

Provincie Gelderland
t.a.v. mevrouw A. van Meerveld
Postbus 9090
6800 GX Arnhem

Deventer, 8 oktober 2026

Kenmerk: 202610/03

Betreft: Rol PS na vaststelling Omgevingsvisie

Geachte Provinciale Staten van Gelderland,

In 2026 gaat de provincie Gelderland haar Omgevingsvisie herzien. In deze visie stellen Provinciale Staten (PS) de kaders voor de fysieke leefomgeving. Een belangrijk moment omdat de kaders voor een langere periode gelden; de vorige Omgevingsvisie dateert uit 2018 en is in de tussentijd niet geactualiseerd. Ten tweede is het een belangrijk moment omdat het belang van het vooraf heldere kaders stellen met de invoering van de Omgevingswet in 2024 groter is geworden. In principe stelt u met de Omgevingsvisie de kaders voor het fysieke domein vast. De Gelderse Omgevingsvisie vervangt de strategische kaders van 14 beleidsnota's, waarvoor u geen nieuwe aparte beleidskaders meer gaat ontvangen.¹ Is met de nieuwe Omgevingsvisie de kaderstellende rol van PS in het fysieke domein voor de komende jaren uitgespeeld? Nee, maar het is wel goed om te weten hoe en op welke momenten PS invloed kunnen uitoefenen. Dat is voor ons een belangrijke aanleiding om deze brief te schrijven. Voordat we ingaan op de beïnvloedingsmogelijkheden geven we u enige achtergrondinformatie over de rol van PS en Gedeputeerde Staten (GS) onder de Omgevingswet.

Wat betekent de Omgevingswet voor de rolverdeling PS - GS?

Met de invoering van de Omgevingswet in 2024 is de rolverdeling tussen PS en GS gewijzigd. De wetgever beoogt kaderstelling en uitvoering duidelijker te scheiden: PS stellen kaders via de Omgevingsvisie en -verordening en GS werken deze kaders uit via programma's en projectbesluiten. Een programma is een verzamelnaam voor beleidsdocumenten, plannen en agenda's. Bij projectbesluiten gaat het om de bevoegdheid tot het nemen van besluiten over complexe projecten met een publiek belang, zoals de aanleg van wegen, windmolenparken of de verhoging van dijken. Voor de invoering van de Omgevingswet stelden PS beleidsprogramma's en Provinciale Inpassingsplannen (nu projectbesluiten) vast. Daardoor verschuift een deel van de bestuurlijke invloed van PS naar GS.

In de memorie van toelichting (MvT) van de Omgevingswet wordt niet ingegaan op de gevolgen van deze verschuiving voor de onderlinge verhoudingen tussen PS en GS (of breder gesteld tussen

¹ [Handreiking griffie bij besluitvorming over nieuwe Omgevingsvisie.](#)

het algemeen en dagelijks bestuur). Wat betekent deze verschuiving voor de kaderstellende en controlerende rol van PS? We lichten het toe op de onderwerpen 'programma' en 'projectbesluiten'. En daarna op de rol van PS bij het actualiseren van de Omgevingsvisie en -verordening.

Invloed PS op programma's

Programma's zijn onder de Omgevingswet een bevoegdheid van GS. Er zijn verplichte programma's, zoals het Regionaal waterprogramma, Natura 2000-beheerplannen en plannen voor geluid- en luchtkwaliteit. Een verplichting die samenhangt met dreigende overschrijding van een omgevingswaarde² of EU-regelgeving. Voor andere onderwerpen kunnen GS kiezen om een programma op te stellen. Of aan de slag te gaan zonder programma, hoewel de vraag is of er dan voldoende houvast is om aan de slag te gaan. Ambtelijk is toegelicht dat uitgegaan wordt van 13 of 14 programma's op basis van de Omgevingsvisie.

In Gelderland is een leidraad rolverdeling en werkwijze bij provinciale instrumenten opgesteld. Deze leidraad is tot stand gekomen naar aanleiding van de bespreking van de rolverdeling tussen PS en GS met de invoering van de Omgevingswet in september 2024.³ Bij bespreking van de Statenbrief gaf de gedeputeerde aan dat PS te weinig in gelegenheid zijn gesteld om scherpe keuzes te maken en dat ook de Omgevingsvisie niet voldoende onderscheidend is. Bovendien kregen PS tot dat moment 'kaders en uitvoering en alles wat er tussen in zat'. Met de nieuwe werkwijze wordt meer duidelijkheid over de aard van de stukken en daarbij behorende rollen beoogd. Ook worden PS bij alle programma's geconsulteerd, dat is meer dan op grond van de Omgevingswet zou moeten. De gedeputeerde lichtte daarbij toe dat dat logisch is gezien het beperkt sturende karakter van de Omgevingsvisie en andere beleidskaders. Met de nieuwe Omgevingsvisie die naar verwachting in het najaar van 2026 wordt vastgesteld, blijven de afspraken voorsnog zoals ze zijn opgenomen in de leidraad.

Als GS met een programma starten, informeren zij PS via een Statenbrief. In die brief wordt aangegeven wanneer en hoe het college PS consulteert. Ook staat in de brief hoe GS PS betrekken bij participatie in de rol als volksvertegenwoordiging. PS kunnen die brief agenderen of er mondeling of schriftelijke vragen over stellen. Met een consulterende Statenbrief worden PS in de gelegenheid gesteld voorafgaand aan de vaststelling van het programma hun input mee te geven. De brief wordt geagendeerd voor bespreking en PS kunnen moties indienen. GS stellen het programma vast. In de werkafspraken is niet opgenomen dat PS worden geïnformeerd als GS het programma hebben vastgesteld, in de praktijk gebeurt dit wel. Deze werkwijze geldt zowel voor programma's over de fysieke leefomgeving als voor programma's die geen directe link hebben met de Omgevingsvisie.

Vanaf het moment dat de leidraad werd opgesteld⁴ tot 1 juli 2026 hebben PS dertien programma's ter consultatie ontvangen, deze zijn opgenomen in de bijlage. Het overgrote deel heeft betrekking op de fysieke leefomgeving, twee programma's hebben dat niet (programma vrijheid en het programma verbonden partijen).

² Een omgevingswaarde is een maatstaf voor: de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving (a), de toelaatbare belasting door activiteiten in de fysieke leefomgeving (b) of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving (c). Een omgevingswaarde wordt uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of andere objectieve termen.

³ Statenbrief 'Samen aan de slag met een uniforme werkwijze en rolverdeling PS en GS voor beleidsdocumenten'.

⁴ De leidraad werd in september 2024 vastgesteld, maar was ook in de maanden daaraan voorafgaand al in gebruik.

Er zijn geen afspraken gemaakt over het evalueren van de afspraken uit de leidraad en er heeft geen evaluatie plaatsgevonden. Ambtelijk is toegelicht dat de werkwijze was gekoppeld aan de timing van de Omgevingsvisie. Met het vaststellen van de Omgevingsvisie breekt een nieuwe fase aan. In Overijssel zijn de werkafspraken na anderhalf jaar geëvalueerd.

Wat zien we in andere provincies aan afspraken over programma's?

- Brieven over de start van een programma worden standaard geagendeerd.
- Er vindt een startgesprek plaats waarna PS zo nodig aanvullende kaders kunnen stellen.
- De Statenbrief over de start van een programma kunnen PS desgewenst agenderen voor de eerstvolgende commissievergadering om input en reacties mee te geven aan GS.

Invloed van PS op projectbesluiten

Met de Omgevingswet is het provinciaal inpassingsplan vervangen door het projectbesluit. Waar PS voorheen bevoegd waren om over een provinciaal inpassingsplan te besluiten, ligt de bevoegdheid voor projectbesluiten nu bij GS. Een projectbesluit is een uitvoeringsinstrument dat een ruimtelijk besluit en vergunningen combineert.

Ook over projectbesluiten/omgevingsvergunningen zijn in de Gelderse leidraad werkafspraken opgenomen. De standaard werkwijze daarop is als volgt: GS informeren PS via de mededelingenbrief over de start van een projectbesluit. PS kunnen het onderwerp vervolgens agenderen via de Agendacommissie of er mondelinge of schriftelijke vragen over stellen. Op het moment dat GS het projectbesluit ter inzage leggen, worden PS hierover in kennis gesteld via de mededelingenbrief. PS kunnen het onderwerp vervolgens agenderen via de agendacommissie of er mondelinge of schriftelijke vragen over stellen. Jaarlijks informeren GS PS over lopende en afgeronde procedures, hiervoor ontvangen PS een Statenbrief. Ook deze brief kan voor PS aanleiding zijn om te agenderen of er mondelinge of schriftelijke vragen over te stellen.

Gelderland hanteert in de volgende gevallen een afwijkende procedure voor projectbesluiten/omgevingsvergunningen:

- Op verzoek van PS;
- Als PS voor realisatie van het project moeten besluiten voor onteigening;
- Bij politiek-gevoelige en complexe processen;
- Bij grote gebiedsontwikkelingen en
- Als er vragen zijn in relatie tot door PS vastgesteld beleid.

In de afwijkende procedure worden PS door GS op de hoogte gebracht via ofwel een informerende Statenbrief, dan wel een consulterende Statenbrief. Bij de informerende Statenbrief is het aan PS om de brief te agenderen of mondelinge of schriftelijke vragen te stellen. Een consulterende Statenbrief wordt geagendeerd voor bespreking en kan voor PS aanleiding zijn om met een motie te komen.

Sinds de afspraken gelden zijn PS driemaal via de afwijkende procedure geïnformeerd over een projectbesluit:

- Start procedure uitbreiden capaciteit hoogspanningsstation Doetinchem/Langerak door het plaatsen van een extra transformator (PS2025-291) - informerend
- Vaststelling projectbesluit Windpark Echteld-Lienden (PS2025-768) - consulterend
- Ontwerp-projectbesluit Herontwikkeling de Hoop (PS2026-341) - consulterend

In januari 2026 zijn PS geïnformeerd over de lopende en afgeronde ruimtelijke besluiten van provinciaal belang in het voorafgaande jaar. In november 2024 gebeurde dat ook al. In de brieven worden naast de projectbesluiten ook de nog lopende provinciale inpassingsplannen vermeld. Als we ons beperken tot de projectbesluiten dan gaat het in totaal om negen projectbesluiten. Na de brief van januari 2026 zijn PS geïnformeerd over drie projectbesluiten. In de bijlage is het volledige overzicht opgenomen. PS hebben in de informatie over (de start of de ter inzagelegging van) projectbesluiten geen aanleiding gezien om het projectbesluit te agenderen.

Wat zien we bij andere provincies aan afspraken over projectbesluiten?

- Over de keuze voor een projectprocedure vindt aan de hand van een Statenbrief een startgesprek plaats.
- Brief over de start van een projectprocedure wordt standaard ter bespreking aan PS aangeboden en kan leiden tot nadere kaderstelling.
- Brief over start projectprocedure kan door PS worden geagendeerd in de eerstvolgende commissievergadering.

Invloed PS op actualisatie van de Omgevingsvisie en verordening

Zoals in de inleiding is aangegeven, worden de kaders voor de langere termijn vastgesteld in de Omgevingsvisie. De Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening kunnen tussentijds worden geactualiseerd. Daarbij is het goed om te weten dat de visie zelfbindend is en dat de verordening regels bevat die ook gelden voor burgers, bedrijven, gemeenten en waterschappen. Dit was overigens vóór de invoering van de Omgevingswet niet anders.

In Gelderland is de vorige Omgevingsvisie niet tussentijds geactualiseerd, beleidswijzigingen en nieuw beleid waren wel aanleiding om de Omgevingsverordening tussentijds te actualiseren. In januari 2024 namen PS een motie aan met de titel 'borgen lange termijn houdbaarheid van de omgevingsvisie'. Met de motie worden GS verzocht om het lange termijnperspectief expliciet in de te ontwikkelen Omgevingsvisie op te nemen, de samenhang in de kernonderwerpen explicieter aan te geven en een procedure of werkwijze toe te voegen om de visie tussentijds bij te kunnen stellen. In de nieuwe omgevingsvisie⁵ is de volgende passage opgenomen: *'Na de vaststelling van de omgevingsvisie zullen zich in de periode tot 2050 nieuwe opgaven blijven aandienen, bijvoorbeeld door maatschappelijke ontwikkelingen, wetswijzigingen of veranderingen in het rijksbeleid. Dat vraagt om aanpassingsvermogen en een flexibele houding in de ontwikkeling van het strategische beleid voor de fysieke leefomgeving en dus om een dynamische omgevingsvisie. Halverwege en aan het einde van elke coalitieperiode evalueren we de omgevingsvisie. Hierbij maken we gebruik van de monitor (zie paragraaf 6.2⁶). De evaluatie aan het einde van de coalitieperiode wordt betrokken bij de vorming van een nieuw college van GS en kan samen met de ambities van het nieuwe college aanleiding zijn voor aanpassingen in (onderdelen van) de omgevingsvisie.'*

⁵ Paragraaf 6.3 Bijstelling

⁶ De omgevingsvisie is verbonden met een monitor die – terugredenerend vanuit 2050 – met een stoplichtstatus laat zien of de 16 strategische doelen, voorzien van indicatoren en streefwaarden, op koers liggen.

Wat zien we bij andere provincies over de actualisatie van de Omgevingsvisie?

- De omgevingsvisie wordt eens per vier jaar geactualiseerd.
- Elk jaar wordt een deel van de omgevingsvisie geactualiseerd op basis van een door GS aan PS voorgestelde actualisatie-agenda.

Tot slot

De Omgevingswet geeft PS nog steeds belangrijke invloed, maar vooral aan de voorkant via de Omgevingsvisie en Omgevingsverordening, en daarna vooral via agendering, reactie en controle. Het is voor PS van belang om de (afgesproken) beïnvloedingsmomenten te kennen, te benutten en kennis hierover over te dragen aan nieuwe Statenleden. Als Rekenkamer ondersteunen we de kaderstellende en controlerende rol van PS. Dit doen we via onze onderzoeken en nu met deze brief omdat we zien dat de afspraken naar aanleiding van de Omgevingswet om een actievere rol van PS vraagt.

De invloed van PS hangt af van eigen keuzes; de ruimte die GS krijgen is de ruimte die PS overlaten, of anders geformuleerd, de ruimte die PS krijgen, is de ruimte die u zelf pakt. Het is uiteraard aan u zelf om te bepalen hoe u uw rol invult. Wij wensen u daarbij veel succes en zijn uiteraard bereid deze brief nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,
Rekenkamer Oost-Nederland

Sigrid Helbig
Voorzitter

Suzan Mathijssen
Secretaris-directeur

Bijlage 1: Programma's en projectbesluiten

Programma's		
<i>PS-nummer</i>	<i>Document</i>	<i>Link met fysieke leefomgeving</i>
PS2024-471	Beleidskader bereikbaarheid en concept Gelders programma bereikbaarheid	<i>Ja</i>
PS2024-353	Herijking Kadernotitie klimaat en Gelders programma klimaat	<i>Ja</i>
PS2024-506	Ruimte voor Economie	<i>Deels</i>
PS2024-661	Gelders programma Weerbaarheid 2024-2027	<i>Deels</i>
PS2024-662	Beleidskader Erfgoed en Cultuur met Gelders programma Erfgoed en Cultuur	<i>Ja</i>
PS2024-929	Consultatie uitvoeringskader Gelders Programma Sport 2024 2027	<i>Ja</i>
PS2024-1037	Beleidskader en Gelders programma Recreatie & Toerisme	<i>Ja</i>
PS2025-434	Ontwerp regionaal programma energievoorziening Stedendriehoek	<i>Ja</i>
PS2025-731	Gelders programma Gezonde en Veilige Leefomgeving (Ontwerp)	<i>Ja</i>
PS2025-896	Gelders programma vrijheid: 'Herdenken om vrijheid te vieren, koesteren, eren, beleven en omarmen'	<i>Nee</i>
PS2025-990	Ontwerpprogramma Energiesysteem	<i>Ja</i>
PS2025-916	Beleidskader en programma verbonden partijen Gelderland 2026	<i>Nee</i>
PS2026-179	Proces actualisatie Gelders Programma Water	<i>Deels</i>

Projectbesluiten	
Onderwerp	Opgenomen in brief uit
Projectbesluit Rivierklimaatpark IJsselpoort (PS2024-535)	2024&2026
Projectbesluit Windpark Echteld-Lienden (PS2024-704)	2024&2026
Projectbesluit Hoenwaard 2030 (PS2023-1055)	2024&2026
Projectbesluit Uitbreiding hoogspannings-station Doetinchem/ Langerak (PS2025-291)	2024&2026
Projectbesluit Herontwikkeling de Hoop Eerbeek (PS2025-684)	2026
Projectbesluit N303 Voorthuizen - Putten	2026
Projectbesluit Veluwelijn	2026
Windpark Papenslagweg	2026
BOPA uitbreiding ontgronding Azewijnse Broek	2026
	Nieuw na brief uit 2026
Projectbesluit Rijnbrug	
Projectbesluit elektriciteitsverbinding Druten-Dodewaard	
Projectbesluit elektriciteitsverbinding Duiven-Zevenaar	