

Provinciale Staten
t.a.v. mevrouw R. Wiggers
Postbus 1461
8001 BL Zwolle

Deventer, 8 oktober 2026

Kenmerk: 202610/01

Betreft: Rol PS na vaststelling Omgevingsvisie.

Geachte leden van Provinciale Staten van Overijssel,

In 2026 heeft de provincie Overijssel haar Omgevingsvisie herzien. In deze visie stellen Provinciale Staten (PS) de kaders voor de fysieke leefomgeving. Een belangrijk moment omdat ten eerste de kaders voor een langere periode gelden. De vorige Omgevingsvisie dateert uit 2017 en is sindsdien tweemaal 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. Is de kaderstellende rol van PS daarmee 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 Gedeputeerde Staten (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 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 overschrijdingen van een omgevingswaarde¹ 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

In Overijssel zijn er op initiatief van PS² werkafspraken gemaakt over programma's. Als GS het voornemen hebben een programma te starten, informeren zij PS via een Statenbrief. PS kunnen die brief agenderen voor de eerstvolgende commissievergadering en zo input en reacties meegeven aan GS. PS kunnen daarbij zowel op de inhoud als op de procedure reageren. Ook kunnen PS aangeven dat zij aanvullende kaders nodig vinden of via een motie verzoeken om een sociaal-economische impactanalyse (SEIA). GS stellen de aanvullende kaders op en laten die meelopen in de procedure en ter inzage leggen en voeren eventueel de SEIA uit. Als GS het programma hebben opgesteld, worden PS geïnformeerd.

In het zesde hoofdstuk van de nieuwe Omgevingsvisie (mei, 2026) staan de doelen en opgaven in hoofdlijnen opgenomen voor twaalf thema's. Het is nog niet duidelijk voor welke thema's of onderwerpen binnen de Omgevingsvisie er een uitwerking komt in de vorm van een programma. De provincie Gelderland gaat, voor haar nog vast te stellen Omgevingsvisie, uit van zo'n dertien programma's.

De werkafspraken zijn van voor de vaststelling van de nieuwe Omgevingsvisie. PS hebben sinds de werkafspraken gelden (juli 2024) drie Statenbrieven ontvangen over de start van een programma, te weten de Natura2000 beheerplannen, Volkshuisvestingsprogramma en Sociale kwaliteit (zie bijlage bij deze brief). Deze zijn niet geagendeerd, waardoor PS geen input of reactie hebben meegegeven aan GS. Daarnaast hebben PS een milieunota ontvangen waarin ook de geluids- en lichtkwaliteit aan de orde komt en het Regionaal Waterprogramma. Voor deze programma's is een wat andere route gevolgd omdat ze al in ontwikkeling waren voordat de afspraken werden gemaakt of gelijk opliepen met de omgevingsvisie. Over de voortgang van de programma's zijn PS geïnformeerd. PS Gelderland zijn in diezelfde periode over elf programma's³ geconsulteerd.

Tot slot staat er in de werkafspraken dat deze na 1,5 jaar geëvalueerd worden. Deze evaluatie is bijna afgerond.

¹ 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.

² N.a.v. MV10 Werkafspraken Omgevingswet d.d. 28 februari 2024.

³ Dit betreft alleen programma's die (deels) gerelateerd zijn aan de fysieke leefomgeving en daarmee gekoppeld aan de Omgevingsvisie. Voor onderwerpen die daar niet mee samenhangen wordt een zelfde werkwijze gevolgd.

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

- Brieven over de start van een programma worden standaard geagendeerd.
- Er vindt vooraf een startgesprek plaats waarna PS zo nodig aanvullende kaders kunnen stellen.
- Tijdens het opstellen van een programma worden PS geconsulteerd dan wel kunnen op meerdere momenten richting geven.

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 zijn in Overijssel werkafspraken gemaakt die grotendeels overeenkomen met de werkafspraken bij programma's. Alleen kunnen PS hierbij niet meer aangeven of zij aanvullende kaderstelling nodig vinden. Dit zou niet passen bij een duidelijke, transparante en betrouwbare overheid als de beoordelingskaders tijdens de procedure worden aangepast. GS informeren PS vervolgens ook over het concept participatieplan, een eventuele Notitie Reikwijdte en Detailniveau, het ontwerp-projectbesluit en het definitieve projectbesluit.

Sinds de afspraken gelden zijn er elf projectprocedures gestart waarvan drie in de commissie zijn geagendeerd. Twee daarvan hadden betrekking op Natura2000 beheerplannen en één op de boordvoorziening langs het Kanaal Almelo - de Haandrik. PS hebben tijdens de commissievergadering vragen gesteld aan de gedeputeerde en input meegegeven. Eén projectprocedure is onder de oude situatie gestart maar vanwege een uitspraak van de Raad van State voor een aantal percelen opnieuw gestart als projectbesluit. In de brief die PS hierover ontvingen wordt verwezen naar de werkafspraken, maar vanwege het lopende proces zou het volgens GS niet meer mogelijk zijn om PS te betrekken bij de start van de procedure. Uiteraard kunnen PS de brief agenderen. De overige zeven zijn voor kennisgeving aangenomen.

Over de voortgang van projectprocedures zijn PS uitgebreid geïnformeerd (zie bijlage bij deze brief). Deze zijn allemaal voor kennisgeving aangenomen.

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.
- Bij politiek gevoelige of complexe processen worden PS geïnformeerd of geconsulteerd over de start van een projectbesluit.
- PS ontvangen jaarlijks een brief over de lopende en afgeronde projectbesluitprocedures.

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.

De afspraak bij de vorige Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening was om deze jaarlijks te actualiseren. Daarbij werden beleidswijzigingen uit de afgelopen periode verwerkt in teksten en kaarten, fouten hersteld en achterhaalde teksten bijgewerkt. Voor de nieuwe Omgevingsvisie en Omgevingsverordening is geen procedure voor actualisatie vastgesteld.

Wat zien we bij andere provincies aan afspraken 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 de door GS aan PS voorgestelde actualisatie-agenda.
- Halverwege en aan het eind van de coalitieperiode wordt de omgevingsvisie geëvalueerd.

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 projectprocedures

Tabel 1: *Brieven van GS over programma's juli 2024 – medio september 2026*

Programma	Start	Geagendeerd	Voortgang	Definitief besluit
Natura2000 beheerplannen	2 april '25			
Regionaal Waterprogramma				
Milieunota				
Ontwerp	14 april '26		1 juli '26	
Volkshuisvestingsprogramma				
Sociale Kwaliteit 2027-2032	12 mei '26		24 maart '26	
Regionaal mobiliteitsprogramma				

Bron: Notubiz, ingekomen stukken van GS

Tabel 2: *Brieven van GS over projectprocedures juli 2024 – medio september 2026*

Project	Start	Geagendeerd	Voortgang	Definitief besluit
Natuurverbinding Ossenzijl	7 okt '25		2 dec '25	
Drinkwaterverbinding Overijssel			12 mei '26	
Energiepark Daarle			18 mrt '25	
			4 nov '25	
HWBP Mastenbroek-IJssel	10 feb '26		12 aug '24	
			25 mrt '25	
HWBP IJsselwerken Zwolle-Olst*			3 dec '24	1 okt '25
Knooppunt Raalte				
Windpark Oude Buursedijk	26 nov '24		28 jan '25	
			23 sept '25	
Natura2000 Arriën		22 jan '25	2 apr '25	
			9 dec '25	
Duurzaamheidsroute A35	16 juli '25		5 nov '24	
			24 juni '25	
N2000 Engbersdijkvenen intern			4 sept '24	3 juni '25
N2000 Engbersdijkvenen extern			23 sept '25	
Herstel landgoederen Oldenzaal**	26 feb '25			8 okt '25
Fortmond – Duursche Waarden			30 sept '25	
			17 mrt '26	
			17 juni '26	
Natura 2000-gebied Haaksbergerveen	23 juni '26	16 sept '26		
Vervanging Zwartewaterbrug	16 sept '25		17 feb '26	
			16 juni '26	
Windpark Zuideschmarke	4 juni '26			
Windparkt Rouveen-Oost	28 mei '26			
Boordvoorziening Kanaal Almelo de Haandrik	28 jan '25	12 feb '25	21 apr '26	
Energiepark Woolde	16 mrt '26			
Drents Overijsselse Netversterking West			15 okt '24	
			10 mrt '26	

* GS zijn niet het bevoegde gezag. In lijn met de werkafspraken hebben GS ervoor gekozen PS wel te informeren.

** Gestart als Provinciaal Inpassingsplan maar door uitspraak Raad van State moest voor een aantal percelen een nieuw plan komen.

Bron: Notubiz, ingekomen stukken van GS