

# Voorkantsturing ruimtelijke plannen Overijssel

Nota van bevindingen

## Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer drs. M.M.S. Mekel (voorzitter), de heer ir. T.J.A. Gies (plv. voorzitter) en mevrouw drs. S.C. van der Haagen. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Dit rapport is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit de heer drs. ing. A.K. Willigenburg en de heer T. Schaaf, MSc, MA.

Rekenkamer Oost-Nederland  
Achter de Muren Zandpoort 6  
7411 GE Deventer  
Telefoon: 0570 – 66 58 00  
[info@rekenkameroost.nl](mailto:info@rekenkameroost.nl)  
[www.rekenkameroost.nl](http://www.rekenkameroost.nl)  
Twitter: @RekenkamerOost

# Voorkantsturing ruimtelijke plannen Overijssel

Nota van bevindingen

*Deventer, maart 2022*

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Over dit onderzoek.....</b>	<b>5</b>
1.1	Aanleiding.....	5
1.2	Achtergronden .....	6
1.3	Wat heeft de Rekenkamer onderzocht? .....	7
<b>2</b>	<b>De afweging van provinciale belangen .....</b>	<b>9</b>
2.1	Kaders voor het afwegen van (botsende) provinciale belangen .....	10
2.1.1	Het provinciaal belang in Omgevingsvisie en -verordening .....	10
2.1.2	Kaders voor het afwegen van belangen .....	14
2.2	Weging van provinciale belangen in de praktijk .....	23
<b>3</b>	<b>Voorkantsturing .....</b>	<b>26</b>
3.1	Proces voorbereiding ruimtelijk plan .....	27
3.2	Werkwijze voorkantsturing .....	32
<b>Bijlage 1:</b>	<b>Bronnen.....</b>	<b>38</b>

# 1 Over dit onderzoek

*In dit eerste hoofdstuk beschrijven we de aanleiding voor en achtergrond bij het onderzoek naar voorkantsturing bij ruimtelijke plannen. Daarnaast geven we de focus van het onderzoek weer.*

## 1.1 Aanleiding

Met voorkantsturing beogen de provincies in een zo vroeg mogelijk stadium helderheid te scheppen over de ruimte voor een initiatief of plan. Dit begint bij provinciale belangen die vastgelegd zijn in de Omgevingsvisie en -verordening. Het centrale onderdeel van de voorkantsturing is (informeel) overleg met gemeenten dat erop is gericht om, vóór de start van het formele planproces, ervoor te zorgen dat een initiatief past binnen het provinciale beleid. Zodoende beogen de provincies formele procedures, zoals het indienen van zienswijzen of reactieve aanwijzingen, te voorkomen. Per regio zijn provinciale accounthouders aangewezen die de contacten met de gemeenten onderhouden en het overleg voeren en coördineren.

### Waarom voor dit onderwerp gekozen?

In verschillende onderzoeken<sup>1</sup> kwam voorkantsturing bij ruimtelijke plannen naar voren als een manier waarop de provincies hun belangen behartigen in het ruimtelijk domein. De provincie merkte bij deze onderzoeken op dat we veel aandacht hadden voor de eindfase en er juist wordt ingezet op invloed in de voorfase. Een goede aanleiding voor ons om deze voorfase te onderzoeken. In dit onderzoek willen we kijken hoe de provincies invulling geven aan voorkantsturing bij ruimtelijke plannen, of dit bijdraagt aan het behartigen van provinciale belangen en op welke wijze Provinciale Staten (PS) daarbij betrokken zijn. PS van beide provincies stellen namelijk met grote regelmaat vragen over genomen besluiten met ruimtelijke consequenties of stellen vragen over hoe Gedeputeerde Staten (GS) omgaan met claims op de ruimte in relatie tot provinciale doelen.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Het gaat hierbij bijvoorbeeld om ons onderzoek naar de rol van de provincie bij wonen (2018), grondwaterbescherming (2019) en natuurcompensatie Overijssel (2019).

<sup>2</sup> Bijvoorbeeld ten aanzien van woningbouw, natuur (weidevogels, soortenbescherming), hernieuwbare energie (gevolgen RES), strategische voorraden drinkwater, klimaatadaptatie, waterveiligheid en landbouw.

## 1.2 Achtergronden

Nederland staat voor grote opgaven op het gebied van de leefomgeving: er is behoefte aan een groot aantal nieuwe woningen, er is ruimte nodig voor wind- en zonneparken om te kunnen voldoen aan de klimaatdoelstellingen, er zijn aanpassingen nodig om de gevolgen van klimaatverandering op te vangen, delen van de landbouw lopen tegen maatschappelijke en ecologische grenzen aan en de biodiversiteit staat onder druk. Allemaal opgaven die forse maatschappelijke en ruimtelijke ingrepen vragen. Bovendien leggen ze allemaal een beslag op de ruimte, terwijl het grondgebied beperkt is.<sup>3</sup> De situatie in Overijssel is daarop geen uitzondering. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) wijst daarom op de noodzaak van samenhang tussen wonen, werken, infrastructuur, groen, water en energie in beleid.

### Wettelijk kader

In 2008 werd de Wet ruimtelijke ordening (Wro) ingevoerd. De basisgedachte van de Wro ten aanzien van de interactie tussen gemeenten en provincies berust op twee ideeën: het streven naar decentralisatie en een proactieve normstelling.<sup>4</sup> Het streven naar decentralisatie gaat uit van het idee dat de lagere overheden zoveel mogelijk beleidsruimte moeten krijgen. Bemoeienis van provincies is mogelijk als dit noodzakelijk is vanwege eigen, legitieme, belangen. De belangen zijn legitiem wanneer het belang te maken heeft met het reguleren van het ruimtegebruik en er sprake is van effecten die de schaal van een gemeente overschrijden. GS hebben de taak om er voor te zorgen dat deze provinciale belangen ook daadwerkelijk doorwerken in structuurvisies, bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen van gemeenten. Daarvoor voeren de gemeenten en provincies overleg voordat formele planprocedures starten. Dit stelsel vraagt om een actieve rol, zowel van PS (het benoemen van provinciale belangen en het stellen van regels) als ook van GS (zorg voor het naleven van de regels door gemeenten).

De Wro wordt vervangen door de Omgevingswet waarvan de inwerkingtreding is voorzien op 1 oktober 2022 of 1 januari 2023.<sup>5</sup> Het takenpakket en de instrumenten van de provincie veranderen door de Omgevingswet niet wezenlijk. Uit de Omgevingswet volgt<sup>6</sup> dat provincies een stevige onderbouwing moeten leveren als zij opgaven van provinciaal belang benoemen. Het doel daarvan is om te waarborgen dat de besluitvorming over de fysieke leefomgeving zo veel mogelijk plaatsvindt op gemeentelijk niveau. Het dwingt provincies om te motiveren waarom een bepaald onderwerp op provinciaal niveau wordt opgepakt en niet wordt overgelaten aan gemeenten.

<sup>3</sup> Planbureau voor de Leefomgeving (2021). *Grote opgaven in een beperkte ruimte*.

<sup>4</sup> Koolen in Tijdschrift voor Bouwrecht (juli 2015). *Instructieregels in de provinciale verordening: overspelen de provincies hun ruimtelijke ordeningshand?*

<sup>5</sup> Minister Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, *Kamerbrief Invoering Omgevingswet (1 februari 2022)*

<sup>6</sup> Art. 2.3 Omgevingswet

### Uitvoeringskracht gemeenten

De Wro en de nieuwe Omgevingswet leggen de primaire verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ordening bij gemeenten. De uitvoeringscapaciteit van gemeenten in het fysieke domein bevindt zich echter in een negatieve spiraal.<sup>7</sup> Ondanks een groei in aantal en complexiteit van de opgaven, zijn de budgetten lager dan tien jaar geleden. Daarnaast is er een gebrek aan specialistische kennis en gekwalificeerd personeel. Een tekort aan uitvoeringskracht heeft, naast een afnemende omgevingskwaliteit, als risico dat planvorming wordt vertraagd en onvoldoende wordt afgestemd.<sup>8</sup> Zo wordt het tekort aan capaciteit bij gemeenten door het PBL als belemmering genoemd bij het oplossen van het woningtekort.<sup>9</sup>

### Advies Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli)

In haar advies “Geef richting, geef ruimte” geeft de Rli twee adviezen die relevant zijn voor het sturen van de provincies in het ruimtelijk domein.

Het eerste advies is om het middenbestuur (provincies en regio’s) te versterken. Provincies moeten sterker gaan sturen in het ruimtelijk domein, zowel inhoudelijk (op de optelsom van alle regionale plannen en de ruimtelijke gevolgen daarvan) als procesmatig (op de afstemming tussen regio’s en het waarborgen van een integrale aanpak binnen regio’s). Provincies moeten bovendien opdrachtgever worden voor een nieuwe landinrichtingsronde voor het buitengebied. Verder adviseert de Rli de instelling van integrale regiotafels, waar de diverse ruimtelijke opgaven in samenhang worden gezien. Deze regiotafels moeten onder andere een integraal gebiedsplan opstellen en in overleg zien welke taken van sectorale tafels zij kunnen overnemen.

Het tweede advies is om de uitvoeringskracht van decentrale overheden te versterken. Provincies, regio’s en gemeenten kampen met een tekortschietende uitvoeringskracht als gevolg van capaciteitsgebrek, kennistekort en ontoereikende budgetten. Om dit op te lossen, moet het Rijk extra budget ter beschikking stellen aan decentrale overheden voor de uitvoering van nieuwe ruimtelijke opgaven, zoals de transitie naar een klimaatbestendige leefomgeving. Ook pleit de Rli voor het ontschotten van rijksbudgetten voor de regio’s, zodat deze per regio als één budget beschikbaar komen.

## 1.3 Wat heeft de Rekenkamer onderzocht?

We stelden als doel van dit onderzoek om inzicht te geven of de provincies er in slagen om provinciale belangen via voorkantsturing te behartigen in ruimtelijke plannen van gemeenten (structuurvisies, bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen) en hoe provincies omgaan met de dilemma’s die zich voordoen vanwege de grote opgaven en schaarse ruimte.<sup>10</sup> Als vertrekpunt wilden we één of meerdere dilemma’s kiezen waarna we verder zouden onderzoeken hoe in de voorkantsturing wordt omgegaan met deze dilemma’s. Gaande het onderzoek werd duidelijk dat in de voorkantsturing niet zozeer

<sup>7</sup> VNG (juli 2020). *Het kraakt en het piept in het fysieke domein, onderzoek naar de uitvoeringskracht van gemeenten in het fysieke domein.*

<sup>8</sup> VNG (juli 2020). *Het kraakt en het piept in het fysieke domein, onderzoek naar de uitvoeringskracht van gemeenten in het fysieke domein.*

<sup>9</sup> PBL (april 2021). *Wonen na de verkiezingen.*

<sup>10</sup> Rekenkamer Oost-Nederland, *Onderzoeksplan voorkantsturing (juni 2021).*

de omgang met één dilemma speelt, maar een afweging van meerdere provinciale belangen wordt gemaakt. In deze nota staat daarom centraal:

- Hoe de afweging van provinciale belangen plaatsvindt (hoofdstuk 2). We gaan in op de kaders die PS daarvoor hebben vastgesteld en hoe in de praktijk afwegingen worden gemaakt.
- Hoe de provincie in een vroeg stadium van de planvorming stuurt op de doorwerking van provinciale belangen in ruimtelijke plannen van gemeenten (hoofdstuk 3). We beschrijven het voorbereidingsproces van een ruimtelijk plan en hoe de voorkantsturing in de praktijk plaatsvindt. Het overleg dat de provincie op ambtelijk en bestuurlijk niveau voeren, krijgt daarin veel aandacht.

### Voorkantsturing

Het overleg tussen provincie en gemeente voorafgaand aan de formele procedure en de vaststelling van ontwerp-plannen dat als doel heeft om de provinciale belangen door te laten werken in gemeentelijke ruimtelijke plannen.

De provincie gebruikt in plaats van ‘voorkantsturing’ de term ‘voorkantsamenwerking’. Onder voorkantsamenwerking verstaat de provincie het aan de voorkant van ruimtelijke processen om de tafel zitten met gemeenten om visies en plannen te bespreken. Dit betekent dat provincie en gemeente tijdens het informele proces met elkaar praten over de inhoud van de visie of het plan en op dat moment nog voldoende kunnen sturen op de provinciale belangen zoals vastgelegd in de Omgevingsvisie en -verordening.



## 2 De afweging van provinciale belangen

*In dit hoofdstuk beschrijven we welke kaders PS hebben vastgesteld over het afwegen van provinciale belangen en hoe deze afwegingen in de praktijk verlopen.*

### Bevindingen

- PS stellen de Omgevingsvisie en -verordening vast. Daarin geven zij aan welke ambities zij hebben en met welke provinciale belangen rekening moet worden gehouden.
- Gemeenten moeten de provinciale belangen betrekken bij het opstellen van ruimtelijke plannen. PS hebben voor specifieke provinciale belangen instructieregels in de verordening opgenomen om meer zekerheid te hebben over de doorwerking in gemeentelijke, ruimtelijke plannen.
- GS en PS werken aan een nieuwe Omgevingsvisie. Er wordt vooralsog ingezet op omgevingsbeleid waarin de provincie op onderdelen sterker wil gaan sturen.
- Er is in de Omgevingsvisie- en verordening geen hiërarchie van belangen opgenomen. De provincie weegt aan de hand van de 'of, waar hoe' vragen af een plan past binnen de provinciale kaders. De Omgevingsverordening bevat veelal kwalitatieve kaders waarbinnen ruimte is voor maatwerk.
- In de Omgevingsverordening is in artikel 11.2 opgenomen dat afgeweken kan worden van de regels uit hoofdstuk 2 van de verordening. Hier is tot nu toe één keer sprake van (intentiebesluit). Ook is er ander maatwerk mogelijk, zoals het aanpassen van de begrenzing van NNN of nationaal landschap door GS.
- Gemeenten ervaren dat er ruimte is bij de invulling van provinciale belangen op lokaal niveau. Accounthouders overleggen met gemeenten hierover binnen de bandbreedte van de kaders.

### Bevindingen (vervolg)

- De afweging van belangen vindt niet plaats volgens een vastomlijnd stappenplan. De weging van verschillende belangen wordt ervaren als een zoektocht. Afwegingen tussen provinciale belangen kunnen gedurende het planproces wijzigen, soms door de betrokkenheid van bestuurders.
- Hoe de afweging uitvalt binnen de bandbreedte van de kaders, kan per situatie verschillen. De afweging hangt af van de inhoud van het plan, de specifieke locatie, de voorgeschiedenis en de interpretatie van de betrokkenen van het provinciale beleid en de provinciale regels.
- De provinciale accounthouders geven aan zicht te hebben op de som van alle individuele afwegingen van provinciale belangen op het ruimtegebruik in de provincie, maar een integrale analyse daarvan op papier is er niet.

## 2.1 Kaders voor het afwegen van (botsende) provinciale belangen

### 2.1.1 Het provinciaal belang in Omgevingsvisie en -verordening

De Omgevingsvisie omvat veel terreinen waar de provincie voor aan de lat staat: ruimtelijke ordening, water, milieu, verkeer en vervoer, ondergrond en natuur. In 2009 stelden PS voor het eerst een Omgevingsvisie vast. Deze is in de tussentijd geregeld geactualiseerd. In 2017 stelden PS een herijkte Omgevingsvisie vast. De meeste recente actualisatie was op 15 december 2021. Toen stelden PS zowel een tussentijdse actualisatie vast als een actualisatie die de visie vanaf het moment dat de Omgevingswet van kracht wordt 'Omgevingswetproof' maakt. De wettelijke basis van de Omgevingsvisie is dan niet langer de Wro maar de Omgevingswet.<sup>11</sup> Op dit moment werkt de provincie aan een meer ingrijpende herziening van de Omgevingsvisie. Het doel is om deze in 2024 vast te stellen.<sup>12</sup>

Parallel met de Omgevingsvisie is de Omgevingsverordening in 2009 voor het eerst vastgesteld, in 2017 herijkt en in december 2021 voor het laatst geactualiseerd. De Omgevingsverordening bevat instructieregels aan andere overheden (waterschappen en gemeenten) en rechtstreeks werkende regels. De provincie stelt in de verordening regels voor die onderwerpen waarvoor de provincie eraan hecht dat de doorwerking van het beleid van de Omgevingsvisie juridisch geborgd is. Er staat dat niet meer geregeld wordt dan nodig is voor het belang zoals dat in de Omgevingsvisie is verwoord. En dat de verordening ten opzichte van de Omgevingsvisie niet voorziet in nieuw beleid. De provincie wil inzet van de verordening beperken tot die onderdelen van het beleid waarvoor de inzet van algemene regels noodzakelijk is om provinciale belangen veilig te

<sup>11</sup> Provincie Overijssel (2021). *Statenbrief wegwijzer actualisatietrajecten Omgevingsvisie en Omgevingsverordening en Provincie Overijssel (2021). Statenvoorstel gewijzigde vaststelling actualisatie Omgevingsvisie en Omgevingsverordening 2021.*

<sup>12</sup> Provincie Overijssel (januari 2022). *Vervolg nieuwe Omgevingsvisie.*

stellen of noodzakelijk is om uitvoering te geven aan wettelijke verplichtingen. In hoofdstuk 2 van de Omgevingsverordening staan instructieregels die ervoor zorgen dat de provinciale belangen worden meegenomen in gemeentelijke bestemmingsplannen.

### Wettelijke kader voor het provinciaal belang

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) gaat uit van proactieve normstelling. Proactieve normstelling betekent dat er zoveel mogelijk vooraf kaders worden gesteld door provincies. Op provinciaal niveau gebeurt dat door middel van omgevingsvisie en -verordening. In een Omgevingsvisie (structuurvisie volgens de Wro) kunnen PS het ruimtelijke beleid voor één of meerdere thema's weergeven en kunnen zij benoemen welke ruimtelijke onderwerpen zij van provinciaal belang achten. De Omgevingsvisie is uitsluitend bindend voor de provincie zelf. Dit betekent echter niet dat een gemeente deze kan negeren. Het is de bedoeling dat een gemeente de provinciale belangen die beschreven zijn in de Omgevingsvisie betreft bij het opstellen van bestemmingsplannen.

De wetgever heeft niet aangegeven welke ruimtelijke aspecten wel en welke niet van provinciaal belang zijn. Het is aan het provinciebestuur om duidelijk te beschrijven welke kwaliteiten en onderwerpen zij van provinciaal belang acht. Ruimtelijke aspecten kunnen om twee redenen van provinciaal belang zijn.

1. In de eerste plaats is iets van bovengemeentelijk/provinciaal belang wanneer het door de wetgever aan een hoger bestuursniveau dan de gemeente is opgedragen. Het gaat dan om ruimtelijke aspecten die direct samenhangen met wettelijke (medebewind)taken van de provincie. Op basis van de natuurwetgeving kan worden gedacht aan het Nationaal Natuur Netwerk (NNN) en de gebieden die zijn aangemeld als Natura2000. Een ander voorbeeld is de bescherming van grondwater. Met het oog op de drinkwaterwinning moeten provincies daarvoor beschermingszones aanwijzen.
2. In de tweede plaats zijn ruimtelijke aspecten van belang die een hoger schaalniveau hebben, provinciaal of regionaal. Deze belangen hebben een bovengemeentelijk karakter en kunnen niet op een doelmatige en doeltreffende manier op gemeentelijk niveau worden behartigd. Dat kan dan gaan om de regionale concentratie van bedrijventerrein, maar ook om de afstemming bij het maken van gemeentelijke woningbouwplannen. Plannen in de ene gemeente kunnen daarbij ten koste gaan van plannen in een andere gemeenten. Het bovengemeentelijke karakter kan ook naar voren komen door het feit dat de collectieve voorziening zich fysiek uitstrekt over het grondgebied van meerdere gemeenten (zoals het geval zal zijn bij een provinciale weg).

Als PS voor specifieke provinciale belangen meer zekerheid willen hebben over de doorwerking in gemeentelijke, ruimtelijke plannen dan kunnen zij voor deze belangen instructieregels opnemen in een provinciale verordening die gemeenten moeten volgen. Hoofdstuk 2 van de Omgevingsverordening bevat (instructie)regels voor bestemmingsplannen over onderwerpen die vanwege het bovenlokale of (boven)regionale belang als provinciaal belang zijn aangemerkt.

### Provinciaal belang in Omgevingsvisie en -verordening Overijssel

De provincie Overijssel geeft in haar Omgevingsvisie en Omgevingsverordening een opsomming van de provinciale belangen en haar visie op het gebruik van ruimte in Overijssel. Wat er niet in staat, vindt de provincie op dat moment dus niet van provinciaal belang en daar wil de provincie zich niet mee bezig houden.<sup>13</sup> Daarbij wordt in de Omgevingsvisie aangetekend dat politieke opvattingen over wat wel of niet van provinciaal belang is, variëren in de tijd. En dat uiteindelijk datgene van provinciaal belang is waar de provinciale democratie op enig moment verantwoordelijkheid voor neemt.

De Omgevingsvisie geeft in één totaaloverzicht (zie het kader op de volgende bladzijde) van onderwerpen die de provincie op dit moment van provinciaal belang vindt. De leidraad is dat die publieke belangen van provinciaal belang zijn, die op provinciaal niveau het meest effectief te beïnvloeden zijn. De provinciale kerntaken zijn hierbij richtinggevend. Per thema wordt in onderliggende hoofdstukken beschreven hoe invulling wordt gegeven aan dit provinciaal belang en welke instrumenten de provincie daarvoor wil inzetten.

In de Omgevingsverordening staan de regels die de provincie nodig acht om de provinciale belangen veilig te stellen of om uitvoering te geven aan wettelijke verplichtingen. De Omgevingsverordening bevat veelal kwalitatieve kaders waarbinnen ruimte is voor maatwerk.

<sup>13</sup> Geconsolideerde Omgevingsvisie 2017 (na vastgestelde actualisatie december 2021)..

## Toekomst vaste groei van welvaart en welzijn met een verantwoord beslag op de beschikbare natuurlijke voorraden

### *Welzijn*

#### **1. Woonomgeving**

*Goed en plezierig wonen, nu en in de toekomst*

- Passend en flexibel aanbod van woonmilieus (typen woningen en woonomgeving) die voorzien in de vraag (kwantitatief en kwalitatief)
- Beschikbaarheid en bereikbaarheid van (boven)regionale voorzieningen

#### **4. (Binnen-)steden en landschap**

*Versterken complementariteit van bruisende steden en vitaal platteland als ruimtelijk, cultureel, sociaal en economisch samenhangend geheel*

- Behouden en versterken van de leefbaarheid en diversiteit van het landelijk gebied
- Stedelijke netwerken die optimaal in verbinding staan met andere netwerken en waarin grotere en kleinere steden elkaar onderling versterken en aanvullen
- Behouden en versterken van cultureel erfgoed als drager van identiteit

#### **7. Veiligheid en gezondheid**

*Veilig, gezond en schoon kunnen wonen, werken, recreëren en reizen*

- Zorgen voor waterveiligheid, externe veiligheid en verkeersveiligheid
- Zorgen voor een gezond leefmilieu (luchtkwaliteit, asbest, schone bodem)

### *Welvaart*

#### **2. Economie en vestigingsklimaat**

*Een vitale en zichzelf vernieuwende regionale economie met flexibele vestigingsmogelijkheden; naast kennisintensieve maakindustrie, mkb en logistiek ook voor topsectoren, ondernemingen, start-ups en zzp-ers*

- Vitale werklocaties, die aansluiten op de vraag van het bedrijfsleven (kwantitatief en kwalitatief)
- Gerichte groei van de logistieke sector
- Een innovatieve en concurrerende agro- en foodsector
- Ontwikkelingsmogelijkheden voor en kwaliteitsverbetering van toerisme en vrijetijdsbesteding

#### **5. Mobiliteit**

*Een veilige, betrouwbare (tijdsduur) en vlotte (keten)reis van personen en goederen van en naar stedelijke netwerken binnen en buiten Overijssel*

- Een duurzaam en betaalbaar systeem van openbaar vervoer (ov)
- Een goede (auto)bereikbaarheid van met name de stedelijke netwerken
- Vergroten van de rol, positie en het gebruik van de fiets
- Het stimuleren van het goederenvervoer over water, het optimaal faciliteren over de weg en het beheersen van de doorgaande goederenstroom per spoor (en daarmee de leefbaarheid en veiligheid langs het spoor)

#### **8. Energie**

*Een betrouwbare, duurzame en betaalbare energievoorziening met beperking van uitstoot van broeikasgassen*

- Bevorderen van energie-efficiency
- 20% hernieuwbare energie in 2023 en 30% in 2030
- Toepassen van nieuwe energie-infrastructuur

### *Natuurlijke voorraden*

#### **3. Natuur**

*Een gezonde en aantrekkelijke natuur voor mensen, dieren en planten; een natuur die beleefd en gebruikt kan worden, kan profiteren van en bijdragen aan (economische) ontwikkelingen en rijk is aan plant- en diersoorten (biodiversiteit)*

- Een vitaal en samenhangend stelsel van natuurgebieden (NNN), waaronder Natura 2000-gebieden en Nationale Parken)
- Behouden en versterken van bos- en natuurwaarden buiten het NNN

#### **6. Regionaal waterbeheer**

*Watersystemen met goede ecologische en chemische kwaliteit, die voor de lange termijn klimaatbestendig, veilig en beleefbaar zijn*

- Voorbereid zijn op lange termijn gevolgen van klimaatverandering (veiligheid en droogte)
- Optimale watercondities (kwaliteit en kwantiteit) voor landbouw, wonen, natuur en landschap
- Betrouwbare drinkwatervoorziening (kwaliteit en kwantiteit)

#### **9. Ondergrond**

*Balans behouden tussen gebruik en bescherming van de ondergrond*

- Beschermen van intrinsieke bodemeigenschappen en aardkundige en archeologische waarden
- Zorgvuldig gebruik van de ondergrond (energie, zoutwinning, opslag, zandwinning, WKO)

## 2.1.2 Kaders voor het afwegen van belangen

Tussen de provinciale belangen zoals deze in de Omgevingsvisie beschreven zijn, wordt geen onderscheid gemaakt in mate van belang. Belang X gaat niet per definitie boven belang Y. In de Omgevingsvisie worden in zijn algemeenheid wel een aantal 'rode lijnen', en 'centrale beleidsambities' genoemd. Op een aantal punten wordt de verbinding tussen deze thema's gelegd. Daarnaast staat in de Omgevingsvisie en -verordening hoe de provincie om wil gaan met afwegingen van de provinciale belangen.

### Samenhang belangen in Omgevingsvisie 2017

De provincie ziet verschillende veranderingen die invloed hebben op de leefomgeving. In de Omgevingsvisie schetst de provincie een beeld van een aantal actuele maatschappelijke ontwikkelingen die (grote) gevolgen hebben voor hoe de ruimte gebruikt kan worden. De provincie Overijssel ziet drie rode draden die bij alle initiatieven in de fysieke leefomgeving van de provincie een rol spelen: duurzaamheid, ruimtelijke kwaliteit en sociale kwaliteit.

**Figuur 1: Rode draden Omgevingsvisie**



Bron: Provincie Overijssel, Omgevingsvisie 2017.

Per rode draad is een definitie opgenomen en zijn ambities geformuleerd. Bij de rode draad 'duurzaamheid' wordt ook de samenhang met andere opgaven benoemd: *'Samen met het Rijk, gemeenten, waterschappen, veiligheidsregio's, ondernemers, bewoners en andere belanghebbenden zoeken we bij het werken aan de klimaatopgaven – ieder vanuit zijn of haar verantwoordelijkheid – naar de verbinding met andere (regionale) opgaven en ambities (denk aan natuurontwikkeling, recreatie, bijzondere woon- of werklocaties aan het water, bereikbaarheid en innovatie in de agro- en foodsector). En we zien toekomst in initiatieven waarbij de energieopgave vanzelfsprekend verbonden wordt met andere (regionale) opgaven en ambities. Denk aan herstructureringsopgaven van woon- en werklocaties, herbestemming van cultureel erfgoed en uitbreiding en vernieuwing van bestaande agrarische bedrijven.'*<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Geconsolideerde Omgevingsvisie 2017.

Ook bij het thema natuur gaat de provincie over de relatie die verschillende belangen tot elkaar hebben: *'Natuur en economie staan op gespannen voet; natuur krijgt niet altijd vanzelfsprekend een plek in de belangenafweging bij ontwikkelingen'*.

### Randvoorwaarden afwegingen

De provincie heeft in een Uitvoeringsmodel Omgevingsvisie Overijssel<sup>15</sup> een aanpak beschreven om te bepalen of een initiatief bijdraagt aan de provinciale ambities. In dit uitvoeringsmodel staan de stappen **of**, **waar** en **hoe** centraal:

- OF het initiatief past binnen de generieke en gebiedsspecifieke beleidskeuzes van de provincie;
- WAAR het initiatief het beste ingepast kan worden gelet op de provinciale ontwikkelingsperspectieven en
- HOE het initiatief uitgevoerd moet worden gelet op de provinciale uitspraken over gebiedskenmerken.

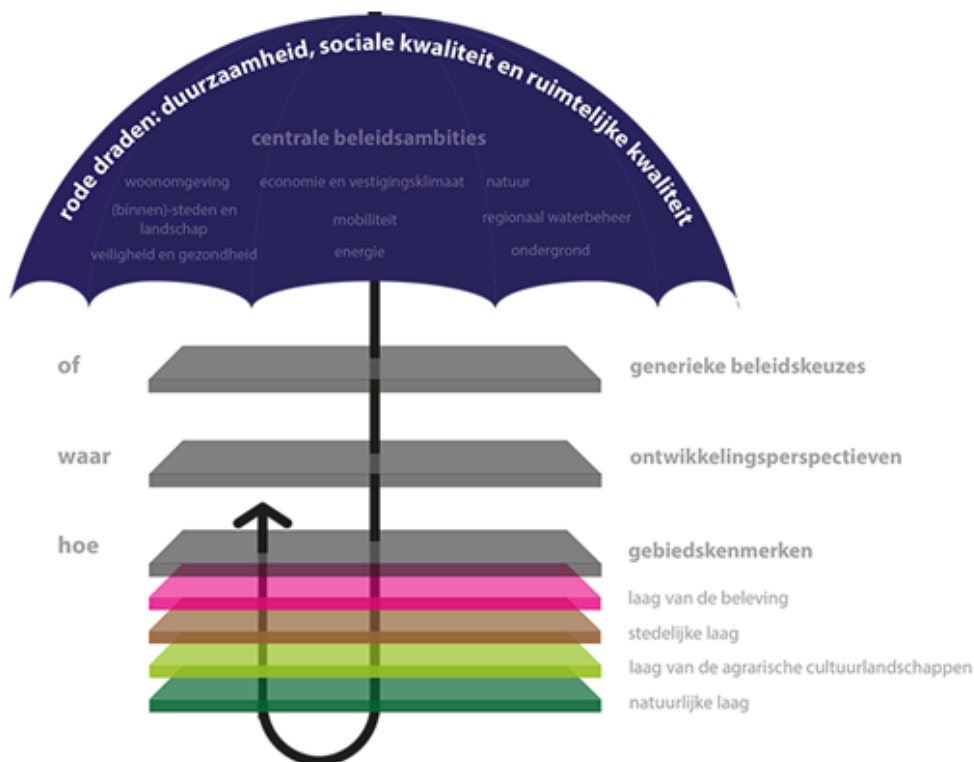
Bij een initiatief voor bijvoorbeeld woningbouw, een nieuwe bedrijfslocatie, toeristisch-recreatieve voorzieningen of natuurontwikkeling, kan de provincie aan de hand van drie stappen bepalen of, waar en hoe een initiatief binnen de geschetste visie voor Overijssel mogelijk is.

De houding die de provincie daarbij in de huidige Omgevingsvisie wil aannemen is soms normstellend, maar meestal richtinggevend of inspirerend.

---

<sup>15</sup> Geconsolideerde Omgevingsvisie 2017.

**Figuur 2:** Visualisatie uitvoeringsmodel 'of, waar en hoe'



Bron: Provincie Overijssel, Omgevingsvisie 2017.

16

In de Omgevingsverordening is vastgelegd dat gemeenten in elk bestemmingsplan moeten onderbouwen dat de beoogde ontwikkeling bijdraagt aan de versterking van de ruimtelijke kwaliteit. Dit is een motiveringseis die bewust veel ruimte laat aan lokale afwegingen, maar die wel van gemeenten vraagt de provinciale afwegingssystematiek te volgen. Daarom moeten gemeenten in hun onderbouwing inzichtelijk maken hoe invulling is gegeven aan het Uitvoeringsmodel (OF-, WAAR- en HOE-benadering).

Bij de 'óf vraag' noemt de provincie een vijftal principes die belangrijk zijn voor de afwegingen. Dit zijn:

- Integraliteit.
- Toekomstbestendigheid.
- Concentratiebeleid.
- (Boven)regionale afstemming.
- Zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik (inbreiding gaat vóór uitbreiding).

De eis van integraliteit houdt bijvoorbeeld in dat in alle belangen zorgvuldig tegen elkaar afgewogen zijn. In het Besluit ruimtelijke ordening is ook vastgelegd dat deze afweging inzichtelijk gemaakt moet zijn in de toelichting op bestemmingsplannen.<sup>16</sup>

Er zijn ook gebiedsspecifieke beleidskeuzes die door de provincie zijn gemaakt en die zo zwaarwegend worden geacht dat bij de beantwoording van de OF-vraag geconcludeerd

<sup>16</sup> Geconsolideerde Omgevingsverordening 2017.



moet worden dat bepaalde initiatieven in bepaalde gebieden niet kunnen worden toegelaten. Deze provinciale gebiedsspecifieke beleidskeuzes worden elders in de Omgevingsverordening met specifieke artikelen geborgd. Het gaat om reserveringen voor waterveiligheid en beperking wateroverlast (titel 2.14 watergebiedsreserveringen), drinkwater-/grondwaterbeschermingsgebieden (titel 2.13), Natuurnetwerk Nederland (NNN) (titel 2.7), Nationale Landschappen (titel 2.6) en het provinciaal routenetwerk transport gevaarlijke stoffen (titel 2.18 externe veiligheid).

Om te zorgen dat deze stappen goed doorlopen worden en de provinciale belangen zo vroeg mogelijk in het proces van het maken van de afwegingen worden ingebracht, zet de provincie in op voorkantsamenwerking door het voeren van ruimtelijke overleggen.<sup>17</sup>

### Handvatten voor het maken van afwegingen

In de Omgevingsvisie worden de Catalogus Gebiedskenmerken en Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving Overijssel genoemd. Beide zijn handvatten om te sturen op de inrichting van de fysieke leefomgeving. De Catalogus Gebiedskenmerken beschrijft voor alle gebiedstypen in Overijssel welke kwaliteiten en kenmerken de provincie van provinciaal belang vindt en behouden, versterkt en ontwikkeld moeten worden. De Gebiedscatalogus moet helpen met het beantwoorden van de derde stap in het uitvoeringsmodel, de vraag **hoe** het initiatief ingepast kan worden in het landschap.

De Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving voor het buitengebied van Overijssel (KGO) houdt in dat voor alle nieuwe en grootschalige ontwikkelingen in het buitengebied geldt dat een goede ruimtelijke inpassing verplicht is. Vanwege sociaaleconomische en/of maatschappelijke redenen kan er aanleiding zijn om een uitzondering te maken op de algemene regel 'inbreiding voor uitbreiding' mits het verlies van ecologisch en landschappelijk kapitaal in voldoende mate wordt gecompenseerd. De ontwikkelingsruimte die voor een plan gebruikt wordt, moet daarbij in balans zijn met de bijdrage die het levert aan de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Dat er voldoende wordt gecompenseerd moet blijken uit een ruimtelijke onderbouwing.

Naast deze basisinspanning kan het zijn dat er aanvullende kwaliteitsprestaties nodig zijn. Voor het bepalen van de mate van aanvullende kwaliteitsprestaties gelden drie variabelen:

1. Is de ontwikkeling 'gebiedseigen' of gebiedsvreemd'?
2. Wat is de schaal van de ontwikkeling en de impact op de omgeving?
3. Dient het initiatief een eigen belang, of ook maatschappelijke belangen?

Samen met gemeenten is in 2010 het [Werkboek Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving](#) opgesteld. Het werkboek is een hulpmiddel om de KGO in de praktijk toe te passen. In het werkboek zijn ook handvatten opgenomen voor het bepalen wat nu een goede balans is tussen het gebruik van ruimte in de goede omgeving en de bijdrage die het project levert. In de praktijk wordt deze balans gezocht door provincie in gemeenten door met elkaar in gesprek te gaan.

<sup>17</sup> Geconsolideerde Omgevingsvisie 2017.

Ook zijn er voor een aantal specifieke onderwerpen nog handreikingen die gebruikt moeten worden bij het maken van afwegingen, zoals de Zonneladder<sup>18</sup> en de handreiking Wind (deze laatste is in ontwikkeling).

#### Voorbeeld integraliteit en bepalen KGO-balans

Aan de rand van een kern in Overijssel bevond zich een leegstand pand met bedrijvenbestemming. Het terrein van de bedrijfsbestemming was ongunstig gelegen en verpauperd. Vanuit financieel opzicht was het niet rendabel te herontwikkelen. Dit knelpunt was oplosbaar door buiten de locatie zelf te kijken (naastgelegen weiland) en het gebied breder te ontwikkelen. Zo werd het plan financieel haalbaar. Er is een plan gemaakt voor woningbouw zowel op het verpauperde terrein waardoor dit gebied erop vooruit ging, als ook op een deel van het aangrenzende weiland buiten de kern. Voor het gebruik van het weiland was de Kwaliteit Groene Omgeving (KGO van toepassing) en compensatie nodig.

De provincie keek op verzoek van de gemeente intensiever mee in het voortraject van de planvorming en de invulling van de KGO-balans. De gemeente had op dat moment geen planeconoom in dienst, waardoor de provincie ook op dat vlak ondersteuning bood.

De provincie vroeg in deze casus in eerste instantie om een lager aantal woningen in de plannen op te nemen en een betere KGO-onderbouwing. In het traject wees de provincie de gemeente ook op de KGO en de Gebiedscatalogus. Met herziene plannen (inclusief een lager aantal woningen dan het initiële plan) waren gemeenten en provincie uiteindelijk beiden tevreden.

De provincie beschrijft in de Omgevingsvisie ook hoe ze met haar partners samenwerkt aan opgaven in de fysieke leefomgeving. In het onderstaande tekstblok is deze beschrijving opgenomen.

<sup>18</sup> Provincie Overijssel (april 2020). Handreiking zonnevelden.

### Samenwerking met partners van de provincie

Hoe we samenwerken en met wie is soms op voorhand al duidelijk, steeds vaker nog niet. Dat is afhankelijk van de opgave. We benutten bij voorkeur bestaande netwerken of samenwerkingsverbanden. Zo nodig initiëren we die. Samen met onze partners proberen we in het begin van het traject helderheid te hebben over de opgaven die er liggen, de verschillende belangen, de afwegingen die worden gemaakt en ieders rollen en verantwoordelijkheden. Dit betekent dat niks 'in beton gegoten' is. Immers: een succesvolle samenwerking staat of valt met voldoende ruimte voor flexibiliteit en een goed onderling vertrouwen om gezamenlijk de ambities met elkaar te realiseren.

Veel maatschappelijke opgaven doen zich voor op regionaal schaalniveau. We analyseren en benoemen vraagstukken samen met onze partners. We doen dat vanuit het besef dat vraagstukken zich niet aan bestuurlijke grenzen houden. Dus, dat het gebied waar de vraagstukken zich manifesteren varieert. Het aanpakken van de vraagstukken is dan ook maatwerk en vergt steeds andere coalities om tot oplossingen te komen. Er is dus een effectieve, flexibele en grensontkennende vorm van regionale samenwerking nodig van partners. De provincie werkt mee in de voorfase en kan afhankelijk van de opgave een actieve bijdrage leveren bij de realisatie. daarbij. Het aanpakken van de vraagstukken is dan ook maatwerk en vergt steeds andere coalities. Er is dus een effectieve, flexibele vorm van regionale samenwerking nodig van partners. De provincie kan daarin een actieve bijdrage leveren.

Wij vinden het belangrijk dat provinciale belangen zo vroeg mogelijk in het proces van het maken van de afwegingen worden ingebracht. Daarom wordt er met elke gemeente regelmatig ruimtelijk overleg gevoerd waarin initiatieven besproken worden die provinciale belangen kunnen raken. Medewerkers van de provincie denken dan mee over de beoogde ontwikkelingen en de mogelijkheden om een initiatief in overeenstemming te brengen met het provinciaal belang. Met alle gemeenten in Overijssel zijn afspraken gemaakt over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan wat wij 'voorkantsamenwerking' noemen.

Niet alle initiatieven voegen waarde toe aan een gebied en dragen bij aan het realiseren van de beoogde doelen. De provincie kan dan ook besluiten geen medewerking te verlenen als een ruimtelijke ontwikkeling in strijd is met het provinciale belang. Wij doen ons best om gemeenten in een zo vroeg mogelijk stadium van de planvorming te laten weten of de ontwikkeling wel of niet past in het provinciale beleid. Wij zullen altijd aan de hand van het uitvoeringsmodel motiveren waarom een ontwikkeling in strijd is met het provinciaal belang.

### Sturing in nieuwe Omgevingsvisie

Op dit moment werkt de provincie Overijssel aan een nieuwe Omgevingsvisie. Daarvoor werd ook de huidige Omgevingsvisie geëvalueerd. Daaruit kwam onder andere de

partners van de provincie vragen om een provincie die kiest én die ruimte geeft. Daar zit volgens de provincie dan ook de grote uitdaging.<sup>19</sup>

PS stelden in maart 2021 de eerste uitgangspunten vast van de nieuwe Omgevingsvisie en werden nadien in diverse informatiesessies en commissievergaderingen door GS meegenomen in het proces en de richting. Bij het traject naar het voorkeursperspectief was er de keuze uit vier richtingen, die bepaald waren aan de hand van enkele onderliggende keuzes. Op 10 november 2021 stemde een meerderheid van PS voor een motie die zich uitsprak voor de richting 'Zelfbewust Overijssel'. Daarbij sloten ze zich aan bij de voorkeursrichting van GS. GS willen veel concreter aan te geven waar iets ruimtelijk wel of juist niet past. Daarmee is er sprake van een trendbreuk in het provinciaal omgevingsbeleid. Door sterkere sturing willen GS de verantwoordelijkheid nemen op bovenlokale vraagstukken en duidelijkheid bieden aan partners. Een aantal hoofdprincipes die GS beschrijven en verder willen uitwerken zijn:

- 'Zelfbewust Overijssel' als basis: als provincie nemen we de regie voor de thema's waar we verantwoordelijk voor zijn en waar de opgaven dat van ons vragen.
- Meer regie nemen - Het perspectief Zelfbewust Overijssel lijkt inhoudelijk goed aan te sluiten op het huidige beleid (los van de grote opgaven die nog wel om aanpassing van de kaders vragen) maar gaat in sturing en regie (en provinciale rol) wel verder.
- Natuurlijke omstandigheden - zijn leidend - Bij het maken van keuzes zijn vooral de natuurlijke omstandigheden bepalend voor wat waar kan. Hierop vindt aansluiting en verbinding plaats met de kracht vanuit de samenleving.
- Regie op grote uitdagingen – Voor de bovenlokale vraagstukken pakt de provincie de regie. Dat geldt voor: landbouw, natuur, het opwekken van energie (o.a. energielandschappen), grootschalige bedrijvigheid/logistiek, regionale bereikbaarheid en hoogwaardig openbaar vervoer. Wij geven aan welke kant het op moet en slaan de nodige pikepalen. Op basis van de door ons geformuleerde uitgangspunten zien we zones/gebieden waarin bepaalde functies wel of niet ontwikkelingsmogelijkheden hebben. Binnen deze uitgangspunten kunnen ondernemers werken aan hun initiatieven en verdienmodellen. Dit vraagt om meer sturing en regie dan wat we nu pakken in ons omgevingsbeleid.
- Nieuwe Omgevingsvisie versus huidige Omgevingsvisie - Het toekomstperspectief, en hoe dat te bereiken, landt preciezer in de Omgevingsvisie. Daarmee zit het grote verschil ten opzichte van het huidige omgevingsbeleid meer op de sturing vanuit de provincie dan op de inhoud van de keuzes. We zullen hiermee in de verdere uitwerking ook het 'waar' (waar zullen bepaalde opgaven een plek moeten krijgen?) benoemen.
- Praktisch uitvoeringskader - De sturingsfilosofie wordt nader uitgewerkt in een uitvoeringskader dat heldere randvoorwaarden meegeeft voor de opgaven. Het is ook een praktische handreiking met goede voorbeelden als basis voor uitnodigende voorkantsturing en netwerksturing.

<sup>19</sup> Provincie Overijssel (februari 2021). Statenvoorstel opmaat naar nieuw beleid, bijlage B2.

Meer regie op de grote opgaven die boven de gemeentegrenzen uitstijgen is nodig volgens GS en PS. De hoe-vraag is nog niet duidelijk en moet nog in de samenwerking worden uitgewerkt. Samenwerking blijft ook in de nieuwe Omgevingsvisie het uitgangspunt.<sup>20</sup> Op dit moment wordt nadere invulling van de gekozen richtingen uitgewerkt. Ook worden de partners van de provincie, waaronder de gemeenten, betrokken. In november 2022 is voorzien dat PS het fundament voor de nieuwe Omgevingsvisie vaststellen. In het fundament voor de Nieuwe Omgevingsvisie legt de provincie beleidsuitspraken vast over het 'WAT' (wat is de opgave, wat willen we bereiken?), het 'WAAR' (op gebiedsniveau) en het 'HOE' (de wijze van uitwerking van het beleid, met gewenste rol van provincie en partners). Uiteindelijk is, na verdere uitwerkingen en participatieproces, de definitieve vaststelling van de Omgevingsvisie voorzien in 2024.<sup>21</sup>

### Afwijkruimte voor regels uit de Omgevingsverordening

Gedeputeerde Staten kunnen op basis van 'artikel 11.2 Hardheidsclausule' uit de Omgevingsverordening ontheffing verlenen van de regels uit hoofdstuk 2 van de Omgevingsverordening. Dit kan op verzoek van burgemeester en wethouders van een gemeente als dit nodig is voor het realiseren van gemeentelijk ruimtelijk beleid. Er moet dan sprake zijn van bijzondere omstandigheden waarbij een initiatief onevenredig wordt belemmerd door deze regels terwijl dat niet in verhouding staat met de provinciale belangen die deze regels dienen. De ontheffingsbevoegdheid heeft betrekking op bijzondere gevallen waarmee PS bij het vaststellen van de algemene regels geen rekening hebben gehouden. Hierdoor wordt er ruimte geboden om mee te werken aan wenselijke ontwikkelingen die door de strikte formulering van de algemene regels niet zouden kunnen worden toegestaan.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Provincie Overijssel (oktober 2021). *Statenbrief gespreksnotitie perspectieven voor Overijssel en voorkeur GS.*

<sup>21</sup> Provincie Overijssel (januari 2022). *Statenbrief vervolg nieuwe Omgevingsvisie.*

<sup>22</sup> *Geconsolideerde Omgevingsverordening 2017.*

**Voorbeeld gebruik hardheidsclausule casus energielandschap Staphorst**

GS hebben bij deze casus de intentie uitgesproken voor het eerst gebruik te maken van de hardheidsclausule. Eind 2018 hebben GS groen licht gegeven voor een verkenning naar de realisatie van innovatieve duurzame bedrijvigheid. Op 27 oktober 2020 is er een intentieovereenkomst getekend tussen gemeente Staphorst en provincie Overijssel voor de ontwikkeling van een circulair energiegebied. In deze overeenkomst is onder andere afgesproken dat GS bereid is om – als pilot – ontheffing te verlenen van het provinciale omgevingsbeleid voor bestaande waardevolle duurzame energie initiatieven (de spoedzoekers) en dat B&W hiervoor bij GS een concreet en goed onderbouwd verzoek voor ontheffing in zullen dienen. De provincie heeft hiervoor €100.000 subsidie beschikbaar gesteld. De provincie trekt samen op met de gemeente, door deelname in de stuurgroep en de projectgroep. Bij dit project is de KGO van toepassing. De gemeente geeft aan dat het bepalen van deze balans ingewikkeld is. De provincie denkt daarin mee. 18 november 2021 organiseerde de provincie een ‘intern beraad’ voor deze casus, waarbij de verschillende provinciale belangen op een rij werden gezet (zie 3.2 voor meer toelichting op dit instrument). Bij de reactie die de provincie op 22 november 2021 gaf op het voorontwerp van het plan gaat ze ook in op de ‘OF, WAAR en HOE’ vragen.

Dit initiatief paste niet binnen het ruimtelijk beleid van de provincie omdat het net buiten de bestaande bebouwing ligt. De eerste reactie van de provincie was dan ook dat dit project niet op die locatie kon, maar dat er bijvoorbeeld naar een alternatieve locatie op een bedrijventerrein gekeken kon worden. Nadat de initiatiefnemer had ingesproken bij een Statencommissie bleken zowel PS als GS echter toch enthousiast en werd besloten om via een pilot de mogelijkheden te onderzoeken. GS informeerden PS over de intentie van de regels af te wijken.<sup>22</sup>

Ook hebben GS een aantal instrumenten voor specifiek maatwerk. Zo hebben GS de mogelijkheid de begrenzing van NNN-gebied of Nationaal Landschap aan te passen.

Zo staat er over het NNN staat in de verordening: *‘Het ruimtelijk beleid voor het NNN is gericht op behoud, herstel en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden van het NNN: de natuurkwaliteit, landschappelijke kwaliteit en de beleving van rust. Daarbij houden we zoveel mogelijk rekening met de andere belangen in het gebied. Voor initiatieven die niet passen binnen de doelstelling van het NNN is geen ruimte, tenzij er sprake is van een groot openbaar belang waar niet op een andere manier aan voldaan kan worden (het ‘nee, tenzij’-principe). Daarbij hanteren we het principe dat de kwaliteit, samenhang en het areaal van het NNN er niet op achteruit mogen gaan. Instrumenten hiervoor zijn herbegrenzing van het NNN en compensatie van negatieve effecten. Er is ruimte voor het aanpassen van de begrenzing als daarmee het NNN versterkt kan worden.’*

<sup>23</sup> Provincie Overijssel (september 2020). *Statenbrief Ontwikkeling energiegebied Uithofsweg e.o. in Staphorst, interviews met provincie en gemeente, mailwisselingen en verslag intern beraad.*

Ook de begrenzing van het Nationaal Landschap kunnen GS aanpassen als dat wenselijk is: *'Gedeputeerde Staten zijn bevoegd om de begrenzing van Nationaal Landschap aan te passen als dit nodig is voor ontwikkelingen met een groot openbaar belang mits aannemelijk gemaakt is dat daardoor de kernkwaliteiten die aanleiding zijn geweest voor de aanwijzing tot Nationaal Landschap niet onevenredig worden aangetast.'*<sup>24</sup>

## 2.2 Weging van provinciale belangen in de praktijk

In de voorkantsamenwerking krijgen de provinciale accounthouders en de ambtenaren bij de gemeenten te maken met botsende provinciale belangen. De afweging tussen deze belangen vindt in eerste instantie ambtelijk plaats en als er opgeschaald wordt bestuurlijk. PS hebben in de belangenafweging in de praktijk geen rol. In deze paragraaf gaan we in op de vraag hoe provinciale belangen worden afgewogen. De ervaringen zijn gebaseerd op interviews met drie provinciale planbegeleiders, ambtenaren van drie gemeenten, wethouders van twee gemeenten en een gedeputeerde.

### Gemeenten ervaren ruimte is bij de invulling van provinciale belangen

Of gemeentelijke ruimtelijke plannen provinciale belangen raken, bepalen gemeenten en provinciale accounthouders op grond van Omgevingsvisie en -verordening. Vooral de verordening is in de praktijk leidend. Meestal hebben gemeenten de provinciale belangen wel scherp in beeld, zo wordt in de interviews aangegeven. Soms is er met gemeenten discussie over hoe rekening gehouden moet worden met het provinciaal belang. De provinciale accounthouder gaat daarover dan met de gemeente in gesprek. Daarbij kan de interpretatie van de regels een belangrijke rol spelen. Binnen de kaders kunnen afwegingen gemaakt worden en is maatwerk mogelijk. De accounthouder kan daarbij advies vragen aan interne deskundigen. Het helpt soms ook als daar ook een ecooloog van de gemeente bij betrokken is. Zij spreken elkaars taal. Hetzelfde geldt voor verkeerskundigen van gemeente en provincie als op dat vlak iets speelt.

Binnen een zekere bandbreedte ervaren gemeenten dat er ruimte is om invulling te geven aan de provinciale belangen in een lokaal ruimtelijk plan. De gemeenten ervaren daarbij een open en meewerkende houding van de provincie.

### De afweging is een zoektocht en vindt niet plaats volgens een vastomlijnd stappenplan

In de praktijk geven de provinciale kaders de bandbreedte weer waarbinnen afwegingen gemaakt worden. Er worden door de provincie grenzen aangegeven, maar er is ook ruimte voor gemeenten en initiatiefnemers om plannen te ontwikkelen. Er spelen vaak ook meerdere opgaven en meerdere provinciale belangen, waardoor de kaders in de Omgevingsvisie en -verordening niet één richting aangeven. Dit betekent dat er in de praktijk een afweging van verschillende belangen nodig is binnen de provinciale kaders, waarbij de kaders geïnterpreteerd worden en in samenhang worden bekeken. Er zijn wel

<sup>24</sup> Geconsolideerde Omgevingsvisie 2017.

verschillen tussen belangen in de mate van sturing. Sommige belangen zijn meer gereguleerd (bv. natuur, grondwater) dan andere (bv. wonen, erfgoed). In één afweging kan het ook voorkomen dat de provincie twee verschillen rollen heeft: zowel vanuit wet- en regelgeving (als bevoegd gezag) als vanuit ambitie/opgaves (beleidsmatig).

Afwegingen worden in samenspel tussen provincie en gemeente gemaakt binnen de bandbreedte van de kaders van de provincie. Daarbij is het zoeken naar een balans tussen verschillende opgaven. Dit is geen vastomlijnd proces. Afwegingen komen gezamenlijk tot stand in een serie gesprekken, mailwisselingen en informele contacten op basis waarvan de gemeente en initiatiefnemer de plannen bijstellen. Hoe de belangen afgewogen worden hangt af van het specifieke plan, de specifieke locatie, de voorgeschiedenis en welke partijen/mensen aan tafel zitten.

In het informele vooroverleg worden de provinciale belangen vaak al vroeg in het proces besproken. Voor de gemeente is vaak duidelijk wat de provinciale belangen zijn en welke afwegingen gemaakt moeten worden.<sup>25</sup> Als de gemeente de provinciale belangen niet scherp heeft kan dit in het vooroverleg toegelicht worden. Vaak kiest de provincie niet direct stelling voor één belang, maar wordt het gesprek over de afwegingen aangegaan. Gemeenten vinden dit aan de ene kant prettig, want dit geeft ruimte om goede plannen te maken voor een initiatief. Aan de andere kant missen gemeenten soms duidelijkheid wat er wel en niet kan. De gemeenten geven aan dat de provincie soms later in het proces voorwaarden stelt die zij op dat moment niet meer verwachten. De indruk bij gemeenten bestaat dat de afdelingen bij de provincie niet altijd op een lijn zitten over de afweging van deze belangen en onvoldoende van elkaars standpunten op de hoogte zijn.<sup>26</sup>

Soms wijzigt in de loop van het proces de afweging en kan een plan, na een eerder negatief advies van de provincie, alsnog doorgaan. Er wordt dan maatwerk toegepast, bijvoorbeeld door een individueel initiatief te verbreden naar een gebiedsontwikkeling waardoor er meer ruimte komt om belangen anders af te wegen. Ook worden uitzonderingen gemaakt op de toepassing van de regels of wordt de begrenzing aangepast van een beschermd gebied. Soms komt deze andere weging tot stand na betrokkenheid van gedeputeerden.

Meestal komen provincie en gemeente er ambtelijk uit. Het komt voor dat gemeente en provincie het niet eens worden. Het kan zijn dat ambtelijk wel overeenstemming is, maar dat de wethouder een ander standpunt inneemt, bijvoorbeeld vanwege de politieke lijn in de gemeenteraad. Dan speelt de provinciale accounthouder de casus door naar het management en naar de portefeuillehouder. Ook kan het gebeuren dat provincie en gemeente ambtelijk niet op één lijn zitten. Ook dan wordt opgeschaald. Door de tussenkomst van bestuurders ontstaat er ruimte om meer integraal naar een plan te kijken.

<sup>25</sup> Interviews gemeenten.

<sup>26</sup> Interviews gemeenten.



**Voorbeeld verschillende belangen**

Een gemeente is bezig met nieuwe bestemmingsplannen bij een bedrijventerrein, waar een bedrijf wil uitbreiden. Bij dit initiatief komen verschillende provinciale belangen bij elkaar: economie, programmering van bedrijventerrein, infrastructuur en ontsluiting van het terrein (aanleg rotonde en fietsverbinding), natuur, stikstof, milieu, energie (aanleg tijdelijk zonnepark) en flora & fauna / soortenbescherming. Daarnaast ligt het gebied waar het bedrijventerrein wil uitbreiden in Nationaal Landschap IJsseldelta. De initiatiefnemer benaderde de provincie in een vroeg stadium over haar wens tot uitbreiding. Ook hadden de provincie en gemeente vanaf dit moment regelmatig contact over dit initiatief.

GS besloten in principe medewerking te verlenen aan de plannen voor uitbreiding en daarvoor de begrenzing van het Nationaal Landschap aan te passen, mits de plannen goed onderbouwd zouden worden en aan een aantal voorwaarden voldaan zou worden.

Later vond er een 'intern beraad' over deze casus plaats waarbij de provincie alle belangen binnen eigen gelederen op een rij zette. Uiteindelijk reageerde de provincie positief op de plannen in het formele vooroverleg.

**Effect gemeentelijke plannen op het ruimtegebruik**

Provinciale accounthouders overleggen met gemeenten vooral op het niveau van individuele ruimtelijke plannen over hoe de provinciale belangen daarin worden meegenomen. De accounthouders geven aan dat het hun taak is een integraal overzicht van deze plannen te bewaken. De accounthouders proberen de plannen te bezien op gebiedsniveau en de samenhang tussen plannen (in een gebied en/of inhoudelijk) te duiden. Zij hebben hierover onderling ook afstemming hierover. De provincie beschikt niet over een (periodieke) analyse over hoe de doorwerking van provinciale belangen in alle gemeentelijke ruimtelijke plannen de ruimte in Overijssel beïnvloedt. Met andere woorden, de accounthouders geven aan zicht te hebben op de som van alle individuele afwegingen van provinciale belangen op het ruimtegebruik in de provincie, maar een integrale analyse daarvan op papier is er niet.

Ook zijn de accounthouders toezichthouders die op basis van criteria uit de Wro controleren of gemeenten beschikken over actuele bestemmingsplannen over het hele grondgebied en kijken of gemeenten beschikken over actuele structuurvisies/omgevingsvisies.

## 3 Voorkantsturing

*Naast de wettelijke instrumenten zet de provincie nadrukkelijk in op voorkantsturing. Door de provincie meestal 'voorkantsamenwerking' genoemd. Bij voorkantsturing staat het (vroegtijdig) overleg tussen provincie en gemeente centraal. We gaan in dit hoofdstuk in op het proces en de werkwijze van deze voorkantsturing.*

### Bevindingen

- De Bro verplicht gemeenten om met de provincie in overleg te treden bij het voorbereiden van ruimtelijke plannen wanneer er provinciale belangen in het geding zijn. GS kunnen, wanneer er onvoldoende rekening gehouden is met de provinciale belangen, een zienswijze indienen en een reactieve aanwijzing geven. Bij voorkeur zet ze die instrumenten niet in.
- De provincie heeft sinds 2018 zeven keer van de mogelijkheid gebruik om een zienswijzen bij een ruimtelijk plan in te dienen. In één geval werd ook een reactieve aanwijzing ingediend.
- De provincie Overijssel zet in op voorkantsamenwerking; het aan de voorkant van ruimtelijke processen om de tafel zitten met gemeenten om visies en plannen te bespreken.
- De provincie heeft een team met zes accounthouders die structureel met 25 gemeenten overleggen over ruimtelijke plannen en één accounthouder voor de waterschappen. Er worden in het kader van de voorkantsturing structureel elke 6 tot 8 weken ambtelijke gesprekken gevoerd met gemeenten.

### Bevindingen (vervolg)

- De provincie heeft volgens de gemeenten een meedenkende houding. Gemeenten geven aan dat er meer sprake is van samenwerking dan sturing. Over het algemeen zijn de provincie en de gemeenten tevreden over de manier waarop het overleg verloopt en over de resultaten van de gemaakte afwegingen. Provincie en gemeenten weten elkaar in een vroeg stadium te vinden. De inbreng van de provincie wordt daarbij door gemeenten gewaardeerd. Haar houding wordt door gemeenten omschreven als proactief en open.
- Het overgrote deel van de plannen wordt op ambtelijk niveau afgehandeld. Wanneer er onzekerheid is over hoe provinciale belangen gewogen moeten worden, kunnen casussen worden behandeld in het 'intern beraad' en/of wordt er opgeschaald naar bestuurlijk niveau.
- De provincie ziet een goede onderlinge relatie met gemeenten als voorwaarde voor de doorwerking van provinciale belangen. De relatie kan (tijdelijk) onder druk komen te staan wanneer de provincie en gemeente niet op één lijn zitten.
- Gemeenten hebben behoefte aan voorspelbaarheid bij de adviezen die de provincie geeft over hoe met de provinciale belangen rekening gehouden moet worden.
- Personele onderbezetting bij gemeenten wordt door zowel provincie als gemeente als knelpunt genoemd bij de uitwerking van ruimtelijke plannen.
- De provincie probeert niet alleen door het voeren van overleg de provinciale belangen te behartigen, maar ook door het inbrengen van kennis uit de eigen organisatie of door het financieel ondersteunen van gemeenten voor extern advies.

## 3.1 Proces voorbereiding ruimtelijk plan

Met de inwerkingtreding van de Wro in 2008 is de goedkeuring van bestemmingsplannen door provincies vervallen. Daarmee is ook de wijze waarop provincies overleg voeren met gemeenten over ruimtelijke plannen veranderd. Het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) regelt dat bij de voorbereiding van een ruimtelijk plan zogenoemd formeel overleg moet plaatsvinden.<sup>27</sup> In geval van gemeentelijke ruimtelijke plannen betekent dit dat gemeenten met provincie verplicht overleg moeten voeren over voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen in het geval er provinciale belangen in het geding zijn. GS hebben, naast het verplichte vooroverleg, formele instrumenten (zienswijzen en reactieve aanwijzing) waarmee ze de doorwerking van provinciale belangen in gemeentelijke ruimtelijke plannen kunnen bevorderen. Bij voorkeur maakt de provincie daar geen gebruik van en zet ze voorkantsamenwerking in om de

<sup>27</sup> In artikel 3.1.1, lid 1, en artikel 5.1.1, lid 1, van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is bepaald dat gemeenten bij de voorbereiding van een bestemmingsplan respectievelijk een projectbesluit overleg voeren met die diensten van de provincie "die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening of belast zijn met de behartiging van belangen welke in het plan in het geding zijn".

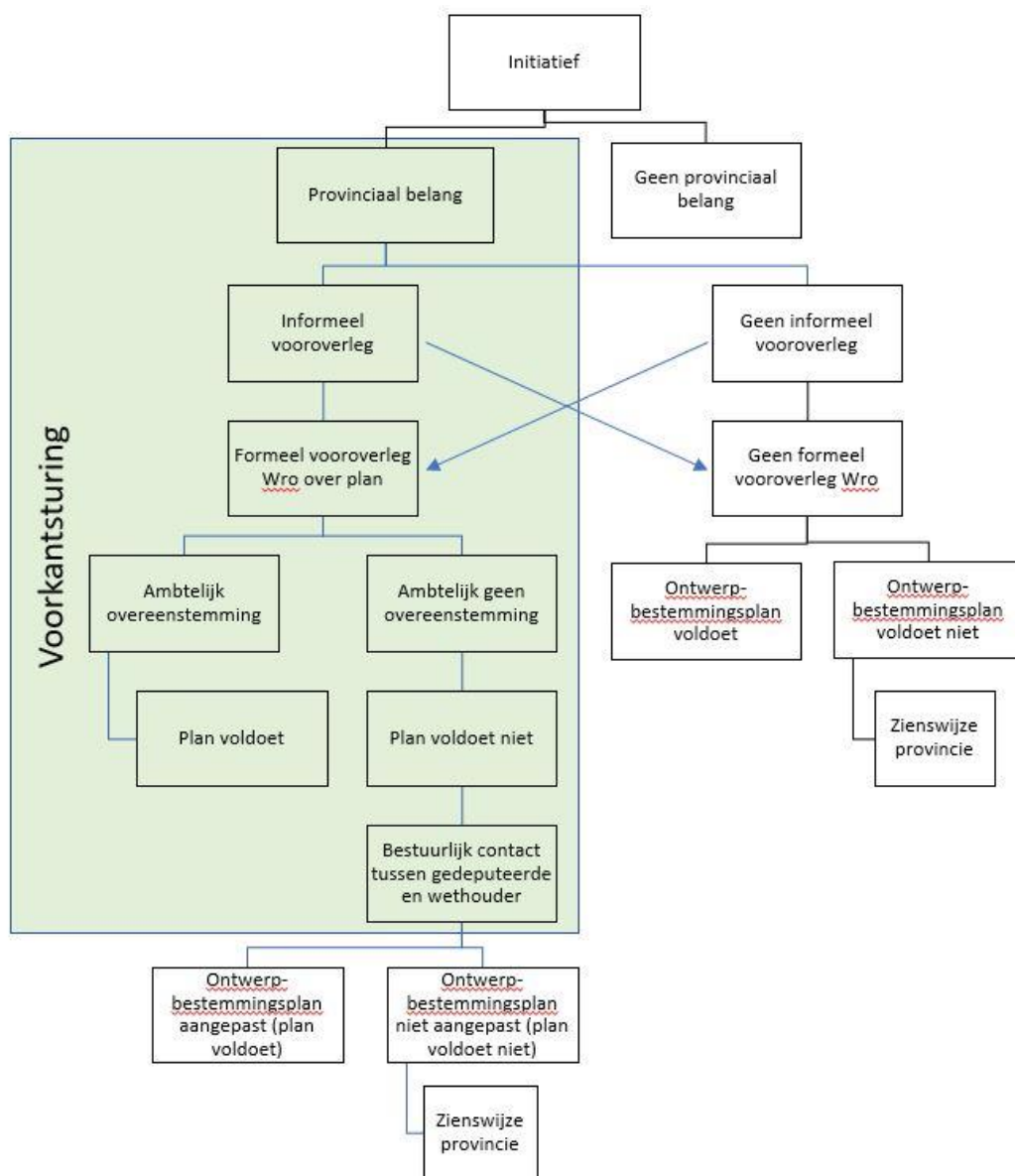
doorwerking van de provinciale belangen al voor het formele plantraject helder te krijgen. Deze instrumenten kunnen daarom als een 'stok achter de deur' worden gezien.

### Processchema voorbereiding ruimtelijk plan

Figuur 1 ( op de volgende pagina) visualiseert het proces van een initiatief waarvoor een ruimtelijk plan moet worden vastgesteld door het vaststellen of wijzigen van een bestemmingsplan of omgevingsvergunning (in schema: plan) en waar een provinciaal belang speelt. Alleen initiatieven of ontwikkelingen die een provinciaal belang raken hoeven besproken te worden met de provincie. Van gemeenten verwacht de provincie dat zij daarvoor het initiatief nemen. Het onderdeel voorkantsturing is in het schema groen gemarkeerd.

De reactieve aanwijzing is als instrument niet in het schema opgenomen omdat die geen onderdeel is van de voorbereiding, maar pas na de vaststelling van de gemeenteraad door de provincie kan worden ingezet. Omdat de provincie als doel heeft om reactieve aanwijzingen te voorkomen, lichten we na de toelichting op het schema het instrument 'reactieve aanwijzing' kort toe.

**Figuur 3: Schema proces voorbereiding ruimtelijk plan**



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

**Voorkantsturing: (Periodiek) informeel vooroverleg met gemeenten**

De accounthouders voeren periodiek overleg met gemeenten en hebben zo nodig ook tussentijds contact. In de overleggen komen concrete plannen aan de orde, maar ook algemene onderwerpen zoals de invoering van de Omgevingswet en veranderingen in de provinciale Omgevingsverordening. Vooroverleg over ruimtelijke plannen vindt in principe ambtelijk plaats. Soms wordt in het informele voortraject duidelijk dat er te weinig rekening wordt gehouden met provinciale belangen.

Vooroverleg over ruimtelijke plannen vindt in principe ambtelijk plaats. Voor het geval beleidsmedewerkers van de provincie en gemeente er in overleg met elkaar niet

uitkomen, heeft de provincie een opschalingsmodel. Dit betekent dat wanneer provincie en gemeente niet op in lijn zitten na aantal keer over een onderwerp te hebben gesproken, wordt besloten dat het plan op managementniveau besproken moet worden. Indien het management er vervolgens niet uitkomt wordt het bestuurlijk opgeschaald en wordt op managementniveau afgesproken hoe er naar beide bestuurders wordt gegaan. De gedeputeerde en wethouder gaan vervolgens met elkaar om tafel om het discussiepunt te bespreken, knopen door te hakken en afspraken te maken. De provincie wil op deze manier werken via een positief werkmodel vanuit het principe 'hard op de inhoud, zacht op de relatie'. Door deze werkwijze moet de relatie goed blijven, ook al is men het op verschillende niveau oneens. Voor wat betreft de ruimtelijke ordening kan dit betekenen dat tot aan de Raad van State het inhoudelijk meningsverschil stand blijft houden, terwijl in onderling overleg goede afspraken zijn gemaakt.<sup>28</sup>

Een casus wordt ook bestuurlijk wanneer over een ontwerp-bestemmingsplan niet vooraf ambtelijk overleg met de provincie is geweest, terwijl er wel provinciale belangen in het geding zijn en deze niet voldoende zijn meegewogen. Dit zijn uitzonderingsgevallen.

Hoe deze overleggen in de praktijk worden gevoerd komt in paragraaf 3.2. aan de orde.

### Formeel vooroverleg

Met de inwerkingtreding van de Wro in 2008 is de goedkeuring van bestemmingsplannen door provincies vervallen. Daarmee is ook de wijze waarop provincies overleg voeren met gemeenten over ruimtelijke plannen veranderd. De Wro en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) stellen dat bij de voorbereiding van een ruimtelijk plan zogenoemd formeel overleg moet plaatsvinden wanneer er provinciale belangen in het geding zijn. In geval van gemeentelijke ruimtelijke plannen betekent dit dat gemeenten met provincie verplicht overleg moeten voeren over voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen.

Voor het formele overleg kunnen gemeenten via de website voorontwerp-bestemmingsplannen indienen. Deze komen binnen bij de front-office van de provincie. Dit is de plek waar de plannen en visies binnenkomen en worden geadministreerd. De front-office bekijkt of plannen een provinciaal belang raken. Op deze manier is er een overzicht welke plannen gemeenten hebben aangeleverd en wie over welk plan adviseert. De front-office zorgt ervoor dat de gemeenten die ontwerpplannen en gewijzigd vastgestelde plannen aanbieden op korte termijn een reactie terugkrijgen.

<sup>28</sup> Provincie Overijssel (2013). Ambtelijke notitie 'Aan de voorkant kan je sturen. Over voorkantsturing en samenwerking met gemeenten in Overijssel'.

Afgelopen vier jaren is over er per jaar formeel vooroverleg geweest over tussen de 200 en 300 plannen:

- 2018 216 plannen
- 2019 250 plannen
- 2020 233 plannen
- 2021 265 plannen<sup>29</sup>

De accounthouders zorgen ervoor dat dit proces goed verloopt en adviseren gemeenten ook over de weging van het provinciale belang. De accounthouder is door de reguliere gesprekken met de gemeente vaak al op de hoogte van de inhoud van het plan. Het plan wordt ingedeeld op basis van complexiteit: een eenvoudig plan krijgt direct reactie, een complexer plan wordt binnen de eenheid afgestemd, een nog complexer plan wordt afgestemd met andere eenheden. Hoe meer verschillende belangen samenkomen, hoe complexer een plan wordt. Als er wordt opgeschaald en bestuurders betrokken worden zijn dat ook vrijwel altijd plannen die vallen in de meest complexe categorie.

Het aantal plannen in de meest complexe categorie was (indicatief):

- 2018 96 plannen
- 2019 119 plannen
- 2020 95 plannen
- 2021 82 plannen<sup>30</sup>

De provincie houdt een uitzonderingenlijst bij voor plannen die geen reactie behoeven, bijvoorbeeld omdat het een erg kleinschalig plan betreft en de impact van het plan daardoor beperkt is.

### Contact tussen gedeputeerde en wethouder voorafgaand aan een zienswijze

Voor het indienen van een zienswijze wordt een ambtelijk advies gemaakt dat in het portefeuille-overleg met gedeputeerden wordt besproken. GS nemen een besluit over het al dan niet indienen van een zienswijze. Wanneer er een zienswijze door de provincie wordt ingediend, heeft een gedeputeerde altijd eerst contact met de wethouder.

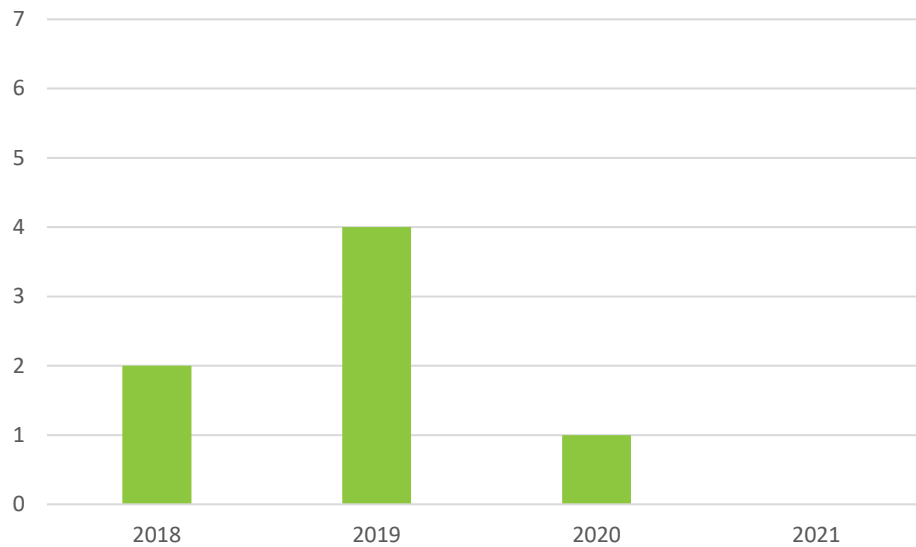
### Indienen zienswijze wanneer (bestemmings)plan niet voldoet

Wanneer burgemeester en wethouders het ontwerpbesluit en het ontwerpbestemmingsplan ter inzage leggen kan iedereen, dus ook de provincie, zienswijzen, bij het ontwerpbesluit indienen. De provincie kan hier gebruik van maken wanneer, ondanks het vooroverleg of door het ontbreken van vooroverleg, het provinciaal belang onvoldoende wordt behartigd in een gemeentelijk ruimtelijk plan.

De reactie van Burgemeester en wethouders op de zienswijzen wordt onderdeel van de motivering van het bestemmingsplan. Vervolgens kan de gemeenteraad de zienswijzen, en de beantwoording daarvan, meewegen bij de vaststelling van het bestemmingsplan.

<sup>29</sup> Provincie Overijssel, antwoord op schriftelijke vragen Rekenkamer 17 februari 2022.

<sup>30</sup> Provincie Overijssel, antwoord op schriftelijke vragen Rekenkamer 25 februari 2022.

**Figuur 4:** Aantal zienswijzen door de provincie per februari 2022

Bron: Provincie Overijssel overzicht Zienswijzen (februari 2022)

### Reactieve aanwijzing

Met een reactieve aanwijzing kan de provincie voorkomen dat een (deel van een) gemeentelijk bestemmingsplan of een omgevingsvergunning die een afwijking van een bestemmingsplan regelt, in werking treedt. De provincie kan een reactieve aanwijzing geven wanneer zij bezwaren heeft tegen een deel van het vastgestelde bestemmingsplan of als zij de geldende bestemming wil handhaven. Vervolgens moet de gemeente binnen een bepaalde termijn een bestemmingsplan vaststellen conform de reactieve aanwijzing. GS kunnen alleen gebruik maken van deze bevoegdheid wanneer zij eerder een zienswijze tegen het bestemmingsplan hebben ingediend en deze zienswijze niet (volledig) is overgenomen. De reactieve aanwijzing is vormvrij. GS moeten wel aannemelijk maken dat er sprake is van een provinciaal belang, dat er een noodzaak is om een reactieve aanwijzing te geven om dit belang te behartigen en ook waarom de behartiging van dit provinciale belang niet met andere Wro-bevoegdheden zoals overleg of het inbrengen van zienswijzen kon worden bereikt. De provincie Overijssel heeft sinds 2014 één reactieve aanwijzing gegeven. Dat gebeurde in 2020.<sup>31</sup>

## 3.2 Werkwijze voorkantsturing

In het document – Sturen en samenwerken onder de nieuwe Wro (2008) is de provinciale bestuursfilosofie op basis van de Wro weergegeven. Voor de provincie Overijssel is het uitgangspunt dat gemeenten primair de instantie zijn die in bestemmingsplannen de gewenste goede ruimtelijke ordening juridisch vastleggen. Daarbij gaat de provincie er vanuit dat de gemeenten rekening zullen houden met het provinciale belang. Door middel van voorkantsturing zal de provincie tijdig helder maken

<sup>31</sup> Ruimtelijkeplannen.nl & Provincie Overijssel overzicht zienswijzen februari 2022.



op welke wijze volgens haar rekening moet worden gehouden met dat provinciale belang. Als overleg niet leidt tot het veiligstellen van het provinciaal belang, zal de provincie haar juridisch instrumentarium inzetten.

In de Omgevingsverordening staat dat bij het realiseren van het provinciaal belang het accent ligt op samenwerking, overleg en voorkantsturing. De verordening is dus één van de instrumenten ter realisatie van het provinciaal belang. Maar ook de andere instrumenten zoals (prestatie-)afspraken, gebiedsontwikkeling, subsidies en fondsen en kennis verwerven en delen kunnen bijdragen aan het realiseren van de provinciale ambities.<sup>32</sup>

### Principes voorkantsturing

De werkwijze van voorkantsturing is vastgelegd in een ambtelijke notitie. Aan de werkwijze van de provincie in de ruimtelijke ordening ligt een viertal principes ten grondslag. Dit zijn:

- Voorkantsturing;
- Samenwerking;
- Integrerend werken en
- Opschaling.<sup>33</sup>

Onder voorkantsturing verstaat de provincie het aan de voorkant van ruimtelijke processen om de tafel zitten met gemeenten om visies en plannen te bespreken. Dit betekent dat provincie en gemeente tijdens het informele proces met elkaar praten over de inhoud van de visie of het plan en op dat moment nog voldoende kunnen sturen op de provinciale belangen zoals vastgelegd in de Omgevingsvisie en –verordening. In de formele procedure is hiervoor vaak geen ruimte meer en heeft de provincie alleen nog de mogelijkheid om in te grijpen via het ruimtelijke instrumentarium van zienswijze en reactieve aanwijzing. Door voorkantsturing wil de provincie een toezichtsrelatie tussen provincie en gemeente voorkomen. Bovendien ontstaat er minder bestuurlijke drukte, doordat er eerst ambtelijk gesprekken worden gevoerd.<sup>34</sup>

In voorkantsturing worden niet alleen concrete plannen besproken, maar wordt ook gesproken op het niveau van ‘ambities en ideeën’. Met daarbij vaak ook de inbreng van kennis, netwerk en expertise (en soms geld om bijvoorbeeld een onderzoek mede te financieren). Vanuit die ambities en ideeën wordt dan weer samen gewerkt naar concrete plannen.<sup>35</sup>

### Van voorkantsturing naar voorkantsamenwerking

De provincie beschrijft dat de samenwerking vooral op basis van gelijkwaardigheid plaatsvindt waarin partners aan de voorkant worden meegenomen in de visie van de provincie. De provincie heeft erop ingezet van ‘voorkantsturing’ steeds meer ‘voorkantsamenwerking’ te maken. Voorheen waren er twee teams (Twente en West)

<sup>32</sup> Geconsolideerde Omgevingsverordening 2017.

<sup>33</sup> Provincie Overijssel (2013). Ambtelijke notitie ‘Aan de voorkant kan je sturen. Over voorkantsturing en samenwerking met gemeenten in Overijssel’.

<sup>34</sup> Provincie Overijssel (2013). Ambtelijke notitie ‘Aan de voorkant kan je sturen. Over voorkantsturing en samenwerking met gemeenten in Overijssel’.

<sup>35</sup> Provincie Overijssel, ambtelijk wederhoorreactie maart 2022.

die in hoofdzaak bezig waren met de toetsing van bestemmingsplannen. Dit heeft de provincie steeds verder doorontwikkeld. Er is niet alleen overleg over bestemmingsplannen, maar ook periodiek overleg met gemeenten die veel breder ingestoken zijn en een meer strategische / lange termijn insteek hebben. Elke zes weken heeft een provinciaal accounthouder een dergelijk ruimtelijk gesprek met de afzonderlijke Overijsselse gemeenten. De meeste gemeenten die we voor dit onderzoek spraken herkenden de trend dat er meer sprake is van voorkantsamenwerking dan van voorkantsturing. Daarbij ligt de nadruk op voorkantsamenwerking waarin kansen in een breder spectrum dan alleen één plan worden gezien.<sup>36</sup>

### Integrerend werken

De provincie wil integrerend werken. Belangrijk is om de opgave voorop te zetten en af te wegen: is dit een integrale of sectorale opgave? Bij een integrale opgave moeten alle provinciale belangen worden afgewogen tot elkaar en leiden tot één advies. Het advies moet een cocreatie van provinciale medewerkers zijn, die vervolgens met één mond kunnen spreken. Belangrijk hierin is om verbindingen te leggen en snel te schakelen tussen de verschillende belangen om tot een oplossing of advies te komen. Het vraagt van sectorale beleidsvelden om verder te denken dan het eigen beleidsterrein. Integrerend werken is meer dan 'afstemmen met', of het vragen om een paraaf. Het vraagt om een actieve houding en een open vizier.<sup>37</sup>

### Rol accounthouders bij voorkantsturing

Bij de provincie werkt een team met accounthouders die de overleggen met de gemeenten voeren over ruimtelijke plannen. Begin 2022 werken bij de provincie zes accounthouders voor gemeenten en één voor de waterschappen. De accounthouders hebben hun eigen werkgebied waaronder de 25 gemeenten zijn verdeeld. Er zijn drie accounthouders in West-Overijssel en drie in Twente. De accounthouder is aanspreekpunt voor de gemeenten waarvoor zij verantwoordelijk zijn. De accounthouders hebben onder andere onderling contact in een ruimtelijk teamoverleg.

Hoe en wanneer gemeenten naast de reguliere overleggen contact zoeken over plannen is wisselend. In de praktijk is er met de ene gemeente intensiever contact dan met de andere. Dat hangt van verschillende factoren af, bijvoorbeeld van het karakter en de houding van een gemeente. Er zijn gemeenten die je kan typeren als zelfbewust en gesloten en ook gemeenten die meer open zijn. Een andere factor is de grootte van een gemeente en de beschikbare capaciteit. Ook de aanwezigheid van bijvoorbeeld een nationaal landschap, waardoor er vaker sprake is van provinciale belangen, speelt een rol in de intensiteit van contacten. Tenslotte zijn ook de contactpersonen van gemeente en provincie een factor. Het helpt als de contactpersonen er lange tijd zitten, de juiste capaciteiten hebben en onderling een 'klik' hebben.

De accounthouder heeft drie rollen:

- relatiebeheerder: daarbij is het ook belangrijk om duidelijk te krijgen waar gemeenten en provincie het niet over eens zijn, dat schept duidelijkheid.

<sup>36</sup> Provinciaal interview

<sup>37</sup> Provincie Overijssel (2013). Ambtelijke notitie 'Aan de voorkant kan je sturen. Over voorkantsturing en samenwerking met gemeenten in Overijssel'.

- procesbegeleider: welke stappen moeten in welke volgorde worden gezet, wie moet met wie spreken etc.
- inhoudelijke rol: de accounthouder als generalist die van alles een beetje weet en er voor zorgen dat de inhoud bij elkaar komt.<sup>38</sup>

Een accounthouder moet in haar rol met één been binnen de gemeenten (extern) en één been in de provinciale organisatie (intern) staan. Accounthouders signaleren en verkennen ruimtelijke ontwikkelingen en geven aan op die manier goed te weten wat er speelt in de gemeenten. Accounthouders verbinden aan de voorkant de provinciale belangen en opgaven uit de Omgevingsvisie aan lokale ruimtelijke ontwikkelingen en plannen. Daarnaast vormen zij de verbindende schakel tussen intersectorale belangen en opgaven binnen de provincie. De provincie beschrijft dat bij ambtenaren een houding past die aansluit op de werkwijze van voorkantsturing. Gericht op samenwerking en integrerend werken. Dit vraagt om een open proactieve houding gebaseerd op vertrouwen. Ook moeten accounthouders snel durven op te schalen.<sup>39</sup> Bij subsidies kunnen de accounthouders een belangrijke functie vervullen door gemeenten te wijzen op mogelijkheden en verbindingen binnen de organisatie te leggen.

De accounthouder hoeft niet altijd 'de lead' te hebben. Dat kan vanuit de provincie ook een inhoudelijk betrokken collega zijn. Specialisten adviseren op de inhoud van ruimtelijke visies en plannen, zoals op landelijk en stedelijk gebied, water, wonen, digitalisering en juridische kwesties waar zij meer inhoudelijke kennis hebben dan de accounthouders die generalist zijn.

In het doorontwikkelen van voorkantsamenwerking kunnen ook nog stappen in de organisatie gezet worden, zo wordt in interviews aangegeven. Daarbij worden als voorbeelden genoemd het inrichten van de interne provinciale organisatie en meer gebiedsgericht werken in plaats van een meer sectorale aanpak. Opgaven moeten steeds meer in samenhang gezien worden. Dit kan binnen de provincie nog meer georganiseerd worden en dat heeft ook invloed op de organisatie van voorkantsamenwerking.<sup>40</sup>

### Intern beraad

Wanneer medewerkers van de provincie te maken hebben met een complexe casus met een ruimtesbeslag waarbij meerdere provinciale belangen, doelen en/of ambities samen vallen en met elkaar botsen, dan kan die behandeld worden in een 'intern beraad'. Het intern beraad wordt incidenteel gebruikt voor de meest complexe gevallen. Bij het intern beraad brengen de verschillende specialisten binnen de provinciale organisatie vanuit hun invalshoek de verschillende belangen in. Het doel is om op deze manier tot een integraal afwogen provinciaal standpunt te komen. Het intern beraad is een relatief nieuw instrument waar de ene accounthouder wel gebruik van heeft gemaakt en de ander nog niet.<sup>41</sup> Sinds 2019 is het intern beraad 29 keer georganiseerd: 3 keer in 2019, 14 keer in 2020 en 12 keer in 2021.<sup>42</sup>

<sup>38</sup> Ambtelijk interview provincie Overijssel en interviews met gemeenten.

<sup>39</sup> Provincie Overijssel (2013). Ambtelijke notitie 'Aan de voorkant kan je sturen. Over voorkantsturing en samenwerking met gemeenten in Overijssel'.

<sup>40</sup> Ambtelijk interview provincie Overijssel en gemeenten.

<sup>41</sup> Ambtelijke interviews provincie Overijssel.

<sup>42</sup> Provincie Overijssel, antwoord op schriftelijke vragen Rekenkamer 17 februari 2022.

Buiten dit interne provinciale overleg zijn er in Overijssel op initiatief van gemeenten enkele Omgevingstafels waarbij vanuit de eigen discipline verschillende belangen ingebracht worden door verschillende organisaties zoals gemeenten, GGD, Omgevingsdiensten, provincie etc. In Overijssel hebben op dit moment twee gemeenten een Omgevingstafel.

### Ambtelijk – bestuurlijk samenspel bij de provincie

Ambtelijk is er geregeld contact met de verantwoordelijk gedeputeerde. Zo wordt de gedeputeerde wekelijks bijgepraat over een attentielijst die ambtelijk wordt bijgehouden.<sup>43</sup> Op deze lijst staan projecten die potentieel bestuurlijke betrokkenheid zullen vragen. De attentielijst wordt geregeld bijgewerkt. De gedeputeerde is op deze manier op de hoogte van wat er speelt bij de accounthouders en al aangehaakt op het moment dat er bij een project opgeschaald wordt. Ambtelijk worden deze contacten gebruikt om alvast een beeld te krijgen van de visie van GS.

### Ruimtelijke overleggen

De provincie heeft één keer in de 6 tot 8 weken ruimtelijk overleg met een gemeente. In de overleggen worden alle ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving met een provinciaal belang besproken. Dat kunnen specifieke plannen zijn of bredere ontwikkelingen. Ook kunnen bijvoorbeeld de Omgevingsvisie en -verordening en de Omgevingswet op de agenda staan. Daarnaast wordt het ruimtelijk overleg soms benut als themaoverleg om kennis en mensen voor één thema (bijvoorbeeld wonen of waterveiligheid) te verbinden.

Wat er in een ruimtelijk overleg op de planning staat, bepalen provincie en gemeenten gezamenlijk. Per overleg en per gemeente verschilt het hoeveel collega's er naast beide accounthouders aansluiten. Naast de reguliere ruimtelijke overleggen hebben provincie en gemeente geregeld contact over zaken die zich in de tussentijd voordoen. Voor specifieke projecten worden waar nodig afzonderlijke overleggen gepland. Wanneer er intensief overleg is tussen gemeenten en provincie gaat dat vaak over de landschappelijke en ecologische inpassing van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Bij binnenstedelijke ontwikkelingen is de provincie minder betrokken.

Initiatiefnemers nemen soms zelf rechtstreeks contact op met de provincie wanneer die op de hoogte is van de rol van de provincie bij ruimtelijke plannen waarbij een provinciaal belang speelt. De provincie heeft dan rechtstreeks overleg met de initiatiefnemer, maar er wordt gestreefd om ook een vertegenwoordiger van de gemeente bij het overleg te betrekken.

Er zijn geen afspraken over de verslaglegging van de overleggen tussen gemeenten en provincie. In de sommige gevallen wordt een verslag gemaakt, waarvan de vorm verschilt. Soms worden er afspraken vastgelegd in de vorm van een actiepuntenlijst. Van niet alle ruimtelijke overleggen en andere contacten worden verslagen gemaakt. Er wordt toegelicht dat een reden hiervoor is dat deze vaak informeel zijn.

<sup>43</sup> Ambtelijke interviews provincie Overijssel.

### Relatie tussen provincie en gemeente

Een goede relatie met gemeenten waarbij beide partijen elkaar vertrouwen, is belangrijk voor het slagen van voorkantsturing. Accounthouders zetten zich in deze vertrouwensband op te bouwen. Dit is volgens de accounthouders een voorwaarde om het provinciale standpunt goed over te brengen. In de meeste gevallen verlopen de contacten met gemeenten goed, zo wordt door beide ambtelijk aangegeven. Zowel provincie als gemeenten vinden de contacten waardevol. Een belangrijk deel van die contacten is informeel. Gemeenten noemen de houding van de provincie vaak proactief en vinden de inbreng van de provincie over het algemeen nuttig. De provincie biedt bij sommige projecten ondersteuning bij het ontwikkelen van plannen door inbreng van kennis of geld voor onderzoek.

Belangrijk in dit contact zijn de houding van de ambtenaren aan beide kanten. Voorkantsamenwerking is nadrukkelijk mensenwerk waarbij een goede klik helpt. Ook is de aard van een gemeente van invloed op het contact. Afhankelijk daarvan is het contact met de ene gemeente intensiever dan de ander. Ook zijn er gemeenten waarmee het contact minder soepel loopt. Dit zijn uitzonderingen. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren omdat de onderlinge relatie verslechtert omdat provincie en gemeente in een project tegenover elkaar komen te staan en een zienswijze of reactieve aanwijzing ingediend wordt. Meestal is het echter zo dat wanneer een gemeente en provincie het niet eens zijn, dit niet direct gevolgen heeft voor de onderlinge verstandhouding. Als wordt vastgesteld dat ambtenaren inhoudelijk niet tot hetzelfde standpunt te komen wordt er vaak opgeschaald en worden op management of bestuurlijk niveau knopen doorgehakt. Over het algemeen komen gemeente en provincie er in samenwerking op ambtelijk niveau uit.

Om een beeld van een gemeente niet alleen 'in het hoofd' te hebben, is er van alle gemeenten een zogenoemd 'Beeld' opgesteld. Op enkele A4'tjes staat de gebiedskennis bij elkaar. Dit beeld kan in ambtelijke en bestuurlijke gesprekken ter ondersteuning gebruikt worden.

Onderbezetting bij gemeenten heeft effect op de relatie tussen gemeente en provincie. Er gaan veel gemeentelijke ambtenaren met pensioen en het blijkt om lastig nieuwe mensen te vinden. Er wordt daardoor ook veel uitbesteed. Dit heeft consequenties voor de continuïteit van het werk van en de onderlinge contacten. Wanneer dit zich voordoet delen de accounthouders deze zorg met het gemeentelijke aanspreekpunt.

# Bijlage 1: Bronnen

## Algemene documenten

- Koolen in Tijdschrift voor Bouwrecht (juli 2015). Instructieregels in de provinciale verordening: overspelen de provincies hun ruimtelijke ordeningshand?
- Minister Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Kamerbrief Invoering Omgevingswet (1 februari 2022).
- VNG (juli 2020). Het kraakt en het piept in het fysieke domein, onderzoek naar de uitvoeringskracht van gemeenten in het fysieke domein.
- PBL (april 2021). Wonen na de verkiezingen.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2021). Grote opgaven in een beperkte ruimte.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2021). Geef richting, maak ruimte!

## Documenten provincie Overijssel

- Provincie Overijssel (2008). Sturen en samenwerken onder de Wro/lentedocument (PS2008-124).
- Provincie Overijssel (2010). Werkboek kwaliteitsimpuls groene omgeving.
- Provincie Overijssel (2013). Ambtelijke notitie 'Aan de voorkant kan je sturen. Over voorkantsturing en samenwerking met gemeenten in Overijssel.
- Provincie Overijssel. (Geconsolideerde) Omgevingsvisie 2017 en verordening 2017. (Na vastgestelde actualisatie december 2021).
- Provincie Overijssel (april 2020). Handreiking zonnevelden.
- Provincie Overijssel (september 2020). Statenbrief Ontwikkeling energiegebied Uithofsweg e.o. in Staphorst.
- Provincie Overijssel (februari 2021). Statenvoorstel Omgevingsvisie: opmaat naar beleid.
- Provincie Overijssel (oktober 2021). Statenbrief gespreksnotitie perspectieven voor Overijssel en voorkeurspakket GS.
- Provincie Overijssel (november 2021). Statenbrief wegwijzer actualisatietrajecten Omgevingsvisie en Omgevingsverordening.
- Provincie Overijssel (november 2021). Statenvoorstel gewijzigde vaststelling actualisatie Omgevingsvisie en Omgevingsverordening 2021.
- Provincie Overijssel (januari 2022). Vervolg nieuwe Omgevingsvisie.
- Provincie Overijssel (februari 2022). Overzicht zienswijzen.

- Motie voorkeursperspectief (november 2021).

### Websites

[www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl)

### Interviews

- Mw. M. van Haaf, gedeputeerde provincie Overijssel
- Dhr. A. Gijsendorffer, teamleider realisatie
- Mw. A. Dannenberg, accounthouder provincie Overijssel
- Dhr. J. Bakhuis, accounthouder provincie Overijssel
- Dhr. R. Jonkhans, accounthouder provincie Overijssel
- Dhr. M. van Rees, wethouder gemeente Almelo
- Dhr. M. Scheringa, wethouder gemeente Steenwijkerland
- Dhr. R. Kok, strategisch beleidsadviseur gemeente Zwartewaterland
- Mw. I. Westhoff, projectleider gebiedsontwikkeling gemeente Zwartewaterland
- Dhr. J. van den Berg, coördinator ruimtelijke ordening gemeente Staphorst
- Mw. M. Metternich, beleidsmedewerker gemeente Haaksbergen
- Dhr. H. Heukels, beleidsmedewerker gemeente Haaksbergen