



Rekenkamer
OOST-NEDERLAND

Schipperen en sturen in de ruimte

Provinciale voorkantsturing bij ruimtelijke plannen in
Gelderland en Overijssel

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, de heer T. Schaaf, MSc, MA en de heer dr. M.J.E.M. van Dam.

Rekenkamer Oost-Nederland
Achter de Muren Zandpoort 6
7411 GE Deventer
Telefoon: 0570 – 66 58 00
info@rekenkameroost.nl
www.rekenkameroost.nl
Twitter: @RekenkamerOost

De foto is afkomstig van www.ruimtelijkeplannen.nl

Schipperen en sturen in de ruimte

Provinciale voorkantsturing bij ruimtelijke plannen in
Gelderland en Overijssel

Deventer, mei 2022

Voorwoord

4

Schipperen en sturen in de ruimte

Schipperen betekent naar omstandigheden handelen, geven en nemen, niet op zijn stuk staan. Het woord vindt zijn oorsprong bij de schipper die zijn zeemanschap moet gebruiken naar de omstandigheden van weer en wind. Nu liggen de provincie Gelderland en Overijssel niet aan zee maar van schipperen met ruimte is zeker sprake. De ambities op het gebied van wonen, natuur, water, klimaat, energie, etc. vragen allemaal om ruimte. Door slimme combinaties kunnen meerdere ambities op één plek gerealiseerd worden en tegelijkertijd wordt het steeds duidelijker dat er keuzes nodig zijn. Keuzes die pijn kunnen doen omdat niet alles kan. De provincies hebben te maken met een complexe ruimtelijke ordening en hebben al hun stuurmanskunsten nodig om ambities te realiseren.

De afgelopen jaren hebben de provincies Gelderland en Overijssel ervaring opgedaan als het gaat om schipperen en sturen in de ruimte. In een zo vroeg mogelijk stadium gaan ambtenaren van de provincies namelijk in gesprek met gemeenten over de ruimtelijke plannen die er zijn. In Overijssel wordt dat voorkantsamenwerking genoemd en Gelderland spreekt van planbegeleiding. Beide komt neer op een vorm van sturing aan de voorkant. Op die manier kunnen zij er voor zorgen dat plannen binnen de kaders passen of zelfs meerdere (provinciale) doelen dienen. Uit ons onderzoek blijkt dat dit proces over het algemeen naar tevredenheid van zowel de provincies als gemeenten verloopt. Alleen de effectiviteitsvraag hebben we niet kunnen beantwoorden. De redenen hiervoor leest u in dit rapport.

De kaders voor ruimtelijke ontwikkelingen worden gesteld door Provinciale Staten (PS). Voor dit onderzoek hebben we dan ook gesproken met enkele Statenleden en onze beelden teruggelegd. Hierbij werd ons duidelijk dat er Statenleden zijn die bij hun eigen rol en positie een soort ongemak voelen maar dat er ook Statenleden zijn voor wie dat niet geldt. In het laatste hoofdstuk van dit rapport geven we onze beschouwing op de rol van PS. We benoemen een vijftal knelpunten en een mogelijke oplossingsrichting, bedoeld om het gesprek over de rol en positie van PS bij ruimtelijke ontwikkelingen te ondersteunen. Een gesprek dat overigens al gestart is: Overijssel werkt aan een nieuwe Omgevingsvisie en PS Gelderland heeft een koers gericht op de ruimte en leefomgeving vastgesteld.

Dit onderzoek is voor belangrijk deel uitgevoerd ten tijde van strenge coronamaatregelen. Veel interviews waren nodig en zijn digitaal gehouden. Dit heeft waardevolle informatie opgeleverd. Wij danken iedereen voor zijn/haar bereidheid om mee te werken.

Namens de Rekenkamer Oost-Nederland,

Michael Mekel
Voorzitter

Suzan Mathijssen
Secretaris-directeur

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
1 Over dit onderzoek	7
1.1 Aanleiding voor het onderzoek.....	7
1.2 Achtergrond	8
1.3 Opbouw van het rapport.....	9
2 Werking voorkantsturing in de praktijk	10
2.1 Hoofdconclusie en aanbevelingen	10
2.2 Werking voorkantsturing	11
2.2.1 Voorkantsturing functioneert in grote lijnen naar tevredenheid, maar de effectiviteit is moeilijk vast te stellen	11
2.2.2 Belangenafweging is gezamenlijke zoektocht	16
3 Beschouwing rol PS	19
3.1 Inleiding.....	19
3.2 Vijf knelpunten.....	20
3.2.1 Globale kaders met daarin nevensgeschikte belangen.....	20
3.2.2 Terughoudende opstelling PS bij sturing ruimtelijke ontwikkelingen	21
3.2.3 Informatiepositie PS schiet tekort	22
3.2.4 PS kunnen lobby op dossierniveau niet integraal beoordelen	23
3.2.5 Gewenste gelijkwaardigheid noopt tot beperkte sturing en veel ruimte voor GS.....	23
3.3 Hoe kan het beter?	24
3.4 Schematische weergave analyse rol PS.....	26
4 Reactie GS Gelderland en nawoord	28
4.1 Reactie GS Gelderland.....	28
4.2 Nawoord Rekenkamer naar aanleiding van reactie GS Gelderland.....	31
Bijlage 1: Bronnen.....	32

1 Over dit onderzoek

In dit eerste hoofdstuk schetsen we de aanleiding, achtergrond en focus van het onderzoek en geven we de opbouw van dit rapport weer.

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

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. De situatie in Overijssel en Gelderland is daarop geen uitzondering. De vele ruimteclaims komen als gevolg van functieveranderingen en gewenste ingrepen steeds meer met elkaar in aanraking.

Belangen zijn niet altijd gemeenschappelijk. Elke partij (provincie, gemeente, bedrijf, projectontwikkelaar, etc.) heeft een eigen opdracht, een eigen mandaat en wordt uiteindelijk op verschillende aspecten afgerekend. Maar de verschillen in belangen worden zichtbaar bij concrete plannen wanneer duidelijk wordt welke “prijs” ervoor betaald moet worden. Iedere bestuurder zal daarbij zijn eigen afweging maken. Overheden worden door de eigen volksvertegenwoordigers op hun beleidsdoelstellingen en resultaten aangesproken.

In verschillende van onze onderzoeken¹ kwam voorkantsturing bij ruimtelijke plannen naar voren als een manier waarop de provincies hun belangen behartigen in het ruimtelijk domein. Naar de werking en waarde van het instrument voorkantsturing hadden we echter nog geen onderzoek gedaan. In dit onderzoek willen we kijken hoe de provincies invulling geven aan voorkantsturing bij ruimtelijke plannen, of dit bijdraagt

¹ Het gaat hierbij bijvoorbeeld om ons onderzoek naar de rol van de provincie bij wonen (2018), grondwaterbescherming (2019), natuurcompensatie Overijssel (2019) en leegstand (2022).

aan het behartigen van provinciale belangen, hoe omgegaan wordt met ruimtelijke dilemma's en op welke wijze PS daarbij betrokken zijn.

1.2 Achtergrond

De huidige Wro en de nieuwe Omgevingswet leggen de primaire verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ordening bij gemeenten. Bemoeyenis 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. Op onderdelen is dit ook wettelijk aan de provincie opgedragen, zoals bij grondwaterbescherming en het aanwijzen van het Natuur Netwerk Nederland. Hiervoor moeten vooraf kaders worden gesteld door provincies. Op provinciaal niveau gebeurt dat door middel van Omgevingsvisie en -verordening. PS stellen die vast. GS hebben de taak om er voor te zorgen dat deze provinciale belangen ook daadwerkelijk doorwerken in structuurvisies, bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen van gemeenten.

Jaarlijks dienen gemeenten enkele honderden ruimtelijke plannen (structuurvisies, bestemmingsplannen, omgevingsplannen) bij de provincie in. Door vroegtijdig te overleggen met gemeenten beogen de provincies in een zo vroeg mogelijk stadium helderheid te scheppen over de ruimte voor een initiatief of plan. In dit onderzoek gebruiken wij daarvoor de term voorkantsturing. Sturen doen de provincies op basis van de provinciale belangen die vastgelegd zijn in de Omgevingsvisie en -verordening. Formele procedures, zoals het indienen van zienswijzen of reactieve aanwijzingen, proberen provincies te voorkomen. Een centraal onderdeel van de voorkantsturing is (informeel) overleg dat erop is gericht om, vóór de start van het formele planproces en het (juridische verplichte) formele vooroverleg, ervoor te zorgen dat een initiatief past binnen het provinciale beleid en mogelijk zelfs meer doelen dient. Per regio zijn provinciale functionarissen aangewezen die de contacten met de gemeenten onderhouden en het overleg voeren en coördineren. De provincie Overijssel spreekt over voorkantsamenwerking in plaats van sturing omdat zij de gelijkwaardigheid met gemeenten en waterschappen wil benadrukken. De provincie Gelderland spreekt in dit verband over vooroverleg of planbegeleiding.

1.3 Opbouw van het rapport

Hoofdstuk 2 bevat de conclusies en aanbevelingen gericht op voorkantsturing vanuit de ambtelijke organisatie en bestuurlijke betrokkenheid. We beginnen hoofdstuk 2 met onze hoofdconclusie en een overzicht van de aanbevelingen. In paragraaf 2.2 werken we de hoofdconclusie verder uit in deelconclusies. We gaan in op:

- Hoe de provincie in een vroeg stadium van de planvorming stuurt op de doorwerking van provinciale belangen in ruimtelijke plannen van gemeenten (paragraaf 2.2.1).
- Hoe de afweging van provinciale belangen in de praktijk plaatsvindt (paragraaf 2.2.2).

Hoofdstuk 3 bevat een beschouwing op de rol van PS bij voorkantsturing. Hoe sturen zij op ruimtelijke ontwikkelingen en plannen? Welke knelpunten doen zich daarbij voor en wat is daarvoor een oplossing?

De bevindingen die ten grondslag liggen aan de conclusies in deze bestuurlijke nota staan in de nota van bevindingen voor de beide provincies. Deze nota's van bevindingen zijn op onze website te raadplegen via deze [link](#). De bouwstenen voor hoofdstuk 3 komen uit bekeken PS-vergaderingen, documenten en interviews met statenleden, gedeputeerden en wethouders. Alle statenleden zijn uitgenodigd om te reflecteren op de beschouwingen. Hiervoor is op 16 maart in Gelderland en op 23 maart in Overijssel een bijeenkomst georganiseerd.

2 Werking voorkantsturing in de praktijk

In dit hoofdstuk staan de conclusies en aanbevelingen centraal uit het onderzoek naar de werking van voorkantsturing bij ruimtelijke plannen in Overijssel en Gelderland. We gaan hier in op de ambtelijke inzet en de rol die GS vervullen.

2.1 Hoofdconclusie en aanbevelingen

Het proces van voorkantsturing verloopt in grote lijnen naar tevredenheid van zowel provincies als gemeenten. Er is veel contact met gemeenten en de werkwijze van de provincie wordt meer ervaren als samenwerking dan als sturing. De effectiviteit van voorkantsturing is echter niet vast te stellen.

De weging van de verschillende belangen wordt door provincie en gemeenten ervaren als een zoektocht waarbij interpretatie van de kaders een belangrijke rol speelt.

In de volgende paragrafen wordt de hoofdconclusie in deelconclusies uitgewerkt. De aanbevelingen zijn daarbij in de tekst opgenomen. Hieronder volgen de aanbevelingen van hoofdstuk 2. De aanbevelingen over de rol in PS staan in hoofdstuk 3.

Aanbevelingen

1. PS verzoek GS duidelijker aan gemeenten te communiceren in welke fase de interne belangafweging van de provincie zich bevindt en wanneer een provinciaal standpunt definitief is.

Over het algemeen overheerst tevredenheid bij gemeenten over het proces van voorkantsturing. De kritische noten van gemeenten hadden vooral betrekking op onverwachte aanvullende eisen of het verschil van interpretatie van gemaakte afspraken.

2. PS verzoek GS een systematische dossieroverstijgende analyse te maken van gemaakte afwegingen en keuzen in afgehandelde plannen op basis waarvan PS kunnen bepalen of deze ruimtelijke ontwikkelingen de gewenste richting hebben. *Door een dergelijke analyse vast te leggen, krijgen de provincies meer inzicht in het effect dat alle individuele afwegingen samen hebben op het totale ruimtegebruik. Deze analyse kan ook gebruikt worden om PS te informeren over dit totaalbeeld.*
3. PS verzoek GS een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen.

2.2 Werking voorkantsturing

In deze paragraaf geven we onze conclusies over de werking van voorkantsturing en het wegen van verschillende belangen in de praktijk weer.

2.2.1 Voorkantsturing functioneert in grote lijnen naar tevredenheid, maar de effectiviteit is moeilijk vast te stellen

Het proces van voorkantsturing verloopt in grote lijnen naar tevredenheid van zowel provincies als gemeenten. Er is ambtelijk in een vroeg stadium van initiatieven contact met gemeenten en de houding van de provincies wordt als proactief en open ervaren. Bij de meeste projecten verloopt die samenwerking soepel en is er meer sprake van voorkantsamenwerking dan van voorkantsturing. Er wordt een aantal knelpunten benoemd, zoals een tekort aan ambtelijke capaciteit bij gemeenten en dat eisen van de provincies niet altijd duidelijk zijn. Ondanks de tevredenheid over het proces van voorkantsturing, is de effectiviteit van voorkantsturing bij ruimtelijke plannen moeilijk vast te stellen.

Tevredenheid over proces vooroverleg

De provincies Gelderland en Overijssel zetten in op samenwerking met gemeenten vroeg in het ruimtelijk proces, om zo hun provinciale belangen te kunnen borgen. Nog voor formele processen beginnen, willen de provincies door informeel overleg kunnen sturen op de provinciale belangen. Provincies en gemeenten zijn over het algemeen tevreden over de manier waarop dit vroege overleg verloopt en over de resultaten van de gemaakte afwegingen. Er is ambtelijk geregeld contact tussen provincie en gemeenten. Beiden weten elkaar te vinden via structurele overleggen over ruimtelijke ontwikkelingen en incidentele contact over concrete casussen wanneer dit nodig is. Zo zijn provincie en gemeenten meestal in vroeg stadium in gesprek wanneer dit nodig is voor concrete initiatieven. De inbreng van de provincie wordt daarbij door gemeenten gewaardeerd. Gemeenten typeren de houding van de provincie daarbij als proactief en

open. De provincies bieden naast de gesprekken ondersteuning bij het ontwikkelen van plannen door inbreng van kennis of geld voor onderzoek.

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 gesloten. Ruimtelijke plannen worden dan in een later stadium met de provincie gedeeld. Andere gemeenten zijn meer open. De gedachtewisseling over ruimtelijke plannen komt dan in een vroeger stadium tot stand. 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 ambtenaren van gemeente en provincie zelf een factor. Het helpt als de contactpersonen er lange tijd zitten, de juiste capaciteiten hebben en er onderling een 'klik' is.

Voorkantsturing in Gelderland en Overijssel

In de provincie Gelderland wordt bij het sturen op gemeentelijke ruimtelijke plannen de term 'planbegeleiding' gebruikt. De provincie Overijssel zet de laatste jaren in op 'voorkantsamenwerking' in plaats van voorkantsturing.

Er worden in het kader van de voorkantsturing structureel ambtelijke gesprekken gevoerd over actuele ruimtelijke ontwikkelingen en relevante casussen. In Overijssel (met 6 accounthouders voor in totaal 25 gemeenten) gebeurt dit vaker en meer gestructureerd dan in Gelderland (met 8 planbegeleiders en 51 gemeenten). In Overijssel spreekt een provinciale accounthouder elke 6 à 8 weken met iedere gemeente de ruimtelijke plannen en ontwikkelingen door. In Gelderland doet een planbegeleider dit tussen de 2 en 8 keer per jaar met iedere gemeente. In beide provincies worden soms verslagen van deze gesprekken vastgelegd, maar niet structureel.

Meer voorkantsamenwerking dan voorkantsturing

Zowel de provincie als de meeste gemeenten zien het proces meer als voorkantsamenwerking dan als voorkantsturing. In de meeste gevallen verloopt deze samenwerking soepel. Provincie en gemeente wegen de belangen af en komen samen tot overeenstemming. Daarbij wordt aangegeven dat een goede relatie tussen beide belangrijk is om het proces goed te laten verlopen. Dit maakt het voor de provincie ook makkelijker om ervoor te zorgen dat bij de initiatieven rekening wordt gehouden met de provinciale belangen.

Het overgrote deel van de plannen wordt op ambtelijk niveau afgehandeld. Soms zitten ambtenaren van provincie en een gemeente niet op één lijn. Als dit het geval is, wordt er opgeschaald naar management en bestuurlijk niveau.

Bestuurlijke betrokkenheid in Gelderland en Overijssel

In beide provincies komt het voor dat bij casussen wordt opgeschaald. Dit gebeurt bij een minderheid van de gevallen. De provincie Overijssel hanteert hiervoor een eigen opschalingsmodel dat ook bij gemeenten bekend is. Als er bestuurlijk wordt opgeschaald, is de gedeputeerde vaak al op de hoogte van een casus omdat er ambtelijk een lijst met potentieel bestuurlijk gevoelige projecten wordt bijgehouden. Deze wordt wekelijks met de gedeputeerde besproken.

Bij de provincie Gelderland is in de afgelopen jaren in ca. 5% van de gevallen bestuurlijk opgeschaald. In Gelderland zijn over opschaling geen afspraken vastgelegd. De gedeputeerde wordt vooral betrokken als er mogelijk een actie van hem/haar wordt verwacht. Bijvoorbeeld als er ambtelijk wordt voorgesteld om een zienswijze in te dienen.

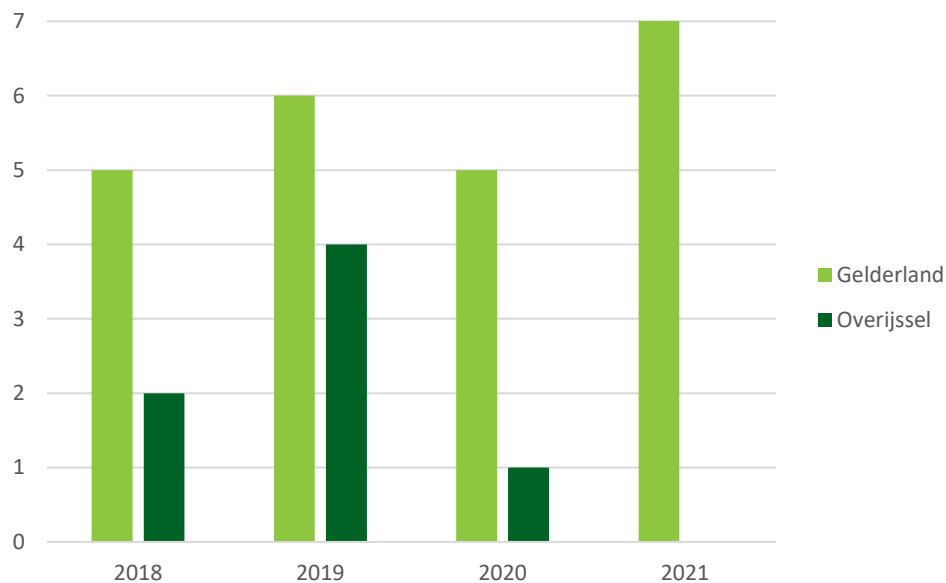
Knelpunten bij voorkantsturing

Wanneer er sprake is van kritiek van gemeenten op het handelen van de provincie bij de voorkantsturing dan heeft dat te maken met dat er:

- Fundamenteel verschil van mening is over de interpretatie van het provinciaal belang.
- Onduidelijkheid is over de status van gemaakte afspraken/toezeggingen.
- Gebrek aan personele capaciteit is bij gemeenten, waardoor processen langer duren dan gewenst.

Dat er geen overeenstemming is, kan verschillende oorzaken hebben. Het kan zijn dat ambtelijk wel overeenstemming is, maar dat de wethouder een ander standpunt inneemt, bijvoorbeeld vanwege de politieke lijn in de gemeenteraad. Ook kan het gebeuren dat provincie en gemeente ambtelijk niet op één lijn zitten. Door de tussenkomst van bestuurders ontstaat er ruimte om meer integraal naar een plan te kijken. Het inzetten van juridische instrumenten omdat provincie en gemeente in voorkantsturing geen overeenstemming hebben, komt in beide provincies weinig voor (zie figuur 1). Over het algemeen is het zo dat wanneer provincie en gemeente het oneens zijn, de onderlinge verhouding desondanks goed blijft. Soms zorgt een verschil van mening er echter ook voor dat de relatie hierdoor minder goed wordt en dit bemoeilijkt de voorkantsturing.

Figuur 1: Aantal zienswijzen per provincie per jaar



Bron: Provincie Gelderland en provincie Overijssel.

Een aandachtspunt dat gemeenten noemen is dat zij soms verrast zijn als later in het proces nog aanvullende of andere eisen worden gesteld door de provincie, bijvoorbeeld na een principebesluit van GS. De gemeenten geven aan dat de provincies dan later in het proces voorwaarden stelt die zij op dat moment niet meer verwachten. De indruk bij gemeenten bestaat dat de afdelingen bij de provincies niet altijd op een lijn zitten over de afweging van deze belangen en onvoldoende van elkaars standpunten op de hoogte zijn om deze tijdig in het proces in te brengen.

Een ander knelpunt is een gebrek aan capaciteit bij gemeenten. Voldoende kundige ambtenaren bij zowel provincie als gemeenten zijn een voorwaarde om op een gelijkwaardig niveau overleg te voeren over de afweging van belangen. In een enkel geval biedt de provincie ondersteuning aan de gemeente in de vorm van expertise.

Effectiviteit voorkantsturing moeilijk vast te stellen

Dat gemeenten en provincies over het algemeen tevreden zijn over voorkantsturing, zegt niet per definitie iets over de mate waarin de provincie invloed heeft op gemeentelijke plannen. Bepalen of voorkantsturing effectief is om tot de juiste ruimtelijke afweging te komen, blijkt niet goed mogelijk. Daarvoor zien we drie redenen:

1. Bij een ruimtelijk plan spelen er vaak meerdere provinciale belangen. Bepalen of de juiste afweging tussen die belangen gemaakt is, is niet mogelijk omdat die binnen een door PS aangegeven bandbreedte plaatsvindt. De kaders stellen bovendien het ene belang meestal niet boven het andere, waardoor er geen norm beschikbaar is om het resultaat te toetsen.
2. De contacten tussen gemeente en provincie zijn veelal informeel. De afwegingen vinden in gesprekken plaats waarvan niet altijd verslagen worden gemaakt. Daardoor is niet expliciet te maken wat de invloed van de provincie geweest is op de gemaakte afwegingen.
3. De provincie wil met voorkantsturing de inzet van formele instrumenten zoals zienswijzen en reactieve aanwijzingen voorkomen. Toch is de inzet van deze formele instrumenten geen goede maatstaf voor effectiviteit. Ook als de voorkantsturing goed verloopt, kan de uitkomst nog steeds zijn dat provincie en gemeente een verschillend standpunt innemen. De provincie voelt zich dan genoodzaakt om een zienswijze of reactieve aanwijzing te geven. Dat zij een verschillend standpunt kunnen innemen, is een logisch gevolg van twee bestuurslagen waarbij de wethouders verantwoording afleggen aan de gemeenteraad en gedeputeerden aan PS.

Aanbeveling

1. PS verzoek GS duidelijker aan gemeenten te communiceren in welke fase de interne belangafweging van de provincie zich bevindt en wanneer een provinciaal standpunt definitief is.

2.2.2 Belangenafweging is gezamenlijke zoektocht

De weging van de verschillende belangen bij het maken van ruimtelijke plannen wordt door provincie en gemeenten ervaren als een zoektocht. De kaders uit de Omgevingsvisie en de -verordening vormen hiervoor de basis, maar bevatten meestal geen hiërarchie in de verschillende belangen. Per situatie kan een andere afweging worden gemaakt. Interpretatie van de kaders door de betrokken ambtenaren en bestuurders speelt daarbij een belangrijke rol en geeft ruimte voor gemeenten om plannen op te stellen. Provinciale medewerkers hebben onderling gesprekken over het effect van deze plannen op het ruimtegebruik in hun provincie. Een systematische dossieroverstijgende analyse die een totaalbeeld geeft van ruimtelijke ontwikkelingen is niet vastgelegd.

Afweging van provinciale belangen is gezamenlijke zoektocht

De integrale afweging van de verschillende belangen wordt door provincie en gemeenten ervaren als een zoektocht. Het proces van voorkantsturing waarbinnen de zoektocht plaatsvindt is belangrijk omdat de inhoudelijke sturing voor het afwegen van belangen beperkt is. De kaders in de Omgevingsvisie en -verordening geven namelijk meestal geen hiërarchie van belangen. Er zijn wel verschillen tussen belangen in de mate van sturing. Sommige belangen zijn meer gereguleerd (bv. natuur, grondwater) dan andere (wonen, erfgoed). Hoe de belangen als deze botsen bij een concrete ontwikkeling tegen elkaar worden afgewogen, is niet vastgelegd. Telkens moeten belangen binnen de gestelde kaders tegen elkaar worden afgewogen in samenspraak tussen provincie en gemeente. In paragraaf 2.3 gaan we dieper in op de kaderstelling door PS.

Voorbeelden verschillende belangen

1. Een gemeente in Overijssel 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 bedrijventerreinen, bereikbaarheid (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 een Nationaal Landschap. 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.
2. Een gemeente in Gelderland wil een omgevingsvergunning verlenen voor de aanleg van een zonneveld in een ecologische verbingszone. Meerdere provinciale belangen zijn in het geding: energietransitie, stikstofreductie, de bescherming van natuurgebieden. In eerste instantie gaf de provincie een negatief advies omdat de verordening deze ontwikkeling niet toestaat in de Groene Ontwikkelingszone. Deze zone vormt een ecologische verbinding tussen natuurgebieden. Nadat de wethouder met de gedeputeerde heeft gesproken, is er integraal naar het plan gekeken waarbij o.a. de bijdrage aan de energiedoelen en de stikstofreductie door het stoppen van een veehouderij ook zijn meegewogen. Daardoor heeft de provincie, na enkele aanpassingen van het plan, toch positief geadviseerd.

Geen vastomlijnd stappenplan voor het maken van afwegingen

De weging van de belangen vindt niet plaats volgens een vastomlijnd stappenplan. Hoe de afweging uitvalt, 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. Gemeenten ervaren dat er ruimte is bij de invulling van provinciale belangen op lokaal niveau. Provinciale ambtenaren overleggen met gemeenten hierover binnen de bandbreedte van de Omgevingsvisie en de -verordening. Vaak kiest de provincie niet direct positie voor één provinciaal 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. Afwegingen tussen provinciale belangen kunnen gedurende het planproces wijzigen, soms door de betrokkenheid van bestuurders. Plannen kunnen dan alsnog doorgaan na een eerder negatief advies van de provincie. Door de provincie wordt dan naar oplossingen gezocht door bijvoorbeeld een individueel initiatief te verbreden naar een gebiedsontwikkeling waardoor er meer ruimte komt om belangen anders af te wegen. Ook is maatwerk mogelijk als een plan niet binnen de bestaande kaders past maar voor de provincie wel goed onderbouwd is. Dan kan een uitzondering gemaakt op

de toepassing van de regels uit de Omgevingsverordening of wordt de begrenzing van een beschermd gebied aangepast.

Onderdeel van het werk van de provinciale accounthouders en planbegeleiders is om zicht te houden op het totaal aan gemeentelijke plannen en de uitwerking daarvan op het ruimtegebruik in beide provincies. Hier spreken zij binnen het team onderling over. Een systematische dossieroverstijgende analyse die een totaalbeeld geeft van de ruimtelijke ontwikkelingen is niet vastgelegd.

Aanbevelingen

2. PS verzoek GS een systematische dossieroverstijgende analyse te maken van gemaakte afwegingen en keuzen in afgehandelde plannen op basis waarvan PS kunnen bepalen of deze ruimtelijke ontwikkelingen de gewenste richting hebben.
3. PS verzoek GS een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen.

3 Beschouwing rol PS

Dit hoofdstuk geeft een beschouwing op de rol van PS bij de sturing op ruimtelijke plannen. De totstandkoming van dit deel van het rapport is anders dan gebruikelijk. Het bevat geen conclusies op basis van een nota van bevindingen. De bouwstenen haalden we uit documenten, PS-vergaderingen en interviews met statenleden, gedeputeerden en wethouders. Vervolgens is daar nog een keer samen met PS van beide provincies op gereflecteerd.

3.1 Inleiding

19

Schipperen en sturen in de ruimte

Steeds luider klinkt de roep om meer provinciale sturing op ruimtelijke ontwikkelingen. De claims op ruimtegebruik nemen snel toe en kunnen niet allemaal gehonoreerd worden: er is eenvoudigweg niet genoeg ruimte beschikbaar. In zijn advies [Geef richting, maak ruimte!](#) van november 2021 analyseert de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) hoe de sturing op ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland tekortschiet. De RLI wijst op de noodzaak dat provincies veel sterker dan tot nu toe gaan sturen op ontwikkelingen in het ruimtelijk domein. De Provinciale Raad voor het Omgevingsbeleid Gelderland (PRO) wijst in een [advies uit december 2021](#) dezelfde richting. In Overijssel hebben PS recent gekozen voor de ontwikkelingsrichting Zelfbewust Overijssel, waarmee ook de weg wordt ingeslagen naar meer provinciale sturing op lokale ruimtelijke keuzen. Een robuustere stellingname van de provincie op ruimtelijke ontwikkelingen betekent keuzen maken: dit wel en dat niet, dit hier wel en daar niet. Dat zijn politieke keuzen, die democratische sturing, controle en daarmee legitimatie door PS vereisen. Tegen deze achtergrond hebben wij binnen de context van het onderzoek naar voorkantsturing een analyse gemaakt van de huidige rol van PS bij ruimtelijke ontwikkelingen. Wij signaleren vijf knelpunten in de wijze waarop PS momenteel die rol invullen. Deze knelpunten worden hieronder uitgewerkt. Aansluitend wordt een richting geschetst om een sterker sturende rol van de provincie te kunnen invullen.

Met deze beschouwing beogen we tevens een bijdrage te leveren aan de bredere discussie over de rol en positie van PS.

3.2 Vijf knelpunten

Duidelijk is dat er bij gemeenten en provincie in grote lijn tevredenheid is over het proces van voorkantsturing. Tegelijkertijd blijkt uit gesprekken dat bij een deel van de PS-leden een gevoel van ongemak zit over de eigen rol en positie bij ruimtelijke ontwikkelingen. PS-leden hebben geen zicht op de optelsom van allerlei kleinere ontwikkelingen en hebben weinig greep op de afwegingen die in het overleg tussen provincie en gemeenten worden gemaakt over ruimtelijke plannen. Gezien de noodzaak dat provincies meer gaan sturen op ruimtelijke ontwikkelingen, verdient de rol van PS nadrukkelijk aandacht. We signaleren in de huidige rol van PS vijf samenhangende knelpunten.

3.2.1 Globale kaders met daarin nevensgeschikte belangen

De hoofdlijnen van het provinciale ruimtelijke beleid liggen vast in de Omgevingsvisie en -verordening. De Omgevingsvisie geeft op een globaal niveau richting aan het gewenste gebruik, inrichting en bescherming van de ruimte in de provincie. Het gaat daarbij om zaken als ruimtelijke ordening, water, mobiliteit, energietransitie, natuur en ondergrond. Dat zijn de belangen die de provincie probeert te behartigen. In de Omgevingsverordening staan de regels die bij deze plannen en ideeën gelden. Daarin is onder meer per belang vastgelegd wat er mag en kan. Dit is het kader waarbinnen GS moeten blijven, met daarbij in dezelfde regels vastgelegde mogelijkheden om uitzonderingen toe te staan. Gemeentelijke plannen dienen met inachtneming van dit kader te worden opgesteld. Naar hun aard hebben deze regels een algemeen karakter: hoe een bepaling in de verordening precies uitwerkt in een concrete casus, is niet op voorhand te zeggen.

Nadere beschouwing van de Omgevingsvisie en -verordening leert dat de onderscheiden belangen nevensgeschikt zijn. Er zijn regels en bepalingen voor bijvoorbeeld woningbouw en natuurontwikkeling, maar er is geen rangorde daartussen bepaald. Over hoe de belangen als deze botsen bij een concrete ontwikkeling tegen elkaar moeten worden afgewogen, is derhalve door PS niet vastgelegd. Dat is met andere woorden aan GS.

In Gelderland hebben de Staten wel verzocht om zo'n afwegingskader, waarop GS in 2021 aan PS de Koers Ruimte en Leefomgeving hebben voorgelegd dat PS in september 2021 hebben vastgesteld. De hierin vastgelegde werkwijze valt te zien als een procesbeschrijving hoe belangen worden gecombineerd en tegen elkaar afgewogen. Het is echter geen inhoudelijk kader voor die afweging van belangen zelf en geeft daarmee weinig of geen inhoudelijke sturing.

In Overijssel hebben PS in het Uitvoeringsmodel Omgevingsvisie Overijssel de aanpak geschetst om een afweging te kunnen maken aan de hand van de stappen Of, Hoe en Waar. Ook de recent door PS gekozen ontwikkelingsrichting Zelfbewust Overijssel heeft vooralsnog een proceskarakter.

Bij voorkantsturing zullen GS, als ze bij een individuele casus van door PS gestelde kaders willen afwijken, PS betrekken. Ook bij een politiek gevoelig dossier, ook al blijft dat binnen de kaders, leggen GS een lijn naar PS. In beide gevallen gaat het evenwel om bijzondere, individuele dossiers. In het eerste geval om het afwijken van kaders, bij het tweede om iets dat politiek lastig ligt. Dan krijgen PS een rol. Maar in veruit de meeste gevallen hebben PS geen rol.

De beleidsruimte die er is mede doordat er geen inhoudelijke kaders zijn voor de onderlinge weging van de belangen, maakt het mogelijk elke ontwikkeling op haar eigen merites te beoordelen. Dat laat maatwerk toe. Elke situatie is anders immers, niet alles is te voorzien en je wilt en kunt niet alles dichtregelen. Dat betekent echter wel dat PS minder sturingsmogelijkheden hebben op concrete ontwikkelingen, ontwikkelingen die samen de daadwerkelijke ruimtelijke inrichting van de provincie bepalen. Want die zijn het resultaat van een groot aantal steeds per casus gemaakte afweging van belangen.

3.2.2 Terughoudende opstelling PS bij sturing ruimtelijke ontwikkelingen

PS zijn terughoudend in het daadwerkelijk sturing willen geven aan ruimtelijke ontwikkelingen. Het nevensgeschikte karakter van de in de Omgevingsvisie en Omgevingsverordening opgenomen belangen biedt geen handvatten om vanuit een beleidsvisie deze belangen tegen elkaar af te wegen. Ook wanneer een concrete kans of situatie voorligt voor PS om inhoudelijke beleidskeuzen te maken en zo te gaan sturen, heeft het resultaat veelal een proceskarakter. Zo ligt er in de Staten van Overijssel in juli 2020 een motie voor om een stop in te voeren op de aanleg van zonnenvelden in landbouwgebieden, de motie wordt aangehouden en uiteindelijk besluiten PS de zonneladder bij te stellen – de inhoudelijke keuze iets niet meer te doen verandert zo in een aangescherpte procesbeschrijving over hoe gemeenten afwegingen moeten maken.²

Het door PS Gelderland gevraagde afwegingskader tussen de nevensgeschikte belangen resulteert eveneens in een procesdocument: de Koers Ruimte en Leefomgeving. Bij de behandeling is vanuit de Staten wel verzocht om een meer inhoudelijk afwegingskader omdat het louter procesmatige karakter te beperkt werd bevonden, maar het ontbreken daarvan is geen reden geweest de Koers niet vast te stellen en dat inhoudelijke afwegingskader is er nog altijd niet.

Waar PS zich beperken tot procesmatige kaders, is het niet vreemd als vervolgens PS op afstand staan van de werkelijke keuzen die in het ruimtelijke domein gemaakt worden. De terughoudendheid van PS om beleidsmatig te sturen op ruimtelijke ontwikkelingen en de keuze zich te beperken tot het proces wanneer belangen botsen, betekenen ook

² Gemeenten moeten aan de hand de zonneladder onderbouwen waarom een zonnenveld kan worden toegestaan. Wanneer de provincie de motivatie onvoldoende vindt, kan ze ingrijpen. Maar de gemeente maakt in eerste instantie de afweging (en als de voorkantsamenwerking goed verloopt, overlegt ze daarover in een vroeg stadium met de provincie).

dat de controle op de door GS gemaakte ruimtelijke keuzen zich beperkt tot de vraag of het proces goed is doorlopen.

Ook al is een goed proces een belangrijke democratische waarde, op het ruimtelijke domein moeten ook voortdurend inhoudelijke politieke keuzen worden gemaakt. Het advies van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) ([Geef richting, maak ruimte!](#)) en het [advies uit december 2021](#) van de Provinciale Raad voor het Omgevingsbeleid Gelderland (PRO) zijn nadrukkelijk om als provincie en veel grotere rol te nemen bij het sturen op ontwikkelingen in het ruimtelijk domein. De door PS in Overijssel gekozen ontwikkelingsrichting Zelfbewust Overijssel gaat ook uit van meer sturing. Dat gaat de komende tijd verder invulling krijgen.

Een steviger stellingname van de provincie kan niet zonder democratische legitimatie daarvan door de Staten. Die legitimatie betreft in elk geval het proces, maar gaat ook over de inhoud: welke ontwikkelingen wel en welke niet worden gestimuleerd of toegestaan en waar zijn nadrukkelijk politieke keuzen. Deze keuzen en de controle daarop zijn in ons staatsbestel voorbehouden aan de volksvertegenwoordiging en daarmee in dit geval dus PS.

3.2.3 Informatiepositie PS schiet tekort

De informatiepositie van PS is niet toegesneden op concrete ruimtelijke plannen en ook niet op een dossieroverstijgende beleidsanalyse van ruimtelijke ontwikkelingen. Het eerste vloeit voort uit de bestuurlijke rollen: het is niet aan PS om over individuele cases besluiten te nemen of daar directe bemoeienis mee te hebben. Dat is uitvoering van door PS vastgesteld beleid waar GS voor verantwoordelijk zijn. Wel kunnen PS achteraf GS ter verantwoording roepen, ook over een individuele casus. Dan kunnen PS alle informatie opvragen en aan de orde stellen: past dit binnen de gestelde kaders? Omdat PS geen inhoudelijke kaders stellen voor de afweging tussen belangen maar alleen procesmatige afspraken vastleggen, kunnen PS de daarbij gemaakte belangenafweging niet inhoudelijk toetsen. Voor het overige ontvangen PS geen uitgebreide dossiers per casus en hoeven die gezien hun bestuurlijke rol ook niet te ontvangen, behalve wanneer van de kaders wordt afgeweken of de casus politiek gevoelig ligt.

Wat PS ontberen is een systematische dossieroverstijgende analyse van ruimtelijke ontwikkelingen. De som van alle individuele cases vormt immers de ruimtelijke invulling in de provincie. Dat is juist het politieke vraagstuk waarover PS gaan. Elke afzonderlijke belangenafweging kan begrijpelijk en procesmatig juist zijn en binnen die casus evenwichtig, het totaalbeeld kan echter een ontwikkeling zijn die anders is dan PS-leden willen. Zou bijvoorbeeld bij elke individuele planontwikkeling waar natuurbelangen afgewogen moeten worden tegen woningbouw, mobiliteit of water, steeds het natuurbelang het onderspit delven, dan komt dat alleen naar voren als casusoverstijgend wordt gekeken. Voor PS kan dit aanleiding zijn het beleid te herdefiniëren. Voor de rol van PS is die informatie cruciaal, maar ontbreekt op dit moment. En om mogelijke misverstanden te voorkomen: die informatie betekent niet dat alle dossiers van alle cases naar PS zouden moeten, dan ziet niemand door de

bomen het bos nog. Het gaat om de analyse van al dat materiaal. In hoofdstuk 2 geven we daarom de aanbeveling aan GS om een systematische dossieroverstijgende analyse te maken van gemaakte afwegingen en keuzen in afgehandelde plannen.

3.2.4 PS kunnen lobby op dossierniveau niet integraal beoordelen

Waar belangen botsen, moeten afwegingen worden gemaakt. Dat betekent in de praktijk onderhandelingen op ambtelijk en eventueel bestuurlijk niveau binnen de gestelde kaders. Het komt natuurlijk ook voor dat PS-leden over een casus worden benaderd door een betrokken partij die hoopt op die manier de eigen positie te versterken. Omdat inhoudelijke afwegingskaders ontbreken en PS ook geen totaalbeeld hebben van alle ontwikkelingen, kunnen PS-leden dergelijke beïnvloedingspogingen alleen op dossierniveau beoordelen. Een integrale analyse en afweging kunnen PS-leden niet maken.

Interveniëren op dossierniveau op basis van signalen en informatie van buiten past natuurlijk bij de volksvertegenwoordigende rol van PS. PS laten daarmee zien responsief te zijn. Dat is echter iets anders dan beleidsmatig sturen op het maken van afwegingen in het algemeen – doordat PS niet verder kunnen kijken dan dat individuele dossier, is niet duidelijk hoe een eventuele interventie van PS op dat dossier zich verhoudt tot de brede ruimtelijke ontwikkeling in de provincie.

23

Schipperen en sturen in de ruimte

3.2.5 Gewenste gelijkwaardigheid noopt tot beperkte sturing en veel ruimte voor GS

In het onderzoek is naar voren gekomen dat gemeenten de provincie als een partner zien in de overleggen over ruimtelijke plannen. De provincie ziet dat ook zo. De term *voorkantsamenwerking* wordt voor de huidige verhoudingen als meer adequaat gezien dan *voorkantsturing*. Over en weer wordt het meestal ervaren als een gezamenlijke zoektocht naar mogelijkheden om ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken. Relevant daarbij is dat in diverse dossiers blijkt, dat er bij aanvang niet noodzakelijk een heldere en eenduidige provinciale inzet ligt. Juist omdat meerdere provinciale belangen in het geding zijn, is het speelveld breed. En het is niet ongewoon dat terwijl de besprekingen met de gemeente lopen, binnen de provincie wordt overlegd hoe de provinciale belangen zich onderling verhouden in de voorliggende casus. Omdat er dus zelden sprake is van een nul-som situatie, is het in de praktijk gemakkelijker om tot een voor beide partijen bevredigende uitkomst te komen.

Voor de goede orde wijzen wij erop dat provincie en gemeenten in formele zin niet gelijkwaardig zijn in dit soort besprekingen. Gemeentelijke plannen dienen te passen in provinciale kaders, maar niet andersom. De provincie kan een reactieve aanwijzing geven aan een gemeente, maar niet andersom. Binnen dit formele raamwerk streven de overheden in de praktijk naar verhoudingen die als gelijkwaardig worden ervaren. Deze

nagestreefde ervaren gelijkwaardigheid tussen de bestuurslagen en een niet direct vastliggende inhoudelijke provinciale inzet dragen bij aan de positieve waardering door gemeenten en provincie van het verloop van dit soort processen door gemeenten. Om onderhandelings- en afwegingsruimte in de provinciale opstelling mogelijk te maken, moeten de beleidsmatige kaders een globaal karakter hebben.

De consequentie daarvan is echter dat de sturings- en controle mogelijkheden op het beleid ten aanzien van ruimtelijke planvorming voor PS beperkt zijn. Hoe globaler PS de kaders formuleren, des te groter is de provinciale manoeuvreerruimte in gesprekken over gemeentelijke ontwikkelingen en de nagestreefde bestuurlijke gelijkwaardigheid. Maar des te kleiner de mogelijkheden voor PS om achteraf GS te kunnen controleren op de beleidsuitvoering en inhoudelijke resultaten in de ruimtelijke ontwikkeling.

Omgekeerd betekent dit dat als PS expliciet inhoudelijk gaan sturen op ruimtelijke ontwikkelingen, de mogelijkheden voor GS en daarachter de ambtelijke organisatie kleiner worden om in het vooroverleg met gemeenten tot een vergelijk te komen als de opvattingen uiteenlopen. Wat nu ervaren wordt als voorkantsamenwerking kan dan vaker als voorkantsturing ervaren worden: iets dat de interbestuurlijke verhoudingen lastiger kan maken. Waar betrokkenen de onderlinge interbestuurlijke verhoudingen nu als gelijkwaardig ervaren, zullen deze bij een sterkere sturing door PS minder als gelijkwaardig worden gezien en zal de tevredenheid erover kunnen verminderen.

Tegelijkertijd past het helder en expliciet maken van keuzen door PS ten aanzien van ruimtelijke ontwikkelingen bij de rol van hoogste orgaan van de provincie. Daarmee worden die ontwikkelingen democratisch gestuurd en gecontroleerd en verkrijgen ze legitimiteit. Sturen betekent keuzen maken en kan leiden tot meer weerstand. Verlies aan ervaren gelijkwaardigheid tussen de bestuurslagen is daarbij een onvermijdelijk en zelfs beoogd effect van een sterkere sturing vanuit de provincie: de provincie gaat meer dan voorheen de inhoud van ruimtelijke keuzen bepalen. Omdat nu eenmaal niet alles overal kan, moeten keuzen worden gemaakt en in een democratische samenleving liggen die keuzen bij de gekozen volksvertegenwoordiging.

3.3 Hoe kan het beter?

Zie hier de positie waarin PS zich momenteel bevinden in de voorfase van ruimtelijke planontwikkeling. PS hebben globale kaders gesteld, die nevensgeschikte belangen omvatten waarbij een helder kader voor de onderling weging niet is gesteld. Het globale en nevensgeschikte karakter van de belangen biedt ruimte en bewerkstelligt dat provincie en gemeente bij overleg over plannen als partners aan tafel zitten en geeft onderhandelingsruimte. Maar de sturing en controle vanuit PS op wat daar gebeurt en hoe belangen onderling worden gewogen is daardoor beperkt.

PS zijn bewust of onbewust terughoudend om beleidsmatig te sturen op ruimtelijke ontwikkelingen en beperken zich tot proceskaders wanneer belangen botsen. Die rolinvulling betekent dat de controle achteraf van PS op door GS gemaakte ruimtelijke keuzen vooral beperkt blijft tot de vraag of het proces goed is doorlopen. Voorts is de

informatiepositie van PS niet toegesneden op de politieke vraag of de daadwerkelijke ruimtelijke ontwikkeling van de provincie de gewenste kant op gaat. Daarvoor is het nodig dat PS periodiek over een gesystematiseerde analyse van alle ruimtelijke plannen in relatie tot de Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening beschikken. Door het ontbreken daarvan kunnen PS hun rol als democratisch gekozen volksvertegenwoordiging dat beleid stuurt en controleert niet goed vervullen.

Het betekent ook dat lobby's door lokale bestuurders PS in een lastige positie plaatsen. Als een lokale bestuurder ontevreden is met de provinciale stellingname, kan deze proberen via PS invloed uit te oefenen, niet zelden langs partijlijnen. Omdat een inhoudelijk raamwerk en een totaaloverzicht ontbreken, kunnen PS zich mengen in lopende afzonderlijke dossiers. Onder de vlag van "luisteren naar de samenleving" is het bepleiten van aanpassingen in de provinciale stellingname dan altijd mogelijk. Interventies op individuele dossiers passen echter niet bij de rol van PS, noch sturen PS daarmee beleidsmatig op ruimtelijke ontwikkelingen.

De essentie van deze analyse is dat PS momenteel maar beperkt invulling geven aan hun rol als hoogste provinciale orgaan om inhoudelijke keuzen te maken op het vlak van ruimtelijke ontwikkelingen. Waar belangen botsen is het voor de Rekenkamer de vraag of alleen een proceskader om de uiteindelijke keuzen te maken toereikend is. Als de provincie daadwerkelijk meer gaat sturen op de ruimtelijke inrichting, kan het niet anders dan dat PS als hoogste en enige direct democratisch gelegitimeerde orgaan de inhoudelijke keuzen maken en daarop controleren. Anders gezegd: waar de RLI en in Gelderland PRO op ruimtelijke ontwikkelingen een sterke sturende rol van de provincie verlangen en waar PS Overijssel die richting zijn ingeslagen met de keuze voor Zelfbewust Overijssel, betekent dit ook een nadrukkelijke koersbepalende rol van PS – zonder democratische legitimatie kan die provinciale sturing niet.

Gemakkelijk is dat zeker niet: een expliciete sturende rol van de provincie is noch voor PS, noch voor GS, noch voor de ambtelijke organisatie een natuurlijke rol. Het middenbestuur is bij uitstek de exponent van het schikken en plooiën en het bewandelen van de weg der geleidelijkheid. Streven naar ervaren gelijkwaardigheid tussen de provinciale en gemeentelijke overheden illustreren dat, net als het vermijden van termen als voorkant*sturing*.

Die bestuurlijke cultuur biedt evenwel ook de kans om die sturende rol te ontwikkelen en invulling te geven. Startpunt is de politieke vraag hoe de ruimtelijke ontwikkeling van de provincie eruit moet zien, wat kan, wat kan niet, wat zijn mogelijke locaties voor ontwikkelingen en aan welke eisen moet dan worden voldaan? Dat zijn grote politieke vragen die op hoofdlijnen in de Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening zijn beantwoord. Het abstractieniveau is echter te hoog om vervolgens te kunnen volgen of de feitelijke ontwikkelingen de kant op gaan die een meerderheid van PS wil. Om de stap te kunnen zetten naar duidelijker concretisering en daarmee naar een meer sturende rol van PS, kan worden begonnen vanuit daadwerkelijke ruimtelijke keuzen die nu worden gemaakt. Niet door afzonderlijke dossiers tegen het licht te houden, maar door een analyse van een reeks dossiers op het doorlopen proces, de belangen die in

het geding waren, de keuzen die daarbij zijn gemaakt en wat het totaal van die keuzen betekent voor de ruimtelijke ontwikkeling van de provincie.

Door die analyse te doen, krijgen PS inzicht in de werkelijke richting van de ruimtelijke ontwikkelingen en kunnen zich daarmee een beeld vormen of dat de kant is die men op wil. Deze analyse biedt de bouwstenen die PS nodig hebben om inhoudelijke kaders te stellen aan die ontwikkelingen en voor de afwegingen tussen botsende belangen. Het is dus geen blauwdruk-benadering, maar het opbouwen van sturingsinstrument op basis van daadwerkelijke eerder gemaakte keuzen.

Geconcretiseerd ziet dat er als volgt uit. Om gaandeweg inhoudelijke sturingskaders te kunnen ontwikkelen, analyseren PS periodiek de werkelijk gemaakte ruimtelijke keuzen. Op een reeks van afgewikkelde dossiers wordt in beeld gebracht welke belangen in het geding waren, hoe deze zijn afgewogen en wat de uiteindelijke keuze was. Tevens wordt het totaal van deze keuzen samengevoegd zodat zichtbaar is wat dit betekent voor de gehele ruimtelijke ontwikkeling van de provincie. PS kunnen GS opdracht geven deze analyse te maken. Deze analyse is vervolgens onderlegger voor een politiek debat van PS: wat vinden we van deze ruimtelijke ontwikkeling? Daar kan iedere partij vanuit de eigen politieke kleur een oordeel over geven. Op basis daarvan kunnen inhoudelijke afwegingskaders worden ontwikkeld, die uiteraard politieke meerderheden vereisen.

Op deze wijze kunnen PS invulling geven aan de koersbepalende rol op ruimtelijke ontwikkelingen, een rol die belangrijker wordt naarmate de provincie meer sturing op dat terrein gaat geven.

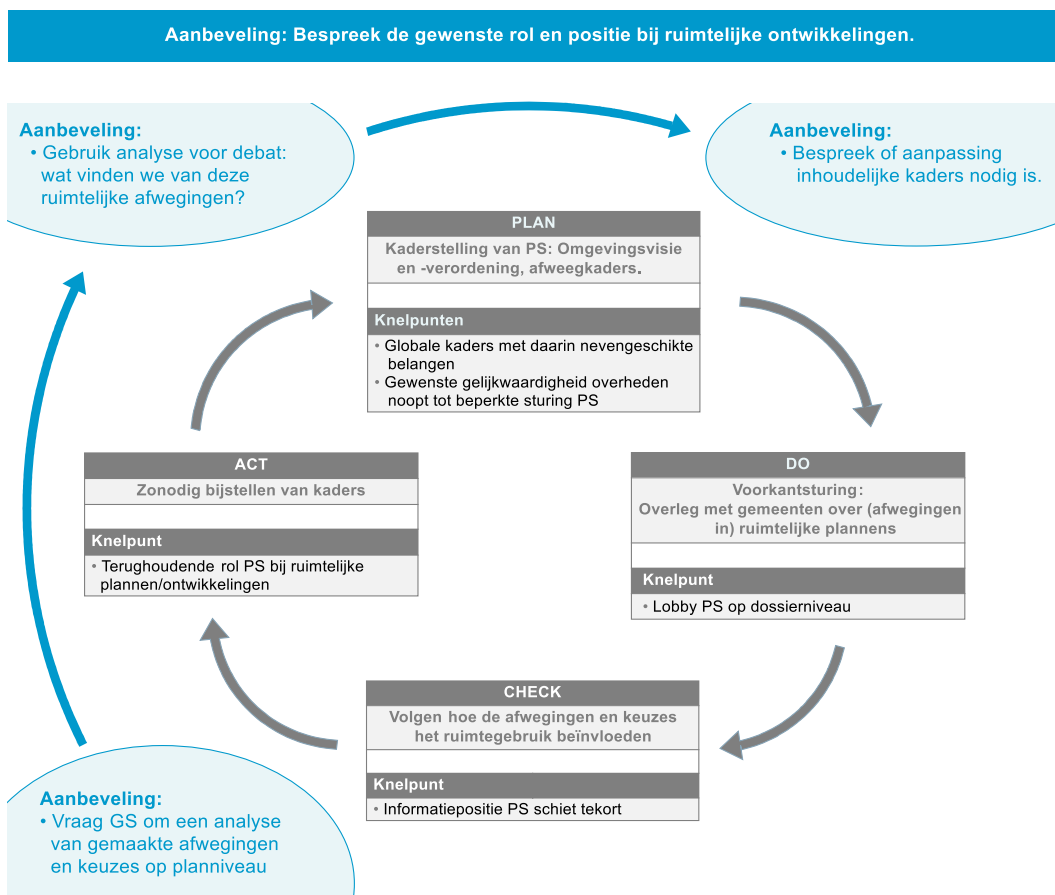
Aanbevelingen

4. PS: Bespreek de gewenste rol en positie bij ruimtelijke ontwikkelingen en wat dit betekent voor de huidige kaders. Betrek bij het gesprek in ieder geval de volgende vraagstukken:
 - staat een meer inhoudelijke of meer procesmatig sturing centraal?
 - moeten de kaders meer globaal of meer specifiek van karakter zijn?
 - blijven de provinciale belangen nevensgeschikt of moeten bepaalde belangen boven andere gesteld worden (hiërarchie)?
5. PS: Gebruik de analyse van GS om de wenselijkheid van de geconstateerde richting van de ruimtelijke ontwikkelingen te bespreken en of het noodzakelijk is om de huidige kaders aan te passen. Doe dit periodiek, bijvoorbeeld halverwege iedere bestuursperiode.

3.4 Schematische weergave analyse rol PS

De in het voorgaande gepresenteerde analyse van de huidige rol en positie van PS bij keuzen ten aanzien van ruimtelijke ontwikkelingen en verbeter mogelijkheden, kan schematisch als volgt worden weergegeven. In de zogeheten Plan-Do-Check-Act-cyclus is de Plan-fase de kaderstelling door PS ten aanzien van beleid, omvat de Do-fase de uitvoering van dat beleid binnen die kaders door GS, controleren PS in de Check-fase die uitvoering en wijzigen in de Act-fase de kaders als daar aanleiding toe is. De knelpunten in de rol van PS die wij signaleren, zijn aan deze fasen te relateren. In de Plan-fase zijn de

knelpunten 'nevensgeschikte belangen' en 'gewenste gelijkwaardigheid noopt tot beperkte sturing' aan de orde: PS benutten hun sturingsinstrument kaderstelling slechts beperkt. De uitvoering van het beleid is uiteraard aan het college – als in die Do-fase een lobby richting PS wordt gevoerd, lopen PS er tegenaan dat zij een dergelijke lobby alleen op dossierniveau kunnen beoordelen en een integrale afweging niet mogelijk is. In de Check-fase is de tekortschietende informatiepositie van PS aan de orde. En als PS in de Act-fase zouden overwegen kaders bij te stellen, dan speelt de algemene terughoudende rol van PS en het zich vooral richten op proceskwaliteiten hen parten.



Mogelijkheden om dit te verbeteren, starten bij de Check-fase. De informatie die PS nodig hebben is dossieroverstijgend: een synthese van gemaakte afwegingen en keuzen in afgehandelde plannen in de afgelopen jaren. Daaruit kunnen PS afleiden hoe de ruimtelijke ontwikkeling daadwerkelijk gestalte krijgt en het politieke debat voeren of dat de richting is die de Staten bij meerderheid voor ogen hebben. Dat debat kan uitmonden in het bijstellen van de kaders en het ontwikkelen van een inhoudelijk kader om botsende belangen tegen elkaar af te wegen. Ook procesoverwegingen kunnen de Staten naar aanleiding van die synthese eventuele bijstellen. Door dit periodiek te doen, kunnen PS hun rol ten aanzien van inhoudelijke ruimtelijke keuzes sterker invullen, iets dat gezien de gewenste en te verwachten grotere rol van de provincie op ruimtelijke ontwikkelingen vanuit democratisch oogpunt gewenst is.

4 Reactie GS Gelderland en nawoord

Onderdeel van de procedure bij rekenkamerrapporten is dat GS Gelderland in de gelegenheid worden gesteld om hun reactie op het onderzoek te geven. Deze reactie is in dit hoofdstuk opgenomen. Ook GS Overijssel worden in de gelegenheid gesteld hun reactie te geven. Dit gebeurt na publicatie van het rapport, voorafgaand aan de behandeling in de commissie.

28

Schipperen en sturen in de ruimte

4.1 Reactie GS Gelderland

Geachte mevrouw Mathijssen,

Op 28 maart ontvingen wij uw nota “Schipperen en sturen in de ruimte. Provinciale voorkantsturing bij ruimtelijke plannen” voor bestuurlijk hoor- en wederhoor. U heeft onderzocht hoe de provincie invulling geeft aan voorkantsturing bij ruimtelijke plannen en de wijze waarop Provinciale Staten zijn betrokken bij dit proces. Wij zijn de Rekenkamer zeer erkentelijk voor dit rapport op dit moment in de tijd. Wij staan immers als overheden gezamenlijk voor “de grote verbouwing” van Nederland met veel grote opgaven op het terrein van woningbouw, energietransitie, stikstof, klimaatadaptatie et cetera.

Uw rapport laat ons inziens zien dat er een stevig fundament onder onze samenwerking met gemeenten ligt. Uw hoofdconclusie – dat het proces van ‘voorkantsturing’ doorgaans wederkerig is en naar tevredenheid verloopt en dat onze houding door gemeenten als proactief en open wordt ervaren – illustreert dit punt wat ons betreft. Voor ons is goed partnerschap een belangrijke basis voor de ruimtelijke uitdagingen waar wij de komende jaren als gezamenlijke overheden voor staan. Een Gaaf Gelderland bouwen wij niet alleen, maar samen met vele andere partners.

Naar aanleiding van uw gesprekken met ambtenaren, gemeenten, de verantwoordelijk gedeputeerde en Provinciale Staten doet u een drietal aanbevelingen:

1. Om duidelijker aan gemeenten te communiceren in welke fase de interne belangenafweging zich bevindt en wanneer een provinciaal standpunt definitief is.

Bij deze aanbeveling geeft u op basis van het onderzoek de volgende toelichting. “De kritische noten van gemeenten hadden vooral betrekking op onverwachte aanvullende eisen of het verschil van interpretatie van gemaakte afspraken”.

Wij vinden dit een waardevolle aanbeveling, die wij graag omarmen. Ruimtelijke afwegingen maken is en blijft per slot van rekening mensenwerk. Wij herkennen het signaal dat misverstanden en interpretatieverschillen op verschillende momenten in het afwegingsproces kunnen ontstaan. Hoe concreter initiatieven en plannen worden, des te concreter en duidelijker de werking van onze regels doorgaans wordt. Dit kan door gemeenten en initiatiefnemers soms als lastig worden ervaren. Wanneer ons signalen bereiken over onduidelijkheden in onze regels of verschillen in interpretatie, anticiperen wij hierop. Wij gaan met gemeenten en initiatiefnemers in gesprek. Als wij merken dat een onderwerp vaker tot interpretatieverschillen of miscommunicatie leidt, komen wij met een nadere duiding of stellen een handreiking op. Voorbeelden hiervan zijn de ‘Handreiking Plussenbeleid’ in 2019 en het vaststellen van ‘Regels versterking Groene Ontwikkelingszone’ in 2022. Dit doen wij steeds in overleg met onze partners, bijvoorbeeld via webinars of sessies in de regio.

Duidelijke communicatie richting gemeenten, initiatiefnemers en andere partners blijft doorlopend onze nadrukkelijke aandacht houden. Wij nemen uw aanbeveling dan ook graag ter harte. In gesprekken en schriftelijke communicatie zullen wij gemeenten nog meer meenemen in ons interne afwegingsproces. Bij complexe vraagstukken zetten wij inmiddels de Adviestafel Ruimte in, waar gemeenten en initiatiefnemers bij aanwezig zijn en mee kunnen kijken naar hoe wij onze belangenafweging maken.

2. Om een systematische dossieroverstijgende analyse te maken van gemaakte afwegingen en keuzes in afgehandelde plannen op basis waarvan de Staten kunnen bepalen of deze ruimtelijke ontwikkelingen de gewenste richting hebben.

Het is nog niet zo lang geleden dat we met elkaar dachten dat Nederland af was. Dat we wat lijnen op de kaart hadden gezet, zones hadden ingekleurd en dachten dat de grote beslissingen over het ruimtegebruik in Nederland wel genomen waren. De rest zou een kwestie zijn van inpassen en van beheer en onderhoud. Inmiddels weten we beter en groeit het bewustzijn dat we voor een grote ruimtelijke verbouwing van Nederland staan. Voor de doorwerking van het provinciale beleid in gemeentelijke ruimtelijke plannen vormt onze Omgevingsverordening de juridische basis. De regels van de verordening hebben tot doel om tot een evenwichtige afweging te komen tussen het (beoogde) gebruik van de fysieke leefomgeving en de instandhouding of verbetering van omgevingskwaliteiten. Hiervoor zijn in de Omgevingsverordening sectoraal georiënteerde instructieregels opgenomen, waar gemeentelijke ruimtelijke plannen aan moeten voldoen. Tot voor kort was maatwerk in de ruimtelijke afweging in geval van

botsende belangen en dilemma's niet goed mogelijk. Met de inwerkingtreding van actualisatie 7 van de verordening is een nieuw afweegkader geïntroduceerd, waarmee maatwerk mogelijk is in geval van botsingen. Bij de toepassing van deze afwijkbevoegdheid worden de Staten in de gelegenheid gesteld wensen en bedenkingen te uiten. Op deze manier houden zij zicht op de afwegingen die worden gemaakt en of de ruimtelijke ontwikkelingen de gewenste richting hebben. Met de Staten hebben wij afgesproken het gebruik van dit afwegingskader te evalueren. Daarmee zetten wij ons inziens stappen in de richting van uw aanbeveling.

Daarnaast hebben de Staten van Gelderland besloten tot nieuw elan in de Gelderse ruimtelijke ordening, zoals vastgelegd in de Koers Ruimte en Leefomgeving. Met als kern 'omgevingsgericht werken'. Omgevingsgericht werken is: 'opgaven + belangen + gebied + partners + kwaliteit' slim en uitvoeringsgericht bij elkaar brengen. Het op kaart zetten van toekomstige ruimteclaims, actuele botsende belangen en slimme functiecombinaties horen daarbij. Wij beschouwen de kaartbeelden, die in dit kader worden opgemaakt als een belangrijk startpunt; een soort "nulmeting" als het ware. Wij investeren in dit zogenaamde Ruimtelijke Perspectief om de voortgang en gewenste richting van ruimtelijke ontwikkelingen beter te kunnen bepalen – vergelijkbaar aan het voorstel in uw advies. Bovendien sluiten wij met het Gelderse Ruimtelijke Perspectief zo optimaal mogelijk aan bij de dynamiek van het nieuwe kabinet: in het bijzonder op het verzoek van minister De Jonge aan alle provincies om vóór 1 juli 2023 de provinciale ruimtelijke puzzel te leggen. Met als doel: om duidelijkheid te verschaffen of uitvoering van de nationale programma's ruimtelijk mogelijk is in de betreffende provincie.

3. Om een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen.

Wij nemen uw aanbeveling graag ter harte. Als het gaat om ruimtelijke afwegingen hechten wij aan de afspraken die wij hebben gemaakt met Provinciale Staten, die ons inziens in de lijn liggen van uw aanbevelingen. Concreet gaat het hier om de evaluatie van de wensen-en-bedenkingenprocedure. Verder zijn wij volop bezig met het implementeren van de werkwijze van de Adviestafel Ruimte. En, met de verdere uitwerking van de door de Staten vastgestelde Koers Ruimte en Leefomgeving, in het bijzonder het Gelderse Ruimtelijke Perspectief. Op de voortgang van deze zaken komen wij graag op termijn terug.

Rest ons nog te constateren dat u in uw bestuurlijke nota een tweetal aanbevelingen aan onze Staten doet, met als doel tot een betere bepaling van de rol en positie van de Staten te komen bij ruimtelijke afwegingen. U stelt aan de Staten voor:

- De gewenste rol en positie bij ruimtelijke ontwikkelingen te bespreken;
- En, gebruik te maken van de ruimtelijke analyses van het college en de wenselijkheid van de geconstateerde richting van ontwikkelingen te bespreken.

Graag bevelen wij deze aanbevelingen van harte aan bij de Staten. Wij wijzen in dit verband graag op de door de Staten vastgestelde Koers Ruimte en Leefomgeving en de stappen die reeds zijn gezet en de komende tijd gezet zullen gaan worden, in het bijzonder inzake het Gelders Ruimtelijk Perspectief.

Met vriendelijke groet,
Gedeputeerde Staten van Gelderland

John Berends
Commissaris van de Koning

Miriam Nienhuis-van Doremaele
Secretaris

4.2 Nawoord Rekenkamer naar aanleiding van reactie GS Gelderland

De Rekenkamer dankt Gedeputeerde Staten voor hun positieve reactie op het rapport. We zijn verheugd om te lezen dat GS de aanbevelingen herkennen en omarmen. Bij de tweede aanbeveling gaan GS in op een aantal aspecten van het Gelderse beleid, maar nauwelijks op de kern van de aanbeveling. Het doel van deze aanbeveling is om terug te kunnen kijken en te zien of de optelsom van keuzes in individuele plannen voor het totaal ook goed hebben uitgepakt. Door periodiek een dergelijke analyse te maken kan de rode lijn uit het totaal aan plannen in beeld worden gebracht. PS kunnen gebruik maken van deze inzichten om de wenselijkheid van de geconstateerde richting van ontwikkelingen te bespreken en waar nodig bij te sturen.

Daarnaast stellen GS dat PS zicht houden op de ruimtelijke ontwikkelingen omdat zij betrokken worden wanneer er sprake is van de 'afwijkbevoegdheid'. Op deze manier wordt volgens de Rekenkamer echter een groot deel van de ruimtelijke afwegingen buiten beschouwing gelaten. Niet enkel de plannen waar sprake is van afwijking op de kaders zijn interessant om te volgen, ook binnen de gestelde kaders zijn vaak verschillende afwegingen mogelijk. Het is daarom belangrijk niet uitsluitend de uitzonderingsgevallen in beeld te brengen, maar ook juist de rode lijn uit het bredere geheel.

Tenslotte beschrijven GS dat zij kaartbeelden met toekomstige ruimteclaims, actuele botsende belangen en slimme functiecombinaties zien als een belangrijk startpunt. Uiteraard zijn dit soort kaartbeelden nuttig. Belangrijk is wel dat er niet alleen naar de toekomst wordt gekeken, maar ook hoe het ruimtegebruik zich nu in de praktijk ontwikkelt. Zo kan vastgesteld worden of de optelsom van de ruimtelijke plannen bijdraagt aan de beoogde richting voor de toekomst.

Bijlage 1: Bronnen

- Rekenkamer Oost-Nederland, Nota van Bevindingen voorkantsturing provincie Overijssel
- Rekenkamer Oost-Nederland, Nota van Bevindingen voorkantsturing provincie Gelderland