

Provinciale Ruimtelijke Verordeningen

De totstandkoming van provinciale ruimtelijke verordeningen



rijksuniversiteit
groningen

***Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen
November 2009***

S.K. Brandsma, 1756559

Begeleiding Rijksuniversiteit Groningen:

Drs. T. van der Meulen

Voorwoord

Dit onderzoek is uitgevoerd als afstudeeropdracht van de masteropleiding planologie aan de Rijksuniversiteit Groningen. Het onderwerp betreft de totstandkoming en beoogde werking van provinciale ruimtelijke verordeningen onder de nieuwe wet op de ruimtelijke ordening die op 1 juli 2008 in werking is getreden. Ik wil mijn afstudeerbegeleider Tom van der Meulen bedanken voor de feedback die hij heeft gegeven en voor de gesprekken die wij hebben gevoerd over het onderwerp dat ons beide in grote mate boeit. Verder wil ik alle geïnterviewde personen bedanken voor hun tijd en medewerking.

Groningen, november 2009

Sjoerd Brandsma

Samenvatting

Op 1 juli 2008 is de nieuwe wet op de ruimtelijke ordening (Wro) in werking getreden. De oude wet op de ruimtelijke ordening stamde uit 1965. Omdat de oude wet op de ruimtelijke ordening veelvuldig aan wijzigingen onderhevig is geweest en procedures onnodig lang duurden is er een nieuwe wet opgesteld. Onder de nieuwe Wro hebben overheden de mogelijkheid om hun beleid vast te leggen in structuurvisies. Deze structuurvisies binden alleen de overheidsinstantie die de structuurvisie heeft opgesteld. Om bepaalde ruimtelijke belangen te waarborgen hebben provincies onder die nieuwe Wro de volgende instrumenten tot hun beschikking: de provinciale ruimtelijke verordening, de aanwijzing, de provinciale bestemmingsplanbevoegdheid en de provinciale projectenprocedure. Dit onderzoek richt zich op het instrument de provinciale ruimtelijke verordening. Om te achterhalen hoe provinciale ruimtelijke verordeningen tot stand komen is gebruik gemaakt van literatuuronderzoek en interviews. Voor dit onderzoek zijn er interviews afgenomen bij de provincies Drenthe, Overijssel en Zuid-Holland. Daarnaast zijn er interviews afgenomen bij het IPO (interprovinciaal overlegorgaan) en bij het ministerie van VROM (VROM-inspectie Oost).

De instrumenten uit de nieuwe Wro hebben bij sommige provincies het beeld opgeleverd dat provincies een vrijblijvende keuze kunnen maken uit de beschikbare instrumenten. Zo denkt de provincie Drenthe af te kunnen zonder verordening omdat provinciale belangen via overleg met gemeenten in gemeentelijke bestemmingsplannen worden vertaald. Indien de provincie Drenthe er met een gemeente niet uit komt, wordt de aanwijzing als geschikt instrument genoemd om ruimtelijke belangen alsnog te kunnen borgen. De wetgever heeft in de memorie van toelichting op de nieuwe Wro aangegeven hoe en wanneer de instrumenten ingezet dienen te worden. Uit de memorie van toelichting blijkt dat ruimtelijke belangen eerst op proactieve wijze en in een zo vroeg mogelijk stadium van het beleidsproces vastgelegd moeten worden. Gemeenten hebben dan duidelijkheid over het provinciale belang. Als Drenthe er voor kiest om provinciale belangen met aanwijzingen te borgen wordt volgens de wetgever gemeenten niet de vereiste "duidelijkheid vooraf" geboden.

Voordat algemene regels worden opgesteld moet volgens de memorie van toelichting onderzocht worden of de doelstellingen die met de algemene regels nagestreefd moeten worden ook op andere wijze bereikt kunnen worden. Als is vastgesteld dat bepaalde belangen via algemene regels (verordening, AMvB) en op juridisch eenduidige manier moeten worden geborgd, is de inzet van algemene regels op zijn plaats. Voor specifieke situaties kunnen provincies en het Rijk gebruik maken van de proactieve aanwijzing en het inpassingsplan. De reactieve aanwijzing kan volgens de memorie van toelichting slechts worden ingezet als er een hoger belang in het geding is en er aangetoond kan worden dat er van de overige proactieve instrumenten geen gebruik gemaakt had kunnen worden.

Het is opvallend dat de onderzochte provincies alle op eigen wijze invulling geven aan de Wro. Ook al lijkt de wijze van invulling niet altijd te stroken met de intentie van de wetgever. De wetgever heeft aangegeven hoe, en in welke situaties de in de Wro beschikbare instrumenten

moeten worden ingezet. Op basis van de memorie van toelichting op de nieuwe Wro en op basis van uitspraken van VROM zou kunnen worden geconcludeerd dat het vrijwel onmogelijk is om provinciale ruimtelijke belangen, en geheel onmogelijk is om rijksbelangen te waarborgen zonder provinciale ruimtelijke verordening. Hiermee lijkt het er op dat het officiële standpunt van de provincie Drenthe om geen verordening op te stellen onhoudbaar is. Als er echter alleen naar de wettekst wordt gekeken kan het standpunt van de provincie Drenthe niet veroordeeld worden. De Wro zelf zegt namelijk niets over wanneer welke instrumenten ingezet dienen te worden.

Het onderzoek maakt duidelijk dat provincies op verschillende manieren om kunnen gaan met de nieuwe Wro. De drie onderzochte provincies gaan alle anders om met het definiëren van hun ruimtelijke belangen en het waarborgen van deze belangen. De provincie Drenthe kiest er voor om geen verordening op te stellen omdat zij bij de totstandkoming van gemeentelijke bestemmingsplannen erg veel vertrouwen heeft in overleg met de gemeenten. De provincie Drenthe is van mening dat provinciale ruimtelijke belangen goed via vooroverleg geborgd kunnen worden. Overijssel wilde in eerste instantie ook geen verordening, maar heeft op basis van de memorie van toelichting op de Wro alsnog besloten een verordening op te stellen. De provincie Zuid-Holland is nog druk bezig met de totstandkoming van een provinciale ruimtelijke verordening. Onlangs heeft Zuid-Holland een ontwerp-verordening opgesteld. De provincie Zuid-Holland heeft via het opstellen van de Nota Provinciaal Belang haar ruimtelijke belangen vastgelegd. Deze nota is vervolgens gecommuniceerd met de gemeenten. De gemeenten hebben hierop kunnen reageren. De reacties zijn meegenomen in de gewijzigde Nota Provinciaal Belang. Op basis van de gewijzigde Nota Provinciaal Belang is men bij de provincie Zuid-Holland aan de slag gegaan met de verordening.

Bij de provincies Overijssel en Zuid-Holland is het opvallend dat provincie en gemeenten verschillende opvattingen hebben over hoe provinciale ruimtelijke belangen en provinciale verordeningen tot stand komen. Het meest opvallende hierbij is dat de gemeenten over het algemeen minder tevreden zijn over het proces dan de provincies. Dit zou wellicht te wijten kunnen zijn aan de afwachtende houding van de gemeenten. Gemeenten hebben in het kader van de nieuwe Wro over het algemeen een afwachtende houding aangenomen. Ze hebben gewacht op de provincies voordat ze zich met de totstandkoming van provinciaal ruimtelijk beleid zijn gaan bemoeien. Hierdoor zijn de provincies automatisch initiatiefnemer tot overleg geworden. De provincies hebben hierdoor in het proces een voorsprong gekregen, wat bij de gemeenten tot teleurstelling over de mate van inspraak over de definiëring van provinciale belangen heeft geleid. Hieruit kan worden opgemaakt dat gemeenten onvoldoende op de hoogte zijn van de overlegmogelijkheden in een zo vroeg mogelijk stadium van beleidsprocessen. Dat gemeenten dus vaak het gevoel hebben dat de provincie zich hiërarchisch boven de gemeenten stelt kan als een logisch gevolg worden gezien van de afwachtende houding van de gemeenten.

In Zuid-Holland zijn de gemeenten in regioverband door de provincie uitgenodigd om hun visie te geven op het provinciale belang. Deze visies vormen de basis voor de provinciale ruimtelijke verordening. In Overijssel hebben de gemeenten geen invloed uit kunnen oefenen op het provinciale ruimtelijke belang en hebben slechts kunnen reageren op hoe onderwerpen in de verordening

worden geregeld. De provincie Drenthe kiest er voor om helemaal geen verordening op te stellen omdat zij gelooft in het overleg met de gemeenten. Tot nu toe slaagt de provincie Drenthe er goed in om samen met de gemeenten invulling te geven aan haar provinciale ruimtelijke belangen. De verschillende manieren waarop de provincies Drenthe, Overijssel en Zuid-Holland omgaan met de totstandkoming van de provinciale ruimtelijke verordening toont aan dat provincies verschillende beleidsculturen c.q. planningdoctrines kennen.

Inhoudsopgave

1. INLEIDING.....	9
1.1 AANLEIDING	9
1.2 PROBLEEM- , DOEL- EN VRAAGSTELLING	10
1.2.1 Doelstelling.....	10
1.2.2 Probleemstelling.....	10
1.2.3 Onderzoeksvragen.....	10
1.3 METHODOLOGIE	11
1.3.1 Plan van aanpak.....	11
2. THEORETISCHE CONTEXT.....	13
2.1 INLEIDING	13
2.2 PLANNINGDOCTRINES	13
2.3 ORGANISATIECULTUUR.....	14
2.4 CONCLUSIE.....	17
3. BELEIDSCONTEXT: DE WET OP DE RUIMTELIJKE ORDENING.....	18
3.1 INLEIDING	18
3.2 DE WET OP DE RUIMTELIJKE ORDENING UIT 1965.....	18
3.3 DE NIEUWE WET OP DE RUIMTELIJKE ORDENING.....	19
3.4 PROVINCIALE RO-INSTRUMENTEN BINNEN DE NIEUWE WRO	22
3.4.1 Inleiding.....	22
3.4.2 Provinciale Structuurvisie.....	22
3.4.3 Provinciale Ruimtelijke verordening.....	23
3.4.4 Aanwijzing.....	24
3.4.5 Provinciale bestemmingsplanbevoegdheid (inpassingsplan).....	24
3.4.6 Provinciale projectenprocedure.....	24
3.5 DE AMvB-RUIMTE.....	25
3.6 CONCLUSIE.....	25
4. FILOSOFIE VAN DE WETGEVER.....	27
4.1 INLEIDING	27
4.2 MEMORIE VAN TOELICHTING	27
4.2.1 Memorie van antwoord.....	28
4.3 CONCLUSIE.....	29
5. STAND VAN ZAKEN BIJ DE PROVINCIES.....	31
5.1 STAND VAN ZAKEN PER PROVINCIE	31
6. PROVINCIE DRENTHE.....	33
6.1 INLEIDING	33
6.2 PROCES OM TE KOMEN TOT OMGEVINGSBELEID.....	33

6.3	GEEN VERORDENING VOOR DE PROVINCIE DRENTHE	35
6.3.1	<i>Inleiding</i>	35
6.3.2	<i>Waarom geen verordening?</i>	35
6.4	DISCUSSIE TUSSEN DE ACTOREN (DEELVRAAG 2)	37
6.4.1	<i>Inleiding</i>	37
6.5	CONCLUSIE.....	40
7.	PROVINCIE OVERIJSEL.....	41
7.1	INLEIDING	41
7.2	WAAROM EEN VERORDENING	42
7.2.1	<i>Inleiding</i>	42
7.2.2	<i>De Omgevingsverordening</i>	43
7.3	DISCUSSIE TUSSEN DE ACTOREN (DEELVRAAG 2)	44
7.3.1	<i>Inleiding</i>	44
7.3.2	<i>Discussie tussen de verschillende betrokken partijen</i>	44
7.4	CONCLUSIE.....	46
8.	PROVINCIE ZUID-HOLLAND.....	47
8.1	INLEIDING	47
8.2	TOTSTANDKOMING VAN DE VERORDENING	48
8.2.1	<i>Inleiding</i>	48
8.2.2	<i>De verordening</i>	48
8.3	DISCUSSIE TUSSEN DE ACTOREN (DEELVRAAG 2)	50
8.3.1	<i>Inleiding</i>	50
8.3.2	<i>Hoe is de discussie tussen de verschillende betrokken partijen verlopen.</i>	50
8.4	CONCLUSIE.....	52
9.	IPO.....	54
9.1	INLEIDING	54
9.2	DISCUSSIE IPO – RIJK	54
9.3	CONCLUSIE.....	55
10.	VROM	56
10.1	INLEIDING	56
10.2	AMVB RUIMTE	56
10.3	DOORWERKING AMVB-RUIMTE NAAR PROVINCIALE RUIMTELIJKE VERORDENING.....	57
10.4	CONCLUSIE.....	58
11.	CONCLUSIES.....	59
11.1	INLEIDING	59
11.2	CONCLUSIES.....	59
11.3	UITLEIDING	62
	LITERATUURLIJST	63

BIJLAGE 1: INTERVIEWVRAGEN..... 65

1. Inleiding

De wet op de ruimtelijke ordening (WRO) bestaat sinds 1965 en vormde het wettelijke kader voor de ruimtelijke planning in Nederland. De wet regelde hoe ruimtelijke plannen gemaakt moesten worden en hoe deze er uit moesten zien. Sinds inwerkingtreding is de WRO veelvuldig aan wijzigingen onderhevig geweest. Deze wijzigingen hebben de overzichtelijkheid en duidelijkheid van de wet geen goed gedaan. Daarbij komt dat procedures vaak onnodig lang duurden. Hierdoor groeide de wens naar eenvoudigere en kortere procedures. Onder andere als gevolg van deze wens heeft de Tweede Kamer de wet geheel laten herzien om de regels binnen de wet samenhangender te maken. De geheel herziene wet is op 1 juli 2008 in werking getreden als de nieuwe wet op de ruimtelijke ordening (afgekort Wro) (Vrom 2009).

De belangrijkste wijzigingen in de nieuwe wet op de ruimtelijke ordening ten opzichte van de oude wet op de ruimtelijke ordening in het kader van dit onderzoek zijn dat provincies de bestemmingsplannen van gemeenten niet meer goed hoeven te keuren en dat gemeenten, provincies en het Rijk structuurvisies moeten hebben (Needham, 2005). Deze structuurvisies zijn strategische beleidsdocumenten waarin de ruimtelijke en functionele ontwikkelingen in de provincies worden vastgelegd. In de structuurvisies wordt aangegeven waar en of bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen gewenst of ongewenst zijn. De structuurvisie is niet bindend voor andere beleidsniveaus dan dat van de betreffende overheidsinstantie (Rijk, provincie, gemeente) zelf. Als provincies de uitvoering van provinciaal ruimtelijk beleid zeker willen stellen kan dat beleid onder andere worden opgenomen in een provinciale ruimtelijke verordening.

Hoe deze provinciale ruimtelijke verordeningen tot stand komen en wat de beoogde werking is, is het thema van het onderzoek.

In dit hoofdstuk wordt eerst de aanleiding voor het onderzoek gegeven. In paragraaf 1.2 volgen de probleem- vraag en doelstelling van dit onderzoek. Paragraaf 1.3 vormt een beschrijving van de gehanteerde methodologie en de onderzoekswijze. Ter afsluiting van dit inleidende hoofdstuk beschrijft paragraaf 1.3.1 de structuur van het onderzoek aan de hand van een plan van aanpak.

1.1 Aanleiding

Provincies hebben binnen de nieuwe wet op de ruimtelijke ordening de volgende instrumenten om hun ruimtelijke belangen door te laten werken in gemeentelijke bestemmingsplannen: aanwijzing, provinciale ruimtelijke verordening en de mogelijkheid van een inpassingsplan. Provincies zullen naar verwachting echter niet direct naar aanwijzingen en inpassingsplannen grijpen om hun invloed op de totstandkoming en inhoud van gemeentelijke bestemmingsplannen uit te oefenen. Met een aanwijzing kan namelijk slechts één specifieke situatie worden geregeld, en bij een inpassingsplan gaat het om specifieke projecten van Rijks- of provinciaal belang. In eerste instantie zullen de provincies aan de hand van de provinciale structuurvisie en provinciale ruimtelijke verordening hun ruimtelijke belangen borgen. Hierbij is de structuurvisie alleen bindend voor de provincie zelf. Daarentegen is de provinciale ruimtelijke verordening zowel bindend voor

de provincie als de gemeenten. In het kader van dit onderzoek wordt gezocht naar de werking van de provinciale ruimtelijke verordening en hoe deze tot stand komt. Om tot beantwoording van deze vraag te komen zal het achterhalen van het totstandkomingsproces van provinciale ruimtelijke verordeningen een leidende rol spelen.

1.2 Probleem- , doel- en vraagstelling

1.2.1 Doelstelling

Dit onderzoek heeft tot doel het in kaart brengen van hoe provinciale ruimtelijke verordeningen tot stand komen. Belangrijk is hierbij wat de invloed van de verschillende betrokkenen is. Daarnaast is het van belang om duidelijk te krijgen hoe de bijdrage van de diverse betrokkenen doorwerkt in de provinciale verordening.

1.2.2 Probleemstelling

De nieuwe Wro heeft voor de provincies vergaande consequenties. De nieuwe Wro beoogt dat provincies een actievere en meer ontwikkelinggerichte rol moeten gaan vervullen. Die nieuwe Wro biedt hiervoor een instrumentarium. Het is de vraag hoe dit instrumentarium wordt ingezet en/of ingezet zou moeten worden. Doordat het streekplan met de daaraan verbonden concrete beleidsbeslissingen verdwijnt en omdat gemeentelijke bestemmingsplannen niet meer door de provincies goedgekeurd hoeven te worden, lijkt het dat de positie van de provincies op het terrein van de ruimtelijke ontwikkeling is gemarginaliseerd. Als provincies sterker inzetten op vooroverleg met gemeenten over de inhoud van provinciale ruimtelijke verordeningen kan echter ook het tegenovergestelde bereikt worden: Integrale ruimtelijke plannen die draagvlak vinden bij alle betrokken partijen. De provinciale ruimtelijke verordening zou deze rol kunnen vervullen. Volgens Wolsink (2003) biedt de nieuwe Wro echter ook mogelijkheden voor meer autoritaire planning. Dit betekent dat de provincie juist een veel sterkere positie kan krijgen op het terrein van de ruimtelijke ontwikkeling. De vraag is nu hoe de provinciale verordeningen tot stand komen, of gekomen zijn, en op welke manieren het totstandkomingsproces van provinciale ruimtelijke verordeningen vormgegeven kan worden en hoe de provincie en de gemeenten zich daarbij tot elkaar verhouden.

1.2.3 Onderzoeksvragen

Uit de probleem- en doelstelling volgt de volgende onderzoekshoofdvraag:

Hoe zijn provinciale ruimtelijke verordeningen tot stand gekomen of komen provinciale verordeningen tot stand?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- 1) *Wie werden er betrokken bij de totstandkoming van de provinciale ruimtelijke verordeningen (bijv. IPO, VNG, e.a.)?*
- 2) *Hoe is de discussie tussen de verschillende betrokken partijen in dit proces verlopen en wat is hiervan het resultaat (terugblik op proces)?*

1.3 Methodologie

De voor dit onderzoek gehanteerde methode bestaat uit een combinatie van *literatuuronderzoek* en *interviews*. De literatuurstudie geeft inzicht in de wet op de ruimtelijke ordening en in de verschillen tussen de oude en de nieuwe wet op de ruimtelijke ordening.

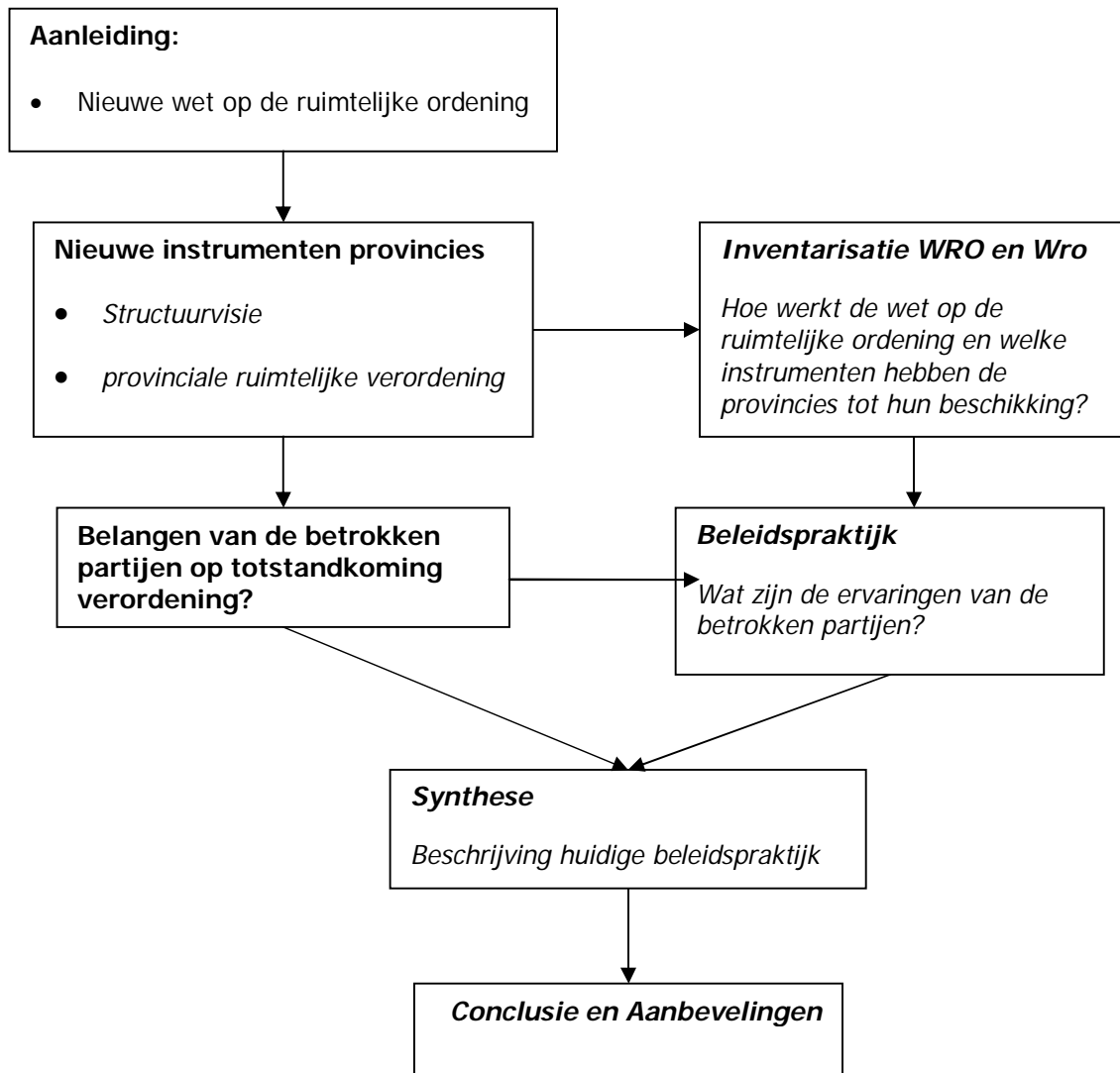
Vervolgens wordt met behulp van interviews onderzocht welke instrumenten de provincies gebruiken bij de totstandkoming van provinciale ruimtelijke verordeningen binnen de nieuwe wet op de ruimtelijke ordening. Hierbij zal ingegaan worden op de invloed van de betrokken partijen en de ervaringen die er tot nu toe zijn opgedaan met de nieuwe wet op de ruimtelijke ordening. De focus zal hierbij liggen op de discussie tussen de provincies en de gemeenten.

1.3.1 Plan van aanpak

Een plan van aanpak maakt duidelijk welke gegevens nodig zijn om het onderzoek uit te voeren en hoe deze gegevens aan elkaar zijn gerelateerd. Voorliggend onderzoek is opgebouwd uit de volgende opeenvolgende stappen:

1. Beschrijving van de werking van de wet op de ruimtelijke ordening;
2. Onderzoek naar de totstandkoming van provinciale ruimtelijke verordeningen en de relaties met de provinciale structuurvisies;
3. In kaart brengen van de beschikbare instrumenten binnen de wet op de ruimtelijke ordening ten aanzien van de totstandkoming van de provinciale ruimtelijke verordeningen.
4. Het gevormde beeld van de huidige beleidspraktijk wordt door middel van interviews met betrokken beleidambtenaren getoetst en eventueel aangevuld.
5. In de synthese worden de literatuurstudie en de interviewresultaten met elkaar vergeleken. Dit moet de huidige beleidspraktijk ten aanzien van de totstandkoming van provinciale ruimtelijke verordeningen verduidelijken.
6. De synthese zal leiden tot de conclusie en aanbevelingen.

Figuur 1.1 geeft schematisch weer hoe het onderzoek is opgebouwd en hoe er naar deze synthese en vervolgens naar de conclusie wordt toegewerkt.



Figuur 1.1: Plan van aanpak

2. Theoretische context

2.1 Inleiding

Provinciale ruimtelijke verordeningen worden opgesteld en vastgesteld door de provincies. Hoe provincies omgaan met dit nieuwe instrument uit de nieuwe wet op de ruimtelijke ordening hangt af van de beleidscultuur binnen de betreffende provincie. Een vaak gehoorde spreuk bij provincies is dan ook “zo doen we het nu eenmaal”. In dit hoofdstuk wordt aan de hand van het begrip planningdoctrine uiteengezet hoe provincies op verschillende manieren om kunnen gaan met wet- en regelgeving. In dit geval de nieuwe wet op de ruimtelijke ordening. Als eerste zal in de volgende paragraaf uiteengezet worden wanneer we kunnen spreken van een planningsdoctrine.

2.2 Planningdoctrines

Wat is nu eigenlijk een doctrine? Volgens Faludi en van der Valk (1994) geldt een doctrine voor beleid zoals persoonlijke gewoonten en filosofie voor een individu gelden. Een doctrine is dus niet definieerbaar en meetbaar, maar wordt voor betrokken actoren als een vanzelfsprekendheid gezien, waarmee teruggekeerd wordt op de leus “zo doen we het nu eenmaal”. Hiermee bepaalt een doctrine hoe vraagstukken door actoren worden opgepakt, wie er bij betrokken worden, welke onderwerpen de aandacht krijgen, en welke onderwerpen er vermeden worden. Faludi en van der Valk (1994) komen hiermee tot de volgende definitie van een planningdoctrine: “The concept stands for a body of thought concerning (a) spatial arrangements within an area, (b) the development of that area; (c) the way both are to be handled”. Volgens Faludi en van der Valk (1994) kan er pas gesproken worden over een planningsdoctrine als (a) een planningsobject, (b) een relevant planningsgebied erkent en (c) over een langere periode vasthoudt aan de planningsdoctrine.

Volgens De Roo (2001) kan er van een planningsdoctrine gesproken worden als uitgangspunten zodanig zijn geaccepteerd dat zij ook bij ruimtelijke conflicten impliciet als gegeven worden beschouwd. Daarnaast zijn er volgens Zonneveld (1991) drie dimensies van belang bij de omschrijving en afbakening van het planningsvraagstuk: een *object-gerichte dimensie*, waarin het probleem of wensbeeld wordt gedefinieerd ‘in termen van de objectieve wereld’; een *subject-gebonden dimensie*, waarbij het gaat om wensen, gevoelens en bovenal rationele overwegingen die grondslag zijn voor het maken van keuzen; een *sociale dimensie* waarmee wordt gewezen op de interpersoonlijke verhoudingen van betrokkenen, die van doorslaggevende betekenis is bij de gemeenschappelijke definiëring, wensbeeld, of manier van aanpak.

Hoe er met ruimtelijke vraagstukken omgegaan wordt is afhankelijk van de op een bepaald moment heersende planningsdoctrine. Volgens De Roo, (2001) vormt de erkenning van het idee dat planning bestaat uit de drie dimensies die Zonneveld noemt en de daaruit voortvloeiende planningsdoctrine het fundament van de ruimtelijke planning. Hiermee kan het fundament van een planningsdoctrine worden onderverdeeld over die dimensies (De Roo, 2001):

- a) De fysieke en maatschappelijke werkelijkheid waarin al dan niet beleids- of planmatig ingegrepen wordt of gaat worden (de objectgericht dimensies);
- b) De keuzes in het besluitvormingsproces (de subjectgebonden en rationele dimensie);

- c) De organisatie van, communicatie over en deelname aan besluitvorming en beleid (de intersubjectieve dimensie).

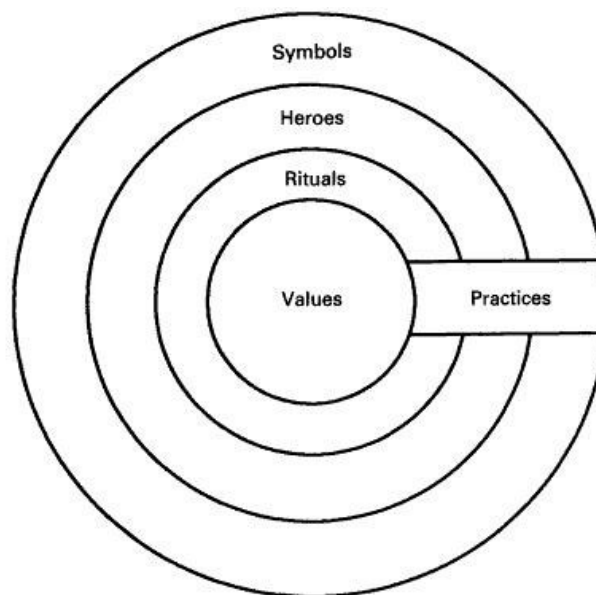
Op basis van de definitie van een planningdoctrine die Faludi en van der Valk noemen en de objectgerichte dimensie van Zonneveld moet worden opgemaakt dat het begrip planningsdoctrine betrekking heeft op concrete ruimtelijke beelden. Faludi (2000) noemt deze ruimtelijke beelden planningconcepten. De eerste twee onderdelen van de definitie van het begrip planningdoctrine van Faludi en van der Valk (spatial arrangements within an area, the development of that area) moeten volgens Faludi (2000) worden gezien als planningconcepten. Voorbeelden van planningconcepten zijn het Groene Hart en de wijkgedachte. Het begrip planningdoctrine heeft daarmee betrekking op de concrete inrichting van een bepaald gebied. Volgens Korthals Altes (1992) bestaat een planningsdoctrine uit een samenhangend geheel van inrichtings- en planningsprincipes, waarbij het inrichtingsprincipe een synthese is van een aantal planningsconcepten voor een bepaald gebied. Daarnaast moeten volgens Faludi (2000) alle bij het planningvraagstuk betrokken actoren zich in meer of mindere mate kunnen conformeren aan de planningdoctrine.

Transplantatie van het begrip planningdoctrine naar de vormgeving van bestuurlijk-juridische kaders van het ruimtelijk beleid is niet zonder meer mogelijk. Het gaat hier namelijk niet om concrete ruimtelijke inrichtingsprincipes, waarvoor het begrip planningdoctrine feitelijk als verklaring (achteraf) wordt gebruikt voor het succes van projecten (er was consensus over hoe het ruimtelijk project benaderd moest worden, dus er is blijkbaar sprake van een doctrine). In het beleidsverkeer tussen provincies en gemeenten gaat het om het zoeken naar beleidsruimte en de mate van participatie van actoren. Op zich zou het begrip planningsdoctrine gebruikt kunnen worden om de inrichting van bestuurlijk-juridische kaders van het ruimtelijk beleid te kunnen beschrijven. Het beschrijven van gevallen waarin geen consensus bestaat over de inrichting van bestuurlijk-juridische kaders is met het begrip planningdoctrine echter onmogelijk. Daarom zal In paragraaf 2.3 het begrip planningsdoctrine worden aangevuld met het begrip organisatiecultuur. Zodoende kunnen ook gevallen worden beschreven waarin geen consensus bestaat over het totstandkomingproces van provinciale ruimtelijke verordeningen.

2.3 Organisatiecultuur

Uit de vorige paragraaf wordt duidelijk dat de praktijk van de ruimtelijke planning niet slechts als de toepassing en uitvoering van wetgeving en de daaraan gekoppelde instrumenten gezien kan worden, maar dat de praktijk van de ruimtelijke planning ook voor een groot deel is gebaseerd op vooringenomenheden resp. de heersende beleidscultuur zoals in de vorige paragraaf omschreven met het begrip planningdoctrine. Omdat planningconcepten een wezenlijk onderdeel uitmaken van het begrip planningdoctrine en omdat provincies overige actoren niet per se hoe te hoeven te betrekken bij de uitwerking van hun beleid, schiet het begrip planningdoctrine in het kader van dit onderzoek enigszins tekort. Het begrip organisatiecultuur (Hofstede, 1991) zal daarom in dit onderzoek worden gebruikt om de binnen de betreffende provincie heersende bestuurscultuur aan het licht te brengen. Volgens Hofstede (1991) definieert een organisatiecultuur zich als de collectieve mentale programmering die de leden van een organisatie onderscheidt van die van een

andere organisatie. Culturen manifesteren zich op verschillende manieren. Hofstede omschrijft organisatieculturen aan de hand van de begrippen: waarden, rituelen, helden en symbolen. Waarden vertegenwoordigen hierbij de diepste laag van de organisatiecultuur. In figuur 2.1 is te zien dat de waarden de diepste laag van de organisatie vormen en dat symbolen de meest oppervlakkige laag vormen. Symbolen zijn hierbij woorden, gebaren, beelden of objecten die alleen door de leden van een bepaalde cultuur worden begrepen. Helden zijn mensen (levend of dood, echt of fictief) welke bijzonder gewaardeerd worden en als rolmodel fungeren. Rituelen zijn tot slot collectieve activiteiten die technisch overbodig, maar sociaal essentieel zijn binnen de betreffende cultuur en daarom worden verricht.



Figuur 2.1: Manifestaties van culturen van oppervlakkig naar diep (Hofstede en Neuijen, 1991)

Op basis van de bovenstaande manieren waarop organisatieculturen zich manifesteren onderscheidt Hofstede (1991) zes cultuurdimensies:

Resultaatgericht tegenover procesgericht

In een procesgerichte cultuur zijn mensen hoofdzakelijk gericht op de middelen en in mindere mate op het resultaat. In een resultaatgerichte cultuur is het tegenovergestelde aan de orde en staat het resultaat op de voorgrond. De manier waarop het resultaat wordt behaald is van minder belang. In procesgerichte culturen hebben mensen vaak het idee dat ze zich weinig in hoeven te spannen, dat risico's worden vermeden en dat elke dag hetzelfde is. In resultaatgerichte culturen zien mensen iedere dag meestal weer als een uitdaging waarvoor men zich volledig voor moet inzetten. Daarbij heeft men het idee dat er veel risico's genomen moeten worden.

Mensgericht tegenover werkgericht

In een mensgerichte organisatie wordt de zorg voor de mens boven de zorg voor het werk gesteld. Men heeft het gevoel dat de organisatie rekening houdt met persoonlijke problemen en

dat de organisatie zich verantwoordelijk voelt voor het welzijn van haar werknemers. In werkgerichte organisaties ervaren mensen een hoge werkdruk en heeft men het gevoel dat prestaties op de eerste plaats staan en dat er minder aandacht wordt besteed aan het welzijn van werknemers.

Professioneel tegenover organisatiegebonden

In een professionele cultuur identificeren werknemers zich in eerste instantie met het werk dat ze doen en met andere professionals en minder met de organisatie waarvoor ze werken. Men gaat er vanuit dat men is aangenomen op basis van de capaciteiten die men bezit. Werknemers die binnen professionele culturen werken maken een strikt onderscheid tussen werk en privé, en plannen nadrukkelijk hun eigen carrière. In organisatiegebonden culturen ontleen werknemers hun identiteit grotendeels aan de organisatie waarbinnen ze werken in plaats van aan hun eigen capaciteiten. Werknemers in organisatiegebonden culturen zijn daarbij vaak minder zelfstandig en lager opgeleid dan werknemers uit professionele culturen.

Open tegenover gesloten

Met deze dimensie wordt het communicatieklimaat beschreven. Het zegt iets over hoe er binnen organisaties wordt aangekeken tegen buitenstaanders en hoe snel nieuwkomers worden opgenomen in de organisatie. In open organisaties voelen werknemers zich zeer snel thuis terwijl werknemers in een gesloten organisatie zich langer buitenstaander voelen.

Los tegenover strak

Met deze dimensie wordt de sterkte van de interne structuur beschreven. Het gaat daarbij om de mate van controle en discipline. In een losse cultuur heeft men het gevoel dat er weinig aan de kosten wordt gedacht en dat niemand zich aan vergadertijden houdt. Ook doen er over de organisatie (niet altijd even positieve) grappen de ronde. In strakke culturen is er veel controle van de leiding en discipline van de medewerkers. Daarnaast kennen strakke culturen veel (vaak ook ongeschreven) regels over kleding, gedrag en werkwijzen.

Pragmatisch tegenover normatief

In pragmatische organisaties is men klantgericht en laat men zich leiden door actuele situaties. De werkwijze kan daarbij worden aangepast aan de wensen van de klant en is gericht op resultaten. Regels worden pragmatisch toegepast. In normatief ingestelde organisaties ligt de nadruk meer op het correct toepassen van regels en het correct doorlopen van procedures. Het resultaat is minder belangrijk. Dit komt omdat men in dergelijke organisaties het gevoel heeft in opdracht van de samenleving te handelen waarvoor hoge ethische normen gelden. Correcte toepassing van regels is daarom belangrijk.

Met de bovenstaande cultuurdimensies zal worden beschreven hoe verschillende provincies omgaan met de zoektocht naar beleidsruimte en de mate van participatie van actoren bij de totstandkoming van provinciale ruimtelijke verordeningen. De cultuurdimensies zullen met name worden gebruikt om de relaties tussen provincies en gemeente te beschrijven.

2.4 Conclusie

Op basis van verschillen in planningdoctrine en bestuurscultuur kunnen provincies alle op verschillende wijze omgaan met de nieuwe Wro. De erkenning van het feit dat iedere provincie een eigen bestuurscultuur kent en van daaruit een planningdoctrine kan hanteren en daarmee eigen accenten kan leggen op hoe er met wet- en regelgeving omgegaan kan worden, betekent dan ook dat dit onderzoek verschillende invalshoeken aan het licht zal brengen over hoe provincies omgaan met de nieuwe Wro. Het begrip planningdoctrine in combinatie met het begrip organisatiecultuur vormen dan ook de theoretische basis van dit onderzoek om te kunnen achterhalen hoe verschillende provincies met de nieuwe Wro en de totstandkoming van de provinciale ruimtelijke verordening omgaan.

3. Beleidscontext: De wet op de ruimtelijke ordening

3.1 Inleiding

Op 1 juli 2008 is de nieuwe wet op de ruimtelijke ordening in werking getreden. Binnen de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening vervalt de provinciale goedkeuring van gemeentelijke bestemmingsplannen. De intentie van de wetgever is dat als provincies hun invloed op bestemmingsplannen willen behouden ze een proactieve houding moeten innemen (Kamphorst, Pleijte, Kistenkas, Kertsen, 2008). In de volgende paragrafen wordt uiteengezet hoe de wet op de ruimtelijke ordening werkt. Eerst zal er ingegaan worden op de werking van de wet op de ruimtelijke ordening van 1965. Vervolgens zal worden ingegaan op de instrumenten uit de nieuwe wet op de ruimtelijke ordening die ingezet kunnen worden om ruimtelijke belangen te borgen.

3.2 De Wet op de Ruimtelijke Ordening uit 1965

De WRO kan gekenschetst worden als de eerste moderne planwet in het Nederlandse bestuursrecht. Het eerste uitgangspunt van de wet is een planningstelsel op drie bestuursniveaus:

- Op rijksniveau is er de nota ruimtelijke ordening. Deze komt pas vanaf 1985 in de wet, waarmee deze planologische kernbeslissing als nationaal plan bindend wordt;
- Op provinciaal niveau voorziet de wet in een indicatief plan, te weten het streekplan. Maar ook gemeentebesturen kunnen indicatieve plannen opstellen;
- Op gemeentelijk niveau zijn er de bestemmingsplannen. Deze plannen zijn voor een ieder juridisch bindend.

De WRO maakt een duidelijke scheiding tussen het vastleggen van ruimtelijk beleid en het vaststellen van bindende documenten ter implementatie van dat beleid. Juridisch gezien ligt het zwaartepunt bij het bestemmingsplan op gemeentelijk niveau. Dit volgt ook uit een belangrijk zwaartepunt van deze wet: decentralisatie (Van Geest en Hödl, 2002).

Eén van de kenmerken van de WRO van 1965 is het bestuurlijke top-down model. Juridisch gezien is er geen sprake van hiërarchie. Het bestemmingsplan hoeft niet overeen te komen met het streekplan. Feitelijk (en beleidsmatig) is er echter wel sprake van doorwerking. Het provinciaal ruimtelijk beleid werkt door in het gemeentelijke.

Het gemeentelijke bestemmingsplan is het enige bindende plan in de wet van 1965. De bestemmingsplanprocedure kent vele aspecten. Dit houdt in dat het bestemmingsplan niet enkel een vertaling is van gemeentelijk beleid, maar dat het ook de vertaling bevat van provinciaal beleid en rijksbeleid. Het bestemmingsplan wordt door de gemeente vastgesteld. Daarna dient dit plan goedgekeurd te worden door Gedeputeerde Staten (provincie) terwijl tegen het besluit omtrent goedkeuring beroep aangetekend kan worden bij de Kroon (Rijk). Hoewel de planologische ontwikkeling primair door de gemeente wordt bepaald, is duidelijk dat ook de andere bestuursniveaus betrokken zijn bij dat plan.

In 2000 is de WRO aangepast. Volgens deze aangepaste WRO stelt het bevoegde beleidsorgaan zelf vast welk onderdeel van het indicatieve plan te beschouwen is als een concrete beleidsbeslissing. De als zodanig aangewezen concrete beleidsbeslissing wordt in acht genomen bij de vaststelling van plannen bij lagere overheden. Uitgangspunt is niet langer het bieden van rechtsbescherming, maar het doorhakken van knopen. Een concrete beleidsbeslissing in een planologische kernbeslissing (pkb) of streekplan betekent planhiërarchie (Van Geest en Hödl 2002).

Doordat de WRO uit 1965 toch enkele tekortkomingen kent, vooral op het gebied van de doorwerking en handhaving werd op 1 juli 2008 een nieuwe wet op de ruimtelijke ordening van kracht. In de volgende paragraaf wordt hier verder op in gegaan.

3.3 De nieuwe Wet op de Ruimtelijke ordening

De Eerste Kamer heeft de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening op 20 mei 2008 goedgekeurd. Deze wet werd op 1 juli 2008 van kracht. Onder de oude WRO lieten de doorwerking en handhaving van het ruimtelijke beleid van het Rijk en de provincies regelmatig te wensen over. Ondanks jarenlange stimuleringsacties van Rijk en provincies zijn niet alle gemeentelijke bestemmingsplannen in het buitengebied actueel, en als ze dat al zijn schiet de handhaving van gemeenten tekort. De nieuwe WRO biedt Rijk en provincies nieuwe instrumenten voor een betere doorwerking van hun beleid.

Omdat de nationale overheid van opvatting is dat zij meer wil sturen in de ontwikkeling van gebieden is de WRO aangepast, wat heeft geleid tot de nieuwe Wro. De achtergrond van de nieuwe Wro is voor een groot deel ingegeven uit de sturingsfilosofie van de ontwikkelingsplanologie.

De belangrijkste wijzigingen in de wet op de ruimtelijke ordening zijn (Needham, 2005):

- De structuurvisie vervangt het streekplan;
- Bestemmingsplannen hoeven niet meer door de provincies te worden goedgekeurd;
- Provincies en Rijk kunnen eigen bestemmingsplannen (inpassingsplannen) maken;
- Het projectbesluit vervangt de vrijstelling uit artikel 19 Wro;
- Er is een coördinatieregeling om belangrijke projecten in één keer te vergunnen;
- Er is een nieuwe regeling voor een tegemoetkoming in de schade als gevolg van een bestemmingsplan.

De structuurvisie vervangt het streekplan

In de oude WRO konden de provincies in het streekplan voor gemeenten bindende besluiten nemen, waar gemeenten niet van af kunnen wijken. In de nieuwe Wro moeten zowel het Rijk, de provincies en de gemeenten een structuurvisie opstellen. Deze geldt dan voor hun gehele grondgebied. Deze structuurvisie bevat geen bindende besluiten voor derden. Voor de structuurvisie zijn geen procedurele voorschriften en bindende voorschriften qua vormgeving. Provincies en gemeenten hebben op dit vlak dus een grote mate van vrijheid gekregen.

Bestemmingsplannen hoeven niet meer door de provincies te worden goedgekeurd

Bestemmingsplannen hoeven niet meer te worden goedgekeurd door de provincies. De gemeente legt een bestemmingsplan ter inzage waarop vervolgens iedereen een zienswijze kan inbrengen (bezwaar aantekenen). Dit geldt dus ook voor de provincie en het Rijk. Hierna wordt het bestemmingsplan vastgesteld.

Provincies mogen eigen bestemmingsplannen (inpassingsplannen) maken

Zoals reeds vermeld hoeven bestemmingsplannen niet meer goedgekeurd te worden door de provincies. Dit betekent echter niet in alle gevallen dat gemeenten meer speelruimte krijgen. Het Rijk en de provincies hebben namelijk wel de mogelijkheid om bindende aanwijzingen te geven. Gemeenten zijn verplicht om deze aanwijzingen in hun bestemmingsplannen te verwerken. Naast het geven van aanwijzingen met betrekking tot bestemmingsplannen hebben het Rijk en de provincies ook de mogelijkheid om zelf een bestemmingsplan te maken voor één of meer gemeenten. Dit wordt dan een inpassingsplan genoemd.

Het projectbesluit vervangt de vrijstelling uit artikel 19 WRO

Vrijstelling volgens artikel 19 uit de oude WRO houdt in dat er toestemming wordt gegeven om in strijd met het geldende bestemmingsplan te bouwen, grondwerken te verrichten of een bouwwerk of perceel te gebruiken. In de nieuwe Wro vervalt deze mogelijkheid. Hiervoor is het projectbesluit in de plaats gekomen. De procedure voor het projectbesluit is gelijk aan die van het bestemmingsplan. Dit betekent dus dat het minder eenvoudig wordt om in strijd met het bestemmingsplan te bouwen. Het bestemmingsplan wordt dus strikter.

Er is een coördinatieregeling om belangrijke projecten in één keer te vergunnen

Zowel het Rijk, de provincies en de gemeenten kunnen voor belangrijke plannen besluiten deze gecoördineerd aan te pakken. Alle vergunningen worden in dat geval in één keer verleend, en er kan maar één keer beroep tegen aangetekend worden.

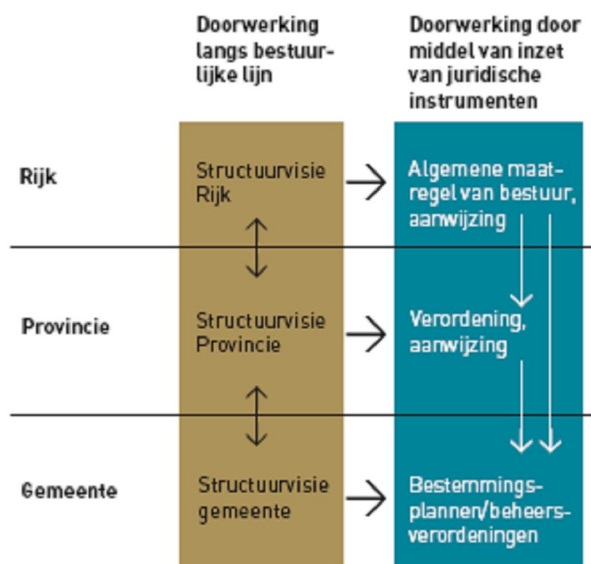
Er is een nieuwe regeling voor een tegemoetkoming in de schade als gevolg van een bestemmingsplan.

Binnen de nieuwe Wro is er niet meer een volledige vergoeding voor planschade. Deze is vervangen door een tegemoetkoming in de schade, waarbij eigenaren de waardedaling van hun object voor de eerste 2% zelf dragen.

Doorwerking binnen de nieuwe Wro

In de oude WRO werkt het rijksbeleid uit de nota ruimtelijke ordening door naar het streekplan op provinciaal niveau. De streekplannen werken vervolgens weer door naar de bestemmingsplannen van de gemeenten. In de nieuwe Wro bestaat er alleen de structuurvisie. Elk overheidsniveau stelt hierbij zijn eigen structuurvisie op. De structuurvisie op rijksniveau werkt hierbij door naar de provincies en de gemeenten via algemene maatregelen van bestuur en (bindende) aanwijzingen voor de provincies en gemeenten. Op provinciaal niveau vindt beleid doorwerking naar de gemeenten aan de hand van verordeningen en (bindende) aanwijzingen voor de gemeenten. De structuurvisies van de gemeenten worden via bestemmingsplannen en beheersverordeningen ten

uitvoer gebracht. In figuur 3.1 wordt de doorwerking van het ruimtelijk beleid schematisch weergegeven.



Figuur 3.1: Doorwerking naar bestemmingsplannen/ beheersverordeningen in de nieuwe wet ruimtelijke ordening (VROM, 2006).

Doorwerking en realisatie van het provinciale beleid

Doorgaans zal het provinciale beleid worden vastgelegd in structuurvisies. Naast het vastleggen van beleid in structuurvisies hebben de provincies binnen de nieuwe Wro de volgende mogelijkheden voor de realisatie en doorwerking van hun beleid richting de gemeenten (IPO, 2005):

- Provinciale ruimtelijke verordening;
- provinciale en regionale structuurvisies (incl. mogelijkheid van opnemen van beleidsregels);
- bestuurlijke afspraken en overeenkomsten met gemeenten;
- normering via algemene regels in een provinciale ruimtelijke verordening;
- normering op grond van andere wetten;
- beïnvloeden (vooroverleg, zienswijze) van het bestemmingsplantraject;
- geven van een aanwijzing;
- gebruiken van de provinciale bestemmingsplanbevoegdheid;
- inzetten van een provinciale projectprocedure (met eventueel projectbesluit als tussenstap naar bestemmingsplan).

De provinciale ruimtelijke verordening is binnen het instrumentarium van de provincies een instrument voor directe doorwerking naar de gemeenten. Wat de verordening precies regelt is een politiekbestuurlijke keuze. De keuze van wat de verordening regelt wordt gemaakt op basis van juridische randvoorwaarden en de noodzakelijkheid van het vastleggen van provinciale belangen. In een provinciale ruimtelijke verordening wordt de beoordeling van bestemmingsplannen vóóraf

verduidelijkt en ingekaderd. Door het stellen van algemene regels in de verordening kan de voorspelbaarheid van het provinciale ruimtelijke beleid worden vergroot. Dit is in sterke mate het geval als provincies aan bestemmingsplannen ruimtelijke kwaliteitseisen stellen (IPO, 2007). In paragraaf 3.4.3 wordt verder ingegaan op de provinciale ruimtelijke verordening.

In de volgende paragraaf zal worden ingegaan op de functie en werking van de provinciale structuurvisie, provinciale ruimtelijke verordeningen, de aanwijzing, en het inpassingsplan binnen de nieuwe wet op de ruimtelijke ordening.

3.4 Provinciale RO-instrumenten binnen de nieuwe Wro

3.4.1 Inleiding

In de nieuwe wet op de ruimtelijke ordening krijgen de provincies een aantal nieuwe sturingsbevoegdheden, zoals de bevoegdheid tot het vaststellen van een structuurvisie, het vaststellen van bestemmingsplannen (zogenaamde inpassingsplannen) en het toepassen van een coördinatieregeling bij projecten voor het combineren van de verschillende besluitvormingsprocedures en vergunningverlening (IPO, 2005). In deze paragraaf wordt ingegaan op de nieuwe sturingsbevoegdheden van de provincies. In paragraaf 3.5 wordt tot slot ingegaan op de AMvB-ruimte, het instrument dat de Rijksoverheid inzet om haar ruimtelijke belangen te waarborgen. De inhoud van de AMvB-Ruimte is namelijk van grote invloed op de inhoud van provinciale ruimtelijke verordeningen.

3.4.2 Provinciale Structuurvisie

Elk overheidsorgaan kan een structuurvisie opstellen. In structuurvisies wordt het strategische beleid opgenomen dat richting dient te geven aan de voor het bestuursorgaan te nemen beslissingen. In het geval van de provincies neemt de structuurvisie de plaats in van de bestaande streek- of omgevingsplannen. De structuurvisie biedt als het ware de basis voor de bestuurlijke instrumenten (opgesomd in paragraaf 3.3) die de provincies ten aanzien van de ruimtelijke ordening in kunnen zetten. De structuurvisies zijn hiermee dus alleen bindend voor de provincies. De structuurvisies hebben voor de provincies tot doel het bieden van zekerheid en voorspelbaarheid van het handelen van de provincies. Indien provincies willen afwijken van hun structuurvisies zullen zij moeten handelen naar het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel (Verheugt, 2007).

Doordat de structuurvisies bindend zijn voor de provincies kunnen overige partijen er van op aan wat de provincies willen en waar zij voor staan. De uitvoering van het beleid dat is vastgelegd in de structuurvisies kan worden uitgevoerd door middel van bijvoorbeeld stimuleringsregelingen (subsidies) of via het bestemmingsplantraject. In de huidige beleidspraktijk waarin consensusvorming veel aanzien geniet is het van belang dat de meeste aandacht wordt gericht op overleg tussen provincies en gemeenten (IPO, 2005).

Doordat wettelijke bepalingen ten aanzien van de totstandkoming en inhoud van structuurvisies ontbreekt, wordt de provincies de mogelijkheid geboden om in de structuurvisies integraal

omgevingsbeleid op te nemen. Ook kunnen de provincies hierdoor kiezen voor thematische structuurvisie zoals een structuurvisie voor duurzame energie, waterbeheer of woningbouw (IPO, 2005).

Structuurvisies werken beleidsmatig en juridisch niet vanzelf door naar andere overheden. Voor bindende besluiten in de ruimtelijke ordening zijn bestemmingsplannen bedoeld. Een provinciale structuurvisie bindt alleen de provincie zelf. Om doorwerking naar gemeentelijke bestemmingsplannen te krijgen, moet de provincie de onderwerpen van provinciaal belang opnemen in een provinciale verordening (Needham, 2005). De structuurvisie vormt hierbij dus de grondslag voor de provinciale ruimtelijke verordening waarin regels opgenomen worden die wel juridisch bindend zijn voor de gemeenten. In de volgende subparagraaf wordt ingegaan op de provinciale verordening.

3.4.3 Provinciale Ruimtelijke verordening

In de provinciale ruimtelijke verordening hebben de provincies de mogelijkheid om algemene regels vast te stellen voor ruimtelijke plannen van gemeenten. Deze regels hebben meestal betrekking op de inhoud van gemeentelijke bestemmingsplannen (Needham, 2005). Het opstellen van een provinciale ruimtelijke verordening is niet verplicht en mag alleen worden gebruikt als er een noodzaak is om provinciale belangen te waarborgen. Algemene eisen aan een bestemmingsplan dienen dus goed gemotiveerd te worden.

Algemene regels in provinciale verordeningen zijn rechtsgeldig voor de gehele provincie. Er kunnen dan ook geen regels worden opgelegd aan bepaalde gemeenten. Het opstellen van algemene regels is dus sterk afhankelijk van de herhaalbaarheid van bepaalde situaties. Als situaties zich vaak herhalen kunnen algemene regels zeer gewenst zijn. Algemene regels kunnen ook worden opgesteld voor eenmalige omstandigheden. Deze regels nemen dan de plaats in van afzonderlijke aanwijzingsbesluiten (zie paragraaf 3.4.3) (IPO, 2005).

Indien belanghebbenden bezwaar willen maken tegen algemene regels uit een verordening is dat alleen mogelijk als de betreffende algemene regels worden toegepast of doorwerken in een bestemmingsplan. In het geval dat bestemmingsplannen nog niet zijn aangepast aan de provinciale verordening kan er bezwaar worden gemaakt bij de beoordeling van vergunningaanvragen (IPO 2005).

Tot slot heeft de provinciale ruimtelijke verordening tot doel het opnemen van algemene regels van de rijksoverheid om deze uiteindelijk door te laten werken richting de gemeenten. Hierbij hebben de provincies de mogelijkheid om deze algemene regels in de vorm van (algemene maatregelen van bestuur) aan te vullen en/ of te verscherpen (IPO, 2005).

Indien er bij een provincie ondanks de aanwezigheid van een structuurvisie en ruimtelijke verordening toch nog ongewenste ontwikkelingen plaatsvinden binnen de provincie, of dat gewenste ontwikkelingen uitblijven, kunnen provincies de aanwijzing en de provinciale bestemmingsplanbevoegdheid als instrumenten inzetten. In de volgende paragrafen wordt ingegaan op deze sturingsinstrumenten.

3.4.4 Aanwijzing

Door middel van een aanwijzing kunnen provincies gemeenten verplichten tot het maken van een bestemmingsplan binnen een termijn van maximaal één jaar. Indien bovengemeentelijke belangen het vereisen, kunnen Gedeputeerde Staten tevens aanwijzingen geven over de inhoud van bestemmingsplannen. Deze aanwijzingen moeten wel hun grondslag vinden in, of redelijkerwijs voortvloeien uit de structuurvisie. Indien zich situaties voordoen die ontwikkelingen noodzakelijk maken, dat bestemmingsplannen bepaalde ontwikkelingen hinderen, of dat bestemmingsplannen ongewenste ontwikkelingen mogelijk maken, kunnen de provincies ingrijpen doormiddel van het doen van een aanwijzing (Klaassen, 2008). Er zijn twee soorten aanwijzingen te onderscheiden: proactieve en reactie aanwijzingen. Proactieve aanwijzingen worden door de provincies gegeven voor de vaststelling van een bestemmingsplan. Zo kunnen provincies de doorwerking van hun beleid in de bestemmingsplannen veilig stellen. In tegenstelling tot de provinciale verordening gaat het bij aanwijzingen om concrete situaties. Sinds het in werking treden van de nieuwe wet op de ruimtelijke ordening hebben de provincies ook de mogelijkheid om reactieve aanwijzingen te geven. De reactieve aanwijzing is een dus een nieuw instrument sinds de invoering van de Wro op 1 juli 2008. Een reactieve aanwijzing kan worden gegeven na de vaststelling van een bestemmingsplan als reactie op de inhoud van het betreffende bestemmingsplan. Een deel van het bestemmingsplan kan met het geven van een aanwijzing buiten werking worden gesteld. Als provincies willen overgaan tot een reactieve aanwijzing geldt wel als voorwaarde dat de betreffende provincie het betreffende onderwerp niet eerder heeft kunnen regelen doormiddel van proactieve instrumenten zoals de verordening (Helpdeskwater, 2009).

3.4.5 Provinciale bestemmingsplanbevoegdheid (inpassingsplan)

Wanneer een gemeente een provinciale aanwijzing niet tijdig opvolgt hebben provincies de mogelijkheid om zelf een bestemmingsplan vast te stellen (Backus et al, 2005). Een bestemmingsplan dat opgesteld wordt door een provincie wordt doorgaans inpassingsplan genoemd. Naast de situatie van het niet tijdig opvolgen van aanwijzingen door gemeenten kan een inpassingsplan worden opgesteld als de provincie een groot belang heeft bij de bestemming van een bepaald gebied. Dit is vaak het geval als dit gebied zich uitstrekt over het grondgebied van meerdere gemeenten. Een inpassingsplan kan ook worden opgesteld als de provincie van mening is dat zij de bestemmingsplanprocedure sneller kan verwezenlijken (provincie Gelderland, 2009).

3.4.6 Provinciale projectenprocedure

Via een wijziging van de oude WRO in 2003 is een rijksprojectenprocedure van kracht geworden. Deze procedure kan gebruikt worden als het Rijk de besluitvorming over bepaalde ruimtelijke vraagstukken zo belangrijk vindt, dat zij de regie van de publieke besluitvorming van het begin tot het eind in eigen hand wenst te nemen. Het gaat dan vooral om het efficiënter benutten van de tijd en het beter op elkaar afstemmen van procedures (Klaassen, 2008). In de nieuwe Wro is er voor de provincies ook een dergelijke procedure: de provinciale projectenprocedure. De procedure is gelijk aan de rijksprojectenprocedure. De kenmerken van de provinciale projectenprocedure zijn (IPO, 2005):

1. Provinciale Staten kunnen gevallen of categorieën van gevallen aanwijzen waarin verwezenlijking van een onderdeel van het provinciale beleid het wenselijk maakt dat (toegangsbesluit):
2. Een bestemmingsplan (inpassingsplan) wordt vastgesteld (projectbesluitmodule), of:
3. Nader te duiden besluiten worden gecoördineerd (uitvoeringsmodule), of:
4. Zowel 2 als 3 (gelijktijdige toepassing modules).

Net als in het geval van een inpassingsplan, dient het bij de provinciale projectenprocedure te gaan om projecten van provinciaal belang (IPO, 2005).

3.5 De AMvB-Ruimte

Om het Rijk haar nationale ruimtelijke belangen te laten waarborgen geeft de nieuwe Wro het Rijk de algemene maatregel van bestuur als instrument om haar belangen te waarborgen zodat ze doorwerking vinden naar de provincies en/of de gemeenten. Deze algemene maatregel van bestuur wordt de AMvB-Ruimte genoemd. Momenteel vindt de totstandkoming van de AMvB-ruimte plaats. De Amvb Ruimte komt in 2 rondes tot stand. De eerste tranche bevat, zoals aangekondigd in de realisatieparagraaf ('Realisatie Nationaal Ruimtelijk beleid'), een beleidsneutrale omzetting van bestaand beleid. De kaders voor deze beleidsneutrale omzetting zijn afkomstig uit de Planologische Kernbeslissingen (PKB's), de Nota Ruimte, de Derde Nota Waddenzee, het Structuurschema Militaire Terreinen en het Project Mainportontwikkeling Rotterdam. De tweede tranche van de AMvB zal nieuw beleid bevatten (VROM, 2009b). De inhoud van de AMvB-Ruimte zal voor een groot deel direct doorwerken in provinciale ruimtelijke verordeningen.

Omdat het provinciale ruimtelijke beleid voor een groot deel berust op de doorwerking van nationale ruimtelijke belangen die het Rijk vastlegt in de AMvB-Ruimte zal de inhoud ervan van grote betekenis zijn voor de inhoud van provinciale ruimtelijke verordeningen.

3.6 Conclusie

Doordat de oude wet op de ruimtelijke ordening (WRO) die in 1965 in werking trad tekortkomingen had, vooral op het gebied van doorwerking en handhaving, is er een nieuwe wet op de ruimtelijke ordening (Wro) opgesteld. Deze is op 1 juli 2008 in werking getreden. De nieuwe Wro geeft de verschillende overheden nieuwe instrumenten waarmee de wetgever heeft beoogd dat overheden een meer ontwikkelende rol (ontwikkelingsplanologie) in plaats van een toetsende rol (toelatingsplanologie) aannemen.

De nieuwe Wro geeft provincies naast de structuurvisie waarin provincie hun ruimtelijke beleid in beschrijven, de volgende instrumenten waarmee zij hun ruimtelijke belangen kunnen borgen:

- De provinciale ruimtelijke verordening,
- De aanwijzing,
- De provinciale bestemmingsplanbevoegdheid,
- De provinciale projectenprocedure.

De bovenstaande opsomming van instrumenten die de nieuwe Wro biedt, suggereert wellicht dat provincies een vrijblijvende keuze kunnen maken uit de in beschikbare instrumenten. De wetgever heeft echter in de memorie van toelichting op de nieuwe Wro aangeven hoe en wanneer de instrumenten ingezet dienen te worden. In het volgende hoofdstuk wordt uiteengezet wat de filosofie van de wetgever bij het opstellen van de nieuwe Wro is geweest.

4. Filosofie van de wetgever

4.1 Inleiding

Zoals in het vorige hoofdstuk naar voren is gekomen biedt de nieuwe Wro provincies nieuwe instrumenten om provinciale belangen te borgen. Hierbij is het belangrijk te onderkennen dat de wetgever aangeeft in welke situaties welke instrumenten ingezet kunnen worden en hoe deze ingezet moeten worden.

In dit hoofdstuk wordt er ingegaan op hoe belangen van het Rijk en de provincies volgens de wetgever hun doorwerking moeten vinden in gemeentelijke bestemmingsplannen. De wetgever heeft in de memorie van toelichting op de nieuwe Wro vastgelegd wat de intentie van nieuwe Wro is, en hoe de nieuwe Wro en de instrumenten die er deel van uitmaken moeten worden gebruikt. In de memorie van toelichting van 23 januari 2008 heeft minister Cramer (VROM) naar aanleiding van kamervragen betreffende de invoering van de Wro de intentie en beoogde werking van de Wro toegelicht. Dit hoofdstuk gaat in op de filosofie van de wetgever achter de nieuwe Wro en op wanneer welke instrumenten volgens de wetgever ingezet dienen te worden, zoals blijkt uit de memorie van toelichting en de memorie van antwoord van 23 januari 2008.

4.2 Memorie van toelichting

Onder de oude WRO konden planologische kernbeslissingen (PKB's) en streekplannen voor andere overheden vaak juridisch bindende elementen bevatten. Al in een vroeg stadium van de totstandkoming van dergelijke plannen werden er een groot aantal gedetailleerde uitvoeringsaspecten van verschillende beleidsonderwerpen, vaak per gebied vastgelegd. Hierdoor zijn er rond deze plannen veel procedures ontstaan ten aanzien van inspraak, toetsing en rechtsbescherming. Door dergelijke procedures wordt de aandacht afgeleid van de inhoudelijke bepalingen. In het kader van de nieuwe Wro heeft de wetgever er daarom voor gekozen een onderscheid te maken tussen beleid, normstelling en uitvoering. Er is voor gekozen om strategisch omgevingsbeleid vast te leggen in beleidsdocumenten (structuurvisies). Het juridisch bindende, normatieve beleid wordt vastgelegd in bestemmingsplannen en in algemeen verbindende voorschriften van provincies en het Rijk (Minister van VROM, 2003). Hierbij geschiedt de normstelling door het meest geschikte overheidsorgaan. In beginsel is dit het laagst mogelijke overheidsniveau. Volgens de regering moest de nieuwe Wro een goede afstemming van het ruimtelijke beleid op alle overheidsniveaus waarborgen. De nieuwe Wro diende de mogelijkheid te bieden voor een effectieve sturing op de onderdelen van het ruimtelijke beleid die van provinciaal en nationaal belang worden geacht. Hiervoor kent de wet een eenduidig stelsel voor het stellen van ruimtelijke normen: het bestemmingsplan, de basisnormstelling en de daarvoor kaderstellende normen in de vorm van provinciale verordeningen en algemene maatregelen van bestuur. Volgens de minister kan met dit stelsel een op alle overheidsniveaus afgestemd en harmonieus ruimtelijk beleid worden bereikt (Minister van VROM, 2003). Hieruit blijkt dat de nieuwe Wro procedurele eisen stelt aan de inzet van de instrumenten uit de wet. Omdat de Memorie van toelichting niet geheel duidelijk is over hoe deze procedures er uit zien, wordt er in de volgende paragraaf ingegaan op de memorie van antwoord van 23 januari 2008. Deze memorie van antwoord is de

reactie van de minister op kamervragen die betrekking hadden op de invoering van de nieuwe Wro. Deze memorie van antwoord geeft veel opheldering over de intentie van de wetgever met betrekking tot het inzetten van de instrumenten uit de nieuwe Wro

4.2.1 Memorie van antwoord

In de Memorie van antwoord van 23 januari 2008 van de Minister van VROM geeft de minister onder ander aan dat de wetgever heeft bedoeld dat het Rijk en de provincies helder zijn in wat zij doen als het gaat om de doorwerking van ruimtelijk beleid. Het uitgangspunt van de wetgever is dat het Rijk en de provincies helder en proactief handelen. Dit betekent dat overheden in een vroegtijdig stadium, voorafgaand aan de vaststelling van beleid, aangeven welke belangen worden behartigd en hoe deze belangen gewaarborgd zouden moeten worden. Indien er algemene regels (verordening, AMvB) ter borging van hogere belangen worden ingezet dient dit met zorgvuldigheid te gebeuren, gezien de juridische implicaties en de inhoudelijke eisen die er aan moeten worden gesteld. Voordat algemene regels worden opgesteld moet onderzocht worden of de doelstellingen die met de algemene regels nagestreefd moeten worden ook op andere wijze bereikt kunnen worden. Als eenmaal is vastgesteld dat belangen moeten worden gewaarborgd en dat dit op een juridisch eenduidige manier dient te gebeuren zijn algemene regels op zijn plaats (Eerste Kamer, 2008). De meeste instrumenten binnen de nieuwe Wro zijn pro-actief van aard. Eén instrument, de reactieve aanwijzing is reactief van aard. De wetgever heeft de reactieve aanwijzing als een vangnet- of noodrembevoegdheid gezien. De reactieve aanwijzing kan slechts incidenteel en alleen in specifieke situaties worden ingezet. Het waarborgen van correct gebruik van de bevoegdheid tot inzet van de reactieve aanwijzing ligt in de motivering tot gebruik van dit instrument. De Wro eist voor het inzetten van een reactieve aanwijzing een dubbele motivering. Deze motivering houdt ten eerste in dat moet worden aangegeven welke provinciale of nationale belangen gebruik van het instrument aanwijzing noodzakelijk maken. Ten tweede moet worden aangegeven welke feiten, omstandigheden en overwegingen aan het besluit ten grondslag liggen om Rijks- of provinciale belangen niet door middel van de andere instrumenten te beschermen. Hiermee beoogt de wetgever dat het Rijk en de provincies op voorhand aan gemeenten duidelijk maken wat de besluitvormingskaders voor gemeenten zijn, en binnen welke grenzen gemeenten een eigen invulling kunnen geven aan hun bestuurlijke verantwoordelijkheden. De reactieve aanwijzing is een instrument dat ter correctie dient van besluitvorming van lagere overheden indien dat een belang van een hogere overheid in de weg staat. De minister geeft aan dat provincies en het Rijk, indien zij gebruik willen maken van een reactieve aanwijzing, dus moeten motiveren waarom geen gebruik is gemaakt van de andere wettelijke bevoegdheden die de Wro biedt, namelijk de pro-actieve aanwijzing, de algemene regels en het inpassingsplan (Eerste Kamer, 2008).

Provincies geven aan dat besluitvormingskaders ook op andere manieren dan via de bovengenoemde instrumenten tot stand kunnen komen. Via het maken van bestuurlijke afspraken en het vaststellen van beleidsregels door Gedeputeerde Staten kunnen provinciale belangen volgens de provincies ook gewaarborgd worden. Indien bestuurlijke afspraken niet nagekomen zouden worden, zou de reactieve aanwijzing volgens de provincies uitkomst bieden. Op die manier kan in de ogen van de provincies de door de wetgever beoogde 'helderheid vooraf' ook worden verkregen, waardoor de inzet van algemene regels (de verordening) achterwege kan blijven. De

reactie van de minister hierop is dat volgens artikel 3.8, zesde lid, Wro: “een reactieve aanwijzing kan worden gehanteerd, namelijk wanneer feiten, omstandigheden en overwegingen het Rijk of de provincie beletten het betrokken belang met inzet van andere aan hen toekomende bevoegdheden te beschermen”. Hiermee wordt direct duidelijk dat de reactieve aanwijzing slechts beperkt kan worden ingezet (Eerste Kamer, 2008). Belangen zullen dus eerst met behulp van de overige instrumenten geborgd moeten worden. De aanwijzing moet worden gezien als een laatste redmiddel.

De minister vat samen dat waar nationale belangen in het geding zijn, de wet het Rijk en de provincie bevoegdheden geeft om die belangen te borgen. Gemeenten zullen indien het Rijk en de provincies gebruik maken van deze bevoegdheden hun beleid daarop moeten aanpassen. Indien provincies en het Rijk geen gebruik maken van de hun toekomende bevoegdheden zijn de gemeenten vrij om hun beleid naar eigen inzicht vorm te geven. Provincies en het Rijk kunnen dan nog slechts in uitzonderingsituaties reactief optreden. Hiermee biedt de Wro volgens de minister een heldere verdeling van verantwoordelijkheden tussen de verschillende overheden, en ook van de daarmee corresponderende bevoegdheden om die verantwoordelijkheden waar te kunnen maken (Eerste Kamer, 2008).

4.3 Conclusie

De wetgever heeft er voor gekozen om normstelling en beleid onder de nieuwe Wro van elkaar los te koppelen. Onder de oude WRO kwamen deze aspecten tezamen in ruimtelijke plannen (streekplannen en PKB's) voor. Hierdoor was de totstandkoming van deze plannen omgeven door vele procedures (veelal bezwaar- en beroepsprocedures). Dit leidde af van de inhoudelijke discussie. Onder de nieuwe Wro zijn normstelling en beleid daarom los van elkaar gekoppeld door beleid vast te leggen in structuurvisies en normen te stellen via de instrumenten uit de nieuwe Wro, waaronder de verordening. Bij de inzet van de instrumenten is de intentie van de wetgever dat overheden in een vroegtijdig stadium, voorafgaand aan de vaststelling van beleid, aangeven welke belangen worden behartigd en hoe deze belangen gewaarborgd zouden moeten worden.

Voordat algemene regels worden opgesteld moet onderzocht worden of de doelstellingen die met de algemene regels nagestreefd moeten worden ook op andere wijze bereikt kunnen worden. Als is vastgesteld dat bepaalde belangen via algemene regels (verordening, AMvB) en op juridisch eenduidige manier moeten worden geborgd is de inzet van algemene regels op zijn plaats. Voor specifieke situaties kunnen provincies en het Rijk gebruik maken van de proactieve aanwijzing en het inpassingsplan. De reactieve aanwijzing kan slechts worden ingezet als er een hoger belang in het geding is en er aangetoond kan worden dat er van de overige proactieve instrumenten geen gebruik gemaakt had kunnen worden. Hiermee vormt de bevoegdheid tot het geven een reactieve aanwijzing een vangnet- of noodrembevoegdheid. Die alleen in uiterst specifieke situaties gebruikt kan worden.

In de navolgende hoofdstukken zal worden ingegaan op hoe de provincies Drenthe, Overijssel en Zuid-Holland hebben gereageerd op de nieuwe Wro en hoe zij de instrumenten die de nieuwe Wro

biedt inzetten. Hierbij wordt in het bijzonder ingegaan op de totstandkoming van de provinciale ruimtelijke verordening.

5. Stand van zaken bij de provincies

Voordat er interviews met betrokken beleidsmakers van de provincies zijn gehouden is er nagegaan wat de stand van zaken is met betrekking tot het opstellen van provinciale ruimtelijke verordeningen. Dit is gedaan om vooraf een selectie te kunnen maken van de te onderzoeken provincies. In het tijdsbestek voor dit onderzoek is het namelijk niet mogelijk om alle provincies te onderzoeken. Voor dit onderzoek is een keuze gemaakt op basis van de vorderingen van de provincies ten aanzien van de totstandkoming van de provinciale ruimtelijke verordeningen. Uiteindelijk zijn provincies uitgekozen die verschillen in mate van vordering, zodat ook in kaart kan worden gebracht waardoor verschillen in vorderingen ontstaan. In de volgende paragraaf wordt een overzicht gegeven van de stand van zaken bij de provincies zoals uit contact met de provincies is gebleken.

5.1 Stand van zaken per provincie

Onderstaand overzicht geeft weer in hoeverre de verschillende provincies zijn gevorderd met de totstandkoming van een provinciale ruimtelijke verordening (d.d. 10-07-2009).

Provincie	Status
Provincie Zeeland	In voorbereiding (vermoedelijk tijdstip van vaststelling eind 2009)
Provincie Limburg	Geen verordening (wil ook geen verordening)
Provincie Drenthe	Geen verordening (wil ook geen verordening)
Provincie Fryslân	In voorbereiding
Provincie Utrecht	In voorbereiding (vermoedelijk gereed september 2009)
Provincie Overijssel	Vastgesteld op 1 juli 2009
Provincie Gelderland	In voorbereiding (vermoedelijk tijdstip van vaststelling eind 2009)
Provincie Groningen	Voorontwerp gereed d.d. 24 juni 2008
Provincie Noord-Holland	Conceptversie d.d. 14 oktober 2008
Provincie Zuid-Holland	Voorontwerp d.d. 28 april 2009
Provincie Brabant	In voorbereiding (parallel met structuurvisie)
Provincie Flevoland	Geen verordening (regelt belangen via Verordening voor de fysieke leefomgeving Flevoland)

Figuur 5.1: Status Provinciale Ruimtelijke Verordeningen per provincie

Aan de hand van de stand van zaken met betrekking tot de totstandkoming van de verordeningen bij de provincies en aan de hand van hoe de verschillende provincies de nieuwe Wro interpreteren is er voor gekozen om de provincies Drenthe, Overijssel en Zuid-Holland nader te onderzoeken. De provincie Overijssel is de enige die al een verordening heeft vastgesteld, de provincie Drenthe

kies er voor om helemaal geen verordening op te stellen en de provincie Zuid-Holland heeft zojuist het voorontwerp vastgesteld en moet dus nog een definitieve versie opstellen. Deze verschillen hebben geleid tot de keuze voor deze provincies. Daarnaast heeft het grote aantal gemeenten in de provincie Zuid-Holland er toe bijgedragen om deze provincie in het onderzoek mee te nemen. Het ligt in lijn der verwachting dat consensusvorming met een groot aantal betrokken partijen mogelijke problemen met zich meebrengt waarmee omgegaan moet worden.

In de volgende hoofdstukken worden de onderzoeksresultaten per onderzochte provincie uiteengezet.

6. Provincie Drenthe

De provincie Drenthe geeft aan dat zij geen provinciale ruimtelijke verordening heeft, en ook niet van plan zijn deze op te stellen. De provincie Drenthe vertrouwt op het goede overleg met de gemeenten en vindt dat daarbij geen "dwingende verordening" hoort. De provincie Drenthe stelt zichzelf wel de vraag of zij dit standpunt vol kan houden. Aldus Luc van Huijgevoort, teamleider ruimte van de provincie Drenthe in februari 2009. Naast de provincie Limburg is de provincie Drenthe de enige provincie die af denkt te kunnen zonder provinciale ruimtelijke verordening.

Op het gebied van de provinciale structuurvisie neemt de provincie Drenthe ook een bijzondere positie in. De provincie Drenthe stelt namelijk niet een afzonderlijke structuurvisie op. De structuurvisie maakt onderdeel van een nieuw omgevingsbeleid dat een integratie van vier plannen vormt (Provincie Drenthe, 2008b):

- Provinciale structuurvisie op grond van de nieuwe Wro,
- Provinciaal Milieubeleidsplan op grond van de Wet milieubeheer,
- Regionaal Waterplan op grond van de (nieuwe) Waterwet,
- Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan op grond van de Planwet Verkeer en Vervoer.

Omdat de provincie Drenthe in plaats van een structuurvisie op te stellen kiest voor het opstellen van een nieuw omgevingsbeleid waar de provinciale structuurvisie deel uit maakt zal in dit hoofdstuk ingegaan worden op de totstandkoming van het omgevingsbeleid. Eerst zal er worden ingegaan op de motivatie voor het achterwege laten van de provinciale verordening. Daarna zal er ingegaan worden op het proces dat door de provincie Drenthe is ontwikkeld om tot een nieuw omgevingsbeleid te komen. Vervolgens wordt de discussie tussen de verschillende actoren beschreven over de totstandkoming van het nieuwe omgevingsbeleid. Hierbij wordt in het bijzonder ingaan op hoe er afspraken worden gemaakt over hoe provinciale ruimtelijke belangen gewaarborgd moeten worden. Tot slot volgt de conclusie.

6.1 Inleiding

Met het integrale omgevingsbeleid wil de provincie Drenthe heldere kaders bieden waarbinnen publieke, private en particuliere partijen volop ruimte krijgen om initiatieven te ontplooiën. Het omgevingsbeleid heeft tot doel het bevorderen van ontwikkelingsplanologie en wil zo min mogelijk belemmeringen opwerpen (Provincie Drenthe, 2008b). In de uitwerking van de discussienota 'Invulling Gezicht van Drenthe' die opgesteld is als reactie op de nieuwe Wro geeft de provincie echter wel aan dat zij op korte termijn geen ontwikkelingen of maatregelen toestaat die gewenste ontwikkelingen op lange termijn kunnen belemmeren (Provincie Drenthe, 2008b). De vraag is hoe de provincie dit wil realiseren nu zij er voor gekozen heeft om geen provinciale ruimtelijke verordening op te stellen.

6.2 Proces om te komen tot omgevingsbeleid

Gedeputeerde Staten van de provincie Drenthe hebben in het collegeprogramma 2007-2011 aangegeven dat zij met initiatieven komen die de betrokkenheid van inwoners, bedrijfsleven en

organisaties bij het opstellen van en de uitvoering van provinciaal beleid vergroot. Door middel van “beginspraak” is het de bedoeling om de creativiteit en de deskundigheid onder de bewoners van Drenthe beter tot hun recht te laten komen (Provincie Drenthe, 2008c). Het totstandkomingsproces van het omgevingsbeleid is een interactief besluitvormingsproces dat aansluit bij de doelstelling om inwoners, bedrijfsleven en organisaties bij de besluitvorming te betrekken.

Het interactieve proces dat de provincie Drenthe heeft ontwikkeld om tot een omgevingsbeleid te komen wordt ‘Dit Tekent Drenthe’ genoemd. Het proces bestaat uit drie fasen:

1. Praten: het gezicht van Drenthe

In de eerste fase is met relevante partijen – ambtenaren en bestuurders van provincie en andere overheden, inwoners van Drenthe, marktpartijen en belangengroepen – het gemeenschappelijke doel bepaald. In creatieve sessies is het antwoord op de vraag: ‘hoe moet Drenthe er over tien tot vijftien jaar uit zien?’ uitgewerkt naar toekomstbeelden van Drenthe. Deze fase wordt juni 2008 afgerond door vaststelling van het ‘gezicht van Drenthe’. Het gezicht kan worden opgevat als de bestuurlijke kaders voor verdere uitwerking.

2. Denken: het ontwerp-omgevingsbeleid

Het gezicht van Drenthe is de opdracht voor de provincie: vertaal het gewenste gezicht naar de fysieke ondergrond van Drenthe. Samen met partners die een rol spelen in de realisatie van het gezicht en externe experts stelt de Provincie Drenthe in deze fase een ontwerp-omgevingsbeleid op. Begin 2009 wordt het ontwerp ter besluitvorming aan provinciale staten aangeboden.

3. Doen: de definitieve besluitvorming

In de derde fase volgt de definitieve besluitvorming: de inspraak op het ontwerp-omgevingsbeleid, het aanpassen ervan, het schrijven van het definitieve omgevingsbeleid en uiteindelijk de vaststelling ervan. Naar verwachting nemen provinciale staten in december 2009 een besluit over het nieuwe omgevingsbeleid.

Textbox .1: Proces omgevingsbeleid provincie Drenthe (Provincie Drenthe, 2008c)

Mede onder invloed van de druk van de rijksoverheid gaan er sinds dit onderzoek van start is gegaan steeds meer stemmen op bij de provincie Drenthe om toch een Provinciale ruimtelijke verordening op te stellen. Dit hoofdstuk zal zich daarom voor een groot deel richten op de afwegingen die er binnen de provincie gemaakt worden om al dan niet voor een verordening te kiezen. Het officiële standpunt is dat er geen verordening komt hoewel er binnen de provincie wel telkens meer voorstanders voor een verordening te vinden zijn.

In de volgende paragrafen wordt antwoord op de vraag gegeven hoe het provinciale ruimtelijke beleid tot stand komt aan de hand van de onderzoeksvragen zoals deze in Hoofdstuk 1 zijn geformuleerd. Om tot beantwoording van de onderzoeksvragen te komen zijn bij de provincie Drenthe dhr. G. H. Arkema, beleidsmedewerker ruimtelijke ordening en bij de vereniging van

Drentse gemeenten (VDG) dhr. W. van der Zwaag, tevens wethouder van de gemeente Hoogeveen geïnterviewd.

6.3 Geen verordening voor de provincie Drenthe

6.3.1 Inleiding

Provinciale ruimtelijke verordeningen komen tot stand in overleg met een aantal betrokken partijen. Naast de provincie Drenthe die de verantwoordelijkheid heeft voor het opstellen en vaststellen van het provinciale ruimtelijk beleid zijn er andere actoren bij de totstandkoming van het provinciale ruimtelijk beleid betrokken omdat zij bepaalde ruimtelijke belangen hebben die hun vertaling in het provinciale ruimtelijk beleid moeten krijgen of belangen waarvan bepaalde actoren vinden dat zij deze zelf kunnen regelen. Bij de totstandkoming van het ruimtelijk beleid van de provincie Drenthe zijn naast de provincie zelf de gemeenten rechtstreeks betrokken (deelvraag 1).

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk is beschreven heeft de provincie Drenthe er voor gekozen om geen verordening op te stellen. Onder druk van de rijksoverheid gaan er sinds dit onderzoek van start is gegaan binnen de provincie Drenthe echter wel steeds meer stemmen op om alsnog een verordening op te stellen. VROM stelt namelijk een algemene maatregel van bestuur op (de AMvB-ruimte) waarin geëist wordt dat bepaalde rijksbelangen in een provinciale ruimtelijke verordening hun doorwerking vinden naar gemeenten. In deze paragraaf wordt uiteengezet hoe het provinciale ruimtelijke beleid van de provincie Drenthe wordt ingevuld vanuit de optiek van de provincie en van de gemeenten. Per actor (provincie, gemeenten) zal er ingegaan worden op hoe er is gereageerd op de nieuwe wet op de ruimtelijke ordening en waarom men voor of tegen een verordening is.

6.3.2 Waarom geen verordening?

De provincie Drenthe is van mening dat een verordening niet past bij de beleidscultuur in de provincie Drenthe. Drenthe geeft aan dat zij ruimtelijke kwesties vrijwel altijd in overleg met haar partners (gemeenten) aanpakt door in een zo vroeg mogelijk stadium van het planvormingsproces de dialoog met haar partners op te zoeken. Als reactie op de nieuwe Wro heeft de provincie Drenthe de 'invoeringsnotitie nieuwe Wro' opgesteld en rondgestuurd aan de Drentse gemeenten. Hiermee heeft de provincie haar ruimtelijke belangen in een zo vroeg mogelijk stadium aan de gemeenten kenbaar gemaakt, aldus de provincie. Door in een zo vroeg mogelijk stadium ruimtelijke belangen kenbaar te maken en inzage te eisen in ontwerp-bestemmingsplannen is het volgens de provincie niet nodig om een verordening op te stellen. Partijen zijn immers in het beginstadium bij elkaars plannen betrokken en kunnen plannen zodoende in het planvormingsproces op elkaars belangen aanpassen. Doordat de verstandhouding tussen de provincie Drenthe en de Drentse gemeenten zo goed is hoeven belangen niet juridisch vastgelegd te worden in een verordening, aldus de provincie.

Doordat het Rijk bezig is met het opstellen van de AMvB-ruimte waarin zij rechtstreeks eist dat bepaalde onderwerpen via provinciale ruimtelijke verordeningen worden geregeld om de doorwerking van rijksbelangen naar gemeentelijke bestemmingsplannen te waarborgen, gaan er

binnen de provincie steeds meer stemmen op om alsnog een verordening op te stellen, hoewel men in beginsel tegen het instrument verordening is. De provincie is van mening dat zij kan kiezen uit de instrumenten uit de nieuwe Wro om haar ruimtelijke belangen te waarborgen. Als het Rijk eist dat er een verordening moet komen wordt de provincie een keuzemogelijkheid ontnomen en komen de relaties en goede verstandhouding tussen de provincie en de Drentse gemeenten, die de basis vormen voor de huidige afstemming van beleid op elkaars ruimtelijke belangen, onder druk te staan. Het verplicht stellen van een verordening strookt volgens de provincie niet met de filosofie achter de nieuwe Wro, die volgens de provincie een keuzemogelijkheid in de in te zetten instrumenten geeft. Ook bij de Drentse gemeenten wekt dit volgens de provincie weerstand op, omdat zij het idee hebben dat er nu zonder dat dit strikt noodzakelijk is beperkende verordeningen moeten worden opgesteld.

De provincie Drenthe is van mening dat het Rijk met het opstellen van de AMvB-ruimte ruimtelijke belangen naar zich toetrekt die niet van nationaal belang zijn. Daarnaast stelt de AMvB-ruimte eisen aan hoe ruimtelijke plannen onderbouwd moeten worden. Volgens de provincie is dit een verkapte vorm van toelatingsplanologie, terwijl de nieuwe Wro dit juist tegen had moeten gaan. Ook doet het volgens de provincie afbreuk aan het beleidsmotto "decentraal wat kan, centraal wat moet" van VROM.

Omtrent de AMvB-ruimte zijn er binnen de provincie echter niet louter negatieve geluiden te horen. De provincie geeft aan dat de inhoud van de AMvB het resultaat is van intensief overleg tussen het Rijk, de VNG en het IPO. Het overleg heeft voorkomen dat er in de AMvB-ruimte te veel regels gesteld worden aan hoe rijksbelangen hun doorwerking moeten vinden. Het stuit de provincie echter tegen de borst dat er geen discussie mogelijk is geweest met het Rijk over of er wel of geen AMvB moest komen. Op voorhand stond al vast dat deze er ging komen, aldus de provincie.

Tegenstanders van de verordening binnen de provincie Drenthe zeggen dat als nog niet duidelijk is welk beleid je wilt vastleggen, je beter wat meer ruimte kunt bieden voor discussie. De provincie Drenthe is namelijk nog zoekende naar wat precies hun belangen zijn. De verordening is in een dergelijke situatie niet het juiste middel. De vraag is of dit ook het geval is indien alleen zaken uit de AMvB-ruimte in de verordening worden opgenomen en provinciale belangen op andere wijze worden gewaarborgd. Indien de provincie bij de totstandkoming van gemeentelijke bestemmingsplannen haar ruimtelijke belangen in onvoldoende mate vertaald ziet in het betreffende bestemmingsplan, is de provincie van mening dat in een dergelijke situatie doormiddel van een proactieve aanwijzing het provinciale ruimtelijke belang alsnog gewaarborgd kan worden. De provincie verwacht op basis van de goede verstandhouding met haar gemeenten dit instrument echter niet in te hoeven zetten.

Hoewel het officiële standpunt van de provincie Drenthe is dat zij geen verordening opstelt, gaan er binnen de provincie wel steeds meer stemmen op om alsnog een verordening op te stellen. Voorstanders van een verordening geven aan dat het juridisch onhaalbaar is om zaken uit een AMvB te negeren. Daarnaast voorkomt een verordening veel discussie over onderwerpen waarvan

de provincie stelt dat concessies onacceptabel zijn. Voorstanders vragen zich bij dergelijke situaties af wat er op tegen is om deze onderwerpen juridisch vast te leggen. Dergelijke situaties zullen dan wel aan de orde moeten zijn. Deze zijn nog niet aan de orde als de provincie nog zoekende is naar wat haar belang is.

De gemeenten (VDG)

Volgens de VDG zijn gemeenten heel intensief in gesprek met de provincie over het formuleren van het nieuwe provinciale ruimtelijk beleid in het kader van de nieuwe Wro. De insteek van zowel de provincie als de gemeenten is volgens de VDG om op basis van de mogelijkheden binnen de nieuwe Wro geen verordening te hoeven maken. De VDG is van mening dat het Rijk nu de AMvB-ruimte wordt opgesteld geen vertrouwen heeft in het feit dat provincies en gemeenten rijksbelangen kunnen waarborgen op basis van afspraken. Net als de provincie Drenthe hechten de gemeenten in Drenthe veel waarde aan de informele communicatiestructuur en de goede verstandhoudingen tussen de gemeenten en de provincie. De VDG vraagt zich daarom af of het echt noodzakelijk is voor de provincie Drenthe om een verordening op te stellen. Volgens de VDG worden afspraken tussen de provincie en de gemeenten in Drenthe altijd nagekomen. De VDG deelt hiermee het standpunt van de provincie dat een verordening overbodig is.

De VDG merkt op dat de kans groot is dat er onder druk van de provinciale politiek (Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten) toch een verordening zal moeten komen. Op ambtelijk niveau is er namelijk een groot vertrouwen tussen de provincie en de gemeenten, terwijl het vertrouwen op politiek niveau een stuk minder is. Volgens de VDG speelt het vertrouwen van de provinciale politiek dan ook een belangrijke rol in de keuze voor of tegen een verordening. Daarnaast acht de VDG de kans groot dat de provincie er niet om heen kan om als gevolg van de AMvB-Ruimte toch enkele onderwerpen in een verordening op te nemen.

Of er uiteindelijk een verordening zal komen hangt volgens de VDG af van drie factoren te weten: De druk van het Rijk, de druk de provinciale politiek en verhoudingen tussen de provincie en de gemeenten. Hoewel er door de provincie en gemeenten vanuit wordt gegaan dat zij af kunnen met het maken van onderlinge afspraken zou de planningspraktijk best uit kunnen wijzen dat de provincie niet zonder een verordening af kan.

6.4 Discussie tussen de actoren (deelvraag 2)

6.4.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt ingegaan op hoe de discussie is verlopen tussen de verschillende partijen (provincie en gemeenten). Hierbij wordt ingegaan op de verstandhoudingen tussen de betrokken actoren, bij wie het initiatief lag om te overleggen ten aanzien van de totstandkoming van het ruimtelijke beleid van de provincie Drenthe en welke rollen de betrokken partijen hadden.

De provincie

Met de 'invoeringsnotitie nieuwe Wro' zijn de gemeenten op de hoogte gesteld van de belangen van de provincie. De provincie heeft echter nog geen acties benoemd hoe zij denkt deze belangen

te waarborgen. Pas als er een voorontwerp bestemmingsplan door een gemeente wordt opgesteld begint volgens de provincie pas de dialoog. Vanaf dat moment wordt er dus pas overeenstemming gezocht over hoe provinciale belangen terugkomen in het bestemmingsplan. Via relatiebeheer probeert de provincie om in een zo vroeg mogelijk stadium van gemeentelijke planvormingsprocessen met de betreffende gemeente te overleggen voordat er een formeel voorontwerp is opgesteld. Hierdoor wordt het mogelijk om door middel van overleg provinciale belangen door te laten werken naar bestemmingsplannen. Hiermee wordt getracht het provinciaal beleid integraal met de gemeenten te ontwikkelen. Gemeenten kunnen hierbij ook het initiatief nemen tot het maken van afspraken aangaande provinciale belangen. Hiermee vormt het relatiebeheer als het ware een informeel overlegplatform. Dit overlegplatform vormt hiermee de basis voor de vertegenwoordiging van provinciale ruimtelijke belangen in gemeentelijke bestemmingsplannen. In theorie moeten volgens de sturingsfilosofie van de provincie Drenthe in dit stadium de belangrijkste afspraken gemaakt worden ten aanzien van de vertaling van provinciale belangen naar bestemmingsplannen.

Doordat de provincie Drenthe een beleidscultuur kent van overleg en discussie met haar partners, probeert de provincie Drenthe samen met haar partners overeenstemming te vinden over wat haar belangen, en wat de belangen van haar partners zijn. Momenteel staat nog niet vast wat het provinciale ruimtelijke belang is. Indien de provincie onder druk van het Rijk en de provinciale politiek alsnog overgaat tot het opstellen van een verordening, kan op dit moment nog niet vastgesteld worden wat er in de verordening moet komen omdat het provinciale ruimtelijke belang nog niet is gedefinieerd.

Volgens de provincie frustreert de AMvB-ruimte daarom ook de verstandhoudingen tussen de provincies en de gemeenten. De provincie is van mening dat als het Rijk via de AMvB-ruimte zijn ruimtelijk belang probeert te waarborgen dat het ten koste gaat van de discussie tussen de provincie en de gemeenten over wat hun ruimtelijke belangen zijn. Als er dan toch een verordening moet komen weet de provincie nog niet precies hoe het overlegproces met de gemeenten over de inhoud van de verordening vormgegeven gaat worden. Vast staat in ieder geval dat de gemeenten bij de totstandkoming van de verordening worden betrokken. De voorkeur van de provincie gaat nu uit naar een rondgang langs alle gemeenten om over de inhoud van de AMvB-ruimte en de vertaling naar een verordening te praten. Met het rondsturen van de 'invoeringsnotitie nieuwe Wro' kan de provincie losgezien van het feit of er wel of geen verordening komt als initiatiefnemer van de discussie over de invulling van de nieuwe Wro worden gezien.

De gemeenten (VDG)

Ook de VDG geeft aan dat het initiatief tot het gezamenlijk invulling geven aan de nieuwe Wro en de discussie ten aanzien van de ruimtelijke belangen bij de provincie lag. De VDG geeft aan dat de provincie zelf tot het inzicht is gekomen dat het opstellen van ruimtelijk beleid door de provincie zonder overleg met de gemeenten, zoals dit onder de oude WRO het geval was, niet meer vol te houden was. Vanaf het eerste contact tussen de gemeenten en de provincie aangaande de invulling van de nieuwe Wro hebben de gemeenten gelijk aangegeven dat zij positief zijn over het gezamenlijk invulling geven aan de nieuwe Wro. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat gemeenten zich in eerste instantie onterecht "rijk" hebben gerekend omdat zij van mening waren dat er voor de provincie binnen de nieuwe Wro slechts een marginale rol was weggelegd nu bestemmingsplannen niet meer door de provincie goedgekeurd hoefden te worden. Na het besef dat provincies hun eigen belangen moeten definiëren en aan moeten geven hoe zij deze belangen willen waarborgen, beseften gemeenten dat provincies wel degelijk een zeer belangrijke stem hebben in het ruimtelijk beleid binnen de nieuwe Wro. De VDG geeft aan dat het feit dat de provincie nog niet weet wat haar ruimtelijke belang is, tot veel onzekerheid bij gemeenten leidt. Hierdoor kunnen de gemeenten niet inschatten met welke instrumenten uit de nieuwe Wro zij straks te maken krijgen. Gemeenten hechten er daarom zeer veel waarde aan dat de provincie in een zo vroeg mogelijk stadium van het totstandkomingsproces van gemeentelijke bestemmingsplannen de dialoog met gemeenten aangaat aangaande hun belangen. Op deze manier kunnen gemeenten tijdig hun belangen kenbaar maken en verdedigen. Gemeenten oefenen in dit stadium druk uit op de provincie om bepaalde zaken aan te merken als provinciaal belang als dit voor de betreffende gemeente gunstig is, of als er voor bepaalde belangen pleitbezorgers binnen een gemeente zijn (landbouw, windenergie, bouwen, etc.). Het liefst willen gemeenten nog steeds zo weinig mogelijk overdragen naar het provinciale niveau. De discussie zal voor de Drentse gemeenten dus grotendeels gaan om te voorkomen dat de provincie teveel onderwerpen als provinciaal belang aanmerkt.

Doordat er zo intensief overleg wordt gevoerd tussen de gemeenten en de provincie, al vanaf een zeer vroeg stadium in planvormingsprocessen, verwacht de VDG dat gemeenten en de provincie altijd overeenstemming zullen vinden over wat wiens belang is. Dit pleit er voor dat een verordening niet per se noodzakelijk is in Drenthe. Pas indien onder druk van het Rijk, of de provinciale politiek of in het geval van conflicten tussen gemeenten en de provincie er alsnog een verordening moet komen zullen de gemeenten pas een zeer actieve houding aannemen om hun belangen te verdedigen.

Tot slot merkt de VDG op dat doordat partijen al in een zeer vroeg stadium bij elkaar zijn betrokken dit een veel groter draagvlak oplevert bij de bevolking. Overheden kunnen op deze manier naar buiten treden met gezamenlijk vormgegeven c.q. integraal ruimtelijk beleid. Daarnaast levert overeenstemming over elkaars ruimtelijke belangen een versnelling op van planprocedures. Als er immers overeenstemming over beleid is hoeven er ook geen bezwaarprocedures over dat beleid gevoerd te worden.

6.5 Conclusie

Het officiële standpunt van de provincie Drenthe is om geen provinciale ruimtelijke verordening op te stellen omdat de provincie van mening is dat provinciale ruimtelijke belangen ook gewaarborgd kunnen worden door in een zo vroeg mogelijk stadium van gemeentelijke planvormingsprocessen afspraken te maken over hoe provinciale belangen in bestemmingsplannen vertaald moeten worden. Indien de provincie er niet uitkomt met een bepaalde gemeente noemt de provincie de proactieve aanwijzing als het instrument dat zij in wil zetten om het provinciale belang alsnog veilig te stellen. Hiermee hanteert de provincie Drenthe een bestuurscultuur c.q. planningdoctrine die op het gebied van de ruimtelijke ordening voor het grootste gedeelte is gebaseerd op overleg en consensusvorming. Hoewel het officiële standpunt van de provincie Drenthe om geen verordening op te stellen niet strookt met de intentie van de wetgever (zo veel mogelijk onderwerpen "vooraf" en "proactief" vastleggen) moet worden geconcludeerd dat de provincie Drenthe er tot nu toe goed in slaagt om het provinciale ruimtelijk beleid samen met de gemeenten vorm te geven. Doelstellingen en belangen van de provincie hebben hierdoor veel draagvlak bij de gemeenten. Doordat de provincie Drenthe haar ruimtelijke belangen niet heeft vastgelegd, maar er samen met de gemeenten invulling aan wil geven, kan gelegitimeerd worden dat Drenthe geen verordening opstelt. Er kan immers pas iets vastgelegd worden als bekend is wat er vastgelegd moet worden.

7. Provincie Overijssel

Als structuurvisie kent de provincie Overijssel de omgevingsvisie. In de omgevingsvisie worden de beleidsdoelstellingen van de provincie Overijssel ten aanzien van het ruimtelijke beleid opgenomen. De provincie Overijssel heeft als hoofdambitie: een toekomstvaste groei van welvaart en welzijn met een verantwoord beslag op de beschikbare natuurlijke hulpbronnen en voorraden. Om het beleid uit de omgevingsvisie door te laten werken heeft de provincie Overijssel een verordening onder de naam 'omgevingsverordening' opgesteld. Op 1 juli 2009 is de deze provinciale ruimtelijke verordening vastgesteld. Vanaf dat moment heeft de omgevingsverordening de status van (Provincie Overijssel 2009a):

- Structuurvisie onder de (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening;
- Regionaal Waterplan onder de (nieuwe) Waterwet (en Provinciaal Waterhuishoudingsplan onder de Wet op de waterhuishouding tot de inwerkingtreding van de Waterwet);
- Milieubeleidsplan onder de Wet milieubeheer;
- Provinciaal verkeer- en vervoersplan onder de Planwet Verkeer en Vervoer;
- Bodemvisie in kader van ILG-afspraken (Investeringsbudget Ruimtelijk Gebied) met het Rijk.

De provincie Overijssel is hiermee de eerste provincie die een ruimtelijke verordening heeft vastgesteld.

7.1 Inleiding

De provincie Overijssel streeft ernaar om maatschappelijke resultaten te boeken en stelt daarbij de belangen van de inwoners van de provincie voorop. Om deze maatschappelijke resultaten na te streven hanteert de provincie Overijssel een bestuursfilosofie die gebaseerd is op de volgende doelstellingen (Provincie Overijssel, 2009b):

- Integraal aanpakken van complexe maatschappelijke uitdagingen samen met private en maatschappelijke partners in vitale coalities;
- Het bieden van ruimte om gezag uit te oefenen op een zo laag mogelijk schaalniveau aan bestuurlijke partners;
- Beperken we bestuurlijke en ambtelijke drukte door eenvoudige en heldere regels.

Voor de inzet van de instrumenten die de provincie Overijssel tot zijn beschikking heeft onder de nieuwe Wro, hanteert de provincie een zogenaamde interventieladder. In de interventieladder is vastgelegd dat als het gaat om de inzet van instrumenten het accent in eerste instantie moet liggen op samenwerking, als tweede stap dient ruimtelijk beleid gerealiseerd te worden op basis van (voor-)overleg en (prestatie-)afspraken. Vervolgens kan er een zienswijze worden gegeven, eventueel gevolgd door een reactieve aanwijzing/beroep. De verordening wordt pas ingezet als dit selectief en doelmatig is, van belang voor de positie van de burger, als het Rijk dit eist of ter voorkoming van extra regels in een Algemene Maatregel van Bestuur. De provincie Overijssel geeft aan dat de overige instrumenten zoals het inpassingsplan, het projectbesluit en de proactieve aanwijzing slechts selectief worden ingezet (Provincie Overijssel, 2009b).

De vraag in deze is nu in welke mate ruimtelijk beleid is vastgelegd in de verordening. Zijn dit de gevallen waarin geen consensus met de betrokken partijen gevonden kon worden? Of is in de verordening slechts het rijksbeleid vastgelegd om de doorwerking ervan veilig te stellen? In de volgende paragrafen zal in worden gegaan op de totstandkoming van de omgevingsverordening aan de hand van de onderzoeksvragen zoals deze in Hoofdstuk 1 in zijn geformuleerd. Om tot beantwoording van de onderzoeksvragen te komen zijn bij de provincie Overijssel mevr. T. Drint (beleidsmedewerker ruimtelijke ordening) en van de VNG Overijssel dhr. H.A. Lassche (contactfunctionaris Ruimtelijk Domein) geïnterviewd.

7.2 Waaron een verordening

7.2.1 Inleiding

Ten tijde van de inwerkingtreding van de nieuwe Wro was het standpunt van de provincie Overijssel dat zij het niet nodig achtten om een verordening op te stellen. De provincie was van mening dat zij kon kiezen uit de instrumenten die de nieuwe Wro biedt. De interventieladder zoals genoemd in paragraaf 7.1 is ook op dit idee gebaseerd. Overijssel was van mening dat zij haar belangen kon waarborgen door middel van het doen van aanwijzingen (zowel proactief als reactief). De provincie Overijssel is op het standpunt om geen verordening op te stellen teruggekomen toen zij er achter kwam dat de wetgever voor het inzetten van het instrument de volgende eisen stelt: de aanwijzing mag pas ingezet worden als er een provinciaal belang in het geding is en er aangetoond kan worden dat er van de overige proactieve instrumenten geen gebruik gemaakt had kunnen worden. De wetgever noemt dit de dubbele motiveringseis. Formeel betekent dit, dat de wetgever een bepaalde hiërarchie in de in te zetten instrumenten uit de nieuwe Wro heeft aangebracht. De provincie Overijssel heeft hieruit (in tegenstelling tot de provincie Drenthe) geconcludeerd dat een provincie indien zij haar ruimtelijke belangen juridisch wil vastleggen zij niet zonder verordening afkan.

Bij de totstandkoming van de Provinciale Ruimtelijke verordening van de provincie Overijssel waren de volgende actoren rechtstreeks betrokken (deelvraag 1):

- De gemeenten
- IPO

Hoe de omgevingsverordening tot stand is gekomen en wat de visie en de ervaringen van de provincie en de betrokken gemeenten zijn wordt in deze paragraaf uiteengezet.

7.2.2 De Omgevingsverordening

De Provincie

Als eerste stap om te komen tot een omgevingsverordening heeft de provincie Overijssel in IPO-verband nagedacht over welke beïnvloedingsmogelijkheden de provincie richting de gemeenten heeft. Vervolgens is er binnen de provincie Overijssel een implementatieteam opgericht dat gekeken heeft naar welke rol de provincie binnen de nieuwe Wro heeft. De belangrijkste verandering was dat de provincie haar toetsende rol moest opgeven. De vraag welke instrumenten de provincie Overijssel in moest zetten om haar ruimtelijke belangen te waarborgen heeft geleid tot het sturingsdocument 'sturen en samenwerken onder de nieuwe Wro'. Hierin heeft de provincie vastgelegd wat haar belangen en bevoegdheden zijn. Daarnaast kan het worden gezien als de aanloop naar de nieuwe structuurvisie waaraan nog gewerkt wordt. Op basis van het sturingsdocument 'sturen en samenwerken onder de nieuwe Wro' heeft de provincie er voor gekozen om een verordening op te stellen. De provincie geeft als motivatie voor een verordening dat zij binnen de nieuwe Wro een aantal instrumenten tot haar beschikking heeft gekregen en deze allemaal wil inzetten om haar ruimtelijke belangen te waarborgen. Hierbij geeft de provincie aan dat zij ruimtelijke vraagstukken bij voorkeur vanuit de provincie oppakt. Het oppakken van ruimtelijke vraagstukken op provinciaal niveau heeft volgens de provincie namelijk voordelen boven het gemeentelijke niveau. Natuurlijk zijn er altijd argumenten te vinden om bepaalde ruimtelijke onderwerpen vanuit de provincie op te pakken. Het frappante aan de uitspraken van de provincie is alleen dat ze in strijd zijn met de bestuursfilosofie van de provincie die stelt dat vraagstukken in eerste instantie integraal met de partners van de gemeenten en op een zo laag mogelijk schaalniveau opgepakt dienen te worden (paragraaf 7.1). Daarnaast stelt de provincie dat de onderwerpen die op gemeentelijk niveau opgepakt dienen te worden binnen de door de provincie opgestelde kaders uitgewerkt moeten worden te worden. Hiermee doet de provincie ook afbreuk aan de doelstelling uit haar eigen bestuursfilosofie om ruimte en gezag te geven op een zo laag mogelijk schaalniveau (paragraaf 7.1).

Ook geeft de provincie aan dat zij belangen heeft waarbij zij geen afhankelijkheid wenst van de gemeenten. De verordening is het instrument bij uitstek om deze belangen te waarborgen. De onderwerpen die de provincie van wezenlijk belang achtte zodat deze in de omgevingsverordening moesten komen zijn onder andere woningbouw, bedrijventerreinen, ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid. Ook heeft de provincie proberen te anticiperen op de AMvB-ruimte die door het Rijk opgesteld wordt. Door belangen op te nemen die het Rijk van nationaal belang acht wil de provincie dubbel werk besparen indien de AMvB-ruimte van kracht wordt.

De provincie Overijssel geeft dat ze haar eigen belangen in sterke mate voorop stelt en weinig ruimte voor gemeentelijke belangen laat als deze niet stroken met provinciale belangen. Als de omgevingsverordening een goede ruimtelijke onderbouwing van gemeenten eist, en gemeenten slagen hierin, hebben de gemeenten nog wel degelijk een behoorlijke speelruimte volgens de provincie. Al blijkt de provincie hiermee wel door te laten schemeren dat de toetsende rol van de provincie onder de oude WRO bij de provincie nog een warm hart toegedragen wordt. Dat de provincie veel waarde hecht aan haar positie en liever geen ruimtelijke belangen afstaat aan

gemeenten, blijkt uit de uitspraak dat de provincie haar positie moet onderstrepen en daar de instrumenten de zienswijze, het inpassingsplan en de reactieve aanwijzing zal inzetten als dit noodzakelijk is. In eerste instantie zal de provincie invloed uitoefenen richting gemeenten die geen of onvoldoende rekening houden met provinciale ruimtelijke belangen.

De gemeenten (VNG, afdeling Overijssel)

De VNG geeft aan dat de provincie zich met de omgevingsverordening beperkt tot de onderwerpen die van provinciaal belang zijn. De overige onderwerpen worden volgens de VNG overgelaten aan de gemeenten zelf. De gemeenten geven aan dat de provincie via de omgevingsverordening over wel erg veel ruimtelijke onderwerpen zeggenschap heeft. De gemeenten hadden liever gezien dat zij aan meer ruimtelijke vraagstukken zelf invulling konden geven. Onder invloed van de relaties en contacten tussen de provincie en de gemeenten hebben de gemeenten zich neergelegd bij het feit dat ze liever meer zeggenschap hadden gehad over het ruimtelijke beleid. Al met al zijn de gemeenten van mening dat nu de nieuwe omgevingsverordening er is ze nog voldoende zelf kunnen regelen. Wel steekt het de gemeenten dat de omgevingsverordening van bepaalde onderwerpen een ruimtelijke onderbouwing eist. Hiermee houdt de provincie volgens de gemeenten te sterk vast aan de toetsende rol van de provincie onder de nieuwe Wro.

7.3 Discussie tussen de actoren (deelvraag 2)

7.3.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt ingegaan op hoe de discussie is verlopen tussen de verschillende partijen en wat het resultaat van deze discussie is. Hierbij wordt ingegaan op de hoe de betrokkenen het proces hebben ervaren, of er naar hun belangen is geluisterd en of de samenwerking tot een bevredigend resultaat heeft geleid. Ook wordt er ingegaan op de toegevoegde waarde van de discussie tussen de provincie en de betrokken partijen ten aanzien van de provinciale verordening.

7.3.2 Discussie tussen de verschillende betrokken partijen

De Provincie

De provincie heeft aangegeven welke onderwerpen er in de omgevingsverordening opgenomen zouden worden. Volgens de provincie viel het de gemeenten erg tegen dat de provincie in hun ogen zo veel wilde regelen via de verordening. De provincie geeft aan dat het totstandkomingsproces van de omgevingsverordening een interactief proces met de gemeenten is geweest. De gemeenten hebben namelijk kunnen reageren op de ontwerp-omgevingsvisie. Het is hierbij de vraag hoe interactief dit is. De gemeenten zijn immers niet van begin af aan bij de totstandkoming van de verordening betrokken geweest en hebben slechts kunnen reageren op een intern opgestelde verordening door middel van zienswijzen. Volgens de provincie zijn de gemeenten tevreden over hun rol bij de totstandkoming van de omgevingsverordening. Overijssel is van mening dat gemeenten ook niet meer inspraak behoeven in de totstandkoming van provinciale verordeningen omdat de provincie slechts gebruik maakt van bevoegdheden om Rijks- en provinciale belangen door te laten werken naar gemeentelijke bestemmingsplannen. Hierbij is

de tegenstelling met de interventieladder van de provincie, die stelt dat het accent in eerste instantie moet liggen op samenwerking, opvallend. Als provincies in het kader van de nieuwe Wro niet een actieve rol zouden aannemen over welke ruimtelijke belangen ze willen waarborgen en hoe ze deze willen waarborgen is de kans te groot gemeenten te veel ruimtelijke vraagstukken zelf regelen, aldus de provincie Overijssel. Dit moet volgens Overijssel worden voorkomen.

Als toegevoegde waarde van de discussie tussen de provincie en de gemeenten binnen het totstandkomingsproces van de omgevingsverordening geeft Overijssel aan dat gemeenten de inhoud van de ontwerp-omgevingsverordening in hebben kunnen zien voordat de provinciale politiek inzage kreeg. Dit heeft volgens de provincie voor extra draagvlak voor de omgevingsverordening bij de gemeenten gezorgd omdat de gemeenten als eerste konden reageren op de ontwerp-omgevingsverordening.

De gemeenten (VNG, afdeling Overijssel)

Vanaf het begin dat er sprake is geweest van een verordening zijn gemeenten tegen een verordening geweest. De gemeenten wilden liever geen verordening en wilden ruimtelijke plannen op basis van overleg tussen de provincie en de gemeenten tot stand laten komen, zonder dat bepaalde belangen op voorhand juridisch vastgelegd zouden worden. Over het feit dat de omgevingsverordening er toch zou komen waren de gemeenten niet positief.

De VNG afdeling Overijssel kent twee 'platforms', het platform sociaal domein en het platform ruimtelijk domein, van waaruit de gemeentelijke belangen richting de provincie worden vertegenwoordigd. Via het platform ruimtelijk domein heeft de provincie feedback ten opzichte van de omgevingsverordening gevraagd. De VNG geeft aan dat de provincie van begin af aan overleg wenste over de inhoud van de omgevingsverordening. Gezien de eerste reactie van de gemeenten over de inhoud van de omgevingsverordening (gemeenten vonden dat de provincie wel erg veel wilde regelen) kunnen vraagtekens bij de kwaliteit van overleg geplaatst worden. De VNG geeft echter aan dat de gemeenten wel voldoende invloed hebben gehad op de inhoud van de omgevingsverordening. Volgens de VNG is de omgevingsverordening een provinciaal instrument waarvan het logisch is dat deze intern door de provincie is opgesteld. Gemeenten leggen zich daarom neer bij het feit dat de omgevingsverordening in hun ogen te veel regelt.

Op de onderwerpen die in de omgevingsverordening terecht zijn gekomen, hebben zoals in het voorgaande al duidelijk is geworden, de gemeenten weinig invloed gehad. De VNG geeft aan dat de provincie haar ruimtelijke belangen aangeeft. Hiërarchisch gezien betekent dit dat de provincie zich boven de gemeenten stelt en "bepaler" van, in plaats van discussiepartner over, het provinciale belang is. Het lokale belang is hiermee ondergeschikt aan het provinciale belang. Wel heeft de VNG met succes weten te voorkomen dat veel onderwerpen in de verordening worden geregeld met een nee, mits constructie. Met nee mits constructies moeten gemeenten erg veel ingewikkelde ruimtelijke onderbouwingen opstellen. Dergelijke onderbouwingen moeten weer getoetst worden door de provincie, waardoor de provincie weer in haar oude toetsende rol zou zitten. Gemeenten hebben dit succesvol weten te voorkomen. Nee, mits constructies zijn onder druk van de VNG omgebogen in ja, tenzij constructies. Hiermee is heeft de VNG weten te

voorkomen dat de provincie te veel haar toetsende rol zou aannemen zoals zij deze onder de oude WRO had.

De VNG is van mening dat er zonder overleg met de gemeenten een veel technocratischer en veel afstandelijker verordening zou zijn ontstaan. De VNG is daarmee van mening dat de discussie over de omgevingsverordening van toegevoegde waarde is.

7.4 Conclusie

Uit de reactie van de provincie Overijssel kan geconcludeerd worden dat de Overijssel haar eigen belangen boven de belangen van de Overijsselse gemeenten stelt. De omgevingsverordening is dan ook intern tot stand gekomen zonder dat er een interactief proces tussen de provincie en de gemeenten is geweest om te bepalen wat wiens belang is. Het provinciale belang stond op voorhand vast. De provincie Overijssel hanteert bij de inzet van de instrumenten uit de Wro volgens de website van de provincie zelf een interventieladder die stelt dat in eerste instantie het accent moet liggen op samenwerking en dat ruimtelijk beleid vervolgens wordt gerealiseerd op basis van overleg en afspraken. Als laatste stap uit de interventieladder kunnen partijen zienswijzen indienen. De omgevingsverordening is echter intern tot stand gekomen zonder dat de gemeenten inspraak hebben gehad over wat er in de verordening geregeld zou gaan worden. Dit blijkt ook uit de eerste reactie van de gemeenten op de verordening waaruit duidelijk werd dat de gemeenten vonden dat de verordening wel erg veel regelt. Hieruit blijkt dat de provincie Overijssel anders met de totstandkoming van de omgevingsverordening is omgegaan dan hun eigen sturingsfilosofie (interventieladder) deed vermoeden. Er is aan de totstandkoming van de verordening geen vooroverleg met de gemeenten gegaan. Ook zijn er met de gemeenten geen afspraken gemaakt. Het lijkt er op dat de provincie Overijssel een bestuurscultuur kent waarbij de provincie zich hiërarchisch boven de gemeenten stelt en alleen wil samenwerken en overleggen als dat niet voorkomen kan worden.

Opvallend is het dat de VNG, afdeling Overijssel positief is over de inspraak die gemeenten hebben gehad in het totstandkomingsproces van de verordening. De provincie handelt immers in strijd met haar eigen sturingsfilosofie. Het lijkt er op dat de Overijsselse gemeenten onvoldoende op de hoogte zijn van de mogelijkheden om zelf het initiatief te nemen tot overleg over de beleidsvorming van de provincie. Een actievere rol van de gemeenten had de houding van de provincie wellicht om kunnen buigen en had er voor kunnen zorgen dat de gemeenten in een vroeger stadium op de hoogte zouden zijn van de inhoud van de verordening, zodat deze geen "teleurstellende verassing" kon vormen.

8. Provincie Zuid-Holland

De provincie Zuid-Holland geeft aan dat een goede afstemming vooraf en een nauwe samenwerking met de andere partners noodzakelijk is voor de realisatie van het provinciale ruimtelijke beleid. De provincie Zuid-Holland heeft zich voorgenomen een structuurvisie op te stellen. Van een provinciale verordening was vooralsnog geen sprake. Deze zou tijdens de interimperiode (de periode vanaf de inwerkingtreding van de nieuwe Wro tot de vaststelling van de structuurvisie) alleen opgesteld worden, wanneer blijkt dat er structureel op bepaalde thema's of bij bepaalde projecten, juridisch ingegrepen moet worden (Provincie Zuid Holland, 2008). Inmiddels heeft de provincie Zuid-Holland besloten dat er een provinciale ruimtelijke verordening wordt opgesteld.

8.1 Inleiding

Bij het opstellen van provinciaal ruimtelijk beleid heeft de provincie Zuid-Holland de beleidsfilosofie "Lokaal wat kan, provinciaal wat moet". Zuid-Holland geeft hiermee aan dat zij alleen die ruimtelijk onderwerpen tot haar beleidsveld rekent waarin zij een provinciale rol ziet of waarvan zij de wettelijke taak heeft gekregen om deze onderwerpen te regelen (Provincie Zuid-Holland, 2009a).

Voor de opstelling van de Provinciale Structuurvisie zijn er in juli 2008 gesprekken met de partners (regio's, samenwerkende gemeenten, waterschappen, en de VZHG (vereniging van Zuid-Hollandse gemeenten)) gevoerd. Hierbij is de visie van de provincie alsmede welke instrumenten ingezet worden besproken met als einddoel een zo breed mogelijk gedragen structuurvisie waarbij het provinciale belang zoveel mogelijk is afgestemd op de regionale belangen (Provincie Zuid Holland, 2008). In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op wat het belang is van de provinciale verordening bij het provinciale ruimtelijke beleid en op de totstandkoming ervan.

Voor een goede ruimtelijke ordening is volgens de provincie Zuid-Holland een integrale aanpak nodig. Binnen deze aanpak wordt een zorgvuldige afweging gemaakt tussen de verschillende functies, zoals wonen, werken en recreëren. Hiervoor zijn vijf integrale hoofdpogaven benoemd die de basis vormen voor de structuurvisie *Visie op Zuid-Holland*. Wat provinciaal moet doorwerken in gemeentelijke bestemmingsplannen wil de provincie regelen in de nieuwe Verordening Ruimte. Voorafgaand aan de totstandkoming van de Verordening Ruimte heeft de provincie haar provinciale ruimtelijke belangen vastgelegd in de Nota Provinciaal Belang (Provincie Zuid-Holland, 2009b). Momenteel heeft de provincie Zuid-Holland een ontwerp-verordening opgesteld. In de planning van de provincie zal de verordening in april 2010 worden vastgesteld.

In de volgende paragrafen wordt beantwoord op hoe de verordening tot stand komt aan de hand van de onderzoeksvragen zoals deze in Hoofdstuk 1 in zijn geformuleerd. Bij de provincie Zuid-Holland is dhr. P. Verstoep (beleidsmedewerker Ruimte en Wonen) geïnterviewd. Als vertegenwoordiger van de gemeenten is dhr. G.J. Jansen (secretaris) van de vereniging Zuid-Hollandse gemeenten geïnterviewd.

8.2 Totstandkoming van de verordening

8.2.1 Inleiding

De provincie Zuid-Holland heeft in de Nota Provinciaal Belang haar ruimtelijke belangen vastgelegd. Hoe deze belangen vervolgens in een verordening opgenomen dienen te worden wil de provincie af laten hangen van overleg met de gemeenten. Gemeenten verwijten de provincie dat de provincie gemeenten niet heeft betrokken bij de formulering van de provinciale ruimtelijke belangen. Hoe het totstandkomingsproces van het provinciale belang en de Verordening Ruimte tot op heden is verlopen wordt in deze paragraaf beschreven vanuit de optiek van de provincie en de VZHG.

Bij de totstandkoming van de provinciale ruimtelijke verordening van de provincie Zuid-Holland zijn de volgende actoren betrokken (deelvraag 1):

- De VZHG (Vereniging van Zuid-Hollandse gemeenten)
- De vier Zuid-Hollandse regio's (regionale samenwerkingsgebieden van gemeenten (WGR regio 2008))

8.2.2 De verordening

De Provincie

Volgens de provincie is binnen de provincie verschillend gereageerd op de nieuwe Wro. Op ambtelijk niveau is er grotendeels positief op de nieuwe Wro gereageerd omdat de provincie zich met de instrumenten uit de nieuwe Wro beter kan profileren. Op politiek niveau waren de meeste negatieve reacties te horen. Zo waren Provinciale Staten bang dat doordat Gedeputeerde Staten hun goedkeuringsbevoegdheid met betrekking tot bestemmingsplannen verliezen, de provincie een groot deel van haar invloed op het lokale ruimtelijke beleid verliest.

Onder de nieuwe Wro ziet de provincie Zuid-Holland zich als regisseur van bovenregionale belangen. Bij deze belangen wil de provincie een steeds meer ontwikkelende rol spelen, in plaats van een toetsende en kaderstellende rol. Binnen deze nieuwe rol ziet de provincie een belangrijke rol weggelegd voor de gemeenten in de uitvoeringsfase.

Om vast te stellen wat het provinciale ruimtelijke belang is, is er binnen de provincie discussie gevoerd. Uiteindelijk heeft deze discussie geleid tot de Nota Provinciaal Belang waarin de provinciale ruimtelijke belangen zijn vastgelegd. Vervolgens is de nota gecommuniceerd met de gemeenten. Er is bij de provincie eerst intern gekeken naar wat er bij de gemeenten speelt. Vervolgens zijn er regiogesprekken gevoerd. In Zuid-Holland zijn er vier regio's. Met deze regio's waarin alle gemeenten zijn vertegenwoordigd zijn gesprekken gevoerd over waar de provincie zich wel of niet mee moet bemoeien. Volgens de provincie zijn bepaalde onderwerpen zoals de provinciale infrastructuur en de EHS (ecologische hoofdstructuur) van oudsher van provinciaal belang. Over dergelijke onderwerpen vindt dan ook geen discussie met de regio's meer plaats. Over de andere onderwerpen is doormiddel van de regiogesprekken geïnventariseerd wat volgens

de gemeenten wel en niet van provinciaal belang is, aldus de provincie. Volgens de provincie is hierover momenteel grotendeels overeenstemming. Welke instrumenten de provincie inzet om haar ruimtelijke belangen te waarborgen is echter nog wel een punt van discussie. De provincie hecht er zelf veel waarde aan om zaken in een verordening te regelen. De provincie verwacht namelijk dat als je afspraken maakt over bijvoorbeeld bebouwingscontouren er altijd gemeenten zullen zijn die zich niet aan de gemaakte afspraken houden. Een verordening voorkomt dan dat provinciale ruimtelijke belangen niet gewaarborgd worden. Volgens de provincie moet er een balans gevonden worden in wat er wel en wat er niet in de verordening geregeld moet worden om enerzijds het provinciale belang te waarborgen en anderzijds de vertrouwensband met de gemeenten in stand te houden. Omdat de verordening een zodanig zwaarwegend instrument is, worden er volgens de provincie alleen die onderwerpen in opgenomen die echt van cruciaal belang zijn en zich lenen om in een verordening geregeld te worden. Situaties die om maatwerk vragen worden niet in de verordening opgenomen. Hoe de verordening er uiteindelijk inhoudelijk uit gaat zien is volgens de provincie afhankelijk van de discussie tussen de provincie en de gemeenten. Hierbij is er dus geen discussie meer mogelijk over de onderwerpen die in de verordening opgenomen worden, maar alleen over hoe de onderwerpen in de verordening worden geregeld.

Over de definiëring van het provinciale ruimtelijke belang heeft er geen consensusvorming tussen de provincie en de gemeenten plaatsgevonden. De provincie heeft geluisterd naar de gemeenten over hoe zij over het provinciale belang denken. Met deze informatie heeft de provincie Zuid-Holland uiteindelijk haar provinciale ruimtelijke belangen gedefinieerd in de definitieve Nota Ruimtelijk Belang. De provincie geeft wel aan dat zij in het totstandkomingsproces van de Verordening Ruimte de ontwerp-verordening vooraf heeft laten gaan door een voorontwerp-verordening. Door deze statusverlaging werd de gemeenten een extra inspraakgelegenheid gegeven.

Tot slot geeft Zuid-Holland aan dat het Rijk grote invloed heeft op de verordening via de AMvB ruimte. Hierdoor bestaat het aantal onderwerpen dat in de verordening ruimte voor het grootste deel uit onderwerpen waarvan de AMvB-Ruimte eist dat ze hun doorwerking vinden in een provinciale ruimtelijke verordening.

De gemeenten (VZHG)

Voor wat betreft de structuurvisie wilde de provincie volgens de VZHG in eerste instantie veel te veel regelen. Volgens de VZHG werd er geen aandacht aan het beleidsmotto "lokaal wat kan, centraal wat moet" besteed. Hierdoor is er een verordening ontstaan waarin volgens de VZHG te veel "nee, tenzij-constructies" staan. De provincie houdt hiermee te sterk vast aan de oude WRO waarbij de provincie gemeentelijke plannen goedkeurt. Dit past niet in de geest van de nieuwe Wro, aldus de VZHG. Door de reacties van de VZHG realiseert de provincie zich dat ze niet goed op weg waren. De provincie is nu ook druk doende met aanpassingen, aldus de VZHG.

Uitspraken van externe deskundigen van de VZHG sterken de VZHG in haar mening omtrent de verordening. Zij zeggen dat:

- De verordening te zwaar leunt op ontheffingen, hierdoor wordt er teruggekeerd naar de goedkeuringsbevoegdheid zoals dit gold onder de oude Wro;
- Er geen onderscheid tussen bestaande en nieuwe situaties in bestemmingsplannen wordt gemaakt;
- De verordening op onderdelen te gedetailleerd is;
- De verordening grotendeels de omzetting van de bestaande streekplannen is;
- De verordening niet conform de sturingsfilosofie van de nieuwe Wro is;
- De provincie meer moet loslaten en meer uitvoeringsgericht moet worden;
- De verordening zich niet moet richten op ontwikkeling.

Het feit dat de provincie bij 90% van de onderwerpen die sinds de invoering van de nieuwe Wro in ontwerp-bestemmingsplannen zijn opgenomen een zienswijze indient, bewijst volgens de VZHG dat de provincie van te veel onderwerpen vindt dat ze van provinciaal belang zijn. Hieruit concludeert de VZHG dat de provincie haar ruimtelijke belangen te ruim heeft gedefinieerd. Van een ruimtelijke verordening die op veel draagvlak van de gemeenten steunt kan dus ook nog geen sprake zijn, aldus de VZHG. De VZHG verwacht dat de ontwerp-verordening op basis van de kritiek van de gemeenten aangepast gaat worden.

Momenteel is er volgens de VZHG nog weinig overeenstemming tussen de provincie en de gemeenten over wat nu provinciaal danwel gemeentelijk belang is. Het is echter af te vragen of er nu de Nota Provinciaal Belang reeds is vastgesteld of het voor gemeenten nog mogelijk is dat zij invloed uit kunnen oefenen op het provinciale belang.

8.3 Discussie tussen de actoren (deelvraag 2)

8.3.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt ingegaan op hoe de discussie is verlopen tussen de verschillende partijen en wat het resultaat van deze discussie is. Hierbij wordt ingegaan op de hoe de betrokkenen het proces hebben ervaren, of er naar hun belangen is geluisterd en of de samenwerking tot een bevredigend resultaat heeft geleid. Tot slot wordt er ingegaan op de toegevoegde waarde de discussie tussen de provincie en de betrokken partijen ten aanzien van de provinciale verordening.

8.3.2 Hoe is de discussie tussen de verschillende betrokken partijen verlopen.

De Provincie

Volgens de Provincie Zuid-Holland kent Zuid-Holland zeer complexe ruimtelijke vraagstukken. De ruimtelijke druk is er zeer groot. Daarom is het volgens de provincie belangrijk dat de provincie als regisseur optreedt die het provinciale belang behartigt. Gemeenten zijn van mening dat de provincie onder de nieuwe Wro te veel belangen naar zich toetrekt en te veel ruimtelijke onderwerpen zelf wil regelen en daarbij te veel onderwerpen via de verordening wil regelen. Daarnaast vinden de gemeenten dat er te weinig vertrouwen is van de provincie richting de gemeenten. Al met al ervaren de gemeenten het beleid van de provincie als te beperkend.

Omdat er binnen de provincie Zuid-Holland maar liefst 76 gemeenten zijn is het volgens de provincie vaak niet mogelijk om overal vooroverleg over te voeren. Het was volgens de provincie daarom ook niet mogelijk om via consensusvorming tot definiëring van het provinciale ruimtelijke belang te komen. De discussie die er is geweest (regiogesprekken om visie gemeenten op Nota Provinciaal Belang te pijlen) is volgens de provincie van grote toegevoegde waarde geweest, omdat de provincie het op eigen kracht definiëren van het provinciale belang als erg moeilijk heeft ervaren. De meerwaarde van de discussie met de gemeenten is dan ook dat gemeenten weten hoe zaken in de praktijk uitpakken. Zij kunnen aangeven welke consequenties regelingen hebben voor de dagelijkse praktijk van de ruimtelijke ordening op lokaal niveau. Gemeenten komen met casussen die de provincie niet had kunnen bedenken, en waar zonder de discussie geen rekening mee was gehouden. Door de discussie wordt het mogelijk de verordening zo te formuleren dat deze voor de gemeenten werkbaar wordt.

De gemeenten (VZHG)

De werkwijze die de provincie Zuid-Holland heeft gehanteerd om tot een nieuw omgevingsbeleid te komen heeft volgens de VZHG bij de gemeenten op veel weerstand gestuit. Volgens de VZHG heeft de provincie de nieuwe Wro als kans gezien om de invloed op ruimtelijke planvormingsprocessen te kunnen vergroten. De provincie heeft dit volgens de VZHG gedaan door middel van intern definiëren van haar ruimtelijke belangen zonder hierbij de gemeenten te betrekken. Daarnaast is de provincie volgens de VZHG aan de overlegstructuren zoals deze reeds tussen de gemeenten en de provincie bestaan voorbijgegaan. De provincie heeft slechts naar de mening van de gemeenten omtrent de onderwerpen die de provincie als provinciaal belang acht gevraagd. De gemeenten hadden liever gezien dat het provinciale belang doormiddel van intensief overleg tot stand was gekomen. Hiermee heeft de provincie zich volgens de VZHG hiërarchisch gezien boven de gemeenten geplaatst. Tot op heden was er daarom bij de gemeenten niet het gevoel dat de invulling van de nieuwe Wro gezamenlijk door de verschillende overheidsniveaus werd opgepakt, wat aldus de VZHG een kwalijke zaak is omdat het uiteindelijk bij de vertaling in een structuurvisie en vervolgens in een verordening ten koste gaat van het draagvlak bij de burger. De VZHG hoopt dat na gesprekken tussen de gemeenten en gedeputeerden die aanstaande zijn, gemeenten meer betrokken zullen worden bij de invulling van het provinciale ruimtelijke beleid. Dat pas in een laat stadium van de invulling van het provinciale ruimtelijke beleid met de gemeenten wordt gesproken over het provinciale ruimtelijke belang is volgens de VZHG te wijten aan de provincie. De VZHG heeft namelijk bij inwerkingtreding van de nieuwe Wro de provincie aangegeven dat zij inspraak wenst in de definiëring van provinciale ruimtelijke belangen. Volgens de VZHG voelde de provincie hier niet veel voor. De VZHG geeft wel toe dat ze richting de provincie wellicht meer druk had kunnen uitoefenen om de houding van de provincie te beïnvloeden. In tegenstelling tot het beginstadium van de invulling van de nieuwe Wro weet de VZHG zijn belangen nu wel bij de provincie aan te kaarten, en wordt er door de provincie ook serieus op gereageerd.

Sinds de inwerkingtreding van de nieuwe Wro heeft de provincie sterk ingezet op samenwerking met de gemeenten. Er is door de provincie een structuur uiteengezet om per regio te praten met de gemeenten. Volgens de VZHG heeft de provincie echter verzuimd om te bepalen hoe

overheden samen invulling aan de nieuwe Wro konden geven. De provincie is volgens de provincie namelijk zelfstandig met de nieuwe Wro aan de slag gegaan. De VZHG geeft toe dat zij hier zelf wellicht ook meer aandacht aan had kunnen besteden.

Er kan dus niet gesteld worden dat de provincie de gemeenten niet heeft benaderd. In regionaal verband is er namelijk wel regionaal beraad geweest waarop de regio's collectief hun visie konden geven op de Nota Provinciaal Belang. Volgens de VZHG is het collectief laten reageren van gemeenten op provinciale plannen niet de juiste werkwijze. De VZHG had liever gezien dat de provincie de dialoog met de gemeenten was aangegaan en gemeenten afzonderlijk had laten reageren om tot overeenstemming te komen. Het argument van de provincie dat zij door de aanwezigheid van het grote aantal gemeenten in Zuid-Holland en de daaruit voortvloeiende moeilijkheid in het verkrijgen van overeenstemming tussen de gemeenten en de provincie, er een zekere mate van regie vanuit de provincie noodzakelijk is, wordt door de VNG niet gesteund.

8.4 Conclusie

De provincie Zuid-Holland is van mening dat ze zich met de instrumenten die de nieuwe Wro biedt zich beter kan profileren. De nieuwe Wro biedt de provincies de kans om een meer ontwikkelende rol aan te nemen in plaats van een toetsende en kaderstellende rol zoals dit onder de oude WRO het geval was. De manier waarop de provincie Zuid-Holland is omgegaan met de nieuwe Wro heeft bij de Zuid-Hollandse gemeenten weerstand opgeleverd. Volgens de VZHG heeft de provincie de nieuwe Wro als aanleiding gezien om meer invloed te krijgen.

Bij de definiëring van het provinciale ruimtelijke belang heeft de provincie haar belangen intern opgesteld en deze vervolgens in regioverband gecommuniceerd met de gemeenten om vervolgens deze belangen bij te stellen. De provincie Zuid-Holland kent een planningsdoctrine die afziet van consensusvorming met gemeenten. De provincie laat gemeenten in regioverband hun visie geven op provinciaal beleid. Zuid-Holland hanteert deze planningsdoctrine omdat ze van mening is dat er door het grote aantal gemeenten in Zuid-Holland geen consensusvorming mogelijk is. De VZHG is van mening dat het in regioverband bespreken van provinciale plannen niet de juiste werkwijze is, omdat de gemeenten hierdoor niet individueel hun visie kunnen geven. Daarnaast betreuren de gemeenten het dat de provincie intern aan de slag is gegaan de definiëring van het provinciale ruimtelijke belang. Zij hadden liever gezien dat het provinciale ruimtelijke belang integraal met de gemeenten tot stand was gekomen. De provincie is echter van mening dat ze heel goed heeft geluisterd naar hoe gemeenten denken over wat wel en wat niet van provinciaal belang is. De provincie is van mening dat zij voldoende naar de gemeenten heeft geluisterd en dat de gemeenten voldoende inspraakmogelijkheden hebben gekregen bij de totstandkoming van de verordening ruimte.

De bevindingen over hoe de provinciale ruimtelijke verordening in de provincie Zuid-Holland tot stand is gekomen maakt duidelijk dat de verschillende betrokken partijen geheel verschillend in het totstandkomingsproces staan. Het meest opvallende is hierbij het verschil in perceptie van de partijen over de mate van overleg. Zo is de provincie van mening dat er voldoende is overlegd met de gemeenten en dat er een zeer werkbare verordening ontstaat, terwijl de gemeenten van

mening zijn dat er zij onvoldoende in het proces zijn betrokken. Zij zijn vooral van mening dat zij te laat in het proces zijn betrokken en dat de provincie te veel haar eigen koers vaart. Dit komt hoogstwaarschijnlijk doordat de provincie het initiatief genomen heeft om gemeenten te betrekken in het totstandkomingsproces van de verordening. De provincie kon hierdoor bepalen wanneer de gemeenten betrokken werden. De provincie had hiermee een voorsprong op de gemeenten. Er kan geconcludeerd worden dat de gemeenten een te passieve rol hebben ingenomen. Ze hebben gewacht op de reactie van de provincie over hoe de provincie invulling wil geven en/of geeft aan de Wro. Deze reactie bleek voor de gemeenten al in een te ver gevorderd stadium van de definiëring van het provinciale ruimtelijke belang en de totstandkoming van de verordening te komen. Als de gemeenten een minder afwachtende rol hadden ingenomen en zelf het initiatief hadden genomen tot overleg over de verordening ruimte, had dat waarschijnlijk de gemeenten de mogelijkheid gegeven om in een eerder stadium overleg te voeren over provinciale ruimtelijke belangen.

9. IPO

Het IPO (InterProvinciaal Overlegorgaan) is een vereniging die de belangen van de provincies bij de rijksoverheid behartigt. Als leden telt het IPO de 12 provincies. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op hoe het IPO de belangen van de provincies heeft behartigd in het kader van de nieuwe Wro. Daarbij zal er ook worden ingegaan op hoe het IPO aankijkt tegen de interpretaties van de verschillende provincies bij de uitvoering van de nieuwe Wro.

9.1 Inleiding

De rol die het IPO met betrekking tot provinciale ruimtelijke verordeningen speelt beperkt zich tot de discussie met het Rijk over de Inhoud van de AMvB-ruimte. Deze algemene maatregel van bestuur die nog in werking moet treden is het instrument dat het Rijk inzet om haar ruimtelijke belangen te waarborgen (paragraaf 3.5). Doordat de twaalf afzonderlijke provincies alle een andere mening hebben over wat het provinciale ruimtelijke belang is, en daarmee ook over wat rijksbelang is, kan de rol van het IPO in het kader van de nieuwe Wro voor het grootste deel slechts worden toegeschreven aan het veilig stellen van het provinciale ruimtelijk belang. Door te voorkomen dat onderwerpen als rijksbelang worden aangemerkt en daarmee in de AMvB ruimte worden geregeld, heeft het IPO de invloed van het Rijk op de provinciale ruimtelijke verordening zo klein mogelijk proberen te houden. In dit hoofdstuk wordt behandeld hoe het IPO namens de provincies ruimtelijke belangen 'provinciaal' heeft proberen te houden in de discussie met de rijksoverheid. Bij het IPO is dhr. I. Faber, coördinerend senior adviseur ruimtelijke ontwikkeling geïnterviewd.

9.2 Discussie IPO – Rijk

Het IPO heeft een jaar lang met het Rijk over de AMvB ruimte onderhandeld namens de twaalf provincies. Het IPO heeft geprobeerd om in de discussie m.b.t. de inhoud van AMvB ruimte zoveel mogelijk ruimte te houden voor de definiëring van provinciale belangen. Het IPO heeft daarbij getracht om zoveel mogelijk onderwerpen niet via strikte normering in de verordening op te laten nemen. Het IPO heeft geen discussie gevoerd over de onderwerpen die in de AMvB-Ruimte zijn opgenomen. De onderwerpen die in de AMvB-Ruimte worden opgenomen en waarvan het Rijk vindt dat ze van nationaal belang zijn waren namelijk al bekend. Deze onderwerpen maken deel uit van vigerend beleid (o.a. Nota Ruimte). De discussie is alleen gegaan over de uitwerking van de onderwerpen in de AMvB-ruimte. Bij deze discussie is de inzet van het IPO geweest dat onderwerpen zoveel mogelijk beleidsneutraal vanuit de Nota Ruimte naar de AMvB-ruimte werden vertaald. Dat betekent concreet dat de AMvB-ruimte geen nieuw beleid mag bevatten. Dit is volgens het IPO niet voor alle onderwerpen gelukt, maar voor het grootste deel is dit wel het geval. Doordat de AMvB-ruimte voor het grootste deel een beleidsneutrale vertaling van bestaande nationale belangen is, deelt het IPO de mening van bepaalde provincies, dat het Rijk met de AMvB-ruimte belangen naar zich toe trekt, niet. Volgens het IPO geldt dit ook indien het Rijk besluit om nieuwe beleidsdoelstellingen te formuleren en daaruit voortvloeiende nationale

belangen formuleert. Voordat onderwerpen in een AMvB terecht komen moet ook het Rijk namelijk eerste een structuurvisie opstellen.

Momenteel is het IPO met het Rijk in gesprek over hoe de onderwerpen in de AMvB-ruimte worden opgenomen. Het gaat het IPO hierbij om de eisen die de AMvB-ruimte stelt aan provincies over hoe ze bepaalde onderwerpen moeten uitwerken. Het is volgens het IPO in het belang van de provincies dat er in de AMvB-ruimte geen specifieke verplichtingen worden openomen over de uitwerking van de onderwerpen. Hiermee krijgt het Rijk namelijk een toetsende functie, wat volgens de filosofie van de nieuwe Wro een ongewenste ontwikkeling is.

9.3 Conclusie

Het IPO is de belangbehartiger van de provincies in de discussie met het de Rijksoverheid. Het IPO heeft in het kader van de nieuwe Wro hoofdzakelijk met het Rijk overleg gevoerd over de AMvB-ruimte, die VROM opstelt om de ruimtelijke onderwerpen die het Rijk van nationaal belang acht te waarborgen. In de discussie over de AMvB-Ruimte wordt momenteel hoofdzakelijk overleg gevoerd over hoe provincies de onderwerpen uit AMvB-ruimte moeten uitwerken. Het IPO probeert hiermee te voorkomen dat het Rijk specifieke eisen gaat stellen aan provinciale ruimtelijke verordeningen. Provincies willen namelijk het liefst zo weinig mogelijk beperkingen ondervinden van de AMvB ruimte.

10. VROM

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de rol van het ministerie van VROM (Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu) bij de totstandkoming van provinciale ruimtelijke verordeningen. Hierbij ligt de focus op hoe VROM haar ruimtelijke belangen waarborgt en door laat werken naar de lagere overheden.

10.1 Inleiding

De ruimtelijke belangen waarvan VROM vindt dat deze van rijksbelang zijn kunnen gezien worden als een selectie van het vigerende ruimtelijk beleid. Dit is dus beleid dat is vastgesteld onder de oude wet op de ruimtelijke ordening. Dit beleid is onder andere vastgelegd in de Nota Ruimte. De nieuwe wet op de ruimtelijke ordening stelt dat overheden hun ruimtelijke belangen moeten definiëren. De nieuwe Wro geeft de verschillende overheidsniveaus instrumenten om hun belangen te waarborgen en door te laten werken naar lagere overheidniveaus (van Rijk naar provincies en van provincie naar gemeenten). Het instrument dat het Rijk heeft gekregen om haar belangen te waarborgen en door te laten werken naar lagere overheden is de algemene maatregel van bestuur. De algemene maatregel van bestuur die het rijk nu opstelt om haar ruimtelijke belangen te waarborgen is bekend onder de naam AMvB-Ruimte.

Omdat de nieuwe Wro overheden vraagt om hun ruimtelijke belangen te definiëren en de verschillende overheden nieuwe instrumenten geeft om de gedefinieerde belangen te waarborgen, is het voor de rijksoverheid ook van belang dat zij haar belangen waarborgt zodat ze doorwerking vinden via de nieuwe instrumenten uit de nieuwe Wro. De rijksoverheid is van mening dat de provinciale ruimtelijke verordening het meest geschikte instrument is voor provincies om provinciale en rijksbelangen doorwerking te laten vinden naar gemeenten. Om tot een volledig oordeel over de totstandkoming van provinciale ruimtelijke verordeningen onder de nieuwe Wro te komen is het in het kader van dit onderzoek daarom van belang om te achterhalen wat de visie van VROM is op hoe de verschillende provincies omgaan met de nieuwe Wro. De focus ligt hierbij op de doorwerking van de onderwerpen die in de AMvB-Ruimte worden geregeld. Dhr. T.B.M. Dijkstra, vakspecialist ruimte is bij VROM geïnterviewd om tot beantwoording van de onderzoeksvragen te komen.

10.2 AMvB Ruimte

Het huidige kabinet heeft er voor gekozen om binnen de nieuwe Wro het bestaande ruimtelijke beleid niet te herzien. Dit betekent dat het bestaande beleid dat is vastgelegd in de Nota Ruimte en in planologische kernbeslissingen rechtstreeks wordt vertaald naar de AMvB ruimte. Doordat de Nota Ruimte en de PKB's zijn opgesteld onder de oude WRO was het voor het Rijk van belang dat er werd gekeken naar welke onderwerpen van nationaal belang waren en welke onderwerpen er in de AMvB-Ruimte terecht moesten komen om nationale belangen te waarborgen. Uit de discussie die hierop bij het Rijk is ontstaan zijn 100 onderwerpen benoemd als nationaal belang. Dertien van deze onderwerpen zijn zo geformuleerd dat zij hun doorwerking moeten vinden in bestemmingsplannen om er verzekerd van te zijn dat deze Rijksbelangen gewaarborgd zijn. Deze

13 onderwerpen hebben daarom hun vertaling gevonden in de AMvB ruimte. Alle overige (87) onderwerpen vinden op andere wijze hun doorwerking. Dit kan onder andere doormiddel van sectorale wetgeving (zoals de natuurbeschermingswet, de tracéwet, de boswet en de monumentenwet) en doormiddel van financiële regelingen, aldus VROM. In de volgende paragraaf wordt uiteengezet hoe volgens VROM de onderwerpen uit de AMvB-Ruimte moeten doorwerken naar de provincies.

10.3 Doorwerking AMvB-Ruimte naar provinciale ruimtelijke verordening

VROM geeft aan dat er tussen de verschillende provincies grote verschillen zijn over hoe het provinciale beleid vorm krijgt onder de nieuwe Wro. Zo stelt de ene provincie een nieuw beleidsstuk (structuurvisie) op waarna de verordening opgesteld wordt terwijl een ander provincie er voor kiest om bestaand beleid uit provinciale ruimtelijke plannen (bv. het omgevingsplan/streekplan) te vertalen naar een verordening. De visie van VROM op het feit dat bepaalde provincies geen verordening willen is dat de nieuwe Wro provincies niet dwingt dat er een verordening moet komen. Juridisch gezien staan provincies volgens VROM dus in hun recht om er voor te kiezen om geen verordening op te stellen. Een aantal provincies is op het standpunt om geen verordening op te stellen teruggekomen omdat uit een reactie van de minister van VROM (nota van antwoord van 23 januari 2008) is gebleken dat een reactieve aanwijzing pas ingezet mag worden als er een provinciaal belang in het geding is, en er aangetoond kan worden dat er van de overige proactieve instrumenten geen gebruik gemaakt had kunnen worden. Dit wordt de dubbele motiveringseis genoemd. Dit betekent bijvoorbeeld als een gemeentelijk bestemmingsplan voorziet in de bouw in de ecologische hoofdstructuur, terwijl een provincie niet beschikt over een verordening, dat de provincie de reactieve aanwijzing niet meer kan inzetten om dit ongedaan te krijgen. In een dergelijk geval staat de provincie in het geval van een bezwaarprocedure juridisch erg zwak omdat de betreffende provincie niet over juridisch bindende instrumenten beschikt. Volgens VROM is het dan ook niet verstandig van sommige provincies om vast te houden aan het standpunt om geen verordening op te stellen omdat de borging van provinciale belangen in een dergelijk geval slechts nog rust op bestuurlijke afspraken. Uit het bovenstaande en op basis van uitspraken van VROM kan opgemaakt worden dat de wetgever een bepaalde hiërarchie heeft beoogd in hoe instrumenten uit de nieuwe Wro ingezet worden. Hiermee wordt beoogd dat er van te voren zo veel mogelijk pro-actief geregeld moet worden (met behulp van een inpassingsplan of verordening) alvorens reactieve instrumenten (de reactieve aanwijzing) ingezet kunnen worden. Hiermee wordt voorkomen dat provincies worden overvallen door plannen die zijn niet hadden kunnen voorzien en kunnen regelen in een verordening. Daarnaast is volgens VROM de visie van de wetgever, als provincies onbepaald reactieve aanwijzingen kunnen geven, zij terug kunnen vallen in de goedkeurende rol die zij onder de oude WRO hadden. De filosofie achter de nieuwe Wro wordt daarmee teniet gedaan. Indien provincies er alsnog voor kiezen om geen verordening op te stellen staan zij in het geval van bezwaarprocedures bij de rechtbank (bestuurrechtspraak) juridisch erg zwak. Voor wat betreft provinciale belangen is dit volgens VROM echter de verantwoordelijkheid van de provincies zelf.

Voor wat betreft nationale belangen eist het Rijk dat onderwerpen waarvan de AMvB-ruimte stelt dat zij geregeld moeten worden in een provinciale ruimtelijke verordening ook daadwerkelijk

worden opgenomen in de provinciale ruimtelijke verordening. Voor wat betreft de rijksbelangen is er dus geen keuzemogelijkheid voor provincies om wel of niet voor een verordening te kiezen. VROM voegt hieraan toe dat de verordening kan volstaan met de opname van de Rijksbelangen uit de AMvB ruimte die voor de betreffende provincie van belang zijn. Of provinciale belangen al dan niet in een verordening worden opgenomen blijft in volledige verantwoordelijkheid van de provincies, aldus VROM.

10.4 Conclusie

Het Rijk legt haar ruimtelijke belangen vast in de AMvB ruimte. De onderwerpen volgen één op één uit het vigerende beleid zoals dit onder andere is vastgelegd in de Nota Ruimte. De AMvB-ruimte stelt onder andere van bepaalde onderwerpen dat zij in provinciale verordeningen geregeld moeten worden. Voor wat betreft de onderwerpen uit de AMvB ruimte is het maken van een verordening door de provincies dan ook niet vrijblijvend. Voor het waarborgen van provinciale ruimtelijke belangen hebben de provincies volgens VROM zelf de verantwoordelijkheid voor de keuze of zij wel of geen verordening opstellen. De verordening is volgens VROM echter wel het meest geschikte instrument om provinciale belangen te waarborgen. Volgens VROM is het niet verstandig dat sommige provincies vasthouden aan het standpunt om geen verordening op te stellen. De verordening biedt namelijk een juridische basis die er niet is als provinciale belangen slechts via bestuurlijke afspraken worden geborgd. In het geval van bezwaarprocedures zal een provincie dan ook een erg zwakke positie hebben. In conflictsituaties zou aldus bepaalde provincies de reactieve aanwijzing uitkomst bieden. Volgens VROM gaat dat niet op omdat volgens de wetgever er van te voren zo veel mogelijk pro-actief geregeld moet worden alvorens er gebruik gemaakt kan worden van reactieve instrumenten. Hiermee wordt voorkomen dat provincies worden overvallen door gemeentelijke plannen die zijn niet hadden kunnen voorzien en kunnen regelen in een verordening. VROM benadrukt hiermee dat het afzien van een verordening praktisch onuitvoerbaar is.

11. Conclusies

11.1 Inleiding

In dit onderzoek is ingaan op de totstandkoming van provinciale ruimtelijke verordeningen onder de nieuwe Wro. Er is onderzocht in welke mate provincies een eigen invulling kunnen geven aan de nieuwe Wro en welke rollen de verschillende betrokken partijen hebben/hadden. Om een antwoord op deze vragen te vinden is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

Hoe zijn provinciale ruimtelijke verordeningen tot stand gekomen of komen provinciale verordeningen tot stand?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- 1) *Wie werden er betrokken bij de totstandkoming van de provinciale ruimtelijke verordeningen (bijv. IPO, VNG, e.a.)?*
- 2) *Hoe is de discussie tussen de verschillende betrokken partijen in dit proces verlopen en wat is hiervan het resultaat (terugblik op proces)?*

Omwille de tijd die er voor dit onderzoek beschikbaar was, is er een selectie van drie provincies gemaakt die nader onderzocht zijn. Op basis van verschillen in vordering met betrekking tot de totstandkoming van verordeningen en op basis van verschillen in aanpak van de provincies zijn de provincies Drenthe, Overijssel en Zuid-Holland geselecteerd. In de volgende paragraaf wordt doormiddel van het beantwoorden van de deelvragen de onderzoeksvraag beantwoord. Tot slot worden er suggesties voor eventueel vervolgonderzoek worden gedaan.

11.2 Conclusies

Tussen de onderzochte provincies zijn grote verschillen in beleidscultuur geconstateerd. Deze verschillen uiten zich hoofdzakelijk in zowel de participatie van partijen als de discussie met partijen over de definiëring van provinciale ruimtelijke belangen en de totstandkoming van provinciale ruimtelijke verordeningen. Deze verschillen hebben voor het grootste deel betrekking op hoe de provincies met gemeenten omgaan. De gemeenten zijn dan ook de belangrijkste betrokken partijen bij de totstandkoming van provinciale ruimtelijke verordeningen. Welke partijen de provincies bij de totstandkoming van hun beleid betrekken en hoe de discussie met deze partijen verloopt, kan niet los gezien worden van de bij de betreffende provincie heersende bestuurscultuur. Er moet dan ook worden geconcludeerd dat de deelvragen die voor dit onderzoek zijn geformuleerd niet afzonderlijk kunnen worden beantwoord. De partijen die provincies bij hun beleidsvorming betrekken en hoe vorm wordt gegeven aan de discussie met deze partijen zijn namelijk twee kanten van dezelfde medaille. Hoe de provincies Drenthe, Overijssel en Zuid-Holland invulling hebben gegeven aan de nieuwe Wro en welke planningsdoctrines resp. bestuursculturen daarbij aan het licht zijn gekomen wordt in het onderstaande uiteengezet.

De provincie Drenthe kiest er voor om helemaal geen verordening op te stellen. Drenthe wil door het in een zo vroeg mogelijk stadium van het totstandkomingsproces van gemeentelijke

bestemmingsplannen met gemeenten in gesprek over hoe provinciale ruimtelijke belangen in het betreffende bestemmingsplan geborgd moeten worden. Indien de provincie Drenthe er met de gemeenten niet uitkomt, geeft Drenthe aan dat zij het instrument aanwijzing in kan zetten om belangen alsnog te kunnen borgen. In Drenthe probeert men eigenlijk alle ruimtelijke vraagstukken gezamenlijk op te pakken en door middel van consensusvorming een oplossing te vinden. De bij de provincie Drenthe gangbare planningsdoctrine/bestuurscultuur aangaande ruimtelijke vraagstukken is hiermee in sterke mate gebaseerd op consensusvorming. Het provinciale ruimtelijke beleid heeft hierdoor veel draagvlak bij de gemeenten. De intentie van de wetgever is dat provincies zoveel mogelijk onderwerpen "vooraf" en "proactief" moeten vastleggen. De verordening is volgens de wetgever het instrument bij uitstek om dat te realiseren. De provincie Drenthe weet echter nog niet welke onderwerpen zij vast wil leggen. Drenthe is nog in gesprek met de gemeenten om haar ruimtelijke belangen te definiëren. Volgens de provincie Drenthe kan er geen sprake van een verordening zijn als nog niet bekend is welke onderwerpen er vastgelegd moeten worden. Op basis van de cultuurdimensies van Hofstede (1990) uit hoofdstuk 2 die tijdens dit onderzoek aan het licht gekomen zijn kan de provincie Drenthe worden getypeerd als een open, losse en pragmatisch ingestelde organisatie.

De provincie Overijssel wist wel welke ruimtelijke belangen ze vast wilde leggen. Over de ruimtelijke belangen van de provincie Overijssel is dan ook geen vooroverleg gevoerd. Overijssel wilde in eerste instantie geen verordening opstellen. Maar nadat men er bij de provincie Overijssel achter kwam dat een aanwijzing volgens de wetgever pas gegeven kon worden als provinciale ruimtelijke belangen in het geding waren, en als deze niet via de overige proactieve instrumenten geborgd konden worden, is alsnog besloten een verordening op te stellen. Over de inhoud van de verordening is geen overleg gevoerd met de gemeenten. Dit terwijl Overijssel bij de inzet van de instrumenten een interventieladder hanteert die stelt dat in eerste instantie het accent moet liggen op samenwerking en dat ruimtelijk beleid vervolgens wordt gerealiseerd op basis van overleg en afspraken. Als laatste stap uit de interventieladder kunnen partijen zienswijzen indienen. Het lijkt dat de provincie Overijssel een bestuurscultuur kent waarbij de provincie zich hiërarchisch boven de gemeenten stelt, en alleen wil samenwerken en overleggen als dat niet voorkomen kan worden. Ook al doet de officiële sturingsfilosofie van de provincie anders vermoeden. Een actievere rol van de gemeenten had de houding van de provincie misschien om kunnen buigen en had er voor kunnen zorgen dat de gemeenten in een vroeger stadium van de provinciale beleidvorming betrokken werden. Dit zou ook mogelijkheden hebben gegeven tot overleg over het provinciale ruimtelijke belang. Op basis van de cultuurdimensies van Hofstede uit hoofdstuk 2 die tijdens dit onderzoek aan het licht gekomen zijn kan de provincie Overijssel worden getypeerd als een gesloten, strakke en normatief ingestelde organisatie. Hiermee positioneert de provincie zich lijnrecht tegenover de provincie Drenthe.

De provincie Zuid-Holland is nog druk bezig met de totstandkoming van een provinciale ruimtelijke verordening. Onlangs is een ontwerp-verordening opgesteld. De provincie Zuid-Holland heeft via het opstellen van de Nota Provinciaal Belang haar ruimtelijke belangen vastgelegd. Deze nota is vervolgens gecommuniceerd met de gemeenten. De gemeenten hebben hierop kunnen reageren. Op basis van de opmerkingen van de gemeenten gewijzigde Nota Provinciaal Belang is men bij de

provincie Zuid-Holland aan de slag gegaan met de verordening. De bij de provincie Zuid-Holland heersende bestuurscultuur is gebaseerd op het consulteren van gemeenten nadat de provincie zelf haar belangen en/of beleid heeft gedefinieerd. De reacties van gemeenten worden vervolgens vertaald naar definitief beleid. De provincie hanteert deze planningsdoctrine omdat het volgens de provincie Zuid-Holland niet mogelijk is om bij een groot aantal gemeenten als in Zuid-Holland tot consensus te komen. In Zuid-Holland is het verschil in perceptie over de mate van overleg tussen de partijen opvallend. Gemeenten zijn van mening dat zij te laat in het proces zijn betrokken en dat de provincie te veel haar eigen koers vaart. De provincie is echter van mening dat er voldoende is overlegd met de gemeenten en dat er een zeer werkbare verordening ontstaat. De provincie Zuid-Holland is blij met de meer ontwikkelende rol die de nieuwe Wro mogelijk maakt terwijl de gemeenten van mening zijn dat deze ontwikkelende rol in strijd is met de filosofie van de wetgever. De VZHG (vereniging van Zuid-Hollandse gemeenten) is van mening dat de provincie Zuid-Holland de nieuwe Wro als kans heeft gezien om meer invloed uit te kunnen oefenen op ruimtelijke planvormingsprocessen. Deze verschillen vloeien voort uit het feit dat de provincie het initiatief tot overleg heeft genomen en de Zuid-Hollandse gemeenten slechts een afwachtende houding hebben aangenomen. Als de gemeenten zelf het initiatief hadden genomen tot overleg over de verordening ruimte, had dat waarschijnlijk de gemeenten de mogelijkheid gegeven om in een eerder stadium met de provincie te overleggen over ruimtelijke belangen en de verordening. Op basis van de cultuurdimensies van Hofstede uit hoofdstuk 2 die tijdens dit onderzoek aan het licht gekomen zijn kan de provincie Zuid-Holland worden getypeerd als een strakke en pragmatisch ingestelde organisatie. De provincie Zuid-Holland moet verder worden getypeerd als beperkt open. Zuid-Holland kan worden getypeerd als beperkt open omdat de provincie (en niet de gemeenten) bepaalt wanneer gemeenten worden uitgenodigd en hoe zij kunnen reageren.

Uit hoe de provincie Drenthe, Overijssel en Zuid-Holland omgaan met de nieuwe Wro kan geconcludeerd worden dat deze provincies alle een andere bestuurscultuur kennen. Dit komt het beste tot uiting in hoe de verschillende provincies omgaan met de definiëring van hun ruimtelijke belangen en welke rol zij hierbij zien weggelegd voor de gemeenten. Zo kiest de provincie Drenthe ervoor om ruimtelijke belangen zo veel mogelijk te definiëren aan de hand van consensusvorming. Drenthe is er daarmee zeer goed in geslaagd om in een zo vroeg mogelijk stadium van beleidsvorming (de Wro) en ruimtelijke plannen (bestemmingsplannen) de dialoog met gemeenten aan te gaan. De provincie Overijssel is van mening dat het provinciale ruimtelijke belang al vast stond en heeft daarom hierover geen overleg met de gemeenten gevoerd. In Zuid-Holland is een tussenweg bewandeld. Gemeenten hebben (collectief) kunnen reageren op reeds gedefinieerde belangen. Zuid-Holland heeft de opmerkingen vervolgens meegenomen in de definitieve vaststelling van haar ruimtelijke belangen.

Er kan geconcludeerd worden dat het begrip bestuurscultuur/organisatiecultuur in de meeste gevallen het meest geschikt is om de vormgeving van bestuurlijk-juridische kaders te beschrijven. Het begrip planningsdoctrine kan alleen worden toegepast als er consensus is over de vormgeving van bestuurlijk-juridische kaders. Dit was in het kader van dit onderzoek alleen in de provincie Drenthe het geval.

Tot slot moet worden vermeld dat de wetgever aangeeft in welke situaties de in de Wro beschikbare instrumenten moeten worden ingezet. Op basis van de memorie van toelichting op de nieuwe Wro en op basis van uitspraken van VROM zou kunnen worden geconcludeerd dat in plaats van het geven van aanwijzingen (zoals de aanpak van de provincie Drenthe) het vrijwel onmogelijk is om provinciale ruimtelijke belangen, en geheel onmogelijk is om rijksbelangen te waarborgen zonder provinciale ruimtelijke verordening. De wettekst van de Wro vermeldt echter niets over de inzet van instrumenten en geeft alleen aan dat de instrumenten *kunnen* worden ingezet. Volgens de letter van de wet kan de uitzonderlijke positie van de provincie Drenthe dus niet worden veroordeeld. De vraag is alleen of de provincie Drenthe ook in de toekomst haar belangen kan blijven borgen door middel van alleen consensusvorming en het geven van aanwijzingen. De tijd zal dit uit moeten wijzen.

11.3 Uitleiding

Dit onderzoek heeft zich omwille van de tijd beperkt tot de provincies Drenthe, Overijssel en Zuid-Holland. Naast deze provincies zijn het IPO en VROM geïnterviewd om ook meningen ten aanzien van de totstandkoming van provinciale ruimtelijke verordeningen van buiten de provincies te peilen om zo een zo objectief mogelijk beeld te krijgen. Door de bovengenoemde drie provincies te onderzoeken is duidelijk geworden dat de verschillende provincies op verschillende manieren invulling kunnen geven aan wetgeving. Een onderzoek dat zich zou richten op meer provincies dan de drie provincies uit dit onderzoek, zou wellicht een nauwkeuriger beeld kunnen opleveren. Opvallend is dat de verschillende partijen over het algemeen verschillend dachten over het totstandkomingsproces van zowel ruimtelijke belangen als de verordening. Deze verschillen richtten zich voornamelijk op de mate van tevredenheid over het proces tussen provincies en gemeenten. Eventueel vervolgonderzoek zou zich kunnen richten op hoe het totstandkomingsproces van plannen en/of wetgeving bij verschillende overheidsorganen er uit ziet. Er zou dan in het bijzonder ingegaan kunnen worden op de afspraken die er gemaakt zijn met betrekking tot het procesontwerp, op de rollen van de betrokken partijen en wat er van de betrokken partijen wordt verwacht. De bevindingen uit een dergelijk onderzoek zouden kunnen bijdragen aan een model voor het vormgeven van totstandkomingsprocessen waar meerdere partijen bij betrokken zijn. Hierdoor kan teleurstelling achteraf over de invloed en betrokkenheid van partijen worden voorkomen.

Literatuurlijst

- Backes, Chr, Michiels, F.C.M.A., 2005, Lex dura, sed lex : opstellen over de handhaving van omgevingsrecht, Rijksuniversiteit Utrecht, Utrecht
- Besselink, H. J. M. Struiksma, J., 2004, De fundamentele herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening, Kluwer, Alphen aan de Rijn, geraadpleegd via:
- De Roo, G., 2001, Planning per se, planning per saldo, Sdu, Den Haag
- Eerste Kamer (der Staten Generaal), 2008, Aanpassing van een aantal wetten met het oog op de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening alsmede regeling van overgangsrecht (Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening), Memorie van antwoord 23 januari 2008, Website eerste kamer: <http://www.eerstekamer.nl/9370000/1/j9vvhwtbnzpbzcc/vhrtf81kp7wl/f=y.pdf>
- Faludi, A. en van der Valk, 1994, A. Rule and order: Dutch planning doctrine in the twentieth century, Kluwer, Dordrecht
- Faludi, A, 2000, The performance of spatial planning, Planning Practice and Research, Vol. 15, Issue 4
- Helpdeskwater, 2009, Wat is een provinciale structuurvisie?, geraadpleegd via: http://www.helpdeskwater.nl/watertoets/ruimtelijke/provinciale_0/uitwerkingen_prov/wat_is_een/
- Hofstede, G., Neuijen, B. Daval Ohayv, D., Sanders, G., 1990, Measuring organizational cultures: A qualitative and quantitative study across twenty cases. Administrative Science Quarterly, Vol. 35, Issue 2.
- IPO, 2005, Verkenning van een provinciale ruimtelijke verordening, IPO, Den Haag geraadpleegd via: <http://www.ipo.nl/scripts/download2.php?publication=661>
- Kamphorst, D.A., Pleijte, M., Kistenkas, F.H., Kertsen, P.H., 2008, Nieuwe Wet ruimtelijke ordening: nieuwe bestuurscultuur?, Voorgenomen provinciale inzet van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) voor het landelijk gebied, unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR, Wageningen
- Klaassen, A.W., 2008, Handboek Ruimtelijke Ordening & Bouw, Berghauser Pont Publishing, Amsterdam
- Korthals Altes, W.K., 1992, De Nederlandse planningsdoctrine op een tweesprong?, Planologisch Demografisch Instituut, Amsterdam
- Minister van VROM, 2003, Memorie van toelichting nieuwe wet op de ruimtelijke ordening.
- Natuurmilieu, 2009, Wet op de ruimtelijke ordening, geraadpleegd via: <http://www.natuurmilieu.nl/Ruimte/WetRuimtelijkeOrdening.aspx>
- Needham, B., 2005, The new Dutch spatial planning act: Continuity and change in the way in which the Dutch regulate the practice of spatial planning, Planning and Research, 20:3, 327-340
- Provincie Drenthe, 2008a, Op weg naar nieuw omgevingsbeleid in Drenthe, geraadpleegd via: http://www.drenthe.nl/provincie/thema/wonen_en_ruimte/omgevingsbeleid/
- Provincie Drenthe, 2008b, Nota Drenthe kiest, geraadpleegd via: http://www.drenthe.nl/publish/pages/19054/do08120505rapport_deel1.pdf en http://www.drenthe.nl/publish/pages/19054/drenthe_kiest.pdf

- Provincie Drenthe, 2008c, Discussienota invulling gezicht van Drenthe, geraadpleegd via: <http://www.drenthe.nl/publish/pages/11434/discussienotapsdef22juni2008.pdf>
- Provincie Gelderland, 2009, Wat is een inpassingsplan?, geraadpleegd via: <http://www.gelderland.nl/eCache/DEF/3/438.html>
- Provincie Overijssel 2009b, Toelichting Omgevingsverordening Overijssel 2009, geraadpleegd via: <http://provincie.overijssel.nl/contents/pages/158999/toelichting-ontwerpomgevingsverordeningoverijssel2009v20090303.pdf>
- Provincie Overijssel, 2009a, Beleidsambities, geraadpleegd via: <http://provincie.overijssel.nl/beleid/omgevingsvisie/omgevingsvisie/ambities>
- Provincie Zuid-Holland, 2008, "De rol van de provincie onder de nieuwe Wet ruimtelijke ordening", geraadpleegd via: http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Fei/ROVV/Brief%20naar%20gemeenten%20aanpak%20Zuid-Holland_juni%2008.doc
- Provincie Zuid-Holland, 2009a, Visie op Zuid-Holland, geraadpleegd via: http://www.zuid-holland.nl/overzicht_alle_themas/thema_ruimtelijke_ontwikkeling_wonen/visieopzuidholland.htm
- Provincie Zuid-Holland, 2009b, Provinciaal Belang, geraadpleegd via: http://www.zuid-holland.nl/overzicht_alle_themas/thema_ruimtelijke_ontwikkeling_wonen/visieopzuidholland/c_e_thema_roew-provinciaal_belang.htm
- Roo, de, G, Porter, G, 2007, Fuzzy planning : the role of actors in a fuzzy governance environment, Ashgate, UK
- Roo, de, G. en H. Voogd, 2004, Methodologie van planning; over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving, uitgeverij Coutinho, Bussum
- Struiksma, J., 2000, Het systeem van het ruimtelijke ordeningsrecht, Ars Aequi Libri, Nijmegen
- Van Geest, H. J. A. M. Hödl, P.J., 2002, Wet op de Ruimtelijke Ordening, Kluwer, Alphen aan de Rijn
- Verheugt J.P.W., 2007, Inleiding in het Nederlandse Recht, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag
- VROM, 2006, Nota Ruimte: Ruimte voor ontwikkeling, ministerie van VROM, Den Haag
- VROM, 2009a, Wet ruimtelijke ordening, geraadpleegd via: <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=39272#b23942>
- VROM, 2009b, Wet op de ruimtelijke ordening, AMvB Ruimte, geraadpleegd via: <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=41124>
- Wolsink, M., 2003, Reshaping the Dutch planning system: a learning process?, Environment and planning, volume 35
- Zonneveld, W.A.M. (1991), Conceptvorming in de ruimtelijke planning: Patronen en processen, Planologische studies 9A, Planologisch Demografisch instituut, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam

Bijlage 1

Interviewvragen

Beleidsmedewerkers provincie

- 1) Hoe is er gereageerd op de invoering van de nieuwe Wro?
- 2) Welke rol zag/ ziet de provincie voor zichzelf op het gebied van de ruimtelijke ordening binnen de nieuwe Wro?
- 3) Hoe zijn de Provinciale Ruimtelijke Verordening en de Provinciale Ruimtelijke structuurvisie tot stand gekomen?
- 4) Indien er voor gekozen is om geen verordening en/ of structuurvisie op te stellen; waarom deze keuze?
- 5) Hoe verhouden de Provinciale Ruimtelijke Verordening en de Provinciale Ruimtelijke structuurvisie zich tot elkaar?
- 6) Hoe wordt beleid uit de structuurvisie vertaald naar de verordening?
- 7) Indien er geen verordening aanwezig is; hoe hard zijn afspraken en hoe kan nakoming worden afgedwongen?
- 8) Welke partijen zijn er betrokken bij de totstandkoming van de Provinciale Ruimtelijke Verordening?
- 9) Welke omstandigheden waren van belang (voor al dan niet overleg)?
- 10) In welke mate zijn er bestuurlijke afspraken en overeenkomsten gemaakt met gemeenten?
- 11) Zijn bestuurlijke afspraken vertaald naar de Provinciale Ruimtelijke Verordening?
- 12) Heeft de samenwerking met andere partijen bijgedragen aan het proces tot totstandkoming van de Provinciale Ruimtelijke Verordening/ Provinciaal ruimtelijk beleid?
- 13) Hoe verliep het proces tot het komen tot bestuurlijke afspraken en overeenkomsten met gemeenten?
- 14) Hoe verhoudt de Provinciale Ruimtelijke Verordening zich tot de overige instrumenten (aanwijzing, provinciale bestemmingsplanbevoegdheid, provinciale projectprocedure) die de provincie tot zijn beschikking heeft?
- 15) In welke mate hebben de relaties tussen de verschillende partijen bijgedragen aan het eindresultaat?

Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)

- 1) Hebben gemeenten een stem bij de totstandkoming van Provinciale Ruimtelijke Verordeningen?
- 2) Hoe zijn de gemeenten betrokken bij de totstandkoming van de Provinciale Ruimtelijke Verordening/ Provinciaal Ruimtelijk beleid?
- 3) Welke rol zien gemeenten voor zich of wensen zij te hebben bij de totstandkoming van Provinciale Ruimtelijke Verordening?
- 4) Komen de belangen van de gemeenten terug in de Provinciale Ruimtelijke Verordening?
- 5) Zijn er bestuurlijke afspraken gemaakt met de provincie ten aanzien van de Provinciale Ruimtelijke Verordening/ Provinciaal Ruimtelijk beleid?
- 6) Hoe verliep/ verloopt het proces van het tot stand komen van bestuurlijke afspraken en overeenkomsten met provincies
- 7) Wie heeft het initiatief genomen tot het maken van bestuurlijke afspraken en overeenkomsten tussen provincies en gemeenten?
- 8) Welke omstandigheden waren van belang om invloed uit te oefenen?

- 9) In welke mate hebben de relaties tussen de verschillende partijen bijgedragen aan het eindresultaat?
- 10) Wat is al met al de toegevoegde waarde van de invloed van de gemeenten bij de totstandkoming van de Provinciale Ruimtelijke Verordening?

Interprovinciaal Overlegorgaan (IPO)

- 1) Welke rol ziet het IPO voor zich bij de totstandkoming van Provinciale Ruimtelijke Verordeningen?
- 2) Hoe komen de belangen van het IPO terug in de Provinciale Ruimtelijke Verordeningen?
- 3) Heeft het IPO een duidelijke stem bij de totstandkoming van Provinciale Ruimtelijke Verordeningen?
- 4) Zijn er bestuurlijke afspraken en overeenkomsten met provincies gemaakt?
- 5) Hoe verliep/ verloopt het proces tot het tot stand komen van bestuurlijke afspraken en overeenkomsten met provincies?
- 6) Hoe doet de betreffende provincie het ten opzichte van andere provincies?
- 7) Waar schiet de betreffende provincie tekort?
- 8) Welke condities waren van belang?
- 9) In welke mate hebben de relaties tussen de verschillende partijen bijgedragen aan het eindresultaat?

VROM

- 1) Wat is de rol van VROM bij de totstandkoming van Provinciale Ruimtelijke Verordeningen?
- 2) Hoe komen de belangen van VROM (Nota Ruimte, etc.) terug in de Provinciale Ruimtelijke Verordeningen?
- 3) Heeft VROM een duidelijke stem bij de totstandkoming van Provinciale Ruimtelijke Verordeningen?
- 4) Zijn er bestuurlijke afspraken en overeenkomsten met provincies gemaakt?
- 5) Welke condities waren van belang?
- 6) Hoe verliep/ verloopt het proces tot het tot stand komen van bestuurlijke afspraken en overeenkomsten met provincies?
- 7) Hoe doet de betreffende provincie het ten opzichte van andere provincies?
- 8) Waar schiet de betreffende provincie tekort?
- 9) In welke mate hebben de relaties tussen de verschillende partijen bijgedragen aan het eindresultaat?