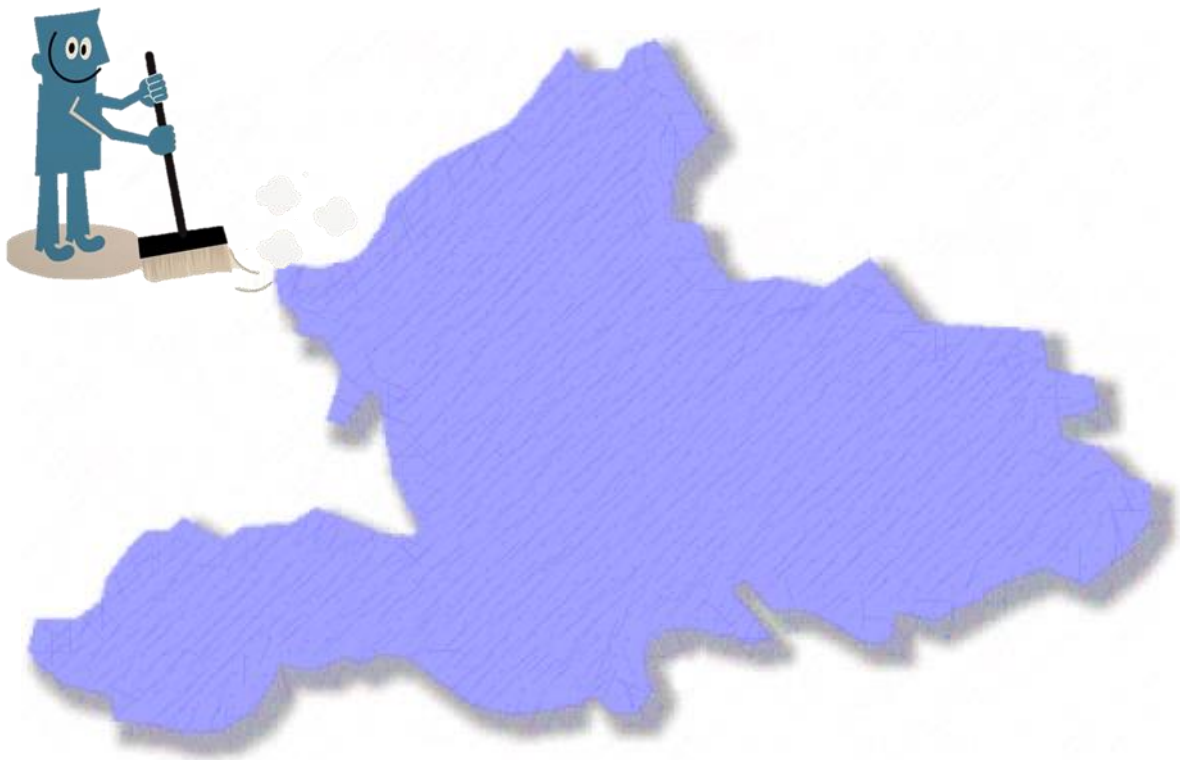


De Omgevingswet: op weg naar een nieuwe planningsdoctrine?

*Een onderzoek naar
invloed van de Omgevingswet
op strategische planning
van de provincie Gelderland*



Fedde Ruijl

Bachelorproject Technische Planologie

Definitieve versie

Begeleider dr. F.M.G. (Ferry) Van Kann

januari 2016

Colofon

Bachelorscriptie	Technische planologie
Titel	De Omgevingswet: op weg naar een nieuw planningsdoctrine?
Ondertitel	Een onderzoek naar invloed van de Omgevingswet op strategische planning van de provincie Gelderland
Plaats	Groningen
Datum	Januari 2016
Status	Definitief
Auteur	J.F. (Fedde) Ruijl
Contact	Kamerlingh Onnesstraat 154 9727 HR Groningen Fedderuijl@gmail.com
Universiteit	Rijksuniversiteit Groningen Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen Landleven 1 9747 AD Groningen
Supervisor	dr. F.M.G. (Ferry) Van Kann

Samenvatting

In het omgevingsrecht gaat een verandering plaatsvinden. Anno 2015 is het omgevingsrecht uitgegroeid tot een omvangrijk stelsel van wetten, regelingen en AMvB's. Het kabinet is voornemens om in 2018 een stelselwijziging door te voeren. De huidige Wet ruimtelijke ordening zal dan in 2018 worden vervangen door de Omgevingswet. Deze heeft als doel om zaken sneller, eenvoudiger en beter te regelen door via integrale in plaats van sectorale visies te werken. Vooruitlopend op deze ontwikkeling heeft de provincie Gelderland al in de periode 2013-2015 een omgevingsvisie en omgevingsverordening opgesteld. De case study is hierop gericht. Het optimaal vormgeven van institutionalisme kent een uitgebreide theoretische geschiedenis. Twee concepten van strategische planning waarop het onderzoek is gebaseerd zijn planningsdoctrine en mixed scanning. Aan de hand van drie deelstudies over bedrijventerreinen, energie en waterhuishouding wordt een exploratie opgezet naar de invloed van de omgevingswet. Dit is gedaan middels een documentanalyse en aanvullende interviews. De provincie Gelderland blijkt doordat in 2014 al een omgevingsvisie is opgesteld redelijk vooruit te lopen op de invoering in 2018. De invloed van de omgevingswet is aan de ene kant dan ook groot, de ambtelijke organisatie en manier van produceren (van rapporten zoals de visie) is sterk ingericht naar de geest van de wet. Anderzijds kan ervoor gepleit worden dat deze ontwikkelingen al zover zijn dat ze hebben plaatsgevonden buiten het invoeringstraject om, en zich dus in de provincie Gelderland al autonoom voltrekken.

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	5
Hoofdstuk 1. Een vernieuwing in het omgevingsrecht.	8
1.1. Aanleiding.....	8
1.2. Probleemstelling.....	8
1.3. Leeswijzer	10
1.4. De omgevingswet.....	10
Hoofdstuk 2. De provincie als strateeg.	12
2.1. Ruimtelijke planning.....	12
2.2. Van modernisme naar institutionalisme	12
2.3. ...naar Governance.	14
2.4. Strategische planning in specifiek beleid	15
2.5. Staatsrechtelijke ontwikkelingen	15
2.6. Conceptueel model	17
Hoofdstuk 3. Onderzoeksstrategie.....	19
3.1. Methodologie	19
3.2. Interviews	20
3.3. Analyse: aangebrachte focus.....	21
Hoofdstuk 4. Strategisch regionale planning in de provincie Gelderland.....	22
4.1. de Provincie Gelderland	22
4.2. Gelderse bedrijven	24
4.3. Energiek beleid	27
4.4. Duurzame waterhuishouding.....	31
4.5. Overzicht Strategisch regionale planning.....	33
Hoofdstuk 5. Discussie: vernieuwend omgevingsrecht, nieuwe planningsdoctrine?.....	34
5.1. De provincie als (kennisdata)bank	34
5.2. Bestuurlijke rol provincies	35
5.3. Transitiemoment	36
5.4. Contourenbeleid.....	37
5.5. Programma instrument	37
Hoofdstuk 6. De invloed van vernieuwend omgevingsrecht.	39
6.1. Nieuwe planningsprincipes?.....	39
6.2. Reflectie en aanbeveling voor verder onderzoek	40
Bijlagen	42

I. Overzicht van gebruikte literatuur.	42
I. Papieren bijlagen	45
Tabel uit planMER 2013	45
Kaart 1. Harde belemmeringen windenergie planMER omgevingvisie.....	46
Kaart 2. Zachte belemmeringen windenergie planMER omgevingsvisie.	47
Kaart 3. Waterhuishouding en verstedelijking (Streekplan).	48
II. Digitale bijlagen	49
7.1. Digitale bijlage (ZIP bestand).....	49
7.2. interviewgide.....	50

Hoofdstuk 1. Een vernieuwing in het omgevingsrecht.

1.1. Aanleiding

Na jaren van voorbereiding lijkt het erop dat de omgevingswet nu echt ingevoerd zal worden. In juli heeft de Tweede Kamer het wetsvoorstel met een ruime meerderheid van stemmen aangenomen en het wachten is nu op de Eerste kamer. Daar wordt het voorstel op dit moment door een commissie schriftelijk voorbereid voor de plenaire behandeling (Eerste Kamer, 2015). Naar verwachting gaat de nieuwe wet vervolgens in 2018 van kracht (Platform 31, 2015).

Het huidige omgevingsrecht bestaat uit tientallen wetten en honderden regelingen op het gebied van de ruimtelijke ordening. De wetgeving is in de loop der jaren daardoor steeds ingewikkelder geworden. De wetswijziging beoogt het gehele scala aan regelingen eenvoudiger, flexibeler en doelgerichter te maken door deze te bundelen in één wet. Minister van Infrastructuur en Milieu, Melanie Schultz van Haegen, omschrijft de voordelen van de nieuwe wet als volgt: *“De Omgevingswet maakt ontwikkeling mogelijk, biedt nieuwe kansen voor initiatieven van burgers en ondernemers, maar ook voor een leefomgeving van goede kwaliteit”* (Rijksoverheid, 2015).

Onduidelijk is nog wat de precieze uitwerking van de wet zal zijn. Wat staat de overheden die nu nog verantwoordelijk zijn voor de inrichting van de omgeving, zoals de gemeente en de provincie, te wachten?

1.2. Probleemstelling

Het lijkt erop dat er voor de provincies veel gaat veranderen. Een van die provincies is Gelderland, binnen Nederland is de provincie Gelderland de grootste provincie qua landoppervlak. Gelegen in het midden van het land vormt zij zowel de achtertuin van de Randstad als de voortuin van het Ruhrgebied. In de 54 gemeenten wonen circa twee miljoen inwoners. Arnhem is de hoofdstad, Nijmegen de grootste stad.

Gelderland werd in 2014 genomineerd voor de ‘Nu al Eenvoudig Beter-trofee’. Dat is een prijs die uitgereikt wordt door het ministerie aan voorbeeldprojecten die nu al het meest in de geest van de Omgevingswet passen. Dit voor het opstellen van de nieuwe provinciale omgevingsvisie waarin verschillende provinciale sectoren zijn samengebracht binnen één integrale visie. Gedeputeerde Josan Meijers: *“De manier waarop de Gelderse Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening tot stand zijn gekomen, is een radicale breuk met hoe provinciale plannen in het verleden werden gemaakt”* (provincie Gelderland, 2014).

Naast de geest van de wet is ook de vraag wat de letter van de wet bestuurlijk zal veranderen. In het wetsvoorstel zijn o.a. de taken en bestuurlijke bevoegdheden van de verschillende overheden op het gebied van de leefomgeving vastgelegd. Zo zijn in Nederland onder het huidige recht de provincies grotendeels verantwoordelijk voor ruimtelijke planning op regionaal niveau (zie hst 4). Dit is ook opgenomen in de huidige wet, bijvoorbeeld in de volgende passage: *“Provinciale staten stellen ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening voor het gehele grondgebied van de provincie één of meer structuurvisies vast waarin de hoofdzaken van het door de provincie te voeren ruimtelijk beleid zijn vastgelegd”* (Artikel 2.2, Wet ruimtelijke ordening).

De vraag is wat de ‘radicale’ breuk waar Josan Meijers over spreekt, planologisch nu écht gaat betekenen voor de provincie. Hoe zullen kerntaken van dit bestuurlijke instituut worden uitgevoerd vanaf 2018? Het doel van dit onderzoek is om daar inzicht in te verwerven. De centrale vraagstelling luidt dan ook:

Hoe beïnvloedt (de invoering van) het waarschijnlijk aankomende vernieuwde omgevingsrecht de strategische regionale planning in de provincie Gelderland?

Onderzoeksvragen

- Wat is de bedoeling van de verandering die de omgevingswet moet brengen?
- Wat zijn de strategisch regionale planningsopgaven in de provincie Gelderland tijdens de bestuursperiode 2015-2019?
- Hoe gaat de provincie hier planologisch-bestuurlijk mee om?
- Welk toekomstperspectief biedt dat voor de strategisch regionale planning in de provincie Gelderland?

Box 1. Strategische regionale planning door de provincie, een voorbeeld.

“Groningen – Beheersing uitbreiding bedrijventerreinen

De provincie Groningen heeft in haar omgevingsplan een aantal zoekgebieden vastgelegd waarbinnen nieuwe bedrijventerreinen mogelijk zijn. Uitbreiding is alleen mogelijk als er geen ruimte meer is op bestaande of gerevitaliseerde terreinen. Ook moet worden aangetoond dat er behoefte is aan nieuw terrein (door de SER-ladder te volgen). Buiten de aangewezen gebieden is de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen in beginsel niet mogelijk.



Belangen en rollen

Het provinciale belang is dat er in de provincie voldoende aanbod is van bedrijventerreinen. Tegelijkertijd moet er zuinig en efficiënt gebruik worden gemaakt van de ruimte. De rol van de provincie is deels restrictief: de provincie gaat de aanleg van bedrijventerreinen tegen op plekken waar deze onwenselijk of onnodig zijn, en zorgt ervoor dat er een afwegingskader (de SER-ladder) wordt doorlopen op de overige locaties. Daarnaast heeft de provincie een monitorende rol en een ondersteunende rol bij de revitalisering van bestaande bedrijventerreinen. Dat gebeurt door subsidies te verlenen en via het Herstructureringsprogramma 2009-2013. Met dat laatste programma geeft de provincie uitvoering aan het Convenant Bedrijventerreinen 2009-2013, in november 2009 gesloten door de provincie, het rijk en de gemeenten. De provincie Groningen adviseert en voert bestuurlijk overleg met gemeenten. Soms wordt dit overleg verankerd in convenanten. Het convenant voor Groningen-Assen ligt al op tafel. Naar verwachting volgt begin 2012 Oost-Groningen.

Resultaat

Voldoende ruimte voor bedrijvigheid op terreinen waar geen leegstand of verpaupering voorkomt. Zuinig en efficiënt omgaan met de ruimte en behoud van landschap en natuur.”

Bron: <http://ipo.nl/over-de-provincies/praktijkvoorbeelden>

1.3. Leeswijzer

Bij het lezen van deze scriptie is het handig om te weten dat die uit zes hoofdstukken bestaat. Het eerste hoofdstuk, de inleiding wordt theoretisch onderbouwd in het tweede hoofdstuk wat als theoretisch kader fungeert. De resultaten die de onderzoeksvragen vervolgens hebben opgeleverd staan beschreven in hoofdstuk vier. In hoofdstuk vier 'Strategisch regionale planning in de provincie Gelderland' leiden de antwoorden op de onderzoeksvragen uiteindelijk tot een voortschrijdend inzicht over een toekomst mét de omgevingswet.

Hoofdstuk vijf geeft de conclusies op de deelvragen nog eens krachtig weer. Samen vormen zij het antwoord op de hoofdvraag na een uitgebreide discussie. Dit wordt samengevat in hoofdstuk zes, de conclusie. Verder is in hoofdstuk drie beschreven welke methoden zijn gebruikt om tot de resultaten te komen en op welke wijze deze hebben bijgedragen aan de vorming van het onderzoek.

1.4. De omgevingswet

Allereerst is het zaak om de eerste deelvraag te beantwoorden. Voordat in hoofdstuk twee strategische regionale planning wordt uiteengezet, en in hoofdstuk vier op de provincie Gelderland ingegaan wordt, is het handig om te weten welke fundamentele verandering het omgevingsrecht op bovenlokaal niveau ongeveer te wachten staat. De rijksoverheid verschaft hierover de volgende informatie.

Zoals in de aanleiding genoemd is het voornaamste doel van de wet dat het omgevingsrecht eenvoudiger, efficiënter en beter moet. Door het bundelen en vereenvoudigen van vele wetten in één wet ontstaat samenhang. Naast rechtsbescherming voor burgers blijft er voldoende ruimte voor ontwikkelingsdynamiek. Hiermee wordt ook ruimte geboden aan innovaties die de transitie naar duurzaamheid mogelijk maken (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014).

Ingebouwde flexibiliteit in het nieuwe omgevingsrecht geeft provincies en gemeenten de mogelijkheid om maatwerk te bieden aan verschillende regionale behoeften in beleid. Doordat het oude omgevingsrecht gericht was op bescherming van (sectorale) deelbelangen was dit defensief ingesteld. Procedures zullen als gevolg van het wegnemen hiervan transparanter en meer doelgericht zijn. Richting bestuurders is dit een prikkel tot activiteit en het dragen van verantwoordelijkheid (Ministerie van IenM, 2014).

Een logische vraag daarbij is hoe dit allemaal bereikt kan worden. Daarom zijn er naast doelen ook middelen. Om de genoemde uitgangspunten te bereiken zal de kern van de wet bestaan uit zes instrumenten. De hoofdlijnen van deze zes instrumenten zijn als volgt beschreven in figuur één "*De zes kerninstrumenten*". Deze zes instrumenten zijn: de omgevingsvisie, het programma, decentrale regelgeving, algemene rijksregels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit.

De zes kerninstrumenten

Figuur 1. Context: kerninstrumenten. Bron: Rijksoverheid

1 Omgevingsvisie

De omgevingsvisie richt zich op de fysieke leefomgeving als geheel en biedt zo samenhang. Deze strategische visie houdt rekening met alle ontwikkelingen die voor het gebied van belang zijn. Het Rijk en de provincies zijn verplicht een omgevingsvisie vast te stellen. Onder andere Overijssel en Gelderland hebben al zo'n omgevingsvisie. Gemeenten kunnen zelf beslissen of ze een omgevingsvisie maken. Al veel gemeenten zien het belang er van in. Het geeft de ruimte samen met partners alle relevante belangen in onderlinge samenhang af te wegen.

2 Programma

Met gerichte maatregelen moeten omgevingswaarden (normen voor milieu en veiligheid) of doelen voor de leefomgeving worden bereikt. Het programma kan in dat geval gericht zijn op een bepaalde sector (bijvoorbeeld een geluidsplan) of een gebied (bijvoorbeeld de aanpak van een vervallen bedrijventerrein). Rijk en provincie kunnen ook andere bestuursorganen bij een programma betrekken. Een verbijzondering is de programmatische aanpak. Een voorbeeld op landelijk niveau is het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit dat laat zien hoe grenswaarden voor stikstofdioxide en fijnstof gehaald worden terwijl bouwprojecten wel kunnen doorgaan.

3 Decentrale regelgeving

Uitgangspunt van de Omgevingswet is dat decentrale overheden al hun regels over de leefomgeving bijeenbrengen in één gebiedsdekkende regeling. Dat zorgt voor inzichtelijke en samenhangende regelgeving die naleving gemakkelijker maakt. Voor de gemeenten is dit het omgevingsplan, waarin de huidige bestemmingsplannen en de verordeningen voor de fysieke leefomgeving opgaan zoals woonbotenverordening, kapverordening et cetera. De waterschappen en de provincies stellen respectievelijk een waterschapsverordening en een omgevingsverordening op.

4 Algemene rijksregels

In sommige gevallen worden nationale regels gesteld voor de bescherming van de leefomgeving. Denk aan regels over uitstoot (gezondheid) of de sterkte van rivierdijken (veiligheid). Ook voor tal van bedrijfs- en bouwactiviteiten werkt het Rijk met algemeen geldende regels. Burgers en bedrijven hoeven daardoor voor hun voornemens niet steeds een vergunning aan te vragen. De rijksregels geven aan of lokaal maatwerk is toegestaan.

5 Omgevingsvergunning

Veel initiatieven van burgers en bedrijven hebben gevolgen voor de leefomgeving. De omgevingsvergunning toetst vooraf op basis van de ter plaatse geldende regels of de initiatieven mogelijk zijn. Door de vergunningverlening zo simpel mogelijk te houden, duren procedures niet onnodig lang. De reguliere termijn is straks acht weken. Complexe activiteiten worden bij algemene maatregel van bestuur aangewezen en volgen een langere procedure. Initiatiefnemers kunnen via één aanvraag bij één loket de vergunning krijgen.

6 Projectbesluit

Doel van het projectbesluit is om procedures voor bijvoorbeeld de aanleg van een weg, windmolenpark of natuurgebied sneller en beter te laten verlopen. Als zo'n project van het Rijk of provincie in strijd is met een omgevingsplan, kan men daarvan afwijken. Ook kan het projectbesluit in de plaats komen van de omgevingsvergunning. Bij een projectbesluit is vroegtijdige participatie van belanghebbenden wettelijk verplicht. Ook het waterschap beschikt over dit instrument, dat dan niet kan afwijken van het omgevingsplan.

Hoofdstuk 2. De provincie als strateeg.

2.1. Ruimtelijke planning

Wanneer het binnen de planning van de (fysieke) leefomgeving specifiek gaat over ruimtegebruik spreken we van ruimtelijke planning. Ruimtelijke planning is in Nederland wellicht de meest klassieke vorm van planning binnen het geheel van de omgevingsplanning (De Roo, 2013). Traditioneel gezien houdt ruimtelijke planning zich bezig met de locatie, intensiteit, vorm, hoeveelheid en harmonisatie van grondexploitatie voor de verschillende ruimte-gebruikende functies (Chapin, 1965; Cullingworth, 1972).

Van belang is dat deze planning bewust wordt gedaan. Voogd (2004) omschrijft ruimtelijke planning dan ook als *“de systematische voorbereiding van beleidsvormende en –uitvoerende handelingen, die gericht zijn op het bewust interveniëren in de ruimtelijke orde en op de organisaties van deze interventies, ten einde ruimtelijke kwaliteiten te behouden en waar mogelijk te verbeteren”*. De veronderstelling hierin is dat uitvoerende handelingen vooraf bedacht worden en we ‘denken voordat we doen’. De vraag hierachter blijft voor en door wie dit wordt gedaan, en via welke methode dat proces dan ‘bewust’ kan worden ingericht.

2.2. Van modernisme naar institutionalisme

Na de wederopbouw van de jaren ‘50 en ‘60 begint het technisch-rationele denkbeeld in de Nederlandse planologie aan populariteit af te nemen. De maakbaarheid van de samenleving valt tegen. Herbert Simon (1955) spreekt voor het eerst van een ‘bounded rationality’. De mens kan bij het maken van keuzes slechts een beperkt deel van de werkelijkheid volledig kennen. Beslissingen worden niet volledig rationeel genomen maar op basis van onderzochte veronderstellingen.

Charles Lindblom (1959) bouwt in zijn protest tegen de maakbaarheid van planeconomie hierop voort. In zijn beleidstheorie van het incrementalisme wordt besluitvorming beschouwd als een proces van ‘muddling through’. Men moet bij het nemen van beslissingen als het ware door de modder waden, waarbij telkens kleine (evolutionaire) stapjes kunnen worden gezet.

Met deze val van het moderniteitsdenken als absolutisme blijken de ‘feitelijke’ werkelijkheid en het reductionisme binnen de planologie niet langer eenzijdig houdbaar. Als reactie op de val van het modernisme ontspringt uiteindelijk de postmoderne stroming. Postmodernisten pleiten voor een aanpak waarin de context -het expansionisme- of het geheel -het holisme- als uitgangspunt dient (Harvey, 1980).

Als overbrugging van de kloof tussen het modernisme als these en het postmodernisme als antithese lijkt het intersubjectieve perspectief een synthese te bieden. De filosoof Habermas (1984) meende dat subjecten de werkelijkheid zowel door een object georiënteerde waarneming als door interactie met anderen (communicatie, informatie, participatie) begrijpen. Dit perspectief is elementair aan de ‘communicative turn’ in de planologie begin jaren 90 (De Roo, 2013) en bracht de communicatieve rationaliteit als denkbeeld in de planologie.

Een andere reactie op Lindblom kwam van Etzioni (1967). De mixed scanning approach werd gepresenteerd als derde weg tussen rationale en incrementele besluitvorming. Het idee was dat, door tijdens besluitvorming contextueel in- en uit te zoomen en alternatieven te scannen op verschillende niveaus, fundamentele beslissingen kaderstellend kunnen worden voor incrementele beslissingen. Dit leidde in de planningsliteratuur tot meer aandacht voor methodologie, strategische planning en het belang van framing en mega-policy assumptions (Zonneveld et al., 2009). Dat resulteerde in de beslissingsgerichte benadering van Faludi (1987), waarin de strategic choice approach van Friend & Jessop (1969) toegepast wordt in het ruimtelijk domein. In

de beslissingsgerichte aanpak dienen strategische kaders als vervanging voor rationaliteit in besluitvorming. Zo kan een provincie bijvoorbeeld strategisch plan 'X' opstellen, waarbinnen dan op een lager niveau, bijvoorbeeld een gemeente, plan 'Y' incrementeel kan opstellen door gebruik te maken van de rationele kaders die plan 'X' biedt.

In het vervolg op de beslissingsgerichte benadering maken Faludi & Van Der Valk (1994) duidelijk onderscheid tussen het strategisch plan en het projectplan. Overeenkomstig met Etzioni's ideeën dienen strategische plannen als fundamenteel kader voor incrementele beslissingen in later op te stellen projectplannen (Zie figuur twee). Volgens Needham (2000) is strategische planning ook *"eigenlijk een voorbereiding op het kiezen van te nemen maatregelen"*.

Door het debat van de 'communicative turn' wordt planning uiteindelijk als institutioneel proces bestempeld. In dit debat kwam het overbruggen van de vertroebelde communicatie tussen een strategische partij en een project-uitvoerende partij centraal te staan. Een strategische 'zender' is dan bijvoorbeeld het ministerie en de project-uitvoerende 'ontvanger' een lagere overheid die in de praktijk al snel los van elkaar komen te staan. (Fischer & Forester, 1993). Gedurende de jaren '90 werd dit institutionalisme breder opgevat dan communicatieprocessen alleen (macht, netwerken, beleidsprocessen) (Zonneveld et al., 2009). Dat institutionalisme verbindt de planningstheorie met de sociologische zienswijze van instituties en regime theorieën van economische, politieke en constitutionele orde (Salet & Faludi, 2000). Planning kan hierdoor verklaard worden vanuit een normatief perspectief waarin instituties bezien worden als 'patterns of social rules':

"Planning can be viewed as more than just ad hoc assembly of planning subjects that work together towards a commonly desired outcome. This delimits the roles and responsibilities of the various actors in the process and therefore does not ignore the fact that new situations constantly arise which demand that new context-bound decisions be made. Rather these approach attempts to enrich the process by reflecting on the evolving patterns of normative expectations" (Salet & Faludi 2000, p.7).

De Roo (2013) omschrijft binnen 'planning als institutioneel proces' voor de vertaling van politiek-bestuurlijke intenties naar uitvoering en beheer, drie vormen van planning. Operationele planning, tactische planning en strategische planning. Dit is schematisch weergegeven in figuur drie. De onderscheidende elementen zijn vooral de termijn en concreetheid van de plannen. Het projectplan zoals Faludi & Van Der Valk (1994) omschrijven is in dit model een vorm van een operationeel plan. Daartussen bestaan er tactische plannen.

	Project plan	Strategisch plan
Object	Materieel	Vervolgbeslissingen
Interactie	Tot acceptatie plan	Continu
Toekomstbeeld	Gesloten	Open
Tijdsdimensie	Gelimiteerd tot fasering	Centraal in probleembeschrijving
Vorm	Blauwdruk	'notulen van laatste bijeenkomst'
Effect	Centraal in proces	Referentiekader voor beslissingen

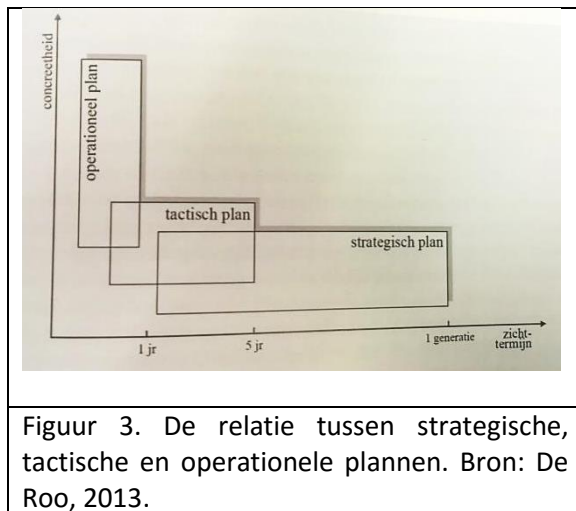
Figuur 2. Strategische plannen en project plannen. Bron: Faludi & Van Der Valk (1994).

Het tactische plan bevat uitgewerkte acties voor de middellange termijn. Dit om het strategisch plan concreter te maken en verschillende acties veelal in een tijdsperspectief te plaatsen en om financieel te

ramen. Needham (2000) verklaart dit etymologisch ook wel vanuit het voeren van een veldslag. De generaal bepaalt de strategie voorafgaand, daarna is het een kwestie van tactieken. De motivatie voor het opstellen van een strategie is om beter voorbereid te zijn als de echte actie begint.

Moderne veldslagen

Tegenwoordig wordt dit niet alleen meer gedaan door een generaal, maar ook door bedrijven, instellingen, gemeenten etc. Dit alles om de kans op succes te vergroten. Deze gedachte is ook hetgeen Friend & Jessop (1967) hebben uitgewerkt in de eerder genoemde strategic choice approach.



Figuur 3. De relatie tussen strategische, tactische en operationele plannen. Bron: De Roo, 2013.

“Traditioneel is het operationele plan het uitvoeringsprogramma van het strategische of tactische plan” (De Roo 2013, p.176).

“Uiteindelijk zal voor elk project nog eens een projectplan worden uitgewerkt, waarin de meest concrete handelingen staan verwoord, die uiteindelijk tot actie – de spade in de grond- zal gaan leiden” (De Roo 2013, p.176).

Kortom, het strategische plan is dus veelal visionair van karakter, vangt politiek-bestuurlijke intentie in een beleidscontext waarin de ambities van bedoelde intenties,

de globale doelstellingen, de beoogde maatschappelijke effecten en de weg ernaartoe worden gebonden (naar De Roo, 2013). Dit plan bestaat meestal uit een mix van een vensterplan- en een spiegelplanperspectief. Het vensterplan kenmerkt zich als een raamwerk waarin te verwachten lange termijn ontwikkelingen en prognoses (zoals vergrijzing) zijn opgenomen. Terwijl een spiegelplan vooral de huidige wensen van betrokken partijen ‘weerspiegelt’, dit vergroot het draagvlak voor het plan vanwege herkenning. Kortgezegd: waar het vensterplanperspectief een oplossingsgericht raamwerk biedt, dient het spiegelplanperspectief dus vooral als drager van het plan.

2.3. ...naar Governance.

Het institutionele planningsproces biedt ruimte voor een normatieve opvatting van strategische planning. Een strategisch plan wordt niet alleen meer opgevat als gedocumenteerd statement of beleidsmatig communicatief instrument (Mastop, 1984, in Needham, 2000), maar als inrichting van het institutionele proces. Waar Mastop & Faludi (1997) nog spreken van *‘a fleeting record of agreements reached’* en *‘an indicative frame for negotiations’* dat leidt tot *‘subsequent action that needs to be justified separately’* wordt de definitie binnen de planning theory in het volgende decennium breder.

Een van die bredere definities wordt gegeven door Albrechts (2006). Albrechts stelt in een zoektocht naar operationalisering dat het strategisch plan als kapstok functioneert in het ‘hoe’ en ‘wat’ van planning. Zonder een explicitering van middelen en betrokkenen middels een strategisch plan komt een ruimtelijke strategie volgens hem niet van de grond. Albrechts (2006, p.1491): *“Strategic spatial planning is a transformative and integrative, (preferably) public sector led (Kunzmann, 2000) socio-spatial (see Healey, 1997b, for the emphasis on the social) process through which a vision, coherent actions and means for implementation are produced that shape and frame what a place is and might become”.*

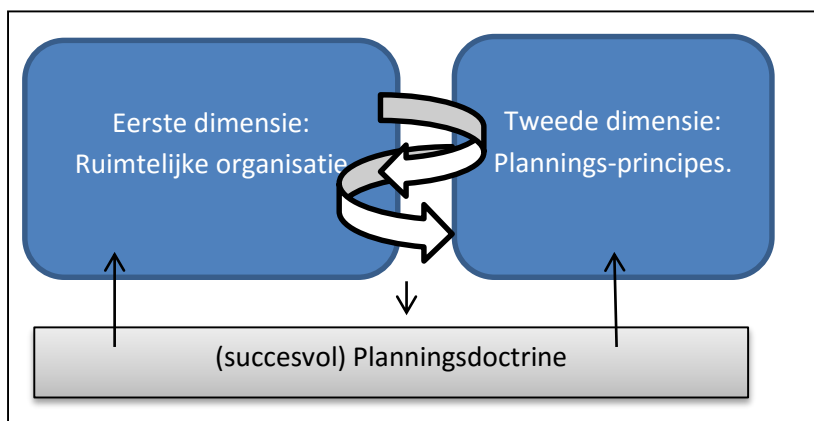
Planning wordt hiermee gezien als een faciliterend governance project waarin processen van institutionalisering en het creëren van handelingscapaciteit in een pluriforme samenleving staan (Oosterlynck, 2008). Deze combinatie tussen governance en strategische planning staat ook centraal in het artikel van Albrechts et Al. (2003). Daarin komt naar voren dat een sterke uitnodigende rol voor de staat, het continu blijven veranderen/uitdagen, het vinden van passende institutionele arena's en het afwegen van robuuste en adaptieve besluitvorming van belang zijn voor succesvolle strategische planning in drie cases binnen Europa.

2.4. Strategische planning in specifiek beleid

Faludi en Van der Valk beschrijven Nederland in 1994 als een 'planner's paradise'. Dit is volgens hen te danken aan de rol van de drie overheidslagen. Deze hebben een verschillende én complementaire rol in het begeleiden van stedelijke groei. Dit succes staat ook wel bekend als de naoorlogse Nederlandse plannings doctrine.

Het verklaren van dit succes kan via het theoretische model van een planningsdoctrine, opgesteld door Faludi & van der Valk (1994) in hetzelfde artikel. Een planningsdoctrine is namelijk een ideaaltypische Weberiaanse constructie om zaken slim te regelen, want het leidt debat, voorkomt discussie over fundamentele zaken en versnelt daardoor de besluitvorming (Roodbol-Mekkes et Al., 2012).

Een succesvol planningsdoctrine bestaat uit twee dimensies: de ruimtelijke organisatie en planningsprincipes. De ruimtelijke organisatie is het geheel van ruimtelijke concepten in een gebied. Planningsprincipes geven hier invulling aan via de vorm, voorbereiding en implementatie van plannen. Dit is conceptueel weergegeven in figuur vier. Planningsconcepten hebben bepaalde planningsprincipes nodig om effectief te zijn, maar omgekeerd bepalen planningsprincipes het soort planningsconcepten dat nodig zijn. De twee dimensies interacteren, en het is binnen die interactie dat een planningsdoctrine als geheel tot stand komt (Roodbol-Mekkes et Al., 2012). De toepassing komt verder aan bod in de volgende paragraaf.



Figuur 4. Planningsdoctrine naar Mekkes et. Al. (2012)

Ruimtelijke organisatie: ruimtelijke concepten in een gebied

Planningsprincipes: voorbereiding, vorm en implementatie van plannen.

2.5. Staatsrechtelijke ontwikkelingen

Nationale planning is in Nederland vaak strategisch van aard (Needham, 2007). Een nationale visie verschaft een toekomstbeeld waarvoor richtlijnen gegeven worden, het is geen blauwdruk. Een voorbeeld hiervan waren de (fundamentele) ontwikkelingsrichtlijnen in de Vierde Nota Extra. Deze werden gebruikt als input voor (incrementele) besluitvorming op regionaal en lokaal niveau (Needham & Zwanikken, 1997).

Maar de positie van de staat verandert. Het herstructureren van de welvaartsstaat en internationaal economische ontwikkelingen hebben geleid tot erosie van de machtsbasis van nationale regeringen (Korthals Altes, 2000). Het 'uithollen' van de natiestaat enerzijds en de opkomst van supranationaal Europees beleid, het regionale en lokale bestuur anderzijds (Jessop, 1994, in Korthals Altes, 2000), heeft gevolgen voor strategische planning. Vanwege de sterk aanwezige planningsdoctrine traditie heeft het 'uithollen' van de natiestaat vooral in Nederland in potentie de meest serieuze impact op strategische planning (Korthals Altes, 2000).

Daarnaast wordt de regio als bestuurlijk schaalniveau in Europese landen waaronder Nederland steeds sterker (TNO, 1999). In een tijdperk van globalisering vervagen landsgrenzen en verschuiven schaalniveaus binnen Europa. Regio's komen los van de staat tot ontwikkeling en concurreren zowel nationaal als internationaal met andere gebieden. De rol van de provincie als regionaal instituut zou dus belangrijker kunnen worden. Dit is in eerste instantie economisch van aard, maar het samenhangende vestigingsgedrag vraagt ook om ruimtelijke inzichten (TNO, 1999).

De reden waarom het 'uithollen' van de natiestaat vooral vanwege de sterk aanwezige planningsdoctrine traditie in Nederland de meest serieuze impact op strategische planning heeft (Korthals Altes, 2000), komt doordat de planningsdoctrinetraditie een compleet raamwerk biedt waarbinnen planning plaats kan vinden. Doctrinair denken binnen de community van planners kan echter ook leiden tot blinde vlekken die kunnen, of moeten worden blootgelegd (Faludi & van der Valk, 1994). Een planningsdoctrine kan dan gebruikt worden om de patronen die geleid hebben tot bepaalde consensus te analyseren.

Die vraag 'voor wie' en 'door wie' planning moet worden gedaan (zie paragraaf 2.1) moeten onderzoekers zichzelf namelijk steeds blijven stellen. En ook wat voor planningsprocedures we kiezen in de maatschappij, welke waarden en belangen gepromoot worden door planning vandaag de dag, en hoe sociale doelen kunnen worden behaald via planning zoals democratie, duurzame ontwikkeling en verdeling van sociale uitkeringen (Naess and Saglie, in Roodbol-Mekkes et Al., p.380)

Tweede dimensie

Een planningsdoctrine, veronderstelt net als elke andere doctrine een vorm van uithoudingsvermogen. Dat is efficiënt omdat het tijdsproces van een strategisch plan naar de uitvoering van een operationeel project erg lang kan duren. Het is dan niet handig als de planningsprincipes telkens fundamenteel veranderen. Maar planning is een context gebonden proces (volgens Salet & Faludi in 2.2.). En tegelijkertijd verandert de context telkens door ontwikkelende politieke voorkeuren, economische condities, wetenschappelijke kennis en maatschappelijke veranderingen. Een onvermogen om aan te passen aan deze ontwikkelingen vormt een potentieel gevaar voor elk planningsdoctrine. Daarom moet een planningsdoctrine aan de ene kant dus relatief gesloten zijn om stabiliteit te waarborgen, maar aan de andere kant open genoeg om sociale veranderingen te kunnen absorberen om maatschappelijk relevant genoeg te blijven (Faludi & van der Valk, 1994).

Het lijkt er nu dus op dat in de Nederlandse context de tweede dimensie van de planningsdoctrine niet meer aansluit bij de maatschappelijke veranderingen. Het omgevingsrecht dat de basis vormt voor deze manier van plannen en de planningsprincipes is volgens de Minister onnodig ingewikkeld en complex. Het planningsdoctrine is dus misschien te gesloten geweest om sociale veranderingen te absorberen. Een verandering in het omgevingsrecht kan een effectieve manier zijn om de planningsdoctrine te veranderen. De Wet Ruimtelijke Ordening is namelijk als een ruggengraat voor planningsprincipes (Roodbol-Mekkes et Al.,

2012). Deze omvat de regels waarop het institutionalisme gebaseerd is. Namelijk de manier waarop voorbereiding, vorm en implementatie van plannen (de tweede dimensie) wettelijk moet gebeuren.

Daarom wordt nu via de Omgevingswet ‘radicaal’ ingegrepen om een nieuw planningsdoctrine te creëren zodat het weer aansluit bij de maatschappij, en de maatschappelijke relevantie toeneemt (eenvoudiger, beter en sneller, integraal werken). De titel van deze scriptie luidt dan ook ‘De Omgevingswet: op weg naar een nieuwe planningsdoctrine?’

Een planningsdoctrine is daarom geschikt om de eventuele invloed van de omgevingswet op ruimtelijke planning te analyseren. Als nieuwe ruggengraat zorgt deze wet er dan ook voor dat Nederland weer als een ‘planners paradise’ wordt? In figuur vier is weergegeven dat succesvolle interactie tussen de eerste en de tweede dimensie het succes van de planningsdoctrine bepaalt. Daarbinnen is ook sprake van verschillende hiërarchische niveaus in besluitvorming, namelijk het Rijk, de provincies en de gemeenten. Wat heeft dit voor invloed op de manier waarop strategische kaders fundamenteel zijn voor (lagere) incrementele besluitvorming op een lager bestuurlijk niveau? Het pleidooi voor flexibiliteit zorgt voor een spanning op dit principe. Hoe verandert dit de rol van de Provincie ten opzichte van het Rijk enerzijds en de gemeenten anderzijds?

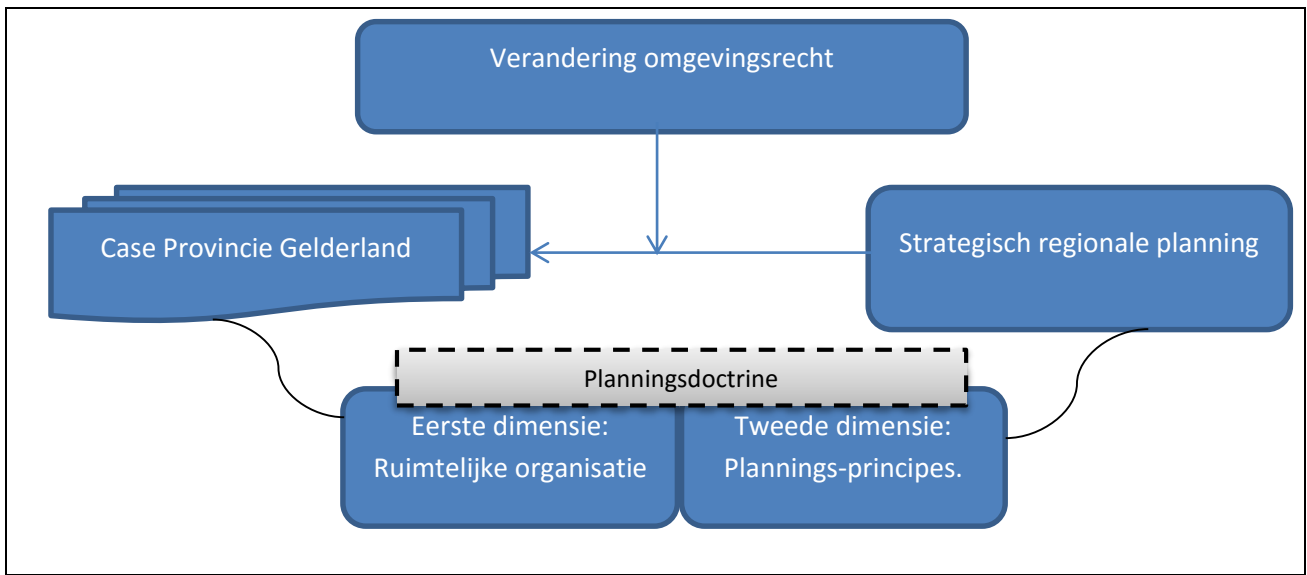
Door de veranderende rol van de natiestaat is de rol van de provincies namelijk ook al schuivende. Hierin verandert bijvoorbeeld de rol van provincies van verticale doorwerking tussen de rijksvisie en gemeenten naar een horizontale oriëntatie. Omdat provincies dan niet meer als ‘orgaan voor doorwerking’ van de rijksvisie naar gemeentelijk beleid werken omdat de hiërarchische rijkssturing verdwijnt, zijn ze gedwongen zelf een visie te ontwikkelen (Korthals Altes, 2006). Dit vraagt om een andere rol van de provincies waarin ze zich meer bewust zijn van hun eigen rol, identiteit, positie, sterktes en kwetsbaarheden. De ondertitel van het Streekplan Gelderland 2005 luidt dan ook *“Kansen voor de regio’s”*.

De rol van kennis binnen de provincies verandert ook, deze is steeds meer gericht op onderzoek naar de impact van voorgestelde maatregelen (Roodbol-Mekkes et Al., 2012). Ze hoeven zich niet meer te concentreren op het produceren van geïntegreerde plannen (waardoor in de organisatie eerst ook geen specifieke kennis van ruimtelijke ontwikkeling was) maar kunnen zelf een visie ontwikkelen zonder die. Wat heeft het ingrijpen in de planningsdoctrine dan allemaal voor effect op strategische sturing door de provincie? Als kapstok, als facilitator, als fundamenteel kader richting gemeenten, hoe kan dit eenvoudiger, beter, sneller en integraal afgewogen? Deze ‘spannende’ interactie tussen strategische planning in planning theory, de invloed van het werken in de geest van de nieuwe Omgevingswet, en de rol van vermoedelijk koploper provincie Gelderland is weergegeven in het conceptueel model.

2.6. Conceptueel model

Het conceptuele model is een versimpeling van zaken dat weergeeft hoe de omschreven begrippen in dit hoofdstuk relevant zijn door ze geoperationaliseerd weer te geven in een veronderstelde samenhang. De blokken staan voor factoren, de pijltjes voor causale invloed en de lijnen voor veronderstelde relaties. De causale factor strategische planning wordt beïnvloed door de invoering van de waarschijnlijk aankomende Omgevingswet. Beiden hebben invloed/gevolg op de provincie Gelderland.

Het planningsdoctrine is een onderliggend/ondersteunend mechanische, omdat de invoering van de Omgevingswet mogelijk een doctrinaire verandering is. Daarnaast wordt er vanuit gegaan dat strategische planning in de provincie Gelderland volgens dit model in twee dimensies kan worden verklaard.



Figuur 5. Conceptueel model.

Hoofdstuk 3. Onderzoeksstrategie.

Om de hoofdvraag “Hoe beïnvloedt (de invoering van) het waarschijnlijk aankomende vernieuwde omgevingsrecht de strategische regionale planning in de provincie Gelderland?” te beantwoorden is een gerichte onderzoeksstrategie gebruikt. Allereerst is de hoofdvraag uitgesplitst in deelvragen, deze zijn genoemd in hoofdstuk één. Deze deelvragen/onderzoeksvragen zijn gericht op het verzamelen van passende data. Die data is via verschillende methoden verkregen.

Het resultaat van deze methoden wordt besproken in hoofdstuk vier en vijf. In dit derde hoofdstuk wordt kort beschreven hoe het onderzoek is uitgevoerd. De volgende paragrafen beschrijven welke methoden zijn gehanteerd en waarom hiervoor is gekozen.

3.1. Methodologie

Tijdens het proces van dataverzameling zijn verschillende methoden gebruikt. Naast het doen van een documentanalyse en het uitvoeren van een case study van de provincie Gelderland zijn er semi-gestructureerde interviews gehouden. Deze mix van methoden is gericht op het bereiken van data-triangulatie. Dat wil zeggen dat de data complementair is en ‘elkaar’ controleert.

Figuur zes geeft een overzicht van de verschillende methoden. Het verband tussen de methoden is hierin conceptueel weergegeven. Er is onderzocht hoe de ‘Omgevingswet’ invloed uitoefent op de ‘case Provincie Gelderland’. Bij deze ‘case study’ is de input van een ‘document analyse’ gebruikt. De informatie die dat opgeleverd heeft, is aanleiding geweest voor ‘interviews’. Per methode wordt nu een nadere toelichting gegeven over de toepassing.

Case study

Volgens Flyvbjerg (2007) is het uitvoeren van een case study een geschikte manier om data te verzamelen waarbij de context van belang is. Er wordt bij een case study veel praktische, contextuele en concrete informatie verkregen.

De reden dat er maar één case study is uitgevoerd heeft te maken met de status van de Omgevingswet. De vernieuwing in het omgevingsrecht is waarschijnlijk aankomend, maar niet definitief. Ook zijn de kaders voor invoering ongeveer duidelijk, maar moet veel ook nog worden uitgewerkt in nader te bepalen regelingen en Algemene Maatregelen van Bestuur. De AMvB’s worden pas later in 2016 gepubliceerd en hebben een grote invloed op het uiteindelijke karakter van de wet.

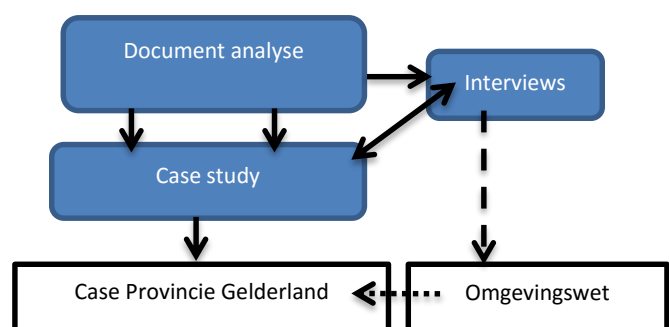
Het was vanwege die voorwaardelijke status nodig om via een case study op één van de twaalf provincies in te zoomen in plaats van een vergelijking tussen meerdere provincies te maken. De randvoorwaarden voor het opstellen van een dergelijke algehele interprovinciale vergelijking waren niet eenduidig genoeg door de ‘waarschijnlijkheid’ van de omgevingswet. Het onderzoek is dan ook exploratief van aard.

De keuze voor de provincie Gelderland als casus heeft naast een persoonlijke voorkeur te maken met de representativiteit. Het is een grote en diverse provincie waarin veel verschillende beleidsopgaven spelen in een setting van contrasterende regio’s, wat de kans op een herkenbaar voorbeeld vergroot. Ook zijn er signalen dat Gelderland koploper is op het gebied van de omgevingswet. Daarom gaat er misschien een toekomst voorspellende waarde vanuit, met lessen voor andere provincies in Nederland.

Document analyse

Bij het uitvoeren van de case study zijn zoveel mogelijk relevante documenten geanalyseerd om tot een soort beleidsanalyse te komen. Daarvoor is gekeken naar het beleid van ‘vroeger’ en het huidige beleid. Het belangrijkste hiervoor waren het streekplan van 2005 en de opvolger daarvan, de omgevingsvisie 2015-2019. Tijdens het nader inzoomen zijn ook onderliggende strategische documenten betrokken, bijvoorbeeld

Figuur 6. Methodiek.



documenten gerelateerd aan het regionaal programma bedrijventerreinen of het Waterplan Gelderland.

Data

Data kan op een kwantitatieve en op een kwalitatieve manier verzameld worden. Kwantitatieve data wordt vaak verzameld op grote schaal, waarbij objectieve statistische toetsing wordt gebruikt om relaties te onderzoeken. Kwalitatieve dataverzameling vindt plaats op kleinere schaal waarbij meer subjectieve en contextuele informatie van belang is. Strategische ruimtelijke planning gaat zoals beschreven in paragraaf 2.4. over context gebonden situaties waarbij het reflecteren op normatieve patronen van belang is. Daarom is in dit onderzoek gekozen voor kwalitatieve manieren van dataverzameling.

Literatuuronderzoek

Voor het opstellen van het theoretisch kader is gezocht naar samenhangende literatuur omtrent het begrip strategische ruimtelijke planning. Inzichten hierover zijn zowel uit boeken als artikelen, en uit oudere- evenals recentere publicaties opgedaan. Op die manier is geprobeerd een chronologie van het begrip strategische regionale planning te schetsen. De chronologie heeft als doel om via een soort literaire path dependency helder te illustreren waar dit begrip binnen de planning theory uit voortkomt.

Literaire informatie over de omgevingswet is vooral afkomstig uit publicaties van het Ministerie van Infrastructuur & Milieu en nog niet van externe beschouwingen. Dit is (wederom) gedaan vanwege de voorlopige status van de wet.

3.2. Interviews

Naast de documentanalyse is gekozen voor interviews. Deze moeten beschouwd worden als een aanvulling op de documentanalyse. Doel: het beter kunnen interpreteren van (optimistisch geschreven) beleidsrapporten. Voor deze interpretatie is contact gezocht met medewerkers van de Provincie Gelderland. Kennis, kunde en inzicht van de organisatie bevindt zich ten slotte voor een groot deel in de organisatie zelf. Het bevragen van de organisatie is daarom naast een efficiënte, ook de enige manier om deze data te verzamelen.

Geïnterviewde personen

Hiervoor zijn binnen de organisatie van de provincie Gelderland de twee meest relevante beleidsmakers geïnterviewd. Te weten:

dhr. G. Slag - *directeur van het provinciale programma ruimte, provincie Gelderland. Geeft inhoudelijk leiding aan de personen die binnen de provincie werken aan R.O. Tevens is hij namens Gelderland betrokken bij het Interprovinciaal Overleg (IPO) wanneer het over de omgevingswet gaat.*

dhr. M. Koetsier - *hoofdadviser strategie & projectleider omgevingsvisie, provincie Gelderland. Hij was de afgelopen jaren projectleider voor de Gelderse Omgevingsvisie en zodoende aanwezig bij het interview. Tevens was hij als medewerker betrokken bij het tot stand komen van het streekplan in 2005.*

Ethische waarborg & controle

Vooraf, tijdens en naderhand de interviews is gelet op bijbehorende ethische aspecten. Aandachtspunten daarbij zijn opgenomen uit literatuur van Bryman (2008) en Clifford & Valentine (2003). Zo zijn genoemde personen bijvoorbeeld vooraf benaderd met de vraag of een audio opname mogelijk was. Ook is aan hen uitgelegd waar het onderzoek over gaat en in welk stadium het zich bevond. Ten slotte is gelet op de machtsverhoudingen tussen de interviewkandidaten, beide waren niet ondergeschikt aan elkaar of op enige wijze geremd in hun uitspraken.

Tenslotte zijn de uitkomsten van- en uitspraken uit de interviews voorgelegd aan een derde onafhankelijk expert. Op die manier is de objectieve kwaliteit van de uitspraken valide en wordt voorkomen dat alleen de (persoonlijke) mening van de medewerker zelf wordt gebruikt. De uitkomst van deze interviews is voorgelegd aan een derde onafhankelijk persoon, zodat de objectieve kwaliteit van de uitspraken in de interviews valide is. Dit is gedaan door de heer Staarman, zelfstandig projectmanager ruimtelijke ontwikkeling en lid van het expert-team Omgevingswet van het CDA.

3.3. Analyse: aangebrachte focus

Vanwege de omvang en complexiteit van het provinciale apparaat en de producten, zoals een beleidsrapport, was het nodig om een focus aan te brengen. Dit is gedaan door binnen het ruimtelijk beleid wat de provincie hanteert voor drie deelterreinen te kiezen. Te weten: bedrijventerreinen, (wind)energie en duurzaam waterbeheer. Deze deelterreinen vormen binnen de case 'Gelderland' weer drie vergelijkende case studies.

Hoe was het mogelijk om de focus zo aan te brengen dat toch de hele case Gelderland zo duidelijk mogelijk in beeld gebracht werd? De deelterreinen energie, water en bedrijventerreinen zijn ieder verschillend. De strategische vraagstukken spelen op een verschillende tijdspaden en spanningen. Via een terugblik op het verleden in vergelijking met het heden kon zo uiteindelijk een doorkijk geboden worden naar het toekomstperspectief.

Hypothesen

Vooraf was de verwachting dat de drie deelterreinen elkaar inhoudelijk konden aanvullen. Op het gebied van hoogwaterveiligheid bijvoorbeeld, stond in 2005 een grote opgave voor de deur met de uitwerking van het Ruimte voor de rivier programma. De meeste van die projecten zijn nu voltooid. Dit in tegenstelling tot windenergie, waar discussies en locatiekeuzes omtrent windturbines vooral iets van het heden en de toekomst lijken. En terwijl er op de gebieden van hoogwaterveiligheid en windenergie vooral veel ontwikkeld en uitgevoerd moet worden was dit anders voor bedrijventerreinen. Die moesten als gevolg van leegstand vooral beperkt worden, althans dat waren de verwachtingen van de onderzoeker.

Beleidsdocumenten

Om een gedetailleerd maar ook complementair perspectief te kunnen bieden, is dus gekozen voor het uitwerken van een vergelijking op drie beleidsterreinen. Op de beleidsterreinen Windenergie, Bedrijfsterreinen en waterhuishouding is het gehanteerde beleid van de provincie Gelderland vergeleken tussen toen, 2005, en nu: 2015.

In het onderzoek zijn twee beleidsdocumenten leidend geweest voor dit perspectief. Allereerst het streekplan uit 2005, een document van 112 pagina's met een aantal bijbehorende thema- en plankaarten. Daarnaast de omgevingsvisie die bestaat uit een document waarin de visie omschreven is, en een langer verdiepend document waar deze uitgebreider gemotiveerd wordt. Om alvast een indruk te geven van de verschillen, zie figuur zeven. Beide beleidsrapporten zijn ook opgenomen in de digitale bijlage.

Definitie

De provincie Gelderland als organisatie bestaat uit een politiek deel en een ambtelijk deel. Binnen dit onderzoek is vooral gekeken naar de output van het ambtelijk deel. Impliciet komt dit natuurlijk voort uit het politieke deel en bijbehorende besluitvorming, maar er is vooral gekeken naar de strategisch regionale planning uitgeoefend door de ambtelijke macht. Dit omdat het een onderzoek is naar ruimtelijk beleid en niet naar ruimtelijke politiek.

Trivialiteiten: Bijlagen - analyse beeldmateriaal & interviewopnames

Het kaartmateriaal bijbehorend aan het onderzochte streekplan is nooit digitaal beschikbaar gemaakt. Overzichtskaarten (A1 formaat) uit dat plan die ondersteunend zijn voor de resultaten zijn daarom gescand zodat deze toch als bijlage opgenomen konden worden. Naast de papieren bijlagen is er dus ook een digitale appendix bijgevoegd. Ook de belangrijkste rapporten – "streekplan Gelderland 2005: kansen voor de regio's" en "omgevingsvisie Gelderland 2015" – zijn vanwege de papieren omvang digitaal bijgevoegd. Kleinere thematische kaarten zijn wel direct te vinden in de bijlage.

De interviews zijn opgenomen en te beluisteren via het audiobestand dat ook is opgenomen in de digitale bijlage. Als navigatie voor het terugvinden van bepaalde delen van de interviews is de semi-gestructureerde interviewgide voorzien van tijdsaanduiding.

Hoofdstuk 4. Strategisch regionale planning in de provincie Gelderland.

4.1. de Provincie Gelderland

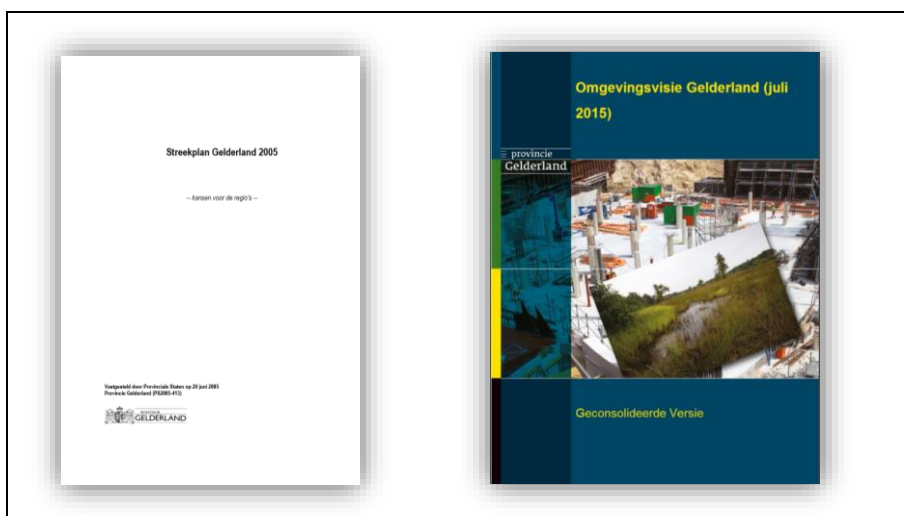
Provincies zijn in Nederland wettelijk verantwoordelijk voor zeven kerntaken. Naast het bewaken van de kwaliteit van o.a. gemeentelijk bestuur, cultureel erfgoed, regionale bereikbaarheid en een sterke regionale economie bepaalt de provincie de inrichting van de omgeving (IPO, 2015). Zij zorgt ervoor dat deze veilig en schoon is en treedt bijvoorbeeld op als gebiedsregisseur van het landelijk gebied. Daarbij weegt zij belangen af en maakt duidelijke keuzes die garant staan voor duurzame ruimtelijke ontwikkeling.

Een methode om die duurzame ruimtelijke ontwikkeling mogelijk te maken is strategische planning. Dat is volgens Needham (hst 2) eigenlijk een voorbereiding op het nemen van maatregelen. In de rest van het hoofdstuk is deze 'voorbereiding op het nemen van maatregelen' afgezet tegen de tijd. Aan de hand van een chronologisch perspectief wordt strategische planning in de provincie Gelderland vergeleken.

Hoe die 'duurzame ruimtelijke ontwikkeling' zoals het IPO die omschrijft vanuit de provincie vorm krijgt komt verderop in dit hoofdstuk terug. Allereerst is het handig om een beeld te hebben van de omgeving waarvan de provincie de inrichting bepaalt. Hoe ziet die omgeving eruit in Gelderland?

Als gevraagd wordt naar een omschrijving van de provincie valt al snel het groene karakter op. Stedelijk gebied wordt omgeven door een landelijk karakter waarin talrijke dorpen zijn opgenomen. Met de Veluwe en de rivieren die door lopen richting het groene hart of de bosrijke achterhoek valt daar veel voor te zeggen (figuur 8). Afgelopen zomer werd door de gezamenlijke Toeristische Bureaus met het oog op de (grote) toeristische sector campagne gevoerd onder de slogan 'Gelderland levert je mooie streken', verwijzend naar die diversiteit.

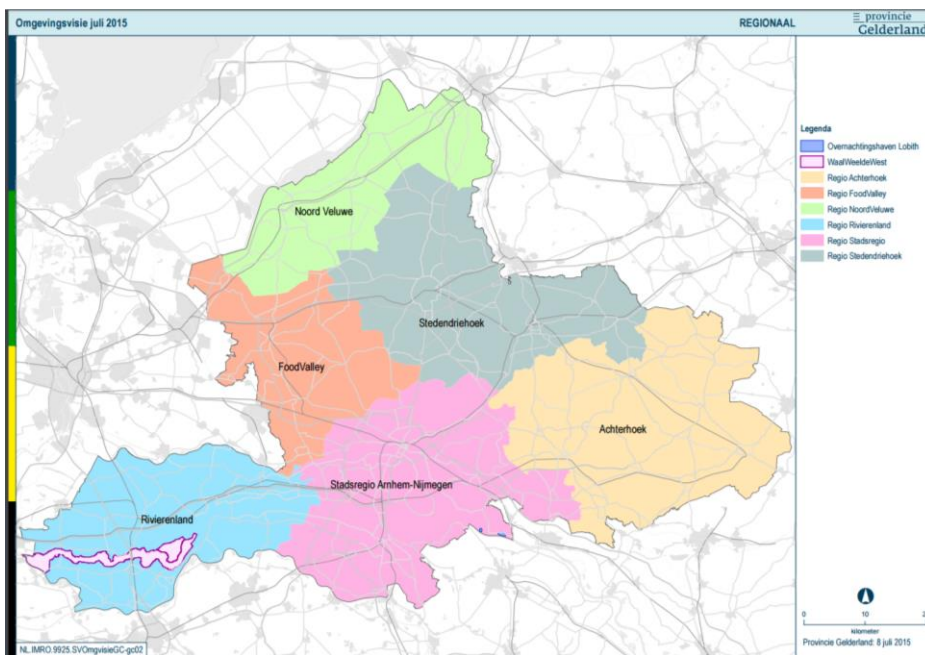
Deze binnen-provinciale diversiteit, en de relatieve grootte van de provincie leidt ertoe dat op bestuurlijk niveau ook veel zaken opgedeeld zijn in regio's. Een voorbeeld van die grote diversiteit is bijvoorbeeld dat er sprake is van krimp in de Achterhoek terwijl tegelijkertijd in het gebied rond Arnhem en Nijmegen veel verstedelijking plaatsvindt. Regio's en regionale samenwerkingsverbanden tussen gemeenten zijn de bijbehorende institutionele instrumenten (figuur 9). Van een stadsregio Arnhem – Nijmegen (regio KAN), tot Rivierenland, Veluwe Noord of de Stedendriehoek, overal wordt wel geprobeerd om regionaal samen te werken.



Figuur 7. Belangrijkste beleidsrapporten.



Figuur 8. Luchtfoto. Het nieuwe station in Arnhem. Stedelijkheid, maar op de achtergrond altijd groen.



Figuur 9. De diverse regio's in Gelderland.

4.2. Gelderse bedrijven

Zoals er in hoofdstuk drie is omschreven is er gekozen om enkele deelterreinen van het ruimtelijk beleid van de provincie verder te onderzoeken. Als eerste is er gefocust op het provinciale beleid voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen.

Beleid in algemene zin

Een bedrijventerrein of een bedrijvenpark is een door een gemeente aangewezen gebied binnen of buiten de bebouwde kom. Het maakt functiescheiding mogelijk tussen wonen en werken en voorkomt daardoor overlast. Zo hoeft bijvoorbeeld een transportbedrijf zich niet midden in een woonwijk te vestigen maar kan het terecht op een geschikt bedrijventerrein dicht bij een snelweg. Binnen de provincie hanteert men bovenregionaal beleid om te sturen op het vestigingsgedrag van bedrijven.

Het beleid in 2005 was vooral gericht op het scheppen van ruimtelijke voorwaarden voor economische ontwikkeling. Of zoals geformuleerd in het destijds geldende streekplan: *“Het beleid voor bedrijventerreinen is gericht op de zorg voor voldoende aanbod van kwalitatief hoogwaardige, op de vraag van het bedrijfsleven afgestemde, bedrijventerreinen”* (Prov. Gld 2005, p.32). Hierbij werden vervolgens enkele voorkeuren geschetst zoals ‘het bevorderen van het juiste bedrijf op het juiste terrein’, en ruimtelijke concentratie en bundeling wanneer sprake was van ontwikkeling van nieuwe terreinen. Deze voorkeuren kwamen verder echter niet terug als restricties in plankaarten.

Dit tot groot contrast met het huidige beleid. Evenals in de rest van Nederland heeft de economische crisis van de afgelopen jaren gezorgd voor een recessie. Gevolg hiervan is een verminderde vraag naar bedrijfslocaties, hetgeen weer doorwerkt naar de vastgoedmarkt. Dit is terug te zien in leegstaande bedrijfslocaties of nieuwe bedrijvenparken die niet van de grond komen. Het overaanbod –mede veroorzaakt door veel gronduitgifte van gemeenten- heeft ertoe geleid dat duidelijker gestuurd wordt waar bedrijventerreinen ontwikkeld worden. De toon van de huidige omgevingsvisie is hierin direct duidelijk, het contrast met het streekplan is groot. De omgevingsvisie stelt wat betreft bedrijventerreinen *“De provincie gaat uit van de regionale programmeringsafspraken over voorraden en soorten bedrijventerreinen die in 2012 en 2013 met de Gelderse regio’s zijn gemaakt”* (prov. Gld 2015, p.56).

Programmeringsafspraken

Het doel van deze programmeringsafspraken is om een (verder) overaanbod van bedrijventerreinen te voorkomen. Om dat te bereiken hebben gemeenten onder toezicht van de provincie bestuurlijke overeenkomsten gesloten. Elke regio (figuur 10) in de provincie Gelderland heeft zo’n eigen overeenkomst, vastgelegd als regionaal programma bedrijventerreinen (afgekort als RPB).

In elk regionaal programma is opgenomen welke plannen voor het ontwikkelen van bedrijventerreinen doorgang mogen vinden en van welke ontwikkelingsplannen afgezien moet worden. Het tijdelijk ‘on hold’ houden is ook een mogelijke status, gemeenten geven dan gronden (nu) niet uit maar over een aantal jaar misschien wel. Omgevingsvisie: *“Deze afspraken zorgen voor het beschikbaar stellen van voldoende kwaliteit en kwantiteit van bedrijventerreinen”*(prov. Gld 2015, p.56).

Voorbeeld

De werkwijze is als volgt. Op basis van cijfers van het Centraal Planbureau (Transatlantic Market scenario) en bureau Economisch onderzoek Gelderland is per regio de totale vraag naar uit te geven terrein bepaald (Walsweer, 2006). Die bestaat uit de uitbreidingsvraag, vervangingsvraag en bepaalde beleidsopgaven (zie

figuur 10).Vervolgens hebben gemeenten in overleg het intergemeentelijke aanbod van terrein hierop moeten aanpassen.

Een voorbeeld binnen de case bedrijventerreinen uit een van de regio's binnen de provincie, de regio Stedendriehoek: Door regulering van het aanbod in plannen, zou de confrontatie met de vraag zoals in de behoefte-ramingen van het Transatlantic Market scenario beschreven, weer kloppen. In de periode 2013-2015 hebben de betreffende gemeenten de afspraak gemaakt om het eerste rijtje terreinen (zie figuur 11) groen licht te geven en in ruil daarvoor andere bedrijfsterreinen (nog) niet uit te geven. Daarnaast is de ontwikkeling van bedrijventerrein 'Apeldoorn Zuid' geschrapt.

RPB-Noord Veluwe op hoofdlijnen:

1 Regionale confrontatie vraag en aanbod
Regio en provincie hanteren als vertrekpunt de volgende behoefte-raming.

De totale behoefte aan bedrijventerreinen tot 2020 wordt geraamd op 142 ha:

- uitbreidingsvraag volgens Transatlantic Market scenario: 80 ha;
- vervangingsvraag als gevolg van transformatie bedrijventerreinen: 47 ha;
- extra vraag vanwege beleidsambitie biobased economy: 15 ha.

Het huidige aanbod aan harde plannen bedraagt 182 ha. Daarnaast heeft de regio nog een drietal lokale plannen in voorbereiding voor in totaal 9,0 ha. In totaal dus 191 ha. Dit totale aanbod is getalsmatig toereikend om de geprognosticeerde behoefte tot 2020 (142 ha) en zelfs 2025 (159 ha) te bedienen. Volgens de prognoses zou er in 2025 een overaanbod kunnen ontstaan van 32 ha.

Het betreft de volgende (grotere) terreinen:

Apeldoorn: Ecofactorij 2 (25 ha)
Apeldoorn: Kieveen (5 ha)
Lochem : Diekink (10 ha)
Voorst : Luchthaven (6 ha)
Voorst : Twello Zuid (10 ha)
Epe : Eekterveld 4 (5 ha)

De volgende terreinen staan tot 2020 'on hold':

Lochem : Diekink tweede fase (20 ha)
Voorst : Twello Zuid, tweede fase (7 ha)
Zutphen : Eefde West (25 ha)

Figuur 10. Bron: bekendmaking RPB Noord Veluwe 2013

Figuur 11. Bron: bekendmaking RPB Stedendriehoek 2013

Sturing

Door de programmeringsafspraken in een convenant te verankeren gaat er toezicht uit van de provincie, maar ook tussen gemeenten onderling. Doordat gemeenten onderling afspraken moeten maken gaat hier een intergemeentelijke corrigerende werking vanuit. Onder andere omdat ze elkaar kunnen aanspreken over het niet nakomen van afspraken in een convenant. Het wel of niet exploiteren van een bedrijventerrein kan namelijk zwaar wegen op de financiële positie van een gemeente. De belangen zijn dus groot.

Adviseur strategie, Michiel Koetsier: *“die regionale afspraken, in situaties dat het minder scherp gespeeld wordt: dan spreekt een buurgemeente de gemeente Nijmegen daar ook op aan, die zegt ook van ‘hé, we hebben toch wat anders afgesproken? Dan hoeven we als provincie niet direct de stok uit de kast te halen.”*

Mocht het toch ‘fout’ gaan dan kan de provincie ervoor kiezen om die stok wel ‘uit de kast te halen’ en alsnog een wettelijk instrument inzetten. Slag, 2015: *“..dan zet je dus als provincie de reactieve aanwijzing in. Dat doen we heel sporadisch, dat je een gemeenteraad terugfluit”*

Deelconclusie

Op het gebied van bedrijventerreinen kan gerust gezegd worden dat er een groot contrast is tussen de situatie in 2005 en 2015. Aanleiding hiervoor is de veranderde economische situatie en het mede daardoor ontstane overaanbod van grond. Via regionale programmeringsafspraken heeft de provincie een strategie in handen om verder overaanbod en onzorgvuldig ruimtegebruik te voorkomen.

Als het niet lukt om op basis van regionale samenwerking tot overeenstemming te komen heeft de provincie de reactieve aanwijzing als ‘hard’ middel om beïnvloeding af te dwingen. Hoewel de provinciale belangen dan behoorlijk kunnen botsen met gemeentelijke belangen lijkt van een bestuurlijke clash niet snel sprake. De samenwerking tussen de gemeente Nijmegen en de provincie Gelderland is namelijk breder dan bedrijventerreinen alleen.

Koetsier: *“We werken zo breed samen met de gemeente Nijmegen dat een ‘boycot’ niet aan de orde is. De*

wederzijdse afhankelijkheid loopt als een rode draad dwars door verschillende beleidsterreinen. Beide partijen beseffen zich dat de samenwerking te groot is om hierdoor te laten verstoren. Alleen tegelijkertijd loopt deze kwestie dus bij de bestuursrechter. Het is een soort agree to disagree.”

De bestuurlijke verhoudingen komen verder aan bod in het volgende hoofdstuk. Het verhaal gaat nu eerst verder met het volgende deelgebied, Energie.

Box 2. De reactieve aanwijzing – wat als het mis dreigt te gaan?

Een van de wettelijke instrumenten die de provincie als machtsmiddel heeft is de reactieve aanwijzing. Dit is een instrument dat is opgenomen in de Wet Ruimtelijke Ordening om de provincies een stok achter de deur te geven richting de gemeenten.

De reactieve aanwijzing is dus een middel om gemeenten ‘terug te kunnen fluiten’. Een recentelijk voorbeeld van toepassing van dit middel is het toekennen van een reactieve (het is dus achteraf) aanwijzing van de provincie Gelderland aan de gemeente Nijmegen omtrent de ontwikkeling van bedrijventerrein de Grift-Noord.

De provincie Gelderland reageerde daarmee op het vaststellen van een bestemmingsplan door de gemeente Nijmegen. Dit bestemmingsplan bevatte o.a. het aanwijzen van de bestemming bedrijventerrein voor de ontwikkeling van bedrijventerrein de Grift-Noord. De inhoud van dat bestemmingsplan was volgens Gelderland strijdig met het algemene provinciale belang zoals vastgesteld in de omgevingsvisie. Slag, 2015: “..Voor de vestiging van dat bedrijf zijn genoeg andere mogelijkheden, in dit geval zelfs aan de overkant van de weg! Dat is weliswaar in een andere gemeente, maar dat is ook een prima plek. Dus dan moet je niet de situatie verergeren door nog meer plancapaciteit toe te voegen. Dan zeggen we: Dit is vanuit onze zorg voor de ruimtelijke ordening toch niet verantwoord. En gaat er een streep door het gemeenteraadsbesluit.”

Fragment uit de reactieve aanwijzing:

“Aangezien wij ons niet (volledig) konden vinden in uw reactie op onze zienswijze hebben wij gebruik gemaakt van de mogelijkheid om in te spreken bij de raadscommissie GREX, Waalsprong en Waalfront op 24 juni 2015. Bovendien is herhaaldelijk op bestuurlijk niveau overleg gevoerd. De bovengenoemde inspanningen hebben niet geleid tot een bijstelling van het plan. Nu de ontwikkeling die het plan mogelijk maakt naar ons oordeel tot een aantasting van de provinciale belangen zal leiden, zien wij ons genoodzaakt om, overeenkomstig artikel 3.8, zesde lid, Wro een reactieve aanwijzing te geven.”

Met het doen van een reactieve aanwijzing is de zaak toch nog geen ‘done deal’. De gemeente Nijmegen heeft gebruik gemaakt van de mogelijkheid om in beroep te gaan tegen het besluit. Zij heeft de bestuursrechter verzocht naar de kwestie te kijken, op grond van de beginselen van algemeen bestuur. Het beroep luidt o.a. : *“De reactieve aanwijzing achten wij in strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het zorgvuldigheids-, motiverings-, en proportionaliteitsbeginsel. Wij kunnen ons niet vinden in de aanwijzing o.a. voor wat betreft de volgende onderwerpen*

- *Strijd met de provinciale verordening*
- *Strijd met de Duurzaamheidsladder*
- *Inzet van andere provinciale bevoegdheden*
- *Regionale afstemming”*

Een uitspraak wordt begin 2016 verwacht.



4.3. Energiek beleid

Het tweede onderzochte deel terrein is energie. Met name op het gebied van duurzame energieopwekking ontwikkelen zich tegenwoordig veel initiatieven. De transitie daar naar toe blijkt steeds meer een impact op het landschap te hebben en stelt de planologie voor grote opgaven in het ruimtelijk domein. Net als bij bedrijventerreinen is eerst gekeken wat de algemene beleidslijn is, waarna een historische vergelijking volgt.

Beleid in algemene zin

Wat betreft energie was het beleid in 2005 vooral gericht op het strategisch plaats maken voor duurzame energie. Dit is terug te vinden in het streekplan. Naast een paragraaf over energieproductie uit biomassa en bodem als energiebron, beslaat het kopje 'duurzame energievoorziening' vooral energieopwekking uit wind.

De bijdrage qua ondersteuning vanuit de provincie bestond vanuit het ruimtelijk beleid uit een zogenaamde getrapte strategie. Op getrappt niveau: lokaal, regionaal en bovenregionaal was dit uitgewerkt in drie maatregelen. Het beheersen van de energievraag door een goede inrichting van functies (doelend op bovenregionaal niveau, bijvoorbeeld windturbines), het inzetten van duurzame energiebronnen (doelend op regionaal niveau, bijvoorbeeld biomassa) en het zo efficiënt mogelijk benutten van lokale energiedragers (bijvoorbeeld de bodem als energiebron) (prov. Gld 2015, P.132.).

Samengevat kwam het er specifiek op neer dat de bodem niet overal geschikt is voor koude-warmte opslag. Tevens was het advies dat er bij het plaatsen van een biomassacentrale een duidelijk onderbouwde locatiekeuze voor de schaalgrootte van de vestigingslocatie moet passen. Daarentegen was het beleid omtrent stroomopwekking uit windenergie een stuk verfijnder uitgewerkt. Dat is daarom ook het onderwerp dat nader onderzocht is.

Beleid omtrent windturbines in 2005

De ambitie om minimaal 100 megawatt in 2010 geïnstalleerd te hebben komt voort uit de Bestuursovereenkomst Landelijk Overleg Windmolens (BLOW, 2002). Via deze bestuursovereenkomst is voor elke regio een bepaalde ambitie in megawatt opgenomen. Om dat te bereiken was in de overeenkomst ook het volgende advies voor beleidsbepaling opgenomen: *“Voor tijdige planologische regeling van voldoende locaties is een eenduidiger planologisch kader en meer sturing vereist”* (BLOW, 2002)

Om dit initiatief ruimtelijk te faciliteren zijn er een top-down eenduidig planologisch kader ontwikkeld in het streekplan. Dit planologisch kader bestond uit een aantal strategische zoekgebieden voor windenergie. Die zijn opgenomen als 'groene vlekken' op de plankaart 'Ruimtelijke ontwikkeling' (zie digitale bijlage). Hierbinnen was het voor gemeenten toegestaan om ontwikkeling van windturbines in het bestemmingsplan op te nemen.

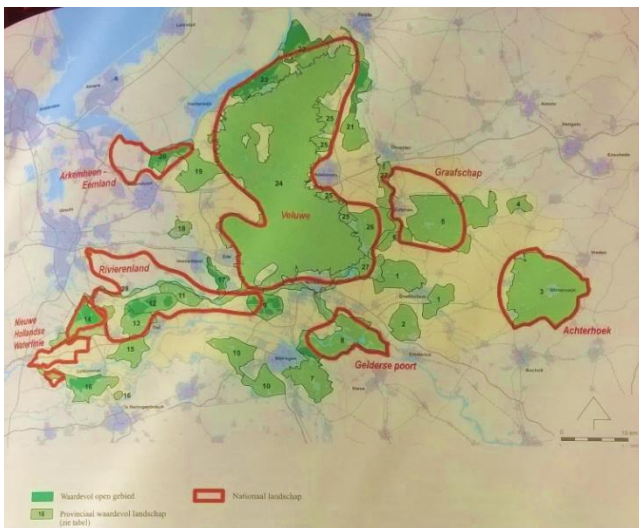
Daarnaast kwam de 'vereiste sturing' terug in het scheppen van een extra voorwaarde: *“daarom verlaat de provincie de lijn van het toestaan van solitaire opstellingen op bedrijventerreinen. ... De provincie streeft naar ruimtelijke facilitering van middelgrote windturbineparken van 4 à 8 windturbines per locatie”* (streekplan 2005, p.133). De motivering voor deze maatregel van bundeling was de ongunstige verhouding tussen energieopbrengst en het visuele landschappelijke effect. Al goedgekeurde plannen mochten nog wel doorgang vinden, bijvoorbeeld de plaatsing van drie windturbines verspreid over het bedrijventerrein de Mars in Zutphen.

Werkwijze zoekzones

Om dus strategisch voorbereid te zijn op de ruimtelijke claim van windenergie waren er zoekgebieden aangewezen. Op basis van selectiecriteria is de geschiktheid van gebieden in de provincie Gelderland voor windenergie bepaald. De criteria die zijn gebruikt voor het bepalen van 'optimale locaties waarbinnen gezocht kon worden naar inpassing' zijn weergegeven in figuur dertien. De uitkomst van dit planologische kader was dus een optelsom van terreinen waar geen botsing met een criterium was, ofwel geen restrictie.

Een van die criteria was bijvoorbeeld de ruimtelijke reservering 'nationale en waardevolle landschappen'. Om een indruk te geven van hoeveel gebied van de provincie Gelderland door een dergelijke 'zachte waarde' al uitgesloten werd is deze themakaart te zien als figuur 12. Toch sprak de provincie in het streekplan van een "overmaat aan zoekzones" (streekplan 2005, p.133).

Terugkijkend op de periode tussen BLOW en het jaar 2010 valt de realisatie tegen. De ambitie om 100 Megawatt te realiseren is slechts een ambitie gebleven. Koetsier (2015): "ik geloof dat er toen maar iets omtrent de 33 Megawatt is gerealiseerd".



Figuur 12. Nationale en waardevolle landschappen. Themakaart 23 uit het streekplan.
 Figuur 13. Selectiecriteria 'windzoekzones'.

Eisen streekplan 2005:		Eisen planMER in 2013:	
<i>Criteria / Gebieden die niet als bestemming hebben:</i>	EHS	Harde belemmeringen:	spoor
	Vogel- en habitatrictlijngebieden		hoogspanningsleidingen
	Wetlands		buisleidingen
	NatuurBeschermingsWetgebieden		laagvliegroutes
	Stiltegebieden		Luchthavens en beschermingszones
	Laagvliegroute 'noord-zuid'		Overige bebouwing
	Weidevogel- en ganzengebieden van provinciaal belang		Aaneengesloten woonbebouwing
	Waardevolle gebieden	Hard gemaakte zachte belemmeringen:	Nieuwe Hollandse Waterlinie
Bebouwd gebied	weidevogelgebieden		
Aanvullend: Tenminste 4 windturbines			ganzenfourageergebieden

Zoekzones anno 2015

Tegenwoordig is de beleidsambitie omtrent windenergie aanmerkelijk hoger dan in 2005. Het onderwerp staat duidelijker gemarkeerd op de maatschappelijke en politieke agenda. Het Rijk heeft in 2010 een taakstelling voor de realisatie (*operationeel*) van windenergie in 2020 aan de provincies toegekend. Door dit (*tactische*) akkoord te sluiten hebben de provincies ‘voorkomen’ dat het Rijk zelf locaties voor windenergie op land zou gaan aanwijzen (Slag, 2015). Ze behouden door deze verantwoordelijkheid te nemen de (*strategische*) afwegingsruimte op bovenlokaal niveau. De afgesproken doelstelling bedraagt voor de provincie Gelderland 230 Megawatt in het jaar 2020.

De Milieu Effect Rapportage biedt duidelijkheid over de manier waarop windenergie in de Omgevingsvisie is opgenomen. Net als in 2005 is er een zoektocht ingezet naar geschikte locaties voor plaatsing van windturbines. De beleidslijn is echter duidelijk anders ingestoken. In figuur 13 zijn de belemmeringen uit de Omgevingsvisie vergeleken met de selectiecriteria gehanteerd in 2005. Er is een onderscheid gemaakt tussen harde belemmeringen die wettelijk vastgelegd zijn, en zachte belemmeringen die er vaak voor zorgen dat een locatie niet gekozen wordt. Van deze zachte belemmeringen zijn er drie generiek aangemerkt als harde belemmering.

“Maar goed, de waardering van locaties schuift ook op hè. De energietransitie wordt urgenter gevoeld dus schuiven we ook op en zijn ruimer..” (Slag, 2015)

“Zo loopt er bijvoorbeeld binnen de provincie een discussie om de criteria te versoepelen. Bijvoorbeeld de discussie of het plaatsen van windturbines wél of niet in natuur zou kunnen” (Koetsier, 2015).

Er is dus een kleine verschuiving, o.a. EHS en Natura 2000 zijn geen harde criteria meer, maar zachte waarden. Het is weliswaar niet waarschijnlijk dat er daarbinnen windturbines gerealiseerd kunnen worden, maar ze zijn niet meer per definitie uitgesloten. Aan de andere kant is de vraag of de provincie in haar beleid in 2015 wel écht zoveel meer planologische ruimte biedt dan in 2005 het geval was. De locaties die overblijven na de planMER (zie papieren bijlage) overlappen grotendeels met de zoekzones uit het streekplan (zie digitale bijlage).

Deelconclusie: Strategie en tactiek

Omdat de zoekzones uit het streekplan kritischer beargumenteerd zijn dan de mogelijke locaties in de omgevingsvisie zou het streekplan misschien aangemerkt kunnen worden als het meest strategische document. Dit is echter een verkeerde interpretatie omdat er een duidelijk verschil in tactiek is. Zoals omschreven door de Roo (2013) in hoofdstuk twee, bestaat er naast strategische planning ook tactische en operationele planning. Achteraf mistte het streekplan de koppeling van strategische naar tactische planning. Koetsier (2015): *“het was eigenlijk meer uitsluiting van waar het in ieder geval niet kon. Illustratief daarvoor was dat het aanwijzen van die gebieden nauwelijks tot weerstand onder de bevolking leidde omdat mensen toch niet het gevoel hadden dat er een windmolen in hun achtertuin zou worden gerealiseerd”*.

Daar staat tegenover dat het baseren van de voorkeuren op basis van bijna dezelfde criteria als destijds gebeurt. Het lijkt dus vooral een goed voorbeeld van een andere instelling, het samenwerken, in co-creatie mogelijk maken; het denken in de geest van de omgevingswet.

De provincie heeft geleerd dat het niet werkt om simpelweg gebieden aan te wijzen, er zijn ook meer mensen nodig om een windturbine te realiseren: een investeerder, draagvlak onder de bevolking, samenwerking met een gemeente. Dat is waar de Omgevingsvisie meer om gaat en bij aansluit (Slag, 2015).

Box 3. Zonne energie als duurzaam alternatief (voor windenergie).

Dat het realiseren van windenergie op land ook in de praktijk lastig realiseerbaar is blijkt wel uit de voorbeeld van Wageningen. Daar leek het debat over de plaatsing van windturbines beslist, tot dat:

“Geen windmolenpark in uiterwaarden Nederrijn

Er komt definitief geen windmolenpark in de uiterwaarden van de Nederrijn bij Wageningen. Rijkswaterstaat geeft geen toestemming omdat de hoogwaterveiligheid in het geding is. Daarmee is het plan waaraan Wageningen al sinds 1997 werkte, van de baan.

Dat heeft verantwoordelijk wethouder Lara de Brito vandaag laten weten. De Brito is teleurgesteld: 'Ik hoop dat het belang van duurzaamheid en het opwekken van hernieuwbare energie in de nabije toekomst vaker gaat prevaleren. Als het ministerie van Infrastructuur en Milieu andere belangen zwaarder blijft wegen dan kunnen we nooit de meters maken die nodig zijn om de klimaatafspraken in ons land te realiseren'.

Ook geen bindend referendum

Het Wageningse stadsbestuur nam in het collegeakkoord op dat er een bindend referendum zou komen over de bouw van het windmolenpark. Dat is nu ook van de baan, bevestigt de gemeente.

Met de initiatiefnemers Windenergie Wageningen en Staatsbosbeheer gaat Wageningen zoeken naar andere manieren om duurzaam om te gaan met energie. Het gemeentelijk klimaatbeleidsplan moet opnieuw bekeken worden, maar de ambitie blijft vooralsnog wel dat Wageningen in 2030 een klimaatneutrale gemeente is, aldus De Brito.”

Bron: Algemeen Dagblad



“Wageningen zet vol in op zonne-energie

WAGENINGEN - Wageningen zet nog meer in op zonne-energie om in 2030 klimaatneutraal te zijn. Tot nu toe was hiervoor ook een belangrijke rol weggelegd voor windmolens.

Vorig jaar strandde het plan om die in de uiterwaarden neer te zetten. Rijkswaterstaat weigerde zijn medewerking. "Maar als er één ding als een paal boven water staat, is dat we in 2030 klimaatneutraal zijn", verzekert wethouder Duurzaamheid Lara de Brito.

In 2012 had Wageningen een routekaart opgesteld. Daarin stond dat de stad in 2030 de helft van de energie moest besparen ten opzichte van 2012. Verder moest een kwart van de energie groen worden ingekocht. De resterende 25 procent moest grotendeels worden gehaald met zonne- (9 procent) en windenergie (14 procent). Vanwege het wegvallen van de mogelijkheid om windmolens te plaatsen heeft het college van burgemeester en wethouders besloten vol in te zetten op zonne-energie. Volgens De Brito is dat ook reëel. "De techniek is verbeterd, in 2012 hadden we geen zonnearlas waarop te zien is waar je zonnepanelen kunt plaatsen en was er nog niet gekeken naar zonneparken. Zo kan het percentage zonne-energie oplopen van 9 naar 22 procent."

Bij het opstellen van de nieuwe maatregelen hebben B en W een onderzoek van Wageningse studenten (in opdracht van de ChristenUnie) als basis gebruikt.”

Bron: De Stentor

4.4. Duurzame waterhuishouding.

Beleid in algemene zin.

Rivieren zijn in de provincie Gelderland van groot belang voor de waterhuishouding. De rivier de Rijn komt bij het Gelderse plaatsje Spijk Nederland binnen. Via vertakkingen zoals de IJssel, Waal en Neder-Rijn stroomt het water de provincie weer uit. Hoogwaterveiligheid is dus vanzelfsprekend van provinciaal belang. Het beleidsdoel was in 2005 dan ook: *"de watersystemen veilig en duurzaam afstemmen op de veranderende water aan- en afvoer en de benodigde waterkwaliteit"* (Streekplan, p.25)

Op themakaart drie uit het streekplan in de papieren bijlage is te zien dat er in 2005 veel gebieden waren met een hoge kans op problemen. Anno 2015 zijn veel rivierverruimende maatregelen uit het programma Ruimte voor de Rivier doorgevoerd en zijn die gebieden aangepakt.

Dat betekent echter niet dat de beleidsopgave omtrent hoogwaterveiligheid helemaal verdwenen is. De theoretische piekafvoer van 16.000 kubieke meter die Ruimte voor de Rivier zichzelf ten doel stelde is inmiddels verhoogd naar 18.000 kubieke meter in het jaar 2100. Interessanter dan de beleidsmatige verschillen tussen R.v.d.R. en het tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP-2) is de toegenomen regierol vanuit de provincie. Medewerkers van de provincie Gelderland kunnen dit glashelder uitleggen. Zie de volgende boxen.

Box 4. Integraal werken in de uiterwaarden.

In het laatste deel van de besluitvorming van Ruimte voor de Rivier werd voor het eerst een voorzichtige opening geboden voor integraal werken bij het uitvoeren van de Planologische Kernbeslissing R.v.d.R.

"Het kabinet heeft besloten tot een programmatische aanpak. Het doel hiervan is om flexibiliteit te behouden bij de uitvoering van de PKB. Het kabinet is van mening dat er ruimte moet worden gelaten voor andere maatregelen dan genoemd in het Basispakket of voor nieuwe inzichten of technieken waarmee de doelstellingen beter worden bereikt of anderszins maatschappelijk meer gewenst zijn." (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, PKB, deel vier, 2006)

Koetsier (2015): *"En je ziet dat er meer belangen aan gekoppeld zijn. Eigenlijk in de afgelopen jaren hebben we, zeker hier in Gelderland gezegd: nou een dijkverhoging of een vaargeul, die zijn relevant, maar als je zo'n grote ingreep doet kun je het misschien wel als een heel gebiedsproces doen. Dus eigenlijk wordt strategischer naar de invulling gekeken. Als je daar toch aan de gang gaat, wat kun je met een heel gebied? Terwijl de oude Ruimte voor de Rivier maatregelen, die waren wat water- technisch ingestoken, vooral: 'als je een dijk hoger maakt kan er meer water doorheen'. Je zat daar op een deel van de oplossing die in ieder geval voor water fantastisch was. Terwijl je nu zegt: die waterwinst willen we nog steeds, maar, we kijken ook meteen wel of we ook op andere terreinen winst kunnen boeken. En of dat gaat over natte bedrijvigheid, of natuur, of over een gebiedsontwikkeling waar een stad iets nodig heeft.. Dus er wordt meer aangehangen. Dat maakt dat het niet zomaar operationeel is waar je inzit, maar dat je eigenlijk op een andere manier zo'n onderwerp aanvliegt"*.

Slag (2015): *"Het zijn vaak ingrijpende aanpassingen, dus die zijn er ook niet van vandaag op morgen. Een beetje hoogwatergeul mag je wel een jaar of tien voor uit trekken voordat die helemaal rond is. Ik denk dat je 'grosso modo' zou kunnen zeggen dat alles wat met de PKB RvdR te maken had overwegend vanuit het Rijk werd aangestuurd, terwijl we in dat deltaprogramma al veel meer de samenwerking hebben opgezocht. Bij de uitvoering van het deltaprogramma zie je zelfs dat regionale overheden, provincies en waterschappen nog een veel belangrijker positie gaan innemen, belangrijker nog dan het Rijk. Ze zitten wel aan tafel natuurlijk, als mede financier en vanwege het nationaal belang, maar de rol van provincies als gebiedsregisseur, en waterschappen (die natuurlijk uitvoerend zijn) die is wel versterkt"*.

Box 5. Voorbeeld drinkwater.

Een ander voorbeeld van de driehoek Rijk-Provincie-Waterschappen waarbij de laatste twee een belangrijker positie willen innemen is de drinkwatervoorziening:

“Vanwege het belang voor de drinkwatervoorziening op de lange termijn gaat het Rijk mogelijk strategische grondwatervoorraden aanwijzen. De provincie wil niet afwachten tot het Rijk gebieden gaat aanwijzen, maar actief participeren in deze discussie via het Deltaprogramma Zoetwatervoorziening en STRONG. In samenspraak met de waterschappen en het drinkwaterbedrijf ontwikkelt de provincie een visie op strategische grondwatervoorraden in de provincie Gelderland” (Omgevingsvisie 2015, p.146).

Box 6. Voorbeeld Waalweelde.

Een voorbeeld van de verandering van de rol van de provincie op het gebied van waterbeleid en hoogwaterveiligheid is het project Waalweelde. Dat is een soort regionale bundeling van enkele projecten uit het RvdR programma met betrekking tot de Waal. Over het verloop van de samenwerking tussen stakeholders door de jaren heen wordt daarover het volgende gezegd:

“2006-2008: Initiatiefgroep WaalWeelde

In 2006 ontstaat er samenwerking tussen belangenorganisaties, bedrijven, beampten en bestuurders (de 4 B's) langs de Waal. Naast de veiligheidsmaatregelen tegen hoogwater liggen er ook andere opgaven in het gebied, waar overheden mee aan de slag zullen gaan. Onder meer voor natuur (Natuurnetwerk Nederland, Ecologische Hoofdstructuur, Natura 2000 en Nadere Uitwerking Rivierengebied), bedrijven, wonen, recreatie en toerisme, cultuurhistorie en landschap. De samenwerking heeft als doel de vele opgaven en belangen langs de Waal met elkaar te verknopen. Zo ontstaat de Initiatiefgroep WaalWeelde die samen met de Radboud Universiteit Nijmegen de samenwerking tussen partijen verder vorm geeft.

2008 tot nu: Provincie als regisseur

In 2008 ontstaat behoefte aan meer sturing op dit proces. In 2008 neemt de provincie Gelderland het stokje over als bestuurlijk en ambtelijk regisseur van het programma WaalWeelde. Door regionale samenwerking worden plannen vanuit en met de regio ontwikkeld. Het is een integrale aanpak, waarin de verschillende belangen worden meegewogen in het programma. Hierdoor is er ook meer draagvlak voor ingrepen langs de rivier. Het programma WaalWeelde is uitgegroeid tot een breed samenwerkend netwerk met een robuust bestuur en programmteam.” (WaalWeelde, 2015)

Rol van provincie: ‘Toegenomen door belangenkoppeling, of eigenlijk is samenwerking in het project toegenomen doordat provincie een stevigere rol ging innemen. Als je goed samenwerkt is het ook logischer om samen pragmatische afspraken te maken. Het is niet pragmatisch dat bij zo'n groot vraagstuk één partij alles moet doorlopen (denk aan vergunningen, inpassingsplan) terwijl andere partijen ook wel willen helpen en van alles willen maar dat niet mogen’ (naar Koetsier, 2015).





Figuur 14. Rivier de Waal bij Nijmegen.

4.5. Overzicht Strategisch regionale planning

Strategische regionale planning door de provincie. Een overzicht van planologisch-bestuurlijke omgang met strategisch regionale planningsopgaven

Deelterrein:		Bedrijventerreinen	Windenergie	Hoogwaterveiligheid
Beleidsdoel	2005	Voldoende aanbod	100 MW kunnen plaatsen	RvdR doelen
	2015	Kwaliteit & kwantiteit	230 MW realiseren	Totale gebiedsoplossing
Regie ligt bij	2005	Gemeenten	Gemeenten	Het Rijk
	2015	Regio's	Provincie	Provincie & waterschap
Stok achter de deur	2005	Streekplan	BLOW	PKB
	2015	S.E.R. ladder & R.P.B.	IPO & EZ & IenM	Deltaprogramma
Provinciale strategische sturing is	2015	Restrictief	Initiërend	Regisserend
Provinciale restrictieve sturing door	2005	- (Bestemmingsplantoetsing)	Uitsluitingscriteria	-
	2015	R.P.B. & reactieve aanwijzing	Generieke belemmering MER	-
Streekplan bood	2005	adviezen	Planologische ruimte	Verwijzing naar RvdR
Omgevingsvisie biedt	2015	Verwijzing naar R.P.B.	Tactische koppeling	Verwijzing naar deltaprogramma
Provinciale samenwerking door	2005	-	-	-
	2015	R.P.B.	Omgevingsvisie	Deltaprogramma
Invloed provincie is	2015	toegenomen	toegenomen	toegenomen

Hoofdstuk 5. Discussie: vernieuwend omgevingsrecht, nieuwe planningsdoctrine?

De waarschijnlijk aankomende vernieuwing in het omgevingsrecht in de provincie Gelderland uit zich in ieder geval in een merkbaar verschil tussen het beleid in 2005 en het beleid in 2015. In dit hoofdstuk wordt op basis van de constatering in dat beleid mede op basis van het vorige hoofdstuk en uitleg van de medewerkers vooruitgeblikt naar procesmatige veranderingen als gevolg van de invoering van het werken met de omgevingsvisie.

5.1. De provincie als (kennisdata)bank

Nuancering over sturing - geld

Een eerste nuancering die niet vergeten mag worden is het feit dat de Omgevingswet, de Wro of andere wettelijke instrumenten die daaruit voortkomen niet de enige middelen zijn waar strategische provinciale sturing vanuit gaat. De provincie Gelderland is best een rijke provincie, er wordt best veel geïnvesteerd. De omgevingsvisie als integraal instrument functioneert in die hoedanigheid ook als een handvat voor investeringen. Het is een middel om de investeringen te coördineren, en dus duidelijk de koppeling te maken van strategische planning naar tactische planning (Koetsier, 2015).

Dat is wel een accentverschil met het streekplan. Dat diende veel meer als een juridisch fundamenteel strategisch kader waarbinnen gemeenten incrementele besluitvorming moesten inpassen. In de voorloper van de Wet Ruimtelijke Ordening, de Wet op de Ruimtelijke Ordening, was namelijk bestemmingsplantoetsing opgenomen. Dat hield in dat alle gemeentelijke bestemmingsplannen getoetst werden door de provincie op conformering met het streekplan. Slag (2015): *“Dan keurden wij een bestemmingsplan goed, gingen vervolgens direct belanghebbenden uit de gemeente in beroep, bij ons. Dan werd er tot aan de Raad van State gekeken: wat staat er exact in het streekplan? Dat gaat nu heel anders, het gaat nu om de geest van de visie en hoe die beschreven staat. Dat is een heel andere route in het maken van- en omgaan met het document”*.

Koetsier (2015): *“Strategische sturing heeft veel te maken met waarin we concreet investeren. De neiging om in die visie de stip aan de horizon centraal te zetten is afgenomen. We kijken nu veel meer waar energie zit in samenwerking met andere grote instellingen”*.

Nuancering over sturing – kennis

Een tweede opmerking die gemaakt moet worden is het feit dat er veel sturing uitgaat van de kennis die de provincie als instituut bezit. Vaak is die kennis namelijk het vertrekpunt voor samenwerkingsverbanden met gemeenten. Zo heeft de provincie bijvoorbeeld veel expertise met het opstellen van inpassingsplannen en de bijbehorende vergunningen.

Voor in de (kleine) gemeente Rijnwaarden maakt de provincie Gelderland nu een inpassingsplan voor een overnachtingshaven voor de scheepvaart. Rijkswaterstaat heeft hiervoor de opdracht gegeven aan de provincie omdat de gemeente zelf niet de benodigde expertise heeft voor een dergelijk project. Ook nu op het gebied van de WMO kunnen gemeenten bij de provincie aankloppen voor ondersteuning (Slag, 2015). Zie ook box zeven.

Ook grote gemeenten hebben zo nu en dan de expertise van de provincie nodig. Dat grote gemeenten niet alwetend zijn blijkt bijvoorbeeld uit de reactieve aanwijzing omtrent het bedrijventerrein de Grift-Noord van de gemeente Nijmegen. Behalve de botsing met het Regionaal Programma Bedrijventerreinen voldeed het plan ook niet aan de ladder voor duurzame verstedelijking en kloppen de cijfers en berekeningen niet. De

gemeente sprak over 10 hectare vrije grond op nabijgelegen terreinen terwijl volgens het Integraal Bedrijventerreinen Informatie Systeem (IBIS) nog 50 hectare beschikbaar was. Bovendien: “de prognoses zijn gebaseerd op deeltitkomsten van het CBS, maar dat mag volgens het CBS helemaal niet zo geïnterpreteerd worden..” (fragment uit de reactieve aanwijzing, 2015).

Box 7. Kennisondersteuning. De gemeente Rijnwaarden.

Slag (2015): “Ook in het fysieke domein moet een gemeente wel van wanten weten, en dan past het wel dat té kleine gemeenten, zoals Rijnwaarden, dat je een stukje opschaling krijgt. Voor provincies is daarvoor opschaling niet nodig in mijn ogen. Ik zie hier en ook wel in andere provincies dat er voldoende kennis en kunde aanwezig is om datgene te doen wat we moeten doen. Naar landsdelen kan vanuit een heel andere optiek best een goed idee zijn en is niet zo stom, maar het is niet noodzakelijk voor het kunnen werken met de omgevingswet. Kan evenzeer een goed idee zijn op andere terreinen”.

5.2. Bestuurlijke rol provincies

In een breder kader heeft het kabinetsbeleid ook invloed op de rol van provincies als bestuurlijke laag, als middenbestuur tussen het Rijksniveau en de gemeenten. Staatsrechtelijke ontwikkelingen zoals in paragraaf 2.4 genoemd, brengen het middenbestuur in een andere positie. Minder hiërarchisch ingeklemd tussen nationaal en lokaal niveau dwingt het hen tot het ontwikkelen van een eigen visie. Dit vraagt om een andere rol van de provincies waarin ze zich meer bewust zijn van hun eigen rol, identiteit, positie, sterktes en kwetsbaarheden. De rol van kennis verandert ook, deze is steeds meer gericht op onderzoek naar de impact van voorgestelde maatregelen (Korthals Altes, 2006).

Daarnaast vereisen stelselveranderingen zoals de omgevingswet veel slagkracht van gemeenten. Als een burger straks in 2018 een (vergunning)aanvraag doet, is het de bedoeling dat het overheidsorgaan (gemeente) op korte termijn antwoordt via een integrale beschikking. Een voorwaarde daarvoor is dat aan de andere kant van het loket de capaciteit en kunde aanwezig is om de afweging op verschillende ambtelijke terreinen te bundelen. Het voornemen uit het regeerakkoord om gemeenten en provincies te laten fuseren om zo een groter schaalniveau te bereiken, lijkt vanuit dit oogpunt dan ook logisch. Terreinen waar decentralisering al grotendeels is doorgevoerd is bijvoorbeeld de zorg en WMO in het bijzonder.

Op bestuurlijk-politiek vlak hebben zich echter ontwikkelingen voorgedaan waardoor de bestuurlijke context waarbinnen de Omgevingswet van kracht kan worden ook verschuift. Zo worden de fusieplannen uit het regeerakkoord maar deels uitgevoerd, de meeste gemeenten hebben en streven niet naar een schaalgrootte van 100.000 inwoners. De fusie tussen provincies naar landsdelen lijkt er vooralsnog ook niet te komen.

De conclusie zou dan gesteld kunnen worden dat er een ambtelijke ‘vacuüm’ ontstaat door het deels wél geslaagde kabinetsbeleid (decentralisering taken vanuit het Rijk naar gemeenten zoals in het sociale domein) enerzijds, en het niet realiseren van de bestuurlijke opschaling anderzijds (gemeenten van 100.000+). Dit ‘vacuüm’ aan schaalgrootte of bestuurlijke kennis zou best eens gevuld kunnen worden door investeringen en kennis vanuit de provinciale ambtelijke organisatie. Het is dan een ironische constatering om dat kabinetsbeleid wat als vertrekpunt opheffing van de provincies inhield, uiteindelijk best eens zou kunnen leiden tot vergroting van hun macht.

5.3. Transitiemoment

In het begin van hoofdstuk vier werd de definitie gegeven van ‘de Provincie’ zoals door het Interprovinciaal overleg omschreven. In de praktijk blijken dé zeven kerntaken eerder een doelstelling voor een structureringsopgave dan een omschrijving van de huidige organisatie. Provincies hebben zichzelf opgelegd om deze ambtelijke structurering uiterlijk in 2020 doorgevoerd te hebben (Slag, 2015). Dit proces voltrekt zich dan parallel aan de implementatie van de omgevingswet.

Uniformering

Het is lastig te bepalen of de provincie Gelderland echt dé koploper is op het gebied van de Omgevingswet. Zo is een jaar later ook de provincie Overijssel genomineerd voor de Nu-al-eenvoudig-beter trofee. Wel is het zo dat er grote verschillen tussen de provincies zijn. Zuid-Holland werkt bijvoorbeeld nog sterk sectoraal via haar structuurplan (Slag, 2015). Een belangrijk doel van de implementatie van de Omgevingswet kan het bestrijden van deze verschillende werkwijzen zijn.

Een groot aspect van de vraag of de Omgevingswet daadwerkelijk sneller en beter zal zijn is digitalisering. Slag (2015): *“Want als die vergunningsaanvraag dan alsnog ergens in de organisatie hapert, dan is het natuurlijk niet sneller en beter”*. Het helpt dan niet als elke gemeente of provincie een andere (digitale) definitie hanteert van het begrip ‘bebouwde kom’. Het aangrijpen van het implementatieproces voor uniformering is dus een voorwaarde voor een succesvolle Omgevingswet in 2018. De invloed van de Omgevingswet kan dan aangemerkt worden als een klassiek voorbeeld van institutionalisme: het verkleinen van de afstand tussen een ‘zender’ en ‘ontvanger’ (hst 2).

De status van koploper is te danken aan voormalig gedeputeerde Co Verdaas. Toen hij vanuit zijn ervaringen in de Tweede Kamer gedeputeerde werd is hij als bestuurder gaan werken met begrippen als co-creatie en samenwerkingsprogramma’s. Koetsier (2015): *“ten opzichte van Zuid-Holland hebben wij toch het voordeel dat onze organisatie al gewend is om te werken met de omgevingsvisie. Zij blijven het sectoraal doen tot de implementatie echt het argument is om die werkwijze in te voeren, dat legt dan wel een grote druk op je organisatie”*.

Ook volgens Staarman (2015) kunnen bestuurders kiezen hoe ze met de geest van de wet omgaan: *“Máár de Omgevingswet geeft u als bestuurder of ambtenaar wel de kans om met de omgevingsvisie ván “de man op straat!” te starten om er een “feest” van de inwoners, het midden- en kleinbedrijf, ambtenaren en bestuurders van te maken. Alleen u kunt de positieve energie van de Omgevingswet benutten om de vereiste cultuurverandering en participatie vorm te geven om zo uw uitdagingen tegemoet te treden: Zoals Barack Obama ooit sprak: Change will not come if we wait for some other person or time. We are the change that we seek”*.

De invloed van de verandering die de waarschijnlijk aankomende Omgevingswet brengt zal voor Gelderland dan ook eerder als een bevestiging van hun werkwijze komen dan als radicale verandering. Door die ‘radicale’ veranderingen waar Josan Meijers over spreekt (zie probleemstelling) in de ambtelijke organisatie werkt men nu al in de geest van de wet. De veranderingen zijn dus groot geweest, maar juist daardoor is de invloed van de aankomende wet en bijbehorende implementatie waarschijnlijk klein. Het is vooral een wettelijke vertaling van een transitie die binnen de organisatie reeds doorgezet is. Het inzetten van die transitie is mogelijk gemaakt door bestuurlijk lef, maar het heeft ook geholpen dat bestemmingsplantoetsing bij de invoering van de Wro niet meer wettelijke verplicht was.

Deze redenatie kan ook omgekeerd worden. Voor andere provincies die nog niet in de geest van de omgevingswet werken zal de invloed van de Omgevingswet juist groot zijn, bijvoorbeeld voor de provincie Zuid-Holland. Omdat die 'geest' vereist dat een 'radicale' verandering van sectoraal naar integraal werken doorgevoerd wordt. Daar zal de invloed van de Omgevingswet zich waarschijnlijk uiten in een moment om aan te grijpen voor die transitie en ambtelijke herschikking zoals het IPO omschrijft.

Een nadeel van het aangrijpen van de Omgevingswet als transitiemoment is dat de implementatie dan erg veel weg heeft van een revolutie van de planningsdoctrinetraditie. Roodbol-Mekkes et Al. (2012) wijzen in hun artikel op de nadelen van die manier van doctrinaire verandering.

Er zijn twee patronen om een dergelijk nieuw planningsdoctrine tot stand te laten komen. Dit kan via een revolutie. Dat klinkt spectaculair, maar de risico's zijn groot. *"A true revolution would change everything in and around the planning system, including legislations, institutions, and the profession itself. A whole new planning system would need to be created. The risks of such a revolution are high, and if the new doctrine does not succeed planning may lose its position in politics and society altogether"* (Roodbol-Mekkes et Al., 2012).

Daarnaast is er het evolutionaire pad, dat loopt stapsgewijs. Doordat de ontwikkeling minder revolutionair verloopt zijn de risico's kleiner (Korthals Altes, W., 1992). Het wordt gekenmerkt door graduele en gedeeltelijke veranderingen van de ideeën die de kern van het planningsdoctrine zijn. Het patroon van de doctrine staat daardoor meer open voor aanpassingen aan de maatschappij zonder dat het direct leidt tot een totale overgave, of ineenstorting van het huidige systeem en planning community.

5.4. Contourenbeleid

Door de flexibilisering en het veranderen van hiërarchische verhoudingen in de Omgevingswet zou gevreesd kunnen worden voor het verdwijnen van de strategische kaders die de provincie voorschrijft aan gemeenten, waarbinnen zij dan incrementele besluitvorming kunnen laten plaatsvinden. Vaak zijn deze linksom of rechtsom alsnog opgenomen in de Omgevingsvisie. De gevolgen van het verdwijnen van raamwerken en contourenbeleid is vaak opgevangen via verwijzingen naar andere wettelijke regelingen: *"Per 1 oktober 2012 is de Ladder voor duurzame verstedelijking (hierna: ladder) opgenomen in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Aangezien de juridische borging van de ladder al is geregeld in het Bro, heeft de provincie de ladder niet nogmaals opgenomen in de provinciale Omgevingsverordening. In de provinciale Omgevingsvisie is aangegeven dat de ladder van provinciaal belang is en het oude contourenbeleid vervangt."* (fragment uit reactieve aanwijzing de Grift-Noord)

5.5. Programma instrument

Een van de zes hoofdlijnen waarmee het instrumentele gedeelte van de omgevingswet is opgebouwd is het programma, of de programmatische aanpak. *"Met gerichte maatregelen moeten omgevingswaarden of doelen voor de leefomgeving worden bereikt"* (paragraaf 1.4.).

In het huidige omgevingsbeleid van de provincie Gelderland komt deze aanpak al regelmatig terug. Bijvoorbeeld het regionaal programma bedrijventerreinen, waarin heldere afspraken staan tussen gemeenten en provincie. Op regelmatige basis worden de afspraken in het programma herijkt (Slag, 2015).

Koetsier (2015): *"Waar in het verleden het streekplan meer ruimtelijke functies aangewezen waren op de kaart, als het ware paarse vlekken, is bij die slag naar de omgevingsvisie dat minder nadrukkelijk ingetekend. Daar is het programma centraal gezet ten opzichte van de plek."*

Ook op het gebied van waterhuishouding wint de programmatische aanpak terrein.
“die programmatische aanpak, dat is eigenlijk best een fijn instrument” (Slag, 2015).

Dit strookt met bijvoorbeeld de verwijzing van Altes (2006) in hoofdstuk, waarbij ‘strategisch plannen geen betekenis zonder koppeling heeft’ en moet worden gezien als een kapstok voor het expliciteren van middelen en betrokkenen. Tevens gaven de ‘parse vlekken’ in het streekplan een blauwdruk voor ruimtelijke functies. Volgens het onderscheid dat Faludi & van der Valk (1994) maken tussen project plannen en strategische plannen (zie tabel in hoofdstuk twee) behoort een blauwdruk als vorm bij een project plan, waar de vorm van een strategisch plan ‘de notulen van de laatste bijeenkomst’ horen te zijn. Dat strookt niet met de manier waarop het streekplan als strategisch document was opgezet. De omgevingsvisie lijkt daarentegen wel meer de *“notulen van de laatste vergadering”* te zijn’.

Hoofdstuk 6. De invloed van vernieuwend omgevingsrecht.

6.1. Nieuwe planningsprincipes?

Het Omgevingsrecht moet eenvoudiger, sneller en beter. De waarschijnlijk aankomende Omgevingswet probeert integraal werken te stimuleren via zes kerninstrumenten. Het is een voorbeeld van streven naar optimaal institutionalisme, waarin de afstand tussen 'zender' en 'ontvanger' wordt ingeperkt. Door het veranderen van de ruggengraat die dit institutionalisme vorm geeft, de Wro, wordt een paradigmaverschuiving van de oude 'sectorale' planningsdoctrine naar een 'integraal' planningsdoctrine in gang gezet.

De Omgevingswet past in het onderweg zijn naar een nieuwe planningsdoctrine. Het werken in de geest van de wet is fundamenteel anders dan hoe planningsprincipes in voormalige planningsdoctrine binnen de provincie Gelderland tot stand kwam. Vroeger beperkte de rol van de provincie zich tot het opstellen van de fundamentele kaders via een streekplan, waarbinnen gemeenten dan incrementele beslissingen moesten nemen. Incrementele besluitvorming zoals bestemmingsplannen werd dan via bestemmingsplantoetsing ook getoetst aan het streekplan.

Tegenwoordig heeft de rol van de provincie Gelderland zich uitgebreid naar het tactisch koppelen van middelen en betrokkenen aan fundamentele kaders en visie. Dit om in de rol van gebiedsregisseur operationalisering ook te begeleiden, zoals op het gebied van waterveiligheidsprogramma's. Of zelfs de verantwoordelijkheid voor operationalisering echt uit te dragen, zoals op het gebied van windenergie.

Het gevaar van een totale integralisatie en flexibilisering op het gebied van planning is dat planners alleen nog toe werken naar het nemen van enkelvoudige projectbesluiten. Hierdoor vervalt het mixed 'scannen/zoomen' van Etzioni doordat er geen onderscheid meer is tussen de fundamentele, strategisch rationale kaders en de incrementele besluitvorming. Planning wordt dan gereduceerd tot een 'ad hoc assembly' en een proces van waden door de modder waarbij instituties niet reflecteren op 'normative patterns of social rules'.

In het kader van dit integraal werken in de geest van de Omgevingswet wordt de visie als 'stip aan de horizon' nu minder centraal gezet dan in 2005. Ook het (bijna opportunistisch) samenwerken lijkt een belangrijke schakel te zijn, maar de stip aan de horizon moet dus niet helemaal verdwijnen. Gelukkig lijkt het werken met de Omgevingsvisie en toename van het programma instrument te betekenen, waarin het bereiken van lange termijn omgevingsdoelen/waarden centraal staan, die dit borgen.

Een goed voorbeeld zijn de regionale programma's voor bedrijventerreinen, waar het bereiken van de doelen op strategische wijze is vastgelegd. Zowel via een vensterplanperspectief (prognoses van het economisch bureau en CBS), als via ondersteunend draagvlak uit een spiegelplanperspectief, doordat intergemeentelijk wordt overlegd welk bedrijventerrein 'on hold' gaan en welke terreinen wel uitgegeven mogen worden.

Nieuwe planningsdoctrine

De paradigmaverschuiving lijkt in de provincie Gelderland op evolutionaire wijze plaats te vinden of al plaats te hebben gevonden. De invloed van de Omgevingswet op strategische planning in de provincie Gelderland komt daardoor eerder als een bevestiging van een ingezette beleidskoers dan als een verrassing. Volgens de planning theory is dat beter omdat een graduele verschuiving in planningsdoctrine minder risicovolle uitkomsten geeft dan een revolutionaire verandering van planningsdoctrine. De weg naar een nieuwe

planningsdoctrine zal dus per provincie verschillen, afhankelijk van hoe ‘radicaal’ de Omgevingswet en het werken in de geest van de nieuwe wet voor de instituties zal zijn.

Tenslotte lijkt het succes van de nieuwe planningsdoctrinetraditie mede afhankelijk van digitalisering. Alleen als de digitalisering van ruimtelijke planning voldoende functioneert om integraal te kunnen werken (en Omgevingsvergunningen te verlenen) zal het nieuwe omgevingsrecht in 2018 echt eenvoudiger, beter en sneller kunnen functioneren. De interactie tussen planningsconcepten en planningsprincipes verloopt dan in toenemende mate via een digitale vorm van interactie binnen de planning community.

Concluderend, de invoering van de Omgevingswet zal voor de provincie Gelderland als een bevestiging van een reeds ingezette verandering komen. Voor andere provincies kan de Omgevingswet als transitie-moment gezien worden om de rol van de provincie als integrale gebiedsregisseur te doen groeien, maar graduele evolutionaire verandering van planningsdoctrine is minder risicovol dan revolutionaire verandering. Daarbij is veel afhankelijk van AMvB's (zie box 8) en geldt succesvolle digitalisering als voorwaarde.

6.2. Reflectie en aanbeveling voor verder onderzoek

Knelpunten en randvoorwaarden verdere uitwerking

Het is lastig om in de case study een objectieve vergelijking in de tijd te maken. Dit omdat voor interviews medewerkers van ‘toen’ er vaak niet meer werken, of als ze er nog werken het lastig is om op zichzelf te reflecteren. Bijvoorbeeld doordat men zich niet bewust is van de eigen verandering/ontwikkeling of omdat het subject zelf gewoon veranderd of sterk ontwikkeld is (bijvoorbeeld van junior beleidsmedewerker naar projectleider).

Leemten in kennis

Er zijn niet meer dan twee medewerkers geïnterviewd. Meer interviews was nu niet nodig omdat ze vooral voor nadere interpretatie van de documentanalyse dienen. Toch is dat een leemte in kennis, meer interviews hadden meer kennis kunnen opleveren en waren dan als methode ook onafhankelijk van de documentanalyse valide geweest. Dat was echter vanwege de gestelde tijd, en periode (kerst, nieuwjaar) niet haalbaar. Ook was de kennis voor het opstellen van nog nauwkeurigere interviews niet beschikbaar. Er is vooraf een omvangrijke studie gedaan naar mogelijke effecten van de Omgevingswet, op basis van literatuur, evenals de context en beleidsopgaven van de casus. Nader onderzoek zou dus vooral een vervolgend diepte onderzoek moeten zijn dat voortbouwt op de bevindingen.

Box 8. De omgevingswet, nog genoeg ruimte voor afweging.

“Saskia Buitelaar 03 dec 2015

In de uitvoeringsregels (AMvB's) van de Omgevingswet is nog niet goed geregeld dat gemeenten meer eigen afwegingsruimte krijgen in beslissingen over de leefomgeving. Het is nog onzeker of de wet het werkelijk eenvoudiger en beter maakt voor burgers, bedrijven en gemeenten.

Doelstelling wet

Dat stelt de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) in zijn advies ‘Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar’ dat vandaag wordt aangeboden aan minister Schultz van Haegen van Infrastructuur en Milieu. De raad vindt het belangrijk dat gemeenten meer ruimte krijgen om hun eigen brede afweging te maken als zij besluiten over ruimtelijke projecten. Dat is ook een van de doelstellingen van de Omgevingswet, zegt Niels Koeman, raadslid van de Rli en opsteller van het advies.

Onvoldoende uitgewerkt

‘Maar in de conceptteksten van de Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's), zoals die nu voorliggen, zien wij dat onvoldoende terug. Daar zit toch weer een veelheid aan regels en procedures in die belemmerend kunnen werken. Straks heb je alles overhoop gehaald met deze Omgevingswet, en zijn we niets opgeschoten.’ Afwegingsruimte ontstaat niet door er enkel lippendienst aan te bewijzen; de instructieregels in de AMvB's zelf dienen deze ruimte nadrukkelijk te scheppen, stelt de Rli.

Balansbepaling

Een belangrijke vraag is volgens de raad hoe gemeenten kunnen besluiten over projecten die weliswaar per saldo de omgevingskwaliteit verbeteren, maar die één of meer (milieu)normen overschrijden. Om daarin een goede afweging te kunnen maken, moeten begrippen en procedures uniform en vergelijkbaar zijn. Ook zouden gemeenten moeten beschikken over een balansbepaling, stelt de Rli. Ze kunnen dan letterlijk de balans opmaken, legt Koeman uit. ‘Als je woningen bouwt bij een bedrijventerrein, zullen die bewoners meer geluidshinder ervaren dan is toegestaan. Maar voor de volkshuisvesting, de leefbaarheid en de economie kan het project een impuls zijn. Met een balansbepaling die de plussen en minnen in beeld brengt, kan een gemeente een afgewogen besluit nemen. Een gemeente moet daarbij investeren in onderzoek en inspraak en het besluit kunnen verantwoorden.’

Bron: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/rli-afwegingsruimte-gemeente-niet-goed-in.9503261.lynkx>

Bijlagen

I. Overzicht van gebruikte literatuur.

Albrechts, L. (2006). Bridge the Gap: From Spatial Planning to Strategic Projects. *European Planning studies*, 14(10), 1478-1500.

Albrechts, L., Healey, P., & Kunzmann, K. (2003). Strategic spatial planning and regional governance in Europe. *Journal of the American Planning Association*, 69(2), 113-129.

Bryman, A. (2008). *Social research methods*. 3rd Edition. Oxford University Press.

Chapin, F.S. (1965). *Urban Land Use Planning*. Urbana IL: University of Illinois Press.

Clifford, N.J. & Valentine, G. (2003). *Key methods in geography*. London: Thousand Oaks.

Cullingworth, J.B. (1972). *Town and Country Planning in Britain*. London: Allen and Unwin.

Eerste kamer (2015). *Omgevingswet. Stand van zaken*. Geraadpleegd op 16-10 via https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33962_omgevingswet Den Haag: Eerste kamer der Staten-Generaal.

Etzioni, A. (1967). Mixed scanning: a 'third' approach to decision making. *Public Administration Review*, 27, 385-392.

Faludi, A. (1987). *A Decision-centred View of Environmental Planning*. Oxford: Pergamon Press.

Faludi, A. & Valk, A.J. van der (1994). *Rule and Order. Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century*. Dordrecht: Kluwer.

Fischer, F. & Forester, J. (1993). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham: Duke University Press.

Flyvbjerg, Bent (2007). Five misunderstandings about case-study research. In: Seale, Clive, Gobo, J.F. Gubrium & Silverman, D. (2007). *Qualitative Research Practice*. London: Sage.

Friend, J.K. & Jessop, W.N. (1969). *Local government and strategic choice*. London: Tavistock publications.

Habermas, J. (1984). *The Theory of Communicative Action*. London: Polity Press.

Harvey, D. (1980). *The condition of postmodernity*. London: Blackwell.

Interprovinciaal Overleg, (2015). *De zeven kerntaken van de provincie*. Geraadpleegd op 07-10 via <http://www.ipo.nl/over-de-provincies/de-zeven-kerntaken-van-de-provincies> Den Haag: Stichting Interprovinciaal Overleg.

Korthals Altes, W. (1992). How do planning doctrines function in a changing environment. *Planning theory*, 7(8), 110 – 115.

- Korthals Altes, W. (2000). Economic Forces and Dutch Strategic Planning. In W. Salet & A. Faludi (Red), *The Revival of Strategic Spatial Planning* (pp. 67-77). Amsterdam: Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen.
- Korthals Altes, W. (2006). Towards regional development planning in the Netherlands. *Planning Practice and Research*, 21, 309 -321.
- Lindblom, C.E. (1959). The science of muddling through. *Public Administrator Review*, 19, 78-88.
- Mastop, J.M. (1984). *Besluitvorming, handelen en normen*. In Needham, B. (2000). Making Strategic Spatial Plans: a Situational Methodology. In W. Salet & A. Faludi (Red), *The Revival of Strategic Spatial Planning* (pp. 67-77). Amsterdam: Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen.
- Mastop, H. & Faludi, A. (1997). Evaluation of strategic plans: the performance principle. *Environment and Planning B*, 24(6), pp. 815-832.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014). *Factsheet Omgevingswet. Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2006). *Planologische kernbeslissing Ruimte voor de Rivier. Deel 4. Vastgesteld besluit en nota van toelichting*.
- Needham, B. (2000). Making Strategic Spatial Plans: a Situational Methodology. In W. Salet & A. Faludi (Red), *The Revival of Strategic Spatial Planning* (pp. 67-77). Amsterdam: Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen.
- Needham, B. (2007). *Dutch Land Use planning: Planning and managing land use in the Netherlands*. Den Haag: SDU.
- Needham, B. & Zwanikken, T. (1997). The current urbanization policy evaluated. *Journal of Housing and the Built Environment*, 12, 37-55.
- Oosterlynck, S. (2008). Nieuwe impulsen voor onderzoek in de ruimtelijke planning. *Ruimte en Planning*, 28(1), 3-7.
- Platform 31 (2015). *Op weg naar de nieuwe Omgevingswet elkaars kracht optimaal benutten*. Geraadpleegd op 16-10 via <http://www.platform31.nl/nieuws/op-weg-naar-de-nieuwe-omgevingswet>. Den Haag: Platform 31.
- Provincie Gelderland (2014). *Gelderland koploper in werken met Omgevingswet*. Geraadpleegd op 07-10 via: <http://www.gelderland.nl/4/actueel/Nieuws/Nieuwsarchief.html> Arnhem: Provincie Gelderland.
- Rijksoverheid (2015). *Melanie Schultz van Haege-Maas Geesteranus. Minister van Infrastructuur & Milieu*. Geraadpleegd op 30-09 via <https://www.rijksoverheid.nl/regering/inhoud/bewindspersonen/melanie-schultz-van-haegen-maas-geesteranus>. Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken.
- Rijksoverheid (2015). *Hoe zit het met de rivierafvoer van 18.000m³?* Geraadpleegd op 15-01 via <http://www.deltacommissaris.nl/deltaprogramma/vraag-en-antwoord/hoe-zit-het-met-de-rivierafvoer-van-18.000-m3>. Den Haag: Deltacommissaris.

Roo, G. de & Voogd, H. (2013). *Abstracties van Planning. Over processen en modellen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving*. Assen: In Planning.

Roodbol-Mekkes, P.H., Valk, A.J.J. van der & Korthals Altes, W.K. (2012). The Netherlands spatial planning doctrine in disarray in the 21st century. *Environment and Planning*, 44(2), 377-395.

Royal Haskoning DHV (2013). *PlanMER Omgevingsvisie Gelderland. Inclusief aanvullingen*. Provincie Gelderland.

Salet, W. & Faludi, A. (2000). *The Revival of Strategic Spatial Planning*. Amsterdam: Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen.

Simon, H. (1955). A Behavioral Model of Rational Choice. *The Quarterly Journal of Economics*, 69(1), 99-118.

Voogd, H. (2004). *Facetten van de Planologie*. Zesde herziene druk. Alphen ad Rijn: Kluwer.

Walsweer, M. (2006). *Hedenmorgen 2006-2040. Vier toekomstscenario's van de Gelderse economie*. Bureau Economisch Onderzoek, afdeling Economische Zaken. Arnhem: Provincie Gelderland.

Wet ruimtelijke ordening. Artikel 2.2. Geraadpleegd via
http://wetten.overheid.nl/BWBR0020449/geldigheidsdatum_16-10-2015

Witsen, P.P. (1999). *Ruimtelijke strategievorming door de provincie. De betekenis voor het nationale ruimtelijke beleid*. TNO-rapport, pp. 98-031. Delft: TNO Afdeling planning.

Zonneveld, W., Waterhout, B., Trip, J.J. (2009). *Werken aan een hechtere relatie tussen visies en projecten: Handreiking Mixed Scanning 'nieuwe stijl'*. Delft: Technische Universiteit Delft.

I. Papieren bijlagen

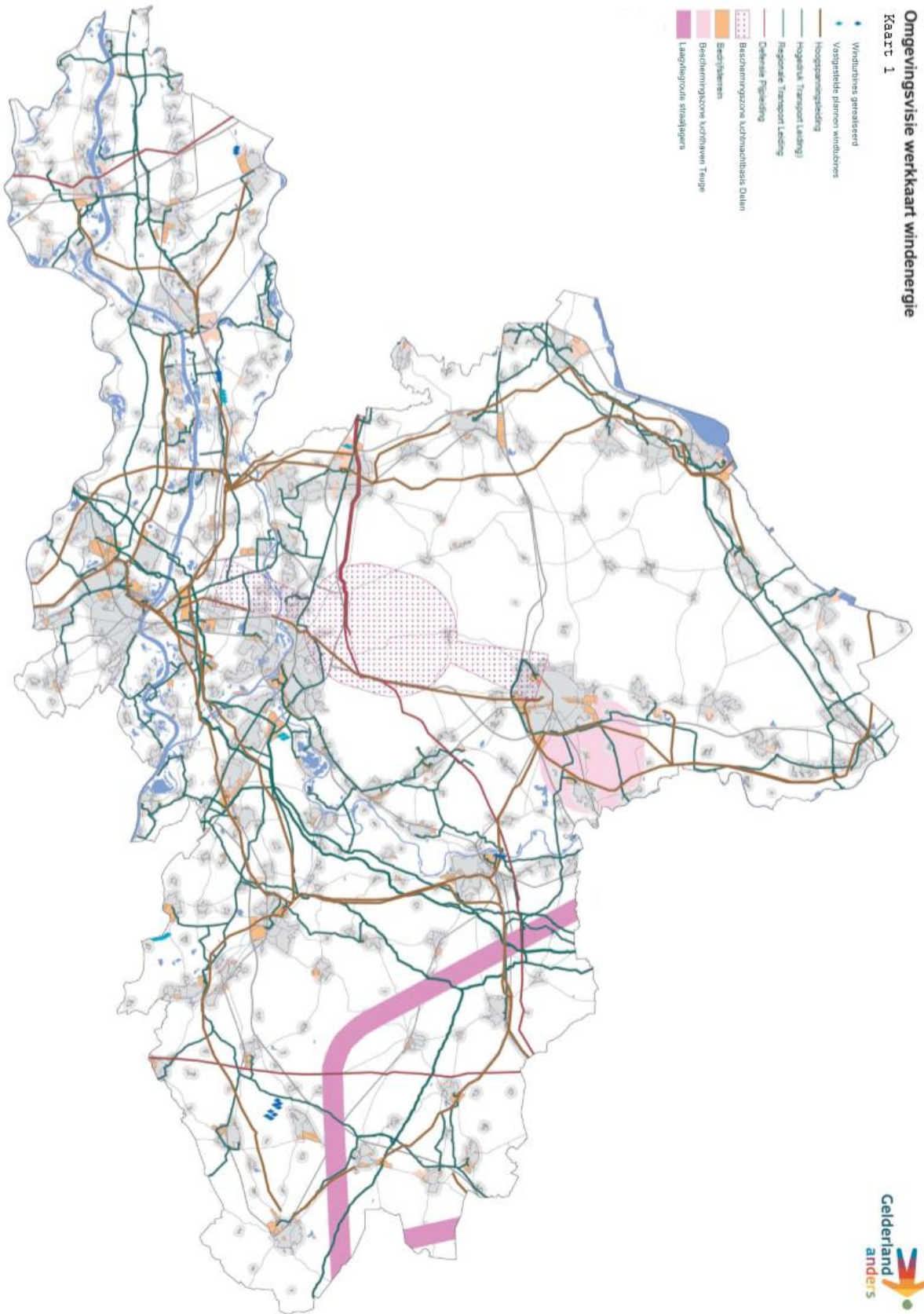
Tabel uit planMER 2013

Naar verwachting worden deze locaties op korte termijn gerealiseerd. In onderstaande tabel zijn de verschillende locaties aangegeven en is het opgestelde of verwachte vermogen aangegeven.

Gemeente	Aantal turbines	Vermogen MW	Status (begin 2013)
Zutphen	3x2 MW	6	draaiend
Culemborg	3x2 MW	6	draaiend
Aalten	8x2 MW	16	draaiend
Neder Betuwe	4x2 MW	8	draaiend
Totaal draaiend		36	
Ede	2x3 MW	6	Onherroepelijk plan wacht op SDE
Duiven	4x2 MW	8	idem
Montferland/Oude IJsselstreek	6x2 MW	12	idem
Buren	4x2 MW	8	idem
Totaal onherroepelijk		34	

De genoemde locaties zijn ook op de kaarten in bijlage 1 aangegeven.

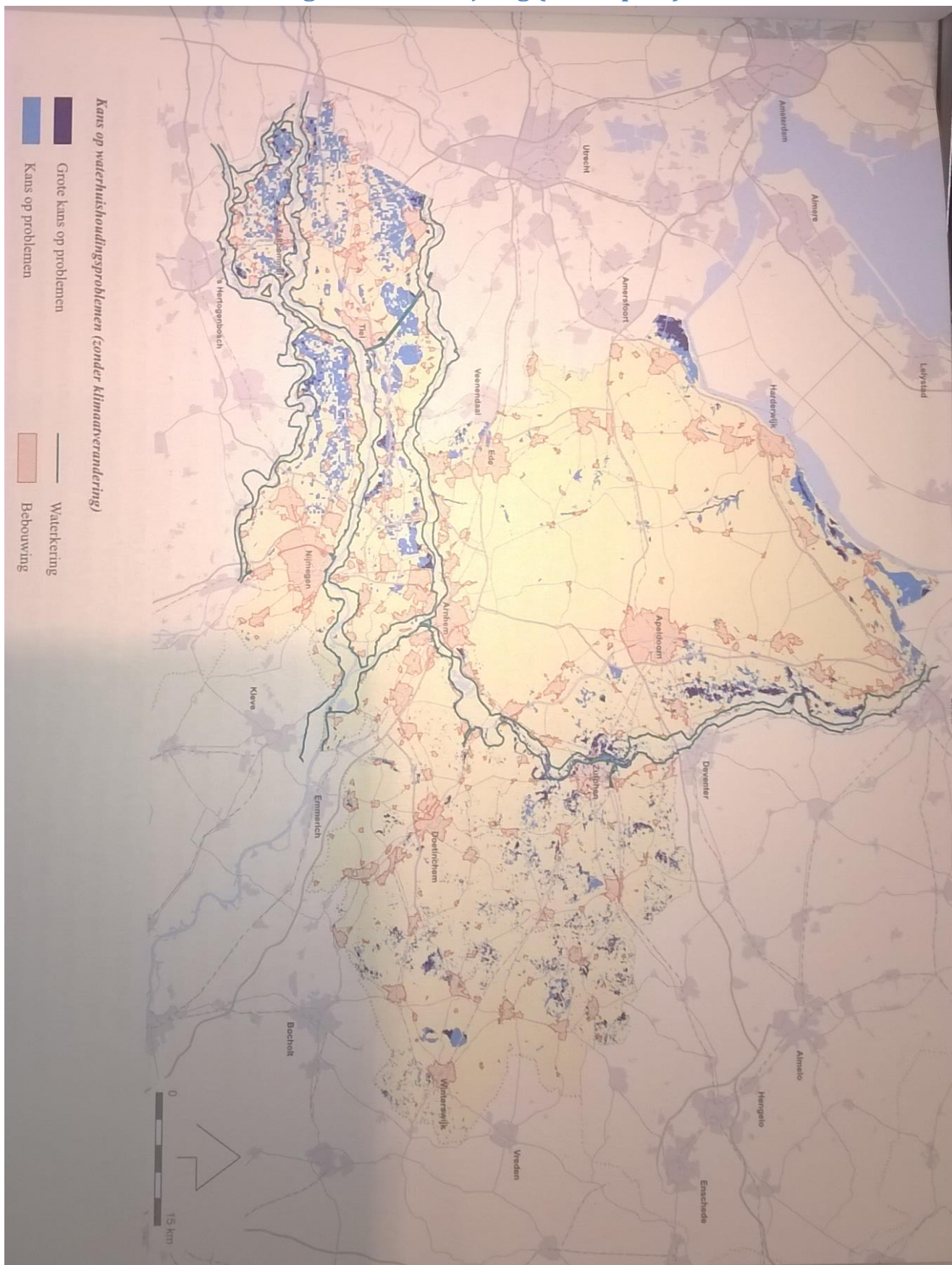
Kaart 1. Harde belemmeringen windenergie planMER omgevingvisie.



Kaart 2. Zachte belemmeringen windenergie planMER omgevingsvisie.



Kaart 3. Waterhuishouding en verstedelijking (Streekplan).



II. Digitale bijlagen

7.1. Digitale bijlage (ZIP bestand)

- Streekplan: Ruimtelijke ordening
- Streekplan: Ruimtelijke ontwikkeling
- Audiobestand interviews
- RPB's
- Streekplan
- Omgevingsvisie

7.2. interviewguide

Invoegen

Interview wordt afgenomen door Fedde Ruijl op 11 december 2015 te Arnhem voor 'onderzoek naar de omgevingswet in strategisch ruimtelijk beleid op provinciaal niveau.

Te interviewen personen

- Gerard Slag - Programmamanager ruimte
- Michiel Koetsier - Projectleider omgevingswet en (beleids)medewerker streekplan.

Ethische aandachtspunten: Positionality (tussen interviewer en expert evenals tussen expert A en expert B) die invloed heeft op de data.

Beïnvloeding van strategische regionale planning in de provincie Gelderland door het waarschijnlijk aankomende vernieuwde omgevingsrecht.

Voorstellen

1. Fedde Ruijl, student RUG, FRW, TP, scriptie.
- 2.. *Introduceren probleemstelling bachelor scriptie. Aanleiding voor expert interview.*
3. *Vragen om toestemming audio opname. Uitschrijven. Citeren.*

- Kunt u zichzelf kort voorstellen? Wat is uw functie / werkveld / dagelijkse bezigheden?
- In hoeverre heeft u meegewerkt aan
 - het streekplan van 2005
 - de omgevingsvisie 2014
- Een reactie op de stelling:
Provincies zijn in Nederland wettelijk verantwoordelijk voor zeven kerntaken. Naast het bewaken van de kwaliteit van gemeentelijk bestuur, cultureel erfgoed, regionale bereikbaarheid en een sterke regionale economie bepaalt de provincie de inrichting van de omgeving (IPO, 2015). Zij zorgt ervoor dat deze veilig en schoon is en treedt bijvoorbeeld op als gebiedsregisseur van het landelijk gebied. Daarbij weegt zij belangen af en maakt duidelijke keuzes die garant staan voor duurzame ruimtelijke ontwikkeling.

Deel I verschillen in sturing tussen 2005 en 2015 in strategisch provinciaal beleid. (of 2004 en 2014)

Zijn deze mechanismen er ook?

Wat is strategische planning op regionaal niveau?

Hoe stuurt de provincie?

Hoe stuurt de provincie strategisch? Welke instrumenten?

MINUUT 15 **Bedrijventerreinen.**

Moet tegenwoordig meer gestuurd worden?

Reactieve aanwijzing de grift-noord. Hoe zit de vork in de steel.

(De argumentatie achter deze strategische beslissing is het bestaan van een regionaal bestuursakkoord dat de ontwikkeling van bedrijventerreinen stroomlijnt. In dit geval was er sprake van overcapaciteit doordat het nabijgelegen terrein nog niet gevuld was.)

- zijn hier nog meer voorbeelden van?
- Betekent dit dat er genoeg gestuurd wordt om doelen te halen? Controle?

De eerste zin uit het streekplan: *“Het beleid voor bedrijventerreinen is gericht op de zorg voor voldoende aanbod van kwalitatief hoogwaardige, op de vraag van het bedrijfsleven afgestemde, bedrijventerreinen.”*

fragment omgevingsvisie: *“De provincie streeft naar zorgvuldig ruimtegebruik: terughoudendheid bij het aanleggen van nieuwe bedrijventerreinen en veel aandacht voor het revitaliseren van bestaande terreinen.”*p.48

Energie.

In het streekplan uit 2005 valt mij met name op dat er (al) een aantal gebieden zijn aangewezen voor toekomstige windmolens.

Heeft de uitrol van deze terreinen plaatsgevonden?

Heeft het beleid van 2005 dus gewerkt? Waarom wel/niet?

“Duurzame energievoorziening vraagt om een getrapte benadering op lokaal, regionaal en bovenregionaal niveau, waarbij achtereenvolgens drie typen maatregelen aan de orde zijn:

- *het beheersen van de energievraag door een goede inrichting van functies;*
- *het inzetten van duurzame energiebronnen;*
- *het zo efficiënt mogelijk benutten van energiedragers”* p.76

MINUUT 40

Duurzame waterhuishouding.

Wat is de bijdrage geweest van de provincie aan RvdR?

Was er toen een regisserende rol vanuit PKB? Waterschappen, rijkswaterstaat, gemeenten, provincie?

Hoe wordt ervoor gezorgd dat voldaan wordt aan het streven van vasthouden, bergen, afvoeren?

In hoeverre nevengeul veessen-wapenveld samenvalt met markering komwaarden op thematische kaart streekplan veluwe-noord

MINUUT 50

Deel II De invloed van de omgevingswet op provinciaal beleid.

Kernpunten omgevingswet: omgevingsvisie, programma, decentrale regelgeving, algemene rijksregels voor activiteiten, omgevingsvergunning, projectbesluit.

- Wat is volgens de provincie de bedoeling van de verandering die de omgevingswet brengt?
- Wat is volgens U de bedoeling van de verandering die de omgevingswet brengt?
- Bij de kabinetsformatie werd ten doel gesteld om het middenbestuur in Nederland te reorganiseren. Dr Van Kann van de Rijksuni groningen stelt dat de omgevingswet eigenlijk was bedoeld voor een context van gefuseerde landsdelen. Hoe valt de invoering van de omgevingswet te rijmen nu de provincies nog wel bestaan?
- Milieu normen. Om nu een norm te veranderen moet de wet geluidshinder oid democratisch aangepast worden. Als dit straks via een AmvB kan is het gevaar dat normen eerder onder politieke druk komen te staan. Heeft de provincie ook een soort vrees?
- In het artikel “ gelderland is koploper op het gebied van de omgevingswet” stelt gedeputeerde meijers dat Gld voorop loopt door nu al in de geest van de omgevingswet te werken.
- Op wat voor manier is de omgevingsvisie 2014 opgesteld?
- Waarom wordt er al zo gewerkt terwijl het invoeren van de omgevingswet nog niet vast stond, of stond deze wel vast?
- Belangrijker; er wordt geschetst dat men met een blanco vel papier is begonnen. (uitvaartondernemer). Is er op enige manier getracht kennis uit het verleden (denk aan groen-blauw-rode raamwerken) mee te nemen?
- Waarom was dat wel/geen doelstelling?
- Op wat voor manier wordt die kennis geborgd?
- Themawaardenstapeling versus omgevingsvisie
- Doorwerking, hoe gaat dat straks?
- 2005: Bestemmingsplan als de holy grail. Straks een niet verplichte omgevingsvisie?

- Wat zijn de effecten op strategische ruimtelijke planning op regionaal niveau van het werken met één integrale visie i.p.v. sectoraal beleid?
- -voorbeeldvraag bedrijventerreinen: Hoe kan er ingegrepen worden of men zich aan deze regionale afspraken houdt? Is er hier een link met de omgevingswet? Zoja, welke instrumenten biedt deze.
- Waarom is er een omgevingsvisie en een verdieping omgevingsvisie? Is er dan nog wel één omgevingsvisie?
- Terugkijkend; structuurvisie leek ook vorm- en procedure vrij te zijn op de uitvoeringsparagraaf na. Verandert er wel wat eigenlijk? Invoering wro was ook om bestaand wettenstelsel te vereenvoudigen.
- Kansen voor de regio, voortuin ruhrgebied, achtertuin randstad. Tien jaar later.