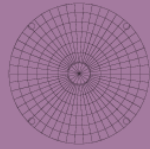


Noordelijke  
Rekenkamer

B



overstek 0,5 m hwa

rail oprijfhek HEA180Z  
o.k. 2100 +P

3000 5910

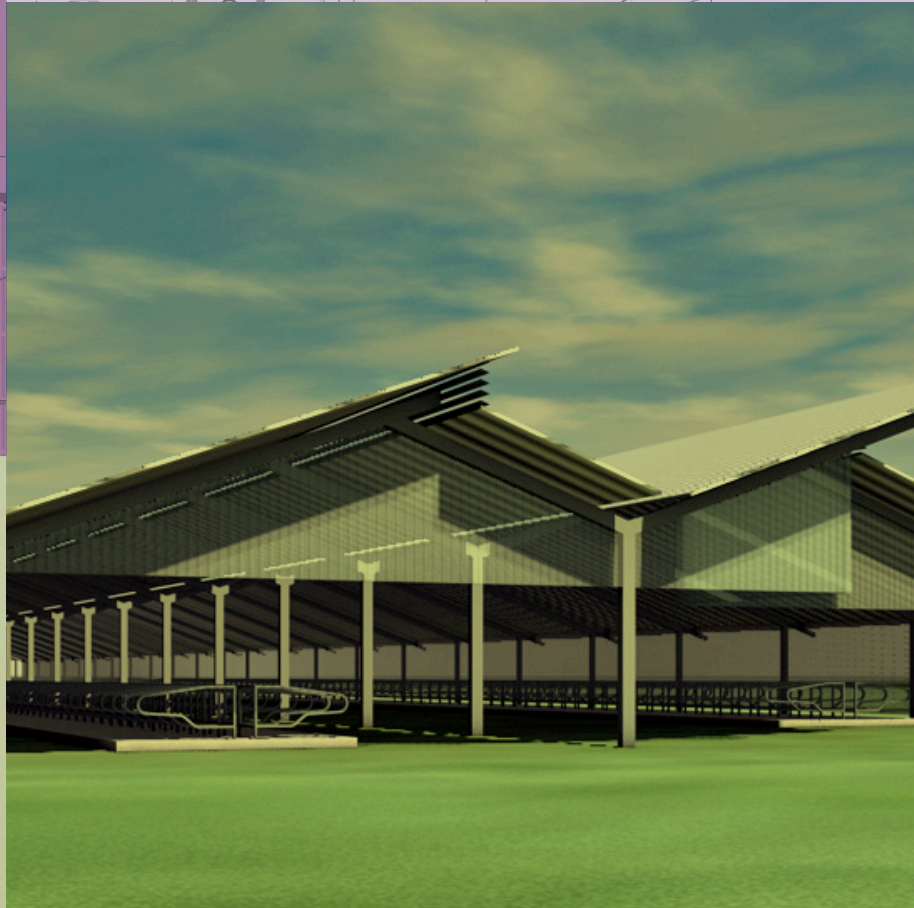
BESTAANDE STAL

A

WDBBO 30 minuten

100 +P

balustrade



# Provinciaal ruimtelijk beleid: *instrumenten en doorwerking*

180 +P

b.k. wand 550 +P

68 STUKS MELKVEE

B114.3/5.C

B114.3/5.0

B114.3/5.0

B114.3/5.0

B114.3/5.0

B114.3/5.0

B114.3/5.0

16 x 1125

110 +P

80 +P

12 x 1125

110 +P

80 +P



## Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 11 april 2016

Geachte leden der Provinciale Staten van Drenthe, Fryslân en Groningen,

Hierbij bieden wij het door ons op 24 februari 2016 vastgestelde rapport 'Provinciaal ruimtelijk beleid: instrumenten en doorwerking' aan.

Dit rapport is relatief beknopt qua omvang en wordt gepubliceerd tezamen met drie Nota's van bevindingen als achtergronddocumenten – voor elke provincie één. De reden daarvan is dat dit onderzoek minder omvangrijk en diepgaand is dan de gebruikelijke onderzoeken van de Noordelijke Rekenkamer en voornamelijk gebaseerd is op eerder uitgevoerd onderzoek. Wel is het protocol gevolgd met ambtelijk hoor en wederhoor en een bestuurlijke reactie van elk van de drie provinciebesturen. De drie Nota's bevatten provinciespecifieke achtergrondinformatie, feiten en cijfers die de onderbouwing vormen van dit rapport. De drie Nota's zijn via deze website van de Noordelijke Rekenkamer te raadplegen:

- *Nota van Bevindingen Provincie Drenthe*
- *Nota van Bevindingen Provincie Fryslân*
- *Nota van Bevindingen Provincie Groningen*

Noordelijke Rekenkamer

Mr. G.B. Nijhuis  
Voorzitter

Dr.M. Herweijer  
Secretaris



Provinciaal ruimtelijk beleid:  
instrumenten en doorwerking



# Inhoud

	Samenvatting	3
1	Aanleiding, vraagstelling en onderzoeksaanpak	7
2	Instrumenten van PS	11
2.1	Provinciaal belang	12
2.2	Provinciaal Inpassingsplan	17
3	Instrumenten van GS	19
3.1	Formeel overleg	20
3.2	Zienswijze	21
3.3	Reactieve aanwijzing/beroep	26
4	Ruimtelijke inpassing schaalvergroting agrarische sector	31
4.1	Kaderstelling door PS	32
4.2	De praktijk	33
5	Doorwerking EHS en Natura2000 in bestemmingsplannen	37
5.1	Kaderstelling door PS	38
5.2	De praktijk	38
6	Duurzame ontwikkeling van bedrijventerreinen	41
6.1	Kaderstelling door PS	42
6.2	De praktijk	42
7	Conclusies en aanbevelingen	44
7.1	Conclusies	45
7.2	Aanbevelingen	47
8	Bestuurlijke reacties	49
8.1	Bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten van Drenthe	50
8.2	Bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten van Fryslân	53
8.3	Bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten van Groningen	55
	Literatuurlijst	58





# Samenvatting

---

# Samenvatting

De Noordelijke Rekenkamer heeft, zoals aangegeven in het onderzoeksprogramma 2014–2015, een onderzoek uitgevoerd naar de doorwerking van het ruimtelijke beleid van de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen in gemeentelijke plannen. Het onderzoek heeft zich gericht op de periode 2009 tot en met 2014, dat is de periode na invoering van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) in 2008. Onderzocht is hoe de provincie met de beschikbare Wro-instrumenten ervoor heeft gezorgd dat provinciale ruimtelijke belangen op een juiste wijze doorwerken in gemeentelijke ruimtelijke plannen.

## **Instrumenten**

Provinciale Staten formuleren provinciale ruimtelijke belangen die gerelateerd zijn aan verschillende beleidsthema's, zoals natuur, landschap en infrastructuur. De provinciale belangen zijn dikwijls ruim geformuleerd – bijvoorbeeld 'ruimtelijke kwaliteit', 'open landschap', 'behoud en ontwikkeling van kernkwaliteiten' – wat tot interpretatieverschillen kan leiden. In de normstelling wordt regelmatig verwezen naar algemeen geformuleerde visies, waardoor de scheiding tussen visie en normstelling niet zo strikt is als was beoogd in de Wro van 2008.

Provinciale Staten kunnen een inpassingsplan opstellen voor ruimtelijke plannen die gemeentegrenzen overschrijden. Aanvankelijk aarzelden de provincies dit instrument in te zetten, maar inmiddels is het inpassingsplan geaccepteerd als doelmatig en efficiënt instrument.

Gedeputeerde Staten kunnen zienswijzen indienen tegen gemeentelijke bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen. Wanneer de plannen zijn vastgesteld kunnen zij een reactieve aanwijzing geven en zo een deel van een gemeentelijk bestemmingsplan buiten werking stellen. Deze instrumenten zijn in de onderzoeksperiode niet vaak gebruikt. Provinciale zienswijzen gaan vooral over technische details. De provincies geven de voorkeur aan overleg met de gemeenten en zijn over het algemeen tevreden over de manier waarop gemeenten rekening houden met de provinciale ruimtelijke belangen.

De laatste optie is om tegen een vastgesteld gemeentelijk bestemmingsplan bij de rechter in beroep te gaan. De provincie Groningen deed dat 18 keer in deze periode; de provincies Drenthe en Fryslân geen enkele keer.

## **Doorwerking**

Om de uitbreiding van agrarische bebouwing ruimtelijk in te passen hebben de drie provincies een vergelijkbare methode ontwikkeld waarbij experts en initiatiefnemers 'keukentafelgesprekken' voeren over onder andere kleur- en materiaalgebruik, nokhoogte en erfbepanting (landschappelijke inpassing). De Rekenkamer constateert dat deze methode (nog) vrijblijvend is. In de praktijk blijkt tevens dat het toezicht op het uitvoeren van het landschappelijke inpassingsplan nog te wensen overlaat. Provinciale Staten worden hierover niet vanzelfsprekend geïnformeerd.

### **Aanbevelingen**

De Rekenkamer beveelt de provincies aan om hun ruimtelijke belangen zo concreet en specifiek mogelijk te formuleren en te motiveren waarom het doelmatiger en doeltreffender is om een ruimtelijk belang op provinciaal niveau te behartigen. Ook wordt aanbevolen om Provinciale Staten regelmatig te informeren over de resultaten van bestuurlijke overeenkomsten met gemeenten waarin de doorwerking van provinciale belangen geregeld is, zoals in bedrijventerreinplannen en woonvisies. Daarnaast beveelt de Rekenkamer aan om met gemeenten duidelijke afspraken te maken over het toezicht op de uitvoering van landschappelijke inpassingsplannen voor agrarische bebouwing.



# 1

**Aanleiding,  
vraagstelling en  
onderzoeksaanpak**

---

# Aanleiding, vraagstelling en onderzoeksaanpak

Op het terrein van de ruimtelijke ordening moeten verschillende, soms tegenstrijdige claims op de schaarse ruimte met elkaar in harmonie worden gebracht. In dit spel heeft de provincie een beperkte maar betekenisvolle rol. Daar waar provinciale belangen in het geding zijn, is de provincie aan zet. De rol die zij speelt is tweeledig: die van *beschermer* en van *ontwikkelaar*. Enerzijds is de provinciale ruimtelijke ordening gericht op het behouden van 'ruimtelijke kwaliteit' en het conserveren van bestaand gebruik. Daarbij beschermt de provincie belangen die onder druk komen door initiatieven van anderen, bijvoorbeeld cultureel erfgoed (archeologie, monumenten) of het karakteristieke landschap, zoals de open ruimte. Anderzijds is het gebruik van de ruimte aan verandering onderhevig en dient de ruimtelijke ordening voldoende flexibel te zijn om vernieuwing mogelijk te maken. Op het gebied van natuur, water, wegen en energietransitie ontwikkelt de provincie ruimtelijke ingrepen. Het gaat hier om wettelijke taken van de provincie. Tegelijkertijd moeten de planologische procedures zó ingericht zijn, dat burgers en ondernemers steeds kunnen weten waar ze aan toe zijn (rechtszekerheid).

Bij het ontwikkelen en beschermen van de provinciale belangen stuiten GS onvermijdelijk op weerstand. Om die te kunnen overwinnen is het van belang dat GS beschikken over een goed doordachte en actuele provinciale *structuurvisie* en *verordening*. Sinds de 'nieuwe' Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) die in 2008 is ingevoerd, is de rol van de provincie veranderd. Gemeentelijke bestemmingsplannen worden niet langer achteraf door de provincie beoordeeld, maar de provincie moet zo veel mogelijk *vooraf* de ruimtelijke provinciale belangen benoemen en vertalen in concrete normen die doorwerken in de gemeentelijke besluiten. De provincie benoemt deze belangen in de structuurvisie<sup>1</sup> en vertaalt deze in normen in de provinciale verordening. Beide documenten worden vastgesteld door PS. De zorg dat deze provinciale belangen ook feitelijk doorwerken in de fysieke ruimte is opgedragen aan GS. GS beschikken namelijk over de bevoegdheid om een zienswijze uit te brengen<sup>2</sup> en eventueel ook een reactieve aanwijzing<sup>3</sup> te geven ten aanzien van de burgerbindende, gemeentelijke bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen waarbij van het geldende bestemmingsplan wordt afgeweken. Dit nieuwe stelsel vraagt om een actieve rol, zowel van PS (het benoemen van provinciale belangen), als ook van GS (communiceren met de gemeentelijke bestemmingsplanautoriteit).

Dit rapport gaat over de doorwerking van het provinciale ruimtelijke beleid in gemeentelijke ruimtelijke plannen. Wat wordt daarbij verstaan onder doorwerking? Bijvoorbeeld: als PS hebben vastgelegd dat nieuwe bedrijven worden

---

<sup>1</sup> art.2.2, Wro.

<sup>2</sup> art.3.8, lid 4, Wro.

<sup>3</sup> art.3.8, lid 5, Wro.

geconcentreerd op een beperkt aantal regionale bedrijventerreinen en als de gemeente dit provinciale uitgangspunt meeneemt in de afhandeling van het verzoek van de initiatiefnemer die een nieuw bedrijf wil vestigen, dan is er sprake van doorwerking.

Uit twee eerdere onderzoeken van de Noordelijke Rekenkamer blijkt dat de doorwerking van de door PS benoemde ruimtelijke belangen geen vanzelfsprekendheid is.<sup>4</sup> Zo komt het met enige regelmaat voor dat natuurbestemmingen die de provincie heeft toegekend in het kader van de EHS – nu bekend als Natuur Netwerk Nederland – en Natura2000 (nog) niet zijn overgenomen in de vigerende gemeentelijke bestemmingsplannen.<sup>5</sup> Ook blijkt dat de gemeenten zich bij het ontwikkelen van bedrijventerrein sterk oriënteren op verlangens van marktpartijen, en zich daarbij niet zonder meer richten naar het provinciale streven om terughoudend te zijn bij het aanleggen van nieuw bedrijventerrein zolang er nog bestaand terrein beschikbaar is of kan worden gesaneerd.

Met dit rapport wil de Rekenkamer de Statenleden van Drenthe, Fryslân en Groningen inzicht geven in de wijze waarop GS in de periode 2009–2014 hebben getracht de provinciale doelen op het gebied van de ruimtelijke ordening te borgen. Hierbij staat zij stil bij de inzet van het instrumentarium waarover GS en PS beschikken om te zorgen dat het provinciale ruimtelijke belang doorwerkt in de burgerbindende gemeentelijke ruimtelijke plannen en de vergunningen die de gemeenten al dan niet verlenen.

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

*Op welke manier(en) heeft de provincie er in de periode 2009–2014 voor gezorgd dat haar ruimtelijke beleid doorwerkt in gemeentelijke ruimtelijke plannen en heeft zij daarbij de mogelijkheden die het instrumentarium biedt voldoende benut?*<sup>6</sup>

Daarbij heeft de Rekenkamer gebruik gemaakt van eerder uitgevoerd onderzoek. Bij deze secundaire analyse werd, in overleg met de provincies, ingezoomd op de onderwerpen ‘landbouw’, ‘natuur’ en ‘bedrijventerrein’.

---

<sup>4</sup> Noordelijke Rekenkamer, *Decentralisatie natuurbelid: Noordelijke provincies aan zet*, provincies Drenthe, Fryslân en Groningen, Assen, 24 maart 2014. De Rekenkamer stelt dat de provinciale verordening voor de doorwerking van de EHS en de Natura2000-gebieden in bestemmingsplannen veel ruimte aan gemeenten laat. Gedurende lange tijd kan er een discrepantie bestaan tussen de provinciale EHS-aanwijzing en de gemeentelijke bestemming van dat gebied als natuur. Daar komt bij dat in de landelijke RO-standaard de bestemmingen EHS en Natura2000 niet voorkomen waardoor op bestemmingsplankaarten de EHS-gebieden en de Natura2000-gebieden niet zonder meer te onderscheiden zijn. Hierdoor is het voor initiatiefnemers van ruimtelijke projecten bij raadpleging van bestemmingsplankaarten niet direct duidelijk welk beschermingsregime van toepassing is op het gebied wanneer als algemene bestemming natuur werd aangegeven. Zie ook: Alterra, *Borgen van de EHS in bestemmingsplannen*, Alterra-rapport 2123, Wageningen 2011.

<sup>5</sup> Noordelijke Rekenkamer, *Bedrijventerreinen en duurzaam ruimtegebruik in de provincie Drenthe/Fryslân/Groningen*, Assen 11 juni 2009. En: Noordelijke Rekenkamer, *Terugblik bedrijventerreinen en bodemsanering Drenthe/Fryslân/Groningen*, Assen, 11 november 2015.

<sup>6</sup> Dit onderzoek had nadrukkelijk niet tot doel te onderzoeken of de ruimtelijke doelen bereikt zijn. Het heeft zich gericht op de inspanningen die de provincies plegen om ervoor te zorgen dat de provinciale belangen doorwerken in de gemeentelijke ruimtelijke plannen.

### **Overzicht geraadpleegde onderzoeksgegevens:**

A

Eind 2014 hebben onderzoekers verbonden aan de Amsterdam School of Real Estate het rapport *Ervaringen met de doorwerking van provinciaal beleid onder de Wro gepubliceerd*.<sup>7</sup> Dit onderzoek is verricht in opdracht van IPO en VNG en is grotendeels gebaseerd op kennis die al was verzameld in het kader van de ex-durante evaluatie Wro door het Planbureau voor de Leefomgeving (2012). De Amsterdam School of Real Estate heeft onderzocht hoe de doorwerking verloopt van provinciaal beleid via het Wro-instrumentarium, primair gezien in het licht van de doelstellingen van de Wro.<sup>8</sup> Dit onderzoek beperkte zich tot de provinciale verordeningen en reactieve aanwijzingen.<sup>9</sup>

B

Op verzoek van de Rekenkamer hebben de Noordelijke provincies een overzicht gegeven van de zienswijzen en reactieve aanwijzingen die de provincie heeft ingediend in de periode 2009–2014. Dit geeft een eerste beeld van het gebruik dat GS hebben gemaakt van het planologisch instrumentarium en de belangen waarvoor dat instrumentarium werd ingezet.

C

In eigen Rekenkameronderzoek naar bedrijventerreinen en duurzaam ruimtegebruik (2009), naar de decentralisatie van het natuurbeleid (2014) en opnieuw naar bedrijventerreinen en bodemsanering (2015) zijn bevindingen gedaan die betrekking hebben op ruimtelijke ordening.

De Rekenkamer heeft ten behoeve van deze rapportage gesprekken gevoerd met provinciale medewerkers en met vertegenwoordigers van LTO Noord, de Milieufederatie en het bureau BügelHajema. Ook is in december 2015 een werkconferentie belegd waarin deze gesprekspartners op de voorlopige bevindingen hebben gereageerd.

### **Leeswijzer**

Eerst wordt uiteengezet welke instrumenten Provinciale Staten (PS) en Gedeputeerde Staten (GS) tot hun beschikking hebben om de provinciale ruimtelijke belangen te behartigen. Beschreven wordt welke provinciale belangen in de kaderstelling door PS van de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen zijn vastgelegd. Vervolgens is geïnterviewd voor welke ruimtelijke onderwerpen GS hebben geïntervenieerd bij het planologisch toezicht. Daarbij is in kaart gebracht welke instrumenten GS daarvoor hebben ingezet en hoe vaak zij dat deden. Daarna worden drie onderwerpen uit de ruimtelijke ordening beschreven: ruimtelijke inpassing van de schaalvergroting van de agrarische sector, doorwerking van de EHS en Natura2000 in gemeentelijke bestemmingsplannen en duurzame ontwikkeling van bedrijventerrein. Tot slot volgen conclusies en aanbevelingen.

<sup>7</sup> Amsterdam School of Real Estate, E. Buitelaar, A. Bregman, P. van Ree, F. de Zeeuw, *Ervaringen met de doorwerking van provinciaal beleid onder de Wro*, Paper 2014\_09, oktober 2014.

<sup>8</sup> Die doelstellingen zijn: 1. Lokaal wat kan, provinciaal wat moet; 2. Zo veel mogelijk proactief, zo min mogelijk reactief; 3. Scheiding van normstelling en visievorming.

<sup>9</sup> De structuurvisies, inpassingsplannen en proactieve aanwijzingen komen niet aan de orde.



# 2

## **Instrumenten van PS**

---

# Instrumenten van PS

De provincie heeft verschillende instrumenten om haar belangen in gemeentelijke ruimtelijke plannen te laten doorwerken. Naast juridische middelen (zie hierna) heeft zij ook bestuurlijke middelen: overleg, samenwerking, bestuurlijke afspraken (convenanten), stimuleringsprogramma's/subsidies en kennisoverdracht. De terminologie van de instrumenten is onder invloed van de invoering van de nieuwe Wro en van de voorgenomen invoering van de Omgevingswet niet eenduidig. Tabel 2.1 geeft een overzicht van de planologische instrumenten waarover PS beschikken. Dit overzicht is niet uitputtend; alleen die instrumenten zijn vermeld die in dit onderzoek worden besproken. Het instrument *projectbesluit* wordt niet besproken omdat de provincies hiervan in de periode 2009–2014 geen gebruik hebben gemaakt.<sup>10</sup> De reden dat de provincies geen projectbesluiten nemen is dat dit dubbel werk oplevert omdat een projectbesluit nog altijd gevolgd moet worden door een inpassingsplan (provinciaal bestemmingsplan).<sup>11</sup>

Tabel 2.1 Planologische instrumenten Provinciale Staten

Planologische instrumenten Provinciale Staten
Structuurvisie
Provinciale Verordening
Provinciaal inpassingsplan

## 2.1 Provinciaal belang

PS stellen de provinciale structuurvisie en de provinciale verordening vast. In de structuurvisie beschrijft de provincie de provinciale ruimtelijke belangen en doelen. Dit document is zelfbindend en bevat relatief open normen. De provinciale verordening bevat verbindende voorschriften in de vorm van gesloten normen. In de onderzoeksperiode 2009–2014 beschikten de drie provincies over

<sup>10</sup> De term projectbesluit heeft in verschillende contexten (WRO, Wro, Crisis en Herstelwet, Omgevingswet) verschillende betekenissen. De Rekenkamer gaat hier uit van de betekenis die het projectbesluit heeft in de periode 2009–2014, onder de Wro en wel voor de provincie. De provincie kan een projectbesluit nemen wanneer een gemeentelijk bestemmingsplan een bepaalde ontwikkeling of een bepaald project niet toestaat, terwijl daar toch een provinciaal belang mee gediend is. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij bouwprojecten die over een of meer gemeentegrenzen heen lopen, zoals de aanleg of omleiding van provinciale wegen. Door middel van een projectbesluit kunnen, vooruitlopend op een inpassingsplan, de provinciale projecten worden gerealiseerd. Een projectbesluit moet worden beschouwd als een anticipatieprocedure, als een fase voorafgaand aan het inpassingsplan. Een projectbesluit kan een gemeentelijk bestemmingsplan overrulen. De provincie kan bepalen dat het bestemmingsplan wordt aangepast aan het projectbesluit.

<sup>11</sup> Zie o.a. de eerste ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening van het Planbureau voor de Leefomgeving van 2010.

de volgende structuurvisies: Drenthe: *Omgevingsvisie Drenthe 2010*<sup>12</sup>, Fryslân: *Streekplan Fryslân 2007*<sup>13</sup> en Groningen: *Provinciaal Omgevingsplan 2009–2013*.<sup>14</sup> In de *provinciale verordening* staan de regels waaraan bestemmingsplannen, wijzigings- en uitwerkingsplannen, beheersverordeningen en omgevingsvergunningen waarbij wordt afgeweken van het bestemmingsplan, dienen te voldoen. De verordening bevat algemeen verbindende voorschriften die zich niet tot burgers richten maar tot bestuursorganen. Burgers kunnen bij de rechter wel een beroep doen op de naleving van de instructieregels door de gemeente. In de onderzoeksperiode 2009–2014 beschikten de drie provincies over de volgende verordeningen: Drenthe: *Provinciale Omgevingsverordening Drenthe (2011, 2013, 2014)*<sup>15</sup>, Fryslân: *Verordening Romte Fryslân*<sup>16</sup> en Groningen: *Omgevingsverordening Groningen (versie 17 juni 2009)*<sup>17</sup>.

De wetgever heeft niet aangegeven welke ruimtelijke aspecten wel of niet van provinciaal belang zijn. Het is aan het provinciebestuur om duidelijk te beschrijven welke kwaliteiten en onderwerpen zij van provinciaal belang acht. De provinciale belangen zijn vastgelegd in de provinciale structuurvisie<sup>18</sup> en de provinciale verordening.<sup>19</sup>

### **Wat is een provinciaal belang?**

Het belangrijkste criterium dat naar voren komt uit uitspraken van de Raad van State<sup>20</sup> en de parlementaire geschiedenis van de totstandkoming van de Wro, is dat het moet gaan om *bovengemeentelijke aspecten*. Dit criterium wordt door de Afdeling bestuursrechtspraak marginaal getoetst. Dat betekent dat een provincie niet snel te ver kan gaan in het benoemen van provinciale belangen. Toch betekent dat niet dat de afbakening van provinciale belangen in alle gevallen logisch is of in lijn met de gedachte van de wet. De vraag blijft immers wat dan verstaan kan worden onder *bovengemeentelijke aspecten*.

<sup>12</sup> Provincie Drenthe, *Omgevingsvisie Drenthe 2010*, vastgesteld door PS op 2 juni 2010. In 2014 is de Omgevingsvisie geactualiseerd: *Geactualiseerde Omgevingsvisie Drenthe 204*, vastgesteld door PS op 2 juli 2014.

<sup>13</sup> *Streekplan Fryslân 2007; Om de Kwaliteit fan de Romte*, vastgesteld door PS op 13 december 2006. De provincie Fryslân heeft bij de invoering van de nieuwe Wro in 2008 op basis van het overgangsrecht het geldende *Streekplan Fryslân 2007* de status van *provinciale structuurvisie* toegekend (Provincie Fryslân, *Tussentijdse Evaluatie Streekplan Fryslân*, Leeuwarden, 23 januari 2013). Bij de totstandkoming van het *Streekplan* was hiermee al rekening gehouden.

<sup>14</sup> *Provinciaal Omgevingsplan 2009–2013*, vastgesteld door PS op 17 juni 2009, werkingsduur verlengd tot juli 2015.

<sup>15</sup> *Provinciale Omgevingsverordening Drenthe*, 14 april 2011, geconsolideerde versie 6 juli 2013, geconsolideerde versie 1 oktober 2014). Vanaf de eerste vaststelling in 2004 tot aan de actualisatie in 2015 is de POV ongeveer 12 keer gewijzigd.

<sup>16</sup> De *Verordening Romte Fryslân* is vastgesteld door PS op 15 juni 2011. Deze is per 1 augustus 2011 in werking getreden. Daarna zijn nog enkele wijzigingen doorgevoerd. De meest recente versie is die, die op 25 juni 2014 door PS is vastgesteld. Daarna is de verordening partieel herzien op 18 februari 2015.

<sup>17</sup> Daarna zijn verschillende wijzigingen doorgevoerd. De vigerende versie is de geconsolideerde versie van 1 oktober 2014.

<sup>18</sup> De structuurvisie heeft een zelfbindende werking en is dus voor derden (zoals de gemeenten) vooral indicatief.

<sup>19</sup> De provinciale verordening heeft een algemene, externe, derden-bindende werking.

<sup>20</sup> Uitspraak van ABRvS 16 februari 2011, zaaknr. 201005138/1/R3.

De Amsterdam School of Real Estate heeft dit uitgewerkt:

1. Iets is van bovengemeentelijk/provinciaal belang wanneer het door de wetgever aan een hoger bestuursniveau dan de gemeente is opgedragen. Het gaat dan om ruimtelijke objecten en inpassingen die direct samenhangen met wettelijke (medebewinds)taken van de provincie. Het gaat om ruimtevragende, wettelijke taken die een gemeentegrensoverschrijdende werking (extern effect) hebben. Op basis van de Natuurwetgeving kan worden gedacht aan het Nationaal Natuur Netwerk (vroeger EHS) en de gebieden die zijn aangemeld als Natura2000. Ook kan worden gedacht aan de ruimtelijke inpassing van de provinciale wegen of het in acht nemen (en dus ook reserveren) van veiligheidszones bij het verlenen van Wabo-vergunningen voor industriële bedrijven met bijzondere risico's.
2. Het bovengemeentelijke karakter kan ook betrekking hebben op het feit dat de collectieve voorziening zich fysiek uitstrekt over het territorium van meerdere gemeenten (bijv. een fietspad of buizenstraat).
3. De provincie kan gemeentelijk ruimtegebruik tot provinciaal belang rekenen wanneer er van dit ruimtegebruik bovengemeentelijke *externe effecten* uitgaan (bijv. de aanleg van een bedrijventerrein in een gemeente kan negatieve gevolgen hebben voor de bezetting van bedrijventerrein in buurgemeenten).

Tot slot is in het onderzoek van de Amsterdam School of Real Estate een citaat vermeld waarin gesteld wordt dat iets een provinciaal belang is “wanneer er ‘provinciaal belang’ op staat”<sup>21</sup>, met andere woorden: wanneer PS zelf van mening zijn dat zij erover gaan. Vanzelfsprekend is er in de praktijk wel toetsing van wat als provinciaal belang mag gelden, bijvoorbeeld door de Raad van State.

Voor een beperkt aantal bepalingen in provinciale verordeningen kan worden getwijfeld aan het bovengemeentelijke karakter, volgens de Amsterdam School of Real Estate. Als voorbeeld noemt zij de eisen die de provincie Groningen in de provinciale verordening stelt aan de hoogte van reclamemasten, ongeacht de locatie. Andere punten die genoemd worden, zijn: het verplichten van een toelichting op alle bestemmingsplannen op het punt van ruimtelijke kwaliteit, het in beginsel uitsluiten van lokale bedrijvigheid en provinciale randvoorwaarden voor windturbines binnen de gehele provincie.

### **Provinciale belangen van Drenthe, Fryslân en Groningen**

De provincie Drenthe stelt zogeheten ‘kernkwaliteiten’ centraal in de beschrijving van haar belangen. Enkele kernkwaliteiten zijn: rust, ruimte (openheid van het landschap), natuur, landschap, oorspronkelijkheid. Ook de provincie Fryslân noemt de verscheidenheid en openheid van landschappen als provinciaal belang, evenals watersystemen, reliëf, verkaveling, waarden in de ondergrond en (de structuur van) nederzettingen, dorpen en steden. De provincie Groningen deelt haar belangen in in vijf thema's: ruimte, natuur en landschap, water, mobiliteit en milieu. Ook deze provincie noemt onder meer het beschermen van het landschap en van biodiversiteit als provinciaal belang, evenals energie, aantrekkelijk vestigingsklimaat en vitale landbouw.

<sup>21</sup> De Amsterdam School of Real Estate stelt: In de literatuur is wel opgemerkt dat een provinciaal belang een provinciaal belang is als er provinciaal belang op staat. Van Zundert (2012) heeft het over de niet inhoudelijke (aanzienlijk marginale) toets die de Afdeling bestuursrechtspraak wat dit betreft aanhoudt. Zie ook blz.6: De Afdeling beziet of de belangen zijn opgenomen in de provinciale verordening. Is dat het geval dan ziet de Afdeling geen reden te oordelen dat er geen sprake is van een provinciaal belang. Amsterdam School of Real Estate, E. Buitelaar, A. Bregman, P. van Ree, F. de Zeeuw, *Ervaringen met de doorwerking van provinciaal beleid onder de Wro*, Paper 2014\_09, oktober 2014, blz.6.

De Amsterdam School of Real Estate merkt op dat de belangen en normen van de provincies Drenthe en Fryslân geformuleerd zijn in een taal die open, abstract en beleidsmatig is.<sup>22</sup> Dit kan een goede doorwerking en behartiging van de provinciale belangen bemoeilijken en leiden tot vernietiging van een reactieve aanwijzing. De provincie Fryslân tekent hier echter bij aan dat deze verwachting vooralsnog niet is uitgekomen.

De onderzoekers van het Planbureau voor de Leefomgeving en de Amsterdam School of Real Estate hebben de provinciale verordeningen<sup>23</sup> geanalyseerd en per provincie in kaart gebracht welke ruimtelijke onderwerpen als provinciaal belang zijn benoemd. De provinciale belangen zijn uitgesplitst in deelonderwerpen en zo landelijk vergelijkbaar gemaakt. Volgens deze analyse heeft de provincie Drenthe in totaal 35 ruimtelijke onderwerpen expliciet benoemd, de provincie Fryslân 31 en de provincie Groningen 41. Daarmee heeft Drenthe een gemiddeld aantal onderwerpen benoemd, Fryslân minder dan gemiddeld en Groningen bovengemiddeld. Landelijk gezien neemt de provincie Groningen de eerste plaats in.<sup>24</sup>

Het blijkt dat in verreweg de meeste gevallen het achterliggende motief om iets te benoemen als provinciaal belang gebaseerd is op mogelijke *grensoverschrijdende effecten* (75%). Bij 17% van de onderwerpen betreft het de uitvoering van een *wettelijke taak* en bij slechts 8% is het achterliggende motief gestoeld op *grensoverschrijdend ruimtebeslag*. Opvallend is verder dat bij provincie Fryslân weinig onderwerpen zijn opgenomen die een relatie hebben met de uitvoering van een wettelijke taak. Zoals eerder opgemerkt komt dit wellicht doordat dat Fryslân, in tegenstelling tot Drenthe en Groningen, nog geen gebruik maakt van een geïntegreerde verordening (ruimte, water, milieu, ontgrondingen, wegen- en vaarwegen).

### **Scheiding van normstelling en visievorming**

Eén van de uitgangspunten van de Wro van 2008 is de scheiding van normstelling en visievorming. Uit de ex-durante evaluatie Wro in 2011 is gebleken dat de scheiding tussen normstelling en visievorming in de praktijk niet altijd gemaakt wordt. Twee redenen hiervoor zijn de open en ruim geformuleerde normen en het feit dat indicatieve beleidsdocumenten soms een juridische binding krijgen doordat ernaar wordt verwezen in de verordening. De provincies Groningen en Fryslân staan de bouw van nieuwe woningen toe wanneer dit in overeenstemming is met een gemeentelijke 'woonvisie' of 'woonplan' waarmee GS hebben

---

<sup>22</sup> In het rapport worden twee voorbeelden van een open normering genoemd uit de verordening van de provincie Fryslân en twee uit de verordening van de provincie Drenthe. Het gaat om 'algemene ruimtelijke kwaliteitseisen', bijvoorbeeld de eis Fryslân dat ruimtelijke ontwikkelingen moeten bijdragen aan het behoud en de ontwikkeling van 'kernkwaliteiten'. Uit de provinciale verordening van de provincie Drenthe wordt genoemd: zo weinig mogelijk negatieve gevolgen (artikel 3.19) en geen ontwikkelingen die de robuustheid van het systeem schaden (artikel 3.18).

<sup>23</sup> Voor de provincie Drenthe hebben zij zich gebaseerd op de provinciale Omgevingsverordening Drenthe, 14 april 2011, geconsolideerde versie 6 juli 2013. Voor de provincie Fryslân hebben zij zich gebaseerd op de Verordening Romte Fryslân 2011 van 15 juni 2011. Voor de provincie Groningen hebben zij zich gebaseerd op de Omgevingsverordening provincie Groningen 2009, 9 maart 2011, geconsolideerde versie 1 juni 2013. De Amsterdam School of Real Estate heeft deze documenten geraadpleegd in januari 2014. Aanpassingen in de verordeningen na die tijd zijn door de Amsterdam School of Real Estate en door de Rekenkamer niet meegenomen in de analyse.

<sup>24</sup> Ter vergelijking: het aantal onderwerpen bij de overige provincies beweegt zich tussen de 21 (Gelderland) en 39 (Noord-Brabant).

ingestemd. In de provincie Fryslân geldt dit ook voor nieuw bedrijventerrein.<sup>25</sup> De provincie Drenthe gaat nog verder; zij eist overeenstemming met de Omgevingsvisie op het punt van ‘kernkwaliteiten’. Daarnaast is overeenstemming vereist met het *Beleidskader Co-Vergisting* (artikel 3.23), de woonvisie (artikel 3.25), de regionale werklocatievisie (artikel 3.26) en de geldende provinciale structuurvisies (artikel 3.40). Deze indicatieve beleidsdocumenten krijgen hierdoor rechtsgevolgen die ze niet behoren te hebben.

Volgens de Amsterdam School of Real Estate vervaagt de scheiding tussen beleid en normering ook naarmate de taal waarin de normen in de provinciale verordening zijn geschreven meer open, abstract en beleidsmatig is.

### **Doorkijk Omgevingswet**

In het algemeen geven provinciale belangen die gestoeld zijn op de uitvoering van *wettelijke taken* en *grensoverschrijdend ruimtebeslag* weinig aanleiding tot discussie. Dit is niet altijd het geval bij provinciale belangen die gebaseerd zijn op *grensoverschrijdende effecten*. In het kader van de invoering van de Omgevingswet, heeft de regering nog eens aangegeven<sup>26</sup> dat de zorg voor de fysieke leefomgeving in de eerste plaats bij de gemeente ligt. De provincie heeft een rol waar het schaalniveau, de wens tot het bieden van een gelijk speelveld of beschermingsniveau of de complexiteit van de materie daartoe aanleiding geven. De provincie kan daarbij niet slechts verwijzen naar een provinciaal belang of doelstelling die in een beleidsdocument benoemd zijn. De provincie moet motiveren waarom de inzet van een bevoegdheid die de vrije regelbevoegdheden van andere overheden beperkt in dat specifieke geval gerechtvaardigd is, gelet op het subsidiariteitsbeginsel ‘decentraal, tenzij’. Die motivering kan door de rechter worden getoetst. Bij verwijzing naar een beleidsdocument is de motivering alleen toereikend als dat document al een motivering bevat waarom de inzet van die betreffende normstellende bevoegdheid gerechtvaardigd is.

Daarbij moet worden opgemerkt dat het feit dat de provincie op grond van doelmatigheids- en doeltreffendheidsoverwegingen een onderwerp van zorg voor de fysieke leefomgeving naar zich toe trekt, een rol van andere bestuursorganen vaak niet uitsluit. Voor de gemeente bestaat vaak ruimte om, binnen bepaalde grenzen, lokaal maatwerk te bieden of een uitvoerende rol te spelen. Ook het beginsel van proportionaliteit speelt immers een rol. Samengevat moet de provincie motiveren waarom het doelmatig en doeltreffend is om de betreffende bevoegdheid op provinciaal niveau uit te oefenen en daarnaast motiveren waarom het gemeentebestuur dat niet doelmatig en doeltreffend zou kunnen doen.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> artikel 4.1.1 en 5.1.1 Verordening Romte Fryslân 2011.

<sup>26</sup> Eerste Kamer der Staten Generaal, *Memorie van Antwoord*, 17 december 2015 ‘Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet) .

<sup>27</sup> Eerste Kamer der Staten Generaal, *Memorie van Antwoord*, 17 december 2015 *Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)*, blz. 7–8 en blz.22.

## 2.2

## Provinciaal Inpassingsplan

PS hebben de bevoegdheid een bestemmingsplan vast te stellen voor het grondgebied van de gemeente. Dit wordt een *inpassingsplan* genoemd. Wanneer een inpassingsplan wordt vastgesteld, is de gemeenteraad niet langer bevoegd zelf een bestemmingsplan vast te stellen voor dit gebied. Een inpassingsplan heeft namelijk dezelfde juridische status als een bestemmingsplan en heeft rechtstreekse doorwerking. Aanvankelijk vertoonden de provincies enige schroom om dit instrument toe te passen. Inmiddels is dat niet meer het geval en wordt dit instrument vaker gebruikt.<sup>28</sup> Het inpassingsplan blijkt in sommige gevallen juist een efficiënt middel te zijn dat ook gemeenten organisatorische, efficiency- en praktische voordelen biedt. De drie noordelijke provincies hebben in de periode 2009–2014 in totaal vier inpassingsplannen vastgesteld (zie tabel 2.2).

**Tabel 2.2** Het aantal inpassingsplannen dat door de drie noordelijke provincies in de periode 2009–2014 is vastgesteld.

Aspect	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Totaal
Drenthe	0	0	0	0	0	0	0
Fryslân	0	1	1	0	0	0	2
Groningen	0	0	1	0	1	0	2

### Provincie Drenthe

De provincie Drenthe wilde aanvankelijk geen gebruik maken van dit instrument. Later heeft zij zich op het standpunt gesteld dat het inpassingsplan toch van dienst kan zijn bij zowel kaderstelling als ontwikkeling.<sup>29</sup> In 2015 heeft de provincie Drenthe een provinciaal inpassingsplan in procedure gebracht voor de waterhuishouding ten zuiden van het natuurgebied Bargerveen. Dit deed de provincie in samenwerking met de gemeente Emmen en het waterschap. Bij deze beslissing hebben vooral natuurbelangen, waterbelangen en belangen van landbouw en landschap een rol gespeeld.

### Provincie Fryslân

PS van Fryslân hebben een inpassingsplan vastgesteld voor de aanleg van de Centrale As. Het betreft hier een wettelijke taak van de provincie: de zorg voor een adequate wegenstructuur. Door als provincie het burgerbindende plan in procedure te brengen worden de verhoudingen duidelijker en hoeft de provincie geen beroep te doen op de betrokken gemeenten om het tracé in de bestemmingsplannen buitengebied te reserveren. Daarnaast hebben PS van Fryslân een inpassingsplan vastgesteld voor de verdubbeling van de N381. In dit inpassingsplan wordt behalve aan infrastructurele waarden ook aandacht gegeven aan natuurbescherming, natuurcompensatie en aspecten van beheersing van geluidhinder. Tot slot is er een Provinciaal Inpassingsplan in ontwerp (29 mei 2015) voor de Vismigratierivier Afsluitdijk.

<sup>28</sup> Planbureau voor de Leefomgeving, Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: tweede rapportage, Den Haag 2012, blz.11.

<sup>29</sup> In de tweede ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening van het Planbureau voor de Leefomgeving van 2012 is hier melding van gemaakt. Verwezen is naar de Startnotitie Realisatie Omgevingsvisie Drenthe van december 2010 (blz. 77).

### **Provincie Groningen**

In 2011 hebben PS Groningen een inpassingsplan vastgesteld waarmee de omleiding van de provinciale weg N355 bij Noordhorn-Zuidhorn ruimtelijk werd mogelijk gemaakt. Het jaar daarop is dit plan nog op een onderdeel aangepast. Ook het tweede provinciale inpassingsplan (vastgesteld in 2013) had betrekking op het oplossen van een knelpunt in een provinciale weg, de N361. Een onoverzichtelijke situatie tussen Mensingeweer en Ranum is door middel van een aantal ingrepen veiliger gemaakt. De verwachting is dat in 2016 meer inpassingsplannen worden vastgesteld, o.a. voor de begrenzing van nieuwe natuur bij Westbroek (EHS) en voor uitbreiding van een rangeertrein bij Haren.

Concluderend kan worden gesteld dat een provinciaal inpassingsplan in alle drie Noordelijke provincies inmiddels een geaccepteerd instrument is. In de hierboven beschreven gevallen was sprake van nauwe samenwerking met de gemeenten. Gemeenten stellen er prijs op dat de provincie haar verantwoordelijkheid neemt wanneer er ten behoeve van een provinciaal belang een provinciaal inpassingsplan wordt opgesteld. Bijzonder zijn de niet-gemeente-grens-overschrijdende inpassingsplannen voor Natuur-bij-Westbroek-Hoogezand en voor het natte-weidelandschap ten zuiden van de Bargerveen in de gemeente Emmen.



# 3

## **Instrumenten van GS**

---

# Instrumenten van GS

GS onderhouden het contact met gemeentebesturen. Deze hebben bevoegdheden bij de voorbereiding van bestemmingsplannen en het verlenen van omgevingsvergunningen. De gemeentebesturen beslissen in eerste instantie over de ruimtelijke initiatieven en projecten van burgers en bedrijven. Het bestuurlijk overleg tussen provincie en gemeenten kan worden aangeduid als het planologisch toezicht. De overheden spreken elkaar aan op basis van gelijkwaardigheid. Echter, als de bestuurslagen er onderling niet uitkomen, beschikt de provincie over verticaal werkende instrumenten, zoals de reactieve aanwijzing.

Tabel 3.1 Planologische instrumenten Gedeputeerde Staten

Planologische instrumenten Gedeputeerde Staten
Formeel overleg
Zienswijze
Reactieve aanwijzing
Beroep
(Bestuurlijke afspraken/Convenanten)

## 3.1 Formeel overleg

De drie provinciebesturen hechten veel waarde aan het vooroverleg met gemeenten. Zij gaan alle uit van een goede samenwerking met de gemeenten op basis van wederzijds vertrouwen. In de provincies Fryslân en Groningen was het aanvankelijk bij de gemeenten nog niet duidelijk wat de ruimtelijke belangen waren waarvoor de provincie meer in het bijzonder zou opkomen. Ook maakten gemeenten nog onvoldoende gebruik van het formele overleg. Zodoende hebben de provincies in het begin meer zienswijzen uitgebracht dan later. Dit duidt er op dat het informele en formele vooroverleg steeds beter hun functie vervullen.

Het proces van afweging van ruimtelijke belangen in informeel ambtelijk overleg is voor Statenleden, ondernemers en burgers minder waarneembaar dan wanneer op formele wijze zienswijzen worden ingediend of aanwijzingen worden gegeven. Immers, bij zienswijzen, reactieve aanwijzingen en inpassingsplannen gaat het om openbare documenten die behalve door raadsleden ook toegankelijk zijn voor burgers (reactieve aanwijzingen worden gepubliceerd op [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl)). Het besloten karakter van het overleg heeft voordelen – men kan gemakkelijker terugkomen op eerder ingenomen standpunten – maar het proces is voor anderen minder toegankelijk. Van het formele overleg ex artikel 3.1.6 Bro zijn de schriftelijke adviezen van GS wel openbaar.

Bij het uitbrengen van een zienswijze is het van belang dat de provincie duidelijk aangeeft op grond van welk provinciaal belang zij kanttekeningen plaatst bij de gemeentelijke planvoornemens. In sommige zienswijzen wordt één provinciaal belang aangevoerd, maar in de meeste zienswijzen worden meerdere provinciale belangen genoemd als reden om niet in te stemmen met gemeentelijke voornemens. Hieronder wordt nader ingegaan op de ruimtelijke onderwerpen waarop de zienswijzen van de drie provincies betrekking hadden in de periode 2009–2014.

Opgemerkt moet worden dat het aantal zienswijzen dat een provincie uitbrengt geen directe weerspiegeling is van het belang dat een provincie hecht aan dat specifieke deelterrein. Zo merkt de provincie Fryslân op dat het feit dat meer zienswijzen worden ingediend op het ene (deel)belang dan op het andere, niet zozeer voortvloeit uit het belang zelf, maar veeleer duidt op de mate waarin een gemeente dat belang al dan niet in het oog houdt.<sup>30</sup> Het aantal zienswijzen wordt bijvoorbeeld mede beïnvloed door het aantal bestemmingsplannen dat de provincie in dat jaar heeft moeten beoordelen en het aantal gemeenten dat een provincie heeft. Ook de verplichte actualisatie van bestemmingsplannen in 2013 is een factor die meespeelt. Tevens speelt het vooroverleg een belangrijke rol; hierin worden veel potentiële strijdigheden van het ontwerp-bestemmingsplan met het provinciale beleid afgevangen. Zienswijzen duiden niet zondermeer op conflicten tussen provinciaal en gemeentelijk ruimtelijk beleid, maar betreffen regelmatig ook technische reparaties. Daarnaast zijn er relatief veel zienswijzen die gemeenten erop wijzen dat zij in hun plannen voorgenomen ontwikkelingen of wijzigingen onvoldoende hebben gemotiveerd. Het betreft onder andere bedrijven-terreinplannen, woonplannen en landschappelijke inpassing van agrarische bouwblokken. Slechts in enkele gevallen is er sprake van verschil van inzicht tussen provincie en gemeente. Is dat het geval dan zou dat zou kunnen leiden tot een reactieve aanwijzing of het instellen van beroep.

Hieronder wordt een overzicht gegeven van het aantal zienswijzen dat in de periode 2009–2014 is ingediend, afgezet tegen het aantal ruimtelijke plannen (ontwerp) dat door gemeenten aan de provincie ter beoordeling is voorgelegd. Dit geeft een indicatie van hoe vaak de provincie het nodig heeft gevonden om na het afstemmingsoverleg nog corrigerend op te treden. De Rekenkamer heeft hierbij onderscheid gemaakt tussen aan de ene kant ontwerp bestemmingsplannen en aan de andere kant ontwerp projectbesluiten en omgevingsvergunningen. Bij projectbesluiten en omgevingsvergunningen betreffen zienswijzen veelal lokale afwijkingen van het vigerende bestemmingsplan.

### **Bestemmingsplannen en zienswijzen**

Aan provincie Drenthe zijn in de periode 2009–2014 in totaal 458 ontwerp bestemmingsplannen ter beoordeling voorgelegd. Dit heeft geleid tot 17 zienswijzen. Dit houdt in dat gemiddeld bij 4% van de ontwerp bestemmingsplannen een zienswijze is ingediend (zie tabel 3.2). Anders gezegd, bij 96% van de voorgelegde plannen heeft de provincie het niet nodig gevonden om richting gemeenteraad corrigerend op te treden.

<sup>30</sup> Schriftelijke reactie van de provincie Fryslân, 10 december 2015.

**Tabel 3.2** Aantal ontwerp bestemmingsplannen dat in de periode 2009–2014 aan de drie noordelijke provincies ter beoordeling is voorgelegd vergeleken met het aantal ingediende zienswijzen.

	Drenthe	Fryslân	Groningen
Aantal ontwerp bestemmingsplannen	458	859	519
Aantal zienswijzen	17	133	102
Percentage zienswijzen/plan	4%	15%	20%

De Friese gemeenten hebben in de betreffende periode in totaal 859 ontwerp bestemmingsplannen ter beoordeling aan de provincie voorgelegd. Dit heeft geleid tot in totaal 133 zienswijzen. Gemiddeld genomen heeft de provincie bij 15% van de ontwerp bestemmingsplannen een zienswijze ingediend. Dit houdt in dat de provincie bij 85% van de plannen het niet nodig heeft gevonden om corrigerend op te treden.

De provincie Groningen heeft in de betreffende periode 102 zienswijzen ingediend op in totaal 519 ontwerp bestemmingsplannen (inclusief wijzigings- en uitwerkingsplannen). Gemiddeld genomen is bij 20% van de ontwerp bestemmingsplannen een zienswijze ingediend. Dit houdt in dat de provincie bij 80% van de plannen van mening was dat de doorwerking van de provinciale ruimtelijke belangen goed was geregeld in het bestuurlijk overleg met het gemeentebestuur.

### **Omgevingsvergunningen en zienswijzen**

Na invoering van de Wabo in 2010 heeft de omgevingsvergunning het projectbesluit zoals opgenomen in de WRO vervangen. Voor de eenvoud wordt in het vervolg alleen gesproken over het aantal omgevingsvergunningen. Dat is dus inclusief het aantal projectbesluiten.

Aan provincie Drenthe zijn in de periode 2009–2014 door de gemeenten in totaal 12 omgevingsvergunningen voorgelegd. Dit heeft geleid tot 4 zienswijzen. Vergelijken met de provincies Fryslân en Groningen is het aantal omgevingsvergunningen opvallend gering. Percentueel gezien is het aantal van 4 zienswijzen op 12 omgevingsvergunningen juist aanzienlijk. De provincie Drenthe heeft aangegeven dat deze aantallen de komende jaren zullen veranderen. In 2015 zijn namelijk 39 ontwerp omgevingsvergunningen ter beoordeling voorgelegd aan de provincie.

**Tabel 3.3** Aantal ontwerp omgevingsvergunningen dat door gemeenten in de periode 2009–2014 aan de drie noordelijke provincies is voorgelegd vergeleken met het aantal ingediende zienswijzen.

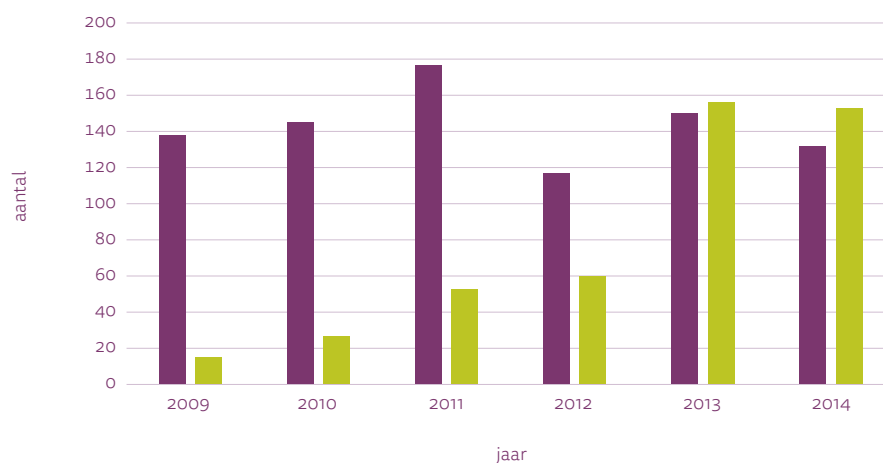
	Drenthe	Fryslân	Groningen
Aantal ontwerp omgevingsvergunning	12	464	177
Aantal zienswijzen	4	28	6
Percentage zienswijzen/plan	39%	7%	3%

De Friese gemeenten hebben in de betreffende periode in totaal 464 ontwerp omgevingsvergunningen aan de provincie voorgelegd. Dit heeft geleid tot 28 zienswijzen. Gemiddeld genomen heeft de provincie bij 7% van de ontwerp omgevingsvergunningen een zienswijze ingediend.

Aan de provincie Groningen zijn in 2009–2014 177 ontwerp omgevingsvergunningen voorgelegd. Dit heeft geleid tot 6 zienswijzen. Gemiddeld genomen heeft de provincie bij slechts 3% van de ontwerp vergunningen een zienswijze ingediend. Dit wijst erop dat de Groningse gemeenten in de ogen van de provincie bij het verlenen van omgevingsvergunningen voldoende rekening houden met de provinciale belangen.

Na de invoering van de Wabo in 2010 is het aantal verleende omgevingsvergunningen in de periode tot 2015 sterk toegenomen. Voor provincie Fryslân is in figuur 3.1 het verloop van het aantal ontwerp omgevingsvergunningen vergeleken met het aantal ontwerp bestemmingsplannen dat aan de provincie is voorgelegd. Vanaf 2013 is het aantal voorgelegde omgevingsvergunningen zelfs meer dan het aantal ontwerp bestemmingsplannen. Dit wijst erop dat kleine, lokale planologische ontwikkelingen door gemeenten steeds vaker geregeld worden via een omgevingsvergunning en dat de omgevingsvergunning daarmee de rol van het vrijstellingsbesluit van de oude WRO (artikel 19 procedure) heeft overgenomen.

**Figuur 3.1** Aantal ontwerp bestemmingsplannen vergeleken met het aantal ontwerp omgevingsvergunningen dat in de periode 2009–2014 aan de provincie Fryslân is voorgelegd.



De Rekenkamer constateert dat de drie Noordelijke provincies erin zijn geslaagd om in de periode 2009–2014 via het afstemmingsoverleg over ruimtelijke plannen het aantal zienswijzen beperkt te houden. Vooral provincie Drenthe dient verhoudingsgewijs weinig zienswijzen in wat erop wijst dat in het afstemmingsoverleg veel zaken kunnen worden afgehandeld. De provincies hebben aangegeven dat zij tevreden zijn over de manier waarop het afstemmingsoverleg thans met gemeenten verloopt. De Rekenkamer merkt op dat een nadeel van de gevolgde werkwijze is dat het voor buitenstaanders weinig zichtbaar is hoe overheden in het bestuurlijk overleg onderling tot overeenstemming komen over de inhoud van ruimtelijke plannen.

### Provinciale belangen in zienswijzen

De Rekenkamer heeft op basis van de inhoud van de ingediende zienswijzen nagegaan welke provinciale belangen aan de orde worden gesteld en waarom de provincie in deze gevallen corrigerend optreedt. Het blijkt dat in veel zienswijzen meerdere belangen worden genoemd. Provincie Drenthe heeft in de periode 2009–2014 in totaal 21 zienswijzen ingediend waarin 42 belangen aan bod komen. Provincie Fryslân heeft 161 zienswijzen ingediend waarin 255 belangen zijn genoemd en bij provincie Groningen zijn 314 belangen aan de orde gekomen in 108 zienswijzen. In tabel 3.4 is een overzicht gegeven van de belangen die relatief vaak zijn genoemd. Deze belangen hebben betrekking op de thema's landschap, landbouw, natuur en wonen. Hieronder is kort toegelicht wat volgens de provincie niet goed of onvoldoende is geregeld in de ruimtelijke plannen van de gemeenten.

**Tabel 3.4** Provinciale belangen die relatief vaak zijn genoemd in de ingediende zienswijzen door de drie Noordelijke provincies (periode 2009–2014).

Provinciaal belang	Drenthe	Fryslân	Groningen
<b>Landschap</b>			
landschap: inpassing, bescherming waarden	5	46	44
archeologie: bescherming waarden	8	34	0
overig	5	6	1
<b>Subtotaal</b>	<b>18 (43%)</b>	<b>86 (34%)</b>	<b>45 (14%)</b>
<b>Landbouw</b>			
bouwblok: concentratie, uitbreiding	2	18	42
intensieve veehouderij: nieuw, uitbreiding	8	0	17
overig	0	2	27
<b>Subtotaal</b>	<b>10 (24%)</b>	<b>20 (8%)</b>	<b>86 (27%)</b>
<b>Natuur</b>			
Natuur Netwerk Nederland (NNN)	0	18	6
bescherming natuur buiten NNN	5	3	0
bescherming weidevogelgebieden	0	13	6
overig	1	0	0
<b>Subtotaal</b>	<b>6 (14%)</b>	<b>34 (13%)</b>	<b>12 (4%)</b>

<b>Wonen</b>			
woningbouwplannen	1	30	31
herbestemming agrarische gebouwen	1	12	33
overig	0	0	6
<b>Subtotaal</b>	<b>2 (5%)</b>	<b>42 (16%)</b>	<b>70 (22%)</b>
<b>Overig</b>			
<b>Subtotaal</b>	<b>6 (14%)</b>	<b>73 (29%)</b>	<b>101 (33%)</b>
<b>Totaal</b>	<b>42 (100%)</b>	<b>255 (100%)</b>	<b>314 (100%)</b>

Wat betreft het thema *landschap* hebben de provincies Drenthe en Fryslân relatief vaak opgemerkt dat gemeenten onvoldoende motiveren hoe de landschappelijke inpassing van voorgenomen nieuwbouw of uitbreidingsplannen is geregeld. Bij deze twee provincies is ook de bescherming van archeologische waarden een belangrijk aandachtspunt. In deze gevallen hebben gemeenten veelal niet of onvoldoende aangegeven hoe het onderzoek naar en de bescherming van eventueel voorkomende archeologische waarden is geborgd. Bij Groningen speelt vooral dat gemeenten niet goed hebben aangegeven hoe de bescherming van waardevolle landschappelijke elementen is geregeld.

Bij het thema *landbouw* is de omvang en de landschappelijke inpassing van agrarische bouwblokken een regelmatig terugkerend onderwerp van aandacht. Vooral bij relatief grotere bouwblokken vinden de provincies het van belang dat de inrichting van het agrarische bouwblok past binnen het betreffende landschap (zie ook hoofdstuk 4). Ook de uitbreiding en nieuwvestiging van intensieve veehouderijen krijgen in Groningen en Drenthe de nodige aandacht. Het beleid van de noordelijke provincies is er namelijk op gericht om verplaatsing van intensieve veebedrijven vanuit het zuiden naar het noorden te voorkomen. De provincies zien er scherp op toe dat gemeenten deze beleidslijn volgen.

Bij *natuur* gaat het niet alleen over de correcte weergave van de begrenzing van het Natuurnetwerk Nederland (voormalige EHS) in bestemmingsplannen, maar in enkele gevallen ook over de manier waarop natuurcompensatie is geregeld voor activiteiten die van invloed zijn op het Natuurnetwerk. Provincie Drenthe hecht ook veel waarde aan de bescherming van kleinere natuurelementen buiten het Natuurnetwerk en in Fryslân en Groningen speelt ook nadrukkelijk de bescherming van weidevogelgebieden.

Voor het thema *wonen* wijzen provincies gemeenten er regelmatig op dat de gemeenten onvoldoende hebben aangegeven of woningbouwplannen in lijn zijn met gemeentelijke woonvisies en woningbouwplannen. In veel gevallen komt ook het herbestemmen van agrarische bebouwing aan de orde.

### 3.3

## Reactieve aanwijzing/beroep

GS moeten bij het geven van een reactieve aanwijzing aannemelijk maken dat sprake is van een provinciaal belang, dat er een noodzaak is om een reactieve aanwijzing te geven om dit belang te behartigen en ook waarom de behartiging van dit provinciale belang niet met andere Wro-bevoegdheden zoals overleg of het inbrengen van zienswijzen kon worden bewerkstelligd. Op zich kan een belang dat alleen is genoemd in de structuurvisie en niet juridisch is verankerd in de provinciale verordening wel worden aangevoerd, maar dan moet op dit punt sprake zijn van een *bestendig beleid*.

De drie Noordelijke provincies hebben in de periode 2009–2014 in totaal 12 reactieve aanwijzingen gegeven, waarvan er drie tussentijds zijn ingetrokken. De provincie Groningen heeft daarnaast 18 keer beroep ingesteld tegen een vastgesteld bestemmingsplan, waarbij in 8 gevallen het beroep is ingetrokken voordat de bestuursrechter uitspraak heeft gedaan (zie tabel 3.5).

**Tabel 3.5** Aantal reactieve aanwijzingen dat de drie noordelijke provincies hebben gegeven in de periode 2009–2014. Ook het aantal keren dat beroep is ingesteld is vermeld. Het getal tussen haakjes betreft het aantal keer dat een reactieve aanwijzing of beroep (deels) weer is ingetrokken.

	Drenthe	Fryslân	Groningen
Aantal reactieve aanwijzingen	2 (1)	4 (1)	6 (1)
Aantal keren beroep	0	0	18 (8)

### Provincie Drenthe

In de beschouwde periode hebben GS Drenthe twee maal gebruik gemaakt van de bevoegdheid een reactieve aanwijzing te geven. Bij de eerste gelegenheid in 2014 wilde de provincie Drenthe voorkomen dat de uitbreiding van een intensieve, niet-grondgebonden neventak van een grondgebonden akkerbouwbedrijf in een beschermd beekdallandschap een te groot beslag zou leggen op de ontwikkelruimte voor andere agrariërs en zou leiden tot aantasting van zowel recreatieve, archeologische als natuurwaarden. Bovendien was het plan in strijd met de toegestane omvang van het bouwblok. In het persbericht<sup>31</sup> is vermeld dat GS destijds op basis van de Omgevingsvisie bezwaar hadden tegen de gemeentelijke omgevingsvergunning voor de uitbreiding van het agrarische bedrijf. De reden voor de reactieve aanwijzing was dat de gemeente niet voldoende had gemotiveerd hoe de te vergunnen ontwikkeling past binnen de uitgangspunten van het nationaal landschap Drentsche Aa.

In november 2015 hebben GS deze reactieve aanwijzing ingetrokken op verzoek van de gemeente Aa en Hunze. Hierdoor kan de gemeente het bedrijf een omgevingsvergunning geven om twee pluimveestallen bij te bouwen. Het nieuwe college van GS wil de kernwaarde bedrijvigheid meer gewicht geven. In de vergadering van de Statencommissie Omgevingsbeleid van 25 november 2015 zijn hier

<sup>31</sup> <http://www.provincie.drenthe.nl/actueel/nieuwsberichten/@117236/provincie-trekt/>



door GroenLinks vragen over gesteld aan de Gedeputeerde.<sup>32</sup> GroenLinks was van mening dat GS door te stellen dat de kernwaarde bedrijvigheid een zwaarder stempel krijgt, vooruitlopen op een discussie die nog gevoerd moet worden in de Staten. Bij de behandeling van de actualisatie van de provinciale verdeling werd immers aangegeven dat die actualisatie geen beleidsmatige wijzigingen met zich mee bracht, aldus de fractie. De Gedeputeerde heeft geantwoord dat er niet vooruitgelopen wordt op de discussie, gelet op het collegeakkoord. In dit akkoord – wat in april 2015 is vastgesteld door Provinciale Staten – wordt aangegeven dat het college in deze Statenperiode meer ruimte wil bieden aan bedrijvigheid. Het intrekken van de reactieve aanwijzing past volgens de Gedeputeerde binnen de interpretatie van de provinciale verordening.

Met de tweede reactieve aanwijzing in 2015 heeft de provincie Drenthe verhindert dat een composteerinstallatie die tijdelijk toegestaan was, permanent zou worden toegestaan. De provincie wijst er daarbij op dat er voor deze installatie passend bedrijventerrein in de nabije omgeving beschikbaar is. De provincie heeft deze reactieve aanwijzing gegeven ter bescherming van landschappelijke kwaliteiten.

### **Provincie Fryslân**

In 2009–2014 hebben GS van Fryslân vier maal een reactieve aanwijzing gegeven. Eén daarvan hebben zij later ingetrokken. Dit betrof een reactieve aanwijzing tegen het bestemmingsplan Burgum, Park 2013. In dit bestemmingsplan werd volgens de provincie niet duidelijk op welke wijze de archeologische waarden ter plaatse van een pingoruïne beschermd werden. De gemeente heeft inmiddels echter onderzoek laten doen en een boring in de pingoruïne laten uitvoeren.<sup>33</sup>

Daarnaast betrof één van de vier reactieve aanwijzingen de geclusterde opstelling van windturbines.<sup>34</sup> De raad van de betreffende gemeente wilde het mogelijk maken dat bestaande windturbines zouden kunnen worden vervangen door veel grotere en modernere windturbines. De provincie Fryslân wil voorkomen dat windturbines als willekeurig strooigoed in de openbare ruimte staan en streeft naar een geclusterde opstelling van de turbines. In een beroep bij de Raad van State tegen deze provinciale zienswijze werd de betreffende gemeente in het ongelijk gesteld.

Een tweede aanwijzing inzake een windturbine had betrekking op de beoogde toevoeging van één extra turbine bij een bestaand cluster (Harlingen). De initiatiefnemer is bij de Raad van State in het ongelijk gesteld.

Een laatste reactieve aanwijzing die GS van Fryslân in 2014 hebben afgegeven betrof de bescherming van het belang ‘beheerste woningbouw’. De betreffende gemeenteraad had voor het betreffende kernoorp een grotere uitbreiding voorzien

<sup>32</sup> [https://www.drentsparlement.nl/actueel/rondvraag\\_groenlinks\\_\\_intrekken\\_reactieve\\_aanwijzing/](https://www.drentsparlement.nl/actueel/rondvraag_groenlinks__intrekken_reactieve_aanwijzing/) en <https://www.drentsparlement.nl/Vergaderingen/Statencommissie-Omgevingsbeleid-OGB/2015/25-november/13:00>

<sup>33</sup> Brief van GS van Fryslân aan het College van burgemeesters en wethouders van de gemeente Tytsjerksteradiel d.d. 16 december 2014.

<sup>34</sup> De reactieve aanwijzingen betroffen één zienswijze tegen een bestemmingsplan waarin de raad van Leeuwarderadeel een algehele regeling voor windturbines had verruimd en één zienswijze tegen de toevoeging van een turbine aan een bestaand park in Harlingen (tevens reactieve aanwijzing).

dan het provinciebestuur verdedigbaar achtte op grond van de ingeschatte vraag naar woningen.

Dat de provincie Fryslân in een periode van zeven jaar vier keer een reactieve aanwijzing heeft afgegeven is in vergelijking met de andere elf provincies niet uitzonderlijk. Met dit aantal is de provincie Fryslân een middenmoter.<sup>35</sup>

### **Provincie Groningen**

Alleen in de eerste twee jaren (2009, 2010) hebben GS van Groningen gebruik gemaakt van de bevoegdheid een reactieve aanwijzing te geven, na eerst een zienswijze te hebben ingediend. In de beschouwde periode hebben GS van Groningen zes maal een reactieve aanwijzing gegeven.

In 2009 werden twee reactieve aanwijzingen gegeven. De eerste had betrekking op de hoogte van reclamemasten op een bedrijventerrein in de stad Groningen. De tweede aanwijzing had betrekking op een vastgesteld bestemmingsplan buitengebied en betrof de nieuwvestiging van agrarische bedrijven en de toelaatbaarheid van intensieve veehouderij. Tegen beide aanwijzingen werd door de betrokken gemeentebesturen beroep ingesteld. De rechter heeft hen in het gelijk gesteld.

In 2010 heeft de provincie vier reactieve aanwijzingen gegeven die betrekking hadden op vier bestemmingsplannen buitengebied van de vier gemeenten in het Westerkwartier. De provincie plaatste onder meer opmerkingen bij de toelaatbaarheid van bepaalde (bedrijfs)bestemmingen van de vrijkomende agrarische gebouwen in dit buitengebied en de mogelijkheden voor woningbouw in dit buitengebied. Verder werden normen opgelegd met betrekking tot de concentratie van agrarische gebouwen op het bouwblok.

#### **REACTIEVE AANWIJZING ALS INSTRUMENT**

Van de vier reactieve aanwijzingen van de provincie Fryslân zijn er twee via de rechter aangevochten, zij het zonder succes. Van de zes reactieve aanwijzingen van de provincie Groningen, worden er twee aangevochten, met succes. Daarnaast trekken de provincies soms reactieve aanwijzingen in: zowel Drenthe en Fryslân als Groningen hebben elk één reactieve aanwijzing ingetrokken.

### **Beroep**

De provincie Groningen heeft aan de onderzoekers van de Amsterdam School of Real Estate maar ook in een interview met de Rekenkamer<sup>36</sup> aangegeven dat zij in de praktijk de voorkeur geeft aan 'beroep' in plaats van 'reactieve aanwijzing'. In vergelijking met de andere 11 provincies maakt de provincie Groningen relatief vaak gebruik van het recht om in beroep te gaan tegen een door de raad vastgesteld gemeentelijk bestemmingsplan. De provincie Groningen deed dat in de beschouwde periode 19 keer. Alleen de provincie Noord-Brabant maakte vaker gebruik van dit recht te appelleren. De provincie Drenthe en Fryslân hebben in de beschouwde periode geen gebruik gemaakt van dit recht.

<sup>35</sup> Zie: *Ervaringen met de doorwerking van provinciaal beleid onder de Wro*, blz. 13, figuur 2.

<sup>36</sup> Interview d.d. 29 juli 2015

Het instellen van een beroep biedt volgens de provincie Groningen voordelen:

- het geven van een reactieve aanwijzing is bewerkelijk en kost veel tijd: binnen zes weken na vaststelling van een bestemmingsplan moet een reactieve aanwijzing klaar zijn, de motiveringsplicht voor een reactieve aanwijzing is zwaarder dan voor een beroep, de aanwijzing moet meteen worden gedigitaliseerd en geplaatst op [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl);
- de proceskosten van een ingesteld beroep kunnen worden verhaald op de gemeente als de provincie in het gelijk wordt gesteld. Als een beroep ongegrond verklaard wordt, kost dat de provincie ongeveer € 220 (o.a. griffierechten);
- een beroep kan gemakkelijk en goedkoop worden ingetrokken wanneer de gemeente het planologische besluit toch in lijn brengt met de wens van de provincie;
- als de reactieve aanwijzing niet slaagt, moet alsnog een beroep worden ingesteld. In het verleden is het meerdere malen gebeurd dat reactieve aanwijzingen van de provincie Groningen met succes door de gemeente bij de Raad van State zijn aangevochten.

De redenen die andere provincies aanvoeren voor hun voorkeur voor het geven van een reactieve aanwijzing boven het instellen van een beroep zijn:

- het duurt lang (al gauw een kalenderjaar) voordat in een beroepszaak uitspraak wordt gedaan;
- het oordeel dat in de reactieve aanwijzing is vervat, wordt meteen duidelijk voor de burger via [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl);
- bij een reactieve aanwijzing ligt de bewijslast bij de gemeente.

In het proefschrift *Interbestuurlijk toezicht in de ruimtelijke ordening (2015)*<sup>37</sup> betoogt Dr. Kegge dat er principiële bezwaren kleven aan het beroep ter vervanging van de reactieve aanwijzing. Het meest principiële bezwaar is dat beroep bij de rechter naar zijn aard niet gelijk is te stellen met een interbestuurlijk toezichtsinstrument. Beroep op de onafhankelijke rechter bij een interbestuurlijk geschil moet immers het sluitstuk van de procedure zijn en de rechter dient het interbestuurlijke geschil zo definitief mogelijk te beslechten. Interbestuurlijk toezicht houdt echter in dat bij interbestuurlijke geschillen in beginsel eerst de beschikbare toezichtsinstrumenten moeten worden ingezet.

Een ander bezwaar is dat bij beroep in plaats van reactieve aanwijzing niet het besluit van het toezichthoudende bestuursorgaan voorligt bij de rechter, maar het plan dat door de gemeenteraad is vastgesteld. GS zijn dan geen verweerder, maar appellant. Het verschil is dat bij beroep tegen een reactieve aanwijzing wordt beoordeeld of GS die aanwijzing in redelijkheid gegeven hebben en bij beroep van GS tegen een gemeente wordt beoordeeld of de raad de algemene regels in acht heeft genomen en de beoordelingsvrijheid in redelijkheid heeft ingevuld.

Een praktisch bezwaar is dat het aantal interbestuurlijke beroepsprocedures zal toenemen wanneer de provincie kiest voor beroep in plaats van de reactieve aanwijzing. Dit brengt het risico van oplopende doorlooptijden bij de bestuursrechter met zich mee, terwijl de Wro van 2008 en de latere Crisis en Herstelwet juist tot doel hadden procedures te verkorten.

<sup>37</sup> R. Kegge, *Interbestuurlijk toezicht in de ruimtelijke ordening; Een juridisch onderzoek naar het nut en de noodzaak van de reactieve aanwijzing als toezichtsinstrument in de ruimtelijke ordening*, november 2015 (Bouwrecht Monografieën; Stichting Instituut voor Bouwrecht), blz.237–239.

De Rekenkamer merkt op dat het beperkte aantal reactieve aanwijzingen erop wijst dat de provincies en gemeenten zelden een verschil van inzicht hebben dat niet in het informele of formele overleg of eventueel met een zienswijze kon worden opgelost. De drie Noordelijke provincies hebben in de periode 2009–2014 in totaal 290 zienswijzen ingediend. In 4% van de gevallen heeft dit geleid tot een reactieve aanwijzing. Als het aantal keren dat beroep is ingesteld door de provincie Groningen wordt meegerekend, dan bedraagt dit percentage 10%. Kennelijk slagen de provincies erin om in het voortraject al voor een goede doorwerking van de provinciale ruimtelijke belangen te zorgen. Dit is in lijn met de uitkomsten van het vergelijkende onderzoek van de Amsterdam School of Real Estate. In dit onderzoek is voor de periode 2008–2013 naar voren gekomen dat gemiddeld genomen voor alle provincies 8% van de zienswijzen is gevolgd door een reactieve aanwijzing.<sup>38</sup> Dit wijst erop dat provincies in het gros van de gevallen tevreden zijn over de wijze waarop gemeenten de zienswijzen hebben verwerkt. Ook kan het zijn dat provincies en gemeenten in sommige gevallen tot een bevredigend compromis zijn gekomen.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> In de betreffende periode hebben provincies gezamenlijk in totaal 1724 zienswijzen ingediend en 139 reactieve aanwijzingen gegeven.

<sup>39</sup> Amsterdam School of Real Estate, *Ervaringen met de doorwerking van provinciaal beleid onder de Wro*, Paper 2014\_09, oktober 2014, Paragraaf 3.1.

# 4

**Ruimtelijke inpassing  
schaalvergroting  
agrarische sector**

---

# Ruimtelijke inpassing schaalvergroting agrarische sector

In de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen ontstaan steeds grotere agrarische bedrijven die een aantasting kunnen vormen van de ruimtelijke kwaliteit. In alle drie Noordelijke provincies heeft zich de afgelopen jaren een forse schaalvergroting voorgedaan in de melkveehouderij. De provincies hebben daarom geformuleerd welke provinciale belangen hier spelen en aan welke regels de uitbreiding van deze bedrijven gebonden is. Enerzijds is de provincie aan zet om de ruimtelijke kwaliteiten te conserveren, anderzijds moet zij ontwikkelingen mogelijk maken. Hieronder wordt beschreven hoe de drie provincies de schaalvergroting van de agrarische sector hebben geregeld en hoe dit in de praktijk verlopen is in de periode 2009–2014.

## 4.1

### Kaderstelling door PS

#### **Provincie Drenthe**

De provincie Drenthe maakt onderscheid tussen *robuuste landbouwgebieden* en *multifunctionele gebieden*. In *robuuste landbouwgebieden* krijgt de landbouw de ruimte zich te ontwikkelen. De provincie heeft voor deze gebieden geen maximale oppervlaktemaat vastgesteld voor uitbreiding van het bouwvlak. Dit is volgens de provincie de verantwoordelijkheid van de gemeente.

De provincie wil slechts een beperkte groei van de intensieve niet-grondgebonden veehouderij. De maximale omvang van een bouwblok bij uitbreiding is 1,5 ha. Wanneer sprake is van aantoonbare winst voor milieu/dierenwelzijn en landschappelijke inpassing is verdere uitbreiding mogelijk.

De provincie Drenthe spant zich in om ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken. Dit geldt met name voor de intensieve veehouderij. Dit blijkt onder meer uit het feit dat de provincie in een later stadium de 'kernwaarde bedrijvigheid' heeft geïntroduceerd. Door deze 'kernwaarde' mee te laten spelen in de afweging van ruimtelijke belangen, heeft het realiseren van economische ontwikkelingen meer gewicht gekregen.

#### **Provincie Fryslân**

In het *Streekplan* van 2007 geeft de provincie aan dat er ruimte is voor schaalvergroting van agrarische bedrijven binnen de 'kernkwaliteiten' van elk landschapstype. In het *Streekplan* is geen maximum gesteld aan de omvang van de agrarische bouwblokken. Ook wordt geen onderscheid gemaakt tussen intensieve veehouderij (varkens, pluimvee) en grondgebonden melkveehouderij.

In de *Verordening Romte* is als regel opgenomen dat een agrarisch bouwvlak voor een grondgebonden veebedrijf maximaal 3 ha mag bedragen, wanneer de

gemeente de ruimtelijke inpassing onderbouwt. Aanvankelijk was dit 1,5 ha.<sup>40</sup> Hierbij maakt Fryslân geen onderscheid tussen de regio's. Voor intensieve veehouderij (niet grondgebonden) mag het bouwperceel maximaal 1,5 ha zijn.

### **Provincie Groningen**

Agrarische bedrijven in de provincie Groningen kunnen uitbreiden tot maximaal 4 ha. Bij bouwblokken groter dan 1 ha moet de Bouwblok-op-Maat-methode worden gevolgd. Bij het toekennen van een agrarisch bouwperceel groter dan 2 ha zullen melkveehouderijbedrijven bovendien invulling moeten geven aan het Groninger VerdienModel (GVM). Tot nu toe (eind 2015) is het GVM nog niet toegepast.

## **4.2**

### **De praktijk**

Om de uitbreiding van agrarische bedrijven mogelijk te maken op een manier die ruimtelijk verantwoord is, hebben de provincies vergelijkbare methoden ontwikkeld: in de provincie Drenthe *Boerderijen om trots op te zijn*, in Fryslân *Nije Pleats* en in Groningen de *Bouwblok op Maat-methode* en het *Groninger VerdienModel*. Deze methoden behelzen een vergelijkbare aanpak: om te zorgen voor een goede landschappelijke inpassing van nieuwe agrarische gebouwen of van de uitbreiding van bestaande bouwvlakken worden 'keukentafelgesprekken' gesprekken gevoerd met de agrarische ondernemer en adviseurs, gemeenteambtenaren, vertegenwoordigers van LTO en/of de Natuur- en Milieu Federatie, aannemers, in sommige gevallen ook provincied medewerkers, etc. Er worden afspraken gemaakt over zaken als beplanting, erfelementen, de nokrichting, dak- en goothoogte van gebouwen en kleur- en materiaalgebruik. De handhaving van de naleving van deze afspraken laat in alle drie de provincies te wensen over.

### **Provincie Drenthe**

Voor de landbouw heeft de provincie Drenthe 'robuuste landbouwgebieden' aangewezen. Daar krijgt de landbouw de ruimte zich te ontwikkelen; dit zijn de voorkeursgebieden voor het verplaatsen en inplaatsen van agrarische bedrijven.

In multifunctionele gebieden mogen grondgebonden agrarische bedrijven uitbreiden tot 1,5 ha. Met een toepassing van de SER-ladder<sup>41</sup> mag dit ook meer zijn 1,5 ha. In de landbouwgebieden bepaalt de gemeente de maximale omvang van het bouwvlak. Bestaande intensieve veehouderijen en grondgebonden bedrijven met een neventak mogen uitbreiden tot 2 ha indien er sprake is van aantoonbare winst voor milieu/dierenwelzijn en landschappelijke inpassing en maximaal één bouwlaag.

<sup>40</sup> Op 21-12-2011 en 27-2-2013 hebben Provinciale Staten aanvullend beleid vastgesteld voor grootschalige melkveehouderijen (XXL-bedrijven). Schaalvergroting is mogelijk onder de voorwaarde dat de gemeente bij een bouwvlak groter dan 1,5 ha de ruimtelijke inpassing integraal onderbouwd door alle relevante aspecten in de afweging te betrekken (Nije Pleats methode), de melkveehouderij grondgebonden is en de oppervlakte van het bouwvlak maximaal 3 ha is. Deze voorwaarden zijn verwerkt in een herziening van de *Verordening Romte*.

<sup>41</sup> In art. 3.1.6, lid 2 Besluit ruimtelijke ordening is sinds 1 juli 2012 de zgn. 'Ladder van duurzame verstedelijking' opgenomen. Deze ladder staat bekend onder de naam 'SER-ladder' en moet voor een goede ruimtelijke ordening zorgen in de vorm van een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden. Concreet betekent dit, dat gemeenteraden bij de vaststelling van een bestemmingsplan steeds een aantal stappen moeten doorlopen voordat zij stedelijke ontwikkelingen - zoals b.v. woningbouw, detailhandel en uitbreiding bedrijventerrein - mogelijk kunnen maken door vaststelling van een bestemmingsplan.

Bij de Drentse aanpak voor schaalvergroting in de melkveehouderij heeft de gemeente de regie. Eind 2011 werden voorstellen gepresenteerd, begin 2014 zijn de eerste drie cases volgens de Drentse aanpak voltooid. Onduidelijk is of dit prille begin wordt voortgezet. De provincie Drenthe verstrekt geen subsidie aan deze Drentse aanpak.

Opvallend is dat GS van de provincie Drenthe een reactieve aanwijzing die tot doel had uitbreiding van een agrarisch bedrijf te verhinderen, hebben ingetrokken. Destijds hadden GS op basis van de Omgevingsvisie bezwaar tegen de gemeentelijke omgevingsvergunning voor de uitbreiding van een agrarisch bedrijf. De reden voor de reactieve aanwijzing was dat de gemeente niet voldoende had gemotiveerd hoe de ontwikkeling past binnen de uitgangspunten van het nationaal landschap Drentsche Aa.<sup>42</sup> Het nieuwe college wil bedrijvigheid meer ruimte geven. Bij de actualisering van de POV heeft de kernwaarde bedrijvigheid een zwaarder gewicht gekregen in de belangenafweging van de Drentse kernkwaliteiten. Door het intrekken van de reactieve aanwijzing (in november 2015) kan de gemeente het bedrijf een omgevingsvergunning geven om twee pluimveestallen bij te bouwen.

### **Provincie Fryslân**

Om de uitbreiding van agrarische bedrijven mogelijk te maken op een manier die ruimtelijk gezien verantwoord is, heeft de provincie Fryslân in 2008 het initiatief genomen tot de methode *Nije Pleats*. Tot eind 2011 is deze methodiek onder verantwoordelijkheid van de provincie toegepast en bekostigd. Vanaf 1 december 2011 heeft de provincie de verantwoordelijkheid voor *Nije Pleats* overgedragen aan de gemeenten en is de loketfunctie ondergebracht bij welstandsorganisatie Hûs en Hiem.

De provincie heeft de methode verplicht gesteld voor uitbreiding die boven de 1,5 hectare bouwvlak uitkomen, maar veel Friese gemeenten hebben daartoe hun eigen methode ontwikkeld.<sup>43</sup> Dat past in de verordening, zoals door PS vastgesteld. Bij uitbreiding tot 1,5 ha hoeft de methode *Nije Pleats* niet te worden toegepast; PS hebben ervoor gekozen om alleen bij forse schaalvergroting eisen te stellen aan het proces.

Uit de evaluatie van *Nije Pleats*<sup>44</sup> (2013) blijkt dat meer dan de helft van de Friese gemeenten niet deelneemt aan de methode *Nije Pleats*. Ook uit interviews die de Rekenkamer heeft gehouden, komt naar voren dat de *Nije Pleats* een vrijblijvende methodiek is. Er gaat geen sturende werking vanuit; veel bedrijven regelen een voorgenomen uitbreiding liever zelf met de gemeente. De gemeenten hebben daarbij veel vrijheid. Een bedrijf dat wil uitbreiden moet een ruimtelijke onderbouwing met landschappelijk inpassingsplan aan de gemeente voorleggen. De provincie checkt of dat het geval is maar bemoeit zich niet met de inhoud

<sup>42</sup> <http://www.provincie.drenthe.nl/actueel/nieuwsberichten/@117236/provincie-trekt/>

<sup>43</sup> In de QuickScan *Nije Pleats* rapportage, april 2013 is aangegeven dat de *Nije Pleats* methode verplicht is. Ook in de werkconferentie die de Rekenkamer heeft georganiseerd op 3 december 2015 heeft de provincie dit aangegeven. Uit vragen die gesteld zijn in de gemeente Sudwest Fryslân is op 15 januari 2013 geantwoord dat *Nije Pleats* niet in beeld komt als een aanvraag past binnen het bestemmingsplan. Bij aanvragen boven 1,5 ha wordt de *Nije Pleats* geadviseerd maar niet verplicht gesteld; een gelijkwaardig beplantingsplan is ook voldoende.

<sup>44</sup> QuickScan *Nije Pleats* rapportage, april 2013.



daarvan. Daarnaast komt uit de evaluatie naar voren dat er weliswaar een juridische borging is van Nije Pleats adviezen in vergunningen, bestemmingsplannen of overeenkomsten, maar dat het ontbreekt aan communicatie daarover met de initiatiefnemer en (nog belangrijker) aan de handhaving daarvan door gemeenten. Het betreft dan bijvoorbeeld erfbepaling en het afbreken van bestaande gebouwen die door nieuwbouw worden vervangen.

De provincie Fryslân heeft aangegeven dat zij onderscheid maakt tussen de Nije Pleats-methode en de Nije Pleats-institutie. De provincie schrijft de methode voor als verplicht, maar niet de institutie, zoals Hûs en Hiem die aanbiedt. Vervolgens merkt de provincie op dat veel gemeenten een eigen invulling hebben gegeven aan de methode. De provincie screent elk bouwplan of bestemmingsplan dat wordt ingediend op de borging van die toepassing.

Een van de voorwaarden waaronder schaalvergroting mogelijk is, is dat een grootschalige melkveehouderij grondgebonden moet blijven. De definitie van wat *grondgebonden* is, is echter ruim. In de *Verordening Romte* geeft de provincie aan dat zij deze norm bewust niet verder heeft geconcretiseerd; zij verwacht dat de gemeente in het eigen ruimtelijke plan het principe van grondgebondenheid in de planregels opneemt en in de plantoelichting beschrijft hoe daaraan invulling wordt gegeven.<sup>45</sup> De provincie heeft benadrukt dat de regeling in haar ogen maatwerk mogelijk maakt.

### **Provincie Groningen**

Agrarische bedrijven in de provincie Groningen kunnen uitbreiden tot maximaal 4 ha. Bij bouwblokken groter dan 1 ha moet de Bouwblok-op-Maat-methode worden gevolgd. Bij het toekennen van een agrarisch bouwperceel groter dan 2 ha zullen melkveehouderijbedrijven bovendien invulling moeten geven aan het Groninger Verdien Model (GVM), dat in werking is getreden per 1 juli 2014. Tot nu toe (eind 2015) is het GVM nog niet toegepast. De redenen daarvan zijn niet duidelijk. Wel speelt een rol dat de bedrijven die in de provincie Groningen gevestigd zijn doorgaans aan 2 ha voldoende lijken te hebben. Eind 2015 is een evaluatie gestart van het Groninger VerdienModel. De Rekenkamer vindt het merkwaardig dat een evaluatie wordt uitgevoerd van een methode die nog niet is toegepast.

Verder worstelt de provincie Groningen met de zogeheten ‘pijplijngeschieden’. Het was de bedoeling om voor deze gevallen ontheffing te verlenen, maar op grond van recente jurisprudentie is dat niet meer mogelijk. Hoewel de provincie heeft bepaald dat dat er geen bedrijven mogen komen met een bouwblok groter dan 2 ha – en wanneer ze aan het GVM voldoen niet groter dan 4 ha – zijn er agrariërs die hun bedrijf tóch mogen uitbreiden, tot soms wel tot 10 ha. Dit laatste geval betreft een melkveehouder in de gemeente Vlagtwedde die een vergunning wilde voor een mega-melkveebedrijf van ongeveer 1000 melkkoeien en 840 stuks jongvee. In december 2015 hebben PS ingestemd met het in procedure brengen van een herziening van de Omgevingsvergunning voor dit en een ander resterend ‘pijplijngeschied’. Uit interviews is naar voren gekomen dat het soms niet duidelijk is wanneer een bepaald uitbreidingsplan onder het overgangsrecht valt en wanneer niet; er is geen hard criterium, bijvoorbeeld dat een aanvraag vóór een bepaalde datum ingediend had moeten zijn.

---

<sup>45</sup> *Verordening Romte*, 2014, blz.63.

### **Handhaving in de drie provincies**

Uit het onderzoek van de Rekenkamer is naar voren gekomen dat de provincie de naleving van de door haar gestelde regels of van toegezegde maatregelen (bijvoorbeeld het aanleggen van erfbeplanting, de ligging van sleufsilo's en mestbassins, de sloop van de oude opstallen of het uitvoeren van natuurcompensatie) aan de gemeenten overlaat. Toezicht op naleving en handhaving bij geconstateerde overtreding wordt zowel door de provincie als door de gemeenten veronachtzaamd, zo blijkt uit interviews met provincieambtenaren, Natuur- en Milieufederaties, LTO Noord, de evaluatie van de Nije Pleats (provincie Fryslân) en een evaluatie van de Maatwerkbenadering (provincie Groningen).<sup>46</sup> Handhaving moet worden uitgevoerd door de Omgevingsdienst, maar ten aanzien van deze uitvoeringsorganisatie wordt aangegeven dat deze voor ruimtelijk toezicht in het buitengebied onvoldoende capaciteit heeft.

Concluderend kan gesteld worden dat de provincies op het terrein van de schaalvergroting van de agrarische sector laveren tussen hun tweeledige rol van zowel ontwikkelaar als beschermer. In PS is sprake van verdeeldheid: sommige partijen vertegenwoordigen het standpunt van LTO, terwijl andere politieke fracties sterker vasthouden aan provinciale belangen die zijn geformuleerd ten aanzien van het landschap respectievelijk de natuur.

Er zijn aanzetten gedaan om te komen tot methoden die onder bepaalde voorwaarden toch ontwikkelingen mogelijk maken: de keukentafelgesprekken met agrarische ondernemers. Opvallend is echter dat de toepassing van deze methoden blijft steken in vrijblijvendheid. Men controleert niet nauwkeurig of de afgesproken maatregelen wel worden uitgevoerd. Er lijkt soms sprake van een gedoogsituatie. Voorts lijkt het erop dat door de pijplijngesprekken (Groningen) en het intrekken van een reactieve aanwijzing (Drenthe) de rechtszekerheid voor burgers en ondernemers dreigt te verminderen.

---

<sup>46</sup> In 2013 hebben Provinciale Staten van Groningen aan Gedeputeerde Staten via een motie verzocht om de Maatwerkbenadering te evalueren. Hiervoor is een visitatiecommissie samengesteld. Dit resulteerde in het *Evaluatierapport Maatwerkbenadering; Onderzoek naar de kwaliteit van gerealiseerde schaalvergroting* (23 juni 2014). Zie o.a. blz. 6, 26–27, 35, 43 en 61 m.b.t. gebrekkige handhaving.

# 5

## **Doorwerking EHS en Natura2000 in bestemmingsplannen**

---

# Doorwerking EHS en Natura2000 in bestemmingsplannen

In maart 2014 publiceerde de Noordelijke Rekenkamer haar onderzoek naar de decentralisatie van het natuurbeleid in de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen.<sup>47</sup> De Rekenkamer constateerde dat de provinciale verordening voor de doorwerking van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) – nu Natuurnetwerk Nederland (NNN) – en Natura2000-gebieden in bestemmingsplannen veel ruimte aan gemeenten laat. Gemeenten kunnen zelf bepalen wanneer en hoe zij een provinciale EHS-aanwijzing doorvoeren in bestemmingsplannen. Daardoor kan er gedurende langere tijd een discrepantie bestaan tussen de provinciale EHS-aanwijzing en de gemeentelijke bestemming.

## 5.1 Kaderstelling door PS

De provincies zijn verantwoordelijk voor het begrenzen van de EHS/NNN en het beheer ervan. Ook moeten de provincies zorgen voor de realisatie van nieuwe natuur. Tot slot zijn de provincies verantwoordelijk voor het vaststellen van de beheerplannen voor de Natura2000-gebieden en voor de uitvoering daarvan. Provinciale Staten kunnen de doorwerking van de EHS en de Natura2000-status in gemeentelijke plannen regelen met de provinciale verordening en het inpasingsplan. In de Omgevingsvisie hebben PS van de provincie Drenthe ‘natuur’ als kernkwaliteit en als ‘een te ontwikkelen functie’ benoemd. Ook Fryslân en Groningen hebben de bescherming van de natuur – zowel binnen als buiten de EHS – als provinciaal belang benoemd.

## 5.2 De praktijk

Uit het onderzoek van de Rekenkamer bleek dat de drie provincies in hun verordeningen niet duidelijk aangeven wat het verschil is in beschermingsregime tussen Natura2000-gebieden, de overige delen van de EHS en de natuurgebieden buiten de EHS. Natura2000-gebieden behoren in Groningen overigens allemaal tot de EHS/NNN; voor Natura2000-gebieden gelden geen additionele normen op het gebied van de ruimtelijke ordening. Wel kennen Natura2000-gebieden op basis van de NB-wet een strenger beschermingsregime dan overige natuurgebieden. Daar komt bij dat in de landelijke standaard de bestemmingen EHS en Natura2000 niet voorkomen waardoor op de gemeentelijke bestemmingsplankaarten de EHS en Natura2000-gebieden niet zonder meer herkenbaar zijn. Hierdoor is het voor initiatiefnemers van ruimtelijke projecten bij het raadplegen van bestemmingsplankaarten niet direct duidelijk welk beschermingsregime van toepassing is als de algemene bestemming natuur is aangegeven en welke gevolgen dit heeft. Dit is niet overeenstemming met het Natuurakkoord waarin

<sup>47</sup> Noordelijke Rekenkamer, *Decentralisatie natuurbeleid: Noordelijke provincies aan zet* (provincies Drenthe, Fryslân en Groningen), Assen, 24 maart 2014.

was opgenomen dat de definitieve begrenzing van de herijkte EHS in 2012 in de provinciale omgevingsverordening dient te worden vastgelegd om planologische schaduwwerking te beëindigen en duidelijkheid te verschaffen over het beschermingsregime.

De Rekenkamer heeft erop gewezen dat de werkwijze van de provincies het risico met zich brengt dat initiatiefnemers van nieuwe economische activiteiten geen vergunning volgens de Natuurbeschermingswet (NB-wet) aanvragen, in gevallen waar dit nodig is en dat zij door gemeenten hier ook niet op worden gewezen. Dit probleem speelt bijvoorbeeld bij agrarische ondernemers in de omgeving van Natura2000-gebieden die hun bedrijf hebben uitgebreid zonder een NB-wetvergunning aan te vragen.

De Rekenkamer heeft aanbevolen om de wijze waarop de doorwerking van aangewezen EHS- en Natura2000-gebieden in bestemmingsplannen geregeld is te herzien. De Rekenkamer is van mening dat de huidige werkwijze met zich brengt dat op bestemmingsplankaarten de herkenbaarheid van deze gebieden en het bijbehorende beschermingsregime gering is. Een uniforme, rechtstreekse doorwerking en het toevoegen van de bestemmingen *EHS* en *Natura2000-gebieden* kunnen zorgen voor meer duidelijkheid, niet alleen bij initiatiefnemers maar ook bij gemeenten.

De provincie Drenthe stelt in haar bestuurlijke reactie dat zij uitgaat van gelijkwaardigheid en vertrouwen tussen de gemeentelijke en provinciale overheden. De gemeenten zijn primair aan zet bij de toekenning van bestemmingen. Daarbij is het provinciale uitgangspunt dat ontwikkeling van nieuwe natuur plaatsvindt op basis van overleg en vrijwilligheid. Daarom vindt de provincie het ongewenst om voorafgaand aan realisatie van nieuwe natuur de planologische bescherming te regelen.

De Natuur- en Milieu federatie Drenthe heeft aangegeven dat de planologische bescherming van kleinere landschapselementen zoals houtwallen, kleine heidevelden, poelen, dobben en gebruiksbosjes in de provincie Drenthe soms onvoldoende is.<sup>48</sup> Dit blijkt ook uit een inhoudsanalyse van de door de provincie uitgebrachte zienswijzen. Planologische adviesbureaus die de bestemmingsplannen schrijven, leggen de natuurgebieden (vooral de kleinere) niet altijd vast op de plankaart.<sup>49</sup>

De provincie Fryslân stelt in haar bestuurlijke reactie dat de *ontwerp Verordening Romte Fryslân 2014* op het punt van de doorwerking van de EHS in bestemmingsplannen is aangescherpt. De provincie vertrouwt erop dat gemeenten de bestemming van gronden die deel uitmaken van de (herijkte) EHS, na verwerving daarvan door een beherende instantie of particulier, zo spoedig mogelijk aanpassen. Bovendien geldt al een planologische basisbescherming voordat gronden zijn aangekocht of als natuurgebied worden beheerd: ontwikkelingen die onomkeerbaar in de weg staan aan realisering van de EHS zijn niet toegestaan.

---

<sup>48</sup> Interview Natuur- en Milieu Federatie Drenthe d.d. 3-11-2015 en BügelHajema d.d.

<sup>49</sup> Interview Natuur- en Milieu Federatie Drenthe d.d. 3-11-2015.

Voor de nieuwe EHS zijn er volgens de provincie voldoende waarborgen voor bescherming. De meeste Friese bestemmingsplannen buitengebied bevatten een wijzigingsbevoegdheid naar een natuurbestemming, zodra gronden voor natuur zijn aangekocht of het gebruik in natuur is gewijzigd. De provincie geeft wel aan dat zij de mogelijkheden tot verbetering van deze werkwijze wil nagaan en wil onderzoeken of het nodig en mogelijk is een termijn te verbinden aan een bestemmingswijziging, als gronden binnen de EHS zijn verworven of ingericht respectievelijk beheerd voor natuur. De provincie heeft aangegeven dit te betrekken bij de behandeling van de *Verordening Romte* in Provinciale Staten rond de zomer van 2014.

Eind 2015 heeft de provincie aangegeven dat gemeenten niet over de Natura2000-status gaan en dat het een vervuiling van de bestemmingsplannen zou zijn om de categorieën EHS en Natura2000 toch op te nemen in bestemmingsplannen. Inmiddels is de EHS in geheel Fryslân begrensd.

De provincie Groningen heeft in haar bestuurlijke reactie aangegeven de snelheid waarmee de EHS-begrenzing in bestemmingsplannen doorwerkt bij het traject van de Omgevingsvisie te betrekken. Daarnaast wil de provincie Groningen zorgen voor meer duidelijkheid over de bekendheid van het beschermingsregime van de Natuurbeschermingswet en gaat zij onderzoeken hoe dat het meest effectief kan. Tot slot geeft zij aan dat zij de informatie op de provinciale website op dit punt zo helder mogelijk zal maken. Eind september 2014 is de EHS/NNN definitief begrensd door vaststelling van een partiële herziening van de Omgevingsverordening.

Opvallend is dat de provincie Groningen inmiddels een inpassingsplan heeft voorbereid met het oog op het provinciale belang 'natuur'. PS hebben op 4 november 2015 het inpassingsplan EHS Westebroek vastgesteld. Het inpassingsplan is opgesteld voor het realiseren van de nieuwe ecologische verbindingzone tussen Midden-Groningen en het Zuidlaardermeer.

De problemen rond de Programmatische Aanpak Stikstof zijn nog niet opgelost. Er is nog altijd veel onrust in de landbouwsector en weinig rechtszekerheid voor ondernemers. LTO noemt als mogelijke oorzaak dat er in Nederland geen grondig onderzoek naar stikstofdepositie en de gevolgen voor gevoelige natuur heeft plaatsgevonden, zoals bijvoorbeeld wel in Duitsland is gebeurd.<sup>50</sup> Dat de drie noordelijke provincies tot 1 juli 2015 elk een eigen normstelling hanteerden voor de toelaatbare depositie van stikstof heeft niet bijgedragen aan de rechtszekerheid.

---

<sup>50</sup> Interview LTO d.d. 27-10-2015. In Duitsland mag er op een hectare kwetsbare natuur 7 mol stikstof per jaar neerdalen. In Nederland liggen de normen tussen de 0 en 3 mol.

# 6

## **Duurzame ontwikkeling van bedrijventerreinen**

---

# Duurzame ontwikkeling van bedrijventerreinen

## 6.1 Kaderstelling door PS

De provincies Drenthe, Fryslân en Drenthe hebben vergelijkbare kaders gesteld in hun bedrijventerreinenbeleid. Zij volgen daarbij twee sporen: het maken van bestuurlijke afspraken (convenanten) in de vorm van bedrijventerreinplannen en het opnemen van bepalingen in de provinciale verordening. De beleidsinzet is om de aanleg van nieuw bedrijventerrein tot een minimum te beperken en bestaand terrein optimaal te benutten (en eventueel her in te richten).

De provincies gaan er vanuit dat gemeenten het initiatief nemen om in intergemeentelijke regio's vraag en aanbod van bedrijventerrein op elkaar af te stemmen. Ook is het aan gemeenten om afspraken te maken over het ontwikkelen van nieuw bedrijventerrein en herstructureringsprojecten tot stand te brengen. De provincies hebben samenwerkingsregio's in het leven geroepen, waarvoor bedrijventerreinplannen zijn opgesteld. De drie provincies hebben aangedrongen op regionale verevening van kosten, risico's en opbrengsten, maar willen dit niet verplicht opleggen. Ook hebben de drie provincies prognoses laten opstellen voor de vraag naar bedrijventerrein. Tot slot hebben zij de *Ladder voor duurzame verstedelijking* voor de uitbreiding van bedrijventerrein opgenomen in de provinciale verordening.

## 6.2 De praktijk

De Noordelijke Rekenkamer heeft in 2009 het rapport *Bedrijventerreinen en duurzaam ruimtegebruik in de provincies Drenthe, Groningen en Fryslân* gepubliceerd.<sup>51</sup> In 2015 heeft de Noordelijke Rekenkamer een terugblikonderzoek uitgevoerd naar de uitvoering van het provinciale bedrijventerreinenbeleid. Het doel van dit onderzoek was om na te gaan of de aanbevelingen van het eerdere onderzoek hadden geleid tot aanpassingen in beleid en uitvoering.<sup>52</sup>

De Rekenkamer concludeert in dat onderzoek dat alleen in de samenwerkingsregio Groningen-Assen resultaat is geboekt. Nieuwe prognoses hebben ertoe geleid dat de samenwerkende partners besloten hebben om een derde van het nog beschikbare aanbod, namelijk 200 hectare, te schrappen en een derde pas te ontwikkelen op langere termijn als er werkelijk koopkrachtige vraag blijkt te zijn.<sup>53</sup>

<sup>51</sup> Noordelijke Rekenkamer. *Bedrijventerreinen en duurzaam ruimtegebruik in de provincies Drenthe, Groningen en Fryslân*. Assen 11 juni 2009.

<sup>52</sup> Noordelijke Rekenkamer. *Terugblik bedrijventerreinen en bodemsanering Fryslân, Drenthe en Groningen*. Assen 11 november 2015.

<sup>53</sup> Regio Groningen-Assen. *Regionaal instemmingsmodel Wonen en Bedrijventerreinen*. Ondertekend door de stuurgroep op 19 oktober 2012.



Ook is een methodiek toegepast die zorgt voor meer marktconforme grondprijzen bij de uitgifte van nieuw bedrijventerrein. De regio's Drentse Zuidas, de regio's in Fryslân en de regio Oost-Groningen hebben echter nog altijd een aanzienlijk overaanbod aan bedrijventerrein. De regio Eemsdelta heeft een klein overschot aan bedrijventerrein. Verder concludeert de Rekenkamer dat na 2011 weliswaar een aantal herstructureringsprojecten tot uitvoering is gekomen, maar dat het tempo waarin op verouderd terrein de ruimtelijke kwaliteit weer op het gewenste niveau wordt gebracht, te wensen over laat. Het beoogde doel, namelijk te waarborgen dat bij bedrijventerrein sprake is van *duurzaam* ruimtegebruik, is niet gerealiseerd.

De Rekenkamer heeft op basis van het terugblikonderzoek aanbevolen om GS een evaluatie te laten uitvoeren van het gevoerde bedrijventerreinbeleid, zodat inzicht wordt verkregen in hoeverre de na 2009 doorgevoerde wijzigingen in de uitvoeringspraktijk effectief zijn geweest, welke problemen er thans nog zijn en welke alternatieve aanpak voor handen is om tot een meer duurzaam resultaat te komen.

## **Conclusies en aanbevelingen**

---

# 7

# Conclusies en aanbevelingen

## 7.1

### Conclusies

#### Instrumenten PS

##### **Benoemen provinciale belangen: scheiding visie en normstelling**

Het uitgangspunt van de Wro om een strikte scheiding aan te brengen tussen visie en normstelling blijkt in de praktijk problematisch. Veel provincies, waaronder de drie noordelijke, vinden het lastig om provinciale belangen die in algemene zin verwijzen naar zorgvuldig ruimtegebruik en behoud van de ruimtelijke kwaliteit te vertalen in harde, juridisch bindende normen. In deze gevallen kiezen provincies ervoor om in de provinciale verordening bepalingen op te nemen die verwijzen naar indicatieve beleidsdocumenten (structuurvisies). Hierdoor treedt een vervaging op tussen visie en normstelling, doordat ook de inhoud van structuurvisies indirect een juridische lading krijgt. Hoewel uit jurisprudentie blijkt dat een dergelijke constructie door de Raad van State op voorhand niet wordt uitgesloten, is het wel van belang dat provincies hun ruimtelijke belangen zo concreet mogelijk beschrijven en bestendig beleid voeren.

##### **Inpassingsplannen**

Tijdens de invoering van de Wro in 2008 bestond bij de drie Noordelijke provincies enige aarzeling om het instrument *inpassingsplan* toe te passen. Dat gold met name voor de provincie Drenthe, maar in mindere mate ook voor de andere twee provincies. De reden hiervan was dat provincies gemeenten geen ruimtelijke ontwikkelingen dwingend willen opleggen. Inmiddels is gebleken dat bij nieuwe ruimtelijke plannen, waarbij sprake is van gemeentegrens-overschrijdend ruimtebeslag, een provinciaal inpassingsplan kan zorgen voor een meer doelmatige uitvoering van de voorgenomen activiteit. Zo hebben de provincies Fryslân en Groningen in de periode 2009–2014 inpassingsplannen vastgesteld voor de verbetering en aanleg van vier provinciale wegen. De provincie Drenthe ziet inmiddels ook de voordelen van dit instrument en is in 2015 gestart om een provinciaal inpassingsplan vast te stellen voor het herinrichten van het natuurgebied Bargerveen, onderdeel van het Natuur Netwerk Nederland.

#### Instrumenten GS

##### **Formeel overleg en zienswijzen**

Na invoering van de Wro in 2008 zijn in de periode 2009–2014 in totaal 2489 ontwerp bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen ter beoordeling voorgelegd aan de drie noordelijke provincies. Dit heeft geleid tot 290 zienswijzen. Gemiddeld genomen komt dit erop neer dat bij 88% van de ruimtelijke plannen de provincies het niet nodig hebben gevonden om de gemeenteraden te corrigeren door een zienswijze in te dienen. Dit is een belangrijke aanwijzing dat provincies

erin slagen om via het formele overleg veel met gemeentebesturen af te stemmen, waardoor het aantal zienswijzen beperkt blijft. Ook informeel overleg (relatie-beheer) speelt een belangrijke rol.

### **Reactieve aanwijzingen en beroep**

In de periode 2009–2014 hebben de Noordelijke provincies in 12 gevallen een zienswijze laten volgen door een reactieve aanwijzing. Dit houdt in dat de provinciebesturen slechts in een enkel geval zich genoodzaakt hebben gevoeld om in te grijpen. Hierbij dient als kanttekening dat de provincie Groningen ook een aantal keren beroep heeft ingesteld tegen een door de gemeenteraad vastgesteld bestemmingsplan en in die zin vaker heeft ingegrepen dan de provincies Drenthe en Fryslân. Dit wijst erop dat de provincies in het algemeen tevreden zijn over de manier waarop gemeenten in hun ruimtelijke plannen rekening houden met de provinciale belangen.

### **Omgevingsvergunningen**

Het verloop van het aantal omgevingsvergunningen dat na de inwerkingtreding van de Wabo in 2010 aan de drie noordelijke provincies is voorgelegd wijst erop dat steeds vaker van dit instrument gebruik wordt gemaakt om lokale afwijkingen van het geldende bestemmingsplan door te voeren. Het lijkt erop dat de omgevingsvergunning daarmee de rol van het vrijstellingsbesluit van de oude WRO (artikel 19 procedure) heeft overgenomen.

## **Praktijk**

### **Inpassing agrarische schaalvergroting**

Schaalvergroting van de landbouw speelde in de beschouwde periode een hoofdrol in de ruimtelijke ordening van de drie Noordelijke provincies. De methoden die ontwikkeld zijn om de inpassing van agrarische schaalvergroting te laten plaatsvinden via 'keukentafelgesprekken' – 'Boerderijen om trots op te zijn' (Drenthe), 'Nije Pleats' (Fryslân), Groninger Verdienmodel (Groningen) – zijn in de drie provincies nog te vrijblijvend.

### **Informatievoorziening aan PS**

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat een gestructureerde terugkoppeling van GS naar PS over het nakomen van gemaakte afspraken in het kader van bedrijventerreinenplannen, woonvisies en methodieken voor een goede landenschappelijke inpassing niet altijd vanzelfsprekend is.

### **Handhaving**

De handhaving van de naleving van afspraken die gemaakt worden in het kader van de agrarische schaalvergroting – bijvoorbeeld over erfbeplanting – laat in de drie provincies te wensen over. De provincies geven aan dat de Omgevingsdienst voor ruimtelijke toezicht in het buitengebied onvoldoende capaciteit heeft.

## Aanbevelingen

### **Benoemen provinciale belangen**

1. Zorg voor een concrete en specifieke formulering van de provinciale ruimtelijke belangen, zodat gemeenten weten wat wel en niet strijdig is met deze belangen. Motiveer in voorkomende gevallen waarom het doelmatiger en doeltreffender is om een ruimtelijk belang op provinciaal niveau te behartigen.

#### *Toelichting*

Uit onderzoek en uitspraken van de Raad van State blijkt dat provinciale belangen soms vaag zijn geformuleerd, waardoor de interpretatieruimte voor gemeenten groot is. Daarnaast brengen gemeenten naar voren dat provincies af en toe te ver gaan met het benoemen van provinciale belangen. Dit zijn redenen geweest om in het kader van de invoering van de *Omgevingswet* te benadrukken dat de zorg voor een goede inrichting van het fysieke domein in de eerste plaats bij de gemeente ligt en dat de provincie niet kan volstaan met een verwijzing naar 'provinciale belangen', maar moet motiveren waarom het doelmatiger en doeltreffender is om bepaalde ruimtelijke belangen op provinciaal niveau te behartigen.

### **Toepassen instrument 'inpassingplan'**

2. Overweeg bij nieuwe ruimtelijke plannen waarbij sprake is van gemeentegrensoverschrijdend ruimtebeslag altijd of een provinciaal inpassingsplan kan zorgen voor een doelmatige uitvoering van de voorgenomen activiteit.

#### *Toelichting*

Provincies stonden in het begin aarzelend tegenover het toepassen van het instrument inpassingsplan, omdat ze gemeenten geen ruimtelijke ontwikkelingen dwingend wilden opleggen. Inmiddels is gebleken dat een inpassingsplan praktische voordelen kan hebben in de uitvoering, bijvoorbeeld bij de aanleg van nieuwe provinciale infrastructuur en de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland.

### **Terugkoppeling inzet bestuurlijke instrumenten**

3. Let erop dat wanneer de doorwerking van provinciale belangen is geregeld via bestuurlijke overeenkomsten een goede terugkoppeling plaatsvindt over de resultaten van deze overeenkomsten.

#### *Toelichting*

Naast de provinciale verordening maken GS afspraken met gemeenten om provinciale belangen te borgen. Het betreft hier bijvoorbeeld bedrijventerreinplannen, woonvisies en het toepassen van methodieken om voor een goede landschappelijke inpassing te zorgen. Ook in deze gevallen is het van groot belang dat op gezette tijden wordt stilgestaan in hoeverre gemaakte afspraken zijn nagekomen en dat een terugkoppeling naar PS plaatsvindt.

### **Toezicht en handhaving buitengebied**

4. Voer overleg met gemeenten over het toezicht op de naleving van hetgeen is opgenomen in ruimtelijke plannen voor het buitengebied en maak concrete afspraken over de inzet op dit terrein.

#### *Toelichting*

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat er bijvoorbeeld nauwelijks toezicht is op het uitvoeren van landschappelijke inpassingsplannen die betrekking

hebben op agrarische bebouwing. Officieel is dit een taak van gemeenten, maar mede door transitieperikelen bij het instellen van omgevingsdiensten is het toezicht in het buitengebied in het gedrang gekomen. In het kader van bestuurlijk toezicht heeft de provincie de taak erop toe te zien dat gemeenten hun toezicht en handhaving zorgvuldig uitvoeren.

### ***Koppeling ruimtelijke ordening en milieu***

5. Onderzoek standaard in hoeverre het mogelijk maken van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen zich verhoudt tot het behalen van milieudoelen.

### ***Toelichting***

Het is bekend dat schaalvergroting van de agrarische sector niet alleen gevolgen kan hebben voor de ruimtelijke kwaliteit, maar dat hierdoor ook milieudoelen in gevaar kunnen komen. Een belangrijk voorbeeld is de uitstoot van stikstof, waardoor natuurdoelen in stikstofgevoelige Natura2000-gebieden niet worden gehaald. Een doel van de nieuwe Omgevingswet is om ruimtelijke ontwikkelingen en behalen van milieudoelen beter te integreren. Om hiervoor te zorgen is het belang na te gaan wat het mogelijk maken van nieuwe, voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen betekent voor het behalen van milieudoelen.

# 8

## Bestuurlijke reacties

---

# Bestuurlijke reacties

## 8.1

### Bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten van Drenthe

Op 25 februari ontvingen wij uw rapport *Provinciaal ruimtelijk beleid: instrumenten en doorwerking*. Met deze brief geven wij onze bestuurlijke reactie op de conclusies en aanbevelingen die u in uw rapport hebt opgenomen. Al eerder is ambtelijk gereageerd op de bevindingen.

Uw rapportage bouwt voort op de eerdere rekenkamerrapporten: *Decentralisatie natuurbeleid: Noordelijke provincies aan zet* (2014), *Bedrijventerreinen en duurzaam ruimtegebruik* (2009) en het *Terugblikonderzoek Bedrijventerreinen en bodemsanering* (2015). De bestuurlijke discussie over deze rapporten is reeds in Provinciale Staten (PS) gevoerd en afgerond. Door dezelfde inhoud nu wederom te presenteren lijkt het dat u het wenselijk acht deze discussie opnieuw met ons te voeren. Wat ons betreft is dit laatste een herhaling van zetten.

#### Algemeen

Het ontwikkelen van een bruisend Drenthe, passend bij de kernkwaliteiten die de provincie rijk is, vormt het hart van ons beleid. We willen ontwikkelen met oog voor de ruimtelijke kwaliteit. Onze sturingsfilosofie gaat uit van onderling vertrouwen en overleg, in de overtuiging dat deze vorm van sturing in Drenthe passend en effectief is. Uw constatering dat wij in 96% van de voorgelegde plannen tevreden zijn over de vertaling van provinciale plannen in gemeentelijke plannen beschouwen wij dan ook als een ondersteuning van onze sturingsfilosofie.

Wij benoemen zes verschillende kernkwaliteiten van provinciaal belang die de ruimtelijke kwaliteit inhoud geven. Het gaat om landschap, cultuurhistorie, aardkundige waarden, archeologie, rust en natuur. Zorgvuldig ruimtegebruik, milieu en leefomgevingskwaliteit vormen de andere aspecten van ruimtelijke kwaliteit. Daarnaast hanteren we de kernwaarde bedrijvigheid in de wegging om planologische ruimte te geven aan nieuwe ontwikkelingen. Deze kernwaarde heeft met het nieuwe collegeprogramma en de vertaling daarvan in de Provinciale Omgevingsverordening 2015 (POV) een steviger rol gekregen in de belangenafweging ten opzichte van de in de verordening benoemde kernkwaliteiten.

#### Uw conclusies

In onze reactie op uw conclusies in hoofdstuk 7, paragraaf 1 volgen wij uw rubricering.

#### INSTRUMENTEN PS

Wij delen uw conclusie dat het van belang is dat provincies hun ruimtelijke belangen zo concreet mogelijk beschrijven en bestendig beleid voeren. Anderzijds past het in onze sturingsfilosofie dat we dit beleid niet dichttimmeren met regelgeving. We streven naar een goede balans tussen het kunnen leveren van rechtszekerheid en maatwerk.



Uw constatering is juist dat wij als provincie niet kiezen voor een inpassingsplan als eerste optie om tot resultaat te komen. In onze sturingsfilosofie kijken we eerst naar de mogelijkheden van het juridisch instrumentarium van gemeenten voor de realisatie van de provinciale belangen.

#### **INSTRUMENTEN GS**

Wij bevestigen uw constatering dat wij tevreden zijn over de manier waarop gemeenten in hun ruimtelijke plannen rekening houden met de provinciale belangen en dat wij erin slagen om via het (in)formele overleg effectief met gemeentebesturen af te stemmen, waardoor het aantal zienswijzen beperkt blijft en wij een zienswijze slechts in twee gevallen hebben laten volgen door een reactieve aanwijzing.

#### **PRAKTIJK**

Met u zijn wij van mening dat een goede informatievoorziening aan PS een vanzelfsprekendheid is. Bij onze reactie op uw aanbevelingen gaan we hier nader op in. Uw conclusie onder het onderwerp Handhaving kunnen we voor Drenthe niet plaatsen. Bij ons is geen signaal bekend dat de regionale uitvoeringsdienst (RUD) in Drenthe onvoldoende capaciteit heeft voor toezicht op het buitengebied. Als wij deze vraag hebben kunnen wij deze als opdrachtgever toevoegen aan het operationele plan van de RUD. Deze wordt elk jaar in overleg samengesteld.

#### **Uw aanbevelingen**

In onze reactie op uw aanbevelingen in hoofdstuk 7, paragraaf 2 volgen wij uw rubricering.

#### **BENOEMEN VAN PROVINCIALE BELANGEN**

Wij streven naar een robuuste ontwikkeling van onze ruimtelijke dragers: de sociaal economische structuur, het landbouwsysteem, het watersysteem en het natuursysteem. Een systeem is robuust als het weinig gevoelig is voor verstoringen als gevolg van nieuwe ontwikkelingen. Waar geen dominant systeem aanwijsbaar is, spreken we over 'multifunctionele gebieden'. Op de robuuste systemen is thematisch beleid van toepassing. Nieuwe ontwikkelingen moeten bijdragen aan de robuustheid van benoemde systemen, passen binnen het thematische beleid en worden ingepast met ruimtelijke kwaliteit.

Wij beseffen dat de normstelling in onze POV in sommige gevallen meer 'open', abstract en beleidsmatig geformuleerd is. Dit omdat de praktijk van ruimtelijke ontwikkeling om maatwerk vraagt en het daarom in onze visie nodig is om het beschikbare instrumentarium zo flexibel mogelijk in te zetten.

Dit laat onverlet dat we bij een volgende actualisatie van een Omgevingsvisie en POV zullen onderzoeken of we onze belangen, conform uw aanbeveling, binnen de gewenste flexibiliteit, concreter kunnen omschrijven.

#### **TOEPASSING INSTRUMENT INPASSINGSPLAN**

Het provinciale inpassingsplan is één van de juridische instrumenten van de Wro (Wet ruimtelijke ordening). Dit instrument is niet meer of minder belangrijk dan de overige beschikbare instrumenten uit de Wro. Bij voorkomende gemeente grensoverschrijdende ruimtelijke ontwikkeling, wegen wij of een provinciaal inpassingsplan een geschikt instrument is. Dit uiteraard in goed overleg met de betreffende gemeenten. Wij onderschrijven daarmee uw aanbeveling.

#### **TERUGKOPPELING INZET BESTUURLIJKE INSTRUMENTEN**

Wij onderschrijven uw aanbeveling dat wanneer de doorwerking van provinciale belangen is geregeld in een bestuurlijke overeenkomst, een goede monitoring en terugkoppeling plaats moet vinden. Wij zijn van mening dat Provinciale Staten in Drenthe tijdig en adequaat geïnformeerd worden over de bestuurlijke overeenkomsten in het ruimtelijk domein.

#### **TOEZICHT EN HANDHAVING BUITENGEBIED**

U adviseert om met gemeenten in gesprek te gaan over het toezicht op de naleving van ruimtelijke plannen voor het buitengebied. Wij geven hieraan invulling via het relatiebeheer, eventueel gevolgd door bestuurlijk overleg.

Indien nodig zullen wij overwegen het instrument handhaving in te zetten via de RUD. Wij zijn ook in afwachting van een door het bestuur van de RUD uit te voeren tussenevaluatie naar de taakuitoefening van de RUD (zomer 2016).

#### **KOPPELING RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEU**

Het mogelijk maken van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in relatie tot het behalen van de milieudoelen is naar onze mening al grotendeels verankerd in bestaande wetgeving en onze POV. Bij de beoordeling van de uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan wordt deze getoetst aan de eisen van de Natuurbeschermingswet 1998. In deze wet is de PAS opgenomen.

Daarnaast is natuur een van de kernkwaliteiten uit de POV en wordt deze als zodanig (evenals de andere kernkwaliteiten en de kernwaarde bedrijvigheid) gewogen in de belangenafweging voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Mogelijke negatieve milieueffecten worden meegenomen en meegewogen in deze afweging. Wanneer de nieuwe Omgevingswet hiertoe aanleiding geeft passen wij de omgevingsvisie en verordening hierop aan.

## 8.2

### Bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten van Fryslân

Bij brief van 25 februari 2016 stelt u ons in de gelegenheid schriftelijk te reageren op de conclusies en aanbevelingen. Daarvan maken wij graag gebruik.

In zijn algemeenheid herkennen wij ons in de rapportage en in de conclusies en aanbevelingen. Wij plaatsen enkele kanttekeningen en staan meer uitgebreid stil bij aanbeveling 4.

#### AANBEVELING 1: HET BENOEMEN VAN PROVINCIALE BELANGEN

In de *Verordening Romte* is op onderdelen bewust gekozen voor kwalitatieve normen en voor bepalingen die een relatie leggen met bestuurlijke afspraken over wonen en werken. Dit om het ruimtelijke beleid flexibel te houden en ruimte te bieden voor gemeentelijk maatwerk. U signaleert terecht dat jurisprudentie ruimte biedt voor die benadering.

Het goed motiveren van het ‘provinciaal belang’ is ook nu al een vereiste vanuit de Wet ruimtelijke ordening.

Wij menen dat in de praktijk bij het opstellen van de *Verordening Romte 2011* en *2014* al overeenkomstig beide elementen van deze aanbeveling is gehandeld.

#### AANBEVELING 2: TOEPASSEN INSTRUMENT ‘INPASSINGSPLAN’.

Wij passen dit instrument in de praktijk al toe, zoals ten behoeve van de aanleg van de Centrale As, de N381 en de Vismigratierivier, waarvoor in goed overleg met de betrokken gemeenten provinciale inpassingsplannen zijn opgesteld.

#### AANBEVELING 3: TERUGKOPPELING INZET BESTUURLIJKE INSTRUMENTEN

Provinciale Staten zijn in de afgelopen jaren diverse keren geïnformeerd over afspraken met gemeenten met betrekking tot kantoren, bedrijventerreinen en woningbouw en over de werkwijze Nije Pleats, overeenkomstig de aanbeveling.

#### AANBEVELING 4: TOEZICHT EN HANDHAVING BUITENGEBIED

U doet de aanbeveling om overleg te voeren met gemeenten over het toezicht op de naleving van hetgeen is opgenomen in ruimtelijke plannen voor het buitengebied en concrete afspraken te maken over de inzet op dit terrein. De aanbeveling is gebaseerd op onderzoek naar de landschappelijke inpassing bij agrarische schaalvergroting, maar is veel breder geformuleerd, gericht op algeheel toezicht op en handhaving van bebouwing en gebruik in het bestemmingsplan Buitengebied. U merkt op dat dit officieel een taak van gemeenten (en FUMO) is maar dat de provincie in het kader van bestuurlijk toezicht de taak heeft erop toe te zien dat gemeenten hun toezicht en handhaving zorgvuldig uitvoeren.

Wij plaatsen enkele kanttekeningen:

- Voor Fryslân zijn uw conclusies inzake landschappelijke inpassing gebaseerd op de ‘Quick Scan Nije Pleats’ uit 2013. Die was gericht op de toepassing van de Nije Pleats zoals die methode aan gemeenten wordt aangeboden door Hûs en Hiem. U vermeldt dat veel gemeenten de landschappelijke inpassing volgens de methodiek Nije Pleats in eigen beheer doen. U merkt dat aan als ‘vrijblijvend’, maar merkt ook op dat Provinciale Staten bij vaststelling van de *Verordening Romte 2014*, die ruimte voor een eigen uitvoering van de methode

- Nije Pleats aan gemeenten hebben gelaten.
- U constateert dat er weliswaar sprake is van juridische borging en toezicht van de provincie(s) op bestemmingsplannen en vergunningen, maar de vraag is of die vergunningen in de praktijk worden gehandhaafd. De veronderstelling dat uitvoering van de landschappelijke inpassing achterwege blijft is gestoeld op enkele interviews uit 2013, maar is toen en nadien in Fryslân in het veld nooit systematisch gecheckt. Wij denken dat het gewenst is om alsnog de uitvoeringspraktijk van de laatste jaren te onderzoeken
  - De aanbeveling is veel breder dan alleen gericht op de landschappelijke inpassing. Uit uw onderzoek komen echter geen andere gegevens over een eventueel gebrek aan handhaving en toezicht in het buitengebied naar voren.
  - Uw aanbeveling komt er op neer dat wij voor de doorwerking van (provinciaal) beleid gebruik zouden maken van een andere provinciale wettelijke taak: toezicht op gemeentelijke handhaving in het kader van Interbestuurlijk toezicht. Wij merken op dat IBT niet specifiek is gericht op het bewaken van provinciaal beleid maar op de uitvoering door de gemeenten van hun wettelijke taken. Voor IBT hebben wij een beleidskader en uitvoeringsprogramma vastgesteld, met als uitgangspunten: ‘terughoudendheid’, ‘horizontale verantwoording B&W-Raad’ en ‘risicogericht’. Binnen dat kader is het toezicht op handhaving van bestemmingsplannen c.a. gericht op de vraag of gemeenten een eigen beleidskader voor handhaving hebben, alsmede een jaarprogramma en jaarverslag, opdat de gemeenteraad daarop kan controleren en eigen prioriteiten kan stellen.
  - Op grond van het voorgaande vinden wij het relevant om samen met gemeenten een (nieuwe) evaluatie te doen van de werkwijze Nije Pleats en de daadwerkelijke realisatie van landschappelijke inpassing. Wij zien nu geen aanleiding om tot specifiek interbestuurlijk toezicht over te gaan met betrekking tot gemeentelijk toezicht op en handhaving van alle activiteiten in het buitengebied.

#### **AANBEVELING 5: KOPPELING RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEU**

De strekking van de aanbeveling kunnen wij op zichzelf onderschrijven, onder de constatering dat huidige wetgeving (MER-plicht) en toekomstige wetgeving al tot de plicht leiden om ruimtelijke en milieudoelen af te wegen en te integreren. In de op te stellen provinciale Omgevingsvisie zal dat vorm en inhoud krijgen.

Verder spreken wij onze waardering uit voor de goede samenwerking tussen uw medewerkers en de provinciale dienst.

## 8.3

### Bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten van Groningen

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van de uitkomst van uw onderzoek naar de wijze waarop de colleges van gedeputeerde staten van de provincies Drenthe, Friesland en Groningen gebruik hebben gemaakt van de instrumenten waarmee kan worden bewerkstelligd dat provinciale ruimtelijke belangen correct doorwerken in bestemmingsplannen en andere ruimtelijke besluiten van gemeenten.

Graag maken wij graag gebruik van de door u – in het kader van bestuurlijke hoor en wederhoor – geboden gelegenheid om schriftelijk te reageren op uw conclusies en aanbevelingen die de provincie Groningen regarderen.

#### Algemeen

Wij spreken allereerst onze waardering uit voor de uitvoerige en inzichtelijke informatie die aan uw rapport ten grondslag ligt. Ook de wijze waarop het onderzoek met betrokkenheid van medewerkers van de provincies(s) tot stand is gekomen wordt door ons gewaardeerd.

In zijn algemeenheid herkennen wij ons in uw conclusies en aanbevelingen. Bij een aantal daarvan brengen wij nuances aan.

#### T.a.v. uw conclusies

##### HET BENOEMEN VAN PROVINCIALE BELANGEN/SCHEIDING VISIE EN NORMSTELLING

Bij het stellen van regels moet niet alleen sprake zijn van een provinciaal belang maar moet bovendien worden gemotiveerd dat het stellen van regels noodzakelijk is. Dat betekent dat provinciale regels naar hun inhoud niet verder mogen gaan dan wat een doelmatige en doeltreffende behartiging van het betrokken provinciaal belang vergt. Zo kan het noodzakelijk zijn dat regels dwingend en uitputtend (ver- en geboden) worden geformuleerd, maar kunnen ook beperkte of ruime mogelijkheden worden geboden voor het maken van een afweging door de gemeente. Op deze wijze kan bij het stellen van regels een optimale balans worden aangebracht tussen bescherming van het provinciaal belang en bestuurlijke afwegingsruimte voor gemeenten.

Zo is in de geldende Omgevingsverordening bepaald dat een bestemmingsplan kan voorzien in de bouw van nieuwe woningen voor zover deze naar aard, locatie en aantal in overeenstemming zijn met een gemeentelijke woonvisie die regionaal is afgestemd. Daarmee wordt enerzijds het provinciale belang gediend dat gemeenten elkaar niet beconcurreren met een overaanbod van woningbouwlocaties en wordt anderzijds beleidsruimte aan gemeenten geboden om in regionaal verband woningbouwbeleid vast te stellen. In de bestuurlijke uitvoeringspraktijk is niet gebleken dat deze wijze van juridische normstelling bij de doorwerking in bestemmingsplannen tot problemen leidt. Ook in uw rapport hebben wij daarvoor geen aanknopingspunten gevonden.

##### HET INFORMEREN VAN PS OVER HET NAKOMEN VAN BESTUURLIJKE AFSPRAKEN (OVEREENKOMSTEN)

Bestuurlijke afspraken kunnen een nuttig instrument zijn om het te voeren beleid, de inhoud of toepassing van wettelijke bevoegdheden of de uitoefening van taken met gemeenten af te stemmen.

In de provincie Groningen zijn bestuursovereenkomsten met gemeenten in het kader van de ruimtelijke ordening uitsluitend gesloten in aanvulling op instructieregels over agrarische nieuwvestiging en -schaalvergroting en de opslag van veevoer en mest buiten agrarische bouwpercelen. Het gaat daarbij concreet om (proces)afspraken over de toepassing van de 'bouwblok-op-maat-methode' en de regeling daarvan in het bestemmingsplan. Modellen van deze bestuursovereenkomsten zijn bij de vaststelling van de herziening van de Omgevingsverordening op 20 maart 2013 ter kennis van PS gebracht.

Onder de nieuwe Omgevingsverordening zal geen gebruik meer worden gemaakt van het instrument bestuursovereenkomst.

#### **INPASSING AGRARISCHE SCHAALVERGROTING/TOEZICHT OP UITVOERING ERFBEPLANTINGSPANNEN**

Een tijdige en adequate uitvoering van erfbeplantingsplannen is in het belang van de belevingswaarde van het landschap.

Op grond van de Wro en de Wabo hebben burgemeester en wethouders de taak om toezicht uit te oefenen op de naleving van bestemmingsplannen en andere ruimtelijke besluiten.

In het kader van de evaluatie van de 'bouwblok-op maat- methode' bij agrarische schaalvergroting heeft de daartoe ingestelde Visitatiecommissie vijftien agrarische bedrijven onderzocht. Daaruit is gebleken dat bij twee derde van deze bedrijven het erfbeplantingsplan, zoals afgesproken aan de keukentafel, gedeeltelijk of geheel niet is gerealiseerd. De commissie heeft daarom geadviseerd dat de gemeentelijke handhaving sterk moet worden verbeterd.

Naar aanleiding daarvan zijn wij met de gemeenten in overleg getreden om te komen tot een verbetering van het toezicht op de uitvoering van erfinrichtingsplannen.

Dit overleg heeft geleid tot de bestuurlijke afspraak dat de uitvoering van erfinrichtingsplannen prioriteit krijgt in het gemeentelijke handhavingsbeleid en het daarbij behorende jaarlijkse uitvoeringsprogramma.

#### **T.a.v. uw aanbevelingen**

##### **BENOEMEN PROVINCIALE BELANGEN**

Wij nemen uw aanbevelingen ter harte.

Met u zijn wij namelijk van mening dat provinciale ruimtelijke belangen alleen goed naar het gemeentelijke bestuursniveau kunnen doorwerken, indien daartoe duidelijke en ondubbelzinnig instructieregels zijn gesteld. Dit vergt een grote mate van concreetheid in de formulering van deze regels.

Dat neemt niet weg dat instructieregels niet verder mogen gaan dan wat een doeltreffende borging van het te behartigen provinciaal belang vergt. In verband daarmee kan het noodzakelijk zijn om in een instructieregel meer of minder ruimte te bieden voor flexibiliteit ofwel afwegingsruimte voor de gemeente. De keerzijde van grote flexibiliteit is echter onduidelijkheid. Wij zijn ons er van bewust er een dunne scheidslijn is tussen het bieden van meer bestuurlijke afwegingsruimte aan de ene kant, en het bieden van rechtszekerheid aan de andere kant. Het vinden van de juiste balans is maatwerk.

Wij onderschrijven voorts uw opvatting dat een heldere verdeling van de verantwoordelijkheid voor een goede ruimtelijke ordening tussen de gemeenten en de provincie van belang is. De provincie heeft een belangrijke verantwoordelijkheid voor de bescherming en verbetering van (de kwaliteit van) de fysieke leefomgeving. Deze verantwoordelijkheid vraagt om samenwerking met andere bestuursorganen, waaronder de gemeenten. PS respecteren daarbij de afspraak uit het Bestuursakkoord Implementatie Omgevingswet: “Het provinciaal belang, vastgesteld door PS, moet wel altijd kenbaar zijn én gemotiveerd worden. Uit de motivering moet duidelijk worden dat het provinciaal belang niet doelmatig en doeltreffend door het gemeentelijk bevoegd gezag kan worden behartigd. Provincies zullen hier terughoudend mee om gaan.” Deze afspraak bevestigt de intentie van de wetgever dat provincies terughoudend zijn met de inzet van hun bevoegdheden (subsidiariteit) en de inzet niet verder strekt dan noodzakelijk is om het beoogde doel te bereiken (proportionaliteit).

In lijn daarmee worden de door PS vastgestelde provinciale belangen in de nieuwe Omgevingsvisie aangeduid en wordt beschreven of en, zo ja, waarom het noodzakelijk is dat de borging van deze belangen het rechtvaardigt dat de gemeentelijke beleidsruimte door middel van het stellen van instructieregels over de inhoud van bestemmingsplannen wordt beperkt of ingekaderd.

#### **TERUGKOPPELING INZET BESTUURLIJKE INSTRUMENTEN**

Zoals wij hiervoor al hebben aangegeven zal onder de nieuwe Omgevingsverordening geen gebruik meer worden gemaakt van het instrument bestuursovereenkomst.

#### **TOEZICHT EN HANDHAVING BUITENGEBIED**

Zoals wij hiervoor al hebben vermeld, hebben wij naar aanleiding van de evaluatie van de ‘bouwblok-op maat-methode’ met de gemeenten afspraken gemaakt over verbetering van het toezicht op de uitvoering van erfbeplantingsplannen.

#### **KOPPELING RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEU**

Op grond van huidige Wro en de nieuwe Omgevingswet geldt een planmerplicht voor een ruimtelijke structuurvisie respectievelijk omgevingsvisie die kaderstellend is voor ontwikkelingen die merplichtig of merbeoordelingsplichtig zijn. Ook is een plan-mer aan de orde als in een visie ontwikkelingen zijn voorzien waarvoor een ‘passende beoordeling’ gemaakt moet worden voor Natura 2000-gebieden.

Ter voldoening aan deze verplichting is in het kader van de nieuwe provinciale Omgevingsvisie (globaal) onderzoek gedaan naar bijvoorbeeld de mogelijk nadelige effecten van agrarische schaalvergroting op het milieu in het algemeen en stikstofgevoelige Natura2000-gebieden in het bijzonder.

De volledige integrale belangenafweging bij agrarische schaalvergroting vindt uiteindelijk plaats in het bestemmingsplan en, onder de nieuwe Omgevingswet, in het omgevingsplan. Afhankelijk van de situatie kunnen daarbij onder meer milieu- en natuurbelangen een rol spelen. De toelichting op een bestemmingsplan of een omgevingsplan zal een verantwoording moeten bevatten van de uitkomst van de verrichte onderzoeken en de daarop gebaseerde belangenafweging.

# Literatuurlijst

---



# Literatuurlijst

## Algemeen

Buitelaar, E., A. Bregman, P. van Ree en F. de Zeeuw, *Ervaringen met de doorwerking van provinciaal beleid onder de Wro*, Amsterdam School of Real Estate, Paper 2014–09, oktober 2014.

Eerste Kamer, *Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)*, Memorie van Antwoord, Vergaderjaar 2015–2016, 33 962, E, 17 december 2015.

Kegge, R., *Interbestuurlijk toezicht in de ruimtelijke ordening (Een juridisch onderzoek naar het nut en de noodzaak van de reactieve aanwijzing als toezichtinstrument in de ruimtelijke ordening)*, Stichting Instituut voor Bouwrecht, Proefschrift, Utrecht, 13 november 2015.

Korsse, D., *Ruimtelijke ordening op niveau (Een juridisch onderzoek naar provinciale en nationale instructieregels op grond van hoofdstuk 4 van de Wro)*, Stichting Instituut voor Bouwrecht, Proefschrift, Den Haag, 2014.

Planbureau voor de Leefomgeving, *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening, eerste resultaten*, Den Haag 2010.

Planbureau voor de Leefomgeving, *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening, tweede rapportage*, Den Haag 2012.

Tweede Kamer, *Beantwoording van vragen, gesteld op 1 juni 2015 tijdens het wetgevingsoverleg over het voorstel voor de Omgevingswet*, Kamerstukken II 2014/15, 33 692, nr. 18.

VROM-Inspectie, *Wettelijk vooroverleg bij ruimtelijke plannen*, Ex-durante onderzoek Wet ruimtelijke ordening, Publicatienummer VI–2011–100, 31 mei 2011.

## Noordelijke Rekenkamer

Noordelijke Rekenkamer, *Bedrijventerreinen en duurzaam ruimtegebruik (Drenthe, Fryslân en Groningen)*, Assen 11 juni 2009.

Noordelijke Rekenkamer, *Decentralisatie natuurbeleid: Noordelijke provincies aan zet (provincies Drenthe, Fryslân en Groningen)*, Assen 24 maart 2014.

Noordelijke Rekenkamer, *Terugblik bedrijventerreinen en bodemsanering (Fryslân, Drenthe en Groningen)*, Assen 11 november 2015.

## Provincie Drenthe

Provincie Drenthe, *Omgevingsvisie Drenthe 2010*, vastgesteld door PS op 2 juni 2010.

Provincie Drenthe, *Geactualiseerde Omgevingsvisie Drenthe 2014*, vastgesteld door PS op 2 juli 2014.

Provincie Drenthe, *Provinciale Omgevingsverordening Drenthe*, geconsolideerde versie 1 oktober 2014.

## Provincie Fryslân

Provincie Fryslân, *Streekplan Fryslân 2007 (Om de kwaliteit fan de Romte)*, vastgesteld door PS op 13 december 2006.

Provincie Fryslân, *Notitie invoering nieuwe Wet ruimtelijke ordening*, vastgesteld door PS op 26 juni 2008.

Provincie Fryslân, *Tussentijdse Evaluatie Streekplan Fryslân*, Leeuwarden 23 januari 2013.

Provincie Fryslân, *Structuurvisie 2014: Grutsk op 'e Romte*, Leeuwarden, maart 2014.

Provincie Fryslân, *Verordening Romte Fryslân*, geconsolideerde versie 25 juni 2014.

Hûs en Hiem & Nije Pleats, *QuickScan Nije Pleats rapportage*, Leeuwarden april 2013

## Provincie Groningen

Provincie Groningen, *Provinciaal Omgevingsplan 2009–2013*, vastgesteld door PS op 17 juni 2009.

Visitatiecommissie, *Evaluatierapport Maatwerkbenadering; Onderzoek naar de kwaliteit van gerealiseerde schaalvergroting*, 23 juni 2014

*De ontwikkeling van het Groninger Verdienmodel*, vastgesteld door GS op 1 juli 2014

Provincie Groningen, *Omgevingsverordening Groningen*, geconsolideerde versie 1 oktober 2014.

Provincie Groningen, *De ontwikkeling van het Groninger Verdienmodel*, vastgesteld door GS op 1 juli 2014.

Provincie Groningen, *Ontwerp Omgevingsvisie*, 10 maart 2015.

#### **GEÏNTERVIEWDE PERSONEN**

- Mw. J. van den Berg (Natuur- en Milieufederatie Drenthe)
- Dhr. P. Bügel (BügelHajema)
- Dhr. E. Buitelaar (Planbureau voor de Leefomgeving, Amsterdam School of Real Estate)
- Dhr. A. van Dijk (Provincie Fryslân)
- Dhr. S. Douma (Provincie Fryslân)
- Mw. H. Kerperien (BügelHajema)
- Dhr. A.J. Meeuwissen (BügelHajema)
- Mw. A. Oldenhuis (Provincie Drenthe)
- Dhr. P. de Plaa (Provincie Groningen)
- Mw. J. Tolsma (Provincie Drenthe)
- Dhr. A. de Vries (Friese Milieu Federatie)
- Dhr. E. de Waal (Natuur- en Milieufederatie Groningen)
- Dhr. T. Wahle (LTO Noord)





## **colofon**

### **ONTWERP**

Studio Peter Musschenga - [www.pjot.nl](http://www.pjot.nl)

### **DRUK**

Multa, Assen

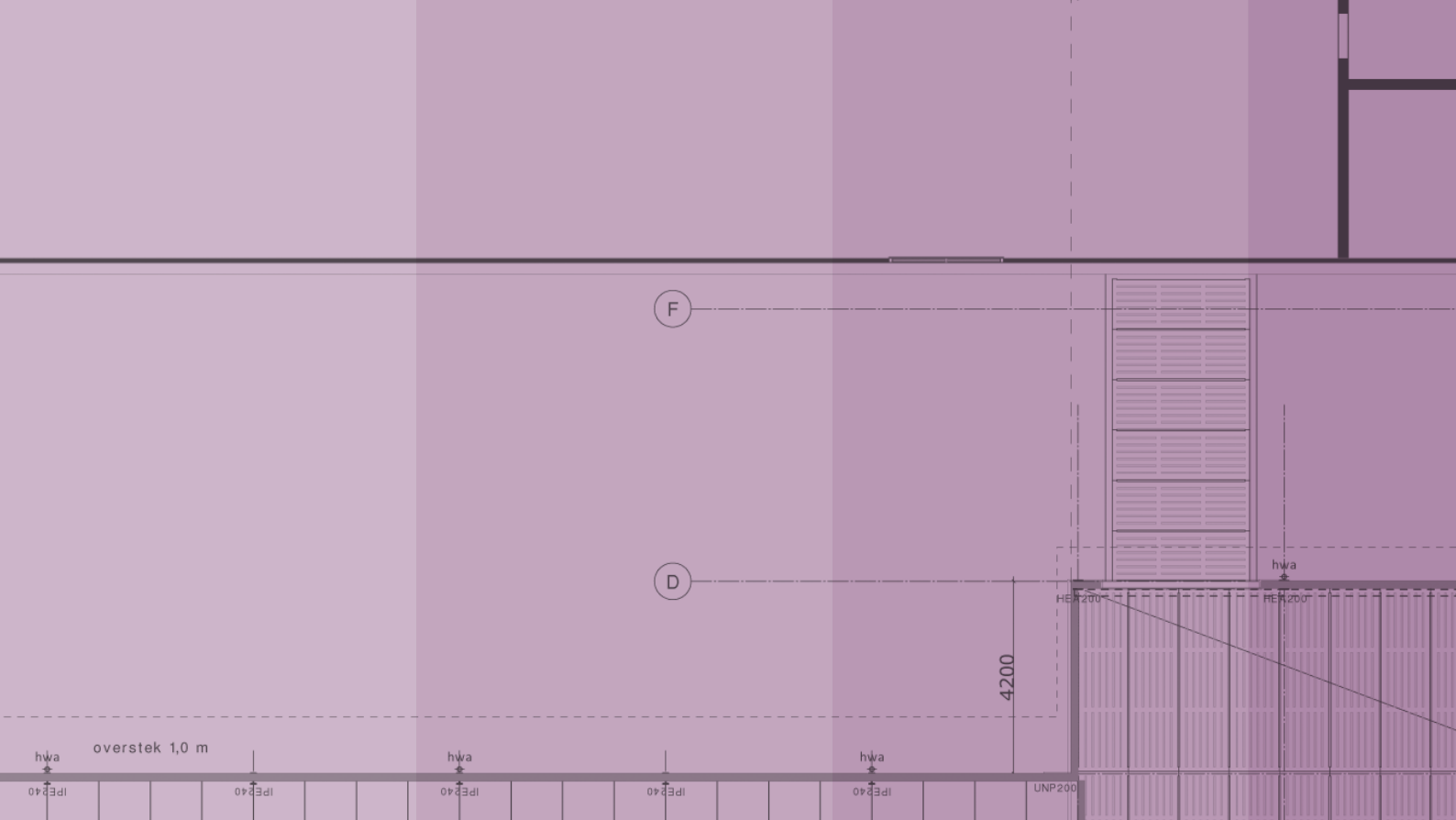
### **FOTOVERANTWOORDING**

Kop-, hals- rompboerderij: Brimz (CC BY-SA)

Model melkveestal: architectuurstudio SKETS

Bouwtekening: Bouwbureau Wedekind







**Noordelijke  
Rekenkamer**

**DIT ONDERZOEK IS UITGEVOERD DOOR**  
 Haedewych van Kampen  
 Jappie van den Bergs

ASSEN 11 APRIL 2015

