

Friso de Zeeuw\*

# De verhouding van gemeenten en provincies in het ruimtelijk beleid onder spanning



**Het provinciaal interventie-instrumentarium in de Omgevingswet zal er in de praktijk toe leiden dat de samenwerking tussen gemeenten en provincies intensifieert omdat provincies mogelijk actiever worden. In de wettelijke bevoegdheden van de provincies jegens het gemeentelijk ruimtelijk beleid zal naar verwachting weinig veranderen, al wijzigt de terminologie. De vernieuwing ligt met name in de toepassing van de wet en in de omgangsvormen tussen (samenwerkende) gemeenten en provincies.**

## 1. Omgevingswet en toenemende drukte op het speelveld

Op het publieke speelveld van het ruimtelijk beleid acteren zowel gemeenten als de provincies. Vaak verloopt beleidsafstemming zonder bijzondere strubbelingen. Omdat de domeinen niet precies zijn afgebakend, staan de onderlinge verhouding en de zeggenschapsvraag toch onder spanning. De controverse tussen de Gemeente Amsterdam en de Provincie Noord-Holland over de plaatsing van windmolens is een recent voorbeeld.

Het discours over het passende wettelijk kader leefde met de totstandkoming van de Omgevingswet<sup>1</sup> weer op. In het kader van deze mega-operatie gaat ook de Wet ruimtelijke ordening (Wro) op de schop waarin de verhouding gemeente-provincie nu is geregeld.

Er is een tweede aanleiding om aan de wisselwerking tussen provinciaal en gemeentelijk ruimtelijk beleid aandacht te schenken. Provincies acteren de afgelopen jaren op relatief nieuwe thema's, zoals de transitie van de landbouw, de sanering van de intensieve veehouderij en de plaatsing van windmolens. Denk ook aan de planning van nieuwe woningen, retail en kantoren, bijvoorbeeld in relatie tot leegstand, overmatige plancapaciteit en toepassing van de ladder van de duurzame verstedelijking. Dit zijn kwesties die vaak de schaal van een enkele gemeente overstijgen.<sup>2</sup> De wisselwerking in het ruimtelijk beleid tussen provincies en gemeenten wordt intensiever en frequenter, hetgeen ze vaker met elkaar in aanraking zal brengen.

## 2. Onderzoek- en adviestraject

Tegen deze achtergrond en met de komst van de nieuwe Omgevingswet als directe aanleiding, hebben de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) in 2014 onderzoek laten uitvoeren naar de doorwerking van provinciaal beleid richting gemeenten en daar een adviesvraag aan gekoppeld. Allereerst is een juridisch feitenonderzoek uitgevoerd door dr. Erwin Buitelaar (Amsterdam School of Real Estate, ASRE), met medewerking van prof. dr. Arjan Bregman (Instituut voor Bouwrecht), ondergetekende (Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU-Delft) en Pieter van Ree (Royal HaskoningDHV).<sup>3</sup> De vraagstelling van dit onderzoek luidde: hoe verloopt de doorwerking van provinciaal beleid via het Wro-instrumentarium, primair bezien in het licht van de doelstellingen van de Wro, en welke aanbevelingen voor verbeteringen dienen zich aan? In aansluiting op het (juridisch) feitenonderzoek van de ASRE, is aan Pieter van Ree opdracht gegeven een drietal 'regiotafels' te organiseren, waarin door ambtenaren van gemeenten en provincies gereflecteerd werd op de praktijk van samenwerken tussen provincie en gemeenten. Met de centrale vraagstelling: wat gaat goed en wat kan beter?

Vervolgens hebben Pieter van Ree en ik een (top)ambtelijk gesprek gevoerd met twee ambtenaren van de provincies en twee ambtenaren van de grote steden, namens respectievelijk IPO en VNG. Onderwerp van bespreking waren de (concept)verslagen van de 'regiotafels' met de daarin vervatte aanbevelingen en enkele ruwe aanbevelingen van mijn kant.

Op basis van het juridisch feitenonderzoek, de praktijkreflectie in de regiotafels en het topambtelijk gesprek, heb ik een aantal aanbevelingen geformuleerd voor verbetering van de wisselwerking tussen provinciaal en gemeentelijk ruimtelijk beleid. VNG en IPO hebben die aanbevelingen op hoofdlijnen overgenomen.

## 3. Onderzoekresultaten

Uit de gesprekken aan de regiotafels en in een topambtelijk gesprek kwam naar voren dat het in het verkeer tussen provincies en gemeenten primair gaat om de wijze waarop men met elkaar omgaat; zowel ambtelijk en bestuurlijk als met burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen die door het beleid geraakt worden. Het gaat dan om

\* Prof. mr. W.C.T.F. de Zeeuw is praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft en directeur Nieuwe markten BPD.

1. *Kamerstukken I* 2014/15, 33962, A. De Tweede Kamer heeft het wetsvoorstel op 1 juli 2015 aangenomen.

2. Zie ook D. Korsse, *Ruimtelijke ordening op niveau. Een juridisch onderzoek naar provinciale en nationale instructieregels op grond van hoofdstuk 4 van de Wro* (Bouwrecht Monografieën, nr. 37), Den Haag: IBR 2015, ISBN 978-90-78066-95-8, 300 p. en de mondelinge uitleg in 2,5 minuut, [www.youtube.com/watch?v=czHTIIDG1PA](http://www.youtube.com/watch?v=czHTIIDG1PA).

3. Edwin Buitelaar, Arjan Bregman, Pieter van Ree & Friso de Zeeuw, *Ervaringen met de doorwerking van provinciaal beleid onder de Wro*, Amsterdam School of Real Estate oktober 2014, [www.vastgoedkennis.nl/docs/publicaties/ASRE\\_paper\\_14\\_09\\_Ervaringen.pdf](http://www.vastgoedkennis.nl/docs/publicaties/ASRE_paper_14_09_Ervaringen.pdf).

bestuurscultuur, houding en gedrag. Kenbaarheid, voor spelbaarheid, meedenken en snelle, adequate communicatie vormen zijn sleutelfactoren.

De praktijk laat in het algemeen een positief beeld zien. Meestal respecteert men elkaars rol en taak. Dat impliceert dat inhoudelijke verschillen van opvatting over plannen en projecten kunnen blijven bestaan, maar dat die dan gaan over zaken waarover ze moeten gaan, niet over domeinafbakening of juridische vormgeving. Uit het juridisch onderzoek van Edwin Buitelaar blijkt dat provincies meestal 'binnen de lijntjes kleuren'. Daarop zijn uitzonderingen. Daarin interveniëren provincies feitelijk in het lokale domein. In het juli-nummer van het *Tijdschrift voor Bouwrecht* geeft mr. Hans Koolen<sup>4</sup> verschillende voorbeelden van provinciale verordeningen die gemeentelijke beslissingsvrijheid behoorlijk inperken, bijvoorbeeld bij binnenstedelijke detailhandelsvestigingen. Bemoeienis op de vierkante meter wekt irritatie bij gemeenten en kost veel negatieve energie. Zij kunnen het algemene positieve beeld gemakkelijk vertroebelen. Andersom verschuilen gemeenten zich soms achter de provincie, ontwijken hun eigen verantwoordelijkheid en gaan bewust voorbij aan evidente provinciale belangen.

In het vervolg van dit artikel bespreek ik mijn aanbevelingen aan VNG en IPO die beogen – in het licht van de komende Omgevingswet – het bestuurlijke verkeer tussen gemeenten en provincies beter te laten verlopen. Ik ga ook in op het deel van de wet dat verhouding tussen gemeenten en provincies regelt en de amendering door de Tweede Kamer.

#### 4. Aanbevelingen

##### *Aanbeveling 1: Geef ruimte voor meer flexibiliteit, maatwerk en initiatief*

Voor de verhouding provincie-gemeente redeneert de Wro vrij dichotoom: de provincie formuleert een heldere normstelling vooraf. De gemeente weet waar ze aan toe is; wat mag en wat niet; het is ja of nee. Omdat de Wro wilde breken met de praktijk van de provinciale goedkeuring van bestemmingsplannen, is deze benadering te begrijpen. De huidige bestuurspraktijk is een stuk genuanceerder dat is de wetstheorie. De behoefte bestaat aan meer ruimte voor maatwerk, flexibiliteit en mogelijk maken van 'ongeplande' initiatieven van gemeenten, burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen. Zowel gemeenten en provincies staan daar positief tegenover. Ondanks de onzekerheid, het noodzakelijke overleg en de eventuele provinciale voorwaarden voor aanpassing van het gemeentelijk plan die dit maatwerk met zich mee kan brengen. De Omgevingswet maakt dat mogelijk.

Zeker voor markt- en particuliere initiatieven geldt de randvoorwaarde van slagvaardige besluitvorming. Met een verstroping van het proces tussen provincie en gemeente raken bedrijven en burgers verder van huis.

Bij het expliciet introduceren van deze grijstinten, met een regime van 'ja, mits' of 'nee, tenzij', blijven daarnaast uiteraard bestaan: gebieden waarin gemeenten feitelijk geheel 'hun eigen plan kunnen trekken', vooral binnen

bestaand stedelijk gebied. Aan de andere kant blijven ook strikte provinciale regimes bestaan voor bijvoorbeeld natuurgebieden waarin geen 'rode' projecten zijn toegestaan.

##### *Aanbeveling 2: Praktiseer vooroverleg en een escalatiemodel bij meningsverschillen*

Waar de doorwerking van het provinciaal beleid soepel verloopt, bestaat meestal een vorm van gestructureerd overleg; plan- en initiatiefgebonden dan wel algemeen en periodiek. Vooroverleg ondersteunt de kenbaarheid en voorspelbaarheid van het optreden van beide kanten. En geeft ruimte – mentaal, in de tijd, en in de scope van de kwestie – voor het vinden van een oplossing waar beide partijen zich in kunnen vinden.

Bij potentiële conflicten hanteert men vaak een escalatiemodel: eerst ambtelijk overleg, dan op managementniveau en ten slotte op bestuurlijk niveau. Bij de hantering van het 'zware' provinciale correctie-instrument van de 'reactieve aanwijzing' is het gewenst dat altijd bestuurlijk overleg voorafgaat aan uitvaardiging van een aanwijzing. Zo krijgt de inzet van de aanwijzing het geëigende politiek-bestuurlijke gewicht. De reactieve aanwijzing zal onder de Omgevingswet worden vervangen door de instructieregels van afdeling 2.5.<sup>5</sup>

##### *Aanbeveling 3: Zet een bonus op gemeentelijke structuurvisies en regionale samenwerking*

Een actuele gemeentelijke structuurvisie helpt om tot afstemming te komen tussen gemeente en provincie. Een strategische visie op de langere termijn waarin ambities, keuzes en opties in samenhang ter tafel komen, leent zich goed voor een dialoog met de provincie. Overeenstemming tussen gemeente en provincie valt te prefereren, maar is geen must, want de gemeente houdt over haar eigen structuurvisie het laatste woord.

Uitwerkingsprogramma's, plannen en projecten die betrekking hebben op onderwerpen van provinciaal belang en die passen in de structuurvisie waarover overeenstemming bestaat, kunnen snel door de provinciale molen. Deze procesgang valt met 'niets aan te geven' te kenschetsen. Deze werkwijze strookt met artikel 2.2 en 2.3 Omgevingswet waarin de afstemming en de samenwerking is geregeld.

Indien gemeenten in regionaal verband binnen (globale) provinciale beleidskaders tot overeenstemming komen, kan de provincie een stap terugdoen. Dat kan bij voorbeeld gaan om woningbouwplanning, kantorenvestigingsbeleid of grootschalige detailhandel. Sterker nog: provincies kunnen gemeenten daartoe uitdagen, een werkwijze die aanbeveling verdient. Met de kanttkening dat regionale intergemeentelijke overeenstemming op zich onvoldoende is. Binnen de provinciale kaders moeten de samenwerkende gemeenten echt keuzes maken, vaak tot en met pijngrens. Louter non-interventie afspraken zijn ontoereikend.

4. H. Koolen, 'Instructieregels in de provinciale verordening: overspelen de provincies hun ruimtelijke ordeningshand', *TBR* 2015/109, afl. 7.

5. Zie D. Korsse, 'De instructieregelbevoegdheid in de Omgevingswet', *TBR* 2014/165.

*Aanbeveling 4: Baken het begrip 'provinciaal belang' beter af*

Vooropstaat dat het bij de doorwerking van provinciaal ruimtelijk beleid om een 'provinciaal belang' moet gaan. Het begrip is in de Wro niet nader omschreven. De provincie bepaalt primair zelf de invulling daarvan. De Raad van State heeft meermalen uitgesproken dat het moet gaan om 'bovengemeentelijke aspecten'.<sup>6</sup> Naar verwachting zal deze jurisprudentie lijn onder de Omgevingswet, waar het begrip voorkomt in artikel 2.3, 5.10 en 5.11, standhouden. De nieuwe Omgevingswet stelt (in art. 2.3) als voorwaarde dat 'het provinciaal belang niet op doeltreffende en doelmatige wijze door de gemeente kan worden behartigd'. De wetstoelichting op art. 2.3 benadrukt daarnaast de noodzaak van motivering van het provinciaal optreden.

Daarnaast bindt de Omgevingswet toepassing van het 'provinciaal instructiebesluit' (in de huidige terminologie: de proactieve aanwijzing) en de 'reactieve interventiebevoegdheid' (de reactieve aanwijzing) aan nadere voorwaarden: kenbaarheid, bestuurlijk contact vooraf en subsidiariteit ten opzichte van de inzet van andere provinciale instrumenten.

Gemeenten en provincies hebben via hun belangenorganisaties VNG en IPO stevig gediscussieerd over het wettelijk instrumentarium en een (verdere) afbakening van het begrip 'provinciaal belang'. Lastig natuurlijk, want dat belang varieert naar tijd en plaats, beweegt mee met verschuivende maatschappelijke kwesties en politieke opvattingen. Mijn aanbeveling om aan 'provinciaal belang' adjectief 'substantieel' toe te voegen kreeg onvoldoende draagvlak bij de provincies. Uiteindelijk hebben VNG en IPO overeenstemming bereikt over de formule dat provincies met de inzet van het provinciaal belang 'terughoudend om zullen gaan'. In het 'Bestuursakkoord implementatie Omgevingswet' van 1 juli 2015 is dit vastgelegd.<sup>7</sup>

Bij behandeling van de Omgevingswet in de Tweede Kamer diende het CDA een amendement in dat beoogde de drempel wat hoger te leggen door 'aanmerkelijk' toe te voegen aan 'provinciaal belang'. Met een beroep op de bereikte overeenstemming tussen VNG en IPO wees de minister dit voorstel af, daarin gevolgd door een Kamermeerderheid.

Een VVD/PvdA-amendement<sup>8</sup> (art. 2.2 lid 3) benadrukte het primaat van het gemeentebestuur op een andere manier, namelijk dat 'een bestuursorgaan slechts in de bevoegdheden van een ander bestuursorgaan treedt voor zover dat nodig is voor de uitoefening van de eigen taken en bevoegdheden'. Daarmee beoogden de indieners ingrijpen van provincie (en rijksoverheid) te beperken tot de 'minst belastende interventie'. Dit amendement haalde het wel.

## 5. Samenvatting en conclusies

In het speelveld van het ruimtelijk beleid acteren zowel de gemeenten als de provincies. Uit onderzoek blijkt dat de provincies meestal 'binnen de (juridische) lijntjes kleuren'. Omdat de domeinen evenwel niet precies zijn

afgebakend, staat de onderlinge verhouding en de zeggenschapsvraag snel onder spanning.

De nieuwe Omgevingswet vormt aanleiding om opnieuw naar het provinciaal interventie-instrumentarium te kijken en naar de toepassing ervan alsmede naar de wisselwerking in de praktijk tussen gemeenten en provincies. Die wisselwerking wordt intensiever en frequenter omdat provincies – inspelend op maatschappelijke kwesties op regionaal schaalniveau – actiever worden.

De Omgevingswet brengt op zich geen grote wijzigingen in de wettelijke bevoegdheden van de provincies jegens het gemeentelijk ruimtelijk beleid teweeg, al verandert de terminologie.

Er is echter wel degelijk sprake van vernieuwing, maar die zit meer in de wetstoepassing en 'omgangsvormen'. De Wro hanteert een dichotome filosofie: de provincie formuleert een heldere normstelling vooraf. De gemeente weet waar ze aan toe is; wat mag en wat niet; het is ja of nee. Zowel bij de gemeenten als provincies bestaat daarentegen nu meer behoefte aan ruimte voor maatwerk, flexibiliteit en mogelijk maken van 'ongeplande' initiatieven van gemeenten, burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen. Introductie van grijstinten gaat gepaard met een regime van 'ja, mits' of 'nee, tenzij'. De bestuurspraktijk gaat die kant al uit en dat spoort met de bestuursfilosofie van de Omgevingswet. Bij potentiële conflicten hanteert men vaak een escalatiemodel: eerst ambtelijk overleg, dan op managementniveau en ten slotte op bestuurlijk niveau. Zeker bij markt- en particuliere initiatieven geldt de randvoorwaarde van slagvaardig acteren en het voorkomen van een stroperig proces tussen provincie en gemeente.

Een actuele gemeentelijke structuurvisie helpt om tot afstemming te komen tussen gemeente en provincie. Een strategische visie op de langere termijn waarin ambities, keuzes en opties in samenhang ter tafel komen, leent zich goed voor een dialoog met de provincie.

Indien gemeenten in regionaal verband binnen (globale) provinciale beleidskaders tot overeenstemming komen, kan de provincie een stap terugdoen. Dat kan bijvoorbeeld gaan om woningbouwplanning, kantorenvestigingsbeleid of grootschalige detailhandel.

De nieuwe Omgevingswet zal niet eerder dan in 2018 inwerking treden. Het wettelijk kader ligt echter vast. Binnen dat wettelijk raamwerk zal het in het verkeer tussen provincies en gemeenten primair gaan om de *wijze waarop* men met elkaar omgaat; zowel ambtelijk en bestuurlijk als met burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen die door het beleid geraakt worden. Inhoudelijke verschillen van opvatting over plannen en projecten zullen blijven bestaan, maar die gaan dan over zaken waarover ze moeten gaan, niet over domeinafbakening of juridische vormgeving.

6. ABRvS 19 augustus 2015, 201501291.

7. [www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/07/09/bestuursakkoord-implementatie-omgevingswet](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/07/09/bestuursakkoord-implementatie-omgevingswet).

8. *Kamerstukken II* 2014/15, 33962, 35.