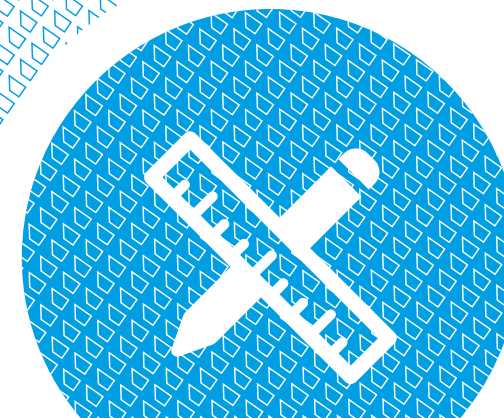
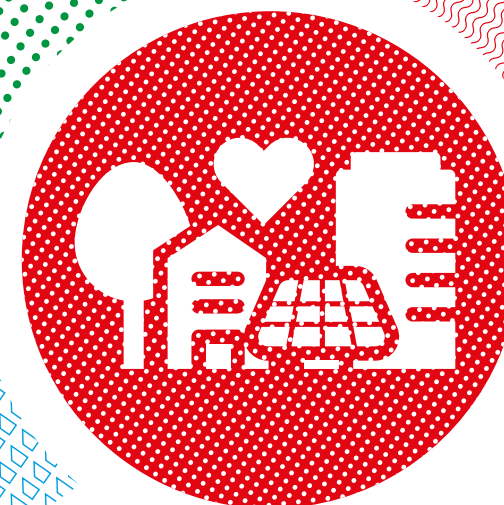


# GEBIEDSONTWIKKELING VOOR LEDEN VAN PROVINCIALE STATEN

Een reisgids bij het mede-vormgeven van  
onze leefomgeving



TU Delft

Leerstoel  
Gebiedsontwikkeling



Statenlidnu



# INHOUD

# GEBIEDSONTWIKKELING VOOR LEDEN VAN PROVINCIALE STATEN

Een reisgids bij het mede-vormgeven van  
onze leefomgeving

<b>INLEIDING</b>	<b>4</b>
<b>DE DRIE ROLLEN VAN PROVINCIALE STATEN</b>	<b>6</b>
<b>NEDERLAND IS NOOIT 'AF'</b>	<b>9</b>
<b>ELKE PROVINCIE IS ANDERS</b>	<b>11</b>
<b>DE PROVINCIE WERKT BINNEN (INTER)NATIONALE KADERS</b>	<b>16</b>
<b>RIJKSINZET</b>	<b>17</b>
<b>STATENLID: EEN GROTE VERANTWOORDELIJKHEID</b>	<b>20</b>
<b>ALGEMENE TIPS VOOR STUREN, CONTROLEREN EN LEREN</b>	<b>24</b>



## U BENT GEKOZEN IN PROVINCIALE STATEN. GEFELICITEERD! UW BIJDAGEN BRENGEN ONS LAND VERDER. U VERDIENT DAARVOOR ONS ALLER WAARDERING.

Als Statenlid komt er veel op u af en krijgt u ongelooflijk veel informatie. Mogelijk bent u al goed ingevoerd in het ruimtelijk domein. Maar het kan ook zo zijn dat u niet eerder van begrippen als gebiedsontwikkeling, NOVI, NOVEX, regiodeal, regionale investeringsagenda (RIA) en Omgevingswet hebt gehoord. Wees gerust, want voor allen die zich met gebiedsontwikkeling bezighouden geldt: alles is constant in beweging en we zijn nooit klaar met leren.

Met deze beknopte handreiking helpen wij (beginnende) Statenleden op weg bij het invullen van hun rol in het mede vormgeven van onze leefomgeving. Daarbij blijven wij weg van politieke keuzes. Die zijn voorbehouden aan u en uw collega-Statenleden.

We bieden vooral inzicht in het fenomeen gebiedsontwikkeling. Dit raakt aan tal van provinciale portefeuilles: Ruimtelijke Ontwikkeling/Ordering, Wonen, Landelijk Gebied, Mobiliteit, Energie, Klimaat en Duurzaamheid (al kunnen de namen per provincie verschillen). Zie deze reisgids dus als een hulpmiddel, waarbij u op onderdelen naar believen kunt in- en uitzoomen. We hopen u daarmee enigszins overzicht en houvast te geven in dit fascinerende vakgebied en wensen u veel succes in het uitvoeren van uw taak als lid van Provinciale Staten.

**Prof. mr. dr. Marlon Boeve**

*Hoogleraar Omgevingsrecht in Gebiedsontwikkeling TU Delft*

**Prof. dr. Co Verdaas**

*Hoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft en dijkgraaf Waterschap Rivierenland*

**Dr. Wouter Jan Verheul**

*Senior onderzoeker Gebiedsontwikkeling TU Delft en senior consultant Arcadis*

**Dr. ir. Tom Daamen**

*Universitair hoofddocent Gebiedsontwikkeling TU Delft en Directeur Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling (SKG)*





## INLEIDING

### WEES GERUST, WANT VOOR ALLEN DIE ZICH MET GEBIEDSONTWIKKELING BEZIGHOUDEN GELDT: ALLES IS CONSTANT IN BEWEGING EN WE ZIJN NOOIT KLAAR MET LEREN.

Nederland kent een lange en rijke geschiedenis als het gaat om het inrichten van onze laaggelegen delta. De provincies hebben daarbij van oudsher een belangrijke rol. Ruimtelijke ordening is immers meer dan de optelsom van individuele wensen. Coördinatie, afstemming en regie op bovenlokaal niveau is (af en toe) noodzakelijk. De provincie staat als middenbestuur doorgaans dicht bij het lokale bestuur en de maatschappelijke en private belanghebbenden. Gelijktijdig kan zij het aanspreekpunt zijn voor Den Haag.

De (ruimtelijke) opgaven waar Nederland voor staat, hangen meer dan ooit samen. Zo kunnen we alleen woningen bouwen als bijvoorbeeld het energienetwerk en de drinkwatervoorziening op orde zijn. Ook moet er voldoende stikstofruimte zijn en rekening worden gehouden met een veranderend klimaat. En dan zijn de begrippen bereikbaarheid en bedrijvigheid nog niet gevallen. Deze samenhang leidt al snel tot een gebiedsgerichte aanpak. Alleen op dat hogere schaalniveau komen we daadwerkelijk tot uitvoering.

De betrokken partijen bij gebiedsontwikkeling hebben verschillende belangen. Voor het effectief behartigen van die belangen zijn ze echter afhankelijk van elkaar. Niemand kan een gebiedsontwikkeling alleen tot een goed einde brengen. Private, publieke en maatschappelijke actoren hebben daarom behoefte aan afstemming of zelfs vergaande samenwerking. Omdat opgaven steeds vaker vragen om bovenlokale coördinatie is een ruimtelijk regisseur op gebiedsniveau vaak gewenst. Hierbij komt de provincie nadrukkelijk in beeld.

De politiek, u dus als Statenlid, geeft richting aan de gebiedsgerichte aanpak van ruimtelijke opgaven, uiteraard binnen wettelijke kaders. U weegt belangen onderling af en maakt keuzes. Ook de inzet van middelen en het aanwenden van bevoegdheden maken onderdeel uit van die afweging. Dat is al met al een forse verantwoordelijkheid.

**NIEMAND KAN EEN GEBIEDSONTWIKKELING ALLEEN TOT  
EEN GOED EINDE BRENGEN. PRIVATE, PUBLIEKE EN  
MAATSCHAPPELIJKE ACTOREN HEBBEN DAAROM  
BEHOEFTE AAN AFSTEMMING OF ZELFS VERGAANDE  
SAMENWERKING.**



Voor het invullen van uw rol als ‘ruimtelijk regisseur’ bestaat geen kant en klaar recept. Ook is er vooraf geen objectief beste uitkomst. Elke regio is anders en kent andere opgaven. Wensen en ambities vanuit de samenleving kunnen veranderen, de economie kan mee- of tegenzitten. Niet in de laatste plaats kunnen verkiezingen uiteraard betekenen dat de koers wordt bijgesteld.

Het duurt in gebiedsontwikkeling vaak vele jaren om van idee en ambitie tot uitvoering te komen. Ook vergen ruimtelijke ontwikkelingen vaak forse investeringen. Daarom is het van belang tijdig afspraken te maken met de betrokken gemeenten, het Rijk en private en maatschappelijke partners. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren in een Regionale investeringsagenda (RIA), die langjarig en ‘robuust’ richting geeft aan de inzet van alle betrokkenen. Op deze manier weten publieke, maatschappelijke en private partners waar ze aan toe zijn, op de korte en de langere termijn.

Samenwerking is vaak noodzakelijk. De provincie bouwt zelf geen woningen en investeert zelf niet in het elektriciteitsnet. Ze beheert zelf doorgaans geen natuurgebieden en bezit geen (agrarische) bedrijven: dat is aan de woningcorporaties, beleggers, ontwikkelaars, bouwbedrijven, netwerkbeheerders en ondernemers. Al deze partners hebben behoefte aan richting voor het programmeren van hun investeringen en het voorbereiden van hun plannen en projecten. Dit vraagt om een stabiele ruimtelijke visie, met duidelijke en (vooral) consistente programmatieke keuzes. Zeker ook op provinciaal niveau.



**ELKE REGIO IS ANDERS EN KENT ANDERE OPGAVEN. WENSEN EN AMBITIES VANUIT DE SAMENLEVING KUNNEN VERANDEREN, DE ECONOMIE KAN MEE- OF TEGENZITTEN.**



## DE DRIE ROLLEN VAN PROVINCIALE STATEN

De leden van Provinciale Staten vormen samen het hoogste orgaan van de provincie. Doorgaans worden drie rollen onderscheiden: de volksvertegenwoordigende, de kaderstellende en de controlerende rol. Deze rollen zijn niet altijd met een schaarstje te knippen. Ook de opgaven voor onze leefomgeving hangen vaak samen. Gezien deze samenhang is het aan Provinciale Staten om de (vaak sectorale) opgaven en belangen die in een regio of gebied samenkomen onderling af te wegen. Van daaruit is het zaak de goede kaders aan Gedeputeerde Staten mee te geven. Deze kaders raken altijd aan individuele belangen en wensen. Er ligt dus ook een nadrukkelijke relatie met de volksvertegenwoordigende rol.

Ter illustratie: een Statenlid wil zich hard maken voor de woningbouw. Zij of hij boekt geen resultaat als niet gelijktijdig het stikstofvraagstuk in de betreffende regio wordt geadresseerd. Ook moet de relatie met bereikbaarheid, het energienetwerk en de drinkwatervoorziening worden gelegd en nagedacht over de gevolgen van klimaatverandering. En uiteraard is het aan Statenleden om te controleren hoe uitvoering wordt gegeven aan de ambities binnen de gestelde kaders. Dat maakt het werk van Statenleden ingewikkeld en boeiend!

Hieronder gaan we nader in op de te onderscheiden rollen en duiden we enkele belangrijke begrippen in de wereld van gebiedsontwikkeling.



Gebiedsontwikkeling gaat om veel meer dan stenen stapelen en het aanleggen van wegen en bedrijventerreinen. De inzet is het realiseren van maatschappelijke ambities en het voortdurend bouwen aan de samenleving van de toekomst. In het politieke provinciale debat is het daarom behulpzaam dat Statenleden met elkaar bespreken wat voor samenleving zij voor ogen hebben. Welke waarden vindt u belangrijk, welke sectoren krijgen (meer) ruimte en welke niet? Dat zijn indringende vragen. Het antwoord op die vragen kan helpen politiek richting te geven aan gebiedsontwikkelingen. Daarmee geeft u invulling aan uw kaderstellende rol.

U heeft ook een controlerende rol: hoe voltrekken de (gebieds) ontwikkelingen zich in de praktijk? Is er voldoende voortgang, hoe staat het met het realiseren van de doelen, zijn de budgetten voldoende groot? Om uw controlerende rol goed in te vullen is het zaak dat u – liefst vooraf – met Provinciale Staten en het College van Gedeputeerde Staten afspraken maakt. Deze betreffen met name de wijze waarop aan u gerapporteerd wordt over de gebiedsontwikkelingen waarin de provincie een rol heeft.

**UITERAARD IS HET AAN STATENLEDEN OM TE CONTROLEREN HOE UITVOERING WORDT GEGEVEN AAN DE AMBITIES BINNEN DE GESTELDE KADERS. DAT MAAKT HET WERK VAN STATENLEDEN INGEWIKKELD EN BOEIEND!**



## ENKELE BEGRIPPEN NADER GEDUID

In de ruimtelijke ordening worden diverse begrippen vaak naast en door elkaar heen gebruikt. In het kader van deze beknopte reisgids willen we u niet vermoeien met wetenschappelijke definities. Daarom een beknopt overzicht van begrippen die u mogelijk tegen gaat komen:

- **Fysieke leefomgeving:** de omgeving die fysiek kan worden waargenomen. Volgens de Omgevingswet gaat het in ieder geval om bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en werelderfgoed.
- **Gebiedsgerichte aanpak:** een werkwijze waarbij verschillende opgaven in een herkenbaar specifiek gebied in samenhang tot uitvoering worden gebracht. Denk aan ambities op het terrein van verstedelijking, bereikbaarheid en recreatie. Planning, organiseren, financieren en draagvlakcreatie vormen voorname werkzaamheden.
- **Gebiedsontwikkeling:** sturing geven aan de afstemming en samenwerking die nodig is om ruimtelijke ingrepen daadwerkelijk te realiseren.
- **Regionale investeringsagenda:** een methodiek die ruimtelijke ambities samenhangend vertaalt in locaties, een programma en bijbehorende investeringen, inclusief de (mogelijke) bijdragen van private en maatschappelijke partners.



- **Regionale ontwikkeling:** de wijze waarop in een regio ambities in samenhang tot ontwikkeling worden gebracht.
- **Ruimtelijke ordening:** het geheel van sturende maatregelen die functies als wonen, werken en natuur ordenen in de ruimte.
- **Programma:** een document dat aangeeft hoe het algemene beleid wordt uitgewerkt voor een concreet gebied. Het geeft inzicht in de maatregelen voor het bereiken van bepaalde (beleids)doelen, zoals het realiseren van voldoende passende en betaalbare woningen in een regio.
- **Project:** de inzet van middelen, menskracht en instrumenten om tot een concreet resultaat te komen (bijvoorbeeld de bouw van 200 sociale huurwoningen op een specifieke locatie).
- **Uitvoeringskracht:** het vermogen om tussen partijen gezamenlijk tot realisatie van een gebiedsgericht duurzaam initiatief, besluit of plan te komen.

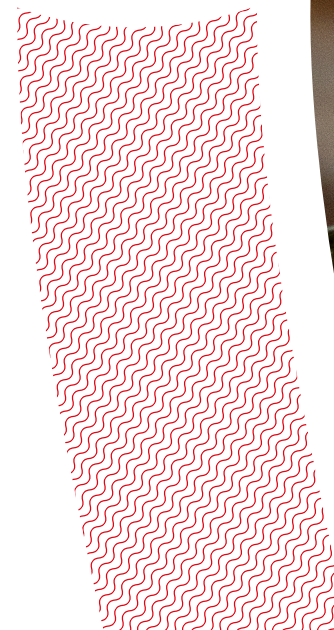
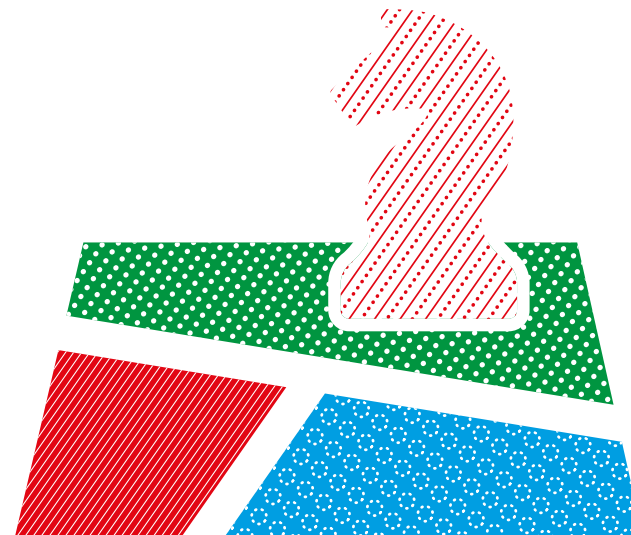


Politieke keuzes leveren vaak weerstand op. Dat is van alle tijden, zeker in een dichtbevolkt land als Nederland. Bedenk daarbij dat veel mensen pas worden ‘geraakt’ als in hun directe omgeving iets wordt gerealiseerd. Het besluit dat aan zo’n concreet project ten grondslag ligt, is echter vaak al jaren eerder voorbereid. Vanuit uw volksvertegenwoordigende rol luidt daarom het devies: denk vooraf goed na hoe u relevante partners en bewoners wilt betrekken, op welk moment en op welke manier. Ook is het goed om te bedenken hoe u meer in algemene zin wilt omgaan met signalen uit de samenleving.

**GEBIEDSONTWIKKELING, ZO LEERT DE PRAKTIJK, LUKT VAAK BETER ALS ER VERTROUWEN IS. HET IS ESSENTIEEL OM ELKAARS ROL EN VERANTWOORDELIJKHEID TE BEGRIJPEN EN TE RESPECTEREN.**

Gebiedsontwikkeling, zo leert de praktijk, lukt vaak beter als er vertrouwen is. Vertrouwen tussen overheden onderling en tussen de overheid, de marktpartijen, maatschappelijke organisaties, inwoners en ondernemers. Het is essentieel om elkaars rol en verantwoordelijkheid te begrijpen en te respecteren. Het kost tijd om dit alles op te bouwen en neem die tijd dan ook. Teveel haast in de initiatieffase van gebiedsontwikkeling – wanneer partijen elkaar leren kennen – leidt verderop in het proces dikwijls tot vertraging.

**VANUIT UW VOLKSVERTEGENWOORDIGENDE ROL LUIDT HET DEVIES: DENK VOORAF GOED NA HOE U RELEVANTE PARTNERS EN BEWONERS WILT BETREKKEN, OP WELK MOMENT EN OP WELKE MANIER.**





**WATER EN BODEM ZIJN NIET VOOR NIETS STUREND BIJ DE RUIMTELIJKE INRICHTING VAN NEDERLAND. DAARBIJ STELLEN WE HOGE EISEN AAN ONZE LEEFOMGEVING.**

## NEDERLAND IS NOOIT 'AF'

Ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling zijn geen doel op zich. Het zijn manieren om maatschappelijke behoeften te vertalen naar onze leefomgeving, voor huidige en toekomstige generaties. Die behoeften veranderen voortdurend en daarom dienen nieuwe opgaven zich constant aan. We willen voldoende passende woningen, de juiste voorzieningen, schone lucht, water, ruimte om te ondernemen en recreëren, et cetera. Door de eeuwen heen zijn we met elkaar behoorlijk goed geslaagd in deze vertaalslag.

Nederland staat internationaal bekend om haar zorgvuldige landinrichting: we wonen met steeds meer mensen veilig in een dichtbevolkte delta, die voor een derde onder zeeniveau ligt. Ook economisch tellen we mee. Mede door onze ligging en betrouwbare infrastructuur zijn we op het gebied van handel en logistiek een belangrijke draaischijf in Europa. Tegelijkertijd stelt dit enorm intensieve ruimtegebruik ons voortdurend voor verdeelings- en beschermingsvraagstukken. Steeds weer dienen zich nieuwe opgaven aan en in die zin is ons land nooit 'af'. Op dit moment hebben we nog circa 1 miljoen nieuwe woningen nodig die duurzaam, bereikbaar en betaalbaar moeten zijn en gelegen op acceptabele afstand van banen en voorzieningen.

Daarnaast staat onze natuur en biodiversiteit door stikstof onder druk en verandert het klimaat, met steeds vaker extremer weer, bodemdaling en een stijgende zeespiegel. Water en bodem zijn niet voor niets sturend bij de ruimtelijke inrichting van Nederland. Daarbij stellen we hoge eisen aan onze leefomgeving. We willen dat deze onze gezondheid en welvaart bevordert, dat we kunnen genieten van mooie, open landschappen en natuur en dat ons erfgoed en onze historische dorpen en steden worden gekoesterd.

Al deze opgaven en eisen komen bij elkaar in onze schaarse ruimte. Dat vraagt om ruimtelijke regie: een rol die in ons bestuurlijk bestel sinds jaar en dag is toebedeeld aan de provincie.

**RUIMTELIJKE ORDENING EN GEBIEDSONTWIKKELING ZIJN GEEN DOEL OP ZICH. HET ZIJN MANIEREN OM MAATSCHAPPELIJKE BEHOEFTE TE VERTALEN NAAR ONZE LEEFOMGEVING.**





# DE PROVINCIE ALS RUIMTELIJK REGISSEUR, HORIZONTAAL EN VERTICAAL

Nederland is een ‘gedecentraliseerde eenheidsstaat’. Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn op verschillende niveaus belegd. Politieke keuzes op (inter)nationaal niveau beïnvloeden de eigen afwegingsruimte voor de provincie. De politieke keuzes van de provincies geven op hun beurt weer richting aan het handelen van gemeenten. Zo vloeit uit het klimaatakkoord van Parijs voort dat we onze CO<sub>2</sub>-uitstoot in 2050 nagenoeg afgebouwd moeten hebben. Dit (inter)nationale doel wordt alleen gerealiseerd als op regionale schaal de doelstelling wordt vertaald in concrete energieprojecten. Provincies en gemeenten hebben daarbij een eigen vrijheid van handelen maar de doelen zijn zeker niet altijd vrijblijvend.

Het Rijk kan de nationale doelen juridisch bindend door laten werken naar het decentrale niveau, bijvoorbeeld door middel van instructieregels. De provincie heeft eveneens de mogelijkheid (provinciale) doelstellingen juridisch bindend door te laten werken naar de inhoud van besluiten of het handelen van bestuursorganen van gemeenten en waterschappen.

Kortom: de provincie moet als middenbestuur zowel ‘horizontaal’ als ‘verticaal’ regie voeren. Horizontale regie staat voor het onderling wegen van sectorale doelen. De verticale regie heeft betrekking op het verbinden van het lokale, regionale en (inter)nationale schaalniveau.

**RIJK, PROVINCIES EN GEMEENTEN KENNEN EEN OPEN HUISHOUDING: ZIJ BEPALEN ZELF WELKE TAKEN ZE OPPAKKEN EN MAKEN DAARTOE ZELF EEN INTEGRALE AFWEGING.**

Beide uiteraard in dialoog met de betrokken publieke, maatschappelijke en private belanghebbenden. Rijk, provincies en gemeenten kennen verder een ‘open huishouding’: zij bepalen zelf welke (nieuwe) taken ze oppakken en maken daartoe zelf een integrale afweging.

De waterschappen zijn daarnaast een ‘functionele overheid’: zij hebben in ons bestel een aantal wettelijke taken waarvoor ze ook zelf belasting innen. Waterschappen regelen de waterstand, zuiveren afvalwater, beheren en versterken de dijken en zien toe op kwaliteit van het (zwem)water.

Het is een goed gebruik dat overheden zich verstaan met tal van maatschappelijke organisaties, de burgers en het bedrijfsleven. Dit geldt zeker ook voor de provincie. Voor de realisatie van haar ambities is de (provinciale) overheid immers in grote mate afhankelijk van de steun, de investeringen en de ‘uitvoeringskracht’ van al deze maatschappelijke en private partners. Zoals aangegeven: de (provinciale) overheid bouwt bijvoorbeeld zelf geen woningen, maar programmeert deze ‘slechts’ in afstemming met andere overheden.



**HORIZONTALE REGIE STAAT VOOR HET ONDERLING WEGEN VAN SECTORALE DOELEN. DE VERTICALE REGIE HEEFT BETREKKING OP HET VERBINDEN VAN HET LOKALE, REGIONALE EN (INTER)NATIONALE SCHAALNIVEAU.**





*Michel Klein, Lid Provinciale Staten Noord-Holland.*

**‘Als statenlid zit je vol ambitie om je idealen vorm te geven. Om die op provinciaal niveau te realiseren moet je samenwerken met vele andere betrokkenen en goed begrijpen hoe ruimtelijke processen werken. Maar dan kun je als Statenlid ook in grote en langjarige trajecten een rol van betekenis spelen.’**

## ELKE PROVINCIE IS ANDERS

### Bestuurscultuur

De wijze waarop de provincie haar rol invult van ‘gebiedsregisseur’ is niet voorgeschreven. Elke provincie kent een eigen bestuursstijl. Deels is zo’n bestuursstijl het gevolg van politieke keuzes, de schaal van de provincie en patronen die in de loop van de tijd zijn ontstaan. Ter illustratie: de provincie Flevoland heeft met haar zes gemeenten ongetwijfeld een intensievere relatie dan de provincie Gelderland kan hebben met de 51 Gelderse gemeenten. Ook politieke keuzes maken dat het provinciale bestuur meer directief of juist meer dienstbaar opereert. Dat kan binnen een provincie variëren per thema. Grote steden als Amsterdam en Rotterdam onderhouden zelf directe relaties met Den Haag en slaan daarbij de provincie soms over. Dat heeft weer invloed op de wijze waarop deze steden zich verhouden tot het provinciale bestuur en vice versa. En ook voor politiek bestuur geldt: het blijft mensenwerk.

Er is sprake van een veelheid aan belangen, opgaven, publieke, private en maatschappelijke partners. De provincie heeft daarvoor vaak de rol van ‘spin in het web’. Dat betekent veel overleg, coördinatie en afstemming – op relatief grote afstand van individuele burgers. Voor veel Nederlanders is de provincie doorgaans een minder zichtbare overheid dan de eigen gemeente of het Rijk. De komende jaren gaat dat veranderen. De druk op onze ruimte neemt toe. Ook spelen er indringende vraagstukken rondom onder meer klimaat, stikstof en de toekomst van het landelijk gebied. Daarmee neemt ongetwijfeld de belangstelling voor het provinciale bestuur toe. De keuzes die provincies (gaan) maken, geven immers richting aan de ruimtelijke toekomst van Nederland.

### U begint niet blanco

Misschien begint u in een ervaren fractie of is juist alles nieuw voor u. Hoe dan ook, het is mede aan u om de toekomstige koers van de provincie te bepalen. U zult ervaren dat er al veel processen lopen. Veel beleid ligt al vast en met partners zijn reeds afspraken gemaakt. Dat alles biedt houvast, maar u kunt het ook ervaren als beperkend omdat u op sommige punten niet zonder meer de koers kan bijstellen. Bedenk op zo’n moment dat ook u ooit wordt opgevolgd. Het werk van Statenlid brengt nu eenmaal met zich mee dat veel trajecten en opgaven zich vaak uitstrekken over meerdere bestuursperiodes. Durf dus eerder gemaakte keuzes uit het verleden te bevragen bij collega’s en gedeputeerden, maar bedenk ook dat niet meteen alles uit het verleden van tafel kan worden geveegd.

**DURF EERDER GEMAAKTE KEUZES UIT HET VERLEDEN TE BEVRAGEN BIJ COLLEGAS EN GEDEPUTEERDEN, MAAR BEDENK OOK DAT NIET METEEN ALLES UIT HET VERLEDEN VAN TAFEL KAN WORDEN GEVEEGD.**

Om uw rol goed in te kunnen vullen en uw ambities in resultaten om te zetten, is het dus zaak goed inzicht en overzicht te creëren. Wat ligt al min of meer vast, waar is nog ruimte voor beïnvloeding en waar heeft de verandering van koers of het aanbrengen van een nader accent bepaalde (financiële) consequenties?



## Instrumenten

U zit als Provinciaal Statenlid aan het stuur, al ervaart u dat mogelijk niet altijd zo. Immers, u bent op een rijdende trein gestapt. De continuïteit van bestuur en de betrouwbaarheid van de overheid hangen samen met de behoefte aan een betrouwbare en dus enigszins voorspelbare overheid. Aan de andere kant is het aan u als hoogste gezag om een wissel om te zetten, de snelheid te verhogen of een ander station aan te doen – of aan de noodrem te trekken.

Als hoogste gezag neemt u na de verkiezingen het stuur over van de vorige Staten. U heeft verschillende mogelijkheden en instrumenten om deze periode (bij) te sturen. In de bestuurskunde wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen juridische, communicatieve en economische sturingsinstrumenten. Ook wordt weleens gesproken over ‘de wortel’ (verleiden, bijvoorbeeld met geld) en ‘de stok’ (sanctioneren). We lopen de meest in het oog springende instrumenten kort langs. Vooral de instrumenten uit de Omgevingswet krijgen daarbij aandacht. De eerste kanttekening daarbij is dat de lijst verre van compleet is. Zo gaan we niet in op de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving. Ook de financiële instrumenten en subsidies blijven hier buiten beeld. De tweede kanttekening is dat instrumenten meestal in samenhang worden ingezet. Zo kan een subsidie of financiële bijdrage de bereidheid van partners vergroten om uitvoering te geven aan uw ambities. Op hetzelfde moment wordt in een verordening deze ambitie juridisch dwingend genormeerd en vastgelegd.

## Decentraal, tenzij

De Omgevingswet gaat uit van het principe ‘decentraal, tenzij’. Dat betekent dat de uitoefening van taken en bevoegdheden voor de fysieke leefomgeving in beginsel op gemeentelijk niveau ligt. De provincie is alleen aan zet als er sprake is van een provinciaal belang dat niet op een doelmatige of doeltreffende manier kan worden behartigd door het gemeentebestuur of als dit nodig is in verband met een doelmatige en doeltreffende uitvoering van taken en bevoegdheden of de uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen. Dit neemt niet weg dat de provincie in die gevallen belangrijke instrumenten heeft om regie mee te voeren, bijvoorbeeld met de eigen omgevingsverordening.

## DE OMGEVINGSWET

De Omgevingswet treedt op 1 januari 2024 in werking. De invoering van de Omgevingswet is de afgelopen jaren een aantal keren vertraagd onder meer door perikelen met het Digitaal Stelsel dat dient ter ondersteuning.

De Omgevingswet integreert 26 sectorale wetten (ruimtelijke ordening, milieu, natuur, bodem, water, erfgoed, et cetera). De wet gaat over de fysieke leefomgeving en de activiteiten die daarvoor gevolgen (kunnen) hebben. De Omgevingswet is nader uitgewerkt in vier algemene maatregelen van bestuur - het Omgevingsbesluit, het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) – en in de Omgevingsregeling. De Omgevingswet is van groot belang omdat dit een van de belangrijke juridische kaders is waarbinnen de provincies (straks) opereren. Vooruitlopend op de wet hebben veel provincies zelf al omgevingsvisies en omgevingsverordeningen gemaakt. Hierin zijn verschillende sectorale thema's – zoals milieu, ruimtelijke ordening en natuur – samengebracht.

De Omgevingswet zelf maakt geen politieke keuzes, dat doen de Tweede Kamer, Provinciale Staten, gemeenteraden en de algemeen besturen van de waterschappen.





HET IS VOOR U ZEKER BEHULPZAAM DOOR DE OMGEVINGSVISIES VAN EEN PAAR ANDERE PROVINCIES TE BLADEREN. U ZIET DAN DAT ER MEERDERE MANIEREN ZIJN OM EEN DERGELIJKE VISIE TE MAKEN.



### ► De omgevingsvisie

De omgevingsvisie is een belangrijk instrument, zowel inhoudelijk als communicatief. Het geeft inzicht in het provinciale omgevingsbeleid voor de lange termijn. Voor u als Statenlid is de visie een goed aangrijpingspunt om zicht te krijgen op wat er speelt in uw provincie. Wat zijn de opgaven, wat zijn de verschillen tussen regio's en hoe concreet of juist abstract is het beleid? Alle twaalf provincies hebben inmiddels een omgevingsvisie.

De omgevingsvisie is één van de instrumenten van de Omgevingswet. Het is voor u zeker behulpzaam door de omgevingsvisies van een paar andere provincies te bladeren. U ziet dan dat er meerdere manieren zijn om een dergelijke visie te maken. De Omgevingswet verplicht zowel het Rijk, de provincies als de gemeenten een omgevingsvisie te hebben. Ook verschillende waterschappen hebben inmiddels een 'blauwe' omgevingsvisie opgesteld. De provinciale omgevingsvisie wordt vastgesteld door Provinciale Staten en is alleen 'zelfbindend'. Dit betekent dat gemeenten niet gebonden zijn aan het beleid zoals opgenomen in de visie.

Gemeenten kunnen echter niet zonder meer voorbijgaan aan de provinciale omgevingsvisie. Ze zullen het provinciale beleid wel bij hun besluit- en beleidsvorming moeten betrekken in het kader van een zorgvuldige besluitvorming en goede belangenafweging (maar ook niet meer dan dat). Om het provinciale beleid juridisch bindend door te laten werken naar lagere overheden worden door de provincie andere instrumenten ingezet, zoals het opnemen van regels in de omgevingsverordening.



### ► Programma

Een ander beleidsinstrument van de Omgevingswet is het ‘programma’. Anders dan de omgevingsvisie is een programma meer op de uitvoering gericht. Het bevat een pakket aan concrete maatregelen waarmee omgevingswaarden of andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving worden bereikt. Als de gestelde doelen (dreigen) niet (te) worden bereikt, kan dit tot een bijstelling leiden van de inzet om de gestelde doelen te halen. Een aantal programma’s moet verplicht worden vastgesteld door Provinciale Staten, zoals het regionale waterprogramma en een geluidactieplan voor provinciale wegen. Voor het overige is het vaststellen van programma’s vrijwillig. Deze kunnen op allerlei soorten beleid betrekking hebben, mits het gaat over de fysieke leefomgeving. Het instrument programma wordt op provinciaal niveau inmiddels al veel gebruikt, voor allerhande thema’s. Het gaat zowel om gebiedsgerichte programma’s als om programma’s voor bepaalde kwesties zoals luchtkwaliteit, gezonde leefomgeving of mobiliteit. Net als de omgevingsvisie is het programma zelfbindend. Een programma kan ook gezamenlijk met andere bestuursorganen worden vastgesteld.

### ► De omgevingsverordening

De omgevingsvisie en het programma worden juridisch bindend vertaald in de omgevingsverordening. Daarmee laat de provincie de eigen beleidsdoelstellingen voor de fysieke leefomgeving doorwerken naar de besluitvorming van gemeenten en waterschappen. Provinciale Staten stellen de omgevingsverordening vast. Het is mogelijk om de vaststelling (of wijziging) van delen van de omgevingsverordening te delegeren aan Gedeputeerde Staten. Daarvoor moeten provinciale staten een apart delegatiebesluit nemen. De omgevingsverordening vervangt onder meer de provinciale ruimtelijke verordening en de milieuverordening. Vrijwel alle provincies beschikken al over een omgevingsverordening, vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

### ► Projectbesluit

Daar waar een provinciaal belang in het geding is, kan het provinciale bestuur ervoor kiezen zelf verantwoordelijkheid te nemen voor de uitvoering. Denk aan de aanleg van een provinciale weg of de realisatie van een natuurgebied. Daarvoor kan onder de Omgevingswet het projectbesluit worden ingezet. Het projectbesluit vervangt onder meer het (provinciale) inpassingsplan uit de Wet ruimtelijke ordening (Wro).

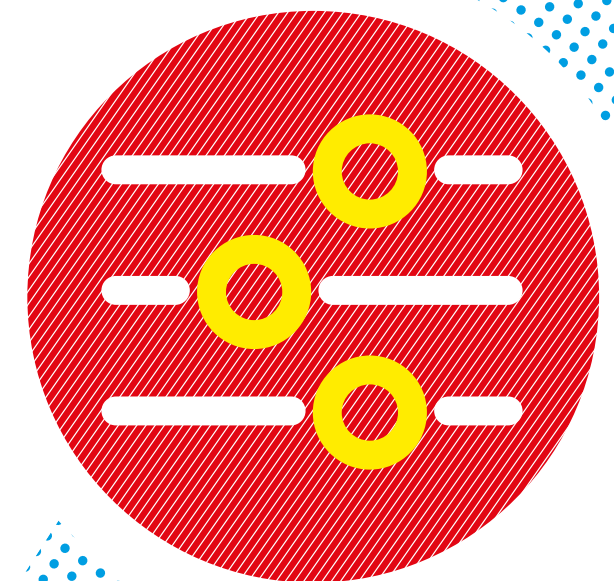
### ► Grondbeleid of grondbank

Voor veel gemeenten zijn begrippen als grondbeleid, grondbank en grondbedrijf al decennialang vertrouwde begrippen. Veel gemeenten beschikken ook over een grondbedrijf en maken bewuste keuzes om aan (actieve of passieve) grondpolitiek te doen. Daar zitten uiteraard plussen en minnen aan. In onze eerdere publicatie ‘Gebiedsontwikkeling voor raadsleden’ vindt u daar meer uitleg over.

Ook provincies zijn de afgelopen jaren steeds actiever geworden op dit gebied. Ze formuleren grondbeleid al dan niet in combinatie met het instellen van een eigen grondbank. Vaak is die gekoppeld aan een specifieke opgave (natuur, landbouw, woningbouw).

Wie beschikt over de grond kan in complexe gebiedsontwikkelingen zogeheten schuifruimte creëren. Zo kan een agrarisch bedrijf mogelijk eenvoudiger aan een nieuwe en beter geschikte locatie worden geholpen of een natuurgebied worden uitgebreid. Grond(beleid) is daarmee zeker ook een instrument dat kan bijdragen aan het realiseren van provinciale doelen.

**WIE BESCHIKT OVER DE GROND KAN IN COMPLEXE GEBIEDSONTWIKKELINGEN ZOGEHETEN SCHUIFRUIMTE CREËREN.**





De wettelijke kaders zijn vastgelegd in de zogeheten grondexploitatiewet die met een aantal aanpassingen ondergebracht wordt in de [Omgevingswet](#). Het grondbeleid is al jaren onderwerp van discussie en ruimtelijke ordening. Zo nu en dan worden voorstellen gedaan voor verbetering van het grondbeleid, zie een recente [kamerbrief](#). Het is afwachten of deze voorstellen het politiek gaan halen.

### ► Participatie

Een belangrijk element van de Omgevingswet is participatie. Omgevingsparticipatie vormt een belangrijke aanvulling op onze representatieve democratie. Niet ieder vraagstuk komt (voldoende) aan bod tijdens provinciale verkiezingen, want tussendoor doen zich steeds nieuwe ontwikkelingen voor. Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties haken op dat moment aan. Goede omgevingsparticipatie kan het draagvlak versterken, bestaand beleid bijsturen of verrijken en zorgen voor betere uitvoeringsplannen.

Als volksvertegenwoordiger moet u toezien op voldoende open en eerlijke participatie en controleren dat de uitkomsten zorgvuldig vervlecht worden in het proces van politieke besluitvorming. U heeft als Statenlid formeel het laatste woord tijdens de vergadering van de Staten, maar doorgaans is het minder wenselijk als jarenlange participatieprocessen worden genegeerd. Geef daarom ook van tevoren aan wat u van de organisatoren van participatie verwacht. Dat maakt de kans op discussies achteraf kleiner. De bekende ‘participatieladder’ is hierbij behulpzaam.

In de Omgevingswet (en het bijbehorende Omgevingsbesluit) staan regels over participatie. Er is niet bepaald hoe de participatie moet worden vormgegeven. Wel moet worden gemotiveerd hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding van de omgevingsvisie, programma’s, de omgevingsverordening en zo meer. Verder moet worden aangegeven wat de resultaten van de participatie zijn. Het gaat kortom om een motiveringsplicht.

**HET IS GOED TE BESEFFEN DAT DE OMGEVINGSWET GEEN RESULTAATS-VERPLICHTING KENT. DERHALVE MAG NIET WORDEN GEËIST DAT ER HONDERD PROCENT DRAAGVLAK MOET ZIJN ONTSTAAN NA EEN PARTICIPATIETRAJECT.**

Ook is het goed te beseffen dat de Omgevingswet geen resultaatsverplichting kent. Derhalve mag niet worden geëist dat er honderd procent draagvlak moet zijn ontstaan na een participatietraject (in de praktijk is dit ook een utopie). In veel gevallen stuurt u dus op een inspanningsverplichting om goede participatie te organiseren. Met de komst van de Omgevingswet kan participatie ook worden gevraagd van [private initiatiefnemers](#), zoals projectontwikkelaars. Bijvoorbeeld wanneer zij plannen hebben waarvoor het bestemmingsplan (onder de Omgevingswet: omgevingsplan) moet worden aangepast. Ook hier geldt dat u los van de inhoud kenbaar kunt maken wat uw voorkeuren zijn die de democratische kwaliteit van participatie vergroten.



## DE PROVINCIE WERKT BINNEN (INTER)NATIONALE KADERS

### Onderlinge verhoudingen tussen Rijk, provincie en gemeenten

In Nederland werken de verschillende overheden samen aan de uitvoering van beleid, in dialoog en met respect voor ieders verantwoordelijkheden. Zij kunnen daarbij uiteraard van opvatting verschillen over doelen en aanpak. Daar waar goed overleg niet tot een gedragen resultaat leidt, hebben het Rijk en de provincie de mogelijkheid om de gemeenten in de gewenste richting te dwingen.

Met de omgevingsverordening kunnen Provinciale Staten ‘vooraf’ regels stellen die doorwerken in de besluitvorming van lagere overheden. Ook kan een projectbesluit worden genomen. De provincie kan echter ook achteraf ingrijpen in de besluitvorming van gemeenten, onder meer door een reactief interventiebesluit bij het omgevingsplan. Deze bevoegdheid ligt bij Gedeputeerde Staten. Ook zijn er de algemene bevoegdheden van ‘indeplaatsstelling’ bij taakverwaarlozing en schorsing en vernietiging van besluiten. Provincies houden tevens toezicht op de financiële huishouding van gemeenten. Al deze instrumenten kennen hun eigen ratio en waarborgen en staan meestal open voor bezwaar en beroep. Via de volgende links kunt u hier meer over lezen:

[Reactief interventiebesluit](#)  
[Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing](#)  
[Projectbesluit onder de omgevingswet](#)  
[Financieel toezicht en artikel 12](#)

Gemeenten betrekken bij hun (ruimtelijk) beleid de provinciale beleidskaders en nemen de omgevingsverordening in acht bij hun besluitvorming. Op een vergelijkbare manier is de inzet van de provincie evenmin volledig ‘vrij’. Provincies hebben te maken met (inter)nationale kaders, wet- en regelgeving, beschikbare fondsen en (inter)nationale ambities. Dat wil niet zeggen dat u niks anders kunt doen dan deze kaders te volgen. Uiteraard kunnen Provinciale Staten en de provincie proberen via politieke lijnen de (inter)nationale agenda en besluitvorming te beïnvloeden.



**DAAR WAAR GOED OVERLEG NIET TOT EEN GEDRAGEN RESULTAAT LEIDT, HEBBEN HET RIJK EN DE PROVINCIE DE MOGELIJKHEID OM DE GEMEENTEN IN DE GEWENSTE RICHTING TE DWINGEN.**

**MET DE OMGEVINGS-  
VERORDENING KUNNEN  
PROVINCIALE STATEN  
VOORAF REGELS STELLEN  
DIE DOORWERKEN IN DE  
BESLUITVORMING VAN  
LAGERE OVERHEDEN.**



## RIJKSINZET

De afgelopen paar jaar is in brede kring doorgedrongen dat ons land verre van ‘af’ is. Geen wonder dus dat het kabinet de fysieke leefomgeving weer hoog op de agenda heeft gezet. Naast de ministers van Infrastructuur en Waterstaat en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit kennen we (weer) een minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, een minister voor Klimaat en Energie en een minister voor Natuur en Stikstof. De verwachting is dat deze ministersposten in een volgend kabinet opnieuw terugkeren.

De ambities van deze ministers worden onder meer vertaald in beleid en wetgeving en al dan niet voorzien van middelen om de doelen te realiseren. De minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening coördineert de inzet van het Rijk tussen relevante departementen.

De provincies voeren de regie op de regionale vertaling van de nationale ambities. Ze hebben daartoe een ‘[startpakket](#)’ ontvangen van het Rijk dat richting geeft aan hun ‘huiswerk’. Het is voor Statenleden nuttig om kennis te nemen van deze context waarin provincies hun werk doen. Om die reden staan we beknopt (en zeker niet uitputtend) stil bij de belangrijkste kaders en instrumenten van het Rijk. In vogelvlucht stippen we een en ander aan en bieden ingangen voor verdieping.

**DE PROVINCIES VOEREN DE REGIE OP DE REGIONALE VERTALING VAN DE NATIONALE AMBITIES. ZE HEBBEN DAARTOE EEN ‘STARTPAKKET’ ONTVANGEN VAN HET RIJK DAT RICHTING GEEFT AAN HUN ‘HUISWERK’.**

### [NOVI, NOVEX, startpakket en grootschalige verstedelijkingsgebieden](#)

Om te beginnen heeft het Rijk een Nationale Omgevingsvisie (NOVI) opgesteld. Deze wordt verder uitgewerkt in een nieuwe Nota Ruimte, waarvan de naam nog niet vastligt. De NOVI is vooral agenderend van karakter. Wie zich verder wil verdiepen, kan terecht op [Novistukken.nl](https://www.novistukken.nl).

Daarnaast heeft het kabinet een aantal ‘NOVEX-gebieden’ aangewezen. Dit zijn gebieden die vanwege nationale opgaven worden herbestemd en/of ingrijpend heringericht. Elke provincie kent wel (een deel van) zo’n NOVEX-gebied.

Eind 2022 stuurde het Rijk het genoemde [startpakket](#) naar de provincies. Hierin legt het Rijk de provincies voor welke opgaven zich aandienen. De provincies zijn vervolgens aan zet om deze – samen met gemeenten en waterschappen – ruimtelijk te vertalen, in combinatie met de provinciale opgaven. Per provincie worden specifieke kansen en knelpunten beschreven. De oogst van deze exercitie is de opmaat naar de nieuwe Nota Ruimte. Het Rijk heeft tevens [zeventien grootschalige verstedelijkingsgebieden](#) aangewezen voor het bereikbaar maken (en daarmee versnellen) van nieuwe woningbouw.

*De val van het kabinet Rutte IV, de vorming van nieuwe colleges van Gedeputeerde Staten en de aangekondigde Tweede Kamerverkiezingen in november 2023 illustreren dat er altijd een wederkerigheid bestaat tussen (nationale) ambities en de uitvoering in de regio. We nemen in deze reisgids de stand van zaken zomer 2023 als vertrekpunt, in de wetenschap dat de werkelijkheid nimmer gesteld is.*





## Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG)

Voor 2030 wil de overheid voldoende stikstof gereduceerd hebben. Zo ontstaat weer (juridische) ruimte voor het realiseren van ruimtelijke ontwikkelingen. Ook worden hierdoor water, bodem en natuur hersteld. Hiertoe is het [Nationaal Programma Landelijk Gebied \(NPLG\)](#) in het leven geroepen. Eind 2022 is een ‘Ontwikkeldocument’ opgeleverd dat de basis legt onder de uitwerking van het NPLG in gebiedsprogramma’s. Bij deze – gebiedsgerichte – aanpak vervullen provincies een belangrijke rol. De provincies trekken het (gebieds)proces en geven daarmee uitvoering aan de geformuleerde ambities. Voor dit programma is 24,3 miljard euro beschikbaar. Het eerste ijkmoment was 1 juli 2023, maar daarvan volgen er de komende jaren nog vele.

De Rijksoverheid kent nog tal van andere regelingen en instrumenten die raken aan de fysieke leefomgeving. Alleen voor de leefomgeving zijn er al [26 nationale programma’s](#), elk met hun eigen planning, systematiek en kaders.

En dan zijn er nog vele andere kaders, instrumenten en bijbehorende middelen waarmee richting wordt gegeven aan de ruimtelijke toekomst van Nederland. De meest relevante lichten we beknopt toe:

### ► MIRT

Het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport, meestal aangeduid als [MIRT](#), geeft aan hoe het Rijk investeert in bereikbaarheid (Mobiliteitsfonds) en de waterveiligheid, zoetwatervoorziening en waterkwaliteit (Deltafonds). Het bevat spelregels over de werkwijze, rollen en taken van de betrokken partijen om hierover te beslissen. Het MIRT kent een jaarlijkse cyclus en wordt op Prinsjesdag aangeboden aan de Staten-Generaal (Tweede en Eerste Kamer). Statenleden hebben alleen indirect te maken met het MIRT. Enig inzicht in de spelregels van het MIRT helpt hen mogelijk wel bij het richten van de eigen ambities om projecten te realiseren waarbij inzet van het Rijk gewenst is.

### ► WBI

Een ander instrument van het Rijk is de [Woningbouwimpuls](#) (WBI, ingangsdatum 1 juli 2020): een financiële impuls die de bouw van (betaalbare) woningen versnelt. Eind 2022 is de vierde tranche afgerond, waarbij aan 20 projecten in totaal 112 miljoen euro is toegekend. Ook hier geldt dat de betrokkenheid van Statenleden een indirecte is. Het helpt u vooral aan inzicht inzake de inzet van het Rijk op dit onderwerp, in de diverse provincies.

### ► Deltaprogramma

Het [Deltaprogramma](#) staat onder leiding van een onafhankelijke regeringscommissaris en heeft als doel Nederland te beschermen tegen hoogwater. Ook draagt het ertoe bij ons land klimaatbestendig en waterrobuust in te richten en te zorgen voor voldoende zoetwater. Het Deltaprogramma kent diverse deelprogramma’s die zijn gericht op specifieke gebieden (zuidwestelijke delta en IJsselmeer), opgaven (zoetwater, klimaatadaptatie) en het genereren van kennis (zeespiegelstijging). De provincies zijn ambtelijk en bestuurlijk aangehaakt bij het Deltaprogramma en de deelprogramma’s.

### ► Nationaal Programma Regionale Energie Strategie

Het [Nationaal Programma voor de Regionale Energiestrategie \(NP RES\)](#) is een interbestuurlijk programma van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Het is een ‘lerend’ programma en netwerk dat de decentrale overheden ondersteunt bij het realiseren van hun Regionale Energiestrategie.



## Regionale coördinatie

De ruimtelijke regierol van de provincie wint de komende tijd fors aan belang. Opgaven als bereikbaarheid, natuur en energie hangen bovengemeentelijk met elkaar samen.

Investeringsmogelijkheden en beleidsambities moeten met elkaar in balans te zijn. Om tot uitvoering te komen, is regionale coördinatie nodig.

De [Leerstoel Gebiedsontwikkeling](#) aan de TU Delft ontwikkelde hiervoor een aanpak. Deze helpt decentrale overheden om op regionale schaal diverse ruimtelijke opgaven en gebiedsgerichte projecten te integreren en tot uitvoering te brengen. Het opstellen van een Regionale investeringsagenda (RIA) staat hierbij centraal. De agenda werkt de meest urgente opgaven in een samenhangende regio uit in een programma, compleet met ruimtelijke projecten en de bijbehorende investeringen. Wanneer de urgente opgaven niet in dezelfde ruimte passen, worden keuzes gemaakt of in de tijd geprioriteerd (dit eerst, dat later). De RIA biedt dus tevens zicht op de benodigde investeringen; wanneer de middelen niet voorhanden zijn, worden de beleidsambities eveneens bijgesteld of getemporiseerd.



**IN EEN RIA WORDEN DE GEZAMENLIJKE AMBITIES SAMENHANGEND GEPROGRAMMEERD, BIJVOORBEELD RONDOM WONINGBOUW, BEREIKBAARHEID, ENERGIE EN KLIMAAT. VERVOLGENS WORDEN ZE VOORZIEN VAN EEN PLANNING, INZICHT IN HET BENODIGDE DRAAGVLAK EN DE GEVRAAGDE INZET VAN MIDDELEN.**

Verder is het zaak tijdig de maatschappelijke en private partners in de regio te betrekken bij het opstellen van een RIA. Publieke, maatschappelijke en private middelen vullen elkaar aan en dit leidt tot draagvlak, synergie, commitment en tempo. In een RIA worden de gezamenlijke ambities samenhangend geprogrammeerd, bijvoorbeeld rondom woningbouw, bereikbaarheid, energie en klimaat. Vervolgens worden ze voorzien van een planning, inzicht in het benodigde draagvlak en de gevraagde inzet van middelen. Uiteraard kan de agenda bijgesteld worden als de omstandigheden veranderen of zich nieuwe opgaven of prioriteiten aandienen. De aanpak leidt zo tot een netwerk van partijen en initiatieven die op elkaar afgestemd raken en door hun samenhang synergie en uitvoeringskracht opleveren.

Inmiddels werken diverse overheden met deze aanpak (soms onder een ander label). De Tweede Kamer en het kabinet Rutte IV omarmden de methodiek in de [uitvoeringsagenda](#) van de NOVI.







Peter Kerris, voormalig lid van GS Gelderland en nu lid PS Gelderland.

**‘Als volksvertegenwoordiger is het belangrijk om je kaderstellende rol aan de voorkant scherp in te vullen. Wat zijn de waarden die een gebiedsontwikkeling moet opleveren, waar wil je aan toetsen? En hoe moet het proces eruitzien? Ga niet zelf rekenen en tekenen, vul zelfbewust aan de voorkant de visie in.’**

## STATENLID: EEN GROTE VERANTWOORDELIJKHEID

Afhankelijk van uw achtergrond of ervaring duizelt het u wellicht. Hoe vindt u uw weg in de beschikbare tijd en hoe vult u uw rol als Statenlid goed in? Een rol die meervoudig is: u stelt kaders en controleert de uitvoering. En u vertegenwoordigt uiteraard de bevolking: de representatieve of volksvertegenwoordigende rol.

Deze rollen zijn allemaal relevant bij de verantwoordelijkheid van de provincie om ruimtelijke regie te voeren en gebiedsgericht tot regionale (investerings)agenda's te komen. Zo geeft u in de kaderstellende rol sturing aan het programma: welke doelen stelt u voorop? Wat gaat voor als er te weinig ruimte is om alle ambities te realiseren? Hoe geeft u vorm en inhoud aan de samenwerking met de maatschappelijke en private partners? Hoe wilt u de beschikbare middelen verdelen?

Wat het voor u lastig maakt, is dat gebiedsontwikkelingen vaak met de nodige onzekerheden zijn omgeven. De meesten kennen een doorlooptijd van tien tot twintig jaar. Periodes van welvaart en economische crisis wisselen zich dan af. Ook treden er onvoorziene demografische veranderingen op en doen zich verschuivingen voor in maatschappelijke opvattingen. Tussentijdse verkiezingen voor de Tweede Kamer zijn eveneens niet denkbeeldig.

**WAT HET VOOR U LASTIG MAAKT, IS DAT GEBIEDSONTWIKKELINGEN VAAK MET DE NODIGE ONZEKERHEDEN ZIJN OMGEVEN. DE MEESTEN KENNEN EEN DOORLOOPTIJD VAN TIEN TOT TWINTIG JAAR.**

**VANUIT UW CONTROLERENDE ROL IS HET ZAAK DAT U - LIEFST VOORAF - ALS PROVINCIALE STATEN AFSPRAKEN MAAKT MET HET COLLEGE VAN GEDEPUTEERDE STATEN.**

De kaders die u meegeeft, geven richting en moeten enigszins stabiel zijn om tot resultaat te komen. Kaders die ‘robuust’ zijn, geven aan investeerders en initiatiefnemers ook zekerheid voor de toekomst. Aan de andere kant is het logisch dat in een periode van tien tot twintig jaar wensen worden bijgesteld en inzichten voortschrijden. Kaders zijn dus nimmer gestold. Het wijzigen ervan heeft wel voor allerlei partijen consequenties. Het is aan u om hierin uw weg te vinden, samen met uw collega-Statensleden, het College van Gedeputeerde Staten en de provinciale organisatie.

Vanuit uw controlerende rol is het zaak dat u – liefst vooraf – als Provinciale Staten afspraken maakt met het College van Gedeputeerde Staten. Deze betreffen onder meer de wijze waarop aan u gerapporteerd wordt over de voortgang. Deze ‘sturingsinformatie’ brengt de realisatie van de inhoudelijke ambities in beeld. Daarnaast wordt inzicht gegeven in de procesafspraken zoals participatie, het financiële plaatje en de daaraan verbonden risico's.





Uw voorgangers hebben hier vermoedelijk al een werkwijze voor ontwikkeld maar wellicht heeft u behoefte aan andere informatie. Bedenk daarbij: u krijgt het stuur niet steviger in handen door alles te willen weten. Hier speelt ook de ‘informatieparadox’: hoe meer informatie u opvraagt bij de uitvoerende macht, hoe lastiger het begrijpen wordt – en daarmee het sturen en controleren op hoofdlijnen. Het richting geven op hoofdlijnen is soms betekenisvoller dan het mee willen sturen in detail, al kunnen sommige details een groot verschil maken. Ook hier is geen sprake van ‘goed’ of ‘fout’, u moet hier zelf de balans vinden met uw fractie en de collega-Statensleden.

Een belangrijke tip in dit verband: breng ook tijd buiten het provinciehuis door. Excursies en werkbezoeken kunnen zeer behulpzaam zijn om met de collega’s te ervaren wat in een gebied speelt. Welke ontwikkelingen zijn precies aan de orde en hoe ervaren de belanghebbenden dit? U wisselt van gedachten met de professionals die het werk moeten doen en ziet met eigen ogen hoe er wordt gewerkt.

Alle veranderingen en (gebieds)ontwikkelingen leveren weerstand op. Dat is van alle tijden. Denk daarom vooraf goed na hoe u bewoners en andere belanghebbenden wilt betrekken. Wees daarbij helder over de ruimte die er is voor beïnvloeding. U kunt bijvoorbeeld met een dwarsdoorsnede van de provinciale bevolking een inspirerend traject organiseren over de regio van de toekomst. Maar als daar een concreet project uit voort komt (of bijvoorbeeld een locatiekeuze voor woningbouw of een windmolen), is de kans groot dat op de betreffende plek sommige bewoners minder gelukkig zijn. Het is aan u de (publieke) belangen die er spelen in het vizier te houden, vooraf en gaandeweg het proces. En zorg ervoor dat die bij de belangrijke besluiten en in voortgangsrapportages aan bod komen.

**EEN BELANGRIJKE TIP IN DIT VERBAND:  
BRENG OOK TIJD BUITEN HET  
PROVINCIEHUIS DOOR. EXCURSIES EN  
WERKBEZOeken KUNNEN ZEER  
BEHULPZAAM ZIJN OM MET DE COLLEGAS  
TE ERVAREN WAT IN EEN GEBIED SPEELT.**



Mirjam Nelisse, *Lid Provinciale Staten Zuid-Holland*

**‘Als Statenlid vind ik het belangrijk om me grondig te verdiepen in de kwesties die relevant zijn voor een bepaald gebied. Daarom zoek ik actief contact met gemeenteraadsleden om informatie en inzichten uit te wisselen. Zoals ik ook bij de Regionale Energie Strategieën heb laten zien is daarnaast samenwerken met alle betrokken partijen essentieel.’**



## TIPS VOOR UW ROL ALS STATENLID

Voor een effectieve kaderstellende en controlerende rol formuleren we een aantal tips, afhankelijk van de fase waarin de ontwikkeling van een regio, gebied of project zich bevindt. Nota bene: ze zijn nadrukkelijk niet bedoeld om bij voorbaat vanuit wantrouwen het college van Gedeputeerde Staten te benaderen.

Langjarige gebiedsontwikkelingen vragen juist om veel vertrouwen tussen partijen. We formuleren de volgende tips per fase in het proces:

### IDEE EN ONTWERP

Regionale ontwikkeling is een continu proces en dat geldt ook voor gebiedsontwikkeling. Een regio of gebied is nooit af. Echter, in de ene regio is meer aan de hand dan in de andere. Vraag u zelf daarom af hoe u uw aandacht verdeelt over de regio's en gebieden. Waar nog veel 'uitgewerkt' moet worden, kunt u waarschijnlijk beter uit de voeten met uw kaderstellende rol. Als de uitvoering al volop loopt, valt u eerder terug op uw controlerende rol.

► Vraag in de agenderende of ontwerpfasen om stevige onderbouwingen van voorstellen en beoogde effecten voor de regio als geheel en voor de bewoners, ondernemers en publieke belangen die u aan het hart gaan.

► Dring in de ontwerpfasen ook aan op het opstellen van scenario's. Daarmee kan de provincie de komende periode blijven inspelen op economische, demografische of maatschappelijke veranderingen. En ze geven u inzicht in de 'bandbreedte' van de trends en hun impact op de ruimte.

► Wees u ervan bewust wat bepaalde ambities vragen aan inzet van middelen en menskracht, ook van derden. Is daarin voorzien? Hoe verhoudt die inzet zich tot andere ambities?

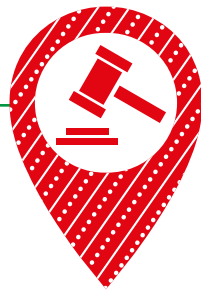
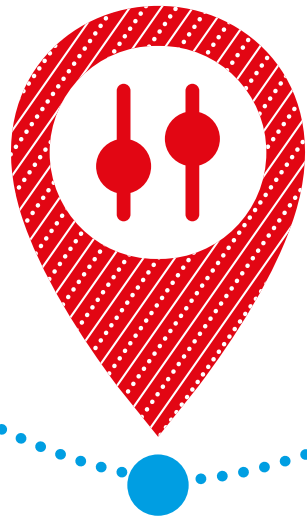
► Hoe zit het met het overleg met inwoners, maatschappelijke organisaties en ondernemers? Onder de Omgevingswet worden participatie en een zorgvuldig proces nog belangrijker. Besef dat een grote groep burgers en ondernemers niet standaard de stem laat horen. U vertegenwoordigt ook hen.

► Roep voor specifieke thema's of regio's als Staten een eigen werkgroep in het leven die namens alle Statenleden verdieping aanbrengt. Daarbij kunt u een beroep doen op experts die u onafhankelijk van reflecties voorzien. De griffie staat u daarin bij.

► Gebruik de lessen en aanbevelingen uit onderzoeken van de eigen Rekenkamer of andere Rekenkamers naar de besluitvorming en uitvoering van gebiedsontwikkelingen.







## PLAN- EN BESLUITVORMING



► Bespreek als Staten hoe de feedback vanuit de Staten en de (omgevings)participatie is meegenomen in de te nemen besluiten.



► Sta met elkaar stil bij de wijze waarop tot uitvoering wordt gekomen. U blijft uiteraard weg bij al te technische en uitvoeringsgerichte onderwerpen, maar mag wel degelijk nagaan of de ambities en benodigde slagkracht met elkaar in evenwicht zijn. Dat voorkomt teleurstellingen onderweg.



► Sta met elkaar stil bij de risico's die zich voor kunnen doen. Welke maatregelen worden genomen om risico's te mitigeren of op te vangen? Maar ook: hoe gaat u om met onverwachte kansen die een ontwikkeling kunnen versnellen. Bent u – en binnen welke kaders – genegen met budgetten te schuiven als deze zich aandienen?



► Ga tevens na in hoeverre het gebiedsproject afhankelijk is van onzekere externe (co-)financiering van banken, bedrijven, Europese of rijkssubsidies.



► Laat u als Staten naast de reguliere rapportages tussentijds informeren over onverwachte afwijkingen, risico's, kansen of andere relevante ontwikkelingen. Dit beperkt de kans op verrassingen en zorgt voor meer vertrouwen tussen de Staten en het College van Gedeputeerde Staten.



► Worden de Staten naar behoefte geïnformeerd over projectbeheersing, risicomanagement en eventuele afwijkingen van gebiedsplannen?



► Is de informatievoorziening deugdelijk (betrouwbaar, tijdig, volledig, ter zake, begrijpelijk en relevant)? Worden de Staten (pro)actief door het college geïnformeerd?



► Hoe blijft de omgeving van burgers, maatschappelijke organisaties en ondernemers betrokken bij de uitvoering van gebiedsprojecten? Zorg er als Staten voor dat niet alleen de kritische partijen worden gehoord, maar dat ook de constructieve, creatieve inbreng van de omgeving wordt gestimuleerd en een plek krijgt.



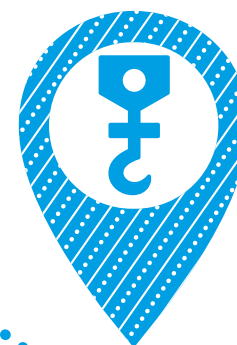
► Stelt de informatievoorziening de Staten in staat de controlerende en volksvertegenwoordigende rol waar te maken?



► Is er in de verantwoording ook ruimte voor de evaluatie vanuit de omgeving?



► Ga met enige regelmaat na of u nog toekomt aan het sturen op hoofdlijnen of dat u zich gaandeweg verliest in details.





## ALGEMENE TIPS VOOR STUREN, CONTROLEREN EN LEREN

Als Staten kunt u niet alles alleen doen bij complexe gebiedsontwikkelingsprojecten. Maak daarom gebruik van externe expertise zoals de Rekenkamer of stel bijvoorbeeld een externe klankbordgroep in. Een Statenlid moet voelsprietten in de samenleving hebben. Spreek daarom met bewoners, (maatschappelijke) organisaties, ondernemers, bouwers en investeerders over hun kijk op het gebied.

- ▶ Zorg ervoor dat participanten niet alleen vanuit een kritische rol worden ingezet, maar ook vanuit een creatieve meedenkende rol.
- ▶ U hoeft het wiel niet steeds opnieuw uit te vinden. Kijk af bij of leer van andere provincies of overheden en let ook op hun informatievoorziening. Gebruik de ervaring van langer zittende collega's.
- ▶ Maak van de controlerende rol geen persoonlijke afrekencultuur. Dat draagt uiteindelijk niet bij aan een lerende organisatie die creatief en innovatief werkt en (dus) ook fouten durft te maken.
- ▶ Reflecteer ook zelf op uw functioneren als Statenlid en dat van Provinciale Staten als instituut: in hoeverre bent u zelf consistent als het gaat om het invullen van uw rol binnen de gegeven kaders?

Tot slot: wees niet bang toe te geven dat u iets niet begrijpt. Ook de auteurs van deze reisgids zijn hun hele werkzame leven al betrokken bij gebiedsgericht werken en leren elke dag weer bij.

**OOK DE AUTEURS VAN DEZE REISGIDS ZIJN HUN HELE WERKZAME LEVEN AL BETROKKEN BIJ GEBIEDSGERICHT WERKEN EN LEREN ELKE DAG WEER BIJ**

### VERDER VERDIEPEN

Deze reisgids bevat tal van weblinks naar relevante artikelen en rapporten. In algemene zin wijzen we hier op het platform [gebiedsontwikkeling.nu](https://gebiedsontwikkeling.nu) van de [Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling](https://www.stichtingkennis.nl) (SKG). Hier vindt u veel actuele en toegankelijke informatie over gebiedsontwikkeling. U kunt zoeken op thema's en in de artikelen wordt duidelijk onderscheid gemaakt tussen inhoud en opinie. Ook is er een archieffunctie zodat u relevante informatie eenvoudig kunt terugvinden. De Projectenkaart biedt een overzicht van gebiedsgerichte projecten door heel Nederland, ook in uw provincie.





## COLOFON

Dit is een gezamenlijke uitgave van de Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling (SKG) van de TU Delft en Statenlidnu.

gebiedsonwikkeling@tudelft.nl  
www.gebiedsonwikkeling.nu  
www.stichtingkennisgebiedsonwikkeling.nl

Auteurs: Marlon Boeve, Co Verdaas, Wouter Jan Verheul en Tom Daamen

Met dank aan: Peter Kerris, Michel Klein, Mirjam Nelisse, Kees de Graaf, Arthur Verwayen, Ineke Lammers

ISBN: 978-94-6366-734-0  
2023



**Leerstoel  
Gebiedsontwikkeling**

