

provincie
Limburg



Ruimte met regie

Positionering van de Provincie Limburg
in complexe ruimtelijke vraagstukken

Inhoud

Inleiding	3
Gevisualiseerde samenvatting	4
Deel I – Bestuurlijke nota	6
1. Introductie	9
2. Conclusie en aanbevelingen	11
Deel II – Nota van Bevindingen	18
1. Het onderzoek – aanleiding, doel en uitvoering	21
1.1 Aanleiding	21
1.2 Doel- en vraagstelling	22
1.3 Uitvoering	22
1.4 Leeswijzer	24
2. Transitie, ruimtelijke impact en sturing	25
2.1 Transitie en hun ruimtelijke impact – definitie, inhoud en (beleidsmatige) doorwerking	26
2.2 Sturing op de ruimtelijke impact van transitie – strategieën, instrumenten en percepties	36
2.3 Rolneming – praktijk en verhoudingen	51
Bijlagen	54
A. Onderzoeksplan	55
B. Bronnen	64
C. Geïnterviewde personen	65
D. Impressieverslag werk- en dialoogsessie Provinciale Staten	66
E. Analyse ruimtelijke kaders	74
F. Case studies	85

Inleiding

Op grond van artikel 217a van de Provinciewet verrichten Gedeputeerde Staten periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur¹. Op 28 november 2023 heeft het college van Gedeputeerde Staten besloten dit onderzoek voor 2024 uit te voeren naar de provinciale positionering bij strijdige ruimtelijke ontwikkelingen die voortvloeien uit de majeure transitie in het fysieke domein.

Dit rapport bevat de schriftelijke neerslag van dit onderzoek en bestaat uit twee, in samenhang met elkaar te beschouwen delen. De Bestuurlijke nota vormt deel I van de rapportage. Deze geeft in hoofdstuk 1 een korte introductie op de aanleiding voor en het onderwerp van het uitgevoerde onderzoek. Hoofdstuk 2 bevat conclusies die uit het onderzoek kunnen worden getrokken alsmede enkele hierop gebaseerde aanbevelingen.

Deze conclusies en aanbevelingen zijn gebaseerd op een, via wederhoor geverifieerde Nota van Bevindingen. In deze nota zijn, op basis van documentstudie, interviews en een werk- en dialoogsessie met Provinciale Staten, de aan het onderzoek ten grondslag liggende onderzoeksvragen nader geduid en verklaard. De Nota van Bevindingen vormt deel II van deze rapportage.

De beide delen worden samengevat in de na deze inleiding opgenomen gevisualiseerde samenvatting.

¹ Art. 217a Provinciewet

- Gedeputeerde Staten verrichten periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur. Provinciale Staten stellen bij verordening regels hierover.
- Gedeputeerde Staten brengen schriftelijk verslag uit aan Provinciale Staten van de resultaten van het periodiek onderzoek.
- Gedeputeerde Staten stellen de rekenkamer tijdig op de hoogte van de onderzoeken die zij doen instellen en zenden haar een afschrift van een verslag als bedoeld in het tweede lid.

Ruimte met regie

Positionering van de Provincie Limburg in complexe ruimtelijke vraagstukken

Transities leggen beslag op ruimte en vragen om (bege)leiding. Hoe kan de Provincie Limburg haar positie en rol bij complexe ruimtelijke vraagstukken, mede met het oog op bestuurlijke verhoudingen, zo effectief en efficiënt mogelijk invullen?



Doel onderzoek

Inzicht verkrijgen in de positionering en rolneming van de Provincie Limburg bij complexe ruimtelijke vraagstukken.

Hoofdconclusie

Er is geen one-size-fits-all en "meer lef, langetermijnvisie en betere samenwerking vereist"

Dus: geen generieke blauwdruk, maar wel belangrijke elementen die de provincie kan inzetten om haar positie in te vullen.



Onderzoeksaanpak

- Documentstudie
- Werk- en dialoogsessie met Provinciale Staten
- Interviews (intern, extern; gemeenten, Provincie Noord Brabant, Universiteit Maastricht)
- Sessie Kick-Off POVI
- Wederhoor



AANBEVELING 1

Leg de puzzel (inhoud)

- Verbind ruimtelijke en gebiedsgerichte transitie-thema's en -opgaven.
- Gebruik het momentum van de POVI om tot onderbouwde keuzes en prioriteiten te komen, met een concrete ruimtelijke vertaling van de transitie.
- Maak de POVI tot een realistische, integrale langetermijnvisie met grensoverschrijdende perspectieven, gericht op strategische ruimtelijke vraagstukken (boven-lokaal/ bovenregionaal).
- Geef gemeenten ruimte voor eigen afwegingen over ruimtelijk gebruik.
- Baseer beslissingen op kennis, data en evidence-based afwegingen.
- Overweeg het sturingsraamwerk van Drift en de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur voor inhoudelijke en procesmatige begeleiding van de transitie.



AANBEVELING 2

Mix op Maat (instrumenten)

- Ruim instrumentarium voor effectuering omgevingsvisie: De inzet van communicatieve, financiële en juridische beleidsinstrumenten vereist zorgvuldige afstemming.
- Zoek naar een efficiënte instrumentenmix met behulp van het 'Beleidskompas' in combinatie met het afwegingskader omgevingsverordening.
- Hanteer voor bepalen instrumentele inzet de basisprincipes Omgevingswet: subsidiariteit en proportionaliteit.



AANBEVELING 3

Regie in verbinding (mindset)

- In het fysieke domein zijn operationeel primair de lokale overheden aan zet.
- Provincie kan een regisserende positie nemen, gericht op samenwerking, waarbij in dit samenspel vertrouwen een cruciale succesfactor is.
- Stimuleer innovatie in en experimenteer met aanpakken die wellicht geen onderdeel zijn van het standaardrepertoire, maar mogelijk wel tot het beoogde effect leiden.
- Maak werk van interbestuurlijke reflectie. Zoek in dit opzicht ook de samenwerking met wetenschap, markt en samenleving.



KORTOM

Een sterke provinciale rol vraagt om duidelijke richting, effectieve instrumenten en samenwerking gebaseerd op vertrouwen.

Deel I

Bestuurlijke nota

Het onderzoek heeft diverse bevindingen opgeleverd. Deze zijn in deel II van deze rapportage opgetekend. Het voorliggende deel I van het onderzoeksrapport bevat een conclusie die uit deze bevindingen is gedestilleerd alsmede enkele daarop gebaseerde aanbevelingen.

1. Introductie

Mondiaal, nationaal alsook provinciaal spelen grootschalige transitie, waarvan de gevolgen zich in samenleving en maatschappij doen voelen. Denk bijvoorbeeld aan de transitie naar een circulaire economie, naar een duurzame energievoorziening, naar een toekomstbestendige landbouw en naar klimaatbestendigheid.

Daarbij gaat het overigens om transitie als 'een proces van fundamentele en onomkeerbare verandering op systeemniveau in de cultuur, (institutionele) structuur en praktijk van een samenleving'.² En daarmee gaat het dus ook om veranderingen en de daaruit voortvloeiende samenhangende opgaven, in de bestaande, gebruikelijke en dominante ordening van onze leefomgeving. Veranderingen en opgaven die beslag leggen op dezelfde schaarse ruimte met een toenemende ruimtelijke druk tot gevolg.

(Complexe) opgaven en ruimteclaims die steeds meer het lokale en soms ook het regionale niveau overstijgen en waarbij de verschillende 'stakeholders' zoeken naar de invulling van hun eigen positie en hoe ze zich tot elkaar verhouden.

De directe aanleiding voor dit onderzoek is dan ook gelegen in deze ruimtelijke impact van de diverse transitie. Dit vanuit een veronderstelling dat deze transitie en hun (ruimtelijke) impact vragen om (bege)leiding.

De geschetste ontwikkelingen worden overigens ook door Provinciale Staten gesignaleerd. PS hebben het college van Gedeputeerde Staten opgeroepen om het voortouw te nemen met betrekking tot het maken van bestuurlijke keuzes en het oplossen van ruimtelijke vraagstukken. Dit heeft geleid tot toezegging 9324: "De gedeputeerde Theuns zegt toe met een voorstel te komen hoe de regie op het ruimtelijk domein meer naar de provincie kan worden toegetrokken."³

Voorgaande context heeft geleid tot het doel van het onderzoek:

Inzicht te verkrijgen in de positionering en rolname van de Provincie Limburg bij complexe ruimtelijke vraagstukken en het doen van voorstellen daarover.

² www.drift.eur.nl

³ Als zodanig ook verwoord in het Ruimtelijk Voorstel Limburg en het plan van aanpak aanscherping POVI.

Vanuit deze doelstelling is als centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

Hoe kan de provincie Limburg haar positie en rol bij complexe ruimtelijke vraagstukken, mede met het oog op bestuurlijke verhoudingen, zo effectief en efficiënt mogelijk invullen?

Voor de nadere definiëring van de onderzoeksvraag wordt daarbij begrepen onder:

- **Complexe vraagstukken:** vraagstukken die zich op verschillende schaalniveaus afspelen, die van invloed zijn op verschillende domeinen, waarbij mogelijk conflicterende belangen spelen en/of waarbij meerdere stakeholders betrokken zijn;
- **Bestuurlijke verhoudingen:** relaties met andere overheden, private partijen of maatschappelijke organisaties;
- **Effectief** (of doeltreffend): gericht op het bijdragen aan en bevorderen van integrale en duurzame (ecologisch, sociaal-maatschappelijk, ruimtelijk) ontwikkeling en besluitvorming;
- **Efficiënt** (doelmatig): gericht op het zorgen voor gedragen besluitvorming, rekening houdend met de diverse belangen en verhoudingen en in een passende verhouding tot de daarvoor in te zetten capaciteit en middelen.

De centrale vraagstelling is uitgewerkt in de navolgende deelonderzoeksvragen.

1. Wat wordt verstaan onder het begrip 'transitie'?
2. Welke transities, met een doorwerking op provinciaal niveau, kunnen worden onderscheiden en wat houden deze in?
3. Op welke manier vertalen deze transities zich in complexe ruimtelijke vraagstukken binnen het fysieke domein in Limburg?
4. Wat zijn de ambities van de Provincie Limburg met betrekking tot deze ruimtelijke vraagstukken?
5. Welke sturingsstrategieën staan de provincie ten dienste bij ruimtelijke vraagstukken? Wat zijn, voor de inzet ervan, bepalende succes- en faalfactoren?
6. Welke percepties en verwachtingen hebben Provinciale Staten (PS) en andere stakeholders met betrekking tot provinciale regie en sturing?
7. Welke instrumenten heeft de provincie ter beschikking voor haar positionering en rolneming in het kader van complexe ruimtelijke vraagstukken?
8. Hoe luiden de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de verschillende overheden bij (complexe) ruimtelijke vraagstukken?
9. Welke rol heeft de provincie in het verleden gespeeld in specifieke casuïstieken met complexe ruimtelijke vraagstukken? Wat waren de bepalende overwegingen voor deze rolneming en inzet van specifieke instrumenten en wat waren de effecten in deze specifieke casuïstieken?
10. Hoe zijn in de afweging van de rolneming en instrumenteninzet de (bestuurlijke) verhoudingen gewogen? Hoe zijn belangen geëxpliciteerd en bespreekbaar gemaakt? Hoe was het proces ingericht?

Aan de hand van de beantwoording van voorgaande deelonderzoeksvragen is de centrale onderzoeksvraag van een antwoord voorzien.

2. Conclusie en aanbevelingen

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag heeft een documentanalyse plaatsgevonden, waarbij relevante (beleids)documenten zijn bestudeerd en geanalyseerd. Daarnaast is ter verificatie en verrijking van het verkregen beeld en ter toetsing aan ervaringen in de praktijk een groot aantal sleutelfiguren (intern en extern) geïnterviewd. Tevens heeft een werk- en dialoogsessie met Provinciale Staten plaatsgevonden. Doel van deze sessie was het duiden van percepties en verwachtingen aangaande regie en sturing in het ruimtelijk domein. Tot slot is het onderzoeksthema nader verkend tijdens een interbestuurlijke kick-off (bestuurlijk en ambtelijk) die in het kader van de actualisatie van de provinciale omgevingsvisie heeft plaatsgevonden.

Documentanalyse, interviews en genoemde sessies hebben diverse bevindingen opgeleverd die, via intern ambtelijk wederhoor, op feitelijke juistheid zijn geverifieerd. Deze bevindingen zijn verwoord in deel II van deze rapportage. Omwille van de leesbaarheid is de managementsamenvatting hiervan onderstaand ingelast.

Het voorliggende hoofdstuk bevat een conclusie en enkele aanbevelingen die in relatie tot de centrale onderzoeksvraag uit deze bevindingen zijn gedestilleerd.

Managementsamenvatting deel II (Nota van Bevindingen)

Het begrip transitie kent een diverse interpretatie. Het Dutch research institute for transitions (Drift) definieert transities als ‘een proces van fundamentele en onomkeerbare verandering op systeemniveau in de cultuur, (institutionele) structuur en praktijk van een samenleving.’ Transities zijn grotendeels autonome processen die individuen en ook overheden niet zomaar kunnen stoppen. Wel zijn ze door haar te beïnvloeden in termen van richting en snelheid in de verschillende stadia van de transitie. Voor het managen en sturen van transities is het daarbij van belang te realiseren dat transities verlopen volgens een patroon van opbouw en afbraak. Een door Drift in samenwerking met de Nederlands School voor Openbaar Bestuur uitgewerkt, raamwerk beoogt voor dit sturingsvraagstuk een handvat te bieden. (§ 2.1.1)

Onder meer in het ruimtelijke domein zijn belangrijke ontwikkelingen te onderscheiden die een grote impact hebben op het systeem van inrichting en gebruik van onze leefomgeving. Te denken valt aan bijvoorbeeld de energietransitie, de circulaire transitie en de klimaattransitie. Onder meer deze transities leiden tot ruimtelijke vraagstukken doordat ze ertoe leiden dat de ruimtelijke druk toeneemt en ze vaak aanzienlijke veranderingen in de fysieke leefomgeving vereisen. Ook in Limburg komen deze transities samen en doen ze een concurrerend (kwalitatief en kwantitatief) beroep op de schaarse ruimte. De leidende ruimtelijke kaders hiervoor zijn onder meer de Omgevingsvisie Limburg en de provinciale beleidskaders en programma’s (de thematisch inhoudelijke vertaling en inkleuring van het coalitieakkoord ‘Elke Limburger telt!’). (§2.1.2)

In de beleidsmatige benadering van deze ruimtelijke vraagstukken staat de overheid een divers palet aan beleidsinstrumentarium ter beschikking. Een beleidsinstrument is een middel dat wordt ingezet om een bepaald beleidsvoornemen c.q. beleidsdoel te realiseren. Afhankelijk van het instrument dat wordt ingezet, wisselt de (intensiteit van de) rol van de overheid. In het gangbare instrumentarium zijn drie hoofdgroepen te onderscheiden:

1. Communicatieve instrumenten;
2. Financiële instrumenten;
3. Juridische instrumenten.

De uiteindelijke keuze voor en concrete vertaling van de in te zetten instrumenten, geeft vorm en inhoud aan de sturingsstrategie, zo ook voor de provinciale sturing op de ruimtelijke gevolgen van transities. Daarbij dient uiteraard rekening te worden gehouden met de vastgelegde taak- en bevoegdhedenverdeling in het ruimtelijk domein én de daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten. (§2.2.2)

Het belangrijkste kader voor de bevoegdhedenverdeling in het ruimtelijk domein wordt gevormd door de Omgevingswet. Overigens is de Omgevingswet niet de enige wet die van invloed is op de inrichting van de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet hanteert de wettelijke rol- en taakverdeling tussen Rijk, provincies en gemeenten, die is gebaseerd op de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit.

Het subsidiariteitsbeginsel, ook wel ‘decentraal, tenzij’ genoemd, betekent dat het laagste overheidsniveau (de gemeente) de meeste taken en bevoegdheden rond de fysieke leefomgeving heeft. De provincie oefent alleen taken of bevoegdheden uit wanneer dit expliciet in de wet is vastgelegd of wanneer dit noodzakelijk is. De Omgevingswet geeft twee situaties wanneer van deze noodzaak sprake kan zijn en op grond waarvan de provincie (of het Rijk) dus kan besluiten een taak of bevoegdheid uit te oefenen:

1. Gelet op een provinciaal (of nationaal) belang, tenzij de gemeentebesturen (respectievelijk provinciebesturen) dat belang op doelmatige en doeltreffende wijze kunnen behartigen, of
2. Gelet op een doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden krachtens de Omgevingswet, of omdat EU-regelgeving eigenlijk geen andere vorm toestaat. (§2.2.2)

Provinciaal belang en overwegingen van doelmatigheid en doeltreffendheid kunnen dus aanleiding en motivering zijn voor provinciale interventie. In de juridische sfeer biedt de Omgevingswet daartoe diverse in deze wet gefundeerde middelen die, overigens ook op zichzelf staand, dus zonder subsidiariteitstoets kunnen worden toegepast.

Een belangrijk, extern werkend, dus juridisch bindend instrument is de omgevingsverordening. Aan de hand van een afwegingskader kan de vraag worden beantwoord wanneer, welk instrument uit deze met de Omgevingswet gegeven ‘gereedschapsset’ het meest effectief en efficiënt valt in te zetten.

Relevant voor het beantwoorden van deze vraag is onder meer:

- Het vertrouwen in een ‘zachte verankering’ (samenwerking – bestuursovereenkomst);
- De beschikbaarheid van financiële middelen (subsidie);
- De verwachting van de mate waarin financiële prikkels werken (subsidie – heffingen – schaderegelingen);
- De bereidheid bij gemeenten tot zelfbinding (programma’s);
- De wenselijkheid / noodzaak om ontwikkelingen of projecten snel en gecoördineerd tot stand te brengen (projectbesluiten);
- De wenselijkheid / noodzaak van juridische afdwingbaarheid en handhaving (omgevingsverordening. (§2.2.2).

Een woord dat in het bestek van dit onderzoek regelmatig valt is het begrip regie. Het woordenboek geeft aan het woord regie de betekenis van coördinatie, sturing of leiding. Regie nemen is daarmee dus een proces van coördineren, sturen en leiding geven aan activiteiten of processen, ruimtelijke ontwikkelingen en projecten. Regie nemen is dus niet persé het bepalen hoe het moet (gebeuren). Het is veeleer het zoeken naar een delicaat evenwicht tussen enerzijds vertrouwen geven en ruimte bieden, en anderzijds kaders stellen en richting geven. Regie impliceert dus zowel sturing als autonomie. Een daarbinnen te onderscheiden variant is die van het realiseren van ambities en kwaliteit door het optimaliseren van het samenspel (multi-level governance). (§2.2.2)

De vraag naar sturing, strategie en rolneming is tevens vanuit de ambtelijke en politiek-bestuurlijke praktijk (provinciaal en gemeentelijk) en vanuit een wetenschappelijke invalshoek verkend. Interviews en interactieve sessies hebben tot een groot aantal inzichten, reflecties en beschouwingen geleid. Paragraaf 2.2.3 bevat een bloemlezing van hetgeen daarbij is opgetekend en van de hieruit te halen rode draden.

De vraag naar provinciale positionering, rolneming en sturing krijgt concreet vorm in de praktijk van alledag. Gekeken is naar de toepassing van provinciale regie en de inzet van instrumenten in drie specifieke casuïstieken uit het verleden. De onderzochte cases betreffen de kandidatuur voor de Einstein Telescope in relatie tot het project Windenergie Parkstad-Zuid, de realisatie van Windpark Greenport Venlo en het behoud van het buisleidingentracé over het grondgebied van de gemeente Nederweert. De cases (overigens daterend van voor inwerkingtreding van de Omgevingswet) illustreren hoe de provincie haar rol heeft ingevuld in het betreffende ruimtelijke vraagstuk, welke overwegingen aan de basis lagen van haar keuze en wat de effecten hiervan waren (onder meer op de bestuurlijke verhoudingen). (§2.3)

Conclusie: geen one-size-fits-all en “meer lef, langetermijnvisie en betere samenwerking vereist”⁴

Hoe kan de provincie Limburg haar positie en rol bij complexe ruimtelijke vraagstukken, mede met het oog op bestuurlijke verhoudingen, zo effectief en efficiënt mogelijk invullen?

Concluderend kan in algemene zin worden gesteld dat een eenduidig, overall toepasbaar antwoord op deze onderzoeksvraag niet kan worden gegeven. De complexiteit, dynamiek en casuïstieke eigenheid van de vraagstukken in kwestie, alsmede de onderliggende bestuurlijke verhoudingen vragen om maatwerk en differentiatie (zie tevens hierna bij aanbeveling 3). Echter, hoewel de bevindingen niet leiden tot een generieke blauwdruk, zijn er wel degelijk elementen te benoemen én voorhanden met behulp waarvan de provincie haar positie kan nemen. Elementen overigens die aansluiten bij de aan de Omgevingswet ten grondslag liggende principes en uitgangspunten. Zowel inhoudelijk als instrumenteel kan de provincie daarmee een betekenisvolle rol spelen. Essentieel in randvoorwaardelijke zin daarbij is overigens een passende mind set. In dat opzicht dekt de, in de conclusie geciteerde, passage uit het verslag van de werk- en dialoogsessie met leden van Provinciale Staten, een heel eind het antwoord op de onderzoeksvraag

Inhoud

In met name de interviews komt vrijwel zonder uitzondering naar voren het belang van **duidelijke keuzes en prioritering**. **Inhoudelijke richting en sturing** is te zien als basisvoorwaarde en kritische succesfactor. **Een integrale langetermijnvisie** biedt alle partijen houvast.

Instrumenten

In instrumentele zin staat de provincie een uitgebreide ‘gereedschapsset’ ter beschikking. Dit in de vorm van een groot aantal beleidsinstrumenten inclusief gebruiksinstructie. De uitdaging is erin gelegen hierbinnen tot **een passende, lees: effectieve⁵ en efficiënte⁶ inzetmix** te komen.

Mind set

Via inhoud en instrumenten kan de provincie haar positie en rol invullen en daarmee regie nemen. Van belang is echter te zorgen voor **een evenwichtige balans tussen sturing, richting en instrumenteninzet enerzijds en een passende (ver)houding en gedrag tot met name de lokale overheden anderzijds**.

⁴ Impressieverslag ‘Strategische dialoog toekomstige positionering provincie in ruimtelijke complexiteit’, Pantopicon, 2024.

⁵ Met effectief wordt hier bedoeld: gericht op het bijdragen aan en bevorderen van integrale en duurzame (ecologisch, sociaal-maatschappelijk, ruimtelijk) ontwikkeling en besluitvorming.

⁶ Met efficiënt wordt hier bedoeld: gericht op het zorgen voor gedragen besluitvorming, rekening houdend met de diverse belangen en verhoudingen en in een passende verhouding tot de daarvoor in te zetten capaciteit en middelen.

Aanbevelingen

Voorgaande elementen voor vormgeving van de provinciale positionering kunnen aan de hand van onderstaande aanbevelingen nader worden ingekleurd.

1. Leg de puzzel

De complexe ruimtelijke vraagstukken waar het in dit onderzoek om draait vragen om een integrale benadering. Bijna bij uitstek is het de provincie die deze integrale puzzel kan leggen, die de optelsom van alle transities en opgaven kan overzien en hieraan prioritering kan geven en die kan zorgen voor de ruimtelijke c.q. gebiedsgerichte verbinding van de diverse transitiethematieken en -opgaven. Uiteraard vereist dit een kader, en wellicht ook letterlijk een kaart, dat de richting bepaalt en sturing geeft. En het betekent op haar beurt ook keuzes durven maken en discussies durven aangaan. Kortom: toon lef, ontwikkel dit kader en leg deze puzzel!

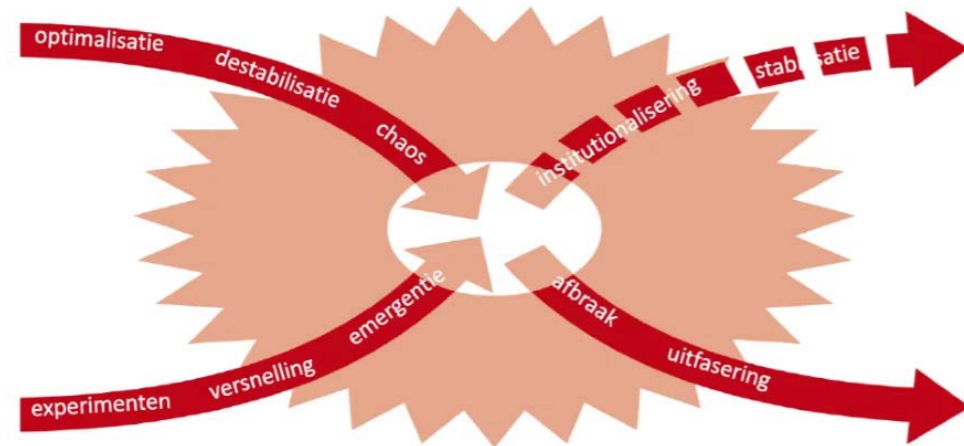
Een natuurlijk moment hiervoor vormt (het proces van) de actualisering en aanscherping van de provinciale omgevingsvisie. Benut dit momentum om op het passende abstractie-niveau, te komen tot scherpe, onderbouwde keuzes en prioriteiten en tot een zo concreet mogelijke kwalitatieve en kwantitatieve ruimtelijke vertaling van de transities. Zorg voor samenhang door daarbij ook de bestaande, vaak in samenspraak met gemeenten ontwikkelde visiedocumenten te gebruiken (bijvoorbeeld de ontwerpende onderzoeken) en voorkom zo onnodige stapeling. Van belang overigens is om richting medeoverheden helder te communiceren over deze rolname.

Maak daarmee de POVI tot een realistische, integrale langetermijnvisie met een grensoverschrijdende kijk, als een richtbeeld voor de strategische en grootschalige ruimtelijke vraagstukken (bovenlokaal / bovenregionaal). Houd daarbij oog voor een juiste mate van differentiatie, maatwerk, adaptiviteit en flexibiliteit, zodat kan worden ingespeeld op specifieke en veranderende omstandigheden en nieuwe inzichten. Geef met name gemeenten passende ruimte voor eigen afweging over hun ruimtelijk gebruik.

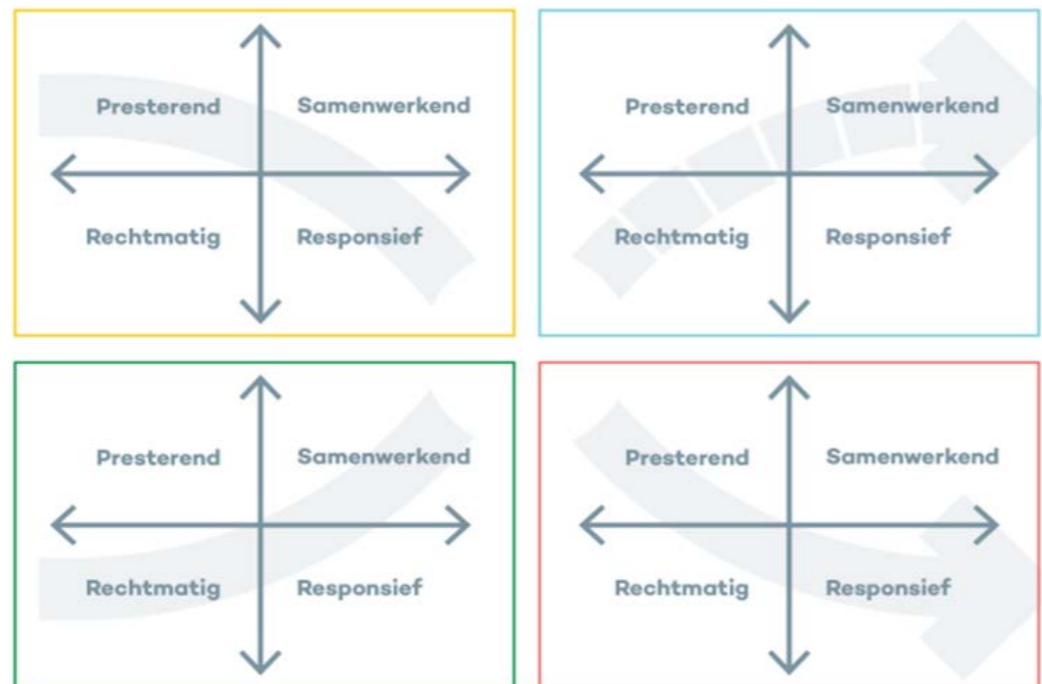
De waarde van een provinciale omgevingsvisie als strategisch richtinggevend lange termijnperspectief is sterk afhankelijk van de doorwrochtetheit van de onderbouwing van de eraan ten grondslag liggende principes, uitgangspunten en keuzes. De complexiteit en dynamiek van de vraagstukken (in het fysieke domein) voortvloeiend uit de transities vereist kennis en een data-gedreven en evidence based afweging. Benut beschikbare data-analysetools om trends en ontwikkelingen te monitoren en te voorspellen en tot duurzame besluitvorming te komen. Verstevig in dit kader de interactie tussen beleidsmakers en wetenschappelijk onderzoekers en experts.

Overigens kunnen voor de inhoudelijke en procesmatige geleiding van de transitie de denklijnen van het door Drift in samenwerking met de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur uitgewerkte sturingsraamwerk van meerwaarde zijn (zie ook deel II, § 2.1.1). Met behulp van dit model kan aan de opbouw én afbouw van de transitie, onder meer aan de positionering en instrumentenmix op doordachte wijze vorm en inhoud worden gegeven. Gelet op de onderzoeksvraag voert het in het bestek van dit onderzoek te ver om dit sturingsraamwerk hier in extenso uit te werken. Voor een effectieve en efficiënte sturing op de onderscheiden transitie en voor de inhoudelijke en procesmatige lading ervan biedt dit raamwerk evenwel mogelijk waardevolle inzichten.

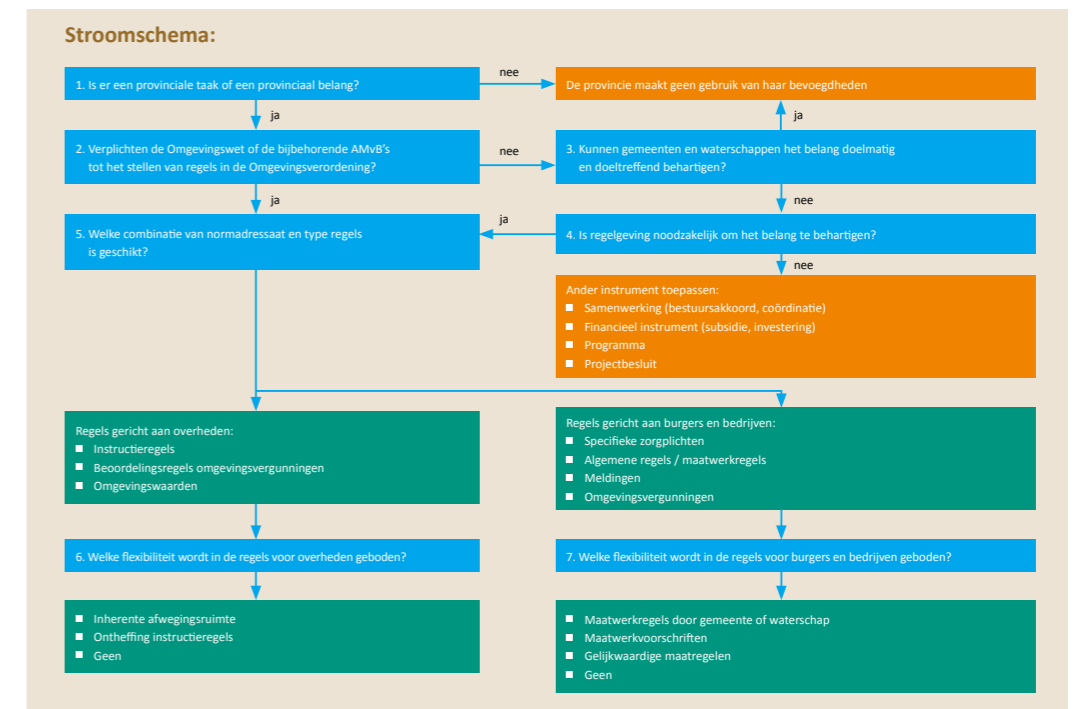
Figuur 1:
X-curve, Loorbach e.a.,
2017



Figuur 2:
Raamwerk voor
strategiebepaling in
transities, Drift en
Nederlandse School
voor Openbaar
Bestuur, 2020.



Figuur 3:
Afwegingskader
Omgevingsverordening
(Bron: Handreiking
Omgevingsverorde-
ning 2.0, IPO, 2018).



2. Mix op maat

Voor de feitelijke effectuering van de (omgevings)visie is een ruim instrumentarium voorhanden (zie ook deel II, § 2.2.1). De afgestemde inzet van deze communicatieve, financiële of juridisch beleidsinstrumenten luistert nauw. Vaak zijn ze in meerdere dan wel mindere mate allemaal nodig. In het juridisch spectrum biedt de Omgevingswet overigens specifieke middelen.

Zoek naar een zo efficiënt en effectief mogelijke instrumentenmix. Benut daarbij als hulpmiddel het 'Beleidskompas'⁷. Neem voor het bepalen van de instrumentele inzet nadrukkelijk als uitgangspunt de in de Omgevingswet verankerde beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit (zie ook deel II, § 2.2.2).

Betrek in de afweging onder meer vragen als:

- Het vertrouwen in een 'zachte verankering' (samenwerking – bestuurlijk overleg – bestuursovereenkomst);
- De beschikbaarheid van financiële middelen (subsidie);
- De verwachting van de mate waarin financiële prikkels werken (subsidie – heffingen – schaderegelingen);
- De bereidheid bij gemeenten tot zelfbinding (programma's);
- De wenselijkheid / noodzaak om projecten snel en gecoördineerd tot stand te brengen (projectbesluiten);
- De wenselijkheid / noodzaak van juridische afdwingbaarheid en handhaving (omgevingsverordening).

Specifiek met het oog op een eventuele inzet van het (dwingend) juridisch instrument omgevingsverordening kan het 'Afwegingskader omgevingsverordening' een waardevol handvat bieden.

⁷ Beleidskompas, Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, www.kcbr.nl, 2024.

Voor de nadere strategische uitwerking van deze aanbeveling kan overigens worden verwezen naar deel 1 van het concept 'Sturing in samenwerking 4.0' (SIS 4.0).⁸ Hierin zijn onder meer de kaders en richtlijnen voor de bepaling van de provinciale rol- en instrumentkeuze vervat.

Voor de operationele concretisering kan worden aangehaakt op deel 2 van SIS 4.0 waarin de kaders en richtlijnen voor het beschikbare instrumentarium worden uitgewerkt. Met deze aanbeveling wordt overigens ook mede-invulling gegeven aan ontwikkelspoor 3 ('We optimaliseren onze processen – instrumentkeuze' – implementatie beleidskompas) dat momenteel in het kader van het provinciale organisatieontwikkeltraject⁸ wordt geoperationaliseerd.

3. Regie in verbinding

Basaal is het om te onderkennen dat het subsidiariteitsbeginsel het centrale uitgangspunt is in de Omgevingswet. Anders gezegd: in het fysieke domein zijn operationeel primair de lokale overheden aan zet, dient voor provinciale interventie een provinciaal belang te worden geëxpliciteerd en moet worden onderbouwd waarom een doelmatige en doeltreffende uitoefening door de gemeente niet is gewaarborgd. In dat opzicht is de provincie niet meer (en ook niet minder) dan een medeoverheid met een eigen belang, en geen hogere autoriteit die in de positie is te bepalen wat en hoe het dient te gebeuren (zie ook deel II, § 2.2.2).

Met inachtneming van deze 'begrenzing' kan de provincie een regisserende positie nemen. In een dergelijke context dient de provinciale mind set dan ook vooral te zijn gericht op samenwerking, waarbij in dit samenspel vertrouwen een cruciale succesfactor is. Het efficiënt en effectief kunnen invullen van een provinciale richtinggevende rol en daarmee het waarborgen van een integrale aanpak, vraagt dus om een intrinsieke grondhouding van vertrouwen richting gemeenten als 'eerste overheid'. Sta daarbij open voor, stimuleer innovatie in en experimenteer met aanpakken die wellicht geen onderdeel zijn van het standaardrepertoire, maar mogelijk wel tot het beoogde effect leiden. Maak werk van interbestuurlijke reflectie. Zoek in dit opzicht ook de samenwerking met wetenschap, markt en samenleving.

Deze aanbeveling sluit overigens aan bij ontwikkelspoor 4 van het provinciale organisatieontwikkeltraject ('We versterken onze positie in de regio'). De in dit kader uit te werken acties zien op 'het faciliteren van een cultuur van ontmoeten en luisteren', het 'formereren van projectteams voor regionale opgaven samen met medeoverheden en andere partners' en het 'oprichten van ondersteuningsteams voor gemeenten'. Via deze acties kan tot nadere concretisering van deze aanbeveling worden gekomen. Overigens dient nadrukkelijk te worden overwogen om al in de uitwerking en concretisering van deze acties, de samenwerking met medeoverheden te zoeken en ook hun behoeften en verwachtingen hierbij te betrekken.

Kortom

Geef op gebalanceerde wijze richting en sturing, bepaal en hanteer zorgvuldig de passende instrumentenmix en handel vanuit vertrouwen in de samenwerking, en bied én neem op deze wijze ruimte met regie.

⁸ Samen op weg naar een slagvaardige organisatie', organisatieontwikkeltraject provincie Limburg, 2024

Deel II

Nota van Bevindingen

Dit deel van het onderzoeksrapport bevat de geverifieerde bevindingen voortvloeiend uit de uitgevoerde documentanalyse, de gehouden interviews met een groot aantal sleutelfiguren (intern / extern), de kick-off aanscherping POVI en de werk- en dialoogsessie met Provinciale Staten. De nota vormt de basis voor in de bestuurlijke rapportage (deel I) verwoorde conclusie en aanbevelingen.

1. Het onderzoek – aanleiding, doel en uitvoering

Het voorliggende hoofdstuk schetst de aanleiding voor en doel van het onderzoek. Tevens worden de onderzoeksvragen beschreven en wordt de onderzoeksopzet toegelicht. Het hoofdstuk sluit af met een leeswijzer waarin de paragrafen van het volgende hoofdstuk kort worden geduid.

1.1 Aanleiding

Op mondiaal, Europees, nationaal en provinciaal niveau staan we voor ingrijpende transitie. Het gaat daarbij om ingrijpende systeemveranderingen, zoals de transitie naar een circulaire economie, naar een duurzame energievoorziening, naar een toekomstbestendige landbouw en naar klimaatbestendigheid.

Deze transities gaan gepaard met complexe ruimtelijke opgaven. Vaak ook gaat het daarbij om samenhangende opgaven, die beslag leggen op dezelfde beperkte ruimte. Ter illustratie: er is ruimte nodig voor het bouwen van woningen, terwijl er tegelijkertijd een groeiende behoefte is aan maakbedrijven die de circulariteit bevorderen. Ook kan worden gedacht aan waterbeheer dat een cruciale rol speelt bij het voorkomen van overstromingen, onder meer door het verbreden van rivieren. Of aan het landelijk gebied waar bijvoorbeeld de ruimtelijke vraagstukken samen komen van aanpassing van watersystemen, behoud van kwaliteit van water, bodem, biodiversiteit en het bieden van een perspectief aan de landbouw. Of de noodzaak, vanuit klimaatperspectief om te investeren in niet-fossiele energiebronnen zoals wind- en zonne-energie, met de daarbij behorende infrastructuur.

Tegelijkertijd echter kan worden geconstateerd dat de beschikbare ruimte schaars is. Dit maakt, nog afgezien van de mogelijke inhoudelijke onverenigbaarheid, dat het lastig, zo niet onmogelijk is om alle ruimteclaims te honoreren.

Tot slot is van belang te onderkennen dat de complexiteit van de opgaven ervoor zorgt dat deze steeds meer het lokale en soms ook het regionale niveau overstijgen. Dit vraagt dus om een integrale benadering door de verschillende 'stakeholders'. Tegelijkertijd echter heeft er een sterke decentralisatie plaatsgevonden. De verschillende 'stakeholders' zoeken naar de invulling van hun eigen positie en hoe ze zich tot elkaar verhouden. Deze situatie heeft in zekere zin geleid tot 'handelsverlegenheid', wat een effectieve en integrale aanpak van de knelpunten en daadkrachtige besluitvorming bemoeilijkt.

Het hiervoor geschetste beeld vraagt om weloverwogen keuzes. Daarmee ligt ook het vraagstuk voor van de positionering van de Provincie in deze complexe ruimtelijke opgaven, ten opzichte van en met oog voor andere 'stakeholders' (bijv. Rijk, gemeenten, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties).

Een vraagstuk overigens dat ook door Provinciale Staten wordt onderkend. Er zijn namelijk zorgen geuit over de ruimtelijke ontwikkelingen in Limburg. PS hebben het college van Gedeputeerde Staten dan ook opgeroepen om het voortouw te nemen met betrekking tot het maken van bestuurlijke keuzes en het oplossen van ruimtelijke vraagstukken. Dit heeft geleid tot de toezegging van gedeputeerde Theuns om hiertoe met een voorstel te komen⁹.

Zie hier de context die de basis vormt voor het art. 217a-onderzoek. Een onderzoek gericht op een effectieve en efficiënte positionering van de Provincie Limburg in complexe ruimtelijke vraagstukken¹⁰.

1.2 Doel- en vraagstelling

Op 28 november 2023 heeft het college van Gedeputeerde Staten besloten als onderwerp voor het art. 217a onderzoek van 2024 te benoemen: Regie op ruimte claimende transities in het fysieke domein (circulariteit, energie, wonen, landbouw, klimaat, stikstof etc.) – provinciale positionering in het kader van inhoudelijke keuzes en met het oog op bestuurlijke verhoudingen, bij strijdige ruimtelijke ontwikkelingen die voorvloeien uit de majeure transities in het fysieke domein.

Op 19 januari 2024 is het onderzoeksonderwerp gesondeerd in de Controlemcommissie. Enkele van de door de commissie meegegeven aandachtspunten zijn in het onderzoek betrokken (zie verder bijlage A).

Het onderzoek heeft tot doel:

Inzicht te verkrijgen in de positionering en rolneming van de Provincie Limburg bij complexe ruimtelijke vraagstukken en het doen van voorstellen daarover.

Op basis van deze doelstelling luidt de centrale onderzoeksvraag:

Hoe kan de Provincie Limburg haar positie en rol bij complexe ruimtelijke vraagstukken, mede met het oog op bestuurlijke verhoudingen, zo effectief en efficiënt mogelijk invullen?

⁹ Toezegging 9324: "De gedeputeerde Theuns zegt toe met een voorstel te komen hoe de regie op het ruimtelijk domein meer naar de provincie kan worden toegetrokken."

¹⁰ In het kader van dit onderzoek gedefinieerd als vraagstukken die zich op verschillende schaalniveaus afspelen, die van invloed zijn op verschillende domeinen, waarbij mogelijk conflicterende belangen spelen en/of waarbij meerdere stakeholders betrokken zijn.

1.3 Uitvoering

De opzet en uitvoering van het onderzoek zijn beschreven in het als bijlage A bijgevoegde onderzoeksplan.

Onderzoeksvragen en normenkader

In het onderzoeksplan is bovenstaande centrale vraagstelling uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen.

1. Wat wordt verstaan onder het begrip 'transitie'?
2. Welke transities, met een doorwerking op provinciaal niveau, kunnen worden onderscheiden en wat houden deze in?
3. Op welke manier vertalen deze transities zich in complexe ruimtelijke vraagstukken binnen het fysieke domein in Limburg?
4. Wat zijn de ambities van de Provincie Limburg met betrekking tot deze ruimtelijke vraagstukken?
5. Welke sturingsstrategieën staan de provincie ten dienste bij ruimtelijke vraagstukken? Wat zijn, voor de inzet ervan, bepalende succes- en faalfactoren?
6. Welke percepties en verwachtingen hebben Provinciale Staten (PS) en andere stakeholders met betrekking tot provinciale regie en sturing?
7. Welke instrumenten heeft de provincie ter beschikking voor haar positionering en rolneming in het kader van complexe ruimtelijke vraagstukken?
8. Hoe luiden de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de verschillende overheden bij (complexe) ruimtelijke vraagstukken?
9. Welke rol heeft de provincie in het verleden gespeeld in specifieke casuïstieken met complexe ruimtelijke vraagstukken? Wat waren de bepalende overwegingen voor deze rolneming en inzet van specifieke instrumenten en wat waren de effecten in deze specifieke casuïstieken?
10. Hoe zijn in de afweging van de rolneming en instrumenteninzet de (bestuurlijke) verhoudingen gewogen? Hoe zijn belangen geëxpliciteerd en bespreekbaar gemaakt? Hoe was het proces ingericht?

Om tot een zo objectief mogelijke beantwoording en duiding van de hiervoor weergegeven onderzoeksvragen te komen zijn in het onderzoeksplan normen geformuleerd. Deze objectieve 'meetlat' waarborgt een transparante uitvoering van het onderzoek. De normen beschrijven de ideaal-situatie (SOLL) waarvan, gelet op de aard en majoriteit van het onderwerp van onderzoek, reëel mag worden verwacht dat deze wordt aangetroffen. Aan de hand van het normenkader wordt de huidige werkelijkheid c.q. de praktijk getoetst en beoordeeld. Doel van het normenkader is om een basis te bieden voor de bevindingen en de daarop te baseren conclusies en aanbevelingen

Methodologische verantwoording

De beantwoording van de centrale onderzoeksvraag en de daarvan afgeleide deelvragen heeft op onderstaande wijze plaatsgevonden:

- Documentstudie

Voorafgaand aan en ter voorbereiding op de overige onderzoekstappen is een analyse gemaakt van relevante literatuur, (beleids)documenten en dossiers. Op basis hiervan is het speelveld nader verkend en is een algemeen beeld over beleid, beleidsuitgangspunten en –doelen, dossiers en casuïstieken, processen, rollen, taken en verantwoordelijkheden etc. verkregen.

- Interviews

Ter verificatie van het uit de documentstudie verkregen beeld en ter toetsing van opgedane ervaringen zijn door middel van mondelinge interviews relevante sleutelfiguren (in- en extern) bevraagd. Van de betreffende interviews zijn beknopte verslagen gemaakt die ter verificatie en autorisatie aan de geïnterviewden zijn voorgelegd.

- Werk- en dialoogsessie met Provinciale Staten

In september 2024 is een werk- en dialoogsessie met PS gehouden met de bedoeling de inzichten van de Staten te vernemen en te bespreken. Tijdens deze sessie is het onderwerp nader inhoudelijk verkend, zijn de inzichten op regie en sturing besproken en verder verdiept.

- Kick-off aanscherping provinciale omgevingsvisie (POVI)

In oktober 2024 heeft in het kader van de aanscherping van de POVI een interbestuurlijke (bestuurlijke en ambtelijke) kick-off plaatsgevonden. Een van de deelsessies was gewijd aan het onderwerp van dit onderzoek.

- Wederhoor

De op basis van voorgaande onderzoekstappen opgestelde conceptnota van bevindingen is intern voor ambtelijk wederhoor voorgelegd. Dit wederhoor beoogde een verificatie op feitelijke juistheid. De geverifieerde nota van bevindingen heeft de basis gevormd voor de bestuurlijke nota met conclusies en aanbevelingen.

1.4 Leeswijzer

Zoals aangegeven is dit deel van het onderzoeksrapport de neerslag van de uit de documentanalyse, de gehouden interviews, de kick-off aanscherping POVI en de werk- en dialoogsessie opgetekende bevindingen. De hiervoor weergegeven onderzoeksvragen zijn daarbij als leidraad aangehouden.

Paragraaf 2.1 gaat in op het verschijnsel transitie en op hun ruimtelijke impact. Definitie, inhoud en (beleidsmatige) doorwerking komen hierin aan bod. Deze paragraaf vormt een antwoord op bovenstaande deelonderzoeksvragen 1-4.

In paragraaf 2.2 staat de sturing op de ruimtelijke impact van de beschreven transitie centraal. Welke sturingsstrategieën en beleidsinstrumenten staan de provincie ten dienste en wat zijn de (politiek-bestuurlijke) percepties en verwachtingen bij de benutting hiervan? De deelonderzoeksvragen 5-8 zijn hierbij aan de orde.

Paragraaf 2.3 tot slot, betreft de provinciale rolneming en positionering in retrospectief. Aan de hand van enkele cases uit het verleden wordt ingegaan op de praktijk van provinciale rolneming en de daaruit voortvloeiende consequenties. Deelonderzoeksvragen 9-10 staan hierbij centraal.

2. Transitie, ruimtelijke impact en sturing

Managementsamenvatting

Het begrip transitie kent een diverse interpretatie. Het Dutch research institute for transitions (Drift) definieert transitie als 'een proces van fundamentele en onomkeerbare verandering op systeemniveau in de cultuur, (institutionele) structuur en praktijk van een samenleving.' Transitie zijn grotendeels autonome processen die individuen en ook overheden niet zomaar kunnen stoppen. Wel zijn ze door haar te beïnvloeden in termen van richting en snelheid in de verschillende stadia van de transitie. Voor het managen en sturen van transitie is het daarbij van belang te realiseren dat transitie verlopen volgens een patroon van opbouw en afbraak. Een door Drift in samenwerking met de Nederlands School voor Openbaar Bestuur uitgewerkt, raamwerk beoogt voor dit sturingsvraagstuk een handvat te bieden. (§ 2.1.1)

Onder meer in het ruimtelijke domein zijn belangrijke ontwikkelingen te onderscheiden die een grote impact hebben op het systeem van inrichting en gebruik van onze leefomgeving. Te denken valt aan bijvoorbeeld aan de energietransitie, de circulaire transitie en de klimaattransitie. Onder meer deze transitie leiden tot ruimtelijke vraagstukken doordat ze ertoe leiden dat de ruimtelijke druk toeneemt en ze vaak aanzienlijke veranderingen in de fysieke leefomgeving vereisen. Ook in Limburg komen deze transitie samen en doen ze een concurrerend (kwalitatief en kwantitatief) beroep op de schaarse ruimte. De leidende ruimtelijke kaders hiervoor zijn onder meer de Omgevingsvisie Limburg en de provinciale beleidskaders en programma's (de thematisch inhoudelijke vertaling en inkleuring van het coalitieakkoord 'Elke Limburger telt!'). (§2.1.2)

In de beleidsmatige benadering van deze ruimtelijke vraagstukken staat de overheid een divers palet aan beleidsinstrumentarium ter beschikking. Een beleidsinstrument is een middel dat wordt ingezet om een bepaald beleidsvoornemen c.q. beleidsdoel te realiseren. Afhankelijk van het instrument dat wordt ingezet, wisselt de (intensiteit van de) rol van de overheid. In het gangbare instrumentarium zijn drie hoofdgroepen te onderscheiden:

- Communicatieve instrumenten;
- Financiële instrumenten;
- Juridische instrumenten.

De uiteindelijke keuze voor en concrete vertaling van de in te zetten instrumenten, geeft vorm en inhoud aan de sturingsstrategie, zo ook voor de provinciale sturing op de ruimtelijke gevolgen van transitie. Daarbij dient uiteraard rekening te worden gehouden met de vastgelegde taak- en bevoegdhedenverdeling in het ruimtelijk domein én de daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten. (§2.2.2)

Het belangrijkste kader voor de bevoegdhedenverdeling in het ruimtelijk domein wordt gevormd door de Omgevingswet. Overigens is de Omgevingswet niet de enige wet die van invloed is op de inrichting van de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet hanteert de wettelijke rol- en taakverdeling tussen Rijk, provincies en gemeenten, die is gebaseerd op de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit.

Het subsidiariteitsbeginsel, ook wel 'decentraal, tenzij' genoemd, betekent dat het laagste overheidsniveau (de gemeente) de meeste taken en bevoegdheden rond de fysieke leefomgeving heeft. De provincie vervult alleen taken of bevoegdheden wanneer dit expliciet in de wet is vastgelegd of wanneer dit noodzakelijk is. De Omgevingswet geeft twee situaties wanneer van deze noodzaak sprake kan zijn en op grond waarvan de provincie (of het Rijk) dus kan besluiten een taak of bevoegdheid uit te oefenen:

1. Gelet op een provinciaal (of nationaal) belang, tenzij de gemeentebesturen (respectievelijk provinciebesturen) dat belang op doelmatige en doeltreffende wijze kunnen behartigen, of
2. Gelet op een doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden krachtens de Omgevingswet, of omdat EU-regelgeving eigenlijk geen andere vorm toestaat. (§2.2.2)

Provinciaal belang en overwegingen van doelmatigheid en doeltreffendheid kunnen dus aanleiding en motivering zijn voor provinciale interventie. In de juridische sfeer biedt de omgevingswet daartoe diverse in deze wet gefundeerde middelen die, overigens ook op zichzelf staand, dus zonder subsidiariteitstoets kunnen worden toegepast.

Een belangrijk, extern werkend, dus juridisch bindend instrument is de omgevingsverordening. Aan de hand van een afwegingskader kan de vraag worden beantwoord wanneer, welk instrument uit deze met de Omgevingswet gegeven 'gereedschapsset' het meest effectief en efficiënt valt in te zetten.

Relevant voor het beantwoorden van deze vraag is onder meer:

- Het vertrouwen in een 'zachte verankering' (samenwerking – bestuursovereenkomst);
- De beschikbaarheid van financiële middelen (subsidie);
- De verwachting van de mate waarin financiële prikkels werken (subsidie – heffingen – schaderegelingen);
- De bereidheid bij gemeenten tot zelfbinding (programma's);
- De wenselijkheid / noodzaak om ontwikkelingen of projecten snel en gecoördineerd tot stand te brengen (projectbesluiten);
- De wenselijkheid / noodzaak van juridische afdwingbaarheid en handhaving (omgevingsverordening. (§2.2.2).

Een woord dat in het bestek van dit onderzoek regelmatig valt is het begrip regie. Het woordenboek geeft aan het woord regie de betekenis van coördinatie, sturing of leiding. Regie nemen is daarmee dus een proces van coördineren, sturen en leiding geven aan activiteiten of processen, ruimtelijke ontwikkelingen en projecten. Regie nemen is dus niet persé het bepalen hoe het moet (gebeuren). Het is veeleer het zoeken naar een delicaat evenwicht tussen enerzijds vertrouwen geven en ruimte bieden, en anderzijds kaders stellen en richting geven. Regie impliceert dus zowel sturing als autonomie.

Een daarbinnen te onderscheiden variant is die van het realiseren van ambities en kwaliteit door het optimaliseren van het samenspel (multi-level governance). (§2.2.2)

De vraag naar sturing, strategie en rolneming is tevens vanuit de ambtelijke en politiek-bestuurlijke praktijk (provinciaal en gemeentelijk) en vanuit een wetenschappelijke invalshoek verkend. Interviews en interactieve sessies hebben tot een groot aantal inzichten, reflecties en beschouwingen geleid. Paragraaf 2.2.3 bevat een bloemlezing van hetgeen daarbij is opgetekend en van de hieruit te halen rode draden.

De vraag naar provinciale positionering, rolneming en sturing krijgt concreet vorm in de praktijk van alledag. Gekeken is naar de toepassing van provinciale regie en de inzet van instrumenten in drie specifieke casuïstieken uit het verleden. De onderzochte cases betreffen de kandidatuur voor de Einstein Telescope in relatie tot het project Windenergie Parkstad-Zuid, de realisatie van Windpark Greenport Venlo en het behoud van het buisleidingstracé over het grondgebied van de gemeente Nederweert. De cases (overigens daterend van voor inwerkingtreding van de Omgevingswet) illustreren hoe de provincie haar rol heeft ingevuld in het betreffende ruimtelijke vraagstuk, welke overwegingen aan de basis lagen van haar keuze en wat de effecten hiervan waren (onder meer op de bestuurlijke verhoudingen). (§2.3)

2.1 Transitie en hun ruimtelijke impact – definitie, inhoud en (beleidsmatige) doorwerking

Onderzoeksvragen

1. Wat wordt verstaan onder het begrip 'transitie'?
2. Welke transitie, met een doorwerking op provinciaal niveau, kunnen worden onderscheiden en wat houden deze in?
3. Op welke manier vertalen deze transitie zich in complexe ruimtelijke vraagstukken binnen het fysieke domein in Limburg?
4. Wat zijn de ambities van de Provincie Limburg met betrekking tot deze ruimtelijke vraagstukken?

2.1.1 Transitie

De aanleiding voor dit onderzoek is gelegen in de mondiaal plaatsvindende transitie die ook hun doorwerking hebben binnen de provincie Limburg. Meer in het bijzonder betreft het daarbij de impact die deze transitie hebben op de schaarse Limburgse ruimte. Een impact die zich toont in het ruimtebeslag enerzijds en in de concurrerende posities ten opzichte van elkaar anderzijds.

Deze deelparagraaf geeft meer duiding aan het begrip transitie. Wat zijn het, welke zijn er (in het ruimtelijk domein) en (hoe) zijn ze te beïnvloeden? De deelonderzoeksvragen 1. en 2. komen hierin aan bod.

Definitie

Het begrip transitie kent een diverse interpretatie. Verhelderend is de indeling in drie ordes van verandering:¹¹

1. In de 1e orde is sprake van optimalisatie; blijven doen wat je deed maar dan effectiever en/of efficiënter;
2. Bij veranderingen van 2e orde is sprake van transformatie; het gaat niet meer over effectiever en/of efficiënter maar over anders : transformatie – niet beter of efficiënter maar anders – hoe moeten organisaties, gebieden etc. veranderen
3. 3e orde veranderingen tot slot zijn dat wat we transitie noemen; fundamenteel onbegrensd, zonder duidelijke eigenaar en diep ingrijpend in ons denken, handelen en organiseren.

In zijn definitie van het begrip transitie benadrukt Rotmans dat deze het gevolg zijn van een samenloop van ontwikkelingen: 'een transitie is een structurele maatschappelijke verandering die het resultaat is van op elkaar inwerkende en elkaar versterkende ontwikkelingen op het gebied van economie, cultuur, technologie, instituties en natuur en milieu.'¹²

Berenschot omschrijft transitie als een 'geleidelijk en langdurig proces van op elkaar inwerkende en elkaar versterkende ontwikkelingen, waardoor de dominante manier van denken, werken en organiseren in een maatschappelijk systeem fundamenteel verandert.'¹³

¹¹ Werken aan transitie, A. Schaminée (Twynstra Gudde), 2023.

¹² Transitie management: sleutel voor een duurzame samenleving, J. Rotmans, 2003.

¹³ Verstandig handelen in lastige (transitie)opgaven; Berenschot (in opdracht van GS Provincie Utrecht), 2018.

Het Dutch research institute for transitions (Drift) definieert transitie als 'een proces van fundamentele en onomkeerbare verandering op systeemniveau in de cultuur, (institutionele) structuur en praktijk van een samenleving.'¹⁴ Een integraal proces bovendien dat zowel de technische, economische, culturele, ecologische als institutionele dynamieken van een verandering omvat. Veranderingen ook van lange adem, 25 tot 50 jaar, die na die tijd de nieuwe norm van denken, doen en organiseren worden.

'Transitievraagstukken kenmerken zich doordat ze open zijn (dat wil zeggen: veel partijen hebben er toegang toe), dynamisch (ze veranderen terwijl je er aan werkt), genetwerkt (ze bestaan over organisaties heen) en complex (de vraagstukken kennen veel elementen en relaties).'¹⁵ Transitie, zowel op zichzelf als in onderlinge samenhang, zijn dan ook een samenspel van parallelle bewegingen, los met elkaar verbonden, en niet persé comple mentair en gelijkvormig. Daarbij zijn transitie 'tot op zekere hoogte organische en moeilijk te doorgronden processen, waarbij veel nieuwe bewegingen autonoom in gang worden gezet en soms – al dan niet toevallig – elkaars pad kruisen.'¹⁶ Het volgens A ingerichte systeem wordt heringericht volgens de principes van B, terwijl B zelf nog niet bekend is.

Inhoud

Met voorgaande begripsomschrijving krijgt de term transitie in zekere zin ook een inhoudelijke kleuring. Onder meer in het ruimtelijk domein zijn belangrijke ontwikkelingen te onderscheiden die een grote impact hebben op het systeem van inrichting en gebruik van onze leefomgeving. Van de tien transitie die Rotmans onderscheidt¹⁷ hebben vier een directe invloed op en in het ruimtelijk domein.

1. De energietransitie: de overgang van fossiele brandstoffen naar duurzame energiebronnen zoals wind, zon en biomassa. De meest tastbare en ook de meest vergevorderde overgang van allemaal. Een transitie die vraagt om nieuwe infrastructuur en aanpassingen in het landschap.
2. De circulaire transitie: de overgang naar een circulaire economie waarin afval wordt geminimaliseerd en materialen worden hergebruikt. Ook deze heeft gevolgen voor de ruimtelijke ordening, bijvoorbeeld door de noodzaak van faciliteiten voor recycling en hergebruik.
3. De landbouw- en voedseltransitie: de verschuiving naar kringlooplandbouw en duurzame landbouwpraktijken. Dit heeft invloed op het gebruik van landbouwgrond en de inrichting van het platteland.
4. De ruimtelijke transitie: de transitie waar feitelijk alle voorgaande overgangen én het volkshuisvestingsvraagstuk samenkomen. Zonnepanelen, windturbines, voedsel, biomaterialen en heel veel huizen. Het zal allemaal ergens moeten staan. Waar gaan we dat allemaal doen? En wie bepaalt dat?

Aanvullend aan de tien door Rotmans genoemde transitie kunnen worden genoemd:

5. De klimaattransitie: het beheersen van de gevolgen van klimaatverandering, met de daartoe noodzakelijke aanpassingen in de ruimtelijke ordening;
6. De mobiliteitstransitie: de overgang naar duurzame mobiliteitsoplossingen zoals elektrisch vervoer, gedeelde mobiliteit en fietsinfrastructuur, die noodzaken tot aanpassingen in de infrastructuur en de stedelijke planning.

¹⁴ www.drift.eur.nl

¹⁵ Designthinking binnen de overheid. Effectiever werken aan transitievraagstukken, A. Schaminée en K. Dorst, 2021

¹⁶ Samenhang vraagt sturing. Ontwerpdilemma's voor sturing in tijden van de energietransitie, NSOB, 2020.

¹⁷ Omarm de chaos, J. Rotmans, 2021.

Ook op basis van voorgaande compacte omschrijving kan worden beredeneerd dat de ruimtelijke druk als gevolg van deze transitie zal toenemen. De impact ervan is divers, sterk afhankelijk van de kenmerken van verschillende regio's en speelt op verschillende ruimtelijke schaalniveaus (lokaal – regionaal – provinciaal – nationaal – internationaal).

Transitie-governance

Voorgaande in ogenschouw nemend is wel duidelijk dat een transitie dus nadrukkelijk meer is dan een grote verandering. Dusdanig meer dat gerust kan worden gesteld dat de overheid niet in de positie is over deze transitie te beschikken en beslissen. Transitie zijn grotendeels autonome processen die individuen en ook overheden niet zomaar kunnen stoppen. Wel zijn ze door haar te beïnvloeden in termen van richting en snelheid in de verschillende stadia van de transitie. Daarbij vragen transitie om een collectieve beweging. Samenwerking is dan ook onontbeerlijk. Om hierin een goede balans te vinden is het vormgeven van een governance nodig, gericht op:

- structuur (inrichting en vormgeving van bestuur – wie, waarvoor verantwoordelijk)
- strategie (gedeelde visie – waartoe en waarheen)
- cultuur (macht en tegenmacht – onderlinge verhoudingen)

Voor deze transitie-governance¹⁸ zijn de volgende vormen te onderscheiden:

- Hiërarchisch (top-down overheidssturing, wet- en regelgeving);
- Marktvertrouwen (sturende rol bedrijfsleven, competitie);
- Samenwerking (tussen actoren en netwerken).

Overigens hebben alle drie bovenstaande benaderingen vergelijkbare, gezamenlijke kenmerken:

- het belang van visievorming, met daarin de gewenste richting van verandering;
- het mobiliseren van actoren, met elk hun eigen perspectieven en belangen;
- het belang van leren en evalueren, met daarop volgend het aanpassen en aanscherpen van beleid;
- het belang van experimenteren, met als doel in de praktijk te testen wat wel en niet werkt en welke rollen en relaties ontstaan.

Voor het managen van transitie is het daarbij van belang te realiseren dat transitie verlopen volgens een patroon van opbouw en afbraak. In de dynamiek van het transitie-proces bouwt de dominante manier van denken, werken en organiseren voort op de bestaande weg (= optimalisatie). Wanneer het bestaande systeem tot maatschappelijke problemen leidt, ontstaan er parallel hieraan nieuwe structuren, culturen en werkwijzen. Transitie management gaat kortom over de dynamiek van het gehele transitieproces en kijkt daarbij naar zowel vernieuwing (opbouw) als naar wijzigingen in bestaande maatschappelijke instituties (om- en afbouw).¹⁹ Deze afbouw wordt nogal eens vergeten en zorgt ook vaak voor weerstand, aldus een van de respondenten.

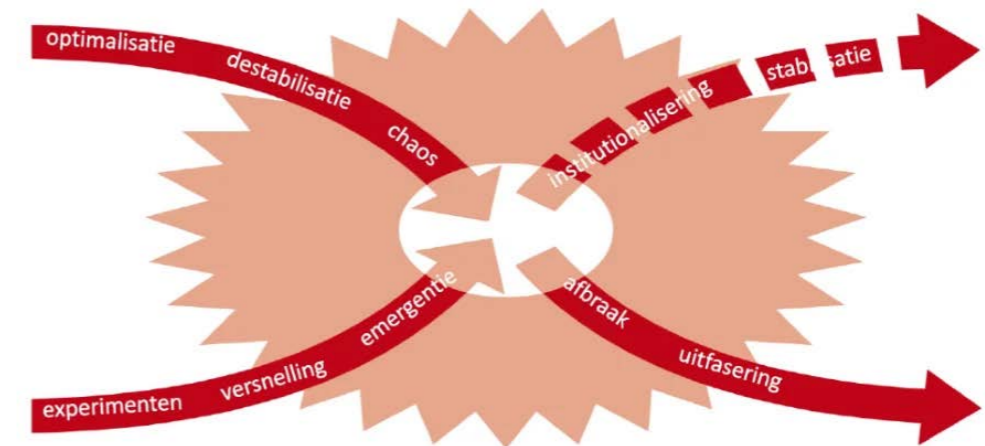
Transitie is niet alleen het opbouwen van een nieuw systeem en het introduceren van nieuwe beginselen. Het is ook het afbouwen of ombouwen van het bestaande systeem. En ook het 'voortbouwen' van een opkomend nieuw systeem. Het is dus niet alleen nieuw, beter en meer, maar ook afronden, stoppen en afbreken. "Creatieve vernietiging is een essentiële voorwaarde voor innovatie", aldus Drift in eerder aangehaald essay. Bij een transitie vindt

18 Vallen, opstaan en weer doorgaan. Ruimte voor leren in transitie, Raad voor het Openbaar Bestuur, 2023.

19 Idem.

de opkomst van 'het nieuwe' plaats tegen de achtergrond van een bestaand systeem dat moet uifaseren. 'Het nieuwe' is geen extra, maar een vervanging van het bestaande.²⁰ Onderstaande figuur visualiseert dit patroon.

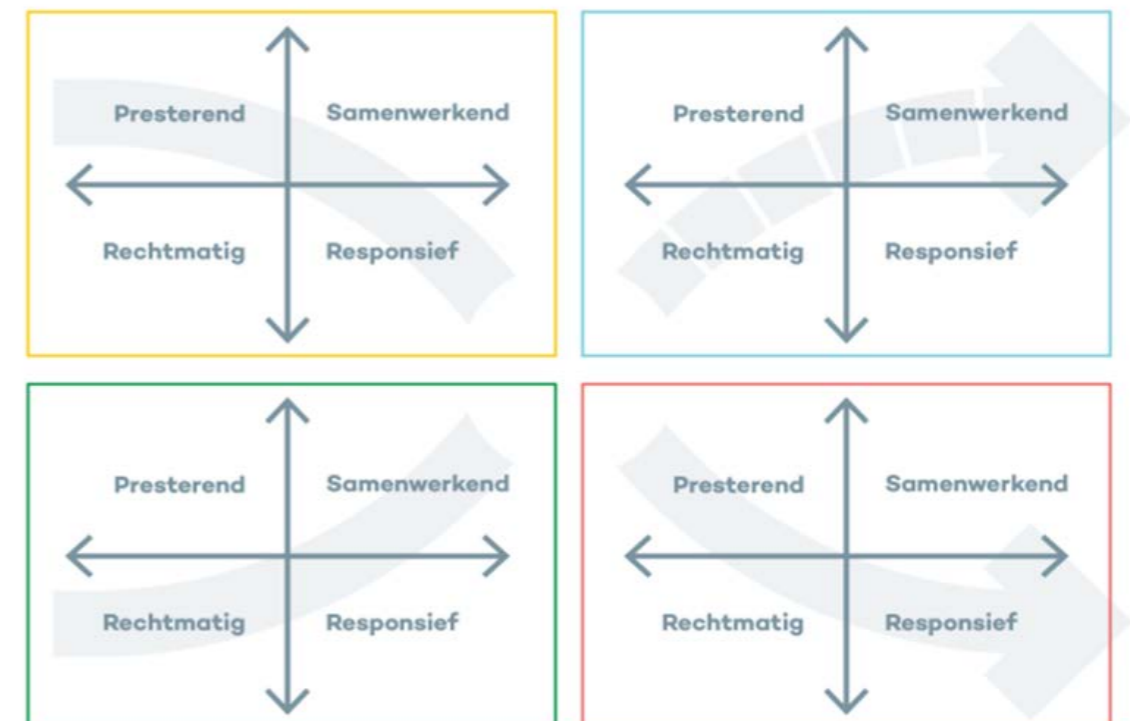
Figuur 1:
X-curve, Loorbach
e.a., 2017



In deze dynamiek sturen op een transitie is ingewikkeld en vraagt om een continue balanceren tussen en de juiste mix van een top down en een bottom up handelen. Er is niet één eenduidig transitiepad. "Sturing moet daarom bestaan uit adaptief beleid en adaptieve beleidsinstrumenten waarmee continue bijgestuurd kan worden op basis van recente inzichten en ontwikkelingen."²¹

Onderstaand, door Drift in samenwerking met de Nederlands School voor Openbaar Bestuur uitgewerkt, raamwerk beoogt voor dit sturingsvraagstuk een handvat te bieden.

Figuur 2:
Raamwerk voor
strategiebepaling in
transitie, Drift en
Nederlandse School
voor Openbaar
Bestuur, 2020.



20 Samenhang vraagt sturing, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, 2020.

21 Samenhang vraagt sturing, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, 2020.

Per raam c.q. transitiefase – ombouw, afbouw, opbouw, voortbouw – toont het model vanuit welk perspectief en bijbehorende rol-neming – presterend, samenwerkend, responsief, rechtmatig – op transities kan worden gestuurd. Perspectieven overigens die deels samenvallen met de beleidsinstrumenten die een overheid ten dienste staan (zie hierna 2.2.1). Wil de transitie daadwerkelijk tot effectuering komen en een fundamentele verandering optreden, dan zijn alle vier de ‘bewegingen’ (ombouw-afbouw-opbouw-voortbouw) noodzakelijk. Binnen elk raam zal moeten worden gekozen voor de best passende invulling. Er is geen generiek te duiden, ideale instrumentenmix die leidt tot een geslaagde transitie. Elke transitieopgave en iedere fase vraagt om maatwerk. “De essentie van strategie en sturingsontwerp is om combinaties te maken die passen bij zowel aard van het vraagstuk, maar ook bij de stand van het moment, en deze voortdurend aan te passen aan veranderende omstandigheden en inzichten.”²²

“Bij de procesmatige keuzes gaat het over de vraag hoe de provincie zich inzet om de inhoudelijke keuzes te realiseren. Dat heeft ook betrekking op de wijze waarop de provincie stuurt en welke governance de provincie inricht in termen van structuur, cultuur en strategie om tot die gewenste resultaten te komen.”²³

2.1.2 Ruimtelijke impact

De hiervoor genoemde transities leiden onder meer tot ruimtelijke vraagstukken doordat ze vaak aanzienlijke veranderingen in de fysieke leefomgeving vereisen. Daarbij heeft elke transitie haar eigen ruimtelijk dynamiek die bovendien, zoals gesteld, sterk afhankelijk is van de kenmerken van de verschillende regio's. Deze deelparagraaf gaat in op deze ruimtelijke impact en de provinciale beleidsinhoudelijke vertaling ervan en geeft daarmee een antwoord op de deelonderzoeksvragen 3. en 4.

Algemeen

De bedoelde ruimtelijke impact is in algemene zin in voorbeelden te beschrijven. Zo vraagt de energietransitie om ruimte voor windparken, zonnevelden en bijbehorende infrastructuur en de aanpassing en uitbreiding van het elektriciteitsnet. De transitie naar een circulaire economie zal leiden tot meer vraag naar locaties met een hoge milieucategorie voor bijvoorbeeld bedrijfsruimten voor recyclingactiviteiten en opslagruimten voor geretourneerde of gebruikte materialen en vraag naar goede infrastructurele ontsluiting. De landbouwtransitie vereist aanpassingen in het gebruik van landbouwgrond en de inrichting van het platteland. De ruimtetransitie vraagt onder meer om de bouw van nieuwe woningen en de herontwikkeling van bestaande gebieden en om nieuwe infrastructuur. In het kader van de klimaattransitie zijn aanpassingen in de ruimtelijke ordening nodig om overstromingen te voorkomen en moeten woongebieden worden aangepast om hittestress te managen. De mobiliteitstransitie tot slot betekent aanpassingen in de infrastructuur en stedelijke planning en verbetering en uitbreiding van het openbaar vervoersnetwerk om duurzame mobiliteit te bevorderen.

²² Sturing in transities. Een raamwerk voor strategie-bepaling, Drift for transitions en Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, 2020.

²³ What got us here, won't get us there. Versnellen van de transitie naar circulair Zuid-Holland, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, 2023.

Provinciale ambities en keuzes

Ook in Limburg komen deze transities samen en doen ze een concurrerend beroep op de schaarse ruimte. Deze ruimtelijke impact vertaalt zich zowel kwalitatief als kwantitatief. De leidende ruimtelijke kaders hiervoor zijn de Omgevingsvisie Limburg²⁴ en het Ruimtelijk Voorstel Limburg.²⁵ Ook de beleidskaders²⁶ – de thematisch inhoudelijke vertaling en inkleuring van ‘Elke Limburger telt!’ – gaan op onderdelen in op de met deze transities gepaard gaande complexe ruimtelijke vraagstukken.²⁷ Vraagstukken dus die zich primair richten op het gebruik van de ruimte en daarmee strijden om de beschikbaarheid van deze ruimte. In dit verband bevestigen respondenten dat om alle ruimtelijke ambities in Limburg te realiseren, er aanzienlijk meer ruimte nodig is dan momenteel beschikbaar, en dat het besef groeit dat niet alles haalbaar is binnen de huidige kaders. Specifiek voor Limburg geldt bovendien dat elke regio haar unieke uitdagingen heeft, “wat het lastig maakt om deze vraagstukken als één geheel te benaderen”, aldus een van de respondenten.

Bijlage E bevat het resultaat van de analyse van de hiervoor genoemde kaders. Een analyse in de vorm van een selectie van tekstpassages in deze documenten over de transities als benoemd, van de beschrijving van de ruimtelijke doorwerking ervan en van de provinciale ambities en keuzes dienaangaande.

Uit deze analyse is op te maken dat de transities als geduid, elk afzonderlijk, in meerdere dan wel mindere mate zijn verankerd in de onderzochte (ruimtelijke) beleidskaders. De ruimtelijk (kwalitatieve) vertaling is evenwel veelal in algemene bewoordingen gesteld, keuzes zijn vaak procesmatig verwoord en de kwantitatieve invulling is regelmatig onderwerp van verkenning. In het Ruimtelijk Voorstel Limburg zijn de transities, al dan niet geëxpliciteerd, als opgaven geduid en daarmee als bouwsteen voor het Ruimtelijk Voorstel Limburg benoemd (figuur 3). Indicatief is voor de diverse ruimtelijke functies, dus niet op transitieniveau, afzonderlijk van elkaar de vraag naar ruimte gespecificeerd (figuur 4).

²⁴ Omgevingsvisie Limburg, provincie Limburg, 2021

²⁵ Ruimtelijk Voorstel Limburg, provincie Limburg, 2023

²⁶ Beleidskaders 2024-2027: ‘Nieuwe energie en een schoon leefmilieu’, ‘Werken aan een toekomstbestendige economie’, ‘Perspectief voor het landelijk gebied’, ‘Leefbare steden en dorpen’, ‘Een bereikbaar en toegankelijk Limburg’, provincie Limburg, 2024

²⁷ In het kader van dit onderzoek gedefinieerd als vraagstukken die zich op verschillende schaalniveaus afspelen, die van invloed zijn op verschillende domeinen, waarbij mogelijk conflicterende belangen spelen en/of waarbij meerdere stakeholders betrokken zijn.

Opgaven in het fysieke domein

Bouwsteen voor het Ruimtelijk Voorstel Limburg op basis van een analyse van NOVI, Omgevingsvisie Limburg, nationale en provinciale programma's



Figuur 3: Opgave in het fysieke domein (Bron: Ruimtelijk Voorstel Limburg, bijlage 2, 2023)

(Nieuwe) ruimteclaims

Vanuit verschillende functies is er een vraag om extra ruimte, veelal gespecificeerd voor de periode tot 2030. Die ruimteclaims zijn hieronder weergegeven. Het gaat om indicaties. De mate waarin we daadwerkelijk plek kunnen bieden aan deze aanvullende vraag, moet in de meeste gevallen nog nader afgewogen worden.

Ruimtelijke functie	Extra behoefte	Ruimteclaim (bruto ha) indicatief	Tijd-horizon	
natuur en bos	toename areaal NNN	1.300	2027	Taakstelling benoemd in LPLG 1.000 ha nog te verwerven van de 1300 in te richten ha
	extra riviernatuur t.b.v. ecologische hotspot Grensmaas	pm		In de adviezen in het kader van de Programmatische aanpak grote wateren (PAGW) wordt uitgegaan van 3.000 ha; in 2024 wordt een pré-verkenning uitgevoerd
	extra areaal t.b.v. de 30%-VHR opgave	pm	2030	nader te bepalen
	3.500 ha o.g.v. bossenstrategie/ LAB	3.500		Zoveel mogelijk in NNN
groenblauwe dooradering	50% van de opgave voor 2050	2.700	2030	Gedeeltelijke overlap met andere ruimteclaims, bv bossenstrategie
	toename van 5.73% (van het areaal landelijk gebied excl. NNN) nu naar 10%	5.400	2050	
zon-op-veld		pm	2030	Op basis van (voortgang) van het RES-bod 1.0 NM-Limburg en RES-bod 1.0 Z-Limburg is de inschatting dat dit nog om een areaal van 450-625 ha gaat; dit betreft deels zon-op-landbouwgrond (trede 4 zonneladder). combinatie met andere functies (trede 2 en 3 zonneladder) vraagt geen éxtra ruimte. De consequenties van de beoogde aanscherping van de zonneladder (Coalitieakkoord en gewijzigd rijksbeleid) is hierin niet verwerkt, dit kan leiden tot neerwaartse bijstelling van de ruimteclaim
ruimte voor nationale energie-infrastructuur in Limburg	energieinfrastructuur (direct ruimtegebruik), batterijopslag en conversie	260	2030	Uit ontwerp Programma Energie Hoofdstructuur
		0	2030	Conform POVI (met regionale/ lokale verschillen)
bedrijventerreinen		pm	2035	Op basis van de al vele jaren gehanteerde methode om ruimtebehoefte voor bedrijventerreinen te bepalen, is de inschatting dat dit gaat om een behoefte van 600-750 ha bruto. Te realiseren deels via herstructurering bestaand areaal, deels pijlijnprojecten.
landbouw	ambities/opgaven LPLG	pm		Ontwikkeling ruimtebehoefte landbouw afhankelijk van: <ul style="list-style-type: none"> • marktonwikkelingen • extra ruimtebehoefte i.v.m. transitie naar kringlooplandbouw • impact sanering/stoppers (voorkeur voor herinvulling vrijkomende grond met andere landbouw) ontwikkelingen met een meer industrieel karakter kunnen mogelijk op bedrijventerreinen gesitueerd worden (agglomeratielandbouw cf POVI)
woningen	per saldo toevoeging 16.850 woningen	840	2030	26.550 nieuwe woningen; daarnaast zullen er naar verwachting 9.700 woningen gesloopt moeten worden. Incl. woonomgeving wordt zeer indicatief uitgegaan van een dichtheid van 20 woningen per ha. De ruimtevraag kan beperkt worden door verdichting bestaand bebouwd gebied.
	incl. extra ambitie van 20.000 woningen	1.840	2030	Incl. woonomgeving wordt zeer indicatief uitgegaan van een dichtheid van 20 woningen per ha. De ruimtevraag kan beperkt worden door verdichting bestaand bebouwd gebied.

Figuur 4: (Nieuwe) ruimteclaims (Bron: Ruimtelijk Voorstel Limburg, bijlage 2, 2023)

In 2025 vindt een aanscherping van de Omgevingsvisie Limburg plaats. In relatie tot het voorliggende onderzoek wordt onderkend dat de schaarste aan ruimte, milieuruimte, ruimte op het energienet en water urgent is en om scherpe keuzes in het fysieke domein vraagt. “Die keuzes zijn hard nodig om de voortgang van de beoogde transitie (landelijk gebied, energie, circulaire economie) niet in gevaar te brengen.”²⁸ In het Ruimtelijk Voorstel is aangegeven dat de Provincie de regie neemt om gezamenlijk tot die keuzes te komen. Een voornemen waarop de toezegging aan Provinciale Staten om een voorstel uit te werken hoe de regie op het ruimtelijk domein meer naar de Provincie kan worden toegetrokken, aansluit.²⁹

2.2 Sturing op de ruimtelijke impact van transitie – strategieën, instrumenten en percepties

Onderzoeksvragen

5. Welke sturingsstrategieën staan de provincie ten dienste bij ruimtelijke vraagstukken? Wat zijn, voor de inzet ervan, bepalende succes- en faalfactoren?
6. Welke percepties en verwachtingen hebben Provinciale Staten (PS) en andere stakeholders met betrekking tot provinciale regie en sturing?
7. Welke instrumenten heeft de provincie ter beschikking voor haar positionering en rolneming in het kader van complexe ruimtelijke vraagstukken?
8. Hoe luiden de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de verschillende overheden bij (complexe) ruimtelijke vraagstukken?

In de vorige paragraaf is het begrip transitie gedefinieerd, zijn deze inhoudelijk ingekleurd en zijn de hieruit voortvloeiende ruimtelijke vraagstukken, ambities en keuzes op provinciaal niveau gedefinieerd. Centraal in dit onderzoek staat de vraag naar de provinciale positionering in deze vraagstukken. Positionering bedoeld als sturing op de ruimtelijke impact van de benoemde transitie. Hierover gaat deze paragraaf. Welke (formele) ruimte heeft de provincie daarin, welke sturingsmogelijkheden staan haar daarbij ter beschikking en welke beelden en denklijnen (over de inzet ervan) bestaan daarover, onder meer op politiek-bestuurlijk niveau?

Alvorens in te gaan op de specifiek voor het ruimtelijk domein geldende uitgangspunten en mogelijkheden worden in algemene zin de opties om tot doelbereik te komen gedefinieerd; een korte inleidende typering van het gangbare beleidsinstrumentarium.

De deelonderzoeksvragen 5. t/m 8. komen in deze paragraaf aan bod.

2.2.1 Beleidsinstrumenten³⁰

Een beleidsinstrument is een middel dat wordt ingezet om een bepaald beleidsvoornemen c.q. beleidsdoel te realiseren. Afhankelijk van het instrument dat wordt ingezet, wisselt de (intensiteit van de) rol van de overheid. In het gangbare instrumentarium zijn drie hoofdgroepen te onderscheiden:

1. Communicatieve instrumenten; het door middel van communicatie overbrengen van een boodschap bedoeld op het bijbrengen van kennis of het veranderen van gedrag;
2. Financiële instrumenten; het door middel van financiële sturing belonen van gewenst gedrag (of belasten van ongewenst gedrag);
3. Juridische instrumenten; het door middel van wet- en regelgeving sturen van (ongewenst) gedrag.

Deze hoofdgroepen zijn tevens uit te drukken in wijze van rol-neming. In bovenstaande volgorde: de samenwerkende, de ondersteunende en de regulerende overheidsrol.

Naast deze hoofdgroepen kunnen overigens nog worden genoemd:

- Organisatorische instrumenten, gericht op het vormgeven en formaliseren van de onderlinge verhoudingen tussen de diverse partijen;
- Zelfregulering of co-regulering, gericht op gedragsbeïnvloeding door samen met een branchesector of beroepsgroep zaken te regelen;
- Ondersteunende instrumenten, die helpen om de instrumenten uit bovengenoemde categorieën (beter) te laten werken. In dit verband kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de inzet van data en data-analyse voor het monitoren van trends en het voorspellen van de ruimtelijke impact van transitie en het ondersteunen van besluitvorming.

Ad. 1 Communicatieve instrumenten (samenwerkende rol-neming)

Een, in relatie tot de onderzoeksvraag in te zetten ‘communicatief’ instrument is het bestuurlijk overleg. Bestuurlijk overleg is een informeel beleidsinstrument. “In het overleg wordt informatie uitgewisseld. Er wordt geprobeerd om het eens te worden en het draagvlak te vergroten. Op die manier kan bestuurlijk overleg tot afspraken leiden. Verder zorgt het voor transparantie, vertrouwen en goede bestuurlijke verhoudingen. Bestuurlijk overleg voorkomt ook onenigheid tussen besturen.”³¹ Het kan echter ook leiden tot ‘bestuurlijke drukte’ en zorgen voor vertraging in het beleidsproces. Voor het welslagen van een bestuurlijk overleg is het van belang vooraf met elkaar de verwachtingen te verhelderen (en deze te blijven managen) en te zorgen voor een aansprekende uitkomst: een win-win situatie, package deal of iets dergelijks.

Ad. 2 Financiële instrumenten (ondersteunende rol-neming)

Met dit soort instrumenten kunnen keuzes of gedrag in de gewenste richting worden gestuurd of daarheen worden gestimuleerd. In relatie tot de onderzoeksvraag kan in dit verband worden gedacht aan het subsidieinstrument. Een subsidie heeft een positieve en stimulerende invloed op het gedrag van de subsidieontvanger en kan als zodanig bijdragen bij het bereiken van het beleidsdoel. In dit verband kan ook worden gedacht aan het stimuleren en aanmoedigen van innovatieve oplossingen voor uitdagingen zoals de klimaat- en energietransitie. Voor een succesvolle inzet van het subsidieinstrument is van belang dat de subsidievoorwaarden duidelijk en uitvoerbaar zijn en de regeling niet onnodig complex is.

Inherent aan een subsidie is ‘de financiële prikkel’. Dit kan ervoor zorgen dat andere, niet-financiële manieren om gedrag te beïnvloeden mogelijk in de schaduw komen te staan.

²⁸ Plan van aanpak aanscherping Omgevingsvisie Limburg, provincie Limburg, 2024.

²⁹ Toezegging 9324

³⁰ Voor deze deelparagraaf is gebruik gemaakt van het Beleidskompas van het Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, www.kcbr.nl, 2024.

³¹ Beleidskompas, www.kcbr.nl, 2024.

Ad. 3 Juridische instrumenten (regulerende rol-neming)

In het juridisch spectrum is een groot aantal instrumenten te onderscheiden. In relatie tot de onderzoeksvraag zijn met name van belang:

- Verordening, een door de overheid op basis van haar regelgevende bevoegdheid uitgevaardigde, algemeen verbindend en normstellend voorschrift, waarvan naleving op grond van de wet afgedwongen kan worden;
- Beleidsregel, “een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.” (art. 1:3 lid 4 Awb);
- Convenant, een afspraak tussen overheidsorganisaties gericht op het behalen van bepaalde (beleids)doelen. Met een convenant wordt geprobeerd om alle partijen betrokken te laten zijn bij de oplossing van het probleem. De partijen zijn daarbij gelijkwaardig. Van belang is zo concreet mogelijke doelstellingen op te nemen. De vraag is overigens of deze gemaakte afspraken ook juridisch afdwingbaar zijn;
- Vergunning, een beschikking waarmee activiteiten of handelingen kunnen worden reguleren die wel aanvaardbaar zijn, maar die zonder de vergunning niet zijn toegestaan. In de onderliggende wet- en regelgeving is vastgelegd aan welke voorwaarden moet worden voldaan om een vergunning te krijgen.

Zie tevens het meer uitvoerige overzicht van juridische instrumenten onder de Omgevingswet (§ 2.2.2 hierna).

De inzet van het beleidsinstrumentarium is geen eendimensionaal iets. Het is een samenspel tussen communicatieve, financiële en juridische instrumenten. Tijdens de werk- en dialoogsessie met Provinciale Staten (zie ook hierna) ontstond hierover overigens de vraag of het juridisch instrumentarium flexibel genoeg is om te reageren op de toenemende complexiteit van ruimtelijke uitdagingen.

Gezocht dient te worden naar een zo efficiënt en effectief mogelijke instrumentenmix. Doelmatigheid – de verhouding tussen de in te zetten (financiële) middelen en de te realiseren prestaties en/of effecten – en doeltreffendheid – de wijze waarop en mate waarin wordt verwacht dat het instrumentarium bijdraagt aan het realiseren van de doelstellingen – zijn nadrukkelijk af te wegen elementen in het bepalen van de instrumenteninzet.

Deze instrumentenmix, en dan met name de concrete vertaling in de in te zetten instrumenten, geeft uiteindelijk vorm en inhoud aan een sturingsstrategie; zo ook voor de provinciale sturing (lees: het voorkomen c.q. reguleren van ongewenste effecten en ontwikkelingen dan wel het actief mogelijk maken van gewenste ontwikkelingen) op de ruimtelijke gevolgen van transitie. Daarbij uiteraard rekening houdend met de vastgelegde taak- en bevoegdhedenverdeling én de daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten.

2.2.2 Rollen-taken-verantwoordelijkheden

Het belangrijkste kader voor de bevoegdhedenverdeling in het ruimtelijk domein wordt gevormd door de Omgevingswet. Deze wet, die op 1 januari 2024 in werking is getreden, bundelt alle wet- en regelgeving voor de fysieke leefomgeving in één stelsel. De wet is gericht op duurzame ontwikkeling, de woonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. In relatie tot de in dit onderzoek centraal staande provinciale positionering wordt de Omgevingswet dan ook als leidend beschouwd.

Gemeenten eerste overheid – subsidiariteit en proportionaliteit

De Omgevingswet is gebaseerd op de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. Het subsidiariteitsbeginsel, ook wel ‘decentraal, tenzij’ genoemd, betekent dat het laagste overheidsniveau de meeste taken en bevoegdheden rond de fysieke leefomgeving krijgt. Centraal uitgangspunt is dus dat de gemeenten aan de basis staan, en daarmee de primaire verantwoordelijkheid hebben voor de algemene zorg voor de fysieke leefomgeving. “Het is in eerste instantie aan de gemeente om bij nieuwe ontwikkelingen of initiatieven alle in het geding zijnde belangen af te wegen en de besluitvorming over het gebruik van de fysieke leefomgeving zo in te richten dat dit bijdraagt aan een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede ruimtelijke en maatschappelijke ordening.”³² Proportionaliteit betekent dat een bestuursorgaan zijn bevoegdheden proportioneel toepast. Dat wil zeggen: voor zover dat nodig is voor de uitoefening van zijn taken.

Het subsidiariteitsbeginsel en het daaraan verbonden proportionaliteitsbeginsel zijn uitgewerkt in art. 2.3 lid 1 en 2 van de Omgevingswet.

Artikel 2.3. (algemene criteria verdeling van taken en bevoegdheden)

1. De uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet wordt overgelaten aan de bestuursorganen van een gemeente, tenzij daarover andere regels zijn gesteld.
2. Een bestuursorgaan van een provincie oefent een taak of bevoegdheid, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit als dat nodig is:
 - a. met het oog op een provinciaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd; of
 - b. voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.

Het subsidiariteitsbeginsel wordt voor een deel al ingevuld bij het toedelen van taken en bevoegdheden in de Omgevingswet (zie bijvoorbeeld art. 2.18 Omgevingswet) of andere wetten (zoals bijvoorbeeld de Energiewet). Daarbij zijn ook taken en bevoegdheden ondergebracht bij de provincie, bijvoorbeeld:³³

- De verbindende en regisserende verantwoordelijkheid voor de fysieke leefomgeving op bovengemeentelijke en (inter)regionale niveau, (rekening houdend met de primaire verantwoordelijkheid van (samenwerkende) gemeenten);
- Erop toezien dat de lokale ontwikkelingen en besluiten van afzonderlijke gemeenten en waterschappen op het terrein van de fysieke leefomgeving blijven passen in het grotere geheel;
- De regie over de integratie en afweging van ruimtelijke opgaven van provinciaal belang en het daartoe vanuit een ruimtelijke en economische strategische oriëntatie stellen van de kaders voor onder meer het milieu- en natuurbeleid en de ontwikkeling van bedrijfstreinen en woningbouwprogrammering;
- Zorgdragen voor het integrale waterbeleid voor de regionale watersystemen (kwaliteit, kwantiteit en veiligheid);
- Houden van bestuurlijk toezicht op gemeenten en waterschappen;
- Beheren een deel van de wegen.

³² Memorie van Toelichting Omgevingswet, Algemeen deel, p. 68-72.

³³ Memorie van Toelichting Omgevingswet, Algemeen deel, p. 68-72.

Echter niet in alle gevallen is op voorhand aan te geven welk bestuursorgaan verantwoordelijk zou moeten zijn. Dit is deels ook afhankelijk van de bestuurlijke context op een bepaald moment. In veel gevallen kan het subsidiariteitsbeginsel daarom pas worden toegepast bij het uitoefenen van een taak of bevoegdheid.

Provinciaal belang – doelmatig en doeltreffend

De provincie vervult dus alleen taken of bevoegdheden wanneer dit expliciet in de wet is vastgelegd (zie ter illustratie de niet uitputtende opsomming hiervoor) of wanneer dit noodzakelijk is. De Omgevingswet geeft twee situaties wanneer van deze noodzaak sprake kan zijn en op grond waarvan de provincie (of het Rijk) dus kan besluiten een taak of bevoegdheid uit te oefenen:

1. Gelet op een provinciaal (of nationaal) belang, tenzij de gemeentebesturen (respectievelijk provinciebesturen) dat belang op doelmatige en doeltreffende wijze kunnen behartigen;
2. Gelet op een doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden krachtens de Omgevingswet, of omdat EU-regelgeving eigenlijk geen andere vorm toestaat.

De aanwezigheid van een provinciaal belang kan voortvloeien uit uitdrukkelijk bij de wet aan de provincies toegekende taken, zoals bijvoorbeeld voor stiltegebieden, grondwaterbeschermingsgebieden, luchthavens van regionale betekenis. Daarnaast kunnen provinciale staten ook zelf oordelen dat er sprake is van een provinciaal belang, waarvoor het doelmatig en doeltreffend is om via de omgevingsverordening, instructieregels of instructies (zie hierna) te geven.³⁴ “Of sprake is van een nationaal of provinciaal belang moet het betreffende bestuursorgaan motiveren bij de toepassing van de wettelijke bevoegdheid waarbij de criteria uit artikel 2.3 in acht moeten worden genomen. De aanwezigheid van een dergelijk belang kan voorafgaand aan de inzet van de bevoegdheid blijken uit het voornemen van de provincie of het Rijk tot het realiseren van bepaalde ontwikkelingen – en daarmee uit te voeren projecten – dat is aangekondigd in een beleidsnota, omgevingsvisie of programma. Vereist is dit echter niet.” “Of een bepaald onderwerp als een provinciaal of nationaal belang kan worden aangemerkt is afhankelijk van de bestuurlijke context op een bepaald moment. Dit betekent dat hetgeen als provinciaal of nationaal belang wordt aangemerkt naar tijd en plaats uiteen kan lopen.”³⁶

Het subsidiariteitsvereiste vereist tevens dat bij de uitoefening van een provinciale taak of bevoegdheid gemotiveerd wordt waarom het gemeentebestuur de betrokken taak of bevoegdheid niet doelmatig en doeltreffend kan behartigen. Van een niet doelmatige en doeltreffende uitoefening van een taak of bevoegdheid kan bijvoorbeeld sprake zijn als die uitoefening door gemeentebesturen substantieel duurder is of leidt tot vertraging of versnippering bij de uitvoering van het beleid. Het gaat dus om een efficiëntie- en effectiviteitsafweging in relatie tot het te bewerkstelligen doel en in relatie tot de inzet van de betreffende bevoegdheid.³⁷ “Dit betekent dat als voor de motivering van de inzet van een bevoegdheid verwezen wordt naar bijvoorbeeld een omgevingsvisie of programma, deze verwijzing alleen als motivering van de toepassing van artikel 2.3 kan dienen voor zover die visie of dat programma een afweging over subsidiariteit en proportionaliteit bevat, die de inzet van de betreffende bevoegdheid rechtvaardigt.”³⁸

34 Zie ook Memorie van Toelichting Omgevingswet, Algemeen deel, p. 68-72.

35 Memorie van Toelichting Omgevingswet, Algemeen deel, p. 68-72.

36 Idem

37 Kamerstukken I 2015/16, 33 962, E, p. 64-65.

38 Memorie van Toelichting Omgevingswet, Algemeen deel, p. 68-72.

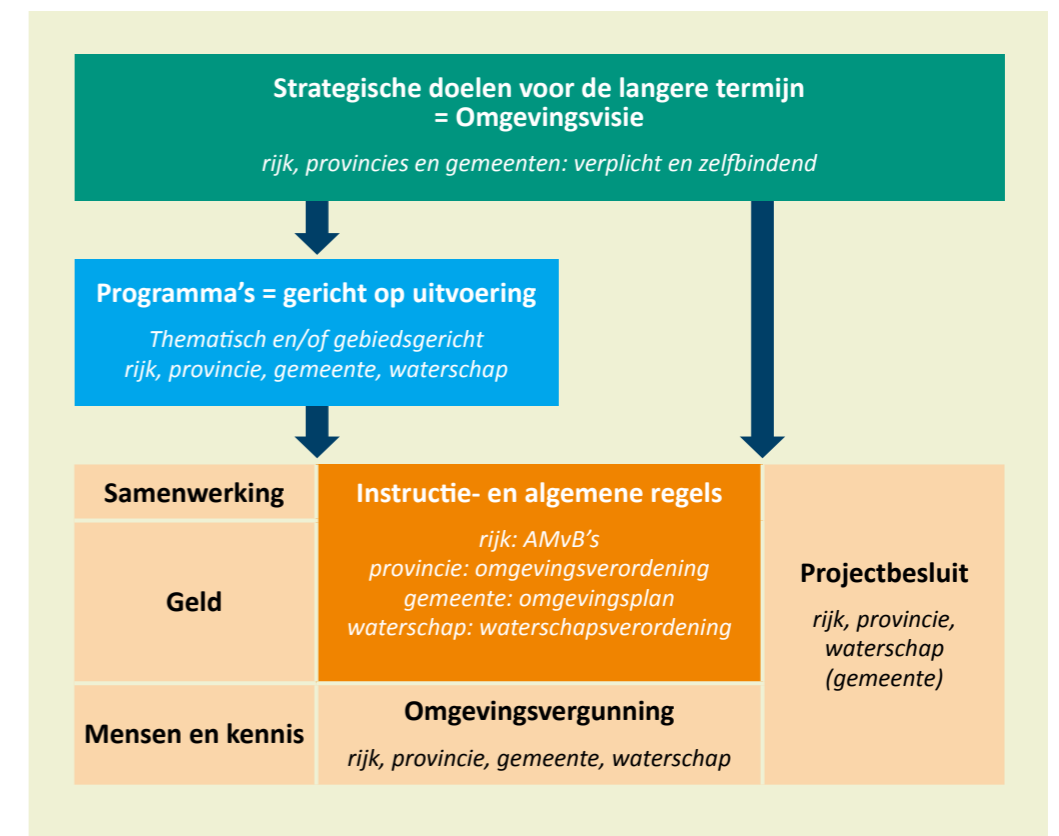
Het proportionaliteitsvereiste stelt dat bij de toepassing van een provinciale taak of bevoegdheid wordt toegelicht waarom het nodig is dat de provincie ter zake van de doelmatige en doeltreffende behartiging van de betrokken taak of bevoegdheid regels stelt.

Om voorgaande in perspectief te plaatsen: “Het enkele feit dat een belang aan de orde is binnen meer dan één gemeente (bijvoorbeeld twee gemeenten) en dus gemeentegrens-overschrijdend is, maakt nog niet dat er sprake is van een provinciaal belang dat de uitoefening van taken of bevoegdheden door de provincie rechtvaardigt. Daarvoor moet er sprake zijn van een belang dat de belangen van de betreffende gemeenten overstijgt en dat door die (twee) gemeenten niet doelmatig of doeltreffend kan worden behartigd.”³⁹

Provinciaal gereedschap Omgevingswet

Provinciaal belang of overwegingen van doelmatigheid en doeltreffendheid kunnen dus aanleiding en motivering zijn voor provinciale interventie. In de juridische sfeer biedt de omgevingswet daartoe diverse in deze wet gefundeerde middelen die kunnen worden toegepast.

Figuur 5:
Instrumenten in de
Omgevingswet voor de
provincie (Bron:
Handreiking
Omgevingsverorde-
ning 2.0, IPO, 2018).



39 Memorie van Toelichting Omgevingswet, Algemeen deel, p. 68-72.

1. De **omgevingsvisie** is een integrale visie met strategische hoofdkeuzen van beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn. Deze bepaalt onder andere wat provinciale belangen zijn en waarom en kan bepalen welke instrumenten worden ingezet om de provinciale ambities te bereiken en de belangen te borgen, inclusief subsidiariteitstoets. Daarmee gaat de visie dus tevens in op de eigen provinciale rol bij de realisatie van de visie en de voorziene rol van anderen. De visie is bij uitstek het instrument om het provinciale belang te duiden en onderbouwen. Daarmee biedt het ook een kader voor de ruimtelijke inpassing van de hiervoor genoemde transities en de mogelijkheid om de transities een kernonderdeel te maken van ruimtelijke plannen en projecten. De visie is enkel zelfbindend.
2. **Omgevingsprogramma's** zijn de concrete, uitvoeringsgerichte en (multi)sectorale uitwerking van de strategische beleidskeuzes in de omgevingsvisie, gericht zijn op het bereiken van bepaalde doelen binnen de fysieke leefomgeving op bijvoorbeeld thema's als duurzaamheid, mobiliteit of natuurbeheer. Een programma bevat concrete maatregelen voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud van de fysieke leefomgeving gericht op de korte termijn. Er zijn verplichte en niet verplichte programma's. Ook programma's zijn enkel zelfbindend, maar kunnen door meerdere overheden gezamenlijk worden opgesteld.
3. De **omgevingsverordening** vormt de juridische, extern werkende vertaling van de omgevingsvisie. De omgevingsverordening omvat drie soorten regels:
 - Regels gericht tot burgers en bedrijven, zoals algemene regels en vergunningstelsels. Overigens dient de provincie vanuit overwegingen van subsidiariteit terughoudend om te gaan met het stellen van algemene regels over activiteiten;
 - Regels gericht tot het uitvoerend bestuur (GS), zoals omgevingswaarden, beoordelingsregels voor vergunningaanvragen en richtlijnen voor projectbesluiten;
 - Instructieregels over de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen. Er kunnen drie typen instructieregels worden onderscheiden:
 - I. 'betrekken bij', regels die verlangen dat aandacht wordt geschonken aan feiten of verwachting van feiten. De bestuurlijke afwegingsruimte is groot;
 - II. 'rekening houden met'; regels die de zwaarwegende positie van een belang bij de belangenafweging tot uitdrukking brengt, echter zonder dwingend te sturen op de uitkomst daarvan. Afwijken is alleen toegestaan als het bestuursorgaan daar goede redenen voor heeft. Het bestuursorgaan moet dit dan wel goed motiveren;
 - III. 'met in achtneming van', regels waaraan móét worden voldaan. Eveneens vanuit overwegingen van subsidiariteit, geeft de wet criteria die het gebruik van deze regelgevende bevoegdheid begrenzen en sturen op terughoudend gebruik.

De omgevingsverordening heeft externe werking en is dus ook bindend naar gemeenten en waterschappen. Als zodanig vormt de omgevingsverordening de extern en generiek werkende vertaling van de provinciale strategische visie op de fysieke leefomgeving. Een visie waarin ook keuzes betreffende de ruimtelijke impact van de eerder geduide transities kunnen worden verankerd. In zekere zin is de omgevingsverordening dan ook te zien als het hart voor de juridische positionering van de provincie in de uit deze transities voortvloeiende ruimtelijke vraagstukken. Uitgangspunt daarbij is overigens dat regels alleen mogen worden gesteld met het oog op een provinciaal belang én dat belang niet doelmatig en doeltreffend door het gemeentebestuur kan worden behartigd. Met in achtneming van dit subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel biedt dit instrument dus de mogelijkheid om de transities een kernonderdeel te maken van ruimtelijke plannen en projecten.

4. De **omgevingsvergunning** is een instrument voor de regulering en toetsing vooraf van bepaalde activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Daarbij is sprake van een sectorale toetsing (specialiteitsbeginsel; geen integrale toetsing).
5. Het **projectbesluit** is gericht op de realisatie van vaak complexe projecten, die een grote impact hebben op en met publieke belangen in de fysieke leefomgeving. Het instrument wordt gebruikt om projecten mogelijk te maken die afwijken van bestaande plannen en regels. Dit maakt het projectbesluit ontwikkelingsgericht en niet gericht op bescherming of vrijwaring. Het projectbesluit geldt tevens als omgevingsvergunning voor de expliciet in het projectbesluit genoemde activiteiten. Onder de Wet op de ruimtelijke ordening werd dit een provinciaal inpassingsplan (PIP) genoemd
6. **Omgevingswaarden** zijn normen die de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de toelaatbare belasting door activiteiten of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen als beleidsdoel vastleggen. Omgevingswaarden zijn zelfbindend. Deze krijgen externe werking door het opnemen van instructie- of beoordelingsregels in de omgevingsverordening.

Naast bovenstaande middelen biedt de Omgevingswet de mogelijkheid tot het geven van een **instructie**. Via dit zwaarwichtige middel kunnen GS een eenmalige opdracht geven aan een gemeenteraad of waterschapsbestuur over het uitvoeren van een taak, het uitoefenen van een bevoegdheid of het (wel of niet) nemen van een besluit. Onder de Wet op de ruimtelijke ordening werd dit een proactieve aanwijzing genoemd.

GS kunnen ook een **reactieve interventie** geven. Dit kan onder meer aan de orde zijn indien een vastgesteld gemeentelijk omgevingsplan in strijd is met een provinciaal belang en de betreffende gemeente het plan niet heeft aangepast naar aanleiding van een door de provincie ingediende zienswijze provincie. Onder de Wet op de ruimtelijke ordening werd dit middel een reactieve aanwijzing genoemd.

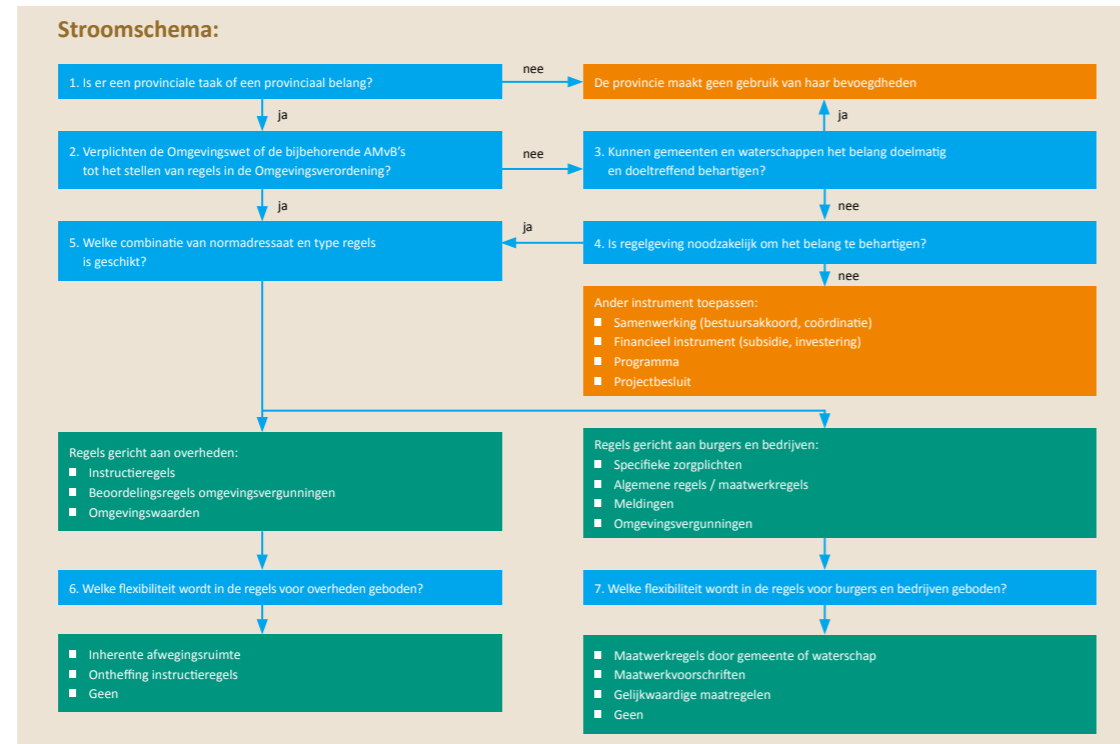
Ook een reactieve interventie is een zwaarwegend middel. Evenals voor het geven van een instructie geldt ook hiervoor dat het provinciaal belang moet blijken uit een openbaar gemaakt document, zoals bijvoorbeeld de omgevingsvisie, de omgevingsverordening of een beleidsnota.

Tot slot hebben GS voor door hen vastgestelde situaties een formele **adviserende positie** voor en dienen zij **instemming** verlenen op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa).

Afweging instrumenteninzet

Gesteld kan worden dat de provincie veel (beleids)instrumenten ter beschikking staan, waaronder een uitgebreide, met de Omgevingswet gegeven 'gereedschapsset'. Dit roept de vraag op wanneer, welk instrument het meest effectief en efficiënt valt in te zetten. Onderstaand stroomschema toont een afwegingskader aan de hand waarvan de inzet (wat-wanneer-in welke mate) van de onderscheiden instrumenten en middelen kan worden bepaald.⁴⁰

Figuur 6:
Afwegingskader
Omgevingsverorde-
ning (Bron: Handrei-
king Omgevingsveror-
dening 2.0, IPO, 2018).



Vraaggestuurd wordt de wijze van provinciale interventie van een antwoord voorzien. Basaal hierin is eerdergenoemd beginsel van subsidiariteit en proportionaliteit. De provincie dient te motiveren waarom een bepaald onderwerp van zorg op provinciaal niveau wordt opgepakt en niet wordt overgelaten aan gemeenten. Deze motiveringsverplichting "waarborgt dat daadwerkelijk een afweging wordt gemaakt van de voor- en de nadelen van het provinciale optreden, ten opzichte van de situatie waarin de provincie geen actie onderneemt en de gemeente dus volledige vrijheid geniet. Het motiveringsverplichting dwingt er daarnaast toe dat de inhoud van deze belangenafweging naar buiten toe kenbaar wordt gemaakt, zodat het provinciale optreden richting gemeenten wordt onderbouwd en gelegitimeerd."⁴¹ Wat tot een provinciaal belang wordt gerekend dient dus te worden geëxpliciteerd en onderbouwd in bijvoorbeeld de provinciale omgevingsvisie.

40 Handreiking Omgevingsverordening 2.0, IPO, 2018.

41 Idem

Een dergelijke onderbouwing geldt overigens ook voor het doelmatigheids- en doeltreffendheidsvereiste. Hiervan zal sprake kunnen zijn indien:

- De behartiging van het provinciaal belang om een gemeentegrensoverschrijdende toepassing van bevoegdheden vraagt;
- De behartiging van het belang doorkruist kan worden door tegenstrijdige of overlappende belangen van gemeenten;
- De provincie zich landelijk heeft gecommitteerd om een bepaald doel te bereiken.

Het enkel ontbreken van kennis, menskracht of financieel middelen bij bijv. gemeenten is geen valide argument voor provinciale interventie.

Indien provinciale interventie als passend is gemotiveerd, komt de vraag naar de feitelijke instrumenteninzet aan de orde. Is dit het juridisch instrumentarium van regelgeving, i.c. dus de omgevingsverordening, of is een (combinatie) van de andere beleidsinstrumenten (zie hiervoor 2.2.1) meer geschikt en minder belastend, lees: effectiever en/of efficiënter?

Relevant voor het beantwoorden van deze vraag is onder meer:

Het vertrouwen in een 'zachte verankering' (samenwerking – bestuurlijk overleg – bestuurs-overeenkomst);

- De verwachting van de mate waarin financiële prikkels werken (subsidie);
- De bereidheid bij gemeenten tot zelfbinding (programma's);
- De wenselijkheid / noodzaak om projecten snel en gecoördineerd tot stand te brengen (projectbesluiten);
- De wenselijkheid / noodzaak van juridische afdwingbaarheid en handhaving (omgevingsverordening).

Merk op: "De provincie kiest alleen voor regels in de omgevingsverordening als een ander instrument of een combinatie van andere instrumenten niet voldoende is om het belang te behartigen. Het sleutelwoord binnen de Omgevingswet is immers 'vertrouwen'."⁴²

Indien de gemaakte afweging leidt tot de conclusie dat regelgeving noodzakelijk is om het provinciale belang te behartigen en er bijvoorbeeld via de omgevingsverordening wordt gestuurd, kan deze sturing zich zowel richten op medeoverheden als op burgers en bedrijven. In deze sturing kan vervolgens een oplopende zwaarte van rechtskracht c.q. afdwingbaarheid worden onderscheiden.

Gelet op letter en geest van de Omgevingswet geldt hierbij overigens als uitgangspunt dat binnen de regels zoveel mogelijk flexibiliteit wordt geboden, waarbij dit uiteraard niet ten koste mag gaan van de rechtszekerheid voor burgers, bedrijven, omwonenden en andere belanghebbenden.

Regie

Een woord dat in het bestek van dit onderzoek regelmatig valt is het begrip regie. Ook in de bestuurlijke toezegging naar aanleiding van de oproep van Provinciale Staten om het voortouw te nemen met betrekking tot het maken van bestuurlijke keuzes en het oplossen van ruimtelijke vraagstukken, is dit de gebezigde term.⁴³

42 Handreiking Omgevingsverordening 2.0, IPO, 2018.

43 Zie toezegging 9324: "De gedeputeerde Theuns zegt toe met een voorstel te komen hoe de regie op het ruimtelijk domein meer naar de provincie kan worden toegetrokken."

Het woordenboek geeft aan het woord regie de betekenis van coördinatie, sturing of leiding. Regie nemen in het fysieke domein is daarmee dus een proces van coördineren, sturen en leiding geven aan activiteiten of processen, ruimtelijke ontwikkelingen en projecten.

Van belang is daarbij te onderkennen dat in deze tijd geen enkele bestuurslaag of overheidsinstelling nog beschikt “over het vermogen om geheel zelfstandig de maatschappelijke vraagstukken aan te pakken waarvoor zij de verantwoordelijkheid draagt.”⁴⁴ Daarbij komt dat de wendbaarheid van bestuurlijke structuren en verantwoordelijkheidsverdelingen zich bepaald niet congruent verhouden tot de sterke en complexe dynamiek van de majeure sociaal-maatschappelijke, economische en ecologische vraagstukken en opgaven.

Regie nemen is dus niet persé bepalen hoe het moet (gebeuren). Immers “De praktijk waar overheden zich op richten laat zich over het algemeen maar weinig gelegen liggen aan de bestaande verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden.”⁴⁵ Het is veeleer het zoeken van een delicaat evenwicht tussen enerzijds vertrouwen geven en ruimte bieden, en anderzijds kaders stellen en richting geven. Vergelijk de regisseur op de toneelvloer die de acteurs eigenhandig positioneert, voorschrijft wat te zeggen en opdraagt hoe te bewegen, versus de regisseur die vanuit de theaterzaal de acteurs ruimte geeft het aangereikte script vorm en inhoud te geven.

Regie impliceert dus zowel sturing als autonomie. Partijen moeten de vrijheid hebben om zelf het pad te kiezen dat voor hen het beste is, maar er is ook sturing nodig om te zorgen dat de paden gezamenlijk leiden tot een wenselijke situatie.

In het theoretisch perspectief van de NSOB, gaat regie “over de vraag, wie het proces (tijdelijk) trekt, wie welke rol op zich neemt en hoe daarover verantwoording wordt afgelegd, hoe de communicatie met andere partijen verloopt, waar coproductie nodig is en hoe deze wordt georganiseerd en hoe partijen voortgang in processen waarderen en belonen.”⁴⁶ Daarbij definieert de NSOB in aangehaald essay twee ‘soorten’ van regie. De ene wordt gekenschetst als de ‘Clint Eastwood-variant’; in casu: de provincie kan het beter en andere belangen moeten maar terzijde worden geschoven. De andere soort benoemt ze als de ‘Tarantino-stijl’; een variant gericht op het realiseren van ambities en kwaliteit door het optimaliseren van het samenspel.

Bij deze laatste multi-level governance variant worden taken niet op één niveau belegd maar op verschillende niveaus. Vanuit deze setting wordt afgestemd en samengewerkt. Dit “meerlaags werken vertrekt niet meer vanuit een vooraf benoemd raster van taken en verantwoordelijkheden, maar is een organisch pallet van samenwerking geworden. Partijen handelen niet vanuit taken die belegd zijn, maar iedereen brengt de meerwaarde die ze te bieden hebben voor de specifieke maatschappelijke opgave in.”⁴⁷

⁴⁴ Governance voor transitie. Naar coping strategieën voor de omgang met governance dilemma's bij de transitie naar een circulaire economie, Nederlands School voor Openbaar Bestuur, 2022.

⁴⁵ Idem

⁴⁶ Het terugkerende verlangen naar regie, Nederlands School voor Openbaar Bestuur, 2021.

⁴⁷ Effectief sturen met Multi-level Governance, Nederlands School voor Openbaar Bestuur, 2018.

2.2.3 Beelden en denklijnen

De vraag naar sturing, strategie en rolneming is tevens vanuit de ambtelijke en politiek-bestuurlijke praktijk (provinciaal en gemeentelijk) en vanuit een wetenschappelijke invalshoek verkend. Bijlage C toont een overzicht van sleutelpersonen waarmee in de vorm van interviews over dit vraagstuk is gesproken.

Naast deze interviews heeft een strategische werk- en dialoogsessie plaatsgevonden met Provinciale Staten. Doel van deze sessie was het verkennen van de percepties en verwachtingen van PS met betrekking tot provinciale regie en sturing.

In het kader van de aanscherping van de provinciale omgevingsvisie heeft een kick-off plaatsgevonden. Tijdens deze bijeenkomst is ook een deelsessie aan het onderwerp provinciale positionering (regie, sturing) gewijd. Daarbij is inzicht verkregen in de beelden die hierover op gemeentelijk niveau (ambtelijk en bestuurlijk) bestaan.

Onderstaande schets weerspiegelt inzichten en opvattingen die naar voren zijn gekomen tijdens deze interviews, de werk- en dialoogsessie en de deelsessie tijdens de kick-off aanscherping POVI. Een schets waarmee het in de voorgaande paragrafen beschreven theoretisch perspectief, en daarmee de centraal staande positioneringsvraag, een meer praktische inkleuring krijgt.

Interviews

De interviews (bestuurlijk – ambtelijk – wetenschap) hebben tot een diversiteit aan beschouwingen geleid. Onderstaande bloemlezing (gelardeerd met citaten van respondenten) bevat de hieruit te halen rode draden.

“Momenteel lijkt de provincie zoekend naar haar rol; waar overlaten aan de regio, waar als provincie een rol te nemen.”

Bron: geïnterviewde respondent

- Ruimtelijke vraagstukken houden niet op bij gemeentegrenzen. Er moet intergemeentelijk naar dit soort vraagstukken worden gekeken en zo worden gekomen tot een meer afgestemd ruimtebeslag. De provincie zou hierin de regie c.q. moderatie kunnen nemen.
- De provincie zou best een grotere, scherper duidende rol mogen nemen dan ze nu doet. Dit dan wel op een adaptieve manier: zorgen voor een richtbeeld en dit vervolgens monitoren en waar nodig bijsturen. Daarbij is het belangrijk de ‘schokkerigheid’ van ontwikkelingen en veranderingen te beseffen. Veel ontwikkelingen vinden autonoom plaats. Sturing hierop is eigenlijk onmogelijk.

“Complexe ruimtelijke vraagstukken vragen om vooruitdenken, experimenteren en flexibiliteit. De provincie moet bereid zijn oplossingen te accepteren die mogelijk niet direct binnen standaardkaders passen, maar wel het gewenste effect hebben. Dit vereist een verschuiving van procesgericht denken naar resultaatgericht handelen. Strikt formeel reguleren helpt hierin niet.”

Bron: geïnterviewde respondent

- Wel zou de provincie zich moeten richten op strategische en grootschalige ruimtelijke vraagstukken en opgaven (bovenlokaal en bovenregionaal). Daarbij zou ze zich bijvoorbeeld kunnen richten op de nationale en provinciale doelen en of deze voldoende zijn verankerd in de lokale planvorming. Ze moet zich niet bezig houden met vraagstukken die tot de primaire verantwoordelijkheid en bevoegdheid van gemeenten horen.

"Een duidelijk afbakening van verantwoordelijkheden in de ruimtelijke context is nodig. Wanneer meerdere overheden betrokken zijn, ontstaan er vaak verschillende – en soms tegenstrijdige – boodschappen. Dit zorgt voor verwarring bij inwoners en ondernemers, die juist heldere antwoorden van de overheid verwachten. Daarbij kunnen overheden elkaar vastzetten in complexe processen, wat uiteindelijk de burger en ondernemer raakt."

Bron: geïnterviewde respondent

De provincie zou het samenspel van alle opgaven (en transities) moeten bekijken. Zij zou deze integrale puzzel moeten leggen en hierbinnen prioritering aan moeten geven.

"De toenemende complexiteit maar ook het verkrumelde politieke landschap hebben het lastiger gemaakt om als provincie een eenduidig perspectief neer te leggen."

Bron: geïnterviewde respondent

- De stapeling van sectorale doelen kan zorgen voor een gebrek aan samenhang. Met de aanscherping van de POVI wordt tevens beoogd te zorgen voor meer integraliteit. Belangrijk is om duidelijk te communiceren welke keuzes worden gemaakt, ook als deze niet altijd in het voordeel van betreffende gemeenten zijn. Dit vraagt om politieke afwegingen en het zoeken naar een balans tussen haalbaarheid en ambitie.
- De herijking van de POVI wordt gezien als een kans om integraal beleid te ontwikkelen en tegelijkertijd de verdeling van verantwoordelijkheden opnieuw te definiëren. Daarbij zou de POVI vooral een toekomstgericht, flexibel en integraal sturingsmiddel moeten zijn, dat zich kan aanpassen aan veranderende omstandigheden.

"Voor een heldere POVI is het belangrijk om prioriteiten te bepalen en daar actief regie op te nemen in de uitvoering, terwijl gemeenten de ruimte krijgen om eigen afwegingen te maken binnen andere thema's."

Bron: geïnterviewde respondent

- Het nemen van regie moet ervoor zorgen dat besluiteloosheid wordt voorkomen. Niet door als autoriteit boven de gemeenten te gaan staan, maar in verbinding om ervoor te zorgen dat er voortgang wordt geboekt. Soms meer sturend, soms met doorzettingsmacht om tot besluiten te komen. Een proces van dialoog is daarin belangrijk, maar uiteindelijk zal er een beslissing moeten worden genomen.
- Hoewel de provincie het voortouw wil nemen in ruimtelijke vraagstukken, ontbreekt het aan een goed doordacht en integraal beleid met een duidelijke langetermijnvisie. Daarnaast bestaat er een contrast tussen het voortouw willen nemen enerzijds en het provinciale instrumentarium anderzijds, dat hier niet op aansluit of onvoldoende flexibel in meebeweegt.
- Regie pakken vraagt om een strategisch verhaal met onderbouwing van noodzaak en keuzes. Inhoudelijk gebaseerd op evidence based policies. Deze visie moet worden gedeeld, wellicht in co-creatie tot stand worden gebracht. Van belang daarin is de integrale gevolgtrekking (sociaal-maatschappelijk, economisch, ecologisch etc.). Wat betekent een en ander in termen van schade en baten voor andere plannen.

- Provinciale regie niet zou moeten uitmonden in een wijzend vingertje. De gemeenten zijn veel meer geholpen door samen te bezien hoe de nationale opgaven vorm en inhoud kunnen worden gegeven en op regionaal en lokaal niveau kunnen worden vertaald. Met de aanscherping van de POVI zou hieraan op het juiste abstractieniveau invulling kunnen worden gegeven.
- Gebrekkige kennis(benutting) en ontoereikende data(analyse) leiden ertoe dat beslissingen vaak niet (voldoende) onderbouwd worden genomen.
- Ruimtelijke vraagstukken verschillen per regio. Goed doordacht en integraal beleid met een duidelijke langetermijnvisie vereist maatwerk en differentiatie. Het ruimtelijke beleid moet aansluiten bij de specifieke opgaven, uitdagingen en context van de betreffende regio.
- De politiek-bestuurlijke context kan dit uitdagend maken. Maar juist omdat ruimtelijke vraagstukken langdurige processen zijn, moet de continuïteit gewaarborgd worden en moeten lange termijn doelen worden nageleefd.
- Overigens zouden bestaande visies beter benut kunnen worden. Soms ontstaat bij de vorming van beleid de indruk dat de provincie opnieuw begint, in plaats van voort te bouwen op eerder gemaakte plannen.
- Gemeenten zouden beter betrokken kunnen worden bij visieontwikkeling. Ze worden wel geconsulteerd om mee te denken, maar het blijft vaak onduidelijk wat er met hun input gebeurt. Over de gemaakte keuzes kan duidelijker worden gecommuniceerd.
- De provincie zou haar taken en rollen moeten oppakken zoals beoogd in de Omgevingswet. Dit vraagt om ketensamenwerking en integraal werken aan de voorkant van processen. In de praktijk zit de provincie echter nog vaak vast in formele kaders.
- Er moet steviger gewerkt gaan worden vanuit de filosofie van samenwerking. Dat begint bij vertrouwen, waarvan wordt aangegeven dat dit soms ontbreekt. Het besef dat er sprake is van één overheid die gezamenlijk aan de opgaven werkt, is niet altijd even sterk aanwezig.
- Ondanks de vele overlegstructuren ontbreekt het soms aan inhoudelijke verdieping. Behulpzaam zou zijn om (aan de voorkant) meer beleidsmatig vraagstukken met elkaar te verkennen en in algemene zin te bezien hoe beleidsmatig zou kunnen worden ingespeeld op mogelijke (toekomstige) knelpunten. Nu vindt dit (ambtelijk) overleg veelal plaats op casusniveau.
- Gemeenten kunnen worden geholpen door meer oog te hebben voor maatwerk en gezamenlijk naar oplossingen te zoeken. Dit vraagt om een benadering die zich richt op mogelijkheden in plaats van beperkingen. Een minder strikt optreden, waar passend, kan ruimte scheppen voor gezamenlijke reflectie en flexibiliteit, zodat plannen waar nodig kunnen worden aangepast
- Daarnaast is er op lokaal niveau behoefte aan uitvoeringskracht. De provincie is actief met het organiseren van overlegstructuren, terwijl gemeenten vooral de capaciteit 'in het veld' missen. De provincie zou faciliterend behulpzaam kunnen zijn door formatieve inhoudelijke ondersteuning te bieden.

Intermezzo: De 'Brabantse manier van samenwerken' – Resumé interview ambtenaren provincie Noord-Brabant

De uitdagingen waarmee Limburg te maken heeft, zijn eveneens herkenbaar in de provincie Noord-Brabant. Ook daar is sprake van gestapeld beleid en wordt actief ingezet op het handelen van de hieruit voortvloeiende complexiteit. In Noord-Brabant wordt overigens niet gesproken over het herijken van de POVI, maar over het verrijken ervan. Een nuancering gericht op het beter benutten van bestaande visies, inzichten en opvattingen.

Daarbij staat de 'Brabantse manier van samenwerken' centraal. Vanuit de cultuur zoekt men al snel de samenwerking op. Vanuit de complexiteit van de ruimtelijke vraagstukken wordt de noodzaak van regionale samenwerking nog meer evident. De 'Brabantse manier van samenwerken' houdt in het vaststellen van gezamenlijke doelstellingen, waarbij keuzes samen worden gemaakt en georganiseerd. De provincie stelt duidelijke doelen stellen, maar houdt tegelijkertijd ook rekening met het feit dat deze niet altijd volledig behaald zullen worden, aangezien ook de doelstellingen van andere partijen in acht genomen moeten worden. De 'Brabantse manier van samenwerken' draait om het optimaal benutten van elkaars sterke punten en het vinden van de meest effectieve taakverdeling.

"De ruimtelijke concurrentie kan niet worden opgelost met de visie of verordening. Er wordt echt gewerkt vanuit de filosofie 'samenwerken'. Ruimte en vrijheid is er, als het maar past binnen de regionale afspraken die zijn gemaakt."

Strategische werk- en dialoogsessie

De sessie met Provinciale Staten leidde tot de volgende reflecties:

- De ruimtelijke druk boven en onder de grond zal de komende jaren verder toenemen en de bijbehorende vraagstukken worden er niet eenvoudiger op. Ze spelen op verschillende ruimtelijke schaalniveaus, bij diverse thematische domeinen en zijn processen van lange adem;
- Er ligt een rol weggelegd voor de provincie in het adresseren van deze ruimtelijke complexiteit. In het verleden is vaak te weinig regie gevoerd op ruimtelijke vraagstukken. De provincie moet een sterkere regierol oppakken, duidelijke keuzes maken en een langetermijnvisie ontwikkelen. De vraag is hoe aan transities een prioritering te geven. Daarbij zijn integrale afwegingen onontbeerlijk;
- De ruimtelijke complexiteit wordt niet ten volle doorgrond. Het ontbreekt aan kennis en kennisoverdracht. Er is meer inzicht nodig in de dynamiek van deze vraagstukken. Kennis, data-analyse en monitoring zijn nodig om beleid beter te kunnen onderbouwen. Kennisvragen binnen de provincie moeten helder worden gearticuleerd en geagendeerd. Daarbij is een directe interactie tussen beleidsmakers en wetenschappers van belang;
- De provincie beschikt over een volle en gevarieerde gereedschapskist om ruimtelijke complexiteit te adresseren. Wat op welke manier en in welke samenhang in te zetten is ingewikkeld. Zowel stimulansen als sancties zijn nodig om verandering te bewerkstelligen. Een grondig en flexibel grondbeleid is nodig om de ruimtelijke dynamiek in goede banen te leiden;

- In het aanjagen van transities is aandacht nodig voor het afbouwen van verouderde of inefficiënte infrastructures. Het sturingsraamwerk van Drift-NSOB (zie hiervoor) is in dit kader aangehaald;
- Een proactieve en anticiperende houding richting gemeente en Rijk is nodig. Hiervoor is een realistisch en scherp geformuleerd langetermijnperspectief voor Limburg van belang, inclusief prioritering in termen van welke transities voorrang behoeven en welke niet en inclusief een grensoverschrijdende kijk en samenwerking. Daarbij moet de provincie leren omgaan met schokken die zich in deze grillige tijden voordoen.
- De provincie mag zich meer als lerende organisatie opstellen, inclusief reflectie en verbetering op basis van eerdere ervaringen. Nieuwe aanpakken als convenanten en design challenges zouden kunnen worden ingezet. Daarbij is een goed samenspel tussen PS-GS-ambtelijke organisatie van belang, rekening houdend met ieders rol en verantwoordelijkheid.

"De Statenleden bespraken hoe de provincie een sterkere regierol kan nemen en concluderden dat dit meer lef, langetermijnvisie en betere samenwerking vereist."

Bron: Impressieverslag strategische werk- en dialoogsessie

Het volledige impressieverslag van de werk- en dialoogsessie is terug te vinden in bijlage D.

Kick-off aanscherping POVI

Vanuit genoemde kick-off zijn als inzichten opgetekend:

- Een gebrekkige integraliteit in de aanpak van complexe ruimtelijke vraagstukken. Zowel in interne afstemming als in het uniform uitdragen van beleid en prioriteiten werken de kolommen binnen de provincie werken niet altijd samenhangend, congruent en consistent. Daarnaast werd aangegeven dat de manier waarop belangen worden afgewogen, ruimte voor verbetering biedt.

"De provincie praat niet met één stem."

Bron: deelnemer aan deelsessie tijdens kick-off aanscherping POVI

- Het belang van het voortraject, waarin gezamenlijk keuzes worden benoemd en vastgesteld, voordat beslissingen worden genomen. Hoewel van de provincie wordt verwacht dat zij een keuzebepalende en regulerende rol speelt, zou dit (ook in de geest van de Omgevingswet) moeten gebeuren op basis van een gezamenlijk proces. Gemeenten benadrukken het belang van het voortraject, waarin gezamenlijk keuzes worden benoemd en vastgesteld, voordat beslissingen worden genomen. Dit vereist een gedeelde koers en open gesprekken, met mensen aan tafel met beslissingsbevoegdheid. Gemeenten geven aan dat zij zich niet altijd tijdig betrokken voelen bij provinciale besluitvorming, wat het draagvlak voor de uiteindelijke beslissingen beïnvloed.

2.3 Rolneming – praktijk en verhoudingen

Onderzoeksvragen

9. Welke rol heeft de provincie in het verleden gespeeld in specifieke casuïstieken met complexe ruimtelijke vraagstukken? Wat waren de bepalende overwegingen voor deze rolneming en inzet van specifieke instrumenten en wat waren de effecten in deze specifieke casuïstieken?
10. Hoe zijn in de afweging van de rolneming en instrumenteninzet de (bestuurlijke) verhoudingen gewogen? Hoe zijn belangen geëxpliciteerd en bespreekbaar gemaakt? Hoe was het proces ingericht?

De vraag naar provinciale positionering, rolneming en sturing krijgt concreet vorm in de praktijk van alledag. Waar voorgaande paragrafen inzichten boden vanuit de theorie en op basis van ingekleurde perspectieven en verwachtingen, richt deze paragraaf zich op de toepassing van provinciale regie en de inzet van instrumenten in drie specifieke casuïstieken uit het verleden. De cases illustreren hoe de provincie haar rol heeft ingevuld in het betreffende ruimtelijke vraagstuk, welke overwegingen aan de basis lagen van haar keuze en wat de effecten hiervan waren.

De onderzochte cases betreffen de kandidatuur voor de Einstein Telescope in relatie tot het project Windenergie Parkstad-Zuid, de realisatie van Windpark Greenport Venlo en het behoud van buisleidingentracé over het grondgebied van de gemeente Nederweert.

Deze paragraaf schetst het uit de drie casuïstieken te destilleren abstract op voornoemde vragen. Tevens wordt ingegaan op de wijze waarop bestuurlijk verhoudingen daarin zijn gewogen.

Een uitgebreide uitwerking van deze cases is te vinden in bijlage F.

2.3.1 Rolneming

In alle drie de cases was sprake van een complex ruimtelijk vraagstuk waarin zowel gemeentelijke als provinciale belangen een rol speelden. De provincie beschouwde de provinciale belangen zodanig majeur dat zij ervoor koos deze te waarborgen met de inzet van een (juridisch) instrument uit de Wet ruimtelijke ordening. De keuze voor de specifieke instrumenten varieerde per situatie en was afhankelijk van de aard en de specifieke context van de casus.

Einstein Telescope vs. Windenergie Parkstad-Zuid

Het provinciaal belang was gelegen in het waarborgen van de kandidatuur voor de Einstein Telescope. Dit vanwege de unieke waarde voor wetenschappelijk onderzoek, talentontwikkeling, innovatie en de internationale positionering van Limburg. Dit belang achtte het provinciebestuur van meer gewicht dan de RES-doelstellingen die via het project Windenergie Parkstad-Zuid gerealiseerd konden worden. De provincie koos ervoor om via een moratorium op de realisatie van windturbines in het zoekgebied in de omgevingsverordening, het zoekgebied te beschermen.

De interventie door de provincie bood een waarborg voor de Einstein Telescope als nationale investering en verstevigde de Europese concurrentiepositie voor de vestigingskandidatuur. Het zorgde er tevens voor dat het Rijk een internationale lobby startte op basis waarvan ook in Duitsland en België besluiten zijn genomen om het zoek- en buffergebied te waarborgen.

Windpark Greenport Venlo

Het provinciaal belang in deze casus was gelegen in het bevorderen van de energietransitie door middel van duurzame energieopwekking, het ondersteunen van de economische ontwikkeling van Greenport Venlo en het realiseren van financieel rendement als aandeelhouder in het project. De provincie beschouwde het windpark als strategisch belangrijk voor de realisatie van deze doelen. Het besluit van de gemeenteraad van Venlo om de realisatie van het windpark tegen te houden door middel van het niet vaststellen van een bestemmingsplanwijziging werd (juridisch) via een Provinciaal Inpassingsplan overruled. De provinciale interventie leidde tot de juridische basis voor de feitelijke realisatie van het windpark.

Behoud buisleidingentracé grondgebied gemeente Nederweert

Het provinciaal belang was het behouden van buisleidingentracés als onderdeel van de toekomstige Energie Hoofdstructuur. Dit werd van majeur belang geacht voor (de duurzame doorontwikkeling van) het industriecomplex Chemelot en de bredere Limburgse industrie. De provincie vaardigde een reactieve aanwijzing uit naar aanleiding van een door de gemeente Nederweert vastgesteld 'Parapluplan Vervallen Buisleidingentracé, om zo te voorkomen dat de juridisch grondslag onder het betreffende tracé zou komen te vervallen. Het provinciale belang dat hiermee werd gediend was de bescherming van de belangen van de energie- en industriesector.

De interventie zorgde voor het behoud van het buisleidingentracé, waarmee een belangrijke bijdrage aan de energietransitie en de versterking van de economische structuur in Limburg werd gewaarborgd. Daarnaast werd op deze wijze het nationale belang, zoals vastgelegd in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) en de Structuurvisie Buisleidingen 2012-2035, waarin buisleidingnetwerken werden erkend als essentieel voor het veilige transport van grondstoffen en chemische stoffen tussen industrieclusters en voor het waarborgen van de energievoorziening, onderstreept.

2.3.2 Bestuurlijke verhoudingen

Met interventies als hiervoor geschetst treedt de provincie in 'de huishouding' van de gemeentelijke overheid. Gelet op het nauwkeurige evenwicht in de toedeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden over de drie bestuurslagen, mag worden verondersteld dat dergelijke besluitvorming haar doorwerking heeft in de onderlinge bestuurlijke verhoudingen.

Einstein Telescope vs. Windenergie Parkstad Zuid

In deze casus heeft de provincie, nadat duidelijk was geworden dat er sprake was van een mogelijke interferentie tussen (de kandidatuur voor) de Einstein Telescope en het project Windenergie Parkstad-Zuid, het dagelijks bestuur van de Regio Parkstad Limburg geïnformeerd. Ook heeft een bestuurlijk overleg plaatsgevonden tussen de betrokken gedeputeerden en wethouders van de betreffende gemeenten.

Hoewel bij de gemeenten / de regio draagvlak bestond voor de Einstein Telescope, hebben gemeente en regio een zienswijze tegen het voorgenomen besluit ingediend. Het belang van beide initiatieven werd onderstreept maar er werd ook gewezen op het belang van een maatschappelijk gedragen energietransitie. De zienswijze pleitte ervoor om de mogelijkheid open te houden om te onderzoeken of beide projecten naast elkaar konden bestaan. Deze zienswijze werd evenwel niet overgenomen. Daarop is een verzoek om provinciale garantstelling gedaan. Daarvan is geconcludeerd en gecommuniceerd dat de beleidskaders hiervoor evenwel geen ruimte boden.

Windpark Greenport Venlo

Het inzetten van een Provinciaal Inpassingsplan als doorzettingsinstrument heeft spanningen veroorzaakt met zowel gemeenten als omwonenden. De provincie voorzag dit vooraf en onderbouwde het provinciaal belang daarom stevig, zoals de Omgevingswet verlangt. Mogelijke alternatieven waren gelet op de ervaren tijdsdruk niet voorhanden. Voor de inzet van het PIP werd de voorgeschreven procedure doorlopen. In het vooroverleg, de formele start van de procedure, werd het opstellen van het inpassingsplan en daarmee de belangen gemarkeerd. Dit vooroverleg werd gevoerd met de besturen van de betrokken gemeenten evenals met andere relevante (belangen)organisaties. Uiteindelijk resulteerde een en ander in de vaststelling van het Provinciaal Inpassingsplan door Provinciale Staten. Na vaststelling van het plan is een omgevingsmanager ingezet om de dialoog met de omwonenden te voeren en mogelijke 'verzachtende' maatregelen, zoals bijvoorbeeld de uitbreiding van het leefbaarheidsfonds en het instellen van een opkoopregeling/verkoopgarantie, vorm te geven.

Behoud buisleidingentracé grondgebied gemeente Nederweert

Ook in de casus behoud buisleidingentracé grondgebied gemeente Nederweert heeft voor de inzet van het instrument een bestuurlijk overleg plaatsgevonden met de gemeente Nederweert. Daarbij heeft de provincie het verzoek gedaan te wachten met het starten van de bestemmingsplanprocedure tot meer inzicht zou bestaan in de behoefte aan reserveringsruimte voor buisleidingen. Ondanks dit verzoek heeft de gemeente het 'Parapluplan Vervallen Buisleidingentracé vastgesteld. Dit heeft vervolgens geleid tot de reactieve aanwijzing als hiervoor beschreven.

De reactieve aanwijzing van de provincie leidde tot spanningen met de gemeente Nederweert, die tegen het besluit beroep instelde bij de Raad van State. Zij stelden dat er geen provinciaal belang was, aangezien het tracé niet in de Omgevingsvisie/verordening was opgenomen, en dat er geen sprake was van een goede ruimtelijke ordening, omdat het tracé milieutechnisch door de minister onvoldoende en daardoor onzorgvuldig was onderzocht. De behandeling van het beroep is echter niet doorgegaan, aangezien vóór de geplande behandeldatum werd besloten het buisleidingentracé via Venlo te laten verlopen. Dit leidde tot een intrekingsbesluit van de reactieve aanwijzing.

omwonenden te voeren en mogelijke 'verzachtende' maatregelen, zoals bijvoorbeeld de uitbreiding van het leefbaarheidsfonds en het instellen van een opkoopregeling/verkoopgarantie, vorm te geven.

A. Onderzoeksplan

Positionering van de Provincie Limburg in complexe ruimtelijke vraagstukken

Cluster Concern

Besproken met / behandeld in:

Directieteam

RO gedeputeerde Theuns

Gedeputeerde Staten

Versie 1.0 - 19 februari 2024

Leeswijzer

Op grond van artikel 217a van de Provinciewet doen Gedeputeerde Staten periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur.⁴⁸

Voorliggend onderzoeksplan beschrijft de opzet van een artikel 217a onderzoek naar een effectieve en efficiënte positionering van de Provincie Limburg in complex ruimtelijke vraagstukken.

Hoofdstuk 1 van dit onderzoeksplan beschrijft de aanleiding tot het onderzoek. In hoofdstuk 2 komen het doel, de centrale vraagstelling, de daarvan afgeleide deelvragen, het normenkader, de afbakening van het onderzoek, de onderzoeksopzet, de planning en het onderzoeksbudget aan de orde.

1 Art. 217a Provinciewet

1. Gedeputeerde Staten verrichten periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur. Provinciale Staten stellen bij verordening regels hierover.
2. Gedeputeerde Staten brengen schriftelijk verslag uit aan Provinciale Staten van de resultaten van het periodiek onderzoek.
3. Gedeputeerde Staten stellen de rekenkamer tijdig op de hoogte van de onderzoeken die zij doen instellen en zenden haar een afschrift van een verslag als bedoeld in het tweede lid.

Inhoudsopgave

1

Aanleiding 58

2

1.	Doel- en vraagstelling	59
2.	Onderzoeksvragen	60
3.	Afbakening	61
4.	Normenkader	61
5.	Onderzoeksaanpak	62
6.	Planning	63
7.	Onderzoeksbudget	63

1.

Dit hoofdstuk beschrijft de aanleiding voor dit onderzoek.

Aanleiding

Op mondiaal, Europees, nationaal en provinciaal niveau staan we voor ingrijpende transitie. Het gaat daarbij om ingrijpende systeemveranderingen, zoals de transitie naar een circulaire economie, naar een duurzame energievoorziening, naar een toekomstbestendige landbouw en naar klimaatbestendigheid. Deze transities gaan gepaard met complexe ruimtelijke opgaven. Vaak ook gaat het daarbij om samenhangende opgaven, die beslag leggen op dezelfde beperkte ruimte. Ter illustratie, gedacht kan worden aan het tekort aan ruimte voor woningen, terwijl er tegelijkertijd een groeiende behoefte is aan maakbedrijven die de circulariteit bevorderen. Of aan waterbeheer dat een cruciale rol speelt bij het voorkomen van overstromingen, onder meer door het verbreden van rivieren. Of aan het landelijk gebied waar bijvoorbeeld de ruimtelijke vraagstukken samen komen van aanpassing van watersystemen, behoud van kwaliteit van water, bodem, biodiversiteit en het bieden van een perspectief aan de landbouw. Of de noodzaak, vanuit klimaatperspectief om te investeren in niet-fossiele energiebronnen zoals wind- en zonne-energie, met de daarbij behorende infrastructuur.

Tegelijkertijd echter kan worden geconstateerd dat de beschikbare ruimte schaars is. Dit maakt, nog afgezien van de mogelijke inhoudelijke onverenigbaarheid, dat het lastig, zo niet onmogelijk is om alle ruimteclaims te honoreren.

Tot slot is van belang te onderkennen dat de complexiteit van de opgaven maakt dat deze steeds meer het lokale en soms ook het regionale niveau overstijgen. Dit vraagt dus om een integrale benadering tussen de verschillende 'stakeholders'. Tegelijkertijd echter heeft er een sterke decentralisatie plaatsgevonden. De verschillende 'stakeholders' zoeken naar de invulling van hun eigen positie en hoe ze zich tot elkaar verhouden. Deze situatie heeft in zekere zin geleid tot 'handelsverlegenheid', wat de besluitvorming bemoeilijkt en een effectieve en integrale aanpak van problemen belemmert.

Het hiervoor geschetste beeld vraagt om weloverwogen keuzes. Daarmee ligt ook het vraagstuk voor van de positionering van de Provincie in deze complexe ruimtelijke opgaven, ten opzichte van en met oog voor andere 'stakeholders' (bijv. Rijk, gemeenten, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties).

Een vraagstuk overigens dat ook door Provinciale Staten wordt onderkend. Er zijn namelijk zorgen geuit over de ruimtelijke ontwikkelingen in Limburg. PS hebben het college van Gedeputeerde Staten dan ook opgeroepen om het voortouw te nemen met betrekking tot het maken van bestuurlijke keuzes en het oplossen van ruimtelijke vraagstukken. Dit heeft geleid tot de toezegging van gedeputeerde Theuns om met een voorstel te komen over hoe de regie op het ruimtelijk domein meer naar de Provincie kan worden toegetrokken.⁴⁹

Zie hier de context die de basis vormt voor het art. 217a-onderzoek. Een onderzoek gericht op een effectieve en efficiënte positionering van de Provincie Limburg in complexe ruimtelijke vraagstukken.

⁴⁹ Toezegging 9324: "De gedeputeerde Theuns zegt toe met een voorstel te komen hoe de regie op het ruimtelijk domein meer naar de provincie kan worden toegetrokken."

2.

Dit deel van het onderzoeksplan beschrijft de opzet van het onderzoek. Daarbij komen achtereenvolgens doel- en vraagstelling, de onderzoeksvragen, het normenkader, de afbakening van het onderzoek, de onderzoeksmethodiek, de planning alsmede het onderzoeksbudget aan de orde.

1. Doel- en vraagstelling

Op 28 november 2023 heeft het college van Gedeputeerde Staten besloten als onderwerp voor het art. 217a onderzoek van 2024 te benoemen: Regie op ruimte claimende transitie in het fysieke domein (circulariteit, energie, wonen, landbouw, klimaat, stikstof ect.) – provinciale positionering in het kader van inhoudelijke keuzes en met het oog op bestuurlijke verhoudingen, bij strijdige ruimtelijke ontwikkelingen die voortvloeien uit de majeure transitie in het fysieke domein.

Het onderzoek heeft tot doel:

Inzicht te verkrijgen in de positionering en rolname van de Provincie Limburg bij complexe ruimtelijke vraagstukken en het doen van voorstellen daarover.

Op basis van deze doelstelling luidt de centrale onderzoeksvraag:

Hoe kan de Provincie Limburg haar positie en rol bij complexe ruimtelijke vraagstukken, mede met het oog op bestuurlijke verhoudingen, zo effectief en efficiënt mogelijk invullen?

Onderwerp en vraagstelling maken dat deze beleidsevaluatie een sterk ex ante karakter heeft. Hoewel ex post enkele specifieke casuïstieken worden geanalyseerd en daarbij het gevoerde bestuur wordt onderzocht, ligt de focus in het onderzoek op het bieden van kennis en inzichten met het oog op het te voeren bestuur; vooruit gericht leren als het ware.

Op 19 januari 2024 is het onderzoeksonderwerp gesondeerd in de Controlecommissie. De controlecommissie heeft daarbij de volgende aandachtspunten meegegeven:

1. Besteed aandacht aan economie en toerisme;
2. Maak een cijfermatige analyse;
3. Geef aan welk instrumentarium ontbreekt;
4. Kijk naar het stimuleren van meervoudig gebruik van de ruimte;
5. Beschrijf de verhouding tussen rijk, gemeente en provincie;
6. Werk mogelijke scenario's uit.

Onderstaand is beschreven of, en zo ja op welke wijze deze punten in het onderzoek worden betrokken. Zie overigens tevens de afbakening hierna onder 3.

1. Economie en toerisme zijn voorbeelden van thema's die in hun ontwikkeling mogelijk om ruimte vragen. Als zodanig zal hieraan aandacht worden besteed. Daarbij ziet de scope van het onderzoek overigens niet op een inhoudelijk-kwalitatieve dan wel kwantitatieve verkenning van deze thema's, noch van de in het vorige hoofdstuk genoemde transities, in relatie tot hun potentiële ruimteclaims (zie hierna onder 3A).
2. Een cijfermatige analyse valt buiten de scope van dit onderzoek, maar wordt betrokken in het kader van andere lopende visie- en beleidsprocessen (zie hierna onder 3C).
3. Het beschikbare dan wel ontbrekende beleidsinstrumentarium komt aan de orde in het onderzoek (zie hierna onder 2., onderzoeksvragen 5, 6 en 7).
4. Een beschouwing van het stimuleren van meervoudig ruimtegebruik valt buiten de scope van dit onderzoek. Als uitgangspunt van beleid wordt dit betrokken in het kader van andere lopende visie- en beleidsprocessen (zie hierna onder 3C).
5. De rollen, taken en verantwoordelijkheden van de diverse overheden komen aan de orde in het onderzoek (zie hierna onder 2., onderzoeksvragen 5, 6 en 7).
6. Het uitwerken van scenario's valt buiten de scope van dit onderzoek, maar wordt betrokken in het kader van andere lopende visie- en beleidsprocessen (zie hierna onder 3C).

2. Onderzoeksvragen

Bovenstaande centrale vraagstelling is uitgewerkt in de navolgende deelonderzoeksvragen.

1. Wat wordt verstaan onder het begrip 'transitie'?
2. Welke transities, met een doorwerking op provinciaal niveau, kunnen worden onderscheiden en wat houden deze in?
3. Op welke manier vertalen deze transities zich in complexe⁵⁰ ruimtelijke vraagstukken binnen het fysieke domein in Limburg?
4. Wat zijn de ambities van de Provincie Limburg met betrekking tot deze ruimtelijke vraagstukken?
5. Welke sturingsstrategieën staan de provincie ten dienste bij ruimtelijke vraagstukken? Wat zijn, voor de inzet ervan, bepalende succes- en faalfactoren?
6. Welke percepties en verwachtingen hebben Provinciale Staten (PS) en andere stakeholders met betrekking tot provinciale regie en sturing?
7. Welke instrumenten heeft de provincie ter beschikking voor haar positionering en rolneming in het kader van complexe ruimtelijke vraagstukken?
8. Hoe luiden de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de verschillende overheden bij (complexe) ruimtelijke vraagstukken?
9. Welke rol heeft de provincie in het verleden gespeeld in specifieke casuïstieken met complexe ruimtelijke vraagstukken? Wat waren de bepalende overwegingen voor deze rolneming en inzet van specifieke instrumenten en wat waren de effecten in deze specifieke casuïstieken?
10. Hoe zijn in de afweging van de rolneming en instrumenteninzet de (bestuurlijke) verhoudingen gewogen? Hoe zijn belangen geëxpliciteerd en bespreekbaar gemaakt? Hoe was het proces ingericht?

⁵⁰ Hiermee worden vraagstukken bedoeld die zich op verschillende schaalniveaus afspelen, die van invloed zijn op verschillende domeinen, waarbij mogelijk conflicterende belangen spelen en/of waarbij meerdere stakeholders betrokken

Aan de hand van de beantwoording van voorgaande deelonderzoeksvragen wordt de centrale onderzoeksvraag van een antwoord voorzien en worden aanbevelingen gedaan voor de meest effectieve en efficiënte provinciale positionering en rolneming en over welke randvoorwaarden hiervoor noodzakelijk zijn. Gedurende de uitvoering van het onderzoek kan voorgaande set aan deelonderzoeksvragen verder worden aangevuld en verfijnd.

3. Afbakening

- A. In het onderzoek zullen transities in het fysieke domein aan de orde komen. Deze transities worden kort geduid, maar niet diepgaand inhoudelijk geanalyseerd. Ze dienen als voorbeeld om de claims op de beschikbare ruimte te illustreren.
- B. Op 10 november 2023 heeft Gedeputeerde Theuns in de Provinciale Staten vergadering toegezegd met een voorstel te komen hoe de regie op het ruimtelijk domein meer naar de Provincie kan worden toegetrokken. De uitvoering van deze toezegging (9324) vindt mede via dit onderzoek plaats.
- C. Parallel aan dit onderzoek loopt de geplande herziening van de provinciale Omgevingsvisie (POVI). Bij de vaststelling van de POVI in 2021 werd door PS de wens geuit voor meer precisie. Het Ruimtelijk Voorstel Limburg, voortgekomen uit de noodzaak van keuzes voor ruimtelijke ontwikkelingen, identificeert de belangrijkste keuzevraagstukken en geeft aan dat de provincie in 2024 start met de voorbereidingen voor de aanscherping van de POVI. Een inventarisatie van de ruimtelijke claims, de overlap daarin en de uitwerking van scenario's vallen buiten de scope van het art. 217a onderzoek. Wel komen deze aspecten aan de orde in de uitwerking van de toekomstvisie 2050, als onderdeel van het POVI-traject. De uitkomsten van deze visie en de uitkomsten van het 217a-onderzoek vormen beide een bouwsteen voor de POVI.
- D. De financiële instrumenten worden indien relevant als generiek beleidsinstrument in dit onderzoek betrokken. De specifieke, ruimte gerelateerde financiële stromen / middelen vallen buiten de scope van dit onderzoek.

4. Normenkader

Om tot een zo objectief mogelijke beantwoording en duiding van de hiervoor weergegeven (deel)onderzoeksvragen te komen zijn onderstaande normen geformuleerd. Deze objectieve 'meetlat' waarborgt een transparante uitvoering van het onderzoek. De normen beschrijven de ideaal-situatie (SOLL) waarvan, gelet op de aard en majoriteit van het onderwerp van onderzoek, reëel mag worden verwacht dat deze wordt aangetroffen dan wel het onderzoek antwoord op geeft. Aan de hand van het normenkader wordt de huidige werkelijkheid c.q. de aangetroffen praktijk getoetst en/of beoordeeld. Doel van het normenkader is om een basis te bieden voor de bevindingen en de daarop te baseren conclusies en aanbevelingen.

1. Er is een heldere en eenduidige definitie van het begrip 'transitie'.
2. De verschillende transities binnen het fysieke domein in Limburg zijn geïdentificeerd en beschreven.
3. De vertaling van deze transities naar complexe ruimtelijke vraagstukken in Limburg is geduid.
4. De ambities van de Provincie Limburg met betrekking tot deze complexe ruimtelijke vraagstukken zijn inzichtelijk.
5. De verschillende sturingsstrategieën voor ruimtelijke vraagstukken inclusief hun succes- en faalfactoren zijn beschreven.

6. De percepties en verwachtingen bij Provinciale Staten en andere stakeholders met betrekking tot regie en sturing zijn helder in kaart gebracht.
7. Er is een overzicht van instrumenten die de provincie ter beschikking heeft in het kader van complexe ruimtelijke vraagstukken.
8. De rollen, taken en verantwoordelijkheden van de verschillende overheden bij complexe ruimtelijke vraagstukken zijn beschreven.
9. De rol van de provincie in het verleden in specifieke casuïstieken met complexe ruimtelijke vraagstukken is geanalyseerd, inclusief overwegingen voor deze rolinvulling en inzet van instrumenten en de effecten ervan.
10. De wijze waarop in de afweging van de rolneming en instrumenteninzet de (bestuurlijke) verhoudingen zijn gewogen, inclusief de explicitering van belangen en de inrichting van het proces zijn inzichtelijk.

5. Onderzoeksaanpak

De beantwoording van de centrale onderzoeksvraag en de daarvan afgeleide deelonderzoeksvragen vindt langs onderstaande onderzoeksmethoden plaats.

- Documentstudie

Voorafgaand aan en ter voorbereiding op de overige onderzoekstappen wordt een analyse gemaakt van relevante literatuur, (beleids)documenten en dossiers. De bedoeling hiervan is een nadere verkenning van het speelveld en het verkrijgen van een algemeen beeld over beleid, beleidsuitgangspunten en –doelen, dossiers en casuïstieken, processen, rollen, taken en verantwoordelijkheden etc..

- Werk- en dialoogsessie met Provinciale Staten

De bedoeling is in Q2 werk- en dialoogsessie met PS te houden om de intentie om de inzichten van de Staten te vernemen en bespreken. Tijdens deze sessie wordt het onderwerp nader inhoudelijk verkend, de inzichten op regie en sturing besproken en opvattingen verder verdiept.

- Interviews

Ter verificatie van het uit de documentenstudie verkregen beeld en ter toetsing van opgedane ervaringen worden door middel van mondelinge interviews relevante sleutelfiguren (in- en extern) bevraagd. Indien dit lopende het onderzoek relevant wordt geoordeeld worden ook experts met een voor het onderzoek relevante deskundigheid geraadpleegd.

Van de betreffende interviews worden beknopte verslagen gemaakt die ter verificatie en autorisatie aan de geïnterviewden worden voorgelegd.

- Wederhoor

De op basis van voorgaande onderzoekstappen op te stellen conceptnota van bevindingen wordt voor ambtelijk wederhoor voorgelegd. Dit wederhoor beoogt een verificatie op feitelijke juistheid. De geverifieerde nota van bevindingen vormt de basis voor de bestuurlijke nota met conclusies en aanbevelingen. Beide nota's samen (incl. eventuele bijlagen) vormen het onderzoeksrapport dat ter kennisneming wordt voorgelegd aan het college van GS.

6. Planning - capaciteit

De uitvoering van het onderzoek vindt plaats door het cluster Concern. Onderstaand is de beoogde planning voor het onderzoek en de te doorlopen onderzoekstappen weergegeven. De oplevering van de bestuurlijke nota (incl. conclusies en aanbevelingen) is voorzien in Q4 2024.

	Q1			Q2			Q3			Q4		
	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
Onderzoeksplan	■	■	■									
Nota van Bevindingen	■	■	■	■	■	■	■	■	■			
- Documentanalyse	■	■	■	■	■							
- Interviews					■	■	■					
- Werk- en dialoogsessie PS						■						
- Wederhoor op concept nota van bevindingen								■	■			
Bestuurlijke Nota									■	■	■	
Bestuurlijke behandeling en besluitvorming											■	■

Indien zich gedurende het onderzoekstraject majeure afwijkingen van de planning manifesteren wordt dit tijdig met het college gecommuniceerd.

7. Onderzoeksbudget

Voor eventueel gedurende het onderzoek optredende kosten kan worden teruggevallen op het binnen de begroting beschikbare auditbudget.

B. Bronnen

- www.drift.eur.nl
- Impressieverslag 'Strategische dialoog toekomstige positionering provincie in ruimtelijke complexiteit', Pantopicon, 2024 (zie bijlage D).
- Beleidskompas, Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, 2024 (www.kcbr.nl).
- Samen op weg naar een slagvaardige organisatie, organisatieontwikkeltraject provincie Limburg, 2024.
- Werken aan transitie, A. Schaminée (Twynstra Gudde), 2023.
- Transitie management: sleutel voor een duurzame samenleving, J. Rotmans, 2003.
- Verstandig handelen in lastige (transitie)opgaven; Berenschot (in opdracht van GS Provincie Utrecht), 2018.
- Designthinking binnen de overheid. Effectiever werken aan transitievraagstukken, A. Schaminée en K. Dorst, 2021
- Samenhang vraagt sturing. Ontwerpdilemma's voor sturing in tijden van de energietransitie, NSOB, 2020.
- Omarm de chaos, J. Rotmans, 2021.
- Vallen, opstaan en weer doorgaan. Ruimte voor leren in transitie, Raad voor het Openbaar Bestuur, 2023.
- Sturing in transitie. Een raamwerk voor strategie bepaling, Drift for transitions en Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, 2020.
- What got us here, won't get us there. Versnellen van de transitie naar circulair Zuid-Holland, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, 2023.
- Omgevingsvisie Limburg, provincie Limburg, 2021.
- Ruimtelijk Voorstel Limburg, provincie Limburg, 2023.
- Beleidskaders 2024-2027: 'Nieuwe energie en een schoon leefmilieu', 'Werken aan een toekomstbestendige economie', 'Perspectief voor het landelijk gebied', 'Leefbare steden en dorpen', 'Een bereikbaar en toegankelijk Limburg', provincie Limburg, 2024.
- Plan van aanpak aanscherping Omgevingsvisie Limburg, provincie Limburg, 2024.
- Memorie van Toelichting Omgevingswet, Algemeen deel.
- Handreiking Omgevingsverordening 2.0, IPO, 2018.
- Governance voor transitie. Naar coping strategieën voor de omgang met governance dilemma's bij de transitie naar een circulaire economie, Nederlands School voor Openbaar Bestuur, 2022.
- Het terugkerende verlangen naar regie, Nederlands School voor Openbaar Bestuur, 2021.
- Effectief sturen met Multi-level Governance, Nederlands School voor Openbaar Bestuur, 2018.
- Dossierstukken betreffende cases Einstein Telescope (in relatie tot het project Windenergie Parkstad-Zuid), realisatie Windpark Greenport Venlo en behoud van buisleidingstracé grondgebied gemeente Nederweert.
- 'Sturing in Samenwerking 4.0' (deel 1 strategisch kader), provincie Limburg, 2025.

C. Geïnterviewde personen

1. Diverse leden Provinciale Staten, provincie Limburg (in het kader van werk- en dialoogsessie)
2. Gedeputeerde Theuns, provincie Limburg
3. Wethouder Graef, gemeente Leudal
4. Nicole Gerards, gemeente Leudal
5. Wethouder Franssen, gemeente Roermond
6. Wethouder Verbraak, wethouder gemeente Voerendaal
7. Koen van Nieuwenhoven, stadsregio Parkstad Limburg
8. Wethouder Verhaegh, gemeente Venlo
9. Josien den Teuling, gemeente Venlo
10. Wethouder Splinter, gemeente Bergen
11. Arno Derks, gemeente Bergen
12. Wethouder Geilen, gemeente Sittard-Geleen
13. Leonne Delahaije, gemeente Sittard-Geleen
14. Jan-Peter Ruitenbergh, gemeente Sittard-Geleen
15. Wethouder Franssen, gemeente Gulpen-Wittem
16. Wethouder Last, gemeente Gulpen-Wittem
17. André van den Boorn, gemeente Gulpen-Wittem
18. Johnny de Vries, gemeente Gulpen-Wittem
19. Ralf Defaux, gemeente Gulpen-Wittem
20. Erwin Dacier, provincie Noord-Brabant
21. Daniëlle van Dongen, provincie Noord-Brabant
22. Esther Vos, provincie Noord-Brabant
23. Nicole Rijkens, Maastricht University/Pantopicon
24. Monique Eussen, provincie Limburg
25. Paul Vossen, provincie Limburg
26. Leon Vorstermans, provincie Limburg
27. Stefan Kupers, provincie Limburg
28. Marijke Embregts, provincie Limburg
29. René Cimmermans, provincie Limburg
30. Martijn Rumpen, provincie Limburg
31. Hendrik Jan van Elmpt, provincie Limburg
32. Paul Habets, provincie Limburg
33. Martijn Jansen-Schoonhoven, provincie Limburg
34. Jos Simons, provincie Limburg

D. Impressieverslag werk- en dialoogsessie Provinciale Staten

The image shows the cover of a report. At the top left, the Pantopicon logo is displayed with the tagline 'A FORESIGHT AND DESIGN STUDIO'. Below the logo is the website address 'PANTOPICON.BE'. The main title of the report is 'IMPRESSIEVERSLAG STRATEGISCHE DIALOOG TOEKOMSTIGE POSITIONERING PROVINCIE IN RUIMTELIJKE COMPLEXITEIT', written vertically in white text on a dark red background. The background of the cover is a landscape photograph of a valley with a river, overlaid with a dark red, semi-transparent shape. At the bottom left, the Maastricht University logo is visible, along with the date 'V1 27/09/2024'. At the bottom right, the contact information for Nicole Rij Kens is provided: 'NICOLE RIJ KENS', 'NICOLE@PANTOPICON.BE', '+32 473 760252', 'PANTOPICON', and 'BTW BE 0866.403.406'.

INTRODUCTIE

Op 6 september 2024 voerden Statenleden een strategische dialoog over de toekomstige rol van de provincie Limburg ten aanzien van de toenemende ruimtelijke complexiteit. Deze sessie kadert binnen het lopende artikel 217a – onderzoek, een onderzoek van de Provincie Limburg waarin deze thematiek verder wordt uitgediept. In de gesprekken werd onderstreept dat de druk op de beschikbare ruimte in Limburg zal blijven toenemen door transitie zoals de energietransitie, de transitie naar een circulaire economie en klimaatadaptatie. De Statenleden bespraken hoe de provincie een sterkere regierol kan nemen, en concludeerden dat dit meer lef, langetermijnvisie en betere samenwerking vereist.

De strategische dialoog was opgezet als een interactieve bijeenkomst met Statenleden, waarin theorie en praktijk samenkwamen. Nicole Rijkens (Pantopicon en Universiteit Maastricht), expert in duurzaamheidstransities met meer dan 25 jaar ervaring in de (eu)regio en provincie, startte de sessie met een lezing over de rol van de provincie in het aanpakken van ruimtelijke complexiteit. In haar lezing besprak zij de ruimtelijke implicaties van diverse transitie en mogelijke rolopvattingen voor de provincie in het adresseren van (het samenspel van) deze transitie. Vervolgens gingen de Statenleden in twee groepen met elkaar in gesprek. Job Zomerplaa (Studio Europa, Universiteit Maastricht) modereerde samen met Nicole Rijkens deze gesprekken. Centrale vraag in deze gesprekken was: welke rol moet de provincie vervullen in een steeds complexer wordend ruimtelijk speelveld en welke instrumenten kan ze daarbij inzetten? Statenleden kregen de kans om hun perspectieven te delen, vragen te stellen en gezamenlijke tot een synthese van conclusies en kennisvragen te komen. Er wordt teruggeblikt op een waardevolle ochtend.

In voorliggend schrijven staan we stil bij de zeven zogeheten take-aways van deze sessie.

2 / 5

1. DE COMPLEXITEIT VAN HET RUIMTELIJKE VRAAGSTUK ZAL HELAAS NIET AFNEMEN, ALLEEN MAAR TOENEMEN

Duidelijk is dat de ruimtelijke druk boven en onder de grond de komende jaren verder zal toenemen en de bijbehorende vraagstukken er niet eenvoudiger op worden: ze spelen op verschillende ruimtelijke schaalniveaus (lokaal - internationaal), diverse thematische domeinen zijn betrokken en het zijn processen van lange adem (eerder van decennia dan jaren).

De ruimtelijke druk ontstaat met name door allerlei transformaties en transitie die gaande zijn en die allemaal ruimte nodig hebben. Ter illustratie, het energiesysteem transformeert naar een meer zelfvoorzienend duurzaam systeem, de landbouw transformeert naar een meer toekomstbestendige landbouw, de leefomgeving moet meer klimaatadaptief ingericht worden (ten aanzien van droogte en natigheid) en de Limburgse economie transformeert van een lineaire naar een circulaire kennis gedreven economie die regionaler in plaats van mondialer van karakter zal worden.

Nieuwe veranderingen die weer nieuwe ruimteclaims vergen, dienen zich bovendien aan. Ter illustratie, daar waar vijf jaar geleden een discussie over ruimte voor defensie in Limburg niet gekend was, is dat anno 2024 een heel ander verhaal.

2. DE PROVINCIE MOET HOE DAN OOK MEER REGIEROL PAKKEN EN KEUZES DURVEN MAKEN

Een ding is duidelijk er ligt een rol voor de provincie weggelegd in het adresseren van genoemde ruimtelijke complexiteit. Maar welke dan? Er wordt veel gesproken over de regierol, maar wat houdt die rol eigenlijk in?

De Statenleden reflecteerden op de rol van de provincie in het verleden en concludeerden dat er vaak te weinig regie is gevoerd op ruimtelijke vraagstukken. De indruk leeft dat verantwoordelijkheden vaak doorgeschoven werden (van rijk naar provincie, van provincie naar gemeente), discussies over de complexiteit op een te hoog abstractieniveau werden gevoerd, er te weinig afstemming tussen beleid op Europees, landelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau plaatsvond, het beleid te verkokerd was, en te weinig langetermijnvisie en richting aanwezig was en vooral de “quick wins” leidend waren.

Er zijn natuurlijk ook uitzonderingen te benoemen.

Tot de verbeelding sprekende voorbeelden, waarin de provincie wel haar regierol in het adresseren van de ruimtelijke complexiteit heeft opgepakt, zijn bijvoorbeeld de uitsluiting van windmolens in de omgeving van het zoekgebied van de Einstein Telescoop, en het Ruimte voor de Rivier-project. Dit zijn tevens voorbeelden die volgens de Statenleden laten zien hoe externe factoren, zoals nationale druk of technologische ontwikkelingen, de ruimtelijke ordening van Limburg ingrijpend kunnen beïnvloeden.

Anno 2024 is er meer regierol met heldere integrale kaders en sturing van de provincie wenselijk. De provincie moet nu duidelijke keuzes maken en een langetermijnvisie ontwikkelen om effectief te kunnen handelen. In algemeenheid is gesteld dat de provincie meer lef mag hebben en meer richting aan transitie (en bijbehorende ruimtelijke dynamiek) moet geven. Daarbij is meer ruimte voor de doorzetmacht van de provincie gewenst.

De provincie is bovendien de speler die zich kan bekommeren om het samenspel van transitie en de prioritering ervan, want niet alles kan (tegelijk gebeuren).

De vraag is wel hoe je een prioritering aan transities geeft? Welk gemeenschappelijk raamwerk gebruik je daarbij? Idealiter neem je sociale, economische, ecologische en ruimtelijke belangen in evenwicht mee bij zo'n prioritering.

Integrale afwegingen zijn dus een "must". Een specifiek recent voorbeeld van mogelijke ruimtelijke spanningen, die smeken om een integrale afweging, betreft de discussie over ruimte voor defensie in relatie tot ruimte bieden voor wonen. Hoe ga je om met het herbestemmen van ruimte, wanneer er belangen van verschillende sectoren op het spel staan. En hoe ga je als provincie flexibeler (maar nog altijd zorgvuldig) om met veranderende functies in specifieke gebieden en hoe kunnen instrumenten als bestemmingsplannen en vergunningsprocedures dit ondersteunen?

3. WIL DE PROVINCIE EEN REGIEROL INVULLEN, ZAL ZE EERST MEER INZICHT MOETEN KRIJGEN IN DE ACHTERLIGGENDE DYNAMIEK VAN DE RUIMTELIJKE COMPLEXITEIT

Dat de ruimtelijke dynamiek als gevolg van allerlei veranderingen die gaande zijn, een complex gegeven is, daarover is iedereen het eens. Echter, een goed begrip hoe de complexiteit in elkaar steekt is er niet. Het ontbreekt veelal aan kennis (of aan kennisoverdracht). Ter illustratie, als Limburg voor een circulaire economie gaat, dan zou idealiter gekend zijn wat er door de provincie stroomt in termen van materialen, water, energie en voeding. Dan zou er ook een goed beeld moeten zijn van welke regionale economische spelers er zijn en welke grondstoffen zij nodig hebben, en wat het opschalingspotentieel van circulaire praktijken zal zijn. Dat beeld is er dus niet.

Er is een toenemende behoefte aan kennis en data-analyse (en monitoring) om beleid beter te kunnen onderbouwen. Jarenlang is in het bijzonder data-analyse wegbezuinigd bij overheden. Er is nu een kentering zichtbaar, omdat de complexiteit van de vraagstukken steeds meer vraagt om onderbouwing met data (in de tijd, middels monitoring). Daarbij is het belangrijk om de kennisvragen die er binnen de provincie leven helder te articuleren en agenderen. Er wordt vaak een discrepantie beleefd tussen wat wetenschappers aan kennisproductie aanreiken en wat beleidsmakers daadwerkelijk nodig hebben. Directe interactie tussen beide groepen is van belang om ervoor te zorgen dat wetenschappelijk onderzoek effectief kan bijdragen aan het oplossen van ruimtelijke en bijbehorende maatschappelijke uitdagingen.

3/5

4. DE GEREEDSCHAPSKIST OM RUIMTELIJKE COMPLEXITEIT TE ADRESSEREN IS AARDIG GEVULD, DE GEBRUIKERSHANDELING IS COMPLEX EN AAN VERANDERING ONDERHEVIG

Heel wat instrumenten staan de provincie ter beschikking, echter een goed beeld welke instrumenten op welke wijze (in samenhang) ingezet kunnen worden is niet altijd bekend.

Het samenspel tussen juridische, economische en communicatieve instrumenten is ingewikkeld. Je hebt ze allemaal nodig wil je de ruimtelijke dynamiek op een duurzame wijze in goede banen leiden maar welke hanteer je en in welke combinatie?

Daar waar in het verleden meer nadruk op de inzet van financiële instrumenten lag, lijkt vandaag de dag meer nadruk op communicatieve en juridische instrumenten te liggen. Er is een groeiende behoefte aan communicatieve instrumenten zoals de "wortel en stok"-benadering, waarbij stimulansen en sancties hand in hand gaan om verandering te bewerkstelligen. Daarnaast worden juridische instrumenten, zoals bestemmingsplannen en vergunningen, gezien als belangrijke middelen om transities te begeleiden. De vraag blijft echter of deze instrumenten flexibel genoeg zijn om te reageren op de toenemende complexiteit van ruimtelijke uitdagingen.

Heel wat nieuwe instrumenten komen bovendien ter beschikking dankzij de omgevingswet. Het gaat nog tijd kosten om deze instrumenten eigen te maken, in te zetten en van de effecten ervan te leren. Instrumenten moeten ook in het licht van de tijd worden gezien. Instrumenten die voorheen succesvol waren, beleven nu andere tijden. Neem bijvoorbeeld het instrument Publiek-Private Samenwerking, een welkom instrument ten tijde van de bouw van de ondergrondse A2. Vandaag de dag is de inzet van dit instrument voor bedrijven te risicovol.

Tot slot, grondig grond beleid voeren is hoe dan ook het devies wil de provincie de ruimtelijke dynamiek in goede banen leiden. Enige flexibiliteit is daarbij welkom. Werken met tijdelijke bestemmingen lijkt beloftevol, maar wat is tijdelijk en welke functies lenen zich voor tijdelijkheid?

7. DE PROVINCIE MOET ZICH MEER ALS EEN LERENDE ORGANISATIE GAAN GEDRAGEN ALS HET GAAT OM HET ADRESSEREN VAN COMPLEXE RUIMTELIJKE DYNAMIEK, NIEMAND HEEFT ALLE KENNIS IN PACTH

De Provincie mag zich meer als lerende organisatie opstellen. Er is nu te veel sprake van gebrek aan reflectie en verbetering op basis van eerdere ervaringen. De complexiteit van de ruimtelijke dynamiek neemt toe, het aantal opgaven en belangen is legio. Integraal de regierol oppakken is geen evidentie. Er zal tijd nodig zijn om het nieuwe instrumentarium van de omgevingswet effectief in te zetten. Dat zal met vallen en opstaan gaan. Als er fouten gemaakt worden mag daarvan geleerd worden. Het lerend vermogen van de provincie mag dus versterkt worden en dat kan bijvoorbeeld door nieuwe aanpakken als convenanten en design challenges in te zetten. Dit is cruciaal om in de toekomst beter te kunnen inspelen op complexe vraagstukken.

Daarbij is een goed samenspel tussen PS-GS-ambtelijke organisatie van belang. Het verdient dan ook aanbeveling om te investeren in de verdere verbetering van deze samenwerking, daarbij rekening houdend met ieders rol en verantwoordelijkheid. Uiteindelijk gaat het om het maken van effectieve besluiten die uiteindelijk de provincie verder verduurzamen, mede in termen van ruimtegebruik.

TOT SLOT

De strategische dialoog heeft duidelijk gemaakt dat de provincie Limburg voor grote uitdagingen staat op het gebied van het adresseren van de ruimtelijke complexiteit. Door een sterkere regierol op te pakken, meer inzicht te krijgen in de dynamiek van deze vraagstukken, nu en in de toekomst, te prioriteren op basis van heldere integrale raamwerken en beter gebruik te maken van beschikbare instrumenten, kan de Provincie Limburg effectief bijdragen aan een duurzame ruimtelijke ontwikkeling. Het lerend vermogen van de provincie is hierbij cruciaal om in de toekomst beter om te gaan met de toenemende druk op de beschikbare ruimte.

5/5

Deze bijlage bevat het resultaat van de analyse van de Omgevingsvisie Limburg (2021), het Ruimtelijk Voorstel Limburg (2023) en de relevante Beleidskaders 2024-2027 (2024). Een analyse in de vorm van een selectie van tekstpassages in deze documenten over de transities als benoemd, van de beschrijving van de ruimtelijke doorwerking ervan en van de provinciale ambities en keuzes dienaangaande (voor zover beschreven).

Transities

1. Energie: de overgang van fossiele brandstoffen naar duurzame energiebronnen zoals wind, zon en biomassa
2. Circulaire economie: de overgang naar een circulaire economie waarin afval wordt geminimaliseerd en materialen worden hergebruikt
3. Landbouw en voedsel: de verschuiving naar kringlooplandbouw en duurzame landbouwpraktijken. Dit heeft invloed op het gebruik van landbouwgrond en de inrichting van het platteland
4. Ruimte: de overgang naar een duurzame inrichting van onze leefomgeving, waarin de groeiende vraag naar woningbouw en de verbetering van de leefomgeving centraal staan
5. Klimaat: het beheersen van de gevolgen van klimaatverandering, met de daartoe noodzakelijke aanpassingen in de ruimtelijke ordening
6. Mobiliteit: de overgang naar duurzame mobiliteitsoplossingen zoals elektrisch vervoer, gedeelde mobiliteit en fietsinfrastructuur, die noodzaken tot aanpassingen in de infrastructuur en de stedelijke planning

Omgevingsvisie Limburg

Algemene kader

Hoofopgaven

1. Een aantrekkelijke, sociale, gezonde en veilige leefomgeving
 - a. In stedelijk c.q. bebouwd gebied
 - b. In landelijk gebied
2. Een toekomstbestendige, innovatieve en duurzame economie (inclusief landbouwtransitie).
3. Klimaatadaptatie en energietransitie

Limburgse principes

- We streven naar een inclusieve, gezonde en veilige samenleving.
- De kenmerken en identiteit van gebieden staan centraal.
- Meer stad, meer land.
- We gaan zorgvuldig om met onze ruimte en voorraden, zowel onder- als bovengronds.

Provinciaal belang

- Er is sprake van de uitvoering van één of meerdere kerntaken van de Provincie;
- Er is sprake van een gemeentegrensoverschrijdende/(boven)regionale problematiek;
- Er is sprake van een algemeen belang voor de bevolking, de omgevingskwaliteit of het bedrijfsleven in de provincie Limburg.

Ruimtelijk Voorstel Limburg

In bijlage 2 van het ruimtelijk voorstel zijn bovenstaande transitieën, al dan niet geëxpliciteerd, als opgave geduid en daarmee als bouwsteen benoemd. Indicatief is voor de diverse ruimtelijke functies (dus niet op transitieniveau) de vraag naar ruimte gespecificeerd.

Plan van aanpak aanscherping provinciale omgevingsvisie

- De schaarste aan ruimte, milieuruimte, ruimte op het energienet en water is urgent en vraagt om scherpe keuzes in het fysieke domein. Die keuzes zijn hard nodig om de voortgang van de beoogde transitieën (landelijk gebied, energie, circulaire economie) niet in gevaar te brengen. In het Ruimtelijk Voorstel zijn de vele doelen in beeld gebracht (incl. herkomst, zwaarte en status). Het vraagt om regie in de ruimte. Zie ook de mededeling aan Provinciale Staten van 25 april 2023 over 'Regie op ruimteclaims, op weg naar een samenhangende aanpak'.
- In het Ruimtelijk Voorstel zijn keuzevraagstukken geïdentificeerd. De inzet is om de komende periode op deze punten tot daadwerkelijke keuzes te komen, zodat ze in de POVI en eventueel verordening verankerd kunnen worden. Dat vormt de belangrijkste aanleiding voor aanscherping van de POVI. Nadrukkelijk is in het Ruimtelijk Voorstel aangegeven dat de Provincie de regie neemt om gezamenlijk tot die keuzes te komen. Hoe dat in het traject wordt ingevuld (via consensus of meer directief, met bijbehorende rolverdeling, wijze van samenwerking en instrumenten) is een belangrijke vraag waarover we nadere duidelijkheid zullen moeten geven. Relevant in dit verband is de toezegging aan de Staten om een voorstel uit te werken hoe de regie op het ruimtelijk domein meer naar de Provincie kan worden toegetrokken (toezegging Staten 9324). Deze vraag sluit nauw aan bij het art 217a-onderzoek dat in 2024 wordt uitgevoerd door het cluster Concern naar de rol en positionering van de Provincie in de sturing op en afweging vanuit majeure transitieën voortkomende ruimtelijke claims. Dat onderzoek kijkt zowel terug (ex-post) als vooruit (ex-ante). Het ligt dan ook voor de hand om zowel het voornemen als beschreven in het Ruimtelijk Voorstel als de toezegging te betrekken in dit onderzoek. Het onderzoeksrapport wordt in Q4 2024 opgeleverd. Streven is om waar mogelijk tussentijds al bevindingen uit dit traject te benutten. Aandachtspunt hierbij is onder meer het benutten van mogelijkheden om de samenwerkings- en overlegstructuur in en met de regio's efficiënter en slagvaardiger te maken.

1. Energietransitie:

de overgang van fossiele brandstoffen naar duurzame energiebronnen zoals wind, zon en biomassa

Omgevingsvisie Limburg

Opgave

- De energietransitie vraagt om aanpassingen aan onze boven- en ondergrondse infrastructuur. Het bestaande energienetwerk zal veranderen: op lokale, regionale, nationale als ook internationale schaal. Nieuwe energiedragers en nieuwe technieken voor de opslag van duurzaam opgewekte energie, vragen om omgevingsruimte. Er zal geïnvesteerd moeten worden in de vernieuwing en/of uitbreiding van het bestaande netwerk.

Daarbij kunnen bestaande buisleidingen en nieuwe technieken voor de opslag van duurzaam opgewekte energie een belangrijke rol spelen. Onze euregionale ligging biedt hierbij zowel kansen als uitdagingen, bijvoorbeeld als het gaat om extra ruimte en strategische verbindingen met de rest van Nederland, Duitsland en België.

Ambitie

- De 'Systeemstudie energie-infrastructuur' benoemt een aantal uitdagingen die een ruimtelijke impact hebben. De bestaande netwerken in Limburg zullen moeten worden verzaamd en uitgebreid tussen Maasbracht, Chemelot en Zuid-Limburg. Het overgrote deel van de onderstations zal moeten worden uitgebreid. Niet overal is daar ruimte voor. Nieuwe buisleidingen tussen Chemelot, Rotterdam en Duitsland zijn nodig bij de energietransitie. Daarmee zetten we ook een stap naar een circulaire economie.

Keuzes

- In de Regionale Energie Strategieën wordt inzichtelijk gemaakt waar en hoe het best met behulp van wind en zon duurzame elektriciteit op land kan worden opgewekt. Wij houden vooralsnog vast aan het verbod op windturbines in uitsluitingsgebieden zoals het 'Beschermsgebied Nationaal Landschap Zuid-Limburg' en 'Natura 2000-gebieden'. Wij zullen de RES'en betrekken bij het actualiseren van de uitsluitingsgebieden en voorkeursgebieden, zoals opgenomen in de Provinciale Omgevingsvisie Limburg 2014 (POL2014).
- Voor de ruimtelijke inpassing van zonne-energie hanteren we de Limburgse zonneladder. Het gaat zowel om de juiste locatie als om de juiste ruimtelijke inpassing op die locatie. De zonneladder is als volgt (niet volgtijdelijk): 1. op daken en gevels van gebouwen; 2. onbenutte terreinen in bebouwd gebied; 3. gronden in buitengebied met een andere primaire functie dan landbouw of natuur; 4. gronden in gebruik voor landbouw en gronden gelegen binnen de groenblauwe mantel; 5. uitsluitingsgebieden (Natuurnetwerk Limburg, waterwingebieden en bestaande bos- en natuurgebieden gelegen in de groenblauwe mantel). De zonneladder kent een motiveringsplicht. Voor trede 4 geldt een nee-tenzij principe. Trede 5 betreft uitsluitingsgebieden. De uitwerking hiervan wordt in de Omgevingsverordening opgenomen.
- Ten aanzien van bodemenergie (0 – 500 m beneden maaiveld), geothermie (dieper dan 500 m beneden maaiveld) en aquathermie zijn er kansen. Hierbij is coördinatie tussen vraag en aanbod en een goede afstemming met de omgeving wenselijk om de veiligheid te garanderen. Wij nemen in de Omgevingsverordening bepalingen op voor gebieden met strategische grondwaterlichamen voor de drinkwatervoorziening, waterwingebieden en grondwaterbeschermingsgebieden.

Ruimtelijk Voorstel Limburg

Opgave

- Een adequaat en toekomstbestendig energiesysteem is randvoorwaardelijk voor een succesvolle energietransitie. Zeker ook voor Limburg met het belangrijke nationale industriecluster Chemelot en andere energie-intensieve gebruikers.
- Het is van belang dat Limburg een bijdrage levert aan de duurzame opwekking van energie, dat Limburg als niet aan de kust gelegen provincie goed aangehaakt is op de (inter)nationale energie-infrastructuur, dat de energie-infrastructuur in Limburg, net als in heel Nederland, efficiënter gebruikt, verzaamd en uitgebreid wordt en dat deze infrastructuur ruimtelijk goed ingepast is met oog voor veiligheid en gezondheid.

Ambitie

- Vanuit ruimtelijk perspectief is het van belang dat nieuwe energie-infrastructuur goed ruimtelijk wordt ingepast, waarbij veiligheid en gezondheid geborgd zijn. En dat bestaande en nieuwe energie-infrastructuur optimaal wordt benut om de aanleg van onnodig (lange) nieuwe aansluitingen te voorkomen.

Keuzes

- Als Provincie hebben wij oog voor een zorgvuldige ruimtelijke inpassing van de DRC, en het afstemmen en borgen van de provinciale belangen. Naast energie en klimaat, betreft dat ook natuur, landschap, ondergrond (bijvoorbeeld impact op strategische grondwaterreserves) en milieu.
- De Provincie werkt samen met gemeenten, RES-regio's, netbeheerders en bedrijven toe naar een betere manier van programmeren, waarbij de ambities en wensen vanuit het bebouwd gebied (de RES'en en Transitievisies Warmte; aansluitend op Woondeal en Limburgse aanpak bebouwd gebied), industrie (cluster-energiestrategieën voor Chemelot, cluster 6 bedrijven en MKB en bedrijventerreinen) en mobiliteit (regionaal actieprogramma laad infrastructuur) met elkaar verbonden worden en afgezet worden tegenover de investeringsplannen van de netbeheerders.

Beleidskader – Nieuwe energie en een schoon leefmilieu

Opgave

- Energie wordt efficiënt benut, is betaalbaar en CO₂-arm

Ambities

Keuzes

- In 2024 hebben we in kaart welke mogelijkheden de Provincie heeft voor het versnellen van ruimtelijke procedures voor uitbreiding en/ of verzwaring van de elektriciteitsinfrastructuur.
- In 2024 heeft de Provincie de bevoegd gezag rol overgenomen van het Rijk voor project 380kV Maasbracht-Graetheide en is de projectbesluitprocedure gestart met als doel om versnelling te realiseren.
- In 2025 is er een Provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat Limburg vastgesteld.
- In 2024 zijn de instructieregels uit de Provinciale omgevingsverordening voor zonnepanelen aangepast in overeenstemming met het bestuursakkoord Rijk-IPO-VNGUvW.
- In 2024 is er inzicht in de potentie van zon-pv in de tredes 1 t/m 3 en zijn de mogelijkheden voor innovatieve toepassingen voor zon op landbouwgrond inzichtelijk.

1. Circulaire economie:

De overgang naar een circulaire economie waarin afval wordt geminimaliseerd en materialen worden hergebruikt.

Omgevingsvisie Limburg

Opgave

- De stedelijke omgeving en de campussen in het bijzonder moeten aantrekkelijk en passend uitgerust zijn voor wat betreft het huisvesten van startende en doorgroeiende bedrijven.

Ambitie

- Wij werken aan een circulaire economie waarin energie, grondstoffen, materialen en componenten zo lang mogelijk en weloverwogen van waarde blijven voor productie en consumptie. Daarmee leveren wij een duurzame en impactvolle bijdrage aan werkgelegenheid, innovatie, CO₂-reductie en toegevoegde waarde voor Limburg. Daarbij is het belangrijk om spaarzaam om te gaan met natuurlijke en vaak eindige grondstoffen.

Keuzes

- In de komende jaren verkennen wij de ruimtebehoeftes van de circulaire economie aan de hand van een aantal concrete praktijkcasussen. Denk hierbij aan verduurzaming van de Chemelotsite (Chemelot Circular Hub), het realiseren van kringlooplandbouw en de beschikbaarheid en het gebruik van bouwgrondstoffen, maar ook aan sturingsvraagstukken voor clustering van bedrijven om ketens te sluiten. Daarbij formuleren we zonodig aanvullende afwegingsprincipes bij de 'Limburgse Principes' (zie hoofdstuk Limburgse Principes en algemene zoning) voor de omgang met deze ruimtebehoeftes.

Ruimtelijk Voorstel Limburg

Opgave

- Genoeg en kwalitatief goede ontwikkelruimte voor bestaande en nieuwe bedrijven is ook een voorwaarde voor een goed vestigingsklimaat. We willen maximaal gebruik maken van ruimte op bestaande terreinen (al dan niet na herstructurering) om aan de vraag te voldoen. De kwaliteit van die ruimte moet aansluiten bij de veranderende vraag vanuit de industrie. Daarbij is vooral van belang de ambitie van het Rijk om te komen tot een circulaire economie (maakindustrie, bouw, landbouw) in 2050, met als tussenstap een reductie van het grondstoffengebruik van 50 procent in 2030.

Ambitie

- Met het oog op een toekomstbestendige economie is het van belang om te zorgen voor de juiste vestigingsvoorwaarden, inspeland op veranderende behoeftes. Op fysiek-ruimtelijk vlak betreft dat onder meer de beschikbaarheid van voldoende werklocaties van de juiste kwaliteit, bereikbaarheid en aansluiting op het energienet. De impact van de beoogde transitie naar een circulaire economie vraagt daarbij bijzondere aandacht.

Keuzes

Opgave

- Een veerkrachtige, toekomstbestendige en wendbare Limburgse economie, met stevige ambities als het gaat om slimme en duurzame innovaties.

Ambitie

- Om de provincie meer toekomstbestendig te maken met meer en beter opgeleide vakmensen en bij te dragen aan een duurzaam en circulair Limburg:
 - Tegen 2027 heeft de Limburgse economie een grotere mate van circulariteit bereikt door de implementatie van R-strategieën, waarmee we in lijn zijn met de nationale doelstelling van 50% circulariteit tegen 2030.
 - In 2027 werken onderwijs, bedrijfsleven en overheid intensief samen om de menselijke factor in de circulaire transitie te versterken.
 - In 2027 zijn de ruimtelijke, juridische, digitale en financiële randvoorwaarden zo ingericht om de uitrol van kansrijke ontwikkelingen mogelijk te maken.

Keuzes

- In 2027 hebben we voor 4 prioritaire bedrijfsketens (chemie, bouw, maak en voedselsystemen) in Limburg acties en initiatieven geïnitieerd om de circulaire transitie te ondersteunen op het vlak van kennisvraagstukken en arbeidsmarkt, ketenvorming en -vernieuwing en aanpassing van het (financieel, ruimtelijk en beleids-) instrumentarium.
- We analyseren samen met onze partners knelpunten en formuleren verbetervoorstellen om de circulaire economie in Limburg te stimuleren. We richten ons op wet en regelgeving, ruimtelijke aanpassingen en borging via afspraken, zoals bijvoorbeeld de woondeals.
- We dragen bij aan kennisdeling en gezamenlijke beleidsontwikkeling voor vergunningverlening, toezicht en handhaving.
- We voeren een verkenning uit naar de ruimtebehoefte en groene grondstofproductie van de circulaire economie in Limburg en zoeken de synergie op met de gebiedsgerichte aanpak LPLG.

3. Landbouw en voedsel:

De verschuiving naar kringlooplandbouw en duurzame landbouwpraktijken. Dit heeft invloed op het gebruik van landbouwgrond en de inrichting van het platteland.

Omgevingsvisie Limburg

Opgave

- Landbouwgrond wordt schaarser. Verstedelijking neemt toe. Het buitengebied wordt gezien als vindplaats voor oplossingen voor stedelijke opgaves. Denk bijvoorbeeld aan de ruimtevraag voor de energietransitie, klimaatadaptatie, natuurherstel, infrastructuur en verstedelijking. De afname van het aantal agrarische bedrijven en de transitie naar kringlooplandbouw zal daarnaast vragen om andere benutting van de landbouwgrond. De komende tijd zal, meer dan in het verleden, verweving van functies voor landbouw, natuur, waterbeheer, landschapsbeheer en andere maatschappelijke diensten én meervoudig grondgebruik van belang zijn.
- Het landelijk gebied is steeds minder een productieruimte en steeds meer een consumptieruimte waar gewoond, gewerkt en gerecreëerd wordt. Deze verwevenheid vraagt maatregelen om de omgevingskwaliteit te verbeteren en ruimtelijke keuzes over vestiging, uitbreiding, herbestemming en sanering van leegstaand agrarisch vastgoed.
- Door de klimaatverandering krijgen we te maken met extremere weersomstandigheden, zoals langere periodes van droogte en korte periodes van intensieve neerslag. Dit vraagt om nieuwe maatregelen rond het afvloeien of juist vasthouden van water. De bodem is nu en in de toekomst van grote waarde om diverse doelstellingen te kunnen behalen.
- De grote opgaven met betrekking tot natuur-, lucht- en waterkwaliteit, het zorgvuldiger gebruik van grondstoffen en hulpbronnen, het tegengaan van verspilling, maar ook de zwakke positie van de individuele producent ten opzichte van zijn grote afnemers, vragen om een wijziging van de koers. Het is duidelijk dat we die niet kunnen realiseren Limburg met kleine aanpassingen binnen de grenzen van het huidige systeem. Dit vraagt om een landbouwtransitie die de komende decennia stapsgewijs zal plaatsvinden. Juist nu is de tijd rijp voor een integrale aanpak, waarbij alle partijen agrarische ondernemers helpen om echt duurzame keuzes te maken en waar een positief verdienmodel aan ten grondslag ligt, gerelateerd aan de kansen in het gebied. Dat vraagt soms ook om meer ruimte voor agrarische ondernemers (zoals fruitteelers en wijnbouwers),

bijvoorbeeld waar via proef- en verkoopactiviteiten wordt bijgedragen aan de beleving en kwaliteitsverbetering van het gebied.

- Een eenduidige, afgebakende definitie is niet beschikbaar. Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) beschrijft kringlooplandbouw als volgt: "Niet langer zoveel mogelijk zo goedkoop mogelijk produceren, maar produceren met een minimaal verlies aan grondstoffen en een zorgvuldig beheer van bodem, water en natuur". Die essentie volgen wij. Kringlooplandbouw is daarbij een middel en geen doel op zich.
- Er zijn meerdere transitiepaden waarin de kringloopgedachte centraal staat die onzes inziens perspectief bieden. Denk aan landbouw gericht op maatschappelijke diensten (verbrede land- en tuinbouw, energietransitie of klimaat), land- en tuinbouw gericht op hightech of verkorting van de keten met meer vraaggestuurd, gepersonaliseerd voedsel en voedselgemeenschappen. Transitiepaden zijn niet bedoeld als blauwdruk voor bedrijven en in alle situaties toepasbaar. De Provincie wil ruimte bieden aan ondernemers, onafhankelijk van de schaalgrootte, om hun pad te kiezen hierin dat passend is bij hun visie, fysieke ontwikkelruimte, marktpotentieel etc.
- Wij zien de zwakke marktpositie van de primaire sector als één van de belangrijkste obstakels voor het verder ontwikkelen en verduurzamen van de agrifoodsector. Genoemde opgaven en transitiepaden bieden nieuwe kansen voor de agrarisch ondernemers. Nadrukkelijk stimuleren we de voorlopers in de sector die inspelen op innovatie en daarbij maatschappelijke opgaven zoals circulariteit, emissiereductie, klimaat- en energiebewust ondernemen in samenhang oppakken.
- Er is sprake van een toename aan vrijkomende agrarische bebouwing (VAB) waarbij de mogelijkheden voor herbestemming van diezelfde VAB's zeer beperkt zijn. Dit komt door het gebrek aan kansrijke functies, de omvang en verschijningsvorm van de bebouwing en de ligging. Hierdoor ontstaat meer risico op criminele activiteiten en verval en kan de landschappelijke kwaliteit en leefbaarheid van een gebied achteruitgaan.

Ambitie

- De land- en tuinbouw is als belangrijkste gebruiker en beheerder van het buitengebied van groot belang voor het aanzien en de kwaliteit van ons cultuurlandschap en het leefklimaat waarin we wonen, werken en recreëren. Ook in de toekomst willen wij in Limburg een gunstig ondernemersklimaat voor de land- en tuinbouw bieden. We bieden ruimte voor het uitbouwen van onze positie als toonaangevende agrarische regio tot een sector die duurzame oplossingen voor maatschappelijke opgaven biedt.

Keuzes

- Het initiatief voor het bewerkstelligen van de landbouwtransitie zal vanuit de sector én de samenleving moeten komen. De provinciale rol op land- en tuinbouwgebied is vooral een mix van faciliteren, stimuleren als in het creëren van condities voor bloei, regisseren en reguleren, via diverse (uitvoerings)programma's en de Omgevingsverordening.
- De algemene stelregel is dat voor ontwikkelingen op kleine en grote schaal ontwikkelruimte geboden wordt op basis van een integrale kwaliteitsverbetering van de omgeving, passend bij de draagkracht van het gebied en passend binnen wet- en regelgeving.
- We faciliteren initiatieven die bijdragen aan versterkende verdienmodellen voor de land- en tuinbouw, zoals landbouw gericht op maatschappelijke diensten, natuurinclusieve landbouw, agrarisch landschapsbeheer en voedselgemeenschappen.
- We faciliteren en ondersteunen omvorming naar meer extensieve vormen van land- en tuinbouw.
- Verbreding van de land- en tuinbouw met niet-agrarische nevenfuncties draagt bij aan

een vitaal landelijk gebied. Afhankelijk van de aard van de verbrede land- en tuinbouwactiviteit(en) leidt dit tot nieuw- en verbouw van agrarische bedrijfsgebouwen, vaak kleinschalig van aard. De ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden voor niet-agrarische activiteit(en) dienen te worden afgestemd op de regionale behoefte.

- Om landschappelijke kwaliteit te behouden en verrommeling te voorkomen, stimuleren we ten aanzien van vrijkomende agrarische bebouwing (VAB's): 1) agrarisch hergebruik, 2) herbestemmen buiten sector, 3) sloop (met uitzondering van beeldbepalende/monumentale en karakteristieke bebouwing).

Ruimtelijk Voorstel Limburg

Opgave

- Het landelijk gebied van Limburg staat voor grote opgaven en uitdagingen, op het vlak van natuur, water, landschap, landbouw, milieu en klimaat. Natuur en biodiversiteit vragen om herstel, ons watersysteem moet perioden van grote waterafvoeren én droogte als gevolg van de klimaatverandering kunnen opvangen, de waterkwaliteit moet verbeterd en de CO₂-uitstoot gereduceerd. Die opgaven willen we bereiken met behoud van de leefbaarheid op het platteland, met perspectief voor landbouwbedrijven en met oog voor de landschappelijke kwaliteit en erfgoed.

Ambitie

Keuzes

Beleidskader – Perspectief voor het landelijk gebied

Opgave

- Een vitaal landelijk gebied waarin de mens met een goed toekomstperspectief kan leven en werken en de natuur, de bodem en het water in goede staat zijn.

Ambitie

Keuzes

4. Ruimte transitie:

De overgang naar een duurzame inrichting van onze leefomgeving, waarin de groeiende vraag naar woningbouw en de verbetering van de leefomgeving centraal staan.

Omgevingsvisie Limburg

Opgave

- Wijken en dorpen zullen in de toekomst geherstructureerd moeten worden om in te spelen op de veranderende woonbehoeften en de noodzaak tot verduurzaming. Verouderde en niet-courante wijken, vooral in het buitengebied, zullen onderworpen worden aan herstructureringsprocessen. Dit kan inhouden dat bestaande gebieden opnieuw worden ingericht, bijvoorbeeld door het herbestemmen van leegstaande gebouwen of het aanpassen van niet-geschikte woningplannen. Daarnaast zal er de komende jaren behoefte zijn aan de ontwikkeling van nieuwe woningbouwprojecten die inspelen op de veranderende vraag. Dit betreft bijvoorbeeld woningen voor specifieke doelgroepen.
- De verbetering van de woon- en leefomgevingskwaliteit speelt hierbij een belangrijke rol. De fysieke omgeving rondom woningen moet worden aangepast, met aandacht

voor de inrichting van de openbare ruimte, vergroening en waterbeheer.

Ambitie

- Door in samenhang naar woonopgaves te kijken, leggen we op wijk- en buurtniveau de juiste verbindingen tussen sociale en fysieke woonopgaven (wonen, zorg, welzijn en leefbaarheid) en een duurzame, veilige en gezonde leefomgeving met gevarieerde woonmilieus. Daarmee willen we verdere segregatie voorkomen en ruimtelijk sturen door te prioriteren op inbreiding (herstructurering/herbestemming), conform de principes van de Ladder voor duurzame verstedelijking.
- Verder is het ten aanzien van het project 'Ruimte voor Ruimte' onze ambitie om de komende jaren samen met gemeenten het project af te ronden door middel van de realisatie van in totaal 900 woningen op planologisch aanvaardbare locaties in het buitengebied.

Keuzes

- Via het principe van de Ladder voor duurzame verstedelijking benutten we de ruimte in bestaand bebouwd gebied optimaal, zowel kwantitatief als kwalitatief. Dat betekent dat eerst leegstaand vastgoed hergebruikt en herbestemd wordt in lijn met de Limburgse principes. Wonen is in beginsel alleen maar toegestaan in bestaand bebouwd gebied. Hierop kunnen – tijdelijke – uitzonderingen worden gemaakt in de vorm van flexibele woonvormen.
- Waar nodig maken wij met ondernemers ruimte voor arbeidsmigratie met leefbare huisvesting voor tijdelijke internationale werknemers en goede integratie van 'nieuwe Limburgers'. Wij helpen gemeenten om op een goede wijze de huisvesting te organiseren waarbij we toe willen werken naar één keurmerk, namelijk het keurmerk van de Stichting Normering Flexwonen (SNF).

Ruimtelijk Voorstel Limburg

Opgave

- We ontwikkelen een aanpak voor het behouden en versterken van de leefbaarheid in steden en dorpen. Deels gaat het om 'een straatje erbij' aan de rand van het dorp. De Omgevingsvisie Limburg biedt al ruimte voor enig maatwerk. In het Coalitieakkoord is aangekondigd de mogelijkheden te onderzoeken om voor kernen waar de leefbaarheid onder druk staat aan de randen van de bestaande bebouwde kern nieuwe woningbouw te realiseren in een brede mix. De Provincie gaat op korte termijn aan de slag met deze verkenning en onderzoekt daarbij ook de mogelijkheden om, vooruitlopend een actualisatie van de Omgevingsvisie en Omgevingsverordening, op een verantwoorde manier meer ruimte te kunnen bieden aan gemeenten. Dit sluit aan bij de resultaten van het ontwerp onderzoek Panorama Zuid-Limburg. Vanuit dit ontwerp onderzoek, wordt daarnaast aandacht gevraagd voor de leefbaarheid in stedelijk gebied in relatie tot de vele ruimtelijke claims die op het stedelijk gebied afkomen.

Ambitie

- De Woondeal Limburg gaat uit van een realisatie van 26.550 woningen (t/m 2030) waarvan het grootste deel in de sociale huur, de middenhuur en de betaalbare koop (als bijdrage aan de nationale opgave). Daarnaast is een ambitie opgenomen deze 26.550 op te hogen met 20.000 woningen, waarvan er 3.000 in het voorjaar van 2024 in de woondeal verankerd worden. Voor een deel betreft deze opgave de vervanging van woningen die gesloopt moeten worden. Daarbij dient aandacht te zijn voor het verdienmodel van (kleinschalige) woningbouw.

Keuzes

- Er wordt gekozen voor spreiding van woningbouw over kleinere locaties, vaak gekoppeld aan herstructurering, in plaats van grootschalige woningbouwlocaties.
- Bij nieuwe ontwikkelingen wordt het principe Water en Bodem Sturend toegepast, waarbij overstromingsrisico's en wateroverlast bepalend zijn voor locatiekeuze.
- De Woondeal richt zich niet alleen op woningbouw, maar ook op het verbeteren van de leefomgeving, door aandacht te geven aan voorzieningen en een sociale, gezonde leefomgeving.
- De keuzes worden genomen in samenwerking met gemeenten, woningcorporaties, waterschap en het Rijk, met de Woondeal als hefboom.
- Er wordt gekozen voor een gebiedsgerichte benadering, waarbij woningbouw, mobiliteit en andere opgaven in samenhang worden bekeken, inclusief het onderzoeken van grootschalige woningbouwlocaties bij OV-knooppunten.
- Er wordt aandacht besteed aan het behoud en hergebruik van cultureel erfgoed, inclusief groene monumenten.

Beleidskader – Leefbare steden en dorpen

Opgave

- Passende woonruimte voor iedereen die in Limburg een woning zoekt.

Ambitie

- In 2027 is het woningaanbod ten opzichte van 2023 verbeterd door de beschikbaarheid van meer (betaalbare) woningen;
- In 2027 zijn 17.500 woningen uit de Woondeal gerealiseerd.
- In 2027 zijn minstens 3.000 woningen van de ambitie van 20.000 woningen (planologisch) verankerd, waaronder de woningen bij locaties rondom OV-knooppunten.

Keuzes

- Uitvoering van het actieprogramma 'Versnelling woningbouw';
- Concreet verkennen we of het grond en vastgoedbeleid aan de versnelling of de kwaliteit van woningbouw kan bijdragen.

5. Klimaattransitie:

het beheersen van de gevolgen van klimaatverandering, met de daartoe noodzakelijke aanpassingen in de ruimtelijke ordening.

Omgevingsvisie Limburg

Opgave

- Klimaatbestendige infrastructuur ontwikkelen of bestaande infrastructuur aan te passen in gebieden met uiteenlopende functies. Zo moet er ruimte komen voor duurzame energie, zoals zonneparken en windturbines. Aanpassingen langs de Maas zijn noodzakelijk om overstromingen te voorkomen en water op te slaan. Om de biodiversiteit te versterken, moeten er meer ecologische verbindingen tussen natuurgebieden worden aangelegd. Het landschap moet worden aangepast om klimaatbestendig te zijn, met waterbeheer als leidend principe. Duurzame landbouw vereist nieuwe manieren van grondgebruik, zoals kringlooplandbouw en lokale voedselproductie.

Ambitie

- De ambitie is dat alle gemeenten in 2050 zo goed als mogelijk klimaatbestendig zijn. Dit vertaalt zich in praktische en structurele aanpassingen in de fysieke inrichting van de regio

Keuzes

- Door de klimaatverandering krijgen we te maken met extremere weersomstandigheden, zoals langere periodes van droogte en korte periodes van intensieve neerslag. Dit vraagt om nieuwe maatregelen rond het afvloeien of juist vasthouden van water. De bodem is nu en in de toekomst van grote waarde om diverse doelstellingen te kunnen behalen. De structuur en kwaliteit van de bodem en het grondwater krijgen nadrukkelijk de aandacht in de relevante beleidsprogramma's en het Interbestuurlijk Programma (IBP) Heuvelland en het IBP Zuid-Oostelijke zandgronden en de aanpak via de aange- wezen NOVI-gebieden Zuid-Limburg en de Peel.
- De biodiversiteit staat in het agrarisch gebied en haar omgeving onder druk als gevolg van onder andere intensivering en schaalvergroting in de landbouw, het opkomen van exoten, klimaatverandering en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Met bijvoorbeeld agrarisch natuurbeheer, natuurinclusieve landbouw, biologische landbouw, agroforestry en voedselbossen kan echter worden bijgedragen aan de biodiversiteits- doelstellingen en aan landschappelijke kwaliteit.

Ruimtelijk Voorstel Limburg

Opgave

- Het landelijk gebied van Limburg staat voor grote opgaven en uitdagingen, ook op het vlak van milieu en klimaat. Natuur en biodiversiteit vragen om herstel, ons watersysteem moet perioden van grote waterafvoeren én droogte als gevolg van de klimaatverande- ring kunnen opvangen, de waterkwaliteit moet verbeterd en de CO₂-uitstoot geredu- ceerd.

Ambitie

- Klimaatbestendige inrichten landelijk gebied

Keuzes

- Het versterken van de groenblauwe mantel (36.000 ha) tussen het Natuur Netwerk Limburg, met meer ruimte voor beken en de Maas, ter bevordering van biodiversiteit en klimaatadaptatie.
- Het klimaatrobuust maken van het watersysteem van De Peel door variabele grondwa- terstanden te bevorderen, het verhogen van het peil, en het verminderen van lekken en afstroming, met aandacht voor natuur en landbouw.
- Het klimaatrobuust maken van het watersysteem in de Maasduinen en Lob van Genne- p, met een balans tussen waterberging en afvoer, en versterking van de ecologische functie in samenwerking met Natura 2000-gebieden.
- Integratie van rivierbeheer in de Maas met klimaatadaptatie en ecologische versterking, inclusief 3.000 hectare nieuwe riviernatuur en agrarisch natuurbeheer, en ruimte voor de rivier om aan de afvoercapaciteit te voldoen.

Beleidskader – Nieuwe energie en een schoon leefmilieu

Opgave

Ambitie

Keuzes

6. Mobiliteitstransitie:

de overgang naar duurzame mobiliteitsoplossingen zoals elektrisch vervoer, gedeelde mo- biliteit en fietsinfrastructuur, die noodzaken tot aanpassingen in de infrastructuur en de ste- delijke planning.

Omgevingsvisie Limburg

Opgave

- De ruimtelijke opgave voor de mobiliteitstransitie in Limburg richt zich op het versterken van de bereikbaarheid en leefbaarheid door de uitbreiding van het (snel-)fietsroutenet- werk en de ontwikkeling van multimodale vervoersknooppunten. Er is ruimte nodig voor innovaties in smart mobility, zoals laadinfrastructuur voor elektrische voertuigen en buisleidingen voor alternatieve brandstoffen. Ook moet de logistieke infrastructuur verduurzamen.

Ambitie

- De ruimtelijke ambitie voor Limburg richt zich op het creëren van een innovatieve en duurzame infrastructuur die naadloos integreert met de leefomgeving en bijdraagt aan de vitaliteit, duurzaamheid en bereikbaarheid van de provincie. Een Limburg realiseren waar fysieke ruimte optimaal benut wordt om de mobiliteitstransitie te faciliteren en de provincie toekomstbestendig te maken.

Keuzes

- Uitbreiding en verbetering van het (snel-)fietsroutenetwerk om verbindingen te versterken tussen steden, dorpen en regio's (ook grensoverschrijdend).
- Infrastructuur voor multimodale vervoersoplossingen, zoals knooppunten voor openbaar vervoer, car sharing, en aansluitingen op fiets- en voetgangersnetwerken.
- Specifieke infrastructuur voor smart mobility en smart logistics, zoals laadinfrastructuur voor elektrische voertuigen, buisleidingen voor alternatieve brandstoffen zoals waterstof, en mogelijke ruimte voor drones en zelfrijdende voertuigen.
- Aanpassingen in de logistieke ruimte, inclusief verduurzaming en bereikbaarheid van watergebonden bedrijventerreinen om transport over water te bevorderen en lage waterstanden op te vangen.
- Ruimte voor duurzame energievoorzieningen ter ondersteuning van deze infrastructuur, zoals laadstations en alternatieve brandstofstations.

Ruimtelijk Voorstel Limburg

Opgave

- Werken via een gebiedsgerichte aanpak, met de ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied als vertrekpunt en in samenhang met andere opgave in dat gebied.

Ambitie

- Gebiedsgerichte mobiliteitsoplossingen
- Programma Goederenvervoercorridor
- De realisatie van de Delta Rhine Corridor (vervoer gevaarlijke stoffen)

Keuzes

F Case studies

1. Einstein Telescope vs. Windenergie Parkstad-Zuid – Aanpassing omgevingsverordening

Korte geschiedenis

In 2016 diende Nikhef⁵¹ een aanvraag in bij de KNAW voor de realisatie van de Einstein Telescope (ET) in Zuid-Limburg, vanwege de wetenschappelijke betekenis voor Nederland en de gunstige geologische condities. In 2017 werd een lobbycampagne gestart om Zuid-Limburg als locatie te promoten. Een economische impactstudie uit 2018 benadrukte de economische voordelen van de ET en eerste bodemstudies gaven gunstige uitkomsten. De Universiteit Maastricht vestigde een toonaangevende onderzoeksgroep en een onderzoekslaboratorium (ET-pathfinder) van Europees niveau. In 2021 erkenden Europese landen en onderzoeksfinanciers het project als hoogste prioriteit door opname in de ESFRI-roadmap⁵². In 2022 kende het kabinet €42 miljoen toe uit het Groeifonds en reserveerde €870 miljoen voor de toekomstige bouw. Dit benadrukte de sterke Nederlandse ambitie voor de kandidatuur van de ET, een ambitie die gedeeld werd met de buurlanden.

Windenergie Parkstad-Zuid Nederland ontwikkelde beleid om zich aan te passen aan de klimaatverandering en energietransitie. In 2015 werd Parkstad Limburg Energietransitie (PALET) goedgekeurd, met als doel Parkstad Limburg in 2040 energieneutraal te maken. Windenergie Parkstad-Zuid was een belangrijk project binnen deze ambitie. Gezien de beperkte mogelijkheden in Parkstad voor het plaatsen van windturbines, werd gezocht naar een geschikt gebied voor deze ontwikkeling, waarvoor uiteindelijk in 2022 plannen werden goedgekeurd.

Complex ruimtelijke vraagstuk

Na studies van Nikhef werd duidelijk dat windturbines 'seismische ruis' zouden veroorzaken, wat zou leiden tot intensieve trillingen in diepere bodemlagen. Juist in deze lagen moest de ET worden gerealiseerd. Het zoek- en buffergebied van de ET, essentieel voor een sterke concurrentiepositie, overlapte met het gebied dat in het kader van PALET was aangewezen voor de ontwikkeling van windmolens.

Rolneming en overwegingen Provincie

Tussen 2016 en 2022 vervulde de provincie een belangrijke lobbyrol voor de ET, hetgeen in 2022 resulteerde in een kabinetsbesluit om het project tot een nationale ambitie te maken. Daarbij waarborgde de provincie de omgevingsomstandigheden door binnen 10 kilometer van het zoekgebied geen nieuwe seismische ruisbronnen – zijnde windturbines en (onder voorwaarden) mijnbouw en ontgrondingen – toe te staan. Ook ondersteunde de provincie tot 2022 Nikhef als kwartiermaker om samen met partners een sterke Nationale en Europese propositie voor de ET-kandidatuur voor te bereiden.

Na het kabinetsbesluit werd in het Bestuurlijk Overleg Leefomgeving (BOL) besloten dat de provincie een coördinerende ruimtelijke rol zou nemen, zowel nationaal als grensoverschrijdend. Dit lag voor de hand, aangezien provincies passende verantwoordelijkheden in het

⁵¹ Nationaal instituut voor subatomaire fysica

⁵² De ESFRI-roadmap (European Strategy Forum on Research Infrastructures) is een strategisch document dat door ESFRI is opgesteld om de ontwikkeling van belangrijke onderzoeksinfrastructuren in Europa te ondersteunen.

ruimtelijke domein hebben, de provincie beter dan het Rijk de regionale belangen kan waarborgen en er een wederzijdse verantwoordelijkheid bestaat tussen de nationaal en internationaal coördinerende rol van het Rijk vanuit het Groeifondskabinetsbesluit en die van de provincie in regionale ruimtelijke vraagstukken.

Overwegingen

- De ET was / is een unieke kans om een belangrijke onderzoeksfaciliteit naar Nederland te brengen, wat zowel economische groei op lange termijn als een impuls voor de Nederlandse wetenschap zal opleveren;
- ET was / is aangemerkt als nationale ambitie;
- De uniciteit van het zoekgebied van ET, afgezet tegen de alternatieve mogelijkheden om de RES-doelen te bereiken;
- De twijfels als zodanig bij windturbines in relatie tot flora, fauna en landschap.

Inzet instrument

Voorafgaand aan de besluitvorming door PS heeft overleg ('dialogoog') plaatsgevonden met de andere partijen (gemeenten, regio). Op voorstel van GS hebben PS in het najaar 2022 besloten volledige ruimte te geven aan de ontwikkeling van ET en via de Omgevingsverordening een moratorium op de realisatie van windturbines voor het zoekgebied en de in Limburg gelegen bufferzone voor ET vastgelegd.

Overwegingen instrument

De keuze om voorrang te geven aan ET kon enkel door middel van de inzet van de Omgevingsverordening adequaat (juridisch) worden geborgd. Voor de provincie was er feitelijk geen alternatief voorhanden om de concurrentiepositie te waarborgen. Door gebruik te maken van de Omgevingsverordening Limburg kon de provincie doelgerichte en juridisch bindende regels implementeren die zowel direct als op lange termijn effect zouden hebben, terwijl andere instrumenten mogelijk minder effectief zouden zijn geweest in het waarborgen van de gewenste bescherming. Alleen bij verordening uitsluiten bood een zekere garantie.

Effecten

De interventie door de provincie bood een waarborg voor de Einstein Telescope als nationale investering en verstevigde de Europese concurrentiepositie voor de vestigingskandidatuur. Het zorgde er tevens voor dat het Rijk een internationale lobby startte op basis waarvan ook in Duitsland en België besluiten zijn genomen om het zoek- en buffergebied te waarborgen.

Bij de gemeenten/Regio bestond draagvlak voor de ET. Lastig maakte het evenwel dat door deze ambitie de RES-doelstellingen onder druk kwamen te staan. In het bestuurlijk overleg is hierover gesproken, waarbij de keuze voor de ET is verhelderd en de inzet van de omgevingsverordening is onderbouwd. Hoewel bij de gemeenten / de regio draagvlak bestond voor de Einstein Telescope, hebben gemeente en regio een zienswijze tegen het voorgenomen besluit ingediend. Het belang van beide initiatieven werd onderstreept maar er werd ook gewezen op het belang van een maatschappelijk gedragen energietransitie. De zienswijze pleitte ervoor om de mogelijkheid open te houden om te onderzoeken of beide projecten naast elkaar konden bestaan. Deze zienswijze werd evenwel niet overgenomen. Daarop is een verzoek om provinciale garantstelling gedaan. Daarvan is geconcludeerd en gecommuniceerd dat de beleidskaders hiervoor evenwel geen ruimte boden.

Bestuurlijke verhoudingen

Met de wijziging van de Omgevingsverordening oefende de Provincie direct invloed uit op de ruimtelijke ordening van de betreffende gemeenten. GS heeft het bestuur van de Stads-regio Parkstad Limburg en de betreffende colleges van B&W actief schriftelijk geïnformeerd over de mogelijke interferentie van de beoogde kandidatuur voor vestiging van de ET met het project Windenergie Parkstad-Zuid. Ook heeft er bestuurlijk overleg plaatsgevonden tussen de gedeputeerden en de wethouders van de betrokken gemeenten waarin de belangen en mogelijkheden van de ET en het windproject zijn besproken.

2. Windpark Greenport Venlo – Provinciaal Inpassingsplan

Korte geschiedenis

In 2012 hebben de gemeenten Venlo, Venray, Horst aan de Maas en Peel en Maas een intergemeentelijke structuurvisie vastgesteld. Deze visie voorzag onder andere in de realisatie van een windmolenpark op het grondgebied van de gemeenten Venlo en Horst aan de Maas.

Dit windmolenpark had drie doelstellingen:

1. Bijdragen aan de provinciale energieopgave

Het Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL 2014) heeft, in lijn met het Klimaatakkoord van Parijs en het Nationaal Energieakkoord, beleid vastgesteld om duurzaamheidsdoelen te bevorderen. In het POL 2014 werden voorkeursgebieden voor windenergie aangewezen en richtlijnen gegeven voor de ontwikkeling van windturbineprojecten. Het Windpark Greenport Venlo was een project binnen deze aangewezen voorkeursgebieden.

2. Ontwikkelen van ontwikkelbedrijf Greenport Venlo

Om Limburg een aantrekkelijk vestigingsklimaat te laten behouden, was een duurzame bedrijfsontwikkeling en een betrouwbare, schone energievoorziening vereist.

3. Realiseren van financieel rendement

De provincie Limburg was grootaandeelhouder in ontwikkelbedrijf Greenport Venlo en via die vennootschap medeaandeelhouder van Etriplus, een entiteit die specifiek was opgericht voor de realisatie van het windmolenpark.

Voor de juridisch-planologische basis van dit windmolenpark was een wijziging van het bestemmingsplan noodzakelijk. Ondanks een meerjarig traject, vastgestelde beleidskaders, gezamenlijke deelneming en onderlinge afspraken, besloot de gemeenteraad van Venlo begin 2019 af te zien van de vaststelling van deze wijziging van het vigerende bestemmingsplan. Dit besluit was mede ingegeven door kritische geluiden vanuit de omgeving over de milieueffecten van de voorgenomen windturbines, in combinatie met de naderende gemeenteraadsverkiezingen 2019. In de aanloop naar het raadsbesluit heeft de provincie, ondanks de kritische geluiden vanuit de omgeving, geen rol gespeeld in het participatietraject met burgers. Dit aangezien deze verantwoordelijkheid primair bij de gemeente ligt.

Complex ruimtelijke vraagstuk

Het complexe ruimtelijke vraagstuk draaide om de wens van partijen in het gebied en de provincie om het project alsnog te realiseren en het feit dat de gemeenteraad van Venlo bij meerderheid geen medewerking wenste te verlenen aan de realisatie van het Windpark Greenport Venlo.

Nadat de gemeenteraad van Venlo had besloten het vigerende bestemmingsplan niet aan te passen, besloot de provincie Limburg om een Provinciaal Inpassingsplan (PIP) vast te stellen om langs die weg het project alsnog doorgang te kunnen laten vinden.

Rol en overwegingen Provincie

De Provincie Limburg nam in deze situatie een duidelijke regierol op zich. De provincie had verschillende overwegingen om door te pakken met het windpark:

- De noodzaak om de CO₂-uitstoot te verminderen in lijn met het Klimaatakkoord van Parijs;
- De beslissing om de aardgaswinning in Groningen te beëindigen, waardoor er meer behoefte ontstond aan duurzame energiebronnen;
- Het waarborgen van een concurrerend vestigingsklimaat in Limburg door middel van een duurzame energievoorziening;
- De provincie had zich gecommitteerd aan de opwekking van 95,5 MW windenergie als onderdeel van de nationale doelstelling van 6.000 MW windenergie op land tegen 2020, zoals vastgelegd in het Nationaal Energieakkoord 2013 en POL 2014;
- Het nakomen van afspraken met het Rijk en het vermijden van een situatie waarin de provincie, bij het niet realiseren van het doel, de energieproductie alsnog moest verdubbelen binnen drie jaar.

In het kort, de provincie Limburg handelde om te voldoen aan zowel internationale als nationale duurzaamheidsdoelstellingen, de economische voordelen van duurzame energievoorziening te benutten en een effectieve beleidsvorming te waarborgen om de afgesproken energie- en klimaatdoelen te behalen.

Inzet instrument

De provincie Limburg heeft gebruik gemaakt van het instrument Provinciaal Inpassingsplan (PIP) om de realisatie van het Windpark Greenport Venlo mogelijk te maken.

Overwegingen bij de Inzet van het PIP

De mogelijke opties na het raadsbesluit waren als volgt:

1. Geen verdere actie ondernemen

Dit zou betekenen dat de provinciale belangen niet gewaarborgd zouden zijn.

2. De rechterlijke uitspraken afwachten

Aangezien het besluit van de gemeenteraad niet nader was gemotiveerd en afweek van het voorstel van het college van B&W, was afwachten een optie. Echter, dit zou leiden tot tijdsverlies en mogelijk verlies van subsidies.

3. Ingrijpen door middel van een PIP

Gezien de tijdsdruk door de subsidievoorwaarden, de provinciale belangen en het risico op stagnatie van duurzaamheidsdoelen, koos de provincie ervoor om de gemeenteraad van Venlo te overrulen met een PIP.

Effecten van het PIP

De inzet van een PIP (onder de Omgevingswet een projectbesluit) met het oog op een groot provinciaal belang ligt gevoelig, vooral als de gemeente hier niet om heeft verzocht of hier niet achterstaat. Het PIP treedt in de plaats van de bevoegdheid van de gemeente om een bestemmingsplan (onder Omgevingswet een omgevingsplan) vast te stellen. De Omgevingswet vereist bij de inzet van het instrument 'projectbesluit' om die reden een stevig onderbouwde motivering van het provinciale belang. Het is daarom essentieel om het provinciale belang grondig te verankeren in de provinciale omgevingsvisie en omgevingsverordening, in combinatie met een, in samenspraak met gemeenten, op te stellen realisatiestrategie.

3. Behoud buisleidingentracé grondgebied gemeente Nederweert – reactieve aanwijzing

Korte geschiedenis

Het 'Parapluplan Vervallen Buisleidingentracé' in Nederweert was een beleidsmaatregel van de gemeente Nederweert uit 2019. Dit plan had betrekking op het gebied waar buisleidingen, zoals olie- en gasleidingen, doorheen liepen die niet meer in gebruik waren. Het doel van het plan was om het gebied dat werd beïnvloed door deze vervallen buisleidingen te herstructureren en te herbestemmen.

Het plan voorzag in het opheffen van beperkingen die waren opgelegd door de aanwezigheid van de oude leidingen en het mogelijk maken van nieuwe ontwikkelingen in deze gebieden. Door het plan kon de gemeente flexibeler omgaan met bestemmingswijzigingen en ruimtelijke plannen zonder steeds specifieke aanpassingen aan het bestemmingsplan te hoeven maken. Dit zorgde voor een efficiëntere aanpak van herontwikkeling en bijbehorende reguleringen. Het plan werd vastgesteld door de gemeenteraad van Nederweert op 23 juni 2020.

GS achtte het in stand houden van het buisleidingentracé echter van belang vanwege de verwachte toekomstige Energie Hoofdstructuur, waarbij buisleidingen nodig zijn voor het industriecomplex Chemelot en voor de brede Limburgse industrie. Gelet op de provinciale belangen die in het geding waren heeft GS besloten (overeenkomstig artikel 3.8 lid 6 Wet ruimtelijke ordening) een reactieve aanwijzing te geven met betrekking tot het bestemmingsplan.

Complex ruimtelijk vraagstuk

Het complex ruimtelijk vraagstuk gaat over een spanning tussen de gemeente Nederweert en de Provincie Limburg. De gemeente heeft een bestemmingsplan vastgesteld dat een belangrijke reserveringstrook voor buisleidingen bedreigt, die van provinciaal en nationaal belang is. De provincie heeft daarom een reactieve aanwijzing gegeven om deze strook te beschermen, wat leidt tot een botsing tussen lokale en hogere ruimtelijke belangen.

Rol en overwegingen Provincie

De provincie Limburg heeft ingegrepen om te voorkomen dat het bestemmingsplan 'Parapluplan vervallen buisleidingentracé Nederweert 2019' in werking trad. Hiermee heeft de provincie duidelijk een regierol op zich genomen. GS besloten om een reactieve aanwijzing te geven, waarbij de belangrijkste overwegingen waren gebaseerd op zowel provinciale als nationale belangen, evenals procedurele aspecten. Voor GS was het behoud van het buisleidingentracé van provinciaal belang. Het tracé werd gezien als essentieel voor de toekomstige energie-infrastructuur in Limburg, vooral voor de industrie in de regio, waaronder het Chemelot-complex. GS vonden dat buisleidingen een onmisbare rol speelden in de energietransitie en dat ze bijdroegen aan het versterken van de economische structuur van Limburg.

Daarnaast benadrukten GS ook het nationale belang van het behoud van buisleidingentracés, zoals beschreven in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) en de Structuurvisie Buisleidingen 2012-2035. In deze visies werd het netwerk van buisleidingen als essentieel beschouwd voor het veilig transporteren van grondstoffen en chemische stoffen tussen industrieclusters en voor het waarborgen van de energievoorziening.

Inzet instrument

Een reactieve aanwijzing is een ruimtelijk instrument om het provinciaal beleid en daarmee de provinciale belangen te kunnen beschermen en gewaarborgd te zien in de gemeentelijke plannen. In de aanwijzing wordt aangegeven welke onderdelen van het bestemmingsplan dan wel het gehele bestemmingsplan niet in werking treedt.

Overwegingen instrument

De keuze voor een reactieve aanwijzing (of reactieve interventie in de huidige Omgevingswet) is gemaakt omdat dit instrument directe interventie mogelijk maakt bij reeds vastgestelde en goedgekeurde bestemmingsplannen. Dit was nodig voor het snel en effectief beschermen van provinciale belangen.

Een proactieve aanwijzing is bedoeld om vooraf richtlijnen te geven en vereist medewerking van de gemeente om deze op te volgen. Het inpassingsplan (PIP) is ontworpen om provinciaal beleid door te voeren vóór de vaststelling van bestemmingsplannen door gemeenten. Het instellen van beroep kost tijd voordat het effect heeft, en in de tussentijd kan het bestemmingsplan al in werking treden.

Kortom, de reactieve aanwijzing was het meest geschikte instrument om snel en effectief in te grijpen aangezien het reeds vastgesteld bestemmingsplan in strijd was met provinciale belangen.

Effecten

Met de reactieve aanwijzing verzekerde de provincie het behoud van het buisleidingentracé, hetgeen volgens GS een belangrijke bijdrage leverde aan de energietransitie en de versterking van de economische structuur in Limburg. Daarnaast ondersteunde GS het nationale belang, zoals vastgelegd in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) en de Structuurvisie Buisleidingen 2012-2035, waarin buisleidingnetwerken werden erkend als essentieel voor het veilige transport van grondstoffen en chemische stoffen tussen industrieclusters en voor het waarborgen van de energievoorziening.

De reactieve aanwijzing van de provincie leidde tot spanningen met de gemeente Nederweert, die tegen het besluit beroep instelde bij de Raad van State. Zij stelden dat er geen provinciaal belang was, aangezien het tracé niet in de Omgevingsvisie/verordening was opgenomen, en dat er geen sprake was van een goede ruimtelijke ordening, omdat het tracé milieutechnisch door de minister onvoldoende en daardoor onzorgvuldig was onderzocht.

De behandeling van het beroep is niet doorggegaan aangezien vóór de geplande behandelingsdatum bij de Raad van State werd besloten het buisleidingstracé via Venlo te laten verlopen. Dit leidde tot een intrekingsbesluit van de reactieve aanwijzing.

Dit is een uitgave van de Provincie Limburg.

februari 2025 | 2501 1892

Provincie Limburg
Limburglaan 10, 6229 GA Maastricht
Postbus 5700, 6202 MA Maastricht
+31 (0)43 389 99 99, postbus@prvlimburg.nl

www.limburg.nl

