Zwolle, 18 februari 2026

Geachte statenleden,

Namens de gemeenten Enschede, Hengelo, Deventer, Kampen, Zwartewaterland, Staphorst, Hardenberg, Borne, Oldenzaal, Losser, Raalte, Wierden, Hellendoorn en Zwolle uit ik hierbij onze grote zorgen over een tweetal instructieregels in de Omgevingsverordening zoals deze nu bij u ter vaststelling voorligt. Het gaat dan over de regels over de Hoogwaardige Milieucategorie (HMC)-terreinen (artikel 4.26a) en de regels over de watergebonden kavels (artikel 4.26b en artikel 4.26c). Hoewel wij het doel en de achterliggende visie van deze regels onderschrijven, maken wij ons grote zorgen over de uitvoerbaarheid daarvan, de juridische consequenties en financiële risico's die voortvloeien uit de huidige formuleringen.

Ik ga eerst in op de instructieregel over de HMC-terreinen. Daarna stel ik de instructieregel over de watergebonden activiteiten aan de orde.

1. Instructieregel HMC-kavels (artikel 4.26a)

We vinden het belangrijk op te merken dat we vanuit het oogpunt van bescherming van milieuruimte voor werken het principe achter deze instructieregel van harte ondersteunen. De impact van de voorgestelde regels vinden we echter aanzienlijk en leidt bij ons tot de volgende zorgen:

- De instructieregel dwingt gemeenten tot een feitelijke **uitsterfconstructie** voor bedrijven met een lagere milieubelasting die mogelijk milieugebruiksruimte innemen voor bedrijven met een hoge milieubelasting. Dit beperkt lokaal maatwerk en daarmee de bestuurlijke beleidsvrijheid van gemeenten. Het kan zijn dat vanuit een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (zoals de Omgevingswet dat voorschrijft) soms maatschappelijk en vanuit het algemeen belang andere keuzes nodig zijn.
- De regel kan leiden tot nadeelcompensatieclaims. Aangezien het omgevingsplan het schadeveroorzakend document is, ligt de verantwoordelijkheid primair bij gemeenten. De provincie volstaat in de toelichting met de mogelijkheid om afspraken te maken, maar dergelijke afspraken en risico-inschattingen hadden voorafgaand aan de vaststelling van de verordening verkend en besproken moeten worden.
- De opgenomen afwijkingsmogelijkheid is in de praktijk nauwelijks bruikbaar, doordat deze is gekoppeld aan een harde eis dat het areaal aan HMC-bestemmingen regionaal gelijk moet blijven. Dit maakt afwijking feitelijk onmogelijk en is bestuurlijk, juridisch en financieel zeer complex.
- In de laatste programmeringsafspraken zijn uitzonderingen opgenomen (bijvoorbeeld voor transformatiegebieden wonen-werken) die niet zijn overgenomen in de Omgevingsvisie en -verordening. We kunnen ons voorstellen dat een dergelijke constructie ook hier op zijn plaats is.
- Er is een reëel risico op juridische procedures tussen gemeenten en provincie over de interpretatie en toepassing van de instructieregel, hetgeen wij vanuit de bestuurlijke verhoudingen onwenselijk achten. Ook gaat daar extern een negatieve werking vanuit.

Verzoek tot uitstel:
Wij verzoeken u om, in overleg met de betrokken gemeenten, meer maatwerk mogelijk te maken binnen deze instructieregel. Dat vraagt om een regeling die aansluit bij de specifieke lokale ontwikkelingsdynamiek en de realistische mogelijkheden voor compensatie, zonder dat compensatie als harde randvoorwaarde wordt opgelegd. Dit vraag dan ook uitstel van de betreffende instructieregel in de verordening en wij vragen u dan ook dit als zodanig te amenderen.

2. Instructieregel watergebonden kavels (artikel 4.26b en artikel 4.26c)

Wij ondersteunen de gezamenlijke ambitie van Rijk, provincie en gemeenten om zorgvuldig om te gaan met de schaarste aan watergebonden ruimte, onder meer vanuit het oogpunt van de transitie naar een circulaire economie. De doelstelling van de betreffende instructieregel ondersteunen we dan ook, maar ook hier schuurt het in de uitwerking daarvan en is de impact van de instructieregel naar onze mening aanzienlijk:

- De regel heeft gevolgen voor zowel nog uit te geven kavels als al in gebruik zijnde kavels, ook wanneer daar nu niet-watergebonden bedrijvigheid is gevestigd. De provincie houdt daarbij geen rekening met bestaande rechten uit geldende omgevingsplannen en het geldende overgangsrecht, waardoor huidige bedrijven langdurig op de betreffende kavel gevestigd blijven en bestaande planologisch gebruik kunnen voortzetten.
- Op diverse kavels binnen onze gemeenten is nu niet-watergebonden bedrijvigheid aanwezig. Deze bedrijven worden met de nieuwe instructieregel beperkt in hun uitbreidingsmogelijkheden, terwijl de realisatie van watergebonden bedrijvigheid op deze locaties niet concreet voorzienbaar is.
- De instructieregel brengt dan ook grote risico's op nadeelcompensatie met zich mee, onder andere dus door:
    - Waardevermindering van grond door beperking van functies;
    - Het wegvallen van nog niet gerealiseerde bouw- of gebruiksmogelijkheden;
    - Beperkingen bij verkoop van de grond.
- De omvang van deze risico's is niet in beeld gebracht en brengt dan ook grote (financiële) onzekerheid met zich mee. De reden daarvan is dat het nadeelcompensatierisico primair bij gemeenten ligt, aangezien het omgevingsplan het schadeveroorzakende besluit is.
- De afwijkingsmogelijkheid is feitelijk onbruikbaar doordat zij gekoppeld is aan een harde compensatie-eis: elders moet watergebonden areaal worden toegevoegd. Aangezien dergelijke ruimte in de regio niet beschikbaar is, creëert dit een onwerkbare, juridisch ingewikkelde en bestuurlijk belastende situatie.
- De kans is reëel dat gemeenten deze instructieregel niet kunnen overnemen in het omgevingsplan, waarmee de provinciale regel zijn doel mist. De provincie kan gemeenten dan een proactieve of reactieve aanwijzing geven om het omgevingsplan aan te passen overeenkomstig de instructieregel, inclusief volledige financiële verantwoordelijkheid voor de eventuele nadeelcompensatie. We achten dit bestuurlijk ongewenst en zet de samenwerking tussen provincie en gemeenten ernstig onder druk.

Verzoek tot uitstel:
Wij verzoeken u om via een amendement de instructieregel niet vast te stellen totdat inzicht is

verkregen in de risico's en omvang van mogelijke nadeelcompensatie, en hierover afspraken zijn gemaakt tussen provincie en gemeenten. Hierbij is het naar onze mening ook reëel dat de instructieregel naar aanleiding van dit nadere onderzoek een andere formulering behoeft.

Wanneer uitstel geen optie voor u is, vragen we u via een amendement de betreffende instructieregel te wijzigen.
Dit kan door een extra juridisch lid toe te voegen waarin gemotiveerd afwijken een volwaardige, uitvoerbare en juridisch houdbare mogelijkheid wordt.

Tot slot

Wij doen een dringend beroep op u om de dialoog met de betrokken gemeenten te intensiveren, zodat gezamenlijk kan worden gewerkt aan werkbare, juridisch houdbare en financieel verantwoorde instructieregels die bijdragen aan de provinciale en lokale ambities. We treden dan ook graag in nader overleg over herformulering van beide instructieregels.

Met vriendelijke groet,
Namens de gemeenten Enschede, Hengelo, Deventer, Kampen, Zwartewaterland, Staphorst, Hardenberg, Borne, Oldenzaal, Losser, Raalte, Wierden, Hellendoorn

Paul Guldemond

Wethouder Duurzame Economie

Gemeente Zwolle