Voorzet voor gezamenlijke brief vanuit Twentse gemeenten

Geacht college van Gedeputeerde Staten,

Op 8 mei 2025 is er vanuit Twente een bestuurlijk overleg met u gevoerd over de Omgevingsvisie en meer specifiek over de uitwerking daarvan in de Omgevingsverordening. In dat gesprek is afgesproken dat wij tijdens de terinzageleggingsperiode van de visie en verordening een zienswijze indienen waarin wij onze gezamenlijke zorg als gemeenten verwoorden. Het gaat hierbij om de wijze van toepassing en verankering van de redeneerlijn in de verordening. Ook gaan we in op het voornemen om de huidige milieucategorieën op bedrijventerreinen overal te handhaven en tenslotte vragen wij uw aandacht voor lokale beleidsruimte om onze kernen vitaal en leefbaar te houden door het toevoegen van woningen aan de woningvoorraad. Onze gezamenlijke zienswijze op deze onderwerpen brengen we graag bij u onder de aandacht in deze brief.

1. Redeneerlijn in de verordening
De provincie heeft vanuit de Omgevingswet een verbindende en regisserende taak. De wijze waarop die rol nu wordt vastgelegd in de verordening maakt dat het uitgangspunt van de Omgevingswet dat "*de taken voor de fysieke leefomgeving die de overheid moet behartigen in de eerste plaats bij de gemeenten liggen*" onvoldoende uit de verf komt.

Redeneerlijn als instructieregel schuurt met rolverdeling
De wijze waarop de redeneerlijn nu is verankerd in de ontwerpwijziging van de Omgevingsverordening roept op juridisch inhoudelijk niveau spanning op met de systematiek van de Omgevingswet en de onderscheiden rollen van provincie en gemeenten. Waar de redeneerlijn beleidsmatig is bedoeld ter ondersteuning van een integrale belangenafweging met inachtneming van provinciale beleidsdoelen, functioneert zij in de huidige formulering als een bindende instructieregel die feitelijk leidt tot een generieke onderbouwingsplicht voor alle gemeentelijke omgevingsplannen. Dit schuurt met de rolverdeling binnen het decentraal-faciliterend stelsel van de Omgevingswet.

Werking redeneerlijn te breed geformuleerd
De provincie heeft op grond van artikel 2.28 Ow de bevoegdheid om instructieregels vast te stellen ter behartiging van provinciale belangen. Tegelijkertijd is die bevoegdheid gebonden aan de eis van doelbinding: instructieregels mogen uitsluitend worden gesteld voor belangen die daadwerkelijk provinciaal van aard zijn, en moeten evenredig zijn in verhouding tot de aard en ernst van het belang dat zij beogen te beschermen. De huidige formulering van artikel 4.122 van de Omgevingsverordening geeft echter aanleiding tot een toepassing van de redeneerlijn bij álle omgevingsplannen, ongeacht aard, schaal of ruimtelijke impact. Daarmee wordt het onderscheid tussen gemeentelijke beleidsruimte en provinciale sturingsbevoegdheid onvoldoende tot uitdrukking gebracht.
Bovendien ontbreekt een concrete afbakening van het begrip 'provinciaal belang', terwijl dit begrip de kern vormt van de bevoegdheid tot instructie. De verordening biedt gemeenten hierdoor geen objectief toetsbare criteria om te bepalen of een ruimtelijke ontwikkeling een dergelijk belang raakt. In de praktijk betekent dit dat het aan de provincie is om (achteraf) te beoordelen of de redeneerlijn had moeten worden toegepast, waarmee het karakter van de redeneerlijn verschuift van beleidskader naar juridische toetsingsnorm. Dit brengt het risico met zich mee van toepassing van een reactieve aanwijzing ex artikel 16.15 Ow, hetgeen de besluitvorming aan het einde van het traject juridiseert en het gemeentelijke bevoegd gezag beperkt in zijn planologische afwegingsruimte.

Gemeentelijke afwegingsruimte wordt onnodig beperkt
De toelichting bij artikel 4.122 biedt op zichzelf enige nuancering door te stellen dat niet alle onderdelen van de redeneerlijn in alle gevallen hoeven te worden doorlopen. Juridisch gezien is die toelichting echter niet bindend. Gemeenten kunnen zich er in het kader van een formele toets of bij een juridische procedure niet op beroepen, hetgeen de rechtszekerheid niet ten goede komt. Evenmin kent de uitzonderingenlijst – waarin bepaalde categorieën van initiatieven zijn vrijgesteld van overleg of lichtere toetsing kennen – een juridische status. Deze lijst is beleidsmatig behulpzaam, maar zolang zij geen formele grondslag heeft binnen de verordening of een gekoppelde beleidsregel, is deze niet handhaafbaar en ook niet rechtszeker richting derden of initiatiefnemers.

De wijze waarop de redeneerlijn nu als instructieregel is vormgegeven staat daarmee in contrast met de systematiek van de Omgevingswet, waarin de gemeenteraad als planwetgever in beginsel beleidsvrijheid geniet, tenzij sprake is van een concreet, inhoudelijk afgebakend provinciaal belang. Door het ontbreken van een expliciete proportionaliteitstoets en duidelijke bevoegdheidsgrenzen wordt de gemeentelijke afwegingsruimte in de uitvoering feitelijk beperkt, zonder dat daartegenover objectief toetsbare criteria of concrete normstelling vanuit het provinciaal belang staat.

Redeneerlijn niet opnemen als instructieregel
Om deze juridische kwetsbaarheden te ondervangen, verzoeken wij u om de redeneerlijn niet als instructieregel op te nemen in de verordening. In het geval u onverhoopt wenselijk acht de redeneerlijn in de verordening te handhaven, dan verzoeken wij u om artikel 4.122 aan te vullen met een expliciete clausule waarin de toepassing van de redeneerlijn proportioneel wordt gemaakt aan de aard en ruimtelijke impact van het initiatief. We verzoeken u om het begrip ‘provinciaal belang’ nader te definiëren en af te bakenen aan de hand van de belangen waarvoor daadwerkelijk instructieregels zijn vastgesteld. Ook is het wenselijk om de uitzonderingenlijst en de afspraken over voorkantsamenwerking juridisch te verankeren in een beleidsregel die direct gekoppeld is aan de instructieregel, zoals voorzien in artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht. Daarmee ontstaat een systematiek die niet alleen uitvoerbaar is, maar ook juridisch houdbaar en verenigbaar met de rolverdeling onder de Omgevingswet.

2. Handhaving hogere milieucategorieën op bedrijventerreinen
Wij kunnen ons niet vinden in de voorgestelde instructieregel in artikel 4.26a van de ontwerp-Omgevingsverordening Overijssel, waarin het behoud van milieugebruiksruimte voor hogere milieucategorieën (3, 4 en 5) wordt voorgeschreven.

Belemmering van transformatie
Deze regeling beperkt de lokale beleidsvrijheid en belemmert de uitvoering van gemeentelijke en omgevingsvisies en beleidsstrategieën, waarin op diverse bedrijventerreinen een transformatie wordt voorzien naar woon- en of (gemengde) woon- werkgebieden met aandacht voor leefkwaliteit, verduurzaming en woningbouw.
De instructieregel sluit aan bij verouderde planstatussen en staat juridische verankering van toekomstgericht beleid in de weg. Dit zorgt voor vertraging in gebiedsontwikkeling en ondermijnt integrale opgaven zoals woningbouw, vergroening en functiemenging.
De uitzonderingsbepaling in lid 2 is bovendien te beperkt en vaag. Lokale ontwikkelingen met groot maatschappelijk belang vallen er ten onrechte buiten, wat leidt tot juridische onzekerheid en bestuurlijke onduidelijkheid.

Wij verzoeken u dan ook:
1. De instructieregel in artikel 4.26a lid 1 zodanig aan te passen dat er meer ruimte komt voor lokale beleidsafwegingen en gebiedsgerichte transformaties;
2. De uitzonderingsgrond in lid 2 te verruimen, zodat ook **lokaal** en regionaal belangrijke ontwikkelingen – zoals de transformatie van verouderde bedrijventerreinen binnen deze regeling vallen;
3. Erkenning van gemeentelijke visies als basis voor beoordeling van toekomstige ontwikkelingen, in plaats van alleen de huidige bestemming/ het huidige omgevingsplan.

We gaan er tevens van uit dat gemaakte afspraken en ingezette lijnen doorgang kunnen vinden.

3 Wonen en Verstedelijkingsprincipes
Verbreding van het begrip ‘lokale behoefte’ is essentieel voor vitaliteit en brede welvaart
In de schriftelijke reactieronde van september 2024 op het concept van de omgevingsvisie hebben wij in het kader van Wonen gepleit voor een ruimere definitie van het begrip ‘lokale behoefte’. Kernen moeten kunnen voorzien in een extra woonopgave als dit nodig is voor behoud van draagvlak van voorzieningen en een evenwichtige leeftijdsopbouw in de kern. In zo’n geval is er sprake van een lokale behoefte aan extra woningbouw om de kern leefbaar en vitaal te houden. Dit vraagt echt om een verandering in denkwijze.

Niet de woonvraag van de huidige bewoners bepaalt de behoefte aan nieuwe woningen, maar uitgangspunt is de vraag wat het buurtschap, het dorp of de stad nodig heeft om een vitale, sociale gemeenschap te blijven met voldoende vrijwilligers, mantelzorgers en kinderen. Deze invulling is bovendien onmisbaar voor het realiseren van de brede welvaart in Twente en draagt bij aan het breed invullen van de verstedelijkingsopgave binnen het DSS.

De huidige systematiek die de definitie van lokale behoefte nauw uitlegt op basis van o.a. Primos cijfers is toe aan een herziening. Met alleen bouwen voor de lokale behoefte volgens de enge definitie vergrijzen de kernen verder en komt de sociale cohesie onder druk te staan. Alle gemeenten moeten kunnen inspelen op de lokale behoefte die er is geredeneerd vanuit brede welvaart. Vitale kernen versterken het Dagelijks Stedelijk Systeem en zijn essentieel voor de brede welvaart in de hele regio. We constateren dat de definitie van lokale behoefte in de verordening niet is verbreed en geven u in overweging om dit alsnog te doen.

Wijziging omgevingsverordening artikel 4.4
De verordening biedt nu in artikel 4.4 lid 5 mogelijkheden om in andere kernen dan de vijf grote steden te voorzien in een bovenregionale behoefte als dit past in de regionale programmering van de regio waartoe een gemeente behoort. Hiermee wordt gewaarborgd dat het provinciaal beleid geen belemmeringen opwerpt tegen de uitkomst van de Ruimtelijke Ontwikkelstrategie die we in Twente opstellen. Daar kunnen wij ons uiteraard in vinden.

Echter, in artikel 4.4. lid 6 worden vervolgens alsnog aan de voorkant criteria gesteld waaraan kernen moeten voldoen om in een bovenregionale behoefte te kunnen voorzien. Als in de ruimtelijke ontwikkelstrategie waar de provincie in participeert en in de regionale woonprogrammering het wenselijk blijkt om in een bepaalde kern extra woningen toe te voegen, dan volgt dat uit een regionaal proces waarin belangen zorgvuldig zijn afgewogen. In dat geval is het niet meer passend om als provincie aanvullende voorwaarden te stellen.

De concept-omgevingsvisie zelf is op dit punt ruimer geformuleerd dan de verordening. In de visie worden de onderdelen uit artikel 4.4 lid 6 sub b, c, d, en e genoemd als belangrijke uitgangspunten, niet als harde criteria. Als voorwaarde voor het bouwen van meer dan de lokale behoefte wordt alleen gesteld dat dit in kwalitatieve of kwantitatieve zin een toevoegde waarde heeft in de regionale functie.

Wij verzoeken u dan ook om artikel 4.4. lid 6 in zijn geheel te schrappen, danwel tenminste lid 6 sub b, c, d en e te laten vervallen.
Mocht u sub e (er wordt geen onevenredig beslag gelegd op landbouwgronden) niet laten vervallen, dan verzoeken wij u duidelijk te omschrijven wat u onder onevenredig verstaat en hoe dit zich verhoudt tot het bredere beleidsdoel van zorgvuldig ruimtegebruik binnen de regionale verstedelijkingsopgave. We gaan ervan uit dat ook gemaakte afspraken en ingezette lijnen doorgang kunnen vinden.

Ook economisch vervullen alle kernen een rol binnen het DSS
Naast hun bijdrage aan de woningbouwopgave spelen alle typen kernen — van groot tot klein — ook een essentiële rol in de opvang van economische dynamiek. In paragraaf 5.5 van de ontwerp-Omgevingsvisie wordt dit deels erkend, maar deze lijn is in de ontwerpverordening nog beperkt uitgewerkt. Een aanzienlijk deel van de werkgelegenheid in Overijssel is gevestigd buiten de vijf grote steden, op bestaande bedrijventerreinen of in gemengde gebieden binnen middelgrote steden, goed bereikbare kernen en andere vitale kernen. Ruimtelijke kaders en instructieregels dienen dan ook voldoende flexibiliteit te bieden voor transformatie, herstructurering en functiemenging op lokaal en regionaal niveau — passend bij de eigen schaal en kracht van de kern. Wij verzoeken u daarom om ook in de verordening ruimte te bieden voor gebiedsgericht maatwerk, dat recht doet aan de economische kracht van álle kernen binnen het DSS.

Overijssel voor en met elkaar!
Als gemeenten gelegen in het mooie Twente dragen we graag bij aan een provincie waarin het goed wonen, werken en recreëren is. We willen met deze zienswijze stimuleren dat de samenwerking tussen provincie en gemeenten goed blijft verlopen en dat de verschillende overlegstructuren die er nu zijn gewoon door kunnen zonder beperkende regels vanuit de verordening. Wij blijven graag met u in overleg en delen uw heldere visie dat Overijssel voor en met elkaar is en blijft.

Met vriendelijke groet,

(colleges invoegen…)