

# Provinciale regie op het verondiepen van diepe plassen

Adviesrapport

November 2024

# Inhoudsopgave

## Aanleiding en doel

### Probleemanalyse

- Transparante en integrale afweging en besluitvorming
- Samenwerking tussen bevoegd gezagen
- Het betrekken van de omgeving
- Provinciale regie vraagt om maatwerk

### Verskillende vormen voor provinciale regie

- Bevoegd gezag overdragen naar provincie
- De provincie een coördinerende rol geven
- Het opstellen van een convenant of gedragscode
- Per project instellen van een bestuurlijke stuurgroep

### Doeltreffendheid van provinciale regie

### Advies provinciale regie

### Bijlage 1. Overzicht stakeholders

**Aanleiding en doel**

# Aanleiding en doel

In het onderzoeksrapport 'Bouwen aan vertrouwen' over de problemen bij het verondiepen van diepe plassen wordt geconcludeerd dat die problemen mede het gevolg zijn van ingewikkelde regelgeving. Daarbij liggen de bevoegdheden bij meerdere bestuurslagen, die soms ook belanghebbende zijn. Als oplossing wordt voorgesteld de provincie verantwoordelijk te maken voor de regie op het totale proces van ontgronden en verondiepen. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft TwynstraGudde gevraagd om verschillende vormen van regie te verkennen samen met gemeenten, provincies en waterschappen.

In drie werksessies met beleidsmedewerkers van gemeenten, provincies en waterschappen zijn de

problemen geanalyseerd en is onderzocht hoe regie door de provincie kan bijdragen aan het oplossen van deze problemen. In deze notitie staat achtereenvolgens de probleemanalyse, verschillende vormen van regie en in hoeverre deze bijdragen aan het oplossen van de geconstateerde problemen, en ten slotte het advies.

# Probleemanalyse

# Probleemanalyse

In drie werksessies hebben we de problemen die samenhangen met het verondiepen van diepe plassen nader bekeken.

Daaruit blijkt dat de problemen waarvoor provinciale regie als oplossing wordt voorgesteld, vooral betrekking hebben op:

- de afweging en besluitvorming
- de samenwerking tussen de bevoegd gezagen
- de betrokkenheid van de omgeving



# Probleemanalyse

## **Transparante en integrale afweging en besluitvorming**

Het eerste probleem gaat over de besluitvorming over het verondiepen van diepe plassen. In de besluitvorming spelen meerdere bevoegd gezagen een rol. De waterschappen en Rijkswaterstaat gaan over de kwaliteit van het water en zijn bevoegd gezag voor de lozingsvergunning. De gemeenten gaan over de ruimtelijke ordening en zijn bevoegd gezag voor de (her)bestemming en inrichting van de plas. De provincies zijn kaderstellend voor onder meer de natuur- en wateropgaven. Doordat de bevoegdheden verdeeld zijn over meerdere bestuurslagen, vindt de afweging van belangen en besluitvorming op meerdere tafels plaats. Een complicerende factor is dat bevoegd gezagen soms zelf belanghebbende zijn,

bijvoorbeeld als leverancier ('ontdoener') van baggerspecie.

Een ander aandachtspunt is de scope van de afweging en besluitvorming. In veel gevallen is de afweging en besluitvorming gericht op één diepe plas, geïnitieerd door de initiatiefnemer. Terwijl het wenselijk kan zijn om deze afweging regionaal te maken over meerdere plassen en de beschikbare grondstromen. Een toetsingskader voor zo'n regionale afweging ontbreekt op dit moment. Dit maakt dat de belangenafweging en besluitvorming onder druk staan. Er is behoefte aan een meer transparante en integrale afweging en besluitvorming, zo mogelijk aan één tafel.

# Probleemanalyse

## **Samenwerking tussen bevoegd gezagen**

Het tweede probleem ligt in het verlengde van het voorgaande en gaat over de samenwerking tussen de bevoegd gezagen. De samenwerking tussen de verschillende overheden verloopt niet altijd optimaal, en soms werken ze langs elkaar heen. Dat komt deels door onbekendheid met het onderwerp. Voor veel betrokkenen is het onduidelijk welke rollen en bevoegdheden de verschillende overheden hebben. Dat geldt voor initiatiefnemers en omwonenden, maar soms ook voor medewerkers van de betrokken overheden. Een andere oorzaak is het ontbreken van een gezamenlijke ambitie. Om de samenwerking te verbeteren is er behoefte aan duidelijkheid over de rollen en bevoegdheden en een gezamenlijke ambitie op een verondieping, uitgewerkt in concrete doelen.



# Probleemanalyse

## **Het betrekken van de omgeving**

Het derde probleem gaat over de betrokkenheid van (bezorgde) burgers en belangenorganisaties. Uit de analyse blijkt dat voor veel omwonenden onduidelijk is bij wie ze moeten aankloppen met hun vragen en zorgen over een verondieping. Het gebrek aan transparantie voedt de zorgen die veel omwonenden hebben. Er is behoefte aan één loket waar omwonenden terecht kunnen, maar meer nog aan een omgevingsproces waarin de omwonenden kunnen participeren.

## **Provinciale regie vraagt om maatwerk**

Uit de analyse blijkt dat er grote verschillen zijn tussen de verdiepingprojecten en de mate waarin de genoemde

problemen een rol spelen. Er zijn ook verondiepingsprojecten waar geen problemen zijn. Dat maakt dat er niet één vorm van provinciale regie het meest geschikt is, maar dat we op zoek moeten naar maatwerk.

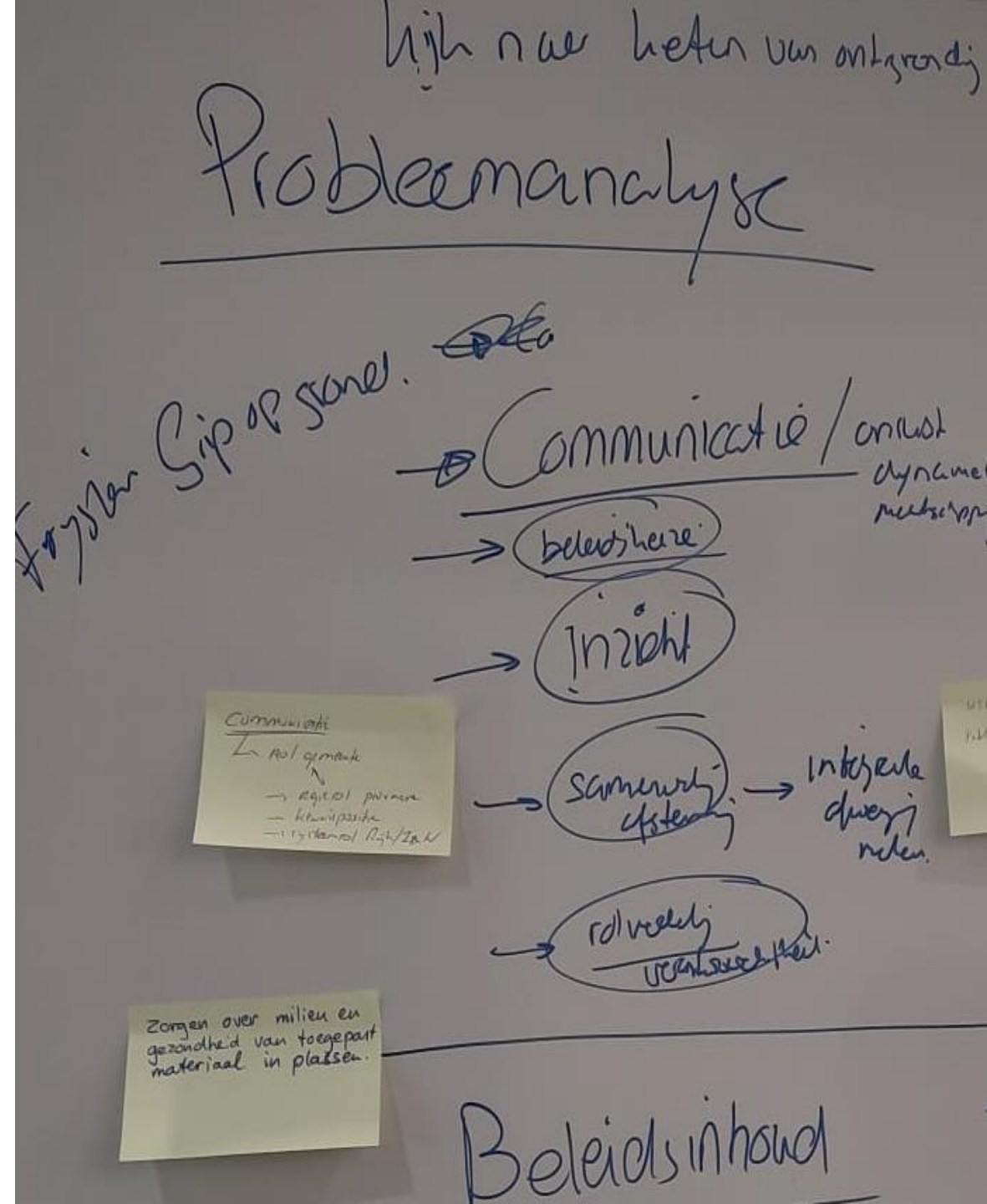
# Vormen van provinciale regie

# Vormen van provinciale regie

We beschrijven vier vormen van provinciale regie, de oplossingen die deze bieden voor de problemen en de bijbehorende voor- en nadelen.

Deze vormen zijn:

- Bevoegd gezag overdragen naar provincie
- De provincie een coördinerende rol geven
- Het opstellen van een convenant of gedragscode (publiek/privaat)
- Per project instellen van een bestuurlijke stuurgroep



# Bevoegd gezag overdragen naar provincie

De eerste vorm betreft het overdragen van bevoegd gezag aan de provincie. De Omgevingswet biedt daarvoor twee mogelijkheden. Een provincie kan bevoegd gezag worden voor omgevingsvergunningen van één wateractiviteit (ook lozingsactiviteit). Dit moet in een AmvB worden vastgelegd<sup>1</sup>. Waterschap of Rijkswaterstaat kan ook de bevoegdheid om op een aanvraag van een omgevingsvergunning te beslissen, overdragen aan de provincie mits deze hiermee instemt<sup>2</sup>.

## Voordelen

- De provincie is al bevoegd gezag voor de ontgronding. Omwille van continuïteit en zorg past het dat de provincie ook bevoegd gezag is voor de verondieping.
- Het overdragen van bevoegd gezag naar de provincie betekent dat de provincie beslist over de omgevingsvergunning. Dit is een vereenvoudiging van de huidige situatie waarin meerdere overheden samen

moeten beslissen (versnippering).

- Het overdragen van bevoegd gezag kan een oplossing zijn voor situaties waarbij andere overheden een belang hebben bij ontgronden of verondiepen.

## Nadelen

- Overdracht is een vergaande maatregel voor een probleem dat, zo blijkt uit de gesprekken in de werksessie, in de praktijk niet als een dermate groot probleem wordt ervaren.
- In sommige situaties is het juist de provincie die een eigen belang heeft bij verondiepen.
- De provincie heeft niet de kennis en capaciteit om de vergunningaanvraag voor een lozing te kunnen beoordelen en blijft hiervoor afhankelijk van het waterschap.

# De provincie een coördinerende rol geven

De tweede vorm betreft een coördinerende rol voor de provincie. De Omgevingswet verplicht bevoegd gezagen tot gecoördineerde besluitvorming. Dit betekent dat de betrokken overheden die verantwoordelijk zijn voor het verlenen van de vergunningen hun besluiten op elkaar afstemmen. Daarnaast kan de provincie een coördinerende rol ontvangen in het kader van een voorgenomen besluit. Dit is een minder vergaande vorm dan het overdragen van de bevoegdheid, want de betrokken bevoegd gezagen nemen zelf de besluiten.

## **Voordelen**

- Het voordeel van het inzetten van de coördinerende rol is dat een aanvrager zich slechts hoeft te richten tot één loket.
- De coördinatieregeling kan helpen bij een doelmatige en samenhangende besluitvorming.
- De provincie is bevoegd gezag bij ontgronding. Daarin heeft de provincie een rol in het toetsen van het initiatief op ruimtelijke

kwaliteit en meerwaarde. Een coördinerende regierol voor de provincie in geval van verondiepingen kan passen bij de zorgplicht die hoort bij het verlenen van de ontgrondingsvergunning.

## **Nadelen**

- Initiatieven tot ontgronden en verondiepen zijn niet in alle gevallen aan elkaar gekoppeld. Soms vindt verondieping plaats als losstaand initiatief in een reeds bestaande diepe plas waarvan de ontgronding in een apart planproces tot stand is gekomen. Uit de werksessies blijkt dat met name in die gevallen de bevoegd gezagen niet altijd behoefte hebben aan coördinatie. Het betrekken van een extra bestuurslaag kan ook ondoelmatig zijn.

# Opstellen convenant of gedragscode

De derde vorm betreft het opstellen van een convenant of gedragscode. Een convenant of een gedragscode is een lichte vorm om afspraken te maken en vast te leggen. Daarin kan bijvoorbeeld worden vastgelegd hoe een initiatiefnemer omgaat met het gebied, hoe het wordt opgeleverd, en wat het project de gemeenschap oplevert. Betrokkenen bij verondiepingsprojecten kunnen participeren in het proces voor de totstandkoming van een gedragscode of convenant.

## Voordelen

- Een convenant of gedragscode maakt de afspraken tussen verschillende partijen duidelijk en expliciet, wat het vertrouwen in het proces kan vergroten. Het bevordert samenwerking door het definiëren van gezamenlijke doelen en het vastleggen van ieders verantwoordelijkheid.
- Een convenant of gedragscode kan helpen om potentiële conflicten te voorkomen, doordat van tevoren wordt afgesproken

hoe om te gaan met mogelijke knelpunten en tegenstrijdige belangen. Door afspraken over overleg en besluitvorming vast te leggen, kunnen spanningen beter worden gemanaged.

- Een convenant of gedragscode biedt in vergelijking met de eerste twee vormen van regie meer flexibiliteit. Partijen kunnen afspraken op maat maken die specifiek zijn toegespitst op de lokale omstandigheden en behoeften rondom een diepe plas.

## Nadelen

- Als er veel betrokken organisaties zijn (naast bevoegd gezagen ook natuurorganisatie, buurtvereniging, bedrijven, etc.) kan het sluiten van een convenant ingewikkeld zijn.
- Het risico bestaat dat minder goed georganiseerde belanghebbenden, bijvoorbeeld omwonenden, onvoldoende worden meegenomen in het proces van de totstandkoming van het convenant.

# Instellen bestuurlijke stuurgroep

De vierde vorm van provinciale regie is het instellen van een bestuurlijke stuurgroep, zoals ook voorgesteld door Kuijken in zijn rapport 'Kleine Korrels, grote discussie' (2020). Het is een vrijwillige vorm en de verwachting is dat een stuurgroep een initiërende en sturende rol kan hebben. Belangrijk is dan wel dat de stuurgroep wordt gevormd door bestuurders van alle betrokken overheden.

## Voordelen

- Een stuurgroep kan bijdragen aan een betere afstemming en daarmee een snellere besluitvorming.
- In de vorm van een ambtelijke projectgroep of omgevingstafel zouden bevoegd gezagen, eventueel met een onafhankelijke voorzitter, afstemming met elkaar kunnen vinden over een project. Wanneer politieke onrust ontstaat in de omgeving van een project, kan snel worden geëscaleerd naar bestuurders en eventueel kan de optie van een bestuurlijke stuurgroep worden overwogen.

- De aanwezigheid van bestuurlijke vertegenwoordigers in de stuurgroep kan de politieke en maatschappelijke legitimiteit van een verondieping vergroten. Het kan helpen om het algemene maatschappelijke belang voor het voetlicht te brengen.

## Nadelen

- Een stuurgroep bestaande uit betrokken organisaties met tegenstelde belangen kan ook zorgen voor trage besluitvorming door langdurige discussies en het zoeken naar compromissen.
- Gezien de lange doorlooptijd van een verondieping en de bestuurlijke dynamiek is het instellen van een bestuurlijke stuurgroep voor de duur van het project lastig.
- Het is de vraag of bestuurders interesse hebben in een stuurgroep zolang een initiatief tot verondieping geen gevoelig dossier is.

# Doeltreffendheid van provinciale regie

# Doeltreffendheid van provinciale regie

De vier vormen van provinciale regie kunnen bijdragen aan het aanpakken van de problemen, maar geen enkele vorm biedt een oplossing voor alle problemen. Tabel 1 toont per probleem welke vorm een oplossing kan zijn.

|                                                                                          | Bevoegd gezag overdragen | Coördinerende rol provincie | Convenant of gedragscode | Bestuurlijke stuurgroep per project |
|------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|-----------------------------|--------------------------|-------------------------------------|
| <b>Transparante en integrale besluitvorming</b>                                          |                          |                             |                          |                                     |
| o Bevoegdheden verdeeld over meerdere bestuurslagen                                      | ✓                        | ✓                           |                          |                                     |
| o Bevoegd gezag als belanghebbende                                                       | ✓                        |                             |                          | ✓                                   |
| o Ontbreken van toetsingskaders t.b.v. regionale afweging                                |                          |                             |                          |                                     |
| <b>Samenwerking tussen bevoegd gezagen</b>                                               |                          |                             |                          |                                     |
| o Onduidelijkheid over rollen en bevoegdheden overheden (bij medewerkers en betrokkenen) | ✓                        | ✓                           | ✓                        |                                     |
| o Ontbreken van gezamenlijke ambitie overheden                                           |                          |                             | ✓                        | ✓                                   |
| <b>Betrekken van de omgeving</b>                                                         |                          |                             |                          |                                     |
| o Ontbreken van één loket voor initiatiefnemer en (bezorgde) burger                      |                          | ✓                           |                          |                                     |
| o Minimale participatie door betrokkenen                                                 |                          |                             | ✓                        |                                     |

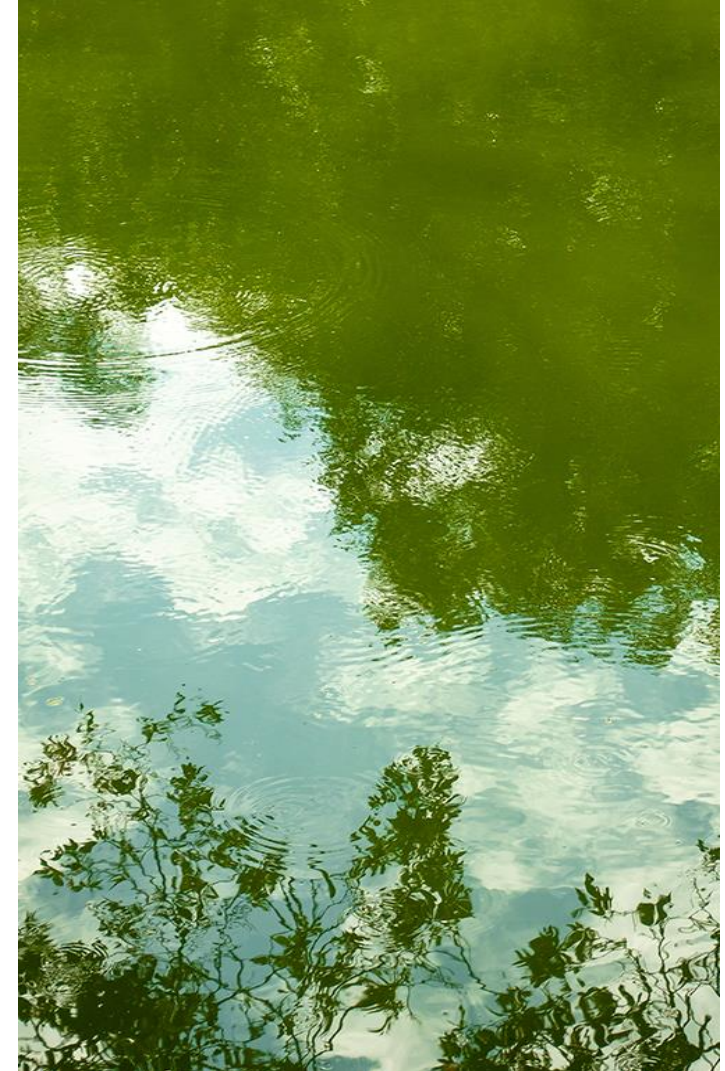
**Tabel 1** Overzicht met daarin per probleem welke vorm van provinciale regie kan bijdragen aan het oplossen van de geïdentificeerde problemen.

**Advies provinciale regie**

# Advies

## Maatwerk

De conclusie uit de werksessies en gesprekken is dat het verondiepen van diepe plassen complexe locatieontwikkelingsprojecten zijn met uitdagingen op het gebied van belangenafweging en besluitvorming, de samenwerking tussen bevoegd gezagen en stakeholders, en participatie van de omgeving. Welke van deze uitdagingen een rol spelen en de mate waarin dit leidt tot problemen, verschilt van project tot project. Dit betekent dat er geen één beste vorm van provinciale regie kan worden aangewezen. Elk project vraagt om maatwerk en wellicht een mix van de genoemde vormen van regie.



# Advies

## **Staalkaarten van provinciale regie**

Wij adviseren als vervolgstap staalkaarten te maken om concrete voorbeelden van provinciale regie te tonen en daarmee provincies handvatten te geven om (verder) aan de slag te gaan met het ontwikkelen van hun regiefunctie. Deze staalkaarten kunnen de basis vormen voor de positionering van provincies in verondiepingsprojecten. Wij adviseren om staalkaarten te maken voor verschillende verondiepingsprojecten. Denk aan een diepe plas in bezit van een private partij waarbij het waterschap zowel bevoegd gezag als belanghebbende is, of een verondieping waarin wordt beoogd af te wijken van de oorspronkelijke Ontgrondingsvergunning. Door afgeronde projecten als voorbeeld te gebruiken, kan worden samengewerkt met direct betrokkenen en kan hun ervaring worden benut. Een

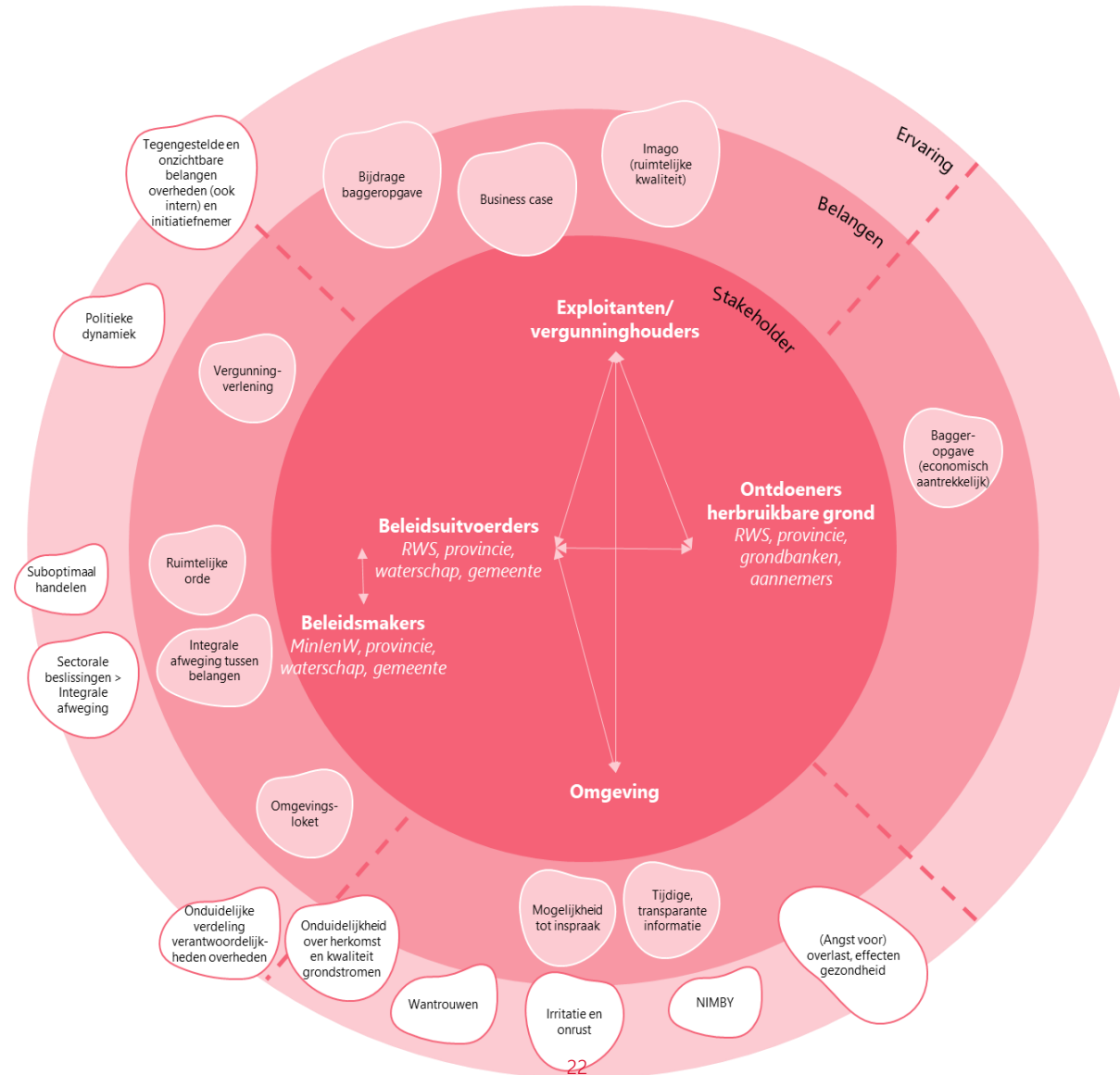
andere optie is om bij huidige initiatieven te experimenteren met vormen van provinciale regie. Dit proces neemt meer tijd in beslag, maar biedt meer inzicht in wat in de praktijk wel en niet effectief is.

Daarbij adviseren we per casus ook de rol van andere overheden te beschrijven, aangezien de Omgevingswet uitgaat van de gedachte dat de overheid integraal werkt en als één partij optreedt. En daarnaast ook aandacht te geven aan de vraag hoe de participatie van burgers en bedrijven op basis van de Omgevingswet een plek kan krijgen.

# Bijlagen

# Bijlage 1

## Overzicht stakeholders in verondiepiingsprojecten, hun belangen en hun ervaringen



# Bijlage 2

## Oogst uit werksessies

### Werksessie

Tijdens twee werksessies met deelnemers van verschillende overheidsorganisaties is het geschetste probleem nader onderzocht. Daarnaast hebben de deelnemers onderzocht of (en onder welke voorwaarden) de aangedragen opties het geschetste probleem daadwerkelijk kunnen verhelpen. De vier opties die in het onderzoek uit 2022 naar voren zijn gekomen, gaan allemaal over een regierol door de provincie. In de werksessie vormden de vier opties het vertrekpunt, maar het gesprek ging ook over andere oplossingen. Het advies dat het Ministerie van I&W aan het einde van dit traject krijgt aangeboden, volgt uit de consensus die we met alle betrokken partijen bereiken.

### Probleemanalyse

Uit de analyse blijkt dat het vraagstuk rondom verondiepen van diepe plassen (tenminste) drie dimensies heeft. In Tabel 2 worden deze drie dimensies toegelicht, en is beschreven welke aanvullende knelpunten in de werksessies zijn besproken.

**Tabel 2** Drie dimensies van het vraagstuk en de aanvullende knelpunten opgehaald tijdens de werksessies

| Dimensies                    | Probleem                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Doel meer regie door provincie                             |
|------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| <b>Communicatie</b>          | Het is voor (bezorgde) burgers en belangenorganisaties onduidelijk bij wie ze moeten aankloppen. Soms worden ze van de kast naar de muur gestuurd.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Eén loket voor (bezorgde) burgers en belangenorganisaties. |
| <i>Aanvulling werksessie</i> | <ul style="list-style-type: none"><li>- Publieke opinie is op dit moment bepalend en vertrouwen ontbreekt;</li><li>- Door inwoners wordt vaak als eerste naar de <u>gemeente</u> gekeken. Daar komt de ontstane onrust als eerste terecht, terwijl de gemeente vaak <u>niet in staat is om het volledige antwoord op vragen</u> te geven. Daarvoor is samenwerking met andere overheden van belang;</li><li>- Afstemming tussen verschillende overheden vindt veelal plaats op initiatief van de initiatiefnemer. Er is <u>behoefte aan overlegstructuur bevoegd gezagen</u> waarbij initiatiefnemer niet sturend is;</li><li>- <u>Rolzuiverheid</u> is van belang: de gemeente wordt gezien als aanspreekpunt, de provincie wordt gezien als gebiedsregisseur en het rijk als systeemverantwoordelijke;</li><li>- Men verwacht dat regie <i>niet</i> veel kan betekenen in <u>het verminderen van sentimenten</u> rondom een project of activiteit.</li></ul> |                                                            |

# Verrijking probleemanalyse

| Dimensies                    | Probleem                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Doel meer regie door provincie                                                                                          |
|------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Communicatie</b>          | Het is voor (bezorgde) burgers en belangenorganisaties onduidelijk bij wie ze moeten aankloppen. Soms worden ze van de kast naar de muur gestuurd.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Eén loket voor (bezorgde) burgers en belangenorganisaties.                                                              |
| <i>Aanvulling werksessie</i> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Publieke opinie is op dit moment bepalend en vertrouwen ontbreekt;</li> <li>- Door inwoners wordt vaak als eerste naar de <u>gemeente</u> gekeken. Daar komt de ontstane onrust als eerste terecht, terwijl de gemeente vaak <u>niet in staat is om het volledige antwoord op vragen</u> te geven. Daarvoor is samenwerking met andere overheden van belang;</li> <li>- Afstemming tussen verschillende overheden vindt veelal plaats op initiatief van de initiatiefnemer. Er is <u>behoefte aan overlegstructuur bevoegd gezagen</u> waarbij initiatiefnemer niet sturend is;</li> <li>- <u>Rolzuiverheid</u> is van belang: de gemeente wordt gezien als aanspreekpunt, de provincie wordt gezien als gebiedsregisseur en het rijk als systeemverantwoordelijke;</li> <li>- Men verwacht dat regie <i>niet</i> veel kan betekenen in <u>het verminderen van sentimenten</u> rondom een project of activiteit.</li> </ul> |                                                                                                                         |
| <b>Beleidsinhoud</b>         | Overheden werken vanuit hun eigen belang in plaats van het gezamenlijke belang. Hierdoor worden suboptimale keuzes gemaakt.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Betere afweging van belangen (zoals weergegeven in Figuur 1) waardoor weloverwogen en uitlegbare keuzes worden gemaakt. |
| <i>Aanvulling werksessie</i> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Overzicht grondstromen is er niet</u>, terwijl die nodig is om de regio-overstijgende bijdrage van een verondiepingsproject aan het algemeen belang te beoordelen: wat willen we op welke plek (ecologisch gezien), en welke (regionale) grondstromen komen daarvoor in aanmerking? Deze regie van tevoren vastleggen lijkt niet haalbaar.</li> <li>- Bevoegd gezag kan nu niet <u>sturen op losse grondstromen</u>: waarom zou je de stof in een diepe plas willen brengen, in plaats van in een andere (hoogwaardigere) toepassing?</li> <li>- <u>Onrust ontstaat niet omdat er geen regie bestaat, de onrust ontstaat omdat we niet kunnen uitleggen welke afwegingen zijn gemaakt</u> (gebrek aan eenduidige toetsingskaders).</li> </ul>                                                                                                                                                                            |                                                                                                                         |

**Tabel 2 (vervolg)** Drie dimensies van het vraagstuk en de aanvullende knelpunten opgehaald tijdens de werksessies

# Verkenning vier opties voor regie

De in het onderzoek gepresenteerde opties voor 'meer regie door de provincie' worden besproken.

## 1. *Bevoegd gezag overdragen van waterschap naar provincie*

Deze optie wordt als onrealistisch en onwenselijk gezien, het is namelijk 1) een te ingrijpende maatregel voor het probleem en het beoogde effect. Bovendien leg je hiermee slechts een 2) snipper van waterkwaliteitsbevoegdheid bij een andere partij. Echter de verantwoordelijkheid voor ontgrondingen ligt al bij de provincie. Vanuit dat perspectief wordt het als logisch ervaren om ook de rol van bevoegd gezag bij de provincie onder te brengen. Maar men verwacht dat 3) de provincie het waterschap alsnog nodig heeft om de beoordeling te kunnen maken.

**Conclusie:** Deze maatregel wordt beschouwd als onrealistisch, maar vooral onwenselijk omdat het een veel te rigoureuze oplossing is voor het probleem. Bovendien levert het allerlei nieuwe grensvlakken en mogelijke conflicten op.

## 2. *De provincie een coördinerende regierol geven*

De provincie is bevoegd gezag bij ontgroning. Een ontgroning is het begin van de ontwikkelingsketen waar verondieping (in sommige gevallen) een schakel in is. Enerzijds zou een coördinerende regierol voor de provincie kunnen passen bij de zorgplicht die hoort bij het verlenen van de ontgrondingsvergunning. De vraag blijft wat coördinerende regie dan precies betekent. Anderzijds is de provincie geen bevoegd gezag in geval van een verondieping. Verondersteld mag worden dat de bevoegd gezagen het proces van initiatief tot aan verondieping (onder de Omgevingswet) zelf kunnen vormgeven. Pas bij een conflict zou een coördinerende rol voor of mediation door de provincie relevant worden.

De rol die een partij kan aannemen is afhankelijk van welke instrumenten deze partij krijgt en hoever haar doorzettingskracht reikt. Initiatieven tot ontgroning en verondieping zijn nu nog niet aan elkaar gekoppeld. Het vertrekpunt van verondieping is ontgroning, waarin je toewerkt naar een eindsituatie met een bepaalde inrichting, functie en kwaliteit (ruimtelijke ordening). De ingezette koers in een gebiedsontwikkeling moet (adaptief) worden vastgehouden, dat werkt niet door in het midden een knip te zetten in regie (gezien de lange tijdsspanne). Dit pleit voor betrokkenheid van de provincie bij ontgrondingen. Bovendien heeft de provincie al een rol in ruimtelijke kwaliteit.

**Conclusie:** In de zoektocht naar meer regie lijkt het voor de hand te liggen om de provincie een coördinerende regierol toe te wijzen, omdat de provincie ervaring heeft met ontgrondingsprojecten en verondiepingen. Bovendien is zij al bevoegd gezag voor ontgrondingen, en zijn verondiepingen vaak gekoppeld aan deze projecten. In het vervolg van de analyse onderzoeken we welk soort regie passend en helpend is. Ook is het van belang dat de regiehouder de juiste instrumenten krijgt toebedeeld om haar taak uit te kunnen voeren.

# Verkenning vier opties voor regie

## **3. *Het opstellen van een convenant of gedragscode (publiek/privaat)***

Hiermee is ervaring in het publieke domein. Private inmenging wordt als uitdaging gezien. De ervaring van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat wordt als voorbeeld aangehaald: in de mijnbouw zijn convenanten en gedragscodes normaal. Daar wordt in de vergunning vastgelegd hoe een bedrijf omgaat met het gebied, hoe het wordt opgeleverd, en wat het project de gemeenschap oplevert.

**Conclusie:** Een convenant of gedragscode tackelt niet de problemen die zijn geschetst. Een convenant of gedragscode kan wel een basis zijn voor de verdeling van verantwoordelijkheid binnen een proces. Je maakt expliciet en transparant duidelijk wie waarvoor aan de lat staat. Een convenant of gedragscode kan als instrument worden ingezet door de regisseur.

## **4. *Per project instellen van een bestuurlijke stuurgroep***

Gezien de tijdspanne van een (ontgronding en) verondieping en de bestuurlijke dynamiek is het instellen van een bestuurlijke stuurgroep voor de duur van het project praktisch onhaalbaar. Het standaard instellen van een bestuurlijke stuurgroep is te zwaar aangezet, maar verbinding tussen besturen lijkt voor de hand te liggen – zeker wanneer een project gevoelig ligt. De vraag is of je bestuurders ook aan tafel krijgt aan de voorkant van een proces wanneer het geen gevoelig dossier betreft. Ook hier geldt dat de bestuurlijke stuurgroep waar nodig kan als instrument worden ingezet door de regisseur.

**Conclusie:** Het aan boord hebben van alle betrokken overheden is een wens die breed wordt gedragen. In de vorm van een ambtelijke projectgroep of omgevingstafel zouden bevoegd gezagen, eventueel met een onafhankelijke voorzitter, afstemming met elkaar kunnen vinden over een project. Wanneer politieke onrust ontstaat in de omgeving van een project, kan worden geëscaleerd naar bestuurders en eventueel kan de optie van een bestuurlijke stuurgroep worden overwogen.

Werken met TwynstraGudde betekent samen maatschappelijke transitie werkend krijgen. Met advies, management en opleidingen helpen we mensen en organisaties bij duurzame veranderingen. Denk aan energie en klimaat, wonen, veiligheid, landbouw, mobiliteit, zorg en onderwijs. Onze kracht ligt in daadkracht. In het creëren van oplossingen die werkbaar zijn én werkbaar blijven. Samen met onze opdrachtgevers - en alle belanghebbenden daaromheen - werken we aan een samenleving die schoon, veilig, gezond en weerbaar is. Zo maken we blijvend impact op morgen.

Wieger Zwikstra [wzw@tg.nl](mailto:wzw@tg.nl) | 06 3194 5442

Alle intellectuele eigendomsrechten met betrekking tot deze presentatie berusten bij TwynstraGudde. Niets uit deze presentatie mag worden veelelvoudigd of openbaar gemaakt zonder schriftelijke toestemming van TwynstraGudde.



Impact op morgen.