



provincie
Zuid-Holland



Werkinstructie Omgevingsbeleid

Zes fases in de ontwikkeling en uitvoering
van beleid

Elke dag beter. Zuid-Holland.

Omgevingsbeleid en de Beleidscyclus

Omgevingsbeleid betreft al het provinciale beleid en regelgeving voor de fysieke leefomgeving en het bereiken van een goede omgevingskwaliteit. Het omvat de instrumenten Omgevingsvisie, Omgevingsprogramma en Omgevingsverordening. De beleidsontwikkeling vindt plaats aan de hand van de beleidscyclus. In deze werkinstructie lees je precies welke fases je doorloopt om 'jouw' beleid actueel te houden.

0. Signaal

Er komt een signaal binnen dat aangeeft dat de provincie wellicht een bijdrage kan leveren aan een opgave, probleem of een kans. Een signaal kan uit verschillende bronnen komen, zoals een nieuwsbericht, technologische ontwikkelingen, onderzoek of een evaluatie.

1. Verkenning & onderzoeken

Als een signaal van dusdanig belang is wordt er verkend en onderzocht hoe het probleem, kans of opgave in elkaar steekt.

2. Startnotitie

Er wordt geconcludeerd dat het Omgevingsbeleid aangepast moet worden. Dit begint met het opstellen van een startnotitie waarin beschreven wordt welke aanpassing gewenst is.

3. Beleidsaanpassingen

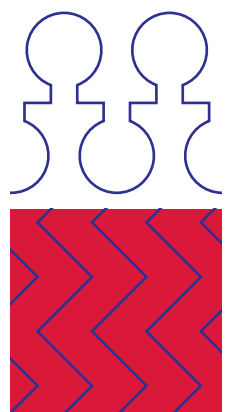
Vervolgens begint de fase waarin het beleid daadwerkelijk aangepast wordt. De wijzigingen in de omgevingsvisie, -programma en/of -verordening lopen het besluitvormingsproces door.

4. Beleidsuitvoering

Het nieuwe beleid wordt uitgevoerd. Tijdens deze fase wordt die informatie verzameld over alle besluiten en ontwikkelingen die mogelijk impact hebben op het beleid.

5. Monitoring & Evaluatie

Door te monitoren en te evalueren van de besluiten, het proces en de uitvoering wordt helder wat er anders moet en of bijsturing gewenst is. Hier kunnen nieuwe signalen uit ontstaan.



Fase 0

Signaal

Ten eerste is er een aanleiding nodig om ons Omgevingsbeleid te wijzigen: een signaal. Een signaal kan voortkomen uit de monitoring, maar vaak ook vanuit de omgeving. Er zijn verschillende bronnen waaruit kan blijken dat zich ergens in de fysieke leefomgeving een maatschappelijke opgave, probleem of kans voordoet, waar de provincie een bijdrage kan leveren.

Het volgen van social media, nieuws, kranten, conferenties, vakliteratuur en bijwonen van congressen kan bijvoorbeeld bijdragen aan het signaleren. Maar ook oriënterende onderzoeken of participatie-avonden (bijvoorbeeld debatavonden met stakeholders of inwoners) kunnen leiden tot signalen.

Lange termijn agenda Omgevingsbeleid

Naar aanleiding van een signaal kan PS besluiten om het onderwerp op de lange termijn agenda (LTA) Omgevingsbeleid te plaatsen. Dit gebeurt vaak op voordracht van GS. PS kan dan besluiten tot verkenning en onderzoek of tot een startnotitie (zie fase 2). Wil je een onderwerp voorstellen voor plaatsing op de LTA Omgevingsbeleid, dan kan je een mail sturen naar omgevingsbeleid@pzh.nl.

Checklist

- ✓ Lange termijn agenda (LTA) Omgevingsbeleid
- ✓ Participatie

Voorbeelden

- Stikstof
- Woningtekort

Hulpmiddelen

- <https://lta.zuid-holland.nl>

Fase 1

Verkenning

Als een signaal daartoe aanleiding geeft, wordt een verkenning opgestart. Het gaat hierbij om onderzoeken, agenda's en andere verkennende trajecten die beleidsinhoudelijk van aard zijn, maar nog geen concrete beleidsbijstellingen bevatten.

Verkenningen: vormvrij maar wel GS-brief

Een verkenning is vormvrij en dient ervoor om onderbouwd een keuze te maken of een startnotitie (fase 2) nodig is. Dit is het geval als de conclusie is dat beleid bijgesteld moet worden. Die conclusie wordt getrokken als:

1. geconstateerd wordt dat een provinciaal belang in het geding is en/of beter gediend kan worden, en
2. vastgesteld wordt dat een mogelijke beleidsaanpassing in lijn ligt met de rol van de provincie. Anders gezegd: het moet duidelijk zijn dat de provincie de aangewezen partij is om beleid te formuleren of aan te scherpen, en niet een andere overheid of actor.

De verkenning wordt altijd via een GS-brief aan PS aangeboden ter kennisname. In die GS-brief geef je het standpunt van GS aan over de verkenning en wat GS er mee willen doen (bijvoorbeeld een vervolg geven via een startnotitie). De verkenning zelf is dus niet automatisch ook de mening van GS over de inhoud van het onderwerp!

Na de verkenning: mogelijk een startnotitie

Op basis van een verkenning wordt bepaald of een startnotitie nodig is (zie fase 2).

Checklist

- ✓ Provinciaal belang
- ✓ Toegevoegde waarde provincie

Voorbeelden

- Huidige onderzoeken LTA
- Toekomstagenda

Foto: Remco Zwinkels



Startnotitie

In een startnotitie beschrijf je de reikwijdte van voorziene beleidsaanpassing(en) en het te volgen beleidsproces. Je kunt direct starten met het opstellen van de startnotitie als een onderwerp in het coalitieakkoord staat of wanneer sprake is van een wettelijke taak, bestuurlijke afspraken of bestuurlijke opdracht. Is dat niet het geval, dan kan het maken van een startnotitie voortkomen uit een verkenning (fase 1), wanneer daarin is geconcludeerd dat beleidsbijstelling nodig is. Het vaststellen van een startnotitie is een bevoegdheid van Provinciale Staten (PS).

Startnotitie in het kort: bondig document waar hulptroepen voor beschikbaar zijn

In de startnotitie legt GS uit aan PS welke inhoudelijke keuzes zij voor zich zien en welk bestaand beleid dit mogelijk raakt. De startnotitie is een bondig document.

Op het moment dat er meerdere startnotities tegelijkertijd gaan lopen, bundelen we die in één procedure. Dit wordt gecoördineerd door het expertiseteam Omgevingsbeleid (omgevingsbeleid@pzh.nl).

Opbouw van een startnotitie: 6 verplichte onderdelen

1. Aanleiding

Een startnotitie begint met een omschrijving van de aanleiding (het signaal uit fase 0) en een beschrijving waarom beleidsbijstelling gewenst is. Meest voorkomende redenen zijn:

- Politiek/bestuurlijke wensen vastgelegd in coalitieakkoord, convenanten, toezeggingen aan PS, afspraken met regio's/gemeenten/ andere overheden.
- Een praktijkcasus/probleem waarin bestaand beleid niet (goed genoeg) werkt.
- Een kans die zich voordoet waarbij de provincie duidelijke meerwaarde heeft, maar geen beleidsmatige basis heeft om te acteren.
- Wet- of regelgeving van EU, Rijksoverheid of andere overheden.
- Evaluaties.
- Nieuwe inzichten uit rapporten, onderzoeken, vakliteratuur etc.
- Signalen van maatschappelijke partners of andere overheden

2. Scope

Je beschrijft de reikwijdte (scope) van de beoogde beleidsaanpassing. Het gaat hierbij in ieder geval om:

- Welke instrumenten (visie, verordening, programma) naar verwachting worden aangepast.
- Welke ambities en/of beleidsdoelen en/of beleidskeuzes en/of maatregelen mogelijk gaan wijzigen of mogelijk worden toegevoegd.
- Welke kaarten mogelijk worden aangepast.

3. Participatie

In de Omgevingswet is vastgesteld dat overheden moeten beschrijven hoe belanghebbenden bij het proces zijn betrokken.

In de startnotitie omschrijf je daarom hoe je participatie vormgeeft tijdens het proces van beleidsontwikkeling. Dit is een verplicht onderdeel. Tijdens het proces wordt getoetst of er de nodige participatie heeft plaatsgevonden. Je kan participatie bijvoorbeeld vormgeven door stakeholdersbijeenkomsten te organiseren, digitaal een community op te bouwen of inloopsprekuren te organiseren. Hiervoor kan je het participatiekompas gebruiken. Deze is te vinden via Binnenplein & IDMS. Minimaal dient een concept van de beleidsaanpassing op internet ter consultatie te worden aangeboden.

4. Monitoring

In de startnotitie schrijf je een alinea over hoe je de monitoring gaat vormgeven. Het gaat hierbij om de vraag hoe de effecten van de beoogde beleidsaanpassing(en) gevolgd en gemeten worden. Zie ook fase 5; Monitoring & Evaluatie voor meer informatie.



5. Leefomgevingstoets en mer-procedure

In de startnotitie beschrijf je ook hoe er omgegaan wordt met de leefomgevingstoets. Als beleid inhoudelijk wijzigt, dient er een leefomgevingstoets uitgevoerd te worden. Als het beleid dermate wijzigt dat het potentieel milieueffecten heeft, dan dient de leefomgevingstoets verzwaaard te worden tot een MER-procedure. Hierbij krijg je hulp van het expertiseteam omgevingsbeleid (omgevingsbeleid@pzh.nl).

6. Planning

Bij dit onderdeel geef je aan wat de planning is voor het verdere traject. Zie ook fase 3. Beantwoord hiervoor in ieder geval de volgende vragen:

- Wanneer wordt de voorgestelde beleidsbijstelling aan PS gestuurd?
- Wanneer is de zienswijzeperiode gepland?
- Wanneer wordt vaststelling van het beleid in PS voorzien?

Werkingsgebieden

Het omgevingsbeleid is altijd van toepassing op een bepaald grondgebied. Die gebieden noemen we de 'werkingsgebieden'. Deze gebieden worden, net als de beleidstekst, formeel vastgesteld door GS en/of PS. Denk daarom van tevoren na waar jouw beleid van toepassing is. Geldt het voor heel Zuid-Holland, of voor een specifieke locatie? Eventuele wijzigingen benoem je in de startnotitie.

Lasten voor gemeenten

Brengt de beleidsaanpassing mogelijke extra administratieve lasten mee voor derden (gemeenten, bedrijven, et cetera)?

Voorbeelden

- Koersnotitie 2020

Hulpmiddelen

- Participatiekompas



Foto: Oscar Seijkens

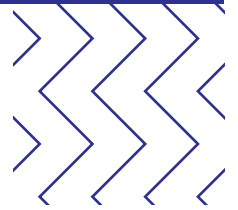
Checklist

- ✓ Scope
- ✓ Participatie
- ✓ Monitoring
- ✓ Leefomgevingstoets (Milieueffectrapportage)
- ✓ Geodata
- ✓ Extra (administratieve) lasten voor derden



Foto: Wieneke Hofland

Beleidsaanpassingen



Sluitstuk van het proces van beleidsontwikkeling zijn de uiteindelijke aanpassingen in het omgevingsbeleid. Het beleid wijzigt geregeld maar niet in zijn geheel, alleen die delen waarbij aanleiding is voor wijziging worden in samenhang met het bestaande beleid aangepast. Hieronder valt ook nieuw beleid.

Modules: vormvereisten en digitaal systeem

Het Omgevingsbeleid wordt bij de provincie Zuid-Holland modulair aangepast. Bij het opstarten van een module is het belangrijk een module-coördinator aan te stellen en de beheerder van het Digitaal Omgevingsbeleid te betrekken. Gebruik bij het aanpassen de beschikbare formats in het digitale systeem, zoals voor de beleidskeuzes en maatregelen. Voor de besluitvorming wordt een Workflow Besluiten opgestart. Je doet hierin een voorstel voor besluitvorming en voegt bijlages zoals de ontwerpstukken toe. Zie voor meer informatie de Binnenpleingroep Besluitvorming. De beleidsaanpassingen worden afhankelijk van de aard en intentie van de wijziging, in één of meerdere van de instrumenten onder de Omgevingswet opgenomen

Omgevingsvisie (bevoegdheid Provinciale Staten)

= de strategische langetermijnvisie voor de gehele fysieke leefomgeving. Opgebouwd uit: Ambities = de maatschappelijke vraagstukken waar het provinciaal bestuur een bijdrage aan wil leveren.

Beleidsdoel = de bestuurlijk-strategische doelstellingen om de ambities te realiseren.

Beleidskeuze = de strategisch-tactische keuzes die het provinciaal bestuur maakt om hun beleidsdoelen te bereiken.

Omgevingsprogramma (bevoegdheid

Gedeputeerde Staten) = hierin is de omgevingsvisie uitgewerkt naar maatregelen en nader beleid per beleidskeuze. Het omgevingsprogramma omvat de wettelijk verplichte en onverplichte programma's. Maatregel = beleidsuitwerking waarin Gedeputeerde Staten aangeeft wat de provincie gaat doen om een beleidskeuze te realiseren.

Omgevingsverordening (bevoegdheid Provinciale Staten) = deze verordening bevat alle provinciale regels over de fysieke leefomgeving.

Geo-informatie specialisten

Controleer of het gebied waar het beleid van toepassing is wijzigt. Als iets verandert aan het werkingsgebied, is het belangrijk om tijdig een geo-informatie specialist te benaderen. Zo hebben zij voldoende tijd om aanpassingen aan de kaarten door te voeren, of een geheel nieuwe kaart te maken. Neem contact op met het programma Omgevingsbeleid indien je gekoppeld wil worden aan een geo-informatie specialist.

Adviezen Provinciale Adviescommissie Leefomgeving (PAL)

Bij beleidsaanpassingen is het verplicht advies te vragen aan de Provinciale Adviescommissie Leefomgeving (pal@pzh.nl). Afhankelijk van de inhoud van de beleidsaanpassing is het raadzaam om ook advies aan andere partijen te vragen.

Digitaal Omgevingsbeleid

De daadwerkelijke (tekstuele) wijzigingen voor visie en programma worden ingevoerd in het Digitaal Omgevingsbeleid (obzh.nl). Dit wordt vervolgens de input voor de besluitvorming. Per beleidsobject verschilt wie de aanpassingen

Tekst gaat verder op de volgende pagina

Checklist

- ✓ Module starten
- ✓ Formats vullen
- ✓ Workflow starten
- ✓ Geodata
- ✓ Adviezen
- ✓ Invoeren van aanpassingen
- ✓ Ontwerp-besluit
- ✓ Terinzagelegging
- ✓ Definitief besluit
- ✓ Beleidsuitvoering
- ✓ Juridische doorwerking
- ✓ Leefomgevingstoets (Milieueffectrapportage)

Fase 4

Beleidsuitvoering

doorvoert. De beleidseigenaren hebben rechten om beleid aan te passen. Betreft het nieuw beleid, neem dan contact op met de beheerder van het systeem (omgevingsbeleid@pzh.nl).

Besluitvorming

De beleidsaanpassing gaat eerst als ontwerp naar GS en zij bieden deze vervolgens aan aan PS. PS bespreekt vervolgens de beleidsaanpassing in een commissievergadering en hierna leg je de stukken ter inzage. Op basis van de ingediende zienswijzen stel je een Nota van Beantwoording op. Als laatste start je een workflow Besluiten op, met daarin de Nota van Beantwoording, definitieve stukken, definitief besluit, et cetera. Deze versie wordt door PS vastgesteld, vervolgens gepubliceerd en treedt in werking. Zie voor meer informatie de Binnenpleingroep Besluitvorming.

Voorbeelden

- Omgevingsbeleid 2020
- Verzamelherziening 2020
- Nota van Beantwoording Vaststelling Omgevingsbeleid 2019

Hulplijnen

- teamgeo@pzh.nl
- omgevingsbeleid@pzh.nl

Het overgrote deel van de provinciale inspanningen zit in de beleidsuitvoering. Het gaat hier vooral om het leggen van de verbinding tussen uitvoering en beleid. Daartoe is het nodig om adequate feedback vanuit de uitvoering te verzamelen zodat beleid hier zo nodig op kan worden aangepast. Daarnaast worden in de uitvoering besluiten genomen met grote impact die ook het beleid beïnvloeden. Daarom worden deze specifiek genoemd en opgenomen op de Lange Termijn Agenda Omgevingsbeleid.

Voortgangsbrieven

Het is belangrijk dat GS en PS op de hoogte blijven van de voortgang. Dit doe je door periodiek een voortgangsbrief aan te bieden.

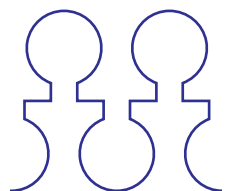
Projectbesluiten

In het projectbesluit staat beschreven hoe de provincie een bepaald project aanpakt. Daarnaast zal ook beschreven worden welke maatregelen de provincie neemt om het project te realiseren en welke maatregelen zij zal nemen om nadelige gevolgen voor de leefomgeving ongedaan te maken, te beperken of te compenseren.

Verzamelen informatie voor monitoring en evaluatie

Tijdens de beleidsuitvoering is het belangrijk om informatie te verzamelen voor monitoring en evaluatie. Ook is het wenselijk dat er structureel overleg is tussen beleid en uitvoering zodat feedback en inzichten regelmatig gedeeld kunnen worden.

Foto: Oscar Seijkens



Fase 5

Monitoring & Evaluatie

Tijdens de monitoring gebruik je de informatie over de voortgang om bij te sturen en het beleid waar nodig aan te passen. Monitoring is dus een onderdeel tijdens het gehele proces, en niet alleen een afsluitende fase.

Na de uitvoering vindt de evaluatie van beleid plaats. Naast een evaluatie achteraf is ook een evaluatie vooraf of tijdens het proces mogelijk. Een evaluatie vooraf brengt de verwachte haalbaarheid van bijvoorbeeld een project in kaart om problemen in de uitvoering te voorkomen. Tussentijds evalueren maakt eventuele bijsturing mogelijk. Daarnaast kan je uiteraard ook evalueren op zaken die niet met beleid te maken hebben maar meer met het proces of team. Dat kan na afloop van het project, maar is ook verstandig om te doen in tussenevaluaties. Onderstaande vragen en voorbeelden kunnen helpen bij de evaluatie om te komen tot een voortgangs- en/of evaluatierapport. Om goed te kunnen evalueren is het nodig om constant te monitoren, hiervoor is het nodig om te weten welke data nodig is om te kunnen bijsturen op zowel uitvoering als beleid.



Foto: Oscar Seijkens

Voorbeelden

- Monitor Leefomgeving

Hulpmiddelen

- Monitor Leefomgeving
- Beleidsinformatiesysteem

Checklist

- ✓ Periodiek evalueren. Nieuw beleid ten minste na 2 jaar, bestaand beleid ten minste iedere 4 jaar
- ✓ Jaarlijkse monitor Leefomgeving



Foto: Freek van den Bergh

