



EVALUATIERAPPORT

Overziet eer je herziet !

Procesevaluatie werkwijze Herziening Omgevingsbeleid Zuid-Holland 2025

Opdracht: Provincie Zuid-Holland

Referentie: BL4610

Status: Definitief

Datum: 15 september 2026

HASKONING NEDERLAND B.V.

Laan 1914 no.35

3818 EX Amersfoort

Mobility & Infrastructure

Trade register number: 56515154

Samenvatting

Deze procesevaluatie richt zich op de werkwijze die is toegepast bij de brede Herziening Omgevingsbeleid 2025 van de provincie Zuid-Holland. De herziening van het Omgevingsbeleid 2025 heeft plaatsgevonden in de periode zomer 2023 – zomer 2026, vanaf de voorbereiding tot en met de vaststelling van de herziening door Provinciale Staten.

Aanleiding voor de evaluatie is de invoering van een aangepaste werkwijze die beschrijft hoe Gedeputeerde Staten (GS) en Provinciale Staten (PS) van de provincie Zuid-Holland worden betrokken bij herzieningen van het omgevingsbeleid. De herziening van 2025 is de eerste herziening die volgens deze nieuwe werkwijze tot stand is gekomen.

Het begrip 'werkwijze' wordt in deze evaluatie breed opgevat. Het gaat niet alleen om de afspraken zoals vastgelegd in het document 'Werkwijze'. Het gaat ook om de ervaringen die door PS, GS en ambtelijk in brede zin zijn opgedaan in het proces dat tot deze brede herziening heeft geleid.

De resultaten van deze evaluatie zijn - naast analyse van relevante documenten - gebaseerd op interviews met vertegenwoordigers van PS, GS en de ambtelijke organisatie. In totaal zijn 21 interviews gehouden met verschillende betrokkenen, waarvan zeven statenleden, drie gedeputeerden en elf ambtelijke vertegenwoordigers. In de afbakening vooraf is ervoor gekozen om de evaluatie te richten op deze doelgroepen; er hebben geen interviews met externe actoren plaatsgevonden.

Algemeen beeld: wat ging goed, wat moet beter?

De belangrijkste dingen die goed gingen in de werkwijze van de herziening van het omgevingsbeleid waren concrete producten of activiteiten met meerwaarde voor de deelnemers in de beleidsontwikkeling (met name Nota van Motivering, botsproeven en uitvoeringstoets), de ambtelijke ondersteuning van zowel PS als GS en het stapsgewijs afronden van een complexe herziening van Omgevingsvisie, Omgevingsprogramma en Omgevingsverordening (met in totaal 824 zienswijzen) in één werk- en besluitvormingsproces en vrijwel binnen de vooraf / tussentijds aangegeven planning.

De belangrijkste dingen die beter kunnen in de werkwijze bij een volgende herziening zijn een sterkere en meer richtinggevende positionering van de Startnotitie bij de start van de herziening, het eerder in het proces agenderen van de kern en belangrijkste schuulpunten in de herziening, het beter in staat stellen van PS om haar integrale afweging te kunnen maken en het vereenvoudigen en beter voorspelbaar én behapbaar maken van het totale stelsel van brede en modulaire herzieningen van het omgevingsbeleid. Deze verbeteringen moeten zowel PS, GS als de ambtelijke organisatie beter in staat stellen om hun verantwoordelijkheid en rol in het provinciale omgevingsbeleid beter te kunnen waarmaken.

Concretere bevindingen

- De Startnotitie vormde voor velen een onduidelijke, verwarrende en lange periode in de herziening. Het kernidee achter het opstellen van een Startnotitie als start van een herziening - vooraf helderheid bieden over inhoud en proces van de aankomende herziening - is hierdoor onvoldoende waargemaakt;
- Voor veel Statenleden was het moeilijk om tot een integrale afweging van de herziening te komen. Onder meer vanwege onvoldoende behapbaarheid van de stukken, onvoldoende kennis en tijd om de complexiteit te doorgronden 'als lekenbestuur' en omdat het GS nog onvoldoende is gelukt om in het

begin van het herzieningsproces de hoofdlijnen van de voorgenomen aanpassingen en dilemma's tijdig, helder en integraal voor het voetlicht te brengen;

- De aanpassing van de werkwijze om de ontwerp-herziening niet eerst voor te leggen aan de Staten, alvorens het ontwerp ter inzage wordt gelegd (i.c. hét essentiële verschil tussen de eerdere 'Protocolafspraken Omgevingswet 2022' en nieuwe 'Werkwijze procedures Omgevingswet'), levert in de interviews nog een wisselend beeld op van plussen en minnen;
- De ambtelijke ondersteuning van PS en GS is in het algemeen als heel positief ervaren. Er is waardering voor de mogelijkheid om reacties te geven, voor de technische sessies, voor de Nota van Beantwoording en de Nota van Motivering en voor de individuele ondersteuning, bijvoorbeeld bij het voorbereiden van moties. Wel kunnen de mogelijkheden van de technische sessies voor PS beter worden benut, met name door deze meer te richten op de inhoudelijke keuzes die voorliggen, de alternatieven die daarbij wel of niet zijn ontwikkeld en het afwegingskader wat daarbij wordt gehanteerd. Ook is meer uitleg nodig over de verhouding en samenhang van de drie kerninstrumenten van de provincie: Omgevingsvisie, Omgevingsprogramma en Omgevingsverordening;
- Er worden geen wezenlijke verschillen geconstateerd in de werkwijze voor de herziening van de Omgevingsvisie, het Omgevingsprogramma en de Omgevingsverordening. Door vrijwel alle respondenten is de herziening opgevat als één pakket in één procedure en besluitvormingsproces. In zijn algemeenheid is het herzien van de drie instrumenten in samenhang als positief gezien;
- Er leven bij de respondenten uiteenlopende beelden over de voor- en nadelen van brede versus modulaire herzieningen. Dit beeld is nog niet uitgekristalliseerd. Bij dieper doorvragen blijkt in elk geval dat de mate waarin integrale afwegingen mogelijk zijn vooral afhangt van de wijze waarop de herziening wordt vormgegeven en niet van de keuze voor een brede of modulaire herziening zelf;
- In het algemeen is het beeld is dat GS hun rol naar de Staten naar behoren hebben ingevuld. Wel zijn er kritische geluiden over de rol van GS tijdens de herziening, zowel over het bestuurlijk handelen in het proces als over de inhoud van de herziening.

Kernboodschap en aanbevelingen

De kern van onze aanbevelingen is erop gericht om te komen tot beter 'behapbare' herzieningen, zowel voor PS, GS als voor het ambtelijk apparaat. De titel '*Overziet eer je herziet*' probeert dat uit te drukken. Statenleden moeten beter kunnen overzien waar ze vóór of tegen stemmen. Gedeputeerden moeten - bijvoorbeeld op basis van de botsproeven - eerder de relaties tussen opgaven en eventuele schuulpunten op tafel hebben én agenderen in PS. En ambtenaren kunnen in hun onderlinge samenwerking en in de samenwerking met GS kritischer zijn op wanneer een beleidswijziging voldoende 'beleidsrijp' is om op te nemen in een herziening. Dat vraagt om meer sturing vooral in het begin van het herzieningsproces, om aanscherping van afspraken over rol- en taakverdeling en meer voorspelbaarheid en eenvoud in de opzet en uitvoering van herzieningen van het omgevingsbeleid van Zuid-Holland. En dat in combinatie met voortzetting van en voortbouwen op de vele elementen die goed zijn gegaan in deze brede herziening.

Deze kernboodschap is concreter uitgewerkt in de volgende zes aanbevelingen:

- Om meer helderheid te krijgen in het stelsel van herzieningen stellen we voor om het gehanteerde onderscheid in 'brede' en 'modulaire herzieningen' meer los te laten. In plaats daarvan stellen we voor om te komen tot een programmering van een beperkt aantal herzieningen op basis van 'clusters' van samenhangende onderwerpen en deze te verankeren in de Lange Termijn Agenda. Voorgesteld wordt om een voorstel voor een clustering van herzieningen bij de start van een collegeperiode voor vier jaar vast te leggen (mede naar aanleiding van een nieuw collegeakkoord) en in principe niet meer dan jaarlijks (behoudens uitzonderlijke situaties) deze programmering aan te passen;
- Aanbevolen wordt om te komen tot een scherpere scope van de Startnotitie bij de start van elke herziening. Dat kan door a) in Startnotities alleen voorgenomen beleidswijzigingen op te nemen die

'beleidsrijp' zijn en aan vooraf vastgestelde criteria voldoen, b) bij de voorbereiding van een Startnotitie de initiërende en toetsende rol - zowel ambtelijk als bestuurlijk - steviger te beleggen bij diegenen die in generieke zin verantwoordelijk zijn voor het omgevingsbeleid, in casu bij het regieteam omgevingsbeleid en bij de coördinerend gedeputeerde voor het omgevingsbeleid en c) de voorgenomen beleidswijzigingen in een Startnotitie te beschrijven aan de hand van een eenduidig en vast format met daarin de kernspecificaties van de voorgenomen beleidswijziging. Dit format omvat de kern van de voorgenomen beleidswijziging, de relaties met andere thema's van het omgevingsbeleid, de reikwijdte van onderzoek en afweging en de mogelijke doorvertaling naar Omgevingsvisie, Omgevingsverordening en Omgevingsprogramma;

- Om Provinciale Staten van Zuid-Holland beter in staat te stellen om herzieningen van het omgevingsbeleid integraal af te wegen stellen we voor om in één en hetzelfde besluitvormingsproces voor een herziening explicieter onderscheid te maken in twee deelstappen in het overleg met PS. Eerst overleg over de herziening van de Omgevingsvisie (over 'wat willen we') en daarna over de herziening van het Omgevingsprogramma én de Omgevingsverordening (over 'hoe geven we dat het beste vorm'). Ook stellen we voor om de al lopende initiatieven ter ondersteuning van de statenfracties (zoals informatievoorziening via technische sessies, het opstellen van leeswijzers en nota's van motivering, helpen bij amendementen, etc) voort te zetten én uit te breiden (bijvoorbeeld met een 'Spoorboekje Herzieningen Omgevingsbeleid' en een 'Cursus Omgevingsbeleid en Omgevingsrecht');
- Ter verdere versterking van de integraliteit van de beleidsafwegingen bij herzieningen bevelen we aan om het organiseren van botsproeven (en uitvoeringstoetsen) standaard onderdeel te maken van het werkproces van een herziening én deze eerder in het werkproces in te richten. Dat maakt het mogelijk om al eerder in GS én PS belangrijke relaties tussen voorgenomen beleidswijzigingen en eventuele schuarpunten en dilemma's op hoofdlijnen te agenderen;
- Aanbevolen wordt om het ontwerp van een herziening weer wél eerst aan te bieden ter bespreking in de statencommissie voordat deze formeel ter inzage wordt gelegd. De belangrijkste argumenten hiervoor ontleen we aan de bevoegdheidsverdeling die de Omgevingswet aanbrengt tussen GS en PS en aan de positie van PS als vaststellend bestuursorgaan (artikel 3.1 lid 2 Ow). Als er redenen zijn om bij hoge uitzondering - bijvoorbeeld om met het omgevingsbeleid snel op actuele ontwikkelingen te kunnen reageren - wél ervoor te kiezen om een specifieke herziening zonder voorafgaande bespreking in de statencommissie formeel ter inzage te leggen, dan bevelen we aan dit vooraf vast te leggen in de Lange Termijn Agenda of in de Startnotitie van de herziening;
- Aanbevolen wordt om - afhankelijk van de mate waarin onze aanbevelingen worden overgenomen – de huidige 'Werkwijze procedures Omgevingswet' daarop aan te passen. Dit biedt helderheid over de afspraken tussen GS en PS, die ook kunnen worden opgenomen in het aanbevolen 'spoorboekje'. Ter uitwerking van deze werkwijze bevelen we ook aan om tot aanscherping te komen van de afspraken over het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap bij herzieningen in de ambtelijke organisatie.

Inhoudsopgave

1	Vraag en aanpak	1
1.1	Vraagstelling evaluatie	1
1.2	De herziening in het kort	1
1.3	Aanpak evaluatie	1
2	Bevindingen	4
2.1	Algemeen beeld: wat ging goed en wat kan beter?	4
2.2	Zeven bevindingen op een rij	4
3	Aanbevelingen	9
3.1	Kernboodschap	9
3.2	Zes aanbevelingen op een rij	9

1 Vraag en aanpak

1.1 Vraagstelling evaluatie

Deze procesevaluatie richt zich op de werkwijze die is toegepast bij de brede Herziening Omgevingsbeleid 2025. Aanleiding voor de evaluatie is de invoering van een aangepaste werkwijze die beschrijft hoe Gedeputeerde Staten (GS) en Provinciale Staten (PS) van de provincie Zuid-Holland worden betrokken bij herzieningen van het omgevingsbeleid. De herziening van 2025 is de eerste herziening die volgens deze nieuwe werkwijze tot stand is gekomen.

In deze evaluatie ligt de nadruk op de wijze waarop de herziening procesmatig is vormgegeven. De evaluatie richt zich niet op de inhoudelijke beoordeling van afzonderlijke beleidskeuzes of beleidsthema's binnen de herziening. Inhoudelijke onderwerpen worden uitsluitend illustratief besproken wanneer het inzicht biedt in het functioneren van het proces en de toegepaste werkwijze.

De evaluatie heeft als doel inzicht te geven in de werking van deze werkwijze in de praktijk en lessen te trekken voor toekomstige herzieningen van het omgevingsbeleid. Daarbij staan twee kernvragen centraal:

- Hoe hebben GS en PS hun rol ingevuld tijdens de Herziening Omgevingsbeleid 2025?
- In welke mate heeft de keuze voor een modulaire of bredere herziening invloed gehad op de mogelijkheden voor een integrale afweging door GS en PS?

Het begrip 'werkwijze' wordt in deze evaluatie breed opgevat. Het gaat niet alleen om de afspraken zoals vastgelegd in het document 'Werkwijze'. Het gaat ook om de ervaringen die door PS, GS en ambtelijk zijn opgedaan in het proces dat tot deze herziening heeft geleid.

1.2 De herziening in het kort

Brede herziening

De 'Herziening Omgevingsbeleid 2025' betreft een actualisatie van het provinciale omgevingsbeleid van de provincie Zuid-Holland. Het gaat qua inhoud én instrumenten om een brede herziening. Qua inhoud met onderwerpen als water en bodem, landelijk gebied, energie, stedelijke ontwikkeling en wonen en economie. En de herziening richt zich op drie kerninstrumenten van het provinciale omgevingsbeleid: de Omgevingsvisie, het Omgevingsprogramma en de Omgevingsverordening. De Omgevingsvisie bevat de provinciale langetermijnambities en strategische keuzes voor de fysieke leefomgeving. Het Omgevingsprogramma werkt deze ambities uit in concretere beleidskeuzes, maatregelen en uitvoeringsafspraken. De Omgevingsverordening bevat de juridisch bindende regels waarmee de provinciale belangen worden geborgd. In kader 1 wordt verder toegelicht hoe de instrumenten met elkaar samenhangen.

Werkwijze procedures Omgevingswet

De herziening is tot stand gekomen volgens een vernieuwde bestuurlijke 'Werkwijze procedures Omgevingswet'. Deze werkwijze vervangt de eerdere protocolafspraken over betrokkenheid van GS en PS en beoogt duidelijkheid te bieden over rollen, verantwoordelijkheden en besluitvormingsmomenten gedurende een herzieningsproces. Kader 2 licht de nieuwe werkwijze verder toe.

Kader 1: Het Omgevingsbeleid van Zuid-Holland

“Het Omgevingsbeleid van provincie Zuid-Holland bestaat uit drie instrumenten: de Omgevingsvisie, het Omgevingsprogramma en de Omgevingsverordening. De Omgevingsvisie geeft onder het kopje ‘Dit is Zuid-Holland’ een beschrijving van de huidige staat van de fysieke leefomgeving in Zuid-Holland. Daarnaast wordt onder ‘Koers van Zuid-Holland’ de toekomst, zoals de provincie die voor zich ziet, beschreven. Om daar te komen zijn ambities, beleidsdoelen en beleidskeuzes geformuleerd. In de ambities wordt omschreven waar de provincie heen wil, de beleidsdoelen geven hier richting aan en de beleidskeuzes bepalen hoe de ambities bereikt dienen te worden.

In het Omgevingsprogramma staat beschreven welke maatregelen de provincie treft (inclusief alle activiteiten die ze uitvoert) om haar visie waar te maken. Tot slot staan in de Omgevingsverordening de regels over wat wel en niet is toegestaan binnen de provinciegrenzen. Deze regels werken door naar derden en zijn gericht op het beschermen en benutten van fysieke leefomgeving. Het merendeel betreft instructie-regels die voorschrijven hoe waterschappen en gemeenten bepaalde onderwerpen in hun besluiten moeten opnemen, maar er zijn ook direct werkende regels waar burgers en bedrijven zich aan moeten houden.”

Uit Statenvoorstel van 10 maart 2025

Kader 2: Werkwijze herziening Omgevingsbeleid

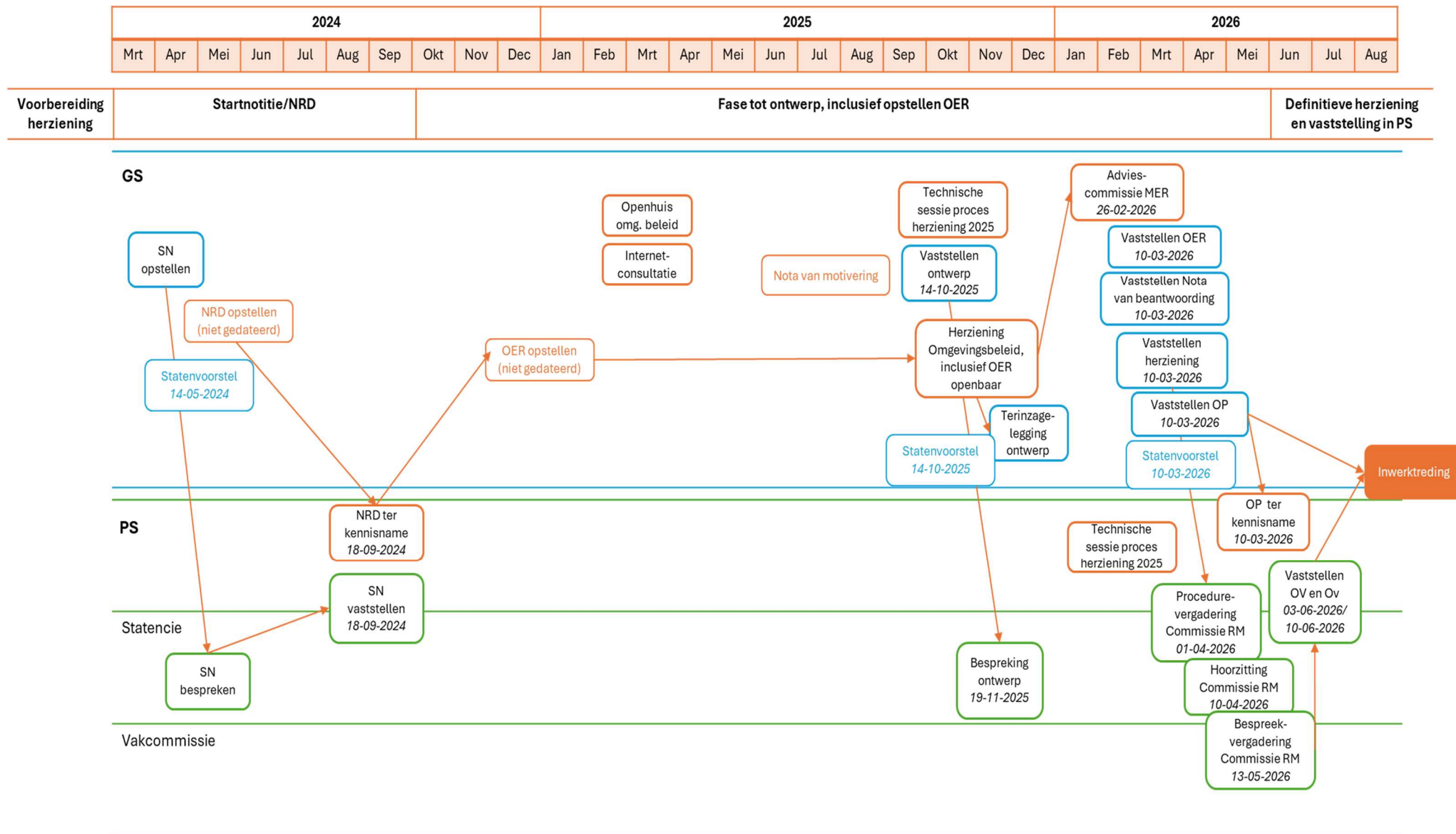
De ‘Werkwijze procedures Omgevingswet’ beschrijft hoe GS en PS worden betrokken bij herzieningen van het Omgevingsbeleid. De werkwijze maakt onderscheid tussen brede herzieningen die worden behandeld in de Statencommissie Ruimte en Milieu en modulaire herzieningen over één specifiek onderwerp, die in de betreffende vakcommissie worden behandeld. De procedure start met een startnotitie waarin de scope, het bestuurlijke proces en de planning van de herziening worden beschreven. Deze startnotitie wordt door GS opgesteld en door PS vastgesteld. Vervolgens stellen GS het ontwerp van de herziening vast en leggen dit ter inzage. Het ontwerp wordt gelijktijdig ter kennisname aangeboden aan PS.

Na verwerking van de zienswijzen stellen GS een Nota van Beantwoording vast, die door PS kan worden betrokken bij de behandeling van de herziening. De definitieve vaststelling van wijzigingen in de Omgevingsvisie en Omgevingsverordening is een bevoegdheid van PS. De werkwijze biedt daarnaast de mogelijkheid om bij de behandeling van de Startnotitie aan te geven gemotiveerd af te wijken van onderdelen van de standaardprocedure.

Een belangrijk verschil ten opzichte van de eerdere protocolafspraken is de betrokkenheid van PS bij het ontwerp van een herziening. Onder de protocolafspraken werd het ontwerp voorafgaand aan de terinzagelegging besproken in een Statencommissie. In de huidige werkwijze stellen GS het ontwerp vast en leggen zij dit ter inzage, waarna het gelijktijdig ter kennisname aan PS wordt aangeboden. Een commissie-behandeling van het ontwerp maakt daarmee niet langer standaard onderdeel uit van de procedure.

Tijdslijn herziening

De totstandkoming van de herziening van het Omgevingsbeleid 2025 heeft plaatsgevonden in de periode zomer 2023 – zomer 2026, vanaf de voorbereiding tot en met de vaststelling van de herziening door Provinciale Staten. Figuur 1.1 laat de tijdslijn van de herziening van het Omgevingsbeleid 2025 zien, met daarbij een uitsplitsing in de rol van GS en PS. De figuur laat de belangrijkste stappen in het proces zien, zoals de vaststelling van de Startnotitie (op 18 september 2024) en de vaststelling van de herziening in PS (op 3 juni 2026). In de tijdslijn geven de groene blokken weer dat stukken in GS zijn behandeld, de blauwe blokken geven weer wanneer stukken in PS zijn behandeld.



Figuur 1.1. Tijdlijn van de herziening van het Omgevingsbeleid 2025.

1.3 Aanpak evaluatie

Drie stappen

De aanpak van deze procesevaluatie is uitgevoerd in de volgende drie stappen:

1. Voorbereiding: uitwerken aanpak van de evaluatie, inventarisatie documenten, selectie van respondenten voor de interviewronde en opstellen van een vragenlijst voor de interviews;
2. Analyse: interviews met vertegenwoordigers van PS, GS en de ambtelijke organisatie;
3. Rapportage: analyse van de bevindingen, opstellen van het (concept)eindrapport, met naast de bevindingen ook een aantal aanbevelingen, en bespreking met de ambtelijke begeleidingsgroep.

Toelichting op de stappen

In de voorbereidende fase zijn relevante documenten geanalyseerd om het verloop van de Herziening Omgevingsbeleid 2025, de belangrijkste bestuurlijke momenten en de rolverdeling tussen GS en PS in beeld te brengen. Daarbij is onder meer gekeken naar procesdocumenten, bestuurlijke stukken en andere relevante documenten die inzicht geven in de totstandkoming van de herziening (zie voor een overzicht van documenten figuur 1.2). Op basis van deze documentanalyse is de tijdlijn gereconstrueerd en is een vragenlijst opgesteld voor de interviewronde.

Vervolgens zijn vertegenwoordigers van PS, GS en de ambtelijke organisatie uitgenodigd om hun ervaringen met de werkwijze en het proces van de herziening te delen. Dit heeft plaatsgevonden via individuele interviews. Hiervan zijn geen aparte verslagen gemaakt; de ervaringen zijn geordend en rechtstreeks vertaald in deze eindrapportage. In totaal zijn 21 interviews gehouden met verschillende betrokkenen, waarvan zeven statenleden, drie gedeputeerden en elf ambtelijke vertegenwoordigers¹.

De bevindingen uit de documentanalyse en interviews zijn vervolgens integraal geanalyseerd. Daarbij is gekeken naar de toepassing van de nieuwe werkwijze in de praktijk, de invulling van de rollen van GS en PS, de invloed van de werkwijze op het procesverloop en de ervaringen met de brede herzieningsaanpak. Op basis hiervan zijn bevindingen verwoord over de werking van de werkwijze en zijn aanbevelingen geformuleerd voor toekomstige herzieningen van het Omgevingsbeleid.

Verantwoording

De verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit evaluatierapport ligt volledig en alleen bij Haskoning. Bij de formulering van de bevindingen is dicht aangesloten bij de 'rode draad' uit de verschillende interviews. Bij de formulering van de aanbevelingen is gebruik gemaakt van verschillende suggesties uit de interviews, sterker aangescherpt én aangevuld op basis van eigen kennis en ervaring met omgevingsbeleid van meerdere provincies.

¹ Alle statenfracties zijn uitgenodigd voor een interview; daarvan hebben zeven fracties de uitnodiging aangenomen. Van het College van GS zijn de drie meest bij de herziening betrokken gedeputeerden geselecteerd. Ambtelijk zijn vertegenwoordigers van alle verantwoordelijke lagen en vanuit verschillende domeinen binnen de ambtelijke organisatie geïnterviewd, inclusief de griffie.

Nr.	Document	Datum	Toelichting
1	Protocolafspraken bevoegdheden van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten onder de Omgevingswet	2022	Afsprakenkader tussen PS en GS waarin rolverdeling, bevoegdheden, informatievoorziening, voorhangprocedures en werkwijzen onder de Omgevingswet zijn vastgelegd.
2	Werkwijze procedures Omgevingswet	14-5-2024	Deze werkwijze vervangt de Protocolafspraken 2022. Het beschrijft per procedure hoe GS invulling geven aan hun wettelijke taken en bevoegdheden onder de Omgevingswet en hoe PS hierbij worden betrokken of geïnformeerd.
3	Notitie Reikwijdte en Detailniveau Omgevingseffectrapport (OER) Herziening Omgevingsbeleid 2025	14-5-2024	Dit document beschrijft de onderzoeksopzet, reikwijdte en het detailniveau van het op te stellen Omgevingseffectrapport (OER) voor de herziening van het Omgevingsbeleid 2025.
4	Statenvoorstel: Startnotitie Herziening Omgevingsbeleid 2025	14-5-2024	Het statenvoorstel bevat het voorstel van GS aan PS om de Startnotitie Herziening Omgevingsbeleid 2025 vast te stellen en de Protocolafspraken 2022 in te trekken.
5	Startnotitie Herziening Omgevingsbeleid 2025 & Windenergie Alblasserwaard	sep-24	De Startnotitie beschrijft de scope van de herziening en geeft een volledig overzicht van de onderwerpen die in de Herziening Omgevingsbeleid 2025 en de Herziening Windenergie Alblasserwaard worden onderzocht en voorbereid.
6	Ontwerp Herziening Omgevingsbeleid (Omgevingsvisie, Omgevingsprogramma, Omgevingsverordening), vastgesteld in GS	14-10-2025	Het ontwerp van de Herziening van het Omgevingsbeleid omvat een wijziging van drie onderdelen: Omgevingsvisie, Omgevingsprogramma, Omgevingsverordening. Deze zijn vastgesteld in GS.
7	Statenvoorstel: Ontwerp Omgevingsvisie Zuid-Holland herziening 2025	14-10-2025	Bevat het voorstel om de gewijzigde Omgevingsvisie vast te stellen, inclusief beleidswijzigingen, verwerking van zienswijzen, OER-resultaten, juridische onderbouwing en ontwerpbesluit. Hierbij gaat het niet alleen om de Omgevingsvisie, maar om het volledige pakket van het Omgevingsbeleid.
8	GS-brief: Ontwerp wijziging van de Omgevingsvisie Zuid-Holland herziening omgevingsbeleid 2025	14-10-2025	Formele aanbiedings- en informatiebrief van GS aan PS in de ontwerpfase. Informeert Provinciale Staten over de vaststelling van het ontwerp, de terinzagelegging, het OER, de planning, participatie, procedure en de afdoening van toezeggingen.

9	Nota van Motivering	29-10-2025	Het document motiveert waarom en op welke onderdelen van de Omgevingsvisie, het Omgevingsprogramma en de Omgevingsverordening worden gewijzigd.
10	Omgevingseffectrapportage Herziening Omgevingsbeleid 2025	29-10-2025	De OER onderzoekt alternatieven, doelbereik en effecten op de fysieke leefomgeving van voorgestelde beleidswijzigingen.
11	Brief gedeputeerde Bonte: Terinzagelegging Ontwerp Herziening Omgevingsbeleid 2025	31-10-2025	Informatiebrief over de inspraak- en zienswijzenfase. Informeert PS over de start van de terinzagelegging, waar de ontwerpdocumenten zijn te vinden, de beschikbaarheid van stukken en de wijze waarop belanghebbenden kennis kunnen nemen van de ontwerpen
12	Brief gedeputeerde Bonte: Bespreking Ontwerp Herziening 2025 op 14 en 19 november	31-10-2025	Begeleidingsbrief voor Statenbehandeling. Bereidt PS voor op de commissiebesprekingen van het ontwerpbeleid, vraagt om technische vragen vooraf in te dienen en licht toe hoe aandachtspunten van Statenleden worden meegenomen in de verdere uitwerking van de definitieve herziening.
13	Nota van Beantwoording: Herziening Omgevingsbeleid 2025	10-3-2026	Dit document bevat alle ingediende zienswijzen (825 stuks), thematische beantwoording en de bestuurlijke reactie van de provincie op de ontvangen reacties. Daarnaast bevat het een overzicht van wijzigingen die naar aanleiding van de zienswijzen zijn doorgevoerd.
14	Statenvoorstel: Wijziging Omgevingsvisie Zuid-Holland herziening 2025	10-3-2026	Bevat het voorstel om de gewijzigde Omgevingsvisie vast te stellen, inclusief beleidswijzigingen, verwerking van zienswijzen, OER-resultaten, juridische onderbouwing en ontwerpbesluit.
15	Herziening Omgevingsbeleid (Omgevingsvisie, Omgevingsprogramma, Omgevingsverordening), vastgesteld in GS	10-03-2026	De Herziening van het Omgevingsbeleid omvat een wijziging van drie onderdelen: Omgevingsvisie, Omgevingsprogramma, Omgevingsverordening. Deze zijn vastgesteld in GS.

Figuur 1.2. Overzicht van de verschillende documenten als onderdeel van de herziening van het omgevingsbeleid.

2 Bevindingen

Dit hoofdstuk bevat de belangrijkste bevindingen van de procesevaluatie. De bevindingen worden eerst kort gepresenteerd; waar nodig wordt in een aanvullende toelichting bij een bevinding een nadere duiding gegeven met voorbeelden uit de interviews, nadere verklaringen et cetera.

2.1 Algemeen beeld: wat ging goed en wat kan beter?

Wat ging goed?

De belangrijkste dingen die goed gingen in de werkwijze van de herziening van het omgevingsbeleid waren concrete producten of activiteiten met meerwaarde voor de deelnemers in de beleidsontwikkeling (met name Nota van Motivering, botsproeven en uitvoeringstoets), de ambtelijke ondersteuning van zowel PS als GS en het stapsgewijs afronden van een complexe herziening van Omgevingsvisie, Omgevingsprogramma en Omgevingsverordening (met in totaal 824 zienswijzen) in één werk- en besluitvormingsproces en vrijwel binnen de vooraf / tussentijds aangegeven planning.

Wat kan beter?

De belangrijkste dingen die beter kunnen in de werkwijze bij een volgende herziening zijn een sterkere en meer richtinggevend positionering van de Startnotitie bij de start van de herziening, het eerder in het proces agenderen van de kern en belangrijkste schuulpunten in de herziening, het beter in staat stellen van Provinciale Staten om haar integrale afweging te kunnen maken en het vereenvoudigen en beter voorspelbaar én behapbaar maken van het totale stelsel van brede en modulaire herzieningen van het omgevingsbeleid van Zuid-Holland. Deze verbeteringen moeten zowel PS, GS als de ambtelijke organisatie beter in staat stellen om hun verantwoordelijkheid en rol in het provinciale omgevingsbeleid beter te kunnen waarmaken.

2.2 Zeven bevindingen op een rij

1. Startnotitie: geen goed begin is het dubbele werk

De Startnotitie vormde voor velen een onduidelijke, verwarrende en lange periode in de herziening. Deels door autonome ontwikkelingen en een samenloop van omstandigheden, zoals de externe tijdsdruk vanwege ontwikkelingen bij het Nationaal Programma Landelijk Gebied en de provinciale reactie daarop (tijdig een programma met maatregelen opleveren om in aanmerking te komen voor rijksmiddelen). Maar deels ook door een onheldere inhoudelijke scope van de herziening. Hierdoor ontwikkelde de Startnotitie zich bijvoorbeeld van één Startnotitie naar een Startnotitie in twee delen, waarna de Startnotitie weer werd omgevormd tot één notitie. Veel beleidsonderwerpen waren niet 'beleidsrijp', oftewel onvoldoende ver genoeg verkend om al onderdeel te zijn van een herziening. Heldere criteria om te kunnen bepalen of beleid wel of niet rijp is voor herziening ontbreken, of zijn niet toegepast. Ook het gegeven dat de verschillende inhoudelijke domeinen binnen de provincie bepalen of en hoe beleid wordt opgenomen in een herziening maakt dat hierin veel verschillen bestaan. De programmerende rol hierin vanuit het 'regieteam omgevingsbeleid' is in de praktijk beperkt. Tenslotte stimuleerde de brede samenstelling van de coalitie ook niet om vooraf en vroegtijdig in het besluitvormingsproces al scherp te zijn.

Door al deze redenen was de Startnotitie onvoldoende richtinggevend en bood deze PS onvoldoende kaders vooraf om latere voorstellen voor beleidsaanpassingen op te kunnen beoordelen. Het kernidee achter het opstellen van een Startnotitie als start van een herziening - vooraf helderheid bieden over inhoud en proces van de aankomende herziening - is hierdoor onvoldoende waargemaakt.

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat het belang van een goed afgebakende ('wat wel en wat niet') en doordachte ('zijn we er al klaar voor?') Startnotitie onderschat is, zowel ambtelijk ('we hebben het belang van een Startnotitie onvoldoende voor het voetlicht gebracht', 'we hadden hier strakker regie op moeten voeren') als bij de het College en de Statenfracties ('we hebben ons onvoldoende beseft hoe bepalend een Startnotitie is', 'we hadden in deze fase kritischer moeten zijn'). Doordat de reikwijdte van de Startnotitie onvoldoende scherp was afgebakend, was het ook binnen het proces van de Omgevingseffectrapportage (OER) nog zoeken naar wat wel en niet binnen de scope van de OER viel (reikwijdte en detailniveau, alternatieven). Daarmee heeft het OER-proces in de praktijk mede bijgedragen aan de afbakening en concretisering van de Startnotitie. Iets wat 'normaliter' niet gebruikelijk is, een Notitie reikwijdte en detailniveau bij een m.e.r. (NRD) gaat bij voorkeur immers uit van een Startnotitie met heldere scope. Tenslotte is aangegeven dat de relatie van de Startnotitie met de al vastgestelde Ruimtelijke Koers niet duidelijk was en ook gedurende het proces regelmatig tot onduidelijkheid heeft geleid ('hier was toch al een besluit over genomen?').

2. Integraal afwegen ingewikkeld voor Provinciale Staten

Veel Statenleden geven aan het heel moeilijk te hebben gevonden om tot een integrale afweging van de herziening te komen. Daarvoor bestaan verschillende oorzaken. Het totale pakket aan stukken voor de herziening is voor veel Statenleden als 'onvoldoende behapbaar' ervaren. Het totale pakket was te omvangrijk (om te lezen) en werd als onvoldoende toegankelijk ervaren, onder meer door te beperkte leeswijzers en door de gekozen opbouw (meer het systeem van het omgevingsbeleid volgend, minder op basis van een onderscheid in hoofdzaken/grote wijzigingen en bijzaken/kleine wijzigingen). Het doorgronden van alle stukken vereist ook tijd én kennis van de opzet van het omgevingsbeleid en van de instrumenten. Kennis die bij lang niet alle (zeker niet bij beginnende) Statenleden beschikbaar is. Veel wordt in de interviews aangegeven dat dit 'van een lekenbestuur' - in termen van beschikbare tijd en kennis - niet verwacht kan worden. Sommige Statenleden geven dan ook aan dat ze niet volledig overzien wat de consequenties zijn van de beleidswijzigingen die ze hebben vastgesteld ('waar heb ik nu eigenlijk vóór gestemd?'). Om de stukken van de herziening goed over het voetlicht te brengen is het ook GS nog onvoldoende gelukt om - zeker in het begin van het herzieningsproces - de hoofdlijnen van de voorliggende keuzes en dilemma's tijdig, helder en integraal voor het voetlicht te brengen.

Uit de interviews komt allereerst naar voren dat vanuit de ambtelijke ondersteuning steeds veel energie en tijd is gestopt in het zoveel als mogelijk behapbaar maken van het pakket van de herziening. Die ondersteuning is breed gewaardeerd. Daarbij worden met name genoemd de technische sessies, de ondersteuning van Statenleden (ook door de griffie), de botsproeven, het in korte tijd beantwoorden van de zienswijzen (Nota van Beantwoording) en de Nota van Motivering. Maar bijvoorbeeld ook de 'aanspreekbaarheid in de wandelgangen'. Dit neemt niet weg dat het beeld van een 'omvangrijk en onvoldoende behapbaar pakket' met 'teveel info, in te weinig tijd' breed wordt herkend (Statenfracties en College) en erkend (ambtelijk). Dit vindt zijn basis in de omvang van de herziening op zichzelf, maar gaat ook over de manier van schrijven ('veel loze tekst', 'te complex voor een lekenbestuur'), de structurering ('onoverzichtelijk, onvoldoende inhoudsopgaven, leeswijzers, samenvattingen'), de prioritering ('wat is nu echt belangrijk?') en de - in verhouding tot de omvang - korte reactietijd om op stukken te reageren. Ook is er een relatie met de keuze voor een brede (dus omvangrijke) en/of modulaire herziening (zie verder bevinding 6). Vanuit veel Statenfracties wordt aangegeven dat alleen al door 'de omvang' het eigenlijk onmogelijk is geweest om tot een allesomvattende integrale afweging te komen. Daarbij zijn vanuit meerdere Statenfracties de volgende specifieke punten genoemd:

- Door de omvang van het pakket waren kleinere Statenfracties vaak alleen in de gelegenheid om het pakket te 'scannen' op (voor de betreffende fractie) politiek relevante onderwerpen; een integrale afweging van alle beleidswijzigingen was daardoor vaak niet mogelijk;
- In 'de veelheid' is het winddossier erg dominant geweest in het besluitvormingsproces, waardoor andere onderwerpen zijn ondergesneeuwd;
- In de uitwerking zijn voorstellen soms onvoldoende onderbouwd, is onvoldoende inzicht gegeven in de effecten van voorstellen op andere voorstellen en zijn alternatieven niet (altijd) voldoende in beschouwing genomen, waardoor een integrale afweging niet mogelijk was.

3. Aanpassing Protocolafspraken 2022 een slimme zet?

De aanpassing van de werkwijze om de ontwerp-herziening niet eerst voor te leggen aan de Staten, alvorens het ontwerp ter inzage wordt gelegd (i.c. hét essentiële verschil tussen de eerdere 'Protocolafspraken Omgevingswet 2022' en nieuwe 'Werkwijze procedures Omgevingswet'), levert in de interviews nog een wisselend beeld op van plussen en minnen. De belangrijkste *voordelen* van de huidige werkwijze die worden genoemd zijn eerdere transparantie over het ontwerp voor de inwoners van Zuid-Holland en een tijdwinst in de procedure van circa drie maanden. Als nadeel wordt genoemd dat de Staten het ontwerp niet met elkaar hebben kunnen bespreken, maar alleen - net als eenieder - 'zienswijzen' hebben kunnen indienen. Dit wordt als onbevredigend ervaren. Ook is er de veronderstelling dat bespreking en aanpassing van het ontwerp vooraf tot minder brede discussies extern ('een al meer getrechterd ontwerp') en mogelijk minder zienswijzen zouden kunnen leiden. Tijdens de uitvoering van deze evaluatie is in de Staten inmiddels een motie aangenomen om deze aanpassing in de werkwijze weer te herzien (zie onderstaand kader).

Kader 3: Tekst motie: ter inzage leggen herzieningen omgevingsbeleid na bespreking, 3 juni 2026

"Constaterende dat:

- Er herijkte protocolafspraken GS en PS onder de omgevingswet zijn vastgesteld en een Startnotitie Herziening Omgevingsbeleid 2025".
- PS bij de startnotitie kaders mee geeft voor het ontwerp Herziening Omgevingsbeleid. Gedeputeerde Staten (GS) het ontwerp Herziening Omgevingsbeleid zonder debat in PS direct ter inzage legt.

Overwegende dat:

- De Herziening van het Omgevingsbeleid een van de meest verstrekkende kerntaken van de provincie is.
- PS haar controlerende taak onvoldoende uit kan voeren als het ontwerp Herziening Omgevingsbeleid zonder debat in PS direct ter inzage wordt gelegd.
- PS niet kan controleren of de meegegeven kaders bij de startnotitie ontwerp Herziening Omgevingsbeleid voldoende zijn verwerkt in de versie die ter inzage wordt gelegd.

Dragen het college op:

- De (modulaire) herzieningen van het omgevingsbeleid aan PS aan te bieden ter bespreking in de commissie alvorens het ter inzage te leggen.
- De procedures en protocolafspraken hierop aan te passen."

4. Ambtelijke ondersteuning wordt breed gewaardeerd

De ambtelijke ondersteuning van PS en GS is in het algemeen als heel positief ervaren. Er is waardering voor de mogelijkheid om reacties te geven, voor de technische sessies en voor de individuele ondersteuning, bijvoorbeeld bij het voorbereiden van moties. Als producten zijn ook de Nota van

Beantwoording en de Nota van Motivering gewaardeerd. Ook het stapsgewijs voorbereiden van de besluitvorming in GS wordt gewaardeerd. Wel bestaat de indruk dat mogelijkheden van de technische sessies voor PS beter kunnen worden benut, met name door deze meer te richten op de inhoudelijke keuzes die voorliggen, de alternatieven die daarbij wel of niet zijn ontwikkeld en het afwegingskader wat daarbij wordt gehanteerd. Ook zou meer aandacht kunnen worden besteed aan uitleg over de verhouding en samenhang van de kerninstrumenten van de provincie: Omgevingsvisie, Omgevingsprogramma en Omgevingsverordening. De discussie die is ontstaan over het kaartje in het OER over mogelijke zoekgebieden voor wind is hiervoor mogelijk illustratief. Onvoldoende kan worden nagegaan of deze discussie is ontstaan uit politieke motieven of uit onvoldoende uitleg over de status van een OER in de provinciale beleidscyclus (namelijk slechts als kaartje in een onderzoek, geen voorstel voor beleid).

Het positieve beeld over de ambtelijke ondersteuning zien we breed terug in zowel de interviews met statenleden, gedeputeerden als met ambtenaren. Voorbeelden die genoemd worden zijn de grote inzet, bereidheid om vragen te beantwoorden, toelichting te geven op (tussen-)producten (zoals bijvoorbeeld de technische sessies), de technische ondersteuning van statenleden door de griffie (bijvoorbeeld bij het formuleren van moties) en een aantal specifieke producten, waaronder de Nota van Motivering, de botsproeven en de uitvoeringstoets. Ook is er waardering voor het vele werk dat is verricht om 'redelijk volgens planning' tot besluitvorming te komen. Bij dit beeld zijn twee nuances relevant.

- *De eerste verwijst naar de eerdere bevinding over de behapbaarheid van de (tussen-)producten voor de statenleden. Hier lagen ambtelijk nog kansen om de toegankelijkheid van het pakket te versterken, door bijvoorbeeld (betere) leeswijzers, inhoudsopgaven en samenvattingen, meer en vaker inhoudelijke 'leken-toelichtingen' op te nemen op de ingewikkelde materie en meer prioritering aan te brengen in de stukken (bijvoorbeeld starten met de vijf belangrijkste issues);*
- *In de ambtelijke interviews wordt de onduidelijke rolverdeling (verantwoordelijkheden) en afstemming tussen het regieteam omgevingsbeleid team ruimteën de beleidsdomeinen als aandachtspunt benoemd, i.c. de regierol op het proces van de herziening, de meer integrerende regierol en de sectorale beleidsverantwoordelijkheden. Met beelden van teams die op 'andermans' stoel zijn gaan zitten, teams die hun rol (nog) niet voldoende konden vervullen en het nog onvoldoende beheersen van opgavegericht en integraal werken binnen de provinciale organisatie. Daarbij wordt ook benoemd dat er in de beleidsdomeinen nog niet altijd voldoende kennis is van de verschillende instrumenten (Omgevingsvisie, Omgevingsverordening, Omgevingsprogramma) en van het systeem van het omgevingsbeleid. In combinatie met het nog niet altijd al beleidsrijp zijn van de voorgenomen beleidswijzigingen leidt dit ertoe dat ambtenaren in de beleidsdomeinen niet altijd tijdig 'klaar' waren voor een goede inbreng. Daardoor is in de praktijk ook werk overgenomen door het regieteam terwijl dat uit een oogpunt van 'rolvastheid' beter terug had moeten worden gelegd bij de beleidsdomeinen.*

5. Omgevingsvisie, Omgevingsverordening en Omgevingsprogramma in één pakket

Er worden door de respondenten geen wezenlijke verschillen geconstateerd in de werkwijze voor de herziening van de Omgevingsvisie, het Omgevingsprogramma en de Omgevingsverordening. Door vrijwel alle respondenten is de herziening opgevat als één pakket in één procedure en besluitvormingsproces. In zijn algemeenheid is het herzien van de drie instrumenten in samenhang als positief gezien.

Wel zijn door enkele Statenleden vragen gesteld of het gelijktijdig herzien van al deze instrumenten juist wel of niet verwarrend werkt. Sommigen vinden een gelijktijdige herziening prettig, omdat meteen kan worden gezien of en hoe aanpassingen in de visie doorwerken in bijvoorbeeld de regels van de Omgevingsverordening. Anderen wijzen op een gewenste volgorde waarin eerst besluitvorming

plaatsvindt over de integrale visie voordat deze wordt uitgewerkt in concrete maatregelen (in het Omgevingsprogramma) en regels (in de Omgevingsverordening).

6. Breed en/of modulair herzien niet bepalend voor een integrale afweging

Er leven bij de respondenten uiteenlopende beelden over de voor- en nadelen van brede versus modulaire herzieningen. Dit beeld is nog niet uitgekristalliseerd. Aan de oppervlakte heersen opvattingen dat een brede herziening een betere integrale afweging mogelijk maakt dan een modulaire herziening. Bij dieper doorvragen blijkt dat de mate waarin integrale afwegingen mogelijk zijn vooral afhangt van de wijze waarop de herziening wordt vormgegeven. Oftewel, de keuze voor een brede of modulaire herziening hangt niet af van de mate waarin een integrale afweging kan worden gemaakt. Ook deze brede herziening heeft laten zien dat een brede herziening niet per definitie een integrale afweging mogelijk maakt.

De meeste respondenten, zowel vanuit de Statenfracties, gedeputeerden als ambtelijk spreken geen uitgesproken voorkeur uit voor breed of modulair. Een enkeling wel, bijvoorbeeld door uitspraken als 'benut een brede herziening alleen voor het aanpassen voor niet al te ingewikkelde onderwerpen en redactionele en structuuraanpassingen', 'kies voor alleen modulaire herzieningen, dan kun je én de diepte in én ook integraal kijken naar de effecten op andere onderwerpen' of 'zoek het juist in een uitgekiende en qua werklast behapbare frequentie van breed en modulair, bijvoorbeeld eens in de vier jaar breed als wrap-up aan het einde van een statenperiode'. Of: 'breed of modulair is eigenlijk niet relevant, het gaat er om dat de integraliteit in beide herzieningen beter wordt geborgd'. In de ambtelijke interviews wordt vaak aangegeven dat 'het aantal brede en/of modulaire herzieningen vooral ook afgestemd moet worden op de draagkracht van het ambtelijk apparaat'.

7. Over de rol van GS: balanceren tussen collegiaal bestuur en dualisme

In het algemeen is het beeld is dat GS hun rol naar de Staten naar behoren hebben ingevuld. Genoemd worden dat GS-leden - vanuit sterk uiteenlopende politieke standpunten - gedurende de herziening meer naar elkaar zijn toegegroeid en dat gesprekken over verschillende standpunten in de eindfase zijn aangegaan met de ambitie om 'er samen uit te komen' en 'met één geluid' naar buiten treden. In de relatie met PS worden genoemd de tijd en ruimte die is geboden voor toelichting en (schriftelijke) reacties, het actief betrekken van Statenleden en de al eerdergenoemde technische sessies en de Nota van Motivering. Overigens was dit nog niet vanaf het begin van de herziening het geval, zie daarvoor de bevinding over de ervaringen met de Startnotitie. In die periode is het GS in het begin van de herziening onvoldoende gelukt om zowel inhoudelijk als procesmatig een heldere richting te geven aan de herziening (met bijvoorbeeld heldere voorgenomen beleidswijzigingen, een heldere scope van alternatieven en een duidelijk afwegingskader voor de latere afweging).

Maar er zijn ook meer kritische geluiden over de rol van GS tijdens de herziening. Die gaan over het bestuurlijk handelen zowel in het proces ('PS te weinig meegenomen', 'niet of niet voldoende dualistisch gehandeld', 'anders omgaan met coalitiefracties dan met oppositiefracties', 'onvoldoende gehoor geven aan reacties, alternatieve voorstellen, zienswijzen en amendementen') als over de inhoud ('onvoldoende richting gegeven', 'geen duidelijke keuzes', 'te laat het gesprek over botsingen aangaan', 'teveel vooruit schuiven van keuzes', 'onvoldoende onderbouwing van voorstellen en inzicht in effecten daarvan', 'onvoldoende integraal beleid', 'onduidelijkheid vanaf het begin over de zoeklocaties voor wind', 'veel te weinig gedaan met zienswijzen van buiten'). De kritische reacties over de inhoud dragen mogelijk bij aan het gegeven dat een brede herziening van het omgevingsbeleid nu weliswaar is vastgesteld, maar dat voor 'spannende' thema's nu nog veel modulaire herzieningen in voorbereiding zijn.

3 Aanbevelingen

Op grond van de bevindingen stellen we in dit hoofdstuk de volgende aanbevelingen voor.

3.1 Kernboodschap

De kern van onze aanbevelingen is erop gericht om te komen tot beter 'behapbare' herzieningen, zowel voor PS, GS als voor het ambtelijk apparaat. De titel van ons evaluatierapport '*Overziet eer je herziet !*' probeert dat uit te drukken. Statenleden moeten beter kunnen overzien waar ze vóór of tegen stemmen. Gedeputeerden moeten - bijvoorbeeld op basis van de botsproeven - eerder de relaties tussen opgaven en eventuele schuulpunten op tafel hebben én agenderen in PS. En ambtenaren kunnen in hun onderlinge samenwerking en in de samenwerking met GS kritischer zijn op wanneer een beleidswijziging voldoende 'beleidsrijp' is om op te nemen in een herziening. Dat vraagt in de kern om meer sturing vooral in het begin van het herzieningsproces, om aanscherping van afspraken over rol- en taakverdeling en om meer voorspelbaarheid en eenvoud in de opzet en uitvoering van herzieningen van het omgevingsbeleid. En dat in combinatie met voortzetting van en voortbouwen op de vele elementen die ook goed zijn gegaan in deze brede herziening. Deze kernboodschap is concreter uitgewerkt in de volgende zes aanbevelingen.

3.2 Zes aanbevelingen op een rij

1. Naar een programmering van herzieningen in 'clusters' van samenhangende opgaven

Om meer helderheid te krijgen in het stelsel van herzieningen stellen we voor om het gehanteerde onderscheid in 'brede' en 'modulaire herzieningen' meer los te laten. Ga minder stringent uit van een vooraf bepaald regime, bijvoorbeeld een brede herziening-mét MER in 2025 en een brede herziening-zonder MER in 2028, en daar tussendoor zo nodig modulaire herzieningen. In plaats daarvan stellen we voor om te komen tot een programmering van een beperkt aantal herzieningen op basis van 'clusters' van samenhangende onderwerpen. Denk bijvoorbeeld aan een clustering van 'landbouw, natuur en water', van 'economie en bereikbaarheid' en van 'verstedelijking en landschap'. De clustering is niet vast, maar wordt steeds bepaald op basis van een doordachte afweging van maatschappelijke ontwikkelingen (urgentie), bestuurlijke en politieke prioriteiten (bijvoorbeeld op basis van het collegeakkoord) en de draagkracht van het ambtelijk apparaat (zowel voor beleidsverkenningen als de herzieningen zelf). Met deze periodiek nader uit te werken clustering kan invulling worden gegeven aan opgabegericht werken (van buiten naar binnen werken) én ook al een eerste stap worden gezet naar meer integraliteit (door belangrijke relaties tussen thema's al in de clustering mee te nemen).

Deze programmering van herzieningen kan - net als nu - worden vastgelegd in de Lange Termijn Agenda (LTA). De uitdaging daarbij is om een balans te vinden tussen 'voorspelbaarheid' (bijvoorbeeld voor de duur van een collegeperiode) en 'wendbaarheid' (om snel en flexibel in te kunnen spelen op actuele ontwikkelingen die in de praktijk om een snelle beleidsaanpassing vragen). Daarom wordt voorgesteld om een voorstel voor een clustering van herzieningen bij de start van een collegeperiode voor vier jaar vast te leggen (mede naar aanleiding van een nieuw collegeakkoord) en in principe niet meer dan jaarlijks (behoudens uitzonderlijke situaties) deze programmering aan te passen. Dat geeft statenleden de mogelijkheid om zich tijdig inhoudelijk te verdiepen in de herzieningen die komen gaan en geeft ook het ambtelijk apparaat meer mogelijkheden om de beschikbare capaciteit tijdig in te plannen.

De inhoud van elke herziening is in deze programmering vervolgens bepalend voor de vraag of voor een specifieke herziening de procedure van een milieueffectrapportage moet worden doorlopen. Naast meer

inhoudelijke herzieningen kunnen ook meer technische of beleidsarme herzieningen in deze programmering worden meegenomen.

2. Naar een scherpere scope van Startnotities bij de start van herzieningen

Aanbevolen wordt om te komen tot een scherpere scope van de Startnotitie bij de start van elke herziening. Dat kan op drie met elkaar samenhangende manieren.

- a. Voorgesteld wordt om in Startnotities alleen voorgenomen beleidswijzigingen op te nemen die 'beleidsrijp' zijn en aan vooraf vastgestelde criteria voldoen. Een belangrijk criterium is dat de aard, inhoud en mogelijke alternatieven van de beleidswijziging op hoofdlijnen al bekend zijn (zodat het onderzoek zich vooral kan richten op de effecten van verschillende alternatieven van deze beleidswijziging). Beleidsvoorbereidingen voor onderwerpen die hier niet aan voldoen, kunnen altijd worden voortgezet, alleen niet als onderdeel van de betreffende herziening. De resultaten van deze beleidsvoorbereidingen kunnen dan in een volgende herziening worden meegenomen;
- b. Het voorzien in duidelijker afgebakende Startnotities blijft een gezamenlijke verantwoordelijkheid van GS (als opsteller van de Startnotities) én PS (als vaststeller van de Startnotities). Daarbij stellen we voor om bij de voorbereiding van een Startnotitie de initiërende en toetsende rol - zowel ambtelijk als bestuurlijk - te beleggen bij diegenen die in generieke zin verantwoordelijk zijn voor het omgevingsbeleid, in casu bij het regieteam omgevingsbeleid en bij de coördinerend gedeputeerde voor het omgevingsbeleid. Dit vraagt om aanscherping van de afspraken over de rolverdeling en afstemming tussen het regieteam omgevingsbeleid en de beleidsdomeinen (ambtelijk), de rol van de coördinerend gedeputeerde binnen het College (bestuurlijk) en de goedkeurende rol van PS (politiek). Dit betekent concreet dat het regieteam omgevingsbeleid en de coördinerend gedeputeerde een stevigere positie moeten krijgen in de afweging of een voorgestelde beleidswijziging voldoende rijp is om te worden meegenomen in een herziening. Het betekent ook dat PS de verantwoordelijkheid moet invullen om uiteindelijk te beoordelen of de voorgenomen beleidswijzigingen voldoende beleidsrijp zijn om te worden meegenomen in een herziening. Een aanscherping van de afspraken hierover - en het vervolgens elkaar daarop blijven aanspreken - kan bijdragen aan het rolvast blijven handelen in de praktijk.
- c. Ter ondersteuning van deze voorstellen stellen we voor de voorgenomen beleidswijzigingen in een Startnotitie te beschrijven aan de hand van een eenduidig en vast format met daarin de kernspecificaties van de voorgenomen beleidswijziging. Het format omvat de kern van de voorgenomen beleidswijziging, de relaties met andere thema's van het omgevingsbeleid, de reikwijdte van onderzoek en afweging en de mogelijke doorvertaling naar Omgevingsvisie, Omgevingsverordening en Omgevingsprogramma. Ons voorstel voor zo'n format is opgenomen in onderstaand kader. Het werken met dit format (dat gedurende het herzieningsproces steeds verder uitgewerkt kan worden) zorgt ervoor dat de kern van de herziening compact (in maximaal 2 A4) en gestructureerd is en blijft. Bovendien draagt een dergelijk format bij aan de transparantie en herleidbaarheid van de uiteindelijke keuzes. Het werken met zo'n format maakt het daarmee makkelijker om te kunnen beoordelen of een voorgenomen beleidswijziging voldoende beleidsrijp is (de criteria daarvoor kunnen meteen in dit format worden vertaald). Ook maken de ingevulde formats het voor statenleden inzichtelijker om al bij de Startnotitie de kern en reikwijdte van een voorgenomen beleidswijziging sneller te kunnen doorgronden.

Voor een deel sluiten we met deze laatste aanbeveling overigens al aan bij de huidige praktijk;

sommige elementen uit dit format komen al voor in de inhoudsopgave van verschillende Startnotities. Alleen de concreetheid van de invulling daarvan blijft in de praktijk nog vaak achter bij de intenties. Dit wordt mede veroorzaakt doordat voorgenomen beleidswijzigingen nog onvoldoende beleidsrijp zijn voordat ze worden opgenomen in een herziening (zie aanbeveling 2a).

In procesmatige en procedurele zin kan het tenslotte helpen om in de Startnotitie via een mijlpalenplanning een doorkijk te geven op het totale herzieningsproces, inclusief de momenten en wijze waarop PS daarbij - en binnen welke reactietermijnen - worden betrokken.

Kader 4: Voorstel format om voorgenomen beleidswijzigingen te beschrijven in Startnotities van herzieningen

1. Voorgenomen beleidswijziging

- Aanleiding voor de voorgenomen beleidswijziging
- Kern van de voorgenomen beleidswijziging

2. Relaties met andere opgaven en thema's

- Belangrijkste relaties met andere opgaven en thema's
- Inventarisatie van mogelijke schuulpunten / dilemma's voor een integrale afweging

3. Reikwijdte van onderzoek en afweging

- Eventuele randvoorwaarden en uitgangspunten vooraf
- Alternatieven die bij de beleidswijziging worden onderzocht
- Afwegingskader (met aspecten die in afweging worden betrokken, bijvoorbeeld doelbereik, effecten leefomgeving en uitvoerbaarheid)

4. Doorwerking in instrumenten

- Mogelijke betekenis van beleidswijziging voor Omgevingsvisie, Omgevingsverordening en Omgevingsprogramma (voor zover al bekend, of anders de mogelijke opties daarbij).

3. Stel PS beter in staat om integrale afwegingen te kunnen maken

Om **Provinciale Staten** van Zuid-Holland beter in staat te stellen om herzieningen van het omgevingsbeleid **integraal af te wegen** stellen we voor om:

- a. In één en hetzelfde besluitvormingsproces voor een herziening explicieter onderscheid te maken in twee deelstappen in het overleg met PS. In deelstap 1 staat de herziening van de Omgevingsvisie centraal en in deelstap 2 de herziening van het Omgevingsprogramma én de Omgevingsverordening. Dit maakt het beter mogelijk eerst het debat te voeren over de hoofdlijnen van de belangrijkste inhoudelijke beleidswijzigingen op basis van een heldere voorzet van GS ('wat willen we'). En vervolgens het debat te voeren over de wijze waarop die beleidswijzigingen het beste kunnen worden doorgevoerd; alleen via het Omgevingsprogramma, alleen via de Omgevingsverordening, of via een combinatie van beide instrumenten van de Omgevingswet ('hoe geven we dat het beste vorm'). Een explicieter onderscheid in deze stappen in het debat met PS maakt het ook mogelijk het gesprek over integraliteit eerder te agenderen. Namelijk door in stap 1 al meer op hoofdlijnen het debat te hebben over de kern van de voorgenomen beleidswijzigingen, over de samenhang met andere opgaven en thema's, over de betekenis voor specifieke gebieden en regio's en over de schuulpunten en dilemma's die daarbij kunnen ontstaan.

Parallel aan deze stappen in het debat met PS kunnen ook de voorbereidende gesprekken in GS vorm krijgen, waardoor de integraliteit van de afweging, schuulpunten en dilemma's ook daar eerder op tafel komen.

Beide stappen kunnen in één besluitvormings- en werkproces worden vormgegeven zodat de samenhang tussen alle drie de instrumenten wel kan blijven geborgd. Ook via de Startnotities is die samenhang al geborgd (bijvoorbeeld via ons voorstel over de inhoud van het te hanteren format voor het beschrijven van voorgenomen beleidswijzigingen in Startnotities);

- b. De al lopende initiatieven ter ondersteuning van de statenfracties (zoals informatievoorziening via technische sessies, het opstellen van leeswijzers en nota's van motivering, helpen bij amendementen, etc) voort te zetten én verder uit te breiden. Concrete ideeën hiervoor zijn het opstellen van een 'Spoorboekje Herzieningen Omgevingsbeleid' voor statenleden en de ontwikkeling van een 'Cursus Omgevingsbeleid en Omgevingsrecht' voor de woordvoerders van de statenfracties. Het spoorboekje geeft inzicht in de wijze van programmering van herzieningen, in de samenhang tussen de provinciale instrumenten van het omgevingsbeleid, in de rollen en verantwoordelijkheden van PS, GS, griffie en ambtelijke organisatie, en in de momenten waarop PS invloed hebben tijdens een herzieningsproces. Het spoorboekje kan onderdeel worden gemaakt van het inwerkprogramma van nieuwe statenleden. In aanvulling daarop maakt de cursus het mogelijk om voor de woordvoerders op meerdere momenten gedurende de statenperiode verdieping aan te brengen op dezelfde onderwerpen die in het spoorboekje al zijn opgenomen. Beide ideeën moeten de statenfracties beter in staat stellen om 'als lekenbestuur' (zo genoemd door meerdere statenleden) de opzet van het omgevingsbeleid en het proces rondom herzieningen beter te kunnen doorgronden. Ook moet het statenleden ondersteunen in het kunnen maken van integrale afwegingen; iets waarvan diverse statenleden hebben aangegeven daar nog niet aan toe te zijn gekomen bij de afgelopen brede herziening. Een beter inzicht in het beleid, de instrumenten en verschillende rollen daarbij vergroot bovendien de kans om het debat over de inhoud van het beleid te kunnen voeren, niet gehinderd door ruis vanwege onvoldoende kennis van het instrumentarium (zoals bijvoorbeeld is ontstaan over de status van de 'windkaart' in de OER).

Het spoorboekje en de cursus kunnen naast statenleden ook toegankelijk worden gemaakt voor andere doelgroepen, denk bijvoorbeeld aan ambtelijke vertegenwoordigers van de verschillende beleidsdomeinen, die bezig zijn met de voorbereidingen van voorgenomen beleidswijzigingen.

4. Versterk de integraliteit van beleidsafwegingen door botsproeven eerder in te richten

Ter verdere versterking van de integraliteit van de beleidsafwegingen bij herzieningen bevelen we aan om het organiseren van botsproeven (en uitvoeringstoetsen) standaard onderdeel te maken van het werkproces van een herziening. Op basis van de goede ervaringen met de botsproeven bij de laatste herziening bevelen we wel aan om de botsproeven eerder in het werkproces in te richten. Dat maakt het mogelijk om al eerder in GS én PS belangrijke relaties tussen voorgenomen beleidswijzigingen en eventuele schuulpunten en dilemma's op hoofdlijnen te agenderen.

Ook het voorstel om voorgenomen beleidswijzigingen in de Startnotitie al aan de hand van ons format op te nemen draagt bij aan een integrale afweging, met name door de aandacht daarin voor relaties tussen opgaven en thema's, een afwegingskader vooraf en het expliciteren van te onderzoeken alternatieven die in de integrale afweging zullen worden betrokken (zie verder kader 4).

5. Bespreek ontwerp van een herziening weer wél eerst in de statencommissie

Aanbevolen wordt om het ontwerp van een herziening weer wél eerst aan te bieden ter bespreking in de statencommissie voordat deze formeel ter inzage wordt gelegd. Dit wijkt af van de huidige, vastgelegde 'Werkwijze procedures Omgevingswet' (zie kader 2 in hoofdstuk 1). De belangrijkste argumenten hiervoor ontleen we aan de bevoegdheidsverdeling die de Omgevingswet aanbrengt tussen GS en PS en aan de positie van PS als vaststellend bestuursorgaan (artikel 3.1 lid 2 Ow). Vertrekpunt in onze argumentatie is de verdeling van bevoegdheden bij de vaststelling van de kerninstrumenten uit de Omgevingswet; PS stellen Omgevingsvisies en Omgevingsverordeningen vast, GS stellen Omgevingsprogramma's vast. Als een herziening betrekking heeft op beleidswijzigingen in de Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening ligt het voor de hand om ook een ontwerp daarvan eerst te bespreken met PS. Hoewel PS vanzelfsprekend gebruik kunnen maken van de mogelijkheid om op een ontwerp te reageren, sluit een vroegtijdige bespreking beter aan bij hun rol als democratisch gelegitimeerd bestuursorgaan dat uiteindelijk over de vaststelling van de Omgevingsvisie of Omgevingsverordening beslist. Bijkomend voordeel hierbij is dat insprekers vooraf al duidelijker weten wat de inzet van GS én PS is, zodat ook de inspraakreacties beter kunnen worden gericht op de voorgenomen beleidswijzigingen die voorliggen (al biedt dit geen garantie). Daarnaast verkleint een vroegtijdige bespreking het risico dat later door statenfracties aangedragen alternatieven leiden tot wijzigingen die zo ingrijpend zijn dat discussie ontstaat over de vraag of een nieuwe ontwerp-terinzagelegging noodzakelijk is. Het extra tijdverlies dat ontstaat door een ontwerp van de herziening eerst aan de statencommissie voor te leggen, vinden we beperkt. Ten eerste omdat in de laatste herziening meer tijd is verloren in de fase van de Startnotitie (en dus tijd teruggewonnen kan worden met een meer richtinggevende Startnotitie). En ten tweede doordat ook nog tijd kan worden teruggewonnen door kritisch te kijken naar proces- en proceduredtijden in het huidige werkproces van een herziening (zowel in de voorbereiding van GS als PS).

Als er redenen zijn om bij hoge uitzondering - bijvoorbeeld om met het omgevingsbeleid snel op actuele ontwikkelingen te kunnen reageren - wél ervoor te kiezen om een specifieke herziening zonder voorafgaande bespreking in de statencommissie formeel ter inzage te leggen, dan bevelen we aan dit vooraf vast te leggen in de Lange Termijn Agenda of in de Startnotitie van de betreffende herziening. Voor de wettelijke grondslag hiervoor kan gebruik worden gemaakt van artikel 158 van de Provinciewet (eerste lid, onder b.) waarin het GS wordt toegestaan om beslissingen van PS voor te bereiden.

In de weging van onze aanbevelingen denken we overigens dat met de eerste vier aanbevelingen meer kan worden bijgedragen aan de ondersteuning van PS en GS om integrale afwegingen te maken dan met deze vijfde aanbeveling. Maar in de combinatie van alle vijf de aanbevelingen zit een versterkend effect.

6. Pas 'Werkwijze procedures Omgevingswet' aan en scherp werkafspraken aan

Aanbevolen wordt om - afhankelijk van de mate waarin onze aanbevelingen worden overgenomen – de huidige 'Werkwijze procedures Omgevingswet' daarop aan te passen. Dit biedt helderheid over de afspraken tussen GS en PS, die ook kunnen worden opgenomen in het aanbevolen 'spoorboekje'.

Ter uitwerking van deze werkwijze bevelen we ook aan om tot een aanscherping te komen van de afspraken over het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap bij herzieningen in de interne ambtelijke organisatie. Bij onze aanbeveling over de aanscherping van de scope van de Startnotitie hebben we de

richting daarvoor al aangegeven (zie aanbeveling 2b). Dan gaat het met name om de verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden tussen het regieteam omgevingsbeleid, het team ruimte en de beleidsdomeinen: wie heeft de procesregie op samenhang, samenwerking en planning, wie heeft de inhoudelijke regie op integraliteit en hoe ver reikt de inhoudelijke domeinverantwoordelijkheid? Daarbij kan ook worden uitgewerkt of deze afspraken verschillen afhankelijk van de programmering en clustering van herzieningen in een collegeperiode. Zorg daarbij voor een goede borging en monitoring van de afspraken op (concern)directieniveau.

