

Aan Provinciale Staten

Onderwerp:

Lessen proces OER Herziening Omgevingsbeleid 2025

Geachte Statenleden,

Voor de besluitvorming over de Herziening Omgevingsbeleid 2025 (Herziening 2025) is een OER (Omgevingseffectrapport) opgesteld.¹ In de Commissie Economie & Energie van 21 januari 2026 is een toezegging ([EE/T.2026.001](#)) gedaan om een brief te sturen over de geleerde lessen uit het OER-proces rond de Herziening Omgevingsbeleid 2025 (Herziening 2025).² Hierbij informeren wij uw Staten over een feitenrelaas, een reflectie en een aantal concrete lessen die uit het gevolgde proces voor het OER zijn getrokken. Vanuit de reflecties zijn ook verschillende positieve reflecties naar voren gekomen over onder andere de inzet van de botsproeven, de inzichten die het OER-proces heeft opgeleverd voor de beleidsvorming en besluitvorming en de meerwaarde van het gebruik van een breder beoordelingskader (ook sociale en economische effecten). Een verdere evaluatie van het proces rond het OER aangaande windenergie wordt meegenomen bij de evaluatie van de werkwijze Herziening 2025 (aanbieding PS: Q3 2026, Commissie: Bestuur, Maatschappij en Middelen, BMM). De lessen uit deze reflectie worden meegenomen en verder uitgediept in deze evaluatie.

Tijdslijn en toelichting procedure Herziening 2025 en OER

Voor de voorgenomen wijziging van het provinciale Omgevingsbeleid is het opstellen van een plan-MER verplicht omdat er kaders worden gesteld voor toekomstige projecten die mogelijk aanzienlijke milieugevolgen kunnen hebben en vanwege mogelijk significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden. Bij de totstandkoming van het OER is daarom aan alle procedurele en inhoudelijke wettelijke vereisten voor een plan-MER voldaan. Vanwege de verbreding van de onderzoeksopzet ten opzichte van een 'klassiek' MER met onder andere sociaaleconomische effecten, is gekozen voor de titel Omgevingseffectrapport (OER). Deze titel wordt in alle bijbehorende documenten gehanteerd.

In het OER zijn breed de gevolgen van de Herziening 2025 van het Omgevingsbeleid op de leefomgeving in beeld gebracht. Die informatie uit het OER is gebruikt bij de besluitvorming over de herziening. Het doel van milieueffectrapportage is het bieden van voldoende informatie op basis

¹ Zie: planmer.zuid-holland.nl.

² Zie: [Toezeggingen Gedeputeerde Bonte zegt toe een brief te sturen over de geleerde lessen uit het OER-proces rond de herziening van het omgevingsbeleid 2025. Provincie Zuid-Holland \(PZH\)](#).

waarvan de provincie het milieu- en leefomgevingsbelang volwaardig en vroegtijdig in de plan- en besluitvorming over de herziening kan betrekken.

De mer-procedure voor de Herziening 2025 is verlopen in lijn met de wettelijke vereisten. De procedure zag er als volgt uit:

1. **Openbare kennisgeving van het voornemen door bevoegd gezag.** De procedure is gestart met een bekendmaking van het voornemen via een openbare kennisgeving en publicatie van de startnotitie en Nota Reikwijdte en Detailniveau (NRD).³
2. **Raadplegen belanghebbenden over reikwijdte en detailniveau van het OER.** Eenieder heeft de mogelijkheid gehad schriftelijk te reageren op de ter inzage gelegde startnotitie en NRD. Ook heeft de Provincie Zuid-Holland de Commissie voor de milieueffectrapportage (Commissie mer) gevraagd te adviseren over de inhoud van het op te stellen OER. Ten behoeve van het advies van de Commissie mer zijn – in aanvulling op de startnotitie en NRD – de te onderzoeken alternatieven voor de Herziening 2025 nader uitgewerkt. Deze uitgewerkte alternatieven zijn als gewijzigde conceptscope op 17 december 2024 door GS vastgesteld.⁴ Het advies van de Commissie is op 18 maart 2025 gepubliceerd op de website van de Commissie.⁵
3. **Vaststellen reikwijdte en detailniveau.** Op 22 april 2025 zijn reikwijdte en detailniveau van het OER vastgesteld door GS met daarbij een motivatie voor het verwerken van het advies van de Commissie mer in het OER.⁶
4. **Opstellen OER.** Vervolgens is het OER opgesteld. Het OER beschrijft onder meer de referentiesituatie (de kwaliteit van de leefomgeving in de huidige situatie en bij autonome ontwikkeling, zie Foto van de Leefomgeving), de effecten van het nieuwe beleid in de ontwerp herziening 2025 op de referentiesituatie en in welke mate het nieuwe beleid bijdraagt aan het behalen van de doelstellingen (zie deelrapporten). Vervolgens zijn in het kader van het OER zogenaamde ‘botsproeven’ uitgevoerd, waarbij de voorgenomen beleidsvoorstellen onderling met elkaar zijn geconfronteerd en beoordeeld op potentiële onderlinge versterking en strijdigheid.
5. **Ter inzage leggen OER en Ontwerp Herziening 2025.** Het OER is samen met de Ontwerp Herziening 2025 ter inzage gelegd. Eenieder had in deze periode de gelegenheid zienswijzen in te dienen. De Commissie mer heeft in deze periode een toetsingsadvies gegeven over de

³ Provincie Zuid-Holland, *Startnotitie en NRD Herziening Omgevingsbeleid 2025*: <https://www.zuid-holland.nl/politiek-bestuur/gedeputeerde-staten/besluiten/besluit/startnotitie-en-notitie-reikwijdte-en-detailniveau-herziening-omgevingsbeleid-20>.

⁴ Provincie Zuid-Holland, *Concept scope Omgevingseffectrapportage Herziening Omgevingsbeleid 2025*, <https://www.zuid-holland.nl/politiek-bestuur/gedeputeerde-staten/besluiten/besluit/concept-scope-omgevingseffectrapportage-herziening-omgevingsbeleid-2025>.

⁵ Commissie voor de milieueffectrapportage, *Herziening Omgevingsbeleid 2025 Provincie Zuid-Holland: advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport (2025)*, <https://www.commissiemer.nl/docs/mer/p39/p3907/a3907rd.pdf>.

⁶ Commissie voor de milieueffectrapportage, *Herziening Omgevingsbeleid 2025 Provincie Zuid-Holland: advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport (2025)*, <https://www.commissiemer.nl/docs/mer/p39/p3907/a3907rd.pdf>, Verwerken advies Commissie mer OER Herziening Omgevingsbeleid 2025, <https://www.zuid-holland.nl/politiek-bestuur/gedeputeerde-staten/besluiten/besluit/verwerken-advies-commissie-mer-oer-herziening-omgevingsbeleid-2025>.

kwaliteit van het OER, waarin de Commissie heeft beoordeeld of de juiste (milieu)informatie aanwezig is om een besluit over de herziening van het Omgevingsbeleid te kunnen nemen.⁷ Er zijn 825 zienswijzen ingediend. De zienswijzen zijn samengevat en beantwoord in de Nota van Beantwoording.

6. **Besluit en vervolg.** Mede op grond van de ontvangen zienswijzen en het toetsingsadvies van de Commissie mer zijn de definitieve teksten voor de Herziening 2025 vastgesteld door Gedeputeerde Staten (GS). Vervolgens vindt de definitieve vaststelling van de Herziening 2025 plaats in Provinciale Staten (PS). Naar aanleiding van het toetsingsadvies van de Commissie mer is het OER op een aantal onderdelen aangevuld.

Specifiek voor windenergie zijn de volgende vier mijlpalen nog van belang om te noemen:

- **Locaties aanleveren door gemeenten en waterschappen.** RES-partners zijn voor de start van het OER verzocht om locaties aan te leveren voor windenergie om in het OER te onderzoeken.⁸ Vanuit gemeenten en waterschappen in de drie RES-regio's zijn locaties aangedragen ten behoeve van het OER. Uit het OER blijkt dat het aantal aangedragen locaties (ruim) onvoldoende is om het opgetelde bod van de RES-regio's in te vullen.
- **Concept-uitkomsten OER toegestuurd.** Op 1 juli 2025 zijn de concept-uitkomsten OER Windenergie toegestuurd aan de RES-partners (gemeenten en waterschappen).⁹ De concept-uitkomsten, waaronder kaarten en alternatieven, zijn gedeeld met Holland Rijnland en Midden-Holland. De RES Drechtsteden heeft het materiaal na de zomer ontvangen, op verzoek van de RES Drechtsteden.¹⁰
- **Reactietermijn bestuurlijke inbreng RES-partners RES Holland Rijnland verlengd.** De reactietermijn voor RES-partners om te reageren op de concept-uitkomsten van het OER is verlengd van voor medio september tot 1 oktober.
- **Communicatie richting gemeenten naar aanleiding van reacties op de concept-OER windenergie.** De RES-regio's Midden-Holland, Holland Rijnland en Drechtsteden hebben gereageerd. Ook heeft een aantal gemeenten rechtstreeks per brief hun reactie aan de provincie gestuurd. De provincie heeft gereageerd op alle reacties op het concept-OER via de RES-regio's, en niet afzonderlijk op elke gemeente.¹¹

Lessen voor proces OER

Op grond van een reflectie en het advies van de Commissie mer trekken we de volgende lessen over het OER voor de Herziening 2025 (specifiek over het thema windenergie):

1. **Begin eerder met beleidsverkenningen en (gezamenlijke) formulering van alternatieven (met RES-partners).** De mer-procedure voor de Herziening 2025 is verlopen in lijn met de wettelijke vereisten. Aandachtspunt in de doorlopen procedure is de inzet van een beleidsverkenning en -ontwikkeling aan de voorkant om richting te geven aan het

⁷ Zie: <https://www.commissiemer.nl/advies/herziening-omgevingsbeleid-provincie-zuid-holland/>.

⁸ Op 23 april heeft GS in het kader van de routekaart RES een brief verzonden naar de RES-partners met het verzoek om locaties aan te leveren voor het OER-proces (kenmerk: PZH-2024-852105959).

⁹ Zie: <https://share.google/sUpOvjEVgvRjMNZDH>.

¹⁰ Zie: <https://www.zuid-holland.nl/politiek-bestuur/gedeputeerde-staten/besluiten/besluit/concept-uitkomsten-oer-windenergie>.

¹¹ Zie: <https://www.zuid-holland.nl/politiek-bestuur/gedeputeerde-staten/besluiten/besluit/communicatie-richting-gemeenten-naar-aanleiding-van-reacties-op-de-concept-oer-w>.

herzieningsproces. Dit kan bijdragen aan een concretere onderzoeksopzet en het vergroten van de transparantie richting belanghebbenden (zie ook het volgende punt). Alternatieven in de NRD-fase kan de provincie in het vervolg samen met RES-partners uitwerken voor meer duidelijkheid en focus. Ook kan de provincie eerder duidelijk maken in welke gemeenten windenergie wel of niet mogelijk is (bijvoorbeeld door ruimtelijk-technische onhaalbaarheid). Daarmee kan onnodige onrust worden weggenomen in bepaalde gemeenten.

2. **Actieve communicatie en participatie.** Het proces van het OER was sterk intern gericht. De RES-partners zijn daardoor gedurende het OER-proces onvoldoende meegenomen. Dit komt naar voren uit de reacties op de concept-OER waar de RES-partners zich kritisch uitlaten over hun betrokkenheid bij de Herziening. De RES-partners hechten waarde aan concrete voornemens op het gebied van communicatie- en participatie. Om die reden willen GS bij vervolg tijdens de modulaire Herziening Omgevingsbeleid Windenergie gezamenlijk optrekken met de gemeenten/RES-regio's met communicatie en bijvoorbeeld bijeenkomsten voor participatie samen ontwerpen en organiseren waardoor externe partijen ook zoveel als mogelijk worden meegenomen in het OER.
3. **Maak het concreet.** Hoe concreter de beleidsdoelen en alternatieven, hoe effectiever het OER en hoe scherper de beleidswijzigingen in de herziening (zie ook punt 1). Concretere doelen dragen vervolgens ook bij aan monitoring en evaluatie om te kunnen leren en bijsturen op de effectiviteit van de beleidswijzigingen.
4. **Integraliteit en samenhang met de andere besluitvormingstrajecten vormen een aandachtspunt.** In het OER voor de Herziening 2025 zijn geen gebieden in de RES Rotterdam Den Haag onderzocht. De potentie voor windlocaties in deze RES-regio wordt in een los onderzoek onderzocht waarvoor de startnotitie in het tweede kwartaal van 2026 met u wordt toegestuurd. Daarnaast heeft de provincie voor Lansingerland opnieuw onderzoek gedaan naar alle mogelijke locaties voor een 15 MW windpark in een mer-procedure (uitkomsten in een nog op te stellen separaat MER). De informatie gebruikt de provincie Zuid-Holland om een onderbouwd voorkeursbesluit te nemen voor een locatie voor windenergie.
5. **Betrek bij het volgende OER-proces de inzichten uit het toetsingsadvies van Commissie mer op dit OER.** De Commissie mer is in de basis positief over het opgestelde OER. *'De Commissie ziet een goed en gestructureerd OER, met ook op meerdere onderdelen duidelijke digitale kaarten' en '... de Commissie waardeert dat een integraal OER is opgesteld [...] Daardoor wordt de samenhang tussen de verschillende opgaven zichtbaar en kan beter worden gekeken naar de ontwikkeling van 'Brede Welvaart' in de provincie'.* Specifiek voor het onderdeel windenergie doet de Commissie twee aanbevelingen:
 - a. de methodiek en beoordelingsschaal voor het bepalen van effectscores te verduidelijken. Laat helder zien hoe tot een beoordeling is gekomen. Geef het aantal woningen weer dat bij de technisch best beoordeelde onderzoeksgebieden binnen de vuistregelafstanden ligt;
 - b. een overzicht op te nemen van de aantallen turbines per zoekgebied waarvan is uitgegaan. Neem in ieder geval bij de best beoordeelde gebieden ook een verwijzing op naar de nummering uit het betreffende alternatief.
6. **Verwerking geleerde lessen in uitwerking plan - Toekomst energieopwekking in Zuid-Holland na 2030.** Daarbij wordt specifiek voor wind gezien dat de tijdens de RES 1.0-aanpak de doelstellingen voor duurzame opwek niet altijd tijdig zijn vertaald naar de ruimtelijke mogelijkheden. Daardoor ontstond later in het proces spanning tussen de energieopgave en de beschikbare ruimte, wat ook terug te zien was in dit OER-proces. Met deze reden wordt er beoogd om dit met het Statenvoorstel Toekomstige Opwek na 2030 anders aan te pakken door:

1. Toe te werken met scenario's voor het volledige energiesysteem;
2. Samen met de energieregio's te kijken waar de opgaven kunnen landen (elektriciteit, warmte, infrastructuur etc.);
3. PS laten besluiten over de kaders, voordat afspraken met de energieregio's worden gemaakt.

Dit zorgt ervoor dat de ruimtelijke vertaling eerder en concreter in beeld is. Deze en andere lessen vanuit de Herziening Omgevingsbeleid 2025 zullen expliciet betrokken worden bij de verdere uitwerking van het Statenvoorstel.

Vervolg

Bij de bredere evaluatie later dit jaar wordt gekeken naar wat goed ging en naar wat beter kan. De insteek voor volgende herzieningen is om het goede te behouden en aan de slag te gaan met de lessen. Een evaluatie van het OER-proces voor windenergie wordt meegenomen bij de evaluatie van de werkwijze Herziening 2025 wat in het derde kwartaal van 2026 met uw Staten wordt gedeeld. De lessen uit deze reflectie worden meegenomen en verder uitgediept in deze evaluatie.

Deze aanbevelingen zijn verwerkt in een aangevuld OER en de aanbevelingen op het gebied van communicatie worden meegenomen in de komende mer-procedures. Het aangevulde OER is beschikbaar als bijlage bij de vaststelling van de Herziening 2025. Na vaststelling is het aangevulde OER met PS gedeeld.¹² Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd om toezegging EE/T.2026.001 als afgedaan te beschouwen.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
secretaris,

voorzitter,

drs. M.J.A. van Bijnen MBA

mr. A.W. Kolff

¹² Zie: planmer.zuid-holland.nl