

Startnotitie

Herziening omgevingsbeleid 2024

1. Inleiding

Introductie

Het omgevingsbeleid van de provincie Zuid-Holland is nu circa vier jaar in werking. Het is voor een belangrijk deel tot stand gekomen door bestaand beleid met betrekking tot de fysieke leefomgeving samen te voegen en de bijbehorende teksten naar een nieuw format om te zetten. Tegelijk met deze omzetting is het beleid geëvalueerd en waar nodig herzien om het actueel en toepasbaar te houden. In dit proces heeft PS een groot aantal modulaire herzieningen van het omgevingsbeleid behandeld.

Op 12 oktober 2022 is in PS de motie ‘Het bos weer zien’ aangenomen. Met het aannemen van deze motie heeft PS aangegeven behoefte te hebben aan meer overzicht. In reactie daarop heeft GS voorgesteld beleidsaanpassingen voortaan zoveel mogelijk te bundelen om het aantal procedures te beperken en daarbij ook de positie van de aanpassing binnen het omgevingsbeleid te duiden.

Zodoende zal er in het vervolg jaarlijks één brede herziening van het omgevingsbeleid plaatsvinden, waarin alle beoogde beleidsaanpassingen zoveel mogelijk worden gebundeld. Naast die brede herziening kunnen nog één of enkele modulaire herzieningen rondom een bepaald onderwerp of thema plaatsvinden als daarvoor een urgente aanleiding bestaat. Niet urgente beleidsaanpassingen worden zoveel mogelijk in de brede herziening in het daaropvolgende jaar meegenomen.

Deze startnotitie heeft betrekking op de jaarlijkse brede herziening van het omgevingsbeleid in 2024 en beoogt een aantal belangrijke verbeterlagen in het provinciale omgevingsbeleid door te voeren. Voor deze herziening bestaan meerdere aanleidingen die na onderstaande korte toelichting op de beleidscyclus en de bredere context van het Provinciale Omgevingsbeleid worden aangestipt om verderop in deze notitie meer in detail te worden uitgewerkt.

Beleidscyclus

Voor de ontwikkeling van provinciaal beleid wordt een vaste beleidscyclus doorlopen, waarin globaal zes fases worden onderscheiden. De cyclus start met een eerste signaal (fase 0.) dat de aanleiding vormt voor de beleidsherziening en sluit af met het monitoren en evalueren van het beleid om te bepalen of het doeltreffend en doelmatig is (fase 5.). Als daaruit blijkt dat het beleid zijn doelen niet (helemaal of voldoende) bereikt heeft, dan kan dat reden zijn om de cyclus opnieuw te doorlopen.

Hieruit volgt dat voor de beleidsherziening zelf vier fases worden doorlopen die hieronder schematisch zijn weergegeven. Voor dit traject moet doorgaans een periode van 1,5 jaar in acht worden genomen (zie hiervoor ook de uitgewerkte planning in hoofdstuk 4). Gedurende dit traject wordt de herziening in 3 stappen aan PS voorgelegd; in fase 2 als Startnotitie, in fase 3a. als Ontwerp en in fase 3b. als Statenvoorstel. Deze herziening bevindt zich in fase 2 van de beleidscyclus.



Context: Nieuwe Omgevingswet

De provincie Zuid-Holland heeft met de eerdere omzetting en actualisering van het omgevingsbeleid voorgesorteerd op de nieuwe Omgevingswet. Die wet zou volgens de oorspronkelijke planning op 1 januari 2018 worden ingevoerd, maar is om diverse redenen meermaals uitgesteld. Op 14 maart jl. heeft de Eerste Kamer echter alsnog ingestemd met het voorgehangen koninklijk besluit over de definitieve inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024.

De Omgevingswet bundelt en moderniseert alle wet- en regelgeving met betrekking tot onze fysieke leefomgeving. Het uitgangspunt is een goed evenwicht tussen benutten en beschermen en nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen vereenvoudigen. Met de Omgevingswet is bepaald dat het beleid voor ruimtelijke ordening, landschap, water en natuur samen met een aantal andere beleidsvelden opgaat in één geheel. Het omgevingsbeleid van de provincie moet op grond van de Omgevingswet worden opgenomen in de omgevingsvisie, de omgevingsverordening en programma's (in Zuid-Holland gebundeld in één omgevingsprogramma).

In de Omgevingsvisie staat de strategische lange termijn visie voor de gehele fysieke leefomgeving. Daarmee biedt het een totaaloverzicht van de doelen en hoofdlijnen van het omgevingsbeleid; alle aspecten die hieraan raken zijn in onderlinge samenhang gezien. Doorwerking van de visie naar derden is uitgewerkt in de Omgevingsverordening. In het Omgevingsprogramma zijn de beleidsdoelen uit de Omgevingsvisie uitgewerkt en zijn maatregelen opgenomen voor de realisatie van die doelen. De Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening worden vastgesteld door Provinciale Staten; het Omgevingsprogramma door Gedeputeerde Staten.

Doordat de invoering van de nieuwe Omgevingswet meermaals is uitgesteld was er lange tijd sprake van een overgangssituatie. Toch is het omgevingsbeleid van de provincie Zuid-Holland nu al gereed voor de Omgevingswet. De omgevingsvisie en het omgevingsprogramma gelden nu al en blijven gelden als de Omgevingswet van kracht wordt. Voor de omgevingsverordening zijn er twee versies: een versie die op dit moment in werking is (Omgevingsverordening Zuid-Holland) en een versie voor onder de Omgevingswet (Zuid-Hollandse Omgevingsverordening (ZHOV)).

Meervoudige aanleiding

Zoals hiervoor in de introductie al is aangegeven wordt het provinciale omgevingsbeleid jaarlijks herzien om het actueel en toepasbaar te houden. De aanpassingen die met deze brede herziening worden beoogd zijn in twee categorieën onder te verdelen:

1. Kwalitatieve verbeterslag in instrumentarium omgevingsbeleid
2. Meer reguliere beleidsactualisaties en kleine inhoudelijke wijzigingen

Verder heeft de Provinciaal Adviseur Ruimtelijke Kwaliteit (PARK) in januari jl. op verzoek van PS een advies uitgebracht over het provinciale omgevingsbeleid en de mate waarin het behulpzaam is bij de aanpak van de grote opgaven die in Nederland en Zuid-Holland spelen. In dit advies wordt naar voren gebracht dat de provincie met name in haar Omgevingsvisie scherpere keuzes zou moeten maken. In het advies wordt ook een oproep gedaan om deze keuzes met een gebiedsgerichte aanpak uit te werken, zodat beleid zich kan richten op de vraagstukken die per gebied centraal staan. In aanvulling op zijn advies heeft de PARK enkele voorbeelden gegeven voor het vergroten van de 'Sturingskracht in de Omgevingsvisie van Zuid-Holland'.

Naast bovengenoemde kwaliteitsslagen in het instrumentarium van het omgevingsbeleid en de beoogde reguliere beleidsactualisaties, zullen er mogelijk ook inhoudelijke wijzigingen plaatsvinden naar aanleiding van nog te maken afspraken in het provinciale coalitieakkoord en het daaruit volgende collegeprogramma. Maar omdat de coalitievorming nu nog in een verkennende fase verkeert is het qua planning niet realistisch om de uitkomsten daarvan in de deze herziening mee te nemen. Borging van die afspraken zal daarom pas in de volgende herziening worden meegenomen. Net als de uitkomsten van enkele lopende beleidsafstemmingstrajecten met het Rijk. Zo zijn er in totaal 26 Nationale Programma's, waartoe provincies zich moeten verhouden. Voor een aantal van deze programma's lopen in Zuid-Holland al provinciale uitwerkingstrajecten, te weten:

- Programma NOVEX en Water en Bodem Sturend < > Ruimtelijke puzzel en NOVEX-gebieden (Ministeries van BZK, IenW, LNV en EZK)
- NPLG < > provinciaal gebiedsprogramma ZH-PLG (Ministeries van LNV, IenW en BZK)
- RES 2.0 < > pMIEK (Ministerie van EZK)

Het gaat hier om zelfstandige beleidstrajecten, waarvan de uitkomsten - en eventuele bouwstenen die tussentijds worden opgeleverd - effect kunnen hebben op het provinciale omgevingsbeleid. Maar omdat de planning van deze drie trajecten niet volledig gelijk loopt met deze beleidsherziening, vormen ze hiervoor geen directe aanleiding. Waar mogelijk zullen elementen uit deze drie trajecten echter wel alvast in deze herziening worden meegenomen met het doel het omgevingsbeleid actueel te houden en hiermee alvast te anticiperen op de volgende brede herziening in 2025 (In de bijlagen van deze startnotitie is een toelichting opgenomen op de verwerking van eventuele afspraken uit het coalitieakkoord en de inhoud en reikwijdte van de drie afstemmingstrajecten met het Rijksbeleid).

Met deze beleidsherziening zal dus vooral het nodige voorwerk worden gedaan zodat er gefaseerd opgebouwd kan worden naar meer ingrijpendere beleidskeuzes in volgende herzieningen. De twee belangrijkste aanleidingen en de consequenties daarvan voor deze brede beleidsherziening zullen in het vervolg van deze startnotitie verder worden uitgewerkt.

2. Inhoud

Kwalitatieve verbeterslag in instrumentarium omgevingsbeleid

Op 12 oktober 2022 in PS de motie 'Het bos weer zien' aangenomen. In de afgelopen periode hebben PS een groot aantal modulaire herzieningen van het omgevingsbeleid behandeld. Met het aannemen van deze motie heeft PS aangegeven behoefte te hebben aan meer overzicht. In reactie daarop heeft GS voorgesteld beleidsaanpassingen voortaan zoveel mogelijk te bundelen om het aantal procedures te beperken en daarbij ook de positie van de aanpassing binnen het omgevingsbeleid te duiden. Deze startnotitie voor een gebundelde en brede herziening van het omgevingsbeleid sluit daarbij aan.

Koppeling begroting 2024 en 2025

Nu het omgevingsbeleid al het provinciale beleid betreft is bij de begroting van 2021 besloten dat de beleidsbegroting en het omgevingsbeleid consistent moeten zijn. Dit geldt in ieder geval voor de ambities, beleidsdoelen en beleidskeuzes/beleidsprestaties. Dit kan leiden tot een andere indeling dan wel benaming van onderdelen en zal gelijktijdig lopen met de totstandkoming van de begroting 2024 en 2025 zodat ook daar waar juist de begroting moet wijzigen hier ruimte voor is.

Omgevingsvisie

Het advies van de PARK geeft aanleiding om meer integrale keuzes te maken en bestaande provinciale beleidskeuzes scherper te formuleren. Die integrale keuzes worden na het traject van de ruimtelijke puzzel in het kader van deze herziening uitgewerkt en in het omgevingsbeleid verankerd. Voor aanscherping van bestaande beleidskeuzes zal in de komende periode voor iedere beleidskeuze het onderdeel 'Wat wil de provincie bereiken' met behulp van een op te stellen beleidstheorie per onderwerp verder worden ingevuld. De beleidstheorie beschrijft de onderlinge samenhang tussen de beoogde effecten van het beleid (de beleidsdoelstellingen), de verwachte output van de daarvoor in te zetten beleidsinstrumenten en zegt iets over de verwachte doelmatigheid en de effectiviteit van de inzet van mensen, middelen en tijd. Wanneer de doelen met behulp van de beleidstheorie duidelijker geformuleerd zijn kan de werking van het beleid in de praktijk beter worden onderzocht (monitoring en evaluatie) en indien nodig bij een volgende beleidscyclus worden herzien.

Omgevingsprogramma

Het omgevingsprogramma is twee jaar later dan de Omgevingsvisie (op 7 augustus 2021) tot stand gekomen. Het programma heeft, minder verbeterstappen doorgemaakt. Doordat een aantal maatregelen al wel is herzien is er een kwaliteitsverschil tussen de verschillende maatregelen ontstaan. Het verschil zit voornamelijk in de mate waarin maatregelen concreet zijn uitgewerkt. Door de activiteiten binnen de maatregelen beter te beschrijven wordt de kwaliteit weer gelijkgetrokken. Daarnaast constateren we een grote mate van verschil in de formulering/naamgeving van de titels van de maatregelen en beleidsuitwerkingen in het omgevingsprogramma. De formulering van de titels zal op basis van de onderliggende activiteiten op één lijn worden gebracht. Op deze manier ontstaat er een eenduidige structuur en verbeteren we de leesbaarheid.

Nieuw instrumentarium en begrippenkader Omgevingswet

Tot slot zal er een redactieslag moeten plaatsvinden om de terminologie van de nieuwe omgevingswet in het omgevingsbeleid door te voeren, voor zover dat nog niet is gedaan. De Omgevingswet komt met een nieuw instrumentarium en begrippenkader. Het omgevingsbeleid moet hier vanzelfsprekend op de juiste manier naar verwijzen. In deze brede herziening worden alle beleidskeuzes daarom tegen het licht gehouden, waarbij oude terminologie zoveel mogelijk wordt vervangen door actuele terminologie. Zo beschreef een 'bestemmingsplan' voorheen wat er met de ruimte in een bepaalde gemeente mocht gebeuren, maar onder de Omgevingswet is deze planvorm vervangen door het 'omgevingsplan'.

Meer reguliere actualisaties en kleine inhoudelijke wijzigingen

Naast de wijzigingen, die voortvloeien uit de bovengenoemde verbeterlagen, zullen er ook een aantal meer reguliere actualisaties en kleine inhoudelijke wijzigingen worden doorgevoerd.

Ruimtelijke kwaliteit

Het ruimtelijk kwaliteitsbeleid is regelmatig geactualiseerd. De laatste keer was bij de herziening van het omgevingsbeleid die in april 2022 in werking is getreden. Bij die herziening was al duidelijk dat niet alles in één keer aangepast kon worden en dat een vervolg nodig zou zijn.

Er zijn meerdere redenen om in de bredere herziening van het omgevingsbeleid 2024 het ruimtelijk kwaliteitsbeleid opnieuw te actualiseren. We zien verbeter- en aandachtspunten waarmee beter kan worden aangesloten op het stelsel van de Omgevingswet en de opzet van de Zuid-Hollandse Omgevingsverordening (ZHOV). Daarnaast zijn er bij de meest recente herziening enkele grotere wijzigingen doorgevoerd die in de praktijk tot onduidelijkheden en tegenstrijdigheden blijken te leiden. Het gaat onder andere om de onderdelen linten, dijken, bestaand stads- en dorpsgebied (BSD), stads- en dorpsranden en onze richtpunten. Waar nodig zullen deze onderdelen worden opgehelderd of herzien.

Ook wordt bezien of het nodig is het Bijzonder Provinciaal Landschap Midden-Delfland in de verordening te verankeren.

Verder wordt onderzocht of het beleid voldoende toegerust is op de grote transities die op de samenleving afkomen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de opgaven op het gebied van transities in de landbouw, biodiversiteit, energie, circulariteit, verstedelijking en klimaatverandering die ook in de Ruimtelijke Puzzel aan bod komen. Dit punt wordt in de herziening zo veel mogelijk meegenomen.

Vrijkomende agrarische bedrijfsbebouwing (VAB) en beleid over dit thema heeft een relatie met de vraagstukken die spelen in het landelijk gebied. De ontwikkeling van vervangende nieuwe bebouwing willen we toekomstbestendig inrichten. Hierbij is van belang dat het VAB-beleid afgestemd wordt

met het bodem- en watersysteem en dat de locaties waar gebouwd wordt niet leiden tot extra maatschappelijke kosten op de lange termijn. Dit thema nemen wij graag in deze herziening mee.

Tot slot werkt het Rijk aan het programma Mooi Nederland, waarin ruimtelijke kwaliteit centraal staat. In dit programma wordt aan nieuwe concepten voor de inrichting van gebieden gewerkt. Relevante inzichten die voortkomen uit dit Rijksprogramma kunnen bij de herziening van het provinciale ruimtelijke kwaliteitsbeleid worden meegenomen.

Nadeelcompensatie

Indien door rechtmatig overheidshandelen een burger of een onderneming in een nadelige situatie belandt, dan kan die partij in sommige gevallen aanspraak maken op een schadevergoeding, de zogeheten nadeelcompensatie (voorheen planschade vergoeding). Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet en Titel 4.5 Awb is er een formeel-wettelijke grondslag voor nadeelcompensatierecht gecreëerd. Zowel in Afdeling 15.1 Ow als in Titel 4.5 Awb zijn diverse inhoudelijke en procedurele bepalingen opgenomen. Gelet op het formeel-wettelijke karakter van de meeste van deze bepalingen, is er sprake van dwingende bepalingen, waarvan -tenzij anders is bepaald- niet van kan worden afgeweken. Op enkele onderwerpen is er wel een mogelijkheid om aanvullende regels en/of beleid te formuleren en uit de praktijk blijkt dat het vaststellen van aanvullende procedurele bepalingen meerwaarde heeft en wordt aanbevolen.

In de thans vigerende Omgevingsverordening Zuid-Holland is in paragraaf 10.3 uitgebreide procedurebehandeling van planschade geregeld die niet terugkomt in bovengenoemde dwingende bepalingen. Een provinciale nadeelcompensatieregeling kan in dat geval bijdragen aan een met waarborgen omkleedde en transparante behandelprocedure voor verzoeken tot nadeelcompensatie, wat kan bijdragen aan een redelijk verwachtingspatroon en een breder draagvlak. Met de herziening Omgevingsbeleid 2024 wordt een dergelijke regeling opgenomen.

Wet Versterking Regie op de Volkshuisvesting

Het wetsvoorstel Wet Versterking Regie op de Volkshuisvesting (WVRV) heeft als doel het juridisch instrumentarium van gemeenten, provincies en rijk te versterken, omdat de huidige woonopgave groot is en hierop een gecoördineerde en sturende inspanning van alle overheden nodig is. Het Rijk zet daarbij de lijnen uit en stelt normen, provincies coördineren en gemeenten sturen op lokaal niveau. Er zijn drie maatschappelijke opgaven waar het wetsvoorstel zich op richt: (1) regie op aantallen woningen en locaties, (2) regie op betaalbare woningen en evenredige verdelingen van de woningen en (3) verstevigen van de lokale prestatieafspraken.

Dit onderwerp is al in de lopende herziening van de beleidsmodule 'Wonen, Werken, Werelderfgoed' opgenomen. Mogelijk leidt het wetsvoorstel ook nog tot aanpassingen in de onderhavige herziening.

Technische- en kaart/geodata-wijzigingen

Voor een aantal onderdelen uit het Omgevingsbeleid zijn kleine technische kaartwijzigingen (of zogenaamde geodata-wijzigingen) nodig. Het gaat dan bijvoorbeeld om kleine wijzigingen in het Natuurnetwerk Nederland. Verder zijn beleidskeuzes en maatregelen tot op heden vaak nog op het gehele grondgebied van de provincie van toepassing verklaard. Waar in het beleid wordt verwezen naar een gebied (bestaande geodata), maar een locatie (werkingsgebied) ontbreekt, wordt de koppeling aangebracht.

> Natuurnetwerk Nederland

Het Natuurnetwerk Nederland (NNN) is het Nederlands netwerk van bestaande en nieuw aan te leggen natuurgebieden. Het netwerk moet natuurgebieden beter met elkaar en met het omringende agrarisch gebied verbinden. De begrenzing van Natuurnetwerk Nederland is de afgelopen jaren

regelmatig herzien, bijvoorbeeld om fouten te herstellen of om een betere samenhang van het netwerk mogelijk te maken. Ook in de komende herziening worden enkele aanpassingen verwacht. Gemeenten kunnen hiervoor een gemotiveerd verzoek indienen bij de provincie, die het verzoek na weging al dan niet zal honoreren. Dit speelt op dit moment bijvoorbeeld bij de gemeente Den Haag, waar men enkele binnenstedelijke groengebieden aan NNN zou willen toevoegen.

> Lijst met te behouden bedrijventerreinen

In de lopende herziening Wonen, Werken Werelderfgoed is een lijst opgenomen met te behouden bedrijventerreinen die niet getransformeerd mogen worden. Deze lijst was in die herziening nog niet compleet, in overleg met gemeenten wordt bepaald welke terreinen nog aan die lijst moeten worden toegevoegd.

> Nieuwe BSD

Bij het herzien van het ruimtelijke kwaliteitsbeleid wordt een actuele weergave gemaakt van Bestaand stads- en dorpsgebied (BSD). De gebieden zullen in overeenstemming worden gebracht met de huidige situatie.

> Verblijfsrecreatie

In 2023 wordt de marktverkenning verblijfsrecreatie uitgevoerd. Deze verkenning in combinatie met de landelijke campagne om de BAG registratie (Basisregistratie Adressen en Gebouwen) van verblijfsrecreatieobjecten op orde te brengen, zullen naar verwachting wijzigingen in de aangeduide bestaande verblijfsrecreatiegebieden met zich meebrengen.

> Mutaties 3ha-kaart

Uitgangspunt van het provinciaal omgevingsbeleid is de betere benutting van het bestaand stads- en dorpsgebied (BSD) en bestaand (hoogwaardig) openbaar vervoer (HOV). Stedelijke ontwikkelingen vinden daarom primair plaats binnen BSD en nabij HOV. Woningbouwlocaties groter dan 3 hectare en gelegen buiten BSD zijn in de provinciale Omgevingsverordening opgenomen in het omgevingsbeleid. Bij vrijwel iedere herziening van het omgevingsbeleid wordt de lijst geactualiseerd. Locaties die in uitvoering zijn of gerealiseerd zijn vallen niet langer buiten BSD en worden van de 3ha-kaart geschrapt, zodat deze een actueel overzicht geeft van nog mogelijk te maken woningbouwlocaties groter dan 3 hectare buiten BSD. Ook kan er aanleiding zijn nieuwe locaties toe te voegen.

3. Proces

Participatie

De Omgevingswet stimuleert overheden om bij vraagstukken over de fysieke leefomgeving vroegtijdig aandacht aan participatie te besteden ([link](#)). Door de kennisgevings- en motiveringsplicht zijn overheden ook verplicht om aan te geven hoe participatie heeft plaatsgevonden. Zo moeten overheden bij bepaalde plannen en wettelijke instrumenten (bijvoorbeeld bij de omgevingsvisie) aangeven welke partijen betrokken zijn, wat de uitkomsten daarvan zijn, hoe die zijn verwerkt en hoe ze invulling hebben gegeven aan hun participatiebeleid. Idealiter draagt de input van betrokken en belanghebbende partijen bij aan het verbeteren en bestendigen van het omgevingsbeleid.

De onderwerpen die deel uitmaken van deze brede herziening kennen een eigen voorbereidings- en participatietraject. Per onderwerp wordt gezien op welke wijze en met welke partijen de beleidsaanpassing wordt voorbereid. Hierbij wordt gebruik gemaakt van het participatiekompas van de provincie ([link](#)). Het participatiekompas combineert de vier vormen van overheidssturing uit het 'kwadrantenmodel' (rechtmatige, presterende, samenwerkende en responsieve overheid) met de verschillende vormen van participatie uit de 'participatieladder' (informerende, raadplegen, co-creëren en meewerken). Het is een hulpmiddel bij de keuze voor de meest passende vorm van participatie bij een vraagstuk. Soms is dit een extensief traject, soms vloeit de gewenste beleidsaanpassing voort uit een al langere tijd lopend participatietraject en soms is er weinig ruimte voor participatie.

Bij elke herziening worden concepten, minimaal, op onze website gepubliceerd ter consultatie en worden ontwerpbesluiten - na bespreking in de Integrale Statencommissie - conform de wettelijke eisen gedurende een periode van zes weken ter inzage gelegd. Een ieder wordt zo in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te dienen.

Integraliteit

De onderwerpen die deel uitmaken van deze grootschalige herziening worden via diverse sporen voorbereid, maar daarbij is er natuurlijk wel sprake van afstemming en integrale afweging tussen de onderwerpen, alsmede een afstemming met bestaand beleid en regelgeving buiten deze herziening.

MER en leefomgevingstoets

Voor één of enkele onderdelen van deze herziening zal naar verwachting een m.e.r.-procedure doorlopen moeten worden. Hiervoor zal een Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) worden opgesteld, wat een startdocument is voor de m.e.r.-procedure. Deze zal ter inzage worden gelegd, zodat belanghebbenden de mogelijkheid krijgen om vooraf te reageren op het voorgenomen m.e.r.-traject. Het milieueffectrapport zal gelijktijdig met het ontwerpbeleid ter inzage worden gelegd, en rond diezelfde tijd ook voor toetsing aan de commissie voor de m.e.r. worden voorgelegd.

Voor de onderdelen van deze herziening die niet m.e.r.-plichtig zijn, zal een leefomgevingstoets worden opgesteld, zoals gebruikelijk is bij elke wijziging van het omgevingsbeleid. Dit is een standaard onderdeel van het proces om tot een zorgvuldig afgewogen ontwerp te komen. De leefomgevingstoets wordt gepresenteerd bij het ontwerp en maakt deel uit van de stukken die bij het ontwerp ter inzage worden gelegd.

Op te leveren product

Deze grootschalige herziening van het omgevingsbeleid levert wijzigingen op van de Omgevingsvisie, de Omgevingsverordening en het Omgevingsprogramma. In juridische zin gaat het om drie besluiten. De plannen worden digitaal vormgegeven, conform de wettelijke eisen op dit punt. Bij de vormgeving wordt uitgegaan van de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024.

4. Planning en procedure

Provinciale beleidsontwikkeling verloopt via een vaste beleidscyclus, waarin 6 fases worden onderscheiden (zie onderstaande afbeelding). De cyclus start met een eerste signaal (fase 0.) dat de aanleiding vormt voor de beleidsherziening. Voor de beleidsherziening zelf worden vervolgens 5 fases doorlopen tot en met het moment waarop wordt bepaald of het beleid doeltreffend en doelmatig is. Als uit de evaluatie blijkt dat het beleid zijn doelen niet (helemaal of voldoende) bereikt heeft, dan kan dat reden zijn om de cyclus opnieuw te doorlopen. Het probleem (of een herformulering van het probleem) komt dan opnieuw op de agenda, omdat het vraagt om ander of aanvullend beleid. In de bijlage van deze startnotitie zijn de 6 fases nader toegelicht.



De planning voor deze brede en meer integrale herziening van het omgevingsbeleid richting 2024 is hieronder schematisch weergegeven en in de tijdlijn op de volgende pagina gerelateerd aan de reeds lopende herziening van de beleidsmodule 'Wonen, werken en werelderfgoed'. Die module bevindt zich reeds in fase 3 van de beleidscyclus.

4 april 2023	Startnotitie	GS	: startnotitie
Q2 2023	Startnotitie	PS Commissie	: procedurevergadering
Q2 2023	Startnotitie	PS Commissie	: bespreken startnotitie
Q2 2023	Startnotitie	PS	: vaststellen startnotitie
Q1 2024	Ontwerp	GS	: vaststellen ontwerp
Q2 2024	Ontwerp	PS Commissie	: procedurevergadering
Q2 2024	Ontwerp	PS Commissie	: bespreken ontwerp
Q3 2024	Ontwerp	Terinzagelegging ontwerp	
Q4 2024	Statenvoorstel	GS	: vaststellen Statenvoorstel
Q4 2024	Statenvoorstel	PS Commissie	: procedurevergadering
Q4 2024	Statenvoorstel	PS	: Hoorzitting
Q4 2024	Statenvoorstel	PS Commissie	: bespreken Statenvoorstel
	statenvoorstel	PS	: vaststelling Statenvoorstel

Herziening 2024

Startnotitie

- 04-04-2023 ● Vaststellen **GS**
- Q2 2023 ○ Procedurevergadering **PS Commissie**
- Q2 2023 ○ Bespreken **PS Commissie**
- Q2 2023 ○ Vaststellen **PS**

Beleidsaanpassing

- Q1 2024 ○ Vaststellen Ontwerp **GS**
- Q1 2024 ○ Procedurevergadering Ontwerp **PS Commissie**
- Q1 2024 ○ Bespreken Ontwerp **PS Commissie**
- Q1/Q2 2024 ○ Terinzagelegging Ontwerp
- Q4 2024 ○ Vaststellen Statenvoorstel **GS**
- Q4 2024 ○ Procedurevergadering Statenvoorstel **PS Commissie**
- Q4 2024 ○ Hoorzitting **PS**
- Q4 2024 ○ Bespreken Statenvoorstel **PS Commissie**
- Q4 2024 ○ Vaststelling Statenvoorstel **PS**

Module Wonen, Werken en Werelderfgoed

Startnotitie

- 05-07-2022 ● Vaststellen **GS**
- 31-08-2022 ● Procedurevergadering **PS Commissie**
- 21-09-2022 ● Bespreken **PS Commissie**
- 12-10-2022 ● Vaststellen **PS**

Beleidsaanpassing

- 20-12-2022 ● Vaststellen Ontwerp **GS**
- 18-01-2023 ● Procedurevergadering Ontwerp **PS Commissie**
- 08-02-2023 ● Bespreken Ontwerp **PS Commissie**
- 10-03-2023 ○ Terinzagelegging Ontwerp
- 20-04-2023 ○ Vaststellen Statenvoorstel **GS**
- Q3 2023 ○ Procedurevergadering Statenvoorstel **PS Commissie**
- Q3 2023 ○ Hoorzitting **PS**
- Q4 2023 ○ Bespreken Statenvoorstel **PS Commissie**
- Q4 2023 ○ Vaststelling Statenvoorstel **PS**

Bijlage: Toelichting Beleidscyclus

Beleidsherzieningen verlopen via een vaste beleidscyclus. Bij de provincie Zuid-Holland ziet die er in chronologische volgorde als volgt uit:

0. **Signaal**

Het signaleren van een kans, probleem of opgave waaraan de provincie een bijdrage kan leveren. Dit inzicht ontstaat doorgaans bij het toepassen van beleid of wanneer het vigerend beleid wordt gemonitord of geëvalueerd. Wanneer wordt geconcludeerd dat het beleid niet toereikend is om een signaal goed te behandelen en het belang van het signaal groot is kan er een verkenning of onderzoek worden gestart.

1. **Verkenning & onderzoeken**

Wanneer de kans, het probleem of de opgave is gedefinieerd kan er een onderzoek worden gestart om de mogelijkheden van beleidsmatige sturing te verkennen. Een verkenning is vormvrij en dient ervoor om onderbouwd een richting te bepalen in een startnotitie.

2. **Startnotitie**

Met behulp van resultaten van de verkenning wordt bepaald of het omgevingsbeleid moet worden aangepast. Aan de hand van de beleidstheorie wordt bepaald waar het beleid op zou kunnen sturen en welke instrumenten hiervoor kunnen worden ingezet. Vervolgens wordt bepaald wat er nodig is om te komen tot een ontwerp beleid. Deze beleidsintenties worden in de startnotitie opgenomen.

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. Het gaat in deze fase onder andere om de bespreking van het ontwerp beleid met GS, de zienswijzeperiode, en het verwerken van de input van PS.

4. **Beleidsuitvoering**

PS stelt het beleid vast waarna het wordt uitgevoerd. Tijdens deze fase wordt informatie verzameld over de voorziene en onvoorziene effecten van het beleid en worden maatschappelijke ontwikkelingen die mogelijk impact hebben op de doeltreffendheid van het beleid inzichtelijk gemaakt. Mogelijke ongewenste effecten kunnen onder andere opgemerkt worden door monitoring, dit geeft de mogelijkheid tot bijsturing.

5. **Monitoring & Evaluatie**

Door te monitoren kunnen we ons beleid, waar nodig, bijsturen en vergaren we input voor de beleidsevaluatie. Door te evalueren kunnen we inzicht krijgen in de effectiviteit van ons gevoerde beleid en/of de bedrijfsvoering. Hier kunnen nieuwe signalen uit ontstaan waarmee de cyclus rond is.

Bijlage: Coalitieakkoord en lopende afstemmingstrajecten Rijksbeleid

Verwerking coalitieakkoord en collegeprogramma

Op 15 maart ging Nederland naar de stembus voor de Provinciale Staten verkiezingen. De Statenfracties zijn nu aan zet om een coalitie te vormen en tot een akkoord te komen. Afspraken uit het coalitieakkoord zullen mogelijk een doorwerking moeten vinden in het omgevingsbeleid. Ze worden waar nodig in deze herziening meegenomen dan wel op de Lange Termijn Agenda (LTA) Omgevingsbeleid van Provinciale Staten geplaatst.

De LTA is een instrument van Provinciale Staten, ter ondersteuning van hun agenderende rol in de ontwikkeling van het Omgevingsbeleid. De LTA wordt periodiek geagendeerd voor de vergadering van Provinciale Staten, zodat er met regelmaat gelegenheid is om de LTA te bespreken en aan te passen. Daarbij kan gedacht worden aan het toevoegen van nieuwe onderwerpen, het afvoeren van bestaande onderwerpen of het verplaatsen van onderwerpen in de tijd. Zie [link](#) voor meer info.

Lopende afstemmingstrajecten Rijksbeleid

Zoals in de inleiding al werd geschreven heeft het Rijk naast enkele coördinerende Rijksprogramma's ook nog 26 meer thematische Nationale Programma's geformuleerd, waartoe de provincies zich in hun omgevingsbeleid moeten verhouden. Voor een aantal van deze programma's lopen in Zuid-Holland al provinciale uitwerkingstrajecten, te weten:

- Programma NOVEX en Water en Bodem Sturend < > Ruimtelijke puzzel en NOVEX-gebieden (Ministeries van BZK, IenW, LNV en EZK)
- NPLG < > provinciaal gebiedsprogramma ZH-PLG (Ministeries van LNV, IenW en BZK)
- RES 2.0 < > pMIEK (Ministerie van EZK)

Deze trajecten en de scope van de wijzigingen die eruit voort kunnen komen worden hieronder kort uiteengezet. Uiteindelijk moeten ze eraan bijdragen dat er op provinciaal niveau heldere en meer integrale ruimtelijke keuzes kunnen worden gemaakt die in het omgevingsbeleid worden verankerd.

Programma NOVEX en Water en Bodem Sturend

Nederland staat voor een groot aantal maatschappelijke uitdagingen op het gebied van onder meer wonen, klimaat, energie, landbouw en natuur; zonder uitzondering transitieopgaven met een grote ruimtelijke impact. Maar in een dichtbevolkte provincie als Zuid-Holland is de beschikbare ruimte beperkt, waardoor de kwaliteit van onze leefomgeving steeds meer onder druk komt te staan. Niet alles past en niet alles kan overal. In het grondgebruik moeten daarom scherpe keuzes en slimme combinaties worden gemaakt, niet alleen op regionaal maar ook op nationaal schaalniveau.

Om in die ruimtelijke keuzes te kunnen sturen zijn er twee meer coördinerende Rijksprogramma's in het leven geroepen: het Programma NOVEX voor de ruimtelijke ordening bovengronds en het Programma Water en Bodem Sturend voor de ondergrond.

Het programma NOVEX werd op 6 juli 2022 door het ministerie van BZK en meer specifiek de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) gelanceerd. Met Programma NOVEX wil de minister tot samenhang komen in de realisatie van de doelen en ambities uit de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) uit 2020. Via dit programma haalt het Rijk bovendien ook input op voor de volgende editie van de NOVI, de Nota Ruimte, die naar verwachting in 2024 zal verschijnen.

Programma NOVEX kent twee sporen: regie per provincie (het provinciaal ruimtelijk voorstel en arrangement) en gebiedsgerichte regie voor zestien aandachtsgebieden waar nationale en regionale opgaven samenkomen (de zogenaamde NOVEX-gebieden). De provincie werkt het eerste spoor uit in het traject van de Ruimtelijke Puzzel, in wisselwerking met het tweede spoor: de drie NOVEX-gebieden van de provincie. Dit zijn het Groene Hart, de Rotterdamse Haven en de Zuidelijke Randstad. Daarnaast ligt ook het NOVEX-gebied Regio Schiphol deels in onze provincie.

Het Programma Water en Bodem Sturend werd op 25 november 2022 door de minister voor Infrastructuur en Waterstaat in een brief aan de Tweede Kamer toegelicht. Hierin zijn structurende keuzes opgenomen die van belang zijn om water en bodem sturend te laten zijn bij ruimtelijke ontwikkelingen. Het vormt een onderlegger voor de ruimtelijke keuzes die in de 26 Nationale Programma's moeten worden gemaakt. Als sturingsprincipe heeft het ook een belangrijke plek gekregen in de uitwerking van zowel de Ruimtelijke Puzzel voor Zuid-Holland en de NOVEX-gebieden als van het provinciaal gebiedsprogramma ZH-PLG, die hieronder verder worden toegelicht.

> Ruimtelijke puzzel

Om meer inzicht te krijgen in de ruimtelijke kansen en knelpunten voor de uitvoering van het nationale omgevingsbeleid heeft het Rijk aan alle provincies gevraagd om de nationale opgaven en doelen ruimtelijk te vertalen, in te passen en te combineren met decentrale opgaven. Daarvoor is in december 2022 per provincie een startpakket verstrekt om op provinciaal niveau tot een ruimtelijk voorstel te komen. Zo moet per provincie duidelijk worden of het ruimtelijk gezien mogelijk is om de nationale programma's te realiseren of dat aanvullende keuzes nodig zijn. Hieruit zou eventueel ook een herschikking van opgaves binnen of tussen provincies kunnen voortkomen. Uitkomsten van dit proces kunnen tot aanpassingen in het provinciale omgevingsbeleid leiden.

Het startpakket voor het provinciale ruimtelijke voorstel is onderverdeeld in 3 perspectieven¹:

1. Landbouw en natuur;
2. Ordenende netwerken voor energie en (circulaire) economie;
3. Leefbare steden en regio's.

In het provinciale traject van de ruimtelijke puzzel wordt het ruimtelijk voorstel uitgewerkt aan de hand van de drie genoemde perspectieven, maar wel enigszins aangepast zodat de opgaven in Zuid-Holland hier goed in kunnen worden meegenomen. De indeling in perspectieven wordt grotendeels gevolgd, zodat de 12 provinciale voorstellen straks beter te vergelijken zijn, wat het ook eenvoudiger maakt om opgaven, indien nodig, tussen provincies te kunnen herverdelen.

In elk perspectief herkennen we één of meer belangrijke in onze provincie al lopende thematische trajecten, die hieronder kort staan opgesomd.

- Deelperspectief 1: bodem, landbouw en natuur (ZH-PLG);
- Deelperspectief 2: netwerken voor energie, mobiliteit en industrieclusters (RES 2.0/PMIEK, Groeiagenda/circulaire economie, en Infrastructuur voor mobiliteit en data);
- Deelperspectief 3: leefbare steden en regio's (woningbouw, werklocaties, verstedelijking in samenhang met bereikbaarheid/MOVE, groen in en om de stad).

¹ Deze perspectieven lijken globaal aan te sluiten bij de zogenaamde lagenbenadering, waarin de inrichting van onze leefomgeving wordt onderverdeeld in drie lagen die elkaar logisch opvolgen (1 ondergrond - 2 netwerken - 3 occupatie), maar er zijn twee belangrijke verschillen. Want in de lagenbenadering zijn landbouw, natuur en leefbare steden - samen met andere fysieke ruimtevragers voor o.a. wonen, werken en recreëren - allemaal onderdeel van dezelfde (occupatie) laag. En in elk van de drie perspectieven vormt de ondergrond, ofwel de draagkracht van het bodem- en watersysteem, een belangrijk sturend principe.

Deze drie deelperspectieven tellen uiteindelijk op tot een toekomstperspectief richting 2030 en 2050 en een provinciaal ruimtelijk voorstel aan het Rijk. Voor de ontwikkeling hiervan is de provincie Zuid-Holland via puzzeldialogen en atelierbijeenkomsten met de betrokken regiopartners in gesprek. Het ruimtelijk voorstel bevat keuzerichtingen voor Zuid-Holland als geheel en meer specifiek voor de NOVEX-gebieden en ZH-PLG gebieden die hierna kort worden beschreven. De uiteindelijke keuzes maakt de provincie bij de aanpassing van het omgevingsbeleid in 2025.

Om deze keuzes te kunnen maken zijn (in concept) vier sturende ruimtelijke principes opgesteld:

1. *Een toekomstbestendige leefomgeving is onze topprioriteit,*
2. *We accepteren dat niet voor alles ruimte is in Zuid-Holland,*
3. *We sturen op kwaliteit en maximale maatschappelijke toegevoegde waarde,*
4. *We houden rekening met de maatschappelijke kosten en baten op de korte en lange termijn.*

Deze principes bouwen onder meer voort op ons huidige omgevingsbeleid en de bestaande NOVI-principes. Ze kunnen straks gebruikt worden bij het afwegen van tegenstrijdige belangen en hun ruimtelijke consequenties.

De provinciale ruimtelijke voorstellen en arrangementen die hieruit volgen, vormen inbreng voor de Nota Ruimte die in de loop van 2024 verschijnt. Dit is de nieuwe geactualiseerde versie van de nationale omgevingsvisie. De resultaten en inzichten uit de provinciale ruimtelijke puzzel zullen in de volgende herziening van het provinciale omgevingsbeleid worden meegenomen. Daarbij is het ook de intentie om de tegen die tijd vastgestelde principes in het omgevingsbeleid te borgen.

> NOVEX-gebieden

Voor een aantal regio's is duidelijk dat de nationale opgaven dusdanig stapelen, dat het nodig is om ze gebiedsgericht te ordenen en te prioriteren en hiervoor afzonderlijke ontwikkelperspectieven en uitvoeringsagenda's (met regionale investeringsagenda's) op te stellen. Dit zijn de NOVEX-gebieden; zestien in totaal. Een aantal van deze gebieden stond al bekend als NOVI-gebied of als gebied met een grote verstedelijkingsopgave. In de provincie Zuid-Holland gaat het om de volgende gebieden:

- Groene Hart (samen met de provincies Utrecht en Noord-Holland);
- Rotterdamse haven;
- Zuidelijke Randstad.

Verder valt het NOVEX-gebied Regio Schiphol ook deels binnen de invloedssfeer van het provinciale omgevingsbeleid.

Vanaf oktober 2023 komt elke provincie met een ruimtelijk voorstel. De plannen voor de NOVEX-gebieden zullen daar ook onderdeel van zijn. Vervolgens worden hierover wederkerige afspraken met het Rijk gemaakt. De inzichten uit de ruimtelijke puzzel zullen samen met de inzichten uit de NOVEX-gebieden in de volgende herziening van het omgevingsbeleid worden meegenomen.

Nationaal Programma Landelijk Gebied

Eén van de eerder genoemde nationale programma's is het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Met dit programma worden de nationale opgaven op het gebied van natuur, water en bodem integraal aangepakt met het doel voor 2030 aan de afspraken in de Europese Klimaatwet te voldoen. Binnen het NPLG hebben de ministeries van LNV, IenW en BZK kerndoelen vastgesteld die nu per regio samen met de betrokken provincies, waterschappen, gemeenten, maatschappelijke partners, ondernemers, grondeigenaren en -gebruikers verder worden uitgewerkt. Zo kan een integrale aanpak tot stand komen waarbij maatregelen elkaar aanvullen.

ZH-PLG is de (door het Rijk gevraagde) regionale uitwerking van het NPLG voor de provincie Zuid-Holland. In het ZH-PLG worden de belangen van natuur, water, stikstof en klimaat als randvoorwaarde voor een vitaal platteland samengebracht. Het landelijk gebied van de provincie Zuid-Holland kan binnen die randvoorwaarden ontwikkelen tot een aantrekkelijk gebied om te wonen, werken, landbouw te bedrijven en te recreëren. Het programma staat dus niet op zichzelf want om de doelen te bereiken heeft ook het Rijk een rol.

RES 2.0 en Provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (pMIEK)

We produceren én gebruiken steeds meer elektriciteit. Het is van groot belang dat hernieuwbare bronnen zoals zon en wind optimaal in het energiesysteem worden ingezet. Mede daarom zijn in 30 Nederlandse regio's Regionale Energiestrategieën (RES'en) opgesteld, met als ambitie in 2030 minimaal 35 TWh aan duurzame opwek op land te realiseren. Om de klimaatambities te realiseren komt er een groei van energie uit hernieuwbare bronnen zoals zon en wind. Dit is ook nodig om duurzaam in de groeiende vraag naar elektriciteit te voorzien. Door deze ontwikkelingen slim in het energiesysteem in te passen kan het elektriciteitsnet ook in de toekomst optimaal worden benut. Om ervoor te zorgen dat de ambities en de mogelijkheden realiseerbaar blijven, is het noodzakelijk om samen keuzes te maken. De netbeheerders denken daarom mee over de invulling van de RES 2.0.

In dat kader werkt de provincie Zuid-Holland samen met netbeheerders TenneT, Stedin, Liander en Westland Infra aan het provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (pMIEK). Dit programma is gericht op de realisatie van een toekomstbestendige regionale energie infrastructuur als voorwaarde voor een duurzame ontwikkeling van de provincie. Daarbij wordt niet alleen naar het elektriciteitssysteem gekeken, maar ook naar mogelijkheden voor het benutten en transporteren van onder andere aard- en restwarmte en toepassingsmogelijkheden voor waterstof. Doel is de hiervoor benodigde infrastructuur op tijd klaar te hebben, zodat nieuwe ontwikkelingen en duurzame projecten tijdig kunnen worden aangesloten.

Borging van de uitkomsten van het pMIEK gebeurt via besluitvorming binnen de afzonderlijke partijen. In het geval van de netbeheerders betreft dit besluiten in het kader van investeringsplannen en bij de overheden besluiten over borging in omgevings-, economisch- en maatschappelijk beleid. Concreet gaat dit onder meer om het verankeren van afspraken uit elke doorlopen pMIEK cyclus in de instrumenten van het omgevingsbeleid. Die verankering wordt voorzien in de herziening 2025.