

ADVIES ONTWERP-OMGEVINGSBELEID PROVINCIE ZUID-HOLLAND

De PAL is om advies gevraagd voor het Ontwerp - Omgevingsbeleid in de brief van Gedeputeerde Staten aan de Provinciale Staten (PZH-2020-753228931). De PAL hoopt met dit advies een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van de leefomgeving van Zuid-Holland. Onze conclusies en adviezen luiden op hoofdlijnen als volgt:

BENADER OPGAVEN INTEGRAAL MET CONCRETE DOELEN

Het Ontwerp-Omgevingsbeleid (bestaand en nieuw) is veelzijdig. Het toont zich modulair, sectoraal en is autonoom ontwikkeld, wat afwijkt van de doelstellingen van de Omgevingswet. De PAL maakt zich daarom zorgen over de integraliteit.

Het Omgevingsbeleid gaat over de fysieke ruimte. Wij vragen ons af hoe de provincie (bestuurlijk en ambtelijk) op basis van de voorliggende stukken beoogde voornemens concreet gaat ontwikkelen, ondersteunen en handhaven. Niet alle ambities en doelen zullen overal tegelijk kunnen worden gerealiseerd.

Het is van belang dat GS, PS en de ambtelijke organisatie een eenduidig toekomstbeeld hebben en uitdragen en zodoende kunnen (samen)werken aan het uitvoeren van goed gefundeerd en samenhangend beleid. Het maken en uitrollen van beleid in een betreffend gebied mag geen ad hoc kwestie zijn.

Het stellen van concrete beleidsdoelen (generiek of gebiedsgericht) is nodig. Wat wil de provincie bereiken? Op korte termijn maar ook voor voorbij 2050? Wat heeft waar prioriteit, wat moet overal? Ook de opgaven vanuit de RESsen en de aanpak stikstofreductie en het herstelplan voor de biodiversiteit moeten daarvan een onderdeel zijn.

Wij denken dat gebiedsvisies met een kaartbeeld van de gewenste of te beschermen omgevingskwaliteit, de kernkwaliteiten en de hoofddoelen een goed instrumentarium zijn (streekplan 2.0). Een optimale afstemming tussen de verordeningen en het actuele beleid is noodzakelijk.

In de Omgevingswet staat als doel van het omgevingsbeleid (artikel 1.3):

1. Het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit,
2. Het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Centraal bij de afweging van belangen staat een evenwichtig gebruik van de fysieke leefomgeving, zowel van de boven- als van de ondergrond. We spreken hier over 'omgevingsinclusief' beleid. De NOVI onderscheidt daarbij drie afwegingsprincipes:

1. Combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies,
2. Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal, en
3. Afwentelen wordt voorkomen.

WERK SAMEN AAN GEBIEDSGERICHT BELEID

De huidige opgaven zijn complex en groot en meestal alleen in samenwerking met (gebieds)partners te realiseren. De provincie heeft eigen verantwoordelijkheden en moet een waardevolle netwerkpartner zijn. Het faciliteren, stimuleren van en afstemmen met derden biedt kansen voor het realiseren van (provinciale en of gebieds-) doelen. Dit lijkt nu (nog) niet of nauwelijks aan de orde te komen.

Middels gebiedsvisies, opgesteld in samenspraak met gemeenten, waterschappen, bewoners en bedrijven, kunnen krachten worden gebundeld en de effectiviteit en daadkracht worden vergroot. Het is daarbij van belang de aard, omvang en complexiteit van alle opgaven per deelgebied samen met gebiedspartners zo goed mogelijk in beeld te brengen en de provinciale kaders te benoemen.

Ontwerpend onderzoek met belanghebbenden maakt het mogelijk om vanuit een duidelijke visie gebiedsgericht samen te werken aan een breed gedragen uitvoeringsprogramma. Hierbij is een goede afstemming met gemeentes, waterschappen en Rijk (bij voorkeur bij de ontwikkeling van het beleid) noodzakelijk. Bewoners kunnen meedenken over bouwstenen. Ook moet gezocht worden naar meervoudige doelen en kansrijke combinaties.

ZET IN OP EEN GOEDE OMGEVINGSKWALITEIT

De omgevingskwaliteit vormt het toetsingskader. Dit begrip wordt in de stukken echter nog niet gedefinieerd. Bij deze een voorstel.

Omgevingskwaliteit wordt opgebouwd uit de volgende onderdelen:

- milieu-, gezondheids- en veiligheidswaarde (met waarden die vaak vertaald zijn in kwantitatieve, wettelijk vastgelegde normen, de Sustainable Development Goals);
- ruimtelijke kwaliteit: gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde, gebiedsprofielen;
- andere maatschappelijke waarden (zoals sociale samenhang, economische vitaliteit, cultuur, erfgoed).

Belangrijk is te beseffen dat omgevingskwaliteit ook economische waarde heeft namelijk als bijdrage aan een goede leefomgeving en een gunstig vestigingsklimaat.

Het werken aan het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit kan alleen wanneer vanuit ontwerpdisciplines volop in alle planontwikkeling en -toetsing wordt meegewerkt. Zie ook de slotconclusie van de PARK1. Wij adviseren de provincie hier organisatorisch op in te spelen.

HERSTEL KWALITEIT BODEM, WATER, LUCHT EN BIODIVERSITEIT

Er zijn anno 2021 grote milieuproblemen zoals de kwaliteit van de bodem, het water en de lucht. Dit vraagt om actie, ook in relatie met ons gezondheidsperspectief.

Conform de NOVI wordt voorgesteld om onder meer de biosfeer doelstellingen van de Sustainable Development Goals bij alle beslissingen als afwegingskader op te nemen. Dit sluit aan bij de eerste zin van de Ontwerp Omgevingsvisie: *'De Zuid-Hollandse leefomgeving verbeteren, elke dag, dat is waar de provincie aan werkt. De veilige en gezonde fysieke leefomgeving wordt als maatgevend beschouwd.'*

Daarnaast is er een taakstelling rond het terugdringen van de CO2 uitstoot, de Stikstofproblematiek en de teloorgang van de biodiversiteit. Het onderwerp natuur/biodiversiteit verdient hierbij meer aandacht.



Figuur waarin de samenhang is te zien tussen de verschillende domeinen en de development goals, en dat maatschappij en economie feitelijk zijn ingebed in de biosfeer. (bron: Stockholm Resilience Centre).

¹ Veenenbos, H., [Adel verplicht, de toekomst van ruimtelijke kwaliteit in Zuid-Holland](#), 1 mei 2020

BENUT BESTAAND INSTRUMENTARIUM

Het digitale instrumentarium biedt de kans om, nadat duidelijke beleidsdoelen zijn gesteld, complementaire en vooral ook schurende ambities in beeld te brengen, waarna een keuze kan worden gemaakt voor het gewenste streefbeeld en ontwikkelingsperspectief.

De leefomgevingsmonitor laat zien op welke aspecten de kwaliteit van de leefomgeving (bij verder ongewijzigd beleid) op orde is en waar deze (nog) niet op orde is. Dit instrument kan worden benut om geformuleerde doelstellingen per deelgebied inzichtelijk te maken.

VERBETER DE INTERNE EN EXTERNE PROCESSEN

Het gevolgde proces lijkt overhaast te hebben plaatsgevonden. Er is geen inhoudelijke discussie gevoerd in de vakcommissies. Ook worden de ontwerpvisie, het ontwerpprogramma en de ontwerpverordeningen tegelijkertijd ter beoordeling en ter inzage voorgelegd. De PAL raadt evenwel een zorgvuldige vormgeving van de vervolgstappen na de terinzagelegging en bij het uitwerken van het Omgevingsbeleid aan.

Gezien het belang van het Omgevingsbeleid is een gedegen behandeling, dat wil zeggen informatie delen, discussie en meningsvorming in Provinciale Staten een voorwaarde om tot een gedragen plan te komen, met democratische legitimiteit. Nu wordt het zgn. beleidsarme stuk verbeterd, uitgebreid en geactualiseerd, zonder goede inhoudelijke discussie in de vakcommissies, noch in de integrale commissie. Terwijl dit voor PS een eerste behandeling is van het document.

De PAL is daarnaast overtuigd van de waarde van betrokkenheid van de samenleving, ook in de initiatieffase. Graag brengen wij ons bijgevoegde PAL-Participatie-advies en de PAL-Checklist voor Omgevingskwaliteit onder de aandacht. We geloven sterk in het werken aan bottom based ontwikkelen van beleid (dwz betrokkenen leveren bouwstenen voor nieuw beleid/nieuwe plannen), maar de provincie maakt haar eigen afweging, vanuit haar eigen kaders, uitgangspunten en verantwoordelijkheid.

TENSLLOTTE

De transformatie conform de Omgevingswet vraagt tijd, ook in het veranderen van de manier van denken en werken. De complexiteit gekoppeld aan de extra opgaven in dit tijdsgewricht maken een en ander nog lastiger. Zuid-Holland is een ingewikkelde provincie, met veel ruimteclaims en beperkte ruimte. Juist daarom zijn heldere streefbeelden, doelen en richting nodig, bijvoorbeeld voor de bouwopgaven. Waarbij tevens de basisvoorwaarden (water, bodem, lucht, biodiversiteit) en kernkwaliteiten verbeterd moeten worden. Deze vaak niet in geld uitdrukbare waarden zijn essentieel voor de kwaliteit van onze leefomgeving, nu en straks. Graag eindigen we met het citaat uit het essay Rijk als Rentmeester van het College van Rijksadviseurs²: *'Excellente resultaten kun je organiseren, ook in deze tijd. Je moet het alleen willen'*.

² College van Rijksadviseurs, [Rijk als rentmeester: sturen op maatschappelijke meerwaarde](#), 13 november 2020