

Structuur en begrippenkader Omgevingsbeleid

1. Structuur Omgevingsbeleid in relatie tot de beleidsbegroting







Voor de modulaire uitwerking van het Omgevingsbeleid is een structuur nodig waarin de verschillende onderdelen een plek krijgen. De basis daarvoor wordt gevormd door het wettelijk instrumentarium: de omgevingsvisie, het programma en de verordening. Daarnaast wordt binnen de provincie gewerkt aan het op elkaar aansluiten van het Omgevingsbeleid en de beleidsbegroting. Beide invalshoeken samen leiden tot een structuur zoals weergegeven op de volgende pagina. Deze structuur vormt de basis voor de verdere beleidsuitwerking, zoals voor het opstellen van het Omgevingsprogramma. Ter illustratie is naast de structuur een voorbeeld uitgewerkt.

De structuur voor het Omgevingsbeleid omvat een aantal relevante begrippen, die samen een 'taal' vormen voor het interne proces van beleidsontwikkeling en -uitwerking. Dit zijn:

- De *omgevingsvisie*, met daarin opgenomen de *ambities*, *beleidsdoelen* en *beleidskeuzes* (PS);
- Het *omgevingsprogramma*, met daarin opgenomen de *maatregelen* als beleidsuitwerking van de omgevingsvisie (GS);
- Het *beleidskader*: de ambities, beleidsdoelen, beleidskeuzes en maatregelen uit de omgevingsvisie en het omgevingsprogramma;
- Het *uitvoeringsplan*: dit omvat de concrete *acties* die worden uitgevoerd om de maatregelen te realiseren. Uitvoeringsplannen zijn geen beleidsdocument.

De provincie kent geen andere beleidsdocumenten of 'beleidskaders' dan het Omgevingsbeleid. Een beleidskader voor een thema of opgave kan als een *uitsnede* uit het omgevingsbeleid worden gehaald en worden uitgewerkt in uitvoeringsplannen. Het verbeteren of aanpassen van het beleidskader gebeurt modulair en is onderdeel van de *beleidscyclus*.

Structuur Omgevingsbeleid

	Omgevingsbeleid	Beleidskader	Begroting	Voorbeeld
Omgevingsvisie	Ambities ^{PS} De ambities in de omgevingsvisie <i>De 6 huidige ambities worden vervangen door de 7 ambities uit het coalitieakkoord</i>		Ambities ^{PS} De ambities in de beleidsbegroting	Een concurrerend Zuid-Holland Zuid-Holland herbergt het grootste Haven Industrieel Complex van Europa, met een sterk proces- en petrochemisch, logistiek en maritiem cluster...
	Beleidsdoelen ^{PS} De beleidsdoelen in de omgevingsvisie <i>Deze vervangen de 12 huidige provinciale opgaven</i>		Beleidsdoelen ^{PS} Beleidsdoelen in de beleidsbegroting	Innovatie: richting duurzaam en digitaal Alle negen economische topsectoren zijn in Zuid-Holland aanwezig. In Rotterdam bevindt zich het grootste Haven Industrieel Complex van Europa. Zuid-Holland is met het zeer prominente glastuinbouwcluster...
	Beleidskeuzes ^{PS} De beleidskeuzes in de omgevingsvisie		Beleidsprestaties ^{GS} Beleidsprestaties in de beleidsbegroting met een omschrijving en een opsomming van maatregelen	(Versnelling) Transitie van de Greenports De provincie Zuid-Holland versnelt de transitie naar toekomstbestendige en duurzame Greenports die op mondiale schaal toonaangevend en innovatief opereren. <ul style="list-style-type: none"> • Bevorderen Innovatie Greenports • Internationalisering Greenports • Bevorderen netwerksamenwerking Greenports • Energietransitie glastuinbouw • Duurzame klimaatbestendige waterhuishouding greenports • Ruimtelijke modernisering teeltareaal Greenport Aalsmeer, Duin- en Bollenstreek & West-Holland • Optimaliseren agrologistiek netwerk tbv functioneren Greenports
Maatregelen ^{GS} De maatregelen in het omgevingsprogramma				
Uitvoeringsplannen	Acties ^{GS} De acties kunnen verder zijn uitgewerkt in uitvoeringsplannen		Bijlage bij de begroting ^{GS} PZI, PZE & PZG	VB Uitvoeringsplan / Subsidie instrument ???
Omgevingsverordening	Regels ^{PS / GS} De regels zijn opgenomen in de omgevingsverordening (of in beleidsregels)		Financiële besluiten ^{PS / GS} Bijvoorbeeld investeringsbesluiten, boekjaarsubsidies, etc.	Verordeningartikel Greenports ???

2. De Beleidscyclus Omgevingsbeleid

De beleidscyclus vormt de basis voor het modulair aanpassen van het Omgevingsbeleid. Zodra er een wens tot aanpassing is ('signaal'), wordt in PS voorgesteld dit op te nemen op de Lange Termijnagenda Omgevingsbeleid (<https://lta.zuid-holland.nl/>).

Het proces van modulaire beleidsaanpassing start met een door PS vastgestelde *startnotitie* voor een *module*. Een module is een besluitvormingsdocument met daarin voorgestelde aanpassingen voor een onderdeel -of een aantal samenhangende onderdelen- van het Omgevingsbeleid (in de visie, het programma en/of de verordening).

Wanneer meerdere modules gezamenlijk een besluitvormingsproces doorlopen, met een gezamenlijke inspraakprocedure en leefomgevingstoets, worden de startnotities hiervoor gebundeld in een *koersnotitie*.



3. Opbouw beleidskeuzes in de Omgevingsvisie

Het volgende format wordt gehanteerd voor het opstellen of aanpassen van beleidskeuzes.

Titel

Beknopt: één of enkele trefwoorden zonder werkwoorden ervoor of erachter. Beleidskeuzes waar meerdere werkwoorden in de titel voorkomen, worden of erg lang of kunnen gekunsteld overkomen. Een beknopte beschrijving bevordert de terugvindbaarheid in de raadpleegomgeving.

De werkwoorden die de richting van het beleid aangeven, komen terug in de eerste zin van de beleidskeuze.

Beleidskeuze

De meeste beleidskeuzes geven hier zowel het doel (wat wil pZH bereiken) als het hoe (wat gaat pZH doen om dat te bereiken). Niet iedereen doet dat nog op dezelfde manier. Soms heel beknopt het wat en uitgebreid het hoe, soms andersom.

Goed voorbeeld: Biodiversiteit

Aanleiding

Een aantal beleidskeuzes benoemt in de Aanleiding aan welke hoger liggende doelen, maatschappelijke opgave(n) of ambities uit het coalitieakkoord een bijdrage wordt geleverd. In het (nieuwe) kopverhaal komen die opgaven en ambities al ruimschoots aan de orde. Hier herhalen hoeft dan niet. In het relationele netwerk in het digitale systeem kun je dit ook opnemen en terug vinden.

In de Aanleiding is het vooral de bedoeling de achterliggende reden, het achterliggende probleem te duiden. Waarom maken we hier beleid voor, wat is het tekort, het probleem etc.

Goede voorbeelden: Toerisme in balans en Drinkwater

Provinciaal belang

In verschillende beleidskeuzes wordt ingegaan op het inhoudelijke belang dat de provincie heeft bij de betreffende beleidskeuze. De bedoeling van deze paragraaf is aan te geven waarom juist de provincie deze beleidskeuze maakt en niet het Rijk of de gemeenten (subsidiariteitsbeginsel is in de Omgevingswet nog nadrukkelijker het uitgangspunt). Dus niet waarom de provincie iets belangrijk vindt, maar waarom de provincie zich ermee bemoeit of er over gaat.

Goed voorbeeld: Recreatiewoningen

Toelichting

Een aantal beleidskeuzes beschrijft hier de Ambities en opgaven uit het coalitieakkoord. Die staan al in het kopverhaal, herhalen in een beleidskeuze is dubbel. In deze paragraaf hoort een inhoudelijke of verduidelijkende toelichting op de beleidskeuze.

Goed voorbeeld:

Beleidsuitwerking

In deze paragraaf staat alleen een opsomming van de artikelnummers van de Omgevingsverordening met in één zin de inhoud daarvan (titel van dat artikel). Dus geen toelichting op dat artikel, dat staat immers al in de verordening zelf.

Idem voor maatregelen in het Omgevingsprogramma. Ook hier staat een eventuele toelichting alleen in het Omgevingsprogramma.

Goed voorbeeld: Cultureel erfgoed, Luchthaven Schiphol

In de paragraaf beknopt ingaan op de eventuele negatieve relaties met andere beleidskeuzes. De positieve hoeven juiste niet benoemd te worden, daarvoor is het relationele netwerk in het digitale systeem voldoende.

Goed voorbeeld: Drinkwater

Werkingsgebieden

Uitgangspunt is één werkingsgebied per beleidskeuze.

Bij enkelvoudige beleidskeuzes is dat geen probleem bijvoorbeeld Rotterdam Airport. Ook de beleidskeuzes die over heel Zuid-Holland gaan hebben één werkingsgebied zonder onderverdeling.

Dan zijn er de meervoudige beleidskeuzes. Die zijn er in verschillende smaken:

- 1). hetzelfde onderwerp en beleid maar verdeeld naar verschillende typen of namen, bijv. landschappen of concessiegebieden openbaar vervoer
- 2). hetzelfde onderwerp maar met een tweedeling in beleid; het mag daar wel en daar juist niet, bijv. kantoren en detailhandel
- 3). hetzelfde onderwerp maar complementair beleid; hier zo en daar zus, bijv. stedelijke ontwikkeling
- 4). hetzelfde onderwerp maar verschillende onderdelen met verschillend beleid, bijv. Cultureel erfgoed (optelling van kroonjuwelen, molenbiotopen, landgoed- en kasteelbiotopen en werelderfgoed)

Als van een meervoudige beleidskeuze één werkingsgebied wordt gemaakt is de inliggende onderverdeling nu niet zichtbaar in het digitale systeem. Omgekeerd als de onderverdeling per sub-werkingsgebied leidend zou zijn zouden er veel meer (vaak bijna identieke) beleidskeuzes nodig zijn. Beide oplossingen zijn niet ideaal.

Voorstel is om aan meervoudige beleidskeuzes één (samengesteld) werkingsgebied te koppelen met de naam van de beleidskeuze en in de aanklikwereld een optionele legenda toe te voegen met de bijbehorende onderverdeling. Er wordt verkend of en hoe het digitale systeem hierop kan worden ingericht.

4. Opbouw Omgevingsprogramma

De maatregelen die worden opgenomen in het omgevingsprogramma betreffen beleidsuitwerkingen van de ambities en beleidskeuzes uit de Omgevingsvisie. Het Omgevingsprogramma wordt, net als het hele Omgevingsbeleid, primair langs de lijn van de zeven ambities opgebouwd:

- Samenwerken aan Zuid-Holland
- Bereikbaar Zuid-Holland
- Schone energie voor iedereen
- Een concurrerend Zuid-Holland
- Versterken natuur in Zuid-Holland
- Sterke steden en dorpen in Zuid-Holland
- Gezond en veilig Zuid-Holland

In het Omgevingsprogramma worden deze ambities uitgewerkt als een soort hoofdstukken, waarvoor het straks mogelijk is om hiervoor zelfstandig leesbare uitsneden te maken uit het digitaal omgevingsbeleid. In het digitale systeem worden de onderlinge relaties tussen de ambities, beleidskeuzes en maatregelen zichtbaar gemaakt.

Programma's met beleidsstatus

Het Omgevingsprogramma omvat zowel 'onverplichte' als de 'verplichte' programma's als bedoeld in de Omgevingswet. De drie verplichte programma's zijn:

- het regionaal Waterprogramma;
- het beheerplan Natura 2000;
- het Actieplan Geluid.

Deze drie verplichte programma's worden ook onderdeel van het Omgevingsprogramma. Het is daarbij de bedoeling om de betreffende onderdelen expliciet vast te stellen als zijnde het conform de omgevingswet verplichte programma.

Naast de drie wettelijk verplichte programma's, zijn er twee vigerende (onverplichte) provinciale programma's met een beleidsstatus:

- het programma Mobiliteit;
- het programma Ruimte.

Het programma Ruimte gaat integraal op in het Omgevingsprogramma. Het programma Mobiliteit wordt herzien en vastgesteld als module voor het Omgevingsbeleid (omvat nu onderdelen van zowel de visie als het programma).

Door voor de verdere beleidsuitwerking voor alle beleidsdocumenten eenzelfde structuur te hanteren van ambities, beleidsdoelen, beleidskeuzes en maatregelen (het beleidskader), kunnen thematische onderdelen van het Omgevingsprogramma 'als puzzelstukjes' in die structuur worden opgenomen. Het maakt dan niet uit wat eerst wordt vastgesteld: het betreffende onderdeel of het integrale omgevingsprogramma – zolang de structuur maar gelijk is zodat de puzzelstukjes passen. Dit is relevant voor de programma's waar op dit moment al aan wordt gewerkt, zoals voor het Waterprogramma en de herziening van het programma Mobiliteit. Beide worden straks vastgesteld als onderdeel van het Omgevingsprogramma.

Het Omgevingsprogramma omvat straks alle programma's als bedoeld in de Omgevingswet (verplicht en onverplicht). In de provincie worden geen andere programma's meer vastgesteld met een wettelijke beleidsstatus. Wel kunnen uitsneden uit het Omgevingsprogramma worden gemaakt, bijvoorbeeld voor het Waterprogramma, voor Mobiliteit (of Bereikbaarheid) of voor Gezond en Veilig, zodat deze als zelfstandig leesbare documenten met partners kunnen worden gedeeld.

Net als bij de modulaire aanpassing van de beleidskeuzes in de Omgevingsvisie, kunnen modulair nieuwe maatregelen worden opgenomen in het Omgevingsprogramma of kunnen bestaande maatregelen worden gewijzigd of geschrapt.

Duiding overige 'programma's'

Van de overige thematische en gebiedsgerichte programma's, die niet bedoeld zijn als beleidsdocument, is vaak onduidelijk wat de status ervan is - zeker voor de partners buiten. Dat komt ook omdat deze 'programma's' vaak wel inhoudelijk zijn geladen met teksten die op beleid lijken, maar een ander doel hebben en net weer anders zijn geformuleerd dan het in het omgevingsbeleid vastgestelde beleidskader. Vaak betreft het uitvoerings-, opgave- of werkplannen, die 'programma' worden genoemd omdat die term aansluit op de gewenste werkwijze of organisatievorm (programmatisch werken). Bij het vaststellen van deze 'programma's' moet volstrekt helder zijn dat dit géén programma's met beleidsstatus betreft, als bedoeld in de Omgevingswet. De meest eenvoudige oplossing is om het dan ook anders te noemen.