

Postadres Provinciehuis
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
T 070 - 441 66 11
www.zuid-holland.nl

Datum
20 december 2022

Ons kenmerk
PZH-2022-822053158
DOS-2016-0004358

Bijlagen

-

Aan Provinciale Staten

Onderwerp

Gebiedsgerichte kaderstelling in het omgevingsbeleid

Geachte Statenleden,

In de vergadering van uw Integrale Commissie op 5 oktober 2022 heeft gedeputeerde Koning u namens ons college toegezegd om voor de Kerst van 2022 te komen met een brief hoe gebiedsgerichte kaderstelling past en verankerd kan worden binnen het omgevingsbeleid. Dit in relatie tot de gebiedsuitwerkingen die volgen uit de rijksprogramma's, zoals de gebiedsplannen van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Met deze brief geven wij invulling aan deze toezegging.

Gebiedsregie en kaderstelling

Met de komst van de Nationale Programma's constateren we een toenemende aandacht voor zowel gebiedsgericht werken (beleidsrealisatie) als voor gebiedsgericht omgevingsbeleid (beleidsontwikkeling). Het rijk kiest ervoor om meerdere nationale doelen en opgaven gebiedsgericht te realiseren en de uitkomsten daarvan te verankeren in het nationale omgevingsbeleid. Aan de provincies is gevraagd om gebiedsregie te pakken in de gebiedsprocessen die hiervoor nodig zijn en tegelijkertijd de 'ruimtelijke puzzel te maken' voor de ruimtelijke inpassing van al die nationale opgaven. Daarbij hebben we als provincie ook eigen opgaven en ambities, die in het puzzelproces en in de verschillende gebiedsprocessen een plek krijgen. Het beleidskader daarvoor wordt gevormd door het provinciaal omgevingsbeleid.

Het bestaande provinciale omgevingsbeleid is uitgewerkt langs de lijn van ambities en beleidsdoelen. Het omvat vooral thematisch beleid, dat we integraal afwegen op het moment dat een concrete ruimtelijke ontwikkeling zich voordoet. Met Programma NOVEX stuurt het rijk nu op de totstandkoming van integrale ruimtelijke keuzes per provincie en per gebied. Die keuzes worden, onder gebiedsregie van de provincie, op het provinciale schaalniveau gemaakt. De provincie organiseert het proces en brengt daarbij ook haar eigen omgevingsbeleid in. Gebiedsgerichte kaderstelling kan hierin een plek krijgen: in de omgevingsvisie en -programma en/of in de omgevingsverordening. In het vervolg van deze brief gaan we in op deze drie beleidsinstrumenten.

Omgevingsbeleid van rijk en provincie

Zowel het rijk als de provincie hebben een omgevingsvisie vastgesteld, zoals bedoeld in de Omgevingswet (Ow)¹. Voor het rijk is het de ministerraad die de nationale omgevingsvisie (NOVI) heeft vastgesteld. De provinciale omgevingsvisie is vastgesteld door Provinciale Staten. Omgevingsvisies zijn vormvrij en kunnen zowel thematische als gebiedsspecifieke beleidsdoelen en -keuzes omvatten. Op dit moment omvatten zowel de nationale als de provinciale omgevingsvisie vooral thematisch beleid.

Rijk en provincie kunnen volgens de Omgevingswet ook programma's vaststellen. Net als de omgevingsvisie kunnen die programma's zowel thematisch als gebiedsgericht worden uitgewerkt². Binnen de provincie wordt een programma in de zin van de Omgevingswet vastgesteld door Gedeputeerde Staten. Om overzicht te houden hebben we binnen Zuid-Holland één omgevingsprogramma, waarin de maatregelen uit thematische programma's (zoals het waterprogramma of het programma mobiliteit) zijn opgenomen. In de Lange Termijn Agenda Omgevingsbeleid is geagendeerd dat we ook gebiedsgerichte maatregelen gaan opnemen in het Omgevingsprogramma.

Bij het rijk is het vaststellen van een programma een ministeriële verantwoordelijkheid. Ofwel: ieder departement maakt eigen programma's, soms samen met andere departementen. Dit verklaart het bestaan van de vele nationale programma's - waarvan de provincie in de ruimtelijke puzzel wordt gevraagd aan te geven in hoeverre we de doelen hieruit ruimtelijk kunnen accommoderen. Ook het rijk kan thematische en/of gebiedsgerichte programma's maken, of een mengvorm daarvan, zoals het NPLG.

Belangrijke notie is dat de 'knip' tussen beleid en uitvoering bij het rijk nu anders ligt dan bij de provincie. Zie ter illustratie de tabel op de volgende pagina. De NOVI omvat weinig beleidskeuzes, die worden in de Nationale Programma's gemaakt. Dit maakt dat de Nationale Programma's zeer beleidsrijk kunnen zijn en bijvoorbeeld ook structurerende keuzes kunnen omvatten. Tegelijkertijd omvatten ze ook onderdelen die uitvoering geven aan het beleid. Bij de provincie noemen we dat uitvoeringsprogramma's; deze maken geen onderdeel uit van het provinciale beleidskader.

Structurerende ruimtelijke keuzes maken we als provincie in de visie en niet in het programma. Het programma omvat de beleidsuitwerking en de maatregelen die we nemen om de visie te realiseren. Ook bij de provincie mag een programma meer beleidsrijk zijn, dat is aan de provincie zelf. De omgevingswet laat daarbij ruimte aan de provincie om zelf de knip te leggen tussen visie en programma. De intentie van de omgevingswet is wel om de omgevingsvisie op hoofdlijnen te formuleren en de

¹ Een omgevingsvisie bevat een beschrijving van a. de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, b. de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied en c. de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid.

² Een programma bevat a. een uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud daarvan, en/of b. maatregelen om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken.

uitwerking daarvan in programma's op te nemen. Dat kan ook een gebiedsgerichte uitwerking betreffen.

NATIONAAL OMGEVINGSBELEID		PROVINCIAAL OMGEVINGSBELEID	
Nationale Omgevingsvisie - NOVI Nationale ambities en doelen			Provinciale Omgevingsvisie (PS) Provinciale ambities en doelen
Nationale Programma's	<i>Ruimtelijke puzzel per provincie</i>		
Thematische en/of gebiedsgerichte beleidskeuzes	<i>Toekomstperspectief en integrale afweging</i> <i>Ontwikkel-/toekomstperspectieven NOVEX- en NPLG-gebieden</i>		Thematische en/of gebiedsgerichte beleidskeuzes
'Uitvoeringsprogramma's'	<i>Samenwerkingsafspraken en – programma's</i>		Provinciaal Omgevingsprogramma (GS)
	<i>MIRT, MIEK, woningbouw, etc</i>		Thematische en/of gebiedsgerichte uitwerking in maatregelen
	<i>Uitvoeringsagenda's NOVEX-gebieden</i>		(waaronder het ruimtelijk gebiedsplan)
<i>Beleidsdoorwerking naar decentrale overheden</i>	<i>Gebiedsplannen voor ZH-PLG, RES etc</i>		
Algemene rijksregels instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) [rijksomgevingswaarden]			<i>Beleidsdoorwerking naar gemeenten en waterschappen</i>
			Provinciale Omgevingsverordening (PS) - generieke Instructieregels (heel ZH) - gebiedsspecifieke instructieregels (specifiek werkingsgebied) [omgevingswaarden provincie]

Tabel 1 – overzicht omgevingsbeleid rijk en provincie

Voor de door het rijk gevraagde uitwerking van de Nationale Programma's en de daaruit volgende ruimtelijke keuzes, welke komend jaar gemaakt worden in de 'ruimtelijke puzzel' (ook voor de NOVEX- en NPLG-gebieden), vormen de provinciale omgevingsvisie en het omgevingsprogramma ons uitgangspunt. Hiermee kunnen we sturen op de gebiedsuitwerkingen van nationaal beleid, zoals voor NOVEX en het NPLG. Tegelijkertijd zal de uitwerking van de Nationale Programma's in de ruimtelijke puzzel ook leiden tot aanpassing van ons beleidskader, omdat we voorzien dat aanvullende ruimtelijke keuzes en beleidsuitwerkingen nodig zullen zijn om de puzzel te kunnen leggen en de daaruit volgende opgaven te kunnen realiseren.

Mogelijkheden voor gebiedsgerichte kaderstelling in visie en programma

In voorgaand schema is weergegeven hoe we met de omgevingsvisie en het -programma van de provincie richting kunnen geven aan de gezamenlijke uitvoering door rijk en provincie. Voor de ruimtelijke puzzel, inclusief de ontwikkel-/toekomstperspectieven voor de NOVEX- en NPLG-gebieden, vormen de beleidskeuzes in de omgevingsvisie het

vertrekpunt. Voor de beleidsuitwerking in gebiedsplannen en uitvoeringsagenda's kunnen we als GS, binnen de kaders van de omgevingsvisie, maatregelen opnemen in het omgevingsprogramma. Deze zijn zelfbindend voor de provincie en zorgen voor transparantie naar onze samenwerkingspartners, door aan de voorkant aan te geven met welke agenda de provincie aan tafel zit. We werken hiervoor aan de ontwikkeling van gebiedsgerichte programma's, zoals geagendeerd in de Lange Termijn Agenda Omgevingsbeleid.

Kaderstelling in de omgevingsverordening

Naast de omgevingsvisie en -programma hebben we nog een belangrijk juridisch kaderstellend instrument: de omgevingsverordening. Hierin kunnen PS instructieregels opstellen waarmee het provinciale omgevingsbeleid kan doorwerken naar het (gemeentelijke) omgevingsplan, de waterschapsverordening en/of programma's van gemeenten en waterschappen. Daarnaast kunnen PS in de omgevingsverordening instructieregels opnemen die gaan over de uitoefening van taken door GS. Dit kan ook voor de programma's die GS opstelt. Hiermee kan PS borgen dat GS de beleidskeuzes uit de omgevingsvisie goed verwerkt in het programma.

Het rijk kan ook instructieregels opstellen, deze worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Daarmee kan het rijk onder meer sturen op het (verplicht) opstellen van programma's door de provincie, gericht op het voldoen aan Europese normen of door het rijk vastgestelde omgevingswaarden. Het waterprogramma is zo'n verplicht programma. En de wettelijke verplichting voor vermindering van de stikstofdepositie (Wet stikstofreductie en natuurverbetering) komt in het Besluit kwaliteit leefomgeving terug als omgevingswaarde met een resultaatverplichting. Bij het niet halen van die omgevingswaarde ontstaat dan een programmaplicht.

In de omgevingsverordening kan de provincie, naast generieke instructieregels, ook gebiedsspecifieke regels opnemen. Deze gelden dan alleen in het hierbij horende werkingsgebied. Als we dit als provincie willen, zal het provinciaal belang om gebiedsspecifieke regels te stellen moeten blijken uit de omgevingsvisie of het omgevingsprogramma.

Ruimtelijke gebiedsplannen voor transitiegebieden

Eind vorig jaar is gestart met de beleidsontwikkeling voor vrijkomende agrarische bedrijfsbebouwing gelet op de transitie in het landelijk gebied. De beleidsaanpassing die hiervoor is voorbereid, is onlangs vastgesteld. Insteek van deze beleidsaanpassing was om het bestaande generieke beleid te handhaven en aan te vullen met gebiedsspecifieke beleidsuitwerkingen voor enkele urgente transitiegebieden – te starten met de Nieuwkoopse Plassen en omgeving. Hiervoor is het 'ruimtelijk gebiedsplan' geïntroduceerd, vast te stellen door GS als gebiedsgerichte maatregel in het omgevingsprogramma. De eerder bedachte regel in de verordening hierover is bij amendement van Provinciale Staten geschrapt, waarmee het ruimtelijk gebiedsplan nu geen juridische doorwerking heeft naar de omgevingsplannen van gemeenten. Een door GS vastgesteld ruimtelijk gebiedsplan is dus zelfbindend.

De intentie van het ruimtelijk gebiedsplan is om ruimtelijke ontwikkelingen niet langer per casus (of kavel) te beoordelen, maar op gebiedsniveau. Dit specifiek voor gebieden waar de komende tijd meerdere agrarische bedrijven gaan stoppen of verplaatsen. Rondom de Nieuwkoopse Plassen wordt vanuit de Veenweidestrategie en aanpak stikstof al gewerkt aan een gebiedsplan. Het idee is om dit gebiedsplan te verbreden naar een ruimtelijk gebiedsplan, met daarin ook ruimtelijke afwegingen voor het toestaan van woningen en andere (nieuwe) functies.

Intussen heeft het rijk het NPLG en Programma NOVEX gelanceerd en is al wat meer duidelijk verkregen over de contouren hiervan. Er wordt gewerkt aan provinciale gebiedsplannen voor het NPLG en aan het leggen van de provinciale ruimtelijke puzzel. Het gebiedsplan voor Nieuwkoop en omgeving (vanuit de veenweidestrategie en aanpak stikstof) gaat nu op in het bredere NPLG-gebiedsplan voor het Veenweidegebied. Het op te stellen ruimtelijk gebiedsplan voor dit (transitie)gebied zien wij als specifiek onderdeel daarvan.

Vanuit de gebiedsgerichte aanpak NPLG groeit de behoefte aan aanvullend ruimtelijk beleid voor nieuwe functies in het landelijk gebied. Dat geldt niet alleen voor deelgebieden in het Veenweidegebied, maar ook voor deelgebieden in andere NPLG-gebieden. Het maken van ruimtelijke gebiedsplannen voor al die deelgebieden kost tijd. Daarom overwegen we nu om ook het generieke beleidskader aan te passen, zodat we tijdig kunnen sturen op (on)gewenste ontwikkelingen. We komen daar in het nieuwe jaar bij u op terug. Daarbij betrekken we dan ook de afspraak om na te gaan hoe we de doorwerking van het ruimtelijk gebiedsplan naar gemeenten (via de verordening) juridisch beter kunnen regelen.

Vervolg ontwikkeling gebiedsgericht omgevingsbeleid

Zoals toegezegd hebben we in deze brief de mogelijkheden geschetst voor gebiedsgerichte kaderstelling in het omgevingsbeleid. In de Lange Termijn Agenda Omgevingsbeleid hebben we aangekondigd dat we toewerken naar gebiedsprogramma's als onderdeel van het Omgevingsprogramma, te beginnen met de Delta en het Veenweidegebied. Deze gebiedsprogramma's kunnen een verbindende schakel vormen tussen de beleidskeuzes in de omgevingsvisie, de gebiedsuitwerkingen van de Nationale Programma's en de concrete uitvoering in gebieden. Daarbij kan gebiedsspecifiek maatwerk worden geleverd, aansluitend bij de specifieke opgaven en identiteit van het gebied.

Voor de ontwikkeling van gebiedsprogramma's is het nodig om de thematische beleidskeuzes uit de omgevingsvisie gebiedsspecifiek uit te werken. Nu het rijk ons ook vraagt om te komen tot gebiedsgerichte uitwerkingen voor de Nationale Programma's stemmen we beide processen op elkaar af. Op zich is het aan GS om gebiedsgerichte programma's vast te stellen, als beleidsuitwerking van de omgevingsvisie. Gezien de relatie met die omgevingsvisie en het feit dat we met elkaar nog ervaring willen opdoen met gebiedsgericht omgevingsbeleid, lijkt het ons goed om u hier tijdig in mee te nemen. Daarom zullen we de ontwerp-gebiedsprogramma's die in de Lange Termijn

Agenda Omgevingsbeleid zijn geagendeerd (Delta en Veenweide) aan u toezenden, zodat u de gelegenheid heeft deze met ons te bespreken alvorens we de gebiedsprogramma's vaststellen.

Een meerwaarde van gebiedsgericht omgevingsbeleid is dat we als provincie transparanter zijn in wat we willen bereiken en waar we op sturen in de gebieden. Dit geeft helderheid voor onze samenwerkingspartners, waaronder onze medeoverheden. Als provincie kunnen we hiermee meer proactief sturen op (on)gewenste ontwikkelingen in onze gebieden. Gebiedsgericht omgevingsbeleid geeft ons meer positie in gebiedsprocessen: we geven dan aan de voorkant aan hoe we toekomstige ontwikkelingen in de gebieden beoordelen en wat onze beleidsinzet daarvoor is. Het beleidskader benutten we vervolgens bij de beoordeling van concrete ruimtelijke ontwikkelingen en plannen.

Gebiedsgericht omgevingsbeleid betreft zelfbindend beleid, dat we eventueel kunnen laten doorwerken via de verordening maar in de eerste plaats onszelf bindt. Gebieds-specifiek beleid formuleren is daarmee niet vrijblijvend, ook derden kunnen ons daaraan houden. Daarnaast zal beleidsdifferentiatie tussen gebieden de vraag kunnen oproepen waarom we iets in het ene gebied wel, en in het andere gebied niet willen realiseren. Daarom willen we goed overwegen wat we wel of niet in een gebiedsprogramma (of in de omgevingsvisie en -verordening) willen opnemen.

Wij hopen hiermee uw vraag te hebben beantwoord.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,

wnd. secretaris,

voorzitter,

ir. J.C. van Ginkel MCM

drs. J. Smit