

Startnotitie Omgevingsvisie

10 februari 2015

Inhoudsopgave

1. Inleiding	2
2. Doel Startnotitie	2
3. Omgevingswet	3
3.1 Kernpunten	3
3.2 De zes instrumenten	4
4. Omgevingsvisie	5
4.1 Wat is een Omgevingsvisie volgens de Omgevingswet?	5
4.2 Hoe doen andere provincies het?	5
4.3 Hoe de huidige strategische plannen integreren?	5
4.4 Drie hoofdonderdelen	6
5. Inhoud Omgevingsvisie	7
5.1 Kerntaken, missie, ambities, belangen en doelen	7
5.2 Beleidsprincipes	7
5.3 Het eigene en unieke van Noord-Holland	9
5.4 Trends en ontwikkelingen	9
6. Sturingsfilosofie	9
6.1 Wat is een sturingsfilosofie?	9
6.2 Decentraal wat kan, centraal wat moet	10
6.3 Vertrouwen	10
6.4 Burgerparticipatie	10
6.5 Regionale oriëntatie	11
6.6 Rolopvatting	11
7. Visie op de uitvoering van de Omgevingsvisie	11
8. Informatievoorziening	12
9. Planning opstellen Omgevingsvisie	12
10. Wat voor een soort Omgevingsvisie?	13
11. Overzicht van voorstellen	14
Bronnen	14

1. Inleiding

Het omgevingsrecht bestaat uit tientallen wetten en honderden regelingen voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. En allemaal met hun eigen uitgangspunten, procedures en eisen. De wetgeving is daardoor te ingewikkeld geworden voor de mensen die ermee werken. Daardoor duurt het bijvoorbeeld langer voordat de uitvoering van een project kan starten.

Het kabinet wil het omgevingsrecht makkelijker maken en samenvoegen in één Omgevingswet. Voorlopig vervangt de Omgevingswet 15 bestaande wetten.

Volgens de planning van het Rijk treedt met ingang van 2018 de Omgevingswet in werking. Op 17 juni 2014 is het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer aangeboden. Met het wetsvoorstel is er nu meer duidelijk wat de wet behelst.

Vanwege de ingrijpende gevolgen is het noodzakelijk nu al te starten met de voorbereiding op de invoering op de Omgevingswet. Inmiddels is er een Verkenning Omgevingswet opgesteld. Over het voornemen om een Verkenning te starten zijn PS per brief d.d. 31 oktober 2014 door GS geïnformeerd.

Eén van de zes kerninstrumenten die in de Verkenning aan bod komt is de Omgevingsvisie. De Omgevingswet verplicht provincies tot het opstellen van een Omgevingsvisie. Met de komst van de Omgevingswet gaan de volgens de huidige wetgeving verplichte plannen, de Structuurvisie, het Verkeers- en Vervoersplan, het Milieubeleidsplan en het Waterplan, op in één Omgevingsvisie.

Deze Startnotitie is een nadere uitwerking van de Verkenning Omgevingswet voor het onderdeel Omgevingsvisie.

2. Doel Startnotitie

De Startnotitie dient GS en PS inzicht te geven in wat nodig is om te komen tot een omzetting van alle huidige strategische beleidsplannen -die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving- tot een Omgevingsvisie. In deze Startnotitie is beschreven wat de bedoeling is van een Omgevingsvisie en welke keuzes en vragen er voorliggen om de Omgevingsvisie op te stellen.

Verwacht kan worden dat (het opstellen van) de Omgevingsvisie een belangrijk onderwerp zal zijn voor de bestuursperiode 2015-2018. De Startnotitie is om die reden nu al beschikbaar, zodat de informatie kan worden benut bij de voorbereiding van het coalitieakkoord voor de volgende bestuursperiode.

Tijdens het GS themaberaad van 25 november 2014 is aangegeven dat het streven is dat de nieuwe staten op basis van een startnotitie eind 2015 een bestuursopdracht zouden moeten kunnen geven voor het opstellen van een Omgevingsvisie, zodanig dat deze visie tijdig beschikbaar is op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt. Het is een bevoegdheid van PS om de Omgevingsvisie vast te stellen¹.

¹ Zie hiervoor art. 3.2 van het wetsvoorstel.

Voorstel 1: GS bereiden de door PS vast te stellen bestuursopdracht voor, zodanig dat PS de bestuursopdracht in de 2^e helft van 2015 aan GS kunnen verstrekken.

3. Omgevingswet

Het doel van de Omgevingswet is een veilige en gezonde leefomgeving, duurzame ontwikkeling en doelmatig beheer en gebruik van de fysieke leefomgeving voor maatschappelijke functies. Kortom: het beter beschermen, beter ontwikkelen en beter benutten van de fysieke leefomgeving. De nieuwe wet moet voorzien in een integraal kader voor locatiegebonden activiteiten van overheden, bedrijven en burgers in de fysieke leefomgeving.

De Omgevingswet brengt sectorale wetten met verschillende sturingsmodellen samen. Het sturingsmodel van de Omgevingswet moet de inhoudelijke verschillen respecteren en tegelijkertijd zoveel mogelijk uniform werken: consolideren en stroomlijnen. Wanneer taken goed op decentraal niveau kunnen worden behartigd, behoren deze ook aan dat niveau over te worden gelaten: decentraal wat kan, centraal wat moet. 'Decentraal, tenzij' en subsidiariteit² zijn in de wet verankerd. Dit betekent dat bevoegdheden in beginsel aan gemeente of waterschap worden toegedeeld, tenzij het doelmatiger of doeltreffender is die bij bestuursorganen van de provincie of het Rijk te beleggen. Voor een aantal onderwerpen zoals veiligheid, milieukwaliteit en bescherming van bijzonder cultureel erfgoed en waardevolle natuur zijn nationale of internationale regels over activiteiten gesteld.

3.1 Kernpunten Omgevingswet

Het inhoudelijke doel van de wet is een veilige en gezonde leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit met ruimte voor duurzame ontwikkeling. De Omgevingswet benadrukt een aantal punten om dit te bereiken:

- **In samenhang, integraal:** Dit is het kenmerkende verschil tussen de Omgevingswet en de huidige sectorale wetgeving dat betrekking heeft op de fysieke leefomgeving. De gedachte achter de wet is dat een integrale benadering een oplossing is voor de huidige versnipperde regelgeving en dat er een eenduidiger stroomlijning van planprocessen mogelijk is.
- **Vergroten bestuurlijke afwegingsruimte:** De sectorale regelgeving en normeringen zijn vaak goed verdedigbaar vanuit het te beschermen belang waarvoor ze zijn ontwikkeld, maar kunnen lokaal een maatschappelijk gewenste ontwikkeling ernstig bemoeilijken of onmogelijk maken. Dat kan onwenselijk zijn wanneer er bijvoorbeeld op andere belangen winst kan worden geboekt. Er is grote behoefte aan meer flexibiliteit voor maatwerkoplossing op (boven)lokaal niveau. In de Algemene wet bestuursrecht is al geregeld dat een overheid die een besluit wil nemen, zij de rechtstreeks bij dat besluit betrokken belangen tegen elkaar moet afwegen, uiteraard binnen de wettelijke kaders. In de Omgevingswet krijgt het (boven)lokale bestuur meer ruimte om alle belangen integraal af te wegen.

² Subsidiariteit is het principe dat een centrale of hogere instantie niet doet wat door lagere instantie gedaan kan worden. De Memorie van Toelichting van het wetsvoorstel noemt als voorbeelden een zeker geografisch of beleidsmatig schaalniveau, fysieke of bestuurlijke complexiteit.

- **Eenvoudiger en sneller:** De wetgeving over de leefomgeving kent teveel en te langdurige procedures. Door bundeling ontstaat overzicht en kunnen dubbelingen verdwijnen.
- **Vertrouwen:** In de Omgevingswet is opgenomen dat de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk, provincies, gemeenten en waterschappen blijft zoals die nu is. Toch zal er veel veranderen. Het uitgangspunt 'vertrouwen in overheden en in initiatiefnemers / marktpartijen' heeft direct invloed op de teksten van Omgevingswet en AMvB's³. Dit sluit aan bij veranderingen in de samenleving, waarbij de overheid anderen (bedrijven, organisaties, burgers) uitnodigt om initiatieven te nemen en als overheid zelf een faciliterende rol aanneemt.
De Omgevingswet gaat uit van vertrouwen, op drie manieren: vertrouwen tussen overheden, vertrouwen in initiatiefnemers (degene die activiteiten verricht in de leefomgeving), vertrouwen van de burger in de overheid.
Overheden worden geacht in staat te zijn belangen af te wegen, waarbij afstemming en samenwerking met andere overheden vanzelfsprekend is. Het uitgangspunt is minder regels. Alleen regels stellen die dienen om professioneel gedrag van overheden te verzekeren. Wel wordt onderkend dat bestuursorganen soms verschillende belangen en verantwoordelijkheden hebben en dat borging daarvan vereist is.
- **Participatie:** In de huidige netwerksamenleving is het van belang om vroegtijdig alle belanghebbenden te informeren en te betrekken bij de visie- en planvorming. Door die inbreng kunnen plannen en projecten beter worden. Vroegtijdige participatie kan bijdragen aan draagvlak én problemen en/of stagnatie in een later stadium voorkomen.

3.2 Kerninstrumenten

De omgevingswet kent zes kerninstrumenten⁴:

- **de omgevingsvisie:** integrale visie op de fysieke leefomgeving
- **het programma:** gebiedsgericht en/of sectoraal plan of visie of beleid ter uitvoering van de omgevingsvisie
- **de omgevingsverordening:** regels voor de fysieke leefomgeving
- **het projectbesluit:** voor het realiseren van projecten
- **de omgevingsvergunning:** voor natuur, milieu, bouwen
- **het omgevingsplan:** alleen voor gemeenten (voorheen het bestemmingsplan en andere regelingen voor de fysieke leefomgeving)

Deze startnotitie betreft dus één van de zes kerninstrumenten: de omgevingsvisie.

De omgevingsvisie betreft:

- de visie op de integrale benadering van de fysieke leefomgeving en de lange termijn doelen die de provincie nastreeft;
- de wijze van sturing die de provincie (als middenbestuur) wil geven aan de uitvoering van haar taken, visie en doelen;
- de inzet van het instrumentarium waarmee de provincie, onder andere met andere betrokken partijen, haar doelen wil bereiken.

³ Een AMvB is een Algemene Maatregel van Bestuur.

⁴ Zie voor meer informatie over alle kerninstrumenten de notitie Verkenning Omgevingswet.

Wanneer er sprake is van een sectorale of gebiedsgerichte of uitvoering gerichte benadering, dan is dit in de term van de Omgevingswet een programma. Voorbeelden van een programma in de zin van de Omgevingswet zijn: het investeringsprogramma Noord-Hollandse infrastructuur, natuurbeheerplannen, de detailhandelsvisie, de visie op het Noordzeekanaalgebied, Regionale actieprogramma's Wonen en Kop op de Kaart. De inhoudelijke relatie tussen Omgevingsvisie en programma's is van groot belang.

4. Omgevingsvisie

4.1 Wat is een Omgevingsvisie volgens de Omgevingswet?

De Omgevingsvisie is één integrale, samenhangende langetermijnvisie van PS over de noodzakelijke en gewenste ontwikkelingen in de provincie. De visie is wettelijk verplicht, maar vorm vrij.

De visievorming op verschillende terreinen zoals ruimtelijke ontwikkeling, verkeer en vervoer, water, milieu, wonen, natuur, gebruik van natuurlijke hulpbronnen en cultureel erfgoed wordt in de omgevingsvisie met elkaar verbonden.

De Omgevingsvisie bevat een inzichtelijke sturingsfilosofie en een visie op de uitvoering (hoe voert provincie haar beleid in samenhang uit via programma's en andere instrumenten).

De Omgevingsvisie komt in de plaats van gebiedsdekkende structuurvisies, de relevante delen van de natuurvisie, verkeers- en vervoerplannen, strategische gedeelten van waterplannen en milieubeleidsplannen.

4.2 Hoe doen andere provincies het?

Er is een aantal provincies dat al jaren een Omgevingsvisie heeft, zoals Overijssel, Drenthe en Zeeland. Deze hebben wel de naam Omgevingsvisie, maar zijn niet gebaseerd op de komende Omgevingswet.

Alleen Gelderland heeft vrij recent een Omgevingsvisie vastgesteld, vooruitlopend op invoering van de Omgevingswet. Groningen wil haar ontwerp-Omgevingsvisie in maart 2015 ter inzage leggen.

Utrecht is in hetzelfde stadium als de provincie Noord-Holland en heeft net haar procesnotitie Omgevingswet vastgesteld en beoogt de Omgevingsvisie in 2017 vast te stellen.

De omgevingsvisies variëren qua inhoudelijke invalshoek en diepgang en de wijze van inbreng van belangenorganisaties, bedrijfsleven, bewoners en andere overheden.

Zo heeft Overijssel er in 2009 voor gekozen om uitgebreide gebiedsbeschrijvingen in haar omgevingsvisie op te nemen. Volgens de Omgevingswet zouden deze beschrijvingen thuis horen in een gebiedsvisie of –plan, dat conform het huidige wetsvoorstel onder een programma valt. In de omgevingsvisie van Drenthe is per beleidsveld een hoofdstuk opgenomen met sectoraal beleid. Ook dit hoort volgens het wetsvoorstel thuis in een programma.

4.3 Hoe de huidige strategische plannen integreren?

Als alle provinciale strategische plannen worden geïntegreerd in de vorm van samenvoegen, dan ontstaat er een Omgevingsvisie 'zo dik als een stoeptegels'. Om een aantal redenen is dat niet de bedoeling of niet nodig.

De huidige strategische plannen bevatten sectorale of gebiedsgerichte onderdelen. Op het moment dat het gaat om sectorale of gebiedsgerichte plannen, visies, e.d. dan is volgens de Omgevingswet sprake van programma's. Het is daarnaast de vraag of de Omgevingsvisie wel een simpele samenvoeging is van de huidige strategische plannen. De Omgevingsvisie kan ook worden opgesteld als een overkoepelend verhaal, waarbij de relatie, wisselwerking en samenhang tussen beleidsvelden en de integrale aspecten van thema's expliciet wordt beschreven. Onder de Omgevingsvisie hangen dan programma's m.b.t. de beleidsvelden, zoals Milieu, Water, Natuur, Verkeer & Vervoer, Wonen, Cultuurhistorie en gebieden, zoals MRA, De Kop, NZKG, Schiphol, e.d.

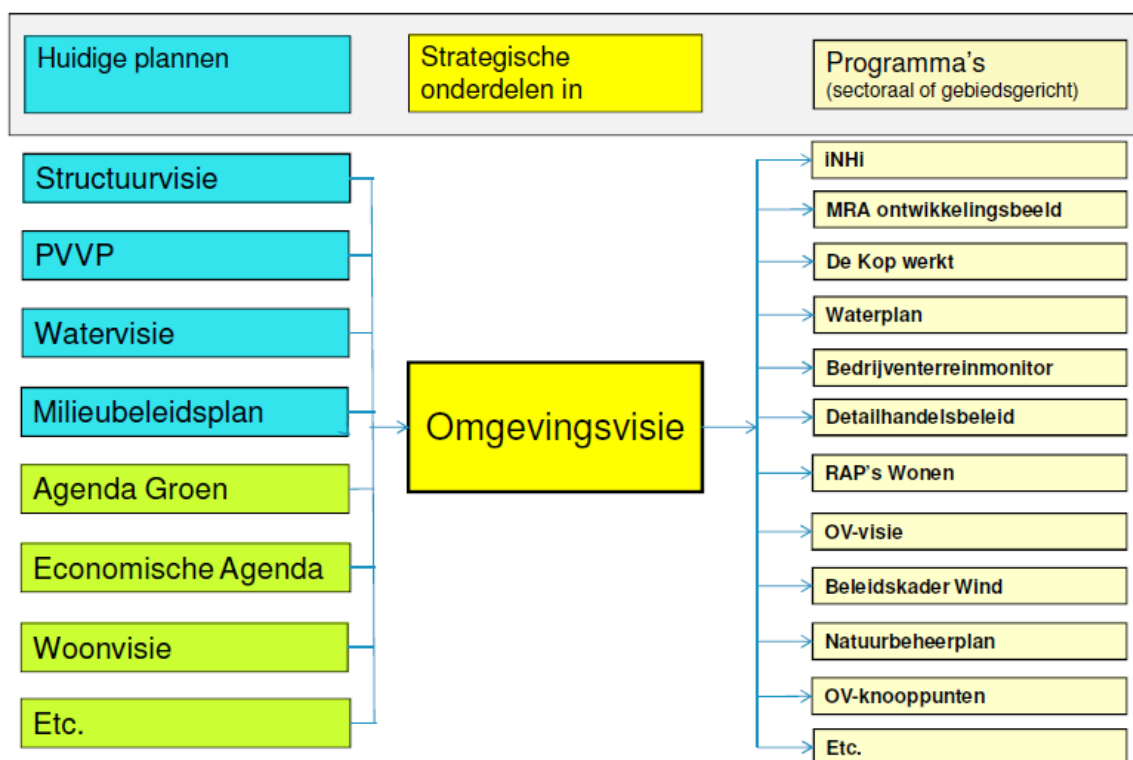
4.4 Drie hoofdonderdelen

Met de Omgevingsvisie worden strategische stippen op de horizon vastgelegd en het kader bepaald voor de inbedding van de aparte beleidsprogramma's. De provincie benoemt in de omgevingsvisie de grote bewegingen op de langere termijn. Dit kunnen zowel inhoudelijke thema's zijn als procesmatige en instrumentele thema's.

De omgevingsvisie geeft aan voor welke strategische opgave de provincie staat en wat er op termijn dient te gebeuren. In de verschillende deelprogramma's kan deze opgave worden uitgewerkt en toegespitst en ingevuld. En kan de hoe te bereiken-vraag beantwoord worden.

De tijdshorizon zal ten opzichte van de Structuurvisie Noord-Holland 2040 -die in 2010 is vastgesteld- naar 2050 verschuiven. In het wetsvoorstel is de herzieningstermijn van 10 jaar uit de Wet ruimtelijke ordening vervallen.

Ook een strategisch gerichte lange termijn opgave voor 2050 kan voldoende concreet worden gemaakt⁵.



NB: in blauw de huidige wettelijk verplichte strategische beleidsplannen

⁵ In 2014 is het Waterplan 2010-2015 geëvalueerd. Daaruit zijn lessen getrokken die ook in het kader van de Omgevingsvisie kunnen worden toegepast.

De Omgevingsvisie zou uit drie hoofdonderdelen kunnen bestaan.

- **Inhoud:** de samenhang en de verbinding tussen de beleidsvelden
- **Sturingsfilosofie:** de rolopvatting en samenwerking met anderen
- **Visie op de uitvoering:** met welk instrumentarium en welke maatregelen kunnen de doelen worden bereikt?

Een indicatie van deze hoofdonderdelen is in de volgende drie hoofdstukken gegeven.

5. Inhoud Omgevingsvisie

In de Omgevingsvisie kunnen worden opgenomen:

5.1 Kerntaken, missie, ambities, belangen en doelen

De provinciale kerntaken, missie, ambities, belangen en doelen met betrekking tot de fysieke leefomgeving. Het voorstel is om daarbij aan te sluiten op de inhoudelijke doelstelling van de Omgevingswet: een veilige en gezonde leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit met ruimte voor duurzame ontwikkeling.

De Omgevingsvisie zal de provinciale uitwerking van dit doel bevatten.

5.2 Beleidsprincipes

Het is een uitdaging om een visie te formuleren die duidelijke, concrete uitspraken bevat, op hoofdlijnen richting geeft en niet steeds aangepast moet worden. Daarnaast zal per bestuursperiode sprake kunnen en moeten zijn voor het verleggen van accenten op onderdelen voor de korte en middellange termijn. Niet-strategisch beleid moet ook om die reden niet in de Omgevingsvisie worden opgenomen.

De provincie Groningen stelt in haar Omgevingsvisie 'duurzaamheid' centraal. Dat zou de provincie Noord-Holland bijvoorbeeld ook als leidend principe op kunnen nemen. Maar de provincie Noord-Holland kan ook verder gaan. In de afbeelding op blz. 8 staan twee schema's. Een schema met het woord 'duurzaamheid' centraal en een schema met het woord 'gezond' centraal. Ook daarin zou een keuze kunnen liggen.

Een dergelijk schema kan in de Omgevingsvisie worden opgenomen als een leidend principe. Dan wordt expliciet duidelijk gemaakt dat de provincie bij alle besluiten over de fysieke leefomgeving een integrale afweging maakt.

Op blz. 8 zijn nog twee voorbeelden gegeven van principes: de Ladder voor duurzame verstedelijking van het Rijk en het provinciale principe van 'eerst bewegen, dan bouwen'.

Voorstel 2: De Omgevingsvisie qua inhoud naast de kerntaken, missie, ambitie, belangen en doelen ook te richten op principes met een houdbaarheid langer dan een bestuursperiode.

Voorbeelden van mogelijke leidende principes

VOORBEELD 1

De 3 P's. People (sociaal), Planet (ruimtelijk/fysiek), Profit (economisch)

Een dergelijk schema kan in de Omgevingsvisie worden opgenomen als een leidend principe. Dan wordt expliciet duidelijk gemaakt dat de provincie bij alle besluiten over de fysieke leefomgeving een integrale afweging maakt.



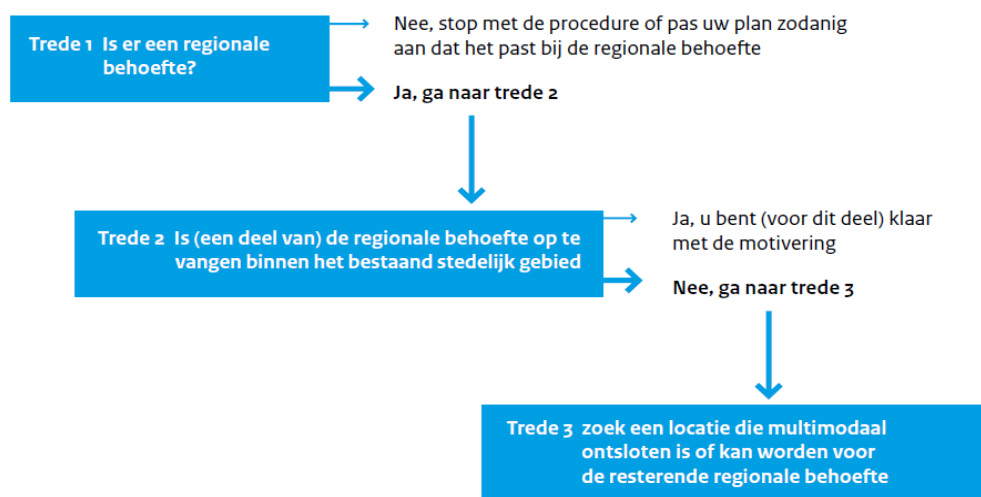
of



De gezonde samenleving centraal

VOORBEELD 2

Ladder voor duurzame verstedelijking: Toepassing van de Ladder is wettelijk verplicht bij nieuwe stedelijke ontwikkelingen. De opeenvolgende processtappen dragen bij aan een zorgvuldig duurzaam ruimtegebruik. De regionale en lokaal bestuurlijke afwegingsruimte blijft daarbij behouden. Omdat de Ladder al in de wet is verankerd, is dit een voorbeeld dat niet in de Omgevingsvisie zal terechtgekomen.



VOORBEELD 3

Eerst bewegen, dan bouwen: Met toepassing van dit principe is verzekerd dat er pas kan worden gebouwd, als er vooraf in een goede verkeersafwikkeling is voorzien. Dit is een principe dat al wordt gehanteerd binnen de provincie.

5.3 Het eigene en unieke van Noord-Holland

Bij de provinciale kerntaken, ambities, belangen en doelen zal de provincie Noord-Holland waarschijnlijk andere accenten leggen dan andere provincies. Maar ook de sturingsfilosofie zal ongetwijfeld afwijken, vanwege een bestuurscultuur die past bij het Noord-Hollandse.

En de leefomgeving zelf verschilt. Noord-Holland is bijvoorbeeld niet te vergelijken met Drenthe qua dynamiek en intensiteit van ruimtelijk-economische ontwikkelingen.

Het specifieke karakter van de leefomgeving in Noord-Holland zal ook een stempel drukken op de Omgevingsvisie. Denk bijvoorbeeld aan het verschil tussen de Metropoolregio Amsterdam en de Kop van Noord-Holland en de diversiteit aan bijzondere landschappen. Hoe gaan we met die verschillen en kwaliteiten om?

De Omgevingsvisie van Noord-Holland zal om die redenen uniek zijn.

5.4 Trends en ontwikkelingen

Het is een uitdaging om een Omgevingsvisie op te stellen met een duidelijke provinciale koers voor het behalen van de lange termijndoelen, waarbij er voldoende ruimte is om bij uitvoering goed in te kunnen inspelen op actuele ontwikkelingen en trends.

De Omgevingsvisie kan ingaan op de provinciale rol bij onderzoek naar bijvoorbeeld de woningbehoefte voor de komende 10 tot 20 jaar op basis van demografische en economische ontwikkelingen. Veelal betreft dit informatie op bovenlokaal niveau.

Een actieve provinciale rol bij de kennisontwikkeling voor de middellange en lange termijn voorkomt dat iedere gemeente dat zelf moet doen.

Een voorbeeld is het vergaren van gegevens voor regionale behoeferamingen. Gemeenten zijn wettelijk verplicht elke nieuwe stedelijke ontwikkeling aan de hand van regionale behoeferamingen te onderbouwen. De provincie kan hiervoor prognoses en basisgegevens aanleveren voor gemeenten en regio's. Eenduidigheid van cijfers en efficiëntie van onderzoek is een meerwaarde die de provincie kan bieden voor gemeenten.

6. Sturingsfilosofie

6.1 Wat is een sturingsfilosofie?

Bij het bepalen van de sturingsfilosofie worden de bestuurlijke uitgangspunten van een organisatie vastgelegd. Hierbij draait het om vragen als: Waar gaat het echt om? Hoe willen we onze doelen bereiken? Welke principes zijn daarin leidend? Waarop willen we sturen en waar sturen we in de praktijk op?

In de Omgevingswet krijgt de sturingsfilosofie veel aandacht. Het uitgangspunt is dat in deze tijd met een netwerksamenleving plannen en projecten in de fysieke leefomgeving niet meer door een enkele partij tot stand kunnen worden gebracht of kunnen worden opgelegd.

Het Rijk zet de volgende punten centraal:

- Subsidiariteit (decentraal wat kan, tenzij het centraal moet)
- Vertrouwen
- Participatie

De huidige provinciale sturingsfilosofie verschilt per beleidsveld en is niet voor elk beleidsveld expliciet beschreven. PS hebben vanwege de invoering van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening in 2008 een kaderstellende notitie over de sturingsfilosofie vastgesteld⁶, die is opgesteld door een werkgroep van PS. Deze kadernotitie is gebruikt voor de Structuurvisie Noord-Holland 2040 die door PS is vastgesteld in 2010.

Een beschreven, dus expliciet gemaakte, sturingsfilosofie heeft het voordeel dat deze intern en extern beter communiceerbaar is. Ook biedt dat betere mogelijkheden daar naar te handelen.

6.2 Decentraal wat kan, tenzij het centraal moet

In beginsel zijn bevoegdheden bij gemeente en waterschap belegd, tenzij het doelmatiger of doeltreffender is die bij provincie of Rijk te leggen. De provincie zal in haar Omgevingsvisie bepalen wat van bovenlokaal belang is.

6.3 Vertrouwen

De vraag is of in alle gevallen het vertrouwen gerechtvaardigd is. Bestuurskracht van gemeenten speelt daarin een rol. Kan de provincie er van op aan dat alle gemeenten opgaven willen en kunnen realiseren? In de sturingsfilosofie kan hier aandacht aan worden gegeven.

Vertrouwen in initiatiefnemers betekent dat het nieuwe stelsel van de Omgevingswet uitnodigend moet zijn voor nieuwe initiatieven. Vooraf moet inzichtelijk zijn voor initiatiefnemers wat er wel en niet kan. Er wordt meer ruimte voor bedrijven en maatschappelijke initiatieven geboden. Degene die zich goed houden aan de door de wet gestelde grenzen kunnen worden ontzien bij het toezicht. Ook voor de (omwonende) burgers moet vooraf duidelijk zijn wat wel en niet kan. Ook zij moeten eenvoudig beter kunnen beschikken over informatie zodat procedures en besluitvorming inzichtelijk en voorspelbaar worden.

6.4 Burgerparticipatie

De Omgevingswet gaat uit van burgerparticipatie⁷. Dat maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en bewoners vooraf beter moeten worden betrokken bij de besluitvorming. Door ze beter vooraf te betrekken, krijgen zij inzicht in hoe de keuzes tot stand komen. Daarbij kunnen zij zich een oordeel vormen over de betrouwbaarheid en rechtvaardigheid. Er kan zo (meer) draagvlak ontstaan voor besluitvorming rondom initiatieven. Door vooraf bewoners in te schakelen, kan de initiatiefnemer (bedrijf, ondernemer of overheid) gebruik maken van (boven)lokale kennis, ideeën en andere belangen waardoor ook de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van een initiatief (of beleidsvoornemen) wordt vergroot.

Ook bij het opstellen van de Omgevingsvisie is burgerparticipatie aan de orde. Provincies gaan daar verschillend mee om. Drenthe heeft voor een benadering 'van onderop' gekozen, Gelderland heeft 'gesprekstafels' georganiseerd.

Bij het participatieproces van een Omgevingsvisie is het van belang voor ogen te houden dat betrokkenen verwachten de inbreng terug te zien in de visie. Ook het feit dat de visie zelfbindend is, dus niet rechtstreeks doorwerkt op anderen, heeft gevolgen voor de wijze waarop de participatie zinvol is en wie baat heeft bij de participatie.

⁶ Kaderstellende notitie 'Provinciale Sturingsfilosofie en provinciaal belang voor de Ruimtelijke Ordening, vastgesteld door PS 17 maart 2008

⁷ Burgerparticipatie heeft in dit verband betrekking op een overheid die haar inwoners (al dan niet op enige manier georganiseerd), bedrijfsleven, andere overheden, belangenorganisaties e.d. via een georganiseerd proces op enigerlei wijze invloed laat uitoefenen op de ontwikkeling, uitvoering of evaluatie van haar beleid.

Participatie kan op verschillende wijze plaatsvinden, zoals via bewonersavonden, consultatierondes, gesprekstafels, expertmeetings e.d. De verwachting is dat bewonersavonden niet de geëigende vorm is, maar eerder consultatierondes of gesprekstafels met vertegenwoordiging van groepen belanghebbenden.

6.5 Regionale oriëntatie

De kerntaak van de provincie ligt op het regionaal ruimtelijk-economisch terrein⁸. De provincie speelt een belangrijke rol bij bovenlokale en regionale ontwikkelingen. Het is belangrijk dat gemeenten elkaar versterken binnen een regio en niet beconcurreren.

De provincie kan regionale samenwerking initiëren, stimuleren en faciliteren. Wanneer nodig of gewenst kan de provincie als trekker fungeren van regionale visies, plannen of projecten, indien dit niet door gemeenten wordt of kan worden opgepakt.

6.5 Rolopvatting

Het is van belang om vooraf helderheid te hebben over de rol van de provincie in een beleidsveld, bij een project of plan, e.d.

In de Omgevingsvisie kan een algemene rolopvatting worden beschreven en de wijze waarop de provincie tot een rolbepaling komt. Onderstaand enkele voorbeelden. Het kruisje staat als een 'schuif' waarmee kan worden geschoven.

Houding: Actief-----X-----Passief

Beleid: Strikt-----X-----Loslaten

Instrument: Regelgeving-----X-----Faciliteren

7. Visie op de uitvoering van de Omgevingsvisie

Op 3 februari 2014 hebben PS het geheel gewijzigde hoofdstuk 7 'Uitvoering Structuurvisie' vastgesteld⁹. Deze tekst zou heel goed als vertrekpunt kunnen worden genomen voor een vergelijkbaar hoofdstuk in de Omgevingsvisie.

Om de doelen van de Omgevingsvisie te realiseren heeft de provincie naast de instrumenten van de Omgevingswet nog andere instrumenten ter beschikking, zoals bestuurlijk overleg, financiering en kennis.

Hoe draagt de inzet van het instrumentarium bij aan het realiseren van de doelen? In de Omgevingsvisie zal de koppeling met en doorwerking in programma's geborgd moeten zijn.

In het kader van de Omgevingswet is monitoring daarbij essentieel. Op welke wijze dragen de programma's bij aan het behalen van de doelen? Deze informatie zou kunnen worden opgenomen in een periodiek op te stellen Omgevingsbalans.

⁸ Zie ook Kompas 2020

⁹ Hoofdstuk 7 van de Structuurvisie Noord-Holland 2040.

8. Informatievoorziening

Een belangrijk onderdeel van de wet is de informatievoorziening en met name de digitale beschikbaarheid daarvan. Dit is gevisualiseerd in het informatieconcept 'Laan van de Leefomgeving'. Deze digitalisering is randvoorwaarde voor inwerkingtreding van de Omgevingswet, en het digitaliseringstraject en uitkomsten daarvan is via een bestuursakkoord een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle bestuurslagen gezamenlijk. In IPO verband heeft de provincie zich hieraan verbonden.

Naast deze nationale digitaliseringsslag is op provinciaal niveau de ontsluiting van beleid van belang.

Het gaat niet alleen om de inhoudelijke integratie van beleid, maar ook op een goede ontsluiting (vindbaarheid) van het beleid, zodanig dat er één digitaal loket is. Hoe vindbaar is de Omgevingsvisie op de provinciale website? Hoe is de link met de onderliggende visies, plannen, projecten, verordening e.d.? Hoe is dit gelinkt met de 'Laan van de Leefomgeving'? Het kaartmateriaal is op dit moment goed ontsloten via een viewer. Daarin tegen is de huidige vorm van digitale beschikbaarheid van bijvoorbeeld de tekst van de Structuurvisie in een pdf niet meer van deze tijd. Al bij de start van de opstelling van de Omgevingsvisie zal de wijze van gewenste digitale ontsluiting voor de gebruiker moeten worden meegenomen.

9. Planning opstellen Omgevingsvisie

Uitgangspunt voor de planning van de Omgevingsvisie is het tijdig beschikken over de (verplichte) Omgevingsvisie voor de fysieke leefomgeving, dus uiterlijk vastgesteld door PS bij inwerkingtreding Omgevingswet.

Jaar	Stappen
Begin 2015	Verkenning Omgevingswet en Startnotitie Omgevingsvisie gereed
2015	Afronding actualisaties structuurvisie, milieubeleidsplan en watervisie ¹⁰
Medio 2015	Informatie(bijeenkomsten) GS en PS
Eind 2015	Bestuursopdracht Omgevingsvisie
2016 / begin 2017	Opstellen van Omgevingsvisie
Medio / eind 2017	Vaststelling Omgevingsvisie door PS
Vanaf 2018	Inwerkingtreding Omgevingswet

¹⁰ Tot vaststelling van de Omgevingsvisie zijn de huidige strategische plannen van toepassing.

10. Wat voor een soort Omgevingsvisie?

De Omgevingsvisie is vormvrij. Twee vragen staan centraal.

Inhoud: hoe omvangrijk: diepgaand of beknopt?

Participatie: een brede of smalle/bepaalde participatie?

Optie 1: Als uitkomst van een breed participatieproces (provincie Drenthe)

Met deze optie geeft de provincie maximale ruimte voor (nieuwe) inbreng door alle betrokken partijen en inwoners. Bij een brede participatie verwachten participanten dat de inbreng is terug te vinden in de visie. Bij een beknopt document is dit niet of zeer moeilijk te realiseren.

Het 'van onderen op' opstellen van een Omgevingsvisie is te vergelijken met het participatieproces dat in 2008/2009 is doorlopen bij de opstelling van de Structuurvisie Noord-Holland 2040.

De verwachting is dat een dergelijke brede participatie effectiever is wanneer er sprake is van een programma. Bij een programma zal duidelijker zijn welke ontwikkelingen wenselijk of noodzakelijk zijn.

Optie 2: Integratieslag op basis van bestaande beleidsplannen (provincie Utrecht)

Deze optie gaat uit van actuele strategische plannen, waarbij integratie niet leidt tot dilemma's of bestuurlijke/politieke keuzes. Het betreft een ambtelijke technisch-inhoudelijke omzetting vergelijkbaar met de actualisatie van de Structuurvisie Noord-Holland 2040 (waarbij eerder genomen besluiten alsnog achteraf in de structuurvisie worden verwerkt), die in januari 2015 in GS is vastgesteld.

Een participatieproces lijkt niet aan de orde, hooguit via een ter inzage legging en de mogelijkheid om in te spreken bij Provinciale Staten.

Optie 3: Overkoepelende visie

Een Omgevingsvisie als overkoepelende visie, met de huidige beleidsplannen als vertrekpunt. Gerichte, beperkte participatie door consultatie van specifieke doelgroepen en belangenorganisaties waarmee de provincie samenwerkt of wil samenwerken.

De gedachte bij deze optie is dat er in hoofdzaak ook nu al sprake is van een integrale benadering, maar dat de inhoud vanwege de huidige wettelijke verplichting in vier verschillende strategische beleidsplannen is vastgelegd.

Een overkoepelende Omgevingsvisie maakt de huidige integrale benadering expliciet en kan daarmee beknopt worden gehouden. De Omgevingsvisie is dan vooral de expliciete borging van integraliteit en de wijze waarop dat tot en met de uitvoering gezekerd is.

Grote delen van de huidige wettelijk verplichte strategische plannen vallen dan onder het begrip 'programma'. Voorbeelden zijn de iNHi en de OV-visie, die voor een groot deel het PVVP afdekken. Het integrale aspect van mobiliteit wordt dan verwoord in de Omgevingsvisie. Dat is vooral het deel dat nu in de Structuurvisie Noord-Holland 2040 staat.

Voorstel 3: Uit te gaan van optie 3 'het maken van een overkoepelend visie', waarbij de kerntaken en doelen en hoe die te bereiken op een beknopte, heldere en begrijpelijke wijze zijn beschreven. Reflectie hierop vragen via consultatie.

11. Overzicht van voorstellen

Voorstel 1: GS bereiden de door PS vast te stellen bestuursopdracht voor, zodanig dat PS de bestuursopdracht in de 2^e helft van 2015 aan GS kunnen verstrekken.

Voorstel 2: De Omgevingsvisie qua inhoud naast de kerntaken, missie, ambitie, belangen en doelen ook te richten op principes met een houdbaarheid langer dan één bestuursperiode.

Voorstel 3: Uit te gaan van optie 3 'het maken van een overkoepelend visie', waarbij de kerntaken en doelen en hoe die te bereiken op een beknopte, heldere en begrijpelijke wijze zijn beschreven. Reflectie hierop vragen via consultatie.

Bronnen:

- Wetsvoorstel 17 juni 2014
- Brief van GS aan PS Omgevingswet met overzicht 4 strategische beleidsplannen (21 oktober 2014)
- Verkenning Omgevingswet
- Bijdrage sectoren (6 januari 2015)
- Kaderstellende Notitie 'Provinciale Sturingsfilosofie en provinciaal belang voor de Ruimtelijke Ordening (vastgesteld door PS 17 maart 2008)
- Vaststelling wijziging Structuurvisie Noord-Holland 2040 (t.a.v. Uitvoeringsprogramma) (vastgesteld door PS op 3 februari 2014)
- Kompas 2020 (IPO)
- Procesnotitie Omgevingswet provincie Utrecht
- Omgevingsvisies van de provincies Drenthe, Overijssel, Gelderland, Zeeland

