

Evaluatie om lessen te trekken uit de huidige Omgevingsvisie

Sinds het vaststellen van de huidige Omgevingsvisie NH2050 zijn we een aantal jaar verder en is de wereld veranderd. We zitten als provincie midden in een proces waarin de context om ons heen dynamisch en aan verandering onderhevig is. Nederland en de provincie hebben te maken met een aantal complexe opgaven, bijvoorbeeld wonen en energie, en ook vanuit het Rijk komt nieuw ruimtelijk beleid. De komende jaren staat de provincie voor een aantal grote ruimtelijke opgaven. En die opgaven zijn (deels) anders dan die waren ten tijde van het opstellen van de huidige Omgevingsvisie. De evaluatie is geen klassieke evaluatie waarin alleen wordt teruggekeken naar de visie zelf. Er is ook vooruitgekeken naar wat er nodig is om te komen tot een verbeterde geactualiseerde visie. Het Ruimtelijk Voorstel en andere ontwikkelingen zijn daarin zoveel mogelijk meegenomen (ex ante en ex post).

We hebben de werking van de huidige Omgevingsvisie en de lessen die andere provinciale Omgevingsvisies ons geven, geëvalueerd om te kijken wat zou werken voor een vernieuwde versie. In deze bijlage is een samenvatting geschreven van de belangrijkste bevindingen die relevant zijn voor deze fase. Het gaat om de volgende onderdelen:

1. De verduidelijking van provinciaal belang
2. De gebiedsgerichte uitwerking en het detailniveau van uitspraken in de Omgevingsvisie
3. Voor wie de Omgevingsvisie bedoeld is
4. De monitoring van het behalen van de hoofdambitie
5. Doorwerking van de Omgevingsvisie

Verduidelijking van provinciaal belang

In de Omgevingswet wordt de zorg voor de fysieke leefomgeving primair als gemeentetaak gezien. Om duidelijk te maken wanneer een ander bestuursorgaan gebruik kan maken van de instrumenten uit de Omgevingswet is het subsidiariteitsbeginsel opgenomen. Artikel 2.3 lid 2 van de Omgevingswet bepaalt dat de provincie alleen taken en bevoegdheden inzet als er daadwerkelijk sprake is van een **provinciaal belang**. Bij de door provincie verplicht uit te oefenen taken - de zogenaamde 'wettelijke taken' - heeft de wetgever al een keuze gemaakt over de uitvoering van taken en bevoegdheden en is dit niet van toepassing.

Het begrip *provinciaal belang* is binnen de Omgevingswet niet nader afgebakend. De wetgever heeft ervoor gekozen om geen rigide, maar een bewust flexibele definitie te geven die ruimte laat voor bestuurlijke afwegingen. De verantwoordelijkheid voor onderbouwing rust altijd bij de provincie; bij gebruik van instrumenten zoals instructieregels of reactieve interventies moet helder worden aangegeven waarom de provincie optreedt, en waarom gemeentelijk optreden niet voldoende effectief is. Dan geldt dus een dubbele motivatieplicht.

Per geval moet de provincie beleidsmatig vaststellen en **motiveren** waarom er sprake is van provinciaal belang. Daarvoor zijn er binnen het wettelijk kader drie richtinggevendende principes geformuleerd waaraan het provinciaal belang moet voldoen:

1. **Subsidiariteit (decentraal wat kan, centraal wat moet)**
Volgens artikel 2.3 lid 2 van de Omgevingswet oefent de provincie haar taken of bevoegdheden alleen uit als er sprake is van een provinciaal belang én wanneer dat belang niet op een *doelmatige en doeltreffende* wijze door gemeenten kan worden

behartigd. Dit subsidiariteitsbeginsel verplicht provincies nadrukkelijk tot twee overwegingen voordat kan worden gesteld dat sprake is van provinciaal belang:

- Er bestaat een aantoonbaar bovenlokaal (gemeentegrensoverschrijdend), gebiedsgericht of strategisch beleidsmatig belang, dat gemeenten niet individueel of in samenwerking adequaat kunnen behartigen.
- De inzet van provinciale bevoegdheden draagt substantieel bij aan een betere of effectievere behartiging van dit belang ten opzichte van gemeentelijk optreden.

2. **Proportionaliteit (geen groter provinciaal ingrijpen dan noodzakelijk)**

Het instrument dat de provincie kiest moet in verhouding staan tot het belang. De provincie moet motiveren dat haar inzet *'passend'* is. De provincie kan dit actief en procedureel invullen.

3. **Voorspelbaarheid (duidelijkheid en vooraf aangegeven kader)**

Met andere woorden, geef helderheid vooraf mee. De Omgevingswet gaat ervan uit dat de provincie zo vroeg mogelijk helderheid geeft over wat ze wil. Dat kan door het stellen van kaders, maar juist ook door aan te geven wat de provincie onder doelmatig en doeltreffend handelen van gemeenten verstaat. Dit wordt in andere onderzoeken ook *procedurele rechtvaardigheid* genoemd.

De provincie moet dus aangeven welke onderwerpen zij als provinciaal belang ziet en ook wat zij daarbij van andere bestuurslagen (gemeenten, Rijk) verwacht. Dat hoeft niet vooraf, al is dat voor de samenwerking en voorspelbaarheid van de provincie wel beter. Die duidelijkheid zorgt ervoor dat andere partijen beter rekening kunnen houden met provinciale kaders en ambities. Dat zorgt voor de eerder genoemde procedurele rechtvaardigheid.

De gebiedsgerichte uitwerking en het detailniveau van uitspraken in de Omgevingsvisie

Van de vorige visie kunnen we leren dat het instrument *'de regionale samenwerkingsagenda'* niet voldoende tot gebiedsgerichte uitvoering leidt. In de geactualiseerde Omgevingsvisie:

- zijn gebiedsgerichte uitspraken nodig die concreet genoeg zijn zodat ze duidelijkheid bieden én kaderstellend zijn, maar tegelijkertijd ook voldoende ruimte bieden om nog met andere partijen in het gebied in gesprek te kunnen over de uitwerking.
- moet duidelijk en navolgbaar worden hoe we als provincie op transparante wijze een integrale belangenafweging maken in een gebied. Daarvoor is het nodig dat het provinciaal belang niet reactief, maar proactief wordt vastgesteld.

Uit de gesprekken, in combinatie met eerste oefeningen met gebiedsgericht werken, kunnen we de conclusie trekken dat gebiedsgerichte uitspraken van toegevoegde waarde kunnen zijn waar er sprake is van:

- een stapeling van ruimtelijke opgaven
- een provinciaal belang

De uitwerking van het hoe, kan met én in een gebied plaatsvinden. Of kan zelfs helemaal in het veld worden neergelegd. Dat er sprake is van een provinciaal belang betekent niet per se dat de provincie zich er zelf in moet mengen. Daarvoor is het wel noodzakelijk dat de provincie haar belangen scherp heeft. Gebiedsgericht werken kan daartoe aanzetten.

Om gebiedsgericht werken in de visie werkbaar te maken zijn uitspraken nodig die keuze, consequentie en een gebiedsgerichte uitwerking bevatten. Noord-Holland is niet de enige provincie die hiermee worstelt. Uit de evaluaties van andere provincies (waaronder Flevoland, Overijssel en Groningen) blijkt dat zij graag hetzelfde willen, maar ook geen goed antwoord

hebben op het hoe. De provincie Utrecht neemt in haar geactualiseerde Omgevingsvisie een apart hoofdstuk op waarin uitspraken worden gedaan over een aantal gebieden. Deze visie wordt in september vastgesteld.

Voor wie de Omgevingsvisie bedoeld is

Het **doel** van de huidige Omgevingsvisie, maar soms ook die van andere provincies, is niet altijd duidelijk. We moeten als provincie een Omgevingsvisie hebben volgens de Omgevingswet. Maar voor wie schrijven we de visie? Voor ons als provincie, zodat de ambtenaren er goed mee kunnen werken? Voor andere overheden? Voor inwoners? De visie is in ieder geval zelfbindend. Het antwoord op deze vraag is richtinggevend voor welke taal en welke formuleringen je gebruikt. Dat sluit aan op de vragen van het **bereik** van de Omgevingsvisie, hoe ver wil je gaan? Wat zijn precies *alle elementen die invloed hebben op de leefomgeving van mensen*? Een voorbeeld daarvan is bijvoorbeeld ondermijning, een dossier dat nu niet in onze provinciale Omgevingsvisie staat, maar wel doorwerking heeft in het fysieke domein. Hierover moet een keuze worden gemaakt.

De Omgevingswet geeft niet per se antwoorden op deze vragen, maar zegt wel dat de Omgevingsvisie een instrument is dat strategische richting geeft aan de ontwikkeling, bescherming en benutting van de fysieke leefomgeving. De visie is een niet juridisch bindend document dat de hoofdzaken bevat van het te voeren integrale beleid. De visie vereist participatie en afstemming en heeft een richtinggevend karakter. Het beleid dat uit de visie komt kan invulling krijgen door en/of nader worden uitgewerkt in de vijf anderen kerninstrumenten van de Omgevingswet.

De monitoring van het behalen van de hoofdambitie

Om te kijken of de hoofdambitie uit de huidige Omgevingsvisie gehaald is, is gekeken naar de indicatoren van de Brede Basismonitor. Hieruit blijkt dat deze balans (nog) niet is bereikt: Economische groei gaat ten koste van de leefbaarheid, hoewel een aantal trends wel in de gewenste richting beweegt. Dit komt met name door negatieve scores voor natuur, klimaat en wonen. Het beeld voor milieu is dat de gemeten waarden zich doorgaans (licht) positief ontwikkelen.

Uit de Brede Basismonitor vastgesteld in 2024:

'In de Brede Basismonitor 2024 is de huidige situatie in Noord-Holland wisselend: de helft van de thema's scoort licht positief en de andere helft licht negatief. Zo zijn Noord-Hollanders over het algemeen gezond en is er een relatief hoog welzijn. Er is veel werk en de arbeidsmarkt is minder gespannen. Alhoewel Noord-Holland de grootste economie van Nederland heeft, is het vertrouwen hierin nog negatief en blijft het grondstoffengebruik stabiel. Mede hierdoor scoort het gehele thema economie licht negatief. Wat betreft bereikbaarheid scoort het Noord-Hollandse OV goed. De coronacrisis heeft wel haar sporen achtergelaten, het OV-gebruik is nog niet terug op het oude niveau. Bovendien worden de wegen weer steeds voller. Voor wonen is het beeld overwegend negatief: het woningtekort is groot, de woningprijzen zijn hoog en de woontevredenheid blijft achter. Ook op de thema's samenleving, natuur en klimaat heeft de provincie een licht negatieve score.' Na vaststelling van de Brede Basismonitor 2025 wordt deze tekst geactualiseerd.

Doorwerking van de Omgevingsvisie

De Omgevingsvisie is één van de instrumenten van de Omgevingswet. De visie is onderdeel van een werkwijze en heeft een duidelijke koppeling en doorwerking naar andere instrumenten van de Omgevingswet. Met name naar de provinciale verordening. Hoewel er meerdere instrumenten zijn die we als provincie kunnen gebruiken, ligt de nadruk toch vooral op de koppeling van de visie met de verordening. Uit eerdere evaluaties weten we dat de vertaling van visie naar verordening lastig is. De gemeenten zijn niet altijd blij met hoe de visie is vertaald of schrokken

(al dan niet strategisch) van de daadwerkelijk consequenties van de visie. Dit is een aandachtspunt bij het actualiseren van de huidige Omgevingsvisie: de relatie tussen visie en de regels voor daadwerkelijk uitvoering. De verordening is niet ons enige instrument; het beleid uit de visie kan nader worden uitgewerkt in vijf andere kerninstrumenten van de Omgevingswet;

1. Programma - concretiseren van doelen uit visie; maatregelen om de leefomgeving te beschermen, gebruiken en ontwikkelen
2. Decentrale regelgeving (Omgevingsverordening of Omgevingsplan) – regels voor het gebruik van de ruimte
3. Algemene Rijksregels - regels die nodig zijn voor de werking van het stelsel van de Omgevingswet en gebruik van de ruimte
4. Omgevingsvergunning – vooraf toetsen op de uitvoering van activiteiten
5. Projectbesluit – uitvoering van grotere opgaven mogelijk maken

Uit de lerende evaluatie wordt geconcludeerd dat een geactualiseerde Omgevingsvisie adaptiever moet zijn en tegelijkertijd meer sturing moet bevatten dan de huidige visie. Dat betekent dat ook de sturingsfilosofie daarop aangepast moet worden.