

Aan: Provinciale Staten van Gelderland

In afschrift aan: Gedeputeerde Staten van Gelderland
De zeven regiobesturen

Datum: 5 december 2023

Kenmerk: 230142.MW

Betreft: Reactie Ruimtelijk Voorstel

Behandeld door: Maarten Witberg

Geachte leden van Provinciale Staten,

Op 6 december bespreekt u het Ruimtelijk Voorstel. Wij geven u in deze brief onze zienswijze en kanttekeningen bij dit document, mede namens IVN Natuureducatie Gelderland, Natuurmonumenten, Het Geldersch Landschap en Stichting Landschapsbeheer Gelderland.

Het is het antwoord dat GS u voorlegt op de vraag van de Minister om het “startpakket” van het rijk (PS-2023-29) te combineren met de eigen provinciale opgaven en zo te komen tot “arrangementen” (lees bestuurlijke en financiële afspraken) met het Rijk.

Het ruimtelijk voorstel bevat een aantal gesprekspunten, een reeks speerpunten vanuit de zeven regio's, een afweegkader voor later te nemen besluiten en een voorzet voor spelregels tussen de verschillende overheden.

Samenvattend

Wij hebben waardering voor de kaarten waarmee een goed beeld van de voorgestelde globale ruimtelijke koers gegeven wordt. Maar het is niet altijd inzichtelijk waar vastgesteld beleid ophoudt en nieuwe opgaven beginnen. Belangrijk is dat de aansluiting met het VLGG mist.

Het Ruimtelijk Voorstel is volgens ons een document dat de juist opgaven schetst en een helder ruimtelijk concept geeft maar dat wat kaders voor regie betreft nog incompleet is. Wel hebben wij bedenkingen bij het voornemen voor een flexibeler omgang met begrensde natuur (paragraaf 1 en 2). Voorts hebben wij de wens dat maatschappelijke organisaties zoals de onzen een betere positie krijgen voor onze inbreng en expertise in ruimtelijke trajecten (paragraaf 3).

De wens om snel veel woningen te realiseren mag niet ten koste gaan van een integrale aanpak; wij zien de “rentmeestersrol” die GS voor zich ziet graag ingevuld met een ambitie om via ANLB en groenblauwe dooradering te zorgen voor natuurkwaliteit buiten de beschermde natuur om zo robuust natuurherstel mogelijk te maken (paragraaf 4). We zien het waardengerichte afweegkader graag aangevuld met een toets op doelbereik voor klimaatadaptatie, hydrologisch herstel, biodiversiteitsherstel en de transitie naar een circulaire economie (paragraaf 5).

Tenslotte geven we onze kanttekeningen bij de concrete gesprekspunten en de speerpunten vanuit de regio's in paragraaf 6 en 7.

1. Op hoofdlijnen goed document, mits....

De juiste opgaven worden geschetst en in onderlinge samenhang benoemd. Er wordt op hoofdlijnen een helder ruimtelijk concept geschetst voor (met name) de verstedelijkingsopgave. Wij hebben daarbij wel kanttekeningen die we in de volgende paragrafen beschrijven. Wij vragen in elk geval aandacht voor de volgende:

- Wij zien dat GS het gesprek met de minister wil openen over een flexibeler omgang met beschermde natuur, om de ruimtelijke opgave beter te kunnen inpassen. Op dit moment is deze aanpak in strijd met natuurbescherming en zijn de benodigde omstandigheden voor natuurherstel niet geborgd. Wat wij van de 'PAS' kunnen leren, is dat er niet vooruit gelopen kan worden op toekomstig natuurherstel, maar dat deze eerst op orde moet zijn. Voor de mate waarin de NOVEX en aanvullende verstedelijkingsopgaven niet opgelost kunnen worden binnen de bestaande kaders voor natuurbescherming en met inachtneming van de gidsprincipes voor Water en Bodem Sturend, zien wij graag dat u de opgave aan de minister teruggeeft dan wel bijstelt om deze passend te maken.
- Wij onderschrijven de oproep om een verstedelijkingsstrategie 2.0 voor de provincie te ontwikkelen. Wij denken dat de verstedelijkingsopgave na 2030 als eerste een transformatieopgave van het bestaand stedelijk gebied is, waarbij de kwalitatieve woonopgave leidend is. De opgave voor natuurinclusieve en klimaatadaptieve wijken en werkgebieden moet daarin centraal staan. Voor een duurzaam gezonde leefomgeving is het belangrijk goed ingerichte groene buffergebieden zoals Park Lingezegen en robuuste groen-blauwe raamwerken zoals door GMR voorgesteld een stevige contramal vormen voor stedelijke, industriële en agrarische gebruiksfuncties.

2. Wat betreft kaders incompleet

Als document voor regie, kaderstelling en afweging vinden wij het ruimtelijk voorstel nog incompleet. In hoofdzaak heeft dit te maken met het ontbrekende stuk van de puzzel, namelijk het programma Vitaal Landelijk Gebied Gelderland (VLGG). Er is immers grote samenhang tussen opgaven in het landelijk gebied en de verstedelijkingsopgave, met name in de regio's GMR, Foodvalley en Stedendriehoek.

Onvoldoende uitgewerkt is de mate waarin de aanpak in het ruimtelijk voorstel voldoet aan wettelijke en beleidsmatige opgaven voor water, klimaat, natuur en circulaire economie. Het afweegkader en de spelregels zoals nu geschetst geven niet genoeg houvast om dit te toetsen. Het op waarden georiënteerde afweegkader moet volgens ons worden aangevuld met concrete criteria i.r.t. doelbereik.

Wij dringen aan op meer helderheid over het onderscheid tussen staand beleid en nieuwe opgaven, zodat deze zoveel mogelijk gekwantificeerd in beeld kunnen komen en daarmee ook toetsbaar worden binnen het afweegkader.

3. Draagvlak en participatie niet georganiseerd; wie heeft regie?

De governance rond Regioarrangementen, Ruimtelijke voorstel en VLGG voorziet niet in een heldere rol voor maatschappelijk partners. Ook is er veel zorg bij stakeholders over voor hen niet-transparante

besluitvorming. Wij vragen om een duidelijke positie voor maatschappelijke organisaties, waaronder natuurorganisaties, t.a.v. de ruimtelijke trajecten naast VLG.

Regie voor de provincie ligt daarom voor de hand. Immers de bestuurlijke afstemming in regioarrangementen gebeurt formeel onder auspiciën van gemeenteraden, toch staan ze veelal op enige afstand. Dit en het grensoverschrijdend karakter van de regioarrangementen maakt daarom dat het middenbestuur dat u als Provinciale Staten vormt, hier een grote verantwoordelijkheid heeft.

Met de aanstaande invoering van de Omgevingswet verandert het omgevingsrecht, met een verschuiving van de nadruk op procedures aan de achterkant naar participatie aan de voorkant. Als hier niet goed invulling aan wordt gegeven, geeft dit voeding aan onbehagen over de afstand tussen burger en maatschappelijk middenveld aan de ene kant en openbaar bestuur aan de andere kant. Maatschappelijke organisaties zijn bij uitstek goed in staat om inwoners te betrekken omdat zij structurele netwerken onderhouden.

Gedeputeerde Staten stelt dat lagere overheden zelf verantwoordelijk zijn voor het vormgeven van participatie. We adviseren de provincie hierin een regierol te nemen; en tenminste instructies te geven voor inbreng vanuit maatschappelijke organisaties. Juist ook omdat de regioarrangementen bouwsteen zijn voor een gemeenschappelijk en samenhangend ruimtelijk voorstel dat gemeenten en regio's overstijgt.

4. Eerste vraag statenbrief: vizier op de komende jaren

In de statenbrief worden u twee vragen gesteld over “het vizier op de komende jaren, stad en land in balans” en over de spelregels en het wegingskader. We geven daarvoor graag het volgende mee:

- Over water en provinciale opgaven wordt niet meer gesteld dan “rekening houden met”. Wij bevelen aan de ‘gidsprincipes water en bodem sturend’¹ expliciet te benoemen. Deze geven vooralsnog het meest concreet houvast bij keuzen voor natuur, landschap, agrarische structuur, verstedelijking en netwerken.
- Na de realisatie van de ‘woondeal’ locaties tot 2030 blijft er nog een aanzienlijke vraag naar nieuwe woonruimte over. Wij zien de “stad en land in balans” aanpak waarbij een ruimtelijk concentratiebeleid in NOVEX- en provinciale regio's en regionale kernen leidend is als een goede basis om deze opgave in te vullen. Toch hebben we ook zorgen:
 - o Voor de Stedendriehoek is de ambitie om na 2030 nog eens 17.000 woningen te realiseren. Op de kaart Stedelijk Netwerk zien we bij Deventer en Zutphen de zogenaamde “Ijsselsprongen” (weer) op de kaart. Bij een dergelijke “schaalsprong” zoals Minister de Jonge het benoemde, hoort een integrale aanpak waarbij het gebied zelf betrokken wordt en uitbouwen van de kwaliteiten als landschappelijk waardevol stedelijk uitloopgebied

¹ Water en bodem sturend in Gelderland, provinciaal handelingsperspectief, https://gelderland.parlaeus.nl/user/voorstel/env=help/action=showannex/gdb=18279/Bijlage_11_Gelders_handeling_spectief_water_en_bodem_sturend_.pdf

uitgangspunt zijn. De urgentie om snel veel woningen te realiseren mag niet ten koste gaan van deze aanpak.

- Terecht zien we in de “vizier” paragraaf aandacht voor de intrinsieke waarde van natuur. De inzet vanuit het coalitieakkoord, om te voldoen aan de wettelijke opgaven voor natuurherstel, wordt bevestigd en aangevuld met een rol als “rentmeester”. Natuurorganisaties hebben er steeds aandacht voor gevraagd dat natuurherstel in GNN en Natura 2000 alleen kans van slagen heeft als het bodem- en watersysteem robuust wordt hersteld, en er biodiversiteitsherstel plaatsvindt buiten de natuurgebieden. Wij zien graag dat de provincie de rentmeestersrol op die manier invult: door te zorgen voor een basiskwaliteit natuur. Dit kan door voortvarend invulling te geven aan landschapsversterking met groenblauwe dooradering, uitbreiding van het ANLB en meer natuurinclusieve bedrijfsvoering. Borging van landschapselementen kan via het gebruikelijke planologische spoor of met beheerafspraken waarin minimum arealen of resultaten zijn vastgelegd. Wij denken voorts dat de Omgevingswet hier interessante nieuwe handvatten voor biedt met het instrument omgevingswaarden.
- Functiecombinatie en meervoudig ruimtegebruik wordt breed gezien als oplossing voor het accommoderen van ruimteclaims. Tegelijk knelt dit en weten wij dat “niet alles overal kan”, en wij zien dit ook als zorgpunt voor de VLG-gebiedsprocessen. We bevelen aan om een gereedschapskist te ontwikkelen met een palet aan mogelijke, onder voorwaarden mogelijke en onmogelijke functiecombinaties. In gebiedsuitwerkingen en gebiedsprocessen kunnen deze behulpzaam zijn om de knellende keuzen boven water te krijgen én zicht op doelbereik te houden.
- Ook Gelderland moet invulling geven aan een circulaire economie. In de Statenbrief wordt gesteld dat ondernemers hier ruimte voor nodig hebben. Het PBL heeft ook aangegeven dat circulaire bedrijfsprocessen mogelijk tot een aanvullende ruimtevraag leiden waar nu nog onvoldoende op geanticipeerd wordt². Wij denken dat een herbezinning op regionale bedrijventerreinplanning, tot nu toe vastgelegd in de Regionale Programma’s Werklocaties, nodig is. Wij dagen u uit hiervoor uitgangspunten te formuleren. Wat ons betreft moeten deze gaan over het volgende:
 - Alleen extra ruimte voor circulair ondernemen.
 - Zet in op ultrazuinig ruimtegebruik; zet creatieve ontwerpkracht in op zeer intensief ruimtegebruik op bedrijventerreinen om aan de uitbreidingsvraag te voldoen³
 - Wees zuinig op bestaande bedrijventerreinen; transformatie en combinatie met wonen kán een goede oplossing zijn, maar kan ook averechts werken doordat functies elkaar in de weg zitten of omdat noodzakelijke ontwikkelingsruimte wegvalt.
 - XXL-logistiek kost veel ruimte, maar levert weinig werkgelegenheid of maatschappelijke waarde op. Tegengaan “verdozing” door XXL-logistiek vraagt om een strategische aanpak,

² <https://www.pbl.nl/nieuws/2023/ruimtevaart-circulaire-economie-vergt-anticipatie>

³ <https://stadszaken.nl/artikel/5165/verticaal-industrieterrein-the-new-farm-in-den-haag-bewijst-dat-het-kan>

waarin de rol van logistiek in een circulaire economie uitgangspunt is. Het college van Rijksadviseurs heeft hier recent een goed advies over uitgebracht⁴.

5. Tweede vraag statenbrief: Spelregels en wegingskader

Wij denken dat het wegingskader u voldoende vertrouwen moet geven dat besluiten op de juiste gronden genomen worden.

- Het afwegingskader geeft terecht veel ruimte voor het beginsel van niet-afwentelen in tijd en ruimte. Wij denken echter dat de trits “gebruikswaarde, toekomstwaarde, belevingswaarde” niet specifiek genoeg is voor de opgaven op het gebied van klimaatadaptatie en mitigatie, hydrologisch herstel, biodiversiteitsherstel en de transitie naar een circulaire economie. We adviseren daarom naast deze “waardengerichte” toets ook een toets op doelbereik toe te voegen.
- In de ruimtelijke ordening gaat het om kiezen, koersen uitzetten, ontwerpen en vorm geven. Goede gidsprincipes zijn daarbij behulpzaam. Naast de gidsprincipes voor bodem en water sturend zouden we graag zien dat de provincie ook gidsprincipes voor ecologie, circulariteit, klimaatadaptatie en klimaatmitigatie ontwikkelt.
- GS wil onderzoeken of het instellen van een kwaliteitsteam als “kritische vriend” behulpzaam kan zijn bij het verder uitwerken van het weegkader. We refereren aan het kwaliteitsteam dat destijds voor Ruimte voor de rivier actief was, en tot opdracht had om naast de waterveiligheidsopgave te adviseren over het optimaliseren van ruimtelijke kwaliteit. We vertrouwen erop dat u de maatschappelijke organisaties, waaronder natuurorganisaties, herkent als kritische vriend.
- Wat betreft de spelregels ondersteunen we de analyse die GS geeft in paragraaf 4.2. Voor het afspreken van de spelregels van de Gelderse aanpak geven we graag het volgende mee:
 - o Borgen van afspraken, duidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden: voor het democratisch toezicht op de veelheid aan bestuurlijke overleggen bent u als provinciale staten aan zet, zoals we hierboven al stelden.
 - o Welke instrumenten: we ondersteunen een aanpak met gebiedsgerichte programmering. In de geest van de nieuwe Omgevingswet horen hier omgevingswaarden bij. Deze zijn nodig om de afspraken in gebiedsprocessen toetsbaar te maken. We denken graag mee in het ontwikkelen van deze omgevingswaarden.
 - o Een gebiedsgerichte aanpak vergt tijd en menskracht en daarmee voldoende middelen. Dit geldt voor de ambtelijke organisaties, maar ook voor stakeholders in de gebiedsprocessen.

6. Overige kanttekeningen bij de speerpunten voor het gesprek met het rijk

- Voorgesteld wordt om samen met het rijk een verstedelijkingsstrategie 2.0 te maken voor een antwoord op de aanvullende opgave van 100 tot 150.000 woningen na 2030. Dit lijkt ons een uitstekend plan. Wel pleiten we ervoor deze opgave vooral ook kwalitatief te bezien en de bestaande voorraad en bestaande stedelijke gebieden te blijven betrekken in de planvorming. Immers we constateren nu al eenzijdigheid in het woningaanbod, en dat veel van deze woningen

⁴ <https://www.collegevanrijksadviseurs.nl/adviezen-publicaties/publicatie/2023/09/25/de-logistiek-van-morgen-begint-vandaag>

zich bevinden in de stedelijke uitbreidingen van de jaren 70 tot 90 van de vorige eeuw. We zien hier een transformatieopgave opdoemen die vanaf 2030 opgepakt kan worden.

- De minister wordt gevraagd te investeren in samenhangende stedelijke uitloopgebieden; dit lijkt ons een goed idee. Groene buffergebieden zoals Park Lingezegen verdienen navolging, bijvoorbeeld in de Stedendriehoek, maar ook ten zuiden van Nijmegen en het Binnenveld. We adviseren wel om daarbij de aandacht vooral te richten op gebieden die door hun ligging juist onder verstedelijkingsdruk staan en een risico op verrommeling kennen. En we vragen aandacht voor financiële borging zowel in de inrichtings- als de beheerfase.
- Gepleit wordt voor een Nationale Aanpak Veluwe. We ondersteunen dit, maar we wijzen er op dat de vele bestuurlijke grenzen een overzichtelijke en integrale gebiedsaanpak bemoeilijken.
- Het ontbreken van nationale kaders, regels en uitvoeringsinstrumenten voor het verdere invullen van het programma VLGG is evenzeer onze zorg. We vragen u aan de aanstaande informateur een duidelijke boodschap over te brengen over het belang van het transitiefonds.
- GS streeft naar aanscherping van de regelgeving voor waterbesparing via het (vanaf 2024 van kracht zijnde) Besluit Bouwwerken Leefomgeving. Waterbesparing door huishoudens is inderdaad een belangrijk deel van de oplossing in het vormgeven van duurzaam waterbeheer. De provincie zelf heeft evenwel een belangrijke verantwoordelijkheid als bevoegd gezag voor grondwateronttrekkingen. We pleiten er daarom voor dat de provincie werk maakt van het koppelen van bindende en harde waterbesparingsplannen aan onttrekkingsvergunningen voor industriële toepassingen; en voorts greep krijgt op de veelheid aan (alleen meldingsplichtige) kleine onttrekkingen voor huishoudens en agrarische beregening.
- We ondersteunen het pleidooi voor een interdepartementale aanpak omtrent defensie terreinen. Daarbij is naast de nieuwe kazerne ook de planvorming rondom de reconstructie van Vliegbasis Deelen/Schaarsbergen volgens ons een belangrijk agendapunt.

7. Kanttekeningen bij speerpunten regio's:

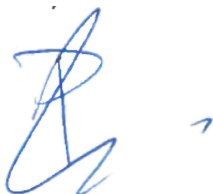
- Terecht wordt door Achterhoek en Foodvalley aandacht gevraagd voor de ruimtelijke gevolgen van Vrijkomende Agrarische Bebouwing. Wij pleiten voor een provinciaal kader voor regionale en gemeentelijke beleidsregels. Met name herontwikkeling van deze locaties voor niet-agrarische economische functies heeft potentieel grote gevolgen voor verkeer, leefbaarheid en omgevingskwaliteit, maar we zien ook de waarde voor plattelandseconomie en leefbaarheid. Een herijking van bestaande VAB-regelingen met oog voor de ruimtelijke context, natuur en landschap is volgens ons nodig. Deze zou ook meer ontwikkelingsgericht kunnen zijn, als dat passend is binnen de kaders van de regioarrangementen.
- Voor het doorontwikkelen van de N18 zoals door de Regio Achterhoek voorgesteld bepleiten we terughoudendheid. Opwaarderen tot een volwaardige autosnelweg heeft volgens ons door de barrièrewerking grote onwenselijke gevolgen voor natuur, landschap en plattelandssamenlevingen. Voor het accommoderen van personenmobiliteit moet uitstekend openbaar vervoer en een modern fietssnelwegennet als eerste maximaal uitgerold worden. Wat dat betreft kijken we met instemming naar de aanpak van de Regio EHPZ voor de ontwikkeling van door fiets en OV gedragen

‘daily urban systems’. We zien graag een grondig nut en noodzaak-onderzoek in deze waarbij alle modaliteiten beschouwd worden.

- Door GMR wordt verwezen wordt naar het nut- en noodzaakonderzoek voor de Goederencorridor Noordoost Europa. We wijzen erop dat dit onderzoek op termijn kan leiden tot de keuze voor aanleg van een nieuw goederenspoor door de Achterhoek en Twente. We pleiten ervoor om een oplossing van bestaande leefbaarheidsknelpunten langs de routes door Arnhem, de Veluwezoom, Dieren, Zutphen en Deventer los te koppelen van keuzen voor eventuele nieuwe infrastructuur. We hebben de Staatssecretaris gevraagd om niet-infrastructurele oplossingen voor deze knelpunten voorop te zetten in dit nut- en noodzaak onderzoek en dit onderzoek ook in het licht van de transitie naar een circulaire economie uit te voeren. Immers goederenstromen gaan hierdoor naar aard, volume, herkomsten en bestemmingen wijzigen. We wijzen in dit verband ook op het verzoek vanuit de Stuurgroep Ruimtelijk Perspectief Achterhoek om dit gesprekspunt aan te passen⁵.
- We constateren een spanningsveld tussen de verstedelijkingsopgave en het belang van natuur en landschap in de smalle randmeerkust van de regio EHPZ. Het zoeken naar balans betekent wat ons betreft dat de grens van stedelijke ontwikkeling buiten de bebouwde kommen, in elk geval in het Gelderse deel van deze regio, scherp in beeld moet worden gebracht.
- In de speerpunten van Foodvalley wordt sterke nadruk gelegd op het uitbouwen van de A1, A12 en A28 corridors. We waarschuwen voor de historische valkuil: nieuwe infrastructuur en wegverbreding lokt historisch gezien vooral meer automobilititeit uit en verlegt de congestie. De aandacht moet vooral uitgaan naar OV- en fietsinfra.
We ondersteunen daarom van harte de denkwijze van EHPZ om het planologisch concept van “daily urban systems” voor stedelijke netwerken te hanteren voor het uitbouwen van OV en fietsinfrastructuur. Dit geldt wat ons betreft ook voor de andere zes regio’s. Het goede van deze aanpak is dat het de blik verbreedt van infrastructuuroplösungen naar gedragskeuzen in de mobiliteit van deur tot deur waarbij de directe leef- en woonomgeving als sleutel voor mobiliteitskeuzen in beeld komt⁶.

Wij zijn zoals altijd gaarne bereid deze brief nader toe te lichten.

Hoogachtend,



Petra Souwerbren
Directeur

⁵ <https://gelderland.stateninformatie.nl/modules/1/Ingekomen%20stukken/898108>

⁶ Ter inspiratie: <https://www.nm-magazine.nl/artikelen/gelezen-het-recht-van-de-snelste/>