

Speerpunten voor actualisatie Omgevingsvisie Gelderland

Oktober 2024

Behandeld door: Maarten Witberg

Aanleiding

De provincie Gelderland bereidt een actualisatie van de Omgevingsvisie Gelderland voor. Natuur en Milieufederatie Gelderland heeft in het kader van participatie bij deze actualisatie op 31 mei 2024 een bijeenkomst voor haar achterban georganiseerd. Hierbij waren twee medewerkers van de provincie aanwezig voor een introductie en begeleiding van gespreksgroepen.

De leden van onze vereniging zetten zich actief in voor een aantrekkelijk landschap, een rijke biodiversiteit en een gezonde leefomgeving. Vanuit die betrokkenheid hebben zij hart en oog voor ruimtelijke ordening en de fysieke leefomgeving.

Tijdens de bijeenkomst van 31 mei hebben zij hun visie gegeven op de toekomst en opgaven van Gelderland.

Het document dat u nu in handen hebt, is daar mede het resultaat van. In een eerder stadium heeft onze vereniging al inbreng geleverd voor de visie Recreatie en Toerisme. Die visie vormt een bouwsteen voor de nieuwe Omgevingsvisie. Onderdelen van onze eerdere inbreng komen daarom terug in dit document.

Context

De huidige visie, "Gaaf Gelderland", is vastgesteld in 2018. Sindsdien is er in de fysieke leefomgeving en in de politiek-bestuurlijke, wettelijke en juridische context zeer veel veranderd.

- De Omgevingswet is ingegaan op 1 januari 2024.
- Er is een aanzienlijke ruimtelijke opgave geformuleerd door het vorige kabinet, de "ruimtepuzzel", zoals Hugo de Jonge het noemde. Deze ruimtepuzzel is uitgewerkt in provinciale regioarrangementen, deels voortbordurend eerdere visies en afspraken in regioverband, zoals de Verstedelijkingsstrategie van de samenwerkende regio's Foodvalley en Groene Metropoolregio. Opgave aan het nieuwe kabinet is om tot nadere afspraken te komen met de provincies.
- Sinds 2019 is sprake van een impasse door de PAS-uitspraak van de Raad van State. Dit betekent een blokkade voor nieuwe ontwikkelingen waarbij in de aanleg- of gebruiksfase de stikstofdepositie op kwetsbare natuur netto toeneemt. Daarnaast is er nog altijd onvoldoende zicht op het behalen van de wettelijke doelstellingen voor stikstofemissies, en is er nog geen

zicht op natuurherstel¹. In het concept-ontwerp VLGG zijn waardevolle uitgangspunten vastgelegd voor een integrale uitwerking van maatregelen voor het landelijk gebied. Deze uitgangspunten worden door VLGG-partners breed gedragen. Door wegvallen van het transitiefonds landelijk gebied is er op dit moment geen duidelijkheid hoe gebiedstransformaties vanuit het Rijk ondersteund zullen worden.

- In 2027 moeten de vereisten vanuit de Kaderrichtlijn Water voor grond- en oppervlaktewaterlichamen gerealiseerd zijn. Landelijk en in de provincie ligt dit nog niet op schema.

In deze context werkt u aan de nieuwe omgevingsvisie voor Gelderland. We geven u daarbij graag de volgende speerpunten mee in drie groepen:

- 1- Kaders
- 2- Ruimtelijke strategieën
- 3- Ordenende principes

¹ "Doen wat moet en kan", Ecologische Autoriteit, blz 8: "In vrijwel geen enkel gebied waarvan de NDA is beoordeeld door de Ecologische Autoriteit bestaat er zicht op het halen van alle natuurdoelen op basis van het huidige maatregelenpakket. Ook verbeter- en uitbreidingsdoelen worden vaak niet gehaald. Dit bevestigt het al bestaande beeld dat de natuur en biodiversiteit in Nederland sterk onder druk staan en achteruitgaan"

1 - Kaders

Robuust natuurherstel

De ecosysteemdiensten die de natuur levert zijn een randvoorwaarde voor een leefbare toekomst. In Gelderland staat daarom de opgave voor robuust natuurherstel centraal. Dat wil zeggen dat de basiskwaliteit van natuur en biodiversiteit overal verbeterd moet worden om ook het herstel van beschermde gebieden mogelijk te maken. Een integrale gebiedsgerichte aanpak is daarbij het meest kansrijk.

Opgaven vanuit natuur daarbij zijn:

- generiek beleid om stikstofemissies en -depositie te verminderen,
- het realiseren van hydrologisch herstel volgens de stroomgebiedbenadering, van een stevige groen-blaauwe dooradering en integraal beekdalherstel met hoge prioriteit voor het aanpakken van verdroging op de hoge zandgronden,
- het bereiken en bewaken van de vereiste milieuecondities voor een goede basiskwaliteit natuur,
- wegnemen van andere drukfactoren zoals verstoring en versnippering.

Natuurinclusief ontwikkelen

De gewenste basiskwaliteit natuur en waardevolle landschappen ontstaan door deze integraal op de nemen in de planontwikkeling. Deze denkwijze moet leidend zijn bij ruimtelijke ontwikkelingen in Gelderland, waarbij oplossingen gebaseerd worden op de natuur en natuurlijke factoren (zoals bodem en water) en met respect en oog voor cultuurhistorie. "Natuurinclusief denken en doen" is op deze manier een opgave voor hoofd, hart en tekentafel.

Alles in kringlopen

Wij moeten de samenleving op kringlopen baseren, iets anders kunnen we ons niet meer veroorloven. Dat geldt voor voedselproductie evengoed als voor energie, grondstoffen en verbruiksgoederen. Het is onontkoombaar dat de EU-doelstelling op het gebied van grondstoffengebruik zal leiden tot kleinere volumes van nieuw geproduceerde goederen. Niet alleen gaan we onze spullen vaker repareren, mogelijk kunnen we ook toe met minder, maar betere, duurzamere spullen.

Becijferd is al dat een kringloopeconomie impact gaat hebben op de regionale ruimtevraag² voor bedrijven en industrie. Minder aandacht is er voor dat de herkomsten, bestemmingen en

² PBL, RUIMTE VOOR CIRCULAIRE ECONOMIE Verkenning van de ruimtelijke voorwaarden voor een circulaire economie 2023

volumes van goederenstromen daardoor ook zullen veranderen. De circulaire economie ruimtelijk vormgeven is ook een vervoersplanologisch vraagstuk.

We pleiten voor het opzetten en faciliteren van concrete en controleerbare kringlopen, gericht op meetbare vermindering van bijvoorbeeld logistieke bewegingen en afvalvolumes.

Voorkomen is beter

Art 3.3 van de Omgevingswet (doorwerking beginselen) bepaalt dat een omgevingsvisie rekening moet houden met de vier milieubeginselen uit het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU):

- 1) het voorzorgsbeginsel en hoe dat vormgegeven wordt;
- 2) het beginsel van preventief handelen en ook hier hoe dat vormgegeven wordt;
- 3) het beginsel dat milieuaantastingen bij voorkeur aan de bron dienen te worden bestreden;
- 4) het beginsel dat de vervuiler betaalt.

Naleving van deze beginselen is essentieel voor het bereiken van doelen voor een gezonde leefomgeving en een randvoorwaarde voor doelbereik in relatie tot de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijnwater, Nitraatrichtlijn en de Klimaatwet.

Wij vragen dan ook om in de Omgevingsvisie expliciet te maken hoe de provincie in haar omgevingsbeleid invulling geeft aan deze principes.

Het voorzorgsbeginsel is één van de belangrijkste pijlers van het omgevingsbeleid. Met de omgevingswet is het beginsel van de algemene zorgplicht geïntroduceerd³, waarmee het voorzorgsbeginsel een nieuwe wettelijke basis heeft. De algemene zorgplicht legt aan eenieder de plicht op om te zorgen voor de leefomgeving, ook als daar geen specifieke voorschriften voor zijn geformuleerd. Voor het omgevingsbeleid betekent het dat we veel minder luchthartig met milieuvreemde stoffen en met stofstromen in of rond natuurgebieden, watersystemen en de leefomgeving in het algemeen kunnen omgaan.

We zien kansen om met het nieuwe omgevingswetinstrument van (vrijwillige) omgevingswaarden invulling te geven aan deze zorgplicht. De provinciale omgevingsvisie zou hier richting aan kunnen geven door gebieds- en themagewijze kaders te geven. In de Bijvoorbeeld over stilte, duisternis, watersysteemkenmerken, kernkwaliteiten van het landschap, basiskwaliteit natuur, normen voor groen in de woonomgeving en dergelijke. We hebben met instemming gereageerd op het voorstel in de actualisatie Omgevingsverordening 2024, voor

³ Artikel 1.6 t/m 1.8 Omgevingswet.

een verbod op niet-biologische bollenteelt in grondwaterbeschermingsgebieden. We zien deze denkwijze graag breder toegepast en verankerd door middel van omgevingswaarden.

Zet u schrap, zoek de verbinding

De opgave voor natuurherstel en biodiversiteitsherstel wordt niet kleiner, maar groter. De opgave voor zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) wordt niet kleiner, maar groter. De klimaatopgave wordt niet kleiner, maar groter. Berichten over onomkeerbare kantelpunten in het mondiale klimaat worden urgenter⁴.

Hoe langer we wachten met maatregelen, hoe zwaarder de inspanning en hoe sneller deze geleverd moet worden. We moeten het hoofd bieden aan vaker extremer weer, meer waterafvoer en meer watertekort. *Global weirding* noemt de Canadese klimaatwetenschapper Katharine Hayhoe dat: *global warming* resulteert in grotere onvoorspelbaarheid van het weer. Interessant van Hayhoe is dat ze zich inzet voor het verbinden van mensen met verschillende achtergronden en met een verschillend beeld van de opgaven waar we voor staan⁵. Hoewel het voorkomen van mondiale kantelpunten de reikwijdte van de provincie en de omgevingsvisie overstijgt, ligt het zoeken van verbinding op deze thema's – iedereen wil een natuurrijke, leefbare, mooie provincie – juist wel op het bordje van de provincie. De omgevingsvisie kan mensen verbinden door hun verhalen te verbinden.

Een brede blik op innovatie

We leven in een maatschappij waar technologie en technische oplossingen ons veel gebracht hebben. De inzet van technologische oplossingen voor de opgaven van klimaat en voedselvoorziening is van levensbelang, maar vertrouwen dat technologische innovatie alles oplost is een misvatting. Verbetering van efficiency (minder brandstof, uitstoot, geluid en/of stank) leidt tot besparing op individueel niveau, maar overall tot groei⁶.

Het incorporeren van natuurlijke processen in bedrijfsvoering is ook innovatie. Natuurinclusief bouwen is ook innovatie. Samenwerken in "commons" in plaats van concurreren in bedrijven is ook innovatie. Stappen zetten naar een deeleconomie is ook innovatie. We roepen u dan ook op tot een brede interpretatie van provinciaal innovatiebeleid.

⁴ Eén zo'n kantelpunt is het stilvallen van de circulatie van relatief warm oceaanwater richting Noordwest Europa (de AMOC of Atlantic Meridional Overturning Circulation). Dit zou juist kunnen leiden tot een sterke afkoeling van het klimaat in onze streken met zeer ernstige gevolgen voor leefbaarheid en voedselzekerheid. <https://tos.org/oceanography/article/is-the-atlantic-overturning-circulation-approaching-a-tipping-point> en <https://www.volkskrant.nl/wetenschap/is-een-van-de-grootste-klimaatrampen-instorting-warme-golfstroom-al-begonnen~bc17c32b/>

⁵ <https://www.goodreads.com/book/show/92667597-hoop-voor-de-aarde> en <https://www.youtube.com/watch?v=IZ-jv3j3Gn4>

⁶ Bekend als de Jevons paradox: https://en.wikipedia.org/wiki/Jevons_paradox

2 – Ruimtelijke strategieën

Houd verschil stad en landelijk gebied in stand

Voormalig Riksadviseur Floris van Alkemade constateerde dat we niet zozeer in een dichtbevolkt land wonen, als wel in een dunbevolkte stad⁷. De bebouwde kom is in Nederland nooit ver weg, al kennen we nergens in Nederland de enorme metropolen zoals elders in de wereld. De meeste steden en dorpen in Nederland en Gelderland zijn aantrekkelijk en hebben een fatsoenlijk voorzieningenniveau. Wel is de leefbaarheid van het platteland, juist door vergrijzing, gezinsverdunding, de daling van het aantal boerenbedrijven en het ontbreken van basisvoorzieningen een onderwerp van permanente zorg⁸.

Een andere ontwikkeling komt voort uit de landelijke economische inzet op mainports en “Nederland Distributieland” sinds de jaren ‘90 van de vorige eeuw. Dit heeft geleid tot vele hectaren grootschalige en tamelijk eenvormige bedrijventerreinen langs snelwegen en aan stadsranden. De glastuinbouw, de energietransitie, de groeiende vraag naar recreatiewoningen, de steeds groter wordende agrarische bouwvlakken met steeds grotere stallencomplexen: bebouwing, stad en stedelijke infrastructuur is overal. Het risico is dat het overal een beetje hetzelfde wordt. Een dunbevolkte stad zonder extremen, eenvormig, saai en nergens meer écht mooi en authentiek.

De provincie geleidt de ontwikkeling van bedrijvigheid en woningbouw met regionale afspraken. Om te voorkomen dat ook Gelderland de eenvormige kenmerken van een ‘dunbevolkte stad’ gaat vertonen, benadrukken we het belang van verschil tussen stad en landelijk gebied. De Gelderse streekguides zijn al een mooi voorbeeld van aandacht voor landschappelijke kwaliteit. Daarnaast pleiten we voor het (behouden van) ruimtelijk instrumentarium dat een ondergrens in stand houdt. Dat betekent voor het landelijk gebied een grens aan de omvang van bouwvlakken en kaders voor functieverandering van voormalige agrarische bebouwing. Behoud ook de mogelijkheid om grondgebonden van niet-grondgebonden agrarische activiteiten te onderscheiden.

Land sharing of land sparing?

De inzet met tijd en middelen voor het behoud van onze fraaie coulisselandschappen en open komgronden biedt als bijvangst een herinnering aan de biodiversiteit van weleer⁹. Dat levert

⁷ <https://www.stadsleven.nu/2016/09/26/floris-alkemade-nederland-een-dunbevolkte-stad/>, 2016

⁸ Naast landbouw vormt de vrijetijdseconomie een belangrijke en groeiende inkomstenbron voor een vitaal landelijk gebied. Een gezonde, gevarieerde en natuurinclusieve vrijetijdseconomie, van routenetwerk, recreatiepark tot landwinkel, zien wij als een maatschappelijk en economische pijler.

⁹ Natuuramnesie: <https://www.naturetoday.com/intl/nl/nature-reports/message/?msg=30420>

meteen nieuwe vragen op: we zien graag scholeksters en kieviten, maar minder graag vossen en marters die hun nesten leegroven. Dat komt omdat we vaak met beperkte blik naar individuele soorten kijken en niet naar het systeem, naar het samenhangende voedselweb. Dat leidt tot oneindig ingrijpen in een situatie die uit evenwicht is. Dit alles in een situatie waarin onze voedselproductie ten koste gaat van natuur, zeker naarmate het agrarisch gebruik intensiever is.

Hierbij speelt de tegenstelling tussen “land sharing” versus “land sparing”. ‘Sharing’ is gericht op het delen van land met de natuur en leidt tot een natuurinclusieve benadering, ‘sparing’ is gericht op het scheiden van natuur en voedselproductie, zoals bij intensieve landbouw. Bij intensieve landbouw geeft de opbrengst per hectare de doorslag ten koste van bijvoorbeeld biodiversiteit of waterkwaliteit. De mogelijke synergieën tussen de verschillende ecosysteemdiensten raken zo buiten beeld¹⁰. De effectiviteit van de producten valt ook buiten beeld. De productie van dierlijk eiwit is veel land-intensiever dan van plantaardig eiwit. Wij pleiten voor het opzoeken, behouden en versterken van de synergieën tussen verschillende ecosysteemdiensten. Voedselzekerheid is niet alleen afhankelijk van zo efficiënt mogelijke teelt, maar zeker ook van biodiversiteit, een gezonde insectenpopulatie, rijk bodemleven, schoon water en een voedselweb dat in evenwicht is. Dat stelt grenzen aan hoe ver intensivering kan gaan. Het bevorderen van transitie richting natuurinclusieve landbouw met regionale kringlopen blijft daarom nodig.

Zet daarnaast in op het completeren van de ecologische hoofdstructuur. Het beleid voor Groene Ontwikkelingszones is gericht op het stellen van kaders voor ontwikkelingsmogelijkheden met het oog op versterking van kernkwaliteiten. Op een aantal plekken is een actievere ontwikkelingsstrategie gewenst, met name in overgangsgebieden en rondom kwetsbare natuurgebieden.

3 – Ordenende principes

Sinds het huiswerk van de ‘ruimtepuzzel’ is dubbel of multifunctioneel ruimtegebruik het woord van de week. Dat is natuurlijk een goed streven, maar het kent grenzen. We kunnen verouderde bedrijventerreinen transformeren tot gemengde woon-werkgebieden, maar er blijft ruimte nodig voor industriële bedrijvigheid, met de bijbehorende milieuzoneringen voor geluid en gevaar.

We kunnen streven naar basiskwaliteit natuur in het landelijk gebied, maar agrarisch gebruik blijft leidend; andersom kunnen we (mogen we) in onze waardevolle natuurgebieden niets

¹⁰ <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0006320721002196>

anders toelaten dan natuur. Waar een windturbine staat kan geen woningbouw plaatsvinden, waar de wespandief vliegt kan geen windturbine staan.

Dit vraagt om ordeningsprincipes. Zet deze ordeningsprincipes liefst vooraan in de omgevingsvisie:

- Bodem en water sturend;
- Woon- en werkgebieden dragen bij aan het draagvlak voor openbaar vervoer¹¹;
- Woon- en werkgebieden worden aangehaakt aan een uitstekend regionaal fietsnet;
- Mengen van wonen en werken waar het kan, scheiden waar het moet;
- Hou vast aan de Ladder voor duurzame verstedelijking¹². "Straatje erbij" levert geen winst voor de woningbouwopgave, maar bedreigt wel het landschap. Transformatie en verdichten moet voor uitbreiding blijven gaan.

Leg in de provinciale omgevingsvisie de basis voor het vastleggen van (gemeentelijke) omgevingswaarden voor Basiskwaliteit Natuur. Het idee achter BKN is "hou algemene soorten algemeen". Op basis van geomorfologie, landschap en waterhuishouding zijn kenmerkende algemene soorten aan te wijzen en kan programmatisch worden ingezet op behouden en versterken van die soorten. Hierbij kan aangehaakt worden op de tools en methodieken van Samen voor Biodiversiteit¹³.

Organiseer op grote schaal kleinschaligheid voor sociale cohesie. Lokaal eigenaarschap van energie-infrastructuur en lokaal georganiseerde korte ketens. Geef vorm aan het uitdaagrecht, bijvoorbeeld met het oog op leefbaarheid van het landelijk gebied¹⁴.

Grootschalige stedelijke uitbreiding moet gepaard gaan met flinke investeringen in groene uitloopgebieden, natuurinclusief bouwen en basiskwaliteit natuur. Koppel verstedelijkingsafspraken aan ambitieuze uitbreiding van groene ruimte en borg de afspraken met gemeenten.

Hanteer een ruime groennorm per woning; zorg voor een groenvoorziening op minder dan 300 meter van elke woning¹⁵.

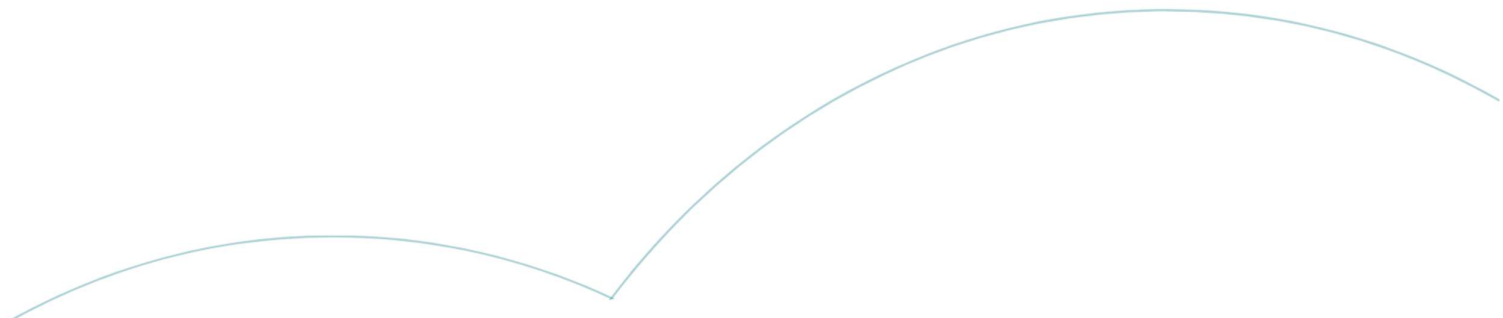
¹¹ <https://www.bnr.nl/nieuws/ondernemen-werk/10557705/bereikbaarheid-bedrijven-en-buitengebieden-laait-te-wensen-over-openbaar-vervoer-is-verschraald>

¹² <https://stadszaken.nl/artikel/5361/omarming-straatje-erbij-planologie-getuigt-van-ideeenarmoede>

¹³ <https://toolbox-all4biodiversity.nl/basiskwaliteit-natuur-overzicht-tools>

¹⁴ Per 1-1-2025 treedt de wet Versterking Participatie in werking. <https://vng.nl/nieuws/wet-versterking-participatie-door-eerste-kamer-aangenomen> Naast gemeenten hebben ook provincies een rol hierin.

¹⁵ Bijvoorbeeld de 3-30-300 regel (zicht op 3 bomen vanuit de woning, 30% beschaduwde publieke ruimte in de buurt, op 300 meter een parkje; Of conform het Manifest voor een Groen Gelderland (<https://groenmanifestgelderland.nl/>) :



Hanteer Park Lingezegen als model voor intergemeentelijke samenwerking met een gecombineerde opgave voor recreatie, verstedelijking en landschapsversterking in geëigende gebieden zoals het Middengebied Stedendriehoek en het Binnenveld.

Zuinig en intensief ruimtegebruik blijft een belangrijke opgave. We roepen op de blik ook te richten op het bestaand stedelijk gebied van woon- en werkgebieden, die misschien niet toekomstbestendig meer zijn en die kansen bieden voor intensivering en voor meervoudig ruimtegebruik.

Organiseer stilte en duisternis: zowel natuur als gezondheid van mensen zijn gebaat bij voldoende ruimte van enige omvang waar het werkelijk stil is en waar nachtelijk duister ervaren kan worden. We pleiten voor een Gelderland-dekkende recreatiezonering waarbij ook verblijfsrecreatie, evenementenlocaties en ruimte voor lawaaiige recreatie (cross, vliegen met drones) wordt betrokken. In Natura-20000 gebieden is hier geen ruimte voor.

Zoek onverwachte combinaties. Defensie heeft ruimte nodig en heeft zich in het verleden als goede (natuur)terreinbeheerder bewezen. We kunnen nieuwe natuur maken op nieuwe defensieterrainen buiten beschermde natuurgebieden.

“Stel een minimumeis aan groene ruimte bij bouwprojecten van minimaal 75 m2 groen per woning en altijd een groenvoorziening op maximaal 300 meter van een woning.”