



PAL-Advies Ontwerp Herziening Omgevingsbeleid 2021 Oktober 2021

Maak de bedoelingen concreet, ook ruimtelijk: hoe?

De PAL Zuid-Holland constateert dat de provincie een bescheiden insteek kiest in de Ontwerp Herziening Omgevingsbeleid. De provincie schrijft te willen bijdragen aan nationale opgaven, integraal en gebiedsgericht te willen werken, maar onduidelijk is: hoe? De complexiteit, omvang en urgentie van grote maatschappelijke opgaven en de samenhang tussen verschillende schaalniveaus is gebaat bij een provincie die inspireert, lef toont en duidelijke kaders stelt. De PAL daagt de provincie uit niet alleen aanvullende richtlijnen te plakken bij bestaande beleidsteksten, maar concreet te maken welke leefomgeving zij beoogt en keuzemogelijkheden ruimtelijk te verbeelden in ontwerpend onderzoek. Een provincie die duidelijker maakt wat haar doelen zijn en concreet maakt hoe zij deze wil bereiken.

Context

De vraag aan de PAL Zuid-Holland:

“Namens de Integrale commissie verzoek ik de PAL een advies te schrijven aangaande de Ontwerp Herziening Omgevingsbeleid 2021. Deze herziening is de eerste grote inhoudelijke wijziging van het Omgevingsbeleid. De commissie heeft daarom verzocht dat het advies ingaat op de inhoudelijke beleidsaanpassingen die deel uitmaken van de Ontwerp Herziening 2021 en van invloed zijn op de leefomgevingskwaliteit.”

Achtergrond totstandkoming Omgevingsbeleid:

Sinds april 2019 is het huidige provinciale Omgevingsbeleid in werking, bestaande uit de Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening. De basis hiervoor was een ‘beleidsneutrale omzetting’ van bestaande ‘beleidsmodules’. Zienswijzen leidden tot technische aanpassingen en actualisaties. Daarnaast vond een monitoring en evaluatie plaats van de huidige omgevingskwaliteit, als eerste stap naar een integraal beleid en een opgavegerichte werkwijze¹. Ten behoeve van inzicht in alle aspecten van beleid voor de fysieke leefomgeving, werd een Leefomgevingstoets opgesteld². Het geheel is op 20 februari 2019 vastgesteld als het Omgevingsbeleid³.

¹ [Gewijzigd Statenvoorstel tot Vaststelling Omgevingsvisie Zuid-Holland en de Omgevingsverordening alsmede de module voor Kantoren, Wonen en Verstedelijking \(7165\).pdf](#)

² [Leefomgevingstoets Omgevingsvisie Zuid-Holland \(arcgis.com\)](#)

³ [stcrt-2019-17500.pdf](#)

Sindsdien zijn twee instrumenten toegevoegd: de Lange Termijn Agenda Omgevingsbeleid (LTA) en de Monitor Leefomgeving Zuid-Holland. Via de LTA kunnen Provinciale Staten een agenderende rol uitoefenen. Het doel van de monitor is het systematisch en navolgbaar in beeld brengen van de 'staat van de leefomgeving' op basis van indicatoren.

Eerdere PAL-adviezen:

De PAL Zuid-Holland schreef de afgelopen jaren een aantal keer een advies over het omgevingsbeleid. In 'Tien kansen voor een nieuw college' (november 2014) adviseerde de PAL om zowel een Omgevingsvisie op hoofdlijnen op te stellen als maatwerk per gebied:

"Kies voor een driedimensionale provinciale Omgevingsvisie die op hoofdlijnen invulling geeft aan gebiedsoverstijgende structuren, netwerken en opgaven en die ruimte biedt aan gebiedsgerichte invulling samen met medeoverheden, marktpartijen, maatschappelijke organisaties en burgers. Laat integrale gebiedsvisies hierop aansluiten."

PAL-adviezen over verschillende onderdelen van het omgevingsbeleid leidden tot de 'Checklist voor omgevingskwaliteit' (april 2019). In het advies 'Ontwerp-omgevingsbeleid Provincie Zuid-Holland' (februari 2021) schreef de PAL: 1. Benader opgaven integraal met concrete doelen, 2. Werk samen aan gebiedsgericht beleid, 3. Herstel de kwaliteit van bodem, water, lucht en biodiversiteit en 4. Verbeter de interne en externe processen.

Het voorliggende advies is te lezen als een aanvulling op en aanscherping van deze eerdere adviezen.

Advies Ontwerp Herziening Omgevingsbeleid 2021

A. Het Omgevingsbeleid – algemeen

Maak de bedoelingen concreet, ook ruimtelijk: hoe?

Met de 'beleidsneutrale omzetting' van bestaande 'beleidsmodules' is de Ontwerp Herziening Omgevingsvisie vooral een bundeling van bestaande plannen, geactualiseerd met tekstuele wijzigingen en toevoegingen. De herziening biedt weinig inzicht in de wijze waarop de provincie de verschillende opgaven en de samenhang daartussen concreet maakt, ook ruimtelijk. De 'grote opgaven' van deze tijd, zoals de vier prioritaire opgaven (Ruimte voor klimaatadaptatie; Duurzaam economisch groeipotentieel; Sterke en gezonde steden en regio's; Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied) uit de nationale omgevingsvisie (NOVI) en de woningbouwopgave, vragen om scherpe ruimtelijke keuzes. De aanpak is gebaat bij een provincie die zich duidelijker uitspreekt over hoe zij deze doelen wil bereiken: wat zij zelf als gewenste ruimtelijke ontwikkeling ziet in onze leefomgeving.

De Ontwerp Herziening Omgevingsbeleid verschilt inhoudelijk weinig van het bestaande beleid. De Leefomgevingstoets (2019) stelde vast dat met het bestaande beleid de ambities niet worden gehaald. *"De Leefomgevingstoets laat zien dat de omgevingsvisie met samengevoegd bestaand beleid niet leidt tot het halen van de ambities op het vlak van klimaatbestendigheid, energievernieuwing, economische transitie en bereikbaarheid in 2030. De opgaven die daar liggen zijn enorm, en duidelijk groter dan de beïnvloedingsruimte van de provincie. (...) De drie beleidsverrijkingen bieden in beperkte mate kansen op het bijdragen aan het halen van ambities, in alle gevallen onvoldoende om negatieve trends te doorbreken."*

Het is dus zaak om tot een Omgevingsvisie te komen die meer is dan een bundeling van bestaand beleid, aangevuld met aanwijzingen voor het bijsturen van ruimtelijke dilemma's binnen deelopgaven. De grote opgaven hebben effect op verschillende schaalniveaus tegelijk en leiden stuk

voor stuk tot grote ruimtelijke opgaven, die neerslaan in de leefomgeving van onze inwoners. De beoogde doelen, ruimtelijke mogelijkheden om die te bereiken en te maken keuzen daarin zullen per gebied helder en feitelijk in beeld moeten worden gebracht.

In de afgelopen 100 jaar is ontwerpend onderzoek een belangrijk instrument gebleken in het verkennen en ruimtelijk verbeelden van toekomstperspectieven. Het doorvertalen van beleidsdoelen naar concrete ruimtelijke verbeeldingen van verschillende mogelijke keuzen bevordert een goed gesprek met belanghebbenden. De PAL roept de provincie daarom op om op basis van de beoogde doelen ontwerpend onderzoek te verrichten naar de ruimtelijke vertaling van het beleid in verschillende gebieden.

B. De Ontwerp Herziening Omgevingsvisie - in detail

In de voorliggende Ontwerp Herziening Omgevingsbeleid 2021 wordt op verschillende pagina's geschreven over de wens tot een provinciale bijdrage aan nationale opgaven, integraliteit en een gebiedsgerichte werkwijze. De vraag is telkens: hoe? Veelal kiest de provincie een afwachtende houding, in plaats van inspirerend en agenderend te zijn.

Drie voorbeelden:

Omgevingsvisie A1 Bedrijventerreinen en A2 Grote Ruimtevragers

Het beleid zet in op een 'pas op plaats': een combinatie van intensivering en herstructurering van bestaande terreinen en alleen nieuwe ruimte voor 'gewenste ontwikkelingen'. Daarbij worden concrete plekken aangewezen voor specifieke typen bedrijvigheid en grote ruimtevragers. De PAL ziet een kans de strategie voor bedrijventerreinen te koppelen aan grote maatschappelijke opgaven zoals klimaatadaptatie, energievoorziening, mobiliteit, gezondheid en de ontwikkeling van een circulaire economie. Hiertoe dienen verschillende beleidslijnen doeltreffend te worden verbonden. De provincie herkent deze kans en schrijft erover in de inleiding: *„Tot slot zien we dat bedrijventerreinen steeds vaker een bijdrage kunnen leveren aan andere maatschappelijke opgaven en provinciale ambities, bijvoorbeeld met betrekking tot verduurzaming van de economie en de gebouwde omgeving.”*

De PAL vraagt zich echter af op welke wijze de provincie bijdraagt aan het verzilveren van deze kansen en daarin zelf stimulerend is. In de beschreven aanpak lijkt de provincie slechts criteria mee te geven en dan twee jaar te wachten: *„In overleg met de regio's, zullen we het ruimtelijk structuurbeeld verfijnen. De regionale visies voor bedrijventerreinen spelen hierin een rol. We vragen de regio's daarom bovengenoemde criteria te hanteren bij het opstellen van de regionale visies. Deze regionale visies worden over ongeveer twee jaar afgerond. Daarna zullen wij het tijdelijke beleid ('pas op de plaats') aanpassen en definitief maken.”* Kan de provincie hierin niet een inspirerende, stimulerende rol vervullen?

Ten aanzien van het beleid voor grote ruimtevragers kondigt Gedeputeerde Staten aan een verkenning uit te voeren op nieuwe ruimteclaims en nieuwe 'spelers' vanuit maatschappelijke opgaven. De beoogde verkenning leest als een vooral economisch-functionele verkenning: *„Wat is de ruimtevrage? Welke vestigingsfactoren en type gebieden zijn relevant? In welke gebieden zijn deze functies nu gesitueerd – en waar zouden deze gesitueerd kunnen worden? Wat is de infrastructuurvraag van de functies? Zowel mobiliteit als energie.”*

Wie verkent op welke wijze de andere opgaven worden gekoppeld? Wie verricht ontwerpend onderzoek naar de ruimtelijke mogelijkheden? Ligt daar niet een kans voor de provincie om hierin inspirerend en stimulerend te zijn?

Omgevingsvisie A3 Woningbouw, A4 Optimalisatie bouwplannen en A5 Sociaal, betaalbaar wonen

De provincie heeft samen met de regio's en het Rijk de contouren van de Verstedelijkingsstrategie opgesteld en herkent dat de woningbouwopgave niet op zichzelf staat: *„Bouw toekomstbestendig;*

houd rekening met energietransitie, natuurinclusiviteit, klimaatadaptie en een gezonde leefomgeving.”

Haar eigen rol ziet de provincie als toetsend: in hoeverre de ‘Ladder voor duurzame verstedelijking’ is doorlopen bij het opstellen van regionale visies en de uitwerking daarvan in omgevingsplannen door gemeenten. Vanaf 3 hectare stelt de provincie ten aanzien van plannen „...de eis dat deze zijn opgenomen in het Omgevingsprogramma op de (...) ‘3 ha kaart’. Daarmee ligt het eindoordeel over omvangrijke verstedelijking buiten bestaand stads- en dorpsgebied bij de provincie.”

De provincie is daarmee duidelijk in haar rol als toetsers en beoordelaar. Maar hoe is de provincie bij het opstellen van deze plannen inspirerend en stimulerend? Hoe draagt de provincie bij aan een integrale afweging tijdens de totstandkoming van de plannen?

Nog een voorbeeld. De visie stuurt aan op realisatie van nieuwe ontwikkelingen nabij hoogwaardig openbaar vervoer. Die situatie is niet overal aanwezig en daarom: „Als een nieuwe stedelijke ontwikkeling niet mogelijk is binnen de invloedssfeer van hoogwaardig openbaar vervoer, dan is een goede bereikbaarheid per fiets en auto nodig.”

Dat is feitelijk juist, maar zegt nog niets over welke rol de provincie zichzelf toedicht in het bijdragen hieraan. Welke rol ziet de provincie hier?

Omgevingsvisie A6 Ruimtelijke kwaliteit

Een van de aanbevelingen in de evaluatie van het ruimtelijk kwaliteitsbeleid was het ‘toekomstgericht’ maken daarvan: „Het ruimtelijk kwaliteitsbeleid beschrijft nu vooral hoe het landschap er uit ziet en hoe ontwikkelingen met behoud van kwaliteit ingepast kunnen worden, maar geeft nog geen richting aan de toekomst. Dat geldt met name voor de grotere transformaties van gebieden. Ook nieuwe opgaven zoals klimaatadaptatie, de energietransitie, de transitie in de landbouw en het versterken van de biodiversiteit vragen om een meer toekomstgericht beleid voor ruimtelijke kwaliteit.”

De PAL onderschrijft deze aanbeveling. In de visie is beschreven dat de gebiedsprofielen betrokken worden in de beoordeling van plannen. Deze geven vooral inzicht in bestaande kwaliteiten en gebiedsidentiteiten, maar bieden weinig inzicht in ruimtelijke dilemma’s en mogelijke scenario’s voor de toekomstige leefomgeving. In de Ontwerp Herziening Omgevingsbeleid is het belang van een ‘toekomstgericht’ beleid benoemd, maar ontbreekt een concreet plan voor een nadere uitwerking hiervan. In plaats daarvan valt te lezen: „In deze ronde van aanpassingen richten we ons op het gebruikersvriendelijk maken. Een vraag die de PAL hierbij heeft is: op welke wijze verkent de provincie ruimtelijke kwaliteiten? De PAL ziet hier een rol voor door de provincie geïnitieerd ontwerpend onderzoek naar ruimtelijke scenario’s, mogelijke gebiedsidentiteiten en de verbeelding van onze toekomstige leefomgeving.

Vervolg

De PAL is graag bereid dit advies nader toe te lichten aan de Integrale Commissie en stelt voor in gesprek te gaan over de planning van en de samenwerking bij toekomstige herzieningen.

‘Meer dan ooit gaat leiderschap om het erkennen van en omgaan met complexiteit. De samenleving omvat mensen met tegenstrijdige verwachtingen en kennisniveaus. Leiderschap betekent inhoudelijke afwegingen maken en uiteindelijk, met de beste kennis van dat moment, tot keuzes komen en die doorzetten. Energie, economie, ruimtelijke ordening, natuur en landbouw combineren, liefst met begrip voor de internationale context, in plaats van sectoraal en nationaal besturen. Leiderschap betekent draagvlak scheppen voor keuzes die niet iedereen zullen bevallen of op tegenstand stuiten.’

Louise O. Fresco, NRC 4 oktober 2021