

## Advies PCL over concept ontwerp Omgevingsvisie en verordening van de provincie Utrecht

18 februari 2020

### Samenvatting

De PCL is positief over het beschikbaar komen van de concept ontwerp Omgevingsvisie en verordening en onderschrijft het overkoepelende thema Gezonde en veilige leefomgeving van harte. De PCL maakt zich echter zorgen over de integraliteit van het beleid. De provincie benoemt in de Omgevingsvisie zeven prioritaire thema's. Het risico hiervan is dat de uitwerking te sectoraal wordt. Wij vragen de provincie om aan te geven hoe zij de samenhang tussen de thema's en de focus op het overkoepelende thema Gezonde en veilige leefomgeving gaat bewaken.

Daarnaast voorzien wij dat niet alle grote opgaven in gelijke mate gerealiseerd kunnen worden, vanwege de beperkte ruimte. Juist het provinciale middenbestuur heeft als taak om keuzes te maken die lokaal niet gemakkelijk te maken zijn. Wij doen een dringend beroep op de provincie om de ogen niet te sluiten voor het feit dat er ook lastige keuzes gemaakt zullen moeten worden. Wij adviseren de provincie om een dynamisch en transparant toetsingskader voor keuzes te ontwikkelen, te monitoren hoe dit werkt en het aan te passen op basis van praktijkervaringen.

Met de Omgevingswet gaan wij een nieuwe periode tegemoet van intensieve samenwerking van partijen aan de grote opgaven. Wij adviseren om het thema samenwerking meer centraal te stellen in de paragraaf Sturingsfilosofie van de Omgevingsvisie. Wij raden de provincie daarnaast aan om vóór vaststelling van de Omgevingsvisie en verordening samen met gemeenten, bedrijven, maatschappelijke organisaties en inwoners aan de hand van concrete cases te testen hoe de Omgevingsvisie en verordening in de praktijk werken en daarvan te leren.

Op 17 december 2019 hebben Gedeputeerde Staten van de provincie Utrecht de concept ontwerp Omgevingsvisie en verordening vastgesteld. De PCL vindt het een mijlpaal dat de provincie nu één concept samenhangende visie op de kwaliteit van de leefomgeving heeft en werkt aan één bijbehorende verordening, in plaats van de huidige sectorale beleidsplannen en verordeningen. De Omgevingsvisie is een toegankelijk en prettig leesbaar document geworden. Inhoudelijk hebben wij de volgende aandachtspunten bij de Omgevingsvisie en verordening:

### 1. Omgevingsvisie

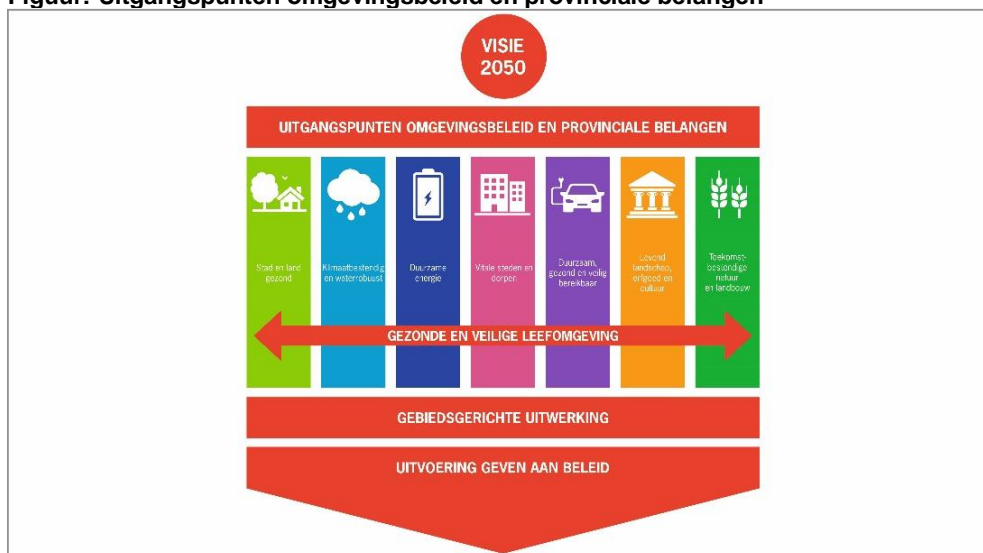
***Gezonde en veilige leefomgeving sterk overkoepelend thema. Zeven prioritaire thema's is veel uit het oogpunt van integraliteit. Focus en samenhang bewaken.***

De keuze voor het overkoepelende thema "Gezonde en veilige leefomgeving" onderschrijven wij van harte. Dit is globaal in lijn met ons advies over het koersdocument voor de Omgevingsvisie, waarin wij ervoor hebben gepleit om het thema Gezonde en inclusieve samenleving tot hoofddoel van de Omgevingsvisie te benoemen. Zie het PCL-advies "Strategie voor een gezonde en inclusieve samenleving" van 8 december 2017. In dit advies adviseerden wij de provincie om drie doelen centraal te stellen:

- Een gezonde, inclusieve samenleving, waarin welvaart niet alleen in geld wordt uitgedrukt, maar ook in leefomgevingskwaliteit en waar oog is voor de verdeling van welvaart en kwaliteit. De PCL adviseerde de provincie om dit doel tot hoofddoel van de Omgevingsvisie te benoemen.
- Een hoge kwaliteit van natuur, landschap, landbouw en watervoorziening, waarbij de kwaliteiten van de bodem als een belangrijke weegfactor fungeren.
- Een circulaire economie met een voortvarende energietransitie, te beginnen met de gebouwde omgeving. Waarbij de Utrechtse positie als sterke economische en innovatieve regio wordt benut om nog meer mogelijkheden tot innovatie aan te grijpen.

De provincie kiest in de Omgevingsvisie voor zeven prioritaire thema's. Hierdoor ontstaat een compleet beeld van de grote opgaven. Het risico van deze sterke splitsing van thema's is wel dat de uitwerking ervan te sectoraal wordt. Wij adviseren de provincie om aan te geven hoe de samenhang en focus op het overkoepelende thema bewaakt gaan worden.

**Figuur: Uitgangspunten omgevingsbeleid en provinciale belangen**



Bron: Concept ontwerp Omgevingsvisie provincie Utrecht, 17 december 2019

### **Aandachtspunten klimaatbestendigheid, inclusieve samenleving, omgevingskwaliteit, Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)**

De PCL benoemt een positief aspect en vraagt aandacht voor vier andere onderdelen:

- De aandacht voor erfgoed en cultuur in het concept ontwerp van de Omgevingsvisie vinden wij belangrijk en zien wij als een sterke aanvulling op onder meer de Nationale Omgevingsvisie (NOVI).
- Wij vragen aandacht voor de eenzijdige koppeling tussen klimaatbestendigheid en waterrobustheid. Deze versterkt de wijdverbreide aanname dat klimaatbestendigheid vooral te maken heeft met watervraagstukken. Klimaatbestendigheid speelt echter op alle beleidsterreinen, van landbouw en natuur tot economie en gezondheid. Graag verwijzen wij naar ons advies over Klimaatadaptatie van 3 februari 2020, waarin wij de breedte van het vraagstuk onder de aandacht brengen. In het bijzonder verdient het aspect hittestress meer aandacht, bijvoorbeeld in het beleidsthema stad en land gezond.
- Graag zouden wij ook meer aandacht zien voor het thema inclusieve samenleving. Voor het vitaal houden van de dorpen is bijvoorbeeld een goed functionerend openbaar vervoer netwerk van groot belang. En groen- en recreatiemogelijkheden in de woonomgeving zijn voor iedereen van belang, maar zeker voor mensen die door persoonlijke omstandigheden of levensfase op hun directe woonomgeving zijn aangewezen.
- Ook is het wenselijk dat de provincie omschrijft wat zij verstaat onder een goede omgevingskwaliteit, zodat dit als uitgangspunt gehanteerd kan worden. De drieslag "gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde" is hiervoor nog steeds goed bruikbaar. Zie ook het PCL/PAL-advies Checklist voor Omgevingskwaliteit van april 2019 en het advies van PARK Paul Roncken over de provinciale omgevingsvisie van januari 2020.
- Verder sluiten wij ons aan bij de zorgen in de Eerste en Tweede Kamer over het tijdig gebruiksklaar zijn van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) en vragen daar nadrukkelijk aandacht voor.



### ***De ruimtelijke en landschappelijke consequenties van de grote opgaven beter in beeld brengen***

De provincie Utrecht staat de komende 30 jaar voor grote, urgente opgaven. De bevolking van de provincie groeit. In 2018 had de provincie Utrecht zo'n 1.295.000 inwoners en volgens de prognose van PBL/CBS zal dit aantal stijgen tot bijna 1.440.000 in 2040. De sterkst groeiende gemeenten zijn naar verwachting Utrecht (+29%) en Bunnik (+23%) (bron: Staat van Utrecht). Tussen 2019 en 2040 moeten er volgens de Primos-prognose nog ongeveer 145.000 woningen gebouwd worden (bron: Concept ontwerp Omgevingsvisie, provincie Utrecht). Daarnaast wil de provincie in 2040 energieneutraal zijn. Bovendien moet er ingespeeld worden op het veranderende klimaat en de steden en dorpen moeten goed bereikbaar zijn en blijven. De landbouw moet zich ontwikkelen in de richting van een circulaire, natuurinclusieve, klimaatneutrale en diervriendelijke landbouw. Wij vinden dat de ruimtelijke en landschappelijke impact van al deze grote opgaven in de Omgevingsvisie nog te weinig zichtbaar is. Bij lezing ontstaat de indruk dat al deze grote opgaven gerealiseerd kunnen worden en onze leefomgeving er toch ongeveer hetzelfde uit blijft zien. Wij denken echter dat onze leefomgeving ingrijpend zal veranderen. Het tegemoet komen aan de grote woningbehoefte zal flinke ruimtelijke en landschappelijke consequenties hebben. De 145.000 woningen die voor 2040 gebouwd moeten worden, zullen bijvoorbeeld niet allemaal grondgebonden gerealiseerd kunnen worden. Het is aannemelijk dat het aandeel van wat hogere woningbouw zal toenemen. Ook het met zonnepanelen en windmolens opwekken van duurzame energie zal een grote impact hebben op onze leefomgeving. Hierbij gaat het immers niet om een enkele windmolen of zonneveld, maar om grote aantallen. In onze brief bij de adviesfilms over Energietransitie van 28 maart 2019 gaan we hier dieper op in.

Het is volgens de PCL zeker mogelijk om samen met partners een positieve invulling te geven aan de grote opgaven, maar daarvoor is het wel belangrijk om zowel de kwalitatieve aspecten als de kwantitatieve aspecten (ruimtebeslag in m<sup>2</sup>) van de verwachte veranderingen in beeld te brengen en gemeenten, organisaties en inwoners daarbij te betrekken.

Vanwege de veelheid aan grote opgaven en de beperkte ruimte zal het noodzakelijk zijn om nieuwe ruimtelijke mogelijkheden te zien en creatief te combineren. Hierbij kan ontwerp onderzoek een belangrijke rol spelen.

Niettemin is naar ons idee de kans groot dat zal blijken dat niet alles past en dat echt andere veranderingen en keuzes nodig zijn. Wij vragen daarvoor serieus aandacht. Vandaar ons volgende punt.

### ***Toetsingskader voor keuzes maken en monitoring***

Alle genoemde opgaven vragen om ruimte en middelen. Het in beeld brengen van het gewenste ruimtebeslag gaat helpen bij het realiseren, maar daarnaast is duidelijk dat niet alles overal en tegelijkertijd gerealiseerd kan worden. Wij vinden het van groot belang dat dit in de Omgevingsvisie wordt onderkend en dat de provincie enige duiding geeft aan wat wanneer het zwaarst moet wegen. De vraag is op welke manier de provincie keuzes gaat maken. Het is belangrijk dat partners van de provincie en de inwoners kunnen zien welke prioriteiten de provincie stelt en welke keuzes zij maakt. Juist het provinciale middenbestuur heeft als taak keuzes te maken die lokaal niet (gemakkelijk) gemaakt kunnen worden. Wij adviseren de provincie om een dynamisch en transparant

toetsingskader te hanteren om zowel integraliteit als realisme in ruimtegebruik en toedeling van middelen te bewaken en keuzes te maken. Het is aan te raden om doorlopend te monitoren hoe dit in de praktijk uitpakt en het toetsingskader aan te passen waar nodig. Hiervoor kan de provincie het afwegingskader van de Nationale Omgevingsvisie als basis nemen, waarin de volgende afwegingsprincipes worden gehanteerd:

1. Combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies.
2. Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal.
3. Afwentelen wordt voorkomen.

Het gebruik van een dergelijk afwegingskader is des te meer belangrijk gezien de uitwerking van de beleidsthema's in afzonderlijke beleids- en uitvoeringsprogramma's. De kunst is om deze programma's zo te ontwikkelen dat ze optimaal bijdragen aan de integrale hoofddoelstelling van de gezonde en veilige leefomgeving én dat ze realistisch en haalbaar zijn, qua ruimtegebruik en kwalitatieve en financiële vereisten.

### ***Afwegingskader uitbreidingslocaties voor wonen***

Wij hebben kennisgenomen van het "Afwegingskader uitbreidingslocaties voor wonen" waartoe Provinciale Staten op 29 januari 2020 heeft besloten. Daaruit blijkt dat de provincie in de Omgevingsverordening regels opneemt voor Omgevingsplannen waarin uitbreidingslocaties voor woningbouw zijn opgenomen. Het gaat daarbij vooral om regels over de locatiekeuze (opgenomen in een door GS vastgesteld programma woningbouw, aansluitend aan het stedelijk gebied, geen uitbreiding voor woningbouw in Natuurnetwerk Nederland, Stille kern Stillegebied en in de Groene Contour), de bereikbaarheid, de samenhang met groenontwikkeling en de beeldkwaliteit van de inpassing in de omgeving. Verder moet bij de locatiekeuze rekening worden gehouden met een aantal aspecten, waaronder klimaatadaptatie en een duurzaam en robuust bodem en watersysteem. Deze regels gelden deels ook voor binnenstedelijke woningbouwlocaties. De ambities van de provincie bij de *inrichting* van een binnenstedelijke of uitbreidingslocatie (onder andere betaalbaar, energieneutraal en klimaatadaptief) worden beschreven in de Omgevingsvisie en worden ingebracht in de regionale programmering van de woningbouw, die uitmondt in een provinciaal Programma Wonen. In de regionale programmering krijgt het bouwen voor kleine kernen een aparte positie. Pas na enige bestudering konden wij doorgronden hoe dit provinciale sturingssysteem in elkaar zit. Wij adviseren de provincie daarom om de relatie tussen de Omgevingsvisie, de regionale woningbouw programmering, het provinciaal Programma Wonen en de regels in de Omgevingsverordening in een verhelderende figuur uit te beelden. Volledige helderheid over de manier van sturen is immers een basisvoorwaarde voor een goede samenwerking met gemeenten en andere partijen.

Inhoudelijk valt ons op dat de thema's klimaatadaptatie en omgevingskwaliteit bij de regels over de locatiekeuze vrij smal worden geïnterpreteerd. Bij klimaatadaptatie wordt alleen de relatie met waterbeheer en waterveiligheid gelegd, terwijl bijvoorbeeld ook zon/hittestress en wind hierbij een rol spelen. Het thema omgevingskwaliteit wordt vormgegeven met een beeldkwaliteitsparagraaf. Wij zouden liever een toets op omgevingskwaliteit (gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde) adviseren.



## 2. Omgevingsverordening

### ***Overkoepelend thema Gezonde en veilige leefomgeving laten terugkomen in de Omgevingsverordening***

Het zou goed zijn om in de Omgevingsverordening de link te leggen met het overkoepelende thema Gezonde en Veilige leefomgeving uit de Omgevingsvisie. Zo wordt duidelijk hoe de bepalingen uit de Omgevingsverordening bijdragen aan het overkoepelende thema.

### ***Klimaatbestendigheid toevoegen aan de Omgevingsverordening***

Terwijl het thema klimaatbestendigheid in de Omgevingsvisie van de provincie Utrecht één van de prioritaire thema's is, vinden wij er in de Omgevingsverordening geen uitwerking van. In de concept omgevingsverordening van de provincie Noord-Holland bijvoorbeeld is klimaatadaptatie een aparte paragraaf met regels. Deze paragraaf gaat over het rekening houden met risico's van klimaatverandering bij nieuwe ontwikkelingen en het inventariseren van mogelijke adaptatiemaatregelen. Zo staat er onder meer: "De toelichting van een bestemmingsplan (omgevingsplan) dat een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling mogelijk maakt bevat een beschrijving van de wijze waarop in het plan rekening is gehouden met de risico's van klimaatverandering. In de beschrijving als bedoeld in het eerste lid wordt in ieder geval betrokken het risico op: a. wateroverlast; b. overstroming; c. hitte; d. droogte, en e. bodemdaling." (Bron: Provincie Noord-Holland, ambtelijk concept omgevingsverordening, 18 april 2019).

### ***Handhaving***

In relatie tot de Omgevingsverordening willen wij hierbij het belang van een goede handhaving van de regels naar voren brengen. Zeker waar het gaat om veiligheid en gezondheid moeten regels gepaard gaan met een adequaat toezicht.

### ***Leesbaarheid en toegankelijkheid verbeteren***

Terwijl wij de Omgevingsvisie goed leesbaar en toegankelijk vinden, geldt dat minder voor de Omgevingsverordening. Wij missen een toelichting op en handleiding voor het gebruik van de Omgevingsverordening. Dit is bij een zo gedetailleerd en technisch document naar ons idee noodzakelijk. Initiatiefnemers in de provincie moeten met de omgevingsverordening kunnen werken. Daarbij is het belangrijk dat zij vanuit het oogpunt van kwaliteit van de leefomgeving uitgenodigd worden om integraal te denken en kansen zoeken om opgaven te verbinden, ook in de zin van meervoudig ruimtegebruik.

### **3. Samenwerken met de Omgevingsvisie en verordening in de hand**

#### ***Samenwerking meer centraal in sturingsfilosofie***

Met de Omgevingswet gaan we een periode tegemoet van intensieve samenwerking van partijen aan samenhangende opgaven. Vanwege het grote belang van een goede samenwerking adviseren wij om dit thema meer centraal te stellen in de paragraaf Sturingsfilosofie van de Omgevingsvisie. Wij geven in overweging om deze paragraaf te verbreden tot een paragraaf die ingaat op het nieuwe en bijzondere van het werken met de Omgevingsvisie en verordening.

Bij de discussie over de Omgevingswet in de Eerste Kamer (begin februari 2020) heeft de minister toegezegd om het opstellen van participatiebeleid verplicht te stellen voor gemeenten, provincies en waterschappen. Zo kan worden gewaarborgd dat inwoners goed worden betrokken bij de Omgevingsplannen, zoals beoogd door de wet. De PCL gaat ervan uit dat de provincie ook dit participatiebeleid een plaats geeft in de paragraaf over de sturingsfilosofie.

#### ***Samenwerken met Omgevingsvisie en verordening uitproberen vóór vaststelling***

De Omgevingsvisie is weliswaar zelfbindend voor de provincie, maar ook een hulpmiddel voor andere actoren. De Omgevingsverordening bevat instructieregels voor de uitoefening van taken en bevoegdheden van gemeenten en waterschappen en regels voor burgers en bedrijven. Dit schept een verplichting voor de provincie om deze partners optimaal te faciliteren in het werken met deze documenten.

Daarom adviseren wij de provincie om vóór vaststelling van de Omgevingsvisie en verordening als provinciebestuur zelf en daarnaast met gemeenten, bedrijven, maatschappelijke organisaties en inwoners aan de hand van concrete cases te testen hoe de Omgevingsvisie en verordening in de praktijk werken. Zo kan de provincie verkennen hoe zij haar rol neemt tussen andere betrokken partijen en invulling geeft aan mogelijk maken, uitnodigen en sturen. Ook geeft zij zo andere partijen de kans om hun rollen in de samenwerking te verkennen.

Wij realiseren ons dat een grote operatie als deze op veel fronten om vernieuwing vraagt (op andere manieren kiezen en ontwikkelen). Daarom is gaandeweg uitvinden wat goed werkt en wat minder goed werkt en daarvan leren een prima aanpak. Dit vraagt zowel nieuw zelfbewustzijn als transparant samenwerken.

#### **Tot slot**

In dit advies hebben wij aangegeven dat wij ons zorgen maken over de integraliteit van het provinciale omgevingsbeleid. Wij hebben aandacht gevraagd voor de noodzaak om als provinciaal middenbestuur keuzes te maken over hoe om te gaan met de beperkte ruimte. Bovendien hebben wij gevraagd om het thema samenwerking meer centraal te stellen in de sturingsfilosofie van de Omgevingsvisie. Wij vragen u om deze aandachtspunten te betrekken bij het leerproces dat u samen met uw partners ingaat. Experimenteer met het maken van afwegingen via gebiedsgerichte cases, simulaties en games en leer van de uitkomsten.

Wij zullen later dit jaar een vervolgadvisie uitbrengen dat verder ingaat op de rol van de provincie en partners bij het werken aan lange termijndoelen en transities. Welke tussenstappen zijn nodig om deze processen behapbaar te maken en de doelen te kunnen halen? Hoe kunnen keuzes en afwegingen gemaakt worden en kan de omgevingskwaliteit worden bewaakt? Wij zien vragen en suggesties van uw kant over deze onderwerpen graag tegemoet.

**Provinciale Commissie Leefomgeving (PCL)**

**Leden:**

Rudi van Etteger  
Bas van de Griendt  
Marleen van den Ham  
Piet Renooy  
Myriam van Rooij  
Hugo van der Steenhoven  
Alie Tigchelhoff  
Fred Vos  
Dorien de Wit (voorzitter)

**Jonge onderzoekers:**

Hugo Hegeman  
Rosa Koopmans

**Secretaris:**

Josefine van der Heijde