



Advies over de concept Economische visie provincie Utrecht: focus op een vitale en duurzame economie 2020-2027

Provinciaal Adviseur Ruimtelijke Kwaliteit (PARK)
 Provinciale Commissie Leefomgeving (PCL)

14 mei 2020

Geachte leden van Gedeputeerde Staten en leden van Provinciale Staten,

Inleiding

Het verschijnen van de economische visie van de provincie Utrecht is een mijlpaal, omdat deze de basis legt en voorwaarden schept voor ingrijpende sociaaleconomische en ruimtelijke veranderingen, waar de provincie als regionale overheid een belangrijke rol in speelt. De provincie zal vanaf het komend decennium sterk in aanzien veranderen onder invloed van de energietransitie, nieuwe inzichten in waterbeheer, landbouw en de regionale programmering van wonen, werken en mobiliteit. De ontwerp Omgevingsvisie en -verordening beschrijven dit goed: “In onze Omgevingsvisie bezien wij groen, water, energie, bebouwing, infrastructuur, cultuurhistorie en landelijk gebied in onderlinge samenhang”. Uit deze visie op de samenhang van beleidsterreinen spreekt duidelijk **de taak van de provinciale overheid: Het toezien op het behoud en de ontwikkeling van de kwaliteit van de leefomgeving.**

In dit advies pleiten wij ervoor om deze taak nadrukkelijker tot uiting te laten komen in de Economische visie. Wij adviseren u om:

- ***Binnen de economische visie alle beleidsterreinen van de provincie te verbinden.***
- ***Omgevingswaarden te ontwikkelen als aanvullende indicatoren voor de provinciale economie.***
- ***Te anticiperen op dramatische tegenvallers en lessen te trekken uit crises.***
- ***Als provincie zelf de regie te nemen bij de uitvoering van de Economische visie en de uitvoering niet volledig aan de markt over te laten.***

Veranderingen in economische structuur zijn noodzakelijk: meer respect voor ecologische grenzen en basisbehoeften van mensen

Al enige jaren is de consensus gegroeid dat de balans tussen economische groei en de natuurlijke wereld van dieren, planten en klimaat zoek is. Het is noodzakelijk dat wij op een andere manier kijken naar economische ontwikkeling en dus naar de economische structuur, ook van onze provincie.

Het beeld van de “Donuteconomie” (Kate Raworth, 2017), levert ons een rijk en inspirerend beeld op: een economie die leidt tot bloei in plaats van alleen groei, met respect voor de basisbehoeften van mensen en de mogelijkheden van de planeet: *people, planet, profit*.

Waar moet de economische visie aan voldoen?

Bij een visie voor de komende jaren gaat het niet primair om het behouden van de huidige economische structuur en de toppositie van de provincie Utrecht in internationale *rankings*. De ambitie zou moeten zijn het krachtig bevorderen van de transitie naar een meer toekomstbestendige economie die bijdraagt aan een gezonde leefomgeving. Dit betekent ook het ontmoedigen en veranderen van economische activiteiten die niet voldoende bijdragen aan een gezonde leefomgeving. Een voorbeeld hiervan is de landbouwsector die nadrukkelijk een transitie zal moeten doormaken naar een circulaire landbouw.

De behandeling van de visie door Provinciale Staten is een belangrijk moment om bekende patronen van bestuurders en experts te bevragen en bij te stellen. ‘*Business as usual*’ is niet mogelijk: een economische visie vraagt om politieke afwegingen en duidelijke keuzes. In de komende jaren zal binnen de economie de afweging tussen het nastreven van optimaal financieel rendement en het bijdragen aan maatschappelijke opgaven doorlopend aan de orde zijn.

“Economisten in het ‘Tijdperk van de Mens’ [moeten] politieke afwegingen maken bij gebrek aan een optimale marktoplossing. Daarmee ontstaat ook een nieuwe verantwoordelijkheid voor economen om te reflecteren op en in debat te gaan met belanghebbenden over de normatieve gronden waarop ze de keuze voor een zekere balans tussen economie en ecosysteem en tussen economische groei nu en het welzijn van huidige en toekomstige generaties maken. Een terugkeer, kortom, naar politieke economie.”

Jasper Blom, ‘Econoom in het antropoceen’ Agora 2018-1.

De kern van ons advies is het scheppen van voorwaarden voor een vitale en duurzame economie op basis van nieuwe indicatoren. De huidige indicatoren meten financiële groei (figuur 2 uit de visie), leiderschap in innovatie (figuur 3), arbeidsmarkt/werkeloosheid (figuur 4) en regionaal vestigingsklimaat (SWOT analyse p. 55). **Nieuwe indicatoren zijn nodig om de huidige economie om te vormen van een spullen-economie naar een minder conjunctuurgevoelige economie; en dat binnen strikte termijnen van afgesproken klimaatdoelen (eerst 2030 daarna opschalen naar 2040).** Nieuwe indicatoren volgen uit een circulaire ketenstrategie voor basisvoorzieningen zoals water, voedsel, bouw- en verpakkingsmaterialen, erfgoed en natuur en dit zal in de visie tot uitdrukking moeten komen door een stappenplan voor een omvorming van een puur financiële economie naar een brede sociaal-ruimtelijke economie.

Analyse van de concept visie

Op hoofddoelen beschrijft de visie wel degelijk een aantal uitgangspunten voor een verbreding van economie richting leefomgeving, duurzaamheid en welzijn (p. 12 laatste alinea, inleiding H3 en H4); maar in de doorvertaling richting uitvoering raakt dit op veel plekken uit beeld en verwordt deze tot een algemeen stimuleringsbeleid.

De vernieuwing in de concept economische visie, ten opzichte van de eerdere visie, is de toevoeging van een brede welvaartsindicator en het thema circulariteit. Deze verbreding van het palet van economie is zeker nodig, maar gezien de onverwacht snelle ontwikkeling van temperatuurstijging, droogteverschijnselen en nu zelfs een eerste pandemie uitbraak, is een verdere verbreding acuut noodzakelijk. Zeker omdat er ingrijpende landelijke perspectieven worden opgesteld voor energie- en klimaatdoelen in 2030 waarbij de samenhang met meerdere ruimtelijke ontwikkelingen en de fysieke leefomgeving (*'planet'*) nieuwe indicatoren gaat opleveren; zoals broeikasgassen, grondstof herkomst, stikstofkringloop, materialenpaspoorten en biodiversiteit. **Het principe van circulariteit zou volgens ons niet zozeer een element van de economische visie, maar het basisuitgangspunt moeten zijn.**

Ook heeft de provincie zich naar ons idee terecht voorgenomen met een 'sociale bril' naar effecten van alle beleid te kijken. De uitwerking daarvan staat nog in de kinderschoenen, maar juist nu moeten economische ambities ook als sociaaleconomische ambities worden geformuleerd. Waarbij oog is voor de effecten van het beleid voor verschillende groepen in de provincie (o.a. opleiding, culturele achtergrond). Zie in dit verband ook het advies van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI): "Naar een duurzame economie" (december 2019). De RLI vindt het noodzakelijk dat de overheid een samenhangende visie ontwikkelt op een duurzame samenleving en de route die moet worden afgelegd om daar te komen. Hierin dient de verbinding te worden gelegd tussen economische, sociaal-maatschappelijke en ecologische doelstellingen. De Raad signaleert verder in dit advies dat in de praktijk vernieuwing van de economie te lang wordt gezocht binnen het bestaande systeem waardoor transities worden vertraagd of belemmerd.

Eerste advies: Verbind binnen de economische visie alle beleidsterreinen van de provincie.

In de inleiding op de visie (p. 6-10) worden drie belangrijke thema's genoemd die de context bepalen van een economische toekomst in de provincie Utrecht. Het eerste thema is "Toekomstbestendige leefomgeving". **Dit betekent dat een visie op de economie ook een visie moet zijn op de sociaal-ruimtelijke vitaliteit en duurzaamheid van water, landbouw, natuur, erfgoed en energie.**

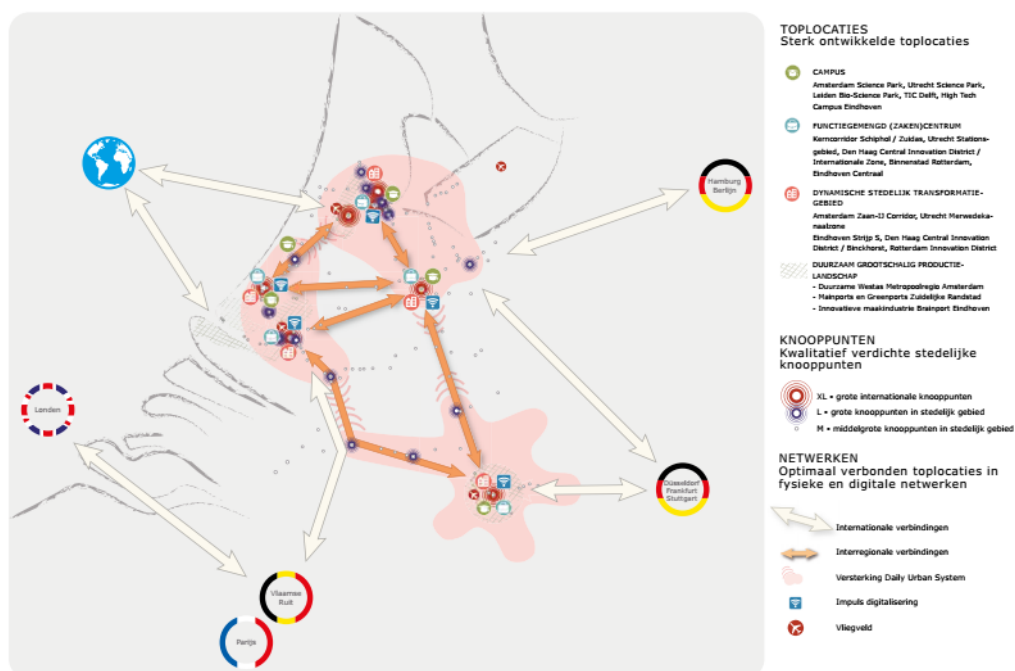
De provincie Utrecht heeft een vestigingsklimaat dat sterk leunt op de Utrechtse Heuvelrug, de Stichtse Lustwarande, het Utrechtse deel van het Groene Hart en de rivieren Lek, Vecht, Kromme Rijn en Hollandsche IJssel. Dit zijn *'Unique Sellingpoints'* die samenhangen door beleid op zowel water, landbouw, natuur als erfgoed. Dat gaat verder dan het erkennen van 'fraaie landschappen' (p. 7) of het versterken van een bezoekerseconomie. Maak sterker wat al sterk is binnen één samenhangende economische visie. Zie het traject 'landschap als vestigingsvoorwaarde' van de Vereniging Deltametropool, waaraan de provincie Utrecht

ook deelneemt via het Ringpark-concept, gericht op een coalitie van ondernemers en maatschappelijke partijen: <https://deltametropool.nl/projecten/community-of-practice-landschap-als-vestigingsvoorwaarde/>.

- **Waarom zijn energie, water, landbouw, natuur, cultuur en erfgoed geen onderdeel van de economische visie (en van de portefeuille economie)?** De klassieke verdeling van beleidsvelden als woningbouw, mobiliteit, landbouw en bedrijven krijgt samenhang omdat deze allemaal afgemeten worden aan nieuwe indicatoren zoals stikstof, broeikasgassen en biodiversiteit. Meer dan ooit zijn voor het bereiken van economische waarden publieke waarden essentieel: gezonde bodem, lucht, water, natuur, voedsel, solidariteit als basisbehoeften voor een florerende economie. Daarin zitten ook verdienmogelijkheden (innovatiekracht en ondernemerschap voor maatschappelijke opgaven, met zowel publieke als private winst).
- **Waarom benut de visie niet de schaal van samenhang in een veel grotere leefomgeving binnen Europa (REOS, Groene Hart, Food Valley)?** Zie *Figuur 1*. Juist energie, water, landbouw, natuur en erfgoed vragen om goede afstemming met landelijke wet- en regelgeving. Er is veel kracht te halen uit een gezamenlijk optrekken tussen regio's om het Rijk (en Europa) meer integraal aan te spreken op haar verantwoordelijkheden binnen de nieuwe Omgevingswet. **De visie moet een strategie bevatten voor het opschalen naar Rijk en Europa in de herverdeling van overheidstaken en -investeringen.**

Geef opdracht om, in navolging van de samenhang in de Omgevingsvisie en -verordening, in de economische visie een samenhang aan te brengen tussen alle beleidsvelden, met daarin een strategie om met aaneengesloten regio's het Rijk en Europa beter te kunnen adresseren.

De Ruimtelijk-Economische Ontwikkelstrategie.



Figuur 1 <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-gebiedsontwikkeling/versterken-economische-ontwikkeling-randstad-eindhoven>

Tweede advies: Ontwikkel binnen twee jaar vanaf nu omgevingswaarden als aanvullende indicatoren voor de provinciale economie

Het is een wijdverbreid misverstand dat economie alleen over geld, productie en arbeidsplaatsen gaat. Economie is een woord dat is samengesteld uit het Griekse *oikos* (οἶκος), huis; en *nomos* (νόμος), regel. Waaruit volgt dat economie staat voor huishoudkunde en niet voor een financieel groeiplan. **Een economische visie van de provincie beschrijft de samenhang tussen schaarse goederen en diensten en de leefomgeving door invloed uit te oefenen op haar inwoners en gebruikers.** Welke goederen en diensten zijn op dit moment het meest schaars? In een provinciaal verband zijn dat de onrendabele onderdelen van het fiets- en wandel netwerk, natuurbeheer, omvorming van de landbouw, (kleine) landschapselementen en aanpassing van het waterbeheer. Dit 'omgevingskapitaal' is een basisvoorwaarde voor vitaliteit, welzijn en geluk.

In een nieuwe economische visie en een daarop gestoeld beleid is behoefte aan nieuwe indicatoren voor de toegevoegde waarde van het 'omgevingskapitaal'. Er wordt al lang nagedacht over het te gelde maken van natuurwaarden, maar deze waarden zijn niet uit te drukken in euro's omdat zij een eigen waarde vertegenwoordigen. Het begrip 'omgevingswaarde', zoals in de nieuwe Omgevingswet wordt gehanteerd, biedt hiervoor uitkomst. Nu al blijken waarden als stikstof, broeikasgassen en biodiversiteit richtinggevend voor alle ruimtelijk en economisch beleid. Door het concretiseren van omgevingswaarden kan de specifieke en kwalitatieve waarde worden gestimuleerd van reststromen, het besparen op grondstoffen en energie; en het gebruik van biobased materialen in de bouw (renovatie/isolatie van woningen).

Geef opdracht tot het verkennen van omgevingswaarden als aanvullende indicatoren voor de provinciale economie en leg hierbij een relatie met de rapportage 'circulaire doelenboom' van het *Utrecht Sustainability Insititute* (april 2020). In de circulaire doelenboom is een rijk palet van dergelijke indicatoren opgenomen en gerelateerd aan de verschillende beleidsdoelen van de provincie. Ook wordt in dit rapport melding gemaakt van de noodzaak om (big) data te verzamelen en te analyseren. Die doelstelling past heel goed bij de geformuleerde doelstelling binnen de economische visie op p. 7: "Om beleidskeuzen te ondersteunen en resultaten te monitoren, zetten we sterker dan voorheen in op het inzetten van data."

Derde advies: Anticipeer op dramatische tegenvallers en trek lessen uit crises

De concept visie anticipeert op een (bescheiden) groei; en in 2.1 (p. 11) wordt terecht gewezen op de trend van een structureel lagere economische groei. Er is een politieke afweging nodig over de balans tussen groen en groei in de provincie Utrecht.

De huidige Coronacrisis zal een grote impact hebben op de economie van de provincie Utrecht. In de publicatie "Effecten van de Coronacrisis op regionale economieën", constateert de Rabobank dat gebieden die in het verleden het voordeel hadden van een gunstig vestigingsklimaat door goede horeca, congresfaciliteiten en culturele voorzieningen

hier mogelijk in de komende periode minder baat bij zullen hebben door ‘*social distancing*’ (Rogier Aalders en Otto Raspe, 9 april 2020). De provincie Utrecht wordt in deze publicatie niet genoemd, maar wij verwachten dat de Coronacrisis de steden Utrecht en Amersfoort als bruisende ontmoetingsplekken, hard zal raken. Wij adviseren de provincie daarom om een strategie op te stellen over het omgaan met de effecten van de Coronacrisis.

Dirk Sijmons geeft in het Ringpark Magazine (2019) een slotadvies: ‘Utrecht doet er met het oog op z’n toekomstige welvaart goed aan om niet hyperventilerend achter de groei-doelstelling aan te lopen’. **Te verwachten is dat juist bij een sterk fluctuerende financiële situatie de maatschappelijke behoefte aan een goede kwaliteit van vitale basisvoorzieningen toeneemt.** Onder het motto ‘Groen Groeit Mee’ is het laatste jaar gesproken over het verwerken van de ringparkgedachte in de Omgevingsvisie. Dit motto is des te urgenter als groei uitblijft, maar dan vertaald als: Groen groeit mee met de maatschappelijke behoefte.

Wat houdt groei van groen in? Groen kan groeien door uitbreiding van het areaal aan vitale natuurlijke, agrarische en erfgoed landschappen; door een groei van het routenetwerk voor gezonde mobiliteit. Groen kan ook groeien door beter en aangepast beheer als reactie op droogte, sterfte van vogels en plantgemeenschappen en achteruitgang van bodemkwaliteit. **Net zoals er na Corona een herwaardering zal komen voor de vitale beroepen in de zorg en het onderwijs, zal er een herwaardering komen voor de fysieke basisvoorzieningen die zovelen voor lief nemen. Geef daarom opdracht om een visie te ontwikkelen voor financiële groei én bij het uitblijven van deze groei.**

Het gebiedsgericht werken, waar de provincie veel ervaring mee heeft, is bij uitstek geschikt om op een samenhangende manier te werken aan de kwaliteit van de leefomgeving.

Vierde advies: Neem als provincie zelf de regie bij de uitvoering van de visie en laat de uitvoering niet volledig over aan de markt.

De provincie gaat in de economische visie terecht uitgebreid in op de noodzakelijke samenwerking met kennisinstellingen, bedrijfsleven en andere overheden. Bij de uitvoering van de economische visie kent zij echter een grote rol toe aan allianties als ROM, EBU en OMU, terwijl de genoemde allianties op geen enkele wijze een agenda beheren die de samenhang van leefomgeving borgt voor energie, water, landbouw, natuur en erfgoed. En evenmin recht doet aan de door de provincie op te zetten sociale bril.

Geef daarom opdracht tot een heroverweging van de strategie tot uitvoer van een nieuw type economie. Werk samen met partners, maar geef de regie niet uit handen. Werk vooral samen met partijen die vanuit een nieuw en breed sociaal-ruimtelijk perspectief kunnen kijken en ontwikkelen.

Provinciaal Adviseur Ruimtelijke Kwaliteit (PARK)
Paul Roncken

Provinciale Commissie Leefomgeving (PCL)
Voorzitter Dorien de Wit