

## 2010RGW62

### PROVINCIALE COMMISSIE LEEFOMGEVING (PCL)

Aan: Gedeputeerde Staten van Utrecht en  
Provinciale Staten van Utrecht  
Pythagoraslaan 101  
3508 TH Utrecht

Datum: 23 maart 2010

Ons kenmerk: PCL 2010/01

Onderwerp: Advies PCL over provinciale ruimtelijke structuurvisie

### PROVINCIE UTRECHT IN TRANS!

Advies over de thema's voor de provinciale ruimtelijke structuurvisie

#### SAMENVATTING

De kwaliteit van de provincie Utrecht is gelegen in de unieke combinatie van hoogwaardige stedelijke gebieden en waardevolle landelijke gebieden en natuurgebieden. Deze kwaliteiten, gecombineerd met de centrale ligging van de provincie, leiden tot bevolkingsgroei en economische groei. De leefomgeving kan hierdoor echter worden bedreigd. In deze omstandigheden volstaat volgens de PCL het simpelweg behouden van de bestaande situatie niet.

Om de kwaliteit van de leefomgeving in de provincie Utrecht te waarborgen en verder te verbeteren zijn volgens de PCL drie belangrijke transformatieprocessen nodig. Deze transformatieprocessen moeten centraal staan in de nieuwe provinciale ruimtelijke structuurvisie:

Ten eerste zal er een Transformatie van gebieden moeten plaatsvinden. Er is een samenhangende aanpak nodig voor de ontwikkeling van compacte steden met een goede leefomgevingskwaliteit en klimaatbestendigheid, functionele en aantrekkelijke stadsrandzones en een landelijk gebied waar naast de landbouw ook andere functies een plek krijgen.

In de tweede plaats is een Transitie van hulpbronnen noodzakelijk om de uitstoot van CO<sub>2</sub> te verminderen. Er moeten nieuwe energiebronnen ontwikkeld worden. Daarnaast is het nodig om nog zorgvuldiger om te gaan met hulpbronnen als zoet water, bodem, gebouwde omgeving, natuur en gezondheid van mensen. De transitie van hulpbronnen kent veel ruimtelijke aspecten.

Ten derde is een ontwikkeling van meer Duurzame transportsystemen nodig om de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren. Hiervoor is een integrale aanpak nodig die technologische, organisatorische, ruimtelijke en gedragselementen combineert.

De provincie voert reeds een ambitieus en aansprekend energie- en klimaatbeleid. De PCL daagt de provincie uit om ook voor de transformatie van gebieden en duurzaam transport zo'n sterk beleid met heldere doelen te ontwikkelen.

## TOELICHTING

### 1. Inleiding

De PCL heeft van de provincie (gedeputeerde drs. R.W. Krol) een adviesaanvraag ontvangen over de herziening van de provinciale ruimtelijke structuurvisie. De eerste vraag die de provincie hierin aan de PCL stelt is: “Wat zijn de belangrijkste thema’s/dilemma’s die centraal moeten staan in de herziene provinciale ruimtelijke structuurvisie?” In onderstaand advies gaan wij in op deze eerste vraag.

In de loop van 2010 zal de PCL enkele adviezen uitbrengen over de tweede vraag uit de adviesaanvraag: “Wat is de mening van de PCL over deze dilemma’s/onderwerpen en welke rol moet de provincie daarbij vervullen?”

### 2. Positionering en aanpak Structuurvisie

De PCL is van mening dat de Structuurvisie geen op zichzelf staand document moet worden, maar moet bijdragen aan de doelen zoals geformuleerd in de strategische visie Utrecht 2040. De overgang van het Streekplan naar de Structuurvisie is een belangrijke stap. Er is een verandering nodig zowel qua inhoud als aanpak.

#### Inhoud:

- Duurzaamheid zal het leidende thema in de Structuurvisie moeten zijn. Wonen, werken, transport, natuur en recreatie moeten op evenwichtige wijze ontwikkeld worden, zonder afwenteling naar andere gebieden of naar de toekomst.
- De provincie zal gezien moeten worden in haar ruimtelijke context. Juist omdat de provincie zo centraal gelegen is, zijn er intensieve economische, maatschappelijke en transportverbindingen met omliggende gebieden of kunnen zulke verbindingen ontwikkeld worden. Ook is er sprake van zowel samenwerking als concurrentie tussen de stad Utrecht en andere grote steden. Bij alle belangrijke beleidskeuzes die in de provincie gemaakt worden, moeten ontwikkelingen in de omgeving van de provincie Utrecht meegewogen worden. De Randstad heeft hierbij al voldoende aandacht, maar een 360 graden oriëntatie is nodig. In hoeverre kan de ruimtedruk in Utrecht verplaatst worden naar omliggende regio’s (Flevoland én Gelderland)? Wat betekent de ontwikkeling van Food Valley en Brainport Brabant? Wat zou een spoorlijn Utrecht-Breda (en daarmee Antwerpen) kunnen betekenen voor de internationale positionering?

#### Aanpak:

- De PCL adviseert de provincie om een integrale visie op de belangrijke vraagstukken in de provincie te ontwikkelen in plaats van een sectorale behandeling van onderwerpen. De commissie adviseert daarom om niet de traditionele thema’s (milieu, economie, recreatie etc.) als invalshoek te hanteren, maar de grote vraagstukken te omschrijven waarmee de provincie te maken heeft.
- De aanpak zal zich meer moeten richten op dynamiek en verandering dan op het handhaven van de huidige situatie. De provincie moet anticiperen en sturen op de grote transformatieprocessen en daarbij waar nodig de huidige ruimtelijke inrichting

ter discussie durven stellen. Belangrijke leidraad daarbij is de verbetering van de leefomgevingskwaliteit, inclusief het behoud en de verdere ontwikkeling van de kernkwaliteiten van de Utrechtse landschappen.

### **3. Belangrijke vraagstukken**

De kwaliteit van de provincie Utrecht is gelegen in de unieke combinatie van hoogwaardige stedelijke gebieden en waardevolle landelijke gebieden en natuurgebieden. Deze kwaliteiten, gecombineerd met de centrale ligging van de provincie, leiden tot bevolkingsgroei en economische groei. De leefomgevingskwaliteit kan hierdoor echter worden bedreigd. In deze omstandigheden volstaat volgens de PCL het simpelweg behouden van de bestaande situatie niet.

Om de kwaliteit van de leefomgeving in de provincie Utrecht te waarborgen en verder te verbeteren zijn drie belangrijke transformatieprocessen nodig. Het gaat om de Transformatie van gebieden, de Transitie van hulpbronnen en Duurzaam Transport. De PCL vindt dat deze drie transformatieprocessen centraal moeten staan in de nieuwe provinciale ruimtelijke structuurvisie. Bij het werken aan deze transitieprocessen moet steeds de verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving en het landschap in ogenschouw worden genomen.

#### **Transformatie van gebieden**

- De kernkwaliteiten van zowel de stedelijke als de landelijke en natuurgebieden moeten behouden en verbeterd worden en hiervoor is in veel gevallen een actieve ontwikkeling nodig. Stilstand kan gemakkelijk leiden tot achteruitgang!
- In de NV Utrecht afspraken is gekozen voor binnenstedelijk bouwen: de compacte stad gedachte. Een belangrijke uitdaging is om in deze compacte stedelijke gebieden een kwalitatief goed, duurzaam en aantrekkelijk woon- en leefmilieu te creëren met voldoende groen en open ruimtes, zodat het ook leefbaar en klimaatbestendig is.
- De nieuwbouwpoging van woningen is gering in verhouding tot de bestaande woningvoorraad. Het kwalitatief verbeteren en duurzaam maken van deze bestaande voorraad vormt een grotere opgave dan de nieuwbouw.
  
- In de provincie Utrecht als geheel is nog sprake van bevolkingsgroei. In de komende decennia zal echter ook de provincie Utrecht in sommige gemeenten te maken krijgen met bevolkingsdaling (bron: Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2007-2025, PBL/CBS). Ook zal in sommige gebieden binnen de provincie sprake zijn van het wegtrekken van bedrijvigheid. Het is belangrijk dat de provincie in de Structuurvisie rekening houdt met lokale ontwikkelingen van groei of krimp.
  
- Doordat bedrijvigheid steeds minder belastend wordt voor het milieu en de leefomgeving, wordt functiemenging in veel meer bedrijfstakken mogelijk en is strikte scheiding van wonen en werken steeds minder noodzakelijk.
- Zorgvuldig ruimtegebruik bij bedrijfsterreinen heeft al enkele jaren de aandacht van rijk en provincie en heeft brede maatschappelijke en politieke steun. Toch komt het moeilijk tot een echte koerswijziging. Het beleid moet leiden tot een zorgvuldige herstructurering van bestaande bedrijfsterreinen en daarbij ruimtewinst opleveren. Daarnaast is het cruciaal dat er een goede bovenlokale afstemming plaatsvindt en flexibel ingespeeld wordt op verschillende behoeftes in verschillende typen gebieden (steden, woonwijken, buitengebied etc.) en in verschillende perioden (bijv. eerst groei en dan krimp).

- Juist bij een compacte stad is het belangrijk dat de stadsrandzones goed bereikbaar zijn en aantrekkelijk zijn ingericht. Deze vaak verrommelde gebieden moeten gesaneerd en herontwikkeld worden tot aantrekkelijke en volwaardige overgangsgebieden tussen stad en land, waar natuur en recreatie hand in hand gaan. De provincie heeft juist in deze gebieden een belangrijke taak!
- Door de internationale concurrentie en de milieu-eisen neemt de druk op de landbouw toe. De landbouwbedrijven zullen hierdoor in de toekomst naar verwachting een andere vorm en schaal hebben. Het is belangrijk om ruimte te creëren om anders om te gaan met het landelijk gebied. Met een open blik moet bekeken worden welke combinatie van economische en maatschappelijke functies (onder meer natuur, landbouw, recreatie, waterberging, wonen) wenselijk en mogelijk is in de komende decennia.
- Daarnaast is het belangrijk om ook de adaptatie aan klimaatveranderingen in de Structuurvisie een plek te geven. Binnen het adaptatiebeleid moeten de thema's landbouw en natuur, stedelijke omgeving, water en gezondheid in elk geval aandacht krijgen. Hoe wordt de provincie klimaatproof? Welke opgaven liggen er en hoe verhouden die zich tot lopende of geplande gebiedsontwikkelingen? Welke nieuwe gebiedsontwikkelingen zijn nodig? Wat betekent klimaatbestendig bouwen voor de provincie Utrecht? Hoe gaat de provincie hieraan sturing geven?
- Juist de combinatie van stedelijke verdichting en klimaatverandering (extreme neerslag, droogte en hittestress) vergt nieuwe inrichtingsconcepten.
- De provincie moet in algemene zin rekening houden met grote veranderingen in het waterbeheer onder invloed van klimaatveranderingen. Waar mogelijk hebben preventieve maatregelen de voorkeur boven curatieve maatregelen en heeft een ruimtelijke aanpak de voorkeur boven een technische aanpak. Om in de toekomst de benodigde maatregelen te kunnen treffen moet er in de Structuurvisie reeds fysieke ruimte gereserveerd worden.
- In de veenweidegebieden zijn klimaatverandering en bodemdaling nadrukkelijk aan de orde. Zo wordt de zoutproblematiek in de omgeving van de grote kweldruk in de diepe droogmakerijen van De Venen steeds groter. Te verwachten valt dat problemen met de waterhuishouding slechter beheersbaar worden wanneer steeds zwaarder wordt geleund op uitbreiding van de gemaalcapaciteit. De PCL adviseert de provincie om in de structuurvisie vast te leggen dat op lange termijn, in samenhang met de zoetwatervisie uit het landelijke deltaprogramma en in overleg met de waterschappen, wordt bekeken welke maatregelen kunnen worden genomen om de problemen structureel het hoofd te bieden. Ook moet bekeken worden hoe die maatregelen ingepast kunnen worden in de betrokken gebieden.
- Bij de transformatie van gebieden kunnen de volgende ruimtelijke principes benut worden bij het maken van afwegingen en beleidskeuzes:
  - kwaliteit versus kwantiteit
  - bestaand versus nieuw
  - menging versus scheiding
  - bereikbaarheid versus nabijheid

## **Transitie van hulpbronnen**

De provincie heeft als beleid dat zij klimaatneutraal en klimaatbestendig wil zijn in 2040. De PCL vindt dit een scherp en inspirerend doel. De provincie zal de weg erheen wel duidelijk moeten omschrijven en organiseren om dit doel haalbaar te maken. Er zullen grote stappen gezet moeten worden! Zowel energiebesparing als duurzame energie-opwekking zijn noodzakelijk. In de steden is de energieconsumptie het grootst. Hier moet dan ook de grootste besparing geleverd worden. Stromingsbronnen (wind, water) liggen vooral in het landelijk gebied. De ontwikkeling van meer duurzame energiebronnen als windenergie, zonne-energie, biomassa, KWO, aardwarmte zal nodig zijn. Hiervoor is echter ook ruimte nodig! Er is daarom een breed, open debat nodig. Hierin moet bekeken worden wat de meest kansrijke bronnen zijn (hier en elders, nu en later), waar ruimte te vinden is om deze bronnen te gebruiken, eventueel via meervoudig ruimtegebruik, en hoe draagvlak (o.a. bij omwonenden) gevonden kan worden voor de toepassing ervan. Zo kunnen goede, verantwoorde afwegingen worden gemaakt. Het is vervolgens noodzakelijk om in de Structuurvisie hiervoor de ruimtelijke mogelijkheden vast te leggen.

Naast deze energietransitie zal in bredere zin nog zorgvuldiger omgegaan moeten worden met hulpbronnen als zoet water, bodem, gebouwde omgeving, natuur en gezondheid. Duurzame ontwikkeling vergt het zoeken naar sluiting van kringlopen op alle niveau's.

Belangrijke basis voor de Structuurvisie zou de lagenbenadering moeten zijn. De ondergrond met daarin de mogelijkheden en randvoorwaarden vanuit bodem en water is essentieel voor het vormgeven aan duurzame ontwikkeling. Door de verwachte klimaatverandering neemt het belang hiervan nog meer toe.

## **Duurzaam Transport**

Duurzaam transport is een vraagstuk waarbij technologische, organisatorische, ruimtelijke en gedragsaspecten een rol spelen. De provincie Utrecht kent intensieve verkeersstromen over de weg, het spoor en het water. Uit het oogpunt van economie, milieu, veiligheid en leefbaarheid vragen deze verkeersstromen om een goede ruimtelijke inpassing en vragen ruimschoots aandacht in de Structuurvisie. Ook op dit terrein zijn transformatieprocessen aan de orde: de opkomst van nieuwe technieken, zoals elektrisch vervoer, de mogelijke invoering van een vorm van rekeningrijden en de verdergaande digitalisering van de maatschappij. Multimodaal vervoer kan leiden tot vermindering van het energieverbruik en de milieubelasting in de provincie. Het multimodaal vervoer is in de provincie Utrecht echter nog niet optimaal ontwikkeld. De PCL adviseert de provincie daarom om zwaar in te zetten op multimodaal vervoer, zowel van personen als goederen. Om dit te stimuleren moet de kwaliteit van de knooppunten zelf en de directe omgeving sterk verbeterd worden (trein-, bus- en tramstations, transferia, carpoolplaatsen) en moeten de overstap en overlaadmogelijkheden vergroot worden.

## **4. Ambities**

Bij het vraagstuk transitie van hulpbronnen heeft de provincie een scherp en aansprekend doel: klimaatneutraal en klimaatbestendig in 2040. De PCL daagt de provincie uit om ook voor de transformatie van gebieden en voor duurzaam transport zulke heldere doelen te formuleren. Zij adviseert hierbij de termen gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde toe te passen en hiervoor normen vast te stellen.

## 5. Rol Provincie

De rol die de provincie in de komende jaren in de ruimtelijke inrichting zal spelen zal een andere zijn dan in het verleden. In de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog lagen op het terrein van de ruimtelijke inrichting het initiatief, de kennis en het kapitaal vooral bij de overheid. Hierbij paste het beeld van de (door de overheid) maakbare samenleving. In de komende periode zullen het initiatief, de kennis en het kapitaal ook steeds meer bij andere maatschappelijke partijen liggen. De provinciale overheid zal hierdoor een andere rol gaan vervullen en zal meer in samenwerkingsverbanden met andere partijen gaan opereren. De PCL ziet in dit netwerk voor de provincie de belangrijke taak weggelegd om met het ruimtelijk beleid de kaders aan te geven waarmee de kwaliteit van de leefomgeving wordt bevorderd. Daarbij moet de provincie de “commons” (lucht, water, bodem, openbare ruimte etc.) beschermen, het algemeen belang behartigen en voor afstemming zorgen op bovenlokaal niveau. De transformatieprocessen die in de Structuurvisie centraal staan behoeven een aantal proeftuinen. In deze proeftuinen, zoals Rijnenburg, heeft de provincie een rol in het aanjagen en faciliteren van wenselijke vernieuwingen. Het is belangrijk dat de provincie in de Structuurvisie per thema aangeeft welke rol zij voor zichzelf ziet weggelegd. In de loop van 2010 zal de PCL in volgende adviezen over de provinciale ruimtelijke structuurvisie nader ingaan op de hierboven genoemde thema's en de rol van de provincie hierbij.