

DE GRENZELOOSHEID VOORBIJ

Advies over het provinciaal ruimtelijk voorstel in het kader van het Rijksprogramma NOVEX
Februari 2023

Samenvatting

De provincie Utrecht gaat aan de slag met het leggen van de ruimtelijke puzzel, op basis van het Rijksprogramma NOVEX en de eigen omgevingsvisie. Aan de PCL is gevraagd om ten behoeve van de eerste inhoudelijke bespreking met de Statencommissie met een (pre)advies te komen, bijvoorbeeld gericht op inhoudelijke kansen. De aandacht mag ook uitgaan naar bedreigingen en procesmatige adviezen voor synergie, bijvoorbeeld op de thema's waar de provincie extra aandacht aan moet gaan besteden.

De PCL meent dat de provincie met de Provinciale Omgevingsvisie reeds een bruikbaar vertrekpunt heeft om de gevraagde ruimtelijke puzzel te leggen. Daarnaast vragen wij aandacht voor een element dat zowel in het startpakket van het Rijk als in de Omgevingsvisie minder helder uit de verf is gekomen, namelijk: grenzen. Wij zien drie soorten grenzen waar de provincie (meer) rekening mee kan houden. Ten eerste: De ecologische en sociale grenzen kunnen beter in acht worden genomen door de generaties na ons als uitgangspunt te nemen bij de te maken keuzes. Ten tweede adviseren wij over geografische grenzen heen te kijken. Ten derde pleiten we ervoor de grenzen aan het maximale 'laadvermogen' van de ruimte in acht te nemen. De provincie kan juist op deze thema's de toon zetten en lagere overheden ten dienste zijn met heldere keuzes.

1 Aanleiding

De provincie Utrecht gaat aan de slag met het leggen van de ruimtelijke puzzel, op basis van het Rijksprogramma NOVEX en de eigen omgevingsvisie. Doel is om in oktober 2023 duidelijk te hebben of en op welke wijze de doelen uit nationale programma's ruimtelijk inpasbaar zijn binnen de provincie. Het Rijk nodigt de provincie uit te komen tot een Provinciaal Ruimtelijk Voorstel, als basis voor een gezamenlijk af te sluiten ruimtelijk arrangement. Alle ruimtelijke arrangementen leiden vervolgens tot een nieuwe Nota Ruimte.

De PCL meent dat de provincie met de Provinciale Omgevingsvisie reeds een bruikbaar vertrekpunt heeft om de vragen aan de provincie, zoals geformuleerd in het startpakket' te beantwoorden. Op dit moment in het proces willen wij de aandacht vragen voor een element dat zowel in het startpakket van het Rijk als in de Omgevingsvisie minder helder uit de verf is gekomen, namelijk: grenzen. Op een later moment in het werkproces van de provincie brengen we verdieping aan in dit (pre)advies en voorzien we graag in een frisse blik op het ruimtelijk concept van de provincie.

2 Over grenzen

In dit land zijn we goed in het efficiënt benutten van het beperkte grondgebied. Ook in Utrecht heeft elke hectare tenminste één of meer functies. Die intensieve benutting van de leefomgeving loopt echter tegen fysieke en sociale grenzen aan. De draagkracht van de fysieke leefomgeving (klimaat, bodem, water en biodiversiteit) staat onder druk. Daarnaast leidt de kloof tussen de 'systeemwereld' van het beleid en de 'leefwereld' van burgers tot problemen met het draagvlak voor het leefomgevingsbeleid. In dit advies over de ruimtelijke mogelijkheden van de Provincie Utrecht pleiten wij ervoor die grenzen in acht te nemen en als provincie een nieuwe balans te zoeken.

De optelsom van de sectorale ruimteclaims (wonen, werken, energievoorziening, waterveiligheid en -berging en natuur) maakt de inpassing van functies steeds lastiger. In de NOVI wordt gesteld dat 'niet alles kan en niet alles kan overal' (BZK 2020a: 19). De inpassing van nieuwe functies wordt steeds moeilijker; voor nieuwe functies zullen bestaande functies moeten wijken of er zullen nieuwe combinaties moeten worden gezocht. De extra ruimtevrage die opgaven rond klimaatverandering en het versterken van biodiversiteit met zich meebrengen, maakt die inpassing nog lastiger (PBL, Grote opgaven in beperkte ruimte, 2021).

Met andere woorden; er zitten grenzen aan onze groei, zoals de Club van Rome in 1972 al constateerde. Wij zien drie soorten grenzen waar de provincie bij het leggen van de ruimtelijke puzzel extra alert op zou moeten zijn en een sturende rol in mag nemen:

1. Ecologisch en sociale grenzen
2. Geografische grenzen
3. Grenzen aan stapeling

3 Ecologisch en sociale grenzen

In eerdere adviezen heeft de PCL aandacht gevraagd voor het gedachtegoed van publicisten zoals Raworth en Krznaric. Met name het pleidooi van Kate Raworth om in beleid te streven naar een economisch systeem waarin iedereen recht heeft op sociale voorspoed en niemand het recht heeft om het aardse ecosysteem te misbruiken voor eigen gewin, dient naar onze mening een leidraad te zijn bij het invullen van de ruimtelijke puzzel. Krznaric roept ons op om een visie te ontwikkelen op echt lange termijn, waarbij we rekening houden met de wensen en behoeften van morgen, zowel van mensen als van flora en fauna. Hier mee worden we misschien de goede voorouders die toekomstige generaties verdienen.

De eenzijdige oriëntatie op het maximaliseren van de gebruikswaarde zet de fysieke leefomgeving onder druk. Het wordt steeds moeilijker om voor nieuwe functies ruimte te vinden. Bovendien zijn de grenzen van de draagkracht van het onderliggende fysieke systeem, de ecologische grenzen, in zicht of al overschreden. Dit heeft consequenties voor de toekomstbestendigheid van de ondergrond, het watersysteem en de biodiversiteit. Anderzijds betekent het waarborgen van een sociale ondergrens een shift van nadruk op groei van welvaart naar de groei van welzijn. Zo'n verandering van perspectief is van groot belang bij het maken van ruimtelijke keuzes, denk aan bijvoorbeeld de keuze tussen betaalbare woningen of nieuwe bedrijfsterreinen.

Door het respecteren van genoemde grenzen maken we onze planologische visies meer toekomstbestendig. We pleiten voor plannen gericht op beheeren (naast ontwikkelen) in dienst van toekomstige generaties. Door onszelf steeds af te vragen of we de goede dingen doen, kunnen we de ruimtelijke opgaves in perspectief plaatsen. Het gaat dan niet alleen om het mogelijk maken van opgaves als klimaatbestendigheid, biodiversiteit en zuinig omgaan met energie. Het zogenaamde kathedraal-denken vraagt ook om een nieuw perspectief op de inrichting van de ruimte waarin maximale synergie tussen deeldoelstellingen wordt bereikt. Niet alleen defensief, in termen van het sparen van natuur en landschap, maar ook offensief: het gaat om een nieuw perspectief op ruimtelijke kwaliteit. En, zoals het PBL voorstelt, ten minste een nieuwe balans tussen gebruikswaarde (economische benutting), belevingswaarde (perspectief van de burger) en toekomstwaarde (ecologische duurzaamheid) van de leefomgeving. Dat betekent dat de toekomstwaarde meer nadruk moet krijgen binnen de ruimtelijke afwegingen. De hierbij vaak gebruikte methodiek van maatschappelijke kosten baten analyse leidt te snel naar een korte termijn perspectief. Hanteren we een verdere horizon dan blijkt bijvoorbeeld dat sommige gebieden in de toekomst ongeschikt zullen zijn voor een bepaalde functie. Denk aan landbouwgebieden die steeds verder verzilten of aan plekken waar bodemdaling plaatsvindt of die overstromingsgevoelig zijn. De kosten en baten om hier een specifieke functie in stand te houden zijn dan maatschappelijk niet meer te verantwoorden. Er zijn grenzen aan maakbaarheid of instandhouding van een gebied. We zullen ons steeds moeten afvragen: Wat kost het de generaties na ons?

Een kathedraalbouwer weet dat wanneer hij aan de werken begint, hij zelf de voltooiing niet zal meemaken. Laten we ons ook weer gaan inzetten voor doelen waarvan het voordeel misschien niet onmiddellijk grijpbaar is, maar waarvan we weten dat toekomstige generaties ervan kunnen genieten. Tools die de provincie hierbij kan inzetten zijn onder meer de Future Thinking Toolkit (<https://labtoekomstige generaties.nl>) en het generatiedenken, waarbij verschillende leeftijdsgroepen worden betrokken bij het nadenken over de toekomst.

4 Geografische grenzen

Er is geen ruimtelijke opgave meer te bedenken waar de provincie niet een rol van betekenis speelt. De opgaven en ruimtelijke vraagstukken waar we voor staan, ontstijgen de bestuurlijke grenzen van de gemeente. Door de toenemende noodzaak om gemeentelijk beleid beter af te stemmen, is de provincie meer dan ooit verantwoordelijk voor en betrokken bij de inrichting van de leefomgeving. Met voorbeelden als het Programma Klimaat adaptatie, Groen Groeit Mee en verschillende Regiodeals loopt Utrecht voorop in het organiseren van samenwerkingsverbanden op integrale thema's.

Om alle ruimtelijke opgaven te kunnen programmeren, moeten we niet alleen over de gemeentegrenzen heen kijken, maar juist ook over de provinciegrens. De provinciegrenzen zijn tot op heden erg bepalend bij regionale samenwerking, alhoewel er ook inspirerende uitzonderingen zijn. Veel samenwerkingsverbanden strekken zich al uit over de provinciale grenzen. Aangezien landschappen en (ruimtelijke) opgaves zich niet aan provinciegrenzen houden, is het wenselijk om verder te blijven kijken dan de provinciegrens en het regionaal opdrachtgeverschap (nog) sterker te verankeren in de programmering van de fysieke leefomgeving. Wij pleiten dus voor een sterke regierol in het aansturen van regionale

samenwerkingsprocessen en het genereren en stimuleren van ruimtelijke investeringen over de provinciale grenzen heen.

Dit vraagt om prioriteren, keuzes maken en daarin differentiëren naar regionale verschillen. Dat betekent niet een faciliterende houding aannemen, maar een heldere agenda voeren, geënt op de lokale en regionale situatie. Door de identiteit van gebieden als uitgangspunt te nemen over grenzen heen, kunnen vraagstukken in samenhang worden opgelost. Van de huidige samenwerkingsverbanden kunnen nuttige lessen worden geleerd.

5 Grenzen aan stapeling

De provincie moet woningen bouwen, staat voor een energietransitie en werkt toe naar een circulaire economie. Tegelijkertijd willen we ook recreëren en genieten van het landschap. Hoe kunnen we al die ambities kwijt? In de provinciale Omgevingsvisie en ruimtelijke toekomstplannen worden functiestapeling en -menging genoemd als (deel)oplossing voor het ruimtevraagstuk. Er wordt opgeroepen om conceptueler te denken, menging mogelijk te maken en te 'ontkokeren'. Veel bedrijvigheid is mengbaar met wonen. Door de functies niet alleen horizontaal maar ook verticaal te mengen, sparen we ruimte. Door een tweede maaiveld te creëren, kunnen functies als wonen, werken, recreatie of stadlandbouw worden gestapeld en intensiveren we het ruimtegebruik. Een talud over een weg om het groene landschap te laten doorlopen, zonnepanelen op het dak en bomen op het balkon. Het inzetten op intensivering van bestaande steden en dorpen sluit aan bij de 'No net land take'-doelstelling van de EU. Verstedelijking mag niet ten koste gaan van natuur of landbouwgrond. Veel is nog onduidelijk over deze regeling, maar het wordt mogelijk een verbod op buitenstedelijk bouwen in 2050. Dat betekent dat de oplossing meer dan ooit wordt gezocht in functiestapeling.

Functiestapeling en functiegebruik in de tijd (met het oog op het toekomstig ruimtegebruik) lijken panaceeën te zijn voor de vele ruimteclaims die op de provincie afkomen. Sommige opgaven zijn relatief gemakkelijk te combineren (zoals zonnepanelen op daken of woningen boven winkels), maar tussen andere functies bestaan spanningen die zich niet eenvoudig laten oplossen (zoals windturbines en woningen). Er zijn, met andere woorden, grenzen aan het meervoudig ruimtegebruik. Het landschap heeft een maximaal laadvermogen.

Stapeling van functies vraagt om nieuwe criteria voor kwaliteitsambitie, waarbij een brede invalshoek gekozen wordt en leidt tot "no-regret stapeling". Daarbij moet een realistische afweging plaatsvinden of de functies elkaar versterken, wat leidt tot synergie, of dat de koppeling van belangen leidt tot compromissen en kwaliteitsverlies voor de afzonderlijke functies. Een (nieuwe) ruimtelijke balans vraagt om nieuwe kwaliteitscriteria om te bepalen wanneer kiezen noodzakelijk is. Hierin adviseren we de provincie regie te pakken en op hoofdlijnen de afweging te maken, zodat de keuze niet verloren raakt in een ruimtelijk compromis van het lokale krachtenveld.

6 Tot slot

Het leggen van de ruimtelijke puzzel is een stap op weg naar een nieuwe Nota Ruimte. Dit is een fantastische uitdaging die past in de rijke traditie van de Nederlandse ruimtelijke ordening. Die ruimtelijke ordening heeft ons veel goeds gebracht, wat betreft de kwaliteit van de leefomgeving. De huidige context is echter een andere dan bij de vorige nota's. Zoals ook voorzitter van de SER Kim Putters recent nog benadrukte: "We zitten aan het einde van een economisch en maatschappelijk model dat zich richt op materiële groei" (Volkskrant, 12-01-2023). Ruimtelijke planning dient hierop te anticiperen, immers plannen doen we voor een periode van tientallen jaren, voor onze kleinkinderen dus. Het is van belang grenzeloos ver de toekomst in te kijken zonder ons te laten beperken door bestuurlijke grenzen en tegelijk de ecologische en sociale grenzen te respecteren. Om zo verantwoordelijkheid te nemen voor de toekomstige leefomgeving.

Provinciale Commissie Leefomgeving

Thessa Fonds, lid

Els van Grol, lid

Marleen van den Ham, lid

Hugo Hegeman, lid

Ronald Löhr, lid

Piet Renooy, lid

Gert-Jan Hospers, lid

Myriam van Rooij, lid

Dorien de Wit, voorzitter

Bas ten Kroode (jonge onderzoeker)

Alysa Eijkelenboom (jonge onderzoeker)

Vivian van den Bosch, secretaris- proces coördinator

