



Registratienummer:
1484411



Datum

7 mei 2013

Aan

Provinciale Staten

Afdeling

SGR

Van

A. Gijsberts

Doorkiesnummer

0320-265518

Betreft

Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, mogelijke aanpassing

Afschrift

Doel van dit memo

Verkennen of er naar aanleiding van de SVIR noodzaak dan wel behoefte is om de provinciale kaders aan te passen. Zoals eerder besproken in de panoramaronde (6 februari 2013) zal dit gaan over de volgende onderwerpen:

- 1) Ladder voor duurzame verstedelijking:
 - a) wonen
 - b) werklocaties
 - c) voorzieningen
- 2) Energietransitie: ruimte voor duurzame energie (met uitzondering van windenergie)
- 3) Landschap.

Inleiding

Het Rijk heeft zijn beleid voor ruimte en infrastructuur gebundeld, geactualiseerd en neergelegd in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR). Met de SVIR heeft het Rijk zijn aandacht en bemoeienis van 33 naar een 13-tal nationale belangen teruggebracht. Dit betekent soms dat de bestaande situatie in een integraal kader is geplaatst, soms heeft het Rijk focus aangebracht en zijn eigen rol verduidelijkt en in enkele gevallen geeft het Rijk aan wat zij van andere partijen verwacht. De SVIR bindt alleen het Rijk, niet de decentrale overheden. Een deel van de SVIR heeft het Rijk vertaald in regelgeving: het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) is aangevuld. Hierin hebben de provincies de opdracht gekregen om voor 1 juli 2013 de Ecologische Hoofdstructuur in een provinciale verordening te beschermen. De procedure hiervoor loopt separaat.

Het Rijk staat met de SVIR niet stil, er zullen nog veel nieuwe beleidskaders komen van het Rijk.

In de SVIR geeft het Rijk aan dat zij taken behouden, maar ook taken los zullen laten. Deze veranderende rol van het Rijk, maakt dat Flevoland zich moet bezinnen hoe daarop in te spelen. Veel van wat beschreven staat in de SVIR is niet nieuw. Vaak wordt in Flevoland al overeenkomstig de SVIR gehandeld. Voor de genoemde onderwerpen geldt dat er een nieuwe situatie ontstaat.

De vraagstelling

Bent u het eens met de conclusies voor de thema's zoals beschreven in het bijgevoegde achtergronddocument.

- 1) Ladder voor duurzame verstedelijking:
 - 1a) wonen: Geen noodzaak voor aanvullende kaderstelling.
 - 1b) werklocaties: Deze kaderstelling zal meegenomen worden in de eerstvolgende visie werklocaties, waarin in -naast informele werklocaties- ook aandacht zal zijn voor detailhandel, zorg en leisure.
 - 1c) voorzieningen: De noodzaak voor nadere kaderstelling voor informele werklocaties wordt onderzocht voor de eerstvolgende visie werklocaties.
- 2) Energietransitie: Deze kaderstelling zal meegenomen worden in de ruimtelijke visie voor de inpassing van energieproductie zoals aangekondigd in het CUP.
- 3) Landschap: Geen noodzaak voor aanvullende kaderstelling.

Het vervolg

Conform de conclusies.

Uit de lopende trajecten voor de eerstvolgende visie werklocaties en de visie voor de inpassing van energieproductie, zal blijken welke onderdelen van de provinciale kaders aanpassing behoeven. Afhankelijk van welk onderdeel het betreft (bijvoorbeeld van het omgevingsplan of een beleidsregel), is de aanpassing een bevoegdheid van uw Staten of van ons college.

Verder informatie

Memo voor de panoramaronde op 6 februari 2013 (1439163)

Presentatie over de SVIR van de heer C. Paris tijdens de panoramaronde op 6 februari 2013 (1457733)

Rijks Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte
Omgevingsplan Flevoland.

Bijlage

Achtergronddocument aanvullende kaderstellig SVIR

Achtergronddocument aanvullende kaderstelling SVIR

In de panoramaronde van 6 februari 2013 is de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) door de heer C. Paris toegelicht.

Naar aanleiding van de SVIR wordt bezien of aanvullende kaderstelling voor onderdelen nodig is. Mocht dat nodig zijn, dan ligt het in de rede dat die aanvullende kaderstelling in lijn is met de basisgedachten van de SVIR:

SVIR: Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig. Daar streeft het Rijk naar met een krachtige aanpak die ruimte geeft aan regionaal maatwerk, de gebruiker voorop zet, investeringen scherp prioriteert en ruimtelijke ontwikkelingen en infrastructuur met elkaar verbindt. Dit doet het Rijk samen met andere overheden en met een Europese en mondiale blik. Bij deze aanpak hanteert het Rijk een filosofie die uitgaat van vertrouwen, heldere verantwoordelijkheden, eenvoudige regels en een selectieve rijksbetrokkenheid. Zo ontstaat er ruimte voor maatwerk en ontwikkelingen van burgers en bedrijven.

De meeste onderwerpen van de SVIR zijn verankerd in provinciaal beleid of projecten. Uit de achtergrondnotitie voor de panoramaronde kwamen drie onderwerpen waarvoor mogelijke aanpassing van kaderstelling kan spelen:

- Verstedelijking: de ladder voor duurzame verstedelijking
- Energietransitie (zonder wind)
- Landschap.

Al deze onderwerpen zijn primair bij provincie en/of gemeenten neergelegd voor invulling. Echter, bij verstedelijking geeft het Rijk nog een principe mee, bij de energietransitie verzoekt het Rijk om voldoende ruimte te bieden en bij landschap laat het Rijk het (bijna geheel) over aan de andere overheden.

Hierna wordt voor elk van de onderwerpen nagegaan of er noodzaak tot aanvulling van de provinciale kaders bestaat. Daarbij worden het huidige provinciale beleid en de ambities betrokken. Het is aan PS om te bepalen of -los van de noodzaak- er toch een wens bestaat tot aanpassing van provinciale kaders.

1. Ladder voor duurzame verstedelijking

Verstedelijking gaat in principe over naar provincies en gemeenten gezamenlijk. Daarbij wordt een principe meegegeven: de ladder van duurzame verstedelijking. Dit betekent dat je bij elke uitbreiding van stedelijk gebied moet aangeven waarom dit dient te gebeuren en niet anders opgelost kan worden, het gaat dus om een motiveringsverplichting. Dit is een nieuwe verantwoordelijkheid van gemeenten en provincies samen. Het Rijk volgt de ladder van duurzame verstedelijking via de SVIR monitor. Het Rijk laat deze taak los en het is aan de regio om hier invulling aan te geven.

Voor de regio Amsterdam (en ook Rotterdam & Eindhoven) behoudt het Rijk zijn bemoeienis. Dit betekent dat de uitbreiding van Almere ook rijksbemoeienis blijft. Het Rijk is kaderstellend (RRAAM) en een beetje uitvoerend. De rest van de uitvoering is aan anderen.

Het Rijk verstaat onder stedelijke ontwikkeling: ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen. Bij de andere stedelijke voorzieningen wordt gedacht aan horeca, openbare of sociaal culturele voorzieningen en stedelijk groen. In het Omgevingsplan Flevoland (OPF) is verstedelijkingsbeleid opgenomen waarbij onderscheid is gemaakt in wonen, werken en voorzieningen.

De motiveringsplicht komt aan de orde bij elke verstedelijking, dat kan zijn bij gemeentelijke plannen en structuurvisies, maar ook onze eigen plannen en structuurvisies. Wij moeten dus zelf de motivering maken voor onze eigen plannen, zoals het Omgevingsplan Flevoland (OPF) en herzieningen daarvan.

Voor de gemeentelijke plannen geldt dat zij de motivatie maken en wij er op twee manieren naar moeten kijken:

- in het kader van de doorwerking van provinciaal beleid (voldoen gemeenten aan OPF), kaderstelling door PS
- interbestuurlijk toezicht (voldoen gemeenten aan de wettelijke motiveringsplicht conform de ladder), een verantwoordelijkheid van GS

Interbestuurlijk toezicht op de gemeenten: een taak van GS

In het kader van interbestuurlijk toezicht (IBT) zal de provincie (GS) nu ook toezicht houden op de gemeenten of zij de ladder voor duurzame verstedelijking juist toepassen. Dit is een nieuw element in het interbestuurlijk toezicht. Dit toezicht moet ingevuld worden in lijn met de invulling van het IBT voor ruimtelijke ordening.

Aanvullende kaderstelling nodig?

- De motiveringsplicht van de gemeenten is letterlijk hun plicht. Belanghebbenden kunnen ageren tegen de gemeentelijke plannen bij de gemeente en de plannen bij de rechter voorleggen. De provincie heeft alleen een provinciaal belang daar waar het OPF wordt geraakt (voor doorwerking van het provinciale beleid), wij hebben geen belang bij de ladder als zodanig. De toets of een gemeente een deugdelijke motivering hanteert, wordt conform de algemene lijn voor interbestuurlijk toezicht, achteraf en terughoudend ingevuld.
- Ambtelijk overleg geeft aan dat de gemeenten behoefte hebben aan afstemming op het gebied van het gebruik van de ladder voor duurzame verstedelijking. Hoe gelijkjer de invulling van de ladder, hoe makkelijker of steviger men staat bij een eventuele rechtsgang. Additioneel aan haar toezichthoudende rol kan de provincie een faciliterende rol vervullen en de gemeenten tot die afstemming uitnodigen.

Provinciale plannen

De provinciale ambitie ligt vast in ons OPF. In de begroting van 2013 is aangegeven dat er geen integrale herziening van het OPF zal plaatsvinden. Partieel wordt het OPF wel herzien, bijvoorbeeld naar aanleiding van de aangedragen gemeentelijke plannen. Als een partiële herziening ook de verstedelijking raakt, hebben wij dus ook een motiveringsplicht. Vaak kan daarbij gebruik worden gemaakt van de gemeentelijke motivering. Vroeg afstemmen met gemeenten helpt hierbij. Het gaat dan om de provincie als facilitator van de ruimtelijke ordening.

In het provinciale verstedelijkingsbeleid is onderscheid gemaakt in drie thema's: wonen, werklocaties en voorzieningen. Deze drie thema's zullen we hierna apart beschrijven.

1a. Ladder voor duurzame verstedelijking: Wonen

Provinciale kaders voor wonen

Het wonen moet in en aansluitend aan bestaand stedelijk gebied plaatsvinden (OPF). Alleen voor de grote kernen is een voorkeurs-uitbreidingsrichting gegeven. De invulling hieraan is zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin aan gemeenten overgelaten. Tot voor kort stelde de provincie in overleg met de gemeenten jaarlijks een woonmonitor en een woningbouwprognose op, ter invulling van een faciliterende rol. Aan de hand hiervan konden gemeenten zelf hun beleid bijstellen. De woonmonitor en woningbouwprognose waren nog uitvloeisel van de provinciale Woonvisie 2003 die in het Omgevingsplan Flevoland 2006 is opgegaan, maar met de bezuinigingen van PVO-1 is dit verdwenen.

Gemeenten kunnen goed uit de voeten met het provinciale beleid. Gemeenten proberen reëel te plannen; daar hebben zij baat bij want als zij het niet goed doen, krijgen zij te maken met exploitatietekorten.

Inzake verstedelijkingsopties in het landelijke gebied, kunnen provincie, gemeenten en initiatiefnemers wel van mening verschillen. Solitaire clusters van bebouwing worden door de provincie alleen op experimentele basis toegestaan. Conform het experimentenkader wordt door de provincie verlangd dat er dan een kwaliteitsimpuls moet worden aangetoond.

Flevoland heeft tot op heden alleen groei gekend. De groei wijzigt, maar het aantal huishoudens groeit nog steeds overal.

Flevoland laat veel aan de gemeenten over omdat strakke sturing tot op heden niet nodig was. Dat is anders in de andere provincies, zij sturen veel sterker, bijvoorbeeld op rode contouren om zo het landelijk gebied te sparen, of op kwantiteit/ kwaliteit van woningen.

Voor de uitbreiding van Almere wordt in samenspraak met de metropoolregio Amsterdam en omgeving (MRA) en het Rijk opgetrokken. In MRA-verband is voor de MIRTagenda (het overleg van de provincies Noord-Holland en Flevoland met het Rijk) een regionale woonbehoefteraming opgesteld voor geheel Noord-Holland en Flevoland. Het Rijk is hiervan gecharmeerd en wil komen tot een landelijke lijn voor woononderzoek die leidend zou moeten zijn voor de woningbouwprogrammering. De raming die voor de MIRT-agenda is gemaakt, geeft een raming voor de gemeenten Almere en Lelystad apart en de andere vier gemeenten gezamenlijk. Dit woningmarktonderzoek -zoals opgenomen in de gebiedsagenda- is een eenmalige actie.

Aanvullende kaderstelling nodig?

De noodzaak voor aanvullende kaderstelling ontbreekt.

1b. Ladder voor duurzame verstedelijking: Werklocaties

Provinciale kaders voor werklocaties

Het provinciale locatiebeleid is neergelegd in het OPF en de nadere concretisering ervan in de Structuurvisie werklocaties Flevoland 2011 (verantwoordelijkheid PS) en de beleidsregels 'Provinciaal locatiebeleid stedelijk gebied 2011' en 'kleinschalige ontwikkelingen in het landelijk gebied' (beide verantwoordelijkheid GS).

Het doel van het verstedelijkingsbeleid is de ontwikkeling van vitale steden en dorpen. Het beleid is gericht op behoud en versterking van de kwaliteit van de fysieke omgeving via efficiënt ruimtegebruik, kwaliteitsverbetering en herstructurering van het stedelijk gebied en versterking van het draagvlak voor voorzieningen. De ontwikkeling en de realisatie van werklocaties beschouwt de provincie als een verantwoordelijkheid van gemeenten en private partijen. De provincie verlangt wel van de gemeente om de omvang, variëteit en spreiding van werklocaties nader te concretiseren, afgestemd op de behoeften van de verschillende soorten bedrijven en instellingen. De provincie wil bij de ontwikkeling van bedrijvigheid rekening houden met de karakteristieken van de individuele gemeenten en tot maatwerk komen.

De werkwijze hierbij is dat gemeenten hun beleid vastleggen in een Gemeentelijke Visie op het Vestigingsbeleid (GVV). Eens in de vier jaar wordt samen met de gemeenten en de Kamer van Koophandel de bestaande en geplande omvang van werklocaties bepaald. Dit is neergelegd in de huidige gemeenschappelijke Visie Werklocaties Flevoland 2030+ (2011). Indien nodig wordt dan ook het beleid van de provincie (Structuurvisie en de Beleidsregel) en van de gemeenten (GVV) aangepast.

In het college uitvoeringsprogramma 2011-2015 (CUP) is de ambitie uitgesproken slim en zuinig met het ruimtegebruik van bedrijventerreinen en kantorenlocaties om te gaan.

Voor werklocaties werd al gewerkt met de zogenaamde SER-ladder (voorloper van de ladder voor duurzame verstedelijking) conform het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020 dat op 1 november 2009 door IPO, VNG en het Rijk is gesloten. De ladder voor duurzame verstedelijking gaat verder dan de SER-ladder. Deze veranderingen worden meegenomen in de eerstkomende visie werklocaties.

Inmiddels is, onder andere van de zijde van de gemeenten en van de Kamer van Koophandel, meerdere malen aandacht gevraagd voor de werkgelegenheidsontwikkeling op de zogenaamde informele werklocaties, zowel in het stedelijk als in het landelijk gebied. Informele werklocaties zijn alle werklocaties niet zijnde bedrijventerreinen en kantorenlocaties. GS hebben in 2011 besloten tot een verkenning, gericht op het verkrijgen van een toekomstperspectief inzake informele werklocaties. Het opstellen van deze verkenning is reeds in gang gezet.

Aanvullende kaderstelling nodig?

De benodigde kaderstelling zal meegenomen worden in de eerstvolgende visie werklocaties, waarin -naast informele werklocaties- ook aandacht zal zijn voor detailhandel, zorg en leisure. Na het onderzoek zal duidelijk zijn welke (beleids)kaders aangepast moeten worden. Dan pas kan worden bepaald of dit de bevoegdheid is van GS of PS.

1c. Ladder voor duurzame verstedelijking: Voorzieningen

Provinciale kaders voor voorzieningen

In het OPF 2006 wordt ernaar gestreefd de achterstanden in het voorzieningenniveau t.o.v. Nederland in te lopen. Uit het jongste onderzoek blijkt dat de achterstanden zijn ingelopen¹. Beleid en realisatie van lokale voorzieningen wordt in principe aan de gemeenten gelaten. De provincie ziet voor haarzelf alleen een rol bij de bovenlokale voorzieningen. Het gaat dan bijv. om hbo en universitair onderwijs, grootschalige recreatieve voorzieningen, cultuur en sport. Voor jeugdzorg heeft de provincie (nog) een wettelijke taak.

De provincie voert geen locatiebeleid voor voorzieningen, anders dan alleen voor de voorzieningen uit de Beleidsregel locatiebeleid stedelijk gebied. Daarnaast stelt een voorziening haar eigen eisen aan een locatie. Dat maakt de motiveringsplicht van de gemeenten om eventueel buitenstedelijk te gaan vrij eenvoudig en acceptabel. De eis van multimodaliteit blijft natuurlijk wel. Voorzieningen zijn vooral gevestigd op zogenoemde informele werklocaties. Zoals al bij werklocaties is gemeld, vindt al onderzoek plaats naar een mogelijk toekomstperspectief in het kader van de actualisering van de Visie Werklocaties.

Aanvullende kaderstelling nodig?

De noodzaak voor nadere kaderstelling voor informele werklocaties wordt onderzocht voor de eerstvolgende visie werklocaties. Na het onderzoek zal duidelijk zijn welke (beleids)kaders aangepast moeten worden. Dan pas kan worden bepaald of dit de bevoegdheid is van GS of PS.

¹ Nota sturen op voorzieningen HB 1425276 van november 2012

2. Energietransitie

De vraag naar elektriciteit en gas zal blijven groeien. Het opvangen van deze groei en het handhaven van het huidige hoge niveau van leveringszekerheid vragen om uitbreiding van het productievermogen (waaronder het decentrale vermogen) en de energienetwerken. Daarom zal voor de opwekking en het transport van energie (ook over onze grenzen heen) voldoende ruimte gereserveerd moeten worden. Duurzame energiebronnen als wind, zon, biomassa en bodemenergie verdienen daarbij speciale aandacht. Hun aandeel in de totale energievoorziening moet omhoog en zij hebben relatief veel ruimte nodig.

De overgang naar meer duurzame energievoorziening vraagt om meer ruimte. Zo vraagt het voorzien in de hele Nederlandse energiebehoefte met bijvoorbeeld louter biomassa om een ruimtebeslag groter dan Nederland. Bij bijvoorbeeld windenergie gaat het om een ruimtebeslag groter dan de provincie Limburg. Specifiek voor de transitie naar een duurzame energievoorziening is dus een visie nodig op het ruimtegebruik ervan in relatie tot andere ruimteclaims. Het Rijk geeft aan dat het voldoende ruimte bieden voor duurzame energievoorziening (zoals zonne-energie en biomassa), primair de taak van provincies en gemeenten is. Het ruimtelijk rijksbeleid voor (duurzame) energie beperkt zich tot grootschalige windenergie op land en op zee, gelet op de grote invloed op de omgeving en de omvang van deze opgave.

Provinciale kaders voor energietransitie

Het provinciale energiebeleid is neergelegd in het OPF. Voor vergisting is nog van toepassing de beleidsregel 'kleinschalige ontwikkelingen in het landelijk gebied' (verantwoordelijkheid GS). Dit houdt in dat bebouwing voor energie in principe in stedelijk gebied en in het landelijk gebied op bouwpercelen moet plaatsvinden en dat een vergister in het landelijk gebied in principe een maximum-omvang heeft van 1000 m². Op experimentele basis is hierop een uitzondering gemaakt voor een vergister die de energie levert voor de Polderwijk, een uitbreiding van de kern Zeewolde. De SVIR vraagt de provincie en gemeenten voldoende ruimte te bieden voor duurzame energievoorziening. De provincie had dat al onderkend in het coalitieakkoord en het college uitvoeringsprogramma (CUP). In het CUP is de ambitie uitgesproken om duurzaamheid uit te laten groeien tot één van de economische motoren van de provincie. Daarom wil de provincie ruimte bieden aan de energietransitie en aan diverse andere duurzaamheidskansen. Hieraan wordt invulling gegeven door:

- Een heroriëntatie op DE-on.
- Een visie op Duurzaamheid en een integraal uitvoeringsprogramma Duurzaam Flevoland. Hierin wordt ook duurzame mobiliteit betrokken.
- Het opstellen van een ruimtelijke visie voor de inpassing van energieproductie. Deze visie vormt ook input voor een integrale visie op de economische dragers van het landelijk gebied (Nota Vitaal Platteland).

Aanvullende kaderstelling nodig?

De benodigde kaderstelling zal meegenomen worden in de ruimtelijke visie voor de inpassing van energieproductie zoals aangekondigd in het CUP. Na het onderzoek zal duidelijk zijn welke (beleids)kaders aangepast moeten worden. Dan pas kan worden bepaald of dit de bevoegdheid is van GS of PS.

3. Landschap

Het Rijk behoudt zijn bemoeienis met de landschappelijke, natuurlijke en cultuurhistorische kwaliteiten op de Noordzee, het IJsselmeer en de Waddenzee. Het Rijk laat het beleid ten aanzien van landschap op land over aan provincies. In lijn daarmee laat het Rijk het beleid voor nationale landschappen en snelwegpanorama's los.

Provinciale kaders voor landschap

In het OPF heeft de provincie aangegeven dat zij de Flevolandse karakteristieken wil behouden. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om erfsingels, boomstructuren langs wegen, open gebieden en cultuurhistorische elementen.

Bij nieuwe ontwikkelingen moet worden bekeken hoe deze karakteristieken behouden blijven, of dat in het ontwerp er zodanig mee wordt omgegaan dat de ruimtelijke kwaliteit wordt versterkt.

Aanvullende kaderstelling nodig?

De SVIR geeft geen noodzaak om de provinciale kaders aan te vullen. Het is aan de provincie zelf om de kaders aan te passen.