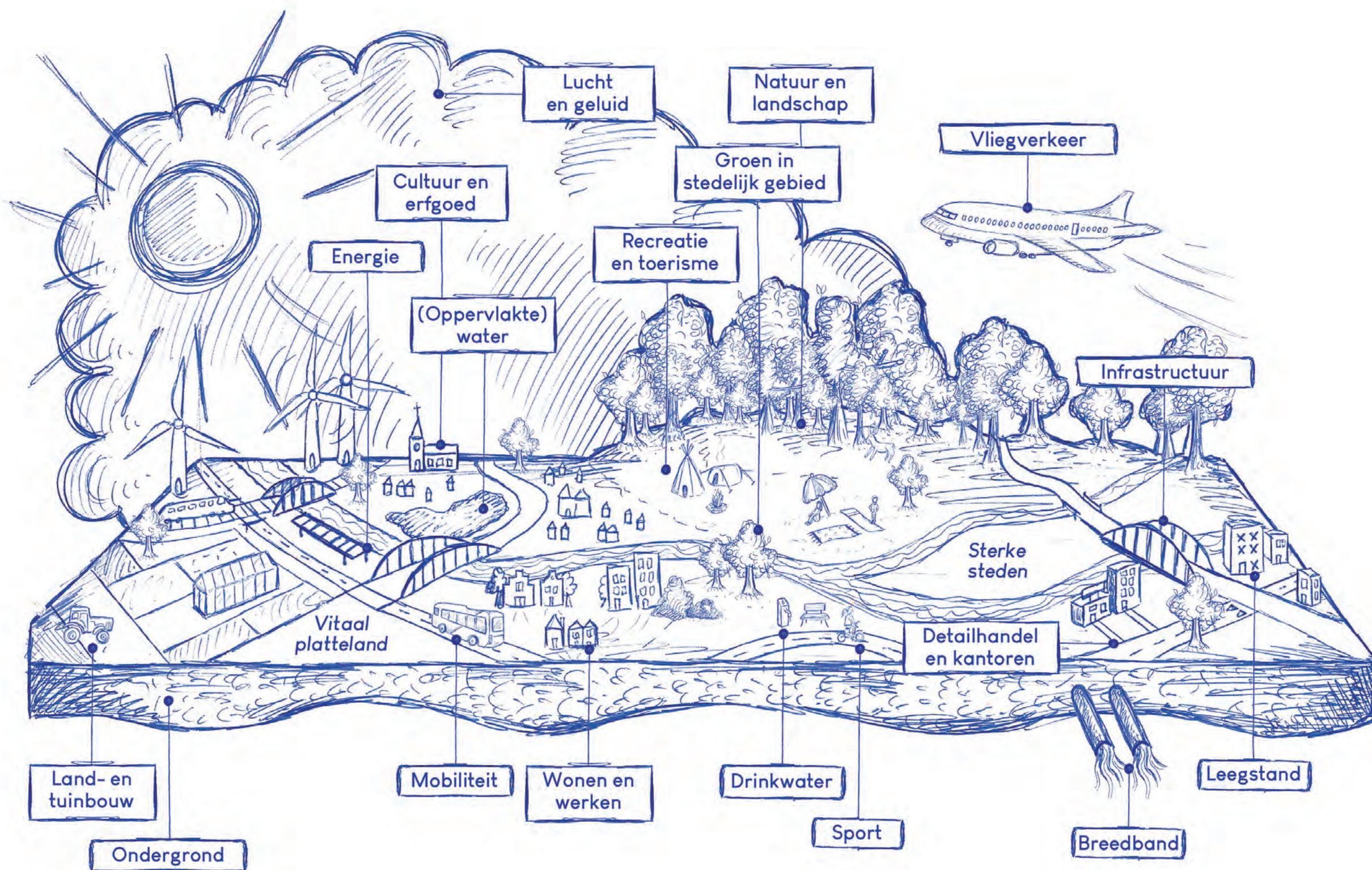




De Koers Ruimte en Leefomgeving



≡ provincie
Gelderland





Inhoud

Inleiding	4
1. Omgaan met de druk op Gelderse leefomgeving: de kunst van het combineren	5
2. De omgevingsgerichte aanpak: ambitie, rol en inzet in samenhang	11
3. De blik vooruit	21



Inleiding

Deze nota gaat over de druk op de ruimte en de leefomgeving van Gelderlanders en hoe daar op een goede manier mee om te gaan. Want we weten dat het ruimtegebruik in Nederland de komende jaren zal veranderen. Als alle plannen doorgaan, is een koerswijziging in ons ruimtegebruik nodig. Vooral natuur- en klimaatmaatregelen, energietransitie, woningbouw en bedrijventerreinen vragen de komende jaren om extra ruimte, zo hebben planologen becijferd. Zeker in Gelderland – met haar rijke natuur en sterke aantrekkingskracht op mensen en bedrijven – zal dit voelbaar zijn.

Immers, het beste van veel werelden komt hier samen, zo benadrukt de Gelderse Omgevingsvisie. Gelderland is voor veel mensen aantrekkelijk om in te wonen, te werken, te leren en te recreëren. Maar vrij beschikbare grond is schaars. Bovendien is de milieugebruiksruimte beperkt. Onder andere de impact van stikstof – die in Gelderland sterk voelbaar is door de vele natuur en landbouw en economische activiteiten bij de kwetsbare natuur – speelt ons parten.

Als gevolg kan en mag niet alles overal en is niet alles even snel en simpel te realiseren. Dit terwijl veel opgaven vragen om tempo en daadkracht.

Hoe gaan wij in Gelderland om met deze groeiende druk op de Gelderse leefomgeving? Hoe maken wij inrichtingskeuzes op zo'n manier dat we een gezond, veilig, schoon en welvarend Gelderland dichterbij brengen? En maken we tegelijkertijd meters en komen we tot een daadkrachtige uitvoering?

In deze Koers Ruimte en Leefomgeving beschrijven we dat de opgaven waarvoor we in Gelderland staan onderling sterk samenhangen en dikwijls samenkomen in dezelfde leefomgeving. We geven aan dat de beperkte beschikbare ruimte maakt dat we hier slim mee om moeten gaan,

willen we alle opgaven een duurzame plek geven (paragraaf 1 Omgaan met de Gelderse leefomgeving. De kunst van het combineren). We vertrekken daarbij vanuit onze huidige uitvoeringspraktijk en putten uit recente rapporten die ingaan op succesfactoren bij een effectieve aanpak van samenhangende ruimteclaims. We komen tot de slotsom dat we vanuit het “samenhang, tenzij” principe moeten vertrekken en omgevingsgericht te werk moeten gaan. Vertrekkend vanuit de analyse waar en hoe verschillende opgaven en belangen samenkomen, willen we samen met regiopartners en inwoners tot keuzes en afspraken over ieders rol en inzet komen (paragraaf 2 De omgevingsgerichte aanpak: ambitie, rol en inzet in samenhang). We krijgen de grote opgaven van vandaag de dag immers niet gerealiseerd zonder de samenleving. Om tot zo'n analyse te komen, zo heeft de ervaring ons geleerd, is het van belang steeds weer drie processtappen te doorlopen:

- *stap 1 Uitzoomen:*
 - Wat speelt waar?
 - En wat speelt er nog meer?
- *stap 2 Inzoomen:*
 - De kenmerken en kwaliteiten van de Gelderse streken, het DNA in beeld.
 - Laag voor laag afpellen: de lagenbenadering.
- *stap 3 Koppelen en kiezen*
 - Naar een gezamenlijke uitvoeringsagenda

Om zelf goed ingericht te zijn op deze manier van werken, hebben we stappen te zetten. We beschrijven drie acties die nodig zijn om zelf effectiever op deze wijze te kunnen opereren (paragraaf 3 De blik vooruit). We nodigen uw Staten uit om met ons in deze ontdekkingstocht te stappen.



1. Omgaan met de druk op Gelderse leefomgeving: de kunst van het combineren



Samenhang, tenzij

Als we alle opgaven een plek willen geven in de Gelderse leefomgeving en tegelijkertijd het tempo in de uitvoering hoog willen houden, dan zullen we slim met de ruimte om moeten gaan. Proactief op zoek gaan naar koppelkansen en functiecombinaties. De schaarse beschikbare ruimte laat ons weinig keus, zo constateerden wij bij de vaststelling van zes botsende dilemma's die wij tegenkomen in onze uitvoeringspraktijk (PS2019-573). Bovendien hangen de opgaven waarvoor we staan sterk samen. Op allerlei punten kunnen afwentel- en waterbedeffecten optreden als we in een bepaald gebied iets uitsluiten of juist toestaan. Zo kunnen te weinig plekken voor water en groen in onze steden bijvoorbeeld niet alleen hittestress en ernstige luchtverontreiniging in de stad veroorzaken, maar ook de recreatiedruk buiten de stad, in de natuur, vergroten.

Steeds weer moeten we kijken waar botsingen, maar vooral ook waar koppelkansen zich voordoen en we zaken slim kunnen combineren (meervoudig ruimtegebruik). “Samenhang, tenzij” om tot “ja, mits” – in plaats van “nee, tenzij” – te komen. Dat dient volgens ons hét uitgangspunt te zijn: een samenhangende aanpak tenzij het niet anders kan of onwenselijk is vanuit het oogpunt van een Gaaf Gelderland.¹ Slimme functiecombinaties en het bundelen van uitvoeringsacties, regels en middelen om tot een impactvolle realisatie te komen. Dit is overigens niet alleen ons standpunt. Het is ook het standpunt van de [NOVI](#) – met de principes (1) combinaties vóór enkelvoudige functies, (2) het DNA van de regio centraal en (3) afwentelen in tijd of plaats voorkomen – en van het aanbod van het [IPO](#), de VNG en de unie van waterschappen aan het Rijk aan het nieuwe Kabinet (zie tekstkader).

Uit het aanbod van het IPO, de VNG en de unie van waterschappen:

“De grote opgaven zijn niet aan te pakken als losstaande thema's. Opgaven van wonen, economie en klimaat zijn onlosmakelijk verbonden met elkaar en met de opgaven rond digitalisering, bereikbaarheid, energie, water, stikstof, natuur, landbouw, leefbaarheid, cultuur, participatie. Uiteindelijk gaat het om brede welvaart. Gemeenten, provincies en waterschappen willen de uitdagingen daarom in samenhang aanpakken. Dat kan alleen door een gebiedsgerichte vertaling naar de concrete omstandigheden in regio's, steden en dorpen.”

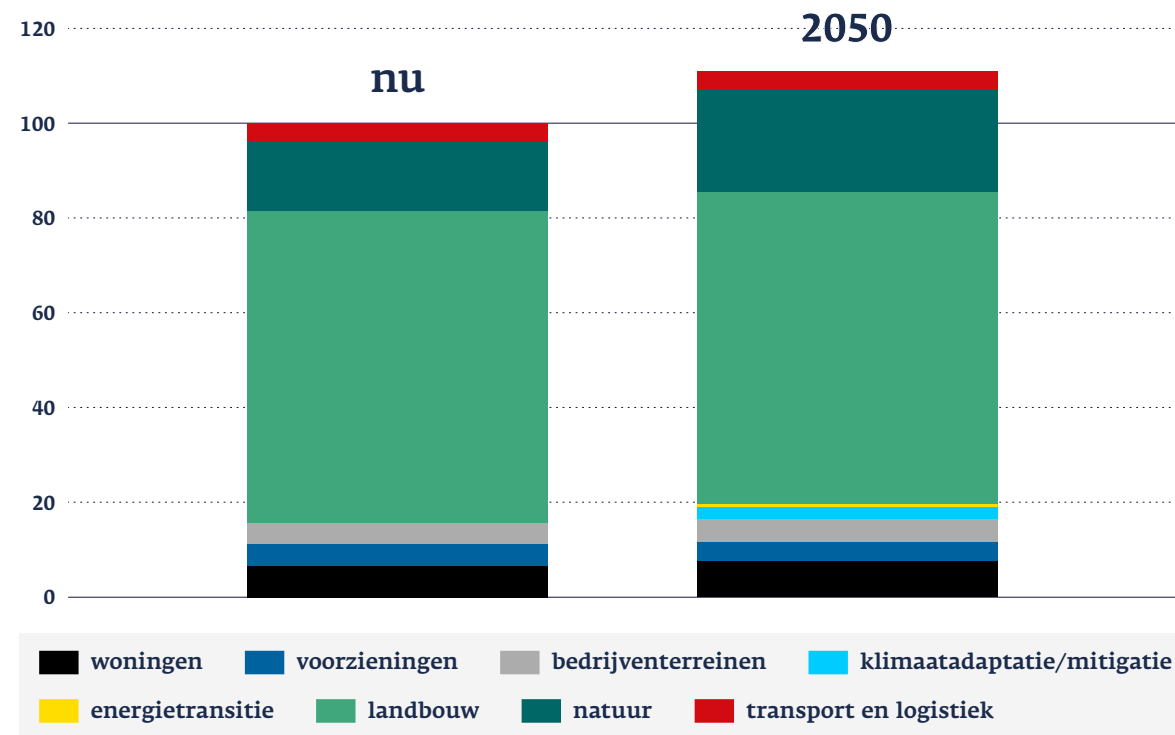
¹ Zie ook Verdaas & De Zeeuw ([2020](#))

De kunst van het combineren: balans in de leefomgeving

Functies combineren en een samenhangende aanpak; het klinkt simpel, maar is het niet! Allereerst zal de komende tien jaar een forse herbestemming van grond moeten plaatsvinden om aan de verschillende ruimtevragen tegemoet te komen, zo stelt het interdepartementale beleidsonderzoek Ruimtelijke [Ordening](#). Daarbij is niet alle grond even waardevol of bruikbaar, terwijl op sommige gronden meerdere claims tegelijk rusten. Hier zijn niet alleen overheden, maar ook allerlei private en (semi)publieke partijen – projectontwikkelaars, ondernemers, netbeheerders enzovoort – en inwoners bij betrokken. Bovendien, zo geeft het [College van Rijksadviseurs aan](#), is niet elke functiecombinatie even wenselijk kijkend vanuit het perspectief van de leefomgeving.

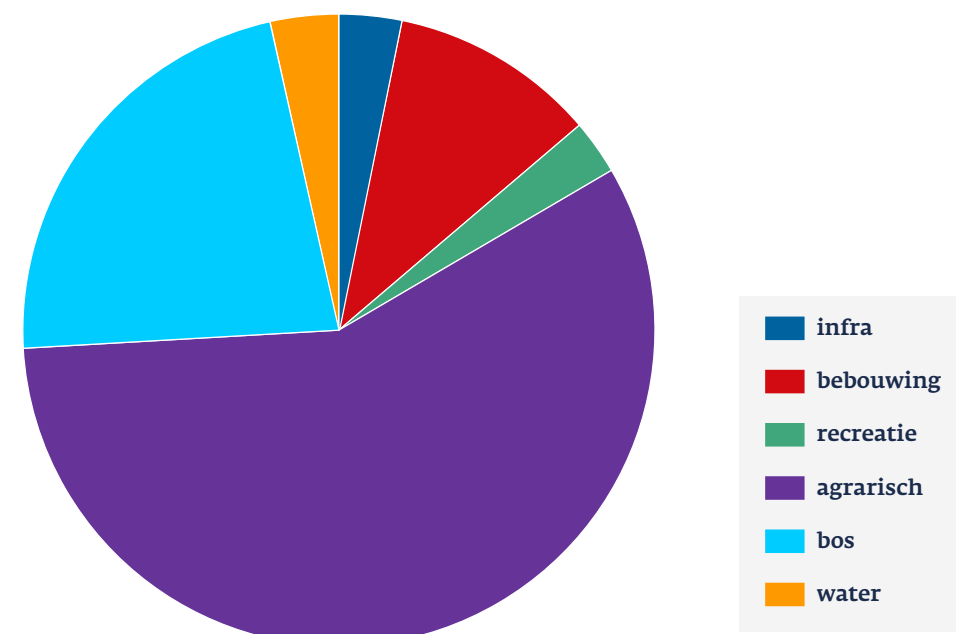
Naast op de risico's van een te sterke isolatie van opgaven en functies (“monoculturen”) wijzen zij op het risico van een gebrekkige samenhang tussen opgaven (“stapelen om het stapelen”). Inrichtingskeuzes hebben niet alleen een ruimtelijke impact, maar ook gevolgen voor economische prestaties, sociale kansen en voor de gezondheid van mensen. Diversiteit en groenvoorzieningen in woonwijken, toegang tot vervoer en publieke voorzieningen, goede verbindingswegen en snelle uitwisselingsmogelijkheden verhogen het leefklimaat en vergroten sociale kansen. Inzicht in hoe we tot slimme combinaties en keuzes komen – zodat een goede balans in de leefomgeving ontstaat – is niet alleen van ruimtelijk, maar van breed maatschappelijk belang. Niet zomaar combineren, dus. Maar combineren als kunst: gericht op Gaaf Gelderland. Dat is waar het om gaat.

Ruimteverdeling als alle plannen doorgaan Grondoppervlakte van Nederland in producten



Bron: Wageningen Universiteit

Grondgebruik Gelderland in % (2015, CBS)





Koppelkans gemist: “ratrace” of “braakliggend terrein”

Hoe de verschillende ruimteclaims – ook die van onze eigen beleidsprogramma’s – precies samenvallen en ingrijpen in de leefomgeving van Gelderlanders, is dikwijls nog een “black-box”. We hebben zoekzones voor windenergie en strategische drinkwatervoorzieningen, een afwegingsladder voor verstedelijking, stikstofnormen en natuurgebieden, habitat- en waterrichtlijnen. Maar hoe deze zaken elkaar raken – met welke impact in de Gelderse regio’s – en waar slimme koppelingen te maken zijn of beperkingen ontstaan – bijvoorbeeld als gevolg van stikstof – is niet altijd scherp in beeld. Bovendien kennen sommige opgaven een sterke eigen dynamiek: met eigen middelen, eigen aanpakken, eigen urgenties, eigen “zones”, eigen regels. In zo’n dynamiek ontstaan slimme samenhangen en robuuste bundelingen niet altijd zomaar en vanzelf en kunnen koppelkansen worden gemist. Wat we zien in de uitvoeringspraktijk is dat:

- 1 Of een “ratrace” op de ruimte ontstaat: een bepaalde opgave is zo krachtig en dominant dat andere opgaven het onderspit delven. Er worden dan geen gezamenlijke plannen of belangenafwegingen gemaakt. In plaats daarvan ontstaat de situatie “wie het eerst claimt of zoneert of financiert, het eerst maalt en bepaalt”. We zien dit bijvoorbeeld bij de aanleg van zonneparken op goede landbouwgronden. Een ander voorbeeld is de keuze om woningbouw op uitleglocaties te realiseren, omdat de (financiële) complexiteit op inbreidingslocaties groot kan zijn. Juist door deze keuzes wordt de druk op de (omliggende) ruimte groter en wordt het behalen van ambities aldaar moeilijker.
- 2 Of - het andere uiterste - dat er sprake is van “braakliggend terrein”: er zijn verschillende ontwikkelmogelijkheden, maar er is geen uitschieter of sterk financieel belang waardoor niemand de (regie)handschoen oppakt en het gebied braak blijft liggen of verrommelt. Bijvoorbeeld op bedrijventerreinen waar bedrijven met het oog op een eventuele ruimtebehoefte in de toekomst extra grond hebben verworven maar dit vervolgens vele jaren braak laten liggen. Hier ontbreekt de noodzaak om aan de slag te gaan terwijl er vanuit ruimtelijke overweging maatschappelijke voordelen zijn te halen.



Zoneren of combineren: functie hier of elders?

Als we de stap naar de uitvoering zetten – en van het “wat” naar het “hoe” gaan in de realisatie van onze ambities – is het van belang waakzaam te zijn voor de “ratrace” op de ruimte of voor “braakligging”. Want: ook in gebieden waar geen specifieke ambities dominant zijn of prioriteit hebben, kan de druk op ruimte onvoorzien toenemen. Immers, zodra we in Gelderland gebieden aanwijzen met een stevig beschermingsregime (“zoneren”, zoals bijv in geval van natuur, water, stikstof) kan een conflict ontstaan met bestaande functies of beoogde ontwikkelingen. Voor deze zaken zal dan een “functie elders” moeten worden gezocht, bijvoorbeeld in gebieden zonder ambities met prioriteit. Tegelijkertijd zijn dit vaak juist de gebieden waar al de nodige zoekzones voor wonen, werken en energie zijn voorzien. Door zoneringen elders kan de druk op deze gebieden dan verder (ongewenst) toenemen. Om tot weloverwogen keuzes te komen, hebben we een goede analyse nodig van hoe de verschillende ruimteclaims op elkaar ingrijpen en zich naar verwachting zullen ontwikkelen. En dienen bijvoorbeeld de ruimtelijke gevolgen van een mogelijke zonering – met de te verwachten afwentel- en neveneffecten – zoveel mogelijk vooraf in beeld te zijn. Nog voordat we overgaan tot de “schop in de grond” of het formuleren van beleids-, subsidie- of verordeningsregels. Dit alles om hardnekkige uitvoeringsproblemen te voorkomen: problemen die ontstaan door een overwaardering van sectorale ambities en sectorale beleidsvorming en een onderwaardering van de complexiteit van en samenhang in de uitvoeringspraktijk (zie het Nieuwjaarsessay van de Algemene Rekenkamer).

Succesfactoren bij de samenhangende aanpak van verschillende ruimteclaims

Hoe komen we in deze complexe dynamiek tot meer samenhang én houden we het tempo in onze uitvoering hoog? Hoe voorkomen we dat we ruimtelijk “uit de heup schieten” met de “ratrace” op de ruimte of het “braakliggende terrein” tot gevolg? Maar ook het omgekeerde: dat we verzanden in het “moeras” van de integraliteit; van “alles met alles” in verband willen brengen met stilstand tot gevolg? Hoe komen we, kortom, van de grote opgaven naar hands-on, maar ook no-regret projecten? Vraagstukken die hoog op de agenda staan. Op vele tafels wordt gediscussieerd over het ruimtegebruik in Nederland en over de regierol en uitvoeringskracht van de overheid. In het interdepartementale beleidsonderzoek Ruimtelijke [Ordening](#) zijn – op basis van ervaringen uit het verleden – cruciale succesfactoren voor een effectieve aanpak van samenhangende ruimtelijke vraagstukken opgesomd (par 5.1; het tekstblok bevat een korte samenvatting).²

² Zowel het interdepartementale beleidsonderzoek Ruimtelijke Ordening als de studie van de Raad voor het Openbaar Bestuur richten zich op (de rol van) het rijk. De conclusies van beide onderzoeken kunnen evenwel ook op de provincie betrokken worden en handvatten bieden voor de doorontwikkeling van onze eigen werkwijze. De bevindingen zijn om die reden in deze nota veralgemeniseerd en sluiten onder andere aan bij de uitkomst van de Gelderse Bestuurskrachtmeting (PS2018-880) en de Evaluatie van de samenwerking rondom Varik-Heesselt (PS2019-752)

- 
- **Eigenaarschap in de regio:** eigenaarschap van de regio voor de aanpak van ruimtelijke opgaven is essentieel.
 - **Integrale benadering met focus op de belangrijkste opgaven:** de belangrijkste ruimtelijke opgaven worden in samenhang aangepakt (niet “alles met alles”, maar ook niet “1 ding voorop”).
 - **Kwantitatieve prestatieafspraken met langjarige zekerheid:** afspraken zijn zoveel mogelijk kwantitatief en worden vastgelegd in een niet-vrijblijvend bestuursakkoord.
 - **Ordenende principes:** naast kwantitatieve doelen kunnen er ordenende principes zijn die richting geven aan de ruimtelijke inrichting.
 - **Alle relevante kennis aan tafel:** bij het maken van afspraken wordt alle relevante kennis betrokken, ook van private partijen en deskundigen op het gebied van ruimtelijke kwaliteit.
 - **Gebundelde financiering gekoppeld aan prestaties:** financiering waar dit meerwaarde heeft wordt gebundeld en gekoppeld aan de realisatie van gemaakte afspraken.
 - **Democratische legitimiteit:** vertegenwoordigende organen binnen alle betrokken bestuurslagen moeten voldoende mogelijkheden hebben om besluitvorming te beïnvloeden en de uitvoering te controleren.
 - **Tijdgebonden:** zowel het proces om tot afspraken te komen als de realisatie van deze afspraken zijn in de tijd gelimiteerd.
 - **Monitoring van de afspraken, met voorwaarden voor escalatie:** er moet zicht zijn op de realisatie van gemaakte afspraken. Wanneer afspraken niet worden nagekomen of er een onoverbrugbaar verschil van opvatting bestaat, moet er een transparant vooraf vastgelegd escalatiemechanisme voorhanden zijn.
 - **Uitvoeringstoets:** het is belangrijk om vooraf een serieuze uitvoeringstoets te doen op de haalbaarheid van de plannen en/of indien mogelijk eerst een pilot uit te voeren.

De conclusies van het rapport van de Raad voor het Openbaar [Bestuur](#) sluiten hierbij aan. De Raad adviseert om bij de start van samenwerkings-trajecten duidelijke afspraken te maken, onder meer over de gezamenlijke ambitie, commitment, rollen, inzet en uitvoering. En: om sectorale, opgavegerichte ambities en beleidsdoelen om te zetten in een samenhangende werkwijze in de regio; daar waar alles samenkomt. Te weinig wordt nu de koppeling en “win-win” verkend, aldus de Raad. Zij wijst in dit kader op het belang van een goed meerjarig procesontwerp, met concrete afspraken, en van kennis over wat er speelt in de verschillende regio's en adviseert daarop in te spelen.



2. De omgevingsgerichte aanpak: ambitie, rol en inzet in samenhang



De omgevingsgerichte aanpak = belangen + opgaven + gebied + partners + kwaliteit

Om op deze manier te werken, moeten we “onze kijkrichting” als het ware omkeren en verbreden. Niet zozeer één bepaalde ontwikkeling of opgave beetpakken, zoals bijvoorbeeld de woningbouw, de energietransitie of de biodiversiteit. Maar breed kijken en de leefomgeving centraal stellen. En daar direct de spanningen en kansen opzoeken: door na te gaan hoe (beoogde) ontwikkelingen in de leefomgeving elkaar raken en met welke impact voor mens en dier. Om te onderzoeken welke perspectieven dit biedt en te kijken wie krachtige partners zijn en welke rol wijzelf spelen. Zonder de samenleving krijgen we immers de grote opgaven waar we voor staan niet gerealiseerd. En dus dienen we omgevingsgericht ter werk gaan. Niet als doel op zich, maar als middel om concrete opgaven snel én slim in samenhang te kunnen realiseren, met partners én met kwaliteit. Met de ambities van de Omgevingsvisie als stip op de horizon en met inachtneming van de randvoorwaarden van de Omgevingsverordening en de Omgevingswet. Omgevingsgericht werken dat = belangen + opgaven + gebied + partners + kwaliteit slim en uitvoeringsgericht bij elkaar brengen.



“Samen met de omgeving vormgeven aan de omgeving”: onze praktijkervaring

Wij beginnen in Gelderland niet bij nul. Maar putten uit de ervaringen die we hebben opgedaan in verschillende omgevingsgerichte trajecten, zoals Park Lingezegen en Waalfront en – aantal lopende omgevingsprocessen zoals – de verstedelijkingsstrategie Arnhem/Nijmegen/Food Valley, de droogteaanpak in de Achterhoek, de uitvoering van het Natuurpact en de integrale rivieraanpakken waaronder het Rivierklimaatpark IJsselpoort. Maar ook tal van andere projecten – inpassingsplannen en casuïstiek – en met onze gebiedsagenda's. Wat deze trajecten ons hebben geleerd, is hoe belangrijk brede participatie en co-creatie is: het betrekken van alle relevante partners, het verkennen van elkaars belangen, het creëren van wederzijds begrip en commitment, het samen komen tot een verleidend perspectief – met zowel het zoet als het zuur –, het formuleren van gezamenlijke uitvoerings- en investeringsagenda's en het werken als één overheid. “Samen met de omgeving vormgeven aan de omgeving”.

- Te beginnen met een goede analyse van wat er speelt – welke kenmerken heeft het gebied, welke belangen spelen, welke vraagstukken liggen er – en van daaruit samen tot een gedeelde ambitie en perspectief komen,
- Om vervolgens deze ambitie om te zetten in concrete uitvoeringsagenda's met een heldere duiding van elkaars rollen en elkaars inzet.

Aan de voorkant vraagt dit misschien extra tijd en investering – om partijen aan boord te krijgen, ambities en perspectieven te delen en tot concrete afspraken te komen – wat het gevoel van vertraging kan geven. Aan de achterkant betaalt dit zich vaak terug. Door vooraf goed nadenken over de ‘tafel­schikking’

neemt de kans van slagen – dat een omgevingsontwikkeling snel en met goed resultaat van de grond komt – aanmerkelijk toe. Zoals bijvoorbeeld bij het Rivierklimaatpark IJsselpoort, waar, dankzij een ontwerpende benadering en intensief participatietraject, zaken in versnelling zijn gebracht en slimme koppelingen tussen waterveiligheid, natuur, bedrijvigheid en stedelijke uitloop zijn ontstaan. Met als resultaat:

- De realisatie van extra natuur: door het slim herschikken van de natuurbegrenzing in overleg met natuurbeheerders en boeren
- Afdoende ruimte om te ondernemen: omdat de rivier juist daar de ruimte krijgt waar het samenvalt met andere opgaven, zoals in de Uiterwaarden in Westervoort.

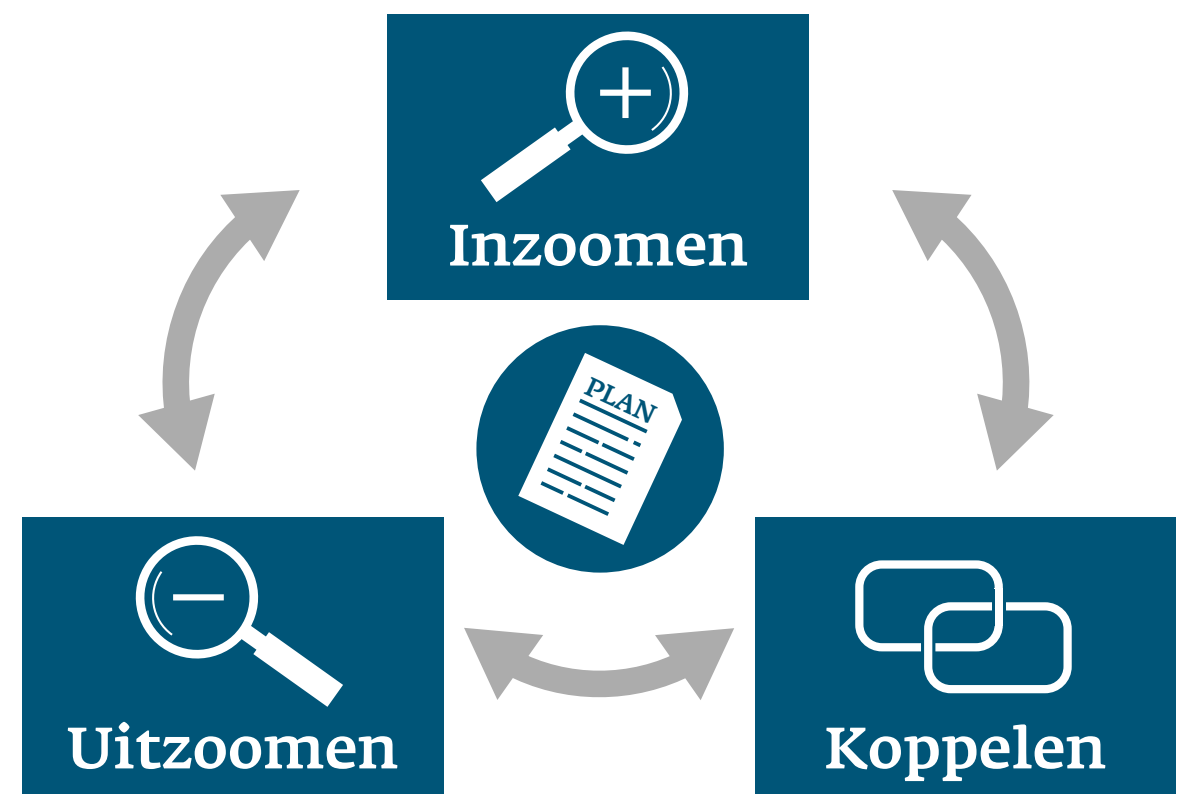
Dit sterkt ons in de gedachte dat “alleen in eerste instantie sneller lijkt, maar dat je in een omgevingsgerichte aanpak uiteindelijk samen verder komt”.

Reflecteren en combineren in 3 processtappen

Om te ontdekken waar slimme, uitvoeringskrachtige verbindingen zitten – zo leert ons de ervaring – is het van belang samen met regiopartners steeds weer dezelfde processtappen te doorlopen, te weten:

- Uitzoomen
- Inzoomen
- Koppelen en kiezen

Processtappen die niet alleen gericht zijn op het vinden van koppelingen en verbindingen, maar die ons ook in de gelegenheid stellen te leren, reflecteren en bij te stellen. Zoals bijvoorbeeld op dit moment in de Achterhoek bij de aanpak van vraagstukken die op een groter schaalniveau spelen – zoals klimaat, droogte, stikstof en woningbouw. En gelijktijdig op deelgebiedsniveau op vergelijkbare wijze een concrete uitwerking en uitvoering krijgen, zoals bijvoorbeeld in de omgeving Winterwijk. In kleinere gebieden worden vraagstukken behapbaar en concreter, wat weer inzichten oplevert voor het grotere geheel, en andersom.





Stap 1 Uitzoomen: op zoek naar concentraties en “het grotere plaatje”

Wat speelt waar?

- Snel slimme verbindingen vinden begint met het verkennen van de vraag: waar spelen de verschillende opgaven en ontwikkelingen zich af in de Gelderse leefomgeving. Waar “landen” bijvoorbeeld de vraagstukken rondom de verstedelijking, stikstof, bereikbaarheid, klimaatadaptatie, droogte, extra hectares bos? Is dat overal in gelijke mate of zijn er concentraties van gebieden aan te wijzen of gewenst? Zo zien we bijvoorbeeld de sterkste verstedelijkingsopgaven in de regio Arnhem-Nijmegen en de Food Valley. Het droogtevraagstuk daarentegen doet zich voornamelijk voor in de Achterhoek en de Veluwe. Gebieden die ook weer van belang zijn als het gaat om het stikstof- en biodiversiteitsvraagstuk.

En wat nog meer?

- Vervolgens zoomen we uit en bekijken “het grotere plaatje”: naar wat er zich om heen nog meer afspeelt. Enerzijds gaat het om bestaande ontwikkelingen in omliggende gebieden en regio's. Mogelijk dat in de naast gelegen gebieden kansen liggen of bedreigingen opdoemen die we over het hoofd zouden hebben gezien als we niet eerst goed “uitzoomen” en ons alleen maar concentreren op specifieke deelgebieden. Zo kan de verstedelijking in de Food Valley en regio Zwolle niet los gezien worden van opgaven en ontwikkelingen rond de Veluwe (stikstof, natuur en recreatie etc.). Uitzoomen betekent ook dat we kijken naar welke ontwikkelingen op handen zijn. Welke zaken zijn misschien nog niet gerealiseerd, maar zitten wel in de pijplijn? En waar verwachten we dat voorgenomen beleidsambities, die nog niet zijn uitgewerkt, op termijn zullen landen in de ruimte?

De aanpak Gelderse rivieren als voorbeeld

De Gelderse rivieren zijn belangrijke Europese corridors voor de natuur en voor logistiek over water. Ook zijn onze rivieren bepalend voor een aantrekkelijke woon- en leefomgeving. De helft van de Gelderlanders woont binnen 5 km van een rivier. Komende decennia investeren de gezamenlijke overheden fors in het rivierengebied. Waterschappen versterken ca. 400 km van de 600 km Gelderse dijken de komende 15 jaar. We zijn ook partner in het Deltaprogramma en werken mee aan het nationaal programma Integraal Riviermanagement (IRM), ter voorbereiding op gerichte investeringen in een natuurlijk, klimaatbestendig en goed bevaarbaar riviersysteem. Dit biedt kansen om onze ambities en opgaven omgevingsgericht te verbinden en in te zetten op uitvoeringskracht en ruimtelijke kwaliteit. Zo hebben we bijvoorbeeld een forse natuuropgave (afronding Gelders Natuurnetwerk en Natura 2000). In onze aanpak voor de Gelderse rivieren werken we gezamenlijk onze ambities en opgaven integraal uit. Dit, in samenhang met IRM en verdere ambities en opgave van partners. Daarbij schakelen we tussen drie niveaus:

1. De rivieren in een (inter)nationale en Gelderse context.
2. Per riviertak IJssel, Nederrijn-Lek, Waal en Maas, zoals eerder met Panorama Waal is uitgewerkt.
3. Per deelgebied. Dit is het niveau waar opgaven in tijd en plaats bij elkaar kunnen komen.

Deze omgevingsgerichte uitwerking stelt ons in staat om effectief onze rol te pakken in het rivierengebied, bijvoorbeeld in een aantal concrete gebiedsontwikkelingen (zoals het Rivierklimaatpark) en onze uitvoeringskracht te vergroten.



Stap 2 inzoomen: het speelveld en de stukken inzichtelijk

De kenmerken en kwaliteiten van de Gelderse streken: het DNA in beeld

- Na te hebben “uitgezoomd”, “zoomen” we dieper “in” en beginnen met de aanwezige ruimtelijke kenmerken en kwaliteiten van het gebied. Op basis van Panorama Landschap van de Rijksdienst voor cultureel erfgoed (RCE) onderscheiden wij elf Gelderse streken: Bommelerwaard, Betuwe, Overbetuwe, Land van Maas en Waal, Rijk van Nijmegen, Liemers, Achterhoek, IJsselvallei, Veluwe, Randmeerkust en Gelderse Vallei. Voor elk van deze streken is – samen met de Gelderse gemeenten – een streekgids opgesteld. In de gidsen worden ingegaan op landschappelijke karakteristieken, de openheid, beslotenheid & ruimtebeleving van het gebied, ordenende structuren en stad-land relaties. Ze schetsen het DNA van de Gelderse regio's.

Laag voor laag afpellen: de lagenbenadering

- Uitgaand van de kenmerken en de kwaliteiten van het gebied werken we verder uit hoe de verschillende opgaven concreet landen. We gebruiken hiervoor de zogenaamde “lagenbenadering” (zie tekstkader). Door samen met partners laag voor laag in kaart te brengen, krijgen we inzichtelijk wat er allemaal op handen is en wat van belang is om rekening mee te houden. Zo krijgen we een compleet 3d-beeld van alle elementen die een rol spelen in de ruimte-lijke afweging. Dit doen we op verschillende schaalniveaus: (1) veelal startend vanuit het hele gebied – bijvoorbeeld het hele rivierengebied of de brede verstedelijkingsopgave – (2) kunnen we verder inzoomen – bijvoorbeeld naar verschillende riviertakken (Waal, Rijn, IJssel) of deelregio's (Arnhem-Nijmegen en Food Valley) – (3) om vervolgens nog dieper te gaan – naar deelgebieden, zoals bijvoorbeeld

het Rivierklimaat park of de FoodValley-Zuid – om zo te komen tot het concrete projectniveau. Hoe meer we inzoomen hoe concreter, maar ook hoe “heter” het doorgaans wordt. Hoe dieper we afdalen hoe nadrukkelijker de botsende dilemma's en koppelkansen in beeld komen.

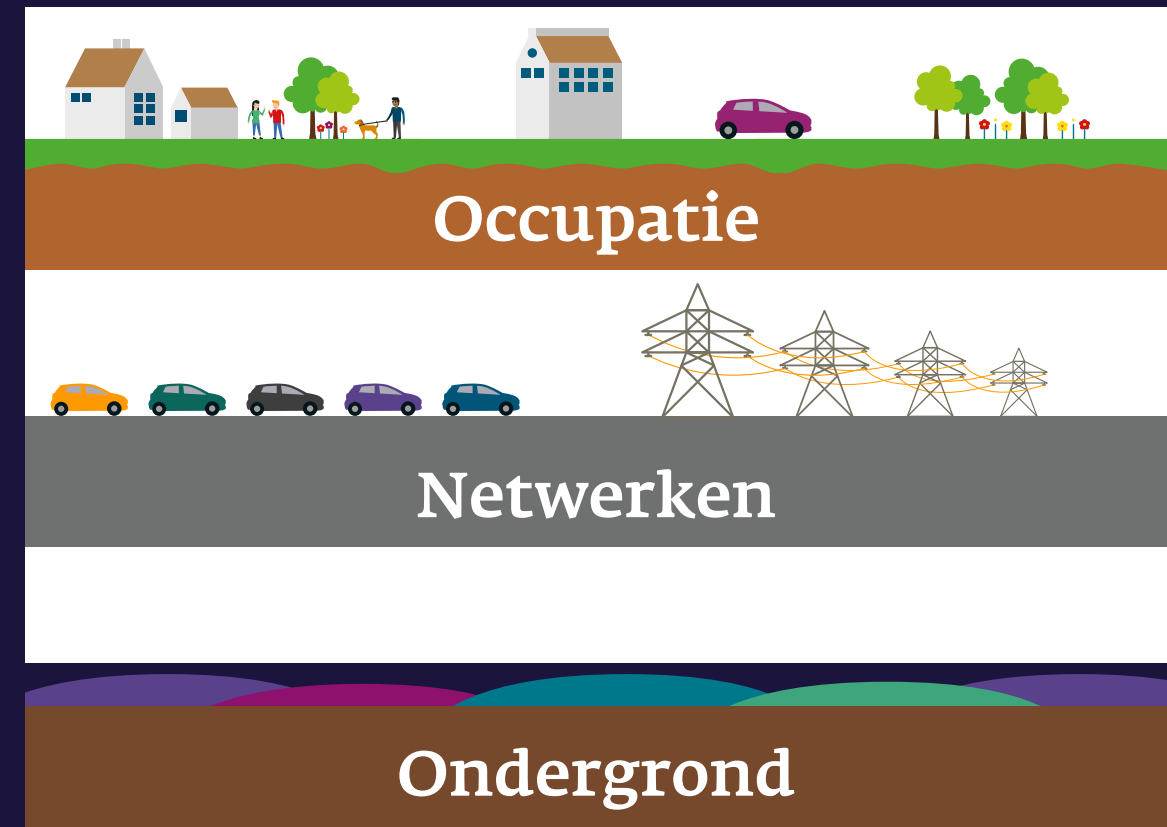
Stap 3: Koppelen en kiezen

Naar een gezamenlijke uitvoeringsagenda

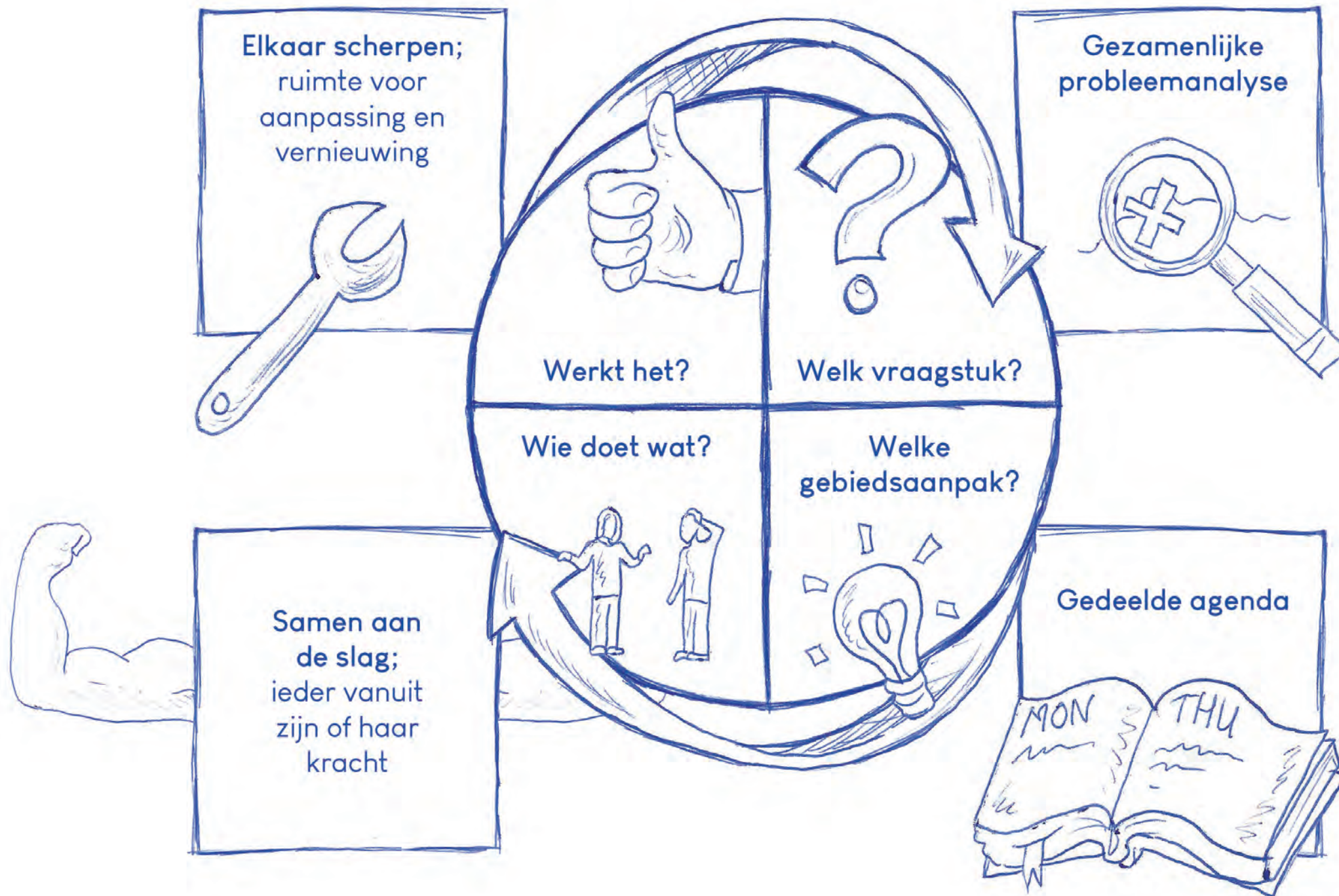
Als we het gehele speelveld, de spelers en de stukken geanalyseerd hebben, kunnen we ons blik vooruit richten: samen met regiopartners kansen en dilemma's benoemen en hier onze gezamenlijke uitvoeringsstrategie op afstemmen en aanpassen. Welke acties zien we voor ons met welk beoogd resultaat? Wie pakt waar het voortouw? Welke uitgangsprincipes worden gehanteerd? En wanneer in de tijd verwachten we resultaat? Wanneer bouwen we evaluatiemomenten in en sturen we bij? Een goed meerjarig procesontwerp, met concrete afspraken, duidelijke rollen en met gerichte ijkmomenten.

De lagenbenadering in een notendop

- a. De ondergrondlaag (bodem en watersysteem). Deze laag vormt het fundament van ons land. Dat betekent dat we de ruimtelijke inrichting hierop moeten aanpassen, bijvoorbeeld als gevolg van benodigde klimaatadaptieve maatregelen. Zo is de aanpak van droogte of extreme neerslag in de Achterhoek bijvoorbeeld geen kwestie die je louter kunt aanpakken op het niveau van een groenblauw dak of tegelvrije tuin. Mede doordat het bodemwatersysteem veel trager reageert op veranderingen dan de lagen erboven is zij van grote invloed op activiteiten en functies op gebiedsniveau.
- b. De netwerklaag (infrastructurele netwerken). Deze tweede laag hangt direct samen met de ondergrond. Waar liggen de bestaande netwerken van wegen, spoor, water maar ook bijvoorbeeld elektriciteit? Waar kunnen we het beste investeren in nieuwe netwerken? Denk aan het opstellen van regionale energiestrategieën waarbij lokale keuzes voor energieopwekking afhankelijk zijn van een elektriciteitshoofdinfrastructuur.
- c. De activiteitenlaag (functies als wonen, werken, recreëren etc.). Met de eerste twee analyses kan vervolgens worden bepaald waar activiteiten kunnen plaatsvinden en het



beste kan worden gebouwd. De wisselwerking tussen de verschillende lagen maakt dat dit soort keuzes het beste in samenhang kunnen worden gemaakt.





Onze rol als middenbestuur: omgevingsgerichte coördinatie

Wat is onze rol als middenbestuur in de omgevingsgerichte aanpak? Naast de verantwoordelijkheid voor onze provinciale ambities en belangen, hebben wij als middenbestuur de verantwoordelijkheid voor “de gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen” (Omgevingswet artikel 2.18 lid 1 a). Coördinatie gericht op de samenhang tussen opgaven, de goede balans tussen functies en met het oog op een schoon, gezond, veilig en welvarend Gelderland. Wij voelen ons kortom eigenaar van het vraagstuk hoe ALLE opgaven gezamenlijk landen in Gelderland. Met aandacht voor de kwaliteit van de leefomgeving in de gebieden zelf, maar ook voor de goede samenhang op de schaal van onze provincie.

Als vraagstukken een bovenlokale, omgevingsgerichte aanpak vragen, maar regionaal niet doelmatig en doeltreffend door de samenwerkende partijen (kunnen) worden opgepakt, pakken wij de coördinerende rol op ons (zie ook PS 2017-331; p13). Dit betekent dat we verschillende rollen en verantwoordelijkheden kunnen hebben, als we omgevingsgericht samenwerken. We kunnen zowel belanghebbende, coördinator als beide zijn. Verschillende rollen en verantwoordelijkheden die ons dwingen om tot bewuste rolkeuzes te komen. Gezamenlijk maken deze rollen evenwel dat – hoe we ook in het proces zitten: als belanghebbend en/of coördinerend – afwegingen gemaakt zullen moeten worden tussen belangen – ook onze eigen belangen. Vanuit deze wetenschap hebben we in de Kadernota Gaan voor Gaaf Gelderland dan ook als leidraad naar de uitvoeringspraktijk toe aangeven dat (PS2020-151, p. 9):

- (1) de gezamenlijke ambitie voor het (deel)belang gaat,
- (2) het gewenste resultaat voor de individuele regel gaat,
- (3) de impact in de praktijk voor de rol van de individuele spelers gaat.

Welke rol we wanneer pakken is een keuze en hangt af van de voortgang van het proces en van de kracht van het regionale netwerk. Daarbij kan het behulpzaam zijn om vooraf met onze regiopartners “rol-afspraken” te maken en desgewenst “opschalings- of herijkingscriteria” af te spreken in geval de uitvoering niet naar wens verloopt, financiële vragen zich voordoen of als de volgende fase in het proces zich aandient.

Provinciale belangen en ordenende ruimtelijke uitgangspunten

Een aantal randvoorwaardelijke kaders, die uw Staten aan ons hebben meegegeven, vormen voor ons een belangrijk richtsnoer als wij samen met onze regiopartners ontwikkelstrategieën uitdenken en uitvoeringsagenda's formuleren om de ambities uit de Omgevingsvisie te realiseren:

1. De provinciale belangen uit de Omgevingsverordening

Het gaat allereerst om de zes provinciale belangen uit de Omgevingsverordening:

- 1) De kwaliteit van de biodiversiteit en de natuur
- 2) De kwaliteit van het landschap, inclusief erfgoed
- 3) De kwaliteit van het Gelderse water
- 4) De kwaliteit van het Gelderse milieu
- 5) De kwaliteit van het Gelderse bereikbaarheidsnetwerk
- 6) De kwaliteit van de inrichting van de Gelderse leefomgeving

Deze zes provinciale belangen hebben gezamenlijk betrekking op de kwaliteit van de leefomgeving in de brede zin. En onderstrepen het belang van onze rol en inzet als middenbestuur in ruimtelijke omgevingsgerichte processen. Het zijn randvoorwaardelijke condities die wij – provincie – inbrengen. Conform hoofdstuk 1 van uw Omgevingsverordening kunnen we – in geval van botsingen tussen



deze belangen en met het oog op de realisatie van de zeven ambities van uw Omgevingsvisie – hiervan afwijken. Via de procedure van wensen en bedenkingen krijgt u inzage in onze overwegingen in geval van afwijking en kunt u uw overwegingen aan ons meegeven.

2. Stikstof: een sterk conditionerende randvoorwaarde

Een sterk conditionerende voorwaarde op dit moment is stikstof. In uitvoeringsplannen moet rekening gehouden worden met maatregelen ter voorkoming en/of ter compensatie van de stikstofuitstoot. Naast de inhoudelijke opgaven waarmee dit gepaard gaat – die onder meer gericht op de verbetering van de natuur – kunnen vanuit het stikstof-dossier interventies in andere opgaven ontstaan. De mate van stikstof-emissie werkt in de huidige praktijk als een “meetlat” waarlangs andere opgaven, zoals bijvoorbeeld de verstedelijkingsopgave, moeten worden gelegd om te kunnen bepalen wat waar wel en niet kan.

3. Ordenende ruimtelijke uitgangspunten uit de Omgevingsvisie

Een tweede element zijn de ordenende ruimtelijke uitgangspunten die in uw Omgevingsvisie zijn vastgesteld (PS2018-425). Het zijn zelfbindende uitgangspunten waartoe wij ons verhouden als we samen met partners ontwikkelperspectieven uitdenken en afspraken maken. Punten die aansluiten bij onder meer de adviezen van het college van Rijksadviseurs en te boek staan als goede – dat wil zeggen: op de brede welvaart gerichte – ruimtelijke ordeningsprincipes. Afhankelijk van het vraagstuk krijgen deze uitgangspunten verder vorm en invulling.

Clustering van activiteiten en inbreiding voor uitbreiding

- Om het landschap open, groen en het voorzieningenniveau op peil te houden en leegstand te voorkomen, is bouwen binnen bestaand verstedelijkt gebied ons vertrekpunt. Wij gaan voor concentraties van bebouwing. Pas als er geen andere goede mogelijkheden zijn, breiden we uit aan de randen van onze steden of dorpen (ambitie woon- en leefomgeving).
- Het concentreren van economische activiteiten heeft onze voorkeur, boven versnippering door de hele provincie. Activiteiten die elkaar versterken, brengen wij met elkaar in contact en willen wij zoveel mogelijk bij elkaar in de buurt of in dezelfde voorziening plaatsen (ambitie vestigingsklimaat)

Bestaande infrastructuur als vertrekpunt

- Onze ambitie is dat mensen zich in Gelderland veilig, snel, betaalbaar en klimaatneutraal kunnen blijven verplaatsen. Het mobiliteitsnetwerk bepaalt mee waar het mogelijk en wenselijk is te bouwen: waar is capaciteit in het netwerk, waar niet en waar kan capaciteit worden gemaakt? Een locatie komt alleen in aanmerking voor een bestemmingswijziging als ook de mobiliteitsoplossing wordt opgenomen. We kijken daarbij altijd naar het benutten en optimaliseren van bestaande mogelijkheden.
- We bouwen zo veel mogelijk nabij OV hubs en stations om bestaande capaciteit in het mobiliteitsnetwerk maximaal te benutten. Daarna wordt gekeken naar andere locaties. En naar mogelijkheden voor aanpassingen aan bestaande mobiliteitsvoorzieningen en naar de aanleg van nieuwe infrastructuur voor openbaar vervoer, fiets of weg. Om knelpunten te voorkomen en op te lossen, bekijken we hoe we bedrijventerreinen zo kunnen clusteren dat we vervoers- en goederensystemen slimmer met elkaar en met ontwikkelingen in de stad kunnen verbinden (ambitie bereikbaarheid).

Biodiversiteit en de gevolgen klimaatverandering meenemen

- Bij de aanleg, inrichting, veiligheid en leefbaarheid van de gebouwde omgeving – steden, dorpen, bedrijventerreinen – nemen we de gevolgen van het veranderende klimaat mee en maken afspraken over hoe met de risico's (hittestress, overtollig water) om te gaan (ambitie klimaatadaptatie).
- Het is belangrijk de biodiversiteit in de gebouwde omgeving te versterken. Aandacht voor natuur in de woonwijken in de groene Gelderse steden, bij de bouw en renovatie van werklocaties en het Gelders erfgoed en bij de aanleg van wegen en dijken (ambitie biodiversiteit). Voldoende groene ruimte, koele plekken, opvang van water in het licht van de klimaatverandering is immers van belang, zeker met het oog op de gezondheid van onze inwoners (ambitie woon- en leefomgeving). Daarbuiten vinden we het belangrijk te werken aan een compact en hoogwaardig stelsel van onderling verbonden natuurgebieden (ambitie biodiversiteit) en het Gelders rivierengebied als klimaatbestendige, groene uitlopers van stedelijk gebied (ambitie klimaatadaptatie, biodiversiteit, woon- en leefomgeving).

Ordenende uitgangspunten: de verstedelijkingsstrategie als voorbeeld

Op basis van een analyse van de kenmerken van verschillende gebieden binnen de verstedelijkingsstrategie en door het in beeld brengen van ophanden zijnde ontwikkelingen met behulp van de lagenbenadering hebben alle betrokken partners in de verstedelijkingsstrategie invulling gegeven aan de gezamenlijke ontwerpprincipes. Deze vormen het uitgangspunt voor de verdere planvorming (PS2021-287).

- **Leefomgeving:** We voegen openbaar toegankelijke groene uitloopgebieden toe.
- **Wonen:** We geven de voorkeur aan binnenstedelijke verdichting boven uitleglocaties.
- **Mobiliteit:** Nieuwe woningen worden zo veel mogelijk nabij (H)OV hubs en stations gebouwd, om bestaande capaciteit in het mobiliteitsnetwerk maximaal te benutten.
- **Werken:** We zetten in op versterking van agglomeratiekracht.
- **Landbouw:** We behouden een vitale landbouwsector in de regio, maar moeten daarbij rekening houden met de ruimtebehoefte van andere functies die soms prioriteit hebben.
- **Stikstof:** Op locaties op korte afstand van stikstofgevoelige habitats zetten we maximaal in op minimaliseren van negatieve effecten op de natuur. Als dat niet of onvoldoende kan, schuiven we ontwikkelingen naar langere termijn of vallen deze af ten opzichte van wel haalbare locaties.
- **Gezonde stad:** We integreren de doelen voor gezondheid, klimaatadaptatie en ecologie in het ontwerp van onze steden en dorpen.



3. De blik vooruit





Omgevingsgericht werken in ons eigen DNA

Het “samenhang, tenzij” principe staat voor ons voorop. Omgevingsgericht pakken wij zaken met inwoners en regiopartners op. We vertrekken daarbij vanuit de heldere ambities uit onze Omgevingsvisie en ons Coalitieakkoord en met inachtneming van de zes afweegbare provinciale belangen en ordenende ruimtelijke principes. In de praktijk hebben we belangrijke leerervaring opgedaan en een kijkrichting en werkwijze gevonden om met onze regiopartners resultaatgericht tot een samenhangende aanpak van verschillende ruimteclaims te komen. En tegelijkertijd moeten we constateren dat we nog stappen te zetten hebben. Stappen om deze manier van werken nog steviger te verankeren in ons provinciale DNA. Zo is ons eigen beleid bijvoorbeeld niet volledig op deze manier van werken ingericht. Onze beleidsprogramma's bijvoorbeeld vertrekken veelal vanuit een opgavegerichte blik (PS2021-237), vaak conform de beleidslijnen van de rijksoverheid. Terwijl in Den Haag – met het oog op het nieuwe Kabinet – juist de roep om meer regie op de ruimte en meer samenhang in beleid sterker wordt. Niet voor alle beleidsambities is op dit moment scherp in beeld waar en hoe zij neerslaan in de Gelderse streken – met welk beoogd, denkbaar, mogelijk of gewenst ruimtebeslag. Dit bemoeilijkt het zicht op waar en hoe de verschillende ambities elkaar raken.

Stappen zetten

Wij zien dan ook een aantal concrete stappen voor ons die ons helpen om nog effectiever omgevingsgericht te werken:

- *Ruimtelijke concretisering van ons beleid en het maken van ruimtelijke afwegingen.*
 - We willen scherper in beeld te brengen hoe de verschillende beleidsambities uit de beleidsprogramma's landen

in de Gelderse streken – met welk beoogd, denkbaar, vermoed of gewenst ruimtebeslag. En: nagaan welke aanvullende ordenende principes deze programma's met zich meebrengen. Dit om meer greep op de betekenis van alle ophanden zijnde ontwikkelingen te krijgen en om in gesprek met onze regiopartners tot een zo concreet mogelijk gezamenlijk ruimtelijk perspectief te kunnen komen. We doen dit ook mede met het oog op uw motie omtrent de digitale tweeling, waarin u aangeeft ontwikkelingen in de omgeving (digitaal) meer zichtbaar te willen maken om tot transparante afwegingen te komen (21M20).

- Om tot goede ruimtelijke afwegingen te komen, hebben wij inmiddels een Adviestafel Ruimte ingericht. Deze tafel richt zich op actuele complexe projectinitiatieven van initiatiefnemers of gemeenten. Aan tafel komen we gezamenlijk en, met behulp van een vast protocol, snel tot een concrete ruimtelijke afweging van verschillende belangen. Op deze wijze borgen we de mogelijkheid tot “wikken en wegen” – die juridisch mogelijk zijn gemaakt met de nieuwe Gelderse Omgevingsverordening – in onze besluitvormingsprocessen. En: komen we tegemoet aan de ophanden zijnde de Omgevingswet die onder meer vraagt om meer maatwerk, snellere besluitvorming en meer transparantie en gepaard gaat snellere doorlooptijden voor casuïstiek behandeling (van 25 weken naar 6).
- *Doelmatige en doeltreffende uitvoeringsafspraken: Aanpak Omgevingsgericht werken 2.0.*
- Afgaande op de adviezen van de verschillende onderzoeken de laatste tijd is er winst te halen als het gaat om de wijze waarop we afspraken maken met partners. Is er afdoende breed gekeken, zijn de belangrijkste opgaven goed gekoppeld, zijn de verschillende rollen afdoende geduid,

zijn er “opschalings- of herijkingscriteria” geformuleerd, is er een helder tijdsperspectief? We willen hier meer zicht op krijgen. Een stap in deze richting is ons initiatief om met een zogeheten art. 217a onderzoek (doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid) de uitvoeringskracht van netwerkverbanden onder de loep te nemen en onze eigen rol daarin. Het betreft hier het samenwerkingsverband Veluwe op 1.

- In de verschillende omgevingsgerichte trajecten die momenteel lopen, zien we dat de stap van “uitzoomen” naar “inzoomen” is gezet en de stap naar “koppelen en kiezen” wordt voorbereid. Verschillende deelgebieden zijn geïdentificeerd die om een hands-on aanpak, met duidelijke rol en inzet, vragen. Het gaat hier onder andere om 11 aandachtsgebieden vanuit de GMS-Natuur aanpak, 8 aandachtsgebieden vanuit de verstedelijkingsstrategie, maar ook binnen de Droogteaankpak Achterhoek, de RES-sen en het gebiedsteam Rivieren zijn deelgebieden aan te wijzen. Deels overlappen deze deelgebieden, deels niet. We willen beter in beeld krijgen waar de overlap zit. En: willen komen tot een Gelderse Aanpak Omgevingsontwikkeling 2.0, voortbouwend op de ervaringen die we hebben opgedaan in het verleden met de Gelderse Aanpak Gebiedsontwikkeling en met in achtneming van de adviezen vanuit de verschillende rapporten op het gebied van ruimtelijke ordening. Dit alles met als doel tot een snelle en samenhangende realisatie van opgaven te komen.

- *De inzet van ons (financieel) instrumentarium.*
 - Tot slot is het belangrijk ons eigen instrumentarium tegen het licht van de omgevingsgerichte manier van werken te houden. Met uw Omgevingsverordening heeft u dit reeds gedaan. De vraag die voor ons openstaat is: hoe kunnen we met behulp van onze middelen koppelkansen nog beter verzilveren? Sectorale subsidies kunnen algemeen geldend en daarmee “blind” voor locatiekeuzes zijn, terwijl niet alles overal gewenst is. Tegelijkertijd hebben we ook ervaring met gebundelde vormen van financiering, zoals bijvoorbeeld bij de aanpak van Toekomstbestendige Bedrijventerreinen. We willen scherper in beeld krijgen wanneer gebundelde, locatiegerichte financiering gewenst is en wanneer sectorale subsidies beter werken en het meeste effect en impact hebben op de realisatie van Gaaf Gelderland.

Wij staan samen voor grote maatschappelijke opgaven. We streven samen naar een Gaaf Gelderland nu en in de toekomst. We zoeken samen naar de beste manier om snel én goed tot resultaten te komen. De omgevingsgerichte benadering is daarbij onze manier van werken. En: we hebben ook nog stappen te zetten. Stappen om nog efficiënter op deze manier te kunnen werken. We nodigen u graag uit met ons deze ontdekkingstocht aan te gaan.



Provincie Gelderland

Markt 11

6811 CC Arnhem

Postbus 9090

6800 CX Arnhem

026 359 99 99

provincieloket@gelderland.nl

www.gelderland.nl

