

Onderwerp

Ruimtelijk Voorstel in het kader van de Ruimtelijke Puzzel

Bestuurlijke samenvatting van het voorstel

Aanleiding

Met het Ruimtelijk Voorstel “*Ruimtelijke koers voor Zuid-Holland*” presenteert de provincie Zuid-Holland het resultaat van een uitgebreide analyse en verkenning die als eerste stap in het traject van de Ruimtelijke Puzzel en overeenkomstig Statenbesluit (7545) van 10 mei jl. is uitgevoerd. Voor deze verkenning zijn de eerder door de Staten als richtinggevend vastgestelde sturende ruimtelijke principes (PZH-2023-828403813) als vertrekpunt gehanteerd:

1. Een toekomstbestendige leefomgeving is onze topprioriteit;
2. We accepteren dat niet voor alles ruimte is in Zuid-Holland;
3. We sturen op kwaliteit en maximale maatschappelijke toegevoegde waarde;
4. We houden rekening met de maatschappelijke kosten en baten op de korte en lange termijn.

Daarnaast is, passend bij het Coalitieakkoord “*Krachtig Zuid-Holland*”, het begrip brede welvaart als afwegingskader gebruikt.

We zijn niet op zoek naar een blauwdruk, maar naar een afwegingskader; we realiseren ons dat we in een wereld zitten die onzeker en onvoorspelbaar is. Daarom is het des te meer noodzakelijk samen te zoeken naar richting en richting te geven.

Zoals toegezegd door Gedeputeerde Staten in de vergadering van 10 mei jl. heeft Provinciale Staten dit Ruimtelijk Voorstel ruim vier weken voorafgaand aan de commissievergadering ontvangen (IC/T2023.009) en bevat dit voorstel de hoofdlijnen van het proces waarlangs de voorgestelde koers kan worden verankerd in het omgevingsbeleid en de rol van PS (IC/T2023.010).

Met de analyse in het Ruimtelijk Voorstel wordt zo goed als dat in de huidige fase mogelijk is, invulling gegeven aan het besluit van de Staten (Amendement 746) om een overzicht te geven van de (wettelijke) opgaven die op ons afkomen, en de opties die zijn overwogen om invulling te kunnen geven aan alle opgaven. In deze fase betreft dat de keuze tussen doorgaan met het huidige beleid of het kiezen voor een nieuwe koers. Dit neemt overigens niet weg dat er bij de verdere uitwerking dilemma’s kunnen ontstaan. Die komen later in het proces in beeld, waarbij de impact per gebied en thema anders kan uitpakken.

Keuze voor een nieuwe koers

Conclusie van de uitgevoerde analyse en verkenning is dat doorgaan met het huidige beleid – dat vooral is gericht op accommoderen van opgaven op basis van behoefteramingen – geen pad is om alle waarden van Zuid-Holland waarop wij trots zijn, ook voor de toekomst te kunnen behouden. Door vooral te accommoderen stellen we ons reactief op en zitten we onvoldoende zelf aan het stuur van de integrale ruimtelijke ontwikkeling die nodig is voor een krachtig Zuid-Holland.

Provincie Zuid-Holland kiest voor een nieuwe koers die de provincie wil verankeren in het omgevingsbeleid. De nieuwe koers gaat uit van meer sturen op kwaliteit dan op kwantiteit, waarbij water en bodem sturend nog meer als randvoorwaarde wordt gehanteerd. De nieuwe koers wordt uitgewerkt in een strategisch afwegingskader voor het prioriteren tussen en binnen functies. Een kader dat kan worden gehanteerd bij ruimtelijke transities van de ene functie naar de andere, maar óók voor kwalitatieve sturing op bestaand ruimtegebruik. Dus bijvoorbeeld voor de vraag naar het omzetten van agrarisch grondgebruik naar bedrijventerrein, en voor de afweging binnen bedrijvigheid voor de sturing op voldoende HMC, circulair en watergebonden terreinen. Dit is nodig omdat Provinciale Staten beseft dat – ondanks alle inspanningen op het gebied van multifunctioneel en meervoudig ruimtegebruik – niet alles meer kan in Zuid-Holland.

De nieuwe koers luidt:

- We sturen op brede welvaart, inclusief welzijn en welbevinden en daarin gaan we voor de ruimtelijke keuzes meer prioriteren op gezondheid, kwaliteit en veiligheid van de leefomgeving.
- Dit betekent dat we water en bodem nog meer sturend hanteren als randvoorwaarde voor een veilige, toekomstbestendige ontwikkeling van Zuid-Holland.
- En dit betekent dat we een toekomstbestendige economie nastreven met een betere leefomgevingskwaliteit en gezondheid. We geven voorrang aan een duurzame, digitale en inclusieve economie, met borging van maatschappelijke meerwaarde. Een duurzame economie richt zich op circulariteit, energietransitie, natuurinclusiviteit. Een inclusieve economie houdt rekening met klein-, midden- en grootbedrijf, in alle regio's en voor werkgevers en -nemers. Zo bewaken we ook het belang om inwoners een eigen inkomen te laten verdienen, ook op de lange termijn.
- Dit betekent bovendien dat we ruimte beter gaan beschermen om onze ambities, wettelijke verplichtingen en doelen te realiseren. Daarom:
 - Stellen we een ondergrens aan (open) landschap dat beschikbaar blijft voor de transities die nodig zijn voor een toekomstbestendige landbouw, energie, water-, groen- recreatie- en natuuropgaven.
 - Dragen we zorg voor voedselzekerheid en het beschikbaar blijven van maatschappelijke, culturele, sportieve en nutsvoorzieningen voor onze inwoners.
 - Gebruiken we onze schaarse ruimte en infrastructuur effectiever en efficiënter. We blijven inzetten op de volgende elementen van onze integrale verstedelijkingsstrategie: beter benutten, verdichting en functiemenging combineren met goede bereikbaarheid en meer aandacht voor gezonde en klimaatadaptieve verstedelijking.
- Om dit mogelijk te maken moeten zowel wonen als werken zich ontwikkelen binnen de ruimte die daarvoor al is gereserveerd. We gaan voor kwaliteit en selectieve groei. Waarbij we 'straatje erbij' nader uitwerken. Dat betekent dat we niet meer vanzelfsprekend ruimtelijk faciliteren op basis van ramingen en prognoses.

Met dit besluit stellen de Staten het Ruimtelijk Voorstel en de daarin opgenomen nieuwe koers vast als:

1. Koers ten behoeve van aanpassingen van de provinciale omgevingsvisie en in het provinciale omgevingsbeleid. Op basis van deze koers gaat de provincie nader in gesprek met partners, inwoners en maatschappelijke partijen over de verdere thematische en gebiedsgerichte uitwerking die daarvoor nodig is;
2. Antwoord op de vragen die het Rijk heeft gesteld in het Startpakket (zie ook PZH-2023-829697003) voor zover dat nu mogelijk is;
3. Agenda voor de strategische onderwerpen waarover de provincie in gesprek wil met het Rijk, alvorens nadere afspraken te maken met het nieuwe kabinet ten behoeve van het aangekondigde Ruimtelijk Arrangement.

Totstandkoming van het Ruimtelijk Voorstel

Ter voorbereiding op besluitvorming over het Ruimtelijk Voorstel, hebben de Statenleden zich in drie werksessies kunnen verdiepen in 1) de ruimtelijke ontwikkeling van Zuid-Holland in de afgelopen 50 jaar en de ruimtelijke trends die ontstaan als ons huidige beleid wordt voortgezet; 2) de ruimtelijke vraagstukken die spelen rondom een aantal majeure opgaven, nl.: water & bodem sturend, ontwikkeling van de energie-infrastructuur, ruimtevraag voor de circulaire transitie; en 3) een technische toelichting op de uitgevoerde inwonersraadpleging.

Participatie

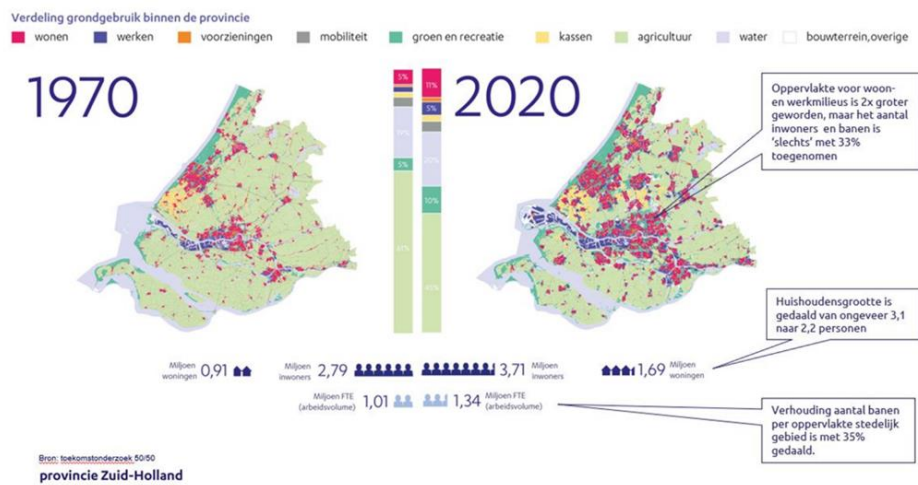
Overeenkomstig het Statenbesluit 7545 op 10 mei jl. zijn zowel vóór als na de zomer uitgebreid gesprekken gevoerd met en is input verzameld van medeoverheden, stakeholders en inwoners om een zo breed mogelijk beeld te krijgen van de opgaven, dilemma's en denkrichtingen voor een Krachtig en Toekomstbestendig Zuid-Holland. Zowel in 2022 en 2023, tot en met vlak na de zomerperiode hebben diverse ambtelijke en bestuurlijke dialoogsessies plaatsgevonden. Gedurende de zomer heeft de online inwonersraadpleging meer dan 5.800 inwoners bereikt. Een belangrijke conclusie is dat de resultaten uit de inwonersraadpleging de vastgestelde sturende ruimtelijke principes blijken te ondersteunen. In alle nuance blijkt ook dat de urgentie om onze koers te wijzigen vooral wordt gedeeld als het gaat om onderwerpen als water, woningbouw, transitie van onze economie, verbeteren natuur en open landschap.

De input die uit deze bijeenkomsten, de raadpleging en gesprekken naar voren is gekomen, is meegewogen in dit Ruimtelijk Voorstel en de koers die daarin wordt voorgesteld. Dit is niet altijd één op één te herleiden, maar heeft een grote rol gespeeld in het toevoegen, heroverwegen, nuanceren of wijzigen van tekstdelen op alle onderdelen gedurende het hele schrijfproces. Deze input wordt zeer gewaardeerd en zal de provincie graag benutten om in het vervolgtraject, samen met onze omgeving, te komen tot de verdere uitwerking die nog nodig is.

Inhoud:

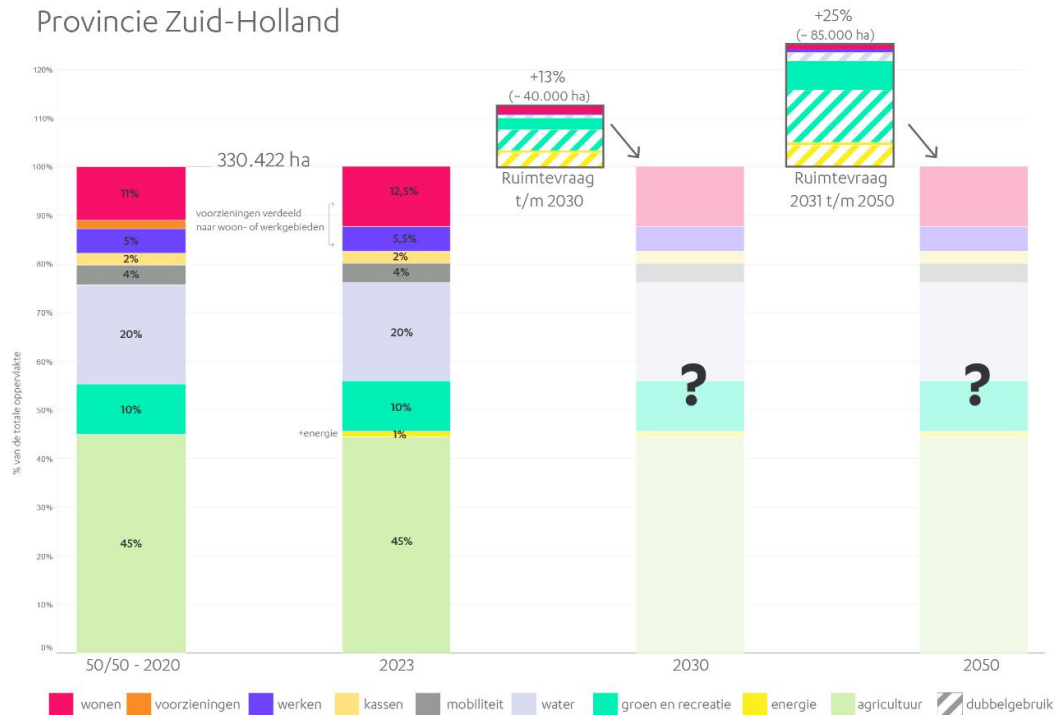
Toelichting op de urgentie voor een nieuwe koers

Met het Ruimtelijk Voorstel wordt de verkennende fase in het kader van de Ruimtelijke Puzzel afgesloten. In Zuid-Holland constateren wij een aantal trends in het ruimtegebruik van de afgelopen 50 jaar. Als belangrijkste ontwikkeling zien we een zeer grote toename van ruimtegebruik voor wonen en werken, die gepaard is gegaan met zeer grote extensivering van dat gebruik. Deze uitbreiding en extensivering is echter niet gepaard gegaan met evenredige economische groei en/of verbetering van brede welvaart. Beschikbaar areaal voor m.n. de landbouw is in die periode sterk afgenomen, waarbij intensivering van de landbouw ervoor heeft gezorgd dat de productiviteit op peil bleef. Onderstaande afbeelding die deze ontwikkeling in beeld brengt, is opgenomen in het Ruimtelijk Voorstel en wordt daar ook nader toegelicht.



Zonder interventie, verwachten wij dat de trend die wij uit het verleden zien met vooral het uitdijen van bebouwing, zeker tot 2050 zal doorlopen. Afspraken over realisatie van woningbouw, bedrijventerreinen en natuur tot 2030 zijn al gemaakt en ook na 2030 komen er nieuwe grote opgaven op ons af die ruimte vragen: demografische ontwikkelingen, klimaatverandering, geopolitieke ontwikkelingen, transities naar duurzame energie, circulaire economie etc. Onderstaande afbeelding, die ook is opgenomen en toegelicht in het Ruimtelijk Voorstel, brengt de afgesproken ruimtevraag t/m 2030 en de daarna nog te verwachten ruimtevraag t/m 2050 in beeld.

Eerste aannames voor ruimtevragers Provincie Zuid-Holland



Zuid-Holland is een prachtige en krachtige provincie om trots op te zijn: maatschappelijk, economisch, landschappelijk, historisch, cultureel. Zuid-Holland is niet alleen van waarde voor onze eigen inwoners, maar dient ook nationale, Europese en zelfs wereldwijde belangen op het gebied van economie, energie, logistiek en voedselvoorziening. Het is onze verantwoordelijkheid om met al die grote opgaven die op ons afkomen die waarden ook voor toekomstige generaties te behouden.

De analyse in het Ruimtelijk Voorstel onderbouwt dat doorgaan met het huidige beleid – dat nu vooral is ingericht op het accommoderen van functies op basis van behoefteramingen – geen geschikt pad is om toekomstbestendig te opereren. Door vooral te reageren op behoeften, zit de provincie nu onvoldoende zelf aan het stuur van de integrale ruimtelijke ontwikkeling die nodig is voor een krachtig en toekomstbestendig Zuid-Holland.

Kern van het Ruimtelijk Voorstel is daarom dat de provincie een nieuwe weg inslaat in het (ruimtelijk) beleid en verdere afwegingen die daarin te maken zijn. Deze nieuwe koers, zoals beschreven in de bestuurlijke samenvatting, is gebaseerd op twee fundamentele veranderingen. Ten eerste staat brede welvaart centraal. Ten tweede staat kwaliteit boven kwantiteit, waarbij water en bodem sturend nog meer als randvoorwaarde wordt gehanteerd. Deze nieuwe koers is de hoofdlijn naar een toekomstbestendig Zuid-Holland 2050. Een toekomstbestendig Zuid-Holland is uiteindelijk fossielvrij, klimaatadaptief, circulair, biodivers, veilig, beweegvriendelijk en gezond met een florerende economie binnen sociaal-maatschappelijke en ecologische grenzen.

Proces:

Antwoord op en vragen aan het Rijk

Dit Ruimtelijk Voorstel en de daarin opgenomen nieuwe koers vormen het integrale antwoord van Zuid-Holland aan het Rijk op het Startpakket voor de Ruimtelijke Puzzel. Naast de vragen die het Rijk aan de provincies heeft gesteld in het Startpakket, staat het Rijk ook voor een aantal grote Europese en nationale (verdelings)vraagstukken die de schaal van Zuid-Holland en haar aangrenzende provincies overstijgen. En die van grote invloed zijn op het ruimtegebruik in heel Nederland en dus ook in Zuid-Holland. Het Rijk is primair aan zet om daarin keuzes te maken, onder meer via de nieuwe Nota Ruimte die momenteel in voorbereiding is.

In het belang van een toekomstbestendig Zuid-Holland – en dus een toekomstbestendig Nederland – verwacht de provincie van het Rijk dat de nieuwe koers zoals beschreven in dit Ruimtelijk Voorstel, bij de afwegingen rondom in ieder geval de volgende vraagstukken wordt betrokken:

- Deltabeslissingen ten aanzien van de nationale waterveiligheid en de nationale zoetwaterverdeling. Voor Zuid-Holland als laaggelegen delta zijn waterveiligheid en het bijbehorend ruimtebeslag essentieel voor de verdere ontwikkeling van ons grondgebied, net als dat de zoetwaterverdeling direct bepalend is voor het toekomstperspectief van diverse van onze gebieden (waterpeil, verzilting);
- Een visie op de nationale verdeling van energie-infrastructuur, waarbij Zuid-Holland een onevenredige belasting ziet met nationale energie-infrastructuur door aanlanding vanuit wind op zee en de aanwezigheid van energie-intensieve industrie. Het is niet realistisch dat Zuid-Holland zelf kan voorzien in de opwek van duurzame energie voor de volledige energievraag van zowel gebouwde omgeving als voor de industrie;
- Een samenhangende visie met keuzes en prioriteiten in ruimtebeslag op:
 - de (inter)nationale economie en de positie van Zuid-Holland daarbinnen. Waar verdient Nederland straks zijn geld mee? Nederland streeft samen met Europa naar meer autonomie in een aantal strategische sectoren. Wat betekenen deze ontwikkelingen voor de Nederlandse economie, welke infrastructurele verbindingen voor personen en goederen horen daarbij? Hoe verhouden deze ontwikkelingen zich tot de voor Zuid-Holland belangrijke economische clusters als het Haven Industrieel Complex, de tuinbouw, de maakindustrie en de kennisclusters;
 - een toekomstbestendige land- en tuinbouw in (inter)nationaal perspectief voor Zuid-Holland. Daarbij hoort ook een voedselstrategie;
- Een visie op de mogelijke toekomstige demografische scenario's, waarbij Zuid-Holland na 2030 grenzen ziet aan het vanzelfsprekend accommoderen van bevolkingsgroei op basis van kwantitatieve en sectorale prognoses en ramingen;
- Het versterken van de brede welvaart maakt onze provincie toekomstbestendig. Voor de uitvoering van de ruimtelijke keuzes zijn instrumenten benodigd, waaronder financiële middelen, zoals een verplaatsingsfonds voor bedrijven en andere voorzieningen. Dit is ook nodig om de ervaren gezondheid te verbeteren en gezondheidsverschillen te verkleinen. Dat

vraagt om wederkerige investeringen in wijken, buurten en dorpen voor onder andere: groen, water, energie, gezonde mobiliteit en voorzieningen.

De provincie werkt in de komende tijd door aan de uitwerking van onze koers, waarbij de provincie over bovengenoemde vraagstukken ook zelf met voorstellen zal komen.

De keuzes die het Rijk uiteindelijk maakt (o.a. in de Nota Ruimte) zijn van invloed op a) de realisatiemogelijkheden van de nieuwe provinciale koers en het al dan niet kunnen inpassen van opgaven uit het Startpakket in Zuid-Holland, b) de gebiedsgerichte uitwerking binnen de NOVEX-gebieden Groene Hart, Haven Rotterdam en Zuidelijke Randstad en c) de gebiedsplannen in het kader van ZH-PLG. Daarom agendeert de provincie deze vraagstukken en de samenhang met de nieuwe koers nu al bij het Rijk en verwacht daarover nadere afspraken te kunnen maken in het Ruimtelijk Arrangement.

Bij het wederkerig ruimtelijk arrangement zal - net als door provincie, gemeenten en waterschappen - ook de rolneming door het Rijk onderwerp van gesprek moeten zijn. De provincie ziet de regie op een toekomstbestendig Zuid-Holland als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle overheden. Voorwaarde voor provinciale rolneming en regie is dat het Rijk ondersteunend instrumentarium levert, aanpassing van nationale regelgeving doorvoert, (nationaal) strategisch grondbeleid toepast en voldoende investeringsmiddelen beschikbaar stelt.

Procedure:

Verdere thematische en gebiedsgerichte uitwerking met onze partners

Om de nieuwe koers uit te werken blijft de provincie ook in 2024 in gesprek met medeoverheden, andere stakeholders en met het Rijk. Dit gebeurt via twee uitwerkingslijnen.

In de eerste uitwerkingslijn wordt de koers verder geconcretiseerd, zodat deze toepasbaar is op de ruimtelijke vraagstukken die op Zuid-Holland afkomen. Dit moet resulteren in een strategisch afwegingskader voor het prioriteren tussen en binnen ruimtegebruik voor het realiseren van alle opgaven. Een kader dat kan worden gehanteerd bij ruimtelijke transities van de ene functie naar de andere, maar óók voor kwalitatieve sturing op bestaand ruimtegebruik.

De tweede uitwerkingslijn richt zich op de thematische en gebiedsgerichte uitwerking. De concrete vraagstukken die in het Ruimtelijk Voorstel voor de verschillende lagen zijn benoemd, vragen inhoudelijke aanpassingen in het omgevingsbeleid langs de lat van de nieuwe koers. De thematische beleidsuitwerkingen die hiervoor nodig zijn (bijvoorbeeld ruimtelijk-economische visie, water & bodem sturend), worden opgepakt via de daarvoor geëigende inhoudelijke netwerken en gremia waarin de provincie al met medeoverheden en andere stakeholders samenwerkt.

De nieuwe koers kan bovendien per gebied anders uitwerken gezien de kenmerken van bodem en ondergrond, de al aanwezige functies en netwerken en de eigen identiteit en cultuurhistorie. Daarom gaat de provincie ook gebiedsgericht met partners in gesprek over de impact van deze koers voor het

betreffende gebied en welke keuzes er in een gebied gemaakt moeten worden om aan de koers concreet uitvoering te kunnen geven. Hierin worden waar mogelijk de al lopende gebiedsprocessen binnen de NOVEX- en de ZH-PLG-gebieden benut. Ook heeft een aantal gemeenten in regionaal verband al voorwerk gedaan in de vorm van handreikingen of regionale puzzels. De provincie gaat graag in gesprek hoe deze samen gaan met de nieuwe koers.

Herziening omgevingsbeleid

Alle uitwerkingslijnen kunnen uiteindelijk landen in het provinciale omgevingsbeleid. Dit is continu in ontwikkeling. Daarvoor werkt de provincie met jaarlijkse herzieningsrondes. De eerstvolgende herzieningsronde waarin de via bovenstaande processen ontwikkelde uitwerkingen kunnen worden meegenomen, is de herziening die start in 2024. Als op onderdelen de uitwerkingen niet tijdig voor deze ronde beschikbaar zijn, dan kunnen daarvoor ook de volgende herzieningsrondes weer worden benut. Formele inspraaktermijnen en besluitvorming door PS maken onderdeel uit van deze jaarlijkse herzieningsprocedures.

Rol Provinciale Staten

Provinciale Staten blijft – naast de formele bevoegdheden in het kader van de herzieningsprocedure van het omgevingsbeleid – ook in het vervolgproces intensief betrokken. Daarvoor zal in de loop van 2024 opnieuw een aantal werksessies over deelonderwerpen van de Ruimtelijke Puzzel aan de Staten worden aangeboden.

Ontwerp-Besluit

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

Gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van 10 oktober 2023, met het besluitnummer PZH-2023-839984205;

Besluiten:

- Het Ruimtelijk Voorstel "*Ruimtelijke koers naar een toekomstbestendig Zuid-Holland*" en de daarin opgenomen koers vast te stellen;
- Dit Ruimtelijk Voorstel in te dienen bij het Rijk als antwoord op de vragen die het Rijk in hun startpakket aan de provincies heeft gesteld
- Dit Ruimtelijk Voorstel en de daarin opgenomen koers, inclusief de vragen aan het Rijk als vertrekpunt te hanteren voor het maken van nadere afspraken met het Rijk in een Ruimtelijk Arrangement.
- De koers zoals voorgesteld in dit Ruimtelijk Voorstel als startpunt te hanteren voor het themagericht en gebiedsgericht verder uitwerken van concrete herzieningsvoorstellen voor de provinciale omgevingsbeleid. Deze themagerichte en/of gebiedsgerichte uitwerking in de eerste helft van 2024 zo goed mogelijk in samenspraak met onze externe partners, inwoners en maatschappelijke organisaties en langs lijnen van lopende gebiedsprocessen (waaronder ZH-PLG, NOVEX-gebieden) te organiseren en voor te bereiden.
- Als Staten – naast de formele bevoegdheden in het kader van de herzieningsprocedure van het omgevingsbeleid – ook in het vervolgproces intensief betrokken te willen blijven. Daarvoor Gedeputeerde Staten te verzoeken in de loop van 2024 opnieuw een tweetal werksessies over deelonderwerpen van de Ruimtelijke Puzzel voor de Staten te organiseren.

Den Haag, 13 december 2023

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

wnd. Griffier
mr. M. Pe

Voorzitter
drs. J. Smit

Bijlagen:

- Ruimtelijk Voorstel "*Ruimtelijke koers voor Zuid-Holland*"
- Eindrapport Inwonersraadpleging Ruimtelijke Puzzel

Den Haag, 24 oktober 2023

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,

secretaris,
drs. M. van Bijnen

voorzitter
drs. J. Smit