

**College van Gedeputeerde Staten
statenbrief**

Aan Provinciale Staten
Statencommissie RGW

& cc Ingeborg Thoral

DATUM	8 september 2015	REFERENTIE	J. Sellink
ONS NUMMER	815FC5E2	DOORKIESNUMMER	06-21124661
NUMMER PS	2015RGW81	E-MAILADRES	jacqueline.sellink@provincie-utrecht.nl
BIJLAGE	Advies incl. aanbiedingsbrief		

Onderwerp Statensbrief: Advies 'Infrastructuur en Omgevingskwaliteit' van de onafhankelijke adviseur ruimtelijke kwaliteit, Ingeborg Thoral

Voorgestelde behandeling: ter informatie

Geachte dames en heren,

Inleiding

Aanleiding

Op 9 juni 2015 hebben wij het advies 'Infrastructuur en Omgevingskwaliteit' van de onafhankelijk adviseur ruimtelijke kwaliteit Ingeborg Thoral ontvangen. Zij heeft dit advies ook aan u gestuurd. In deze brief geven wij een reactie op haar advies.

Voorgeschiedenis

Het college van Gedeputeerde Staten heeft per 1 februari 2013 Ingeborg Thoral benoemd als de onafhankelijke adviseur ruimtelijke kwaliteit van de provincie Utrecht. Haar taak was om gevraagd en ongevraagd advies te geven over het behoud van en de kansen voor verbetering van de ruimtelijke kwaliteit in de provincie Utrecht. Als leidraad voor haar werk heeft zij een werkprogramma 2013–2014 opgesteld met daarin 5 speerpunten. Infrastructuur is één van die speerpunten.

Essentie / samenvatting:

Het advies biedt een doorkijk op de context van de veranderende mobiliteit. Het bevat praktijkervaringen gebaseerd op de projecten Ring Utrecht, A28/A1 Knooppunt Hoevelaken en de verbreding van het Lekkanaal. Complexe en regionale projecten in de provincie Utrecht die momenteel actueel zijn. Daarnaast biedt het een perspectief op drie onderwerpen met een potentie ten aanzien van de uitwerking van dit thema: knooppuntontwikkeling, aanbestedingen en kwaliteitsteams. De aanbevelingen van de adviseur bevinden zich in een aantal aandachtsgebieden:

1. besteed aandacht aan een meer integrale aanpak van ruimte en mobiliteit;
2. werk aan nieuwe (slimme) mobiliteitsconcepten;
3. maak beleid ter bevordering van knooppuntontwikkeling en start zo snel mogelijk met de uitvoering hiervan;
4. aanbestedingsprocedures van grotere infrastructurele projecten, vergen extra aandacht;
5. grotere, regionale infrastructurele opgaven verdienen de inzet van een kwaliteitsteam.

Op hoofdlijnen herkennen we de door de adviseur beschreven transitie van mobiliteit met de daarbij opgenomen trends op het gebied van mobiliteit en trends in het ruimtelijk domein relevant voor de mobiliteit. Hierbij merken we wel op dat het formuleren van trends binnen de vakwereld nog tot veel discussie leidt.

Ook wij zien dat door deze trends er sprake is en in de toekomst nog nadrukkelijker zal zijn van een veranderende mobiliteit. De belangrijkste oorzaak hiervan is de verandering in vraag en aanbod. De adviseur stelt dat deze veranderingen ook consequenties zullen hebben voor de (leef)omgeving (blz. 8-10).

Wij merken hierbij op dat in onder meer de Mobiliteitsvisie Provincie Utrecht (2014-2018) is ingegaan op de door de adviseur beschreven veranderende mobiliteit. Er is ingegaan op trends en ontwikkelingen met effect op de mobiliteit. Daarbij hebben wij aangegeven dat deze zich in steeds sneller tempo voltrekken en daarom deels ongewis zijn. Wij vinden het daarbij van belang te anticiperen op bekende trends en ontwikkelingen. Het is onze inzet om te proberen zo goed mogelijk aan te sluiten bij de wensen, beweegredenen en belevingswaarden van de mobiele mens. De (consequenties van de) kwaliteit van de leefomgeving is daarbij uiteraard een belangrijke factor die wordt meegenomen.

Wij delen ook de opmerking van de adviseur dat het bij bereikbaarheid niet alleen gaat om het verbeteren van de doorstroming op de weg maar dat het met name gaat om het verbeteren van de bereikbaarheid tussen de stedelijke regio's en binnen de steden. De adviseur geeft aan dat het daarbij draait om alle modaliteiten (blz.12).

Wij constateren dat door de groei en verdere concentratie van inwoners en arbeidsplaatsen in de grote steden en de verbeteringen in de hoofdinfrastructuur, de bereikbaarheid van stedelijke gebieden afneemt. Dit doet zich vooral voor op de invalswegen, knooppunten van openbaar vervoer en op fietspaden en leidt tot toenemende reistijden, afnemende betrouwbaarheid, afnemende verkeersveiligheid, leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit. Ondanks forse investeringen in bijvoorbeeld Utrecht Centraal, Uithoftram, fietspaden en fietsparkeervoorzieningen, zijn wij van mening dat blijvende aandacht en investeringen voor de stedelijke bereikbaarheid nodig is. Wij geven hier onder meer via de regionale OV verkenning Utrecht en het MIRT-onderzoek stedelijke bereikbaarheid van de Metropoolregio Amsterdam (MRA) invulling aan. De laatste kan aanknopingspunten geven voor de Utrechtse regio. Maar ook dragen maatregelen uit bijvoorbeeld het maatregelenpakket van Beter Benutten-ervolg bij aan de verbetering van de bereikbaarheid van verschillende modaliteiten.

In het advies wordt na de beschreven trends ingegaan op drie onderwerpen die bij kunnen dragen aan een verhoging van de ruimtelijke kwaliteit bij infrastructuur: knooppuntontwikkeling, aanbesteding en kwaliteitsteams. In haar advies beschrijft ze ervaringen, kansen en mogelijkheden en lessen/leerpunten (blz. 12-27). Vervolgens zijn een aantal aanbevelingen verwoord (blz.28-39). Concluderend is door de adviseur opgemerkt dat het werken aan infrastructuur en omgevingskwaliteit de provincie veel kansen biedt. Het gaat om het versterken van de samenhang tussen infrastructuur en verstedelijking met alle modaliteiten die voorhanden zijn. Hierbij kunnen de aanbevelingen helpen.

Per aandachtspunt is in het navolgende de essentie van het advies en onze reactie opgenomen.

1. *Besteed aandacht aan een meer integrale aanpak van ruimte en mobiliteit*

De adviseur adviseert om infrastructuurprojecten meer integraal aan te vliegen waarbij de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving vanaf het begin van het proces een positie krijgt als één van de projectdoelstellingen. Dit zo stelt de adviseur, is goed voor de leefbaarheid in de stad en draagt bij aan een hogere omgevingskwaliteit en een beter vestigingsklimaat. Het ontwerp zou daarbij vroegtijdig een plek in het proces moeten krijgen. De wereld van infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling moeten daarvoor nog meer samenwerken, zowel op inhoud als proces. Een open houding en een continue kwaliteitsborging zijn daarbij volgens de adviseur belangrijk.

Reactie provincie:

Zoals opgemerkt onderschrijven wij het belang van een integrale aanpak van mobiliteit en ruimte. Wij zien dit als een moeilijk maar cruciaal vraagstuk voor een aantrekkelijke provincie.

In onze Mobiliteitsvisie is als doel verwoord: "Voorop staat dat we de negatieve effecten van mobiliteit op de kwaliteit van de leefomgeving willen voorkomen. Waar dat niet kan, zetten we ons in om de negatieve effecten van mobiliteit op de kwaliteit van de leefomgeving te minimaliseren. Dit doen we vanuit een integrale aanpak door in een vroeg stadium de bodem-, water- en milieubasiskwaliteiten en cultuurhistorie mee te nemen in het afwegingsproces."

Wij zetten in op het zoveel mogelijk integraal oppakken van mobiliteitsprojecten. Hiervoor pakken wij bijvoorbeeld de werkzaamheden aan de provinciale wegen zoveel mogelijk trajectgewijs op. Deze trajectaanpak houdt in dat we een wegvak integraal aanpakken waarbij we bereikbaarheid en de verkeersveiligheid verbeteren, en ook kansen benutten voor versterking van de kwaliteiten van de landschappen, verbindingen tussen stad- en platteland, kwaliteit van de leefomgeving, duurzaamheid en ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden. Ook zetten we daarbij in op beperken van de barrièrewerking voor de recreatieve netwerken. De in het gebied actieve overheden en omgevingspartijen worden in een vroegtijdig stadium betrokken. Deze aanpak is opgenomen in het Coalitieakkoord (2015). Hierin is bovendien aangegeven dat wij de infrastructurele opgaven integraal benaderen.

In de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028 (PRS) zijn onze ruimtelijke en integraal afgewogen ambities verwoord en is ingegaan op onze rol als integrale gebiedsregisseur. Onder meer met het Ruimtelijk Actie Programma (RAP) geven we uitvoering aan de PRS. Eén van de projecten van het RAP 2012-2015 was het project Inpassing van de Infrastructuur. Dit project heeft geleid tot de notitie "Infrastructuur, ruimte en de mensen" waarin op basis van ervaringen uit een aantal projecten lessen en leerpunten voor een integrale aanpak van infrastructurele projecten zijn verwoord. Vervolgens is een Masterclass met professionals georganiseerd met als doel de leerpunten te verankeren in de provinciale organisatie. De inzichten hiervan zijn geland in de handreiking "De Plus van Infra en Ruimte". Er wordt

gewerkt aan een verdere implementatie van de nieuwe werkwijze. Zo gaan deelnemers aan de masterclass met het geleerde aan de slag in hun projecten, heeft de masterclass gezorgd voor meer directe lijnen tussen beleidsvelden en worden mogelijke nieuwe pilots gestart. Ook met de werkwijze bij de trajectaanpak wordt ingezet op een meer integrale benadering.

Met het Ministerie van IenM werken we samen aan de vernieuwing van het MIRT. Hiermee wordt ook gewerkt aan een verdere optimalisering van de wisselwerking tussen o.a. ruimte en mobiliteit. Eén van de pijlers die hieraan bijdraagt is de 'brede blik'. Dat wil zeggen dat vraagstukken vanuit de integrale opgaven worden benaderd.

Via onder meer deze sporen geven wij invulling aan de aanbeveling van de adviseur.

2. Werk aan nieuwe (slimme) mobiliteitsconcepten.

De adviseur geeft aan dat het provinciale infrastructurele netwerk redelijk 'af' is en dat de opgave zich meer zal richten op het aanpassen en optimaliseren van het bestaande netwerk. Daarmee kan de leefbaarheid van de stad flink verbeterd worden. In het advies wordt o.a. gesteld dat er een enorme kans is voor een toename van het aantal fietsers in het woon-werkverkeer tot 15 km. De adviseur pleit voor het goed op orde brengen van een fietsnetwerk en het actief ondersteunen van initiatieven voor duurzame mobiliteit. Slimme concepten kunnen hierbij helpen.

Reactie provincie

Met de adviseur zijn wij van mening dat slimme, innovatie mobiliteitsconcepten kunnen bijdragen aan een verbetering van de leefbaarheid. Innovatie en creativiteit zijn van belang, overigens ook op andere beleidsvelden (bijv. energie).

Niet voor niets is de focus bij (MIRT) infraprojecten gericht op een breed palet aan mogelijke oplossingsrichtingen op het gebied van innoveren, informeren, inrichten, in stand houden en investeren (de vijf I's). Het zoeken naar innovatieve oplossingen komt nadrukkelijk aan de orde in bijvoorbeeld de regionale OV verkenning en het Beter Benutten-ervolg pakket. In Beter Benutten-ervolg is het stimuleren van het fietsgebruik één van de speerpunten. Ook in het samenwerkingsverband Utrecht-oost/Science Park is innovatie in algemene zin, naast het stimuleren van fiets en OV, een aandachtspunt.

Als provincie vinden we een goede bereikbaarheid per fiets, openbaar vervoer en auto in een gezonde en verkeersveilige omgeving, de essentie van ons mobiliteitsbeleid. De recente opkomst van de elektrische fiets biedt veel kansen om bereikbaarheidsopgaven op regionale schaal anders op te pakken. Ook in ons Coalitieakkoord (2015) is de ambitie voor de fiets groot. Dit willen we bereiken door onder meer in te zetten op de realisatie van een netwerk van provinciale doorfietsroutes, veiliger routes over parallelwegen voor fietsers, voorrang geven aan de fiets bij ruimtelijke inrichting, een perfect werkend stedelijk fietsnetwerk dat goed aansluit op de provinciale fietsroutes, een optimale match tussen fiets en OV en samenwerking met bedrijven ter bevordering van het fietsgebruik. Overigens intensiveren ook het ministerie van IenM en bijvoorbeeld de gemeente Utrecht hun beleid t.a.v. de fiets.

In algemene zin zien we in de mobiliteitssector veel kansen voor innovatie en verduurzaming. We willen de kwaliteit en creativiteit van instituten en onderwijsinstellingen meer benutten om het innovatievermogen op dit vlak te bevorderen. Ook willen we met het aanbestedingsbeleid bijdragen aan het stimuleren van innovatieve oplossingen (en daarmee ook aan duurzame ontwikkelingen). Alle aanbestedingen voor wegwerkzaamheden worden duurzaam aanbesteed. Dit aanbestedingsproces willen wij verder ontwikkelen door te blijven zoeken naar innovaties om nog duurzamer en creatiever aan te kunnen besteden (Mobiliteitsvisie).

Via onder meer deze sporen geven wij invulling aan de aanbeveling van de adviseur.

3. Maak beleid ter bevordering van knooppuntontwikkeling en start zo snel mogelijk met de uitvoering hiervan.

Knooppuntontwikkeling is een duurzame manier om modaliteiten met elkaar te verbinden, woon- en werkplekken beter bereikbaar te maken, het landschap te sparen en steden/stedelijke regio's sterker en aantrekkelijker te maken (verhoging leefbaarheid en functionaliteit). De adviseur signaleert dat de provincie nog onvoldoende oog heeft voor deze kansen. Zij pleit ervoor te kiezen voor knooppuntbeleid en –ontwikkeling en zo snel mogelijk te beginnen met de uitvoering daarvan. Zij adviseert te prioriteren bij de aanpak van knooppunten, in te zetten op zowel topknooppunten als knooppunten waarbij met kleine ingrepen kwaliteitsverbetering mogelijk is, en daarbij gezamenlijk met partners aan de slag te gaan (gemeenten, vervoerders, andere belanghebbenden) waarbij vanaf het begin ook aandacht is voor de ruimtelijke kwaliteit (landschapsarchitect/stedenbouwkundige).

Reactie provincie:

Als provincie vinden wij het belangrijk dat netwerken worden verbonden tot één integraal, multimodaal mobiliteitssysteem. Belangrijke schakels in het verbinden zijn knooppunten. Hier versterken ruimtelijke ordening en mobiliteit elkaar. Met de adviseur zijn wij van mening dat knooppuntontwikkelingen kansen biedt en bijdraagt aan de bereikbaarheid, de leefbaarheid, het sterker maken van de stad en het sparen van het landschap. In het Coalitieakkoord (2015) is aangegeven dat wij ons inzetten op het benutten en ontwikkelen van kansrijke OV-knooppunten. Daarbij is aangegeven dat het ontlasten van Utrecht Centraal en het bereikbaar houden van Utrecht Science Park speerpunten zijn.

Zoals de adviseur in haar advies opmerkt, is er zowel in de PRS als in de Mobiliteitsvisie aandacht voor knooppunten. Wij erkennen dat dit nog in beperkte mate is uitgewerkt. Wij zullen in het traject van de herijking PRS (2016/2017), de integratie van het provinciale en het BRU-beleid en het nieuwe Ruimtelijk Actieprogramma gericht op innovatie en samenwerking, bezien of en welke rol we als provincie bij knooppuntontwikkeling kunnen oppakken. Daarbij zullen we het advies van de adviseur betrekken. Onderscheid tussen knooppunten is daarbij relevant (functie, kwaliteit), maar ook branding is een aandachtspunt (beleving, uitstraling). Overwogen wordt om in het kader van het nieuwe RAP een onderzoek te starten waarbij in o.a. in wordt gegaan op de mogelijke provinciale rol bij knooppuntontwikkeling.

Overigens wordt al invulling gegeven aan de in het Coalitieakkoord opgenomen speerpunten via bijv. de regionale OV Verkenning en de samenwerking Utrecht-oost/Science Park. Ook is in het Beter Benutten-pakket ook aandacht voor knooppunten.

4. Aanbestedingsprocedures van grotere infrastructurele projecten vergen extra aandacht v.w.b. ruimtelijke kwaliteit.

De adviseur geeft aan dat inbreng van de opdrachtgever op het gebied van ruimtelijke kwaliteit bij aanbestedingen toegevoegde waarde heeft. De kwaliteit van het project kan daarmee opgestuwd worden. De opdrachtgever kan daarmee borgen dat ruimtelijke kwaliteit in brede zin en vormgeving op de agenda komt en aandacht blijft krijgen in het vervolg (uitvoering) van het project. De adviseur geeft als aanbeveling om hier op in te blijven zetten, ook bij grotere infraprojecten die niet van de provincie maar van Rijkswaterstaat, Prorail of gemeenten zijn.

Reactie provincie:

Wij zien deze aanbeveling als aanvullend op de 1^e aanbeveling. Een meer integrale aanpak is de belangrijkste en de eerste stap. Als in de onderzoeksfase de ruimtelijke kwaliteit/inpassing nog onvoldoende verzekerd is, is extra aandacht bij de aanbesteding noodzakelijk.

Het is onze (bestuurlijke) inzet om in het begin van het proces nadrukkelijk het belang van een integrale uitvoering te borgen. Daarbij wordt de markt uitgedaagd om met creatieve en innovatieve voorstellen te komen. Bij aanbestedingen wordt mede daarom steeds meer het initiatief aan de markt overgelaten op basis van een door de opdrachtgever geformuleerd programma van eisen (PvE). Dit past ook in de lijn van vernieuwing waar we steeds meer samen met partners onze doelen/opgaven willen bereiken. Wij zijn van mening dat het daarbij moet gaan om een integraal PvE waarin ook wordt ingegaan op ruimtelijke kwaliteit. Vooraf geformuleerde te behalen kwaliteitsdoelen worden gebruikt bij de toetsing. Bij Knooppunt Hoevelaken zijn als experiment met een dergelijke aanpak positieve ervaringen opgedaan. Deze ervaringen nemen wij mee bij toekomstige projecten. Wij stellen daarom deze aanpak voor bij de projecten Spooronderdoorgang Maarsbergen en de N411 Bunnik- Utrecht.

Wij kunnen ons voorstellen dat bij het de beoordelingen van de offertes, naast de specialisten op het gebied van wegenprojecten, ook ruimtelijk kwaliteitsdeskundigen toegevoegd worden aan het beoordelingsteam. De laatste jaren is dit overigens al steeds meer de praktijk. Doel is om bij de start goed na te denken over de doelen die wij willen bereiken en daarmee de markt stimuleren om het beste resultaat voor te stellen en te behalen. Met Best Value zijn wij steeds meer ervaringen aan het opdoen om binnen financiële kaders optimale resultaten te boeken op duurzaamheid, ruimtelijke inpassing.

Naar onze mening wordt met deze werkwijze invulling gegeven aan het advies van de adviseur.

5. Grotere regionale infrastructurele opgaven verdienen de inzet van een kwaliteitsteam.

De adviseur ziet kwaliteitsteams als een goed middel om bij te dragen aan de ruimtelijke kwaliteit en de verantwoording van ruimtelijke keuzes bij grote regionale projecten omdat zij kennis en inzichten bieden die niet regulier in een opdracht-gevende organisatie aanwezig zijn en omdat zij relatief onafhankelijk over ruimtelijke kwaliteit kunnen adviseren. Ze pleit er voor om de ruimtelijke kwaliteit van grote provinciale (en Rijks) infrastructuur opgaven met een kwaliteitsteam te borgen. De toegevoegde waarde is tweeledig: ze formuleren de inpassingsambitie en stuwen het project naar grotere hoogte door die ambitie over te brengen. Ontwerpkracht is hierbij een krachtig middel om tot efficiënte en kwalitatief hoogwaardige oplossingen te komen. De adviseur geeft daarbij aan dat het belangrijk is dat er een professionalisering van kwaliteitsteams wenselijk is (goede organisatie, regelmatige evaluaties en gedragen door opdrachtgever).

Reactie provincie:

Wij hebben positieve ervaringen met de provinciale deelname in de kwaliteitsteams bij Ring Utrecht, Hoevelaken en het Lekkanaal. Wij erkennen met de adviseur het nut van kwaliteitsteams: zij agenderen ruimtelijke kwaliteit en verbreden het denken van partijen waarmee aandacht is voor de verschillende belangen en benaderingen. Wij kunnen dan ook de aanbevelingen over dit punt op hoofdlijnen onderschrijven.

Hierbij merken wij op dat wij de komende jaren geen nieuwe grotere Rijks infrastructurele projecten meer verwachten. Een mogelijk groter provinciaal infrastructureel project op basis van huidige inzichten is de 'Spooronderdoorgang Maarsbergen'. Wij hebben het voornemen om hierbij na te gaan of er voldoende meerwaarde is om een kwaliteitsteam (of de nieuwe adviseur ruimtelijke kwaliteit) in te zetten en de toegevoegde waarde via een evaluatie zichtbaar te maken. De meer specifieke aanbevelingen van de adviseur en de ervaringen van de kwaliteitsteams in de afgelopen jaren, nemen we daarbij mee. Ook zullen we bij de gemeente Utrecht pleiten voor voortzetting van het kwaliteitsteam bij de volgende fase van de NRU.

Zie aanvullend onze reactie onder de aanbeveling "Besteed aandacht aan een meer integrale aanpak van ruimte en mobiliteit".

Wij zijn concluderend van mening dat de adviseur in haar advies op een scherpe wijze een aantal voor ons herkenbare trends en aandachtspunten heeft aangestipt. Ook de aanbevelingen van de adviseur zijn herkenbaar. Meerdere aanbevelingen zijn (recent) in de praktijk al aandachtspunten geworden en krijgen via verschillende sporen invulling. Hiervoor is blijvende aandacht nodig. Voor een deel kunnen haar aanbevelingen leiden tot bijsturing of aanscherping van werkafspraken en/of beleid. Gesteld kan worden dat we als provincie het advies graag gebruiken om de provinciale activiteiten op het gebied van infrastructuur en omgevingskwaliteit te versterken en in werkwijzen te borgen.

Meetbaar / beoogd beleidseffect

De inzet van de adviseur ruimtelijke kwaliteit richt zich op het bevorderen van de ruimtelijke kwaliteit van de besluiten en activiteiten van provincie en gemeenten, waarbij zij zich vooral richt op wat PS hebben aangemerkt als 'provinciaal belang'. Dit advies biedt een doorkijk op de context van de veranderende mobiliteit en een perspectief op drie onderwerpen met een potentie ten aanzien van de uitwerking van dit thema: knooppuntontwikkeling, aanbestedingen en kwaliteitsteams.

Financiële consequenties

Het advies van de onafhankelijk adviseur ruimtelijke kwaliteit is geproduceerd binnen het haar beschikbare budget en haar uren.

Vervolgprocedure/voortgang

Meerdere aanbevelingen zijn (recent) in de praktijk al aandachtspunten geworden en krijgen via verschillende sporen invulling. Hiervoor is blijvende aandacht nodig. Voor een deel kunnen haar aanbevelingen leiden tot bijsturing of aanscherping van werkafspraken en/of beleid. Voorgesteld wordt om in het traject van de herijking PRS (2016/2017), de integratie van het provinciale en het BRU-beleid en het nieuwe Ruimtelijk Actieprogramma gericht op innovatie en samenwerking, te bezien of en welke rol we als provincie kunnen oppakken bij knooppuntontwikkeling. Ook hebben we het voornemen om bij het provinciale infrastructurele project Spooronderdoorgang Maarsbergen aan het begin van het proces na te gaan of er voldoende meerwaarde is om een kwaliteitsteam (of de nieuwe adviseur ruimtelijke kwaliteit) in te zetten en de toegevoegde waarde hiervan via een evaluatie zichtbaar te maken.

Concreet voorliggende vraag aan statencommissie / Provinciale Staten

Kennis te nemen van deze brief.

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

De voorzitter,
De secretaris,