

DATUM 5-11-2019

AAN Commissie Omgevingsvisie

VAN Gedeputeerde van Essen, van Muilekom, Strijk

DOORKIESNUMMER --

ONDERWERP **Gespreksnotitie t.b.v. de commissie Omgevingsvisie van 13 november inzake Afwegingskader uitbreidingslocaties woningbouw / nieuwe systematiek locaties voor wonen en bedrijven**

Inhoud

1. Inleiding	1
2. Doel en uitgangspunten van de nieuwe systematiek	2
3. De nieuwe systematiek voor woningbouw in het kort.....	2
4. Regionale programmering woningbouw	2
5. Het afwegingskader uitbreidingslocaties woningbouw: op te nemen criteria en voorwaarden in de Omgevingsverordening	5
6. Kleinere kernen; bouwen voor lokale vitaliteit.....	7
7. Nieuwe systematiek voor bedrijventerreinen	7
8. Toelichting: vragen en antwoorden.....	9
9. Hoe verder?.....	11

Aan de commissie Omgevingsvisie,

1. Inleiding

Op 11 september jongstleden zijn aan u onze ideeën over een nieuwe systematiek voor woningbouwlocaties in het kader van de Omgevingsvisie en -verordening gepresenteerd, waarin tevens de uitvoering van de door u aangenomen Motie 34A, Afwegingskader uitbreidingslocaties woningbouw, is meegenomen. Onze indruk is dat deze eerste ideeën door u in het algemeen positief werden ontvangen, maar dat u hierover graag verder het gesprek wil voeren op basis van een verdere uitwerking. Daartoe is deze notitie opgesteld. Deze notitie is bedoeld als een bespreekstuk, het bevat geen GS-standpunt.

Wij hebben deze ideeën ook gepresenteerd in de 2^e ronde Regiodialogen in het kader van de Omgevingsvisie. Ook daar waren de eerste reacties over het algemeen positief, maar de aanwezige bestuurders gaven aan dat ze enerzijds tijd nodig hebben om de ideeën nader te doorgronden en te bespreken, en anderzijds ook behoefte hadden aan nadere uitwerking. Hieraan willen we op 15 november, tijdens een overleg met de portefeuillehouders van gemeenten en waterschappen, tegemoetkomen.

In deze notitie gaan we achtereenvolgens in op het beoogde doel en de uitgangspunten van de nieuwe systematiek. Vervolgens wordt de systematiek voor woningbouw op hoofdlijnen beschreven. Daarna worden de regionale programmering, het afwegingskader en de op te nemen criteria en voorwaarden in de Omgevingsverordening verder toegelicht. Vervolgens wordt ingegaan op de nieuwe systematiek voor bedrijvenlocaties. Tenslotte schetsen we het vervolgtraject.

2. Doel en uitgangspunten van de nieuwe systematiek

In kort bestek luidt het beoogde doel van de nieuwe systematiek voor wonen en werken als volgt:

In de nieuwe Omgevingsvisie en verordening een zodanige systematiek opnemen die:

- Rechtdoet aan de uitgangspunten van de Omgevingswet (zoals 'vertrouwen' en 'lokaal wat kan..': verantwoordelijkheden/integrale afwegingen waar mogelijk bij gemeenten laten);
- Rechtdoet aan de ambities uit het Coalitieakkoord (waaronder het in specifieke gevallen mogelijk maken van uitbreiding van kernen t.b.v. lokale vitaliteit);
- Rechtdoet aan de Basisprincipes verstedelijking zoals opgenomen in het Koersdocument (primair bij knooppunten/binnenstedelijk);
- De provinciale belangen betreft in de afweging;
- Zodanig flexibel is dat sneller dan nu kan worden ingespeeld op kansen en maatschappelijke behoefte;
- Helder en consistent is.

Daarnaast hebben we als bijkomend doel het bevorderen van regionale (integrale) samenwerking, afstemming en programmering.

3. De nieuwe systematiek voor woningbouw in het kort

Concreet gemaakt naar de verschillende producten die de Omgevingswet biedt (Omgevingsvisie, Omgevingsverordening en Programma) hebben we het volgende voor ogen:

Omgevingsvisie

De Omgevingsvisie bevat de visie en het strategisch beleid voor de provincie. In relatie tot de systematiek voor uitbreidingslocaties betekent dit concreet:

- Het vastleggen van de integrale verstedelijkingsstrategie (basisprincipes: primair binnenstedelijk en bij OV-knooppunten, tevens in specifieke gevallen uitbreidingsmogelijkheid t.b.v. lokale vitaliteit) en lange termijn verstedelijkingsrichtingen in samenhang met mobiliteit waarbij een integrale afweging is gemaakt in samenhang met andere beleidsvelden; de strategische keuzes en uitspraken over specifieke gebieden, die nu worden voorbereid in het kader bijvoorbeeld het programma U Ned, worden hierin zo mogelijk opgenomen;
- Beschrijving van de opgave voor de provincie als geheel en voor de onderscheiden deelgebieden. Zo mogelijk vastleggen zoekrichtingen voor grootschaliger woningbouw op de visiekaart en de gebiedskaarten.
- De wijze van uitvoering, waaronder de positionering van regionale programma's wonen en positionering van regionale samenwerking daarin.

Omgevingsverordening

De Omgevingsverordening bevat de provinciale regels voor de fysieke leefomgeving. In relatie tot de systematiek verstedelijking zou dit betekenen:

- Afbakening van het stedelijk en landelijk gebied, bijvoorbeeld door het object 'Stedelijk gebied' (systematiek gelijk aan de huidige begrenzing stedelijk gebied: ondergrens 5 ha, inclusief ontwikkelingen die in ontwerp – planologische besluiten zijn mogelijk gemaakt)
- Verplichting tot regionale programmering
- Criteria en voorwaarden voor uitbreiding

Programma

In een provinciaal Programma Wonen wordt het beleid voor wonen verder uitgewerkt, uitgevoerd en gefaciliteerd.

Dit programma wordt vastgesteld door Gedeputeerde Staten. Wij zijn voornemens om met de gemeenten i

regioverband te komen tot regionale programmeringsafspraken, met kaderstelling vooraf door PS. In het provinciaal programma: Het gaat daarbij om:

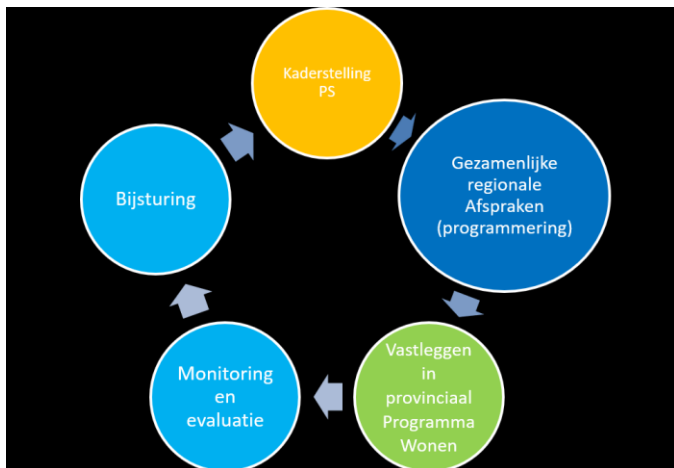
- Worden de voor de provincie relevante uitkomsten van de regionale programmering vastgelegd. Zie hieronder voor nadere toelichting op de regionale programmering
- Eventueel: wordt nader uitgewerkt hoe we initiatieven en gemeenten bij de realisering van woningbouw willen faciliteren. Denk aan het huidige programma Binnenstedelijke Ontwikkeling.

4. Regionale programmering woningbouw

Regionale programmering zien we als een gezamenlijk proces van gemeenten(/regio) en provincie. Kortom, vanaf de start participeert de provincie actief (al of niet in een regisserende rol) in plaats van alleen beoordeling achteraf. Het proces bevat in onze ogen de elementen zoals geschetst in onderstaand plaatje (figuur 1).

We zien het als een continue cyclus; op basis van monitoring en evaluatie kan de programmering worden bijgesteld. We denken daarbij aan een update van circa 1 maal per jaar.

Om met het van kracht worden van de Omgevingsvisie en -verordening per 1 januari 2021 met deze werkwijze te kunnen starten, is het noodzakelijk om begin 2020 al te beginnen met het vormgeven van dit proces van totstandkoming zodat een provinciaal Programma Wonen rond de jaarwisseling 2020/2021 kan worden vastgesteld. De kaderstelling door PS is daarbij de eerste stap.



Figuur 1: proces regionale programmering

Kaderstelling Provinciale Staten.

De kaderstelling door PS vindt grotendeels plaats door het opnemen van regels in de Omgevingsverordening, bijvoorbeeld door de daarin op te nemen algemene voorwaarden voor (uitbreidingslocaties voor) woningbouw en door aan te geven in welke gebieden geen woningbouw mag plaatsvinden of uitsluitend als er voldaan wordt aan bepaalde voorwaarden (zie hierna).

Daarnaast wordt voorgesteld dat PS ook *aanvullende kaders* per regio voor regionale programmering gaan stellen. Hierover neemt PS periodiek, gedacht wordt aan één keer per jaar, een apart besluit. Het gaat dan bij uitstek om kaders waarvan het gewenst is om die als gevolg van bijvoorbeeld marktontwikkelingen en recente cijfers regelmatig bij te stellen.

Het aanvullend PSkader kan bevatten:

- Ten eerste de verdeling in (sub)regio's. Met deze indeling wordt namelijk de mogelijkheid geboden te sturen op welke clusters van gemeenten de grootste dan wel kleinere woningbouwopgaven moeten gaan accommoderen. Het ligt voor de hand om hierbij een relatie te leggen met de mogelijkheden en ambities met betrekking tot (OV-)bereikbaarheid, zoals bijvoorbeeld in de U16 een onderverdeling in west (m.n. lokaal accommoderen); midden (regionale opgave accommoderen) en oost (m.n. lokale opgave).
- De kwantitatieve bandbreedte per (sub)regio en tijdsperiode(n). Recente prognoses en informatie over beschikbare plancapaciteit kunnen hiervoor als basis dienen, maar PS kan ook besluiten dat een bepaalde (sub)regio een grotere (bv. inhalen achterstanden, extra woningbouw ten behoeve van leefbaarheid) of kleinere bandbreedte krijgt. Bij de tijdsperiodes wordt een onderscheid gemaakt tussen korte termijn (eerste 5 jaar), middellange termijn (5-10 jaar) en lange termijn (> 10 jaar). Dit onderscheid wordt gemaakt omdat het iets zegt over de fase waarin de planvorming zich moet bevinden (uitvoeringsgereed-planologisch hard-planologisch zacht-potentie) en de mate van uitwerking (bv. het woningbouwprogramma). Op die manier wordt inzichtelijk of er voldoende plannen voorhanden zijn of dat er extra inspanning moet worden geleverd.
- Evt. nadere richtlijnen over de verhouding binnenstedelijk/uitbreiding;
- Evt. nadere richtlijnen t.a.v. bijvoorbeeld reeds eerder planologisch aanvaardbaar geachte locaties. Toelichting: in verband met de consistentie van beleid is het van belang dat de in de PRS opgenomen maar nog niet gerealiseerde uitbreidingslocaties ook in de nieuwe systematiek mogelijk blijven (tenzij een gemeente actief aangeeft dat ontwikkeling van die locatie niet meer aan de orde is). Dit kan in het aanvullend kader worden opgenomen.
- Evt. nadere richtlijnen over de verdeling over de verschillende segmenten (goedkoop – middelduur – duur), waarbij conform het coalitieakkoord gestuurd wordt op tenminste 50 % goedkoop en middelduur.

Ter illustratie: (vereenvoudigde) fictieve uitwerking aanvullend PSkader voor een regio

- 1e. Keuze (sub)regio's. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden tussen gemeenten met een min of meer gelijksoortige opgave bv. een subregio van gemeenten die worden geacht een rol te vervullen in de regionale opgave en gemeenten die met name een lokale opgave hebben.
- 2e. Beschrijving huidige situatie woningmarkt in de (sub)regio: wat is het woningaanbod, welke knelpunten zijn gesignaleerd, welke visie/wensen hebben de verschillende partijen etc. Basis bandbreedte: aantal benodigde woningen volgens de meest recente Primos-behoefteraming, waarbij de bandbreedte het verschil tussen gelijkblijvend woningtekort en weggewerkt woningtekort aangeeft.
- 3e. Beleidsmatige plus of min: Een aantal gemeenten in deze regio geven aan dat zij ten behoeve van de lokale vitaliteit meer zouden willen bouwen. In dit geval gaat het om een regio met primair een lokale opgave. PS kan besluiten het programma voor de deze tijdsperiode op te hogen ('vitaliteitskopje') met bv. 100 woningen tot een bandbreedte van **660 – 1170** op te leveren woningen.
- 4e. Aan de programmering kunnen nog extra noties worden meegegeven, zoals:
 - Ten minste de helft van het programma moet gebouwd worden in de segmenten goedkoop en middelduur;
 - De reeds in de Provinciale Ruimtelijke verordening opgenomen toekomstige woonlocaties *Alfa* en *Beta* zijn nog niet ontwikkeld. Deze dienen te worden opgenomen in het programma, tenzij de desbetreffende gemeente aangeeft dat van ontwikkeling van deze locatie wordt afgezien.

Regio WXYZ

	Te realiseren woningen Bandbreedte 2020-2025		Te realiseren woningen Bandbreedte 2025-2030		Te realiseren woningen Bandbreedte 2030-2040		TOTAAL Bandbreedte 2030-2040		Bekende plancapaciteit vanaf 2020	Doorkijk 2050
Gemeente W	490	720	300	400	310	370	1100	1490	760	180
Gemeente X	80	190	60	200	70	140	210	530	40	60
Gemeente Y	70	120	60	90	70	100	200	310	140	90
Gemeente Z	20	40	10	30	0	10	30	80	60	20
TOTAAL Regio WXYZ	660	1070	430	720	450	620	1540	2410	1000	350
Ophoging door PS	660	1170	430	720	450	620	1540	2510		

De cijfers per gemeente in de tabel zijn alleen ter toelichting. De bandbreedte voor de eerste tijdsperiode (tot 2025) voor deze regio bedraagt dan **660-1070** woningen, terwijl er voor 1000 woningen plancapaciteit aanwezig is.

Gezamenlijke regionale afspraken (programmering)

Het proces om te komen tot een goede set aan regionale programmeringsafspraken zal bestaan uit veelvuldig overleg en afstemming tussen gemeenten en provincie. Daarnaast zullen ook andere stakeholders (corporaties, marktpartijen) worden betrokken.

Regionale programmering is een instrument waarmee kan worden gestuurd op een bouwprogramma van voldoende omvang en een voldoende voorraad plannen in de juiste fase van ontwikkeling voor zowel korte, middellange als lange termijn, zodat een 'continue bouwstroom' gerealiseerd kan worden. Daarnaast willen wij erop toezien dat ten minste de helft van het aantal te bouwen woningen behoort tot het betaalbare segment, en dat er ook primair gekeken wordt naar de binnenstedelijke mogelijkheden en de mogelijkheden bij knooppunten. Voorts vragen wij om inzicht te geven in de samenhang tussen de regionale programmering voor woningbouw en die voor andere beleidsthema's, zoals werken, bereikbaarheid, duurzame energieopwekking, groen en recreatie etc.

Onderstaande tabel is een vereenvoudigde versie van het format dat wij voor ons zien als uitkomst van de regionale programmering.

Ter illustratie: (vereenvoudigd) fictief regionaal programma (gedetailleerd uitgewerkt per gemeente en locatie)

Regio WXYZ

	Aantal woningen			Aantal woningen		Doorlooptijd									
	goedkoop	middel	duur	In SG	uitleg	'20	'21	'22	'39	'40
Gemeente W	x	x	x		x			x	x	x	x				
Locatie Alfa	x	x	x	x			x	x	x	x	x				
Locatie Beta	x	x	x	x							x	x	x	x	
Locatie Gamma		x	x		x									x	x
Gemeente X															
Etc.....															
TOTAAL	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	x	x	x	x	x	x	x	x	xx	

Vastlegging van de uitkomsten van de regionale programmeringsafspraken in een provinciaal Omgevingsprogramma.

De uitkomsten van het regionale proces worden door GS vastgesteld in een provinciaal Programma Wonen. Niet alle regionale afspraken hoeven daarin te worden opgenomen, het is denkbaar dat het provinciaal programma uitsluitend de voor de provincie relevante aspecten en hoofdlijnen bevat.

De wijze waarop dit wordt vastgelegd moet nog nader worden bepaald. Dit heeft te maken met de wettelijke m.e.r.plicht en de verplichting tot het maken van een passende beoordeling, die ook van toepassing kan zijn op programma's. Indien dit voor elke – jaarlijks beoogde – bijstelling van het programma aan de orde zou zijn betekent dit een zwaardere en langere procedure. Daarmee zou het beoogde doel, het bieden van meer flexibiliteit, deels te niet worden gedaan. In het provinciaal programma kan ook de onderverdeling naar woningbouwsegmenten (goedkoop-middel-duur) nog worden toegevoegd, als blijkt dat de regionale programmeringsafspraken hier niet voldoende waarborgen voor geven.

Ter illustratie: (vereenvoudigd) fictief provinciaal programma (vastlegging per gemeente en regio)

Regio WXYZ

	2020-2025			2025-2030			2030-2040		
	binnen	buiten	totaal	binnen	buiten	totaal	binnen	buiten	totaal
Gemeente W									
Gemeente X									
Gemeente Y									
Gemeente Z									
TOTAAL									
Regio WXYZ									

Een goede monitoring

Om adequaat te kunnen evalueren en bijstellen is het van belang te kunnen beschikken over de juiste informatie. Een goede monitoring is daarvoor essentieel. Daarvoor zijn aanpassingen nodig aan het huidige monitoringsysteem.

5. Het afwegingskader uitbreidingslocaties woningbouw: op te nemen criteria en voorwaarden in de Omgevingsverordening

De Omgevingsverordening bevat criteria en voorwaarden ('spelregels') die – in dit geval - gemeenten in acht moeten nemen als zij een Omgevingsplan met de functie wonen willen opstellen. In onderstaand voorstel zijn per thema keuzes gemaakt over de wijze waarop we bepaalde ambities willen regelen in de verordening. Overwegingen die daarbij hebben meegespeeld:

- Kunnen we meer afwegingsruimte aan gemeenten geven of moeten de huidige regels gehandhaafd blijven?
- Wat is echt noodzakelijk, bijvoorbeeld i.v.m. borging Utrechtse kwaliteiten of veiligheid en noodzaakt tot een harde regel?

Onderstaande lijst geeft de belangrijkste regels weer die bij woningbouwplannen in acht moeten worden genomen, mede gebaseerd op het Coalitieakkoord. Sommige van deze regels gelden alleen voor uitbreidingslocaties, andere

regels zijn ook van toepassing op binnenstedelijke plannen. In de nog op te stellen Omgevingsverordening worden deze nader uitgewerkt.

Regels die gelden voor elke woningbouwlocatie:

- De behoefte aan het woningbouwplan moet zijn aangetoond en, indien sprake is van een uitbreidingslocatie, de behoefte kan aantoonbaar niet binnen bestaand stedelijk gebied worden geacommodeerd. (Ladder Duurzame verstedelijking, is Rijksregel die als zodanig niet nogmaals wordt opgenomen in de Omgevingsverordening);
- Een Omgevingsplan dat de functie wonen toevoegt moet passen in een door GS vastgesteld programma woningbouw;
- Mobiliteitstoets: De toelichting op een Omgevingsplan waarin woningbouwontwikkeling is voorzien, bevat een mobiliteitsscan met een beschrijving van het aantal verplaatsingen die deze ontwikkelingen tot gevolg hebben, een beschrijving van de wijze waarop het plangebied wordt ontsloten voor de verschillende vervoerwijzen (fiets, OV en auto) en een analyse of er door het aantal verplaatsingen nog sprake is van een 'adequate bereikbaarheid', met aandacht voor het regionale netwerk. Indien uit de analyse blijkt dat er mogelijk geen sprake meer is van een adequate bereikbaarheid, moet een mobiliteitstoets worden uitgevoerd. Binnen deze mobiliteitstoets worden mogelijke oplossingen uitgewerkt, waarbij ook realisatie en financiering van deze maatregelen aan bod komen. Op het moment dat er sprake is van onaanvaardbare gevolgen voor de mobiliteit waarvoor geen oplossing is gegarandeerd, kan de ontwikkeling geen doorgang vinden.

Regels die een rol spelen bij de locatie-afweging:

- Een uitbreidingslocatie voor wonen en/of werken bevindt zich altijd aansluitend aan het Stedelijk gebied, of, indien een locatie gelegen is aan de provinciegrens, het feitelijke stedelijke gebied van een aangrenzende gemeente;
- Geen woningbouwlocatie kan worden gesitueerd in gebieden met de aanduiding:
 - 'Natuurnetwerk Nederland',
 - 'Stille kern Stillegebied'
 - 'Groene Contour'
 - 'Ganzenrustgebied'.NB. evt. uitsluiten van 'Weidevogelkerngebied' en het totale Stillegebied wordt nog nader bezien (afhankelijk van evt. aanpassing begrenzing, voor Weidevogelkerngebied sowieso al bescherming via Wnb)
- Bij ieder Omgevingsplan met de functie wonen en werken rekening houden met klimaatadaptatie. Dat betekent in ieder geval dat de huidige regels in de PRV m.b.t. 'waterbergingsgebied', 'vrijwaringszones regionale keringen' en overstroombaar gebied' in stand blijven;
- Bij ieder Omgevingsplan met de functie wonen en werken rekening houden met het behouden een duurzaam en robuust bodem en watersysteem. Dat betekent in ieder geval dat de huidige regels in de PRV m.b.t. 'grondwaterbeschermingsgebieden', 'strategische grondwatervoorraden', 'zwemwaterlocaties' in stand blijven.
- Indien een Omgevingsplan dat de functie wonen toevoegt gelegen is in een stillegebied (niet zijnde de stille kern), dient daarmee rekening te worden gehouden in die zin, dat de ontwikkeling niet mag leiden tot onaanvaardbare toename van geluid in het stillegebied.
- Indien een Omgevingsplan dat de functie wonen en/of werken bevat gelegen is in een bodemdalingsgevoelig gebied, dient daarmee rekening te worden gehouden in die zin, dat de ontwikkeling niet mag leiden tot extra bodemdaling.
- Een Omgevingsplan dat de functie wonen en/of werken bevat en gelegen is in de Cultuurhistorische hoofdstructuur dient de in de Omgevingsverordening op te nemen instructieregels UNESCO-werelderfgoed en erfgoed op de voorlopige lijst werelderfgoed dan wel instructieregels Cultuurhistorische hoofdstructuur in acht te nemen.
- Een Omgevingsplan met de functie wonen en/of werken bevat geen regels die leiden tot een onevenredige aantasting van de in het plangebied voorkomende kernkwaliteiten, zoals genoemd in de Bijlage Kernkwaliteiten landschap (formulering huidige PRV).
- In een Omgevingsplan dat een uitbreidingslocatie voor wonen bevat en dat gesitueerd is in de gebieden met aanduiding recreatiezone dan wel de bovenlokale dagrecreatieterreinen dient rekening gehouden te worden met de bescherming en instandhouding van de aanwezige en de realisatiemogelijkheden van geplande recreatievoorzieningen.
- Een Omgevingsplan dat de functie wonen bevat voor gronden die zijn aangewezen als 'beschermingszone drinkwaterwinning' bevat functies en regels die het waterwinbelang beschermen indien nieuwe functies een verontreinigingsrisico vormen voor het grond- en oppervlaktewater. (formulering huidige PRV handhaven).

- In ieder Omgevingsplan dat de functie wonen bevat dient te worden onderbouwd hoe gelijktijdig lokale en regionale groenontwikkeling (natuur en recreatie) wordt gerealiseerd, in een evenwichtige verhouding tussen 'rood' en 'groen'.

Regels die aanvullend een rol spelen bij de invulling van de locatie

Gezonde leefomgeving:

- In een Omgevingsplan dat de functie wonen en/of werken bevat dient in de toelichting bij dat plan te worden onderbouwd op welke wijze het gebruik van fiets en OV wordt gestimuleerd.
- In een Omgevingsplan dat de functie 'wonen' bevat dient te worden onderbouwd dat de gezondheidseffecten minimaal zijn, waarbij de advieswaarden WHO voor lucht en geluid leidend zijn.

Energieneutrale woningen en toepassen duurzame energiebronnen:

- In een Omgevingsplan dat de functie 'wonen' dient in de toelichting bij dat plan te worden onderbouwd dat de woningen energieneutraal zullen zijn en op welke wijze en in hoeverre en gebruik wordt gemaakt van duurzame energiebronnen.

Beeldkwaliteitsparagraaf:

- Ieder Omgevingsplan dat de functie wonen en/of werken bevat dient vergezeld te gaan van een beeldkwaliteitsparagraaf. Hierin wordt aangegeven op welke wijze de beoogde ruimtelijke ontwikkeling optimaal in de omgeving wordt ingepast. Basis daarvoor is een analyse van de kwaliteiten van het omringende landschap. Uitgewerkt volgt in een schets of beschrijving, waarop de bouwmassa's (bestaand en beoogd, zo mogelijk met kapvorm en -richting), het beoogde grondgebruik, de beplanting en wegenstructuur zijn aangegeven (huidige formulering PRV)

6. Kleinere kernen; bouwen voor lokale vitaliteit

In het Coalitieakkoord is aangegeven dat er een systematiek wordt ontwikkeld die in specifieke situaties kleinschalige uitbreiding mogelijk maakt. Daarbij is aangegeven dat we het daarbij onder andere belangrijk vinden dat de uitbreiding past in de gemeentelijke woonvisie, bij het karakter van het dorp en de aanwezige verkeersinfrastructuur, de geschikte mogelijkheden binnen dorp of stad zijn benut en de ontwikkeling bijdraagt aan de landschappelijke kwaliteit.

Via toepassing van de ladder voor duurzame verstedelijking en de in de omgevingsverordening op te nemen regels ten aanzien van de mobiliteitstoets en beeldkwaliteitsparagraaf wordt hieraan grotendeels voldaan. De vraag of de beoogde ontwikkeling past in de gemeentelijke woonvisie achten wij een gemeentelijke verantwoordelijkheid.

Gemeenten brengen in het proces van regionale programmering zelf locaties in.

Via het aanvullend PSkader, waarin de (sub)regio's en de kwantitatieve bandbreedte per (sub)regio wordt vastgelegd, wordt gestuurd op de hoeveelheid woningen die in een (sub)regio kan worden gebouwd.

Provinciale Staten kunnen in het aanvullend kader de indeling in (sub)regio's vaststellen. Hierbij kan, zoals eerder opgenomen, een onderscheid worden gemaakt in enerzijds een subregio met gemeenten met een voornamelijk lokale opgave, en anderzijds een subregio met gemeenten die tevens worden geacht een rol te spelen in de regionale opgave. Zo zou bijvoorbeeld de regio U16 kunnen worden opgesplitst in 3 subregio's: west (m.n. lokaal accommoderen); midden (regionale opgave accommoderen) en oost (m.n. lokale opgave).

Provinciale Staten kunnen in het aanvullend kader een bepaalde (sub)regio zo nodig of gewenst meer ruimte bieden dan vanuit de behoeftering blijkt, bijvoorbeeld voor de instandhouding van de lokale vitaliteit ('vitaliteitskopje').

De regionale programmering geeft de mogelijkheid om langjarig af te stemmen en te programmeren tussen gemeenten. Dit biedt kansen voor gemeenten die de intentie hebben slechts een gering aantal woningen per jaar te bouwen, maar daarvoor in één keer een grotere locatie aan willen wijzen in plaats van om de paar jaar een kleinere. Een grotere locatie biedt vaak meer mogelijkheden voor een kwalitatief goede invulling (denk aan inpassing, ontsluiting e.d.).

Echter, ook in de nieuwe systematiek zullen niet alle kernen kunnen uitbreiden. Sommige kernen worden omringd door gebieden waar volgens de criteria in de Omgevingsverordening niet gebouwd kan worden, bijvoorbeeld NNN en Groene Contour. Ook de mobiliteitstoets kan met name grotere ontwikkelingen bij kernen beletten. De verwachting is dat dit voor de relatief kleinere ontwikkelingen bij kleinere kernen meestal oplosbaar zal zijn.

7. Nieuwe systematiek voor bedrijventerreinen

Vertrekpunt

In november 2018 hebben uw Staten de Ruimtelijk-Economische Strategie voor Utrecht (RESU) vastgesteld als bouwsteen voor de Omgevingsvisie. Ten aanzien van werkmilieus is daarin opgenomen:

- Waar mogelijk het ruimtelijk faciliteren van (uitbreiding van) het bestaande bedrijfsleven;
- Aantrekkelijke interactiemilieus creëren, met een goed aanbod aan voorzieningen, goed ontsloten, nabij knooppunten;

- Specifieke werklocaties:
 - Zorgvuldig omgaan met bestaande bedrijvenlocaties: sommige lenen zich goed voor transformatie naar een gemengd stedelijk (interactie)milieu, maar er blijft ruimte nodig voor economische activiteiten die zich niet laten mengen. Blijvende aandacht voor herstructurering zodat de terreinen up to date blijven.
 - Ontwikkelen van enkele grote regionale werklocaties op goed bereikbare plekken. Niet alle nieuwvestiging wordt gefaciliteerd, alleen nieuwvestiging van bedrijven die een meerwaarde hebben voor de Utrechtse economie

De RESU is benut voor het opstellen van het Koersdocument. De daarin opgenomen basisprincipes voor verstedelijking (primair binnenstedelijk en bij knooppunten) gelden onverkort voor werklocaties. Daarnaast is in het Koersdocument opgenomen dat we zoveel mogelijk inzetten op interactiemilieus, dit bevordert de leefbaarheid van steden en dorpen en veel bedrijvigheid kan goed worden gecombineerd met andere stedelijke functies. Echter, bepaalde vormen van bedrijvigheid laten zich niet mengen, daarvoor blijven specifieke bedrijventerreinen nodig. Aangegeven is dat we de toekomstige behoefte in beeld zullen brengen, dit is inmiddels gebeurd (zie hierna). Het Coalitieakkoord 'Nieuwe energie voor Utrecht' is aangegeven aan dat wij 'terughoudend' zijn met het uitbreiden van ruimte voor bedrijventerreinen en in eerste instantie willen inzetten op revitaliseren, herstructureren en efficiënter gebruiken van bestaande bedrijventerreinen om tegemoet te komen aan de vraag voor bedrijvenlocaties.

Belangrijkste uitkomsten prognose bedrijventerreinen (Stec, oktober 2019):

De prognose bedrijventerreinen is per statenbrief d.d. 29 oktober 2019 aan u toegezonden. Voor een compleet overzicht van de uitkomsten van het onderzoek verwijs ik u korthedshalve naar deze statenbrief.

In dit verband is relevant dat er nog steeds een substantiële behoefte is aan (uitbreidings)ruimte voor bedrijventerreinen. Echter, de gegevens laten zien dat ongeveer de helft van de behoefte afkomstig is van enkele bedrijven die relatief veel ruimte zoeken en die zoeken in een groot gebied. De andere helft is afkomstig van bedrijven die een relatief kleine oppervlakte zoeken in een klein (sub)regionaal zoekgebied. Daarnaast is er een vervangingsbehoefte in verband met het verdwijnen van bedrijventerrein als gevolg van transformatie van (verouderde) terreinen in het bestaand stedelijk gebied.

Voorts wordt geconstateerd dat, op basis van bouwjaar, ca. 20 % van de voorraad bedrijventerreinen sterk verouderd is. De leegstand op bedrijventerreinen is zo'n 5,3% van de totale voorraad, en daarmee ligt het leegstandspercentage op een gezond frictieniveau.

Voorgestelde keuzes bedrijventerreinen in de Omgevingsvisie

1. Inzetten op revitalisering, herstructurering en efficiënter gebruik huidig bedrijventerrein. Dit betekent een intensivering van ons huidige beleid op dit vlak, dat enerzijds wordt uitgevoerd door ondersteuning van de OMU en anderzijds bestaat uit het stimuleren van het scheppen van zodanige condities dat efficiënter ruimtegebruik gestimuleerd wordt.
2. Terughoudend met mogelijk maken nieuwe locaties voor bedrijventerrein, in die zin dat we:
 - Waar mogelijk de lokale behoefte accommoderen: deze (MKB-)bedrijven zijn belangrijk voor de vitaliteit van onze steden en dorpen, werkgelegenheid blijft zo behouden en hiermee wordt extra toename van pendel voorkomen. Via de meegegeven kaders (zie hierna) kan het volume aan bedrijventerrein worden begrensd. Dit betekent niet dat voor alle bedrijven lokaal ruimte kan worden geboden; sommige bedrijven passen qua omvang of vanwege bereikbaarheidsaspecten niet meer in de kern.
 - De mogelijkheid voor het ontwikkelen van een groter, regionaal terrein weliswaar openhouden in de visie, maar mede vanwege het ontbreken van een regionaal/lokaal draagvlak daarvoor nu nog geen concrete zoekrichtingen of ambitie opnemen. Onder invloed van veranderende maatschappelijke of economische omstandigheden kan de ontwikkeling van een dergelijk terrein in de toekomst wel weer aan de orde zijn.
3. Kiezen voor eenzelfde systematiek als bij woningbouwlocaties, te weten het opnemen van criteria en voorwaarden in de verordening, een aanvullend PSkader voor de regionale programmering, vastleggen van de uitkomsten van de regionale programmering in een provinciaal programma en periodieke monitoring, evaluatie en bijsturing. Daarbij:
 - Een koppeling aanbrengen tussen de regionale programmering wonen en werken, waarbij het streven is de woon/werkbalans zowel lokaal als regionaal zoveel mogelijk in balans te brengen;
 - Een koppeling aanbrengen tussen aanpak bestaande terreinen (revitalisering, herstructurering en transformatie) en nieuwe terreinen, zodat wordt bewerkstelligd dat de bestaande terreinen optimaal worden benut;
 - Terughoudend te zijn in de kwantitatieve kaders voor uitbreiding, bijvoorbeeld door een maximum te stellen aan de grootte van een uitbreiding en/of de grootte van de kavels. Op die manier is er enerzijds weinig vestigingsmogelijkheid voor grote ruimtevragers die weinig specifieke meerwaarde hebben voor de

Utrechtse economie. Anderzijds moet rekening gehouden worden met een grotere ruimtebehoefte door verduurzaming (bijvoorbeeld duurzame energieopwekking of -opslag, (tijdelijke) opslag van grondstoffen t.b.v. circulariteit of maatregelen t.b.v. klimaatadaptatie).

Regionale programmering bedrijventerreinen

Omdat eenzelfde systematiek wordt voorgesteld als bij woningbouw, wordt hier specifiek ingegaan op de aspecten waarbij we voorstellen om het anders te doen dan bij woningbouw.

Voor wat betreft het aanvullend PSkader:

- Het aantal hectares te ontwikkelen bedrijventerrein per (sub)regio maximaliseren, waarbij het uitgangspunt is dat vooral lokaal/regionale gevestigde bedrijven uitbreidingsmogelijkheid wordt geboden. Hiervan kan op basis van onderzoek en inventarisatie een inschatting worden gemaakt. Plannen voor nieuwe locaties moeten de mobiliteitstoets doorstaan, daarmee wordt voorkomen dat bedrijven met bijvoorbeeld een grote verkeersaantrekkende werking op de slecht ontsloten locaties worden gehuisvest (bv. transportbedrijven in het landelijk gebied);
- Aangeven dat in de programmering ook de aanpak van bestaande bedrijventerreinen moet worden meegenomen, in een gelijke verhouding;
- Aangeven dat ervan uit wordt gegaan dat de in de PRS en PRV mogelijk gemaakte maar nog niet ontwikkelde bedrijventerreinen in de regionale programmering worden opgenomen, tenzij de desbetreffende gemeente expliciet heeft aangegeven dat deze locatie niet meer ontwikkeld gaat worden. Vanwege continuïteit van beleid kunnen deze locaties ook in de toekomst ontwikkeld worden. Dit geldt ook voor de beoogde 7 uitbreidingen die uit het voorstel van de 3^e partiele herziening PRS/PRV zijn geschrapt.

Criteria en voorwaarden voor bedrijventerreinen in de verordening

De regels die gelden voor woningbouwlocaties zijn voor een groot deel ook van toepassing op bedrijventerrein. Er zijn echter wel kleine verschillen. Zo ligt het voor de hand dat de regels voor bijvoorbeeld stiltegebieden of grondwaterbescherming t.b.v. drinkwaterwinning realisatie van een bedrijventerrein in die gebieden lastiger maken dan woningbouw.

Voorts wordt er bij bedrijventerreinen geen koppeling gelegd met het gelijk opgaan van de ontwikkeling van 'groen' zoals bij woningbouw.

De reeds in de huidige PRV opgenomen koppeling tussen aanpak bestaande bedrijventerreinen en uitbreiding bedrijventerrein wordt explicieter ('dwingender'). De regionale programmering, waarin de aanpak van bestaande terreinen ook wordt opgenomen, biedt daartoe mogelijkheden.

De regels voor gezondheid en klimaatadaptatie gelden evenzeer voor bedrijventerreinen. Bovendien is voor bedrijventerreinen energieneutraliteit en circulariteit het uitgangspunt.

Tenslotte stellen we voor om in de Omgevingsverordening op te nemen dat een uitbreiding van een bedrijventerrein niet alleen aansluitend aan het stedelijk gebied, maar (bij voorkeur) ook aansluitend aan een bestaand bedrijventerrein moet plaatsvinden. Voorts willen we de grootte van een uitbreiding maximaliseren, waarop een uitzondering mogelijk is indien dat aantoonbaar noodzakelijk is uit oogpunt van duurzaamheid.

8. Toelichting: vragen en antwoorden

Wordt er met de nieuwe systematiek niet te veel of juist te weinig ruimte gegeven voor uitbreidingslocaties woningbouw?

De ruimte die wordt geboden voor woningbouw buiten het bestaande stedelijke gebied wordt in het beoogde voorstel op 3 manieren 'gestuurd':

1. Via de Ladder voor Duurzame Verstedelijking, die aangeeft dat de behoefte moet zijn aangetoond en dat aangetoond moet zijn dat die behoefte niet binnenstedelijk kan worden geacommodeerd. Het schaalniveau van de behoefte (lokaal/regionaal) is afhankelijk van de feitelijke situatie en de omvang/invulling van een plan. Meestal zal uit bv. verhuisbewegingen tussen gemeenten en omvang van het plan blijken dat het plan voorziet in een regionale behoefte en is regionale afstemming noodzakelijk.
2. Via de criteria en voorwaarden zoals opgenomen in de Omgevingsverordening: deze sluit al enkele gebieden geheel uit en stelt ten aanzien van de overige gebieden voorwaarden die bij de locatie-ontwikkeling in acht moeten worden genomen.

3. Via het aanvullende PS-kader, waar op basis van de meest recente woningbehoeftecijfers een bandbreedte per (sub)regio wordt vastgelegd. Hiermee kan bijvoorbeeld onderscheid worden gemaakt in een (sub)regio die geacht wordt voornamelijk te bouwen voor 'eigen behoefte' / in stand houden leefbaarheid, en een (sub)regio die geacht wordt een rol te spelen in de opvang van de regionale groei. Voorts kunnen Provinciale Staten de bandbreedte per (sub)regio verruimen of inperken.

Wat als gemeenten en provincie het niet of niet op tijd eens worden over de regionale programmering of over locaties?

Indien er geen regionale programmering tot stand komt, kan er volgens de verordening geen woningbouw of nieuw bedrijventerrein tot ontwikkeling komen in die (sub)regio. Dat is ongewenst. Op dat moment kan GS een programma opstellen en vervolgens vaststellen, waarbij zij zich kan baseren op de door PS meegegeven kaders en informatie die in het proces van regionale programmering is verkregen.

Om waar mogelijk te voorkomen dat de provincie locaties niet overneemt in het provinciale programma of zienswijzen indient, zal de provincie alle door gemeenten in het proces van regionale programmering ingebrachte locaties zo snel mogelijk integraal afwegen. Hierbij wordt aangegeven of een locatie haalbaar is dan wel aan welke specifieke aspecten bij de ontwikkeling aandacht moet worden besteed. Deze opmerkingen kunnen dan een rol vervullen in het proces van totstandkoming van de regionale programmering.

Hoe verhoudt de nieuwe systematiek zich tot de basisprincipes verstedelijking zoals opgenomen in het Koersdocument?

De basisprincipes luiden:

- Zo veel mogelijk binnenstedelijk/binnendorps (binnen de huidige rode contouren) nabij mobiliteitsknooppunten;
- Daarnaast in overig binnenstedelijk/binnendorps gebied (binnen de huidige rode contouren);
- Eventuele nieuwe (grootschalige) uitleg zo veel mogelijk koppelen aan (bestaande of nieuwe) knooppunten van de belangrijkste infrastructurele corridors.

In de Omgevingsvisie willen we zoekrichtingen aangeven voor grootschalige ontwikkelingen, denk bijvoorbeeld aan de A12-zone en de ontwikkeling rond knooppunten. Deze kunnen tevens worden opgenomen in het aanvullend PS-kader, met het verzoek om specifiek deze locaties in het kader van de regionale programmering te bezien.

Hoe verhoudt de nieuwe systematiek zich tot de reeds in de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie opgenomen maar nog niet tot ontwikkeling gebrachte uitbreidingslocaties?

Een aantal in de PRS opgenomen uitbreidingslocaties voor wonen en werken zijn nog niet of slechts in geringe mate ontwikkeld (bv. Vathorst-west en Odijk-west). Vanwege continuïteit van beleid kunnen deze locaties ook in de toekomst ontwikkeld worden. Het idee is daarom om deze locaties te benoemen in het aanvullend PS-kader en aan te geven dat deze moeten worden opgenomen in de regionale programmering, tenzij de desbetreffende gemeente expliciet heeft aangegeven dat deze locatie niet meer ontwikkeld gaat worden.

Hoe verhoudt de nieuwe systematiek zich met de maatwerkmogelijkheden voor toevoegen kwaliteit in het landelijk gebied?

Naast de hier geschetste regels voor uitbreidingslocaties (maatschappelijk belang: voldoende woningen) zijn er ook regels voor enige toevoeging van verstedelijking in het landelijk gebied uit oogpunt van kwaliteitsversterking, de zgn. 'voor wat hoort wat'- oftewel 'rood voor groen'-regels. Dit betreft o.a. buitenplaatsen, groene contour en ruimte voor ruimte en ook de kernrandzone kan hieronder worden geschaard (maatschappelijk belang: versterking ruimtelijke kwaliteit landelijk gebied). Hierbij gaat het meestal om de toevoeging van enkele woningen in het landelijk gebied. Dit kan aansluitend aan een kern (aansluitend aan stedelijk gebied) maar ook verspreid.

Deze regels maken geen deel uit van de hier geschetste systematiek uitbreidingslocaties, maar sluiten daarop aan, zodat het voor gemeenten en anderen meteen duidelijk is welke regels in welk geval aan de orde zijn. Eventueel kunnen de in dit kader te ontwikkelen woningen wel worden meegenomen in de regionale programmering, zodat dit programma een totaalbeeld geeft van de woningbouwplannen in de (sub)regio.

Hoe gaan we in de regionale programmering om met overprogrammering?

Vanuit de Rijksoverheid wordt op ons een beroep gedaan om te overprogrammeren, dat wil zeggen meer plannen te ontwikkelen dan eigenlijk nodig zijn voor het invullen van de behoefte. Feitelijk gaat het dan om te zorgen voor een ruime voorraad uitvoeringsgerede plannen, zodat we bij stagnatie van het ene plan een ander plan in de programmering naar voren kunnen halen. Dat is de werkwijze die wij voor ogen hebben.

De basis voor de bandbreedte die we uit Primos halen bestaat uit enerzijds een gelijkblijvend woningtekort en anderzijds het volledig wegwerken van het woningtekort. Als PS overprogrammering wil toestaan of wil stimuleren,

zouden deze bandbreedtes op een andere manier moeten worden vastgesteld. Dit kan met name voor de eerste jaren, waarin we de achterstand op de woningmarkt willen inlopen, wenselijk zijn. Ophoging van de bandbreedte, bijvoorbeeld door een 'vitaliteitskopje' toe te staan, betekent overprogrammering.

9. Hoe verder?

De aspecten die in het gesprek met uw commissie op 13 november naar voren komen worden benut ten behoeve van het opstellen van het Statenvoorstel Afwegingskader uitbreidingslocaties woningbouw en het concept-ontwerp van de Omgevingsvisie en -verordening. In november gaan we ook met gemeenten verder in gesprek over deze voorgestelde nieuwe systematiek.

Op 15 januari 2020 zal het Statenvoorstel Afwegingskader uitbreidingslocaties woningbouw aan uw commissie worden voorgelegd, behandeling in Provinciale Staten is voorzien op 29 januari 2020.

De nieuwe systematiek voor wonen en werken zal worden verwerkt in het concept-ontwerp van de Omgevingsvisie en -verordening, die tevens op 15 januari aan u ter bespreking worden voorgelegd.