

Onderwerp Advies verstedelijkingsstrategie Arnhem – Nijmegen - Foodvalley  
Datum 31 mei 2021

Aan Gedeputeerde Staten van Gelderland,

CC: Provinciale Staten van Gelderland, Marieke Kassenberg, Jeroen Huneker en Oldrik Bulthuis

Voor u ligt het advies op de verstedelijkingsstrategie Arnhem – Nijmegen – Foodvalley. Dit advies bevat tien aanbevelingen aan de provincie ten behoeve van de verdere uitwerking van deze verstedelijkingsstrategie. Een compacte groep van PRO-leden heeft gereflecteerd op het verstedelijkingsconcept en de Statenbrief 2020-007245 en dit bediscussieerd met Marieke Kassenberg, Jeroen Huneker en Oldrik Bulthuizen van Provincie Gelderland. Alle PRO-leden hebben vervolgens input kunnen geven op het advies. Dit advies is op 31 mei 2021 aangeboden aan Marieke, Jeroen en Oldrik. Op 18 juni bieden we het advies ook aan Gedeputeerde Staten aan.

### **De verstedelijkingsstrategie Arnhem – Nijmegen - Foodvalley**

Provincie Gelderland werkt samen met Provincie Utrecht, 26 gemeenten, drie waterschappen en drie ministeries aan de verstedelijkingsstrategie Arnhem – Nijmegen – Foodvalley. Het huidige verstedelijkingsconcept is op 20 mei 2021 voorgelegd aan het Bestuurlijk Overleg Leefomgeving aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Na het zomerreces wordt dit concept, met de onderliggende ontwerpprincipes, uitgewerkt in gebiedsuitwerkingen. Eind 2021 zijn de verstedelijkingsstrategie en bijbehorend verstedelijkingsakkoord gereed.

### **Onze reflectie**

Ons is gevraagd te reflecteren op het verstedelijkingsconcept en te komen met aanbevelingen voor de nadere uitwerking. De focus lag op het thema wonen en het benoemen van kansen en uitdagingen.

### **Aanbevelingen**

#### **Context**

- 1** Licht scherp toe wat de aanleiding is voor het maken van de verstedelijkingsstrategie
- 2** Maak inzichtelijk hoe de verstedelijkingsstrategie zich verhoudt tot andere visies en strategieën

#### **Aanpak**

- 3** Maak een analyse van ieder gebied alvorens te beginnen met de gebiedsuitwerkingen
- 4** Richt een proces in om lastige keuzes in de gebiedsuitwerkingen te kunnen maken
- 5** Betrek Gelderlanders bij de gebiedsuitwerkingen

## Scope

6

Gebruik het onderzoeksrapport Kracht van Oost als kader voor het thema economie

7

Focus in de gebiedsuitwerkingen op de gebieden rondom de steden

## Rol

8

Pak als provincie een regisserende rol bij de gebiedsuitwerkingen en uitvoering van de verstedelijkingsstrategie

9

Maak helder welke rol het Rijk heeft in de uitvoering van de verstedelijkingsstrategie

## Monitoring

10

Zet in op data als kans voor integrale beeldvorming

## Context

### 1 Licht scherp toe wat de aanleiding is voor het maken van deze verstedelijkingsstrategie

Het huidige verstedelijkingsconcept start met antwoord op de vraag 'waarom maken we een verstedelijkingsstrategie?' Om de groei van ca. 100.000 woningen in 30 jaar op te vangen op een manier dat de kwaliteit van de regio overeind blijft en versterkt wordt, is de strekking van het antwoord.

Wij adviseren alle aanleidingen voor het maken van deze verstedelijkingsstrategie toe te lichten. Zo is de regio Arnhem – Nijmegen – Foodvalley aangewezen als NOVI-gebied en ligt er dus een concrete opdracht vanuit het Rijk om een verstedelijkingsstrategie op te stellen. Indien er nog andere overwegingen meespelen, bijvoorbeeld het vergroten van de slagkracht richting het Rijk, benoem dit dan ook. Daarnaast adviseren we te concretiseren waarom deze drie regio's tezamen één groene metropool vormen en wat de verwachte meerwaarde is van een gezamenlijke verstedelijkingsstrategie. Waar ligt de gezamenlijk kracht en waarom versterken deze gebieden elkaar? Is het een beschermend plan met het doel om de huidige kwaliteiten van dit gebied te borgen, of een proactief plan bedoeld om de kracht van deze gebieden te versterken?

Deze concretiseringsslag maakt de aanleiding scherper, wat bijdraagt aan de leesbaarheid en navolgbaarheid van het stuk.

### 2 Maak inzichtelijk hoe de verstedelijkingsstrategie zich verhoudt tot en doorwerkt in andere visies en strategieën

Omgevingsvisies, omgevingsagenda's, regionale energiestrategieën, woondeals: dit zijn nog maar enkele van de vele visies en strategieën in het ruimtelijk domein die momenteel ontwikkeld worden of sinds kort gereed zijn. Ons duizelt het soms al, maar voor de meeste Gelderlanders is het lastig te bevatten wat nu precies waarover gaat en hoe dit verband houdt met elkaar. Wij adviseren daarom inzichtelijk te maken hoe de verstedelijkingsstrategie zich verhoudt tot andere visies en strategieën.

Geef aan welke visies en strategieën zijn gebruikt als input en in welke documenten de uitkomsten van de verstedelijkingsstrategie verwerkt moeten worden. We raden daarbij aan ook de status van de verschillende plannen aan te geven. Is dit plan indicatief of bindend, en voor wie geldt het? Wanneer het nodig is dat de inhoud van de verstedelijkingsstrategie verwerkt wordt in een bepaalde visie of strategie – bijvoorbeeld in alle gemeentelijke Omgevingsvisies – benoem dan ook hoe de opstellers hiervan dit moeten doen.

## Aanpak

### 3 Maak een analyse van ieder gebied alvorens te beginnen met de gebiedsuitwerkingen

Het huidige verstedelijkingsconcept bestaat uit ontwerpprincipes die de ambities voor het gebied Arnhem – Nijmegen – Foodvalley verwoorden. Dit concept wordt komende tijd uitgewerkt in gebiedsuitwerkingen. Wij adviseren een analyse te maken van ieder gebied alvorens deze uit te werken. Dit maakt het mogelijk goed onderbouwde keuzes te maken. De analyse bestaat uit minstens de volgende aspecten:

- Definitie van de kwaliteiten en krachten van het gebied. Dit is een onderlegger voor mogelijkheden en beperkingen in een gebied. Het gebied tussen Arnhem en Nijmegen kent bijvoorbeeld een sterk verenigingsleven en heeft een dorps karakter. Dat heeft o.a. gevolgen voor de wensen van huidige bewoners (en daarmee de te verwachten medewerking of weerstand) en op het type bewoners dat het gebied aantrekt. Dit sluit uit aan bij het tweede afwegingsprincipe van de Nationale Omgevingsvisie: kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal<sup>1</sup>.
- Kaarten waarin de ruimteclaims vanuit verschillende ontwikkelingen, visies, strategieën en beleid in beeld zijn gebracht. Dit maakt duidelijk welke ambities en plannen er in een gebied zijn, wat de mogelijkheden en beperkingen van het bodem- en watersysteem zijn en waar dit conflicteert.
- Uitwerking van de woonbehoeften in dit gebied, zowel kwantitatief als kwalitatief.
- Inschatting van ontwerpprincipes die in dit gebied gaan botsen. Die zijn per gebied verschillend. In Foodvalley-Zuid verwachten we bijvoorbeeld dat woningbouw gaat botsen met stikstofdepositie, natuurbehoud en de landbouwtransitie. In andere gebieden gaat bouwen op goed bereikbare locaties botsen met de beperkingen die het huidige en toekomstige bodemgebruik met zich meebrengt. Ook voorzien we spanningen tussen plekgerichte functies (o.a. wonen, werken en natuur) en stroomgerichte functies (infrastructuur en netwerken).

Deze analyses zijn daarmee een startpunt voor de gebiedsuitwerkingen en definiëren de oplossingsruimte.

### 4 Richt een proces in om lastige keuzes in de gebiedsuitwerkingen te kunnen maken

Wij raden aan een zorgvuldig proces in te richten waarmee lastige keuzes gemaakt en onderbouwd kunnen worden. De analyses van de gebiedsuitwerkingen geven hier handvatten voor door in beeld te brengen wat de kwaliteiten, woonbehoeften en verwachte botsende ontwerpprincipes zijn. We adviseren in dit proces te werken in dialoog met betrokkenen, inclusief burgers (zie ook aanbeveling 5). Maak voor iedere fase van het proces duidelijk wie hierbij betrokken is en wat gedaan wordt met de inbreng. Zeker voor het betrekken van burgers is dit van belang. Wij verwachten dat er ook moeilijke keuzes gemaakt moeten worden waar niet altijd volledig draagvlak voor is. Het doorlopen van een zorgvuldig proces maakt het mogelijk zulke 'onpopulaire' keuzes toch te kunnen maken en onderbouwen.

### 5 Betrek Gelderlanders bij de gebiedsuitwerkingen

De verstedelijkingsstrategie voelt nog erg aan als een product van en door de provincie, ondanks dat hier een breed scala aan partijen aan heeft gewerkt. Wij adviseren komende tijd meer aandacht te besteden aan het benadrukken en creëren van het gezamenlijk eigenaarschap. Bijvoorbeeld door het actief betrekken van gemeenteraden en het uitnodigen van bewoners, organisaties en marktpartijen bij de gebiedsuitwerkingen. Dit maakt het mogelijk lokale kennis in de uitwerkingen te verankeren en vergroot het draagvlak.

## Scope

### 6 Gebruik Kracht van Oost 2 als kader voor het thema economie

Kracht van Oost 2<sup>2</sup> is een stevig onderzoek met goede uitgangspunten wat betreft economie, werken en agglomeratiekracht. Wij adviseren de uitgangspunten uit dit rapport te gebruiken voor keuzes die raken aan deze thema's. Het rapport roept bijvoorbeeld kritische vragen op over de gewenste specialisatie versus diversificatie van gebieden. Daarnaast toont het bijvoorbeeld dat werkgelegenheid niet enkel clustert in de Randstad, maar ook in de Achterhoek. Dit heeft gevolgen voor reisbewegingen en gewenste woonlocatie.

<sup>1</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020). Nationale Omgevingsvisie.

<sup>2</sup> Provincies Gelderland en Overijssel (2021). Kracht van Oost 2. Perspectieven voor de ruimtelijke economie van Oost-Nederland.

## 7 Focus in de gebiedsuitwerkingen op de gebieden rondom de grote steden

De focus in het huidige verstedelijkingsconcept ligt sterk op de stedelijke gebieden Arnhem, Nijmegen en in de Foodvalley. Wij bevelen aan om ook te focussen op de gebieden daaromheen. Daar zien wij namelijk de meeste koppelkansen. In deze gebieden is het mogelijk woningen nabij duurzame energievoorziening te ontwikkelen en strategische locaties te kiezen op de juiste bodem. Daarnaast vergroot dit de mogelijkheden om tijdig veel woningen te ontwikkelen en te differentiëren in woonmilieus. Zo wordt niet enkel aan de kwantitatieve, maar ook aan de kwalitatieve woningvraag voldaan.

## Rol

### 8 Pak als provincie een regisserende rol bij de gebiedsuitwerkingen en uitvoering van de verstedelijkingsstrategie

Een deel van het succes van de verstedelijkingsstrategie ligt in de rol die de provincie pakt. De verstedelijkingsstrategie nodigt uit om het ruimtelijk domein niet alleen thema-overstijgend, maar ook gemeentegrensoverschrijdend te benaderen. Wij zien hierin een cruciale, regisserende rol voor de provincie. De provincie is namelijk in staat om gemeentegrensoverschrijdende, integrale keuzes te maken. Een sterke provincie is daarmee ondersteunend voor gemeenten, wat resulteert in gemakkelijkere uitvoering van de plannen.

Wij adviseren daarom helder in het verstedelijkingsakkoord te omschrijven wat de rol van Provincie Gelderland is ten opzichte van andere betrokken overheden en geïnstitutionaliseerde vormen van overheidssamenwerking, zoals de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen, Regio Foodvalley, Regio Achterhoek, Regio Rijk van Nijmegen en The Economic Board.

Wij raden aan ook inhoudelijk stevig stelling te nemen in de gebiedsuitwerkingen. Maak concreet welke belangen prevaleren. Durf keuzes te maken en kijk daarbij echt naar de lange lijnen. Ruimtelijke keuzes die nu gemaakt worden, zijn bepalend voor een lange periode. Nu woningen bouwen in gebied dat kwetsbaar is in termen van een robuust functionerend water- of bodemsysteem zien wij bijvoorbeeld niet als toekomstbestendig. Zeggen 'in dit gebied kunnen we op dit moment echt niet te bouwen uit het oogpunt van toekomstwaarde<sup>3</sup>' is wat ons betreft goed mogelijk, zolang dit maar goed onderbouwd is. Dit sluit uit aan bij het derde afwegingsprincipe van de Nationale Omgevingsvisie: afwentelen [over tijd, red] wordt voorkomen<sup>4</sup>.

### 9 Maak helder welke rol het Rijk heeft in de uitvoering van de verstedelijkingsstrategie

Het Rijk herijkt momenteel haar eigen rol in het ruimtelijk domein. Waar ze de afgelopen jaren veel overliet aan de markt en lagere overheden, speelt nu de vraag of er in het komende kabinet een minister voor wonen/ ruimtelijk ordening/ leefomgeving komt<sup>5</sup>. Wij bevelen daarom aan om helder te maken welke rol het Rijk kan en moet spelen in de uitvoering van de verstedelijkingsstrategie. Nu is er momentum om het Rijk goed te betrekken. Des te duidelijker de verstedelijkingsstrategie en het verstedelijkingsakkoord hierover zijn, des te beter kan het Rijk haar rol op een voor de provincie wenselijke manier invullen.

## Monitoring

### 10 Zet in op data als kans voor integrale beleidsvorming

De verstedelijkingsstrategie is een integrale strategie waarin thema's als wonen, werken, mobiliteit, natuur, landbouw en leefbaarheid samenkomen. Data over deze thema's wordt echter veelal sectoraal verzameld. Wij zien de uitrol van de verstedelijkingsstrategie als een grote kans om de verzameling van data integraal aan te pakken. Met data kan in beeld gebracht worden wat de directe en indirecte invloed van een keuze binnen één thema is op andere thema's. Integrale monitoring maakt het mogelijk inzicht te krijgen in de daadwerkelijke effecten van beleidskeuzes, ook de indirecte effecten. Met deze effecten is

<sup>3</sup> Zie het rapport 'Grote opgaven in een beperkte ruimte. Ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving' van het Planbureau voor de Leefomgeving (2021) voor toelichting op ruimtelijke kwaliteit, die bestaat uit een balans tussen gebruikswaarden, belevingswaarde en toekomstwaarde.

<sup>4</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020). Nationale Omgevingsvisie.

<sup>5</sup> PBL (2021). Grote opgaven in een beperkte ruimte. Ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving.

het mogelijk om integraler en beter bij de behoeften van Gelderlanders passend beleid te ontwikkelen.

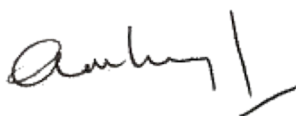
Ter voorbeeld: in het verstedelijkingsconcept wordt de voorkeur uitgesproken voor binnenstedelijke verdichting boven woningbouw in omliggende gebieden. Dit beperkt namelijk het aantal reisdrevingen en leidt tot minder druk op natuur en landbouw. Er zijn echter nog veel meer directe en indirecte gevolgen. Te denken valt aan de toenemende behoefte aan groen en recreatie in de stad en een toenemend aantal forenzen dat in de stad woont, maar buiten de stad werkt. Een steeds groter deel van de voorzieningen clustert daarnaast in de steden, waardoor deze niet meer beschikbaar zijn in omliggende gebieden. Dat leidt tot meer reisdrevingen en een grotere kloof tussen stad en ommeland.

### **Tot slot**

Wij hopen dat u zich kunt vinden in deze aanbevelingen en wensen u veel succes met de verdere uitwerking van de verstedelijkingsstrategie Arnhem – Nijmegen – Foodvalley. Graag reflecteren we aan het einde van 2021 hoe deze aanbevelingen hieraan hebben bijgedragen.

Met vriendelijke groet,

De Provinciale Raad voor Omgevingsbeleid



Aart de Kruijf  
Voorzitter



Denise de Blok  
Secretaris