

Markt 11, Huis der Provincie | postbus 9090 6800 CX Arnhem | pro.gelderland.nl

Datum: 10 december 2021

Onderwerp: Oplegger adviezen december 2021

Aan Gedeputeerde Staten van Gelderland

CC: Provinciale Staten van Gelderland

Voor u liggen de drie laatste adviezen van de Provinciale Raad voor Omgevingsbeleid:

1. De rol van de provincie op de Gelderse woningmarkt
2. Regionale atlas Kracht van Oost-Nederland
3. Omgaan met ruimteclaims

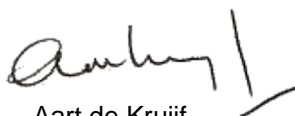
Na elf jaar ronden wij hiermee onze advisering aan de provincie Gelderland af. Ondanks een bewogen jaar hebben we met veel toewijding gewerkt aan deze adviezen die middels inspirerende dialoogsessies met externe partijen en inspiratiesessies met provincie medewerkers en gedeputeerde Kerris tot stand zijn gekomen.

De rode draad in deze drie adviezen is het adagium 'Kijk om je heen'. Dit refereert aan het ruimtelijk domein waar een veelvoud aan ontwikkelingen, ambities en uitdagingen te zien is. Dit leidt tot het gevoel dat er oneindig veel mogelijkheden en koppelkansen zijn, maar maakt keuzes maken ook heel moeilijk. Want hoe betrek je bewoners en ondernemers in de plannen? Waar en wanneer heb je voldoende geanalyseerd om te gaan prioriteren? Hoe bepaal je welke oplossing het beste past wanneer elke situatie weer anders is? Om stappen te maken in het ruimtelijk domein is het daarom nodig om meer 'om je heen te denken': verder te kijken dan eigen verantwoordelijkheden en je te verdiepen in de belangen van anderen. In het advies omgaan met ruimteclaims diepen we deze dilemma's verder uit.

Daarnaast verwijst dit naar de (toekomstige) rol van de provincie. De provincie is een organisatie die bij uitstek gewend is om samen werken met andere overheden, organisaties en bewoners en weet dus dat ze het niet alleen kan waarmaken. Vanwege haar schaalniveau heeft de provincie echter maar beperkt direct contact met burgers. Zeker in de adviezen over de regionale atlas Kracht van Oost-Nederland en de rol van de provincie op de Gelderse woningmarkt zien we dat hier nog ruimte voor verbetering ligt. Daarom raden wij de provincie aan om haar eigen perspectief altijd te blijven verrijken met andere perspectieven. Dit in de vorm van participatie en gericht gevraagd advies, maar zeker ook in de vorm van ongevroegd advies door een opvolger van de PRO.

We danken u voor de samenwerking in de afgelopen jaren en wensen u veel succes bij het vormen van een nieuwe adviesraad.

Met vriendelijke groet,



Aart de Kruijf
Voorzitter PRO



Denise de Blok
Secretaris PRO

Markt 11, Huis der Provincie | postbus 9090 6800 CX Arnhem | pro.gelderland.nl

Datum: 10 december 2021
Onderwerp: Advies 'Omgaan met ruimteclaims'

Aan Gedeputeerde Staten van Gelderland,
CC: Provinciale Staten van Gelderland,

Onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)¹ laat zien dat klimaatadaptatie en energietransitie Nederland voor extra grote ruimtelijke opgaven stellen. Dit rapport laat zien dat wonen en vooral werken steeds meer ruimte in beslag nemen. De ruimte voor werken is sinds 1996 met 44% toegenomen. Dit is een veel sterkere stijging dan van de ruimte voor wonen, die in dezelfde periode met 10% toenam. Het aantal banen is gegroeid met 24%, veel minder dan het ruimtegebruik hiervoor. De werkgelegenheid in Nederland is dus ruimte-intensiever geworden; het ruimtegebruik per baan neemt toe. Maar niet alleen de omvang van de ruimteclaims voor wonen en werken is van belang; door urgente opgaven die ook een duidelijke ruimtevraag hebben ontstaan steeds meer ruimteclaims, bijvoorbeeld ten behoeven van de energietransitie, klimaatadaptatie, verstedelijking, de landbouwtransitie en natuur.

Door de toenemende druk op de ruimte wordt ook de sociale ongelijkheid explicieter. Deze ongelijkheid heeft met name betrekking op het hebben van toegang tot ruimte. Hierbij wordt deze toegang o.a. duidelijk in een groene leefomgeving, hebben van een tuin, ruimte om goed thuis te kunnen werken, het hebben van een auto of goede bereikbaarheid door het openbaar vervoer. De verschillen voor wie toegang heeft tot deze mogelijkheden van ruimte en de daarbij behorende ruimteclaims worden mede door de coronacrisis nog groter. De kwaliteit van stedelijke gebied is dan ook expliciet van belang voor welzijn, voor beweging, voor klimaatadaptatie, incl. de relatie met gezondheid.

De toenemende druk op de ruimte is ook voelbaar in de besluitvorming bij zowel het Rijk, de provincies als gemeenten. Er moeten keuzes gemaakt worden, wat prioritering van de verschillende ruimteclaims onvermijdelijk maakt. Vanuit het gedachtegoed van de Omgevingswet om ruimtelijke ontwikkelingen integraal en gezamenlijk aan te pakken, komt ook druk te staan op de democratische legitimiteit van besluitvorming, doordat alle organisaties eigen besluitvormingsprocessen naleven.

De gebiedsgerichte coördinerende rol

Ook in Gelderland spelen bovengenoemde ruimteclaims en neemt de druk op de ruimte toe. De kortgeleden door PS vastgestelde Koers Ruimte geeft weer hoe de provincie — gebiedsgericht — om wil gaan met de ruimteclaims. Dit heeft ook gevolgen voor de rol van de provincie in ruimtelijke ontwikkelingen en vraagt een nadere uitwerking. GS heeft de PRO daarom gevraagd te reflecteren op de gebiedsgerichte coördinerende rol van de provincie. De hoofdvraag daarbij is: **wat zijn de uitdagingen en kansen van de nieuwe, meer gebiedsgerichte coördinerende rol van de Provincie Gelderland na invoering van de Omgevingswet en de Koers Ruimte?**

Dit advies leunt op twee kernboodschappen die zijn uitgewerkt in twaalf aanbevelingen:

1. **De oplossing is niet het probleem.** Uit eerdere gesprekken tussen de PRO en de provincie, is gebleken dat de uitdaging vaak niet ligt in het vinden van een passende oplossing voor gebiedsprocessen. De uitdaging is het definiëren van de onderliggende problemen en het afwegen van botsende belangen die spelen bij ruimteclaims. Eenieder begrijpt dat keuzes nodig zijn om samen verder te komen, het zijn dan ook niet de kaders waarin keuzes worden gemaakt die problematisch zijn, maar de afweging van belangen en de wijze waarop dit wordt gedaan dat het daadwerkelijke probleem vormt in het besluitvormingsproces. De aanbevelingen in dit advies richten zich daarom specifiek op het operationaliseren van het probleem dat speelt bij ruimtelijke dilemma's. We hebben ons expliciet niet begeven op het terrein van inhoudelijke uitdagingen en kansen in het politiek-bestuurlijk domein en daarbij passende oplossingen. Bedenk daarbij ook, dat het misschien niet altijd aan de provincie is om met een oplossing te komen.
2. **Stel je kwetsbaar maar daadkrachtig op.** Door ideeën en dilemma's van zowel de provincie als van de verschillende actoren bespreekbaar en expliciet te maken, kunnen betrokken partijen hierop reageren en hun voorstellen en zorgen delen aan de voorkant van het proces. Hiermee werkt de provincie specifiek aan het wederzijds vertrouwen tussen de betrokken partijen onderling en wordt het besluitvormingsproces transparanter.

Voor het beantwoorden van de hoofdvraag heeft de PRO een inspiratiesessie georganiseerd waarin ze samen met medewerkers van de provincie op zoek is gegaan naar dilemma's die spelen. Dit aan de hand van twee casussen. Dit advies bouwt voort op de inzichten uit deze sessie en heeft geresulteerd in twee soorten aanbevelingen; (1) hoe de inhoud gewaarborgd kan blijven in deze nieuwe rol en (2) gericht op het organiseren van deze nieuwe rol.

Een nieuwe rol – de inhoud waarborgen

1. **Hebben we het wel over hetzelfde?** De nieuwe rol van de provincie wordt beschreven als gebiedscoördinerend. De één legt coördinerend echter uit als regisserend, terwijl een ander denkt aan faciliterend. Maak daarom voor ieder traject inzichtelijk wat deze rol omvat en wat van elkaar verwacht mag worden. Zo voorkomt de provincie dat in een later stadium rollen door elkaar gaan lopen of partijen ongevraagd van rol veranderen. We raden daarbij aan eenduidige termen te gebruiken voor de keuze voor een bepaalde rol². Mogelijk bieden de vier beschreven rollen (de kennisdeler, de verbinder, de redder in nood en de bieder van maatwerk, p.4) in het PRO-advies 'Provinciale rol op de Gelderse woningmarkt' hierbij houvast.
2. **Ga na wat andere betrokken partijen verwachten van de provincie.** Neem hierbij overheden en andere stakeholders/ initiatiefnemers in ogenschouw. Zodoende ontstaat er ook een beeld van het draagvlak (wat wordt de provincie gegund). Stel in dit verband ook gezamenlijk vast wie de 'eigenaar' van een bepaalde opgave is.
3. **Benut het oplossingsvermogen van stakeholders in het gebied voor het hoe.** De provincie geeft vanuit sectorale verantwoordelijkheid kaders mee in ruimtelijke opgaven. Opgaven omvatten bijvoorbeeld X woningen voor doelgroep Y; Z kilogram reductie stikstofuitstoot. Deze kaders dienen voor het *wat*. Wij adviseren het oplossingsvermogen van stakeholders in het gebied maximaal te benutten voor het *hoe*. Tegelijkertijd kan dit mogelijk impliceren dat er keuzes voorliggen, die er in de praktijk niet zijn. Voorbeeld: de provincie moet X woningen realiseren (*wat*), en die moeten goed multimodaal bereikbaar zijn (*hoe*). Beiden variabelen zijn hierbij al vooraf vastgesteld. Het een kan dus niet losgekoppeld worden van het ander, niet in proces en niet inhoudelijk. Wees daarbij dus helder over de oplossingsruimte die er is.

² Van 'loslaten t/m 'reguleren' zoals omschreven in ROB (2012) p.133, figuur 6.1 De overheidsparticipatietrap.

4. **Wat wil de provincie zelf eigenlijk?** Inventariseer wat de provincie in het gebied zelf ziet als toekomst en hoe dit zich verhoudt tot de inhoudelijke opgaven die er liggen. Koppel deze informatie aan thema's waarvoor de provincie een rol voor zichzelf ziet vanwege bovenlokale belangen. Bijvoorbeeld bij de RES'en: het maken en uitvoeren van beleid voor locaties voor zonne-energie ligt bij gemeenten, maar de provincie heeft belang bij het slagen van de energietransitie.
5. **Durf (samen) keuzes te maken.** Niet alles kan overal, maar veel dingen moeten wel ergens en met alleen praten en het bereiken van consensus is er nog niets veranderd. Reëel risico bij het niet maken van keuzes is stilstand die kan leiden tot verdere druk op de ruimte en ongeduld. Of nog erger: dat een ander een keuze maakt die ongunstig uitpakt voor de provincie.
6. **Blijf leren en ontwikkelen.** De wereld van morgen kun je niet bereiken met de oplossingen van de wereld van vandaag. Gebiedsgericht werken vraagt om een nieuwe houding en benadering van provincie-medewerkers. Dit vraagt om meer capaciteit in ruimtelijke vraagstukken van mensen met passende vaardigheden. Wat deze vaardigheden zijn, is nog niet te zeggen. Wij adviseren daarom hiermee te experimenteren en te reflecteren op wat werkt en wat niet.
7. **De provincie weet veel...** Met haar bovenlokale blik heeft de provincie vaak overzicht waar anderen partijen moeilijker kunnen uitzoomen. Het inbrengen van kennis in een gebiedsproces en het faciliteren van overzicht zonder inhoudelijk betrokken te moeten zijn bij het maken van keuzes is volgens ons ook een nuttige rol.
8. **...Maar dat moet iedereen dan wel zien.** De provincie is nu vooral bekend vanwege haar formele procescoördinerende rol. Wij verwachten echter dat de provincie ook een rol kan vervullen waarin ze verschillende inhoudelijke opgaven bij elkaar brengt en zo het maken van keuzes mogelijk maakt. Hierbij zal de provincie soms voorbij moeten gaan aan haar formele rol en durven vertrouwen op haar bovenregionale expertise met langetermijnvisie en het signaleren van koppelkansen.

Een nieuwe rol – het proces organiseren

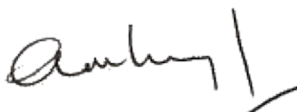
9. **Bepaal je rol: alleen eigenaarschap of ook formele rol, of helemaal geen rol?** Niet in alle gebiedsprocessen is de provincie initiator. In veel van die processen is er wel een provinciaal belang of ambitie. Zoom periodiek uit en identificeer de processen van andere initiatiefnemers waar dit aan de orde is. Bepaal wie welke verantwoordelijkheden heeft. Op deze manier is het mogelijk vast te stellen wat de gevolgen zijn voor de opgave als de provincie kiest voor 'loslaten'. Probeer hiertoe bijvoorbeeld in te schatten wat de bottleneck gaat worden als de provincie geen rol inneemt.
10. **Wees flexibel in en duidelijk over de rolopvatting.** Aan het begin van een opgave bepaalt de provincie welke verschillende inhoudelijke opgaven er liggen. Wij raden aan tegelijkertijd te bepalen of die verschillende opgaven in een opgave binnen een gebied misschien verschillende rollen vergen van de provincie. Ook per fase kan de rol van de provincie anders zijn (zie voor enkele voorbeelden pagina vier in het PRO-advies 'rol op de Gelderse woningmarkt'). De antwoorden op deze vragen zijn (mede) afhankelijk van de eerder vastgestelde (formele) rol, ambities van de provincie en van de ruimtelijke schaal. Communiceer duidelijk naar alle betrokkenen welke rol je neemt en op welke momenten deze weer kan wijzigen.
11. **Werk met meerdere scenario's rondom verantwoordelijkheden.** Maak vooraf met alle betrokken partijen afspraken over 'plan B' indien bepaalde opgaven niet dreigen te worden gerealiseerd. Stel ook gezamenlijk vast welke criteria hierbij bepalend zijn. Dit kan ook ondersteunend zijn in situaties waarbij op voorhand al duidelijk is dat er knelpunten kunnen ontstaan doordat er lacunes zijn in de doorzettingsmacht van de betrokken overheden. Bewoners hebben behoefte aan een duidelijke rolverdeling, en we adviseren daarbij uit te gaan van de één-overheidsgedachte. Voor de provincie betekent dit het maken van

onderlinge proces- en communicatie-afspraken. Zorg in dit verband ook voor intern draagvlak binnen de provincie gedurende het hele proces – houd PS dus aangehaakt.

12. **Maak rollen, stappen en besluitvorming expliciet.** De provincie vindt het soms lastig om de regie uit handen te geven, daarom verzeker je je er op deze wijze als provincie ook van dat andere betrokkenen beseffen in welk proces zij zich begeven. Bespreek met de andere betrokken partijen wat ieders rol is, welke verantwoordelijkheden daarbij komen kijken, op welke momenten in het proces er (formele) besluiten moeten worden genomen en door wie. Wees ook naar iedereen duidelijk over de formele rol die de provincie heeft (bijvoorbeeld bij vergunningverlening - indien aan de orde).

De PRO hoopt met de inspiratiesessie en de bijbehorende aanbevelingen een zaadje geplant te hebben bij de provincie waarmee zij de gebiedsgerichte coördinerende rol verder vorm kunnen geven. Mocht u hierover met ons in gesprek willen, dan staan wij daarvoor open, ook in 2022 wanneer onze werkzaamheden formeel af zijn gerond.

Met vriendelijke groet,



Aart de Kruijf
Voorzitter PRO



Denise de Blok
Secretaris PRO