

PAL-ADVIES UITVOERING BESTUURLIJKE OVEREENKOMST ONTWIKKELING MIDDENGEBIED ZUIDPLASPOLDER

Gedeputeerde Staten heeft de PAL Zuid-Holland gevraagd "Welke aandachtspunten en adviezen de PAL wil meegeven aan GS voor de uitvoering van de Bestuurlijke Overeenkomst Ontwikkeling Middengebied Zuidplaspolder? Daarbij wordt opgemerkt dat de inhoud van de Overeenkomst vast ligt maar de uitvoering nog maar net gestart is." Er is verzocht herkenbaar onderscheid te maken tussen aandachtspunten bij de herziening van het provinciale omgevingsbeleid en aandachtspunten in de realisatie van de bestuurlijke overeenkomst.

Waarborg kwaliteit leefomgeving bij 5e dorp

In het Masterplan en de Bestuurlijke Overeenkomst voor Middengebied Zuidplaspolder staan ambities, concrete afspraken en budgetten. Er is grond in bezit, er is geld en er is een plan met een integrale doelstelling (rood, groen, blauw). De vraag is nu: hoe worden de ambities werkelijkheid? Elke ontwikkeling komt vroeg of laat onder druk. In dit geval liggen enkele uitvoeringsperikelen al op de loer, zoals krapte bij bouwbedrijven en stijgende bouwkosten. Hoe blijven de ambities overeind en wordt ook de kwaliteit van de leefomgeving met 'groene en blauwe' doelstellingen overtuigend gerealiseerd?

Achtergrondinformatie Masterplan en Bestuurlijke Overeenkomst:

In 2004 is de Zuidplaspolder door het Rijk aangewezen als woningbouwlocatie (Nota Ruimte). Provincie en gemeenten startten vervolgens met de planvorming en grondverwerving, waarbij een grondbank is opgericht waarin de provincie deelneemt. Sindsdien zijn bedrijventerreinen (bij de A12), infrastructuur (Moordrechtboog) en woningen (aan de dorpsranden) gerealiseerd. Het Middengebied is om meerdere redenen niet ontwikkeld: zo werd het bestemmingsplan grotendeels vernietigd door de Raad van State en ging de woningmarkt onderuit. Recent is door de gemeente Zuidplas, de grondbank en de provincie een Masterplan opgesteld. De gemeenteraad van Zuidplas heeft het Masterplan vastgesteld. Op 1 juli 2021 is een bestuurlijke overeenkomst getekend door Zuidplas, de grondbank en de provincie. De provincie heeft hierbij zowel een publieke taak (omgevingsbeleid) als privaatrechtelijke belangen (deelname in de grondbank en verkoper van gronden).

Achtergrondinformatie Herziening provinciaal omgevingsbeleid Middengebied

In de overeenkomst is afgesproken dat GS een aantal voorstellen doet voor herziening van het provinciaal omgevingsbeleid en deze aan Provinciale Staten voorlegt. De provincie werkt aan een aparte 'module' voor deze herziening en heeft voor het PlanMER een Ontwerp Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) opgesteld en ter inzage gelegd. Het advies van de Commissie m.e.r. is op 21 december 2021 uitgebracht, waarna GS de Nota van Beantwoording en definitieve NRD vaststelde. Parallel hieraan is de gemeente Zuidplas gestart met de m.e.r.-procedure en een nieuw bestemmingsplan. De Herziening betreft administratieve wijzigingen, zoals het aanpassen van tekst en kaarten die naar vorige plannen verwijzen. Energielandgoederen zijn onderdeel van de Herziening Module Energie (RES) en worden niet meegenomen in deze Herziening.

Achtergrondinformatie eerdere PAL-adviezen over Omgevingsbeleid:

De PAL adviseerde de afgelopen jaren meermaals over omgevingsbeleid. Adviezen over verschillende onderdelen leidden tot de 'Checklist voor omgevingskwaliteit' (april 2019). In het advies 'Ontwerp-omgevingsbeleid Provincie Zuid-Holland' (februari 2021) schreef de PAL onder andere:

1. Benader opgaven integraal met concrete doelen.
2. Werk samen aan gebiedsgericht beleid.
3. Herstel de kwaliteit van bodem, water, lucht en biodiversiteit.

In aanvulling hierop schreef de PAL over de Ontwerp Herziening Omgevingsbeleid 2021: *"In de voorliggende Ontwerp Herziening Omgevingsbeleid 2021 wordt op verschillende pagina's geschreven over de wens tot een provinciale bijdrage aan nationale opgaven, integraliteit en een gebiedsgerichte werkwijze. De vraag is telkens: hoe? Veelal kiest de provincie een afwachtende houding, in plaats van inspirerend en agenderend te zijn."*

Aandachtspunten Realisatie

Insteek PAL-advies

De bestuurlijke overeenkomst is getekend. De insteek van dit PAL-advies is niet een beoordeling van al gemaakte keuzen, maar het aandragen van aandachtspunten in de realisatie: welke aanpak borgt het behalen van de doelstellingen? Een voordeel van eerdere perikelen in de planvorming is dat extra tijd is ontstaan voor het maken van een plan met meer ambitie dan alleen het realiseren van een aantal woningen en de noodzakelijke ontsluitingswegen. Het Masterplan benoemt bijvoorbeeld de bijzondere bodemomstandigheden, de gelijktijdige ontwikkeling van natuur en landschappelijke waarden, duurzame mobiliteit en 'toekomstbestendig bouwen'. De overeenkomst bevat concrete afspraken en budgetten. De vraag is nu: hoe worden die afspraken en ambities ook werkelijkheid? En zijn deze houdbaar op basis van de huidige afspraken?

Het antwoord daarop is gezien de ontwikkelingen in de bouwpraktijk nu al te geven: nee. Elk plan met een lange doorlooptijd komt vroeg of laat onder druk. In dit geval liggen enkele uitvoeringsperikelen nu al op de loer, zoals krapte bij bouwbedrijven en stijgende bouwkosten. De vraag is: hoe blijven de ambities overeind en worden niet alleen de in 'harde' cijfers uitgedrukte doelstellingen, maar ook de 'groen en blauwe' doelstellingen overtuigend gerealiseerd?

In langdurige en complexe projecten worden de doelstellingen die in 'harde' getallen zijn uitgedrukt, zoals aantallen woningen, vaak wel gehaald. Minder goed in een getal uitgedrukte waarden zijn kwetsbaar, zoals landschappelijke kwaliteit, natuurontwikkeling en cultuurhistorie. Het overeind houden van deze 'zachtere' waarden is echter van grote invloed op het draagvlak, op de leefomgevingskwaliteit en op het behalen van doelstellingen op regionale schaal. Dit gebied is bijvoorbeeld onderdeel van het Natuurnetwerk Nederland van bestaande en nieuw aan te leggen natuur op grotere schaal: het is de verbindingzone van de Krimpenerwaard naar het Bentwoud. De realisatie hiervan is een provinciale verantwoordelijkheid. De kracht van het Masterplan is de combinatie van woonfunctie én ecologische, landschappelijke functies (de Groene Schakel). Het biedt zo extra kansen voor de robuuste ecologische verbindingzone (NNN). Het realiseren hiervan vereist een doelgerichte aanpak. Hierbij ziet de PAL zeven aandachtspunten:

- 1) *Knip het project niet op in deelprojecten, behoud de samenhang*
- 2) *Maak de ruimtelijke kwaliteit een expliciet doel van het plan*
- 3) *Verbind kwaliteit met sterke belangen*
- 4) *Werk kwaliteit uit tot een inspirerend kader, dat toetsbare eisen stelt*
- 5) *Maak iemand eigenaar van de realisatie van kwaliteit, iemand met autoriteit*
- 6) *Maak het ontwerpproces tot het hart van het project*
- 7) *Borg de financiële dekking voor alle kwaliteitsdoelen*

Punt 1: Knip het project niet op in deelprojecten, behoud de samenhang

Een valkuil is het opknippen van het project in deelprojecten met elk een eigen budget, eigen planning en eigen uitvoering. Opknippen maakt het project in eerste instantie overzichtelijker, maar leidt ertoe dat beslissingen niet meer integraal worden afgewogen. Zo ontstaat zelden meerwaarde. Werk aan één samenhangend project, dat continu wordt beschouwd als één geheel (rood, groen en blauw). Zo wordt de ontwikkeling weerbaar en wendbaar, met actieve regie ook op het onbebouwde gebied.

Punt 2: Maak de ruimtelijke kwaliteit een expliciet doel van het project

Maak van de ruimtelijke kwaliteit (gebruikswaarde, belevingswaarde, toekomstwaarde) een expliciete projectdoelstelling, waar natuurontwikkeling onderdeel van is. Dit draagt bij aan een integrale afweging. Het Masterplan is hiertoe al een eerste aanzet, maar biedt nog weinig concreet inzicht in de uitwerking. De overeenkomst noemt bijvoorbeeld 'toekomstbestendig bouwen': wat dit inhoudt wordt niet duidelijk. Benoem ruimtelijke kwaliteit als doel, verbeeld de beoogde kwaliteit en draag deze uit, zowel ambtelijk, bestuurlijk als voor een breed publiek.

Punt 3: Verbind kwaliteit met sterke belangen

Breng in kaart welke belangen (van overheden, bedrijven, burgers) strijdig zijn met de kwaliteitsdoelen en welke daarmee juist verbonden zijn, verenigbaar, of ondergeschikt. Bijvoorbeeld: een plan dat uitgaat van klimaatadaptatief en natuurinclusief bouwen, sluit aan bij rijksdoelen, bij de ambities van onze waterrijke provincie, de beheertaak van het waterschap enz. Hetzelfde geldt voor circulair bouwen (zoals woningen in hout), voorsorteren op demografische veranderingen (veranderende woningbehoefte gedurende de levensduur van de woning), het stimuleren van biodiversiteit, het realiseren van ecologische en recreatieve verbindingen enz. De gemeenteraad heeft zich expliciet uitgesproken voor landschappelijke kwaliteit aan de westzijde van het plan. Dit valt samen met de kans de loop van het NNN naar deze zone te verplaatsen en aldus een groenblauwe bufferzone te realiseren. Aantrekkelijk voor mens, plant en dier. Dit dient geen 'kers op de taart' te zijn, maar de 'gist in het brood'. Met andere woorden: de realisatie van deze ambities is erbij gebaat dat deze aspecten een onlosmakelijk onderdeel zijn van de hoofdpoging, niet elk een apart onderdeel met een eigen budget, eigen planning en eigen uitvoering.

Wat is 'toekomstgericht bouwen'?

De huidige norm is BENG (Bijna Energie Neutraal Gebouw). Gaat het plan daarvoor? Of wordt ingezet op een logische toekomst: energieleverende woningen? Klimaatadaptief bouwen is misschien niet overal een laag zand over de huidige veenlaag leggen ten behoeve van woningen en ontsluitingswegen. Maar wat dan wel? Dit vereist ontwerpend onderzoek waarin wordt verkend hoe wordt omgegaan met bijvoorbeeld hittestress, droogte, overvloedige regenval, afvalreductie enz. De inzichten hieruit dienen als harde voorwaarden mee te worden gegeven bij het contracteren van ontwikkelaars en bouwers, zodat het ontwerp in de basis al bijdraagt aan de doelen en deze niet alleen afhangen van gewenst gedrag van bewoners.

Punt 4: Werk kwaliteit uit tot een inspirerend kader, dat toetsbare eisen stelt

Werk de ambities en de kwetsbare 'zachte' waarden uit tot heldere, begrijpelijke en ondubbelzinnig toetsbare ontwerpprincipes en kwaliteitseisen. Waarbij inzicht wordt gegeven in de achtergrond van vereisten: wat is de bedoeling, wat is het beoogde middel, wat is een mogelijke uitwerking? Het kader dient ook voor niet-ingewijden begrijpelijk te zijn. Een voorbeeld: in de overeenkomst staat een afspraak over 'toekomstbestendig bouwen' [zie kader]. Wat betekent dit concreet?

Punt 5: Maak iemand eigenaar van de realisatie van kwaliteit, iemand met autoriteit

De gemeente heeft gekozen voor een actieve rol in de gebiedsontwikkeling. Om de continuïteit en de bewaking van de kwaliteitsdoelen te bewaken dient er gedurende elke fase van de uitvoering, bij zowel de projectorganisatie als bij de uitvoerende partijen, iemand met voldoende mandaat verantwoordelijk te worden gemaakt en aanspreekbaar te zijn voor de realisatie van de afgesproken kwaliteitsdoelen (rood, groen en blauw). Een extern expertteam zou voor langere tijd aan het project moeten worden verbonden en worden samengesteld op basis van gezag, ervaring en betrokkenheid.

Punt 6: Maak het ontwerpproces tot het hart van het project

Ontwerpend onderzoek is in staat schijnbare tegenstellingen te verenigen. Stel daarom ontwerpers in staat om integrale oplossingen te bieden voor vraagstukken op het vlak van techniek, kosten, draagvlak en ruimtelijke kwaliteit. Betrek daarbij experts die thuis zijn in specifieke disciplines zoals: cultuurhistorie, ecologie, landschapsarchitectuur. Maak in het ontwerp expliciet hoe de beoogde ambitie wordt gestimuleerd. Voorbeeld: een ontwerpogave lijkt ons de uitwerking van het in de overeenkomst beschreven streven naar 'duurzame mobiliteit'. In de overeenkomst is een voorkeursvolgorde beschreven: te voet, te fiets, met het openbaar vervoer, met de auto. De gekozen aanpak maakt nog niet duidelijk hoe dit waargemaakt wordt [zie kader]. Benoem niet alleen doelen, maar werk ook uit op welke wijze deze worden bereikt, met welke ontwerpmiddelen.

Een duurzaam mobiliteitssysteem?

In de bestuursovereenkomst is vastgelegd dat gemeente en provincie streven naar duurzame mobiliteit, met de voorkeursvolgorde: te voet, te fiets, met openbaar vervoer, met de auto. Op dit moment dragen de randvoorwaarden vooral bij aan de realisatie van het tegenovergestelde: de locatie is nu al zeer goed bereikbaar met de auto, moeilijker met het openbaar vervoer en de (snelle) fiets. In de bestuursovereenkomst is uitgewerkt dat de provincie uitsluitend bijdraagt aan investeringen in weginfrastructuur. De middelen voor fiets en openbaar vervoer zijn ontoereikend en moeten bij de gemeente vandaag komen. De PAL zet vraagtekens bij de wijze waarop de provincie hiermee invulling geeft aan het streven naar duurzame mobiliteit. De PAL adviseert een duurzaam mobiliteitsplan uit te werken waarin de investeringen passen bij de doelstelling, met de volgende aandachtspunten:

- Maak een plan gebaseerd op de beoogde voorkeursvolgorde, met concrete modal-split doelstellingen, inclusief deelmobiliteit (mobility as a service).
- Maak een plan dat 'auto-afhankelijkheid' voorkomt dankzij hoge prioriteit aan een voetgangers- en fietsnetwerk, mobiliteitshubs per buurt, toegang tot hoogwaardig openbaar vervoer, lage parkeernormen en gebundeld parkeren aan de rand van de buurten.
- Maak een concrete uitwerking van de doelstelling voor een hoog aandeel fietsen door de (elektrische) fiets het comfortabelste vervoermiddel te maken tot 15 km, dankzij een robuust, veilig en comfortabel fietsnetwerk voor de ontsluiting binnen het dorp, andere kernen binnen Zuidplaspolder en centra en stations in de regio. De aanleg van een snelle fietsverbinding richting Gouda is afhankelijk van een brug die geen onderdeel is van het plan. Overige fietsvoorzieningen zijn niet nader benoemd en in het algemeen zijn te weinig middelen beschikbaar voor de uitwerking van een fietsnetwerk.
- Maak een concrete uitwerking van de doelstelling voor een hoog aandeel openbaar vervoer. Station Gouweknoop, met treinverbindingen naar Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Leiden, is in het Masterplan gekenmerkt als 'interessante toekomstige aanvulling', zonder harde afspraken, bijvoorbeeld: 'Het is wenselijk de HOV-lijn door te trekken naar treinstation Gouda'. Hoe wordt hoogwaardig openbaar vervoer wel aangeboden?

Punt 7: Borg de financiële dekking voor alle kwaliteitsdoelen

Begroet en reserveer de financiële middelen die nodig zijn voor de realisatie van kwaliteit en koppel deze onlosmakelijk aan projectonderdelen die sowieso worden uitgevoerd. De realisatie van de robuuste ecologische verbindingzone is er een van. De provincie levert daarbij een bijdrage voor de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland. Maak kwaliteit niet de kers op de taart, maar de gist in het brood. Het management van een concreet project en de inhoudelijke beoordeling ervan worden soms uitbesteed aan gespecialiseerde organisaties die vooral sturen op tijd, geld en draagvlak. Voeg ruimtelijke kwaliteit als vierde pijler toe. Borg hierbij ook dat niet met oogkleppen op naar enkel het project zelf wordt gekeken en voorkom dat overstijgende belangen uit het oog raken. Bijvoorbeeld door via een stuurgroep met inbreng van het provinciebestuur een vinger aan de pols te houden.

Aandachtspunten Herziening

Aandachtspunten bij de Herziening van het provinciaal omgevingsbeleid Middengebied

Het belangrijkste dat de PAL hierbij wil meegeven is dit: bij een ontwikkeling die tot een nieuwe leefomgeving leidt, is niet alleen de vraag welke kwaliteiten 'behouden' worden, of hoe een verlies hiervan wordt 'gemitigeerd'. Het is veel meer de vraag welke nieuwe kwaliteiten ontstaan en hoe bij parallelle en gewenste ontwikkelingen wordt aangesloten. Dit geldt met name voor onderdelen met een zeer lange fysieke levensduur en voor onderdelen die kwetsbaar zijn, in dit gebied bijvoorbeeld de bijdrage aan de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland.

Een aandachtspunt hierbij is het PlanMER. Hierin wordt uitgegaan van een referentie: de huidige situatie inclusief 'autonome ontwikkelingen'. Dit zijn ontwikkelingen die niet voorkomen in het plan zelf, maar onafhankelijk daarvan worden ontwikkeld en invloed hebben op de referentie. De situatie in de Zuidplaspolder is echter dat al eens een plan is vastgesteld, maar van dat plan bepaalde ingrepen niet zijn uitgevoerd. De geplande Groene Schakel is nog niet gerealiseerd. Het 'positieve effect' ontbreekt daarmee in de huidige situatie. Tegelijkertijd zijn deze plannen ook geen beleid meer en daarmee ook geen onderdeel van de 'autonome ontwikkeling'. Kortom: in de PlanMER wordt gewogen op basis van een relatief 'negatieve' referentie, waarin de oorspronkelijk geplande 'positieve' bijdrage van de Groene Schakel ontbreekt. Beschouw de PlanMER daarom vooral als een wettelijke toets die onderdeel is van de benodigde procedure, niet als 'benchmark' voor de na te streven ambitie.

Een robuuste natuurverbinding?

De realisatie van een robuuste verbindingszone (groene schakel) tussen Krimpenerwaard en het Bentwoud is onlosmakelijk onderdeel van de ontwikkeling van de Zuidplaspolder. Bij de overgang van Ecologische Hoofdstructuur (EHS) naar het Natuurnetwerk Nederland (NNN) is de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling en het beheer van het Rijk naar de provincies gegaan. Verbindingen tussen natuurgebieden zijn van groot belang voor de biodiversiteit, zijn een provinciale taak en sluiten goed aan bij de beoogde 'groene identiteit' die de gemeente nastreeft. Waarborg de realisatie en het beheer hiervan. In een recente rapportage van de WUR en het Planbureau voor de Leefomgeving wordt duidelijk gesteld dat zelfrealisatie van natuur en groengebieden onvoldoende resultaat geeft. Hier ligt een duidelijke regierol voor de provincie.

Tot slot

Het is een halve eeuw geleden dat er in Nederland los van een bestaande kern een volledig nieuw dorp is gebouwd, en nog veel langer geleden dat in Zuid-Holland een nieuw dorp werd ontwikkeld. Dat is geen sinecure en de politieke druk vanuit de woningmarkt is groot. Voor de realisatie van het Masterplan zijn vele kwaliteiten nodig die optimaal samenwerken, waaronder die van de gemeente en de provincie. Daar horen heldere afspraken bij zoals opname in de Bestuurlijke Overeenkomst, maar evengoed grote betrokkenheid vanuit de provincie: er komen momenten van tegenslag waarin er lastige keuzes moeten worden gemaakt en waarin de gemeente Zuidplas zich voor afwegingen geplaatst ziet, ook met belangenafwegingen tussen de bestaande dorpen en toekomstige inwoners. Juist dan is de provinciale rol om het masterplan te bewaken en zorg te dragen dat in belang van de regio en het vijfde dorp van Zuidplas zelf de kwaliteit van de leefomgeving wordt gerealiseerd. De PAL hoopt daar met dit advies een bijdrage aan te leveren en is gaarne bereid tot een verdere toelichting.