



Koersnotitie

Visie Ruimte en Mobiliteit

Provincie Zuid-Holland, Gedeputeerde Staten 9 juli 2013

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
2	Zuid-Holland in 2030	3
3	Sturingsfilosofie	5
3.1	Naar een nieuwe sturingsfilosofie	5
3.2	Veranderende rol van de provincie	6
3.3	Provinciale doelen en belangen	6
4	Vormgeving en indeling visie, programma's en verordening.....	10
5	Verstedelijkings- en mobiliteitsstrategie.....	13
5.1	Hoofdlijnen van de verstedelijkings- en mobiliteitsstrategie	13
5.2	Mobiliteitsbeleid.....	13
5.3	Agglomeratiekracht	15
5.4	Omvang en kwaliteit van de verstedelijking	17
6	Greenports en de Mainport	24
6.1	Greenports	24
6.2	Mainport	25
7	Openbaar vervoer.....	28
7.1	Betaalbaar OV-systeem	28
7.2	Tarievenbeleid.....	30
7.3	Energietransitie in het openbaar vervoer	31
7.4	Verkenning Hoeksche Waard en Goeree Overflakkee	32
8	Balans tussen ontwikkelen en beschermen in het landelijk gebied	33
8.1	Inleiding: sturen op doelen, waarden en ruimtelijke kwaliteit	33
8.2	Ontwikkeling van het landelijk gebied	33
8.3	Bescherming van het landelijk gebied.....	35
9	Een duurzaam en veilig Zuid-Holland: energietransitie en anticiperen op klimaatverandering	38
9.1	Inleiding	38
9.2	Anticiperen op klimaatverandering	38
9.3	Energietransitie in Zuid-Holland: productie en mobiliteit	40
9.4	Bodem en ondergrond.....	42
10	Overgangssituaties.....	43
11	Rolverdeling PS en GS	44
12	Vervolgproces.....	46
	BIJLAGE: PROVINCIALE BELANGEN	47

1 Inleiding

Deze koersnotitie is opgesteld om in aanloop naar het ontwerp van de visie Ruimte en Mobiliteit het debat te voeren over de richting van het ontwerp. De notitie beschrijft de majeure beleidswijzigingen die de provincie op dit moment voorziet. Het gaat dus nadrukkelijk niet om een volledig overzicht van alle beleidswijzigingen. Kleinere en gebiedspecifieke beleidswijzigingen blijven nu nog buiten beschouwing. Uitwerking van de beleidswijzigingen vindt plaats in het kader van het ontwerp van de visie Ruimte en Mobiliteit.

Onderwerpen waarbij thans geen inhoudelijke wijzigingen worden voorzien, kunnen bij de uitwerking in het ontwerp wel anders worden vormgegeven. Met name de in deze koersnotitie beschreven nieuwe sturingsfilosofie kan leiden tot een andere formulering van beleid of tot een andere keuze of inzet van het bijbehorende uitvoeringsinstrumentarium, bijvoorbeeld om meer ruimte te laten voor innovatieve initiatieven vanuit de samenleving.

De koersnotitie is tot stand gekomen mede op basis van de uitkomst van het interactieve proces dat is doorlopen met andere overheden, kennisinstellingen, private vervoerders, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven.

Integratie van de provinciale structuurvisie en de mobiliteitsvisie

Mobiliteit en ruimte zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Nagenoeg alle ruimtelijke functies kunnen niet goed functioneren zonder verkeers- en vervoerssystemen. Een goede bereikbaarheid is belangrijk voor de productiviteit en (internationale) concurrentiekracht van bedrijven en het versterkt de agglomeratiekracht van het stedelijk gebied. Mobiliteit is daarmee de drager van het stedelijk netwerk en van het landelijk gebied. Er is een sterke wederzijdse relatie: ruimtelijke ontwikkelingen leiden tot mobiliteit en tegelijk is mobiliteit structurerend voor ruimtelijke ontwikkelingen. De keuzes zoals verwoord in deze koersnotitie laten zien dat mobiliteit en ruimte elkaar versterken.

Met de komst van de nieuwe omgevingswet wordt een integrale benadering steeds belangrijker. Met de integratie van de provinciale structuurvisie en de beleidsvisie Mobiliteit tot een visie Ruimte en Mobiliteit wordt hierin een eerste stap gezet.

Startnotities

De aanleidingen voor een integrale herziening van de provinciale structuurvisie en de mobiliteitsvisie staan beschreven in beide startnotities. Het gaat daarbij om zowel conjuncturele als ook om structurele ontwikkelingen in de economie en maatschappij. Zo is als gevolg van de economische recessies, die volgden op de financiële crisis, onder andere sprake van tijdelijke uitval van de woningvraag en een tijdelijke terugval in de uitgifte van bedrijventerreinen. De structurele ontwikkelingen hebben onder andere betrekking op de demografische ontwikkeling van Zuid-Holland, waarbij individualisering, vergrijzing en verkleuring tot 2030 onverminderd doorzetten en op de snelle ontwikkelingen in ICT en digitalisering die steeds sterkere gevolgen hebben voor de eisen die inwoners en ondernemers stellen aan de kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving. Daarnaast

zijn er ontwikkelingen, waarvan onduidelijk is of deze tijdelijk of structureel zijn, zoals de afname van de groei van het personenvervoer.

Planningsobject

Juist omdat een aantal van deze ontwikkelingen slecht voorspelbaar is, kiest de provincie ervoor om het ruimtelijk en mobiliteitsbeleid niet langer op te hangen aan een voorspelling van 2030. Het beleid zal niet langer erop gericht zijn op het garanderen van een ruimtelijk en infrastructureel aanbod gebaseerd op allerlei scenario's en prognoses, waarvan de input en zelfs ook de output om het jaar drastisch kan wijzigen. In plaats daarvan zal de bestaande situatie gelden als vertrekpunt en vormt de maatschappelijke vraag de leidraad voor het handelen. Hierbij staat niet het handelen door de provincie zelf centraal, maar wordt er nadrukkelijk ruimte gecreëerd voor initiatieven vanuit de medeoverheden en vanuit de samenleving. De provincie stelt uiteraard kaders, maar deze worden in toenemende mate ingegeven door een gewenste kwaliteit c.q. kwaliteitsambitie. Ook voor mobiliteit geldt dat de bestaande infrastructuur inclusief de beoogde aanvullingen de basis vormt. Met de gebruiker in gedachten, komen integrale netwerken centraal te staan in plaats van de aparte modaliteiten.

Leeswijzer

In paragraaf 2 wordt een beeld van Zuid-Holland in 2030 geschetst. Dit beeld is geen voorspelling of blauwdruk, maar is bedoeld als inspirerende stip op de horizon en schetst daarmee de kwaliteitsambitie. In paragraaf 3 wordt de nieuwe sturingsfilosofie beschreven. In lijn met de naderende Omgevingswet wordt gestreefd naar een robuuste visie en verordening en dynamische programma's. In paragraaf 4 wordt de gewijzigde vormgeving en indeling van de visie, de verordening en de programma's toegelicht. In de paragrafen 5 tot en met 10 worden de inhoudelijke, majeure beleidswijzigingen behandeld. Paragraaf 11 gaat in op de overgangssituatie en in paragraaf 11 wordt ingegaan op de rolverdeling tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten. Tot slot wordt in paragraaf 12 kort het vervolgproces geschetst.

2 Zuid-Holland in 2030

Zuid-Holland: ontmoetingsplek van contrasten, duurzame deltaprovincie

Zuid-Holland is in 2030 een gewilde plek in Nederland om te wonen, te werken en te bezoeken. Gewild omdat de steden van Zuid-Holland met elkaar een samenhangende stedelijke regio vormen, die als onderdeel van de Randstad behoort tot de economisch krachtigste en aantrekkelijkste regio's van Europa. Gewild vanwege het blijvend unieke, oer-Hollandse samenspel van land en water. De karakteristieke landschappen van kust, veen en rivieren zijn herkenbaar als de bakermat voor gebiedskwaliteit en identiteit. Historie en vernieuwing, bijzondere natuur en een gevarieerde plattelandseconomie gaan hierbij samen.

Deze contrasten ontmoeten en versterken elkaar en maken Zuid-Holland uniek. Vanuit de stad is de weidsheid van landschap en natuur altijd dichtbij, vanuit het landelijk gebied is de stad met alle voorzieningen altijd nabij. En stad en land, inwoners en bedrijven zijn op duurzame en gebiedseigen wijze beschermd tegen overstromingen vanuit zee of rivier. Dijken en duinen zijn bestand tegen de gevolgen van klimaatverandering.

Veelzijdigheid en samenhang bepalen de economische kracht van Zuid-Holland. De mainport, de greenports en de steden zijn steeds beter met elkaar verbonden. De agglomeratiekracht is toegenomen. De combinatie van stedelijke diversiteit, mondiale logistiek en innovatieve tuinbouw blijft uniek in de wereld en schept werk voor velen. Vooral de stedelijke centra hebben zich ontwikkeld tot brandpunten van ontmoeting, voorzieningen, werk, kennis en vrijetijdsbeleving. De steden vormen met elkaar een netwerk, waarin de centra elkaar aanvullen in plaats van beconcurreren. Waarin de welvaart, werkgelegenheid en leefkwaliteit evenwichtig is verdeeld. Hoogwaardige verbindingen in en tussen de steden en economische clusters zorgen voor samenhang en passende mobiliteit. Daarbij zijn de diverse verkeerssoorten slim en doelgericht met elkaar verbonden, digitale en fysieke netwerken versterken elkaar. Zij dragen in hoge mate bij aan het functioneren van de economie en de maatschappij, omdat mensen en goederen op doelmatige wijze hun bestemming kunnen bereiken, en keuzesalternatieven voor contact en verbinding voorhanden zijn. Mobiliteit is duurzamer geworden: energiezuiniger, stiller en infrastructuur is beter ingepast in het landschap.

De groei van de Zuid-Hollandse bevolking heeft vooral in de steden plaatsgevonden, woonmilieus zijn hierop afgestemd. De steden van Zuid-Holland zijn stedelijker, gevarieerder en levendiger geworden. Bouwen, herstructureren en transformeren binnen bestaand stedelijk gebied is vanzelfsprekend geworden; wonen, werken en voorzieningen zijn meer verweven geraakt. Bewoners en bedrijven nemen hier vaak zelf het initiatief en de verantwoordelijkheid. Nieuwbouw voegt zich op organische wijze in de historische context en stadsranden vormen een aantrekkelijke overgang van stad naar land.

Actieve innovatie in duurzame energie en besparing brengen de energieneutrale stad dichterbij. De mainport en de greenport spelen daarbij een belangrijke rol: enerzijds zijn deze topclusters zelf hard op weg naar een energieneutrale kringlooeconomie, anderzijds leveren zij op duurzame wijze een groot deel van de energie die de stedelijke samenleving nodig heeft. En net als energie is ook

zoetwater voldoende en op duurzame wijze beschikbaar. De ondergrond speelt voor deze basisbehoeften inmiddels een belangrijke rol.

Een robuuste en aantrekkelijke groenblauwe structuur in de stad vormt de tegenhanger van de dynamiek. Groen en water maken de steden leefbaarder en beter bestand tegen meer warmte, droogte en wateroverlast. Via de groenblauwe structuur is het landschap beter bereikbaar. Steden hebben meer kwaliteit gekregen.

Buiten de stad biedt een fijnmazig netwerk voor langzaam verkeer gelegenheid tot een optimale beleving van rust, ruimte, natuur en landschap. Het landelijk gebied is vitaal: goed verbonden met het stedelijk gebied, maar ook met een eigen economische en maatschappelijke dynamiek. De economie is zichtbaar diverser geworden; bebouwing in het landelijk gebied herbergt niet meer overwegend een agrarische functie, maar voegt zich wel steeds beter in de gebiedskwaliteit. De bevolking in het landelijk gebied is nagenoeg gestabiliseerd. Ruimtelijke ontwikkeling vindt bijna volledig plaats binnen de bestaande dorpskernen en linten. De meeste kernen blijven vitaal genoeg om een goede leefkwaliteit in stand te houden, ondanks de toenemende vergrijzing en het veranderde voorzieningenniveau. Doelgericht openbaar vervoer, een slimme verdeling van voorzieningen en werkgelegenheid en de nabijheid van groengebieden en open landschap dragen daaraan bij.

Ook in de onbebouwde ruimte is versterking van de ruimtelijke kwaliteit op gebiedsniveau een leidend beginsel geworden. Het landschap is daardoor aantrekkelijker en herkenbaarder geworden, wat bijdraagt aan een onderscheidend vestigingsklimaat. Bijzondere waarden (natuur, landschap, cultuurhistorie) zijn goed beschermd. Innovatie heeft plaatsgevonden in de omgang met de fysieke omstandigheden (bodemdaling, verzilting en zoetwatervoorziening) en in de wijze van voedselproductie. Zowel landbouw als natuur is daarmee duurzamer en veelzijdiger geworden en de biodiversiteit is toegenomen.

3 Sturingsfilosofie

3.1 Naar een nieuwe sturingsfilosofie

Energieke samenleving

Hoewel de provincie ook in de toekomst vanuit haar eigen verantwoordelijkheden en kerntaken zal opereren, onderkent de provincie dat Nederland zich in transitie bevindt. Inwoners vragen steeds vaker betrokkenheid bij en verantwoordelijkheid over hoe hun directe woonomgeving eruit moet zien. Ook steeds meer ondernemers vragen meer ruimte om zelf invulling te geven aan maatschappelijk verantwoord ondernemen en invulling van voorheen publieke taken. Deze partijen willen zelf handelen en veranderen en vinden hierbij onvoldoende aanknopingspunten in het beleid van de overheid. De opkomst van de ‘energieke samenleving’, een samenleving van mondige burgers en met een ongekeerde reactiesnelheid, leervermogen en creativiteit, is beschreven in de gelijknamige studie uit 2011 van het Planbureau van de Leefomgeving (PBL) en is nader uitgewerkt in de studie “Vormgeven aan de spontane stad” (PBL, 2012). Tegelijkertijd bestaat er ook een tendens waarin calamiteiten, in het publieke debat al snel worden toegerekend aan de falende overheid en het politiek-bestuurlijke antwoord daarop vaak wordt gezocht in meer overheidsregels en –toezicht.

In de visie Ruimte en Mobiliteit schept de provincie ruimte voor maatschappelijk initiatief en ondernemerschap, die een bijdrage leveren aan de koers die de provincie wil varen op het gebied van ruimte en mobiliteit.

De visie moet daarom een heldere visie en strategie bevatten die andere partijen uitnodigt en verleidt om hieraan deel te nemen. Kwaliteit is daarbij leidend. Deze kwaliteitsbenadering stelt niet één dominante functie centraal (zonering), maar stelt een breed gedragen, gewenst kwaliteitsniveau centraal dat door middel van verschillende functies en vooral ook functiecombinaties bereikt kan worden.

De provincie zal -vooral in het ruimtelijk domein- vaker kiezen voor een faciliterende rol door initiatieven te stimuleren en steunen, die bijdragen aan de realisatie van provinciale doelen. Dit kan door middel van gerichte bijdragen, bijvoorbeeld een financiële bijdrage of een ontheffing, maar zij zal veel vaker dan voorheen kiezen voor allianties met medeoverheden, maatschappelijke organisaties en/of ondernemers.

Een actieve en proactieve rol, die niet primair uitgaat van een hiërarchische positie van de overheid ten opzichte van de maatschappij of van de provincie ten opzichte van (samenwerkende) gemeenten, maar uitgaat van de overheden als onderdeel van een maatschappelijk netwerk met wederzijdse relaties en afhankelijkheden. Kortom: *Zuid-Holland verbindt en geeft ruimte.*

Kerntaken

Tegelijkertijd heeft de provincie een aantal kerntaken, dat vraagt om duidelijke (spel-)regels, normstelling, financiering en waar nodig om doorzettingskracht. De provincie blijft dé overheidslaag die verantwoordelijk is voor de afweging van belangen en sturing op bovenregionale en bovenlokale schaal, op het gebied van ruimte, mobiliteit, regionale economie en groen. Een scherpe duiding en

afbakening van deze kerntaken en rollen is noodzakelijk. Enerzijds om een betrouwbare gespreks- en samenwerkingspartner te kunnen zijn in de hiervoor genoemde allianties en anderzijds om de verwachtingen te managen over de reikwijdte van de publieke verantwoordelijkheid van de provincie.

3.2 Veranderende rol van de provincie

Voor het realiseren van haar doelen, zal de provincie meer ruimte creëren voor de energieke samenleving. Dit houdt in dat de provincie zich niet alleen oriënteert op overheden, maar juist ook openstaat voor samenwerking met en initiatieven van andere partijen in de netwerksamenleving: bedrijfsleven, kennisinstellingen, private vervoerders en maatschappelijke organisaties. Dit is minder aan de orde bij de rol van de provincie bij de aanleg, het beheer en het onderhoud van provinciale wegen. De provincie is bij de aanleg van provinciale infrastructuur verantwoordelijk voor het gehele proces. Ze neemt initiatief, financiert en heeft de regie bij de uitvoering en het beheer en onderhoud van de provinciale wegen. Ook daarbij wordt ingezet op participatie, maar wel binnen vooraf vastgestelde spelregels indachtig de aanpak Elverding.

Er zal meer dan tot nu toe worden gezocht naar allianties en gekozen worden voor maatwerk.

De provincie zal initiatieven stimuleren wanneer dit bijdraagt aan de realisatie van een provinciaal doel. Zo wil de provincie met kennis, kunde, regels en soms door een financiële tegemoetkoming, bijdragen aan het faciliteren van veelbelovende combinaties van initiatieven en ook de randvoorwaarden scheppen, waardoor burgers, organisaties en ondernemers duurzame initiatieven kunnen uitwerken en daar ook zelf direct baat bij hebben. Zuid-Holland zal ook zelf initiatief nemen om nieuwe allianties te vormen voor opgaven die zij belangrijk vindt. Allianties zijn daarmee niet alleen maar afhankelijk van wat er bottom-up ontstaat en houdt dus ook niet in dat de provincie kan achterover leunen. In lijn met de eerder genoemde duiding en afbakening van de provinciale kerntaken zal de provincie ook helder haar positie moeten definiëren binnen of ten opzichte van allianties.

Ruimte voor initiatieven van anderen betekent ook ruimte scheppen in het aantal provinciale regels en andere sturings- en uitvoeringsinstrumenten.

Hierbij gaat het niet alleen om het aantal regels, maar ook om de vormgeving ervan (liever doel- dan verbodsbepalingen, liever afwijkings- dan ontheffingsmogelijkheden) en niet in de laatste plaats de stapeling ervan met andere sturingsinstrumenten. Ruimtelijke initiatieven worden nu nog te vaak geconfronteerd met een veelheid aan voorwaarden.

3.3 Provinciale doelen en belangen

Maatschappelijke opgaven en doelen

Om recht te doen aan de maatschappelijke oriëntatie wordt voorgesteld om in de visie Ruimte en Mobiliteit maatschappelijke opgaven als vertrekpunt te kiezen. Dit biedt niet alleen andere partners uit het netwerk aanknopingspunten om hun initiatieven te positioneren en eventueel te verbinden aan deze doelen, maar dit biedt ook kansen om de relatie tussen de visie Ruimte en Mobiliteit en de

provinciale begroting eenduidiger te leggen en mogelijk ook de relatie met andere beleidsdocumenten te versterken.

De maatschappelijke opgaven komen in de plaats van de integrale ruimtelijke opgaven die zijn benoemd in de huidige provinciale structuurvisie en de mobiliteitsopgaven die zijn benoemd in het huidige provinciaal verkeers- en vervoersplan.

Besluitvorming over maatschappelijke opgaven in het kader van de begrotingsbespreking 2014

Deze maatschappelijke opgaven zijn niet alleen voor de visie Ruimte en Mobiliteit een startpunt, maar vormen een basis voor de koers die de provincie in de breedte wil varen. Het gesprek over deze opgaven wordt daarom niet in het kader van deze koersnotitie gevoerd, maar in het kader van de begrotingsbespreking 2014. Zodoende krijgen ze een brede basis en vormen ze nog steeds een vertrekpunt voor de visie Ruimte en Mobiliteit.

Maatschappelijke opgaven

Ter illustratie hoe de maatschappelijke opgaven vormgegeven kunnen worden, volgt hieronder een voorzet:

1. Samenwerken met onderwijsinstellingen, bedrijfsleven en overheden aan een **weerbare economie** – een Europese Topregio – zodat een gevarieerde economische structuur ontstaat, zodat er meer innovatie plaatsvindt, zodat er passend werk is voor de beroepsbevolkingen, zodat het platteland vitaal blijft en zodat een hoog welvaartsniveau kan worden gerealiseerd.
 2. **Optimalisatie van ons provinciale en regionale netwerk, inclusief OV**, zodat mensen en goederen doelmatig, duurzaam en op een innovatieve wijze tijdig de juiste plaats kunnen bereiken, zodat de agglomeratiekracht toeneemt en daarmee ons economisch potentieel beter wordt benut en zodat iedereen kan kiezen voor meerdere modaliteiten.
 3. **Behouden en versterken van natuur en (cultuurhistorisch) landschap**, zodat de biodiversiteit ook voor toekomstige generaties behouden blijft, zodat de leefkwaliteit voor inwoners en recreanten hoog is en zodat het vestigingsklimaat van de regio verbetert.
 4. Transitie naar een **water- en energie-efficiënte samenleving**, zodat we duurzaam kunnen voorzien in onze behoefte aan energie en zoetwater.
 5. **Behoud en versterking van de leefkwaliteit en veiligheid in steden, dorpen en landelijke gebieden**, zodat verdichting in de stad en krimp in de landelijke gebieden leidt tot een goede woon- en leefkwaliteit en een vitaal platteland, zodat we de bestaande bebouwing beter benutten en zodat waterveiligheid en een goede omgang met wateroverlast, droogte en warmte geïntegreerd is in het plannen.
-

Doelenboom

Aan de maatschappelijke opgaven, zullen strategische en operationele doelstellingen worden gekoppeld. Deze kunnen zowel in ruimtelijk-fysieke termen worden geformuleerd (zoals in de vigerende provinciale structuurvisie), als ook in niet-ruimtelijke termen (zoals in het vigerende provinciaal verkeers- en vervoersplan). Hierdoor ontstaat er een duidelijke doelenboomstructuur. Bij de formulering van de opgaven staan niet de wettelijke taken voorop, maar de achterliggende maatschappelijke doelen. Dit biedt ruimte om onderwerpen met elkaar te verbinden en het beschikbare instrumentarium effectiever in te zetten. Een voorbeeld is de opkomende problematiek van de sociaal-ruimtelijke segregatie in de Zuidvleugel.

De doelenboom vormt de leidraad c.q. het geraamte van de nog op te stellen visie Ruimte en Mobiliteit. Omdat deze Koersnotitie alleen de majeure beleidswijzigingen beschrijft en niet de gehele breedte van de visie, kan de doelenboom nog niet worden uitgeschreven.

Uitvoeringsinstrumentarium

De uitvoering van het mobiliteits- en het ruimtelijk beleid krijgt gestalte door de inzet van uiteenlopende bevoegdheden en middelen, veelal aangeduid met de term uitvoeringsinstrumentarium. Dit bestaat uit juridische, financiële, bestuurlijke en communicatieve instrumenten. In de praktijk worden deze vrijwel altijd gecombineerd ingezet: de zogenaamde instrumentenmix. In de Visie Ruimte en Mobiliteit geeft de provincie aan welke (maatschappelijke, strategische en operationele) doelen zij stelt en geeft daarbij aan welke mix van uitvoeringsinstrumenten zij daarvoor inzet.

Binnen mobiliteit zijn de belangrijke instrumenten bij de uitvoering van het beheer en onderhoud het Beheerplan Wegen en Vaarwegen gecombineerd met de Nota Budgetbehoefte. Bij de uitvoering van het verkeer- en vervoerbeleid zijn dit de Beleidsagenda van het PVVP gecombineerd met het Meerjarenprogramma Provinciale Infrastructuur (MPI). De provincie voert eigen projecten uit, die voor een belangrijk deel vanuit de eigen financiële middelen worden betaald, maar ontvangt daarvoor ook bijdragen van anderen zoals rijk en gemeenten en draagt op haar beurt ook bij aan projecten van andere overheden in de vorm van subsidies.

Intentie is om in de toekomst de inhoudelijk strategische programmering sterker te koppelen aan de financiële rapportage die nu jaarlijks wordt uitgebracht (MPI). Het is de bedoeling om voortaan jaarlijks een document aan de Staten voor te leggen dat strategische beslissingen op het gebied van infra mogelijk maakt. In de plaats van de huidige Beleidsagenda van het PVVP zal daarom bij de Visie Ruimte en Mobiliteit een of meerdere programma's met betrekking tot mobiliteit worden opgesteld, die periodiek geactualiseerd kunnen worden en waarmee beleidsmatig en strategisch sturing zal worden gegeven aan de financiële programmering.

Vanuit haar rol als vervoersautoriteit verleent de provincie concessies om regionale bus- en railverbindingen te exploiteren. Dit is de voornaamste besteding van de Brede Doeluitkering voor verkeer (BDU), die jaarlijks wordt ontvangen van het rijk. De kwaliteit van de dienstverlening wordt daarbij door de provincie vastgelegd. De stadsregio's Haaglanden en Rotterdam hebben deze rol ook in hun gebied. Momenteel staat de invulling van deze rollen ter discussie, omdat de rijksoverheid voornemens is een vervoersautoriteit voor het gebied van de huidige WGR+ regio's Haaglanden en Rotterdam te creëren. PZH ziet haar verantwoordelijk hierbij vanuit haar rol als middenbestuur en

niet als verlengd lokaal bestuur. Resultaat van deze discussie zal opgenomen worden in de visie Ruimte en Mobiliteit.

Provinciaal belang, zoals bedoeld in de Wet ruimtelijke ordening

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) koppelt de inzet van het Wro-instrumentarium aan het begrip 'provinciaal belang'. Dit betekent dat de provincie bij de inzet van een Wro-instrument, zoals een zienswijze, een aanwijzing of een verordening, moet motiveren dat sprake is van een provinciaal (ruimtelijk) belang. In de vigerende provinciale structuurvisie is ervoor gekozen een aantal provinciale belangen te identificeren en als uitgangspunt vast te leggen (zie bijlage). In de nieuwe visie Ruimte en Mobiliteit kiest de provincie voor een andere benadering, waarbij doelen de basis vormen van de visie. Het hanteren van het begrip provinciaal (ruimtelijk) belang doet namelijk onvoldoende recht aan de verbreding van de visie met mobiliteit. Dit sluit ook aan bij de toekomstige Omgevingswet, die zich richt op de fysieke leefomgeving en waarin het begrip 'provinciaal belang' ook niet meer wordt gehanteerd. In plaats daarvan wordt gesproken over gemeente- en regio- overstijgende belangen. Dit betekent dat de provincie pas op het moment dat gebruik wordt gemaakt van een uitvoeringsinstrument op basis van de Wro, zal motiveren dat sprake is van een provinciaal belang zoals bedoeld in de Wro. In het algemeen zal het voldoende zijn als de provincie daarbij kan verwijzen naar één van de in de visie Ruimte en Mobiliteit genoemde doelen.

4 Vormgeving en indeling visie, programma's en verordening

Het mobiliteitsbeleid is thans vastgelegd in het Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan (PVVP). Daarbij hoort het Meerjarenprogramma Provinciale Infrastructuur (MPI) en enkele subsidieregelingen. Het ruimtelijk beleid is vastgelegd in de Provinciale Structuurvisie (PSV). De Verordening Ruimte zorgt voorwerking van het ruimtelijk beleid naar gemeentelijke bestemmingsplannen. Met de Agenda Ruimte geeft de provincie inzicht in de uitvoering van het ruimtelijk beleid. Het PVVP en de PSV gaan op in de nieuwe visie Ruimte en Mobiliteit.

Uitgangspunten voor de vormgeving en indeling van de producten

Belangrijke aanleiding voor een andere vormgeving en indeling van de visie en de bijbehorende producten is de nieuwe sturingsfilosofie. Vooral ten opzichte van de PSV leidt dit tot veranderingen. Het bieden van ruimte aan initiatieven vanuit de samenleving vraagt zowel om een heldere koers in de visie, als om meer materiële en procedurele flexibiliteit bij de uitwerking en vertaling daarvan in de verordening en de programma's.

Een belangrijk aandachtspunt bij de vormgeving en de indeling van de producten zijn de veranderde omstandigheden bij gebiedsontwikkelingen. Grootschalige planmatige gebiedsontwikkeling komt steeds minder voor. Er is minder geld beschikbaar en er is onvoldoende vraag voor het afnemen van omvangrijke bouwprogramma's. Ontwikkelingen gaan veel meer organisch, langs geleidelijke weg en gedurende een langere periode. De initiatiefnemers zullen steeds vaker de eindgebruikers zijn, in plaats van de traditionele projectontwikkelaars en beleggers. De huidige PSV is nog gebaseerd op voortdurende ruimtelijke groei en het beheersen daarvan. De belangrijke opgave voor de nieuwe visie Ruimte en Mobiliteit is juist een betere benutting en kwaliteitsverbetering van het bestaande. Herstructurering en transformatie komen in de plaats van de traditionele ontwikkeling van nieuwe uitleglocaties.

Relevant is ook de toenemende mate van onvoorspelbaarheid van de toekomst. De grote veranderingen die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan waren niet voorzien. Prognoses en scenario's over wonen, werken en mobiliteit zijn minder eenduidig en zijn daarom minder bruikbaar als onderlegger voor een visie, waarin een voorspelling van de eindsituatie centraal staat.

Uitnodigende visie met het karakter van een strategie

De Visie Ruimte en Mobiliteit wordt geen blauwdruk 2030. De nieuwe visie heeft meer het karakter van een strategie, waarmee de provincie slim en flexibel kan inspelen op de toekomst. De visie bevat een heldere koers, die andere partijen uitnodigt en verleidt om hieraan een bijdrage te leveren. Het doel is een robuuste visie en verordening die minder vaak aangepast hoeven te worden dan in de huidige situatie.

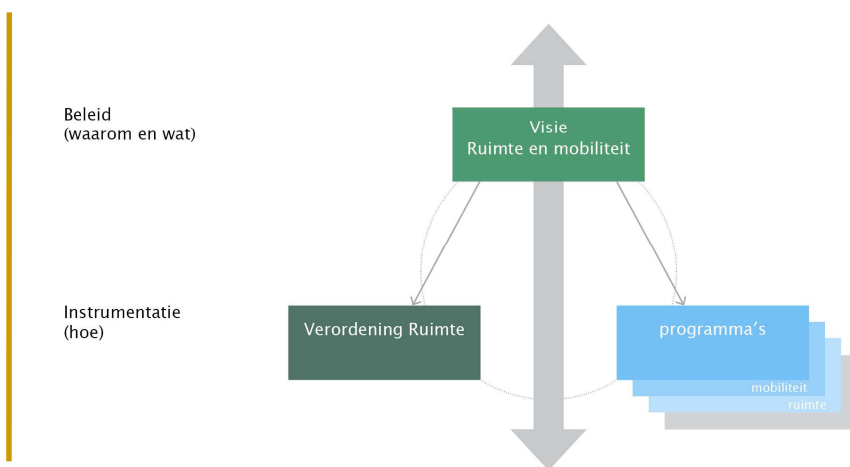
De Visie Ruimte en Mobiliteit wordt geen blauwdruk 2030. De nieuwe visie heeft meer het karakter van een strategie, waarmee de provincie slim en flexibel kan inspelen op de toekomst.

Dit betekent dat zo min mogelijk lijnen en begrenzingen op kaverniveau worden aangeduid. Voor zover kwantitatieve gegevens nodig zijn, worden die opgenomen in een programma dat periodiek wordt herzien.

Bij de visie nieuwe stijl past geen functiekaart zoals bij de huidige PSV. De functiekaart toont namelijk de beoogde eindsituatie (thans voor het jaar 2020). Met de nieuwe visie wil de provincie juist sturen vanuit de beginsituatie met een strategie en een heldere koers. Dit betekent dat een ander type kaart nodig is, meer een visie- en strategiekaart op hoofdlijnen. Eventueel gaat het om meerdere kaarten. Een kwaliteitskaart zal ook onderdeel blijven uitmaken van de visie.

In de visie worden zo min mogelijk lijnen en begrenzingen op kavelniveau aangeduid. Voor zover kwantitatieve gegevens nodig zijn, worden die opgenomen in een programma dat periodiek wordt herzien.

figuur 1
indeling visie,
programma's en
verordening



Programma's

De programma's zijn gericht op realisering van het beleid. Het aantal programma's staat nog niet vast. Er komt in ieder geval een Meerjaren Programma Investerings Infrastructuur (MPI), als onderdeel van een programma mobiliteit. Het MPI krijgt een meer sturend karakter, zoals aangegeven in paragraaf 3.3.

Er komen één of meerdere programma's op het gebied van ruimte, wonen en werken, die operationele doelen en kwantitatieve gegevens kunnen bevatten. De programma's worden vastgesteld door PS en periodiek herzien. De frequentie daarvan kan per onderwerp verschillen.

Verordening Ruimte

De Verordening Ruimte is een instrument op basis van de Wet ruimtelijke ordening en bedoeld voor doorwerking van het provinciaal (ruimtelijk) beleid naar gemeentelijke bestemmingsplannen. Uitgangspunt voor de nieuwe verordening is meer materiële en procedurele flexibiliteit, zodat er meer ruimte is voor afweging op lokale schaal.

In de verordening wordt waar mogelijk gebruik gemaakt van doelvoorschriften in plaats van verbodsbepalingen. Soms is een verbodsbepaling echter wenselijk voor de bescherming van

belangrijke waarden. Enkele regels in de verordening zijn verplicht op grond van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro).

In de verordening wordt waar mogelijk gebruik gemaakt van doelvoorschriften in plaats van verbodsbepalingen.

5 Verstedelijkings- en mobiliteitsstrategie

5.1 Hoofdpijnen van de verstedelijkings- en mobiliteitsstrategie

Hoofdpoging: betere benutting van het bestaande

De provincie streeft naar verdere ontwikkeling van de stedelijke agglomeratie in Zuid-Holland, als onderdeel van de Randstad, tot een Europese topregio. Het versterken van de agglomeratiekracht (schaalvoordelen) van het stedelijk gebied is nodig om te kunnen concurreren met andere metropolitane regio's in Europa.

De hoofdpoging is een betere benutting en kwaliteitsverbetering van het bestaand stads- en dorpsgebied en de bestaande infrastructuur. Daarom wil de provincie de verstedelijkingsopgave primair onderbrengen binnen het bestaande stedelijk gebied, door verdichting, herstructurering en transformatie. Dit sluit aan bij de vraag naar wonen en werken, die zich steeds meer richt op het stedelijk gebied. De provincie wil hierbij nadrukkelijk aandacht besteden aan kwaliteit in het stedelijk gebied. Intensivering van het bestaand stedelijke gebied versterkt ook de schaalvoordelen van de agglomeratie. Uitbreiding is alleen nog maar aan de orde als binnen het bestaand stedelijk gebied geen ruimte is om een specifiek woon- of werkmilieu onder te brengen.

Binnen het stedelijk gebied geeft de provincie ruimte aan de groei van toplocaties, zoals de bovenregionale en internationale centra. Een selectief vestigingsbeleid voor kantoren, detailhandel en voorzieningen ondersteunt het streven naar krachtige en goed bereikbare centra. Niet alle voorzieningen hoeven in één stad of centrum aanwezig te zijn, het gaat immers om de kracht van de regio als geheel.

Nieuwe, grootschalige planmatige gebiedsontwikkelingen en uitleglocaties zijn in het algemeen op korte termijn niet aan de orde, mede als gevolg van de veranderde vraag. Ontwikkelingen gaan meer langs organische weg en zijn vraaggestuurd. De provincie wil daarom meer ruimte bieden aan initiatieven vanuit de samenleving. Binnen het stedelijk gebied gaat het daarbij om mogelijkheden voor functiemenging, vooral van wonen en werken.

Grootschalige investeringen in de infrastructuur zijn op korte en middellange termijn nog wel aan de orde, om achterstand in investeringen in te lopen. Op langere termijn gaat het om gerichte investeringen. De gebruiker staat centraal in de mobiliteitsstrategie van de provincie.

5.2 Mobiliteitsbeleid

Goede bereikbaarheid is essentieel en dient drie belangrijke doelen. Het is noodzakelijk voor economische activiteiten en een concurrentiefactor in de ontwikkeling van de stedelijke agglomeratie in Zuid-Holland, als onderdeel van de Randstad, tot een Europese topregio. Daarnaast draagt het bij aan het welzijn van mensen, omdat zij beter in staat zijn activiteiten te ontplooiën op sociaal, recreatief en economisch gebied. De gebruiker staat centraal. Ten slotte is het infrastructuurnetwerk

een belangrijke drager van het stedelijk netwerk. Voor een goed woon-, leef- en vestigingsklimaat dient mobiliteit ook duurzaam te zijn.

Het openbaar vervoer is zeker in het stedelijk gebied een belangrijke drager van de mobiliteit. Voor de komende periode is de opgave bijzonder groot, maar nemen de beschikbare middelen hiervoor af. Dit betreft zowel het stedelijk gebied als het landelijk gebied. Daarom komt dit onderwerp afzonderlijk terug in hoofdstuk 7 over openbaar vervoer.

Verknoping netwerken voortaan centraal

Met de gebruiker in gedachten, komen integrale netwerken centraal te staan in de mobiliteitsstrategie, in plaats van de aparte modaliteiten. Knelpunten en problemen worden gebiedsgericht en breed geanalyseerd, waarbij de oplossingen gezocht worden over alle modaliteiten heen en ook op andere gebieden dan infrastructuurinvesteringen. Dit houdt in dat meer gebiedsgerichte integrale verkenningen worden uitgevoerd. Meer dan in het verleden zal de provincie investeringsbeslissingen in een specifiek netwerk moeten afwegen in het geheel van het vervoersnetwerk. Bijvoorbeeld investeringen in vaarwegen ten behoeve van de toename van goederentransport over water in relatie tot investeringen in oeververbindingen ten behoeve van het wegverkeer. Daarbij zal ook meer dan in het verleden gekeken moeten worden naar de functie en de verknoping van plekken in de verschillende netwerken.

Prioriteitsvolgorde investeringen

Het behoud van een goed mobiliteitssysteem in de toekomst ter ondersteuning van de integrale ambities vraagt om keuzes, mede in het licht van de verminderde overheidsfinanciën. Die keuzes zijn gebaseerd op de ontwikkelingen uit de afgelopen periode en de veranderingen die op ons afkomen zoals afvlakkende groei van personenmobiliteit en een toenemend verschil tussen stedelijk en landelijk gebied. Het beter benutten van de bestaande infrastructuur inclusief de beoogde aanvullingen staat daarom centraal. Investerings in innovatief beheer en onderhoud (B&O+) en in de uitvoering van de beoogde projecten daar waar er sprake is van een maatschappelijke vraag, heeft daarom eerste prioriteit. Vervolgens kan selectief worden geïnvesteerd daar waar dit het meest rendoert:

- knelpunten multimodaal goederenvervoer bij topsectoren mainport en greenport
- auto en hoogwaardig openbaar vervoer tussen de steden;
- hoogwaardig openbaar vervoer en fiets binnen de steden;
- afstemmen van vraag en aanbod.

Investerings worden gedaan om knelpunten op te lossen. Dit hoeft dus niet te leiden tot een evenredige verdeling van de investeringen over de provincie. In een gebied met veel knelpunten, bijvoorbeeld ten aanzien van topsectoren, kan dus meer geïnvesteerd worden dan in gebieden met relatief weinig congestie. Alle ambities komen op deze manier samen: bevordering van de economie, ruimte op de weg, duurzame keuzealternatieven, gebruik van innovatie en ondersteuning van de ambitie van een samenhangend stedelijk netwerk.

De provincie zal, gegeven de trends en ontwikkelingen, op langere termijn meer de nadruk leggen op betere benutting van het bestaande mobiliteitsnetwerk; daarnaast zal de provincie gericht investeren en stimuleren, vanuit een netwerkbenadering, bij voorkeur gebiedsgericht.

5.3 Agglomeratiekracht

De stad is de motor van een succesvolle economie

De stad toont zich steeds meer de motor van een succesvolle economie. De opkomst van de kenniseconomie is één van de drijvende krachten achter de opleving die de steden in de afgelopen jaren hebben ondergaan, niet alleen in ons land maar ook elders in de wereld. Dichtheid en nabijheid van mensen en voorzieningen, maakt frequente interactie en uitwisseling mogelijk en brengt daardoor agglomeratievoordelen met zich mee. Uit diverse onderzoeken blijkt dat stedelijke economieën productiever zijn, een groter innovatief vermogen hebben en economisch sneller groeien.

Ondanks de grote mate van verstedelijking blijven in het zuidelijk deel van de Randstad het innovatievermogen en de groei achter ten opzichte van het noordelijk deel van de Randstad en andere vergelijkbare regio's. Daar zijn verschillende verklaringen voor. In *ruimtelijk* opzicht gaat het om het onvoldoende profiteren van de agglomeratievoordelen. Twee zaken vallen daarbij op.

1. Zuid-Holland wordt gekenmerkt door drie ruimtelijke economische structuren: een polycentrisch netwerk van steden en twee grootschalige clusters; de Mainport Rotterdam en de greenport Westland/Oostland (glas). De samenhang in dit gespreide netwerk is niet optimaal.
2. Het stedelijk netwerk in Zuid-Holland onderscheidt zich verder door een in sociaaleconomisch opzicht relatief sterkere noordkant, die meer op diensten is gericht, en een relatief zwakkere zuidkant, die meer op industrie en productie is gericht.

Europese topregio

De provincie streeft naar verdere ontwikkeling van de stedelijke agglomeratie in Zuid-Holland, als onderdeel van de Randstad, tot een Europese topregio. Die opgave vraagt om vergroting van de productiviteit door innovatie. Deze kan worden gerealiseerd door betere benutting van de schaalvoordelen van de stedelijke agglomeratie en interactiemogelijkheden tussen mensen. Voldoende massa, dichtheid, verbindingen en interactiemilieus zijn bepalend voor de agglomeratiekracht. Van belang is ook het aantrekken en behouden van hoger opgeleiden en (vak)technisch personeel.

Het versterken van de in- en externe (internationale) bereikbaarheid is een belangrijke voorwaarde om een Europese topregio te kunnen worden. Goede internationale achterlandverbindingen via de weg en het spoor is daarbij de inzet. De nabijheid van de luchthavens Amsterdam Airport Schiphol en Rotterdam-The Hague Airport is een positieve factor. Optimalisering van de openbaar vervoersontsluiting van Rotterdam-The Hague Airport is van belang om de economische potentie ten volle te kunnen benutten. Daarnaast wil de provincie de relatie tussen de Zuidvleugel en Antwerpen versterken.

Centra, knopen en ontwikkelingslocaties

Binnen het stedelijk gebied stuurt de provincie op sterke centra en ontwikkelingslocaties, door middel van een selectief locatiebeleid voor kantoren, detailhandel en voorzieningen. Het gaat om ontwikkelingen op plekken die bijdragen aan de versterking van de agglomeratiekracht en complementariteit van de regio. Indachtig de nieuwe mobiliteitsstrategie, gaat het hierbij ook om ontwikkelingen die bijdragen aan de betere benutting van bestaande infrastructuur. In het ontwerp van de Visie Ruimte en Mobiliteit wordt dit vormgegeven door het benoemen van centra,

knooppunten en andere ontwikkelingslocaties binnen het stedelijk gebied die uitstekend zijn ontsloten door weg en HOV. Het aantal mogelijke ontwikkelingslocaties binnen de invloedssfeer van Stedenbaan is nu nog erg groot. Het ontwikkelen van teveel locaties tegelijkertijd zorgt voor versnippering en draagt onvoldoende bij aan de agglomeratiekracht. Bij de uitwerking van het knopen- en centrabeleid zal daarom een selectie worden gemaakt.

Bij de selectie van ontwikkelingslocaties wordt nadrukkelijk ook gekeken naar onderbenutte capaciteit van het mobiliteitsnetwerk. Daarbij vindt wel een afweging plaats met de bijdrage die deze locaties kunnen leveren aan de agglomeratiekracht.

Specifieke ontwikkelingen:

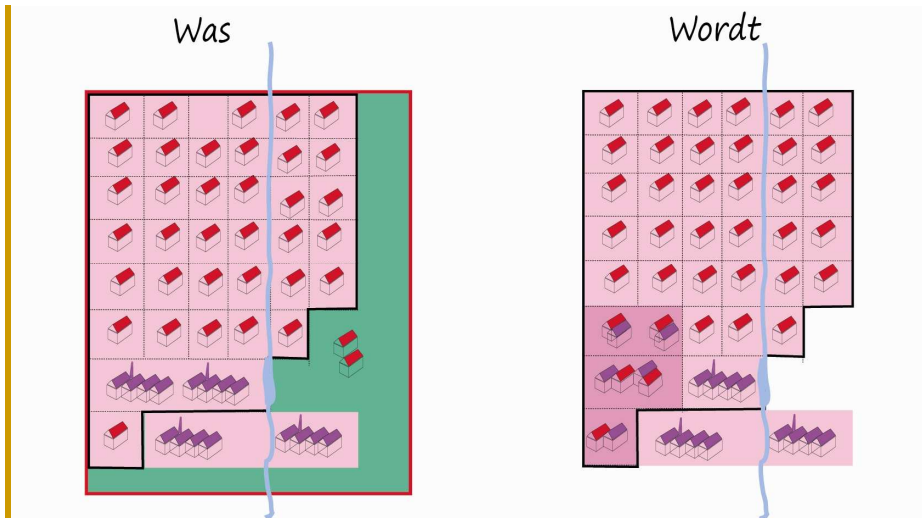
- Kantoren worden geconcentreerd op een select aantal ontwikkelingslocaties; de provincie beziet of aanpassing van de huidige selectie nodig is en welke afwijkingmogelijkheden worden geboden. De provincie overweegt mogelijk een saldobenadering op regionaal niveau.
- De provincie zet in op vergroting van top-R&D en kennisintensieve bedrijvigheid (vergroten van massa) op de campuslocaties: Leiden Bioscience Park en Technopolis-Delft-Noord.
- Clustering en bundeling van combinaties van (vak)onderwijs en bedrijfsleven voor greenport en mainport op select aantal locaties: Leerpark en Maritieme Campus Dordrecht, RDM Campus, Horticultuur Naaldwijk en Bleiswijk.
- Detailhandel en voorzieningen worden geconcentreerd op centrumlocaties, daarbuiten alleen vestigingsmogelijkheden voor specifieke branches die niet inpasbaar zijn in de centra.

De provincie stuurt op sterke en goed bereikbare centra, knopen en ontwikkelingslocaties binnen het stedelijk gebied, door middel van een selectief locatiebeleid voor kantoren, detailhandel en voorzieningen.

Functiemenging

Als gevolg van ontwikkelingen in ICT en digitalisering neemt het scherpe onderscheid tussen wonen en werken en consumeren en produceren af. De provincie zal daarom meer ruimte bieden voor functiemenging. Niet alle vormen van bedrijvigheid lenen zich goed voor menging met wonen. Uitgangspunt is dat bedrijven in de lage milieucategorieën hiervoor geschikt zijn. In de komende periode zal worden onderzocht waar de scheidslijn tussen hoge en lage milieucategorieën moet worden getrokken.

figuur 2
functiemenging



De provincie houdt vast aan de reservering van goed ontsloten monofunctionele terreinen voor bedrijven met een hogere milieucategorie (HMC), watergebonden bedrijven en wellicht transport & logistiek.

De provincie zal meer ruimte bieden voor functiemenging van vooral wonen en werken. Voor bedrijven met een hogere milieucategorie, watergebonden bedrijven en wellicht transport & logistiek, blijft de provincie sturen op de beschikbaarheid van specifieke bedrijventerreinen.

Aandacht voor het gehele stedelijk gebied

De differentiatie binnen het stedelijk gebied is groot. Naast de centra en ontwikkelingslocaties met een grote dynamiek en functiemenging, zijn er gebieden met een meer eenzijdige samenstelling van functies en bewoners. Bijvoorbeeld woonwijken of voormalige groeikernen, met een eenzijdig woningaanbod en mede daardoor een eenzijdige bevolkingssamenstelling of waar werk onvoldoende aanwezig is. Herstructurering, transformatie en functiemenging is voor deze gebieden een belangrijke opgave, om sociaal-ruimtelijke segregatie tegen te gaan. Dit vindt de provincie een belangrijke maatschappelijke opgave.

Ruimtelijke kwaliteit in het stedelijk gebied

Hoewel het ook van groot economisch belang is, heeft de provincie een beperkte rol bij de kwaliteit van het stedelijk gebied in brede zin. Gemeenten hebben hierin het voortouw. Het provinciaal concentratiebeleid voor kantoren, detailhandel en mogelijk ook voorzieningen draagt uiteraard wel bij aan de vitaliteit en daarmee kwaliteit van de centra. Daarnaast wordt in de visie een binnenstedelijke, groenblauwe structuur opgenomen, die bijdraagt aan de klimaatrobuustheid van het stedelijk gebied en kansen biedt voor langzaam verkeer en bereikbaarheid van groen om de steden.

5.4 Omvang en kwaliteit van de verstedelijking

Trends en ontwikkelingen

De bevolking van Zuid-Holland verandert sterk van samenstelling (individualisering, vergrijzing en verkleuring). De omvang van de bevolking blijft in de Zuidvleugel groeien. Vooral met huishoudens met één verdiener. Daarbuiten, in het landelijke gebied, is tot 2030 sprake van stabilisatie en in delen

zelfs enige krimp. De ruimtebehoefte voor wonen, werken, detailhandel en voorzieningen is hierdoor sterk aan verandering onderhevig. Mede door ICT- en andere technologische ontwikkelingen vervaagt steeds meer de strikte scheiding tussen wonen, werken, consumeren en produceren. Deze trends leiden eveneens tot ander mobiliteitsgedrag. Deze ruimtelijk-economische veranderingen zijn structureel van aard en zullen dus niet verdwijnen met het aantrekken van de economie.

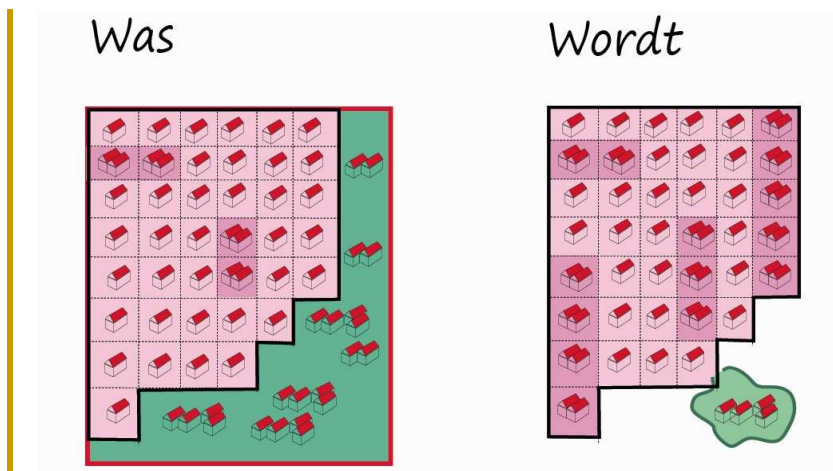
Al enkele jaren is sprake van uitval van de vraag naar duurdere koopwoningen en leegstand van kantoren, bedrijventerreinen en winkels. Mede hierdoor is sprake van overprogrammering. Fasering en dosering van het planaanbod is noodzakelijk. Het planaanbod is voor bepaalde sectoren in bepaalde gebieden kwantitatief nu al meer dan wat naar de huidige verwachting nodig is tot 2030 of zelfs nog verder. Voor die sectoren en gebieden is de opgave planreductie van zowel zachte als harde plancapaciteit. Een aanzienlijk deel van de capaciteit voor woningbouw betreft plannen die zijn ontwikkeld vóór de crisis en die ook na de crisis afzetproblemen zullen ondervinden door een veranderende vraag met een meer stedelijke oriëntatie. Ook bij vraag en aanbod van werklocaties is er sprake van een kwalitatieve mis match. Er is nog steeds vraag naar kantoren en bedrijventerreinen, maar dan wel op de goede plekken.

Verstedelijkingsopgave primair realiseren binnen bestaand stedelijk gebied

De provincie kiest er voor de verstedelijkingsopgave primair te realiseren binnen het bestaand stads- en dorpsgebied (BSD). Dit sluit aan op de vraag en levert een bijdrage aan het versterken van de agglomeratiekracht. Bovendien is er binnen het stedelijk gebied nog veel ruimte beschikbaar, door in te zetten op intensivering, herstructurering en transformatie. De realisatie van nieuwe uitleglocaties is alleen mogelijk als na het doorlopen van de zogenaamde ladder voor duurzame verstedelijking blijkt dat een bepaalde verstedelijkingsopgave die beantwoordt aan een aangetoonde duurzame kwalitatieve behoefte niet is te realiseren binnen BSD.

De huidige bebouwingscontouren, die de maximale verstedelijkingsgrens aangeven en gebaseerd zijn op verouderde prognoses over de ruimtevrage voor wonen en werken, verliezen hierdoor hun functie. Hetzelfde geldt voor het streefpercentage voor binnenstedelijk bouwen. Voor de Zuidvleugel geldt nu nog een percentage van 80% binnenstedelijk. De omvang van de bebouwingscontouren is afgestemd op dat percentage.

figuur 3
van rode con-
tour naar BSD



Sturen vanuit de beginsituatie (bestaand stedelijk gebied) komt dus in de plaats van sturen op een vooraf bepaalde mogelijke eindsituatie (bebouwingscontouren). Dit biedt ook meer ruimte om slim en flexibel in te spelen op toekomstige veranderingen. Tevens wordt hierdoor benadrukt dat betere benutting en kwaliteitsverbetering van het bestaand stedelijk gebied de belangrijkste opgave is en uitbreiding niet langer als een gegeven wordt gezien.

De verstedelijkingsopgave wordt primair ondergebracht binnen bestaand stedelijk gebied (BSD), de bebouwingscontouren verliezen hun functie.

Definitie bestaand stads- en dorpsgebied (BSD)

De provincie verstaat onder BSD gebieden die feitelijk al zijn ingericht als stedelijk gebied. Hierbij gaat het niet alleen om 'steen', maar ook om stedelijke voorzieningen als begraafplaatsen, sportparken etc. Omdat die gebieden zich in de praktijk blijven ontwikkelen, wordt de omvang van het BSD (met peildatum) door Provinciale Staten vastgelegd in het programma ruimte dat periodiek wordt aangepast aan de nieuwe situatie.

Uitleglocaties

Mede omdat er ook op de lange termijn nog vraag zal blijven naar dorps- en landelijk wonen, is het naar verwachting niet mogelijk de volledige woningbouwopgave te realiseren binnen het bestaand stads- en dorpsgebied. De provincie blijft sturen op (boven)regionale groeilocaties, waarvan het reëel is dat die nog voor 2030 tot realisatie komen.

Binnenstedelijke ontwikkeling en mobiliteit

Binnenstedelijke ontwikkeling betekent meer mensen en activiteiten en daarmee meer verkeer in het stedelijk gebied. Enerzijds kan dit tot een betere benutting van bestaande infrastructuur leiden, bijvoorbeeld door intensiever gebruik van het openbaar vervoer en de fiets, anderzijds kan dit de congestiedruk verhogen (verstopte wegen en fietspaden in de stad of zwaardere spitsrichtingen). Met het mobiliteitsbeleid speelt de provincie hierop in. Dit betekent onder meer een betere benutting van het bestaande netwerk en het oplossen van knelpunten in het integrale netwerk, bijvoorbeeld door het realiseren van beoogde infrastructurele projecten. Het rapport "Kiezen voor kwaliteit" (2013) van het OV-bureau Randstad wordt hierbij betrokken. Dit zal ertoe leiden dat niet alleen gekeken wordt naar de plek van een station op de lijn, maar ook naar de functie van het station in het netwerk van

vervoersmodaliteiten en dus ook naar de stationsomgeving. Er wordt meer prioriteit gelegd bij locaties die een brede ketenfunctie hebben. Daarnaast zal ruimtelijke kwaliteit een volwaardige rol spelen bij inpassing en aanpassing van (nieuwe) infrastructuur.

Fietsgebruik

Het gebruik van de fiets wordt belangrijker, ook door de toenemende populariteit van de 'e-bike'. De provincie richt zich daarom op het oplossen van de knelpunten in het fietsnetwerk. Onder fietsnetwerk verstaan we in dit verband het geheel van fietspaden en bijbehorende voorzieningen. Hoewel de provincie veel heeft geïnvesteerd in fietspaden, zal de provincie nu alleen nog investeren waar dat het meest rendoert voor de gebruiker, dus ook als de knelpunten de bijbehorende voorzieningen (zoals stallingen) betreffen.

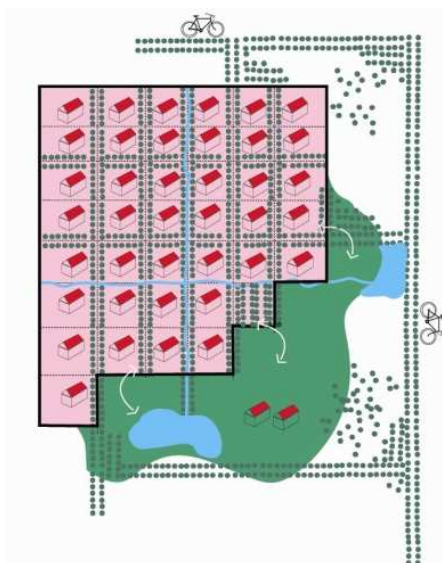
De provincie richt zich op het oplossen van de knelpunten in het fietsnetwerk, ook als de knelpunten betrekking hebben op de bijbehorende voorzieningen.

Gevolgen van stedelijke ontwikkeling voor woon en leefklimaat en effecten klimaatsverandering

De ambitie is om stedelijke ontwikkeling samen te laten gaan met behoud en zo mogelijk versterking van de milieukwaliteit en het woon- en leefklimaat. Stedelijke ontwikkelingen vinden uiteraard plaats binnen wettelijke milieugrenzen.

Stedelijke ontwikkeling moet inspelen op klimaatverandering. Extremere weersomstandigheden, met wateroverlast, droogte en hitte zullen in de toekomst naar verwachting vaker optreden. Een groenblauwe dooradering van het stedelijk gebied kan dit probleem verminderen. De provincie zal daarom als vervolg op de Zuidvleugel Groenstructuur in samenwerking met de betrokken gemeenten een binnenstedelijke groenblauwe structuur aangeven die aansluit op de regionale groenblauwe structuur in het landelijk gebied. Binnenstedelijke herstructurerings- en verdichtingsprojecten en projecten van waterschappen ter realisering van de binnenstedelijke wateropgave moeten waar mogelijk bijdragen aan de realisatie van deze groenblauwe structuur. De groenblauwe structuur biedt ook aanknopingspunten voor verbetering van de (recreatieve) infrastructuur, zoals langzaamverkeersroutes, ten behoeve van de bereikbaarheid van groen rondom de steden.

figuur 4
groenblauwe
dooradering
stedelijk
gebied



Groenblauwe dooradering van het stedelijk gebied is nodig voor het anticiperen op klimaatverandering en geeft kansen voor goede (recreatieve) fietsnetwerken.

Ladder voor duurzame verstedelijking

Een (bestemmings-)plan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt moet voldoen aan de ladder voor duurzame verstedelijking, zoals opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). De ladder bestaat uit drie treden: 1) de voorgenomen stedelijke ontwikkeling moet voorzien in een actuele regionale behoefte; 2) de ontwikkeling wordt binnen bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio gerealiseerd door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins; 3) indien de ontwikkeling niet binnen bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd, kan een andere locatie worden benut die gebruikmakend van verschillende vormen van vervoer, passend is of wordt ontsloten.

Gelet op het belang van de ladder voor duurzame verstedelijking voor de provinciale sturing op de omvang en de locatiekeuze van de verstedelijking, kiest de provincie ervoor deze ladder ook op te nemen in de Verordening Ruimte. Hiermee wordt benadrukt dat toepassing van de ladder ook een provinciale verantwoordelijkheid is. De provincie zal de formulering wel uitwerken en aanpassen aan de Zuid-Hollandse situatie. Het is bijvoorbeeld van belang niet alleen te kijken naar de actuele regionale behoefte, maar ook naar de (duurzame) behoefte op langere termijn. Ook is het wenselijk de mogelijkheid van hergebruik van bestaande bebouwing nadrukkelijk mee te nemen bij de ladder. Ook onderzoekt de provincie of het mogelijk is andere ruimtelijke uitgangspunten te integreren in de ladder. Een voorbeeld is de concentratie van stedelijke functies rondom Stedenbaan.

In het geval dat als uitkomst van het doorlopen van de ladder voor duurzame verstedelijking een passend ontsloten uitleglocatie nodig is (derde trede), hanteert de provincie voorwaarden met betrekking tot de ruimtelijke kwaliteit. De kwaliteitskaart vormt daarbij het ruimtelijk kader. De gebiedsprofielen ruimtelijke kwaliteit dienen als handreiking en inspiratiebron voor ruimtelijke kwaliteit bij planontwikkeling in het landelijk gebied en de randen van het stedelijk gebied. De uitbreidingsrichting van de verstedelijking is met het loslaten van de rode contouren niet langer vooraf bepaald. Dit biedt kansen voor een in ruimtelijk opzicht kwalitatief hoogwaardige afronding van het stedelijk gebied, zeker nu de verstedelijkingsdruk op het buitengebied veel minder groot is. Bij ruimtelijke kwaliteit kan het ook gaan om het respecteren van de bufferende werking van bijvoorbeeld de voormalige Rijksbufferzones. Voor reserveringen voor uitleglocaties met een nader te bepalen omvang zal de provincie een aanduiding opnemen in de visie of het programma ruimte.

Een nieuwe uitleglocatie voor verstedelijking is alleen mogelijk als uitkomst van het doorlopen van de ladder voor duurzame verstedelijking en mits is voldaan aan de voorwaarden voor ruimtelijke kwaliteit.

De ladder voor duurzame verstedelijking uit het Bro wordt uitgewerkt en aangepast aan de Zuid-Hollandse situatie.

De provincie overweegt om bij nieuwe uitleg een maatschappelijke tegenprestatie te vragen, zodat sprake is van een 'level playing field' tussen ontwikkelingen binnen en buiten BSD. Zie ook hoofdstuk 7 over ontwikkeling en bescherming in het landelijk gebied.

De provincie overweegt het vragen van een maatschappelijke tegenprestatie bij de ontwikkeling van nieuwe uitleglocaties.

Programmeren

Na jaren van onstuimige groei van het aantal woningen, winkels en kantoren kampt Zuid-Holland vandaag de dag met een kwalitatieve en kwantitatieve mis match tussen vraag en aanbod. De provincie wil een bijdrage leveren aan het herstel van een gezonde marktwerking voor wonen en werken, door het inzetten van het programmeringsinstrument. Dit biedt de provincie tevens een beoordelingskader dat aansluit bij de eerste trede van de ladder voor duurzame verstedelijking: nieuwe stedelijke ontwikkelingen moeten voorzien in een actuele regionale behoefte.

De provincie blijft sturen op totalen per regio voor woon- en werklocaties. De provinciale behoefteramingen en scenario's vormen een richtinggevend kader voor overleg met de samenwerkende gemeenten over de randtotalen. De samenwerkende gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor de afstemming van ruimtelijke plannen op de nieuwe balans van vraag en aanbod. Het gaat daarbij om woonmilieus die aansluiten bij de duurzame vraag, inclusief voldoende ruimte voor sociale woningbouw. Dit uiteraard binnen de vastgestelde randtotalen en de kwalitatieve kaders zoals het locatiebeleid voor kantoren. De randtotalen worden vastgelegd in een programma en kunnen periodiek worden bijgesteld.

De opgave bepaalt tussen welke gemeenten samenwerking is gewenst. Het begrip 'regio' kan dus verschillen per opgave.

Na overleg met de regio's stelt de provincie totalen per regio vast voor het programmeren van wonen en werken. Het begrip 'regio' verschilt per opgave.

De regionale afspraken over woningbouwprogrammering, vastgelegd in een regionale woonvisie, fungeren als basis voor het beoordelen van bestemmingsplannen. Wanneer er geen actuele regionale woonvisie is, moet overeenkomstig de ladder voor duurzame verstedelijking per plan worden aangetoond dat er sprake is van een aantoonbare duurzame behoefte.

Nieuwe terreinen voor bedrijven worden pas aangelegd als blijkt dat er voldoende vraag is. Hiertoe zal samen met de regio's het monitoringssysteem verder worden ontwikkeld.

De provincie stuurt met het kantorenbeleid op (ontwikkelings-)locaties en randtotalen voor uitbreiding. De regio's zijn primair verantwoordelijk voor de afstemming van vraag en aanbod en voor maatregelen ter bestrijding van de leegstand, zoals hergebruik of transformatie.

Het detailhandelsbeleid wordt grotendeels gecontinueerd. Een evenwichtige detailhandelsstructuur is belangrijk voor het (basis)voorzieningsniveau in steden en dorpen. Detailhandel heeft echter ook een recreatieve functie en is daarmee medebepalend voor het bovenregionale of zelfs internationale karakter van de centra van de grote steden. In het detailhandelsbeleid blijft de provincie daarom sturen op vermindering van detailhandelsareaal, een hiërarchie van centrumlocaties, op reductie van het aantal perifere locaties en afstemming in de organen voor Regionaal Economisch Overleg

(REO's). Nieuwe detailhandelslocaties zijn nauwelijks meer aan de orde, hooguit als verplaatsing of samenvoeging van bestaande locaties (waarbij een saldobenadering zou kunnen worden gehanteerd) of als onderdeel van een grootschalige ruimtelijke ontwikkeling. De provincie overweegt een bijstelling van het beleid in verband met nieuwe ontwikkelingen als internetafhaalpunten en internetwinkels.

6 Greenports en de Mainport

6.1 Greenports

Binnen de provincie Zuid-Holland worden de greenports glas, greenport bollen en greenport Boskoop onderscheiden. Voor ieder type greenport voert de provincie specifiek ruimtelijk beleid. Binnen de greenport glas wordt onderscheid gemaakt in ruimtelijk beleid voor het Westland en Oostland en ruimtelijk beleid voor elk van de overige greenports.

De greenport glas is het centrum van teelt, innovatie, toelevering, handel, verwerking, logistiek en dienstverlening. De dynamiek is groot. De greenport glas moet voortdurend moderniseren om de huidige positie te kunnen handhaven. Innovatie en technologische ontwikkelingen zijn daarbij van groot belang. De provincie speelt een rol bij het creëren van de juiste (ruimtelijke) randvoorwaarden voor deze modernisering.

Groei door innovatie en techniek

De hoofdpogave voor de greenport glas is op een gelijkblijvend areaal meer te produceren met minder water, energie en grondstoffen. De groei zit vooral in innovaties en techniek, waardoor de opbrengst per m² kan stijgen.

Bereikbaarheid en ontsluiting

Ten behoeve van de afwikkeling van de omvangrijke export- en importstromen van de greenport, is goede bereikbaarheid van de mainports Schiphol en Rotterdam van cruciaal belang. Ook de relaties met de andere greenports zijn van belang, evenals de bereikbaarheid daarvan. De handels- en logistieke functie wordt steeds belangrijker waardoor de relatie tussen greenpoorthandelscentra en de logistieke centra in en rond de mainport intensiever zullen worden.

Loslaten glascompensatieregel

Het huidige areaal van de greenport glas is uitgangspunt, inclusief de bestaande – in de huidige structuurvisie vastgelegde – reserveringen. Verdere uitbreiding van het areaal is nu niet nodig in Zuid-Holland. Het areaal is bedoeld voor de gehele keten, dus zowel voor de primaire productie als voor greenport gerelateerde activiteiten.

De greenports kunnen met versterking van de logistieke functie en verbreding van de productie, hun huidige economische kracht behouden. Om te kunnen sturen op kwaliteit binnen het cluster laat de provincie, met inachtneming van de karakteristiek van de verschillende greenports, de glascompensatieregel los.

Het loslaten van de glascompensatieregel houdt in dat weloverwogen vormen van functiemenging mogelijk zijn, als die het greenportcluster versterken. Het gaat om aan de greenport gerelateerde dienstverlenende functies zoals innovatie, logistiek, verpakking en distributie. Daarbij geldt wel een voorkeursvolgorde: vestiging en uitbreiding van deze functies op een agrologistiek bedrijventerrein verdienen de voorkeur boven vestiging en uitbreiding in het teeltgebied. Bovendien geldt als voorwaarde, dat zorgvuldig wordt omgegaan met het teelareaal. Deze voorkeursvolgorde wordt

uitgewerkt met de netwerkpartners. Functieverandering naar niet aan de greenport gerelateerde functies, zoals woningbouw, is nadrukkelijk niet aan de orde.

Binnen het areaal van de greenport glas zijn weloverwogen vormen van functiemenging mogelijk, als die het greenportcluster versterken; de glascompensatieregel wordt losgelaten.

Watergebruik

Ten aanzien van zoetwater zet de provincie het bestaande beleid voort, gericht op zelfvoorzienendheid. De glastuinbouw is dus zelf verantwoordelijk voor opvang, berging en efficiënt gebruik van zoetwater. Vanwege het belang van een duurzame gietwatervoorziening heeft waterberging in de ondergrond, in het eerste watervoerend pakket, in de glastuinbouwgebieden prioriteit boven andere gebruiksvormen in de ondergrond.

Ten behoeve van een duurzame gietwatervoorziening heeft waterberging in het eerste watervoerende pakket in de ondergrond, in de glastuinbouwgebieden prioriteit boven andere gebruiksvormen in de ondergrond.

Warmte

De ligging van de greenports ten opzichte van geschikte aardlagen voor geothermie en ten opzichte van de mainport Rotterdam biedt unieke kansen voor het benutten van reststromen en het ontwikkelen van een regionaal warmtenetwerk als koppeling onderling, waardoor de energielasten én de CO₂ voetafdruk van de telers dalen. Dit positief voor het economisch functioneren van glascluster en zorgt ervoor dat het gebied aantrekkelijk blijft voor investeringen. De provincie zal een bovenregionaal warmtenetwerk in de visie opnemen voor het transporteren van restwarmte van de haven (en koppeling met geothermie), naar de greenports en het stedelijk gebied. Zie hoofdstuk 8.3 over energietransitie.

Bollen en Boskoop

Voor de greenpost Bollen en de greenport Boskoop zijn geen wijzigingen voorzien wat betreft uitbreiding of flexibilisering van het huidige beleid. De regeling voor compensatie van bollengrond blijft gehandhaafd.

6.2 Mainport

De haven van Rotterdam is zowel draaischijf in wereldwijde transportstromen als een van Europa's grootste industriële clusters. Het haven-industrieel complex (HIC) bestaat uit de clusters transport en logistiek, energie, water en deltatechnologie. Vanuit de rol en de bevoegdheden van de provincie zijn de volgende ontwikkelingen relevant:

- De fysieke verbreding van de haven zowel west- als oostwaarts als gevolg van de groeiende wereldhandel en verdergaande containerisering. Daarbij horen maatregelen met betrekking tot het op orde brengen en houden van transportassen met nadruk op de benutting van goederenvervoer over water en rails en bijbehorend ruimtebeslag voor logistieke knopen.

- De opgave de haven meer te laten zijn dan enkel een doorvoerstation, maar juist nieuwe economische activiteiten te ontplooien die zowel aan de haven en de stad zijn gerelateerd (integratie stad en haven).
- De zuidelijk gerichte economische ontwikkeling van een samenhangend en geïntegreerd havenindustriële complex met de havens in de Zuidwestelijke Delta (Rotterdam, Dordrecht, Moerdijk, Vlissingen, Antwerpen).
- Het energiegebruik verschuift van fossiele grondstoffen naar een mix van fossiel en niet fossiele grondstoffen. Voor het HIC als grootgebruiker, producent en bewerker van energie heeft deze transitie grote gevolgen.

De provincie streeft naar een duurzame ingebedde haven met een florerende maakindustrie bestaande uit sectoren als transport, maritiem en energie die samen een motor vormen voor de regionale economie. Belangrijk is een optimale en multimodale ontsluiting en informatievoorziening daarover (synchromodaal vervoer), ten behoeve van de efficiënte en snelle afwikkeling van toenemende goederenstromen naar het achterland, en het daarbij faciliteren van goederenvervoer over (provinciale) vaarwegen. Het gaat daarbij om het ontwikkelen van overslagterminals, het stimuleren dat bedrijven op natte bedrijventerreinen binnenvaart gebruiken, de doorgang van vaarwegen waar nodig verbeteren door verbreding, de vergroting doorvaarhoogtes en om een betere afstemming met het kruisend wegverkeer (optimale brugopeningstijden, snellere brugbediening, fysieke aanpassingen aan oeverkruisingen en dergelijke). Voorwaarde is dat goederenvervoer over de weg onbelemmerd doorgang kan vinden. Ook de belangen van de recreatieve vaart worden meegewogen.

De provincie stimuleert goederenvervoer over water via de provinciale vaarwegen voor wat betreft overslagcapaciteit, vaarmogelijkheden en afstemming met kruisend wegverkeer.

Daarnaast wil de provincie een bijdrage leveren aan het stimuleren en faciliteren van de ontwikkeling van nieuwe havengerelateerde economische activiteiten en meer toegevoegde waarde in de transportsector door clustering van havengerelateerde bedrijvigheid, ruimte voor campussen en broedplaatsen, het garanderen van ruimte voor HMC en natte bedrijvigheid, faciliteren van innovatiekansen rond duurzaamheid, inzet op koppeling greenport en mainport (via containerising van de greenport) en het flexibeler omgaan met ruimtegebruik.

Een goede ruimtelijke afstemming tussen havenfuncties en andere functies is noodzakelijk. Het benoemen van een aandachtszone rondom de haven kan hiervoor een hulpmiddel zijn. De provincie onderzoekt nut en noodzaak hiervan, in de aanloop naar het ontwerp van de visie Ruimte en Mobiliteit.

De provincie onderzoekt nut en noodzaak van een aandachtszone rondom de haven.

De provincie hecht aan de integratie van havenactiviteiten van Rotterdam met de havens van Dordrecht, Moerdijk, Vlissingen, Terneuzen en Antwerpen. Vanuit het oogpunt van leefomgevingskwaliteit rondom infrastructuur en het vervoer van gevaarlijke stoffen, vindt de provincie de ontwikkeling van een nieuwe goederenspoorverbinding tussen Rotterdam en Antwerpen (RoBel) van groot belang.

De provincie zal een bovenregionaal warmtenetwerk in de visie opnemen voor het transporteren van restwarmte van de haven (en koppeling met geothermie), naar de greenports en het stedelijk gebied. Zie hoofdstuk 8.3 over energietransitie.

7 Openbaar vervoer

De ambitie van de provincie richt zich op een adequaat regionaal OV-aanbod. Hiertoe wordt onder andere ingezet op een kwaliteitsimpuls van het OV. Belangrijk element hierin is de ontwikkeling van R-net in Zuid-Holland: een hoogwaardig netwerk van bus-, tram- en treinverbindingen en op termijn ook metrolijnen. De Visie Ruimte en Mobiliteit moet inzichtelijk maken hoe wij de hoofdpogaven ten aanzien van het OV willen oppakken: Hoe houden we het OV in Zuid-Holland betaalbaar en zorgen we voor toegankelijk openbaar vervoer voor iedereen?

7.1 Betaalbaar OV-systeem

De grootste uitdaging die voor ons ligt is hoe we het OV in Zuid-Holland betaalbaar houden. De verwachting is dat we de komende jaren te maken krijgen met een flinke terugloop in beschikbare financiële middelen voor het OV. Dit is het gevolg van een drietal externe factoren:

1. De overgang van de WROOV-systematiek (Werkgroep Reizigers Omvang en Omvang Verkopen) naar de OV-chipkaart als landelijk instrument voor de verdeling van kaartopbrengsten. Concreet betekent dit een stap van een systeem dat uitgaat van ramingen van aantallen reizigers naar een systeem dat veel meer inzicht geeft in het daadwerkelijke gebruik van het OV. Deze systeemovergang lijkt ertoe te leiden dat in sommige delen van de provincie structureel minder opbrengsten gegenereerd worden. Een nadere beschouwing met de vervoerders moet uitwijzen of deze effecten ook daadwerkelijk optreden en welke consequenties dit kan hebben voor de aanbiedingen die de vervoerders gaan doen bij nieuwe aanbestedingen in deze delen van Zuid-Holland. Per saldo kan de omvang van het OV-aanbod afnemen en de prijs voor een dienstregeling uur toenemen.
2. Het huidige kabinet is voornemens de OV-studentenkaart af te schaffen. Nog niet duidelijk is of, en in welke vorm er een specifiek reisproduct voor studenten terugkomt. Vervoerders hebben aangegeven dat ruim 20% van de opbrengsten uit de tarieven afkomstig is van de OV-studentenkaart. De afschaffing van de gratis OV-studentenkaart kan dus grote consequenties hebben voor het beschikbare budget. Hiernaast kan dit leiden tot een afname van OV-gebruik door studenten en daarmee tot opbrengstenderving bij de vervoerders. Dit zet het voorzieningenniveau verder onder druk.
3. De rijksbegroting staat onder druk. Het is niet duidelijk wat de consequenties hiervan zijn voor de Brede Doel Uitkering (BDU), waaruit de exploitatiebijdragen ten behoeve van het OV worden gefinancierd. Voor 2013 heeft dit er in ieder geval toe geleid dat de BDU niet is geïndexeerd.

Het is evident dat inzet van de beschikbare middelen voor OV in de stedelijke gebieden, waar de vervoerstromen het dikst zijn, het meest efficiënt en effectief is. Overeenkomstig het huidige coalitieakkoord wordt ingezet op veelgebruikte lijnen, dus daar waar de maatschappelijke vraag het grootst is. De effecten van de teruglopende budgetten zullen naar verwachting dan ook met name hun weerslag gaan vinden in de landelijke gebieden, waar als gevolg van de trek van mensen naar de stad het gebruik van het OV onder druk staat. Vanuit dit inzicht zal bekeken moeten worden hoe we

in Zuid-Holland het OV in het landelijk gebied zo efficiënt mogelijk kunnen inrichten, gericht op een OV aanbod dat zo goed mogelijk (functioneel en financieel) aansluit op de vraag.

Spits-dal differentiatie

In de landelijke gebieden onderzoeken wij of een bundeling van busverbindingen kan leiden tot een hogere kwaliteit en frequentie op de 'dikke' lijnen. Concreet vertaalt zich dat in een spitsnet en maatwerk voor de kleine kernen. Het spitsnet bestaat uit spits- en scholierenlijnen, snelle, gestrekte busverbindingen richting die gebieden, waar de belangrijkste werk- en schoollocaties en bv. ook stations liggen. Dit is vooral gericht op forensen en scholieren. Het bundelen en strekken van buslijnen heeft tot gevolg dat afstanden in voor- en natransport groter worden, waardoor het belang van voldoende en kwalitatief goede voorzieningen voor ketenmobiliteit, zoals fietsenstallingen, parkeerplaatsen, transferia en regionale busstations, toeneemt.

Daarnaast is er een basisvoorziening, gericht op de sociale functie van het OV voor de incidentele reiziger en de reiziger die niet veel andere alternatieve vervoerwijzen tot zijn beschikking heeft. Deze voorziening ontsluit in beginsel zoveel mogelijk kernen in het landelijk gebied, maar dan in lage frequenties danwel vraagafhankelijk. Het OV wordt door gemeenten en burgers als een belangrijke voorziening gezien in kernen die in hoog tempo andere voorzieningen als winkels en scholen zien verdwijnen.

Verbinden OV en gemeentelijk doelgroepenvervoer

Op dit moment verzorgen gemeenten verschillende vormen van doelgroepenvervoer, zoals WMO-vervoer, Awbz-vervoer en leerlingenvervoer. De provincie onderzoekt de mogelijkheden om deze vormen van vervoer te verbinden met het OV. Hier liggen zeker kansen, aangezien de voertuigen in het openbaar vervoer toegankelijk zijn voor mindervaliden, en ook de haltes hierop worden aangepast. Om tot een goede invulling van een basisvoorziening te komen, wordt gezocht naar een integratie van het OV en de verschillende vormen van doelgroepenvervoer die onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten vallen.

De provincie neemt het initiatief tot een mogelijke alliantie voor een integratie van het OV met het doelgroepenvervoer dat onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten valt.

Via specifieke gebiedsuitwerkingen zal in beeld gebracht worden op welke wijze de verschillende elementen op elkaar aangesloten kunnen worden. Essentieel is daarbij een samenhangende benadering, waarbij concessieverlener, gemeenten, reizigersorganisaties, vervoerders, CVV-stichtingen, buurtbusverenigingen, scholen en andere betrokken organisaties gezamenlijk vormgeven aan een integrale invulling van de basisvoorziening. Hierbij kan ook aangesloten worden bij maatschappelijke initiatieven die in dit kader ontwikkeld worden. Ook de relatie met de fiets en de mogelijkheden die de e-bike met zich meebrengt worden hierbij betrokken. Daarmee kunnen we ook in de landelijke gebieden zo goed mogelijk invulling geven aan onze ambitie gericht op toegankelijk openbaar vervoer voor iedereen, binnen de financiële mogelijkheden.

7.2 Tarievenbeleid

In het stads- en streekvervoer was voorheen de zone de grondslag voor betaling, bijvoorbeeld bij het reizen met een strippenkaart of met een sterabbonnement. Per 1 januari 2013 is de tariefbevoegdheid gedecentraliseerd naar de provincies en stedelijke regio's. Vanaf deze datum is er geen directe rol meer voor het rijk ten aanzien van de vaststelling van de tarieven in het stads- en streekvervoer. De betrokken decentrale overheden hebben een aantal spelregels afgesproken met betrekking tot de OV-tarieven. Zo is het opstaptarief in heel Nederland uniform en wordt een overstap binnen 25 minuten beschouwd als één rit.

De provincie Zuid-Holland heeft in twee stappen de transitie gemaakt van zones naar kilometers als betaalgrondslag. In mei 2011 werd de strippenkaart afgeschaft en in december 2012 de sterabbonnementen. Deze overgang komt voort uit het provinciaal tarievenbeleid dat in 2008 is vastgesteld. Met name bij het afschaffen van de sterabbonnementen ontstonden er op individueel niveau grote prijseffecten voor frequente reizigers, vooral bij scholieren. Reparatiemaatregelen waren dan ook noodzakelijk. Ook zijn er problemen ontstaan voor reizigers die overstappen naar de RET of de HTM aangezien door de vervoerders specifieke kortingen en abonnementen niet over en weer geaccepteerd worden.

Reizigersbelang

De OV-chipkaart functioneert voor incidentele reizigers prima voor wat betreft het reizen op saldo, ook in het geval van het gebruik bij verschillende vervoerders. Dit is anders voor frequente reizigers die reizen met verschillende vervoerders met eigen producten en abonnementen. Door de specifieke producten en abonnementen van vervoerders en overheden ontstaan er in individuele gevallen problemen en ongewenste prijseffecten. Om eenduidigheid te verkrijgen in de tarieven is het van belang om te komen tot een landelijke niet-vrijblijvende menukaart met verschillende (limitatieve) producten die in de regio's kunnen worden ingezet. De ambitie is daarbij een landelijk uniform tarievenkader met meer eenduidige uitgangspunten en (een beperkt aantal) productformules.

Zuidvleugel

De provincie werkt samen met de Stadsregio Rotterdam en Haaglanden aan een nieuw tariefassortiment voor frequente reizigers in de Zuidvleugel. Deze zogenaamde Zuidvleugelproducten zullen geldig zijn bij alle vervoerders in het vervoersgebied van Zuid-Holland, de stadsregio Rotterdam en Haaglanden. Deze producten zullen naar verwachting in de loop van 2014 kunnen worden geïntroduceerd. De Zuidvleugelproducten worden ontwikkeld binnen de kaders van de landelijke visie en zijn daarmee feitelijk een tussenstap op weg naar landelijke productformules. De ambitie van de provincie daarbij is om afspraken te maken om te komen tot tarieven met een grondslag die niet alleen gebaseerd is op gereisde kilometers, maar die een eerlijkere verdeling mogelijk maakt (bijvoorbeeld door een combinatie met reistijd of een aflopend kilometertarief).

De ambitie van de provincie is om te komen tot tarieven met een grondslag die niet alleen gebaseerd is op gereisde kilometers, maar die een eerlijker verdeling mogelijk maakt, bijvoorbeeld ook op reistijd.

Actualisering provinciaal tarievenbeleid

Aansluitend op de beschreven ontwikkelingen zal de provincie Zuid-Holland het eigen tarievenbeleid actualiseren. Hierbij wordt de informatie betrokken die voortkomt uit de lopende monitoring van het reisgedrag en het huidige gebruik van het tariefassortiment. Hierbij speelt ook de context van de komende bezuinigingen en het mogelijk afschaffen dan wel aanpassen van de OV-studentenkaart een rol. Het tarievenbeleid en de OV-chipkaart dienen bij te dragen aan de levensvatbaarheid van het streekvervoer en aan een goede afstemming van de verschillende vervoerssystemen van openbaar-, collectief- en doelgroepenvervoer. Het optimaliseren van de grondslag voor de OV-tarieven, bijvoorbeeld door de toepassing van een tijdsfactor naast het kilometertarief, kan een positieve bijdrage leveren aan de prijsstelling in het streekvervoer.

7.3 Energietransitie in het openbaar vervoer

In de sector verkeer en vervoer liggen kansen om een groot effect te realiseren in energietransitie. Er zijn bij alle modaliteiten grote uitdagingen op het gebied van vernieuwing en marktkansen. De provincie heeft vanuit energiebeleid en economie al keuzes gemaakt. Het gaat om aanjagen en kansen creëren. Voor mobiliteit gaat het om het verbinden, verbreden en versnellen van de bestaande initiatieven. Voorbeelden van deze initiatieven zijn de plannen voor een waterstofvulpunt op Goeree Overflakkee, ter stimulering van waterstof als motorbrandstof, en de mogelijke ontsluiting van het Bio-Sciencepark in Leiden met een duurzame busverbinding.

Zowel het Planbureau voor de Leefomgeving als TNO benadrukken dat innovatie nodig is om energietransitie van de grond te krijgen. Toepassing van nieuwe technologie in bussen draagt bij aan versnelling van de transitie naar duurzame mobiliteit in brede zin. Daarmee levert een publieke investering in innovatie een groot maatschappelijk rendement op. Er zijn in de provincie genoeg partijen (kennisinstituten, innovatieve bedrijven/ondernemers, gemeenten) die betrokken kunnen worden bij deze aanpak, ook wordt gezorgd voor aansluiting bij de inzet op nationaal niveau. Bij vernieuwing en innovatie moet er uitzicht zijn op opschaling en marktintroductie. Daarom is het van belang om verbindingen met lokale economie en regionale initiatieven te leggen (opwekken/ opslag/ distributie). Dat is ook nodig omdat er maar beperkt budget is.

De provincie investeert in innovatie om transitie naar duurzame mobiliteit te versnellen.

De provincie gaat energietransitie structureel als uitgangspunt meenemen bij het verlenen van de concessies in het openbaar vervoer. Het gaat daarbij om het samenspel tussen de ontwikkelfunctie van de vervoerder en de sturing op hoofdlijnen door de provincie. De provincie kan bij het verlenen van de concessie een ontwikkelbudget ter beschikking stellen en geeft daarbij een eindbeeld waarbij energietransitie ook daadwerkelijk wordt bereikt. Als blijkt dat een transitie niet in één concessie kan worden gerealiseerd, overweegt de provincie het de vervoerders mogelijk te maken om het materieel langere tijd in te zetten, om de stap naar de verduurzaming van de busvloot te stimuleren. Om gedurende de concessie transitie mogelijk te maken, zal de concessie zodanig vormgegeven moeten zijn dat deze voldoende ruimte biedt aan initiatieven van de vervoerder op dit vlak. De ambitie is dat uiteindelijk na twee volledige concessieperioden (15 tot 20 jaar) alle OV-concessies energieneutraal zijn.

De provincie streeft er naar dat na twee volledige concessieperioden (15 tot 20 jaar) alle OV-concessies energieneutraal zijn.

7.4 Verkenning Hoeksche Waard en Goeree Overflakkee

Eind 2015 start de nieuwe concessie Hoeksche Waard/Goeree Overflakkee. Wij willen deze gelegenheid gebruiken om voor Hoeksche Waard en Goeree Overflakkee een verkenning te doen naar de kansen, uitdagingen en consequenties van de vormgeving van een samenhangende basisvoorziening. Het biedt de mogelijkheid om inzichtelijk te krijgen hoe we OV en doelgroepenvervoer zouden kunnen integreren, op welke wijze we sturing kunnen geven aan leerlingenvervoer en wat dit betekent voor de verschillende financiële stromen. Deze verkenning kan daarmee belangrijke input leveren voor vervolgbeleid ten aanzien van het OV in landelijke gebieden. Daarnaast willen we de aanbesteding van deze nieuwe concessie ook benutten om een mix van energiebesparing en groene energie te stimuleren. Hiertoe zullen we voorafgaand aan de aanbestedingsprocedure een uitgebreide marktconsultatie houden, om de kennis en expertise vanuit de markt optimaal te gebruiken om onze ambities op het gebied van energietransitie waar te kunnen maken.

8 Balans tussen ontwikkelen en beschermen in het landelijk gebied

8.1 Inleiding: sturen op doelen, waarden en ruimtelijke kwaliteit

De provincie wil de dynamiek in het landelijk gebied faciliteren en zoekt daarbij naar de balans tussen ontwikkelen en beschermen in het landelijk gebied. De provincie zal daarom ruimte bieden aan ontwikkelingen die de sociale en economische vitaliteit van het landelijk gebied versterken en die tegelijkertijd de belangrijke natuur-, landschaps- en cultuurhistorische waarden respecteren.

Het landelijk gebied wordt gekenmerkt door een grote verscheidenheid aan functies. De provincie wil hieraan recht doen door te sturen op doelen, waarden en ruimtelijke kwaliteit in het landelijk gebied, in plaats van het bij voorbaat uitsluiten van functies.

8.2 Ontwikkeling van het landelijk gebied

Voorzieningen, mobiliteit en kernenhiërarchie

Sommige delen van het landelijk gebied hebben te maken met stabilisering van de bevolking en in de toekomst ook krimp. Mede door schaalvergroting en veranderend consumentengedrag, zijn de aanwezige voorzieningen sterk aan verandering onderhevig. Enerzijds verdwijnen sommige voorzieningen in fysieke vorm, maar anderzijds zijn dezelfde voorzieningen dichterbij dan ooit door het aanbod via internet. Het plaatselijke bankkantoor maakt bijvoorbeeld plaats voor internetbankieren. De leefbaarheid van het gebied blijft goed en wordt ook positief beïnvloed door de gunstige ligging van de woonomgeving ten opzichte van groengebieden en open landschap.

Voor het op peil houden van het voorzieningenniveau op regionaal niveau kan concentratie van voorzieningen en eventueel ook woningbouw in één of meer woonkernen worden overwogen. Vanuit het ruimtelijk beleid en openbaar vervoer hecht de provincie hieraan belang. De provincie laat het aan de gemeenten/regio's zelf over om hieraan verdere invulling te geven. Zij zijn primair verantwoordelijk voor voorzieningenbeleid.

De auto blijft de dominante verkeersmodaliteit. Vanwege de beperkte bevolkingsgroei of bevolkingskrimp, is investering in aanvullende weginfrastructuur, na realisatie van de huidige projecten, niet meer noodzakelijk. Uiteraard investeert de provincie wel in beheer en onderhoud. Zoals aangegeven in hoofdstuk 7 over openbaar vervoer, is het openbaar vervoersaanbod in het landelijk gebied een belangrijke opgave voor de komende periode. Mede in verband hiermee zet de provincie in op optimalisering van fietsverbindingen vanuit het landelijk gebied naar het stedelijk gebied.

In het landelijk gebied zal worden gezocht naar een passend aanbod van openbaar vervoer, binnen de financiële mogelijkheden.

Ontwikkeling primair binnen BSD

Mede om te komen tot een goede balans tussen een vitaal landelijk gebied en behoud van waardevolle gebieden, hanteert de provincie als uitgangspunt dat nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen primair moeten plaatsvinden binnen bestaand stads- en dorpsgebied (BSD). Het realiseren van een nieuwe uitleglocatie is alleen mogelijk na het doorlopen van de ladder voor duurzame verstedelijking. De huidige bebouwingscontouren verliezen hierdoor hun functie. Hetzelfde geldt voor het streefpercentage voor bouwen binnen BSD. Voor de kernen in het landelijk gebied geldt nu nog een percentage van 50%. Voor verdere uitleg over bouwen binnen BSD en over de toepassing van de ladder voor duurzame verstedelijking wordt verwezen naar het hoofdstuk over de verstedelijkingsstrategie.

Ten aanzien van behoefte van woningbouw en bedrijventerreinen gaat het bij de kernen buiten de Zuidvleugel om relatief kleine aantallen. Grootschalige ontwikkelingen zijn voorbij en maken plaats voor kleine initiatieven.

In het huidige beleid gaat de planreductie voor woningbouw in het landelijk gebied voor de periode 2011-2020 stapsgewijs. Reductie tot het niveau van de Woningbehoefteraming uitgaande van migratiesaldo nul (WBR) is uitgangspunt voor thans lopende gesprekken tussen provincie en regio's over de herziening van regionale woonvisies. Reductie tot op de reële vraag wordt door de provincie beoogd als laatste stap.

Nu blijkt dat in de 'anticipeergebieden krimp' nog steeds zeer veel plancapaciteit resteert voor de periode 2020-2030, terwijl de reële uitbreidingsvraag voor die periode nog lager wordt geraamd. De provincie overweegt om voor de anticipatiegebieden een groter accent te gaan leggen op planreductie tot aan de reële vraag. Hoe dat vorm krijgt, zal volgen uit de inhoud van regionale woonvisies en provinciale behoefte- en capaciteitsramingen, die alle in 2013 worden geactualiseerd. Gemeenten kunnen onderling en in overleg met de provincie afspraken maken over de doorvertaling van randtotalen naar gemeentelijke woningbouwprogramma's.

Voor uitbreiding van een bedrijventerrein of aanleg van een nieuw bedrijventerrein is de ladder van duurzame verstedelijking van toepassing. Provincie kiest daarbij voor functiemening binnen BSD en voor organische groei als uitgangspunt.

Maatschappelijke tegenprestatie bij ontwikkelingen buiten BSD

De provincie overweegt om bij nieuwe uitleg of andere nieuwe ontwikkelingen buiten BSD een maatschappelijke tegenprestatie te vragen. In feite verleent de overheid namelijk een nieuw economisch recht aan de initiatiefnemer; in dat licht bezien is het vragen van een tegenprestatie een logisch gevolg. Bij het leveren van een tegenprestatie kan gedacht worden aan het leveren van extra ruimtelijke kwaliteit. Ook kan gedacht worden aan een financiële bijdrage voor een regionaal fonds voor herstructurering of andere ruimtelijke kwaliteitsverbetering.

Het gaat om verbreding van de regeling die nu al van toepassing is bij 'ruimte voor ruimte' en bij het bouwen in linten. Het principe is dus niet nieuw. Beheer van het fonds, het benoemen van bestedingsdoelen en het verdelen van de middelen, ligt bij de samenwerkende gemeenten. In juridisch opzicht moet er een duidelijke relatie zijn tussen de reden voor de vraag en het bestedingsdoel van de middelen. Bij de instelling van het fonds moet dit worden aangegeven.

Bij de uitwerking van het principe van een maatschappelijke tegenprestatie zullen ook enkele bestaande regelingen waarbij ook een tegenprestatie wordt gevraagd, worden betrokken. Het gaat onder andere om de regelingen ‘ruimte voor ruimte’, ‘glas voor glas’, ‘nieuwe landgoederen’ en ‘compensatie bollengrond’. Wellicht kunnen deze specifieke regelingen opgaan in een nieuwe algemene regeling, waarbij gebiedsspecifieke uitvoering uitgangspunt blijft.

De provincie overweegt om bij ontwikkelingen in het buitengebied, zoals nieuwe uitleg, een maatschappelijke tegenprestatie te vragen.

Schaalvergroting landbouw

De landbouw blijft een belangrijke economische en beeldbepalende drager van het landelijk gebied. De verduurzaming van de voedselketen is ook in Zuid-Holland relevant. In de landbouw is er steeds meer sprake van schaalvergroting vanwege efficiëntere bedrijfsvoering. De schaalvergroting kan gevolgen hebben voor het landschap, in verband met grotere kavels, waterbeheersing en ontsluiting.

In de Verordening Ruimte is de maximale omvang van een agrarisch bouwperceel thans vastgesteld op 2 hectare. De provincie zal onderzoeken in hoeverre verruiming van deze 2-hectare regeling nodig en wenselijk is, bijvoorbeeld met het oog op verbrede economische activiteit en/of duurzame energieopwekking. In de ontwerpvisie Ruimte en Mobiliteit wordt dit verder uitgewerkt. Ruimtelijke kwaliteit zal bij deze uitwerking een essentiële rol spelen.

De provincie onderzoekt of het verruimen van de maximale omvang van 2 ha voor agrarische bouwpercelen nodig en wenselijk is.

De schaalvergroting in de landbouw heeft ook tot gevolg dat steeds meer gebouwen hun agrarische functie verliezen. Om de economische vitaliteit te versterken, zal de provincie ruimere mogelijkheden bieden voor hergebruik of transformatie van vrijkomende agrarische bebouwing in het landelijk gebied. Voorwaarde is wel dat de nieuwe functies geen grote verkeersaantrekkende werking hebben en de agrarische bedrijfsvoering niet belemmeren.

Hierbij moet zorgvuldig worden gekeken naar het onderscheid tussen vrijkomende agrarische bebouwing gelegen in linten en aan bestaande kernen en losse bebouwing. De heroverweging van de ‘ruimte voor ruimte’ regeling wordt in samenhang gezien met de hiervoor gesignaleerde overweging om een maatschappelijke tegenprestatie te vragen bij ontwikkelingen in het buitengebied.

In vrijkomende agrarische gebouwen wordt meer ruimte geboden voor niet-agrarische functies

8.3 Bescherming van het landelijk gebied

De komende jaren wordt in het landelijk gebied en rond het stedelijk netwerk het netwerk van recreatie- en natuurgebieden afgerond. De vanwege de Rijksbezuinigingen herijkte Ecologische Hoofdstructuur is uiterlijk in 2027 gereed. De herijking wordt via een partiële herziening van de provinciale structuurvisie al in het najaar 2013 vastgesteld. Daarnaast blijft de provincie werken aan

de verbetering van recreatieve netwerken en de kwaliteit van groengebieden. De provincie kiest er voor dit samen te doen met gebiedspartners.

Beschermingscategorieën en sturen op ruimtelijke kwaliteit

In het huidige beleid hanteert de provincie een groot aantal beschermingscategorieën voor het landelijk gebied, zoals bebouwingscontouren, provinciale landschappen, bufferzones, kroonjuwelen cultuurhistorie, landgoedbiotopen, molenbiotopen en lengtesloten in veenweidegebieden. Deze stapeling van beschermingscategorieën brengt met zich mee dat het voor gemeenten en particulieren weinig inzichtelijk is of een gewenste ontwikkeling in overeenstemming is met het provinciaal beleid. Ook kan het voorkomen dat een ontwikkeling die juist een versterking betekent van de ruimtelijke kwaliteit, toch in strijd is met het provinciaal beleid en een ontheffing van de Verordening Ruimte is vereist. De provincie kiest daarom voor het zoveel mogelijk samenvoegen en terugbrengen van de specifieke beschermingscategorieën tot een generieke beleidscategorie voor het landelijk gebied. De provincie wil hiermee sturen op doelen, waarden en ruimtelijke kwaliteit in het landelijk gebied, in plaats van het sturen op toelaatbare functies. Het strikte onderscheid tussen stedelijke en niet-stedelijke functies, zoals in de huidige Verordening Ruimte, wordt daarmee losgelaten. Dit betekent niet dat de deur van het landelijk gebied wordt open gezet voor verstedelijking. Toepassing van de ladder voor duurzame verstedelijking houdt in dat de verstedelijkingsopgave primair wordt ondergebracht in bestaand stads- en dorpsgebied en bestaande bebouwing in het buitengebied.

De provincie stuurt op doelen, waarden en ruimtelijke kwaliteit in het landelijk gebied.

De kwaliteitskaart blijft voor de provincie het kader voor het sturen op ruimtelijk kwaliteit. De gebiedsprofielen ruimtelijke kwaliteit zijn een nadere uitwerking en invulling van de kwaliteitskaart op regionale schaal en zijn dus goed bruikbaar als inspiratiebron. De gebiedsprofielen krijgen geen formele status als toetsingskader en behouden dus het karakter van een handreiking. In het ontwerp van de visie Ruimte en Mobiliteit zal de provincie het kwaliteitsbeleid verder uitwerken en aangeven op welke wijze de provincie tijdig betrokken wil zijn bij planvorming en hoe de provincie plannen zal beoordelen op ruimtelijke kwaliteit.

Bodemdaling

Veengronden zijn gevoelig voor bodemdaling. Vooral de veenweidegronden dalen continu als gevolg van de voortdurende ontwatering en bemaling. Agrarische bedrijven hebben het hier lastig. Het proces van bodemdaling kan niet worden gestopt, maar met behulp van water- en peilbeheer en innovaties, wel worden afgeremd. Bijkomend voordeel hierbij is dat ook de ongewenste CO₂ uitstoot hiermee wordt verminderd. Het veenweidelandschap wil de provincie zoveel mogelijk behouden omwille de intrinsieke en mondiaal unieke waarden en de recreatieve economische waarden. De provincie geeft voor het behouden van het veenweidelandschap prioriteit aan de landbouwgebieden in de veenweidepactgebieden Krimpenerwaard, Gouwe-Wiericke en De Venen/Nieuwkoop én het inliggende Natura2000-veengebied: de Nieuwkoopse Plassen. Hier wordt getracht om de bodemdaling zoveel mogelijk tegen te gaan.

In een aantal gebieden nadert het kritieke moment waarop het door fysieke omstandigheden niet meer mogelijk is de huidige (agrarische) functie op dezelfde wijze te handhaven en/of dat de (directe

en indirecte) kosten van het waterbeheer maatschappelijk onder druk komen te staan. Voor deze zogenaamde ‘knikpuntgebieden’ wordt een gebiedsproces gestart om te verkennen op welke wijze en wanneer een transitie of adaptatie kan plaatsvinden.

De provincie start voor een aantal bodemdalingsgebieden, waar het door fysieke omstandigheden niet meer mogelijk is de huidige functie ongewijzigd te handhaven, een verkenning om te onderzoeken op welke wijze transitie of adaptatie kan plaatsvinden.

9 Een duurzaam en veilig Zuid-Holland: energietransitie en anticiperen op klimaatverandering

9.1 Inleiding

Veiligheid en duurzaamheid zijn belangrijke basiscondities voor de ontwikkeling van Zuid-Holland. Beleidswijzigingen zijn nodig in verband met het anticiperen op klimaatverandering, het streven naar een duurzame energiehuishouding en de behoefte om het gebruik van de ondergrond en de bovengrond meer op elkaar af te stemmen.

9.2 Anticiperen op klimaatverandering

Waterveiligheid

Het klimaat verandert geleidelijk, met als gevolg een verwachte stijging van de zeespiegel en hogere en lagere piekafvoer van de rivieren. Dit heeft gevolgen voor de waterveiligheid van het kust- en rivierengebied. Ook zullen als gevolg van de verwachte extremere weersomstandigheden, wateroverlast, droogte en hitte vaker en in sterkere mate voorkomen dan nu. Dit heeft op termijn gevolgen voor het bodem- en watersysteem en de verschillende gebruiksfuncties. Hierbij kan worden gedacht aan een verslechtering van de kwaliteit van het water en sterkere verzilting van zoet water.

De landelijke veiligheidsnormen voor binnendijkse gebieden worden aangepast. Met deze nieuwe veiligheidsnormen wil de overheid tijdig op de gevolgen van klimaatverandering anticiperen. De te verwachten koerswijziging in 2015 van het Rijk bestaat uit een andere normeringssystematiek. In plaats van een veiligheidsnorm voor dijkringen komt er een veiligheidsnorm voor gebieden, die in principe voor heel Nederland gelijk is (basisveiligheid). De gebiedsnorm kan vertaald worden in specificaties voor delen van dijkringen.

Maatschappelijke ontwrichting en economische schade kunnen reden zijn om een bepaald gebied strenger te beveiligen. De provincie Zuid-Holland gaat ervan uit dat de afgesproken basisveiligheid primair wordt bereikt door middel van dijken.

Aandachtsgebieden overstromingsrisico

Ondanks alle maatregelen blijven de risico's op overstroming en wateroverlast aanwezig. De provincie wil deze risico's laten meewegen in de ruimtelijke ordening door bij de aanleg van vitale en kwetsbare functies te sturen op locatiekeuze. Ook bij nieuwbouw en herstructurering krijgt de locatiekeuze aandacht en wordt waterrobuust bouwen en inrichten gestimuleerd.

De provincie wijst aandachtsgebieden overstromingsrisico aan. Dit zijn gebieden waar de mogelijke gevolgen van een overstroming al groot zijn. Als in deze gebieden door ruimtelijke plannen het risico op overstromingen toeneemt, is dat aanleiding om extra maatregelen te overwegen.

Minimaliseren zoetwatersysteem

Het zoetwatervraagstuk is in Zuid-Holland tot 2030 door middel van optimalisatie van de zoetwatervoorziening beheersbaar. Daarna ontstaan geleidelijk structurele problemen. Zo wordt dan bij de twee belangrijkste inlaatpunten (Gouda en Bernisse) steeds vaker de zoutgrens overschreden waardoor het moeilijker wordt om voldoende zoetwater te garanderen voor iedereen. Belangrijk is om tijdig te reageren om in de toekomst problemen te voorkomen. Voldoende zoet water is essentieel voor landbouw, natuur, drinkwatervoorziening, industrie en veiligheid.

Voor de greenports blijft de overheid zich inspannen om deze greenports te voorzien van voldoende zoetwater. Maar zij zullen ook zelf op tijd met besparingen en innovaties moeten anticiperen op (eventuele) situaties van minder zoetwater in de toekomst.

De provincie wil anticiperen op deze opgaven en om deze reden wijst de provincie in de nieuwe visie Ruimte en Mobiliteit zoekgebieden aan voor nieuwe aanvoerroutes die de zoetwatervoorziening robuuster maken. De provincie neemt het initiatief om samen met de waterschappen en alle betrokken partijen het voorzieningenniveau te bepalen; dus wat de verschillende gebruikers in verschillende gebieden mogen verwachten van de overheid over de beschikbaarheid van zoetwater.

Het bestaande beleid van zelfvoorzienendheid wordt voor de greenports voortgezet. Vanwege het belang van een duurzame gietwatervoorziening heeft waterberging in de ondergrond, in het eerste watervoerend pakket, in de glastuinbouwgebieden en greenport Boskoop prioriteit boven andere gebruiksvormen in de ondergrond. Het is een mogelijke maatregel om de effecten van de klimaatverandering op te vangen.

In de visie Ruimte en Mobiliteit wijst de provincie zoekgebieden aan voor nieuwe aanvoerroutes van zoet water. Vanwege het belang van een duurzame watervoorziening, heeft waterberging in de ondergrond in het eerste watervoerend pakket in de greenports glas en greenport Boskoop prioriteit boven andere gebruiksvormen in de ondergrond.

Drinkwatervoorziening

De drinkwatervoorziening in Zuid-Holland steunt op drie pijlers: grondwaterwinning, oppervlaktewater en de duinwaterwinning. De grote afhankelijkheid van kwalitatief goed oppervlaktewater voor de drinkwatervoorziening toont tevens haar kwetsbaarheid aan. Door klimaatverandering kan de beschikbaarheid van oppervlaktewater als drinkwaterbron tijdens droge periode onvoldoende worden. Een aantal oevergrondwaterwinningen wordt kwetsbaar voor verzilting en verontreiniging door klimaatverandering. En door toenemend ondergronds ruimtegebruik neemt de druk op blijvende geschiktheid voor de drinkwatervoorziening toe.

Om de drinkwatervoorziening te kunnen blijven garanderen, wijst de provincie een aantal nader te bepalen gebieden aan en wil deze reserveren voor een duurzame openbare drinkwatervoorziening. Gedacht wordt aan gebieden aan weerszijden van de Lek en delen van de Vijfheerenlanden, Alblasserwaard en het eiland van Dordrecht. Hierbij is aansluiting gezocht bij de al bestaande winningen. De reservering houdt in dat in deze gebieden zorgvuldig moet worden omgegaan met functies die van invloed kunnen zijn op het grondwater.

9.3 Energietransitie in Zuid-Holland: productie en mobiliteit

De vraag naar energie neemt nog steeds toe, terwijl fossiele brandstoffen schaarser en duurder worden. Ten aanzien van de productie van duurzame energie heeft de EU voor 2020 een doelstelling geformuleerd van 20% van het gebruik van energie. Nederland heeft hierover een juridisch bindende afspraak met de EU voor 14% energieproductie in 2020. Het Rijk streeft naar 16% duurzame energie huishouding in 2020 en 100% in 2050.

In 2011 was het aandeel duurzame energie in Nederland 4,1% en in Zuid-Holland 2,6%. Energietransitie is daarom een enorme opgave voor de komende periode. De provincie zal dit in de volle breedte oppakken, en daarbij ook het ruimtelijk beleid en het mobiliteitsbeleid inzetten.

Energie wordt op steeds meer manieren en meer decentraal opgewekt. Deze energietransitie vraagt om meer ruimte zowel boven als onder de grond. Het wordt daardoor een steeds belangrijkere factor in de ruimtelijke ordening. Het gaat onder meer om windturbines, velden zonnepanelen, biomassa en energie-infrastructuur. Er is een groeiende beweging van lokale initiatieven, vooral op het gebied van windenergie en zonne-energie, met mogelijk grote ruimtelijke gevolgen. Ook zijn er initiatieven voor de ontwikkeling en winning van onconventionele fossiele brandstoffen, zoals schaliegas. Dit creëert een extra druk op het bodemgebruik en mogelijke frictie met ruimtelijke kwaliteit, grondwaterkwaliteit en CO₂-reductie doelen. Energievoorziening kan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving beïnvloeden.

Om aan de taakstelling en vraag naar duurzame energie te kunnen blijven voldoen, is een verhoogde inzet op energie-efficiency en productie van duurzame energie noodzakelijk. Besparen, (rest)warmtebenutting en biobased economy spelen hierin een cruciale rol. Er wordt daarnaast gewerkt aan de ontwikkeling van nieuwe vormen opwekking, gebruik en transport van energie, die de ruimtelijke kwaliteit niet verder aantasten.

Bovenregionaal warmtenetwerk

Een van de nieuwe vormen is de aanleg van een (ondergronds) warmtenetwerk. Ondanks dat er nu geen financiële middelen beschikbaar zijn voor de aanleg, stelt de provincie voor om een (bovenregionaal) warmtenetwerk in de structuurvisie ruimtelijk te reserveren. In de toekomst kan dit netwerk als koppeling dienen tussen restwarmte uit het havenindustriële complex en geothermie met de greenport en het stedelijk veld als warmtevragers.

Het vervaardigen van een 3D kaart van de ondergrond kan een hulpstructuur bieden om de warmtewinning, warmte- en CO₂-opslag en -transport in de toekomst zo goed mogelijk te realiseren.

Daarnaast initieert de provincie een alliantie gericht op het (ver)binden van partners op gebied van warmte. Door middel van het professionaliseren van het netwerk en zoeken naar gemeenschappelijk belang tussen de partners wordt toegewerkt naar een samenwerkingsovereenkomst. Vervolgens kan

dit verbreed worden naar onderwerpen als verstedelijkingsstrategie en energie (besparing en opwekken, en aansluiting aan warmtenet) of buitengebied en energie.

De provincie zal een (bovenregionaal) warmtenetwerk in de visie opnemen voor het transporteren van restwarmte van de haven en geothermie naar de Greenports en het stedelijk gebied.

De provincie wil samen met de partners onderzoek doen naar innovatieve vormen van energietransitie.

Windenergie en zonne-energie

Het huidige windenergiebeleid heeft een horizon tot 2020. Voor windenergie zijn er heldere afspraken met het rijk tot 2020. De provincie stelt zich terughoudend op ten aanzien van een extra opgave voor wind op land na 2020. Kleinere windturbines kunnen binnen BSD geplaatst worden. De provincie laat besluitvorming over deze kleinere windturbines over aan de gemeenten. Daarnaast wordt onderzocht hoe omgegaan kan worden met nieuwe bottom-up initiatieven voor windenergie.

Voor zonne-energie onderzoekt de provincie de mogelijkheden om dit te beschouwen als een innovatieve opgave waarbij kan worden volstaan met het formuleren van spelregels (onder andere met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit). Het opstellen van een plaatsingsvisie is dan wellicht niet nodig.

Energietransitie verkeer en transport

Verkeer en transport verbruiken 17% van de energie in Zuid-Holland. Ook mobiliteit zal meer moeten bijdragen aan de doelstellingen van duurzame energie. Dit kan door transitie naar aandrijving door duurzame energiebronnen, meer energiebesparing en het faciliteren van het opwekken van duurzame energie. Hiervoor worden de kansen benut waar de provincie zelf een rol of positie heeft. Door ruimtelijke programma's op de juiste plek te realiseren kan de capaciteit van het openbaar vervoer beter benut worden. Stedenbaan is hier een voorbeeld van. Ook de transitie van goederenvervoer over de weg naar water kan bijdragen aan efficiënter gebruik van energie. Andere mogelijkheden voor energietransitie hangen samen met aanleg, beheer en onderhoud van infrastructuur. De provincie zal zich inspannen om pilots met energie neutrale wegen te faciliteren. Dit kan door het bieden van ruimte voor opwekken van duurzame energie langs wegen of op overhoeken, bijvoorbeeld met zonnepanelen langs geluidsschermen. Daarbij zal actiever innovatie worden ondersteund met ontwikkelbudgetten.

Ten slotte zal de provincie duurzame energie stimuleren via de OV-concessies, zoals aangegeven in hoofdstuk 7 over openbaar vervoer.

De provincie levert een bijdrage aan het verduurzamen van het energiegebruik van verkeer en transport met het mobiliteits- en ruimtelijk beleid, zoals bij aanleg, beheer en onderhoud van infrastructuur, in de voorwaarden voor OV-concessies en bij verkeersmanagement.

9.4 Bodem en ondergrond

De provincie wil gelet op de schaarse ruimte en het toenemende gebruik van de ondergrond meer nadrukkelijk de derde dimensie van de ruimte betrekken bij haar ruimtelijk beleid en kansen van bodem en ondergrond benutten voor het bereiken van haar maatschappelijke doelen. De laatste jaren wordt de ondergrondse ruimte steeds intensiever gebruikt, onder meer voor de ontwikkeling van bodemenergie, ondergronds bouwen en infrastructuur, opslag van stoffen en winning van delfstoffen. Provinciale Staten hebben in de Beleidsvisie bodem en ondergrond de 'bodempladder' geïntroduceerd als instrument om het gesprek vorm te geven met gemeenten en derden over het maken van keuzes over optimaal en evenwichtig gebruik van bodem en ondergrond mede in relatie tot de intrinsieke waarden van de bodem. De te maken keuzes staan ook in relatie tot de bovengrondse ruimte: bovengrondse bestemmingen kunnen de bodem belasten, maar worden ook beïnvloed door kansen in de ondergrond of keuzes die zijn gemaakt voor de ondergrond. Daarbij is ook speciale aandacht nodig voor de bescherming van kabels en leidingen en reserveringen daarvoor.

10 Overgangssituaties

Fasering, dosering en heroverweging harde en zachte plancapaciteit

De huidige bebouwingscontouren vormen een te ruime jas voor de verwachte verstedelijkingsopgave tot 2030, zeker nu de vraag zich meer en meer richt op het bestaand stedelijk gebied. Toch zijn er al veel plannen voor nieuwe uitleglocaties. Ongeveer 60% van de ruimte tussen het bestaand stads- en dorpsgebied (BSD) en de bebouwingscontouren is al belegd met bestemmingsplannen met bouwtitels die nog niet tot realisering hebben geleid ('harde plancapaciteit'). Ook is er 'zachte plancapaciteit' die nog niet is neergelegd in een bestemmingsplan.

De provincie wil voorkomen dat –ook na het aantrekken van de economie- gemeenten onnodig met elkaar concurreren met een teveel aan plannen die tegelijkertijd op de markt worden gebracht. Ook zijn er plannen die niet (meer) aansluiten bij de (lange termijn) vraag. Dit kan vooral een probleem zijn voor uitleglocaties bij de kernen in delen van het landelijk gebied. Voor de plancapaciteit buiten BSD is de opgave: fasering, dosering dan wel heroverweging. Indien harde plancapaciteit wordt bijgesteld, moet er een andere bestemming komen. Dit kan mogelijk via een herzieningsplicht. De ladder van duurzame verstedelijking is dan weer van toepassing. Het gaat daarbij niet alleen om heroverweging van de locatie, maar ook van de begrenzing daarvan, uit oogpunt van ruimtelijke kwaliteit. De provincie zal daarom de mogelijkheid van een herzieningsplicht voor (een deel van de) harde plancapaciteit buiten BSD opnemen in de Verordening Ruimte. In de aanloop naar het ontwerp zullen de consequenties hiervan in beeld worden gebracht. Het proces om een herzieningsplicht op te leggen vraagt om grote zorgvuldigheid en om maatwerk, mede vanwege de mogelijke financiële gevolgen. In juridische zin is het mogelijk om harde capaciteit te schrappen, mits dat tijdig wordt aangekondigd; voorzienbaarheid is essentieel. De provincie zal een voorstel ontwikkelen om het proces in stappen in te richten.

Voor plancapaciteit buiten BSD is fasering, dosering dan wel heroverweging aan de orde; de provincie overweegt een herzieningsplicht voor harde plancapaciteit buiten BSD.

1 Rolverdeling PS en GS

Een andere sturingsfilosofie en een andere vormgeving en indeling van de visie, de programma's en de verordening hebben ook gevolgen voor de rolverdeling tussen PS en GS.

Regeling Projecten Zuid-Holland

In maart 2008 is met het initiatiefvoorstel “Procedureregeling Projecten MPI” vanuit Provinciale Staten de “Regeling Projecten Zuid-Holland” vastgesteld. In deze regeling zijn een aantal projectfasen gedefinieerd en is de verantwoordelijkheid van Provinciale Staten in de besluitvorming vastgelegd. Bij het opstellen van de visie Ruimte en Mobiliteit zal worden bekeken of de huidige regeling voldoende aansluit bij de gangbare fasering en wettelijke procedures bij infrastructuurprojecten en wordt zo nodig een voorstel gedaan om de huidige regeling te optimaliseren.

Overgang van PSV naar visie Ruimte en Mobiliteit

Meer veranderingen vloeien voort uit het opgaan van de Provinciale Structuurvisie (PSV) in de visie Ruimte en Mobiliteit. Onder de huidige PSV komt de rolverdeling tussen PS en GS onder andere tot uiting bij afwijkings- en herzieningsprocedures. PS zijn verantwoordelijk voor specifieke wijzigingen van het beleid, bijvoorbeeld contourwijzigingen. Daarom stellen PS jaarlijks een actualisering vast van zowel de structuurvisie als de verordening. GS zijn verantwoordelijk voor ontheffingen en andere aanpassingen van het beleid ten behoeve van concrete ontwikkelingen. In een aantal gevallen worden PS daarbij geconsulteerd, overeenkomstig de protocolafspraken.

Een robuuste en lang houdbare visie en verordening betekenen dat er minder vaak formele ontheffings- en herzieningsprocedures nodig zijn. Een jaarlijkse actualiseringronde voor visie en verordening is niet meer nodig. GS en PS zullen daarom nieuwe protocolafspraken maken die aansluiten bij de uitvoering van de nieuwe producten.

Van belang voor de rolverdeling tussen PS en GS is ook dat er in materieel opzicht een zeker verschuiving optreedt van de visie naar de programma's, vooral waar het gaat om de operationalisering van het beleid. Kwantitatieve gegevens en lijnen en begrenzingen op kavelniveau zijn teveel aan verandering onderhevig en lenen zich daarom meer voor opname in een programma dan in de visie. In de verordening kan naar programma's worden verwezen.

PS zijn verantwoordelijk voor de vaststelling en de herziening van de visie, de verordening en de programma's. Zoals geconstateerd winnen de programma's daarbij aan belang. De programma's worden periodiek herzien. De visie en de verordening zijn voor langere termijn houdbaar. GS zijn verantwoordelijk voor de toepassing en uitvoering van het beleid binnen de door PS vastgestelde kaders. De nieuwe protocolafspraken hebben vooral betrekking op de inzet van het Wro-instrumentarium. Omdat de verordening een andere opzet krijgt, zullen minder vaak ontheffingen nodig zijn. De nadruk komt daarom meer te liggen bij het vooroverleg met gemeenten. GS zullen aangeven in welke gevallen tijdig overleg met de provincie nodig is. GS monitoren hoe gemeenten

omgaan met de afwegingsruimte die de visie en de verordening bieden en zullen zo nodig een zienswijze indienen of een aanwijzing geven.

Een voorbeeld waarbij tijdig overleg met de provincie nodig is de ontwikkeling van een nieuwe uitleglocatie buiten het bestaand stads- en dorpsgebied (BSD). In het kader van de nieuwe systematiek is hiervoor geen herziening of ontheffing meer nodig van visie of verordening. De provincie stelt wel randvoorwaarden. Voor uitleg met een nader te bepalen, door PS vast te stellen of te wijzigen omvang, wordt in het programma voorzien in een aanduiding.

12 Vervolgproces

In deze koersnotitie zijn de belangrijkste koerswijzigingen aan u voorgelegd. De koerswijzigingen worden in de ontwerpvisie Ruimte en Mobiliteit verder uitgewerkt. Op basis van de ontwerpvisie Ruimte en Mobiliteit wordt een programma ruimte opgesteld en een programma mobiliteit, eventueel met een uitsplitsing in meerdere programma's. Daarnaast stelt de provincie de verordening Ruimte op, waarin de provincie kaders stelt voor bestemmingsplannen. Het ontwerp wordt naar verwachting begin volgende jaar ter visie gelegd, waarbij een ieder de gelegenheid wordt geboden een zienswijze in te dienen. Hieronder is een overzicht opgenomen van de planning.

28 augustus 2013	Bespreken Koersnotitie door Cie Ruimte en Leefomgeving en Verkeer en Milieu in gezamenlijke vergadering
11 september 2013	Agendering Koersnotitie door PS
12 november 2013	Besluitvorming over ontwerp visie Ruimte en Mobiliteit (visie, verordening en programma's) in GS
4 december 2013	Bespreking ontwerpvisie door Cie Ruimte en Leefomgeving en Verkeer en Milieu in gezamenlijke vergadering
17 december 2013	Vrijgeven voor tervisielegging ontwerp visie Ruimte en Mobiliteit en PlanMER door GS
6 jan-17 feb 2014	tervisielegging en inspraak gedurende 6 weken
18 feb-april 2014	Opstellen Nota van Beantwoording, aanpassen planstukken
6 mei 2014	Besluit over vaststelling producten GS
21 mei 2014	Hoorzitting PS
juni 2014	Eerste en tweede bespreking door Cie Ruimte en Leefomgeving en Verkeer en Milieu in gezamenlijke vergaderingen
9 en 16 juli 2014	Agendering visie Ruimte en Mobiliteit (visie, verordening en programma) door PS (ter vaststelling)

BIJLAGE: PROVINCIALE BELANGEN

In paragraaf 3.3 is aangegeven dat de provinciale belangen niet terug zullen komen in de visie Ruimte en Mobiliteit. De huidige provinciale belangen zijn opgenomen in deze bijlage.

Provinciale belangen (huidige provinciale structuurvisie)

1. Behouden en aantrekken van bedrijvigheid en werkgelegenheid
2. Verbeteren van de waterveiligheid
3. Robuust en veerkrachtig watersysteem
4. Duurzame energievoorziening
5. Versterken stedelijk netwerk
6. Optimaal benutten van bestaande ruimte voor economische clusters
7. Verbeteren interne en externe bereikbaarheid
8. Voldoende aanbod van verschillende woonmilieus
9. Voorzien in een gezonde leefomgeving
10. Ontwikkelen en behouden van vitale en waardevolle landschappen
11. Behouden van de Cultuurhistorische Hoofdstructuur
12. Verbeteren van de belevingswaarde en vermindering verrommeling
13. Realiseren van de Ecologische Hoofdstructuur
14. Versterken recreatieve functie en groenstructuur