

In afschrift aan: Afdeling Strategie & Kennis, A. Broekema

DATUM:

6 januari 2023

KENMERK:

2023.01.06/IO

ONDERWERP:

Advies Wonen en Werken

Geacht college,

De provincie Noord-Brabant heeft een belangrijke rol in de leefomgeving. Beleidsmatig vertaalt zich dat in de omgevingsvisie, de omgevingsverordening, het nog vast te stellen beleidskader Leefomgeving en in de sectorale beleidskaders en uitvoeringsprogramma's¹ die ruimtelijk neerslaan. Deze rol is bovendien versterkt met de recent verstrekte opdracht van het Ministerie van BZK aan de provincies om met een voorstel te komen voor de vele ruimtelijke opgaven. De provincies geven dit vorm in een proces met regio's en gemeenten.

Met het 'ontwerp-beleidskader Wonen en werken, sterke steden en vitale dorpen' geeft de provincie invulling aan de verstedelijkingsopgave in Brabant. Dit ontwerp-beleidskader staat ook in dat opzicht niet op zichzelf, maar verhoudt zich tot de verstedelijkingsstrategie Brabant 2040, regionale verstedelijkingsstrategieën en de woningbouwafspraken met het Rijk. De provincie gebruikt het instrument milieueffectrapportage (planMER) om keuzes te maken over de inhoud van dit beleidskader.

BrabantAdvies is gevraagd een advies uit te brengen. In dit advies bouwen we voort op onze eerdere advisering voor de omgevingsvisie en de omgevingsverordening, onze advisering over werklocaties en gezondheid én onze interactieve verkenning naar 'Wat als bodem en water sturend is' ten behoeve van het kader leefomgeving². We hebben de inzichten uit verschillende raden betrokken.

Voor het beleidskader Wonen en werken, de uitwerking en uitvoering ervan, geven wij u graag het volgende mee:

1. Geef nu richting én invulling aan een klimaatbestendige koers

1.1. Een fundamentele koerswijziging is nodig gezien de stevige opgaven in de leefomgeving

Brabant staat voor stevige opgaven in de leefomgeving die vragen om een fundamentele koerswijziging. De snelle achteruitgang van biodiversiteit tast de fundamenten voor de kwaliteit van leven aan. De effecten van klimaatverandering zijn voelbaar en nemen sneller toe dan verwacht. De vraag is niet alleen hoe deze effecten onze leefomgeving gaan bepalen en hoe we de negatieve effecten beperken, maar ook hoe we onze woon- en werkomgeving zo kunnen transformeren dat deze bijdraagt aan klimaat- en biodiversiteitsdoelstellingen.

Andere oplossingen zijn nodig als het gaat om vraagstukken over waar en hoe we wonen en werken in Brabant. Oplossingen die rekenschap geven van een robuust bodem- en watersysteem als onderdeel van de ruimtelijke opgave. Oplossingen die invulling geven aan de energietransitie en die invulling

¹ Dit zijn de beleidskaders Economie, Landbouw & Voedsel, Mobiliteit, Natuur, Wonen & Werken, Gezondheid, Levendig Brabant, Milieu, Water & Bodem en Energie.

² Dit product verwachten we in maart 2022 uit te brengen.

geven aan een zo circulair mogelijke uitvoering zonder onnodige uitputting van natuurlijke hulpbronnen en de vervuiling van de leefomgeving: denk aan hergebruik van materialen en betonrecycling, het realiseren van hoogwaardige kwaliteit en flexibiliteit en aan het opschalen van natuurinclusief bouwen met bijvoorbeeld hout, toepassing van vlas, etc. Het betrekken van inwoners en werknemers in realisatie, beheer en activiteiten in de nabije omgeving, schept draagvlak voor een groenere en natuurlijke woon- en werkomgeving³. Het is zaak om nu de dynamiek van duurzaam bouwen voor wonen en werken te benutten voor een toekomstbestendige en gezonde (leef)omgeving voor de Brabantse inwoners en bedrijven.

1.2. Het provinciale schaalniveau is cruciaal voor een klimaatbestendige leefomgeving

De ondergrond van bodem en water heeft de Brabantse stedelijke structuur gevormd. Brabant kent bovendien een sterke traditie van ruimtelijke ordening, van oudsher ingevuld vanuit de traditionele functies van wonen, werken, mobiliteit, landbouw en natuur. De ondergrond van bodem en water wordt alleen maar belangrijker voor de toekomstbestendige invulling van wonen en werken⁴. Een robuust bodem- en watersysteem en waterveiligheid houden zich niet aan bestuurlijke grenzen, zeker niet aan lokale grenzen. Sturing vanuit hogere schaalniveaus is nodig. De provincie en uiteraard ook de waterschappen zijn onmisbaar voor toekomstbestendig ruimtelijk beleid. De kennis en inzet van de functie van het bodem- en watersysteem voor natuur, voor klimaatadaptatie en mitigatie en voor de (drink)watervoorziening is nodig om goede keuzes te kunnen maken voor wonen en werken. Dit vraagt om de werelden van planologen en bodem- en waterdeskundigen bij elkaar te brengen. De zoekgebieden voor wonen en werken liggen inmiddels op een steeds lager NAP-peil. Dat geeft meer risico's voor wateroverlast en de noodzaak van opvang van water. Daar waar invulling van nieuwe woon- en werklocaties op suboptimale plekken plaatsvindt, is het zaak om rekenschap te geven van de effecten ervan: op de locatie zelf én in het stroomgebied verderop. Hoe om te gaan met de risico's op de plek zelf en verderop? Moet heroverweging aan de orde zijn of kunnen we de risico's technisch nog oplossen? Wat betekent heroverweging voor bestaande grondposities? Hoe verhoudt 'bodem en water leidend' zich tot de bestaande en benodigde ruimte voor landbouw? En welke kansen biedt 'bodem en water leidend'?

1.3. Een andere koers vraagt om een doorvertaling naar duurzame structuren en afspraken op andere tafels

De doorvertaling van de opgaven is niet alleen een ruimtelijk vraagstuk. Toekomstbestendige inzet op wonen en werken vraagt er ook om te kijken of de onderliggende structuren en afspraken nog voldoen. De Commissie Droogte zette de noodzaak voor een robuust bodem- en watersysteem met het advies 'Zonder water, geen later'⁵ al stevig op de agenda. De samenwerking tussen de betrokken partners, waarbij ook institutionele barrières moeten worden geslecht, is daartoe cruciaal. Bij het energienet zagen we dat bestaande regelgeving over aansluiting 'wie het eerst komt, het eerst maalt' niet langer toereikend is in de omslag naar duurzame energie. En denk in het kader van bereikbaarheid en mobiliteit in Brabant ook aan de bestaande concessieverdeling: past de gebiedsindeling voor concessieverdeling van het busvervoer nog bij de vervoersstromen en de vervoersvraag in de gebieden? Voorziet het ov, als duurzame optie, bijvoorbeeld nog in de toename van het woon-werkverkeer bij bijvoorbeeld ASML? Wat betekent dat voor de afspraken met en tussen de vervoerders? Het is zaak om door te redeneren wat toekomstige belemmeringen worden, om zo actief institutionele belemmeringen te kunnen doorbreken. Dit zijn weerbarstige processen die om een stevig bestuurlijk commitment vragen.

³ BrabantAdvies, 'Van voordeur tot en met Natura2000, naar een offensief en verbindend natuurbeleid', januari 2022

⁴ De transformatie van RO-beleid is ook landelijk onderstreept: van planologisch beleid, sterk gestuurd door woningbouw met veel ruimte voor de markt, naar een integrale benadering met uitgangspunten als 'bodem en water leidend' en een sterke rol voor Rijk en provincies.

⁵ Adviescommissie Droogte, 'Zonder water, geen later'. Naar een omslag in het (grond)waterbeheer in Noord-Brabant, 2022

2. Borg het langetermijnperspectief ook in de actuele en urgente opgave voor woningbouw en werken.

2.1. Pas de stelregels uit het ontwerpkader ook toe op de urgente woonopgave

De stelregels uit het ontwerpkader⁶ geven rekenschap van een toekomstbestendige koers. De toepassing ervan is ook van belang in het licht van de actuele woningbouwafspraken. Het is ons inziens nodig om het langetermijnperspectief ook te borgen in de context van de urgentie en politieke druk om woningen te realiseren. De actuele woningbouwopgave is de resultante van de actuele vraag naar woningen. Deze wordt sterk beïnvloed door de rentestand en het economisch klimaat in een snel veranderende wereld. Daarmee fluctueert deze vraag en de onderbouwing ervan blijkt bovendien niet éénzijdig⁷. De langetermijnopgaven, en wat dus nu aan woningen toegevoegd moet worden, is veel meer afhankelijk van langetermijnbehoeften die bepaald worden door demografie en de samenstelling van de huidige voorraad. Dat staat vaak op gespannen voet met de huidige marktvraag. Het is in onze visie bij uitstek de rol van de overheid om deze spanning te herkennen, te bouwen in het perspectief van de langere termijn en daarbij een sturende rol te spelen met de inzet van bekend instrumentarium, van subsidies tot grondpolitiek. Hetzelfde dilemma speelt zich af bij het kiezen van locaties. Ook hier zien we de wrijving tussen de mogelijkheid om nu op korte termijn woningen of bedrijventerreinen te realiseren die vanuit het langetermijn- en duurzaamheidsperspectief minder gewenst zijn. Het is geen gemakkelijke opgave om hierin met bestuurlijke wijsheid te opereren. Maar het is naar onze stellige mening de taak van de overheid om dit langetermijnperspectief te borgen.

De keuzes in Brabant op het gebied van wonen en werken gaan al snel over inbreiding ten opzichte van uitbreiding. Inbreiding is geen doel op zich, maatwerk zal nodig zijn. Maar de route van uitbreiding wordt nog steeds erg gemakkelijk gekozen zonder rekenschap te geven van de effecten ervan in tijd en ruimte. Dit terwijl inbreiding voor wonen (en zeker deels ook voor werken) juist kan bijdragen aan omgevingskwaliteit. Zeker nu er sprake is van toenemende woonverdunding, er een grote behoefte is aan woningen bij ouderen en starters en nu de ruimte schaars en in toenemende mate minder geschikt is. Inbreiding brengt daarbij dynamiek op gang op plekken waar de fysieke en sociale omgevingskwaliteit in verschillende opzichten kan verbeteren. In de verstedelijkingsstrategie Brabant 2040 zien we volop voorbeelden hoe inbreiding op kwalitatieve wijze vorm kan krijgen en daarin wordt ook gewezen op de potentie daarvan voor naoorlogse wijken. Ook het recent verschenen [‘Bouw in de Buurt’ van het College van Rijksadviseurs](#) laat zien hoe goed doordachte inbreiding bijdraagt aan de structuurverbetering van een gebied én hoe daarmee de leefkwaliteit van nieuwe én zittende inwoners verbetert. Met oog voor differentiatie in aanbod, gericht op een sociaal en fysiek aantrekkelijke én gezonde omgeving.

2.2. Zet als provincie niet alleen met partijen een koers uit, maar stuur er ook op

Ondanks goede visies, afwegingsladders en goede voorbeelden van gemeenten, vrezen we dat onder het argument van ‘urgentie’ in Brabant te gemakkelijk nieuwe uitbreidingslocaties worden aangeboord. Daarbij worden lang niet altijd de state of art duurzaamheids- en landschappelijke eisen gesteld. Gemeenten spreken elkaar onderling moeilijk aan. De kwaliteit verdwijnt vaak van tafel als de aantallen woningen moeten worden verdeeld of als afspraken over Nimby-bedrijven moeten worden gemaakt. Waar de ambitie start om in de ene gemeente inbreiding te realiseren, wordt deze in de tijd vaak weer ingehaald door eerdere realisatie van uitbreiding elders. Zet als provincie daarom niet alleen met partijen een koers uit, maar stuur er ook op. Dat geldt voor de kwantitatieve en kwalitatieve invulling van de bouwopgaven. Juist daar moet de provincie een rol spelen richting regio’s en gemeenten. Uiteraard is de omgevingsverordening relevant om de stelregels ook te borgen in de ruimtelijke afwegingen en keuzes. In het MER-advies worden daartoe relevante suggesties gedaan.⁸ Maar de

⁶ De stelregels uit het Kader leefomgeving en het ontwerpkader Wonen en werken: ‘Bodem en water leidend’, ‘Zorgvuldig en meervoudig ruimtegebruik’, ‘Afwentelen voorkomen’, ‘Gebied centraal’ en ‘Steeds schoner, gezonder en veiliger’.

⁷ <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/zeven-sloten-tegelijk-lopen>

⁸ Door in de omgevingsverordening sturing op kwaliteit een prominenter plek te geven: kwalitatieve afspraken voor woningbouw en grootschalige en milieuhinderlijke bedrijvigheid en inzet op streefwaarden voor groen-blauw in stedelijk gebied.

kwalitatieve invulling gebeurt uiteindelijk ook door de inzet van ontwerp- en denkkracht en maatwerk in lokale en regionale gebiedsontwikkeling met relevante partijen en inwoners. De provincie moet hierin toegevoegde waarde bieden door het langetermijnperspectief richtinggevend te laten zijn, (boven)regionale effecten in kaart te brengen, binnen en tussen regio's zoet en zuur te verdelen, en waar nodig grenzen te trekken. Wij pleiten voor de provincie méé aan tafel in de regio's, subregio's en bij gemeenten. Als partner, met bestuurlijk commitment en vanuit vertrouwen, maar ook met heldere spelregels over inbreng en rol. Dit vraagt ook om het doorontwikkelen van het ondersteunend instrumentarium, zoals met grondbeleid, uitkoopinstrumentarium, verevening en (actief aanjagen) fondsvorming en gebiedsmanagement.

2.3. Voorkom stapeling van beleid en maak helder waar wat wordt afgewogen

Daarbij constateren we ook dat met dit nieuwe kader Wonen en werken, het Beleidskader Leefomgeving, de Brabantse en regionale verstedelijkingsstrategieën én de opdracht van het Rijk, het niet per se helder is wat waar wordt afgewogen. De verstedelijkingsstrategie Brabant 2040 geeft ons inziens goede duiding en uitwerking van de stelregels. Hoe richtinggevend deze verstedelijkingsstrategie echter is voor de regionale verstedelijkingsvisies, is niet zonder meer helder, evenmin als de vertaling ervan naar de uitvoering. Daarmee is voor ons ook de vraag wat het beleidskader 'wonen en werken' toevoegt aan het beleid dat er al ligt. Met het oog op een heldere koers en transparantie is dat wat ons betreft een aandachtspunt.

3. Zorg voor een samenhangende benadering van werklocaties, de mobiliteitstransitie en de energietransitie

In het ontwerpbeleidskader Wonen en werken zijn de opgaven van klimaatadaptatie, energietransitie, mobiliteitstransitie en brede welvaart rondom de thema's wonen, werken en transformatie benoemd. Met het oog op de te maken afwegingen en keuzes geven we graag nog een aantal aandachtspunten mee.

3.1. Vertaal de ruimtevraag voor werklocaties, geef duiding aan regionale meerwaarde en formuleer randvoorwaarden voor nieuwvestiging

Ten aanzien van de werklocaties onderstrepen we de inzet van sturing op de kwaliteit van werklocaties, op regionale meerwaarde en op selectief clusterbeleid voor (X)XL-logistiek. Maar wat betekent vraaggericht ontwikkelen, nu de tekorten aan ruimte voor werklocaties nijpender worden? Dan is het ook zaak om de ruimtevraag te kennen, te duiden én te vertalen naar wat binnenstedelijk en met functiemenging van wonen en werken kan, hoe binnen bestaande bedrijventerreinen kan worden ingepast en wat niet zonder nieuwe ruimte kan en waarvoor we in Brabant ook ruimte willen reserveren. Ook daarin mag de provincie een ruimtelijk-economische visie formuleren, maar vooral ook een rol nemen richting de regio's en gemeenten en in de landelijke inzet om grootschalige bedrijfsvestiging te clusteren. Ruimteclaims van bedrijven die regionaal weinig toevoegen en tot grote ruimtedruk leiden, vragen om een terughoudende benadering. Juist om ruimte te kunnen blijven bieden aan bedrijven die een stevige regionale inbedding kennen of bedrijven die als scale-up door willen groeien. Ook het stellen van harde randvoorwaarden voor duurzaamheid en omgevingskwaliteit voor nieuw-vestigers zijn daarin wat ons betreft cruciaal.

3.2. Versterk het instrumentarium voor de inzet op herontwikkeling werklocaties

In eerdere advisering over toekomstbestendige werklocaties⁹ pleitten we al voor méér lokale en provinciale aandacht voor verouderde bedrijventerreinen. De inzet van de provincie op dit terrein onder de titel 'Grote Oogst' en concentratie van aantal locaties voor de logistiek is wat ons betreft een voorbeeld voor bredere toepassing. Wil de provincie echt slagkracht ontwikkelen, dan is actief

⁹ BrabantAdvies, 'Toekomstbestendige werklocaties', 2018. Ook:
<https://brabantinbusiness.nl/nieuws/bedrijventerreinen-stiefkinderen-van-de-maatschappij>
<https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/lokale-politiek-negeert-bedrijventerreinen>
<https://www.ed.nl/opinie/mening-bedrijventerrein-de-logica-van-de-lelijkheid-waartegen-we-ageren-het-zou-juist-troetelkind-moeten-zijn~a7ba346b/>

grondbeleid met budget en instrumenten voor herontwikkeling¹⁰ essentieel. Dat biedt ook handvatten om kwaliteitseisen te stellen bij (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen: ten aanzien van duurzaamheid, gasloos, smart grid, ov- en fietsbereikbaarheid, deelmobiliteitsdiensten, zichteisen, verplichte truck-parkingoplossingen, etc.

3.3. Maak mobiliteitstransitie en energietransitie onderdeel van de strategische afweging bij locatiekeuze

In de praktijk zien we een incongruentie tussen de zoekgebieden voor nieuwe locaties voor werken en de inzet op duurzame mobiliteit. Mobiliteit is nu nog teveel een resultante van de ruimtelijke afstand tussen herkomst (wonen) en bestemming (werken). Als duurzame mobiliteit niet integraal wordt meegenomen bij de planning, blijft een deel van de mobiliteitstransitie niet ingevuld. 38% van de Brabanders werkt op een bedrijventerrein. Zij kunnen in de buurt van ov-knooppunten wonen, maar zullen deze alleen benutten als ze daarmee ook gemakkelijk op het bedrijventerrein komen. Ook hiervoor geldt dat dit kader goede uitgangspunten formuleert, maar dat sturing op planvorming en uitvoering in de praktijk cruciaal is. Datzelfde geldt voor de energietransitie. Energieplanologie is hard nodig. Hoewel de toekomstige energiemix met de nodige onzekerheden is omgeven en het Rijk daarin een regierol moet nemen, vraagt dit aspect ook van de provincie inhoudelijke invulling om strategische afwegingen te kunnen maken bij locatiekeuzes.

4. Betrek ook de regionale verschillen in brede welvaart

Voor de uitwerking van het beleidskader Wonen en werken is het van belang rekenschap te geven van de regionale en lokale verschillen in brede welvaart die zich steeds scherper aftekenen. Waar Zuidoost-Brabant - qua werken en wonen - de komende jaren een ongekende groei kent, zien we een steeds verdere krimp in de randgebieden van Brabant. Eerder constateerden we ook de grote gezondheidsverschillen tussen wijken in Brabant.¹¹ Slechte sociale en fysieke omgevingsfactoren zorgen voor cumulatieve negatieve gezondheidseffecten. Dat vraagt om een integrale benadering van de fysieke én de sociale leefomgeving en is dus ook relevant voor het kader 'wonen en werken'.

De regionale verstedelijkingsstrategieën geven invulling aan regionale differentiatie. Vanuit brede welvaart bezien is ook een genuanceerde blik op de kracht van de kernen relevant. Zeker waar mensen graag in eigen dorp willen wonen, is het nodig te blijven investeren in de kernen. We zien daarbij wel een uitdaging om kwalitatief goed en gedifferentieerd in te spelen op groei en krimp. In onze eerdere advisering voor de omgevingsvisie benadrukten we dat het maken van onderscheid juist ook kansen biedt voor krimpgebieden, mits keuzes vanuit kwaliteit worden gemaakt. Krimp geeft ook ruimte om transitie vorm te geven. Daarbij is het relevant om aan te sluiten bij de unieke identiteit van het gebied en inwoners te betrekken bij planvorming. Dat laatste geldt overigens ook voor groeigebieden: de identiteit daarvan kan razendsnel veranderen en groei als in de regio Eindhoven doet dus een groot beroep op de veranderingsbereidheid van inwoners. De kansen die agglomeratievoordelen in de Brainportregio bieden, zijn economisch een groot goed, maar leiden niet per definitie tot ervaren brede welvaart voor alle inwoners. Ook daarom is betrokkenheid van inwoners bij planvorming relevant.

Wij wensen u succes met de uitwerking van beleid over wonen en werken. Uiteraard blijven wij hierover graag meedenken.

Met vriendelijke groet, mede namens de andere raden,

Pieter van Geel

BrabantAdvies,
voorzitter Provinciale Raad voor de Leefomgeving

¹⁰ Bijvoorbeeld zoals de provincie Utrecht: met substantiële inzet van middelen en instrumenten

¹¹ BrabantAdvies, 'Een gezond Brabant voor iedereen', 2020.