

## **Omgevingsvisie Limburg Nota Omgevingsdilemma's**

### **Aanleiding**

Volgens de huidige planning treedt de Omgevingswet op 1 januari 2021 in werking. Tegen die tijd moet de Provincie Limburg een Omgevingsvisie en Omgevingsverordening hebben vastgesteld. Vanaf september 2018 wordt gewerkt aan bouwstenen voor de Omgevingsvisie. Deze bouwstenen worden voor verschillende thema's uitgewerkt. Vanwege diverse trends en ontwikkelingen is er voor enkele belangrijke maatschappelijke thema's aanleiding om tot andere, herijkte beleidskeuzes te komen in de Omgevingsvisie. Het gaat hierbij om (thema's die beïnvloed worden door) een aantal (ook onderling verband houdende) ontwikkelingen met grote (fysieke) implicaties zoals de energietransitie; circulaire economie; klimaatadaptatie; voedsel, landbouw en natuur in transformatie; mobiliteitsvraagstuk; digitalisering en demografische ontwikkelingen.

De gevolgen en mogelijke consequenties van deze ontwikkelingen hebben betrekking op onder meer: veiligheid en gezondheid, de kwaliteit van de leefomgeving, de transformatie van de woningvoorraad, de ontwikkeling van werklocaties, ruimtegebruik voor het opwekken van energie, de bescherming van omgevingskwaliteiten, de benutting van de ondergrond en mogelijkheden voor economische ontwikkeling. De implicaties van de bovenstaande ontwikkelingen spelen ook op elkaar in.

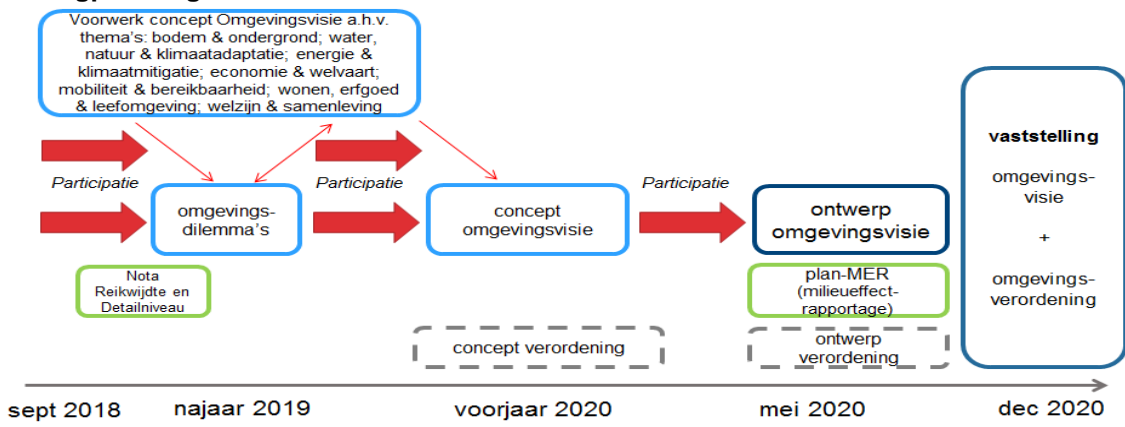
De bouwstenen die voor de Omgevingsvisie worden opgesteld, in combinatie met deze ontwikkelingen laten spanningen zien. Er is sprake van een stapeling van ambities, met als gevolg een conflicterende ruimte- en financieringsvraag. Er zijn spanningen tussen de ambities van verschillende sectoren, maar vooral ook spanningen over de vraag om ruimte in gebieden. Deze spanningen vragen om keuzes. Deze nota licht vragen en dilemma's toe over de spanningen en ook over geboden kansen.

### **Totstandkoming en functie van deze nota**

De nota is tot stand gekomen met behulp van input uit diverse werksessies die in het kader van de Omgevingsvisie Limburg hebben plaatsgevonden van september 2018 tot en met november 2019, inclusief bestuurlijke werksessies in september 2018 en november 2019. De input uit deze werksessies dient niet enkel voor deze nota, maar ook voor het proces om te komen tot de Omgevingsvisie Limburg. Om focus aan te brengen gaat de nota in op een selectie van onderwerpen en vragen. De vragen in deze nota zijn zo geformuleerd dat de tot nu toe opgehaalde input zo veel mogelijk aansluit bij de vragen in deze nota. Daarnaast geldt dat alle inbreng in het proces voor de totstandkoming van de Omgevingsvisie wordt meegenomen.

De nota Omgevingsdilemma's fungeert als hulpmiddel in het proces om tot een Omgevingsvisie Limburg te komen. In deze nota worden vragen geformuleerd over spanningen, maar ook over kansen die geboden worden. Hiermee draagt het bij om scherp te krijgen voor welke dilemma's we staan en maakt het de te maken keuzes inzichtelijk. Het is belangrijk om te weten dat deze nota geen standpunten of antwoorden beschrijft, maar als gespreksdocument fungeert. In de periode van december 2019 tot februari 2020 wordt middels een participatietraject (aanhakend op reguliere trajecten, maar ook via burgerparticipatie met speciale aandacht voor jongeren) het gesprek gevoerd met externe partijen om tot beantwoording van die vragen te komen. De input die uit deze dialoog voortkomt, biedt vervolgens belangrijke inbreng voor de uiteindelijk te maken keuzes en de Omgevingsvisie Limburg. Sommige dilemma's/vragen zullen niet direct beantwoord kunnen worden, dus antwoorden op deze vragen zullen ook pas later komen.

## Vervolgplanning van deze nota



## 1. De Omgevingsdilemma's

### Het selecteren van "Omgevingsdilemma's"

Onderstaande schema en de afbeelding hiernaast geven een beeld van de verschillende selectiecriteria voor de Omgevingsdilemma's, d.w.z.: middels deze "filter" is gekeken welke dilemma's als Omgevingsdilemma's bestempeld kunnen worden. Naast de dilemma's benoemd in dit stuk, zijn er uiteraard nog andere vraagstukken voor verschillende thema's die in de Omgevingsvisie zullen landen. Er is echter nu bewust gekozen voor een selectie vragen met het oog op een goede communicatie, het creëren van draagvlak en participatie. Daarbij wordt niet tekort gedaan aan andere thema's met eigen kansen uitdagingen. Vraagstukken die niet in deze nota benoemd zijn, worden opgepakt in lopende processen ter voorbereiding van de (concept-) Omgevingsvisie.



#### Selectie criteria voor de omgevingsdilemma's

1. Het vraagstuk heeft impact op het ruimtegebruik in Limburg. Bovengronds, ondergronds en/of in milieugebruiksruimte. De impact kan zowel kwantitatief als kwaliteit zijn.
2. Binnen het vraagstuk zijn meerdere richtingen mogelijk en bestaat de vraag om een keuze te maken.
3. Er is sprake van maatschappelijke en politieke urgentie rondom dit vraagstuk. De oorzaak kan liggen in tijd of de omvang van het vraagstuk. Door toekomstige ontwikkelingen kunnen dilemma's veranderen in richtingen die wij nu (nog) niet kennen. Daarom focussen we nu op huidige urgente vraagstukken.

#### Aandachtspunten bij lezen van dilemma's

- De dilemma's in deze nota zijn geagendeerd in de vorm van vragen en niet in de vorm van keuzerichtingen of antwoorden. Het zijn vragen die de dilemma's zichtbaar moeten maken. In het participatieproces om tot antwoorden op de dilemma's te komen gaat het niet alleen om te benoemen welke keuze bij een dilemma de voorkeur heeft, maar ook om welke implicaties de keuzes hebben.
- Bij elke vraag dienen ook de volgende vragen gesteld te worden:
  1. Op welk schaalniveau liggen welke opgaven, kansen en keuzes? Kijk hierbij goed naar de (Eu)regionale aspecten van de vragen.
  2. Welke verbinding heeft dit vraagstuk met sociaal-maatschappelijke opgaven? Liggen hier koppelkansen?
  3. Welke rol heeft de overheid (in de toekomst onder de Omgevingswet) of zou de overheid moeten pakken bij dit thema? Welke (selectieve) rolpvatting heeft de provincie en welke toegevoegde waarde heeft de betrokkenheid van de provincie?
- In deze nota is gekozen voor een indeling van de vragen in een aantal categorieën. Sommige vragen kunnen onder meerdere categorieën geplaatst worden, maar om herhaling te voorkomen zijn deze vragen slechts in een categorie ondergebracht.

## 1.1. ENERGIE

De energievoorziening staat voor een grote veranderopgave. Aanleiding zijn onder andere de roep om het terugdringen van klimaatverandering, de opkomst van nieuwe energiebronnen, onzekerheden over de duurzame beschikbaarheid van fossiele brandstoffen, een oploeiende discussie over de invloed van ons energiegebruik op het klimaat en verschillende akkoorden (waaronder het akkoord van Parijs en het Nederlandse Klimaatakkoord). Een energietransitie is aanstaande. Deze transitie heeft betrekking op onder andere: onze energiebronnen en de opwekking van onze energie, ons energiegebruik en onze infrastructuur. De energietransitie zal een impact hebben op de ruimte in Limburg en zal ook voor de inwoners van Limburg merkbaar zijn in de vorm van o.a. gevraagde gedragsverandering. Ook in de bredere woon- en leefomgeving van onze kernen en dorpen zullen inwoners de impact van deze transitie merken. Tot slot stelt de energietransitie ons ook voor vragen met betrekking tot het landschap en onze natuur.

1. Hoe gaan we om met nieuwe en toekomstige technologische ontwikkelingen en transitie op het gebied van energie die een ruimtelijke impact zullen hebben?<sup>1</sup>
2. Hoe kunnen grote energievragers een rol spelen in opwek en transport/opslag in de energietransitie?
3. Welke risico's voor gezondheid en veiligheid accepteren we bij nieuwe vormen van energieopwekking, -transport en -opslag?

### *Energiebesparing*

4. Hoe ga je de bestaande (vaak oude) gebouwde leefomgeving/woningvoorraad (inclusief particuliere woningmarkt aan de onderkant van de woningmarkt) fatsoenlijk en betaalbaar verduurzamen?

### *Energieopwekking*

5. Willen we verschillende vormen van energieopwekking prioriteren? Kiezen we hierbij voor een prioritering in quick wins op het gebied van energie?
6. Moeten we voor wat betreft het opwekken van energie zelfvoorzienend zijn en moet de energievraag van steden en regio's dus ook daarbinnen worden opgewekt?
  - a. Moet het opwekken van energie evenredig over het landschap verdeeld worden, of kijken we naar de draagkracht van een gebied?
  - b. Liggen de grootste kansen en opgaven voor de energietransitie in de stad of op het platteland? (of is een verdeling mogelijk?) Zijn dezelfde oplossingen voor verschillende gebieden mogelijk?
  - c. (Wanneer) kiezen we voor kleinschalige of grootschalige opslag van energie? Wat betekent dit voor onze energie infrastructuur?
  - d. Moet de energievraag van Limburg binnen Limburg, Euregionaal of zelfs ver buiten Limburg worden opgepakt?
7. Hoe kunnen we (bijv. middels de huidige Provinciale zonneladder) zorgen voor een goede balans tussen de energietransitie (en initiatieven) en de bescherming van ons landschap?

### *Energieinfrastructuur*

8. Is er voldoende regie op de (door-)ontwikkeling van de diverse energie-netwerken? Zijn leidingenstroken ten behoeve van verbindingen/netwerken tussen aanbieders en afnemers van o.a. energie via kabels, buisleidingen, of anderszins noodzakelijk (met inachtneming van andere aandachtspunten bij de ondergrond, zoals water en archeologie) ?

---

<sup>1</sup> Denk hierbij aan ontwikkelingen zoals de opslag van energie in batterijen, geothermie, aquathermie en waterstof als drager voor het transport van energie. Maar denk ook aan hoe we inspelen op mogelijke toekomstige transitie van de ene innovatie naar de andere.

## 1.2. LEEFBAARHEID

De Limburgse samenleving verandert continu. Limburgers wonen, werken en leven voor het grootste deel in onze steden en kernen. Met de veranderende samenleving liggen er dus ook opgaven én kansen voor onze steden en kernen om mee te veranderen: dit geldt zowel voor onze woningen, de woningmarkt alsook voor de voorzieningen in de steden en kernen. Ontwikkelingen op het gebied van digitalisering en de opkomst van de digitale samenleving heeft de opkomst van 'de netwerksamenleving' doen versterken. Gevestigde institutionele verbanden staan daarbij ter discussie. Dit laat ook sporen achter in een ooit zo verzuilde provincie Limburg waar 'Limburger zijn' wordt gekoesterd. Tegelijk zien we diverse demografische ontwikkelingen, is er sprake van ontgroening, vergrijzing en is er de instroom van 'nieuwe Limburgers'.

De meeste inwoners van Limburg zijn prima in staat hun eigen toekomst vorm te geven en met deze veranderingen mee te gaan. Zelfredzaamheid en individuele ontplooiing zijn een groot goed. Tegelijkertijd blijkt het niet voor alle Limburgers mogelijk om actief en ondernemend in het leven te staan of aansluiting te houden bij al deze veranderingen en de kansen en ontwikkelingen die zich voordoen. Het locatievraagstuk van scholen en andere inrichtingen voor kwetsbare en gevoelige groeperingen vraagt om speciale aandacht. Daar komt nog bij dat de sociale tweedeling ook in Limburg steeds meer een ruimtelijke tweedeling is. Al deze veranderingen zorgen voor kansen maar ook nieuwe opgaven en stellen ons voor diverse vragen in relatie tot leefbaarheid, welzijn, gezondheid en veiligheid.

9. Hoe verbinden we de transformatie van het stedelijk gebied, de werklocaties, de woonomgeving (o.a. woningvoorraad en verduurzaming) en de overgangen stad-land met diverse sociaal-maatschappelijke opgaven (waaronder gezondheid, welzijn en veiligheid)?
10. Zetten we in op behoud van een minimaal voorzieningenniveau in de kernen in het landelijk gebied (nabijheid) of leggen we juist de focus op bereikbaarheid? Zo ja, kan dat voor alle kernen of maken we een keuze? En hoe zit dit dan in de steden?
11. Hoe kunnen we inspelen op nieuw ontdekte probleemsituaties in de omgeving (bodem, water, lucht, hitte, gezondheid)?
12. In welke mate kun/wil je ruimtelijk sturen op sociaal-maatschappelijke tweedeling (bijvoorbeeld kijkende naar woningen, de beschikbaarheid van voorzieningen en de gevolgen van de energietransitie en digitalisering)?

## 1.3. ECONOMIE

Binnen het economisch beleid is anno 2019 een sterkere focus gekomen op de grote maatschappelijke opgaven. Grote opgaven zoals gezond en vitaal oud worden, grondstoffen en materialen hergebruiken of ieders kracht en talent benutten in onze samenleving, vragen om een brede, ambitieuze blik. De Limburgse economie is met haar industrie, logistiek en zorg extra gevoelig voor de grote technologische en digitale veranderingen die spelen en zich sterker zullen gaan manifesteren. Limburg staat daarom voor diverse uitdagingen én kansen op het gebied van de economie. Zo hebben demografische ontwikkelingen invloed op het arbeidspotentieel in Limburg. Dit onder meer in relatie tot arbeidsparticipatie, grensoverschrijdend werken en een aanstaande revolutie vanwege technologische, digitale en noodzakelijke energetische doorbraken.

13. Hoe kunnen we belangrijke economische ontwikkelingen in Limburg die van belang zijn voor het functioneren in het gebied op een zo goed mogelijke manier positioneren ten opzichte van leefbaarheid, veiligheid en gezondheid?<sup>2</sup>
14. Willen we ruimte blijven bieden voor economische groei en zo ja, hoe zorgen we voor een aantrekkelijk vestigingsklimaat en een goede concurrentiepositie?
15. Is het uitgangspunt om economische ontwikkelingen te laten aansluiten op de huidige beroepsbevolking en de verwachte toekomstige bevolkingssamenstelling of is het uitgangspunt dat

---

<sup>2</sup> Denk hierbij aan ontwikkelingen zoals: de Brightlands Campussen, Chemelot, de logistieke sector, MAA en VDL/Nedcar.

de economische ontwikkeling (incl. arbeidsmarkt en innovatie) met daaraan gekoppelde ruimtelijke impact leidend zijn (bijv. huisvesting arbeidsmigranten)?

16. Verstedelijking & Retail: Hoe verhoudt het principe van de compacte stad zich in relatie tot de maatschappelijke opgaven en de transitieopgaven<sup>3</sup>? Willen en kunnen we vasthouden aan het principe van compacte steden?
17. Logistiek: Hoe gaan we om met de snelle veranderingen rondom logistiek zowel op (inter)nationale schaal als op meer regionale schaal in de vorm van o.a. logistieke dienstverlening in steden en woongebieden?

#### **1.4. CIRCULAIRE ECONOMIE**

Een specifiek aandachtspunt binnen de economische opgave van Limburg is circulariteit. Grondstoffen dreigen schaars te worden, waardoor optimale inzet en hergebruik van steeds groter belang is. Bij de omslag naar een circulaire economie is het uitgangspunt om producten, materialen en grondstoffen op een zo hoogwaardig mogelijke manier zo lang mogelijk in alle schakels van het economisch systeem te behouden. Dit vraagt niet alleen om een andere houding van bedrijven en consumenten, maar biedt ook kansen voor vermindering van het grondstoffenverbruik, het aanboren van nieuwe markten en samenwerking. Deze transitie zal ook in Limburg zijn ruimtelijke weerslag hebben.

18. Welke ruimtelijke impact gaat circulaire economie hebben voor Limburg? Hoe kunnen we hier nu al concreet invulling aan geven? Kunnen regio's circulair autonoom worden (d.w.z. zelfvoorzienend zijn)?
  - a. Wat betekent circulaire economie voor mobiliteit en leefbaarheid en diverse andere sectoren?
  - b. Gaan we in het kader van circulariteit sturen op clustering van bedrijven om ketens te sluiten?

#### **1.5. MOBILITEIT**

Mobiliteit en infrastructuur hebben een voortdurende wisselwerking met deze ontwikkelingen en trends in de Limburgse economie en samenleving. Limburgers zijn mobieler geworden en beschikken over een leven dat in ruimtelijk en sociaal opzicht de grenzen van steden en kernen doet vervagen. Hier komen opgaven voor wat betreft mobiliteit uit voort. Mobiliteit is een belangrijke schakel tussen verschillende opgaven.

19. Hoe regelen we dat mobiliteit en infrastructuur vanaf het begin bewust wordt meegenomen bij gebiedsontwikkelingen, in plaats van dat mobiliteit volgend is op een gebiedsontwikkeling? En dat daar aandacht is voor locaties met kwetsbare functies en een optimale modal-shift<sup>4</sup> op de diverse schaalniveaus (van fiets tot openbaar vervoer tot luchtvaart).
20. Hoe zorgen we voor een duurzame<sup>5</sup> bereikbaarheid van (binnen)steden en hoe stimuleren we hierbij het gebruik van openbaar vervoer, fiets en lopen? Accepteren en stimuleren we verschillende mobiliteitsvormen afhankelijk van het gebied?
21. Hoe gaan we om met nieuwe en toekomstige technologische ontwikkelingen en transitie op het gebied van mobiliteit die een ruimtelijke impact zullen hebben?

#### **1.6. LANDSCHAP/NATUUR**

Limburg kent een uniek landschap en prachtige natuurgebieden. De eerder opgesomde trends en ontwikkelingen hebben invloed op en stellen ons voor opgaven en kansen in relatie tot dit landschap en deze natuur. De natuurdoelstellingen die we onszelf stellen voor bijvoorbeeld de biodiversiteit en de ontwikkeling van natuurgebieden worden bedreigd door conflicterende ontwikkelingen. Ook zien we dat

---

<sup>3</sup> De maatschappelijke opgaven en transitieopgaven zoals benoemd in de inleiding van de nota (o.a. energietransitie, klimaatadaptatie en demografische ontwikkelingen).

<sup>4</sup> Modal shift is de verandering van onze vervoerswijze (bijvoorbeeld van vervoer met de auto naar vervoer met de trein).

<sup>5</sup> D.w.z. (1) robuust(er) met het oog op de langere termijn, en (2) minder milieubelastend.

het klimaat aan het veranderen is. Extreem weer (zoals zware neerslag, hittegolven en droogte) komt steeds vaker voor. Dit vraagt om een klimaatadaptieve en robuuste inrichting van onze leefomgeving. Het watersysteem zal ruimte nodig hebben voor de opvang van neerslagpieken en als waterreservoir in perioden van droogte. Ook op kwalitatief gebied liggen er uitdagingen.

22. Op welke manier gaan wij invulling geven aan een goede balans tussen de Natura2000 gebieden, de kwaliteit van natuur en landschap, een goede, gezonde en veilige woon- en leefomgeving en ruimte voor economische ontwikkelingen?<sup>6</sup>
23. Hoe gaan we om met stad-landzones en stadsranden waar veel ruimteclaims op afkomen?
24. Hoe kun je met klimaatadaptieve maatregelen (hoogwaterveiligheid, wateroverlast, droogte en hittestress) in de stad en op het platteland een impuls geven aan het landschap en zorgen voor een goede en gezonde leefomgeving?
  - a. Hoe geven we effectief en doelmatig uitvoering aan een klimaat robuuste indeling van het watersysteem? (Maas, beekdalen, stedelijk water)
25. Hoe kunnen we komen tot een goede landschappelijke inpassing van gebouwen in het landschap? In hoeverre mogen de ruimtelijke ontwikkelingen het landschap aantasten?
26. Moeten we in ons natuurbeleid vasthouden aan het in stand houden van de huidige situatie, of accepteren we het veranderlijke karakter van het natuurlandschap?
27. Gaan we natuurgebieden met elkaar verbinden en/of gaan we bepaalde gebieden groter maken?
28. Hoe kan natuur een grotere rol vervullen in relatie tot welzijn, gezondheid en leefbaarheid?

### **1.7. LANDBOUW**

Een groot deel van het Limburgse grondgebied heeft een agrarische bestemming. De landbouw is een belangrijke drager van de Limburgse economie en werkgelegenheid. Het Nederlandse landbouw- en voedselsysteem roept trots maar ook discussie op; om houdbaar te blijven zal het systeem moeten transformeren. De landbouw zal zich binnen de Europese kaders op het gebied van waterkwaliteit en biodiversiteit (o.a. Natura2000) moeten ontwikkelen tot kringlooplandbouw. Hiermee is de landbouwtransformatie een belangrijke component om tot een circulaire economie te komen.

29. Hoe krijgen we ons provinciaal landbouwbeleid passend bij de ontwikkelingen binnen de landbouw (o.a. circulaire landbouw, biologische landbouw, natuurinclusieve landbouw, stadslandbouw)?
  - a. Nemen we, gelet op ons klimaat van de toekomst, de factor 'toekomstbestendigheid' mee bij de huidige en toekomstige inrichting van landbouwgronden?
30. Aan welke vormen van landbouw willen we ruimte bieden? Welke ruimte wil je agrariërs bieden om naast hun landbouw andere verdienmodellen te zoeken (bijv. door de verkoop van producten, kamperen, horeca etc.)?
31. Hoe gaan we om met vrijkomende agrarische bebouwing en gronden (incl. vrijkomende monumentale agrarische panden)?

---

<sup>6</sup> Denk hierbij aan ontwikkelingen zoals bouw, industrie, landbouw, mobiliteit en toerisme.