

Retouradres: Postbus 10007, 8000 GA Zwolle

Gedeputeerde Staten van Overijssel
Ter attentie van secretariaat eenheid Ruimte en Bereikbaarheid
Postbus 10078
8000 GB ZWOLLE

Stadskantoor
Lubeckplein 2
Postbus 10007
8000 GA Zwolle
Telefoon 14 038
J.Blom@zwolle.nl

www.zwolle.nl

Uw kenmerk	Provinciaal blad 2022 nr. 7653, 7654, 7655 en 7758
Ons kenmerk	<<kenmerk>>
Behandeld door	J. Blom, A. Vedder
Datum	6 september 2022
Onderwerp	Zienswijze ontwerp Actualisatie Omgevingsvisie, Actualisatie Omgevingsverordening 2022, Actualisatie Omgevingsverordening 2021 (voor Omgevingswet) en het provinciaal Programma Energiestrategie (PPE).

Geacht College,

Naar aanleiding van de door u ter visie gelegde ontwerpbesluiten Actualisatie Omgevingsvisie 2022, Actualisatie Omgevingsverordening 2022, de Actualisatie Omgevingsverordening 2021 (voor Omgevingswet) en het Provinciaal Programma Energiestrategie (PPE) en in vervolg op de namens ons per e-mail ingediende pro-forma zienswijze dd. 12 juli 2022, dienen wij onze zienswijze in.

De ontwerpbesluiten voorzien onder andere in een aanpassing van de urgente beleidsopgaven 'Sturen op water en bodem' en 'Duurzame energie'. Het PPE is een instrument van Gedeputeerde Staten om de provinciale ambities uit het klimaatakkoord, het coalitieakkoord, de Omgevingsvisie, de Regionale Energie Strategie (RES) West Overijssel en Twente te realiseren. Omdat de Actualisatie Omgevingsvisie 2022, Actualisatie Omgevingsverordening 2022, de Actualisatie Omgevingsverordening 2021 (voor Omgevingswet) en Provinciaal programma Windenergie raakvlakken met elkaar hebben is één zienswijze opgesteld.

We geven hierna onze zienswijze op de thema's 'Water en Bodem', 'Regionaal Waterbeheer' en 'Duurzame energie'. Daarbij benoemen we specifiek op welk ontwerpbesluit de zienswijze betrekking heeft.

Belangrijk afwegingskader voor het geven van onze zienswijze is de Zwolse Omgevingsvisie, vastgesteld op 13 september 2021. Deze kunt u inzien via www.zwolle.nl/omgevingsvisie. In relatie tot de aanpassing van uw Omgevingsvisie, -verordening '22 en PPE verwijzen wij naar de hoofdstukken 5.3 (klimaatadaptatie) en 5.6 (energietransitie) van onze Omgevingsvisie.

Sturen op 'Water en Bodem' en 'Regionaal Waterbeheer'

Met de actualisatie van de Omgevingsvisie en -verordeningen wilt u meer sturend zijn op de thema's water en bodem in relatie tot ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. Het is niet de bedoeling de kosten als gevolg van een beperkte geschiktheid vanuit het oogpunt van water en bodem van een planlocatie, door te schuiven naar toekomstige generaties. Knelpunten mogen niet afgewenteld worden op functies buiten een plangebied. Wij onderschrijven dit belang en de urgentie hiervan. In de onze Zwolse Omgevingsvisie geven wij hier concreet vorm aan door ruimte te reserveren voor een klimaatbestendige en waterrobuuste ontwikkeling van Zwolle. Dit natuurlijk ook vanwege de specifieke geografische ligging van Zwolle in de delta van de IJssel, Vecht en Weteringen. Om klimaatveranderingen een antwoord te kunnen bieden kijken we naar het totale watersysteem en maken we geen onderscheid tussen type watersystemen, landelijk, regionaal en stedelijk gebied. Alles hangt immers met elkaar samen.

Gelet op het voorgaande richt onze zienswijze zich op:

1. De formulering van het artikel 2.1.10 (Actualisatie Omgevingsverordening 2022), 4.12a (Actualisatie Omgevingsverordening 2021);
2. De formulering van paragraaf 10.6.1.1 uit de Ontwerp Actualisatie Omgevingsvisie 2022 'Regionaal Waterbeheer'.

Ad 1. Klimaatrobuust water- en bodemsysteem

Wij vinden dat de formulering van de artikelen 2.1.10 en 4.12a over een 'Klimaatrobuust water- en bodemsysteem' zorgen voor onduidelijkheid voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen en initiatieven. In de artikelen is de verplichting opgenomen dat onderbouwd is dat ruimtelijke ontwikkelingen bijdragen aan het behoud en het versterken van een klimaatrobuust water- en bodemsysteem. Uit de artikelen blijkt echter niet wanneer hiervan sprake is. Wij hebben daarom onze twijfels bij de meerwaarde van provinciale regulering in de voorgestelde vorm. Klimaatverandering brengt verandering en onzekerheden met zich mee, waarbij wij meerwaarde ervaren in het samen optrekken in het verbinden van water en ruimte. De nu voorgestelde regulering remt ons inziens innovatie en creativiteit om tot vernieuwende integrale oplossingen en perspectief te komen af. Gemeenten en initiatiefnemers zijn in onze beleving meer gebaat bij een stimulerende en faciliterende rol van de provincie. Daaronder valt bijvoorbeeld, zoals een actieve advisering, het opstellen van handreikingen en (financiële) bijdragen met betrekking tot projecten en gebiedsontwikkelingen door de provincie. Voorbeelden daarvan uit het recente verleden zijn de gezamenlijk gerealiseerde woningbouwontwikkelingen zoals het 'Kraanbolwerk', 'Groot Weezenlanden' en de voorbereiding van de buitendijkse gebiedsontwikkeling van de Zwartewaterzone.

Bovendien missen wij in het tweede lid van de bovengenoemde artikelen de relatie tussen het landelijk- en stedelijk gebied. De vier verschillende regionale perspectieven waar naar wordt verwezen bieden naar onze mening onvoldoende houvast om grip te krijgen op het totale water- en bodemsysteem. Daarnaast geeft u aan dat u de regionale perspectieven voor bodem en water wilt uitwerken met gemeenten en waterschappen.

Datum 6 september 2022

Ons kenmerk

Dat stellen wij op prijs, maar zien daarin ook een risico. Namelijk het kwijtraken van de samenhang met het landelijk watersysteem en de ontwikkelingen/ besluiten daarin op lange termijn (2100) door klimaatverandering. Een risico hierbij is dat maatregelen die lokaal in een gebied worden genomen 'teniet' worden gedaan door beslissingen op een hoger schaalniveau (regionaal en/ of landelijk). We vragen daarom in het vervolgproces naast het samenspel tussen lokale maatregelen en regionale perspectieven ook oog te blijven houden voor het samenspel tussen regionale perspectieven en het landelijk beleid.

De wijze waarop de artikelen nu geformuleerd zijn, hebben als risico dat urgente maatschappelijke opgaven in Zwolle, zoals de woningbouwopgave, vertraging oplopen. Wij willen als Zwolle doorgaan op de ingeslagen weg, waarbij water en bodemsysteem zwaarwegend worden meegenomen in alle gebiedsontwikkelingen in Zwolle en de regionale overheden als één overheid samenwerken.

Ad 2. Regionaal Waterbeheer

Bij het lezen van de ambitie over het Regionaal Waterbeheer in de ontwerp-Omgevingsvisie valt ons op dat u enerzijds kiest voor:

“Een waterbeheer in Overijssel gericht op een goede bewoonbaarheid en bewerkbaarheid van land door het bieden van bescherming tegen overstroming, wateroverlast en (perioden van) droogte én het in stand houden of creëren van optimale watercondities voor functies, zoals landbouw, natuur en scheepvaart”

Anderzijds schrijft u in de volgende alinea het water- en bodemsysteem als leidend principe te willen hanteren bij ruimtelijke inrichting van gebieden. Er staat vervolgens: *“Dit houdt onder andere in dat de gebruiksfunctie zich aanpast aan het water- en bodemsysteem. Het waterbeheer volgt niet langer overal het gewenste gebruik van de grond”*.

Wij zien in deze ambitie een strijdigheid tussen:

- het ruimte willen bieden aan een veelheid aan functies. En:
- het gewenste gebruik van gronden dat als gevolg van Regionaal Waterbeheer niet langer overal meer mogelijk is.

Als Zwolle streven wij, zoals al benoemd, naar één samenhangende benadering van de watersystemen op nationaal, regionaal en stedelijk niveau in relatie tot ruimtelijke ontwikkelingen. Dit zien wij, in ieder geval voor Zwolle, graag in de Omgevingsvisie bevestigd. Daarbij zien wij graag beter beschreven welke keuzes de provincie voor ogen heeft. Wij hechten grote waarde aan duidelijkheid en voldoende handelingsperspectief voor huidige en toekomstige gebruikers in zowel het bestaand stedelijk gebied als in het buitengebied. De hierboven genoemde passages dragen daar niet aan bij. Actuele voorbeelden van gebieden die om duidelijkheid en handelingsperspectief vragen zijn de Polder Mastenbroek en het gebied ten noorden van de Vecht.

Datum 6 september 2022

Ons kenmerk

In de paragraaf over het Deltaprogramma maakt u een verwijzing naar het grotere geheel. Ons inziens is dat niet dekkend, omdat de beleidshorizon van het huidige Deltaprogramma 2050 is. Bekend is dat de grote veranderingen en komende beslissingen over het watersysteem betrekking hebben op de periode na 2050. Het kabinet heeft in het regeerakkoord dan ook aangegeven de Deltabeslissingen te willen herzien in de huidige kabinetsperiode, waarbij meer samenhang wordt aangebracht tussen zoetwaterbeschikbaarheid, rivieren, IJsselmeer en Zeespiegelstijging. Wij vinden dat relevant omdat het uitgangspunt voor ruimtelijke ontwikkelingen in de regel minimaal 70 a 100 jaar is. Wij vragen om het stuk over regionaal waterbeheer meer in samenhang te brengen met het landelijk watersysteem en de lange termijn (2100).

'Duurzame energie'

Zwolle werkt intensief met u samen als het gaat om de realisatie van energiedoelstellingen en het beperken van de uitstoot van broeikasgassen. Dit verloopt met name via regionale en lokale processen, waar samen wordt opgetrokken. Dit doen we o.a. samen in de 'Regionale Energie Strategie' (RES) regio West Overijssel, om inzicht te krijgen waar binnen de regio in de komende jaren nieuwe wind- of zonneparken gaan komen. Ook in kleiner verband, namelijk in het gemeentelijk samenwerkingscluster Zwolle-Staphorst-Dalfsen-Zwartewaterland (ZSDZ gebied) trekken we succesvol samen met u en de buurgemeenten op om duurzame energieprojecten te realiseren en te werken aan netwerkversterking samen met netwerkbeheerders Enexis en TenneT.

Met waardering zien we de verschillende rollen die u oppakt bij de energietransitie en we zien ook de noodzaak om naast de samenwerkende en faciliterende rol, verder invulling te geven aan de regulerende rol van de provincie op dit vlak.

Echter bevreemd het ons wel dat u ervoor gekozen heeft de zomerperiode van 2022 te gebruiken om uw energiestrategie (PPE) gericht op een actieve provinciale rol bij de realisatie van grootschalige windplannen ter visie te leggen. Qua timing ongelukkig, omdat gemeenten tot het voorjaar van 2023 de tijd hebben om de lokale zoekgebieden vast te leggen en aan te geven wat er hier aan wind- en zonneparken kan worden gerealiseerd. Het resultaat hiervan wordt opgenomen in de RES 2.0 van West Overijssel en moet op 1 juli 2023 worden ingediend bij het Nationaal Programma RES. Het PPE had ons inziens beter een jaar later ter visie gelegd kunnen worden.

In het nu voorliggende Provinciale Programma Energiestrategie (PPE) en de actualisaties van de provinciale omgevingsvisie en -verordening, vallen ons een aantal onderdelen op en hebben we behoefte aan toelichting of aanpassing van de betreffende tekst. Onze zienswijze heeft verder betrekking op:

1. de behoefte om verder de onderlinge rolname te verduidelijken als het gaat om de **bevoegd gezag rol bij windprojecten** die conform het gemeentelijk RES bod wordt opgepakt. Immers, u heeft naast de beschrijving van uw rollen (paragraaf 1.4 van het PPE) geen provinciale taakstelling voor windenergie meer.

2. het toedelen van windenergie aan de regio ZSDZ: uw voorstel past niet binnen de RES afspraken (gemeenten zijn aan zet). De beoogde **aanwijzing** van Zwolle/ Dalfsen/Staphorst/Zwartewaterland als 1 van de Overijsselse **voorkeursgebieden voor grote windmolen clusters** (30+ turbines) overvalt ons.
3. de vraag of de aanpassing van de definitie van een windturbine leidt tot **gemeentelijke beleidsvrijheid voor turbines met een tiphoogte tot 25 meter**.

Ad. 1. Aandachtspunt provinciale coördinatieregeling windprojecten versus gemeentelijke coördinatieregeling

Zoals bij u bekend heeft de coöperatie Duurzaam Tolhuislanden concrete plannen voor 3 grote windturbines (waarschijnlijk 6 MW turbines) en een zonnepark nabij de noordrand van Hessenpoort. Verder willen we samen met buurgemeente Zwartewaterland en de bewoners/grondeigenaren in Haerst en het aangrenzende gebied Genne-Holten gaan onderzoeken wat er aan windenergie mogelijk is. Voor ons reden om aandacht te vragen voor een transparante uitleg over de onderlinge rolverdeling als het gaat om de coördinatieregeling voor windprojecten. Bij het onderdeel strekking van beleid staat dat de Provincie op grond van de Elektriciteitswet (straks Energiewet) bevoegd gezag is bij grootschalige windprojecten. Welke grens wordt aangehouden? Het PPE spreekt van windinitiatieven tussen de 5 en 100 MW, echter is verderop in het PPE (op blz 11) aangegeven dat deze overdracht aan gemeenten tot maximaal 10 windturbines/ 50 MW mogelijk is. Is daarmee de koppeling gelegd met de Elektriciteitswet? Deze wet biedt nu een mogelijkheid van deze voorwaarde (projecten tussen de 5-100 MW) af te wijken als niet valt te verwachten dat provinciale coördinatie tijdwinst oplevert waarbij de gemeente op eigen verzoek deze taak overneemt. Welke bandbreedte wordt nu voorgesteld?

- Wij lezen op dezelfde bladzijde het volgende: "Mochten wij redenen zien om de bevoegdheid niet over te dragen bij initiatieven tot 50 MW, dan geven wij dat gemotiveerd aan". Deze omschrijving is nogal ruim. Graag zien wij dit transparanter uitgewerkt zodat duidelijk is welke aspecten bij deze afweging relevant zijn.
- Gelet op de positieve samenwerking in Tolhuislanden, gaat Zwolle er vanuit dat voor het windplan Tolhuislanden de coördinatieregeling bij de gemeente komt als wij hierom een verzoek indienen. Graag uw reactie hierop.
- In het geval van het gemeentegrens overstijgende proces in Haerst en Genne-Holten om tot 1 of meer concrete windprojecten te komen, lijkt de bevoegd gezag rol bij de provincie te blijven. Klopt dit of wordt hier ook nog de mogelijkheid geboden om als (samenwerkende) gemeenten de coördinatieregeling op te pakken? Wij zien hier namelijk een afbreukrisico (op vlak van communicatie en participatie) als na een zorgvuldig doorlopen gebiedsproces tussen gemeente(n) en bewoners/grondeigenaren, de ruimtelijke procedure via de provincie gaat verlopen.

Ad. 2. Aandachtspunt aanwijzen grote cluster gebieden windturbines (30+)

- Aanpassing omschrijving 'grote cluster met >30 windturbines' is nodig. Zowel in Zwolle als in de buurgemeenten zijn lokale gebiedsprocessen gestart om duurzame energie via wind en zon te gaan realiseren. Uw voorstel om in het gebied 'ten noorden van de Vecht, tussen Staphorst en Zwolle te streven naar minimaal 30 turbines werkt contraproductief en draagt niet bij aan een lokale gebiedsuitwerking op basis van het afwegingsvierkant van de RES (CO₂ -doelstelling, leefomgeving, maatschappelijke betrokkenheid, energiesysteem) waarbij ook andere gebiedsopgaven integraal onderdeel uitmaken van de planuitwerking. Bovendien ontstaat het beeld tot overprogrammering. Zwolle verneemt graag van u hoe het voorkeursgebied (gelegen in ZSDZ-gebied) zich verhoudt tot de gemeentelijke opgaven uit de RES en is van mening dat de individuele RES opgaven van de gemeente op het eigen grondgebied dienen te worden gerealiseerd.
- U weet dat Zwolle bij de vaststelling van de RES 1.0 heeft aangegeven ten aanzien van de realisatie van de duurzame energieproductie in de periode tot 2030 zoveel mogelijk te blijven aansluiten bij de gebiedskenmerken en het karakter van de stedelijke omgeving. Meervoudig ruimtegebruik en in het bijzonder het benutten van dakvlak vormen daarmee dan ook een belangrijke drager voor het realiseren van de Zwolse doelstellingen. Het streven naar een voor de regio sturende verhouding voor wind en zon (60% wind resp 40%), doet dan ook geen recht aan de Zwolse inzet en bijdrage. Zwolle wil vasthouden aan de RES afspraken en doet haar bod gestand. Wij maken ons zorgen over het scenario dat de provincie (vanuit bevoegd gezag rol bij windprojecten) moet meewerken aan windprojecten in de ZSDZ zone (bijv. in Tolhuislanden) indien commerciële windontwikkelaars zich direct tot de provincie wenden, met het oog op lokale gebiedsprocessen (afgerond of nog in volle gang). We verzoeken om een heldere procesafpraak (zoals weigeringsronde voor de provincie indien plan niet in gemeentelijk bod past) om dit soort scenario's te voorkomen.
- In de voorliggende Omgevingsvisie (paragraaf 10.8.2.1.1.) staat dat binnen de voorkeursgebieden voor grootschalige clustering wordt gestreefd naar een optimale invulling van het gebied. Dit houdt in dat projecten die kleiner zijn dan de ruimtelijke potentie zo vormgegeven worden dat toekomstige projecten niet belemmerd worden. Het gebied ten noorden van de Vecht is één van die gebieden. Ook vanuit de Zwolse Omgevingsvisie en het Zwolse coalitieprogramma is dit deel van Zwolle als voorkeursgebied voor het plaatsen van windmolens vastgelegd (naast Tolhuislanden, is gebied Haerst – ofwel het gebied tussen De Lichtmis en de Bomhofspas met de A28 als oostgrens – als voorkeursgebied recent toegevoegd). Echter, er zijn in Tolhuislanden en Haerst nog meer ruimtelijke ontwikkelingen in onderzoek, los van de energietransitie. Zoals bij u bekend onderzoekt Zwolle de mogelijke uitbreiding van Hessenpoort en de ontwikkeling van een railterminal. Wij verwachten dat u bij de omschrijving 'toekomstige projecten' ook andere ruimtelijke ontwikkelingen bedoelt als het plaatsen van windmolens. Zwolle kijkt vanuit een integrale blik naar de ontwikkeling van deze gebieden. Dit doen we overigens samen met de buurgemeente(n) en de provincie. Dit najaar gaan we samen met betrokken partijen, waaronder de gemeente Dalfsen, het waterschap, de

bewonersvertegenwoordigers en u een gebiedsvisie maken voor het gebied ten noorden van de Vecht.

- Bij de huidige formulering van 'paragraaf 10.8.2.1.1 Kansrijke zoekgebieden windenergie' (Omgevingsvisie) ten aanzien van optimale invulling ontstaat er onduidelijkheid over rolneming en zien wij een draagvlak risico ontstaan. Het beeld ontstaat dat na een zorgvuldig doorlopen gebiedsproces - waarbij bewoners en gemeente samen tot een voor hun optimale opstelling zijn gekomen en die passend is binnen de RES opgave van de gemeente - de provincie in de laatste fase van dit participatieproces weigert mee te werken. 'Optimale invulling' roept veel vragen op en suggereert dat in gebieden met de status van grote clusters (ofwel 30+ turbines status: Zwolle/Staphorst/Dalfsen/Zwartewaterland heeft deze status in het PPE) ruimte voor vol kan worden gezet met windturbines de voorrang krijgt, ongeacht de uitkomst van gebiedsprocessen. Wij zien graag hier een nuancering of extra toelichting op. Voor bewoners en grondeigenaren in de aan te wijzen grote clusters, zoals in Tolhuislanden, moet helder zijn wat onder optimaal wordt verstaan. Nu lijkt de provinciale deur voor nieuwe windinitiatieven in Tolhuislanden open te staan, terwijl er nog wordt gewerkt aan de het indienen van de omgevingsvergunning voor 3 windturbines en Zwolle op basis van de gebiedsovereenkomst met Tolhuislanden de regie lokaal wil houden.

Ad 3: Gemeentelijke beleidsvrijheid gemeente in relatie tot bepaling over tiphoogte windmolen

In titel 2.15, artikel 2.15.1 wordt de definitie van een windmolen aangepast door er aan toe te voegen dat deze een tiphoogte heeft van meer dan 25 meter. Houdt dit in dat de gemeente beleidsvrijheid heeft over het al dan niet mogelijk maken het plaatsen van windmolens met een kleinere afmeting? En ook qua locatie: buiten, aansluitend of op een erf? Vanuit de Zwolse Omgevingsvisie kiest Zwolle ervoor om kleine windmolens toe te staan op eigen erf voor eigen gebruik, mits dat geen afbreuk doet aan de landschappelijke en cultuurhistorische waarden van een gebied. In bestemmingsplannen hanteren we een maximale tiphoogte van 15 meter. Via een binnenplanse afwijking kan de ashoogte verhoogd worden tot 18 meter en kunnen maximaal 2 windmolens geplaatst worden.

Tot Slot

Wij hopen dat onze zienswijze aanleiding geeft voor aanpassing van de ontwerpbesluiten Actualisatie Omgevingsvisie en Omgevingsverordeningen en Provinciaal Programma Energiestrategie. Wij zijn graag bereid om onze zienswijze nader toe te lichten.

Hoogachtend,
namens burgemeester en wethouders,

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

besluit

Datum 6 september 2022
Ons kenmerk

voorzitter, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer