

2016 ARK ADVIES

d.d. 28 april 2016

Mijn adviezen voor de herziening van de PRS

Voor u ligt een gevraagd advies, in algemene zin als antwoord op een vraag van de commissie RGW (d.d. 7 mrt 2016 mondeling); en specifiek gevraagd door gedeputeerde van den Berg aangaande paragraaf 3.4 van de Provinciaal Ruimtelijke Structuurvisie. Als onafhankelijk adviseur ruimtelijke kwaliteit let ik op de mogelijke gevolgen van de structuurvisie voor de ruimtelijke kwaliteit.

1

Aanleiding: De termen ‘duurzaam’ en ‘vitaal’ komen regelmatig voor in de inleidende tekst van de PRS. Doel is daarmee richting te geven aan kwalitatieve ambities.

Analyse: De kwalitatieve ambities van de provincie kunnen aansluiten bij vergelijkbare ambities bij gemeenten maar ook bij landelijke en Europese programma’s. Met name aansluiting op Europese programma’s lijkt een onderbelicht aspect in de huidige beschrijvingen van provinciale ambities. Het aansluiten van terminologie maakt het mogelijk om, indien gewenst, gemakkelijk een verhaal te hebben naar programma’s om grotere ambities meer kans te geven voor bovenwettelijke maatregelen of extra financiering. Daarom is het raadzaam om de bijhorende kwalitatieve termen hierop af te stemmen. Binnen Nederland komt de term ‘vitaal’ voor in nationaal beleid, maar de term ‘duurzaam’ is aan het verwateren. Het topsectoren beleid, gericht op EU verbanden, ‘Nederlandse oplossingen voor wereldwijde uitdagingen’ werkt met de volgende termen en thema’s:

- **gezondheid, demografische veranderingen, welzijn**
- Voedselveiligheid, duurzame landbouw, bio-economie
- Veilige, schone en efficiënte energie
- **Slim, groen en geïntegreerd vervoer**
- Klimaat, hulpbronefficiëntie en grondstoffen
- **Inclusieve en innovatieve samenleving**
- Veilige samenleving

Advies: De dikgedrukte termen zijn, naar mijn idee, bij uitstek geschikt om complexe en bovenregionale ambities concreet te maken. Zij bieden de kans om samen met medeoverheden (inclusief Europa), het bedrijfsleven, onderzoeksinstituten en burgergroeperingen tot een gezamenlijke perceptie van excellentie komen.

2

Aanleiding: De PRS stelt twee opgaven centraal: de 'kwaliteit van het landelijk gebied' en 'de binnenstedelijke opgave'.

Analyse: De kwaliteiten van het landelijk gebied zijn expliciet benoemd, maar die van (binnen)stedelijk gebied niet of nauwelijks. De binnenstedelijke opgave is daarentegen wel veel concreter in beeld gebracht, o.a. in termen van de woningbouwopgave, het draagvlak voor voorzieningen en openbaar vervoer en het overschot aan kantoren. De opgaven voor het landelijk gebied blijven daar sterk bij achter. Het gaat om minder concrete factoren zoals de beleving van rust en ruimte, aantrekkelijkheid, het beschermen van historische en bestaande waarden, rood voor groen.

Advies: ik raad aan om beide begrippen zowel kwalitatief als concreet te omschrijven.

Voorstel aanscherping opgave landelijk gebied: benoem de concrete en urgente opgaven in het landelijk gebied. Deze zijn, mede gelet op termen uit advies 1:

- gezondheid en welzijn
- voedselveiligheid (m.n. intensieve veehouderij)
- duurzame landbouw en bio-economie energietransitie
- emissievermindering
- klimaat adaptatie
- bodemdaling
- landelijke waterbeleid
- groen en geïntegreerd vervoer
- de grondstoffencyclus

Scherp ook de kwalitatieve beschrijving van het landelijk gebied door kansen te benoemen voor

- integrale innovaties
- versterking van een inclusieve en innovatieve samenleving.

Voorstel aanscherping binnenstedelijke opgave: benoem de kwaliteit van het (binnen)stedelijk gebied. Deze zijn o.a.

- verhoogde creativiteit en bron van culturele broedplaatsen
- gelaagde historische en architectonische beleving
- economische reflexiviteit
- veilig onderkomen
- openbare voorzieningen
- aanwezigheid van een doorsnee van de samenleving
- kleinschalige natuurnetwerken
- innovatie netwerken
- vestigingsklimaat

Scherp die binnenstedelijke kwaliteiten aan door concrete opgaven als (zie advies 1):

- gezondheid en demografische veranderingen
- veilige en schone energie
- slim, groen en geïntegreerd (openbaar) vervoer
- inclusieve en innovatieve samenleving
- veilige samenleving

3

Aanleiding: Inmiddels worden de contouren van de nieuwe Omgevingswet duidelijker. De (mogelijke) gevolgen van de invoer van de Omgevingswet kunnen nu worden bijgeschreven in de herziening van de PRS. Vooral drie onderwerpen hebben, naar mijn verwachting, gevolgen voor de kaders van ruimtelijke kwaliteit. Deze zijn (1) integraal afwegingskader; (2) participatie als middel voor gedeelde verantwoordelijkheden; en (3) maatwerk.

Analyse integraal afwegingskader: Een integraal afwegingskader zal een diversiteit aan waarden in beeld brengen. Het doel is dat de verschillende vertegenwoordigers van sectoren zich hierin zowel herkennen alsook buiten hun eigen perspectief kunnen inzien wat waardevermeerdering door wederzijdse beïnvloeding oplevert. Met een dergelijk kader kan o.a. worden bepaald of een specifieke sector een voorwaarde schept voor een andere sector. Bijvoorbeeld het waterbeleid schept de voorwaarden voor een vorm van landbouwgebruik. De huidige tekst in paragraaf 3.4 biedt alleen houvast in deze integraliteit door de term 'ruimtelijke kwaliteit' te bespreken. De ruimtelijke kwaliteit is door drie begrippen omschreven, volgens de drie-eenheid van de Romein Vitruvius: Venustas (belevingswaarde), Firmitas (toekomstwaarde) en Utilitas (gebruikswaarde). Deze termen hebben vooral betrekking op de statische en architectonische dimensies van gebouwen. Ruimtelijke kwaliteit in het fysieke domein is veel dynamischer dan dat. De gemeenschappelijke geschiedenis van Nederlandse landinrichting biedt hiertoe vier, nog altijd invloedrijke, historisch gegroeide fenomenen en *bijhorende termen*:

- sinds de uitvinding van hoogheemraadschappen (vanaf 1255): het *consensusmodel*; dit duidt op een sociaal economisch handelingsperspectief.
- sinds de uitvinding van landschapsecologie en gerelateerde planning (vanaf jaren 1960): het *gelaagde landschap*; dit is een meetbare beschrijving van de dynamische complexiteit van biotische, a-biotische en antropogene factoren.
- sinds de successen van Dutch Design (vanaf de jaren 1990): een inspirerende *combinatie van humor, nuchterheid, vernuft en eenvoud*; dit is een expressievorm die (inter)nationaal erkenning heeft en bijdraagt aan identiteitsbesef.
- Sinds de meest recente wereldwijde financiële crisis (vanaf 2008): een principiële *herijking van waarden en autoriteiten*.

Advies: beweeg mee met de ambities van de nieuwe Omgevingswet, die een klassiek en een statisch begrip van ruimtelijke kwaliteit verruimt voor het dynamischer begrip 'leefomgeving' (en haar integrale kwaliteiten). Het opstellen van afwegingskader is daarbij een instrument voor consensus en een handelingsperspectief (o.a. door prioritering en fasering). Ieder project vraagt om een eigen afwegingskader, maar in alle gevallen zal deze onder de nieuwe Omgevingswet integraal zijn. De ambitie om specialistische sectoren te laten samenwerken heeft een eigen programma nodig. Binnen de provincie Utrecht is daartoe het Innovatieprogramma Fysieke Leefomgeving opgesteld. Benoem en beschrijf deze in paragraaf 3.4 zodat deze een duidelijke relatie krijgt met een ruimtelijk beleid dat meer dynamisch en integraal is. Binnen dit programma kunnen naar voorbeeld van de provincie Overijssel een service van 'kwaliteitstafels' worden ontwikkeld waar gemeente, provincie en lokale partijen en initiatiefnemers elkaar in een vroeg stadium kunnen vinden onder begeleiding van ontwerpers en procesbegeleiders.

Analyse participatie: Het nieuwe wettelijk kader voor inrichting van de omgeving is vooral gericht op 'veiligheid' en op de 'bescherming van monumenten'. De overige integrale kwaliteiten zullen per geval in een participatieve interactie tussen maatschappij, vrije markt en overheden worden vastgesteld. Er zal daarom een grote vraag ontstaan naar uitvoerders van participatie trajecten. Ook zal hiermee een vraag ontstaan naar inzicht in de praktijk, de methoden en de achterliggende

theorieën van participatie trajecten. Het garanderen van goede participatie trajecten zal, hoewel veelal uitgevoerd door de markt, een taak van de verschillende overheden worden. Niet alleen de resulterende ruimtelijke kwaliteit van de omgeving maar ook de kwaliteit van het doorlopen participatieve traject zal bepalend zijn voor de kwaliteit van de leefomgeving (je voelt je thuis in een omgeving waar je zorgen, je inbreng en je geluk serieus worden genomen). Er bestaan twee hoofdvormen van participatie:

- interne overheidsparticipatie van verschillende sectoren binnen een project of uitwerking van een ambitie
- extern gerichte publieksparticipatie van een vrijelijk te definiëren en vooral pluriforme groep betrokken

Advies: De eerste jaren van invoer van de Omgevingswet zijn lerend van aard, maak gebruik van het lerend vermogen en de tijd die hier noodzakelijkerwijs voor nodig is. Documenteer en onderzoek deze leertijd. Ontwikkel ook een eigen expertise op het gebied van participatie binnen de competenties van ambtenaren. Jongeren, maar ook andere (minderheids)groepen zullen gekend willen worden in hun specifieke inbreng en waarde binnen integrale verantwoordelijkheden. Zoek expliciet samenwerking op met eigen gemeenten, het IPO en regionale en landelijke kenniscentra en omschrijf dat ook in paragraaf 3.4.

Analyse maatwerk: de provincie wil gemeenten (nog meer) ruimte bieden om (samen) te komen tot maatwerk. Zwakke schakel bij deze ambitie is dat veel gemeenten met steeds minder mensen meer werk moeten doen, met het accent op opgaven in het sociale domein. Er zal naar verwachting meer aanspraak worden gedaan op een helpende hand vanuit de markt en daarmee ook op toetsing van maatwerk door bijvoorbeeld welstand of (integrale) kwaliteitsteams.

Advies: benoem in paragraaf 3.4 expliciet de rol van welstand (Mooisticht), de ervenconsulenten, landschapsconsulenten, onafhankelijk adviseur voor ruimtelijke kwaliteit en tijdelijk te vormen kwaliteitsteams. Deze vorm van 'peer-review' is het voornaamste toetsingsinstrument voor de kwaliteit van ingebrachte initiatieven. Verbind hieraan kaders, zoals besproken in 3.1 (integraal afwegingskader).

4

Aanleiding: Vanuit het plan MER is aanbevolen om het begrip 'kwaliteit' nader vorm te geven. Dit is op twee manieren verwerkt: door het ontwikkelen van gidsen voor kernkwaliteiten van de verschillende landschappen en door een paragraaf ruimtelijke kwaliteit (3.4). Met name de rol van de gidsen is op dit moment ambivalent. Zij vormen geen provinciaal beleid en zijn primair gericht op het beschrijven van huidige kwaliteiten van de verschillende typen landschappen. Ook andere provincies hebben een dergelijk inspirerende beschrijving van kernkwaliteiten gegeven. De Rijksadviseur voor Landschap en Water heeft in een recent advies zijn zorg uitgesproken over het landschap dat te vondeling zou zijn gelegd omdat er juist heldere ambities en concrete kaders lijken te ontbreken in provincie overstijgende (natuurlijke en historische) identiteiten. Dit wordt nog eens versterkt door het feit dat het vooral de vrije markt is die vervolgens de kaders en ook de wijze van beoordelen invult, projectgewijs.

Analyse: door de gidsen wordt concreet wat de kernkwaliteiten zijn van de verschillende gebieden. Dit maakt het mogelijk om zowel maatwerk als integrale afwegingskaders concreet en gedifferentieerd te maken. Zelfs als de gidsen slechts een inspirerende werking hebben, kleven er nog drie bezwaren aan de huidige opzet:

(1) de gidsen zijn nog onvolledig omdat zij niet het stedelijk landschap beschrijven - een niet te onderschatten type leefomgeving met een eigen complexiteit en structuur. Ook integratie met (cultuur) historische data ontbreekt.

(2) de gidsen zijn niet geëvalueerd als instrument en daarom ook niet bijgesteld op basis van ervaring door bijvoorbeeld gemeenten die ze gebruiken in participatieve trajecten, ervenconsulenten, welstand, kwaliteitsteams e.d..

(3) de opzet van de gidsen is gebaseerd op een enigszins beperkende manier van landschapsbeschrijving op basis van voornamelijk visuele expressie. Het gelaagd landschap is tegenwoordig ook verbreed naar kwalitatieve ketens (drinkwater, energie, gezondheid, geluid, geur, etc) en ook betekeniservaring door een pluriforme samenleving.

(4) de tekeningen in de gidsen zijn dusdanig schetsmatig dat ze teveel ruimte voor interpretatie overlaten. Er is meer precisie nodig om de gidsen sturend te laten zijn voor expert gebruikers en meer educatieve waarde mee te geven aan niet experts.

Advies: Stel de gidsen bij en laat het proces van bijstellen een middel zijn om tevens toe te werken naar een integraal afwegingskader. Overweeg ook om ze volledig te integreren in een digitale informatie aanbieder van kaarten en gerelateerde informatieverlening via internet.