

aan: Govert Veldhuijzen

betreft: Advies PAZH bij concept VRM (d.d.18-12-'13)

datum: 13 maart 2014

Geachte heer Veldhuijzen, beste Govert

De provincie werkt aan de nieuwe Visie Ruimte en Mobiliteit. In dit verband heeft u mij destijds gevraagd een advies uit te brengen rondom de Koersnotitie (Koers op kwaliteit, juli 2013). Op eigen initiatief heb ik u vervolgens mijn reactie op het ambtelijk concept d.d. 18-10 gegeven (Reactie op concept VRM, november 2013). Inmiddels heeft een concept-versie (december 2013) van de VRM ter inzage gelegen en zijn inspraakreacties ingediend. Nu de slag gemaakt gaat worden naar de definitieve versie van de VRM heeft u mij gevraagd of ik, in het licht van mijn eerdere advisering, nog verbeterpunten zie.

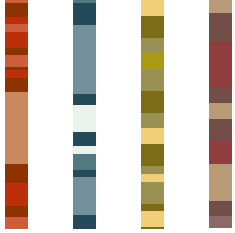
Mijn advies bij het vorige concept (okt '13) betrof kort samengevat de volgende punten:

- Verbeter de integratie tussen de verschillende beleidsterreinen
- Positioneer ruimtelijke kwaliteit als fundament voor de visie
- Focus op de essentie, in een kort, krachtig en concreet visiedocument
- Geef als provincie zelf het goede voorbeeld als het gaat om de inrichting van de buitenruimte
- Het instrumentarium vraagt nog een doorontwikkeling om ook daadwerkelijk te kunnen 'sturen op kwaliteit' .

Na lezing van de concept VRM (dec '13) is mijn conclusie dat er een goede slag is gemaakt waarbij op veel punten verbeteringen zijn aangebracht en aanvullingen gedaan. In algemene zin is het begrip ruimtelijke kwaliteit daarmee steviger in het verhaal ingebed. Toch moet ik tegelijkertijd constateren dat een aantal van mijn meer fundamentele opmerkingen ook bij deze versie van toepassing blijven.

Integraliteit

Voor een werkelijk integrale omgevingsvisie wordt op dit moment niet gekozen. De integratie van de beleidsterreinen Ruimte en Mobiliteit binnen 1 visiedocument is te zien als een eerste stap in de goede richting. Ik constateer echter dat van een werkelijke integratie maar ten dele sprake is. De onderdelen Mobiliteit/Bebouwde Ruimte, Landschap/Groen/Erfgoed en Water/Bodem/Energie worden gescheiden van elkaar behandeld en ook verder uitgewerkt in twee aparte programma's (Mobiliteit en Ruimte). Naar mijn mening komt daarmee een goede kruisbestuiving tussen de verschillende beleidsterreinen nog niet uit de verf en staan ze nog te veel naast elkaar.



De presentatie van een viertal 'rode draden' suggereert dat hiermee thema's worden geagendeerd die door de verschillende beleidsterreinen heen vragen om een doorwerking. De verwachting wordt gewekt dat de rode draden daarmee een integrerende betekenis hebben in de visie. In de tekst blijkt echter dat de afzonderlijke rode draden vrij exclusief op specifieke beleidsdomeinen van toepassing worden gezien (beter benutten en agglomeratiekracht bij mobiliteit en bebouwde ruimte, ruimtelijke kwaliteit bij landschap en erfgoed).

Het benoemen van een aantal rode draden kan in mijn ogen een sterk middel zijn om de kern van de visie kort en krachtig helder te maken en de integratie tussen verschillende beleidsterreinen vorm te geven. Daarin overtuigen de rode draden zoals nu in de visie opgenomen in mijn ogen nog niet. Wat betekent de ambitie voor verbetering van de ruimtelijke kwaliteit voor de bebouwde omgeving, is een begrip als beter benutten ook van toepassing op het landschap (agrarisch, groen- en natuurgebieden?) of op het watersysteem (dijken), wat betekent de ambitie van energietransitie voor stad en landschap ?

Ik pleit er dan ook voor de rode draden nadrukkelijker door te trekken in de verschillende beleidsterreinen om daarmee een betere integratie te bewerkstelligen.

Ruimtelijke kwaliteit als rode draad

In het verlengde hiervan ben ik van mening dat ruimtelijke kwaliteit ten onrechte wordt gezien als een thema dat 'hoofdzakelijk bij de kwaliteit van landschap, groen en erfgoed thuishoort' zoals in de visie wordt beweerd. Ruimtelijke kwaliteit is bij uitstek een begrip dat op het gehele ruimtelijke domein van toepassing is. Juist in Zuid-Holland als meest verstedelijkte provincie van Nederland, met de grootse wegendichtheid is daarbij de kwaliteit van stad en infrastructuur van groot belang voor de ruimtelijke kwaliteit van het geheel. Water verbindt letterlijk alles met alles in Zuid-Holland en de opgaven hebben een sterke relatie met de (mogelijke) ruimtelijke ontwikkelingen in de provincie. Last but not least vormt de energietransitie een ruimtelijke opgave van formaat, waarbij van een eenvoudige inpassing geen sprake zal zijn. Ruimtelijke kwaliteit is als begrip dus juist van toepassing op een integrale benadering van de ruimte, waarbij stad, landschap, infrastructuur, natuur, erfgoed, water etc. in samenhang worden beschouwd.

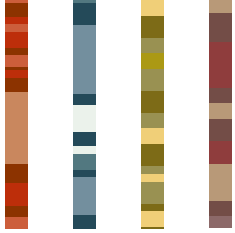
Het behouden en verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van Zuid-Holland zou in mijn ogen dan ook het overkoepelende doel van het ruimtelijke beleid moeten zijn, waarbij gestreefd wordt naar de best denkbare samenhang tussen gebruikswaarde, toekomstwaarde en belevingswaarde.

Mijn aanbeveling is dan ook om ruimtelijke kwaliteit de rode draad in de visie te laten zijn. De begrippen 'beter benutten', 'agglomeratiekracht' (gebruikswaarde) en 'energietransitie' (toekomstwaarde) zijn hiermee te verbinden alsmede de kwaliteiten van landschap, groen en erfgoed (belevingswaarde).

Sturen op kwaliteit

De visie constateert - terecht - dat de tijden veranderd zijn. Van grootschalige nieuwe uitleg-locaties en omvangrijke groenprojecten is geen sprake meer. Kleinschalige ontwikkelingen en meer nadruk op hergebruik en transformatie van de bestaande (rode en groene) voorraad zijn aan de orde. Het initiatief voor de ruimtelijke ontwikkelingen verschuift daarbij naar 'onderen'; richting gemeentes, bedrijven, particulieren.

Dit vergt een andere sturingsfilosofie en een ander instrumentarium. Uit de tekst van visie en programma en ook uit de inspraakreacties concludeer ik dat dit nog een zoektocht is.



De visie beoogt meer ruimte te geven voor initiatieven, maar uit reacties blijkt dat dat niet altijd zo wordt ervaren. Zo kan het opgeven van de rode contouren blijkbaar op twee manieren worden uitgelegd: als een uitbreiding van de mogelijkheden (er wordt niet op voorhand vastgelegd waar een eventuele uitbreiding plaats mag vinden) of juist als een beperking ('het bestaand stads- en dorpsgebied wordt de nieuwe rode contour'). Ook kan het geven van meer ruimte aan nieuwe ontwikkelingen tegelijkertijd worden ervaren als een grotere provinciale bemoeienis, aangezien de provincie in gesprek wil over de nieuw te realiseren kwaliteit.

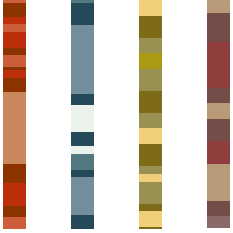
Meer ruimte geven en sturen op kwaliteit betekent ook een andere houding van de provincie en ik bespeur enige argwaan bij betrokken partijen over hoe dat in de praktijk gaat werken.

De manier waarop de provincie met de nieuwe Visie Ruimte en Mobiliteit invulling wil geven aan het begrip 'sturen op kwaliteit' vind ik nog onderbelicht. Het onderwerp komt pas achterin het programma Ruimte aan bod terwijl het in feite een belangrijk kader voor de gehele visie vormt. Door in het visiedocument zelf duidelijk te maken hoe inhoud wordt gegeven aan een meer *kwaliteitsgerichte* sturing en hoe dat afwijkt van de meer traditioneel *kwantitatief* georiënteerde sturing wordt meer helderheid verschaft over hoe de wijzigingen in het beleid moeten worden gelezen. Ik pleit er dan ook voor om dit in het begin van de visie toe te voegen.

In algemene zin kan gesteld worden dat sturen op kwaliteit in plaats van op kwantiteit gepaard gaat met een minder generieke benadering. Oppervlaktes en aantallen zijn immers overal gelijk, maar kwaliteit is sterk afhankelijk van de situatie ter plekke, de precieze aard van de ontwikkeling en vergt daarmee veel meer maatwerk. Kwaliteit vergt speelruimte om te kunnen ontstaan en laat zich niet op voorhand precies definiëren of vangen in excel-tabellen en exacte geografische afbakeningen. Om toch te kunnen sturen zijn dus instrumenten nodig die richting kunnen bepalen, die het gesprek over de (gewenste) kwaliteit kunnen voeden en die het proces van het tot stand laten komen van goede plannen kunnen faciliteren. Dit instrumentarium is nog niet uitgekristalliseerd. Met de Kwaliteitskaart in de visie en de Gebiedsprofielen zijn de eerste stappen gezet en al werkenderweg zal dit instrumentarium de komende jaren verder ontwikkeld moeten worden. Ik denk dat het goed is wanneer de provincie daarbij ook duidelijk aangeeft wat zij zelf te bieden heeft richting gemeentes en initiatiefnemers. Wat mogen partijen van de provincie verwachten als het gaat om de borging van ruimtelijke kwaliteit? Naast het nemen van verantwoordelijkheid bij de eigen projecten (b.v. infrastructuur) kan het daarbij ook gaan om het leveren van expertise, ondersteuning en informatie met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit en het ondersteunen waar nodig om te komen tot goede plannen. Dit aspect van *samenwerken aan ruimtelijke kwaliteit* en dat het realiseren van ruimtelijke kwaliteit een gezamenlijke opgave is waarbij de provincie naast een kaderstellende ook een faciliterende rol kan hebben komt in mijn ogen nog (te) weinig naar voren in de visie.

Ladder duurzame verstedelijking

De provincie vraagt aan gemeentes (regionale) woonvisies op te stellen en daarbij de ladder van duurzame verstedelijking toe te passen. Op basis hiervan moeten keuzes gemotiveerd worden die er eventueel ook toe kunnen leiden dat er buiten BSD gebouwd kan worden. Ik wil er voor pleiten de toepassing van de ladder in deze woonvisies nadrukkelijk vergezeld te laten gaan van een kwalitatieve afweging. Dit aspect lijkt mij vooralsnog onderbelicht aangezien de ladder primair tot doel heeft de binnenstedelijke potenties te benutten (wat op zichzelf een prima streven is), maar ten aanzien van de kansen of beperkingen van de locaties met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit weinig aanknopingspunten biedt. De zinsnede uit het programma ruimte dat bij het opstellen van de visies wordt 'aanbevolen rekening te houden met de Kwaliteitskaart' is in dat verband in mijn ogen een te summiere aansporing.



Beschermingscategorieën

Voor het buitengebied wordt een aantal beschermingscategorieën geïntroduceerd en wordt de mate van provinciale betrokkenheid gerelateerd aan het type ontwikkeling (inpassen-aanpassen-transformeren). Hiermee wordt in essentie een overzichtelijk scala gecreëerd met een navolgbare prioritering. De 'toon' van de benadering is in mijn oren echter vrij defensief; sterk gericht op het beschermen / instandhouden van bestaande kwaliteiten. Ik wil pleiten voor een meer ontwikkelingsgerichte benadering en toon. Zoals destijds in de nota "Belvedere" al werd aangegeven is 'behoud door ontwikkeling' voor veel waardevolle gebieden, structuren en elementen een veel betere waarborg voor kwaliteit dan het onder een glazen stolp plaatsen. Door het accent te verleggen van 'behoud' (wat mag er niet) naar 'behoud door ontwikkeling' (welke kwaliteiten dienen versterkt te worden) ontstaat een indeling die je wellicht beter kan karakteriseren als *ontwikkelings- of kwaliteitscategorieën*. Een dergelijke indeling biedt dan wellicht ook mogelijkheden gebieden of thema's te adresseren waar juist een kwaliteitsimpuls gewenst is (bv. de stads- en dorpsranden).

Maatschappelijke tegenprestatie

Ter compensatie van ontwikkelingen buiten BSD wordt het begrip van de maatschappelijke tegenprestatie geïntroduceerd. Ik heb wat moeite met dit begrip, om meerdere redenen. Met het vragen van een 'tegenprestatie' wordt aangegeven dat de ontwikkeling eigenlijk niet gewenst is en dat het zal leiden tot verlies aan kwaliteit. De tegenprestatie bestaat uit compensatie van dit verlies door bijvoorbeeld sanering van kassen en woongebouwen, verbeteren van het landschap of een storting in een groenfonds. Een dergelijke tegenprestatie kan er toe leiden dat de aandacht voor de ontwikkeling van (bijzondere) kwaliteit op de plek zelf onderbelicht blijft: de kwaliteit wordt als het ware 'afgekocht' en wellicht elders gerealiseerd. Naar mijn mening moeten ontwikkeling en 'tegenprestatie' dan ook zoveel mogelijk in samenhang met elkaar ontwikkeld worden in een integraal plan. Dat biedt ook kansen voor nieuwe (woon-)landschappen die ook nieuwe kwaliteiten kunnen toevoegen.

Daarbij vind ik het begrip 'maatschappelijke' tegenprestatie ongelukkig gekozen; ik zou er voor kiezen een begrip als 'extra kwaliteitsimpuls' te hanteren om duidelijk te maken wat er beoogd wordt. Het gaat immers om het leveren van kwaliteit en in dit bijzondere geval wordt daarin een extra impuls / investering verlangd.

Ik vertrouw er op u hiermee van een passend advies te voorzien en zie uw reactie met belangstelling tegemoet.

Met vriendelijke groet,

Abe Veenstra
Provinciaal Adviseur Ruimtelijke Kwaliteit in Zuid-Holland