

Reactie op concept Visie Ruimte & Mobiliteit



- provinciaal adviseur
- ruimtelijke kwaliteit
- in zuid-holland



Reactie op ambtelijk concept visie Ruimte & Mobiliteit



AV-PAZH-03



5 november 2013



Op verzoek van GS heb ik als provinciaal adviseur ruimtelijke kwaliteit bij de totstandkoming van de Koersnotitie een advies uitgebracht over de wijze waarop in mijn ogen ruimtelijke kwaliteit een plek zou moeten krijgen in de nieuw op te stellen Visie Ruimte en Mobiliteit (zie mijn advies 'Koers op kwaliteit' d.d. 1-7-'13).

Inmiddels heb ik kennis genomen van het ambtelijk concept (d.d. 18 oktober 2013) van de Visie. In vervolg op mijn eerdere advies geef ik u hierbij mijn reactie op dit concept.

Met veel interesse heb ik het concept van de visie gelezen. Duidelijk is dat de provincie ruimtelijke kwaliteit belangrijk vindt: als begrip komt het ook veelvuldig voor in de tekst van de visie. Al in de koersnotitie is aangegeven dat de provincie het 'sturen op kwaliteit' voorop wil zetten. Met de gebiedsprofilen en de kwaliteitskaart wordt ook al gewerkt aan een instrumentarium dat hier invulling aan kan geven. Met de nieuwe Visie Ruimte & Mobiliteit ligt er een uitdaging om ruimtelijke kwaliteit ook in beleidsmatige zin op een goede manier te verankeren. In dit advies geef ik aan op welke punten ik hiertoe kansen zie voor verbetering van de Visie.

1. Een integrale omgevingsvisie

In mijn advies bij de koersnotitie heb ik aangegeven het teleurstellend te vinden dat de herziening van de PSV niet is aangegrepen om een werkelijke integrale omgevingsvisie te maken, waarbij naast ruimte en mobiliteit ook de andere beleidsterreinen (zoals water, groen, economie en energie) integraal worden betrokken.

Het concept van de Visie Ruimte & Mobiliteit geeft zeker aandacht aan deze andere relevante beleidsterreinen en daarmee wordt een goede stap gezet. Wat echter nog mist is een werkelijke integratieslag. De verschillende beleidsterreinen zijn meegenomen, maar worden in de visie toch vooral gescheiden van elkaar behandeld. Er is weinig aandacht voor de wisselwerking tussen de verschillende beleidsterreinen; waar kunnen ze elkaar versterken en waar zijn er nadrukkelijk keuzes nodig? De concept visie is daarmee, in mijn ogen, nog te veel een stapeling van sectorbeleid en nog te weinig een werkelijk integrale visie. Het gaat immers, juist in een complexe en dynamische provincie als Zuid-Holland, om die samenhang tussen de ruimtelijk relevante sectoren en de strategische keuzes die daarbij gemaakt moeten worden. Een integrale visie biedt de basis voor dergelijke keuzes.

2. Ruimtelijke kwaliteit als fundament voor de visie

Het begrip ruimtelijke kwaliteit komt op meerdere plekken in de visie en programma's terug. Toch heeft het in mijn ogen nog niet de juiste plek in het verhaal gekregen. Ruimtelijke kwaliteit wordt benoemd als één van de vier rode draden van de visie, naast 'beter benutten', 'agglomeratiekracht' en 'energietransitie'. Hiermee dreigt ruimtelijke kwaliteit in mijn ogen een aspect of een losstaand thema te worden. Ik vind dat onjuist. Ruimtelijke kwaliteit heeft betrekking op de gebruikswaarde, de toekomstwaarde en de belevingswaarde van de ruimte. De rode draden 'beter benutten', 'agglomeratiekracht' en 'energietransitie' kunnen daarmee niet los gezien worden van ruimtelijke kwaliteit. Zoals eerder gezegd is ruimtelijke kwaliteit als het gist in het brood en moet het niet gezien worden als de slagroom op de taart. Het begrip zou in mijn ogen dan ook veel meer als het fundament onder de visie gepresenteerd moeten worden. Voor alle ruimtelijke ontwikkelingen waar de provincie sturing aan wenst te geven zou moeten gelden dat het streven is gericht op het versterken van de ruimtelijke kwaliteit. Het vormt daarmee ook het integrerende kader voor de verschillende beleidsectoren zoals die in de visie aan bod komen.

3. Focus op de essentie

Het voorliggende concept van de visie is een tamelijk lijvig rapport, waarin veel informatie over tal van zaken is terug te vinden, maar waarvan het lastig is de essentie kort en krachtig te duiden.

De ambitie is uitgesproken om een strategisch visiedocument te maken dat langere tijd mee moet kunnen. Daaraan gekoppeld worden programma's opgesteld die frequenter worden bijgesteld. In dat licht wil ik er voor pleiten een korter en krachtiger visie document op te stellen, wat met name ingaat op de essentie van het verhaal. De uitwerking, detaillering en concretisering naar instrumenten etc. kan dan in het programma een plek krijgen. 'Ik schrijf je een lange brief, want ik heb geen tijd voor een korte.' De franse wiskundige/filosoof Blaise Pascal wist al dat het terugbrengen van een tekst tot de essentie geen sinecure is. Voorkomen moet worden dat het daarmee een abstract, weinigzeggend verhaal wordt. De uitdaging zit dus in het bondig, maar scherp en concreet formuleren.

De eerder genoemde 'rode draden' beogen de inhoudelijke kern van de visie te vormen, maar missen in mijn ogen nog scherpheid. Wat is de essentie van deze rode draden, welke ruimtelijke implicaties hebben ze en wat is de rol die de provincie hierbij wil (en kan) spelen? Naar mijn overtuiging zou het goed zijn om deze essentie vanuit (bestaande en beoogde) kwaliteiten te beschrijven. Centraal staat immers de vraag hoe we de kwaliteit van de leefomgeving in Zuid-Holland in al haar facetten kunnen verbeteren.

Een belangrijke kwaliteit van Zuid-Holland schuilt in de variatie en afwisseling van stad en landschap. Deze verscheidenheid uit zich niet alleen in de aanwezige verschillende landschappen, maar ook in het samenstel van onderling verbonden steden, kernen en dorpen met sterk eigen karakters en de main- en greenports. Juist in de combinatie van luwte en dynamiek, stad en landschap, de verscheidenheid en de contrasten schuilt de kracht van Zuid-Holland. Vanuit die optiek zou de provincie m.i. in moeten zetten op een versterking van de onderscheidende kwaliteiten van dit rijke palet. De begrippen 'beter benutten', 'agglomeratiekracht' en 'energietransitie' kunnen daarmee verbonden worden, maar vragen dan wel om een nadere duiding. In lijn met het centraler stellen van het begrip ruimtelijke kwaliteit in de visie wil ik er voor pleiten de kwaliteitskaart een meer prominente positie in het verhaal te geven.

4. Een voorbeeldige provincie

Voor veel van de ruimtelijke doelstellingen geldt dat de provincie afhankelijk is van andere partijen voor de uitvoering en realisatie ervan. Vanuit het oogpunt van ruimtelijke kwaliteit betekent dit dat er bij de provincie een taak ligt naar deze partijen duidelijk te maken welke kwaliteiten ze belangrijk vindt en op welke wijze deze versterkt kunnen worden. Instrumenten als kwaliteitskaarten en gebiedsprofielen kunnen hier een belangrijk rol bij spelen.

Op een beperkt aantal terreinen staat de provincie echter ook zelf aan de lat voor concrete ruimtelijke ingrepen, met name rond infrastructurele werken. Hierbij zou de provincie in mijn ogen het goede voorbeeld moeten geven door dergelijke projecten van begin af aan op een goede integrale manier aan te pakken en ruimtelijke kwaliteit hierbij centraal te stellen. Ik wil er voor pleiten deze 'voorbeeldige' rol van de provincie zelf expliciet te benoemen in de visie en hiermee te laten zien dat de provincie haar eigen verantwoordelijkheid neemt op dit thema.

5. Doorontwikkeling van de instrumenten

Lange tijd heeft de sturing van ontwikkelingen een vooral kwantitatieve insteek gehad met contouren, oppervlaktes en getallen. In de koersnotitie is de ambitie geformuleerd om met de nieuwe visie veel nadrukkelijker het sturen op kwaliteit centraal te stellen. In de visie wordt daar nu op een aantal manieren uitwerking aan gegeven. Ik mijn ogen behoeven deze instrumenten op onderdelen nog een nadere doorontwikkeling.

BSD en ladder duurzame verstedelijking

Het contourenbeleid wordt verlaten en maakt plaats voor een benadering die uitgaat van de concentratie van ontwikkelingen binnen bestaand stads- en dorpsgebied (BSD). Voor nieuwe ontwikkelingen geldt de ladder van duurzame verstedelijking. Het is mijn ogen van belang hier nadrukkelijker een kwalitatieve dimensie aan toe te voegen.

Na het aantonen van de (regionale) behoefte gaat het over de mogelijkheden die er zijn om te verdichten binnen BSD. Als die er niet zijn kan buiten BSD gekeken worden. Het principe van deze benadering is goed: het is een stimulans om de ruimte binnen het stedelijk gebied beter te benutten en kan een bijdrage leveren aan het verbeteren en herstructureren van binnenstedelijke locaties.

Het zou echter niet zo moeten zijn dat deze insteek vervolgens leidt tot een aantasting van waardevolle groen- en waterstructuren in de stad, het belemmeren van een goede stad-land verbinding etc. De locaties dienen dus beoordeeld te worden op hun kwalitatieve potenties. Andersom is het ook goed denkbaar dat in bepaalde gevallen juist langs de rand (net buiten BSD) een kwalitatieve opgave speelt waarbij een bepaalde ontwikkeling behulpzaam kan zijn. Een dergelijke kwalitatieve afweging van mogelijke locaties zou in mijn ogen dan ook nadrukkelijk onderdeel uit moeten maken van deze ladder.

Beschermingscategorieën

In de huidige situatie is er sprake van een groot aantal beschermingsregimes in het landelijk gebied. In de visie wordt ingezet op het verminderen en vereenvoudigen van deze regimes. Hiertoe worden drie categorieën geïntroduceerd, met een oplopende 'zwaarte' (groene ruimte, bijzondere kwaliteit, topkwaliteit). Het is de vraag of de indeling in deze categorieën ook daadwerkelijk een vereenvoudiging betekent aangezien veel van de bestaande regimes er onverkort onderdeel van uit blijven maken. Daarbij gaat het om nogal verschillende typen kwaliteiten die hiermee worden aangeduid: natuur (EHS, weidevogels), cultuurhistorie (kroonjuwelen) recreatie (groene buffers) etc. Het is goed denkbaar dat een bepaalde ontwikkeling goed past bij de ene kwaliteit, maar juist niet bij de andere. De insteek van de beschermingscategorieën lijkt vrij defensief: vooral gericht op het tegengaan van ontwikkelingen ter bescherming van de kwaliteiten: meer vanuit de beperking en minder vanuit de kans. Daarbij kennen de gebieden een exacte geografische aanduiding, waarbij het de vraag is in hoeverre de beleidsmatige begrenzing ook precies past op de zichtbare kwaliteiten buiten. Sturen op kwaliteit zou in dit geval ook kunnen betekenen dat de primaire insteek niet op schadebeperking (wat willen we niet) maar op kwaliteitsverbetering (wat willen we wel) komt te liggen. Dit zou kunnen door de te beschermen en te ontwikkelen kwaliteiten explicieter te benoemen en deze ook te koppelen aan de kwaliteitskaart. Dit is ook logisch omdat op deze kaart de kwaliteiten die van provinciaal belang worden geacht zichtbaar moeten zijn. De kwaliteitskaart wordt daarmee het centrale sturingsinstrument.

Maatschappelijke tegenprestatie

Overwogen wordt om bij bepaalde ontwikkelingen (buiten BSD) een zgn. 'maatschappelijke tegenprestatie' te verlangen. Ik begrijp de redenering volgens het 'voor-wat hoort-wat' principe. Het is echter de vraag of het begrip 'tegenprestatie' het juiste signaal afgeeft. Mijn insteek zou zijn dat voor alle ontwikkelingen geldt dat er sprake moet zijn van een kwalitatief goed plan en dat in gebieden met bijzondere kwaliteiten de lat inderdaad hoger moet liggen. Wanneer de tegenprestatie echter wordt losgekoppeld van de daadwerkelijk ontwikkeling op een locatie kan er al snel een soort 'aflaat'-constructie ontstaan waarbij minder aandacht voor ruimtelijke kwaliteit op de te ontwikkelen locatie zelf wordt 'afgekocht' met investeringen elders. Dat zou in mijn ogen niet wenselijk zijn: de 'tegenprestatie' zou er wat mij betreft bij voorkeur in moeten zitten dat ter plekke de best denkbare kwalitatieve oplossing wordt gerealiseerd. Daarbij is het van belang dat de inbedding van de ontwikkeling in de ruime omgeving wordt meegenomen. Al naar gelang de kwaliteiten die eventueel in het geding zijn zouden de kwaliteitseisen hoger kunnen zijn.

Tot slot

De provincie vindt ruimtelijke kwaliteit belangrijk. Deze nieuwe visie Ruimte & Mobiliteit biedt een kans het begrip op een goede manier te verankeren in het ruimtelijk beleid. In dit advies geef ik aan op welke punten ik denk dat het ambtelijk concept hierop verbeterd kan worden. Ik vertrouw er op u hiermee van een passend advies te voorzien en zie uw reactie met belangstelling tegemoet.

Abe Veenstra
provinciaal adviseur ruimtelijke kwaliteit zuid-holland

5 november 2013



provinciaal adviseur
ruimtelijke kwaliteit
in zuid-holland



Abe Veenstra

Zuid-Hollandplein 1
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
t: (070) 441 68 06
e: a.veenstra@pzh.nl
website: www.pazh.nl