



Koers op kwaliteit

advies in het kader van de koersnotitie

provinciaal adviseur



ruimtelijke kwaliteit



in zuid-holland





Koers op kwaliteit, advies in het kader van de Koersnotitie



AV-PAZH-02



1 juli 2013



1. Inleiding

De provincie Zuid-Holland werkt aan een herziening van de Provinciale Structuurvisie. Daarbij is besloten om het visiegedeelte van de Provinciale Structuurvisie (PSV) en de Beleidsvisie Mobiliteit samen te voegen.

De nieuwe Visie Ruimte en Mobiliteit moet inspelen op nieuwe ontwikkelingen zoals die op de provincie afkomen; zoals de veranderende economische omstandigheden, klimaatverandering en de demografische ontwikkelingen. Daarbij verandert ook de rol van de provincie op het gebied van ruimtelijke ordening: met een terugtrekkende rijksoverheid op dit terrein ligt het primaat van de (regionale) ruimtelijke ordening nadrukkelijker bij de provincie.

Dit veranderde speelveld vraagt om nieuw beleid en koerswijzigingen. Voor een goede besluitvorming over de belangrijkste keuzes die hierin te maken zijn is een Koersnotitie opgesteld. In deze Koersnotitie worden de contouren van het nieuwe beleid geschetst. Aan de provinciaal adviseur ruimtelijke kwaliteit is gevraagd om parallel hieraan een advies uit te brengen over de wijze waarop ruimtelijke kwaliteit in de nieuwe visie verankerd zou kunnen worden en welke koerswijzigingen daarvoor nodig zijn.

2. De huidige praktijk

Eerst een korte terugblik: op welke manier is er tot nu toe sturing gegeven aan de ruimtelijke ontwikkelingen en wat heeft dat ons gebracht? Door de ooghalen kijkend naar de wijze waarop ruimtelijke ordening in Nederland de laatste decennia is bedreven vallen mij een aantal zaken op: de strategie is vooral gericht geweest op schadebeperking en functiescheiding en de instrumenten zijn vooral kwantitatief van aard.

Functiescheiding

Scheiding van functies is een dominant principe in de ruimtelijke ordening. De legenda's van de beleidskaarten laten een overzichtelijk kleurenpalet zien van rood (wonen), paars (werken), groen (natuur), geel (landbouw), blauw (water) en grijs (infra). De verschillende functies liggen in de ruimte nadrukkelijk los van elkaar. De achterliggende gedachte is dat verschillende functies en belangen zo geen 'last' van elkaar hebben, elkaar niet in de weg zitten en dat een efficiënte benutting van de ruimte hierdoor mogelijk is. Er is uiteraard veel voor te zeggen om vormen van gebruik die moeilijk samengaan uit elkaar te leggen: je wilt immers geen voetgangers op de snelweg en geen hinderveroorzakende industrie in een woonwijk. Maar: middel lijkt doel geworden waarbij elke vierkante meter netjes is ingekleurd en 'voorbested' voor een specifiek type gebruik. Inmiddels is ook duidelijk dat er nadelen kleven aan een strikte functiescheiding; het kan ook leiden tot weinig aantrekkelijke werkgebieden, geringe aanpasbaarheid, minder levendigheid in dorp en stad, eenzijdige recreatiegebieden, ontoegankelijke natuurgebieden, etc. Daarbij staat een sterke scheiding ook innovatieve oplossingen en meervoudig ruimtegebruik in de weg.

Schadebeperking

Goed beschouwd lijkt het streven van de ruimtelijke ordening er vooral op gericht de schade zoveel mogelijk te beperken. 'Rood' en 'groen' hebben daarbij de laatste decennia nadrukkelijk tegenover elkaar gestaan. De rode ontwikkeling in de vorm van woonwijken, bedrijventerreinen en infrastructuur gaat ten koste van het groen. Het sturen van deze rode ontwikkeling is er vooral op gericht om de negatieve gevolgen zoveel mogelijk in te dammen door het ruimtebeslag te beperken en de ontwikkeling daar te situeren waar het de minste schade berokkent. Deze strategie heeft, in de tijden van explosieve groei, een ongebreidelde ontwikkeling voorkomen. Daardoor zijn er, ook in Zuidvleugel, nog open landschappen te beleven in contrast met de stedelijkheid: een belangrijke kwaliteit. Zoomen we wat in, dan zien we echter een wat ander beeld. De strakke grens tussen rood en groen, stad en land heeft lang niet overal geleid tot kwaliteit 'op ooghoogte'. Dikwijls is bijvoorbeeld de gegeven ruimte tot het maximale ingevuld met weinig of geen aandacht voor de kwaliteit van de overgang tussen dorp/stad en land. Daarmee wordt duidelijk dat er weliswaar gestuurd wordt op het beperken van de schade, maar dat het (laten) ontwikkelen van kwaliteit daarmee nog zeker geen vanzelfsprekendheid is en er misschien zelfs wel door belemmerd wordt.

Kwantitatieve sturing

Wat daarbij ook een belangrijke rol speelt is het sturingsinstrumentarium. Deze instrumenten hebben een sterke *kwantitatieve* focus. De sturing van (rode) ontwikkelingen vindt vooral plaats op getallen: aantallen woningen en oppervlaktes bedrijventerrein. Het rode contouren beleid is hier een voorbeeld van: binnen een van te voren bepaalde contour (oppervlakte) dient een bepaald programma (aantallen) gerealiseerd te worden. Het kwalitatieve aspect is hierbij eigenlijk nauwelijks in beeld.

Instrumenten als de SER-ladder of de ladder voor duurzame verstedelijking lijken hierin te voorzien, maar doet dit in feite ook maar zeer ten dele. Volgens deze 'ladders' moet er bij nieuwbouw een aantal afwegings-stappen worden doorlopen. Dit leidt er toe dat er alleen voor een feitelijke (regionale) behoefte wordt gebouwd en dat verdichtingsmogelijkheden binnen bestaand stedelijk gebied worden benut. Hiermee is echter nog niet gezegd dat deze ontwikkeling ook de best denkbare bijdrage aan het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit levert; verdichting is immers niet altijd positief en ontwikkeling langs de rand kunnen, mits goed vormgegeven ook een bijdrage leveren aan versterking van de kwaliteit van zowel stad als landschap.

3. Een nieuwe visie

Ik zie de volgende belangrijke aandachtspunten voor een nieuwe visie.

Ruimtelijke kwaliteit als fundament

Ruimtelijke ordening is een middel, ruimtelijke kwaliteit is het doel. Ruimtelijke kwaliteit zou in mijn ogen het fundament voor de nieuwe visie moeten zijn en niet als een aspect of thema behandeld moeten worden. Ruimtelijke kwaliteit wordt nog al eens gezien als de slagroom op de taart: de aankleding, het 'mooi' maken. Ten onrechte: ruimtelijke kwaliteit is meer dan 'mooi'. De kwaliteit van de ruimte hangt samen met het feit of deze functioneel en doelmatig is ingericht (gebruikswaarde), of deze duurzaam is, tegen een stootje kan (toekomstwaarde) en of ze fraai is vormgegeven (belevingswaarde). Het is als het gist in het brood in plaats van de slagroom op de taart. Dit besef zou wat mij betreft moeten doorklinken in de nieuwe visie.

Een integrale omgevingsvisie

Het realiseren van ruimtelijke kwaliteit vergt een integrale benadering, waarbij alle relevante sectoren in samenhang worden bekeken. Integraliteit is dan ook cruciaal voor de nieuwe visie. Het is in dit verband terecht dat de visies van ruimte en mobiliteit nu in samenhang worden bekeken. Maar de insteek zou moeten zijn een werkelijk integrale omgevingsvisie op te stellen, waarbij alle relevante ruimtelijke opgaven in samenhang worden bekeken. Er lijkt in dit verband nog een aantal opgaven onderbelicht.

Zo is energie bijvoorbeeld een thema dat ook een belangrijke ruimtelijke component kent. Er is een forse ambitie om te komen tot een verduurzaming van onze energieproductie. Dat is ook een ruimtelijke opgave omdat de plaatsing van windturbines, zonnepanelen en biomassa in het landschap grote gevolgen kan hebben.

Water is eveneens een belangrijk thema: de provincie is letterlijk doordrongen van water. Er moet echter het nodige gesleuteld worden aan deze watermachine om de provincie ook in de toekomst veilig te houden en van voldoende zoetwater te kunnen voorzien. De wateropgaven zijn daarmee onlosmakelijk verbonden met alle gebruiksfuncties en kunnen belangrijke ruimtelijke implicaties hebben. Maar het biedt uiteraard ook kansen wanneer de wateropgaven in samenhang met andere ontwikkelingen worden bekeken.

Tot slot is zeker in een sterk verstedelijkte regio als Zuid-Holland de relatie tussen het stedelijk gebied en het omliggend landschap van groot belang. In het verleden hebben stad en land veelal met de ruggen naar elkaar gestaan. Er ligt een belangrijke opgave om de kwaliteit van de overgangen en verbindingen te verbeteren en stad en land meer in samenhang te beschouwen. Hier ligt een belangrijke gezamenlijke opgave voor gemeentes en provincie.

In de nieuwe structuurvisie zal de relatie met het bestaande beleid op deze en andere thema's ongetwijfeld worden gelegd. Een echte intergrale omgevingsvisie moet echter meer zijn dan een optelsom van de sectorale beleidsvisies. Juist door de verschillende opgaven integraal te benaderen, in onderlinge samenhang, wordt het mogelijk duurzame oplossingen te ontwikkelen.

4. Sturen op kwaliteit

Na decennia van groei en dynamiek breken nu andere tijden aan. Van grootschalige nieuwe uitleggebieden is geen sprake meer en de broekriem moet stevig worden aangehaald. Dit betekent dat een herbezinning nodig is, een herbezinning die wat mij betreft in het teken moet staan van een omslag in het denken van kwantiteit naar kwaliteit, van schadebeperking naar waardecreatie. De opgave verschuift nadrukkelijk van de *ontwikkeling* van nieuwe wijken, bedrijventerreinen, natuur en recreatiegebieden naar het *beheer* van de bestaande voorraad rood en groen. Daarbij gaat het over hergebruik, transformatie, verduurzaming, tijdelijkheid: nieuwe opgaven die vragen om nieuw beleid en nieuwe sturing.

Formuleer en verbeeld de provinciale kwaliteitsambities

Sturen op kwaliteit verlangt een heldere formulering van de kwalitatieve ambities. Over welke kwaliteiten hebben we het: welke kwaliteiten dienen behouden te worden, welke versterkt of verder ontwikkeld. Maar ook: wat zijn de knelpunten en waar liggen kansen voor nieuwe kwaliteiten? De provincie doet er goed aan in woord en beeld duidelijk te maken welke kwaliteiten van provinciaal belang worden geacht en waar zij zich voor in gaat zetten. De provincie werkt al met een kwaliteitskaart die hierbij een nuttig instrument kan zijn. In de huidige vorm is de kwaliteitskaart m.i. echter nogal beschrijvend, vooral een constatering van de bestaande kwaliteiten. Het is belangrijk dat aan die kwaliteiten een handelingsperspectief wordt gekoppeld: ze verlangen een ambitie en een strategie. Helder moet worden wat de kwalitatieve opgave is en wat daarbij de provinciale inzet. Een dergelijke nieuwe (strategische) kwaliteitskaart gaat in mijn ogen dan ook een veel belangrijker rol spelen bij afweging van ruimtelijke ontwikkelingen en wordt het centrale sturingsinstrument. Sturen op kwaliteit betekent in mijn ogen dat een functiekaart, zoals die momenteel wordt gebruikt, niet meer nodig en wenselijk is. De functiekaart is een product van de 'kwantitatieve sturing' waarbij op voorhand bestemmingen en oppervlaktes met een vrij grote nauwkeurigheid worden vastgelegd. Bij een kwalitatieve sturing past een meer strategisch kaartbeeld, dat richting geeft aan ontwikkelingen zonder deze op voorhand exact te definiëren.

Van schadebeperking naar waardecreatie

Zoals hierboven gesteld is de ruimtelijke ordening sterk gericht op schadebeperking en functiescheiding en wordt er vooral op oppervlaktes en aantallen gestuurd. Een kwalitatieve sturing betekent dat je gaat nadenken over de wijze waarop bepaalde ontwikkelingen een bijdrage kunnen leveren aan verbetering van de kwaliteit. In een tijd waarin we meer met minder moeten doen is het zaak de ontwikkelkracht die er is heel gericht daar in te zetten waar die het meeste effect sorteert. Daarbij lijkt het mij verstandig meer speelruimte in te bouwen: zowel letterlijk door niet te werken met strakke contouren en begrenzingen, als figuurlijk door ruimte te bieden voor slimme combinaties en functiemenging. Het is belangrijk om doel en middel niet met elkaar te verwarren: rode contouren en beschermingsregimes in het landelijk gebied hadden als doel bepaalde kwaliteiten te behouden en te beschermen. In de praktijk wordt echter niet meer de vraag gesteld in hoeverre die kwaliteiten nu ook werkelijk behouden blijven of verbeterd worden, maar wordt er alleen gekeken in hoeverre de functie past binnen de voorgeschreven bestemming. Vanuit de wens te sturen op kwaliteit is een andere benadering nodig: het expliciet maken van de kwaliteiten en ambities in een bepaald gebied en vervolgens ontwikkelingen te toetsen aan de bijdragen die ze leveren aan verbetering of versterking van die kwaliteiten. De gebiedsprofielen, waar de provincie nu ervaring mee aan het opdoen is, kunnen daar in mijn ogen een belangrijke rol in vervullen. Gezien de opgaven zoals die de komende tijd binnen het bestaande stad- en dorpsgebied opgepakt moeten worden lijkt het mij goed wanneer een dergelijke benadering ook naar het bebouwde gebied wordt doorgetrokken. Hiermee verschuift de focus van schadebeperking naar waardecreatie; het ontwikkelen van kwaliteit.

Sturingsinstrumenten

Instrumenten als de SER-ladder of de ladder voor duurzame verstedelijking zijn middelen om te sturen en grip te houden op de programmering van rode ontwikkelingen. De eerste sport van de ladder betekent immers het aantonen van een (regionale) behoefte. Een provinciale regie op de programmering van wonen en werken lijkt mij van belang om te voorkomen dat er teveel wordt ontwikkeld of gemeentes elkaar beconcurreren. Daarbij zit in deze ladder ook een impuls om eerst te zoeken naar oplossingen binnen bestaand stedelijk gebied. Dit heeft een relatie met een mogelijk kwalitatieve opgave: daar waar er herstructureringsopgaven liggen in het bestaand (woon- of werk) gebied verdient het uiteraard de voorkeur de ontwikkelingen in de eerste plaats daar in te zetten om de gewenste kwaliteitsslag te kunnen maken. Als laatste sport van de ladder komen nieuwe uitleglocaties in beeld. Deze ladder is mijn ogen een bruikbaar middel om te sturen, maar ontbeert nog een expliciete kwalitatieve dimensie. Ik wil er dan ook voor pleiten de afwegingssystematiek van deze ladder aan te passen met een meer nadrukkelijke kwalitatieve insteek. In de afwegingsstappen van een dergelijke 'kwaliteitsladder' dient dan, na het aantonen van een behoefte, vooral antwoord te worden gegeven op de vraag *waar* en *hoe* een bepaalde ontwikkeling bijdraagt aan verbetering van de kwaliteit.

Kwaliteit in de organisatie

Sturen op kwaliteit is een wezenlijk andere benadering dan de huidige praktijk. Het vraagt om het durven loslaten van de 'harde' sturing op getallen en oppervlaktes. Dat zal ook voor de provinciale organisatie wennen zijn. Het vergt ook een verschuiving van de inzet van disciplines. Daar waar de 'kwantitatieve' benadering een meer planologisch-juridische inzet vroeg, vraagt de kwalitatieve benadering een integrale werkwijze, met meer ontwerp en overleg om samen met gemeentes en andere partijen de beste oplossing te realiseren. Het verdient dan ook aanbeveling om met het opstellen van de nieuwe visie ook de consequenties voor de organisatie van het werk nader uit te werken.

Abe Veenstra

provinciaal adviseur ruimtelijke kwaliteit zuid-holland



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*