

Of? Waar? Hoe?

Rondetafelgesprek ruimtelijke kwaliteit in de praktijk

Op 27 september spraken provincie medewerkers met ruimtelijke kwaliteitsbeleid in hun takenpakket en een tweetal provinciale adviseurs ruimtelijke kwaliteit met elkaar over het werken met het kwaliteitsinstrumentarium zoals beschreven in *Berkers* (dit nummer: 173-185). Drie vragen stonden centraal: wat werkt wel en wat werkt niet? Is het kwaliteitsbeleid 'hard' genoeg? Welke opgaven zijn met het kwaliteitsinstrumentarium te bedienen en welke niet?

De meeste provincies beschikken over een kwaliteitsinstrumentarium in de vorm van beschrijvingen van de verschillende landschappen in hun provincie, gekoppeld aan voorschriften (hard), richtlijnen (medium) of suggesties (zacht) met daarnaast goede voorbeelden van hoe ruimtelijke ontwikkelingen bij kunnen dragen aan de kwaliteit van die landschappen. De vorm verschilt, de aanpak en de intentie zijn vergelijkbaar.

Aan de inhoud lijkt het niet te liggen. De beschrijvingen zijn correct, de bedoelingen helder. Het gebruik en de werking ervan zijn wisselend. Sommige gemeenten en initiatiefnemers weten er goed raad mee. Anderen laten het links liggen. Het met verve uitdragen van het materiaal en het creëren van support voor de werkwijze zijn cruciaal. Evenals het zoeken en vinden van ankerpunten bij gemeenten – of die nog over ontwerpers beschikken blijkt een belangrijke factor – of bureaus die met het instrumentarium werken. Hier ligt ook een raakvlak met de in bijna alle provincies aanwezige welstandsorganisaties die voor de gemeenten vaak belangrijk werk doen en veel plannen toetsen en begeleiden. Dit is in het gesprek verder niet aan de orde geweest. Het gebruiksgemak (boek of website, voor beide zijn voorstanders te vinden) speelt ook een rol. Het instrumentarium werkt als gebruikers zonder hoge drempels te hoeven nemen hun eigen belangen kunnen verbinden aan de 'publieke' kwaliteiten.

Wat werkt wel en wat niet?

Het gevoel bij de gespreksdeelnemers is dat provincies de mensen en instanties die met het ruimtelijk kwaliteitsbeleid aan de slag moeten, nog onvoldoende bereiken, ondanks veel initiatieven om de toepassing te stimuleren. Het opstellen en uitwerken van het kwaliteitsbeleid samen met gemeenten en maatschappelijke organisaties, die geacht worden ermee te gaan werken (zoals in Groningen, Zuid-Holland en Gelderland gebeurt) helpt om het daadwerkelijk gebruik te bevorderen. Zo kunnen de geadresseerden van dit beleid het in overeenstemming brengen met hun behoeftes en weten ze ervan. Overijssel heeft al in 2009 een cultuuromslag gemaakt naar sturen op kwaliteit en gekozen voor een verplichte toepassing van het kwaliteitsinstrumentarium en ondersteunt dat met een compleet provinciaal programma. Er zijn provincies die werksessies aanbieden en zo de drempel voor toepassing verlagen. Om het gebruik te stimuleren gebeurt dit soms middels 'stripkaarten'.

Andere provincies maken hun kwaliteitsbeleid concreter door thematische uitwerkingen te maken voor bijvoorbeeld agrarische erven (ervenconsulent), zonnelanden (in zonneteams) of voor kernrandzones van dorp en stad. Zo wordt het toegespitster en krijgt het kwaliteitsbeleid – zeker als er een provinciaal team aan wordt gekoppeld – een gezicht. Elke provincie heeft wel een vorm van regionaal ruimtelijk afstemoverleg, waarin de be-

Ir. J. (Jandirk) Hoekstra
onafhankelijk provinciaal
adviseur ruimtelijke kwaliteits-
beleid provincie Noord-Holland
en adviseur bureau H+N+S
j.hoekstra@hnsland.nl

Ir. H. (Harm) Veenbos
onafhankelijk provinciaal
adviseur ruimtelijke kwaliteits-
beleid provincie Zuid-Holland
en directeur bureau veenen-
bos en bosch

Foto **Mark van Veen**.
Nederrijn bij Amerongen.
Vanuit een oogpunt van ruimtelijke
kwaliteit is de locatie van een nieuwe
ontwikkeling (waar) vaak bepalender dan
de verschijningsvorm daarvan (het hoe).

Foto Harm Veenbos. Deelnemers aan het rondetafelgesprek, v.l.n.r. Hilde Kloosterziel, Harry Stoffer, Elbert van der Linden, Francien van Soest, Anne van Kuijk, Marieke Berkers, Jandirk Hoekstra, Herman van Steenwijk, Carola Berkelaar en Sacha Maarschall plus de fotograaf.



langrijke ontwikkelingen de revue passeren. Vaak gaat het hierbij om het elkaar op de hoogte houden, maar een dergelijk overleg zou ook een prima gelegenheid kunnen zijn voor het voeren van het gesprek over de kwaliteit van de ontwikkelingen die gaande zijn.

Als gemis wordt ervaren, dat in veel provincies criteria voor locatiekeuze in het kwaliteitsbeleid ontbreken. Het beleid werkt voor *hoe*, niet voor *of* en *waar*. Vaak is de keuze voor de locatie op grond van andere overwegingen (bijvoorbeeld de grondpositie) al gemaakt en gaat het toepassen van het kwaliteitsbeleid alleen nog over de verschijningsvorm. De plek (van een dorpsuitbreiding of van een zonneveld) is echter vanuit ruimtelijke kwaliteit gezien vaak bepalender dan de verschijningsvorm. Vanuit dat oogpunt bekeken zijn de sinneteams in Friesland interessant. Die adviseren over zonnevelden in het landschap en beginnen bij de plek. Initiatieven

waarvan de locatie al vastligt, komen niet voor provinciale ondersteuning in aanmerking.

Voor alle provincies geldt: de landschapsbeschrijvingen bevatten geen uitspraken over de kwaliteit waarin de gebieden als geheel verkeren. Ze beschrijven de opbouw, de karakteristieken en de kernkwaliteiten van gebieden en in een enkel geval de ambities of kansen voor kwaliteitsverbetering, maar uitspraken over de kwaliteit van landschappen als geheel, vertonen ze sleetse plekken, verdwijnen er belangrijke elementen et cetera, ontbreken. Vastgesteld wordt dat zo'n breder beeld wel nodig is om scherper op het netvlies te krijgen waar ingrijpen nodig is en om vervolgens een opknapbeurt te koppelen aan komende transitie.

Ook is er zorg over de uitvoeringsfase van de plannen. Soms is met veel begeleiding een goed plan geheel volgens de kwaliteitsprincipes tot stand gekomen en dan duiken er in de uitvoeringsfase ineens andere factoren

op die mee gaan spelen. Van de zorgvuldig opgebouwde plankwaliteit blijft dan weinig over. Dat roept de vraag op hoe de resultaten tot en met de uitvoeringsfase beter geborgd kunnen worden.

Hoe 'hard' is het kwaliteitsbeleid?

Op dit punt bestaan er grote verschillen tussen provincies. De harde regels met betrekking tot het ruimtelijk kwaliteitsbeleid zijn vastgelegd in de provinciale ruimtelijke verordeningen. Als het erom gaat of de kwaliteitsprincipes normstellend, richtinggevend, dan wel inspirerend zijn, blijken ze bij de meeste provincies vooral als inspiratie te werken. Vaak is de werkwijze vastgelegd en gebruiken de provincies de kwaliteitsprincipes alleen als procesvereiste. Initiatiefnemers van ruimtelijke ontwikkelingen moeten beschrijven hoe zij denken kwaliteit te leveren met hun plan en de uitvoering daarvan. Soms is de inhoud of een deel van het kwaliteitsbeleid in de provinciale verordening vastgelegd. Zo heeft Overijssel sommige kwaliteitsprincipes tot norm verheven: niet bouwen op de enken, bijvoorbeeld.

Een belangrijk onderscheid tussen provincies blijkt het al dan niet hanteren van een 'rode contour' in structuur- of omgevingsvisies en in de verordeningen. Provincies die dat doen (onder meer Utrecht, Noord-Holland, Groningen) koppelen hun kwaliteitsbeleid aan ingrepen die buiten de contour plaats vinden. Daar kunnen bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen een plek krijgen, mits ze ook winst voor het landschap opleveren. Dit principe van 'voor wat, hoort wat' vereist een instelling gericht op het realiseren van meerwaarde en meekoppelen van gemeenten. Vaak heerst daar een andere cultuur, veel meer gericht op het realiseren van projecten, die zich niet goed verhoudt tot de meer inclusieve werkwijze die het provinciaal beleid veronderstelt.

Een stap verder richting een 'harder' kwaliteitsbeleid

zetten provincies die aan hun structuur- of omgevingsvisies een kaart koppelen met beschermingsniveaus of ontwikkelperspectieven. Deze geven aan wat er in bepaalde gebieden wel en niet aan ontwikkelingen kan plaatsvinden. Dit is het geval in Zuid-Holland en Overijssel. Noord-Holland heeft iets dergelijks in voorbereiding. Deze provincies hebben op deze manier eigenlijk een zoneringsaanpak aangebracht die de vraag beantwoordt: wat kan waar, en een instrument ontwikkeld om de locatiekeuze van ruimtelijke ontwikkelingen te beïnvloeden. Een belangrijk manco van het kwaliteitsbeleid – dat het alleen over de verschijningsvorm, het 'hoe', zou gaan – wordt hiermee, althans op papier, ondervangen. Zoals Overijssel terecht stelt: de juiste volgorde is eerst *of*, dan *waar* en dan *hoe*.

Of de plannen die door initiatiefnemers worden ontwikkeld, al dan niet met toepassing van het provinciale kwaliteitsinstrumentarium, ook worden getoetst en zo ja op welke manier, verschilt ook nogal. Meestal is er alleen een vorm van ambtelijke begeleiding van een initiatief of plan. Ook kan er sprake zijn van een interne ambtelijke toets (zoals in Gelderland door het Adviesteam Ruimte). Soms heeft de provincie een team met specialisten van buiten het provinciaal apparaat (Noord-Holland met Adviescommissie Ruimtelijke Ordening) dat de plannen beoordeelt. En in drie provincies zijn provinciaal adviseurs ruimtelijke kwaliteit (PARKS) aangesteld die het provinciebestuur onafhankelijk en (on)gevraagd van advies kunnen dienen. In die positie kunnen zij aanscherpingen of alternatieven aandragen voor plannen/projecten die naar hun idee niet aan de kwaliteitscriteria voldoen en zo nodig vraagstukken agenderen en onderzoeken. De functie is roulerend (vier jaar) en blijkt in de praktijk aan een behoefte te voldoen, gezien het feit dat

alle drie provincies inmiddels hun derde adviseur hebben of aanstellen.

Niet alleen de formele vormen van vastleggen van kwaliteitsbeleid zijn belangrijk. Ook de cultuur van samenwerken en communiceren doet er toe. Hoe effectief het kwaliteitsbeleid daarin is verschilt per provincie. Het begint bij die provincies zelf. Gelukkig hebben de meeste nog wel enkele medewerkers met ruimtelijke kwaliteit in hun takenpakket. Maar de positie, de omvang en de kracht van die (ontwerp)afdeling verschilt sterk van provincie tot provincie. Als je in je eentje moet opereren zet je minder pk's op de weg dan wanneer er sprake is van een heus ontwerpteam. Vervolgens is de vraag of er kruisbestuiving is tussen de medewerkers ruimtelijk beleid en anderen binnen de provincie die daar ook mee werken, zoals een team infrastructuur. Vaak is er – nog steeds – sprake van een cultuurkloof. In enkele provincies is deze overbrugd en is een vruchtbare samenwerking ontstaan.

Naar buiten toe vindt het kwaliteitswerk zijn weg via de netwerken en overlegstructuren die er zijn in de provincies. Langs deze weg kan gehoor gevonden worden voor het werken met het kwaliteitsinstrumentarium en inbedding van het kwaliteitsbeleid gecreëerd. Ook hier is sprake van cultuurverschillen. Sommige gemeenten verzuchten: “Waar komen ze nou weer mee?” Terwijl andere de provinciale bemoeienis met kwaliteit juist als steun in de rug ervaren.

Kwaliteitsbeleid is voor een groot deel gebaseerd op goed vertrouwen. Op het vertrouwen, dat partijen die plannen ontwikkelen voor ingrepen in het landschap, wel oog en oor zullen hebben voor de bedoelingen van het provinciale kwaliteitsinstrumentarium. Met de komst van de Omgevingswet wordt het vertrouwen op die goede wil zelfs tot norm verheven. Nu het stimuleren van kwaliteit door de provincies naar de voorkant

van processen verschuift, is het zaak dat vertrouwen te voeden met inspirerende voorbeelden, met een heldere aanpak en het vaak en op veel plekken aangaan van het gesprek. De provincie Noord-Brabant geeft aan dat laatste nu de prioriteit: omgevingskwaliteit als begrip niet alleen verankeren in de eigen opgaven en omgevingsvisie, maar vooral doen leven in de hoofden en de harten van de ondernemers, inwoners en overige betrokkenen.

De grote opgaven

De beschrijving van gebiedskwaliteiten en daaraan gekoppelde principes voor de inrichting en vormgeving van ruimtelijke ontwikkelingen, zoals veel provincies nu hanteren, leent zich goed voor de omgang met kleinschalige landschapsdynamiek. Daarover waren de deelnemers aan het rondetafelgesprek het snel eens. Op nieuwe erfbebouwing en -inrichting, kleine zonne-opstellingen, kleinschalige dorpsuitbreiding, nieuwe (recreatieve) voorzieningen in het buitengebied en vergelijkbare ingrepen is het kwaliteitsbeleid van de provincies goed toegesneden.

Dat is anders bij de grotere opgaven waar het landschap mee wordt geconfronteerd, zoals grote windturbines, grote opstellingen voor zonne-energie, grote voorzieningen voor waterberging, versterking van primaire keringsen, rijks- en provinciale wegen et cetera. De locatie, vormgeving en inpassing van dergelijke ingrepen zijn van zodanige orde en schaal, dat daar specifieke inrichtingsprincipes voor moeten worden ontwikkeld. Denk bijvoorbeeld aan de inpassing van windturbines die alleen al door hun afmetingen en zichtbaarheid een regionale impact hebben. De beschrijving van de kwaliteiten van de landschappen is vanzelfsprekend nog wel van toepassing, maar de manier waarop grootschalige ontwikkelingen daarmee in overeenstemming kunnen worden gebracht, vereist specifiek onderzoek en ontwerp.

De transitie-opgaven op gebied van energie en circulaire economie kennen bovendien een grote dynamiek. Innovaties en nieuwe inzichten volgen elkaar snel op; er is ook sprake van tijdelijk grondgebruik. Die dynamiek houdt zich ook niet altijd goed met het kwaliteitsinstrumentarium. Gebiedsbeschrijvingen en de daaruit afgeleide principes moeten nou eenmaal een tijdje meekunnen en hebben daardoor een min of meer statisch karakter.

Ook voor gebieden waar de verstedelijkingsdruk groot is of de landbouw een transformatie doormaakt – zoals in het oosten van West-Friesland de bollenbroei – is het provinciale kwaliteitsinstrumentarium niet toereikend. De ruimtelijke ontwikkeling in dergelijke gebieden vereist een vorm van totaalontwerp, waarbij de beschrijving van gebiedstypen of -profielen slechts een allereerste stap is. Voor dergelijke gebieden waar veel dynamiek op af komt (turbines, verstedelijking, infrastructuur) kunnen gebiedsteams in het leven worden geroepen, zoals in Friesland, Limburg en Overijssel al gebeurt. Die proberen samen met gebiedspartijen de kwaliteiten en het programma met elkaar in overeenstemming te brengen. Limburg werkt met casusteams die aan de voorkant van planvormingsprocessen worden ingezet om de (ontwerp)kwaliteit te verbeteren. De provincie koppelt daar de term ‘verbindend onderhandelen’ aan. Zuid-Holland hanteert een onderscheid tussen inpassen, aanpassen en vernieuwen. Inpassen van een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling en het eventueel aanpassen van de landschappelijke structuur daaraan gaat goed met het kwaliteitsinstrumentarium. Maar als het, vanwege grootschalige ruimtelijke opgaven, nodig is een (deel van het) landschap te vernieuwen, moet uit een ander vaatje worden getapt en is het kwaliteitsbeleid niet toereikend. Het hebben van beschermingsniveaus of ontwikkel-

Samenvatting, conclusies en lessen uit de praktijk

- De meeste provincies beschikken over een kwaliteitsinstrumentarium in de vorm van beschrijvingen van de landschappen. Het gebruik ervan leidt tot successen, nog niet tot een structurele verbetering van de ruimtelijke kwaliteit;
- Het is wenselijk om dit beleid op thema's (zoals zonne-energie) toe te spitsen en te ondersteunen;
- Het provinciaal kwaliteitsbeleid werkt voor het *hoe*, niet voor *of* en *waar*;
- Naast *kwaliteitsprofielen* van de verschillende regio's of landschappen is een *kwaliteitsbeeld* nodig dat antwoord geeft op vragen als: waar willen we met het landschap in de provincie naar toe en wat is sterk en wat is sleets of werkt niet;
- Organiseer de provinciale kwaliteitspraktijk zo dat de zorg en aandacht voor de plannen (ook die van de provincie zelf) tot en met de uitvoering geborgd zijn;
- De hardheid van het kwaliteitsbeleid verschilt per provincie. De meeste hanteren de kwaliteitsbeschrijvingen vooral als inspiratie;
- De provinciale verordening kan door het hanteren van rode contouren of beschermingsregimes belangrijke aanvullingen geven op het beleid;
- Dat wordt ook bereikt door het in aanvulling op de ambtelijke begeleiding gebruikmaken van toetsteams of adviseurs die de ontwikkelde plannen een kwaliteitsimpuls kunnen geven;
- Het huidige kwaliteitsbeleid werkt voor veelvoorkomende en terugkerende opgaven, niet voor transities en thematische vraagstukken;
- Het beleid werkt alleen met investeren in hart en hoofd: benut energie en trots van de mensen, vier successen en bouw aan een breed gedragen klimaat voor omgevingskwaliteit.

perspectieven kan helpen bij de grote opgaven en gebiedsontwikkelingen. Deze geven houvast bij het vaststellen waar bepaalde ontwikkelingen wel en waar ze vooral niet kunnen plaatsvinden omdat ze het laadvermogen van het landschap te boven gaan. Zuid-Holland en Overijssel hebben zulke regimes, gekoppeld aan hun structuur- en omgevingsvisies; in Noord-Holland wordt er aan gewerkt. Die regimes sluiten bepaalde gebieden uit van grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen. En op die manier is er een handvat om de tijdloze waarden en kwaliteiten van het landschap in bepaalde gevallen voorrang te geven.

Literatuur

Berkers M.F., 2017. Een ronde langs de provincies. Landschap 34/4: 173-185.