

2020 PARK ADVIES

PROVINCIAAL ADVISEUR RUIMTELIJKE KWALITEIT
UTRECHT

PAUL RONCKEN

Januari 2020

Geachte Statenleden en College van Gedeputeerde Staten,

In dit advies bespreek ik, als provinciaal adviseur ruimtelijke kwaliteit, mijn zienswijze op het concept ontwerp Omgevingsvisie en de bijbehorende verordeningen. Ik beschrijf een aantal hoofdlijnen waar naar mijn mening door PS en GS nog eens goed over gedebatteerd kan worden. Ik ga ervan uit dat belangenpartijen en gemeenten meer gedetailleerde zienswijzen zullen indienen.

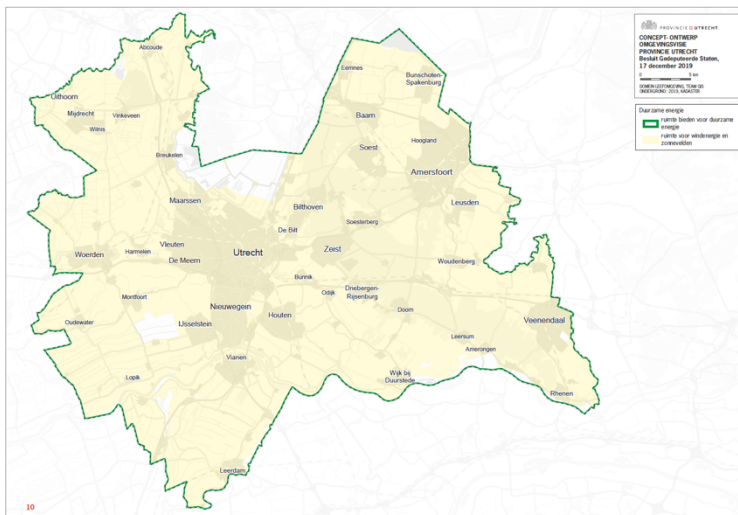
Het concept ontwerp is een goed geschreven en helder opgezet document met voldoende beeld- en kaartmateriaal. Inhoudelijk is de toonzetting van de visie optimistisch en in geen geval dwingend. Toch is er een heldere omslag in denken in verwerkt. Ten opzichte van de Provinciaal Ruimtelijke Structuurvisie (PRS herijking 2016) kent deze nieuwe visie een urgenter tijdpad voor 'grote opgaven' en een meer getalsmatige onderbouwing van doelen (o.a. bodemdaling, duurzame energie en woningbouw). Ook hebben bepaalde thema's meer aandacht gekregen (o.a. gezondheid, klimaat, recreatie en nieuwe vormen van landbouw). De maatschappelijke opgave van de provincie is blijkbaar urgenter en meer divers geworden. In mijn optiek zijn dat positieve ontwikkelingen omdat daarmee meer richting en regie in beleid ontstaat. Samenvattend zie ik deze aanleidingen voor debat:

- Er wordt duidelijk afstand genomen van de rode contour als een beperking van ontwikkelruimte en in plaats daarvan vervullen kwalitatieve voorwaarden een cruciale rol. Kwalitatieve voorwaarden worden niet meervoudig omschreven maar op basis 'inpasbaarheid' of een streven naar 'verhoging van omgevingskwaliteit'.
- Er worden voorzichtige stappen gezet richting meervoudig ruimtegebruik, maar deze zijn alleen leidend voor energielandschappen binnen de groene contour en op landbouwgronden binnen de NNN. Alle overige ontwikkelruimte is sectoraal beschreven tot in de verordeningen aan toe.
- Er zijn een aantal landelijke trends te benoemen die nog niet of weinig herkenbaar zijn in de concept Omgevingsvisie. De vraag is of hier bewust afstand van is genomen of dat hier nog nader onderzoek en debat voor nodig is.

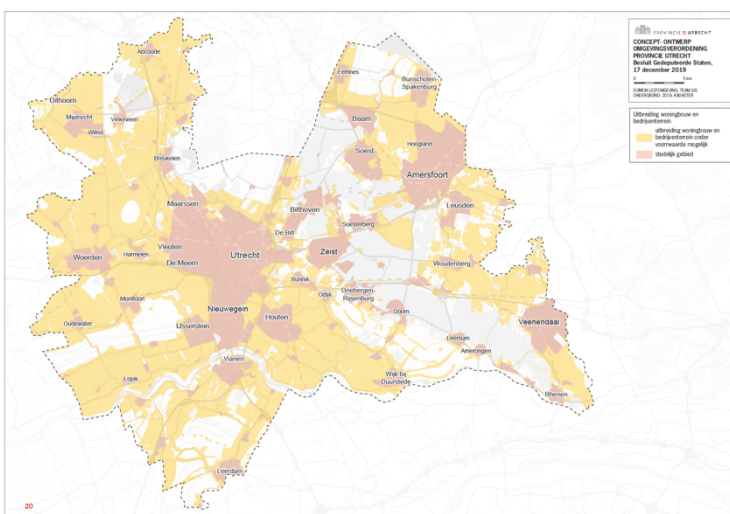
Ruimtelijke kwaliteit versus grote flexibiliteit

Ten opzichte van de Provinciaal Ruimtelijke Structuurvisie uit 2016 ontbreekt er in deze nieuwe visie een apart hoofdstuk met toelichting en uitwerking van het begrip ruimtelijke kwaliteit. Dat is een groot gemis. Ik licht dat hieronder toe.

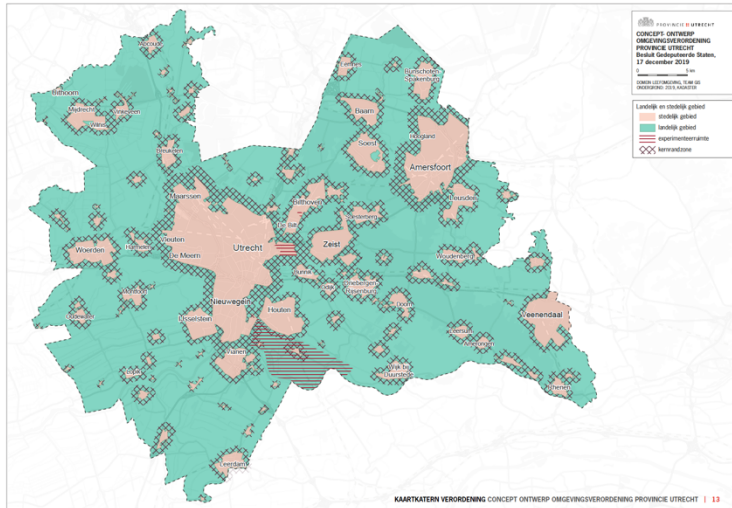
Ten eerste laat deze concept visie bijzonder veel vrijheid in de locatiekeuze en de inhoudelijke invulling van ontwikkelen van woningbouw, bedrijventerreinen en energielandschappen (m.n. wind en zon). In tekst is weliswaar in woorden beschreven dat ‘inbreiding boven uitbreiding’ gaat, dat er wordt ingezet op ‘transformatie van bestaande bedrijventerreinen’ en er een voorkeur is voor ‘zon op dak’ en ‘draagvlak’; maar tegelijkertijd is de visie uitgewerkt door vrijwel maximale vrijheid in het aanbod van mogelijke ontwikkellocaties (zie kaartbeelden 1, 2 en 3). Het verschil tussen ruimtelijke vrijheid en beschreven voorwaarden is opvallend groot.



Kaartbeeld 1. Uit themakaarten. In geel is de fysieke ruimte aangegeven voor ontwikkeling van windenergie en zonnenvelden.



Kaartbeeld 2. Uit verordeningskaarten. In geel is de fysieke aangegeven waar, ‘onder voorwaarde’ uitbreiding van woningbouw en bedrijventerreinen mogelijk is.



Kaartbeeld 3. Uit verordeningskaarten. Gearceerd is te zien dat aan iedere kern een kernrandzone is toegewezen waar kernrandzone-ontwikkeling mogelijk is.

Ten tweede verwijzen de bijhorende verordeningen op een te abstracte wijze naar een kwalitatieve voorwaarde voor ontwikkeling. Kwaliteit wordt alleen omschreven door te verwijzen naar ‘kwaliteitsverbetering’, ‘kwaliteit en waarde’, ‘omgevingskwaliteit’ of ‘goede inpasbaarheid’ en een ‘beeldkwaliteitsparagraaf’. Er is in de verordeningen nergens een verwijzing naar de manier waarop deze kwaliteit zal worden beoordeeld (*inhoud*). Er is geen meer algemene definitie wat de provincie onder ‘kwaliteit’ verstaat (*afwegingskader*). Ook is er geen proces beschreven hoe met andere belanghebbenden het begrip kwaliteit breed kan worden vastgesteld (*proces*).

Een meer algemeen afwegingskader zou alle partijen, in gezamenlijkheid, de gelegenheid geven om vast te stellen wat zij in dat specifieke geval onder kwaliteit verstaan (*maatwerk*). Voor een goed voorbeeld zie [Kwaliteit in Meervoud, 2001, Habiforum](#) (zie figuur 4).

	Economisch	Sociaal	Ecologisch	Cultureel
Gebruikswaarde	Allocatie-efficiency	Toegang	Veiligheid, Hinder	Keuzevrijheid
	Bereikbaarheid	Verdeling	Verontreiniging	Verscheidenheid
	Externe effecten	Deelname	Verdroging	Ontmoeting
	Multi-purpose	Keuze	Versnippering	
Belevingswaarde	Imago	Ongelijkheid	Ruimte, Rust	Eigenheid
	Attractiviteit	Verbondenheid	Schoonheid	Schoonheid
		Veiligheid	Gezondheid	Contrast
Toekomstwaarde	Stabiliteit/flexibiliteit	Insluiting	Voorraden	Erfgoed
	Agglomeratie	Cultures of poverty	Ecosystemen	Integratie
	Cumulatieve attractie			Vernieuwing

Figuur 4. 2001 Habiforum, Expertisenetwerk Meervoudig Ruimtegebruik. Een matrix van de bekende drie categorieën van ruimtelijke kwaliteit zijn aangevuld met vier verschillende en vaak tegenstrijdige belangen. Invulling hiervan geeft gelegenheid om in gesprek tot een afweging te komen wat belangrijk en haalbaar is. In tegenstelling tot meer conventionele definities van ruimtelijke kwaliteit, kunnen in deze uitgebreide versie ook kwaliteiten worden beschreven die niet de mens dienen, maar dieren, planten en ecosystemen. Een belangrijke verrijking in het huidige tijdvak.

Een derde gemis is dat er in de tekst van de visie wel wordt gesproken over 'onderlinge samenhang', 'maatwerk' en 'gebiedsgerichtheid', maar dat de afzonderlijke verordeningen geen houvast of stimulans bieden voor meervoudige kwaliteit of het ontwikkelen van een breder scala aan waarden. De verordeningen verwijzen alleen naar de eigen sector waarbinnen deze is opgesteld. Er zullen echter onherroepelijk meervoudige kwaliteiten in beeld komen bij maatwerk in specifieke gebieden. Het gevaar dat sectorale verordeningen elkaar tegenwerken is groot. Dit is zeker het geval in het ruime aanbod van kernrandzones waar meervoudige kwaliteit het uitgangspunt is (zie kaartbeeld 3). De concept verordeningen zijn te sectoraal omschreven en bieden geen gelegenheid tot ontwikkeling van onderlinge samenhang. Er zullen aanvullende verordeningen moeten worden opgesteld om meervoudige kwaliteiten en waarden houvast en juridische status te kunnen geven.

Een financiële meervoudige waarde is in dit geval ook relevant. Het ruime aanbod in ontwikkelruimte en de sterke groei van o.a. woningbouw moet verband houden met een evenredige financiële impuls om te investeren in omliggend gebied, voor onderhoud en ruimtelijke aanpassing of programmering. Denk aan de motto's 'groen groeit mee' (Ringparken) of 'park-inclusief' ontwikkelen (Utrechtse Heuvelrug).

Bij deze mate van vrijheid in ontwikkelruimte is een inhoudelijk en procesmatig afwegingskader nodig om alle twijfel over ruimtelijke kwaliteit, inpasbaarheid, kwaliteitsverbetering en waardebeoordeling weg te nemen (gaandeweg ontwikkeltrajecten).

In de verordening is meer houvast nodig om meervoudige kwaliteit als een stimulans te kunnen gebruiken voor zowel betere inpassingsmogelijkheden als voor samenhangende financiering ten gunste van direct aanliggende gebieden en gebruiksruimte.

Een consequentie van een Omgevingsvisie met veel fysieke speelruimte en grote afhankelijkheid door kwalitatieve uitspraken over 'inpassing' of 'verhoging van omgevingskwaliteit'; is de menselijke kwaliteit van de betrokken individuen of teams. Gunnen mensen elkaar wat? Is er vertrouwen? Is er inhoudelijke expertise en geloofwaardigheid? Ken je het gebied? Hoe participeren tegenstrijdige partijen met elkaar? De overheid zal minder in de vorm van regels en meer in de vorm van meewerkende personen bestaan. Overheid = de mensen die er werken.

Individuele en teamkwaliteiten, kennisniveaus en intermenselijke vaardigheden zullen belangrijker worden door de flexibele opzet van deze Omgevingsvisie. Zie toe op een grondige begeleiding van veranderende persoonlijke vaardigheden. Zie toe op actieve contacten tussen sectorale teams en menging van nieuwe en ervaren generaties.

Programma voor ontwerp onderzoek

Volgens de Horizon 2050 hebben 'grote innovaties en veranderingen op het gebied van mobiliteit, energie, landbouw en voedsel de ontwikkelingen sterk bepaald' (p. 32). In de concept Omgevingsvisie wordt in dit verband verwezen naar het belang van ontwerp onderzoek (p. 40-41). Daarmee wordt een geheel nieuwe agenda geïntroduceerd ten opzichte van de vorige Provinciaal Ruimtelijke Structuurvisie. Deze agenda voor ontwerp onderzoek is echter niet voorzien van een denkrichting of een manier van werken. Er wordt in hoofdstuk zes enkel verwezen naar het bestaan van de IFL en de PARK (en niet de PCL?). Beiden hebben de afgelopen vier jaar helpen aantonen dat ontwerp onderzoek en procesbegeleiding behulpzaam is voor zowel inhoudelijke kennisverdieping als het doorlopen van transitieprocessen.

Er is een stevige vervolgstap nodig, volgend op de drie punten van gemis zoals hiervoor omschreven. Maar ook omdat omgevingskwaliteit in de verordeningen - en blijkbaar in de huidige politieke consensus - nog te veel vanuit 'inpassing' wordt beschreven en nog niet vanuit meer complexe en wenselijke kwaliteiten zoals 'integraliteit' of 'meervoudigheid'. Terwijl de visualisaties in die visie (Panorama Utrecht 2050) wel degelijk verwijzen naar een zeer innovatief en integraal verweven toekomstbeeld. Maak waar wat je visueel belooft!

Zet in navolging van de grote uitdagingen en te verwachten transitie een programma op voor ontwerp onderzoek vanuit een breed team van ontwerpers uit meerdere disciplines; en verbindt dit aan wetenschappelijke samenwerking en een makerindustrie met een regionaal bereik. Op die manier zullen 'de Utrechtse Kwaliteiten' (p. 14) zich kunnen ontwikkelen en blijven ze niet hangen in korte termijn ambities.

Trends die onvoldoende zichtbaar zijn

Tot slotte geef ik een opsomming van een aantal belangrijke trends die landelijk steeds meer aandacht krijgen en door zullen werken in toekomstige opgaven en beleid. De Omgevingsvisie kan hier nu al beter op af worden gestemd, of in de komende jaren. De consequenties van de benoemde trends kan ik niet overzien, maar zijn wel urgent genoeg voor verder onderzoek en debat.

- **CO2 is nu al een belangrijke meetlat** voor beleid, regulering en controle. Ik zie geen of nauwelijks houvast hiervoor in de visie en ook niet in de verordening. Het vastleggen van CO2 in veenweidegebieden is een veel krachtiger argument om bodemdaling tegen te gaan, omdat dit met landelijke wetgeving zal worden ondersteund en afgedwongen. Toepassing van inlands hout in de regionale woningbouw zal voor de bouwsector een belangrijke manier worden om CO2 vast te leggen en een gebiedseigen relatie te leggen met robuuste landschapsontwikkeling.
- **Biodiversiteit zal naar alle waarschijnlijkheid een meetlat worden** die bouwprojecten met extra eisen zal belasten. Werk daarom alvast toe naar een systeem van vraag en aanbod. Waarbij de vraag naar biodiversiteit in het project zelf of in regionale ontwikkeling van natuurwaarden kan worden aangeboden.

- Aandacht voor klimaat en energie aanpassing van **bestaande woonwijken en het onderhoud van bestaande landschappen en natuurgebieden** lijkt onder te sneeuwen in de dominante aandacht voor nieuwe ontwikkelingen. Een apart hoofdstuk voor onderhoud-, aanpassing- en vervangingsopgaven is niet alleen integer, het is zelfs een belangrijke manier om transitiedoelen te kunnen halen.
- Natuur en landbouw zijn samengevoegd in hetzelfde hoofdstuk. Dit is veelzeggend maar ook ongemakkelijk. De trend is juist om **natuurdoelen te verbinden aan woningbouw, mobiliteit en energie**; en om **landbouw te verbinden met voedselnetwerken** in korte ketens met meer aandacht voor de sociale kant van het boer-zijn.
- De kwaliteit van de overgang tussen bebouwde kom en buitengebied (stadsrand of dorpsrand) is lange tijd een belangrijk onderwerp geweest in de ruimtelijke ordening. **De trend naar menging van natuur, landbouw en woningbouw** biedt nu eindelijk innovatieruimte voor unieke kwaliteiten in de kernrandzone. Maar tegelijk is er een **trend om juist de radialen of scheggen te versterken** tussen een bebouwde kern en de grote landschappen daarbuiten: de Ringpark gedachte. Stad-landrelaties beperken zich dus niet tot de rand maar volgen de openbare ruimte in de radialen. Deze ruimtelijke opgave vraagt om nieuwe samenwerkingsverbanden en meer gedetailleerde ruimtelijke kwaliteitskaders: stedenbouwkundige inrichtingsprincipes.
- Bodemdaling is volgens deze visie een belangrijk nieuw thema voor de landbouw, maar juist in de bebouwde kom zijn de kosten voor gemeenten kolossaal en waarschijnlijk ondraaglijk. Bovendien is de trend om bodemdaling in relatie te zien met grote en toenemende tekorten in zoetwateraanbod voor heel west-Nederland. Hiervoor zal een groot deel van het watersysteem aanpassing nodig hebben om water vast te houden in plaats van versneld af te voeren. Landelijk beleid op **bodemdaling zal hoogstwaarschijnlijk niet vanuit de agrarische sector (ministerie LNV) maar vanuit een wateropgave (ministerie IenW) aangestuurd gaan worden.**
- Er is in de concept visie wel aandacht voor recreatie en de uitbreiding van voorzieningen, maar er is **geen visie op toerisme**. De trend is dat toerisme niet alleen enorm zal groeien en van belang zal worden voor de Nederlands economie, het zal ook een verstoring opleveren van openbare ruimte en samenleving. Niet alleen voor binnensteden, maar in toenemende mate ook voor alle fotogenieke locaties daarbuiten. Met name een visie op een revolverend fonds in relatie tot toeristenbelasting is opportuun.
- Het grote gemis in deze visie, versterkt door het feit dat er ook geen visie voor bestaat in de Nationale Omgevingsvisie, is de **regulering van de digitale leefomgeving**, die nu volledig in markteigendom is. Het 'internet van dingen' met een 5G netwerk; zelfrijdende voertuigen, democratiseringsinformatie, drones en zogenaamd slimme toepassingen in de openbare ruimte zullen toch bij één van de centrale overheidsinstanties in goede handen moeten zijn?! Alle provincies in gezamenlijkheid, nemen in mijn optiek de meest ideale schaal in voor een dergelijk regulering.

Als u over deze onderwerpen verder van gedachten wilt wisselen, kunt u mij bereiken op paul.roncken@provincie-utrecht.nl of via mijn mobiele nummer.