



# Regionale structuurvisies

*Advies over inhoud, proces en uitvoering  
van regionale structuurvisies*

Interprovinciaal Overleg **ip<sup>o</sup>**



# Regionale structuurvisies

*Advies over inhoud, proces en uitvoering  
van regionale structuurvisies*



# Bestuurlijke reactie op het rapport 'Regionale Structuurvisies' van het bureau Vista landscape en urban design

## Ten geleide

Voor u ligt het rapport dat bureau Vista landscape en urban design in opdracht van het IPO heeft geschreven over inhoud, proces en uitvoering van regionale structuurvisies. Het is een logische vervolgstap op eerdere adviezen van IPO-commissies over ruimtelijke ontwikkelingspolitiek (commissie-Tielrooij; 'Van ordenen naar ontwikkelen') en over de vormgeving van het regionaal bestuur in Nederland (commissie-Geelhoed: 'Op schaal gewogen'). Het advies geeft nadere uitwerking aan de wijze waarop het regionaal opdrachtgeverschap van de provincies bij ruimtelijke ontwikkelingsplanologie vorm en inhoud kan krijgen. Het geeft een helder inzicht in de mogelijkheden en het ambitieniveau van structuurvisies. De geschetste werkwijze om te komen tot regionale structuurvisies biedt provincies een handvat. Niet als blauwdruk maar wel door het schetsen van een aantal methoden en randvoorwaarden die kunnen bijdragen aan een succesvolle vertaling van ruimtelijk beleid in concrete uitvoering. De maatschappelijke urgentie voor provincies om zich, samen met andere overheden en partijen, met name op de realisatie van het ruimtelijk beleid te richten is onverminderd groot.

Er zijn echter meer redenen waarom het advies juist nu actueel is. Zo zijn er onlangs verkiezingen geweest voor de nieuwe Provinciale Staten en is sindsdien sprake van een dualistisch bestel. In de verhouding tussen Provinciale Staten (PS) en Gedeputeerde Staten (GS) zullen PS duidelijke kaders willen stellen waarbinnen het ruimtelijk beleid vorm kan krijgen. Het is voorstelbaar dat PS hierbij, op basis van de urgentie van de problematiek, ook als opdrachtgever zullen gaan fungeren voor regionale structuurvisies. GS krijgen dan de rol van opdrachtnemer die de procesregie in handen neemt om binnen de gestelde kaders structuurvisies op te stellen en tot uitvoering van ruimtelijk beleid te komen.

Een andere reden voor provincies om zich te beraden op regionale structuurvisies wordt gevormd door de fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wro). Het voorontwerp van de wet is in 2001 gepubliceerd en zal naar verwachting in 2006 in werking treden. Het wetsvoorstel is door de provincies positief ontvangen en biedt veel mogelijkheden voor een provinciale ontwikkelingsplanologie. Zo wordt een provinciale projectenprocedure geïntroduceerd en gekoppeld aan een provinciale bestemmingsplanbevoegdheid. Ook wordt een wettelijke basis geboden voor een provinciaal voorkeursrecht bij de aankoop van gronden. In de nieuwe Wro wordt het streekplan als toetsingskader voor bestemmingsplannen afgeschaft en daarvoor in de plaats de mogelijkheid gecreëerd om regionale structuurvisies op te stellen en instructies uit te vaardigen. Ingrijpende veranderingen die de provincies verplichten tot een grondige bezinning op kansen en mogelijkheden van de nieuwe wetgeving. Ook zal moeten worden bezien waar lopende en nieuw te starten planvormingsprocessen soepel op de nieuwe systematiek kunnen worden afgestemd. Overigens met de kanttekening dat de nieuwe werkwijze pas volledig kan functioneren als het totaalpakket aan wettelijke mogelijkheden beschikbaar komt.

De aanbevelingen die in het advies worden gedaan voor een heroriëntatie van de provincies worden door het bestuur van het IPO van harte onderschreven. De provincies zullen scherper dan voorheen aan moeten geven voor welke beleidsdoelen zij zich verantwoordelijk achten en dus afrekenbaar zijn. Selectiviteit is daarbij gewenst. Daarbij passen kwaliteitscriteria en spelregels die voldoende ruimte laten voor gebieds-specifieke invulling. Traditionele streekplannen worden vanwege de gedetailleerdheid momenteel nog te veel als keurslijf en daarmee beperkend ervaren voor een ontwikkelingsgerichte aanpak. Daarnaast zal nadrukkelijker de samenwerking moeten worden gezocht met andere overheden, maatschappelijke organisaties en private partners. Alleen zo kan commitment ontstaan voor de daadwerkelijke realisatie van het beleid. Een andere voorwaarde is een sterke koppeling tussen de beleidsplanning en investeringsplanning. Dit betekent ook dat voor de uitvoering van regionale structuurvisies voldoende fondsen beschikbaar moeten komen. Niet alleen zullen eigen provinciale fondsen gebundeld ingezet moeten worden maar ook

de inzet van budgetten van het Rijk is noodzakelijk. Regionale structuurvisies kunnen daarbij een basis bieden voor het maken van financiële afspraken met het rijk.

De nieuwe colleges van Gedeputeerde Staten zullen niet alleen tijd willen steken in het maken van nieuw beleid. Het gaat om snelle realisatie van nieuwe opgaven op het gebied van de leefbaarheid van de steden en het platteland, bereikbaarheid, kwaliteit van het landschap en ruimte voor water (deelstroomgebiedsvisies). Ook in dat opzicht biedt de werkwijze met regionale structuurvisies mogelijkheden om provinciale ambities en nieuwe beleidsopgaven waar te maken. Het bestuur zal de komende tijd initiatieven nemen om de verdere gedachteontwikkeling en uitwisseling inzake ontwikkelingsplanologie tussen provincies in IPO-verband te ondersteunen.

Een onderdeel daarvan is het gezamenlijke aanbod van provincies aan het nieuwe kabinet, waarin is aangegeven welke bijdrage ze kunnen en willen leveren aan de aanpak van urgente maatschappelijke problemen. Het is een aanbod aan het nieuwe kabinet om aan de slag te gaan en de resultaten te boeken die burgers van de overheid verwachten. Daarin is aangegeven dat nog in 2003 per provincie een richtinggevend kader zal worden gemaakt in de vorm van een ruimtelijke strategische visie. Hierin zal op korte termijn, vanuit bestaande gebiedskwaliteiten, de prioriteiten van de nieuwe colleges van Gedeputeerde en Provinciale Staten, en door middel van een verkenning van voorstellen van andere overheden en partijen, worden aangegeven wat de concrete mogelijkheden voor ontwikkelingsplanologie zijn. Dit biedt tevens een eerste agenda voor het opstellen van regionale structuurvisies.

J. Franssen

# Inhoud

## Samenvatting 7

<b>1</b>	<b>Context: een veranderende regio</b>	<b>13</b>
1.1	De opkomst van de netwerkregio	13
1.2	Vertrouwde partijen, nieuwe spelregels	14
1.3	Op zoek naar regionale bestuurskracht	15
<b>2</b>	<b>Ontwerp: visie en planvorming</b>	<b>21</b>
2.1	Essentie van de structuurvisie	21
2.2	Nut en noodzaak van structuurvisies	22
2.3	De lagenbenadering als instrument	23
2.4	Nieuwe beleidsopgaven voor de regio	24
<b>3</b>	<b>Sturing: proces en beleidsontwikkeling</b>	<b>29</b>
3.1	Naar een regionale ontwikkelingsplanologie	29
3.2	Provincie en regionaal opdrachtgeverschap	30
3.3	De onzichtbare werking van structuurvisies	31
3.4	Nieuwe waarborgen in proces en beleid	32
<b>4</b>	<b>Uitvoering: investeren en stimuleren</b>	<b>39</b>
4.1	Structuurvisies en ruimtelijke investeringen	39
4.2	Realisatie van strategische projecten	40
4.3	Stimuleren van innovaties en experimenten	41
<b>5</b>	<b>Heroriëntatie van de provincie</b>	<b>47</b>

## Literatuur 53

## Colofon 56





# Samenvatting

Regionale structuurvisies zijn een belangrijk instrument om invulling te geven aan een pro-actieve, ontwikkelingsgerichte rol van de provincie in het ruimtelijk beleid. In deze notitie worden de kansen en mogelijkheden hiervoor verkend. Het doel is om beter zicht te krijgen op de ambities en voorwaarden die vanuit de provincie kunnen worden gesteld aan inhoud, proces en uitvoering van regionale structuurvisies. De notitie is een uitwerking van het advies 'Op schaal gewogen', waarin de IPO-commissie Geelhoed een lans heeft gebroken voor de vernieuwing van de rol en positie van provincie in de richting van ontwikkelingsplanologie, regionaal opdrachtgeverschap en het proces van investeren en uitvoeren.

Centraal staat de vraag op welke wijze de provincie met regionale structuurvisies vorm en inhoud kan geven aan een meer sturende, ontwikkelingsgerichte rol. De provincie dient het opdrachtgeverschap voor de regionale structuurvisie te vervullen en kan de regie voeren over het proces, waarin diverse publieke en private partijen samen een gemeenschappelijk toekomstperspectief ontwikkelen op de regio. Het resultaat is een regionale structuurvisie: een strategisch plandocument dat indicatief de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van een regio schetst en richting geeft aan ruimtelijk relevante besluitvorming van partijen in de regio.

De regionale structuurvisie biedt nieuwe mogelijkheden voor de provincie om daadwerkelijk invulling te geven aan ontwikkelingsplanologie. Het kernvraagstuk hierin is het bijeenbrengen van drie verschillende werelden, die nu vaak nog los van elkaar functioneren. In het proces van de regionale structuurvisie moet hernieuwde samenhang worden gebracht tussen de wereld van het ontwerp, waarin het gaat om de inhoudelijke planvorming, de wereld van het bestuur, waarin beleid en besluitvormingsprocessen centraal staan en de wereld van de uitvoering, waarin investeringen en marktpartijen domineren. De kracht van een regionale structuurvisie zit derhalve in een directe koppeling tussen drie doelstellingen:

- *ontwerp*: het bevorderen van ruimtelijke samenhang in de regio;
- *sturing*: het bevorderen van een samenhangende besluitvorming;
- *uitvoering*: het bevorderen van een snelle, samenhangende realisatie.

Om concreet handen en voeten te geven aan regionale ontwikkelingsplanologie worden in deze notitie diverse voorstellen gedaan voor een actieve regierol van de provincie. Dit geeft aanleiding tot een aantal gerichte adviezen voor de volgende 'sporen' die in het kader van de regionale structuurvisie op een samenhangende wijze vorm en inhoud moeten krijgen.

## **Ontwerp: visie en planvorming (hoofdstuk 2)**

Regionale structuurvisies vereisen een samenhangende, ontwikkelingsgerichte aanpak van planvorming, waarin een gebiedseigen invulling wordt gegeven aan regionale vraagstukken. Het gaat om het ontwikkelen van (nieuwe) gebiedskwaliteiten die specifiek en uniek zijn voor de regio. Dat maakt regionale structuurvisies geenszins een doorgeefluik voor doorwerking van het rijksbeleid, maar een sturingsinstrument voor het realiseren van eigen ambities en kwaliteiten.

Steeds opnieuw rekenen aan kwantitatieve programma's en ruimtebehoeften biedt hiervoor geen soelaas meer: daarvoor volgen ontwikkelingen elkaar te snel op en is de toekomst te onzeker. Hetzelfde geldt voor normatieve beleidsconcepten die, afhankelijk van de politieke koers, vaak zeer vergankelijk blijken. Een methodische benadering, zoals de lagenbenadering bijvoorbeeld, biedt een systematische, meer rationele aanpak die de bestuurders expliciet zicht geeft op de integrale afwegingen en mogelijke consequenties die hieraan verbonden zijn. Zo'n benaderingswijze maakt het mogelijk om tot een beheersbare afweging te komen en eigen keuzen te maken. Daarbij is het zaak keuzen terug te brengen naar het juiste schaalniveau: het Rijk moet zich niet langer bezighouden met keuzen die naar hun aard en impact een verantwoordelijkheid zijn van de provincie. Als middenbestuur moet de provincie deze verantwoordelijkheid ook sterker naar zich toe trekken.

## **Sturing: proces en beleidsontwikkeling (hoofdstuk 3)**

Provincies moeten meer zelfbewust vanuit eigen kracht gaan handelen. Dat geldt bij uitstek voor invulling van het opdrachtgeverschap en de procesregie van de regionale structuurvisie. In de totstandkoming van de

visie wordt de basis gelegd voor de uitvoering van het regionaal beleid: doorwerking door vóórwerking. Het organiseren van een maatschappelijk debat in het totstandkoming is van cruciaal belang voor een goede verankering van de visie in het proces van besluitvorming en uitvoering. Een regionale structuurvisie is het procesresultaat van een maatschappelijk debat tussen overheden, maatschappelijke organisaties en private partijen binnen en buiten de regio, die relevant zijn voor de uitvoering ervan. Dit stelt scherpe eisen aan de procesregie van de structuurvisie: niet iedereen praat over alles. Vooraf is helderheid nodig over de inhoudelijke inzet en bandbreedte van het debat, de deelnemende partijen en wie uiteindelijk beslissingsbevoegd is. De bestuurlijke keuzen en prioriteiten die voortkomen uit het maatschappelijk debat mogen echter niet vrijblijvend zijn. Het proces vraagt om een aantal instrumentele waarborgen zonder overigens de flexibiliteit en juridische vormvrijheid van regionale structuurvisies te verliezen. Het gaat deels om nieuwe juridische instrumenten (zoals instructies), maar meer nog om het stellen van afrekenbare doelen (inclusief sancties), gekoppeld aan de politieke agenda. Zowel vanuit de provincie gericht op derden als gericht op zichzelf (zelfbinding). De aanstaande dualisering tussen GS en PS biedt mogelijkheden om procesregie, zeggenschap en verantwoording te scheiden zonder te vervallen in ofwel vrijblijvende visies ofwel sterk gejuridificeerde toetsingskaders.

#### **Uitvoering: investeren en stimuleren (hoofdstuk 4)**

Een regionale structuurvisie is niets waard als het niet vertaald wordt in een samenhangend investeringsprogramma met strategische projecten. Een directe koppeling tussen visie en ruimtelijke investeringen is van cruciaal belang om handen en voeten te geven aan regionale ontwikkelingsplanologie. In het kader van de regionale structuurvisie moeten strategische projecten worden geïdentificeerd, waarvoor investeringen van publieke en private partijen worden bijeengebracht vanuit een gemeenschappelijk perspectief op de regio. Dit vergt sturing via regionale investeringsprogramma's, waarin de ambities van de structuurvisie programmatisch en financieel zijn vertaald. Uitgaande van een grotere beleidsvrijheid en budgetverantwoordelijkheid liggen er bijzondere kansen voor ondersteuning van strategische projecten vanuit gebundelde regionale investeringsfondsen, waarin diverse rijksbudgetten worden samengebracht. Daar waar mogelijk en wenselijk kunnen provincies risicodragend participeren in de realisatie, waarbij kan worden voortgebouwd op ervaringen zoals die op het gebied van infrastructuur, landelijk gebied en natuurontwikkeling zijn opgedaan. Daarnaast levert een meer stimulerende en faciliterende rol van de provincie een bijdrage aan de uitvoering. Het gaat dan vooral om het stimuleren van innovaties en praktijkexperimenten om belemmeringen te verhelpen en nieuwe wegen te verkennen om tot een snellere, betere realisatie te komen.

Regionale ontwikkelingsplanologie in termen van ontwerp, sturing en uitvoering vereist een fundamentele herbezinning op de rol en positie van de provincie. Het gaat zowel om het verbeteren van de huidige beleidsmatige rollen (beleidskaders stellen en toetsen) als om verbreding naar meer ontwikkelingsgerichte rollen (stimuleren en uitvoeren). Hier ligt een belangrijke hoofdlijn voor vernieuwing: vergroten van het sturend vermogen van provincies om de condities (kwaliteitseisen, procesregie, besluitvorming, uitvoeringsafspraken) te bepalen waarbinnen beleid en initiatieven van anderen in uitvoering kunnen worden genomen. In het licht van de regionale structuurvisie gaat het om:

#### **Verbeteren van huidige rollen: conditionerend sturen en handelen**

- *Provincie als beleidsmaker*: effectiviteit vergroten door aanscherping van de beleidsinzet en -prioriteiten ten behoeve van onderhandelingen en besluitvorming (minder verhalende beleidsnota's, scherpere beslissingen en mandaat).
- *Provincie als adviseur*: herijken van de toetsende rol naar strategische advisering door niet alleen belemmeringen op te werpen, maar constructief te adviseren en mee te zoeken naar mogelijke alternatieve oplossingsrichtingen.

De uitdaging voor de provincie bestaat vooral uit het handen en voeten geven aan een actieve vorm van regionale ontwikkelingsplanologie. Het gaat hier om de doorwerking en uitvoering van eigen ambities uit de regionale structuurvisie, en het ontwikkelen en (helpen) realiseren van concrete strategische projecten in het bijzonder. Dit zou een forse verbreding inhouden van de rolopvatting van de provincie in termen van uitvoering:

#### **Verbreden met nieuwe rollen: ook investeren en ontwikkelen**

- *Provincie als budgethouder*: meer zeggenschap over de verdeling van decentrale budgetten (zoals ISV, GDU, ILG) en monitoren van de effectiviteit hiervan ten aanzien van de geformuleerde beleidsambities en kwaliteitsdoelen.

- *Provincie als ontwikkelaar*: initiëren en participeren in concrete uitvoeringsprojecten door als mede projectontwikkelaar risicodragend te investeren samen met andere publieke en private partijen (al dan niet in PPS-verband).

Verbetering en verbreding van deze rollen is noodzakelijk om tot een effectieve invulling te komen van het opdrachtgeverschap voor regionale structuurvisies. Het gaat uitdrukkelijk verbetering en vooral verbreding van de rolopvatting, zonder de betekenis van de huidige rollen te reduceren. Dus niet: òf–òf, maar: èn–èn. Juist in de combinatie van rollen liggen mogelijkheden om de effectiviteit van het handelen te vergroten. Die rollen hoeven niet voor ieder beleidsvraagstuk even ver te gaan: soms zal die rol financieel en investierend van aard zijn, soms juist gericht op procesregie en samenwerking, danwel voorwaardenscheppend op niveau van plannen en instrumenten. Zo'n gedifferentieerde sturingsbenadering biedt kansen voor een effectieve invulling van ontwikkelingsplanologie door de directe koppeling tussen beleidsambities en investeringen, samenhangend in termen van gebiedsgericht of in de tijd.

Ontwikkelingsplanologie met behulp van regionale structuurvisies biedt de provincies nieuwe kansen en mogelijkheden om invulling te geven aan een eigenstandige rol en positie op regionaal niveau. Weliswaar draagt de provincie een formele beleidsverantwoordelijkheid voor ruimtelijke ordening op regionaal niveau, maar er zullen flinke verbeteringen moeten plaatsvinden om tot een slagvaardig en effectief optreden te komen, die ook andere partijen binnen en buiten de regio hernieuwd vertrouwen kan bieden. Verbeteringen in kennis en vaardigheden van het apparaat, in de kwaliteiten van het bestuur, en in de cultuur van de organisatie. Verbeteringen die aanleiding moeten geven tot een serieuze vernieuwing van de rol en positie van de provincie en tot een effectief regionaal opdrachtgeverschap met een brede uitstraling naar betrokken partijen en met zichtbare resultaten in de dagelijkse praktijk.

## Voorbeeld:

# de regio Stedenbosch

In deze notitie over regionale structuurvisies zijn vijf voorbeelduitwerkingen opgenomen van actuele nieuwe beleidsopgaven voor de regio. In paragraaf 2.4 worden zeven regionale beleidsopgaven geschetst, die in het kader van de regionale structuurvisie vorm en inhoud kunnen krijgen. Deze thematische beleidsopgaven worden geïllustreerd in vijf verschillende intermezzo's. Als vertrekpunt voor de uitwerkingen is een fictieve, exemplarische regio opgebouwd: de regio Stedenbosch. Deze niet-bestaande regio is de basis voor het illustreren van de werking van de lagenbenadering. In dit verband wordt de lagenbenadering als een voorbeeld gehanteerd van een methodische benadering om expliciet de regionale keuzen en voorstellen zichtbaar te maken. Daartoe is de regio Stedenbosch ontrafeld in drie lagen: de ondergrond (laag 1), de netwerken (laag 2) en de occupatiepatronen (laag 3).

Op basis van deze gelaagde opbouw van de regio worden de beleidsopgaven benaderd vanuit de samenhang en confrontatie tussen de lagen. Om dit zichtbaar te maken wordt een werkwijze gevolgd in drie stappen. Stap 1 is de *inventarisatie* van de huidige situatie, met name gericht op de ruimtelijke functies. Stap 2 is de *analyse* van het ruimtegebruik, waarbij het gaat om het in kaart brengen van de restricties en condities. Stap 3 zijn de nieuwe voorstellen en keuzen die op basis hiervan overwogen kunnen worden. Voor de voorstellen worden de 'blokjesmethode' gehanteerd waarin het nieuwe programma wordt uitgedrukt in kleine blokjes: ieder blokje staat voor 5 ha ruimtebeslag, waarin het aantal woningen verschilt afhankelijk van dichtheid en milieutype. Bijvoorbeeld een blokje 'Groen Stedelijk' staat voor 5 ha x 25 wo/ha = 125 woningen. De stapsgewijze aanpak maakt zo concreet zichtbaar wat de omvang en kwaliteit van het toe te voegen programma is, welke grondslagen hiervoor relevant zijn en vanuit welke overwegingen bepaalde keuzen worden gemaakt.

Alle ruimtelijke voorstellen uit stap 3 van de 5 voorbeelduitwerkingen zijn samengebracht in een integrale visie op de regio Stedenbosch, die opgenomen is op de volgende pagina.

Kaartje alleen beschikbaar  
in gedrukte versie  
van dit rapport

Kaartje alleen beschikbaar  
in gedrukte versie  
van dit rapport

Kaartje alleen beschikbaar  
in gedrukte versie  
van dit rapport

Kaartje alleen beschikbaar  
in gedrukte versie  
van dit rapport

#### Laag 1: Ondergrond

-  zeeleiggronden
-  uiterwaarden
-  oeverwallen
-  rivierkommen
-  zandgronden (intermediair)
-  zandgronden (infiltratie)
-  beekdalen verzamelsysteem
-  broekgronden
-  hoofdwaterlopen
-  vatenstelsel waterlopen
-  dijken

#### Laag 2: Netwerken

- autowegen*
  -  snelweg (inter-)nationaal
  -  snelweg nationaal
  -  provinciale weg
- spoor-en vaarwegen*
  -  spoorlijn intercity
  -  spoorlijn (snelrein)
  -  vaarweg
- knopen*
  -  categorie 1
  -  categorie 2
  -  categorie 3
  -  afslag locale weg
- havens*
  -  intercity
  -  sneltrein
  -  station
  -  categorie 1
  -  categorie 2
  -  jachthaven
  -  luchthaven
- ondergrondse infrastructuur*
  -  glasvezelkabel
  -  olieleiding







#### Laag 3: Occupatiepatronen



- wonen*
  -  (historisch)centrumgebied
  -  vooroorlogse stadswijken
  -  naoorlogse stadswijken
  -  landelijk wonen
- werken*
  -  kantorenlocatie
  -  bedrijventerrein
  -  glastuinbouw
  -  landbouw
- ontspanning*
  -  stadsgroen
  -  bos en heide
  -  natuurgebieden, rivieruiterwaarden
  -  attractieparken

Kaartje alleen beschikbaar  
in gedrukte versie  
van dit rapport





## Regio Stedenbosch Regionaal ontwikkelingsperspectief

### Blauwgroene structuur

-  Natuurontwikkeling(uiterwaarden en bypass)
-  Natuurontwikkeling(kwel)
-  Extensivering landbouw ter bescherming van grondwater in stroomgebied
-  Kwelwater-en oeverwaterwinning
-  Terugdringen grondwaterwinning
-  Waterberging in verruimde watergangen

-  Ontwikkeling retentiegebieden
-  Bosontwikkeling

### Infrastructuur

-  Verbreding rijksweg
-  Versterken regionaal wegnet
-  Spoorlijn met (nieuwe)halte light train
-  Spoorlijn met IC-station

### Verstedelijking

-  Centrum Stedelijke  
= 280 woningen en 5.000 m<sup>2</sup> b.v.o. kantoren
-  Buiten Centrum  
saldo herstructurering-2000 woningen  
en +30.000 m<sup>2</sup> b.v.o. kantoren
-  Groen Stedelijke  
= 125 woningen en 350 m<sup>2</sup> b.v.o. kantoren
-  Centrum Dorps  
= 115 woningen en 900 m<sup>2</sup> b.v.o. kantoren
-  Landelijk  
= 50 woningen en 150 m<sup>2</sup> b.v.o. kantoren
-  Brainpark  
= 60.000 tot 80.000 m<sup>2</sup> b.v.o. kantoren
-  Bedrijventerrein  
= 5 hectare representatief bedrijventerrein  
= 5 hectare regulier bedrijventerrein  
= 5 hectare lokaal bedrijventerrein
-  Bijzondere voorzieningen/leisure
-  Attractiepark

# Context: een veranderende regio

# 1

**De opkomst van de netwerksamenleving heeft een grote invloed op de ruimtelijke inrichting van de regio. Doorgaande internationalisering, groeiende mobiliteit en continue veranderingen in economie en technologie leiden tot een fundamenteel andere context voor regionale structuurplanning. In die nieuwe context verandert ook het speelveld van partijen en worden spelregels vernieuwd. Wie komt in dit verband tot een betekenisvolle invulling van het opdrachtgeverschap op regionaal niveau?**

## 1.1 De opkomst van de netwerkregio

De wereld van de regio is danig aan het veranderen. Steeds meer worden we in de regionale planning geconfronteerd met allerlei maatschappelijke ontwikkelingen, vol dynamiek maar wispelturig en onberekenbaar. Het zijn economische en sociaal-culturele ontwikkelingen die duiden op een ontwikkeling naar een mobiele netwerksamenleving. Deze maatschappelijke transitie leidt tot drie belangrijke ontwikkelingen die tegelijkertijd van invloed zijn op het functioneren van de regio. Ze staan aan de basis van de opkomst van de netwerkregio.

### Schaalvergroting door groeiende mobiliteit

De eerste ontwikkeling die zorgt voor ruimtelijke veranderingen in de regio is de steeds verdergaande schaalvergroting. Al eeuwenlang is sprake van een uitgroei van steden en dorpen in de regio als gevolg van bevolkingsgroei en welvaart, maar de laatste decennia is geleidelijk een verschuiving opgetreden in de drijvende krachten achter de schaalvergroting. Niet de bevolkingsgroei, maar de onstuimige groei van de mobiliteit is de kracht achter de schaalvergroting in de regio. De doorbraak van de auto vanaf de jaren zestig was een belangrijke motor achter de suburbanisatie. En het autobezit en autogebruik neemt nog steeds explosief toe: we rijden niet alleen meer, maar ook vaker en langer. De blijvende mobiliteitsgroei zorgt voor een sterke ruimtelijke spreiding van wonen en werken in de regio. Naast een zekere functiescheiding, zorgt de auto voor een enorme groei van nieuwe woon-, werk- en recreatiegebieden aan de randen van de steden. En deze 'lossere' onderlinge bindingen leiden op hun beurt weer tot meer mobiliteit, en verdere schaalvergroting.

### Structuurveranderingen in economie en bevolking

Een tweede ruimtelijke ontwikkeling die hiermee verband houdt, zijn structuurveranderingen in de steden en het landelijk gebied. Het gaat hier niet om spreiding en verdere uitgroei, maar selectieve veranderingen in de samenstelling van economie en bevolking. Zo heeft onze economie zich in hoog tempo ontwikkeld tot een hoogwaardige diensteneconomie, met name in de steden. Met name de toename van kennisintensieve diensten, zoals het bank- en verzekeringswezen en ICT-diensten, is opvallend. Het leidt tot grote structuurveranderingen in de stedelijke en agrarische economie: minder productie en industrie, meer kennis en diensten. Dit leidt tot veranderingen in werkgelegenheid en arbeidsparticipatie, en daarmee ook de bevolkingssamenstelling van de steden en het platteland. Al vanaf de jaren zestig verruilen gezinnen de stad voor suburbane en dorpse woonmilieus in het landelijk gebied. Laagopgeleiden en minder draagkrachtigen blijven vooralsnog achter in de stad, naast hoogopgeleide, kapitaalkrachtige stedelingen die vooral een culturele binding met de stad aangaan. Een groot deel van de stedelingen zoekt echter die binding met de romantische kwaliteiten van het platteland. Hierdoor ontstaan grote veranderingen in bevolking en leefstijlen, die van grote invloed zijn op het functioneren van de regio als geheel.

### Ruimtelijke onthechting van functies en activiteiten

Een derde ontwikkeling die de regionale context flink verandert, is ruimtelijke onthechting. Deze ontwikkeling verandert niet de omvang of samenstelling van de regio, maar maakt dat stedelijke activiteiten niet

langer plaatsgebonden zijn. Uiteraard moeten stedelijke functies en activiteiten ergens in een regio hun plek vinden, maar de keuze van die plek is steeds meer afhankelijk van andere argumenten dan van ruimtelijke. Het is vaak gewoon een vrije keuze, die steeds meer geïndividualiseerd is geraakt en gaat over steeds grotere afstanden en richt zich op een grote verscheidenheid van plekken. In toenemende mate is de keuze voor een vestigingsplaats, zowel voor bedrijven als bewoners, minder afhankelijk van geografische nabijheid. Steeds minder bestaat er ook een economische noodzaak om zich in de stad of landelijk gebied te vestigen. Inmiddels kunnen diverse functies en activiteiten zich in vele combinaties vestigen op een veelheid van plekken in de regio. Een dergelijke ruimtelijke onthechting wordt eerder bepaald door allerlei 'immateriële' kwaliteiten in termen van sociale relaties, kennisuitwisseling, allure en sfeer die leiden tot hernieuwde culturele bindingen.

## 1.2 Vertrouwde partijen, nieuwe spelregels

Maar er is meer aan de hand. Achter de bovengenoemde maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling gaat ook een veranderende wereld van organisaties en partijen schuil. Partijen die in verschillende arena's steeds opnieuw tot wisselende samenwerkingsverbanden komen met nieuwe rollen en verantwoordelijkheden. Met name op regionaal niveau worden de volgende veranderingen in spelersveld en spelregels zichtbaar.

### Vermaatschappelijking van regionale beleidsprocessen

Een van de opvallendste ontwikkelingen die zich de afgelopen jaren heeft voorgedaan, is de emancipatie van het spelersveld van partijen die zich (willen) bezighouden met regionale vraagstukken. Dit begint met de tendens dat allerlei lokale overheden steeds vaker en steviger met elkaar willen samenwerken op het regionale schaalniveau. Ook verschillende semi-overheden, zoals waterschappen, woningcorporaties of Staatsbosbeheer – regionaal en nationaal – kiezen voor een verbreding van hun rolopvatting en bemoeien zich uitdrukkelijk met de ruimtelijke inrichting van hun regio. Maar het meest opvallend is de ontwikkeling dat verschillende maatschappelijke organisaties zijn toegetreden tot diverse beleidsarena's op nationaal en regionaal niveau. Organisaties zoals ANWB, VNO-NCW, AVBB, Natuur&Milieu, WNF, Natuurmonumenten, Kamers van Koophandel houden zich in wisselende coalities bezig met visievorming op regionaal niveau. Dat zijn vaak allianties onderling, maar soms ook met participatie van reguliere overheden. En in toenemende mate schuiven ook grote vastgoedontwikkelaars, investeerders en beleggers op naar het voortraject door in een vroeg stadium al invloed uit te oefenen in het traject van regionale visievorming. De intrede van vele partijen tot de regio maakt de overheid niet langer de heersende regisseur, maar juist deelgenoot van een dynamisch spelersveld waarin zij zelf ook coalities dient te smeden.

### De integrale visie als lobbyinstrument naar overheden

Het is natuurlijk al langer zo dat andere partijen buiten de direct bevoegde overheidsinstantie hun intrede hebben genomen in het speelveld van de ruimtelijke ordening. Van oudsher bedienen maatschappelijke organisaties en private partijen met het indienen van sectorale wensenlijstjes en pleitnota's vanuit een scherpe belangenvertegenwoordiging. De laatste jaren is hierin een kentering waar te nemen. De nieuwe ontwikkeling is dat maatschappelijke en private partijen – al dan niet gezamenlijk – hun eigen wensen en belangen inbedden in een integrale visie op de ruimte. Niet langer prevaleren de ééndimensionale verlanglijstjes. De samenhangende visie staat bij deze partijen steeds meer centraal, in tweede instantie pas de sectorale projecten. De integrale visie op de regio wordt gezien als een lobbyinstrument richting (andere) overheden. In principe worden hiermee twee typen doelen nagestreefd.

Ten eerste gaat het om het initiëren en uitgevoerd krijgen van een aantal strategische projecten vanuit het belang van het integrale perspectief op de regio. In dit opzicht wordt vaak gewezen op het belang van uitvoering aan de hand van een aantal haperende 'losse' projecten. Een goed voorbeeld hiervan is de zogenoemde AREA-studie (Amsterdam, Rotterdam en Antwerpen), waarin een brede samenwerking bestaande uit de provincies Zuid-Holland, Noord-Holland, Noord-Brabant en Zeeland en ANWB, AVBB en VNO-NCW een integraal perspectief schetsen op de ruimtelijke ontwikkeling van de A4-corridor en van daaruit een pakket aan 'projectenveloppen' voorstellen. Beleidsinhoudelijk en procesmatig worden deze projectenveloppen concreet geadresseerd om de uitvoering te bespoedigen.

Een tweede type doelstelling is de verankering van de eigen integrale visie zelf en deze opgewaardeerd krijgen tot formeel overheidsbeleid, met name in het (inter)nationaal ruimtelijk beleid (Vijfde nota e.d.). Een goed voorbeeld hiervan is de studie 'Samen, anders beter', waarmee vier maatschappelijke organisaties ANWB, AVBB, Natuurmonumenten en VNO-NCW zoeken naar een nieuwe benadering van de ruimtelijke



ontwikkeling in ons land. Dit wordt geïllustreerd aan de hand van de Leidse regio, maar het is vooral de voorgestelde aanpak en systematiek die bij overheden navolging zou moeten krijgen. De vernieuwing zit echter niet zozeer in de inhoudelijke visie of de voorgestelde projecten, maar juist in de eendrachtige bestuurlijke samenwerking die wordt uitgestraald door een dergelijk project. Dat geeft een bijzondere overtuigingskracht naar derden en met name de verantwoordelijke overheden zelf. De kracht van een brede coalitie van partijen valt immers niet te negeren.

#### **Einde van de projectgedomineerde overheidssturing?**

Nu maatschappelijke en private partijen de laatste jaren opschuiven naar het ontwikkelen van integrale perspectieven, hebben overheden veelal de omgekeerde weg bewandeld. Zij zijn zich vooral gaan bezighouden met (het uitvoeren van) grote projecten. In het beleid van bovenlokale overheden is vanaf de jaren tachtig een projectgedomineerde overheidssturing gaan overheersen. U kent de grote projecten: Betuwelijn, HSL, Tweede Maasvlakte of de uitbreiding van Schiphol (TNLI). Maar ook regionaal en lokaal had projectgestuurde planning sterk de overhand: VINEX-lokaties, Sleutelprojecten, MIT-projecten of voorbeeldprojecten in de sfeer van rijksstimuleringsprogramma's als StIR of Stad & Milieu. Achtergrond hiervan is de sterk op investeringen gerichte invulling van de overheidstaken naar aanleiding van de opkomst van de Interdepartementale Commissie Economische Structuurversterking (ICES). Hierin worden niet structurele overheidsinkomsten (aardgasbaten) toegedeeld aan concrete investeringsprojecten. In adviezen van WRR en VROM-raad wordt geconstateerd dat dit heeft geleid tot een sterke scheiding tussen de formele beleidsplanning (Vijfde nota e.d.) en de investeringsplanning. Inmiddels heeft de ICES zich echter ontwikkeld tot een onvoorspelbare schaduwwereld voor het ruimtelijk beleid: een gecentraliseerd stelsel van projectfinanciering zonder sturing van ruimtelijk-politieke doelen. Op regionaal niveau genereerde ICES een lawine van investeringsvoorstellen en lokte daarmee allerlei 'beleid op krediet' uit. Nu de ICES-gelden snel opdrogen in deze tijd van economische stagnatie, lijkt daarmee ook een einde te komen aan de projectgestuurde overheidssturing. In brede kring groeit de behoefte aan samenhangende structuurvisies, waarin een directe binding tot stand komt tussen de formele beleidsplanning en concrete investeringsprioriteiten die hieruit voortkomen. Hierin moet de koppeling tussen regionaal beleid en strategische projecten gaan plaatsvinden.

### **1.3 Op zoek naar regionale bestuurskracht**

De geschetste ontwikkelingen geven aanleiding tot een fundamentele heroriëntatie op de opgaven voor regionale structuurplanning. Niet alleen inhoudelijk, maar vooral ook vanuit oogpunt van proces en organisatie van een slagvaardig regionaal middenbestuur.

#### **Ruimtelijke planning verschuift naar de regio**

In het licht van de geschetste ontwikkelingen is een verschuiving van de ruimtelijke planning naar het regionale schaalniveau te verwachten. Daarvoor is een aantal fundamentele aanleidingen dat wijst op nut en noodzaak van regionale structuurplanning. De eerste, directe aanleiding ligt in de veranderende maatschappelijke ontwikkelingen en de ruimtelijke effecten hiervan. Als gevolg van schaalvergroting, structuurveranderingen en onthechting gaat de regio immers functioneren als een open systeem, waarin allerlei steden, nevencentra en kleine kernen samen een stedelijk netwerk vormen. Zo'n samenhangend stedelijk netwerk wordt zichtbaar op regionaal niveau: opkomst van de netwerkregio. Termen als 'netwerkstad' of 'netwerkregio' zijn metaforen die wijzen op de dynamische ontwikkeling van verschillende netwerkrelaties op regionaal niveau.

#### **Groeiende behoefte aan regionale samenwerking**

Naast deze inhoudelijke grondslagen voor regionale structuurplanning wijzen ook het veranderende krachtenveld van partijen en procescondities op de urgentie om ruimtelijke planning op regionaal niveau te organiseren. Maatschappelijke en private partijen begeven zich niet alleen op regionaal niveau, maar maken inmiddels ook integrale regionale visies en initiëren strategische projecten, waardoor de structuurplanning allang niet meer een zaak van overheden alleen is. Bovendien geven veranderingen in het beleidsdomein van overheden zelf aanleiding om met veréende krachten regionale planning ter hand te nemen. Deels van rijkswege waarbij de decentralisatie van beleid en rijksbudgetten en de teloorgang van ICES nieuwe legitimiteit verleent aan regionale structuurplanning. Deels ook vanuit de gemeenten, die steeds vaker meerwaarde zien om hun wederzijdse samenwerking te willen vormgeven en verankeren in een proces van regionale structuurplanning.

### **Kan de provincie de regionale bestuurskracht mobiliseren?**

De vraag is of de provincies principieel in staat zijn om te voorzien in de behoefte aan een adequaat, transparant en slagvaardig regionaal bestuur. Van verschillende kanten wordt gepleit voor een krachtige profilering van de provincies, al dan niet qua schaal te vergroten, op het terrein van de regionale planning (VROM-raad, WRR). Van oudsher hebben provincies weliswaar diverse taken en bevoegdheden voor ruimtelijke planning op regionaal niveau, maar vooralsnog ontbreekt het gezag en de bestuurscultuur om tot een actieve regionale structuurplanning te komen. Desalniettemin is er een aantal redenen waarom provincies tot een regionaal bestuur van betekenis kunnen komen. Na 30 jaar discussie over hervorming van ons bestuurlijk stelsel blijkt keer op keer dat het ‘huis van Thorbecke’ beter in stand kan blijven. Dan blijft de provincie het enige middenbestuur op de regionale schaal die een stevige democratische verankering en legitimatie kent in het openbaar bestuur. Daarnaast is de provincie geen verlengd lokaal bestuur die gericht is op de som der delen. Provincies hebben een zelfstandige rol en positie met eigenstandige taken en bevoegdheden op het gebied van ruimtelijke planning. Bovendien hebben de provincies kennis, ervaringen en historische wortels in de regionale planning, maar hier moet een fundamentele vernieuwing plaatsvinden naar een meer ontwikkelingsgerichte, pro-actieve rol van de provincie.

In het licht van de regionale structuurvisie zou een heroriëntatie van de rol en positie van de provincie op drie terreinen moeten worden gezocht:

- *Ontwerp*: de inhoudelijke eisen aan regionale structuurvisies in termen van visie-ontwikkeling en planvorming (hoofdstuk 2).
- *Sturing*: de processturing, interactieve aanpak en voorwaarden die aan het proces van totstandkoming van regionale structuurvisies gesteld mogen worden (hoofdstuk 3).
- *Uitvoering*: de verbetering en versnelling van de beleidsuitvoering door het gericht stimuleren en investeren in strategische uitvoeringsprojecten (hoofdstuk 4).

In essentie gaat het om het verbeteren van de samenhang hiertussen.



## Voorbeeld 1

# Water, natuur en verstedelijking

In deze voorbeelduitwerking staat de samenhangende relatie tussen water/natuur enerzijds en nieuwe verstedelijking anderzijds centraal. Deze uitwerking illustreert de geschetste opgaven 1 en 2 uit paragraaf 2.4. De opgave is gericht op de wijze waarop de ondergrond randvoorwaarden stelt aan nieuwe verstedelijking en richting geeft aan de kwaliteiten van nieuwe woonmilieus. Mooi wonen in het groen. Dit begint als stap 1 met een inventarisatie van de blauwgroene structuur van de regio. In stap 2 worden de kwaliteiten van water en natuur vertaald in een zeeftkaart voor verstedelijking: waar liggen harde restricties? Waar is nieuwe verstedelijking mogelijk? Of onder welke condities? In stap 3 worden voorstellen gedaan voor nieuwe woonmilieus op de minst kwetsbare plekken en die bijdragen aan het verhogen van de kwaliteiten van water en natuur in de regio.

Kaartje alleen beschikbaar  
in gedrukte versie  
van dit rapport






### Stap 1: groen/blauwe structuur

-  stadsgroen
-  bos en heide
-  natuurgebieden, uiterwaarden
-  agrarisch landschap
-  hoofdwaterlopen
-  vatenstelsel waterlopen
-  dijken






Kaartje alleen beschikbaar  
in gedrukte versie  
van dit rapport

Kaartje alleen beschikbaar  
in gedrukte versie  
van dit rapport

#### Stap 2: zeekaart

-  Verstedelijking uitsluiten i.v.m. watersysteem
-  Verstedelijking uitsluiten i.v.m.natuur (o.a. EHS)
-  Verstedelijking onder randvoorwaarden vanuitwatersysteem
-  Verstedelijking onder randvoorwaarden vanuit landschap en cultuurhistorie
-  Verstedelijking in principe goed mogelijk

#### Stap 3: voorstellen wonen

- Landschappelijk decor*
-  stadsgroen
-  bos en heide
-  natuurgebieden, uiterwaarden
- Woonmilieus*
-  Groen Stedelijk = 125 woningen
-  Landelijk = 50 woningen



# Ontwerp: visie en planvorming

# 2

**Het streven naar samenhang in ruimte en besluitvorming is de kern van regionale structuurvisies. Dat is een lastige opgave nu vele partijen eigen visies ontwikkelen, waardoor de dichtheid van plannen voor de regio blijft toenemen. Om die complexiteit in visie en schaal beheersbaar te maken, kan de lagenbenadering als instrument voor planvorming worden gehanteerd. Bovendien zet de lagenbenadering aan tot nieuwe beleidsopgaven die op de agenda dienen te staan van de regionale structuurvisies.**

## 2.1 Essentie van de structuurvisie

Structuurplanning is weer 'in': in navolging van de vernieuwing van het rijksbeleid (Vijfde nota, SGR-2, Stellingnamebrief, etc.) worden opnieuw allerlei regionale plannen en visies opgesteld die een bepaalde vorm van structuurplanning weerspiegelen. Een bonte stoet regionale (netwerk)plannen die een aantal gemeenschappelijke kenmerken kennen, die richtinggevend zijn voor aard en karakter van regionale structuurvisies.

### Wat is een regionale structuurvisie?

In het kader van de Fundamentele Herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening wordt het nieuwe planfiguur van de structuurvisies geïntroduceerd. De nieuwe Wro gaat er vanuit dat het Rijk, provincies en gemeenten hun strategisch ruimtelijk beleid voor de lange termijn neerleggen in structuurvisies. Op niveau van de regio zullen de regionale structuurvisies de huidige streekplannen gaan vervangen wat betreft de niet-bindende planonderdelen. In het voorontwerp van de nieuwe Wro wordt aangegeven dat de plaats van het streekplan wordt ingenomen door een regionale (of provinciale) structuurvisie waarin 'ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening voor het grondgebied van een provincie of een gedeelte hiervan danwel voor aspecten van het provinciale ruimtelijk beleid (...) de voorgenomen ontwikkeling van dat gebied of die aspecten in hoofdlijnen worden aangegeven.' Over de functie van de structuurvisies bepaalt de nieuwe Wro: 'De structuurvisie bevat de hoofdzaken van het door de provincie te voeren ruimtelijk beleid en geeft richting aan de door het provinciebestuur te nemen beslissingen'. In essentie bestaat een regionale structuurvisie uit het indicatief schetsen van de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen en het richting geven aan ruimtelijk relevant beleid in een bepaalde regio. De structuurvisie is indicatief en informeel van aard en stelt de samenhang in de regio centraal. Daarbij zijn een redelijke grootte en bepaalde mate van globaliteit nodig om integraal de ruimtelijk-functionele verbanden in beeld te brengen, waarbij de afbakening primair bepaald wordt door inhoudelijke overwegingen.

### Samenhang als leidend beginsel van structuurvisies

De kern van structuurvisies ligt in het streven naar samenhang en integraliteit. Aan dit streven ligt een specifiek kwaliteitsbesef ten grondslag: een hoogwaardige ruimtelijke ontwikkeling van een regio is meer dan de som der delen. Dit streven naar samenhang en kwaliteit spitst zich niet alleen toe op de ruimtelijke inrichting alleen. In principe kunnen drie typen doelstellingen worden gekoppeld aan het opstellen van regionale structuurvisies:

- *In planvorming:* bevorderen van ruimtelijke samenhang in de regio;
- *In beleidsontwikkeling:* bevorderen van een samenhangende besluitvorming;
- *In uitvoeringsprocessen:* bevorderen van een snelle, samenhangende realisatie.

Dit betekent dat nieuwe regionale structuurvisies zich niet alleen beperken tot samenhang in planvorming, maar vooral ook meer samenhang willen brengen in proces en besluitvorming alsmede in regionale investeringsstromen en uitvoeringstrajecten. Het produkt van regionale structuurplanning, de structuur-

visie, kan worden gezien als een procesmatig (middel)lange termijn plan dat voor een functioneel samenhangende regio het geïntegreerde beleid bevat van waaruit richting wordt gegeven aan toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen. Er kan dan geen sprake zijn van een statisch eindbeeld, het totaalbeeld schrijdt voort naarmate nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen zich voordoen. Fundamentele veranderingen in maatschappij of ruimte danwel beleid of bestuur zullen aanleiding zijn voor het opstellen van een herziening of een nieuwe structuurvisie. In dit opzicht is een regionale structuurvisie meer dan een beeldloos vlekkenplan zoals bij de traditionele structuurplannen vaak het geval was: het biedt een sterk ontwikkelingsgericht bestuurskader waarbij in regionaal programma en prioriteiten scherp richting wordt gegeven aan het eigen handelen en dat van anderen. Met behulp van regionale structuurvisies kan het imago van structuurplanning een positieve impuls krijgen.

## 2.2 Nut en noodzaak van structuurvisies

Nederland is bedekt met een veelheid aan plannen en visies. Met name op regionaal niveau is een bont mozaïek van gebiedsgerichte en sectorale plannen en visies ontstaan, die elkaar overlappen en elkaar in de weg zitten. Welke meerwaarde biedt dan de introductie van een regionale structuurvisie in deze tombola van plannen? Kortom, met welk nut en noodzaak?

### Beleidsvraagstukken naar het juiste schaalniveau

De aanleidingen voor het opstellen van regionale structuurvisies zullen zeer divers van aard zijn en afhankelijk zijn van de specifieke vraagstukken en bestuurlijke kwesties die in een bepaalde regio spelen. In essentie worden nut en noodzaak van structuurvisies bepaald door een combinatie van inhoudelijke vraagstukken en de noodzaak van procesregie voor en tussen partijen in een regio. Daarbij is het van groot belang dat de inhoudelijke vraagstukken op het juiste schaalniveau worden geadresseerd. Zo spelen veel vraagstukken die in de Vijfde nota aan de orde komen, uitdrukkelijk op het regionale schaalniveau. Hierbij kan men denken aan stedelijke netwerken, regionale parken, contourenbeleid, bundelingsgebieden, etc. Om deze regionale vraagstukken het hoofd te bieden, is het zaak dat deze vraagstukken ook daadwerkelijk op het regionale schaalniveau en daarmee door de ‘echte’ stakeholders worden uitgewerkt. De regionale structuurvisie kan daarvoor het kader bieden. In dit opzicht ligt de legitimatie voor het opstellen van een regionale structuurvisie vooral in het proces.

### Structuurvisie als voertuig voor procesorganisatie

Anders dan het streekplan is een regionale structuurvisie het belangrijkste instrument om draagvlak en betrokkenheid in de regio te organiseren in een proces waarin opvattingen en belangen van maatschappelijke organisaties, private partijen en ondernemers en burgers een rol van betekenis spelen in de totstandkoming van het ruimtelijk beleid voor de regio. Aan het opstellen van een structuurvisie zullen derhalve de nodige proceseisen verbonden moeten worden. Een structuurvisie is niet bindend, maar mag geenszins vrijblijvend zijn. Immers, een interactief proces schept verwachtingen en verplichtingen naar andere partijen in de regio wil men werkelijk tot afstemming van beslissingen en investeringen komen. Het bijzondere van structuurplanning is dat het in een steeds veranderende omgeving opnieuw samenhang kan aanbrenge en aanleidingen biedt voor het sluiten van nieuwe coalities van partijen. De procesgang achter de structuurvisie kan dan gezien worden als recept voor een nieuwe, frisse aanpak van visie- en beleidsvorming op regionaal niveau.

### Nieuwe structuurvisies versus klassieke plannen

Naast de noodzaak die voortkomt uit maatschappelijke en ruimtelijke vraagstukken danwel uit de daaraan verbonden proceskwesties van belangen en posities van partijen, geeft ook de planvormingspraktijk zelf aanleiding tot de introductie van de regionale structuurvisie als nieuw centraal planfiguur. Als antwoord op de groeiende complexiteit van vraagstukken en dynamiek is het laatste decennium een wildgroei van visies en plannen ontstaan. Dit heeft alles te maken met de ‘emancipatie’ van maatschappelijke en private partijen die zelf eigen visies en plannen produceren. Bovendien treden verschillende overheden buiten hun eigen competenties en maken plannen op meerdere schaalniveaus. Dit alles heeft de laatste jaren geleid tot het ‘doorstapelen’ van plannen op regionaal niveau, waarbij tevens allerlei plannen voor tussenliggende schaalniveaus zijn gemaakt als ‘hulpconstructies’ ten opzichte van meer klassieke planvormen zoals het structuurplan WRO en het streekplan. Deze planmatige hulpconstructies zijn vaak het resultaat van nieuwe samenwerkingsverbanden waarvoor de klassieke plannen vaak te formalistisch, inflexibel of procedureel van karakter zijn. Inmiddels wordt steeds duidelijker dat met name op regionaal niveau de visiedichtheid sterk toeneemt en ook sprake is van gelijktijdigheid, waarbij plannen in tijdshorizon, status en looptijd elkaar in werkingssfeer overlappen, soms elkaar ondersteunend maar vaker conflicterend.



	Klassieke plannen	Nieuwe structuurvisies	
Europa	EROP		
		Interreg, Urban Benelux Structuurschets	Internationale allianties Grensoverschrijdend
Rijk	PKB Vijfde nota RO		
		Deltametropool Zuidvleugelvisie	Landsdeling Bovenregionaal
Provincie	Streekplan		
		Structuurvisies Gebiedsvisies	Regionaal Bovenlokaal
Gemeente	Structuurplan WRO		
		Projectplannen	Sublokaal

### Centrale schakelfunctie voor de structuurvisie

De vraag is in hoeverre regionale structuurvisies een meerwaarde kunnen genereren in deze praktijk van planvorming. Is een regionale structuurvisie dan niet het zoveelste plan bovenop de dikke stapel regionale visies? Neemt de onoverzichtelijkheid en verwarring niet alleen maar toe? Het bovenstaande overzicht laat zien dat er steeds meer een tegenstelling is ontstaan tussen de meer formele planfiguur met een zwaar juridisch gewicht ten opzichte van informele planvormen die indicatief en flexibel van aard zijn. Leunen de klassieke planfiguren nog sterk op doorwerking van beleid naar lagere schaalniveau, inmiddels wordt duidelijk dat de formele ‘planhiërarchie’ in ons bestuurlijk planningsstelsel de laatste jaren compleet aan het verdampen is. Plannen zijn gelijkwaardiger, reageren op elkaar en zoeken elkaar steeds op in regionale vraagstukken. In dit opzicht zou de regionale structuurvisie een belangrijke schakelfunctie kunnen krijgen. Op twee manieren: horizontale integratie en als verticale schakel. Ten eerste kan de structuurvisie een belangrijk vehikel zijn om ideeën, plannen en visies van diverse partijen in de regio met elkaar te integreren. Een dergelijke vorm van horizontale integratie vereist dat van rijkswege een speciale beleidsstatus wordt verleend aan de planfiguur en het begrip ‘structuurvisie’, die dan voorbehouden blijft aan de betreffende overheid die het regionaal opdrachtgeverschap heeft. Ten tweede kan de regionale structuurvisie een belangrijke schakelfunctie vervullen tussen schaalniveaus; en met name vanuit de regio richting het Rijk. Het gaat dan niet langer om uitvoering van onderdelen van de Vijfde nota via landsdeelconvenanten en dergelijke, maar is de structuurvisie van de regio zelf de centrale basis voor onderhandelingen en afspraken met het Rijk.

## 2.3 De lagenbenadering als instrument

Voor het streven naar ruimtelijke samenhang en versterking van het integrerend vermogen moet een goede methodische grondslag gebruikt worden voor de inhoudelijke visievorming van de regionale structuurvisies. In principe zijn uiteenlopende benaderingswijzen bruikbaar, die per regio kunnen verschillen afhankelijk van de aard en urgentie van de vraagstukken. In deze paragraaf wordt dit toegespitst op de zogenoemde lagenbenadering die de afgelopen jaren veel navolging heeft gekregen en inmiddels aan de basis staat van veel regionale plannen. Niet als panacee voor alle regionale plannen, maar om de meerwaarde te tonen van een methodisch afwegingskader naast het gebruik van normatieve beleidsconcepten.

### Een gelaagde ruimtelijke ontwikkeling van de regio

De lagenbenadering wordt inmiddels in veel regio's gebruikt en is ook voor het nationaal ruimtelijk beleid een leidend beginsel. De benadering gaat uit van een gelaagde ruimtelijke ontwikkeling, waarin de onderscheiden lagen verschillen in structurerende werking op de regio en ontwikkelingstermijn en -tempo. In essentie gaat het om de volgende drie lagen:

#### Laag 1: ondergrond

- Planningsobjecten zijn water, bodem, reliëf, geomorfologie, landschap en cultuurhistorie
- Veranderingen voltrekken zich over een lange termijn (50 tot 200 jaar)

#### Laag 2: netwerken

- Planningsobjecten zijn wegen, spoorlijnen, rivieren, kanalen, kabels en leidingen
- Veranderingen voltrekken zich over de middellange termijn (ongeveer 10 tot 30 jaar)

### Laag 3: occupatiepatronen

- Planningsobjecten zijn woongebieden, werkgebieden, landbouw en recreatiegebieden
- Veranderingen voltrekken zich op de korte termijn (ongeveer 5 tot 10 jaar)

Op basis van de lagenbenadering kan gestreefd worden naar een hoger kwaliteitsniveau van visievorming. Aan de hand van een aantal concrete ruimtelijke uitwerkingen van een fictieve voorbeeldregio, genaamd Stedenbosch, laten we de mogelijkheden van de lagenbenadering zien. Dat begint uiteraard met het inventariseren en analyseren van alle relevante ruimtelijke aspecten in de verschillende lagen. Voor de visievorming dienen de ruimtelijke restricties en randvoorwaarden gedetailleerd in kaart te worden gebracht die vanuit de verschillende lagen aan de ruimtelijke inrichting van de regio gesteld kunnen worden. Op deze manier ontstaat een scherp beeld van de beperkingen en daarmee ook van de kansen en mogelijkheden die vanuit de samenhang en confrontatie tussen de lagen zichtbaar gemaakt kan worden. Op voorhand is geen sprake van een strenge hiërarchie tussen de lagen: in het maatschappelijk debat kunnen keuzen uit de ene laag prevaleren boven keuzen uit andere lagen afhankelijk van de maatschappelijke urgentie of de politieke meningsvorming. Essentie is het expliciet zichtbaar maken van de keuzesituatie voor bestuurders en hun keuzen expliciet te koppelen aan de mogelijke consequenties die hieraan verbonden zijn. In het kader van de regionale structuurvisie biedt de lagenbenadering zo een basis voor het expliciteren van de bestuurlijke keuzen vanuit een integrale perceptie van de beleidsopgaven voor de regio.

### Gebiedskwaliteiten centraal en omgaan met onzekerheid

Met de voorbeelduitwerking willen we laten zien dat een gebiedsgerichte benadering in de nieuwe regionale structuurvisies centraal zou moeten staan. Het gaat dan niet langer om het doorvertalen van nationale beleidsconcepten op de regio, maar de kwaliteiten van de regio zelf komen veeleer voorop te staan. Rode draad in de visievorming is het formuleren en herontwikkelen van de specifieke gebiedskwaliteiten van de betreffende regio. Maatwerk. Vanuit de specifieke vraagstukken en de eigen gebiedskwaliteiten wordt getracht een kwalitatief regionaal programma te formuleren: de kwaliteit van het gewenste woonmilieu, het profiel van infrastructurele knooppunten, de te ontwikkelen karakteristieken van natuur en landschap. In dit opzicht is het programma niet zozeer het resultaat van marktvrage, maar eerder gericht op aanbod van gewenste kwaliteiten en locaties. Het rekenen aan de benodigde ruimtebehoefte wordt immers een steeds hachelijker zaak: keer op keer moeten regionale prognoses en ramingen worden bijgesteld waardoor de cijfers nauwelijks meer direct sturend kunnen zijn voor de visievorming. De kwantitatieve ramingen wekken eerder de schijn van zekerheid, die versterkt wordt als kwantitatief in de ruimtebehoefte voorzien kan worden in de structuurvisie. In deze tijd waarin ontwikkelingen zich pijlsnel opvolgen, is juist het accepteren en expliciet omgaan met 'onzekerheden' in de planvorming een must.

### Lagenbenadering als handvat voor integraliteit en afwegingen

Voor de planvorming in het kader van regionale structuurvisies kan de lagenbenadering fungeren als een belangrijk instrument om beter grip te krijgen op de 'integraliteit' van de beleidsopgaven. Het streven naar samenhang moet ook inhoudelijk beheersbaar worden gemaakt, om te voorkomen dat alles met alles samenhangt en keuzen niet gemaakt zullen of kunnen worden. In dit opzicht bestaat een belangrijk dilemma tussen enerzijds integraliteit van de materie en anderzijds de effectiviteit van de visie in het proces. Een van de grote winstpunten van de lagenbenadering is dat het een methodische inkadering biedt voor het reduceren van de complexiteit en integraliteit tot beheersbare proporties. De ruimtelijke vraagstukken van de regio worden uiteen getrokken in verschillende aspecten van de ruimtelijke inrichting die afzonderlijk beter te begrijpen en te communiceren zijn. Dit is uiteraard een basisvoorwaarde om tot een interactief proces en op termijn tot weloverwogen keuzen en prioriteiten te kunnen komen. Bovendien biedt de lagenbenadering een sterk methodisch denkkader, die vooral een rationele-technische basis kent. Subjectieve, meer normatieve elementen (mooi c.q. lelijk), die sterk aan ontwerpen en concepten zijn verbonden, spelen vooral op de achtergrond. Dat maakt de lagenbenadering ook een handzaam instrument in de bestuurlijke discussie over de richtinggevende keuzen die moeten worden gemaakt. Als methode biedt de benadering een systematisch rationele manier van denken, waardoor bestuurders expliciet zicht krijgen op de afwegingen waarvoor ze staan en de mogelijke consequenties die hieraan verbonden zijn.

## 2.4 Nieuwe beleidsopgaven voor de regio

De lagenbenadering geeft aanleiding tot fundamentele heroriëntaties op de ruimtelijke samenhang op regionale schaal. Een van de belangrijke verworvenheden die met de introductie van de lagenbenadering is opgekomen, is herpositionering van de eerste laag: bodem, water, landschap, ecologie. Vooral de 'herontdekking' van de rol van het water in de ruimtelijke ordening heeft inmiddels al grote impact op het

ontwikkelen van regionale visies. Maar bovenal zet de lagenbenadering de interacties en samenhang tussen de lagen centraal. Niet langer kunnen sectorale afwegingen met betrekking tot de ene laag prevaleren boven andersoortige afwegingen in een andere laag. Het is met name die samenhang tussen de lagen die aanleiding geeft tot een aantal nieuwe beleidsopgaven op regionaal niveau. Beleidsopgaven die juist niet binnen één gebied, sector of thema vallen, maar juist de synergie danwel confrontatie tussen de lagen tot kern van de beleidsopgave maken. Dat zet in regionale structuurvisies het zoeken naar functiecombinaties, wederzijdse interactie, meervoudig ruimtegebruik en functiemenging centraal. Dat leidt tot een aantal nieuwe beleidsopgaven, die zich in vele regio's voordoen:

#### **Opgave 1: Water(berging) en verstedelijking**

- Ruimte voor water minder vanuit technische en waterstaatkundige mogelijkheden bezien
- Economische grondslagen voor waterberging en rivierverruiming door functiecombinaties
- Combinaties met een hogere kwaliteit van wonen en woonmilieus daarvoor inzetten
- Stroomgebiedsvisies moeten zich ook inlaten met (nieuw) water in en om de stad

#### **Opgave 2: Natuurontwikkeling: opschalen van rood met groen**

- De achterstanden in ontwikkeling van nieuwe natuur lopen weer snel op
- Nieuwe functiecombinaties en financieringsconstructies tussen rood en groen formuleren
- Eerste lokale ervaringen verder opschalen naar regionaal niveau (grotere eenheden)
- Grote private partijen betrekken bij visievorming en conceptontwikkeling

#### **Opgave 3: Transformatie van het landelijk gebied**

- In veel gebiedsdelen fungeert de landbouw niet langer als drager van het landelijk gebied
- Functionele veranderingen in gebruik van het landelijk gebied zijn volop aan de gang
- Nieuwe economische programma's zijn nodig voor behoud van vitaliteit in het landelijk gebied
- Extensief, landelijk wonen geeft een belangrijke impuls aan beleving en toegankelijkheid

#### **Opgave 4: Regionale bereikbaarheid en verstedelijking**

- Achterstanden in regionale infrastructuurnetwerken, weg en OV, lopen snel en hoog op
- In nabije toekomst zijn weinig investeringsmiddelen te verwachten in bestaande netwerk
- Koppeling tussen regionale netwerken en nieuwe verstedelijking moet sterk verbeteren
- Betere afstemming in fasering, investeringen en prioriteiten tussen infra en bouwopgave
- Betere regionale samenwerking met het Rijk en betrokkenheid private partijen

#### **Opgave 5: Stedelijke herstructurering en nieuwe uitbreidingen**

- Stedelijke herstructurering in programma en uitvoering is de lastigste regionale opgave
- Regionalisering van woningmarkt en corporaties vereist regionale samenwerking
- Regionale samenwerking nodig voor kwantitatieve/kwalitatieve afstemming bouwopgave
- Samenwerkingsverbanden met markt en regionale verevening en grondbeleid zijn nodig

#### **Opgave 6: Landschapontwikkeling en bedrijventerreinen**

- Slechte kwaliteit van (nieuwe) bedrijventerreinen geeft aanleiding tot zorg en ergernis
- Een intensiever en meervoudig ruimtegebruik van bedrijfsgebouwen is noodzakelijk
- Behoud en versterking van groene kwaliteit door koppeling met bedrijventerreinen
- Gecombineerde inzet van instrumenten en investeringsstromen van markt en overheden

#### **Opgave 7: Ruimtelijke kwaliteit van intensieve (stedelijke) recreatie**

- Groeiende vraag en ruimtebehoefte voor intensieve verblijfsrecreatie
- Sterke groei van grootschalige leisure en stedelijk vermaak met forse ruimteclaims
- Actief sturen aan stedelijke recreatie en functiecombinaties met natuur en kantoren
- Afstemming met regionaal programma en ontwikkeling en identiteit van/in de steden

Welke invulling van deze opgaven gewenst is, is afhankelijk van de karakteristieken en ontwikkelingen van de specifieke regio. Het is zaak dat de beleidsopgaven geïntegreerd worden geformuleerd vanuit een gemeenschappelijk gedragen perspectief over de gewenste toekomst van de regio. Keuzes daarin moeten worden gemaakt aan de hand van de synergie en mogelijkheden die worden geboden vanuit de verschillende lagen die onherroepelijk met elkaar in verband staan. Op deze wijze kan men tot samenhangende, weloverwogen keuzes komen die de duurzaamheid van de ruimtelijke ingrepen waarborgen.

## Voorbeeld 2

# Transformatie landelijk gebied

In deze voorbeelduitwerking gaat het om de geleidelijke transformatie van het landelijk gebied, waarin de positie van de landbouw steeds minder dominant wordt. Deze uitwerking illustreert opgave 3 uit paragraaf 2.4. De opgave is gericht op de wijze waarop het huidige agrarisch ruimtegebruik kan veranderen waarbij nieuwe aanvullende functies worden geïntroduceerd om de vitaliteit van het landelijk gebied te behouden: water, natuur, wonen, werken, recreatie. In stap 1 is globaal het huidige landbouwkundig gebruik geïnventariseerd. In stap 2 wordt op basis van de zeefkaart van de ondergrond zichtbaar gemaakt waar landbouw een blijvend perspectief heeft of waar extensivering of verbreding van de landbouw aan de orde is. In stap 3 worden voorstellen voor ruimtelijke zonering van het landelijk gebied gedaan, waarbij ook ruimte wordt gegeven aan nieuwe economische programma's.




**Kaartje alleen beschikbaar  
in gedrukte versie  
van dit rapport**

### Stap 1: landbouwkundig gebruik

-  landbouw algemeen
-  zomerweiden

Kaartje alleen beschikbaar  
in gedrukte versie  
van dit rapport

**Stap 2: zeefkaart**

-  Landbouw uitsluiten i.v.m. EHS
-  Extensivering landbouw ter bescherming van grondwater in stroomgebied
-  Geschikt gebied voor geconcentreerde grondgebonden landbouw

Kaartje alleen beschikbaar  
in gedrukte versie  
van dit rapport

**Stap 3: voorstellen wonen**

-  concentratie grondgebonden landbouw
-  handhaving huidig agrarisch gebruik
-  ruimte voor wonen en recreatie
-  uitsluiten landbouw ter bescherming van kwelgebieden
-  extensivering landbouw in uiterwaarden
-  extensivering landbouw ter bescherming van grondwater in stroomgebied



# Sturing: proces en beleidsontwikkeling

# 3

**De regionale structuurvisie is een instrument voor het organiseren van een actieve ontwikkelingsplanologie op regionaal niveau. In de totstandkoming van de visie wordt de basis gelegd voor de uitvoering van het regionaal beleid: voorwerking door directe betrokkenheid van regionale partijen. Dat maakt een structuurvisie geen doorgeefluik voor het rijksbeleid, maar het procesresultaat van een maatschappelijk debat tussen partijen in de regio, die relevant zijn voor de uitvoering ervan. Dit alles vraagt om een goede invulling van het opdrachtgeverschap en de procesregie van de structuurvisie.**

## 3.1 Naar een regionale ontwikkelingsplanologie

In het licht van de vernieuwing van het nationaal ruimtelijk beleid krijgen gemeenten en provincies als decentrale overheden een steeds grotere rol in de ruimtelijke ontwikkeling van de regio. Hier ligt primair de opgave om vorm en inhoud te geven aan een gerichte vorm van ontwikkelingsplanologie om daadwerkelijk de kwaliteitsambities te kunnen realiseren.

### Wat is ontwikkelingsplanologie?

Van verschillende kanten wordt gewezen op het streven naar een meer op ontwikkeling gerichte ruimtelijke planning. Van oudsher zijn overheden vertrouwd met het hanteren van een vorm van toelatingsplanologie, waarbij maatschappelijke activiteiten en particuliere initiatieven worden getoetst aan de formele bestemmingen die aan de ruimte worden toegekend. Dit heeft geleid tot een planologie van geboden en vooral verboden op basis van functionele bestemmingen, waarmee de kwaliteit van de ruimtelijke omgeving nog niet gericht wordt verbeterd. Bestemmen is immers nog niet investeren en inrichten. Een kwaliteitsslag kan pas worden gemaakt door het creatief en innovatief organiseren van functiecombinaties, intensief en meervoudig ruimtegebruik en nieuwe technologische toepassingen. Dit vraagt om een actieve, handelingsgerichte vorm van ruimtelijke planning waarin nieuwe functies, rijkere programma's, oude bestemmingen en private investeringen worden gecombineerd in een kwalitatief hoogwaardige inrichting. Dan gaat het niet alleen om behoud en bescherming door middel van verboden, maar is het daadwerkelijk realiseren van ambities en kwaliteiten de centrale opgave die via ontwikkelingsplanologie op regionaal niveau moet worden aangepakt.

### Voorwaarden voor ontwikkelingsplanologie

Om tot een kansrijke, effectieve ontwikkelingsplanologie te komen is het creëren van een concreet handelingsperspectief van essentieel belang: het staat niet geschreven in plannen, maar partijen brengen het in de praktijk. Op regionaal niveau vormen een aantal condities en uitgangspunten de basis om tot een actieve ontwikkelingsplanologie te komen:

- *Integraal perspectief:* ontwikkelingsplanologie gaat uit van combinaties van functies, kwaliteiten en gebieden. Vanuit de lagenbenadering vereist ontwikkelingsplanologie een samenhangend perspectief op water, bodem, natuur, infrastructuur en verstedelijking.
- *Gebiedsgericht werken:* de uitvoering van het (nationale) ruimtelijk beleid wordt voor de regio gebundeld en geïntegreerd ingezet, waardoor beleidsafstemming op regionaal niveau plaatsvindt en problemen effectiever en efficiënter kunnen worden aangepakt.
- *Interactief ontwikkelingsproces:* overleg en discussie tussen overheden, bedrijfsleven, maatschappelijke organisatie en burgers is inherent aan ontwikkelingsplanologie. Partijen worden niet aan het eind, maar al vanaf de start bij het ontwikkelingsproces betrokken.
- *Een transparante procesregie:* een stevige regie van het ontwikkelingsproces en het maatschappelijk debat is voorwaarde voor succes. Openheid en een transparante communicatie met partijen over doelen, verantwoordelijkheden, tijdslijnen is een must.

- *Handelingsgericht samenwerken*: samenwerking tussen partijen is gericht op het samen ‘doen’: uitvoering in de praktijk tot stand brengen. Wederzijdse afspraken kunnen niet vrijblijvend zijn en samenwerking moet worden gestimuleerd, en soms afgedwongen.
- *Beleidsvrijheid binnen kaders*: ontwikkelingsplanologie vergt onderhandelingsruimte voor regionale partijen als gevolg van decentralisatie van taken en bevoegdheden, waardoor maatwerk mogelijk is binnen wettelijke en beleidskaders van het Rijk.

### **Een ontwikkelingsgerichte regionale structuurvisie**

Een dergelijke ontwikkelingsplanologie kan op regionaal niveau concreet inhoud krijgen in de vorm van een regionale structuurvisie. In de structuurvisie moeten de beleidslijnen voor een groot aantal ruimtelijke opgaven in een integraal perspectief worden samengebracht. De inzet op ontwikkelingsplanologie vereist wel dat de structuurvisie veel ontwikkelingsgerichter van karakter zal moeten worden dan bij de huidige streekplannen het geval is. Daarbij moet de regionale structuurvisie een kompas vormen voor het actief sturen op de ontwikkeling van de regio als geheel. In dit opzicht moet de regionale structuurvisie als planfiguur aan een aantal eindtermen voldoen die de genoemde voorwaarden voor ontwikkelingsplanologie weerspiegelen. Ten eerste moet de structuurvisie concreet zicht bieden op het regionaal programma voor in ieder geval wonen en werken, en zo mogelijk ook de ruimteclaims voor waterberging, natuurontwikkeling, (intensieve) landbouw en (buiten)recreatie. Daarbij is het zaak dat het programma niet alleen wordt uitgedrukt in kwantiteiten (aantal woningen of hectares) maar ook in kwaliteiten (woon/werkmilieus, segmenten, doeltypen). Ten tweede schetst de regionale structuurvisie de huidige en gewenste gebiedskwaliteiten op basis van de gekozen bestuurlijke koers. De kern van de structuurvisie bestaat vervolgens uit één of meerdere toekomstperspectieven voor de lange termijn, waarin het regionaal programma ruimtelijk is vertaald. Dit zou de basis moeten bieden voor een aantal bestuurlijke keuzen en prioriteiten die aanleiding geven tot een regionaal ontwikkelingstraject van een aantal strategische projecten, inclusief fasering en investeringstermijnen, waarmee concreet invulling wordt gegeven aan de ontwikkeling van de regio, waarvoor de structuurvisie de basis vormt.

## **3.2 Provincie en regionaal opdrachtgeverschap**

Ontwikkelingsplanologie vraagt om een stevig opdrachtgeverschap op regionaal niveau. Nu de dichtheid van partijen in het bestuurlijke middenveld almaar toeneemt, groeit de urgentie van een regionaal bestuur die richtinggevend en effectief kan optreden en ervoor kan zorgen dat de regionale structuurvisie ook wordt uitgevoerd. De vraag is in hoeverre de provincie het regionaal opdrachtgeverschap kan claimen. Regionaal opdrachtgeverschap vereist immers dat vooral sterke competenties aanwezig zijn voor procesregie en uitvoeringsprocessen, die aanleiding geven tot een belangrijke herijking van de huidige competenties van de provincie.

### **Groeiende drukte op het bestuurlijke middenveld**

Nu de urgentie groeit voor een effectieve regionale structuurplanning, komt ook de vraag naar voren welke bestuurlijke partijen hierin een sturende, richtinggevende rol kunnen vervullen. Ondanks herhaalde initiatieven en bestuurlijke discussies is er de laatste dertig jaar weinig veranderd in de formele bestuurlijke verhoudingen tussen overheden in ons staatsbestel. Het centrale bestuurlijke probleem is al die jaren onveranderd gebleven: in ons land ontbreekt een stevig en slagvaardig middenbestuur. Leek het voorheen nog min of meer een onschuldige, ‘papieren’ discussie, inmiddels ondervinden we dagelijks de negatieve gevolgen ervan: aantasting van open ruimte, achterblijvende investeringen in infrastructuur en nieuwe natuur, verschraving van het openbaar vervoer, beperkte afstemming van (nieuwe) woon- en werkgebieden onderling en met infrastructuur. Door het ontbreken van bestuurlijke slagkracht op regionale schaal, heeft men het antwoord vooral gezocht in het optuigen van allerlei bestuurlijke ‘hulpconstructies’ die zouden passen bij de aard en schaal van de regionale opgaven. Stadsbesturen, stadsregio’s, wgr-gebieden, bestuurlijke platforms, stuurgroepen, gebiedscommissies, verenigingen, enzovoort. In de praktijk heeft dit geleid tot een complete wirwar van allerlei partijen die de regionale regie claimen, maar geen van allen de positie noch het gezag hebben om dit ook werkelijk waar te maken. In plaats van het ontbreken van regionaal bestuur – het zogenoemde regionale ‘gat’ – is juist de toegenomen dichtheid van allerlei regionale bestuursfora, ad hoc en hybride, de kern van het probleem: het stelt stevige vraagtekens bij de democratische legitimatie van de besluitvorming en de versnippering van de bestuurskracht leidt tot inefficiënt en ineffectief regionaal beleid.



### **Provincie als regionaal opdrachtgever?**

In principe zouden verschillende regionale partijen het opdrachtgeverschap kunnen claimen, maar het wordt steeds duidelijker dat met het ontstaan van allerlei samenwerkingsverbanden de versnippering en ondoorzichtigheid alleen maar is toegenomen. Meer en meer gaan er nu geluiden op het huis van Thorbecke in ere te herstellen. Dat zou betekenen dat de provincie moet voorzien in de behoefte aan een democratisch regionaal bestuur, waaraan opgaven op het regionale niveau kunnen worden geadresseerd, en die historisch en staatsrechtelijk stevig is verankerd in ons staatsbestel. Voor een samenhangend regionaal perspectief – in de vorm van een structuurvisie – zou de provincie de rol van opdrachtgever moeten kunnen spelen ten opzichte van andere, meer hybride regionale samenwerkingsverbanden. Daartoe zou het huidige functieprofiel van de provincie moeten worden verrijkt met de rol als opdrachtgever: een overheid die niet alleen de structuurvisie ontwikkelt, maar aanstuurt op uitvoering van hetgeen in de visie besloten is. In een dergelijk regionaal opdrachtgeverschap komen visie, instrumenten, geld en juridische bevoegdheden samen. Bij essentiële plannen en projecten op regionaal niveau fungeert de provincie als bestuurlijke ‘trekker’ die tevens over voldoende geld en bevoegdheden beschikt om realisering ervan zeker te stellen. Met een dergelijke verrijking van het profiel zou de provincie meer ontwikkelingsgericht kunnen optreden.

### **Nieuwe rollen en competenties voor de provincie**

Om tot een goede invulling te komen van het regionaal bestuur ontberen de provincies nog een aantal kerncompetenties om daadwerkelijk de omslag te kunnen maken naar actieve ontwikkelingsplanologie. Regionaal opdrachtgeverschap impliceert een herbezinning op de huidige rol en positie van de provincie. Zijn de provincies tot op heden vaak sterk gericht op beleidsontwikkeling en toetsing, ontwikkelingsplanologie vergt eerder een sterke regierol in het aansturen van regionale samenwerkingsprocessen en het genereren en stimuleren van ruimtelijke investeringen ten behoeve van strategische projecten. Daarvoor dienen kennis en vaardigheden van de provincie verder te worden ontwikkeld. Ten eerste op het gebied van *ruimtelijke procesregie*, waarbij de provincie voorwaarden schept voor wisselende allianties en samenwerkingsverbanden en als ‘beschermheer’ een aantal complexe processituaties adopteert. In dit opzicht kan de regierol die de provincie Zuid-Holland vervult bij projecten als A4/W4 (verlenging verdiepte aanleg A4 bij Leiderdorp) en de doortrekking A4 door Midden-Delfland ten voorbeeld strekken. Ten tweede zouden provincies meer een rol moeten claimen als *initiatiefnemer of initiator* en zo als intermediair bestuur zelf iets durven te beginnen. Dat vereist een andere attitude en bestuurscultuur, waarbij minder formele competenties als durf en vertrouwen een doorslaggevende rol kunnen spelen.

## **3.3 De onzichtbare werking van structuurvisies**

Meer nog dan de formele rol en positie is de effectiviteit van handelen van de provincies grotendeels afhankelijk van de wijze waarop zij praktisch invulling kunnen geven aan het regionaal opdrachtgeverschap. Daarbij is het zaak om het opdrachtgeverschap vooral tot uitdrukking te laten komen in een open en interactief proces van totstandkoming van regionale structuurvisies. Daarin ligt een belangrijke rol en positie voor de provincie.

### **Effectiviteit: doorwerking door vóórwerking**

Op het eerste gezicht lijken regionale structuurvisies vertrouwde plandocumenten waarin de nieuwe beleidslijnen van Rijk en provincie voor water, infrastructuur, natuurontwikkeling en verstedelijking worden vertaald in een samenhangend regionaal perspectief. Achter de nota en plankaarten gaat echter een ‘onzichtbare’ wereld schuil van continue discussie en overleg met allerlei belanghebbende partijen in de regio. Het is een wereld waarin allerlei partijen in de regio – diverse overheden, maatschappelijke instellingen, private partijen en burgers – steeds opnieuw weer moeten zoeken naar gedeelde overeenstemming over de hoofdlijnen van het regionaal beleid. Dit is een voortdurend proces van visievorming, kennis- en informatie-uitwisseling, overleg, afstemming, onderhandelen en prioriteitsstelling en besluitvorming. Steeds opnieuw moet worden gezocht naar een gemeenschappelijk perspectief om voldoende draagvlak te genereren om tot handelen en uitvoering te kunnen komen. Daarin ligt een belangrijke meerwaarde bij de totstandkoming van regionale structuurvisies, die een afspiegeling zijn van de gemeenschappelijke ambities en keuzen die in regionaal verband worden gemaakt. Het plandocument zelf heeft meer een functie in termen van het achteraf vastleggen, motiveren en legitimeren en democratische verantwoording van de gemaakte keuzen. De kracht van structuurvisies is het proces achter de totstandkoming van de visie, het plan zelf is een tussentijds resultaat. De effectiviteit van structuurvisies zit dan ook niet in het plan en nog minder in de doorvertaling ervan in de plannen van gemeenten. In dit opzicht is de effectiviteit van regionale structuurvisies eerder afhankelijk van de voorwerking in plaats van de doorwerking. Essentie van

de werking zit immers in een zorgvuldig proces van totstandkoming van gezamenlijke keuzen in de wereld achter het plan.

### **Actief organiseren van het maatschappelijk debat**

Vanuit opvattingen van het regionaal opdrachtgeverschap heeft de provincie een belangrijke rol om het proces van voorwerking actief te gaan organiseren in het kader van een regionale structuurvisie. Opgave is de voortdurende wisselwerking te organiseren tussen plan en het onzichtbare proces achter het plan. Essentieel is het te komen tot een gemeenschappelijk gedragen visie op de toekomstige inrichting van de regio. Dat is de allerbeste basis voor afstemming van keuzen en voorkomen van ongewenste concurrentie. Dit stelt bijzondere eisen aan het proces van de totstandkoming van de regionale structuurvisie: het vergt een open en communicatief proces waarin relevante belanghebbende partijen actief worden opgezocht en betrokken in het formuleren van het gewenste perspectief op de regio. Een regionale structuurvisie kan en mag niet langer binnen de burelen van de provincie alleen ontwikkeld worden. Nu gebeurt dat in veel provincies allang niet meer, maar desalniettemin bestaat nog te vaak de neiging om het totstandkomingsproces te versmallen en te bekorten vanwege bestuurlijke of beleidsmatige overwegingen. Het tegendeel moet het geval zijn: wil een structuurvisie effectief kunnen zijn en gedragen worden, moet het maatschappelijk debat over mogelijke keuzen juist worden opgezocht en actief worden georganiseerd. Daarbij moet gezocht worden naar nieuwe vormen van participatie en discussie, zodat ook bewoners en ondernemers in de regio kunnen worden aangesproken. Een dergelijk debat mag niet beperkt blijven tot een discussie tussen overheden, of met de 'traditionele' maatschappelijke organisatie en belangengroepen. Een actief maatschappelijk debat over de keuzen voor de toekomst maakt een regionale structuurvisie uiteindelijk juist een waardevol product in een tijd waarin de vergankelijkheid van 'snelle' visies en plannen steeds meer lijkt toe te nemen.

### **Scherpe inzet op procesregie en regionale scenario's**

Om tot zinvolle resultaten te komen kan een breed maatschappelijk debat natuurlijk niet zonder beperkingen en randvoorwaarden wat betreft inhoud, tijd, geld en capaciteit. Sterker nog, een dergelijk debat vereist een zorgvuldige maar stevige regie op inhoud en proces. Ten eerste is een scherpe regie nodig op de inhoudelijke basis van het maatschappelijk debat. Vooraf is een scherpe inkadering nodig van de inhoudelijke vraagstelling om te voorkomen dat het debat over alles kan gaan en totaal verloren gaat in de veelheid van regionale issues. Tevoren moet zorgvuldig worden overwogen welke bandbreedte bestuurlijk en beleidsmatig wordt meegegeven in het debat. Daartoe kan in de totstandkoming van de structuurvisie een beperkt aantal regionale toekomstscenario's worden uitgewerkt als inzet van het debat. Deze scenario's schetsen uiteenlopende toekomstperspectieven voor de regio op basis van een samenhangend pakket aan regionale keuzen en maatregelen. En ze zijn prikkelend genoeg om de discussie uit te lokken. De vorm en inhoud van de scenario's moet dan ook niet alleen op inhoudelijke gronden worden bepaald, maar juist ook worden opgezet als instrument voor debat om tot bruikbare resultaten te komen.

Daarmee is ook de tweede lijn van een stevige procesregie aan de orde: niet iedereen praat over alles! Dan gaat het niet zozeer over de projectorganisatie van het debat (tijd, wie, waar, geld, etc.) maar over de *procesregie* van het debat: het managen van de verwachtingen van betrokken partijen over inhoud en opzet van het debat. Nog te vaak wordt met te hoge ambities of zonder vooraf geëxpliciteerde restricties het debat georganiseerd, waardoor de wederzijdse frustraties groeien naarmate het debat vordert en uiteindelijk in stilte wordt afgebroken. In ieder geval vereisen twee typen verwachtingen vooraf alle helderheid. Ten eerste de vraag: wie praat over wat? Dit vereist een zorgvuldige regie van deelnemende partijen in de tijd. Ten tweede: wie beslist uiteindelijk? Vooraf is duidelijkheid vereist over wie beslissingsbevoegdheid heeft en hoe wordt omgegaan met de resultaten van het debat in termen van beoordeling en verantwoording. Dit zou tevens moeten inhouden dat het Rijk vooraf de uitkomsten van het debat accepteert, ook als die beleidsmatig minder goed passen, maar juist waardeert als een eigenstandige koers van de regio. Dit maakt een structuurvisie niet langer een doorgeefluik voor het rijksbeleid, maar het procesresultaat van een maatschappelijk debat tussen partijen, die relevant zijn voor de uitvoering ervan.

## **3.4 Nieuwe waarborgen in proces en beleid**

De kracht van een regionale structuurvisie schuilt in de 'onzichtbare' voorwerking in het totstandkomingsproces van het plan. Desalniettemin kan het proces van een structuurvisie niet zonder de nodige beleidsmatige en juridische waarborgen om doorwerking van bepaalde keuzen te verzekeren. Een maatschappelijk debat wordt immers minder vrijblijvend als op de achtergrond een beeld bestaat van mogelijke sancties,

restricties, ingrepen en instrumenten die dit kunnen regelen. Dit is een belangrijke basis voor het regionale opdrachtgeverschap.

### **Heldere scheiding tussen flexibiliteit en rechtszekerheid**

Er zijn veel veranderingen op komst in het bestuurlijk en juridisch instrumentarium waarmee (de uitvoering van) de regionale structuurvisie ter hand genomen kan worden. Momenteel wordt een fundamentele herziening van de Wet over de Ruimtelijke Ordening (Wro) voorbereid, waarbij uitdrukking wordt gegeven aan de veranderende rol van de provincie. Ging de huidige Wro nog uit van een klassieke rol van de provincie als reactief opererende toezichthouder, in de nieuwe Wro wordt de provinciale rol gewijzigd in een meer pro-actieve en sturende. Bij die veranderende rol opvatting horen ook andere opvattingen over de nodige bestuurlijke instrumenten en bevoegdheden. Een van de meest fundamentele wijzigingen betreft een heldere scheiding tussen instrumenten voor vastlegging van het ruimtelijk beleid enerzijds en instrumenten met een juridische doorwerking en verankering anderzijds. Zo zal in de fundamenteel herziene Wro het huidige streekplan, dat fungeert als visiedocument en juridisch toetsingskader ineen, gaan verdwijnen als facultatieve, provinciale planfiguur. In plaats van het streekplan wordt het instrument van de 'regionale of provinciale structuurvisie' aangereikt, waarmee een scheiding wordt aangebracht tussen het visiedocument enerzijds en de juridisch bindende elementen anderzijds. In tegenstelling tot het streekplan worden de nieuwe regionale structuurvisies niet langer gehinderd door een zware juridificering van het regionaal beleid. Dit geeft de provincie meer mogelijkheden om in te spelen op veranderende ontwikkelingen en een zorgvuldige en open procesgang te organiseren die niet op voorhand overschaduwd wordt door de gedachte dat de regionale structuurvisie beleidsuitspraken met een harde juridische binding zou moeten bevatten. Door het informele karakter biedt de regionale structuurvisie een flexibel beleidskader die de provincie in staat stelt het ruimtelijk beleid in hoofdlijnen en met de nodige flexibiliteit vorm en inhoud te geven.

### **Juridische instructies als nieuwe waarborg**

Vanwege het informele, niet bindende karakter van de regionale structuurvisie zullen echter terdege aanvullende juridische instrumenten nodig zijn als waarborg voor de doorwerking van regionale beleidskeuzen, die in het kader van een regionale structuurvisie worden voorbereid. Voor de juridische bindende werking van het provinciaal beleid worden in de Wro andere instrumenten dan de structuurvisie aangereikt. Zo zijn de zogenaamde 'instructies' een belangrijk sturingsinstrument ter vervanging van bindende onderdelen van het streekplan en de goedkeuringsbevoegdheid. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt in 'algemene instructies' en 'bijzondere instructies'. Een algemene instructie houdt in dat bij provinciale verordening generieke regels kunnen worden gesteld aan bestemmingsplannen, ongeacht het gebied of de betreffende overheid. De bijzondere instructie heeft betrekking op specifieke voorschriften die in principe niet herhaalbaar of van toepassing zijn voor andere gebieden of overheden. Dit type instructie is vergelijkbaar met de aanwijzingsbevoegdheid van de provincie, die in huidige bestuurspraktijk nauwelijks wordt ingezet. Rond de bijzondere instructie bestaat eenzelfde spanning: menige gemeente zal een dergelijke instructie zien als een inbreuk op eigen competenties, hetgeen kan leiden tot een bestuurlijk conflict. Het zijn echter niet de formele regels, maar de hedendaagse bestuurscultuur die een veelvuldige toepassing van de bijzondere instructie in de weg staat. In dit opzicht is het voor de provincie van groot belang om een laagdrempelige – maar geen lichtvaardige – toepassing van dit instrument te entameren. Dit vereist een zelfbewuste opstelling, waarbij de dreiging van een bijzondere instructie al in een vroeg stadium van de dialoog doorschemert. Timing is hierbij evenzeer van belang: in een te laat stadium zal de instructie als een sanctie achteraf worden ervaren, terwijl in een vroeg stadium de instructie kan worden gezien als een zwaarwegend beleidsvoornemen, waarbij het provinciaal bestuur laat zien dat zij het serieus meent.

### **Een regionale structuurvisie zonder vrijblijvendheid**

Hoewel de regionale structuurvisie in de herziene WRO geen formele juridische status krijgt, hoeft de juridische kracht van interventiemogelijkheden van de provincie geenszins af te nemen. Vooral de instructiebevoegdheid kan leiden tot een juridische doorwerking van het regionaal beleid die aanzienlijk directer is dan bij de huidige provinciale bevoegdheden het geval is. Indien een gemeente onwillig of niet in staat is om instructies op te volgen, kan de provincie bovendien besluiten 'in de plaats te treden' van de gemeente en zelf de wijziging van het bestemmingsplan op zich te nemen. Zo'n provinciaal bestemmingsplan heeft dan dezelfde status en werking als een gemeentelijk bestemmingsplan. Daarnaast bestaan er provinciale projectbevoegdheden, die op niveau van uitvoering en vergunningverlening een directe inzet van de provincie regelen. Hoewel wettelijk een koppeling niet noodzakelijk is, zouden instructies of andere instrumenten niet mogen worden ingezet zonder de inhoudelijke basis van een regionale structuurvisie. Beleidskeuzen en prioriteiten die in de regionale structuurvisie worden vastgelegd, vormen immers de

grondslag voor de zienswijzen bij (ontwerp)bestemmingsplannen en voor de uit te vaardigen instructies. De structuurvisie biedt hiervoor een belangrijke grondslag voor legitimatie en motivering zonder tot een juridische binding van het provinciaal bestuur te leiden. In dit opzicht zou – in navolging van de VROM-raad – de bevoegdheid voor het opstellen van een structuurvisie moeten worden omgezet in een *verplichting* gezien het belang ervan als samenhangend ruimtelijk kader en als grondslag voor de inzet van juridische instrumenten. Hieraan moeten dan ook sancties worden verbonden, bijvoorbeeld door budgettaire consequenties, ‘bevriezing’ van de instructie of door in de plaatstreding door het Rijk. Dergelijke consequenties maken het opstellen van een regionale structuurvisie niet vrijblijvend: met belangrijke instrumentele waarborgen maar zonder de juridische vormvrijheid ervan te verliezen.

	<b>Nu: Streekplan</b>	<b>Straks: Regionale structuurvisie</b>
Beleidskader	Doorwerking van beleid centraal Rijksbeleid vertalen in regionaal beleid	Voorwerking van beleid centraal Gebiedsspecifiek regionaal beleid
Scenario's	Geen meervoudige scenario's Eenduidig, enkelvoudig beleid	Verkenkende toekomstscenario's Meervoudige oplossingsrichtingen
Proces	Legitimatie afgeleid van rijksbeleid Gesloten onderhandelingsproces Vooral binnen het openbaar bestuur Inspraakprocedures	Legitimatie afgeleid eigen vraagstukken Open en interactief proces Met maatschappelijke en private partijen Maatschappelijk debat
Karakter	Looptijd maximaal 10 jaar Formele herziening Plan voor middellange termijn	Looptijd afhankelijk van ontwikkelingen Herziening door urgentie van vraagstukken Plan als tussentijds resultaat
Status	Formele vaststelling door PS Sterk juridisch kader in praktijk Richtinggevend voor gemeenten	Indicatief en facultatief Geen juridische afdwingbaarheid Richtinggevend voor eigen besluitvorming
Instrumenten	Goedkeuringsbevoegdheid Verklaring van geen bezwaar Aanwijzingsbevoegdheid Nimby-bevoegdheden	Algemene instructies Bijzondere instructies Provinciaal bestemmingsplan Provinciale projectbevoegdheden
Toetsing	Toetsingskader voor bestemmingsplan Indirect bindend voor de burger	Referentiekader voor beslissingen Voorwerking via zienswijzen en instructies



## Voorbeeld 3


# Bereikbaarheid en verstedelijking

In deze voorbeelduitwerking gaat het om de ontwikkeling van het wegen- en railnetwerk in relatie tot de stedelijke structuur in de regio. Deze uitwerking illustreert opgave 4 uit paragraaf 2.4. De opgave is gericht op de manier waarop netwerken van infrastructuur en vooral knooppunten sturend zijn voor het ontwikkelen van nieuwe milieus. In stap 1 wordt een inventarisatie gemaakt van alle (snel)wegen, railverbindingen, vaarwegen alsmede de knooppunten in de diverse netwerken. In stap 2 is als voorbeeld zichtbaar gemaakt wat het actuele gebruik is van deze netwerken: wat is de belasting van aantal auto's of reizigers op bepaalde baanvakken of trajecten? In stap 3 worden op basis van de knelpunten voorstellen gedaan voor ingrepen in infrastructuur in het licht van de regionale verstedelijkingsopgaven. De vraag is waar de optimale verstedelijkingslocaties liggen die het gebruik van de bestaande infrastructuurnetwerken benutten en verder versterken.


Kaartje alleen beschikbaar  
in gedrukte versie  
van dit rapport

### Stap 1: Netwerken infrastructuur

#### *autowegen*

 snelweg (inter-)nationaal

 snelweg nationaal

 provinciale weg

#### *spoor- en vaarwegen*

 spoorlijn intercity

 spoorlijn (sneltrein)

 vaarweg

#### *knopen*


 categorie 1

 categorie 2

 categorie 3

 afslag locale weg

#### *havens*


 intercity


 sneltrein

 station

 categorie 1


 categorie 2

 jachthaven

 luchthaven

#### *ondergrondse infrastructuur*

 glasvezelkabel


 olieleiding

Kaartje alleen beschikbaar  
in gedrukte versie  
van dit rapport

Kaartje alleen beschikbaar  
in gedrukte versie  
van dit rapport


### Stap 2: belasting infrastructuurnetwerken


*intensiteit weggebruik autowegen*


 7,5-30 km

 >30 km

*intensiteit openbaar vervoer*

 0 -5.000 reizigers/etmaal

 5.000 -15.000 reizigers/etmaal

 >15.000 reizigers/etmaal


*gebruik stations*


 1.000-5.000

 5.000-10.000

 10.000-20.000

*bereikbaarheid stations*


 <15 minuten


 >15 minuten

### Stap 3: voorstellen ingrepen infrastructuur

 Verbreding rijksweg

 Versterken regionaal wegennet

 Spoorlijn met nieuwe halte

 Spoorverdubbeling





# Uitvoering: investeren en stimuleren

# 4

**Een structuurvisie kan niet zonder een samenhangend investeringsprogramma met strategische projecten. Een programma met één pakket aan rendabele en onrendabele projecten, waarbij ambities, geld en grond aan elkaar worden gekoppeld. Via regionale investeringsprogramma's kunnen provincies handen en voeten geven aan regionale ontwikkelingsplanologie. Bovendien kunnen zij ook indirect een wegbereidende rol vervullen: het verbeteren van de randvoorwaarden voor uitvoering en het stimuleren van innovaties in ruimtelijke oplossingen en in nieuwe vormen van procesregie.**

## 4.1 Structuurvisies en ruimtelijke investeringen

Een van de belangrijkste kritiekpunten op regionale structuurplanning is dat het te weinig sturend is voor het organiseren van ruimtelijke investeringen. Te veelomvattend, te weinig operationeel en een slechte aansluiting op investeringsmogelijkheden zijn veel gehoorde kreten in deze richting. Daarmee rijst de vraag in hoeverre door middel van regionale structuurvisies de wereld van investeringen en financiering kan worden beïnvloed en zo werkelijk uitvoering kan worden gegeven aan regionale ontwikkelingsplanologie.

### Ontwikkelen van select aantal regionale investeringsprojecten

Om de effectiviteit van regionale structuurvisies te vergroten is het primair van belang de visie zelf direct te verbinden aan een beperkt aantal strategische projecten die voor de regionale ontwikkeling van doorslaggevend belang zijn. Een visie is immers weinig waard indien deze geen aanleiding geeft tot concrete maatregelen of ingrepen. Het identificeren van regionale strategische projecten, die uitdrukking geven aan de bestuurlijke prioriteiten van de structuurvisie, biedt de mogelijkheid om de ambities te verbinden aan geld en grond. In dit opzicht is de koppeling tussen structuurvisie en projectenveloppen interessant: hier worden projecten niet langer apart of individueel beoordeeld op haalbaarheid en financiering, maar wordt juist in regionaal verband gezocht naar een koppeling van rendabele en onrendabele projecten, die maatschappelijk of kwalitatief van belang worden geacht. Uitvoering is geen schot hagel van losse lokale projecten, maar vertaalt zich in een aantal gebiedsgebonden uitvoeringsprojecten, waarin concrete maatregelen beleidsmatig, financieel en in de tijd aan elkaar worden gekoppeld. Daarbij moet het mogelijk zijn het kapitaal van de ene partij in te zetten op de grond van een andere partij op basis van bevoegdheden van een derde partij. Dit leidt weliswaar tot complexe afspraken over prestaties en verantwoordelijkheden, maar biedt kansen om strategische projecten, die lokaal onrendabel zijn, in regionaal verband wel haalbaar te maken. Zo worden inmiddels al goede ervaringen opgedaan met het 'opschalen' van rood-voor-groen constructies, PPS, concessieverlening, sale and lease back, revolving funds. Uitvoeren op regionaal niveau staat of valt dan met coalitievorming tussen partijen.

### Structuurvisie vertalen in regionaal investeringsprogramma

In termen van uitvoering is de centrale opgave in een structuurvisie om een aantal regionale uitvoeringsprojecten op het juiste schaalniveau te positioneren, te operationaliseren en te adresseren aan de juiste partijen. Het gaat om het bijeenbrengen van de concrete investeringsopgaven die publieke en private partijen (sowieso) plegen, in afstemming met en aanvullend ten opzichte van elkaar vanuit een gemeenschappelijke perceptie van de gewenste toekomstperspectief voor de regio. Daartoe kan de provincie – gekoppeld aan de ambities en prioriteiten van de regionale structuurvisie – een regionaal investeringsprogramma opstellen, waarin alle provinciale investeringsvoornemens geïntegreerd worden opgenomen, waarbij ook de voorgenomen investeringen van gemeenten en het Rijk voor de regio worden benut. In een dergelijk regionaal programma moeten investeringen een bredere betekenis krijgen: de haalbaarheid en rentabiliteit wordt niet alleen meer afgemeten aan de financiële haalbaarheid, maar ook aan de impuls die het geeft

aan de kwaliteitsambities in een brede omgeving. Zo is een kantoorgebouw niet alleen meer een kantoorgebouw, maar ook een middel om een verwaarloosde buurt nieuw leven in te blazen, om tot een intensiever ruimtegebruik op knooppunten te komen of een historisch monument een nieuwe functie te geven en daarmee te behouden. In dit opzicht kunnen losse projecten, die geïsoleerd in de regio worden ontwikkeld, als minder succesvol worden bestempeld ten opzichte van projecten die een belangrijke hefboomfunctie hebben voor de regionale ontwikkeling. Dat zou een primaire grondslag moeten vormen voor zo'n regionaal investeringsprogramma.

### **Gelijktijdigheid van visievorming en projecten**

Om een dergelijk regionaal investeringsprogramma werkelijk betekenis te laten krijgen, is het van groot belang dat de uitvoering van de strategische projecten op regionaal niveau blijft liggen en dus de verantwoordelijkheid blijft van alle samenwerkende partners tezamen. Vanwege de regionale impact en het strategische en complexe karakter ervan moet de uitvoering van deze projecten niet worden 'gedecentraliseerd' naar het lokale niveau, waarmee het de zorg wordt van een of twee lokale partijen, die er niet in kunnen slagen de regionale ambities vast te houden tijdens de uitvoering. Juist bundeling van de kennis, ervaring en middelen van alle regionale partijen tezamen biedt perspectief op een volwaardige realisatie. Dit betekent dat er voor bepaalde projecten niet langer sprake kan zijn van de klassieke vorm 'doorwerking' waarbij de uitvoering wordt toebedeeld aan lokale partijen en regionaal zal versplinteren. Een goed voorbeeld waarbij een dergelijke regionale doorbraak is bereikt, zijn de ervaringen met de Internationale Bauausstellung IBA Emscher Park voor het Ruhrgebied. Hier is afgerekend met een lineair georganiseerd proces van uitvoering, maar is men erin geslaagd de regionale visie direct te vertalen in 144 (!) operationele uitvoeringsprojecten, zonder eerst allerlei lokale deelplannen te maken die jaren zouden kosten. Vanuit hun regionale coördinerende taak heeft de IBA-organisatie een gelijktijdigheid in regionale visievorming en projectuitvoering georganiseerd, waarbij de zichtbare realisatie van concrete projecten – hoe klein of verspreid ook – een vliegwiel is gebleken om (externe) investerende partijen voldoende vertrouwen te geven dat men serieus werk wilde maken van de uitvoering van de regionale structuurvisie. Geld, grond en ambities, afkomstig van verschillende partijen en sectoren, moeten worden ingezet als één pakket, waarbij verschillende projecten met 'gouden koorden' – soms over grote afstanden – aan elkaar zijn verknoot. Regionale structuurplanning is daarvoor een waardevol, zonet een noodzakelijk middel om dergelijke uitvoeringstrajecten te entameren.

## **4.2 Realisatie van strategische projecten**

Behalve het sturen van investeringen via regionale investeringsprogramma's, waarin de ambities van de regionale structuurvisie programmatisch en financieel zijn vertaald, kunnen provincies ook direct bijdragen aan de realisatie van strategische projecten. Uitgaande van meer beleidsvrijheid en een grotere budgetverantwoordelijkheid liggen er bijzondere kansen voor een gerichte ondersteuning van strategische projecten om de kwaliteitsambities van de regionale structuurvisie in de uitvoering vast te houden. Dit zou een belangrijke versterking van de rol en positie van de provincie betekenen in dergelijke regionale uitvoeringstrajecten.

### **Doorgroeien naar een zelfstandige budgetverantwoordelijkheid**

Een goede koppeling tussen structuurvisie en ruimtelijke investeringen is nodig. Met name afstemming met de toedeling, volume en fasering van investeringen van het Rijk biedt kansen voor een geïntegreerde regionale ontwikkeling, in ruimte en in fasering. Het gaat hierbij om verdere decentralisatie van verschillende sectorale investeringsbudgetten, die op rijksniveau lastig blijken te bundelen of samen te voegen. De regio biedt bij uitstek het kader waarbij verschillende sectorale beleidsopgaven van het Rijk samenkomen en waarvoor een geïntegreerde inzet van rijksmiddelen van doorslaggevend belang is. Verdere decentralisatie van investeringen van het Rijk geeft provincies een directe budgetverantwoordelijkheid voor regionale ontwikkeling, waarmee de regierol van de provincie ook handen en voeten kan worden gegeven. Met name in het uitvoeringstraject heeft de provincie een zeer beperkte rol en positie ten opzichte van ontwikkelende partijen, gemeenten en private partijen. Een zelfstandige verantwoordelijkheid (met verantwoording naar het Rijk) over beleidsprioriteiten en toedeling van middelen kan een belangrijke impuls geven aan het verbeteren van de kennis en competenties van de provincie ten behoeve van uitvoering en realisatie van de strategische projecten. Pas dan kan betekenis worden gegeven aan strategische projecten met een speciale beleidsstatus (bijvoorbeeld 'regionaal sleutelproject') doordat de provincie ook verantwoordelijkheid kan en mag claimen voor de procesregie van de strategische projecten en de inzet van kennis en middelen hierop toe kan spitsen.

### **Gerichte ondersteuning via regionale investeringsfondsen**

Op termijn kunnen (onderdelen van) lopende rijksbudgetten, zoals ISV, GDU, ILG, TIPP, BIRK of NSP, worden samengebracht in een beperkt aantal regionale investeringsfondsen. De provincie kan het initiatief nemen om regionale investeringsfondsen op te richten voor een aantal moeilijk te realiseren beleidsopgaven. Hier valt te denken aan ondersteuning van complexe en kostbare uitvoeringsopgaven, bijvoorbeeld op het gebied van stedelijke herstructurering (herstructureringsfonds), meervoudig ruimtegebruik op infrastructurele knooppunten (knoopenfonds) of natuurontwikkeling in en om de steden (groenfonds). Dergelijke investeringsfondsen zijn echter niet bedoeld voor directe aanleg, bouw of ontwikkeling van strategische projecten (dat doen gemeenten en vooral private partijen), maar voor indirecte doeleinden waarvoor gemeenten vaak te weinig armslag hebben. Bijvoorbeeld voor het uitplaatsen van milieuhinderlijke bedrijven, voor sanering van rangeerterreinen, voor anticiperende grondaankopen of voor tijdelijk grondbeheer in de uitvoeringsfase. Naarmate de uitvoering van de strategische projecten vordert, dienen de geïnvesteerde middelen weer zoveel mogelijk terug te vloeien in de regionale fondsen. Bovendien kunnen de middelen voor de regionale fondsen ook voortkomen uit een zogenoemde 'impact fee' voor private partijen voor het afroemen van verhoogde rendementen in vastgoedontwikkeling als gevolg van kwaliteitsverbeteringen in de groene omgeving, de regionale weginfrastructuur of bereikbaarheid met het openbaar vervoer.

### **Zelf (mee)investeren in de fysieke inrichting**

Mede op basis van nieuwe (wettelijke) mogelijkheden, bijvoorbeeld in de nieuwe Wro, kunnen provincies ook zelf het initiatief nemen om, samen met anderen, projecten op het regionaal schaalniveau uit te voeren. De provincie participeert dan risicodragend en neemt de verantwoordelijkheid op zich voor de daadwerkelijke realisatie. Dit zal vooral aan de orde zijn als de beleidsmatige urgentie groot is en de kans op initiatieven tot uitvoering door andere partijen gering. Een dergelijke uitvoerende rol vergt de verdere ontwikkeling van provinciale expertise op het gebied van financiële risico's en procesmanagement. Hierbij kan worden voortgebouwd op bestaande uitvoeringscompetenties, bijvoorbeeld op het gebied van infrastructuur en bereikbaarheid. Een vergelijkbare rol vervult de provincie ook in het landelijk gebied door bijvoorbeeld aankopen van gronden voor natuurontwikkeling, beheer van landbouwgronden, ruimte voor ruimte regeling en het reconstructieproces voor de intensieve veehouderijen. In dit kader participeren enkele provincies ook risicodragend in een regionale ontwikkelingsmaatschappij, waaraan ook private partijen en maatschappelijke organisatie deelnemen. Traditioneel hebben provincies een minder directe rol en positie in de stedelijke ontwikkeling, maar vanwege het 'regionaliseren' van allerlei processen van stedelijke vernieuwing biedt ook de herstructurering van de bestaande stad wellicht nieuwe mogelijkheden. Vanuit dergelijke directe uitvoeringstaken kan de provincie – hoewel de huidige financiële mogelijkheden beperkt zijn – ook een directe bijdrage leveren aan de realisatie van strategische projecten.

## **4.3 Stimuleren van innovaties en experimenten**

Behalve het organiseren van investeren en uitvoering in klassieke zin, kan een meer stimulerende en faciliterende rol van de provincie een belangrijke bijdrage leveren aan de aard van de uitvoering zelf. Het gaat dan vooral om het stimuleren van innovaties en het entameren van praktijkexperimenten om bestaande knelpunten en belemmeringen te slechten en nieuwe wegen te verkennen waarop een betere uitvoering tot stand kan komen.

### **Verbeteren van randvoorwaarden en innovaties**

Een belangrijke aanvullende bijdrage die provincies aan uitvoeringsprocessen kunnen leveren, ligt niet zozeer in de uitvoering zelf, maar in het oprekken en optimaliseren van de randvoorwaarden en condities waarbinnen die uitvoering door derden tot stand moet komen. De provincies zouden zich bijvoorbeeld sterk moeten maken voor innovaties in de vigerende milieurandvoorwaarden, waarbinnen de ontwikkeling van strategische projecten moet plaatsvinden. Ruimtelijke belemmeringen vanuit externe veiligheid, geluidhinder en lucht- en bodemverontreiniging ontstijgen per definitie de competenties en het handlingsvermogen van gemeenten. Vooral op het gebied van externe veiligheid en geluidhinder kan de provincie initiatieven nemen om innovatieve experimenten te starten voor brongerichte maatregelen, introductie van nieuwe (milieu)technologieën, of voor gerichte 'Stad&Milieu'-oplossingen die de ontwikkelingsmogelijkheden van bepaalde gebieden en locaties in een geheel ander daglicht kan stellen. Rijksprojecten als MIG of BEVER zouden vooral ook op regionale schaal kunnen worden uitgevoerd. Ook in termen van nieuwe ruimtelijke kwaliteiten zou de provincie gerichte innovaties en experimenten in de reguliere praktijk moeten stimuleren. Om er een paar te noemen: meervoudig ruimtegebruik op knooppunten, integratie van waterbeheer en woonmilieus, rood met groen experimenten, etc.

### **Faciliteren van de procescondities ten behoeve van besluitvorming**

Behalve mogelijke inhoudelijke innovaties gaat het meer om het verbeteren van de procescondities waaronder besluitvorming tot stand moet komen. Zo zou de provincie een belangrijke rol kunnen spelen om procedures en procescondities voor strategische projecten te verbeteren en daarmee besluitvorming sneller en beter te laten verlopen. Hierbij kan gedacht worden aan versnelling van goedkeuring van het bestemmingsplan voor inzet van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten en anticiperende grondaankopen ten behoeve van andere partners. Ook nadere ondersteuning op het gebied van procedures op het gebied van infrastructuurontwikkeling (MIT, Tracébesluiten) en Milieueffectrapportages (MER) kunnen bijdragen aan een meer geïntegreerde gebiedsontwikkeling. Bovendien kan de provincie een rol spelen als lobbypartner om de regionale of lokale problematiek op andere bestuursniveaus te agenderen en de weg te banen voor investeringen vanuit het Rijk en/of de Europese Unie (danwel mee te helpen om de investeringsbereidheid bij private partijen te stimuleren). In speciale, complexe processituaties, zoals een intergemeentelijke gebiedsontwikkeling of bij projecten met complexe belangen en eigendomsverhoudingen, kan de provincie 'als beschermheer' de procesregie voeren in situaties waarin een 'neutrale' procesbegeleider en/of arbiter gewenst of noodzakelijk is om het uitvoeringsproces te geleiden. Om deze procesrol waar te maken, zullen nog terdege investeringen in mensen, kwaliteiten en vaardigheden noodzakelijk zijn.

### **Regionaliseren van stimuleringsprogramma's naar de provincies**

De noodzakelijke innovaties hoeven niet per definitie vanuit de provincies zelf te komen: de provincie zou zich beter kunnen toeleggen op het organiseren en stimuleren van innovaties bij derden, met name bij regionale en lokale partijen die in de uitvoering een belangrijke rol spelen. Tot op heden claimt vooral het Rijk die stimulerende rol door middel van een aantal nationale stimuleringsprogramma's, zoals het IPSV, StiR, Stad&Milieu, waarbij gemeenten en andere partijen worden uitgenodigd innovatieve plannen en projecten in te zenden om voor subsidies in aanmerking te komen. Daarnaast bestaan een aantal stimuleringsprogramma's die van rijkswege in een zelfstandige positie zijn gezet (Habiforum, Connekt, KEI). De vraag is of dergelijke nationale programma's deels beter naar de regio gedecentraliseerd zouden kunnen worden om de stimulansen voor vernieuwing dichterbij gemeenten en lokale partijen te kunnen brengen en juist die partijen te kunnen bereiken die nooit projecten ingezonden hebben. In dit opzicht zouden provincies – gekoppeld aan de regionale structuurvisie – een stimuleringsprogramma kunnen ontwikkelen voor een aantal specifieke beleidsopgaven. Zo zouden de Nationale Sleutelprojecten (voor de zes HSL-stations) navolging kunnen vinden in de vorm van Regionale Sleutelprojecten, als programma voor een beperkt aantal regionale infrastructuurknooppunten, waarvoor gemeenten en private partijen tezamen specifieke ondersteuning van provincie en Rijk kunnen vragen. Hetzelfde zou kunnen gelden voor het verlenen van steun op het gebied van stedelijke vernieuwing, waarvoor via een prijsvraag plannen en projecten uit de regio kunnen worden geselecteerd op innovatie, draagvlak en uitvoeringskansen. Een dergelijke stimulerende en faciliterende rol vergt echter nog een forse omslag in attitude en cultuur binnen de meeste provincies.




## Voorbeeld 4

# Herstructurering en uitbreidingen

In deze voorbeelduitwerking gaat het om de opgave in hoeverre nieuwe verstedelijking kan bijdragen aan de kwaliteit van het bestaand stedelijk gebied via herstructurering danwel als uitbreiding als kwaliteitsimpuls in het buitengebied. Deze uitwerking is voor een deel een illustratie van opgave 5 uit paragraaf 2.4. De verstedelijkingsopgave is in dit voorbeeld gericht op een kwaliteitsimpuls aan sociaal-economisch zwakke gebieden door middel van gerichte verstedelijkingsvoorstellen. In stap 1 wordt de bestaande stedelijke structuur vertaald van de bestaande differentiatie van woonmilieus in de regio. In stap 2 is voorbeeldmatig aangegeven wat het sociaal-economische profiel van bepaalde gebieden is op basis van een aantal indicatoren, zoals inkomen, werkloosheid, onderwijsgraad e.d. In stap 3 worden voorstellen gedaan voor een kwaliteitsimpuls in bepaalde plekken door middel van nieuwe verstedelijking.

Kaartje alleen beschikbaar  
in gedrukte versie  
van dit rapport



### Stap 1: bestaande woonmilieus

-  Centrum Stedelijk
-  Buiten Centrum
-  Groen Stedelijk
-  Centrum Dorps
-  Landelijk

Kaartje alleen beschikbaar  
in gedrukte versie  
van dit rapport

Kaartje alleen beschikbaar  
in gedrukte versie  
van dit rapport

#### Stap 2: sociaal-economische potenties

-  Sterk economisch profiel
-  Zwak economisch profiel

#### Stap 3: voorstellen nieuwe verstedelijking

-  Centrum Stedelijke  
= 280 woningen en 5.000 m<sup>2</sup> b.v.o. kantoren
-  Buiten Centrum
-  Centrum Dorps  
= 115 woningen en 900 m<sup>2</sup> b.v.o. kantoren
-  Landelijk  
= 50 woningen en 150 m<sup>2</sup> b.v.o. kantoren
-  Groen Stedelijke  
= 125 woningen en 350 m<sup>2</sup> b.v.o. kantoren





# Heroriëntatie van de provincie

# 5

**Regionale ontwikkelingsplanologie vereist een fundamentele herbezinning op de rol en positie van de provincie. De vraag is wat de provincies nodig hebben om vorm en inhoud te geven aan ontwikkelingsplanologie en vanuit welke competenties ze hun ambities kunnen waarmaken. Daartoe kunnen we een onderscheid maken tussen verschillende rolopvattingen als basis voor een heroriëntatie van de provincie op de invulling van het opdrachtgeverschap voor regionale structuurvisies.**

In het huidige politieke en bestuurlijke klimaat is sprake van een groeiende politieke urgentie om tot daden over te gaan. Voor de uitvoering van het nationaal ruimtelijk beleid van Vijfde nota, Stellingnamebrief en andere rijksnota's krijgen de provincies als middenbestuur steeds meer taken en verantwoordelijkheden toebedeeld. In praktijk bevindt de provincie zich echter nog in een ambivalente ontwikkelingsfase tussen woord en daad. Deze ambivalentie wordt zichtbaar in een scheiding tussen de huidige traditionele rolopvattingen van de provincie en andere, meer pro-actieve rolopvattingen die weliswaar wenselijk worden geacht maar in dagelijkse praktijk nog niet waar gemaakt kunnen worden. Zo hebben de provincies van oudsher veel kennis en ervaring met hun beleidsmakende en toetsende rol. Nog maar sporadisch worden nu de eerste ervaringen opgedaan met een meer actieve stimulerende en uitvoerende rol. Verbetering en verbreding van deze rollen is noodzakelijk om tot een effectieve invulling te komen van het regionaal opdrachtgeverschap.

## **Beleidsgerichte rolopvatting: beleidskaders stellen en toetsen**

- *Kaderstellende rol:* opstellen van heldere ruimtelijke beleidskaders, integratie van verschillende sectoren en belangen en formuleren van (beleids)prioriteiten in de regio.
- *Toetsende rol:* concreet toetsen van gemeentelijke (bestemmings)plannen en handhaven van provinciale beleidsvoornemens in uitvoeringsplannen en projecten.

## **Ontwikkelingsgerichte rolopvatting: stimuleren en ontwikkelen**

- *Stimulerende rol:* faciliteren van de uitvoering door gerichte innovatiebevordering, uitwisseling van kennis en expertise en het stimuleren van voorbeeldgedrag.
- *Uitvoerende rol:* het direct participeren en/of (mee)investeren in de fysieke uitvoering en realisatie van concrete projecten in regionaal verband.

Het gaat uitdrukkelijk om een verbetering en vooral verbreding van de rolopvattingen, zonder de huidige rollen te reduceren. Dus niet: òf–òf, maar: èn–èn. Juist in het combineren van verschillende rollen liggen mogelijkheden om de effectiviteit van handelen te vergroten. Dit begint met het verbeteren van de huidige taken en verantwoordelijkheden. Traditioneel is de provincie vertrouwd met het opstellen van regionale plannen en beleidsnota's, die dienen als toetsingskader voor plannen van anderen. Daar is veel tijd, geld en inzet meegemoeid, terwijl de effectiviteit en efficiëntie vaak nog te wensen overlaat. Hier ligt een belangrijke basis voor heroriëntatie: het sturend vermogen van de provincie vergroten om condities (procesregie, kwaliteitseisen, uitvoeringsafspraken) te bepalen waarin het regionaal beleid en initiatieven van anderen in uitvoering kunnen worden genomen. In het licht van de regionale structuurvisie gaat het om:

## **Het huidige verbeteren: conditionerend sturen en handelen**

- *Provincie als beleidsmaker:* effectiviteit vergroten door aanscherping van de beleidsinzet en -prioriteiten ten behoeve van onderhandelingen en besluitvorming (minder plannen en (sector)nota's, scherpere beslissingen en mandaat).

- *Provincie als adviseur*: herijken van de toetsende rol naar strategische advisering door niet alleen belemmeringen op te werpen, maar constructief te adviseren en mee te zoeken naar mogelijke alternatieve oplossingsrichtingen.

In een regionale structuurvisie kan de provincie een wervend perspectief formuleren met nieuwe beleidsconcepten voor een samenhangende ruimtelijke ontwikkeling van de regio. Zij doet daarmee uitspraken over aard, kwaliteiten, voorwaarden, locatie en tempo van (nieuwe) functies en ontwikkelingen in de regio. Daarbij moet meer aandacht worden besteed aan de transparantie en herkenbaarheid van het beleidskader, de afwegingen die worden gemaakt en de prioriteiten die daarin worden gesteld. Juist vanwege de samenwerking in wisselende allianties is het nodig vooraf beleidsdoelen en prioriteiten scherp te stellen. Pas dan zal een regionale structuurvisie fungeren als een richtinggevend beleidskader voor andere regionale en lokale overheden en organisaties, op voorwaarde dat zij voldoende betrokken worden in de totstandkoming ervan. Bovendien kan de visie voor bepaalde opgaven ook gepaard gaan met een normerende houding, bijvoorbeeld voor behoud van waardevolle landschappen of intensivering van ruimtegebruik rond infrastructuurknooppunten.

In het verlengde hiervan zou ook de adviserende rol van de provincie als toezichhouder op lokale overheden een meer serieuze invulling moeten krijgen. Provincies zullen zich sterker als partners van gemeenten moeten opstellen, waarbij gerichte advisering in de plaats komt van veto's en restricties, die veelal leiden tot bureaucratische tafereelen. Overigens, zonder daarbij over te gaan tot gedoogbeleid of compromissen die mogelijk een inbreuk doen op de eigen verantwoordelijkheid als toezichhoudend orgaan. Provincies blijven immers gemeentelijke bestemmingsplannen toetsen aan de beleidsvoornemens uit de regionale structuurvisie. Daarbij moeten niet alleen zeer passieve, administratieve vormen van sancties aan de orde zijn, zoals de onthouding van 'de verklaring van geen bezwaar'. Meer gerichte, en effectieve sancties zijn nodig om tot verbetering van de toetsende rol te komen. Het Rijk heeft daarbij een eigen verantwoordelijkheid voor regionale inspectietaken die in principe losstaat van mogelijke bezwaren van de provincie. Voor de toekomst zou het wenselijk zijn de regionale inspectietaken direct onder verantwoordelijkheid te brengen van de provincie waardoor de effectiviteit en het gezag van de provinciale beleidstoetsing flink zou kunnen toenemen.

De uitdaging voor de provincie bestaat echter uit het handen en voeten geven aan een actieve vorm van regionale ontwikkelingsplanologie. Het gaat hier om de doorwerking en uitvoering van de eigen ambities uit de regionale structuurvisie, en het ontwikkelen en (helpen) realiseren van concrete strategische projecten in het bijzonder. Dit zou een forse verbreding inhouden van de rolopvatting van de provincie in termen van uitvoering:

#### **Verbreden in de toekomst: ook investeren en ontwikkelen**

- *Provincie als budgethouder*: meer zeggenschap over de verdeling van decentrale budgetten (zoals ISV, GDU, ILG) en monitoren van de effectiviteit hiervan ten aanzien van de geformuleerde beleidsambities en kwaliteitsdoelen.
- *Provincie als ontwikkelaar*: initiëren en participeren in concrete uitvoeringsprojecten door als mede projectontwikkelaar risicodragend te investeren samen met andere publieke en private partijen (al dan niet in PPS-verband).

De ontwikkelende en investerende rol van de provincie kan ook worden versterkt vanuit een directe verantwoordelijkheid voor de eigen bouw- en aanlegactiviteiten op regionale schaal. Het gaat vooral om grote aanbestedingen en flinke investeringen in strategische regionale projecten, waarvoor de provincie een directe uitvoeringstaak heeft of op zich wil nemen. In een regionale structuurvisie kunnen immers beleidsprioriteiten en publieke investeringen worden gekoppeld in een select aantal strategische projecten die sturend en doorslaggevend zijn voor de regionale ontwikkeling. Tot op heden blijft die directe uitvoeringstaak beperkt tot het provinciale wegennet, regionaal openbaar vervoer, reconstructie van het landelijk gebied en strategische groenprojecten. Dit zou zich in de toekomst verder kunnen uitbreiden naar het (mede-) ontwikkelen van het integraal waterbeheer, natuur- en landschapsontwikkeling, inpassing van (regionale) infrastructuur, meervoudig ruimtegebruik op verkeersknooppunten, stedelijke vernieuwing en nieuwe stedelijke uitbreidingen. De ontwikkelende rol behoeft niet op ieder veld even ver te gaan: soms zal die rol financieel en investerend van aard zijn, soms juist meer op procesregie en samenwerking, dan wel meer voorwaardenscheppend op niveau van (juridische) instrumenten. Zo'n gedifferentieerde sturingsbenadering biedt grote kansen voor een effectieve invulling van ontwikkelingsplanologie door de directe koppeling tussen beleidsambities en investeringen, samenhangend in termen van gebiedsgericht of in de tijd.

Ontwikkelingsplanologie met de regionale structuurvisie als instrument biedt de provincies nieuwe kansen en mogelijkheden om invulling te geven aan een eigenstandige rol en positie op regionaal niveau. Weliswaar draagt de provincie een formele beleidsverantwoordelijkheid voor ruimtelijke ordening op regionaal niveau, maar er zullen flinke verbeteringen moeten plaatsvinden om tot een slagvaardig en effectief optreden te komen, die ook andere partijen binnen en buiten de regio hernieuwd vertrouwen kan bieden. Verbeteringen in kennis en vaardigheden van het apparaat, in de kwaliteiten van het bestuur, en in de cultuur van de organisatie. Verbeteringen die aanleiding moeten geven tot een serieuze vernieuwing van de rol en positie van de provincie en tot een effectief regionaal opdrachtgeverschap met een brede uitstraling naar betrokken partijen en met zichtbare resultaten in de dagelijkse praktijk.

## Voorbeeld 5

# Landschap en bedrijventerreinen

In deze voorbeelduitwerking gaat het om de relatie tussen landschapsontwikkeling en de mogelijkheden voor nieuwe bedrijventerreinen en voorzieningen die hieraan een positieve bijdrage kunnen leveren. Deze uitwerking is een illustratie van opgave 6 en 7 uit paragraaf 2.4. De beleidsopgave in dit voorbeeld spitst zich toe op de manier waarop het realiseren van nieuwe bedrijvenlocaties en grootschalige voorzieningen kunnen bijdragen aan de kwaliteit van het landschap. Het ontwikkelen van een hoogwaardig groen werklandschap. In stap 1 is een inventarisatie gemaakt van zowel blauwgroene kwaliteiten, bestaande bedrijvenlocaties alsmede de koppeling met de bestaande infrastructuur. In stap 2 worden de mogelijkheden voor nieuwe bedrijventerreinen ingekaderd door de zeefkaart voor verstedelijking en in relatie gebracht met de mogelijkheden voor aansluiting op de knooppunten van infrastructuur. In stap 3 worden voorstellen gedaan voor het ontwikkelen van nieuwe werkmilieus op plekken die zichtbaar worden uit de restricties en condities die vanuit stap 2 hieraan worden gesteld.

Kaartje alleen beschikbaar  
in gedrukte versie  
van dit rapport






### Stap 1: bestaande werkmilieus en voorzieningen

- Brainpark
- Bedrijventerrein
- Bijzondere voorzieningen/leisure
- Attractiepark

Kaartje alleen beschikbaar  
in gedrukte versie  
van dit rapport

Kaartje alleen beschikbaar  
in gedrukte versie  
van dit rapport

#### Stap 2: zeefkaart

-  Verstedelijking uitsluiten i.v.m. watersysteem
-  Verstedelijking uitsluiten i.v.m. natuur (o.a. EHS)
-  Verstedelijking onder randvoorwaarden vanuit watersysteem
-  Verstedelijking onder randvoorwaarden vanuit landschap en cultuurhistorie
-  Verstedelijking in principe goed mogelijk

#### Stap 3: voorstellen nieuwe werkmilieus en voorzieningen

-  Brainpark  
■ = 60.000 tot 80.000 m<sup>2</sup> b.v.o. kantoren
-  Bedrijventerrein  
■ = 3 hectare representatief bedrijventerrein  
■ = 5 hectare regulier bedrijventerrein  
□ = 5 hectare lokaal bedrijventerrein
-  Bijzondere voorzieningen/leisure
-  Atractiepark



# Literatuur

- ANWB, AVBB, Vereniging Natuurmonumenten, VNO-NCW (2001), *Ruimtelijke ontwikkeling in Nederland: samen, anders, beter*, BVR adviseurs, Den Haag, januari 2001
- Arcadis Heidemij Advies (2000), *Rollen van de provincie in de ruimtelijke ordening*, Interprovinciaal Overleg, Arnhem, mei 2000
- BNSP en NIROV (2001), *De revival van structuurplanning*, supplement bij Stedebouw en Ruimtelijke Ordening, nummer 1, maart 2001
- Harsema, H. (2000), *Tussen functionele ordening en formeel ontwerp*, De kern van de stedebouw in het perspectief van de 21<sup>e</sup> eeuw, Deel 5: De ruimtelijk-functionele organisatie van de stad, katern Blauwe Kamer, Veenman drukkers, Ede, blz. 3-11
- Instituut voor Bouwrecht, Universiteit Utrecht, Rijksuniversiteit Groningen (2002), *De provinciale instructiebevoegdheden ingevolge het Voorontwerp WRO*, Interprovinciaal Overleg, Den Haag, mei 2002
- Interprovinciaal Overleg (2001), *Van ordenen naar ontwikkelen*, provincies investeren in de kwaliteit van de ruimte, Den Haag, april 2001
- Interprovinciaal Overleg (2002), *Op schaal gewogen*, Regionaal bestuur in Nederland in de 21<sup>e</sup> eeuw, ad-hoc IPO-adviescommissie 'Regionaal bestuur in Nederland', Den Haag, maart 2002
- Jonge, de J.M. en J.F. Jonkhof (2002), *Sturen door stimuleren: terugkijken en vooruitblikken*, Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte, Wageningen
- Ministerie van VROM (2000), *Fundamentele Herziening Wet Ruimtelijke Ordening, Discussienota*, Den Haag, maart 2000
- Ministerie van VROM (2001), *Fundamentele Herziening Wet Ruimtelijke Ordening, Voorontwerp WRO*, Den Haag, september 2001
- Ministerie van VROM (2002), *Ruimte maken, ruimte delen*, Vijfde nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020, PKB deel 2 en 3, Den Haag, januari 2002
- Ministerie van VROM (2002), *Ruimte maken, ruimte delen*, Vijfde nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020, Uitvoeringsprogramma, Den Haag, februari 2002
- Ministerie van VROM (2002), *Stellingnamebrief nationaal ruimtelijk beleid*, Den Haag, november 2002
- Provincie Zuid-Holland, Noord-Holland, Noord-Brabant, Zeeland, ANWB, AVBB, VNO-NCW (2000), *AReA, Aanpak van het gebied tussen Amsterdam, Rotterdam en Antwerpen*, Neroc, Den Haag, september 2000
- Rozendaal, J.N. (2002), *Gebiedsgericht Werkt? Provinciaal gebiedsgericht werken in Nederland*, Provincie Zuid-Holland en Wageningen Universiteit, Den Haag, juli 2002
- Rijkspanologische Dienst (1995), *Het ruimtelijk planningstelsel: hardnekkige kwesties*, Ministerie van VROM, Den Haag, november 1995
- Sociaal-economische Raad (2001), *Advies over de Vijfde nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020*, SER publicatienummer 7, Den Haag, 21 september 2001

- Tilman, H. (2001), *Infrastructuur centraal bij nieuwe structuurplannen*, van ruimtelijke ordening naar orkestratie van stedelijke complexiteit, in: De Architect, februari 2001, blz. 22-29
- TNO-INRO (2000), *Stedelijke netwerken als beleidsconcept: sturingsstrategie, rolverdeling en instrumentatie*, verkenning van sturingsmogelijkheden in het Vijfde nota verstedelijkingsbeleid, Delft, september 2000
- Universiteit Utrecht, Arcadis Heidemij Advies (2001), *Streekplan Noord-Holland Zuid: de rollen veranderen, de functie blijft*, Advies voor een nieuwe vorm van het streekplan, Provincie Noord-Holland, april 2001
- Uum, E. van (2001), *Stedelijkheid op drift, essay over de stedelijkheid van de netwerkstad*, in: Levende stad, 10 essays over netwerkverstedelijking, Ministerie van VROM, Den Haag, december 2001
- VISTA, Maxwan, Studio Sputnik (2002), *Strategieën voor regionale knooppunten, Netwerkstad Noord-Holland Zuid*, Provincie Noord-Holland en Rijksplanologische Dienst, Amsterdam, juli 2002
- VISTA, Nieuwe Gracht (2002), *Ruimtelijke perspectieven Stedendriehoek 2030*, discussienota over de toekomst van het stedelijk netwerk Apeldoorn-Deventer-Zutphen, Stedelijk netwerk Stedendriehoek, Amsterdam/Utrecht, maart 2002
- VROMraad (2000), *Het instrument geslepen*, Voorstellen voor een herziene WRO en voor een beter kostenverdeling bij grondexploitatie, Advies 020, Den Haag, 23 maart 2000
- VROMraad (2001), *Plannen met visie*, Advies over het Voorontwerp Fundamentele Herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening, Advies 031, Den Haag, 6 november 2001
- VROMraad (2002), *Impuls voor ruimtelijke investeringspolitiek*, Advies naar aanleiding van de (ICES-)investeringsimpuls 2002, Advies 033, Den Haag, juni 2002
- Wallagh, G.J. (1994), *Oog voor het onzichtbare; 50 jaar structuurplanning in Amsterdam 1955-2005*, Van Gorcum, Assen
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998), *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, Rapporten aan de Regering, nummer 53, Sdu Uitgevers, Den Haag





# Colofon

Dit is een uitgave van het  
Interprovinciaal Overleg  
Postbus 16107  
2500 BC Den Haag  
Telefoon 070 888 12 12

*Tekst*  
VISTA landscape and urban design, Amsterdam

*Vormgeving*  
Jean Cloos Art Direction bv BNO, Den Haag

*Druk*  
RS Drukkerij B.V., Rijswijk

*IPO-publicatienummer*  
217

Mei 2003



