



De provincie als innovator

transities
ruimtelijke kwaliteit
participatie
Omgevingswet

Zal Nederland in 2050 nog lijken op het Nederland van nu? In veel opzichten waarschijnlijk niet. Tegen die tijd zal Nederland de energietransitie achter de rug hebben en hernieuwbare energie opwekken waar het maar kan. Ons land heeft zich aan de klimaatverandering aangepast. En er zullen nieuwe woon- en werkomgevingen zijn ontstaan. Hoe kunnen de provincies zorgen dat deze veranderingen en opgaven kwalitatief goed vorm krijgen en hoe betrekken zij initiatiefnemers, bewoners en gebruikers daarbij?

Na jaren van versobering en decentralisatie van de ruimtelijke regelgeving nemen de provincies een centrale positie in in het ruimtelijk beleid. Zij zijn in staat te acteren en te regisseren op het schaalniveau waar de afwegingen moeten plaatsvinden. Provincies werken aan de publiekrechtelijke kant samen met gemeenten, het rijk en de waterschappen en aan de privaatrechtelijke kant met bedrijven en maatschappelijke organisaties. Zij hebben in de afgelopen jaren het instrumentarium ontwikkeld om de ruimtelijke kwaliteit te bevorderen (Berkers, dit nummer: 172-185) en zien het als hun opgave om de ruimtevraag van maatschappelijke ontwikkelingen met kwaliteit vorm te geven. Dat klinkt eenvoudig, maar dat is het niet. Twee belangrijke nieuwe ontwikkelingen dienen zich aan die om een verdere aanscherping vragen.

In de eerste plaats ziet Nederland de komende decennia majeure opgaven met een grote ruimtevraag op zich afkomen. De beoogde energieneutraliteit gaat gepaard met energieopwekking door windmolens en zonnenvelden en met voorzieningen voor energieopslag. De klimaatverandering vraagt om aanpassingen aan extremer wordende neerslag én droogte, de zeespiegelstijging en een verhoogde rivierafvoer. De stijgende wereldvraag naar voedsel betekent verdere intensivering van de Nederlandse landbouw die tegelijkertijd gevraagd wordt natuurinclusief te zijn. De vraag naar nieuwe woningen leidt tot nieuwe ruimtelijke druk, zowel binnen- als buitenstedelijk. En, als laatste voorbeeld, de vraag naar *healthy urban living* zorgt voor een sterkere verbinding van stad en land,

waarbij leefbaarheid, mobiliteit, beweging, ontspanning en beleving kernwoorden zijn.

Ten tweede wensen belanghebbenden (bewoners, eigenaars en initiatiefnemers) steeds nadrukkelijker om in een vroeg stadium bij ruimtelijke ontwikkelingen betrokken te worden. De op handen zijnde Omgevingswet versterkt de gebiedsbetrokkenheid en participatie (Roncken & Beunen, dit nummer) en doet daarmee een stevig appèl op ontwikkeling van begeleidende processen.

Er is dus alle aanleiding om na te gaan hoe de positie van de provincie versterkt kan worden. De eerste vraag die we proberen te beantwoorden is hoe de provincies de nieuwe grote opgaven – met kwaliteit – kunnen vormgeven. En vervolgens: hoe kunnen partners participeren in alle ontwikkelfasen en hoe kan de noodrem van juridisering vermeden worden? Ten slotte geven we aan hoe provincies kunnen anticiperen op deze uitdagingen.

Grote opgaven vorm geven met kwaliteit

Het huidige provinciaal beleid om tot goede ruimtelijke kwaliteit te komen voldoet voor de kleinere en middelgrote opgaven, maar is niet afdoende voor de majeure ruimtelijke opgaven (Hoekstra & Veenenbos, dit nummer). Het instrumentarium werkt goed om kwaliteit mee te geven aan opgaven die binnen hun landschappelijke context gerealiseerd worden (zie bijvoorbeeld Berkers, dit nummer; Beukema et al., 2015). Dit zijn ingrepen als een dorpsuitbreiding, groei van een agrarisch bouwblok of de aanleg van een recreatieve verbinding.

Dr. M.P. (Mark) van Veen
Provincie Overijssel,
Luttenbergstraat 2, 8012 EE
Zwolle.
m.p.v.veen@overijssel.nl

Ir. H. (Harm) Veenenbos
onafhankelijk provinciaal
adviseur ruimtelijke
kwaliteit, provincie Zuid-
Holland en directeur bureau
veenenbos en bosch

Ir P.A. (Paul) Roncken
onafhankelijk adviseur
ruimtelijke kwaliteit,
provincie Utrecht en
universitair docent
Landschapsarchitectuur,
Wageningen Universiteit

Beeld **NOHNIK**. Een betere inpassing in het landschap en minder rompslomp met apparatuur en techniek. Dat zoeken festivalorganisatoren voor hun evenementen. Paul Roncken vroeg in het kader van zijn ontwerp onderzoek, Tom van Heeswijk om daar eens naar te kijken. Hij ontwierp een mobiele tijdelijke overspanning waarmee zonne-energie kan worden geoogst, zowel tijdens het evenement als in de rest van het jaar.

De nieuwe, grote opgaven transformeren het landschap echter. De kernvraag bij deze opgaven is *of en waar* dergelijke opgaven kunnen landen. In het rondetafelgesprek is geconstateerd dat voor deze kernvraag het instrumentarium tekortschiet. De grote opgaven zijn eerder vergelijkbaar met een omvangrijk programma als Ruimte voor de Rivier. Voor dat programma is eerst een ruimtelijk afweging gemaakt van *waar en waar juist niet* langs de rivier de ingrepen het beste konden plaatsvinden. Deze inhoudelijke voorinvestering leverde een breed scala aan mogelijkheden op. Op basis van visie, effectiviteit en kosten zijn vervolgens locaties geselecteerd en concrete projecten samengesteld.

Het zo laten landen van grote ruimtelijke opgaven vraagt om een proactieve, agenderende en ontwerpende benadering die analyses van professionals en betrokkenen combineert en de verschillende afwegingen in beeld brengt. Vooral de combinatie van analyse, synthese en verbeelding is een goed hulpmiddel, niet alleen om afzonderlijke sectorale bouwstenen met elkaar te combineren, maar ook om integrale oplossingen te vinden door nieuwe verbanden te leggen en deze te illustreren en beleefbaar te maken (zie RLI, 2016).

De constatering dat de grote opgaven in eerste plaats maatschappelijke opgaven zijn en pas in tweede instantie ruimtelijke, is zeer relevant en wordt ook onderstreept door de Omgevingswet die de term ruimtelijke ordening vervangt door leefomgeving (Roncken & Beunen, dit nummer). Vaak blijkt dat ruimtelijke opgaven ook om beleids- of economische ingrepen vragen. De provincies acteren op al die terreinen. Hoewel kwaliteit nog voornamelijk in termen van ruimte wordt gedefinieerd, spelen provincies een steeds belangrijkere rol bij de brede afstemming van maatschappelijke en ruimtelijke opgaven.

Na de constatering dat maatschappelijke opgaven ruimtelijke consequenties hebben volgt de keuze van het *waar*. Bij omvangrijke ingrepen kan die zoektocht niet beperkt blijven tot het kader dat wordt gedefinieerd door de bestaande kernwaarden. Natuurlijk is dat een belangrijk referentiekader, maar de vraag hoe om te gaan met bestaande waarden zal veel creatiever beantwoord moeten worden. Dat is ook een zoeken naar welke landschappelijke waarden je het beste kunt uitruilen en op welke wijze opnieuw in het landschap geïnvesteerd kan worden. Bij Ruimte voor de Rivier zijn verschillende gebieden opnieuw geïnterpreteerd en zijn naast bestaande nieuwe kwaliteiten ontwikkeld. Zo kreeg Nijmegen zijn stadseiland en uiterwaardenpark, de Noordwaard zijn moerasen en terpen en Deventer zijn nieuwe landgoed.

Een bredere zoektocht naar de invulling van omvangrijke ingrepen leidt op deze manier min of meer automatisch tot een integralere aanpak. Daarbij staat niet de enkelvoudige opgave centraal maar de ruimtelijke toekomst van een gebied. Met het vertrouwen en de ervaring opgedaan in een programma als Ruimte voor de Rivier, zijn verschillende provincies al meer ambitieus en ontwerpend gaan werken (Berkers, dit nummer: 172-185). Geen enkele opgave blijkt dan van tevoren geheel juist te zijn geformuleerd. Pas na het doorlopen van een aantal ontwerpfasen ontstaat een beeld van mogelijke consequenties en alternatieven. Het doel is dus om meerdere rondes te maken en daarmee een sectoroverstijgend leerproces in gang te zetten, waar politieke besluitvorming in meegenomen wordt. Er wordt momenteel geëxperimenteerd met multidisciplinaire teams en aangepaste ambtelijke organisaties om dit aan te pakken. Een dergelijke gebiedsgerichte en ontwerpende aanpak ligt in het verlengde van de wens tot het ontschotten, zoals in de nieuwe Omgevingswet geformuleerd.



Participatie heeft versterking nodig

Om tot een integrale aanpak te komen is naast de *hardware* van gebiedsbeschrijvingen ook een *software* nodig. De gebiedsgerichte aanpak met zijn strategie van *voor wat, hoort wat* kijkt al vroeg in het proces naar de afweging van alle ruimtelijke belangen. En niet iedereen is hier klaar voor, blijkt in de praktijk (Hoekstra & Veenbos, dit nummer). Er is een forse investering in *hart en hoofd* nodig om de nieuwe aanpak tot algemene praktijk te maken en kwaliteit mee te geven.

Het kwaliteitsinstrumentarium is vrijwel alleen gericht op de fysieke eigenschappen van het landschap (Berkers, dit nummer: 169-171). Het lukt de provincie nog onvol-

doende om de samenleving in de breedte te bereiken, is het gevoel van de deelnemers aan het rondetafelgesprek (Hoekstra & Veenbos, dit nummer). Dit gaat veranderen, onder meer omdat de nieuwe Omgevingswet participatie hoog op de agenda zet. Door toenemende maatschappelijke druk zullen provincies zich gaan verbinden met initiatiefnemers, bewoners en gebruikers van het landschap. Het meenemen van hun waarden, stelt het RLI (2016), is essentieel is bij grote veranderingen, omdat het hun leefomgeving is die verandert.

Participatie is geen garantie voor een breed draagvlak. Daarvoor spelen er te veel belangen en wensen. Het primaire belang van initiatiefnemers is het realiseren van

Foto **Ben Vulkers**. Het Reevediep is een nieuwe, wervoerende hoogwatergeul die momenteel ten zuiden van Kampen aangelegd wordt. Het is onderdeel van een gebiedsontwikkeling die ook natuur, wonen en recreëren omvat.

hun initiatief tegen zo gunstig mogelijke voorwaarden. Het publieke belang (en een breed draagvlak) kan daarvoor in het gedrang komen. Publieke belangen, zoals ruimtelijke kwaliteit, vergen vaak bovenwettelijke investering in tijd en geld van de initiatiefnemer. In de tweede plaats maakt participatie, vooral in een vroeg stadium en met een zo breed mogelijke groep, een scala aan meningen en kwaliteitswensen zichtbaar. Brede participatie werkt zo eerder fragmentatie dan consensus in de hand en daarmee zal ook het begrip kwaliteit uiteenlopend worden geïnterpreteerd.

Participeren in visievorming maakt een brede inbreng en afweging van zeer diverse onderwerpen en thema's mogelijk. Het sluit bovendien het meest aan bij het politiek debat tussen Provinciale en Gedeputeerde Staten. Ook de Omgevingsvisie, die van de wet een expliciete vormvrijheid meekrijgt, biedt ruimte voor participatie- en vormexperimenten, voor het ontwikkelen van nieuwe vormen voor een specifiek lokale inhoud of traditie of voor spectaculaire en effectievere verbeeldingsvormen van de omgeving. De inbreng van kunstenaars en ontwerpers kan hierbij goed werken, maar ook de inzet van sociale media en het zelf genereren van big-data behoren tot de mogelijkheden (Veldboom et al., 2016). Visievorming kan hiermee een realtime maatschappelijke dialoog worden, een proces dat nooit af is en cyclisch verloopt (Verdaas, 2017). Dit toekomstbeeld kan sneller werkelijkheid worden dan de provincies denken dankzij de onstuimige groei van digitale platforms en hun gebruikers.

Op projectniveau zal de grootste cultuuromslag moeten plaatsvinden. Projecten en programma's sturen op participatie is namelijk geen sinecure. Hier is de interactie tussen overheden, burgers, initiatiefnemers en marktpartijen het grootst. Echter, op provinciaal niveau is de programma- en projectsturing vaak uitbesteed aan waterschappen, zelfstandig opererende programmabu-

reau's en marktpartijen. Om dit tekort op te vullen vervullen kwaliteitsteams, aanjaagteams en onafhankelijke adviseurs een brugfunctie tussen het gebied en het bestuur (Van Assen & Van Campen, 2010). Zij inventariseren ontwikkelingen en wensen, dragen kennis bij, betrekken initiatiefnemers en bewoners bij het daadwerkelijk vormgeven van de ontwikkelingen en adviseren het bestuur. Niet alle provincies beschikken over dergelijke teams en adviseurs. Anders dan de wettelijke verplichting voor gemeenten om een brede omgevingscommissie aan te stellen voor kwaliteitsbepaling is dit voor provincies niet verplicht.

Ondanks alle aandacht voor participatie zullen andere vormen van betrokkenheid, zoals informeren, raadplegen en adviseren van en door belanghebbenden en betrokkenen (Arnstein, 1969), overigens ook blijven bestaan.

Provincies in verandering

De grote opgaven en de daaraan verbonden maatschappelijke en ruimtelijke transformaties doen een fors beroep op de provincies. Zij staan voor de taak om voortbouwend op de kernkwaliteiten het landschap hernieuwd vorm te geven. Sectoraal georganiseerde beleidsambities zullen gebundeld moeten worden in een integrale aanpak, al dan niet participatief, van de (nieuwe) kwaliteiten. Dit vraagt om innoverende en zelfverzekerde provincies. De lat ligt hoog omdat ruimtelijke ambities nu expliciet met sociale en economische ambities verbonden worden. Dat heeft al geleid tot verbreding van het kwaliteitsbegrip. Niet de ruimtelijke kwaliteit staat centraal, maar het versterken van zowel de ruimtelijke, sociale als economische kwaliteit. Dat is geen nieuwe ontwikkeling. De matrix ruimtelijke kwaliteit (Luttik, 2005) heeft de verbinding tussen deze drie kwaliteiten al expliciet gemaakt. Idealiter biedt het omgevingsbeleid een kader voor afweging van sectorale beleidsonderdelen, maar dat is nog

geen staand beleid. Zo worden de ruimtelijke aanpassingen voor klimaatadaptatie meer sectoraal dan integraal vormgegeven. Hoofddoelen zijn nu het voorkomen van overstromingen en wateroverlast, terwijl de Nationale klimaatadaptatiestrategie (IenM, 2016) laat zien dat de effecten van klimaatverandering veel breder zijn dan waar deze aanpassingen op gericht zijn.

Op het gebied van sturing en participatie vragen de ontwikkelingen regionaal leiderschap van de provincies terwijl ze tegelijkertijd een groot deel van het proces uit handen geven aan uitvoerende instanties en de ondernemende maatschappij. De metafoer die vaak gebruikt wordt is die van provincie als *regisseur*. Dat veronderstelt echter dat belanghebbenden en betrokkenen zich laten registreren en gedreven worden door een gemeenschappelijk belang. Is de rol van de provincie niet meer die van innovator? En moet ze als zodanig niet vooral zichzelf innoveren om te

gaan sturen op kwaliteit door het maken van de juiste regionale maatschappelijke en ruimtelijke afwegingen?

Ten slotte staan de twaalf provincies voor de opgave om niet ieder afzonderlijk te innoveren en te experimenteren, maar om dit met elkaar te delen. Wat in Groningen past en niet in Zeeland, blijft het beste maar in Groningen, maar veel van hun aanpak kunnen de provincies met elkaar delen. De regionale aanpak wordt krachtiger als provincies, en in hun voetsporen gemeenten en waterschappen, van elkaar leren. En de bovenregionale aanpak krijgt pas body als provincies onderling en als directe partner van het rijk vol vertrouwen durven uitdragen: deze weg vooruit is ons toevertrouwd.

Literatuur

Arnstein, S.R., 1969. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35(4): 216-224.

Assen, S. van & J. van Campen, 2017. Wat is de Q-factor? <http://q-factor.info/>, geraadpleegd op 20 november 2017.

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

Beukema, B., H. Stoffer & M. van Veen. Sturen op ruimtelijke kwaliteit in Overijssel. *Landschap* 32/1: 31-36.

Hoekstra, J. & H. Veenbos, 2017. Of? Waar? Hoe? Rondetafelgesprek ruimtelijke kwaliteit in de praktijk. *Landschap* 34/4: 193-197.

IenM, 2016. Aanpassen met ambitie. Nationale klimaatadaptatiestrategie 2016 (NAS). Den Haag, Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Luttik, J., 2005. De bezweringsformule voorbij. Ruimtelijke kwaliteit ontrafeld met een analysematrix. *Landschap* 22/1: 13-18.

RLI, 2016. Verbindend landschap. Den Haag, Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.

Roncken, P. & R. Beunen, 2017. Omgevingskwaliteit als provinciale missie. *Landschap* 34/4: 161-167.

Veldboom, A., P. Roncken & S. van de Brug, 2016. De democratie opnieuw uitvinden met de Omgevingswet. Ruimtevolk. <https://ruimtevolk.nl/2016/12/15/de-democratie-opnieuw-uitvinden-met-de-omgevingswet/>, geraadpleegd op 30 november 2017.

Verdaas, C., 2017. De Nationale Omgevingsvisie (NOVI), een selectieve, cyclische en doelgerichte dialoog. Beuningen, Co Verdaas.