

Leefomgevingskwaliteit in de transitie van het landelijk gebied

Een analyse van de twaalf provinciale gebiedsprogramma's



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH



Leefomgevingskwaliteit in de transitie van het landelijk gebied.

Een analyse van de de twaalf provinciale gebiedsprogramma's

Henk van Blerck¹

Michaël van Buuren, Nafsika Makri-Makridou, Bianca de Vlieger²

1 Schokland en water

2 Wageningen Environmental Research

Dit onderzoek is uitgevoerd door Wageningen Environmental Research en gesubsidieerd door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (projectnummer KD-2023-052).

Wageningen Environmental Research

Wageningen, april 2024

Akkoord reviewer:

Bertram de Rooij, Wageningen Environmental Research

Akkoord voor publicatie:

Wies Vullings, teamleider, Wageningen Environmental Research

WEnR rapport nummer: 3334

Van Blerck, H., Van Buuren, M., Makri-Makridou, N. en De Vlieger, B. , 2024. Leefomgevingskwaliteit in de transitie van het landelijk gebied; een analyse van de twaalf gebiedsprogramma's. Wageningen, Wageningen Environmental Research, in samenwerking met Schokland en Water. Rapport 3334; 79 bladzijden.; 26 figuren.

Referaat

Voor het Nationaal Programma Landelijk Gebied hebben de twaalf provincies in juli 2023 eerste versies gepresenteerd van de provinciale gebiedsprogramma's. Dit volgde na een uitvraag door de Ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Infrastructuur en Waterstaat en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In dit rapport zijn de uitvraag vanuit de ministeries en de twaalf gebiedsprogramma's geanalyseerd, gericht op het begrip (leef)omgevingskwaliteit. Het rapport bevat aanbevelingen voor het stimuleren van de (leef)omgevingskwaliteit van het Nederlandse platteland. Daarnaast zijn er bevindingen en aansporingen per provincie geformuleerd.

Abstract

In July 2023, the twelve provinces presented first versions of their provincial programs For the Dutch het Nationaal Programma Landelijk Gebied (National Program for the Rural Area) These programs were requested by the Ministries of Agriculture, Nature and Food Quality, Infrastructure and Water Management and the Interior and Kingdom Relations. This report analyses the request from the ministries and the twelve provincial programs, focusing on the concept of environmental quality. This report contains recommendations for stimulating the environmental quality of the Dutch countryside. In addition, findings and incentives have been formulated per province.

Trefwoorden: leefomgevingskwaliteit, Nationaal Programma landelijk Gebied, beleidsanalyse

Dit rapport is gratis te downloaden van: <https://doi.org/10.18174/649957> of op www.wur.nl/environmental-research (ga naar 'Wageningen Environmental Research' in de grijze balk onderaan). Wageningen Environmental Research verstrekt geen gedrukte exemplaren van rapporten.

© 2024 Wageningen Environmental Research (instituut binnen de rechtspersoon Stichting Wageningen Research), Postbus 47, 6700 AA Wageningen, T 0317 48 07 00, www.wur.nl/environmental-research. Wageningen Environmental Research is onderdeel van Wageningen University & Research.

Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.

Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin.

Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

Wageningen Environmental Research aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Wageningen Environmental Research werkt sinds 2003 met een ISO 9001 gecertificeerd kwaliteitsmanagementsysteem.

In 2006 heeft Wageningen Environmental Research een milieuzorgsysteem geïmplementeerd, gecertificeerd volgens de norm ISO 14001.

Wageningen Environmental Research geeft via ISO 26000 invulling aan haar maatschappelijke verantwoordelijkheid.

Wageningen Environmental Research Rapport 3334 | ISSN 1566-7197

Foto's: M. van Buuren





Samenvatting en aanbevelingen

Het Directoraat-Generaal Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied heeft Wageningen Environmental Research gevraagd een kwalitatieve analyse uit te voeren van de twaalf Provinciale Programma's voor het Landelijk Gebied uit juli 2023¹. Centraal staat de wijze waarop in die gebiedsprogramma's (leef)omgevingskwaliteit inhoud en vorm heeft gekregen. Het doel van het project is om aanbevelingen te formuleren voor de inhoud en het proces van het Nationaal Programma Landelijk Gebied. Dit om het realiseren van (leef)omgevingskwaliteit te stimuleren.

Het voorliggende rapport bevat een duiding van de wijze waarop (leef)omgevingskwaliteit – het zij expliciet, het zij impliciet² – in de documenten aan de orde komt. Op grond hiervan zijn aanbevelingen geformuleerd die – in eerst instantie – alle betrokken actoren aangaan.

Daarnaast is per provinciaal programma, een samenvattende beschouwing geschreven met waarnemingen over (leef)omgevingskwaliteit en aansporingen voor het (verder) stimuleren daarvan. Deze samenvatting sluit af met de vijf, algemene aanbevelingen die als resultaat van de studie zijn geformuleerd.

1. Maak duidelijk in de vervolgvragen aan de provincies dat het realiseren van (leef)omgevingskwaliteit – gezien de koppeling aan de Omgevingswet en Omgevingsvisie³ – het hoofddoel is voor het Nationaal Programma Landelijk Gebied. Dit vergt vervolgens het – per provincie en gerelateerd aan de omgevingsvisies – formuleren van een beeld(end) verhaal als verbindend toekomst perspectief met de belangrijkste structurerende keuzes.

2. Stel de inzet van ontwerpkracht verplicht als methode voor het (verder) uitwerken en realiseren van (leef)omgevingskwaliteit bij het nemen van structurerende keuzen op de strategische, tactische en operationele niveaus. En borg deze via een onafhankelijke instantie en voldoende middelen. Gebruik daarbij de kennis en ervaring op het vlak van ontwerp onderzoek binnen alle lagen van de overheid.

3. Verzamel en verspreid inzicht, kennis en ervaring over ontwerpkracht in een lerende omgeving van alle bij het Nationaal Programma Landelijk Gebied en de Provinciale Programma's voor het Landelijk Gebied betrokken ac-

toren door het instellen van "werkplaatsen voor ontwerpend denken en doen". Zorg voor meer menskracht en middelen voor het (her)ontwikkelen van een ontwerp- en kwaliteitscultuur. Benut bestaande inzichten en ervaringen binnen de provincies op het vlak van omgevingskwaliteit en ontwerpkracht.

4. Maak de gebieds- en landschapsspecifieke benadering concreet en gebruik deze bij het nemen en onderbouwen van structurerende keuzen, betrek daarbij bestaande initiatieven, actoren en naar de samenhang tussen lange en korte termijn. Kijk daarbij naar relaties tussen gebieden op verschillende schaalniveaus.

5. Start op korte termijn met inclusieve gebiedsprocessen voor uitvoering van het Nationaal Programma Landelijk Gebied / de Provinciale Programma's voor het Landelijk Gebied, stel daarvoor middelen beschikbaar en maak gebruik van de instrumenten uit de voormalige WILG binnen de Omgevingswet. Juist via samen "leren door te doen" en gedeelde reflectie verbetert de (leef)omgevingskwaliteit.

1 Naast de 12 provinciale documenten, zijn ook de door het Ministerie van LNV uitgebrachte documenten die de "uitvraag" aan de provincies omvatten bestudeerd.

2 Daarbij is gekeken of het begrip leefomgevingskwaliteit – of daarmee verwante begrippen – daadwerkelijk in de betreffende documenten voorkomen. Maar is ook gezocht naar tekstpassages of (kaart) beelden die ambities, doelen of andere verwijzingen naar het begrip tot uitdrukking brengen.

3 Zie paragraaf 2.2 van dit rapport.

Inhoud

1. Inleiding.....	11
1.1 Waarom deze studie?.....	11
1.2 Leefomgevingskwaliteit: wat is het?.....	13
1.3 De beleidsmatige context.....	15
1.4 Een eerste indruk op basis van een 'kwantitatieve analyse'.....	17
1.4.1 Woorden die verwijzen naar (leef)omgevingskwaliteit.....	17
1.4.2 Onduidelijkheid over de toekomst voor de landbouw?	17
1.4.3 Structurerende keuzen?.....	19
1.5 Opbouw van het rapport.....	19
2. Bevindingen en Aanbevelingen.....	21
2.1 Inleiding.....	21
2.2 Relatie Omgevingsvisie en NPLG (en de Provinciale Programma's voor het Landelijk Gebied).....	21
2.2.1 Het Nationaal Programma Landelijk Gebied: een beleidsprogramma onder de Nationale Omgevingsvisie.....	21
2.2.2 De verbinding van de Provinciale Programma's voor het Landelijk Gebied aan het (provinciaal) ruimtelijk beleid.....	23
2.2.3 Aanbeveling 1.....	25
2.3. Inzet van ontwerpdenken en doen: ontwerpkracht, concepten en principes.....	25
2.3.1 Ontwerpkracht ingezet?.....	25
2.3.2 Aanbeveling 2.....	27
2.4 Werken aan het herstel en de (her)ontwikkeling van een kwaliteitscultuur bij alle overheden.....	29
2.4.1 Toepassing van bestaande kennis en ervaring over (realisatie van) omgevingskwaliteit.....	29
2.4.2 Aanbeveling.....	31
2.5 Dynamiek in een gebiedsspecifieke benadering.....	33
2.5.1 Dynamiek en continuïteit; lange en korte termijn.....	33
2.5.2 Een gebieds- en landschapsspecifieke benadering?.....	33
2.5.3 Bestaande gebiedsprocessen onvoldoende benut?.....	33
2.5.4 Aanbeveling 4.....	35
2.6 Leer van gebiedsprocessen.....	37
2.6.1 Realisatie van (leef)omgevingskwaliteit 'in het veld' via de WILG / Omgevingswet.....	37
2.6.2 Aanbeveling 5.....	38
3. Bevindingen en aansporingen per provincie.....	41
3.1 Inleiding.....	41
3.2 Drenthe.....	45
3.3 Flevoland.....	47
3.4 Friesland.....	49
3.5 Gelderland.....	51
3.6 Groningen.....	53
3.7 Limburg.....	55
3.8 Noord-Brabant.....	57
3.9 Noord-Holland.....	59
3.10 Overijssel.....	61
3.11 Utrecht.....	63
3.12 Zeeland.....	65
3.13 Zuid-Holland.....	67
4. Verantwoording en literatuur.....	69
4.1 Inleiding.....	69
4.2. Kwantitatieve inventarisatie.....	69
4.3 Nadere bestudering van de documenten.....	71
4.4 Groepsgesprekken en -discussies.....	71
4.5 Literatuur.....	75



1. Inleiding

1.1 Waarom deze studie?

In het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied) zijn op 1 juli 2023 de Provinciale Programma's Landelijk Gebied aangeboden. Inmiddels zijn deze provinciale programma's getoetst bij de Ecologische Autoriteit en heeft het Planbureau voor de Leefomgeving een ex-ante analyse gemaakt. Daarbij komt de verbetering van leefomgevingskwaliteit niet expliciet aan de orde.

Desalniettemin is het Directoraat-Generaal Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied (RTLG) op zoek naar de wijze waarop in de provinciale programma's (leef)omgevingskwaliteit inhoud en vorm heeft gekregen. Daarbij gaat het zowel om werkwijzen ('proces') als om de materialisatie van het begrip ('inhoud'). Tevens bestaat er een behoefte aan inzicht in de wijze(n) waarop de provincies bij de verdere uitwerking en uitvoering van de gebiedsprogramma's leefomgevingskwaliteit kunnen stimuleren.

Voor het bieden van een dergelijk inzicht vroeg RTLG aan Wageningen Environmental Research een **kwalitatieve analyse** uit te voeren naar de vertaling van (leef)omgevingskwaliteit in de twaalf Provinciale Programma's voor het Landelijk Gebied. Ook de uitvraag vanuit het Rijk – vertaald in achtereenvolgens de Startnotitie (juni 2022), het Ontwikkeldocument (november 2022) en de Handreiking (maart 2023) – is daarbij betrokken. Het doel van het project is om aanbevelingen te formuleren voor de inhoud en het proces van het Nationaal Programma Landelijk Gebied, de RTLG en de provincies. Op deze manier dragen we bij aan het realiseren van de doelen van het Nationaal Programma Landelijk Gebied en de Provinciale Programma's voor het Landelijk Gebied via de gebiedsprogramma's en -processen. Wij zullen hiervoor "**observeren**" (wat gebeurt er rond (leef)omgevingskwaliteit), "**analyseren**" (wat valt er op te merken over (leef)omgevingskwaliteit in de Provinciale Programma's voor het Landelijk Gebied en "**inspireren**" (wat kunnen we uitlokken). Dit rapport legt een basis voor een vervolgproces van alle bij de ontwikkeling van het Nederlandse landelijk gebied betrokken actoren. Op grond van discussie over de aanbevelingen uit dit rapport, zal later in 2024 een vervolgproces voor het stimuleren van het werken aan het verbeteren van de (leef)omgevingskwaliteit zijn beslag krijgen¹.

Ter introductie staan we in dit hoofdstuk stil bij:

- het begrip leefomgevingskwaliteit;
- de beleidsmatige context van het Nationaal Programma Landelijk Gebied en de gebiedsprogramma's van de provincies;
- enige (kwantitatieve) waarnemingen;
- de opbouw van dit rapport.

1. Eerste aanzetten voor een vervolgproces zijn reeds verwoord in het oorspronkelijke plan van aanpak voor onderhavige studie. Op grond van voortschrijdende inzichten uit de (lopende) NPLG-processen en nadere discussie over dit rapport zullen definitieve besluiten genomen worden over het vervolg-stimuleringsproces voor het bijdragen aan het verbeteren van de (leef)omgevingskwaliteit op de verschillende beleids- en planniveaus.

leefomgeving ontwerp beeld samenhang meervoudig synthese leesbaarheid omgeving ruimtelijke

kwaliteit strategie inspirerend dynamiek visie volhoudbaar integraal **kwaliteit** aantrekkelijk mooi

schoonheid landschap gezondheid stip-op-de-horizon systematisch waarde leefmilieu veilig

ontwikkeling inclusief levendig gebruikswaarde duurzaam leefbaar toekomstwaarde robuust

rechtvaardig belevingswaarde identiteit ecologie **natuur** meekoppelen verweven scheiden

karakter LNC-waarden landschapswaarde natuurwaarde cultuurhistorische waarde zoneren

Figuur 1 Woordenwolk waarmee in dit rapport het begrip leefomgevingskwaliteit is opgespannen en geobserveerd.

In de 'kwantitatieve analyse' die voor deze studie is uitgevoerd, zijn de groot of groter afgebeelde woorden het meest teruggevonden (respectievelijk: natuur, ontwikkeling en kwaliteit). De kleuren dienen slechts ter onderscheid.

Omschrijvingen (leef)omgevingskwaliteit

De brede omschrijving van Van Campen et al.:

Omgevingskwaliteit stelt de gebruikers en eigenaren van het landelijk gebied, oftewel de 'omgeving', centraal. Het gaat over de synthese van 'natuur' (alle natuurlijke processen die nodig zijn voor het voortbestaan van de planeet) en 'cultuur' (alles wat door mensen in de leefomgeving wordt gedaan). Het gaat niet alleen om hoe het landschap er uit ziet, maar ook over functionaliteit, economie, diversiteit, duurzaamheid, identiteit en ruimtelijke context. En over de manier waarop transities tot stand komen, de governance. Deze integrale benadering van omgevingskwaliteit sluit aan bij recente Europese initiatieven en (ook door onze regering ondertekende) verklaringen zoals de Verklaring van Davos over Baukultur.

De Nationale Omgevingsvisie (BZK, 2023) schrijft:

Het " ..gaat om het belang van cultureel erfgoed, architectonische kwaliteit van bouwwerken, stedenbouwkundige kwaliteit en kwaliteit van natuur en landschap. Het gaat daarnaast ook om de menselijke beleving van de fysieke leefomgeving, de effecten die de omgeving heeft op mensen, en om de intrinsieke waarden die de maatschappij toekent aan de identiteit van gebieden en aan dier- en plantsoorten."

Tot slot stelt het PBL (2006): *Beter is het om keuzes te maken in de breedte en diepte van wat onder leefbaarheid wordt verstaan (ofwel, wat wel en wat niet wordt meegenomen) en daarover expliciet te zijn. Daarbij speelt een vijftal discussies: de afbakening van het domein van leefbaarheid, het type indicatoren (objectief en subjectief), de contextafhankelijkheid, het schaalniveau en de veronderstelde samenhang tussen de verschillende kenmerken."*

1.2 Leefomgevingskwaliteit: wat is het?

Er circuleren verschillende omschrijvingen van het begrip (leef)omgevingskwaliteit². Soms gaat het daarbij om een - relatief - smalle definitie waarbij de (chemische of fysische) toestand van milieufactoren als water, bodem en lucht centraal staat. De duiding van het begrip in Van Campen et al. 2023 (het advies van het (IM)pact Netwerk) is juist zeer breed. Zie hiervoor bijgaand tekstkader. Het Planbureau voor de Leefomgeving stelde in 2006 *"streven naar uniformiteit in de operationalisering van leefbaarheid, naar de 'ultieme' definitie, of naar een definitieve lijst van kenmerken wordt echter afgeraden"*. Het gaat om een begrip dat – net zoals de voorganger "ruimtelijke kwaliteit" steeds weer opnieuw, in zijn ruimtelijke, culturele en bestuurlijke context – in gezamenlijkheid geïnterpreteerd dient te worden.

In deze rapportage sluiten wij aan bij de brede definitie van (leef)omgevingskwaliteit zoals het is beschreven in het advies van het (IM)pact Netwerk (Van Campen et al., 2023). Dit hebben we vertaald door bij de inventarisatie en analyse van de twaalf PPLG documenten een brede woordenwolk van begrippen die kunnen verwijzen naar aandacht voor (leef)omgevingskwaliteit (zie figuur 1) te gebruiken. De wijze waarop deze is toegepast is verder beschreven in hoofdstuk 4 van deze rapportage.

Het werken aan de (leef)omgevingskwaliteit van het Nederlandse landelijk gebied staat niet op zichzelf. Het maakt niet alleen deel uit van een inhoudelijk breed en fundamenteel maatschappelijk transitieproces. Het is ook een "Grand Projet" dat doet denken aan de ingrijpende veranderingen in en van het landelijk gebied die is gestart in het begin van de vorige eeuw. Een proces dat diepe sporen heeft getrokken – en nog trekt – in het aanzien, functioneren en betekenis van de Nederlandse landschappen. Het landelijk gebied staat weer (of nog steeds?) voor een langdurig en dynamisch veranderingsproces, met vele onzekerheden omgeven. Maar waarin wel concrete stappen gezet moeten worden. Daarvoor kunnen we leren van de lessen uit het – recente - verleden³.

Kortom, de transitie van het landelijk gebied is een culturele opgave met een goede (leef)omgevingskwaliteit als overkoepelende ambitie en doelstelling. Vanuit dit perspectief is aan deze studie gewerkt.

2. Zie hiervoor bijvoorbeeld: Van Campen et al. 2023; Min BZK, 2023; Staatsblad, 2023; RIVM 2019; RIVM, 2011.

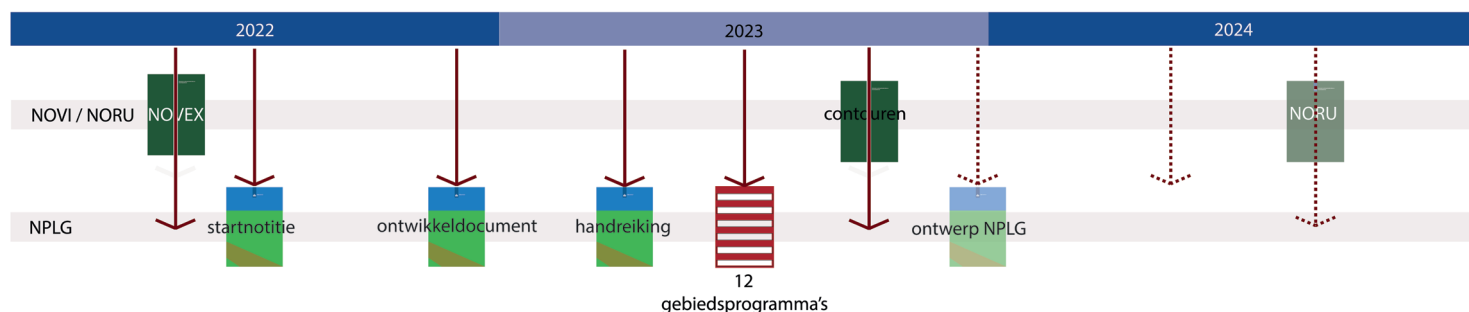
3. Hierbij willen we pleidooien uit de afgelopen eeuw tot een holistische kwalitatieve benadering in herinnering roepen. Zoals bijvoorbeeld: het toekomstig landschap van de Zuiderzeepolders (1928), het Reconstructieplan Walcheren (1946), de tweede Nota RO, de discussies rond Structuurschema's in de zeventiger jaren van vorige eeuw, het Natuurbeleidsplan 15 jaar later, de oprichting van de Eo Wijersstichting in 1985 met al haar ideeënprijsvragen sindsdien, manifestaties als Nederland Nu Als Ontwerp, de Architectuurnota rond de eeuwwisseling en de Reconstructie van de Zandgebieden (2003).

De "uitvraag" van het Nationaal Programma Landelijk Gebied

De uitvraag aan de provincies voor het opstellen van de gebiedsprogramma's is over drie verschillende documenten verdeeld. Het gaat om respectievelijk: de Startnotitie (juni 2022), het Ontwikkeldocument en Spelregels (november 2022) en de Handreiking (maart 2023). We beperken ons voor dit project tot de meest bepalende onderdelen die betrekking hebben op (leef)omgevingskwaliteit.

Het doel voor de provinciale gebiedsprogramma's is in de Startnotitie kort en bondig samengevat. Het gaat om "... de uitwerking van de kerndoelen natuur (waaronder de stikstofaankpak), water en klimaat tot regionale doelen en structurerende keuzen, met onder andere de landbouw". Het Ontwikkeldocument geeft "... een nadere concretisering van indicatieve doelen en structurerende keuzes..." zo stelt de Startnotitie. Voorts werkt deze de kaders voor de gebiedsprogramma's verder uit en behandelt de toetsing en de randvoorwaarden over governance en financiering.

In het Startdocument staan drie structurerende keuzen vermeld (respectievelijk over de doorwerking van de regionale stikstofreductiedoelstellingen, over het principe Water en Bodem Sturend en over perspectieven voor de landbouw). Hier is vooral belangrijk te melden dat de notitie hier de samenhang met de ruimtelijke ordening, nu de Omgevingswet van kracht is geworden per 1 januari 2024, te duiden als het omgevingsbeleid, benadrukt. Er is in het document een expliciete vermelding gemaakt over omgevingskwaliteit: "Onderdeel van de structurerende keuzes wordt ook de verbetering van de **omgevingskwaliteit in brede zin**". De notitie benadrukt dat het Nationaal Programma Landelijk Gebied gaat over het maken van ruimtelijke keuzen voor de hoofddoelstellingen van natuur, water en klimaat. En om deze "in samenhang" te realiseren, waarbij "... de leefbaarheid en de vitaliteit van



Figuur 2 De samenhang van Nationaal Programma Landelijk Gebied met (de hoofddocumenten) uit het rijksbeleid voor de Ruimtelijke Ordening in de periode 2022 en 2023. De 'vet' weergegeven documenten uit de Nationaal Programma Landelijk Gebied-lijn omvatten de uitvraag voor de provincies en zijn in onderhavige studie betrokken.

NB: sinds vanaf 1 januari 2024 de Omgevingswet van kracht is, moeten we hier spreken van 'omgevingsbeleid' in plaats van 'ruimtelijk beleid' of 'ruimtelijke ordening'.

het landelijk gebied en het realiseren van een goede omgevingskwaliteit integraal onderdeel ...” uitmaken van de afwegingen.

Het Ontwikkeldocument en de Handreiking gaan, via een aparte paragraaf in beide documenten, specifieker in op de (leef)omgevingskwaliteit. *“Het beschermen en verbeteren van de omgevingskwaliteit heeft een centrale plek bij het doorlopen van de gebiedsprocessen.” “Het vraagt om dialoog over wát kwaliteit is op een bepaalde plek, voor huidige en toekomstige betrokkenen en over langere tijd.”* Men verwacht een *“positieve impuls”* bij het – in samenhang – realiseren van de centrale doelstellingen van het Nationaal Programma Landelijk Gebied en noemt het daarbij *“een verbindend belang.”*

De Handreiking benoemt onder de kop “Omgevingskwaliteit” nog eens de nadrukkelijke koppeling van het Nationaal Programma Landelijk Gebied met de Omgevingswet en de Nationale Omgevingsvisie. Samenhang, samenwerken en samen vormgeven van een *“... prettig, gezond en veilig”* landelijk gebied voor *“wonen, werken, ondernemen en recreëren”* spelen daarbij een centrale rol. *“Ruimtelijk ontwerp en verbeelding spelen hierbij een belangrijke, verbindende rol”.* Naast het verwijzen naar beleidsprocessen rond ruimtelijke ordening en erfgoed, wijst men erop dat *“Het uitvoeren van ontwerpend onderzoek, ontwerpateliers, gebiedsbiografieën en landschapsecologische systeemanalyses...”* noemt men voorbeelden om aan (leef)omgevingskwaliteit handen en voeten te geven.

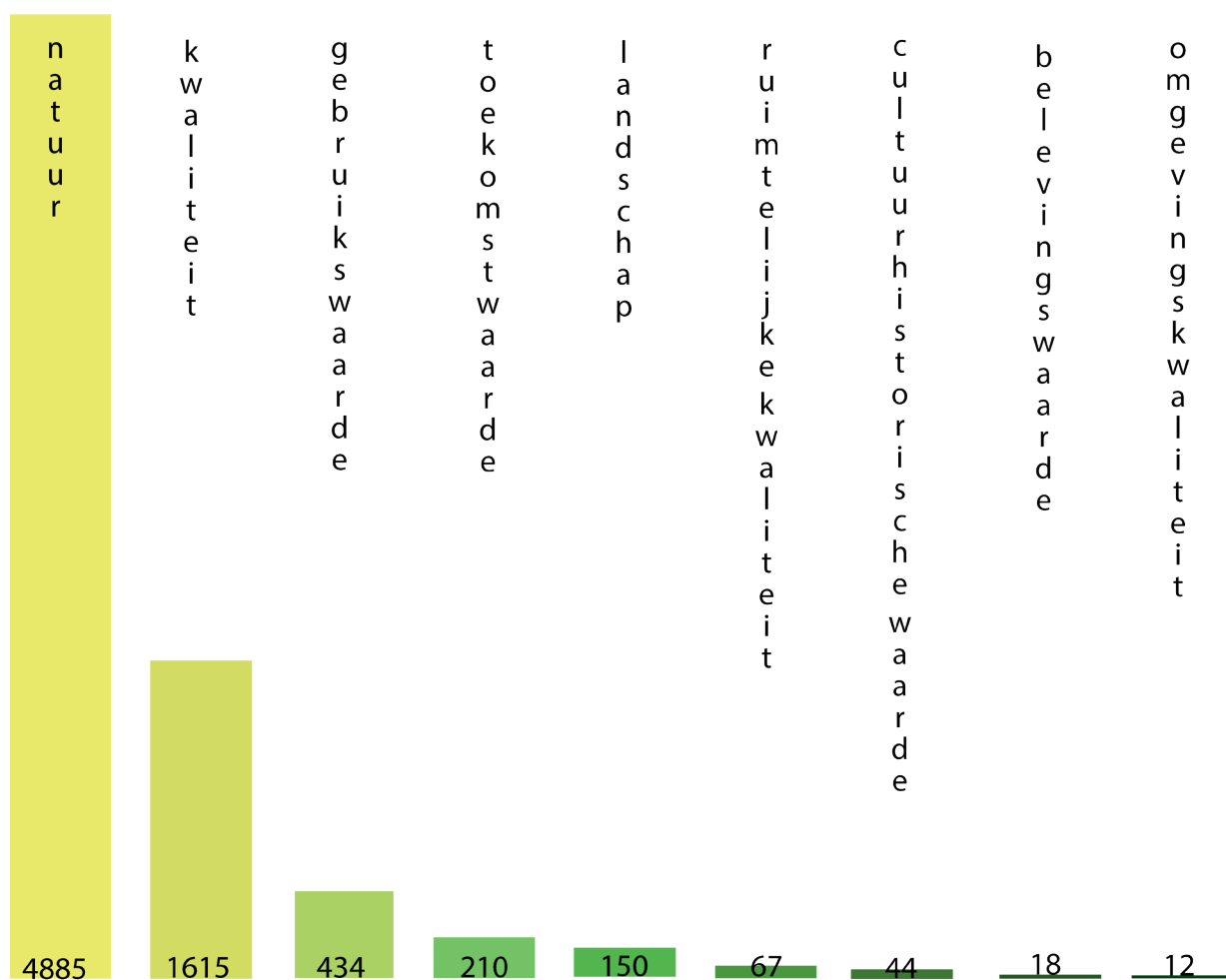
Ondanks deze ambities en de basis in de Omgevingswet is (leef)omgevingskwaliteit niet expliciet als doel voor het Nationaal Programma Landelijk Gebied vastgelegd. Ook is het niet als vereiste geformuleerd voor de gebiedsprogramma’s en of de formele toetsing daarvan.

1.3 De beleidsmatige context van het NPLG en de PPLG’s

1.3.1 De status van het Nationaal Programma Landelijk Gebied

De Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied (Min LNV, 2022) duidt de status van het Nationaal Programma Landelijk Gebied als *“een beleidsprogramma onder de Nationale Omgevingsvisie met het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als opdrachtgevers.”* Hiermee is de beleidsmatige context van het Nationaal Programma Landelijk Gebied benoemd. Met andere woorden het Nationaal Programma Landelijk Gebied en daarmee ook de Provinciale Programma’s voor het Landelijk Gebied, zijn op deze manier ingekaderd binnen de Omgevingswet en de ruimtelijke ordening, nu het omgevingsbeleid. Dit is een belangrijke plaatsbepaling, waar we in het vervolg van deze rapportage verder op in zullen gaan. In figuur 2 is deze samenhang globaal geduid door het vermelden van de belangrijkste beleidsdocumenten van het Rijk die in dit project zijn meegenomen.

Het laatste deel van de uitvraag, de Handreiking is verschenen in maart 2023. De tijd tussen deze aanscherping van de opdracht aan de provincies en het opleveren van de eerste gebiedsvoorstellen op 1 juli 2023, is daarmee beperkt. Ondertussen is er een herziene versie van de Handreiking opgesteld die echter geen rol heeft kunnen spelen in deze



Figuur 3. Een overzicht van de frequentie van voorkomen van een aantal van de woorden uit de woordenwolk met de meest directe verbinding aan (leef)omgevingskwaliteit in de twaalf provinciale documenten. Ter oriëntatie: woorden met 'landbouw' hebben we 2862 maal geteld.

studie. De Provinciale Programma's voor het Landelijk Gebied zijn- of worden nog - onderworpen aan formele toetsingen. Het Planbureau voor de Leefomgeving voert een ex-ante analyse met een "kwalitatief vergelijkend" karakter uit⁴. Men richt zich daarbij op "de vraag hoe de provinciale beleidsprogramma's zijn te karakteriseren, welke beleidsinstrumenten daarin voorzien zijn en welke bijdrage daarvan te verwachten is om de doelstellingen van het Nationaal Programma Landelijk Gebied te realiseren". Daarnaast toetst de Ecologische Autoriteit de gebiedsprogramma's via de Natuurdoel Analyses op het realiseren van de ecologische doelen. Beide 'formele' toetsingen zijn niet gericht op het aspect (leef-)omgevingskwaliteit. Deze lacune vormde de aanleiding voor deze studie.

1.3.2 Onduidelijkheid over de toekomst voor de landbouw?

Het proces van het Nationaal Programma Landelijk Gebied is van meet af aan nauw verknoopt geweest met het sluiten van een Landbouwakkoord. In het Ontwikkeldocument van het Nationaal Programma Landelijk Gebied is hierover beschreven: "de doelen en structurerende keuzes in het Nationaal Programma Landelijk Gebied en het vormgeven van de gebiedsprocessen is een iteratief proces waarop het Landbouwakkoord belangrijke input geeft. Daar waar het Landbouwakkoord bijvoorbeeld invloed heeft op de uitwerking van de structurerende keuzes uit het Nationaal Programma Landelijk Gebied of het NOVEX-programma, wordt de uitwerking van de structurerende keuzes hierop aangepast of toegevoegd"⁵.

Het landbouwakkoord zou een belangrijke impuls hebben gegeven voor het uitwerken van een ruimtelijke visie voor de landbouw; op rijksniveau, maar ook op het niveau van de provincies. Een vraag die overigens ook voorligt in het kader van de verdere uitwerking van de Nationale Omgevingsvisie (via het zogenaamde "Ruimtelijk Voorstel" per provincie). Het ontbreken van ruimtelijke visie(s) voor de landbouw, is van betekenis. Het plaatst het maken van (aanzetten voor) structurerende keuzen in een ander daglicht. De toekomst van het landelijk gebied is immers nauw verweven met die van de landbouw. Juist in verband met de aanpak van de stikstofproblematiek rond gevoelige natuurgebieden. Bovendien ontstaat door het ontbreken van koers of richting vanuit het Rijk ook (te?) veel ruimte voor per provincie zeer verschillende interpretaties of beelden voor de landbouwontwikkeling. Mede daarmee is het meer dan voorstelbaar dat er flinke verschillen kunnen ontstaan in keuzen, koersen of kaders voor landschapstypen of landschappelijke eenheden die over provinciale grenzen heen reiken.

1.4 Een eerste indruk op basis van een 'kwantitatieve analyse'

1.4.1 Woorden die verwijzen naar (leef)omgevingskwaliteit

Als eerste stap in deze studie, is een 'kwantitatieve analyse' uitgevoerd van de door de provincies ingediende gebiedsdocumenten en de drie rijksdocumenten over de uitvraag aan de provincies. Daarbij is het voorkomen van de woorden uit de woordenwolk van figuur 1 met de zoekfunctie geïnventariseerd⁶. Alvorens dieper in te gaan op de bevindingen en aanbevelingen in de navolgende hoofdstukken, hierbij enige resultaten van dit deel van de analyse.

Hiermee blijkt dat de betreffende woorden, met name *leefomgevingskwaliteit*, *omgevingskwaliteit* en *kwaliteit* - in combinatie met ruimtelijke, landschappelijke of cultuurhistorische - relatief weinig voorkomen in de documenten (figuur 3). Zeker wanneer je het vergelijkt met het voorkomen van (combinaties met) het woord 'natuur'. Hoewel het ontbreken van deze woorden op zichzelf nog (te) weinig zegt over de intenties, is dit niettemin een opvallende constatering. Het benadrukt nog eens dat het zoeken met een 'brede woordenwolk' (zie hiervoor) in de documenten, naast 'tussen de regels doorlezen' noodzakelijk zijn. In het vervolg van dit project is dat de aanpak geweest.

Woorden met 'natuur' uit de woordenwolk troffen we het meest frequent aan (figuur 3). Meer specifieke, direct aan

4. Ex ante analyse Nationaal Programma Landelijk Gebieden PPLG's op hun bijdrage aan doelbereik Startnotitie Daan Boezeman, Bas Breman, Wiebren Kuindersma, Joost van den Roovaart, Philip Visman en Ella Westerhoff. Planbureau voor de Leefomgeving, juni 2023.

5. Zie hoofdstuk 4 Verantwoording voor een nadere toelichting over deze aanpak.

6. Het woord 'omgevingskwaliteit' komt in het Startdocument: 2 maal voor. In het Ontwikkeldocument tellen we 11 en in de Handreiking 12 maal het woord. In de laatste twee gevallen altijd in een aparte (sub) paragraaf met die titel. Zie ook het tekstkader over de uitvraag.

(leef)omgevingskwaliteit zijn veel minder gebruikt. Nog het meest kwam daarbij 'kwaliteit' naar voren, veelal in combinatie met natuur, water en bodem, bijvoorbeeld dus als 'waterkwaliteit'. Daarbij veelal wijzend op de staat van natuurgebieden. Het begrip 'omgevingskwaliteit' is maar zeer zelden genoemd. De helft van de provincies (6) gebruiken het woord in zijn geheel niet in het hoofddocument. Het gegeven dat vaak – min of meer verwante – begrippen genoemd worden toont aan dat er niettemin ambities op dat vlak aanwezig zijn. Er zijn deels overeenkomstige begrippen genoemd (ruimtelijke kwaliteit, landschap) dan wel belangrijke deelaspecten daarvan (figuur 3).

Hoewel omgevingskwaliteit – in toenemende mate – voorkomt in de documenten over de uitvraag⁷, blijft dit beperkt. Bovendien behoort dit aspect niet tot de vereisten die in die documenten worden gevraagd aan de provincies. Gaat hier het gezegde op: *"wat je niet vraagt, krijg je ook niet"*?

1.4.3 Structurerende keuzen?

Tot slot van deze eerste indruk van de inhoud van de Provinciale Programma's voor het Landelijk Gebied de vraag in hoeverre er tegemoet gekomen is aan het formuleren van – eerste aanzetten voor – structurerende keuzen en de verbeelding daarvan in de zogenaamde "*indicatieve kaarten*". De Handreiking Nationaal Programma Landelijk Gebied geeft aan dat de provincies kaarten moeten aanleveren – schaal 1: 100.000 – waarop, eventueel in globale termen, de structurerende keuzen zijn weergegeven. Deze kaarten hebben wij in de provinciale documenten niet aangetroffen. Dat maakt het naar onze waarneming ook lastig te beoordelen hoe structurele keuzen – zo die reeds zijn gemaakt – ruimtelijk uitpakken en daarmee al dan niet kunnen of zullen bijdragen aan het versterken van de (leef-) omgevingskwaliteit. Dit nog afgezien van de hiervoor al aangehaalde weinig expliciete aandacht voor deze kwaliteit in de documenten als geheel (1.4.1).

1.5 Opbouw van het rapport

Het hoofdstuk 2 vermeldt de hoofdlijnen van deze studie. Het gaat om bevindingen uitmondend in aanbevelingen die – naar ons inzicht – van toepassing zijn op alle beleidsniveaus. Deze punten overstijgen de scope van de afzonderlijke provinciale documenten of geven een indruk van de reikwijdte aan inhoudelijke en procesmatige aspecten van die reeks gebiedsprogramma's. Hoofdstuk 3 beschrijft de belangrijkste bevindingen per provincie. Tenslotte leggen we in hoofdstuk 4 verantwoording af over de gevolgde onderzoeks aanpak.



2. Bevindingen en aanbevelingen

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk formuleren we algemene aanbevelingen. Deze zijn gericht aan alle bij het Nationaal Programma Landelijk Gebied en de Provinciale Programma's voor het Landelijk Gebied betrokken partijen. De aanbevelingen leiden we steeds in met belangrijke bevindingen uit de inventarisatie en analyse van de provinciale documenten die zijn ingediend in juli 2023. Waar daartoe aanleiding bestaat, sluiten we aan bij eerdere adviezen⁸. In hoofdstuk 3 gaan we in op de gebiedsprogramma's van de afzonderlijke provincies. Daarbij geven we specifieke(re) aanbevelingen voor de betreffende provincies.

2.2 Relatie Omgevingsvisie en NPLG (en PPLG's)

2.2.1 Het Nationaal Programma Landelijk Gebied: een beleidsprogramma onder de Nationale Omgevingsvisie

Het Nationaal Programma Landelijk Gebied is een beleidsprogramma onder de Nationale Omgevingsvisie. Formeel beschouwd is het Nationaal Programma Landelijk Gebied daarmee een programma dat de uitvoering van deze ruimtelijke rijksoverheidsnota's door de provincies voor het landelijk gebied gaat aansturen. Met financiering uit – onder meer – het Transitiefonds Landelijk Gebied⁹. Kortom, het Nationaal Programma Landelijk Gebied en de Provinciale Programma's voor het Landelijk Gebied geven uitwerking aan het omgevingsbeleid. Het hoofddoel van dat beleid – *“behoud en waar mogelijk verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van onze leefomgeving”* (zie tekstkader) – is daarmee ook richtinggevend voor het Nationaal Programma Landelijk Gebied en de Provinciale Programma's voor het Landelijk Gebied. **Dit betekent dat (leef)omgevingskwaliteit de facto op alle schaalniveaus een overkoepelend doel is voor het Nationaal Programma Landelijk Gebied en de Provinciale Programma's voor het Landelijk Gebied.** Bovendien sluit dit aan bij de vraag vanuit het NOVEX-startpakket aan de provincies om uitwerking te geven aan aspecten als ruimtelijke kwaliteit, erfgoed en landschap¹⁰.

8. We richten ons daarbij in het bijzonder op de punten uit het advies van het (IM)Pact Netwerk (Van Campen et al.) en ons eerdere advies (Van Blerck, Van Buuren en Van Linge, 2022).

9. Tijdelijke wet Transitiefonds landelijk gebied en natuur (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2023). In stemming gebracht en aangenomen op de vergadering van de Tweede Kamer op 16 mei 2023. Het Transitiefonds is tijdelijk zoals de officiële naamgeving aangeeft. De doorlooptijd van het Nationaal Programma Landelijk Gebied en voor het behalen van de doelen overschrijdt die van het Transitiefonds. Andere financiële bronnen zijn dan ook noodzakelijk.

10. Juist ook in verband met deze vraag vanuit de lijn van de ruimtelijke ordening, i.c. het omgevingsbeleid, is het merkwaardig dat deze aspecten zo weinig aan de orde zijn gekomen in de provinciale gebiedsprogramma's van juli 2023. Kennelijk heeft men de relevantie daarvan en de relatie met de ruimtelijke ordening en het omgevingsbeleid in het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied / PPLG niet sterk gevoeld?

Hoofddoelstelling van het ruimtelijk beleid

In de eind 2023 verschenen Contourennotitie Nota Ruimte is het hoofddoel van het omgevingsbeleid (de ruimtelijke ordening) als volgt getypeerd:

*"De opgaven waarvoor we staan zijn zo groot dat we naar analogie van de wederopbouw zonder overdrijving kunnen spreken van een wederombouw van Nederland. Alleen een inpassing van de ontwikkelopgaven en transitie is namelijk niet genoeg. We willen dat dit rechtvaardig gebeurt en op zo'n manier dat Nederland een prachtig land blijft om in te wonen met een hoge kwaliteit van leven. Dus het gaat om het rechtvaardig verdelen van de ruimte en rentmeesterschap: **behoud en waar mogelijk verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van onze leefomgeving**, zodat ook toekomstige generaties verzekerd zijn van een hoge kwaliteit van leven in heel Nederland. Dit is het doel van de nieuwe Nota Ruimte, die hiertoe duidelijke richtingen en samenhangende keuzes zal bevatten voor nu, straks en later."* Uit: Contourennotitie Nota Ruimte (Min BZK, 2023-b); vet door de auteurs).

In de notitie Reikwijdte en Detailniveau voor het Nationaal Programma Landelijk Gebied (Royal Haskoning DHV, 2023) staat dit als volgt verwoord:

Wat is het hogere kader

Met de Nationale Omgevingsvisie is het Rijk een actievere rol gaan spelen in de ruimtelijke ordening. In het regeerakkoord zijn de ambities verhoogd en is de regie op de ruimtelijke ordening weer meer bij het Rijk gelegd. Het programma NOVEX geeft invulling aan deze voornemens en voert regie op basis van een goede interbestuurlijke samenwerking, met als concreet resultaat een gedeeld beeld van de opgaven, heldere voorwaarden en concrete uitvoeringsafspraken. Het Nationaal Programma Landelijk Gebied is onderdeel van het programma NOVEX" (Notitie Reikwijdte en Detailniveau voor het Nationaal Programma Landelijk Gebied, 2023).

Ten slotte onderstreept ook de tekst van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Staatsblad, 2023-a) deze zienswijze:

"Een goede omgevingskwaliteit is onderdeel van de centrale doelstelling van de Omgevingswet en als zodanig van nationaal belang."

In het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) staan regels over omgevingswaarden, instructieregels, beoordelingsregels en regels voor monitoring. Het Bkl geldt voor het Rijk en decentrale overheden. Het gaat daarbij naast vele milieu en (milieu)veiligheidsaspecten ook om:

"§ 5.1.5 Beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden en cultureel erfgoed".

Naast deze positiebepaling is het ook belangrijk in herinnering te brengen dat de verantwoordelijkheid voor goede omgevingskwaliteit wettelijk is vastgelegd in de Omgevingswet. Iedereen heeft een zorgplicht voor goede omgevingskwaliteit. De overheden zijn hier als eerste aanspreekbaar op. De Omgevingswet laat geen twijfel over het integrale karakter van de kwaliteitsdoelstelling¹¹.

Niet onvermeld dient hier te blijven dat het Nationaal Programma Landelijk Gebied uiteraard ook invulling geeft aan internationale verplichtingen en doelstellingen inzake natuur, water en klimaat. De ophanging aan de NOVI voor het realiseren daarvan aan het omgevingsbeleid (voorheen: de RO), en indachtig het principe 'Water en Bodem Sturend', geeft aan dat hierbij een integrale, samenhangende (ruimtelijke) aanpak vanuit de lagenbenadering voor de hand zou liggen.

2.2.2 De verbinding van de Provinciale Programma's voor het Landelijk Gebied aan het (provinciaal) ruimtelijk beleid

Overzien we evenwel alle documenten van de provinciale gebiedsprogramma's dan is er een tweedeling te ontdekken (in hoofdstuk 3 gaan we daar verder specifiek per provincie op in). Er zijn provincies die in hun documenten inderdaad de samenhang met het integrale, omgevingsbeleid hebben uitgewerkt. Hier komen de woorden van onze (leef-) omgevingskwaliteit-woordenwolk in het algemeen relatief vaak voor. Soms komt dit ook tot uiting door rechtstreekse aanhaling van onderdelen uit vigerende of bij te stellen provinciale Omgevingsvisies. Hiermee erkent men de status van het Nationaal Programma Landelijk Gebied als beleidsprogramma onder de NOVI, zoals hiervoor betoogd. In enkele conceptprogramma's leidt dit zelfs tot het onderscheiden van – naast de 'verplichte' voor natuur, water en klimaat (NWK) – andere doelstellingen. In een enkel geval speelt daarbij ook ruimtelijke kwaliteit een rol.

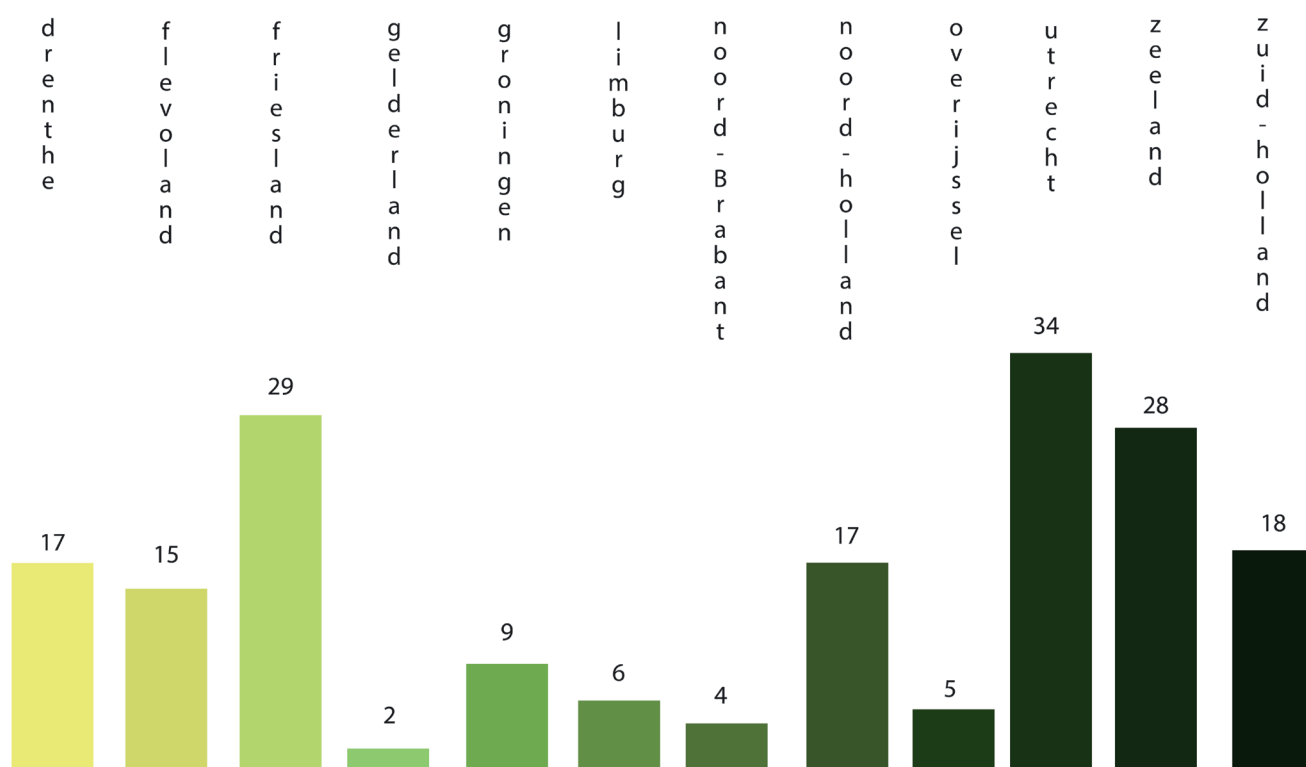
Een goed voorbeeld vinden we in het concept-gebiedsprogramma van de provincie Utrecht. Dit programma is nadrukkelijk 'opgehangen' aan de Utrechtse Omgevingsvisie¹². Zie verder de karakterisering van dit programma in hoofdstuk 4. In het document van de provincie Overijssel noemt men "*ruimtelijk kwaliteit*" als onderdeel van de toegevoegde PPLG-doelstelling voor sociaaleconomische kwaliteit. Het toevoegen van dit doel in het concept-gebiedsprogramma van Overijssel is een verwijzing naar het begrip 'brede welvaart' en daarmee naar het belang dat men hecht aan en de brede opvatting (breder dan ruimtelijke kwaliteit wellicht) die men tentoonspreidt over (leef-) omgevingskwaliteit.

Daarnaast is er een reeks provincies die zich in hun (voorlopige) gebiedsprogramma's beperken tot de doelen voor natuur, water en klimaat. Dan wel de inspanning van het PPLG vooral toespitsen op 'het stikstofvraagstuk' in relatie tot daarvoor gevoelige natuurgebieden. In deze documenten blijft de relatie met een meer integrale of brede opvatting over (leef-)omgevingskwaliteit meestal beperkt tot het roemen van de "*unieke landschappen in de provincie*" of woorden van gelijke strekking.

Het meest exemplarische voorbeeld hiervan is het door provincie Gelderland ingediende document. Zoals in hoofdstuk 3 nader is uitgewerkt, gaat het hier eigenlijk niet om een PPLG. Men heeft er voor gekozen op 1 juli 2023 een "*gebiedsplan*" in te dienen. Een document dat voorkomt uit de Wet Stikstofreductie en Natuurherstel (Staatsblad, 2021) over de aanpak van stikstof voor stikstofgevoelige Natura 2000 gebieden. Men kondigt daarbij aan later in 2023, in december, een eerste ontwerp-PPLG uit te brengen.

11. Omgevingswet Artikel 1.3 (maatschappelijke doelen) luidt: *Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang: a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.* Zie ook de artikelen 1.6 en 1.7 die aangeven dat "een ieder... voldoende zorg draagt" voor alle aspecten rond de "fysieke leefomgeving". Staatsblad 2023-b.

12. Opmerkelijk feit, overigens, is dat het gebiedsprogramma van de provincie Utrecht mede via een uitbesteding aan een ontwerp bureau tot stand is gekomen. Wellicht heeft de sterke betrokkenheid op de ruimtelijke ordening en kwaliteit ook nog te maken dat er in Utrecht - ten tijde van het opstellen van het UPLG - een provinciaal adviseur ruimtelijke kwaliteit actief was.



Figuur 4. Aantal keren dat in de verschillende provinciale documenten een duidelijke relatie is gelegd met het omgevingsbeleid (in 2023 nog ruimtelijk beleid of de ruimtelijke ordening).

Hierbij is gekeken naar het voorkomen van de woorden: omgevingsvisie, omgevingsbeleid, ruimtelijke visie en ruimtelijke ordening. (Als bij Overijssel de uitgebreide bijlage zou zijn meegeteld, komt het totaal voor deze provincie uit op 109).

2.2.3 Aanbeveling 1

Deze ophanging van het Nationaal Programma Landelijk Gebied aan Omgevingsvisie en Omgevingswet betekent dat het pleidooi over het alsnog overnemen van een expliciete, gelijkwaardige doelstelling over omgevingskwaliteit of ruimtelijke kwaliteit, verwijzend naar bijvoorbeeld het programma Ruimte voor de Rivier - zoals naar voren is gebracht in het advies van het (IM)Pact Netwerk (Van Campen et al., 2023) - **formeel** onnodig is. Het adviesrapport bepleit de structurerende keuze voor omgevingskwaliteit als een gelijkwaardige doelstelling van het Nationaal Programma Landelijk Gebied.

Evenwel **deze keuze is niet in de teksten van het Nationaal Programma Landelijk Gebied opgenomen**. Gezien de hiervoor beschreven verbinding van het Nationaal Programma Landelijk Gebied aan het beleid en de wetgeving vanuit het omgevingsdomein, zou het goed zijn deze (impliciete) doelstelling toch duidelijk als vertrekpunt voor de uitvoerings- en gebiedsprocessen van het Nationaal Programma Landelijk Gebied mee te geven. In de vigerende, in deze studie onderzochte, uitvraag van het Nationaal Programma Landelijk Gebied is dit niet het geval. Dat brengt ons tot de aanbeveling dit overkoepelende doel in alle nog te verschijnen documenten, aangescherpt en verduidelijkt, vast te leggen. En de provincies te vragen daar concreet uitwerking aan te geven. De voorgenomen nieuwe versie(s) van de Handreiking, biedt daarvoor een bruikbare aanleiding. De doelstellingen uit 'de lijn van het integrale omgevingsbeleid' komen op die manier **naast** die voor natuur, water en klimaat, opdat ook het Nationaal Programma Landelijk Gebied en de Provinciale Programma's voor het Landelijk Gebied expliciet bijdragen aan het realiseren van (leef-) omgevingskwaliteit.

Aanbeveling:

Maak duidelijk in de vervolg-uitvragen aan de provincies dat het realiseren van (leef)omgevingskwaliteit – gezien de koppeling aan de Omgevingswet en de Nationale Omgevingsvisie – het hoofddoel is voor het Nationaal Programma Landelijk Gebied. Dit vergt vervolgens het – in combinatie met de provinciale omgevingsvisies – formuleren van een beeld(end) verhaal als verbindend toekomst perspectief met de belangrijkste structurerende keuzes.

2.3. Inzet van ontwerpend denken en doen: ontwerpkracht, concepten en principes

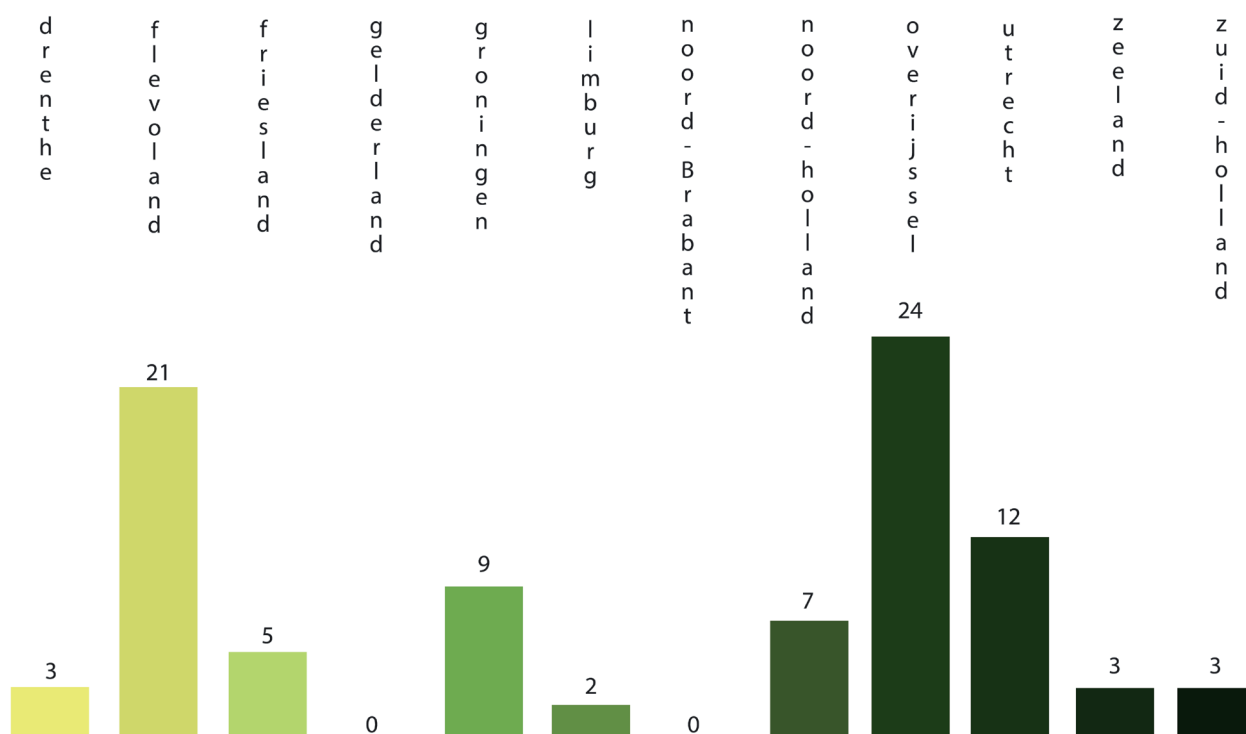
2.3.1 Ontwerpkracht ingezet?

Via de ruimtelijke ordening, de ruilverkavelings- en later landinrichtingsprojecten is in Nederland een rijke en op internationaal niveau unieke traditie gegroeid van integraal ontwerp. Juist ook voor het landelijk gebied¹³. Grote delen van Nederland zijn daarmee aangepast aan de steeds wijzigende wensen en vereisten vanuit de maatschappij. Daarbij kreeg – in het bijzonder in de periode vanaf de Tweede Wereldoorlog – ook de schoonheid van het landschap als geheel aandacht (van Blerck, 2022)¹⁴.

Hiermee is de 'typical Dutch' integrale benadering voor de gebiedsontwikkeling verder verbreed en vanuit steeds meer kennisdisciplines onderbouwd. Deze ervaring heeft zich uitbetaald in methodieken waarmee via ontwerp succesvol is bijgedragen aan beleidsvorming en uitvoering daarvan op strategische, tactische en operationele niveaus. Ook verkenningen, binnen of buiten formele beleidskaders, via 'ontwerpend onderzoek' hebben daar in belangrijke mate aan bijgedragen (zie bijvoorbeeld de Eo-Wijersprijsvragen; De Jonge et al., 2008; Kempenaar, De Waal en Van den Brink,

13. Zie onder anderen de proefschriften van Gerrie Andela (2000), Jannemarie de Jonge (2009), Annet Kempenaar (2017) en Henk van Blerck (2022). Maar bijvoorbeeld ook: Steenhuis en Hooimeier (2009) of Sijmons (2022).

14. Hiertoe werd een multipurpose-aanpak ontwikkeld en was naast een civieltechnisch plan voor herinrichting vanaf 1954 ook een **landschapsplan** verplicht en een essentieel deel van de planvorming. Deze werkwijze werd verder uitgewerkt in de decennia van de landinrichtingen waarbinnen via vernieuwende participatieprocessen vorm werden gegeven aan een verdere optimalisatie van in toenemende mate ook multifunctionele moderne landbouwgebieden en een nationale ecologische hoofdstructuur. Zie Van Blerck, 2022.



Figuur 5. Aantal keren dat in de verschillende provinciale documenten direct gerefereerd is aan het WBS-principe (Water en Bodem Sturend). Veelal blijft het bij vermelding van het principe zonder dat verder uit te werken.

De meeste documenten vermelden geen andere (structurerende, ontwerpende of ruimtelijke) principes. Tot de uitzonderingen hierop behoren de provincies Noord-Holland, Overijssel en Utrecht die ook andere principes aanhalen. Het Overijsselse document geeft daarbij aan de leidende principes uit de provinciale Omgevingsvisie daarbij in te zetten. Utrecht benoemt, naast WBS, weliswaar ook 26 "structurerende principes", waarbij het vooral lijkt te gaan over maatregelen of (sub)doelen. Noord-Holland benoemt 5 principes waarbij het gaat over het benutten en interpreteren van (ruimtelijke) informatie en ruimtelijke inpassing.

2012; De Jonge, 2016). Juist ook aan de inzet van het ontwerpen en het ontwerpend onderzoek als middel dankt het programma Ruimte voor de Rivier zijn grote waardering tot ver over de landsgrenzen.

Tegen deze achtergrond en indachtig de verbondenheid van het Nationaal Programma Landelijk Gebied met het omgevingsbeleid zoals hiervoor betoogd, mag het verrassend heten dat de gebiedsprogramma's van de twaalf provincies, slechts sporadisch van expliciete toepassing van die traditie in ruimtelijke planvorming en ontwerp getuigen.

Bestaande kennis en ervaring met ontwerpend denken en doen, de ontwerpkraft, ontbreekt of is niet of nauwelijks ingezet bij het opstellen van de gebiedsprogramma's. Het blijft op enige uitzonderingen na, bij niet ver uitgewerkte of niet toegepaste verwijzingen dat men dit zou gaan inzetten. Los van het Nationaal Programma Landelijk Gebied en de provinciale gebiedsprogramma's in dat kader, spelen er in verschillende regio's en gebieden interessante gebiedsprocessen. De resultaten en ervaringen die daar zijn en worden opgedaan zijn in de meeste PPLG's niet of nauwelijks terug te vinden.

Het Utrechts Programma Landelijk Gebied ademt, zonder het woord "ontwerpen" expliciet te noemen, wel een integrale aanpak voor het UPLG als uitwerking en uitvoering van het brede omgevingsbeleid. Ontwerpend doen en denken lijkt daarmee verankerd in het betreffende gebiedsprogramma, waarvoor men ook nadrukkelijk kiest voor "*rekenen en tekenen*".

Bij andere provincies komt het ontwerpend denken en doen eigenlijk niet of nauwelijks aan bod. In de meeste provinciale documenten blijft het bij het gebruik van "*ontwerp*" in de zin van concept of eerste voorstel van het betreffende gebiedsprogramma. Zeeland noemt "*ontwerpen*" enkel als activiteit bij realiseren van de Agenda Natuurinclusief. Bij Drenthe en Noord-Holland is weliswaar verwezen naar "*ontwerpkraft*", respectievelijk "*ontwerpen*" en "*ontwerpend onderzoek*", maar komen meer concrete resultaten nog weinig in de programma's tot uiting. De provincie Groningen legt een link met het Nationaal Programma Groningen (naar aanleiding van de aardbevingsproblematiek) en de daarvoor georganiseerde "*Landschapswerkplaats*". Maar presenteert daarvan geen resultaten in de vorm van structurerende keuzen.

2.3.2 Aanbeveling 2

De nadruk voor het in samenhang realiseren van de 'opdracht' uit het Nationaal Programma Landelijk Gebied, vanuit de overkoepelende hoofddoelen van het ruimtelijk beleid, vraagt een adequate aanpak in de gebiedsprocessen.

Ontwerpend denken en doen, met 'rekenen en tekenen' als verwijzing naar de cyclische afwisseling van inductieve en deductieve aspecten daarbinnen, **is daarvoor een noodzakelijke aanpak**. Dat komt ook voort uit de procesrol van ontwerpers als "*boundary spanners*" of "*bruggenbouwers*"¹⁵. Die rol maakt het mogelijk verschillende partijen en inhoudelijke disciplines te verbinden en is cruciaal in de voorbereiding en discussie over structurerende keuzen en de feitelijke concretisering daarvan. De wijze waarop het ontwerpend denken en doen tot nog toe in de Nationaal Programma Landelijk Gebied-uitvraag is meegegeven blijkt, gezien voorgaande, nog te vrijblijvend en zonder daar 'harde vereisten' aan te stellen.

In het verlengde hiervan bevelen wij aan zorg te dragen voor een geïnstitutionaliseerde **integrale borging en inhoudelijke toetsing voor het realiseren van (leef)omgevingskwaliteit**. Dit naast de afzonderlijke toetsing op de NWK-doelen van het Nationaal Programma Landelijk Gebied via de Ecologische Autoriteit en het Planbureau voor de Leefomgeving. Nu lijken dit gescheiden beoordelingen op sectoraal niveau, waarbij de landschappelijke realiteit – die meer is dan de optelsom van de afzonderlijke delen – ondergesneeuwd dreigt te raken. Wij stellen voor deze borging bij een onafhankelijke organisatie te beleggen. Waar - en of die toetsing - het beste past, verdient verdere besluitvorming. Er kan gedacht worden aan het MER-bureau waar ook de EA is ondergebracht of aan het College van Rijksadviseurs.

Met inbreng van bijvoorbeeld het Planbureau voor de Leefomgeving en de Staf Deltacommissaris. De *werkwijze* van het zogenaamde Q-team van het programma Ruimte voor de Rivier kan daarbij als voorbeeld dienen.

15. Zie Brink, M. van den, Edelenbos, J., van den Brink, A., Verweij, S., van Etteger, R., & Busscher, T. (2019). To draw or to cross the line? The landscape architect as boundary spanner in Dutch river management. In: *Landscape and Urban Planning*, 186, 13-23; Kempenaar, A., Van den Brink, M., Van Dijk, T., Ovink, H., Laeni, N. en Oosterveld, M. (2021). Ruimtelijk ontwerpers als bruggenbouwers in transformaties naar een duurzame leefomgeving; *buitenlandse casussen als spiegel voor een nieuwe Nederlandse ruimtelijke orderingspraktijk*. URSI research report NWO-VerDus SURF project1. Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.

Tegen deze achtergrond bevelen wij aan:

Stel de inzet van ontwerpkraft verplicht als methode voor het (verder) uitwerken en realiseren van (leef) omgevingskwaliteit bij het nemen van structurerende keuzen op de strategische, tactische en operationele niveaus. En borg deze via een onafhankelijke instantie en voldoende middelen. Gebruik daarbij bestaande kennis en ervaring op het vlak van ontwerpend onderzoek..

2.4 Werken aan het herstel en de (her)ontwikkeling van een kwaliteitscultuur bij alle overheden

2.4.1 Toepassing van ruimtelijke concepten en principes voor (realisatie van) omgevingskwaliteit

In voorgaande paragraaf is de rijke Nederlandse traditie in de praktijk van ruimtelijke ordening en ontwerp aangehaald. Deze praktijk heeft bij een brede generatie planologen, stedenbouwers, landschapsarchitecten en andere ruimtelijk planvormers een schat aan kennis, inzichten en ervaring opgeleverd. De laatste decennia is daarover ook een stroom van publicaties op gang gekomen waarin die verzamelde expertise is vastgelegd.

In de door ons onderzochte provinciale documenten hebben we van deze bestaande kennis en ervaring (te) weinig terug kunnen vinden. Een duidelijke illustratie hiervan vormt **de toepassing van ruimtelijke concepten en principes**. De Nederlandse praktijk kent een scala aan voorbeelden op dit vlak. Denk aan begrippen als *“De Randstad”*, *“Het Groene Hart”*, *“gebundelde deconcentratie”* en *“ruimtelijk scheiden of verweven van functies”*. Of aan *“het casco-concept”*, *“de strategie van de twee netwerken”* of *“de Lagenbenadering”*. In die traditie past ook het *“WBS-principe: water en bodem sturen de ruimtelijke ordening en inrichting”* (Kamerbrief Ministerie van I&W, 2022). De Handreiking NPLG refereert op verschillende plekken aan deze Kamerbrief en stelt het uitvoeren van een landschapsecologische systeemanalyse verplicht als onderdeel van de natuurdoelanalyses (voor de Natura-2000 gebieden).

Het WBS-principe is in de meeste Provinciale Programma's voor het Landelijk Gebied *wel genoemd*. Figuur 5 geeft hiervan een indruk door het aantal keren weer te geven dat het principe aangehaald is. Maar meestal blijft het bij een vermelding of verwijzing naar het principe of naar de Kamerbrief. Er wordt niet duidelijk gemaakt hoe de toepassing van het principe verder uitgewerkt is, noch welke (structurende) keuzen op basis daarvan genomen worden. Het in gezamenlijkheid met lokale stakeholders, gemeenten en waterschappen uitwerken en toepassen van het WBS principe zou een belangrijke bijdrage leveren aan het realiseren van (leef)omgevingskwaliteit. Maar blijft nu onderbenut.

Er zijn provincies die verwijzen naar andere principes of geven aan die te zullen toepassen. Expliciet hierin is bijvoorbeeld de Provincie Overijssel, waar men de vier principes uit de eigen Omgevingsvisie Overijssel inzet. Naast *“water en bodem als basis”* gaat het daarbij om achtereenvolgens *“duurzaam omgaan met ruimte en voorraden”*, *“inzetten op krachtige Daily Urban Systems”* en *“voortbouwen op bestaande netwerken”*. In het PPLG Utrecht noemt men zelfs 26 principes, verdeeld naar die voor schoon water, bodem en water, natuur, stikstof, landbouw en klimaat. Het gaat dan vaak meer om 'soorten' samengestelde maatregelen dan om (al dan niet alternatieve, ruimtelijke) concepten of principes.

Een tweede aanwijzing voor de geringe mate waarin bestaande kennis en ervaring op het terrein van ruimtelijk ontwerp en ontwerpkracht is ingezet, betreft de – naar onze waarneming – **geringe betrokkenheid van of afstemming met 'eigen' ontwerpers en (ervarings)deskundigen en hun expertise** op het vlak van (leef)omgevingskwaliteit. Er lopen in veel provincies allerlei – met Nationaal Programma Landelijk Gebied in belangrijke mate vergelijkbare – gebiedsprocessen en uitvoeringstrajecten. Zijn deze initiatieven en de daarbij betrokken specialisten wel en wel voldoende meegenomen bij het opstellen van de gebiedsprogramma's? Is bij het opstellen van de Provinciale Programma's voor het Landelijk Gebied de afstemming tussen de verschillende onderdelen van de provinciale organisatie en met andere relevante beleidstrajecten en -programma's wel voldoende geweest? Is de schat aan gegevens en inzichten op het brede terrein van de (leef)omgevingskwaliteit waarvan we weten dat die aanwezig is ook daadwerkelijk ingezet? Onze indruk is dat de (tijds)druk voor het opstellen van de PPLG's, wellicht in combinatie met de wisseling van veel provinciale besturen, hieraan mede debet zijn. Deze vragen verdienen nadere aandacht en onderzoek.

Wellicht speelt hierbij ook nog een andere factor een rol. De laatste decennia zijn de 'ontwerpende krachten' binnen de verschillende overheden in aantal afgenomen, dan wel sterk versnipperd geraakt¹⁶. Waar binnen de provinciale

16. Zie het advies van WUR aan RTL (Van Blerck, Van Buuren en Van Linge, 2022). Een andere illustratie is bijvoorbeeld de versnippering van de ontwerpexpertise die aanwezig was binnen de Dienst Landelijk Gebied. Na de Opheffing van de DLG zijn er ontwerpers bij provincies en verschillende overheidsdiensten ondergebracht. Ook zijn er verschillende van hen op geheel andere plekken terecht gekomen (eigen bureaus, andere (markt)partijen en instellingen). Voorheen vormden deze ontwerpers een duidelijke, nationaal en regionaal georganiseerde groep die direct (eigen werk) of indirect (via uitbestedingen) ontwerpend bijdroegen aan het realiseren van beleid in het landelijk gebied.



Figuur 6. Voorzijde van het (standaard)werk "De Landschapsbiografie van de Veluwe" (Neeffes, 2018). In de provincies is een rijkdom aan materiaal over omgevingskwaliteit beschikbaar. Het gebruik daarvan in de in dit rapport bestudeerde provinciale gebiedsprogramma's voor het Nationaal Programma Landelijk Gebied is evenwel gering.

organisatie ontwerpers aanwezig zijn, komt hun betrokkenheid of ervaring in de huidige documenten vaak niet expliciet naar voren. Een aanwijzing is tenslotte ook dat verschillende van de provinciale gebiedsprogramma's deels of geheel via een uitbesteding aan externe bureaus tot stand zijn gekomen.

2.4.2 Aanbeveling 3

Voorgaande bevindingen wijzen er op dat de gebiedsprogramma's zonder veel betrokkenheid van – eigen – ontwerp-kennis en ervaring tot stand zijn gekomen. Dat stelt ook vraagtekens bij de binnen de provincies aanwezige 'ontwerpcultuur'. Heeft dat doorwerking gekregen in de kwaliteit van het vervolgproces van de Provinciale Programma's voor het Landelijk Gebied: worden – eigen - ontwerpers in voldoende mate en met de juiste timing ingezet? Wordt er dan ook daadwerkelijk gebruikt gemaakt van of doorgedacht op ontwerpprincipes en -methoden die voorhanden zijn? Zijn de rijke gegevens die provincies hebben over (de vele deelaspecten van) het brede begrip omgevingskwaliteit – zoals data over de ondergrond, uit Landschapsbiografieën (figuur 6), over landschappen (figuur 7) – wel toegepast? Is er wel voldoende ontwerpkracht daarvoor aanwezig of betrokken bij het opstellen van de gebiedsprogramma's? Krijgen de eigen ontwerpers of externe bureaus vervolgens de juiste vragen en deskundige begeleiding om ontwerpkracht voldoende tot zijn recht te laten komen? Wij zien daarvan in de huidige documenten nog – te – weinig terug.

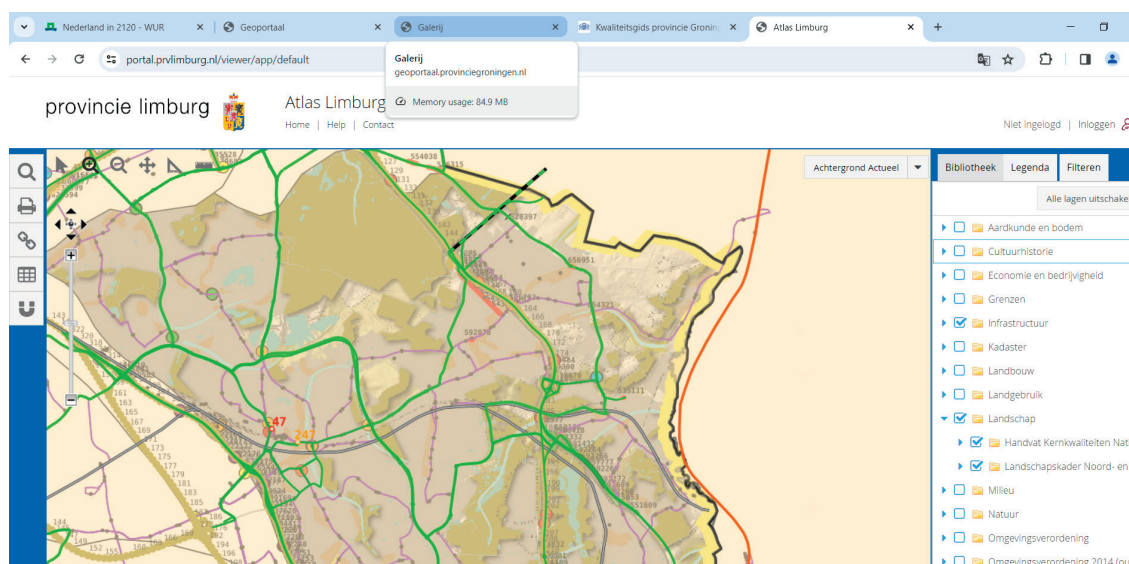
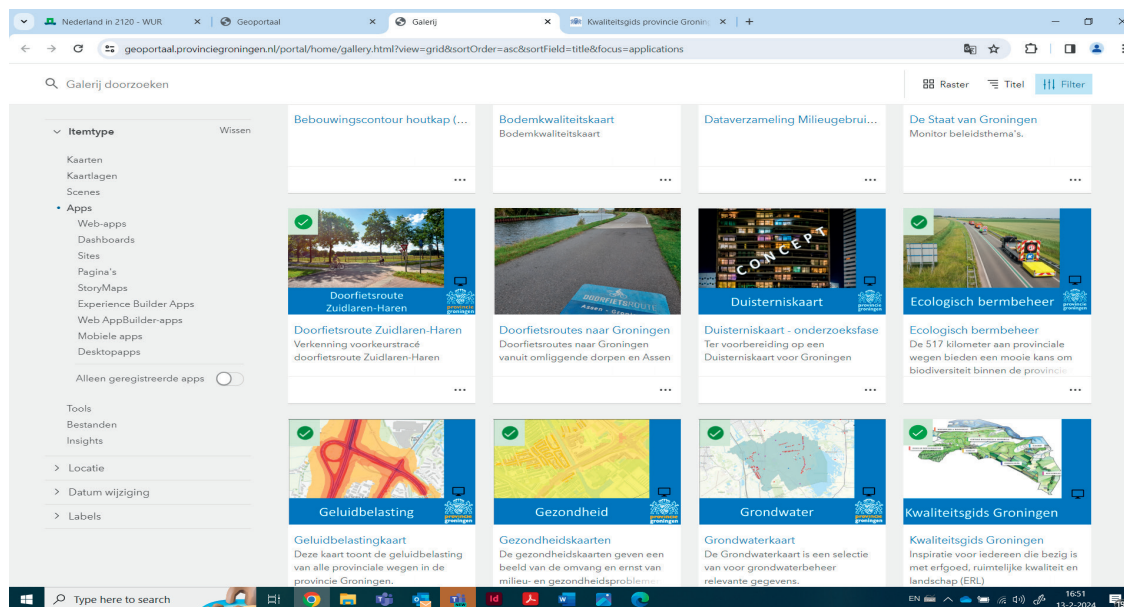
Hier ligt een duidelijke verantwoordelijkheid en noodzaak tot afstemming en samenwerking tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Dus op en tussen alle beleidsniveaus. Zeker waar het gaat om het – doen – samenbrengen van bestaande kennis van en ervaring met ontwerpkracht. Benut daarbij bestaande initiatieven en ervaringen. En, niet te vergeten, zet daar bij de eigen expertise ook daadwerkelijk in; van het strategische tot en met het uitvoeringsniveau. Gebruik de 'handreikingen' over (aspecten van) leefomgevingskwaliteit die door of via het CRa en of het programma Mooi Nederland zijn en nog worden opgesteld. Bevraag en herinterpreteer de stroom aan publicaties die de laatste decennia op gang is gekomen over het (ruimtelijk) ontwerp voor de Nederlandse landelijk gebieden. Neem kennis van en gebruik de vele verschillende datasets en andere informatie die binnen provincies aanwezig is. Maak gebruik van – en bouw voort op initiatieven zoals dat van het Ministerie van LNV voor het 'Young Professional' traject. Jonge, niet-ontwerpers maken op die manier kennis met de grondslagen van de ontwerpende benadering in gebiedsprocessen.

Het allerbelangrijkste is evenwel het 'hands on' overdragen van bestaande kennis en ervaring op de bij de gebiedsprocessen betrokken personen, gericht op de dagelijkse praktijk van verdere beleidsvoorbereiding en uitvoering. Zorg voor een plek waar betrokkenen bestaande concepten en nieuwe leerervaringen delen. Waar – zo nodig ook andere – (ervarings)deskundigen samenkomen om vraagstukken, oplossingsrichtingen en methoden met elkaar te bespreken. En waar nodig om die verder toe te snijden op de praktijk van nu en straks. Wij stellen ons hierbij de vorm van 'werkplaatsen' voor. Vaste plekken en momenten waar mensen elkaar regelmatig ontmoeten en aan elkaars of overkoepelende (gebieds)cases kunnen werken. Op het overkoepelende niveau van het Rijk, maar ook bij de provincies en regio's. Daarmee krijgt het doel van een lerende organisatie voor en van het Nationaal Programma Landelijk Gebied ook op het terrein van ontwerp en (leef)omgevingskwaliteit vorm en inhoud.

Daarnaast is het noodzakelijk de 'ontwerpende menskracht' bij alle overheden niet alleen beter in te zetten en te verbinden, maar deze ook uit te breiden. Dat is nodig voor het (uit)werken aan en van (leef)omgevingskwaliteit. Maar ook voor het verzorgen van goede opdrachten en deskundig opdrachtgeverschap bij het betrekken van de markt van ontwerp bureaus. Op die manier kan de ontwerp- en kwaliteitscultuur herontwikkeld worden of opnieuw vorm krijgen.

Op grond van deze inzichten luidt de derde aanbeveling als volgt:

Verzamel en verspreid inzicht, kennis en ervaring over ontwerpkracht in een lerende omgeving van alle bij het Nationaal Programma Landelijk Gebied en de Provinciale Programma's voor het Landelijk Gebied betrokken actoren door het instellen van "werkplaatsen voor ontwerpend denken en doen". Zorg voor meer menskracht en middelen voor het (her)ontwikkelen van een ontwerp- en kwaliteitscultuur. Benut bestaande inzichten en ervaringen binnen de provincies op het vlak van omgevingskwaliteit en ontwerpkracht.



Figuur 7. De provincies beschikken over een rijkdom aan materiaal over omgevingskwaliteit. Hierbij twee voorbeelden: de "galerij" met gegevens van de provincie Groningen (boven) en een fragment uit de Atlas Limburg.

2.5 Dynamiek in een gebiedsspecifieke benadering

2.5.1 Dynamiek en continuïteit; lange en korte termijn

Een belangrijk kenmerk van (leef)omgevingskwaliteit is de dynamiek, de veranderlijkheid van de wijze waarop het begrip zich aandient of vorm dient te krijgen. Enerzijds heeft dat te maken met natuurlijke processen, zeker in het licht van de klimaatverandering en alle gevolgen daarvan. Tegelijkertijd komt die veranderlijkheid uiteraard ook voort uit sociaal-culturele en sociaal-economische processen. Deze verschillende soorten dynamiek vragen om een voortdurende evaluatie en – zo nodig – aanpassing van ontwerp, inrichting en beheer van gebieden. Daarbij komt dat mensen naast flexibiliteit of aanpasbaarheid, ook behoefte hebben aan continuïteit. Dat gaat ook op voor de leefomgeving waar mensen gehecht zijn aan bepaalde elementen daarvan.

Het zoeken naar en tot stand brengen van (leef)omgevingskwaliteit is dan ook een continu proces en is – op die manier beschouwd – ‘nooit af’. Besluitvorming hieromtrent vraagt om het beschouwen en interpreteren van veranderingen die zich aandienen. Steeds weer moeten we ons af vragen wat op een bepaald moment “behouden, aangepast of vernieuwd” dient te (of kan) worden in de ruimtelijke orde van ons land, in onze landschappen. En waarom of voor wat of wie? Dat betekent dat het realiseren van (leef)omgevingskwaliteit een **doorgaand proces van lange adem** dient te zijn. Waarbij steeds opnieuw de “beste kennis” over de lange termijn meespeelt bij de besluitvorming over de korte termijn te realiseren (ontwerp)opgaven. **Dit besef van samenhang tussen de korte en de lange termijnen zien we in de gebiedsprogramma’s te weinig terug.**

2.5.2 Een gebieds- en landschapsspecifieke benadering?

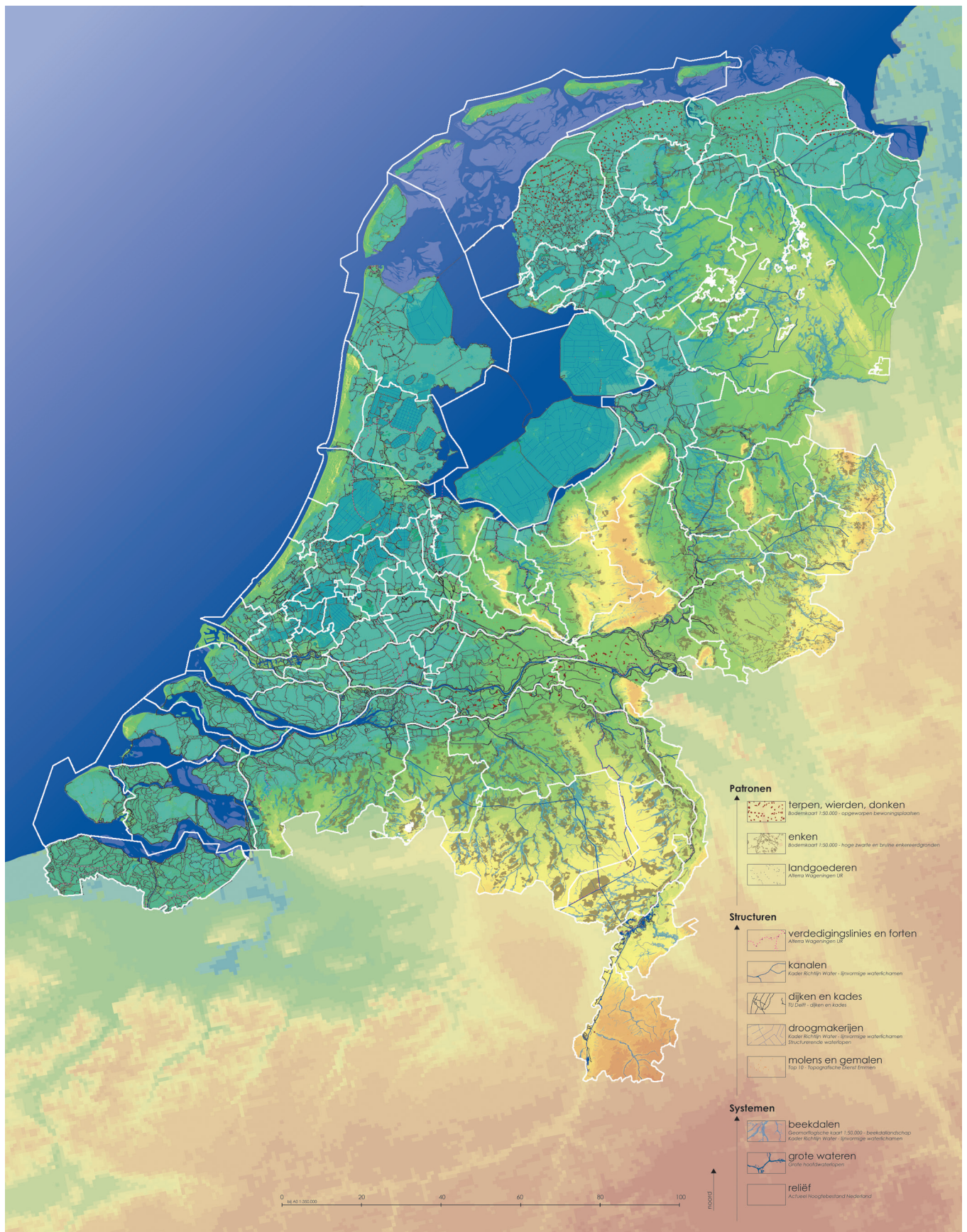
Vrijwel alle provinciale gebiedsprogramma’s geven aan te werken vanuit een voor die provincie en daarbinnen te onderscheiden deelgebieden specifieke benadering. Vrijwel alle provincies roemen de eigen landschappelijke waarden en verscheidenheid. Bijna altijd benadrukt men vervolgens dat dit zich ook vertaalt in het betrekken van de lokale en regionale actoren. Men spreekt om deze combinatie van landschappen en gebiedsvertegenwoordigers aan te duiden doorgaans van de “*typisch Gelderse*”, “*typisch Overijsselse*”, “*typisch Zeeuwse*”, enzovoorts, benadering.

In het verlengde hiervan hanteren eigenlijk alle provincies ook een indeling in deelgebieden en of landschappen binnen hun provincie. En beschrijft men hiervan de voornaamste (landschappelijke) kenmerken en processen. Soms ook door te verwijzen naar of te citeren uit Gebiedsbiografieën of vergelijkbare studies. Hierover is ook gerapporteerd door het RCE in hun duiding van de wijze waarop in de Provinciale Programma’s voor het Landelijk Gebied is omgegaan met erfgoed en landschap. Men schrijft dat “*vrijwel elk inleidend hoofdstuk een lofzang op het unieke landschappelijke karakter van de eigen provincie*” bevat (Raap en Vlaar, 2023). Vervolgens is de vraag gesteld in hoeverre dit ook leidend zal zijn voor de structurerende keuzes. In de in ons onderzoek bestudeerde versies van de gebiedsprogramma’s zijn die keuzes niet gemaakt of niet gekoppeld aan de landschappelijke eigenschappen of identiteit. Er kan niet worden geconcludeerd in hoeverre de landschapsspecifieke benadering, erfgoed en cultuurhistorie bij de keuzen goed zijn betrokken.

2.5.3 Bestaande gebiedsprocessen onvoldoende benut?

Beschouwen wij de feitelijke gang van zaken in veel delen van het land, dan zien we een lange reeks van afgeronde, dan wel lopende gebiedsprocessen. Juist ook in het landelijk gebied. Naast specifieke doelen, aansluitend bij de kerndoelen voor N, W en K uit het Nationaal Programma Landelijk Gebied, richten deze zich op (vele andere

aspecten van) (leef)omgevingskwaliteit. We hoeven maar te verwijzen naar de lange lijst van projecten vanuit bijvoorbeeld het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer, de Kaderrichtlijn Water, het Hoogwaterbeschermingsprogramma of voor de realisatie van N-2000 en NNN-gebieden. Dit nog afgezien van de lange lijst van ruilverkavelings- en



Figuur 8. De grenzen van de regio's van de PPLG's, geprojecteerd op de kaart van de Landschappelijke Constitutie van Nederland. Duidelijk is dat deze regio's vaak landschappelijke grenzen overschrijden. Dit vergt, bij verdere planvorming en inrichting intensieve afstemming tussen provincies en regio's. Ook een afstemmingstaak voor het Rijk.

Kortom, de gebiedsprogramma's zijn geen nieuwe start, ze staan in een rijke traditie. In veel gevallen kunnen het Nationaal Programma Landelijk Gebied en de daarmee beschikbare middelen een intensivering, versnelling en wellicht ook verbreding van bestaande initiatieven tot gevolg hebben.

En daar zien we een belangrijke discrepantie tussen de realiteit en de gebiedsprogramma's zoals door ons geanalyseerd. Niet alleen zien we in verschillende documenten een versmalling van de opgave richting "aanpak van de stikstof". Opvallender is nog dat, uitzonderingen daargelaten, interessante lopende gebiedsprocessen binnen de provincies niet of nauwelijks lijken te zijn benut bij het opstellen van de Provinciale Programma's voor het Landelijk Gebied. Niet alleen zijn daarmee kansen voor het realiseren van (leef)omgevingskwaliteit onbenut, het roept vragen op over de interne afstemming en samenwerking binnen verschillende afdelingen van de provincies. Zijn de mensen die met die (lopende) gebiedsprocessen bezig zijn wel en wel voldoende betrokken? Ontbrak daarvoor misschien de tijd of de interne communicatie?

Zo heeft de provincie Gelderland (zie ook hoofdstuk 3) een document ingediend dat zich concentreert op de stikstofopgave bij de daarvoor gevoelige Natura 2000 gebieden. Terwijl er elders in de provincie interessante, veel breder ingestoken gebiedsprocessen spelen in bijvoorbeeld de regio's Achterhoek, Rivierenland en Foodvalley. Ook in de provincie Noord-Brabant waren en zijn er verschillende gebiedsprocessen waarvan we geen of weinig resultaten aantreffen in het Brabantse PPLG. Een voorbeeld van het tegendeel vinden we in de documenten van de provincie Overijssel. Hier is uitgebreide aandacht voor de regionale gebiedsprocessen¹⁷. Vooral het proces voor NW-Overijssel is een mooi voorbeeld waarbij ontwerpend gewerkt is aan een brede aanpak voor het realiseren van (leef)omgevingskwaliteit: op basis van gebiedskenmerken en met medewerking vele actoren uit het gebied.

Er is ervaring met en kennis over integrale gebiedsprocessen bij de provincies. Het werken aan (leef)omgevingskwaliteit begint niet met het Nationaal Programma Landelijk Gebied, maar kan vandaaruit wel een belangrijke impuls krijgen als die kennis en ervaring wordt aangesproken en wordt aangesloten bij de vele lopende trajecten. Uit onze analyse blijkt dat dit onvoldoende is gedaan.

2.5.4 Aanbeveling 4

Hoewel een begin is gemaakt met het een landschaps- en gebiedsspecifieke benadering is deze in de meeste Provinciale Programma's voor het Landelijk Gebied niet concreet gemaakt. Hoewel deelgebieden zijn genoemd is nog niet duidelijk gemaakt hoe de cruciale kenmerken van of bevindingen uit de verschillende gebieden straks weer op provinciaal – of nog hoger – schaalniveau tot samenhangende keuzen en ontwikkelingen zullen leiden¹⁸. Bij de gebiedsanalyses is te weinig de samenhang tussen korte en lange termijn op de korrel genomen. Het blijft in de meeste programma's onduidelijk of en hoe de gebiedsactoren daadwerkelijk betrokken zijn of nog zullen worden bij de verdere concretisering. Er is onvoldoende gebruik gemaakt van bestaande kennis binnen de provinciale organisaties of expliciet aangesloten bij lopende projecten en processen die nauw zijn verweven aan de doelen van het Nationaal Programma Landelijk Gebied. Hier ligt een belangrijk rol voor alle provincies, gemeenten en waterschappen om gezamenlijk op te trekken en processen te verbinden. Het Rijk heeft een belangrijke rol waar het gaat om het benadrukken van deze punten in de verdere uitwerking van de Provinciale Programma's voor het Landelijk Gebied bijvoorbeeld via de aan te passen Handreiking. Maar in het bijzonder waar het gaat om de afstemming tussen landschappen, regio's of thema's die provinciale grenzen overstijgen heet het Rijk een belangrijk etaak en verantwoordelijkheid (figuur 8).

17. Gezien de beperkte tijd, was er geen ruimte in deze studie deze gebiedsprocessen verder (gedetailleerd) in onze beschouwingen mee te nemen.

18. Zie bijvoorbeeld de beekdalen in het gebied van de Gelders-Utrechtse Vallei. De benedenlopen van een deel van deze beekdalen behoren tot Utrecht; de bovenlopen tot Gelderland. Hoewel Utrecht duidelijk (ecologische) kwaliteitsdoelstellingen hier voorop zet en het landbouwperspectief richting extensivering of zelfs verder lijkt te gaan, blijft het aan de Gelderse kant nogal ongewis, of stil. Vooralsnog lijkt hier de aandacht vooral gericht op de stikstofgevoelige N-2000 gebieden waar het gaat om aanpassing van het vigerende (intensieve) landbouwperspectief. De beekdalen – als meer nutriënt rijke systemen of soms niet als N-2000 aangemerkt – vallen daar deels buiten. Dergelijke 'grensoverschrijdende' situaties vragen afstemming op een hoger schaalniveau.



Figuur 9. In de regio Food Valley (provincies Gelderland en Utrecht) is en wordt gewerkt aan het "Regionaal Perspectief Landelijk Gebied". Bron: <https://groei.regiofoodvalley.nl/groei-10/regionaal-perspectief-landelijk-gebied>

Tegen deze achtergrond bevelen wij aan:

Maak de gebieds- en landschapsspecifieke benadering concreet en gebruik deze bij het nemen en onderbouwen van structurerende keuzen, betrek daarbij bestaande initiatieven, actoren en naar de samenhang tussen lange en korte termijn. Kijk daarbij naar relaties tussen gebieden op verschillende schaalniveaus.

2.6 Leer van gebiedsprocessen

2.6.1 Realisatie van (leef)omgevingskwaliteit 'in het veld' via de Omgevingswet (voorheen WILG)

Een lerende organisatie en aanpak, zeker voor de realisering van doelen, betekent vooral **leren door te doen**. Reflectie op de eerste gebiedsprocessen en (uitvoerings)projecten leidt tot leerervaringen die het vervolgproces verbeteren. De Omgevingswet, vanaf januari 2024 van kracht, biedt daarvoor de instrumenten van de voormalige Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG). Met de toepassing van deze wet – en in het bijzonder haar voorgangers (de Ruilverkavelingswetten en de Landinrichtingswet) – is veel ervaring opgedaan. Grote delen van Nederland zijn daarmee aangepast aan de steeds wijzigende wensen en vereisten vanuit de maatschappij. Hiermee is de 'typical Dutch' integrale ontwerpbenadering voor de gebiedsontwikkeling verder verbreed en vanuit steeds meer kennisdisciplines onderbouwd.

In het licht van deze geschiedenis is het merkwaardig dat we in de provinciale gebiedsprogramma's **geen tot weinig verwijzingen naar de voormalige WILG** (of zijn voorgangers) terugvinden. Met Sijmons (2022) en De Ruyter (2023) pleiten wij ervoor juist volop op de instrumenten van de voormalige WILG en de daaraan verbonden ontwerptraditie in te zetten. Juist om het leren door te doen handen en voeten te geven en daarmee een goede samenhangende en geïntegreerde uitvoering. Niet in het minst omdat de Omgevingswet nu een scala aan instrumenten van vrijwillige kavelruil tot en met de wettelijke herinrichting bevat die veel – ook lopende - processen kunnen stroomlijnen. De wet kan verschillende vormen van participatie door betrokken overheids- en niet-overheidspartijen faciliteren.

Een belangrijk punt daarbij is ook het onderzoeken van de mogelijkheden om via de voormalige WILG, i.c. Omgevingswet, ook andere uitvoeringstrajecten met de PPLG uitvoering te verknopen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het combineren met maatregelen vanuit het Deltaprogramma, het Hoogwaterbeschermingsprogramma, de Kaderrichtlijn Water en het Programma Aanpak Grottere Wateren¹⁹. Nu zijn dit aparte trajecten met grote inhoudelijke overlap met de doelen van het Nationaal Programma Landelijk Gebied, die op regionaal of lokaal niveau vaak in dezelfde ruimte en met dezelfde betrokkenen, maar als aparte trajecten spelen. Voor een daadwerkelijk integrale benadering van het gehele landelijk gebied zou de meerwaarde van de brede Omgevingswet zich juist hierin kunnen uitbetalen.

Nog meer dan decennia geleden is medewerking van direct betrokkenen bij de planvormings- en gebiedsprocessenproces cruciaal. Participatieve ontwerpmethoden en werkvormen zullen nog meer nodig zijn. Denk daarbij aan een middel als de Schetsschuit van de voormalige DLG of andere creatieve ateliervormen. Maar ook aan het interactieve proces van landschapsonwerp dat bijvoorbeeld in de Ooijpolder tot de realisatie van een groen-blauwe dooradering van het landschap heeft geleid. Veel grondeigenaren en andere actoren zijn op vrijwillige basis betrokken met brede omgevingskwaliteit als resultaat. In Zeeland worden vrijwillige kavelruilprojecten georganiseerd; ook een inspirerend voorbeeld voor planprocessen waarbij overheden, boeren, burgers en buitenlui samen optrekken.

19. De wijze waarop de "tweede doelstelling" van het programma Ruimte voor de Rivier is gerealiseerd kan hiervoor als een succesvolle referentie dienen.

De aandacht voor 'zelfrealisatie' van overheidsdoelen door boeren burgers en buitenlui neemt nog steeds toe en levert interessante initiatieven. Ook hier kunnen we "leren door doen".

2.6.2 Aanbeveling 5

De staande praktijk in veel delen van de landelijke gebieden in Nederland bevat een scala aan (afgeronde of nog lopende) initiatieven en projecten die als het ware voorsorteren op de uitvoering van het Nationaal Programma Landelijk Gebied en de Provinciale Programma's voor het Landelijk Gebied. Maak daarvan gebruik door – een selectie van – deze gebiedsprocessen te ondersteunen en zo nodig uit te breiden tot volwaardige "voorlopers" of "koplopers" voor het Nationaal Programma Landelijk Gebied. Wacht hiermee niet tot de beleidsvorming voor de transitie van het landelijk gebied geheel is uitgekristalliseerd. Maar start daarmee nu: er bestaan hiervoor voldoende veelbelovende projecten. Reflectie op en evaluatie van juist dergelijke gebiedsprocessen kunnen immers waardevolle informatie opleveren voor verbeteringen in het vervolg-beleids- en uitvoeringstraject. Juist door leren door te doen zal met en rond het Nationaal Programma Landelijk Gebied een lerende organisatie opgebouwd kunnen worden. Waarmee ook structureel en op efficiënte wijze aan het verbeteren van de (leef)omgevingskwaliteit gewerkt wordt.

Start op korte termijn met inclusieve gebiedsprocessen voor uitvoering van het Nationaal Programma Landelijk Gebied en de Provinciale Programma's voor het Landelijk Gebied, stel daarvoor middelen beschikbaar en maak gebruik van de instrumenten uit de voormalige WILG binnen de Omgevingswet. Juist via samen "leren door te doen" en gedeelde reflectie verbetert de (leef)omgevingskwaliteit.



3. Bevindingen en aanbevelingen per provincie

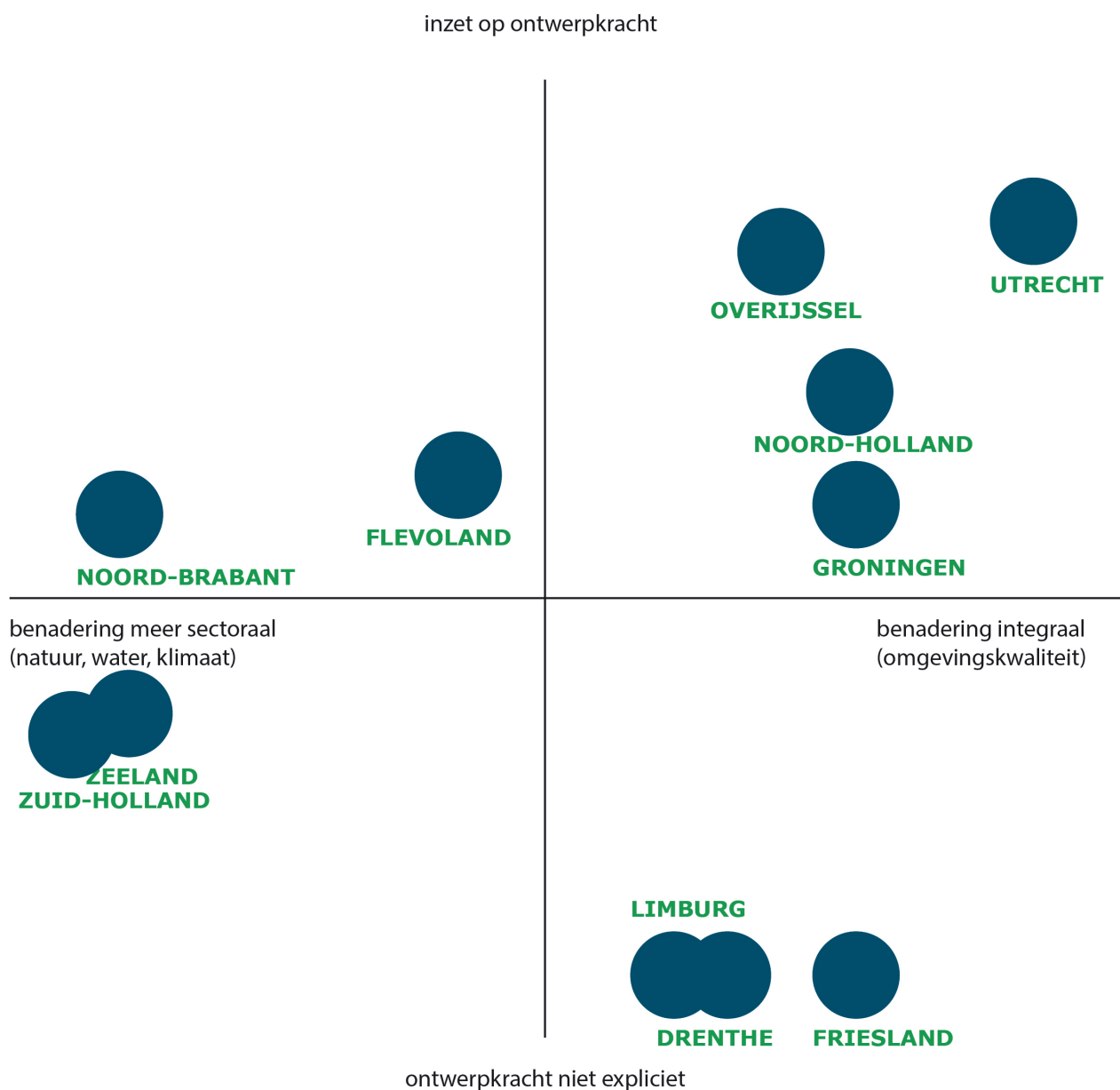
3.1 Inleiding

De provincies hebben ieder een eigen PPLG – of een aantal bouwstenen daarvoor – aangeleverd. Doorgaans is aangegeven dat het ontwerp-PPLG pas een eerste stap is in grotere en langduriger (gebieds)processen. Dat wetende, zien we verschillen tussen de provincies in de mate waarin ze ontwerpkracht inzetten om de opgave aan te vliegen. Dit hoofdstuk bespreekt per provincie de bevindingen na een quickscan van hun gebiedsprogramma.

Voordat we ingaan op de afzonderlijke gebiedsprogramma's van de provincies, geven we een duiding van deze PPLG's (figuur 10). Het schema geeft een (globale) duiding van de 12 documenten langs twee assen die wij voor het doel van deze quick-scan van belang achten. Het gaat om:

- de mate waarin een (meer) sectorale benadering is gevolgd, dan wel sprake is van een (meer) samenhangende benadering specifiek(er) gericht op (leef)omgevingskwaliteit als hoofddoel van de Ruimtelijke Ordening;
- de mate waarin men in het gebiedsprogramma ontwerpkracht expliciet benoemt of daar niet of nauwelijks op in gaat.

Het gaat daarbij om een **relatieve** positiebepaling van de PPLG's onderling. Een positie aan de rechterkant op de horizontale as wil zeggen dat voor die documenten meer dan voor die ter rechterzijde aandacht is voor (leef)omgevingskwaliteit. Dat wil niet zeggen (gezien ook hetgeen in hoofdstuk is beschreven) dat de provincies genoemd aan de rechterzijde "voldoende" aandacht daarvoor hebben. Diezelfde relativering geldt voor de positie op de verticale as over de ontwerpkracht. Op deze manier kunnen we een aantal conclusies opstellen over de – onderlinge kenmerken van de PPLG's uit juli 2023.



Figuur 10. Schema met positionering van de Provinciale Programma's voor het Landelijk Gebied (versies juli 2023).

Het door de provincie Gelderland in juli 2023 ingediende document is in dit schema buiten beschouwing gebleven. Zoals de opstellers schrijven, is het document geen eerste versie van het PPLG. Zie verder paragraaf 3.5.

De provincies Overijssel, Utrecht, Groningen en Noord-Holland, spreken alle duidelijk de intentie uit om omgevingskwaliteit en ontwerpkracht een belangrijke rol te geven in de gebiedsprogramma's en -processen. Friesland, Drenthe en Limburg volgen ook een (relatief) integrale, op (leef)omgevingskwaliteit gerichte benadering. Maar benoemen de inzet van ontwerpkracht daarbij niet expliciet. Het ene document is hier al concreter in dan de ander. Zo hebben Overijssel, Groningen en ook Friesland al een hele goede landschapsanalyse gedaan. De bouwstenen en ambities zijn er; nu nog de verdere concretisering en invulling daarvan.

Flevoland maakt wel de koppeling met de Omgevingsvisie waarin over integraliteit en verweving wordt gesproken, maar de benadering vanuit leefomgevingskwaliteit zit weinig in het PPLG. Zeeland, Noord-Brabant en Zuid-Holland benaderen de opgave sectoraal, vanuit natuur, water en klimaat.

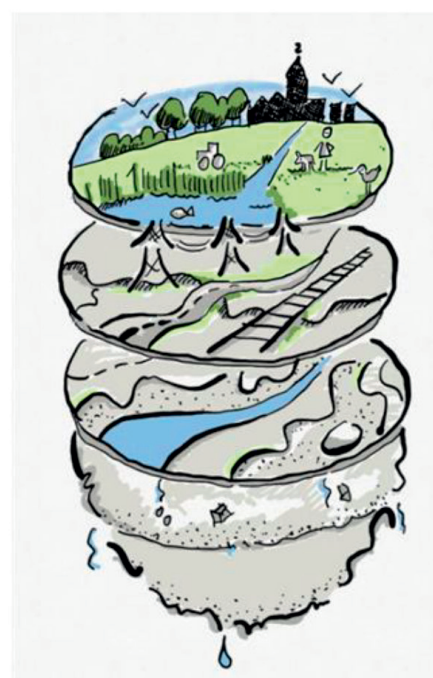
Tenslotte, Gelderland, dat heeft men ook expliciet aangegeven, heeft op 1 juli geen PPLG ingediend. Daarom is deze buiten het schema geplaatst. Zie hiervoor paragraaf (3.5).

Het is hier van belang - nog eens - te benadrukken dat bovenstaande en in figuur 10 weergegeven kwalificaties alleen betrekking hebben op hetgeen wij in de voor deze analyse bestudeerde documenten hebben gevonden. Zoals eerder betoogd is er in de provincies veel meer kennis en ervaring aanwezig over een integrale op leefomgevingskwaliteit gerichte benadering of over ontwerpkracht dan hetgeen de gebiedsprogramma's nu weerspiegelen. Het is zaak om in het vervolg van de PPLG-processen daadwerkelijk in te zetten. In het vervolg van dit hoofdstuk bespreken we de provinciale gebiedsprogramma's een voor een. Daarbij hebben we een vaste indeling gebruikt voor het typeren van deze programma's, die nader uiteen is gezet in hoofdstuk 4 waar de door ons gevolgde aanpak is beschreven.

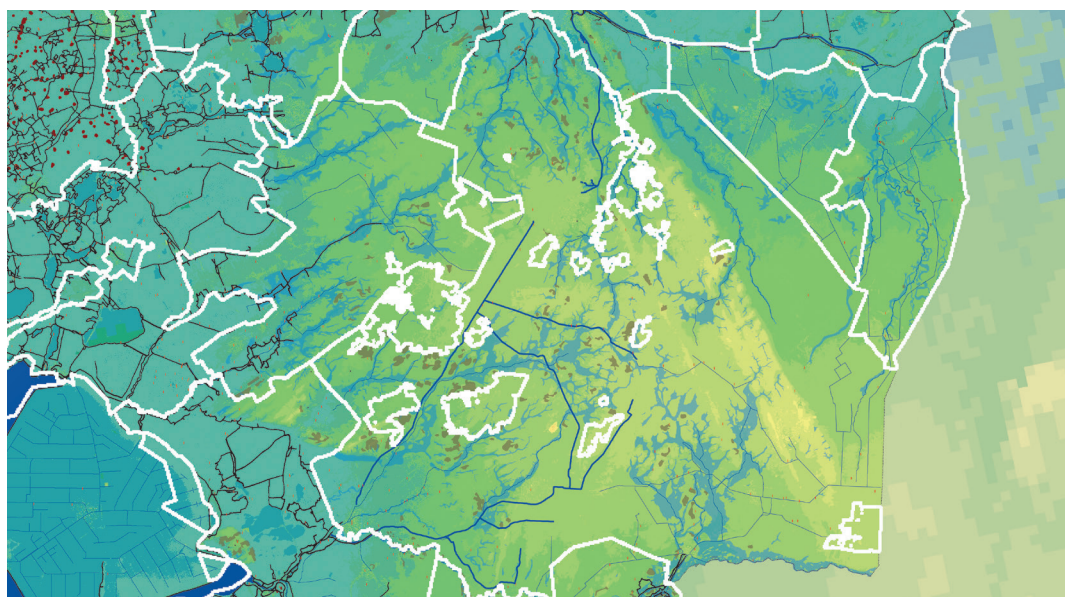
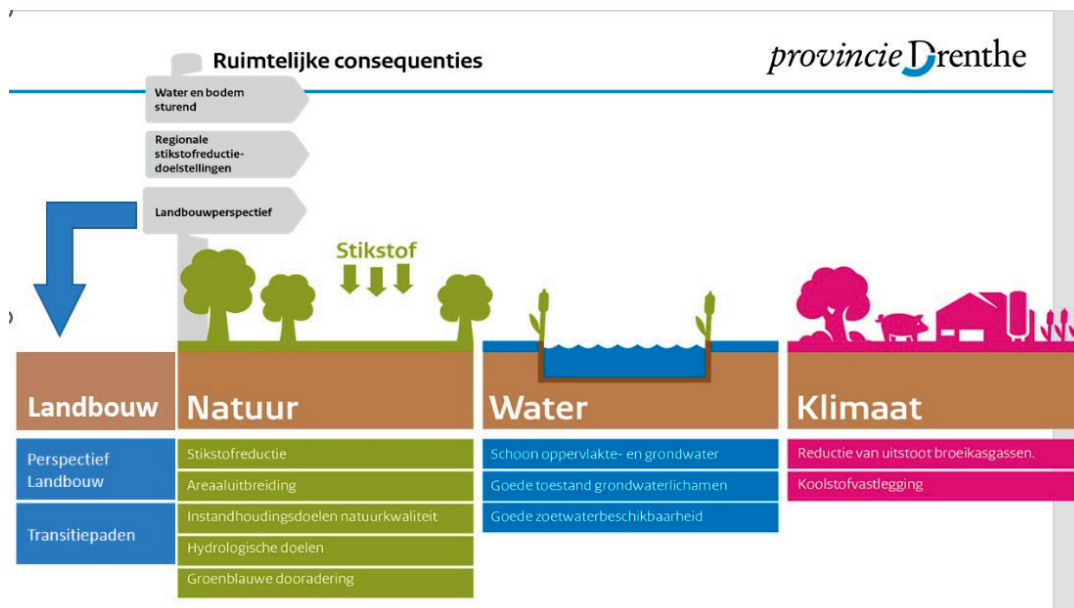
Indicatieve kaarten

Als het gaat om het gebruik van toekomstkaarten of verbeeldingen van oplossingsrichtingen staan de eerste versies van de Provinciale Programma's voor het Landelijk Gebied uit juli 2023 nog in de kinderschoenen. Een indicatieve kaart als beschreven in de Handreiking van maart 2023 is in geen van de documenten gevonden. Vele provincies geven ook aan dat die intentie er ook (nog) niet was, omdat men dat (ontwerp)werk primair via en in de gebiedsprocessen wil laten uitvoeren. Overijssel heeft voor het noordwestelijk deel van de provincie al wel eerste schetsen gemaakt met "schitter- en schuurpunten". Groningen en Noord-Holland hebben de opgaven per deelgebied aangegeven en Friesland beschrijft en verbeeldt het ontwerpproces dat men voor ogen heeft. Zeeland verwijst naar de Zeeuwse Bosvisie voor een toekomstkaart voor de groenblauwe dooradering. Drenthe, Groningen, Flevoland, Noord-Brabant en Noord-Holland hebben geen kaartmateriaal of alleen inventarisatie- of analysekaarten van de huidige situatie.

- Occupatie**
- landelijk gebied
 - Bebouwd gebied
 - Natuurgebieden
- Netwerken**
- Wegen
 - Energie
 - Ov
- Ondergrond**
- Bodem
 - water



Figuur 11. Schema van de ontwerpende benadering uit een van de bijlagen van het Frysk Programma Landelijk Gebied.



Figuur 12. Schema van de aanpak van het Provinciaal Programma Landelijk Gebied van Drenthe (boven) en de begrenzingen van de Drenthse regio's op de kaart van de Landschapelijke Constitutie van Nederland.

Bron: <https://www.provincie.drenthe.nl/algemene-onderdelen/drents-programma-landelijk-gebied-dplg/>

3.2 Drenthe

Conceptversie Gebiedsprogramma landelijk gebied, versie 0.5 (14/6/23); figuur 12.

Algemeen

Het PPLG van Drenthe is een eerste conceptversie. Het accent ligt in deze versie op het analyseren van de opgaven en het geven van een doorkijk naar een aanpak per deelgebied (p. 6). Er wordt een duidelijke koppeling gemaakt tussen het Nationaal Programma Landelijk Gebied en de lange proceslijn.

Gebiedsgericht en ontwerpend denken en doen

Een ontwerp- en RO gerichte benadering zit er zeker in. Aan het einde van elk hoofdstuk wordt aan de Omgevingsvisie gerefereerd. Er is een hoofdstuk over ruimtelijke kwaliteit en er wordt gebruik gemaakt van een gebiedsgerichte aanpak (acht deelgebieden, daarmee de hele provincie bedekt). Daarmee krijgen inhoud en proces samenhang. De opgave is omschreven als: stikstof, water en bodem, natuur, landbouw en leefbaarheid, ruimtelijke kwaliteit, brede welvaart. De grootste uitdaging is de stikstofreductie: 43% minder emissies. Het gaat ook over ontwerpkracht om ruimtelijke kwaliteit te beschrijven en te verbeelden. De zinnen over ontwerpkracht verdienen meer scherpheid. Bestaande kennis over de ontworpen, jonge landschappen die men in deze provincie heeft, is niet in het gebiedsprogramma verwerkt.

Water en bodem sturend

Het Drentse bodem- en watersysteem is beschreven (p. 19). Men noemt het Water_Bodem-Sturend principe.

Verbeelding

Er zitten geen kaarten in het rapport. Discussies winnen aan scherpheid als de afwegingen en keuzes op kaart staan. De bijlage is sterk: kernkwaliteiten, archeologisch en aardkundig erfgoed zijn benoemd. Interessant is de hackaton over het kwaliteitsbeeld. Ook hiervan is geen kaartbeeld opgenomen.

Integraliteit

Er wordt gesproken over het verweven en de landschappelijke inpassing van functies, maar dit krijgt nog geen inhoud of uitwerking. De ontstaansgeschiedenis, waterhuishouding en natuur vormen een samenhangend geheel in de deelgebieden. Op pagina 22 staat bijvoorbeeld dat er iets structureels nodig is (behalve beheer), maar wat dat is, wordt niet duidelijk.

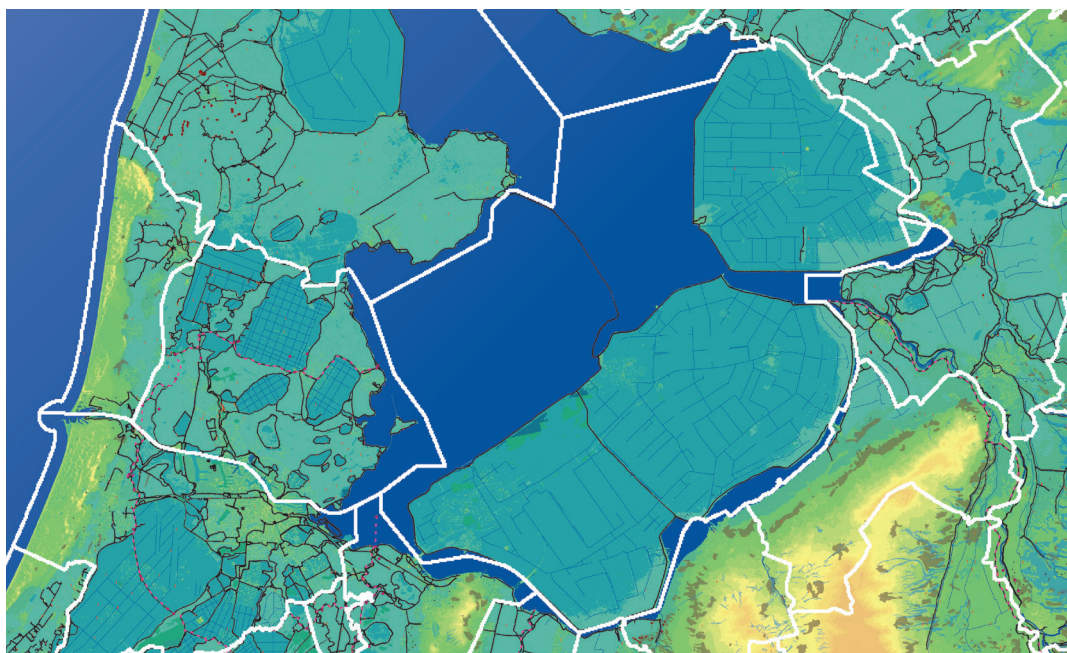
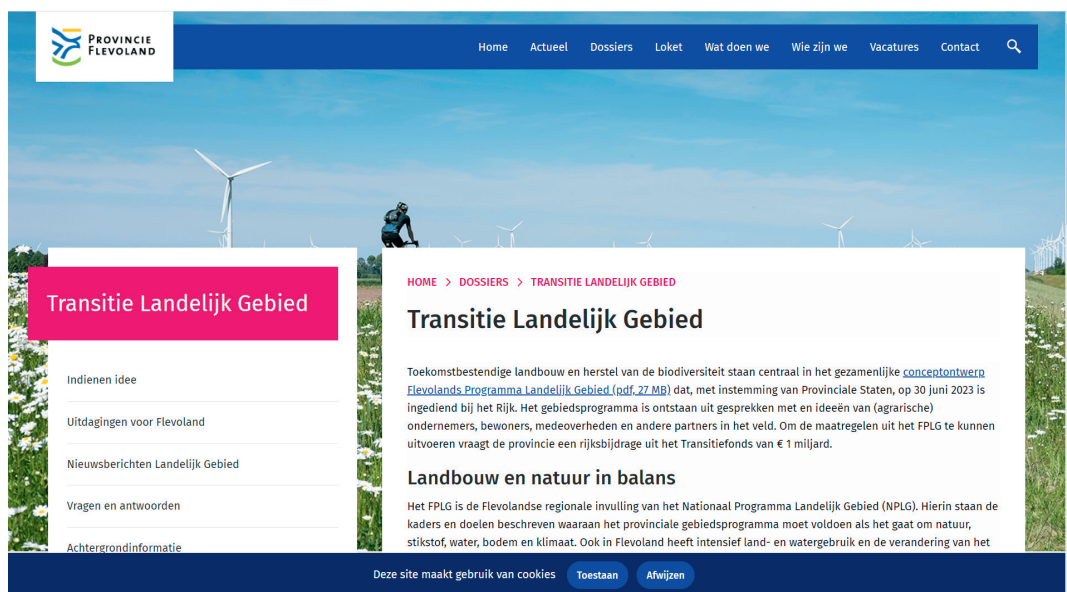
Handelingsperspectieven

Op pagina 29 staat beschreven dat agrariërs zelf een keuze kunnen maken tussen vier praktische ontwikkelingsrichtingen. Een vergelijkbare benadering voor de overige opgaven samenhangend met die keuzerichtingen voor de landbouw had bijgedragen aan een integraler en concreter gebiedsprogramma. De Drenthse 'uitvoeringsdienst'-Prolander is een krachtig middel. Men heeft zo kennis van lokale omgevingskwaliteiten, van opgaven en (ervaring met) ontwerpend onderzoek. Aangegeven wordt dat grondeigendom vaak de sleutel is om tot uitvoering te komen.

De lange termijn keuzes uit het PPLG komen in de herziene Omgevingsvisie van 2026.

Aansporingen

- Drenthe heeft met dit concept een goede start gemaakt, alleen is het nog niet verbeeld, ruimtelijk en concreet gemaakt.
- Maak een onderleggerkaart met het natuurlijk systeem en de landschappelijke kwaliteiten, waar je vervolgens de transities op gaat tekenen.
- Zet de kennis over de oude en de jonge (ontworpen) landschappen die men in huis heeft in via het formuleren van (inrichtings)principes voor de verschillende gebiedstypen.
- Pas een met Ruimte voor de Rivier vergelijkbare aanpak toe. Daar is steeds de aanpak geweest: formuleer opgaven – benoem kernkwaliteiten – en geef aan hoe beiden zijn te verbinden met inrichtingsprincipes waarmee de toekomstige situatie kan worden vormgegeven en gerealiseerd.



Figuur 13. Website van het Provinciaal Programma Landelijk Gebied van Flevoland (boven) en de begrenzingen van Flevoland (een regio) op de kaart van de Landschappelijke Constitutie van Nederland.

Bron: <https://www.flevoland.nl/dossiers/transitie-landelijk-gebied>

3.3 Flevoland

Flevolands Programma Landelijk Gebied, voor een toekomstbestendig landelijk gebied waar het goed wonen, werken en recreëren en voedsel produceren is. Conceptontwerp, 30 juni 2023, figuur 13.

Algemeen

Flevoland heeft een complete en vrij goed uitgewerkt PPLG. Vanuit heldere doelen en ambities wordt gestructureerd toegewerkt naar maatregelen. Landschap, erfgoed en ontwerp(principes) moeten echter nog verder worden uitgewerkt.

Flevoland heeft ten opzichte van andere provincies wellicht een minder complexe opgave. Alles is recent ontworpen, de ruimte is zo geordend dat het voldoen aan de PPLG-opgaven relatief eenvoudig is. Daarbij zijn er in deze provincie geen stikstofgevoelige natuurgebieden.

Gebiedsgericht en ontwerpgericht denken en doen

In onze kwantitatieve duiding van het aantal woorden die op omgevingskwaliteit en ontwerp zijn gericht, haalt Flevoland een lage score. Hun benadering is niet ontwerpgericht of gebiedsgericht. Er zijn dertien 13 deelgebieden onderscheiden (p 13); op p. 124 is aangegeven dat nog moet worden bepaald voor welke deelgebieden een gebiedsproces start. Op pagina 47 is aangegeven dat de omgevingskwaliteit wordt bepaald door biodiversiteit, water en klimaat. Daarmee wordt omgevingskwaliteit tot een (beperkte) optelsom gemaakt, in plaats van dat er vanuit kernkwaliteiten en integrale kansen wordt gewerkt. Wreekt zich hier dat het ontworpen landschap al 'af' lijkt en daardoor de vernieuwing van het landschap niet nodig of wenselijk zou zijn. Dient zich juist hier een nieuwe ontwerp-opgave aan?

Water en bodem sturend

Het bodem- en watersysteem zijn vrij uitgebreid beschreven in vier pagina's.

Verbeelding

Helaas is er geen indicatieve kaart of andere verbeelding van de toekomstige situatie. De Omgevingsvisie FlevolandStraks en de Strategische Agenda Flevoland vormen het uitgangspunt voor deze PPLG (p 25). In de Omgevingsvisie wordt er wel over integraliteit gesproken: *'We willen kijken naar meer meervoudig grondgebruik, integraal denken en hierin slimme keuzes maken. We zijn daarbij zuinig op onze goede landbouwgrond (p 26 PPLG).'* Echter, ook in de Omgevingsvisie FlevolandStraks zit geen integrale visiekaart (vanzelfsprekend zijn er wel sectorale kaartlagen te raadplegen op ruimtelijkeplannen.nl).

Interessant is dat Flevoland wordt (ecologisch) gepositioneerd als onderdeel van de natte as door Nederland (p 17).

Integraliteit

De beschreven maatregelen komen voort uit sectorale analyses. Er wordt aangehaakt bij het gebiedsprogramma van Nationaal Park Nieuw Land. Deze ontwerpversie van het PPLG zal mede input zijn voor het SAF/NOVEX-traject.

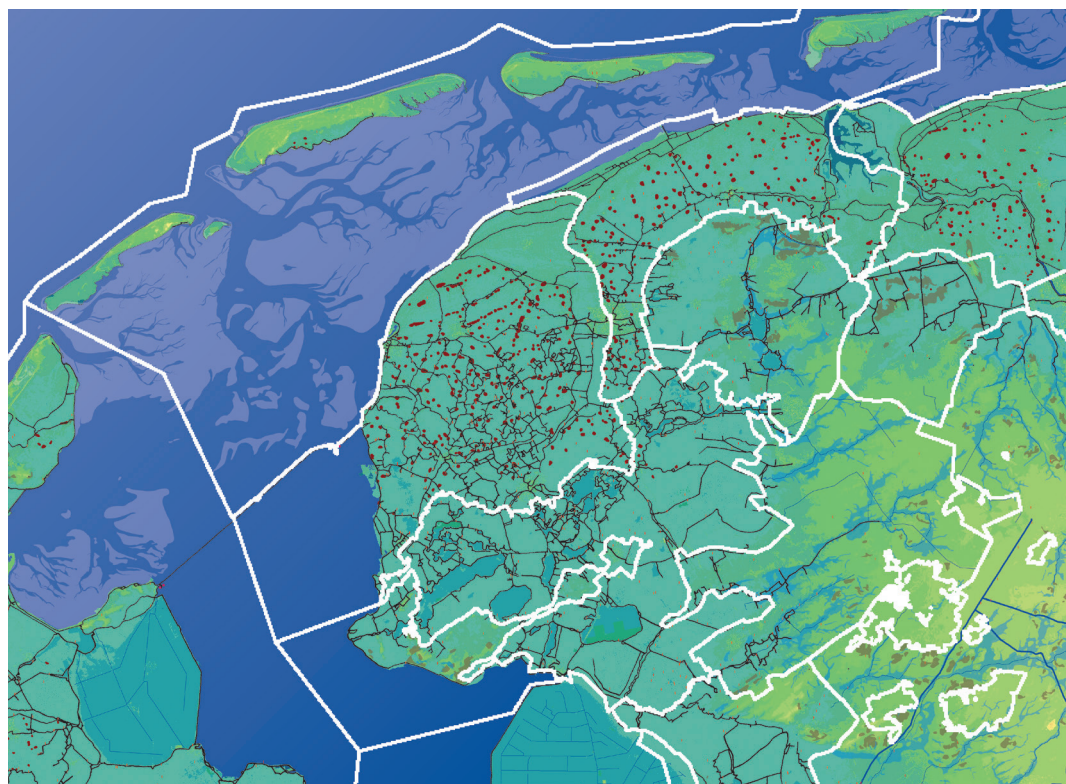
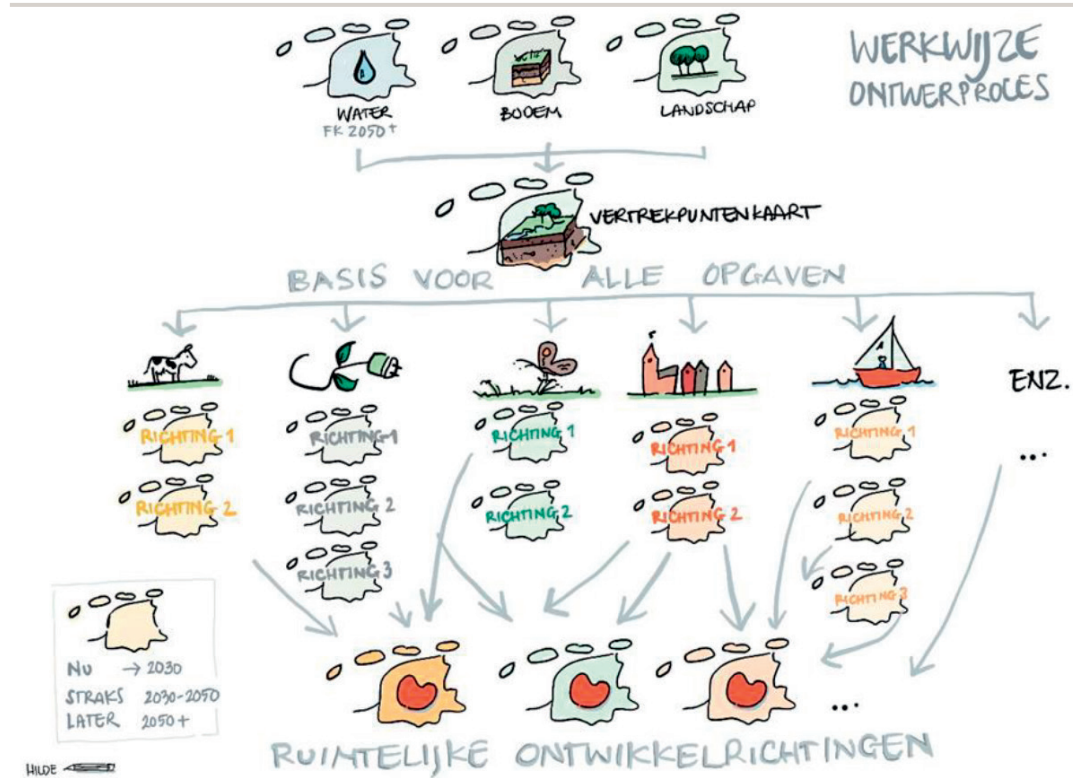
Handelingsperspectieven

Het PPLG is een extra impuls voor hetgeen er al speelt in Flevoland. Het PPLG wordt daarmee een soort uitvoeringsagenda van ruimtelijke ordening. In Flevoland heeft het Rijk een sterke grondpositie. Dat betekent dat er snel uitvoering kan worden gegeven door de overheden gezamenlijk.

Aansporingen

- De functiescheiding die in Flevoland de basis vormde voor het huidige ontwerp, kan voor de toekomst een probleem worden. Hoe komen we binnen die "gescheiden" polders tot meer verweving die voor de toekomst – door allerlei nieuwe ontwikkelingen in klimaat, landbouw en andere gebruiksvormen – zich aankondigen? Het grootschalige ontworpen casco vraagt misschien om een herontwerp? We weten dat in de ondergrond van Flevoland – zeker na verder daling van kleigronden – structuren zijn die een heel andere verdeling en locatiekeuze van verschillende vormen van gebruik kunnen ondersteunen.

- De bodem en vooral het watersysteem zijn in zeer belangrijke mate niet-natuurlijk. Wellicht nog sterker dan in andere delen van het land. Wat betekent dat voor 'water en bodem sturend'? Nader onderzoeken.



Figuur 14. Schema van de ontwerpende benadering verbeeldt op p 95 van het Frysk Programma Landelijk Gebied (boven) en de begrenzingen van de Fryske regio's op de kaart van de Landschappelijke Constitutie van Nederland.

3.4 Friesland

Frysk Programma Landelijk Gebied, 'It is mei sizzen net te dwaan'. Ontwerp-gebiedsprogramma Fryslân, 27 juni 2023, figuur 14.

Algemeen

'Geen woorden maar daden', dat is de ondertitel van het Frysk Programma Landelijk Gebied. De focus ligt op doen. Na de beschrijving van de hoofddoelen komen dan ook de instrumenten, monitoringsaspecten en uitvoering. In het bijlagenboek van 124 pagina's staat veel interessante informatie over de aanpak en de kwaliteiten van het landschap.

Gebiedsgericht en ontwerpgericht denken en doen

Friesland maakt in het begin van het rapport een vertaling naar het Friese landschap. Ze gaan daarbij uit van de eerder opgestelde eigen ambities. De landschapsbeschrijvingen in bijlage 11 zijn een basis voor (leef)omgevingskwaliteit. De nu-straks-later trits en het werken met drie schaalniveaus verbinden in tijd en ruimte.

Friesland heeft een hackaton georganiseerd. Men gebruikt begrippen als "ontwerpde benadering", "structurende keuzes", "landschap". *"In een gebiedsgerichte aanpak zorgt ontwerpend onderzoek ervoor dat de wensen van gebruikers en belanghebbenden meegenomen worden in dit toekomstige landschap. Juist door ideeën, programma's, wensen een plek te geven in de buitenruimte kun je uitvinden wat de mogelijkheden, beperkingen en verder uit te zoeken vragen zijn"* (p 16). Welke grondhoudingen worden gehanteerd bij het ontwerpen, is beschreven in bijlage 11.

In het rapport wordt nog niet duidelijk welke strategische keuzen zijn gemaakt. Een voorbeeld is: *"We helpen mee met het ontwikkelen van een integraal bodembeoordelingssysteem"* (p 38). Wat is dit, wat gaan ze nu doen? Een ander voorbeeld is brede welvaart. Soms is het wel concreet, maar is de stap die er aan voorafgaat niet helder. Voorbeeld: 223 hectare bos aanleggen. Waarom deze keuzes of welke doelen zijn daarmee gediend?

Zowel de overkoepelende visie als de uitwerking kan verder worden gebracht in de gebiedsprocessen. Er wordt veel verantwoordelijkheid bij de gebieden gelegd. Gebiedsprocessen zijn zowel bottom-up als top-down (p 16). Er worden zes of zeven deelgebieden onderscheiden (p 17). De gebiedsgerichte aanpak is uitgewerkt in bijlage 9.

Water en bodem sturend

Er wordt een koppeling gelegd met *Fryslân Klimaatbestendig*. Die visie wordt betrokken in het ontwerpproces van NOVEX en FPLG. De deelgebieden zand, klein, veen, Friese beekdalen en Waddeneilanden zijn – met doorsnedes – uitgewerkt in de bijlagen.

Verbeelding

Er wordt een beeld van de toekomst geschetst in woorden en striptekeningen. Er zijn nog geen toekomstkaarten.

Integraliteit

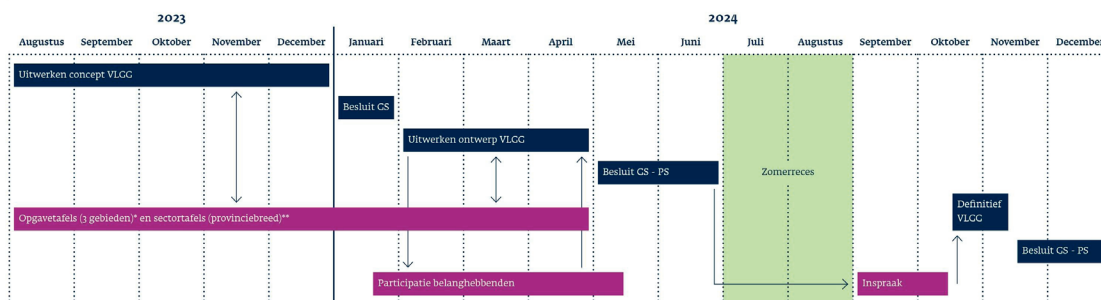
De doelen zijn: natuur, klimaat, water en bodem, sociaal-economische vitaliteit, landbouw. Omgevingskwaliteit zou ook een doel moeten zijn en kunnen dienen als verbindend verhaal.

Handelingsperspectieven

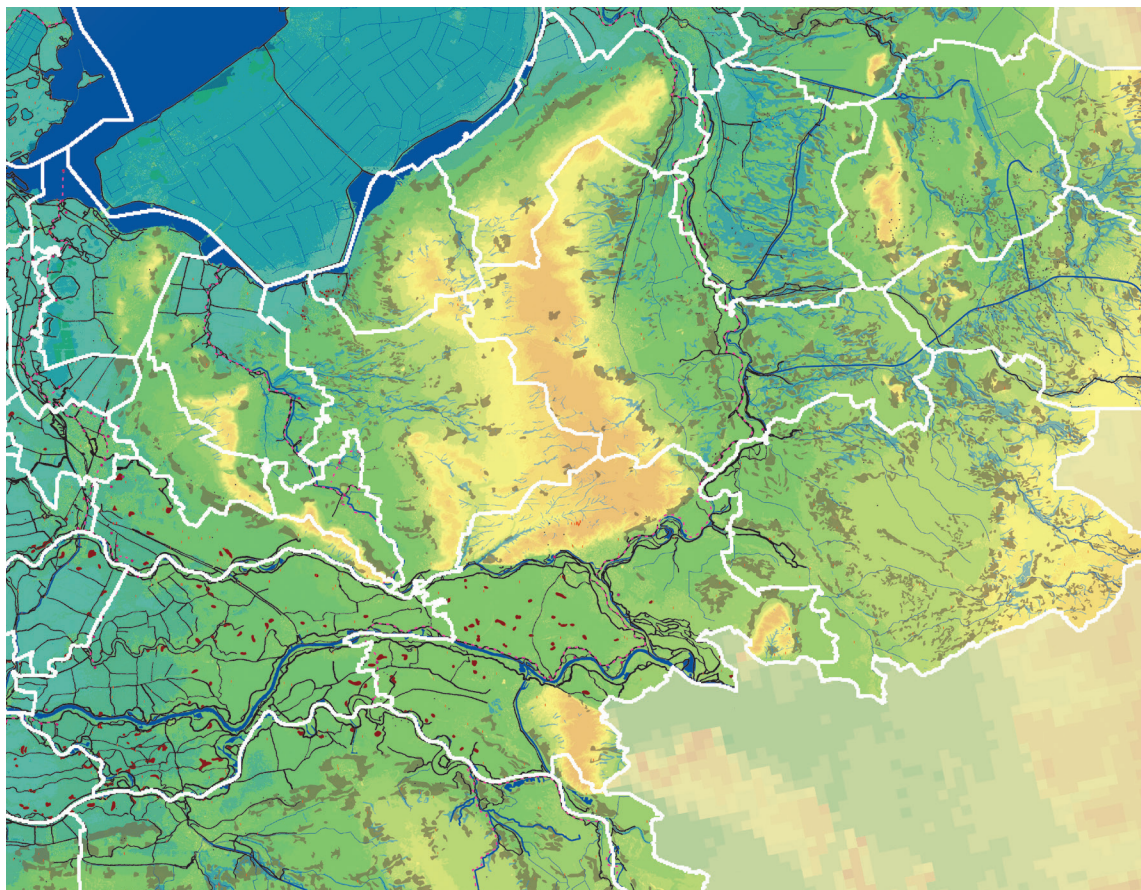
Het instrument grond(verwerving) zal actiever worden ingezet (p 46). Ten aanzien van beheer en inrichting: hier worden agrarisch natuur- en landschapsbeheer en Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB) genoemd. Er wordt een fonds opgenomen voor brede welvaart (p 39).

Aansporingen

- Maak van leefomgevingskwaliteit het overkoepelende doel. Dan kun je echt ontwerpend aan de slag.
- Maak het 'door de schalen heen werken' (van groot naar klein en vice versa) concreet.
- Laat (een) indicatieve kaart(en) de synthese zijn van de eerste fase van de gebiedsprocessen.



* Opgavetafels
Rijk, provincie, gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties natuur en landbouw
Drie gebieden: Veluwe, Achterhoek & Liemers, Rivierengebied
** Sectortafels (natuur en landbouw)
Natuur met maatschappelijk natuurorganisaties en Landbouw met maatschappelijke organisaties uit de land- en tuinbouw



Figuur 15. Schema van de planning van het programma Vitaal Landelijk Gebied Gelderland(boven) en de begrenzingen van de regio's en deelregio's op de kaart van de Landschappelijke Constitutie van Nederland.

Bron: https://media.gelderland.nl/Planning_groot_vlgg_101c02da7f.jpg

3.5 Gelderland

Gelders Gebiedsplan stikstofreductie en natuurverbetering Stand van zaken van stikstofreductie en natuurverbetering in Gelderland ten behoeve van de Wet natuurbescherming (juli 2023); figuur 15.

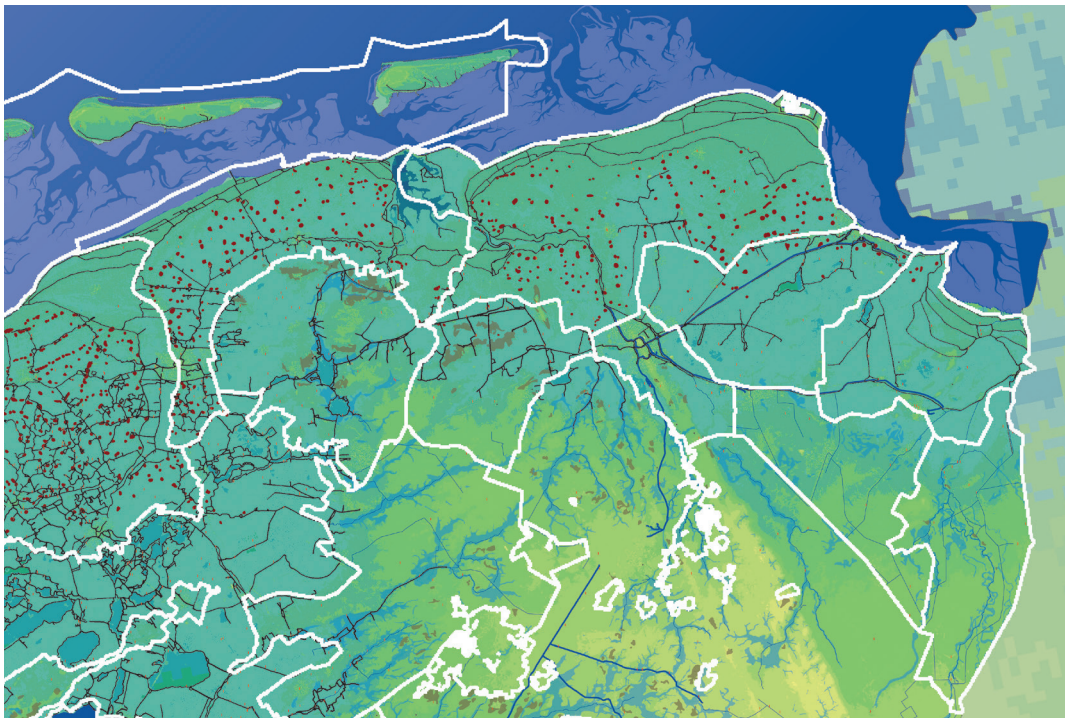
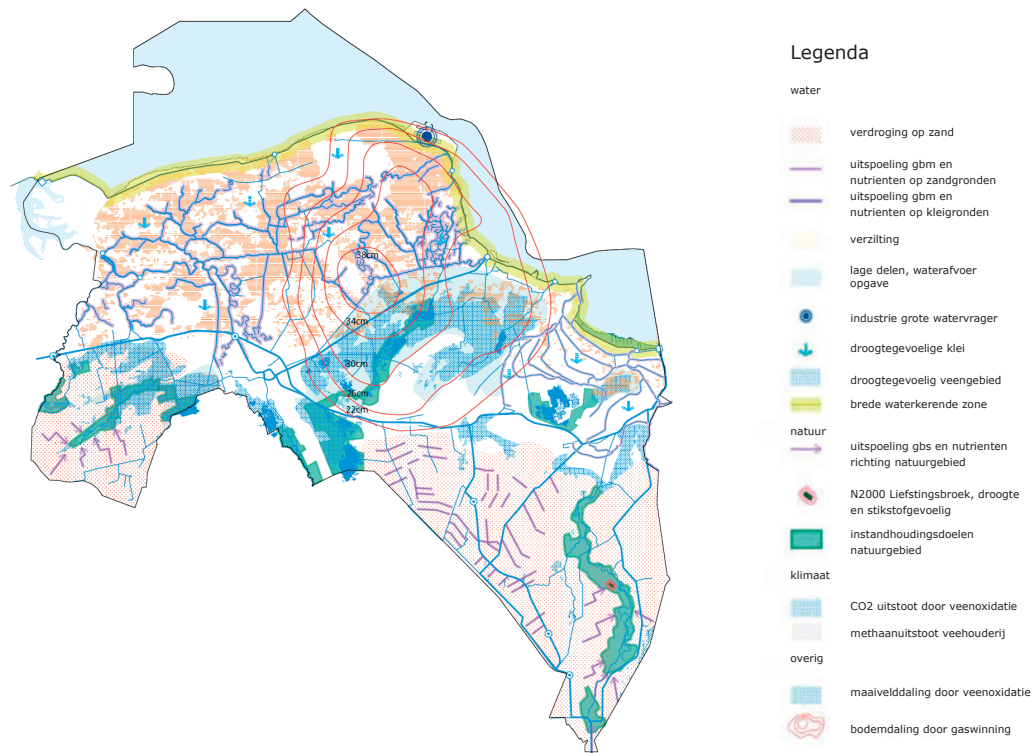
Algemeen

Gelderland heeft in juli 2023 **geen** PPLG ingediend, maar een gebiedsplan dat voorkomt uit de wet Natuurbescherming over de aanpak van stikstof voor stikstofgevoelige Natura 2000 gebieden. Dit rapport levert bouwstenen voor het PPLG, dat zal (zou?) verschijnen in december 2023; inmiddels is dit verschoven naar voorjaar 2024.

Men beseft dat Gelderland van alle provincies de grootste stikstofopgave heeft en veel - daarvoor kwetsbare - natuur. Het oplossen van deze grote opgave helpt daarmee niet alleen (de natuur) in Gelderland vooruit, maar is ook essentieel voor de stikstof-aanpak van heel Nederland. Dat besef is van belang en schetst de noodzaak voor de transitie van het landelijk gebied.

Aansporingen

- Neem als startpunt dat dit PPLG één van de programma's als uitwerking van de Omgevingsvisie - met leefomgevingskwaliteit als overkoepelend doel - is.
- Zet ontwerpend onderzoek in als methode.
- Vertel een beeldend verhaal over verleden, heden en toekomst van de identiteit van de provincie als basis voor leefomgevingskwaliteit (gebiedsbiografie). Welke rol speelt de provincie in de leefomgevingskwaliteit van Nederland in de toekomst? Incorporeer met dit verhaal de initiatieven op het lokale niveau.
- Maak een onderleggerkaart met het natuurlijk systeem en de landschappelijke kwaliteiten, waar je vervolgens de transities op gaat tekenen.
- Maak gebruik van de verschillende processen die juist ook in deze provincie op meer concreet gebiedsniveau spelen. Deze geven mooie inspiratie, ook voor het PPLG als geheel. Denk daarbij aan de processen rond de "regio-arrangementen" en de initiatieven voor gebiedsgerichte Nationaal Programma Landelijk Gebied-uitwerkingen van regio's Arnhem/Nijmegen, Foodvalley of de Achterhoek.
- Geef aan hoe leefomgevingskwaliteit via het PPLG wordt gestimuleerd binnen de wettelijke eigen taken en eigendommen van de provincie? Ga op zoek naar samenwerking met grote marktpartijen en andere motoren van de ontwikkeling van het landschap om leefomgevingskwaliteit te stimuleren, maar reik ook instrumenten aan om particulieren te stimuleren om een bijdrage 'van onderop' te leveren aan de kwaliteit van leven in hun omgeving.
- Pas een met Ruimte voor de Rivier vergelijkbare aanpak toe. Daar is steeds de aanpak geweest: formuleer opgaven - benoem kernkwaliteiten - en geef aan hoe beiden zijn te verbinden met inrichtingsprincipes waarmee de toekomstige situatie kan worden vormgegeven en gerealiseerd - Breng de inspiratie uit de geschiedenis van Groningen naar de principes voor gebieden.



Figuur 16. Het landschap van Groningen en de opgaven in beeld (boven). en de begrenzing van de regio's op de kaart van de Landschappelijke Constitutie van Nederland.

Bron: Transitie Landelijk Gebied Groningen.

3.6 Groningen

Transitie Landelijk Gebied Groningen, 'Stand-van-zaken' document (juni 2023); figuur 16.

Algemeen

Het rapport is een 'stand-van-zaken' document. Het document bevat een inventarisatie van de opgaven en de mogelijke oplossingsrichtingen per deelgebied. Deze opgaven en oplossingsrichtingen zijn gevisualiseerd op kaarten. Groningen geeft aan dat met het document invulling wordt gegeven aan een wettelijke verplichting vanuit de Wet Stikstofreductie en Natuurverbetering. Uitwerking gaat via gebiedsprocessen. Die uitwerking vraagt om de vertaling van (leef) omgevingskwaliteit uitgaande van de grote landschappelijke variatie van de provincie. Dat ontbreekt nog. Het GPLG benadrukt vanaf het begin dat Groningen een "landbouwprovincie" is, maar er is meer (*Er gaat niets boven Groningen*).

Gebiedsgericht en ontwerpgericht denken en doen

Groningen heeft 7 deelgebieden onderscheiden, waarin gebiedsprocessen zijn gestart. Per deelgebied zijn de landschapstypen weergegeven en uitgebreid beschreven. Sterk is de integrale opgavenkaart (figuur 16). Er wordt voortgebouwd op het koersdocument van de Omgevingsvisie *Dit is Groningen*. "*Een landelijk gebied dat een bijdrage levert aan een mooi Groningen met als belangrijk uitgangspunt ruimtelijke kwaliteit.*" Met brede ambities voor landschappen, verbonden natuur, gericht op het toekomstig klimaat en waar de landbouw duurzaam vooruit kan. Ondanks de verwijzing naar deze brede ambities, ligt de nadruk in het stand-van-zaken document op landbouw.

Water en bodem sturend

Per deelgebied is kort de situatie van bodem en water weergegeven. Of water en bodem sturend is in het planproces, moet blijken in de gebiedsprocessen en de daaruit voortvloeiende (structurende) keuzen.

Verbeelding

Groningen is de enige provincie die zones aangeven (p 9) met duidelijke verschillen in landbouwvormen. Deze kaart is vrij grof – wat in dit stadium passend is – maar heeft het gevaar in zich dat het verkeerd geïnterpreteerd gaat worden en er (onbedoeld) rechten of plichten aan ontleend gaan worden. Per deelgebied worden oplossingsrichtingen op kaart weergegeven, als start om te komen tot een indicatieve kaart. De generieke maatregelen staan niet op kaart. Er zijn geen integrale afwegingen gemaakt.

Integraliteit

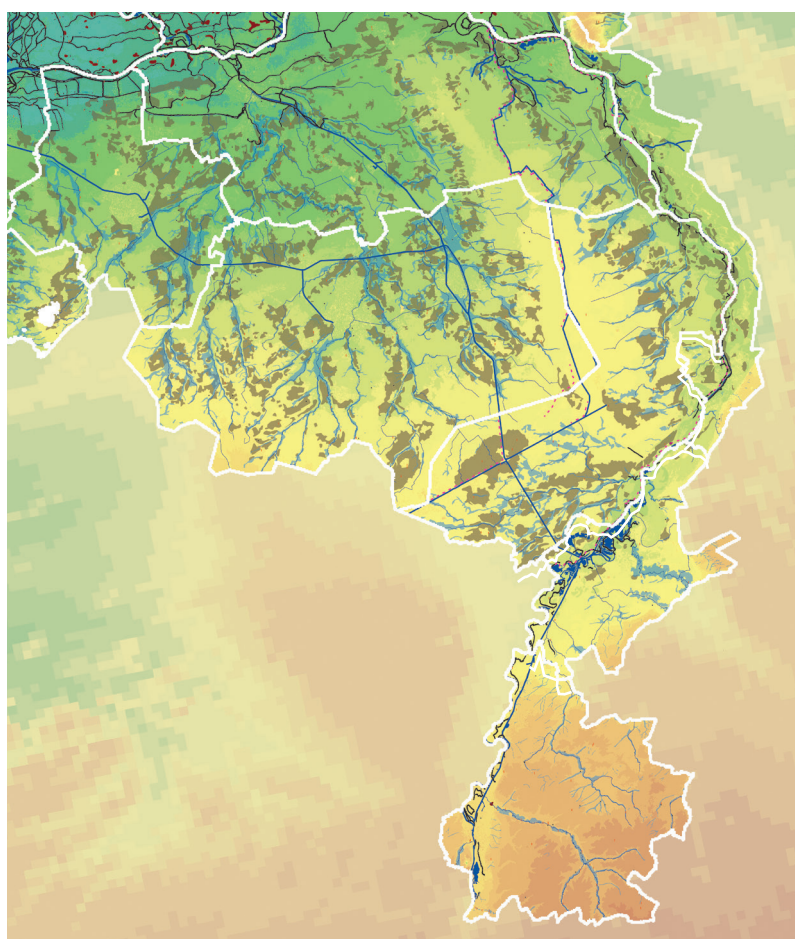
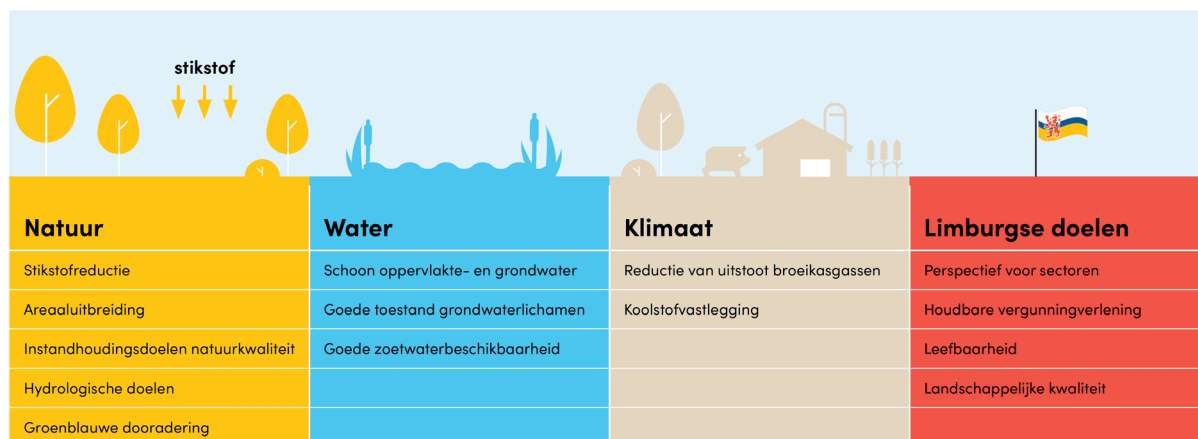
De intentie is om integraliteit te breken, maar dit stand-van-zaken document is dat nog niet.

Handelingsperspectieven

Er wordt een landschapswerkplaats ingezet waarin verschillende partijen meedoen. De werkplaats komt voort uit het Nationaal Programma Groningen in het kader van de hersteloperatie in verband met de gaswinning.

Aansporingen

- Groningen heeft met dit document een goede start gemaakt.
- Maak een onderleggerkaart met het natuurlijk systeem en de landschappelijke kwaliteiten, waar je vervolgens de transities op gaat tekenen.
- Sluit aan bij en maak maximaal gebruik van de Landschapswerkplaats.
- Pas een met Ruimte voor de Rivier vergelijkbare aanpak toe. Daar is steeds de aanpak geweest: formuleer opgaven – benoem kernkwaliteiten – en geef aan hoe beiden zijn te verbinden met inrichtingsprincipes waarmee de toekomstige situatie kan worden vormgegeven en gerealiseerd - Breng de inspiratie uit de geschiedenis van Groningen naar de principes voor gebieden.
- Gebruik het kaartje op pagina 9 alleen als vlekkenkaart om richting te geven in de gebiedsprocessen en laat het in het PPLG niet terugkomen.
- Aan de opgaven in Groningen zijn verschillende potten geld verbonden. Wordt dat nu goed op elkaar afgestemd?



Figuur 17. De doelen van het Provinciaal Programma Landelijk Gebied van Limburg (boven) en de begrenzingen van de Limburgse regio's op de kaart van de Landschappelijke Constitutie van Nederland.

Bron: <https://www.provincie.drenthe.nl/algemene-onderdelen/drents-programma-landelijk-gebied-dplg/>

3.7 Limburg

Wie sjoen ós Limburg is. Eerste concept Limburgs Programma Landelijk Gebied, 27 juni 2023; figuur 17.

Algemeen

Limburg heeft een compact, prettig leesbaar document geschreven, met prachtige foto's. De gebiedstafels zijn gestart, maar er wordt aangegeven dat de samenwerking in de regio's en subregio's nog wordt geïntensiveerd.

Gebiedsgericht en ontwerpgericht denken en doen

De titel gaat over schoonheid en in de inleiding wordt gesproken over "identiteit" en "grensoverschrijdend". Het is veelbelovend, maar nog niet uitgewerkt. Er zijn vier deelgebieden. Aangegeven is dat het schaalniveau van deze deelgebieden nog steeds te groot zal zijn en dat er sub-regio's en daarvoor afzonderlijke gebiedsprocessen nodig zijn.

Limburg heeft naast de (expliciete NWK) doelen van het Nationaal Programma Landelijk Gebied vier aanvullende provinciale doelen vastgesteld: leefbaarheid, landschapskwaliteit, perspectief voor sectoren en houdbare vergunningverlening. De vier aanvullende doelen van de provincie zijn niet nader uitgewerkt in deze versie van het LPLG. Op pagina 34 wordt een duidelijke ambitie uitgesproken: "Om de landschappelijke en omgevingskwaliteit te borgen en organiseren zijn de volgende structurerende keuzes essentieel:

- Omgevingskwaliteit is een gelijkwaardige doelstelling van het programma.
- Ontwerpkraft wordt ingebracht van prille start tot en met de uitvoering.
- Gebiedsgerichte aanpak is gebaseerd op inzet van samenhangende kwaliteitsinstrumenten."

Op deze wijze is er een duidelijke relatie met de programma's *Mooi Limburg* en de provinciale Omgevingsvisie. Het gaat er nu om deze ambities toe te passen en uit te werken.

Water en bodem sturend

Er vindt afstemming plaats met het programma Waterveiligheid en Ruimte Limburg. Dit programma baseert zich net als het PPLG op 'water en bodem sturend'.

Verbeelding

Deze versie van het LPLG bevat geen kaarten.

Integraliteit

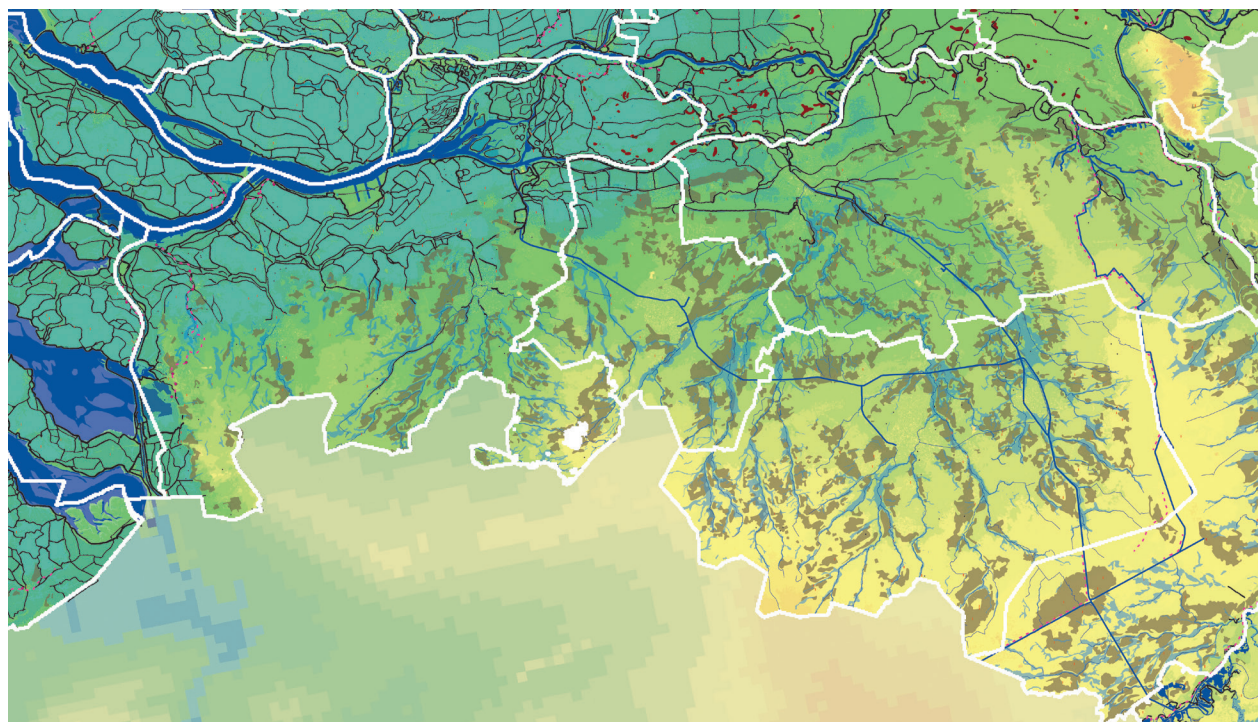
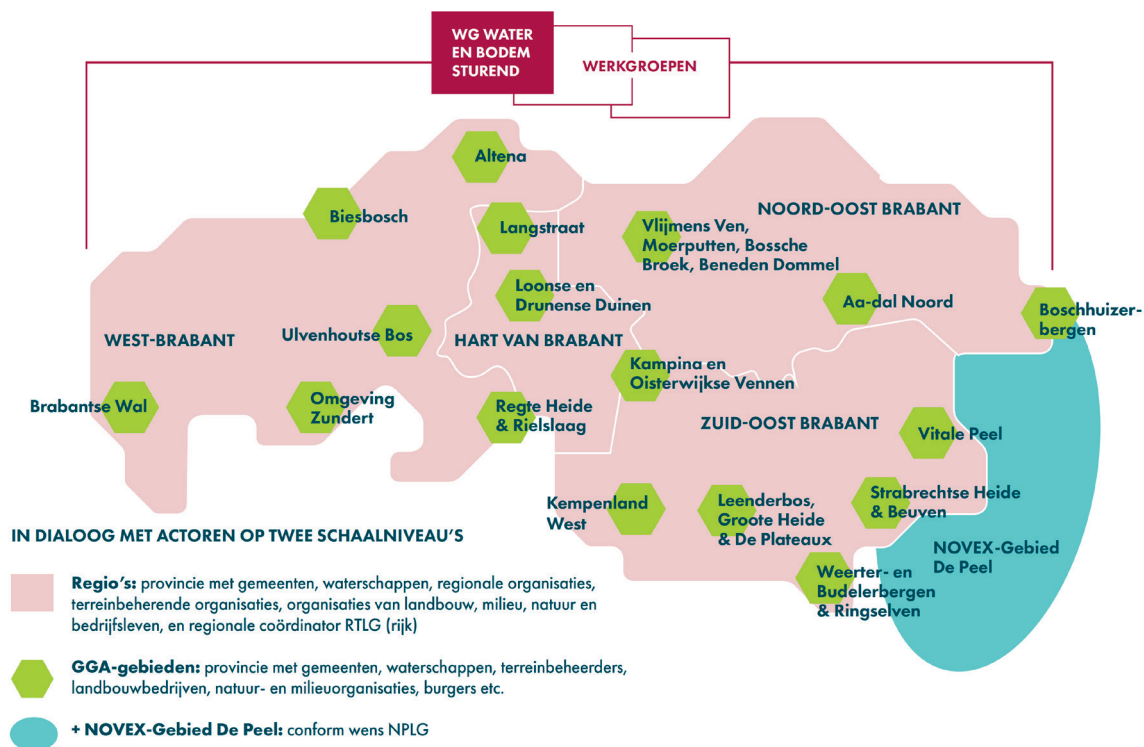
De genoemde ambities zijn veelbelovend. Het eerste doel onder 'Landschap' (p 34) is heel terecht. Een generieke overkoepelende opgave die betrekking heeft op een brede invulling van het begrip landschappelijke en omgevingskwaliteit.

Handelingsperspectieven

Er worden acht actielijnen benoemd (p 38), waarvan de eerste is: het starten en uitvoeren van de koploperprojecten. Op basis van de uitkomsten van de gebiedsprocessen zijn eerste 'koploperprojecten' gedefinieerd. Deze actielijn is uitgewerkt, de andere niet.

Aansporingen

- Werk de andere zeven actielijnen uit en koppel die aan omgevingskwaliteit.
- Gebruik de regiotafels om kaarten te maken en te verbeelden.
- Maak een onderleggerkaart met het natuurlijk systeem en de landschappelijke kwaliteiten, waar je vervolgens de transities op gaat tekenen.
- Pas een met Ruimte voor de Rivier vergelijkbare aanpak toe. Daar is steeds de aanpak geweest: formuleer opgaven – benoem kernkwaliteiten – en geef aan hoe beiden zijn te verbinden met inrichtingsprincipes waarmee de toekomstige situatie kan worden vormgegeven en gerealiseerd
- Breng de inspiratie uit de geschiedenis van Limburg naar de principes voor gebieden.
- Maak de kaart ook grensoverschrijdend. Hoe past het beeld van Limburg binnen aangrenzende gebieden?



Figuur 18. De Vier vormen van co-creatie om de inhoud van het BPLG te kunnen ontwikkelen (boven) en de begrenzingen van de Brabantse regio's op de kaart van de Landschappelijke Constitutie van Nederland.

3.8 Noord-Brabant

Houtskoolschets Brabants Programma Landelijk Gebied (14 maart 2023). Aanvraag van rijksbijdrage voor no-regret maatregelpakket, Transitiefonds Landelijk Gebied, BPLG Provincie Noord-Brabant (4 juli 2023); figuur 18.

Algemeen

Het PPLG van Noord-Brabant ziet er op het eerste gezegd compleet uit, maar het blijven in feite twee programma's: één voor natuur en één voor landbouw.

Gebiedsgericht en ontwerpgericht denken en doen

Over omgevingskwaliteit en ontwerpkracht is weinig te vinden. Er lopen wel Gebiedsgerichte Aanpakken (GGA's). *'In deze gebieden werkt de provincie samen met de direct betrokken gemeenten, waterschappen en andere organisaties zoals terreinbeherende organisaties en landbouworganisaties. De kennis en ervaring van deze partners worden benut voor het toetsen van structurende keuzes uit het ruimtelijk ontwikkelperspectief en voor de invulling van maatregelen per gebied.'* (p 50)"

Verbeelding

Het document bevat (op een globale duiding van deelgebieden na) geen kaarten of schetsen; dit ondanks de titel...

Integraliteit

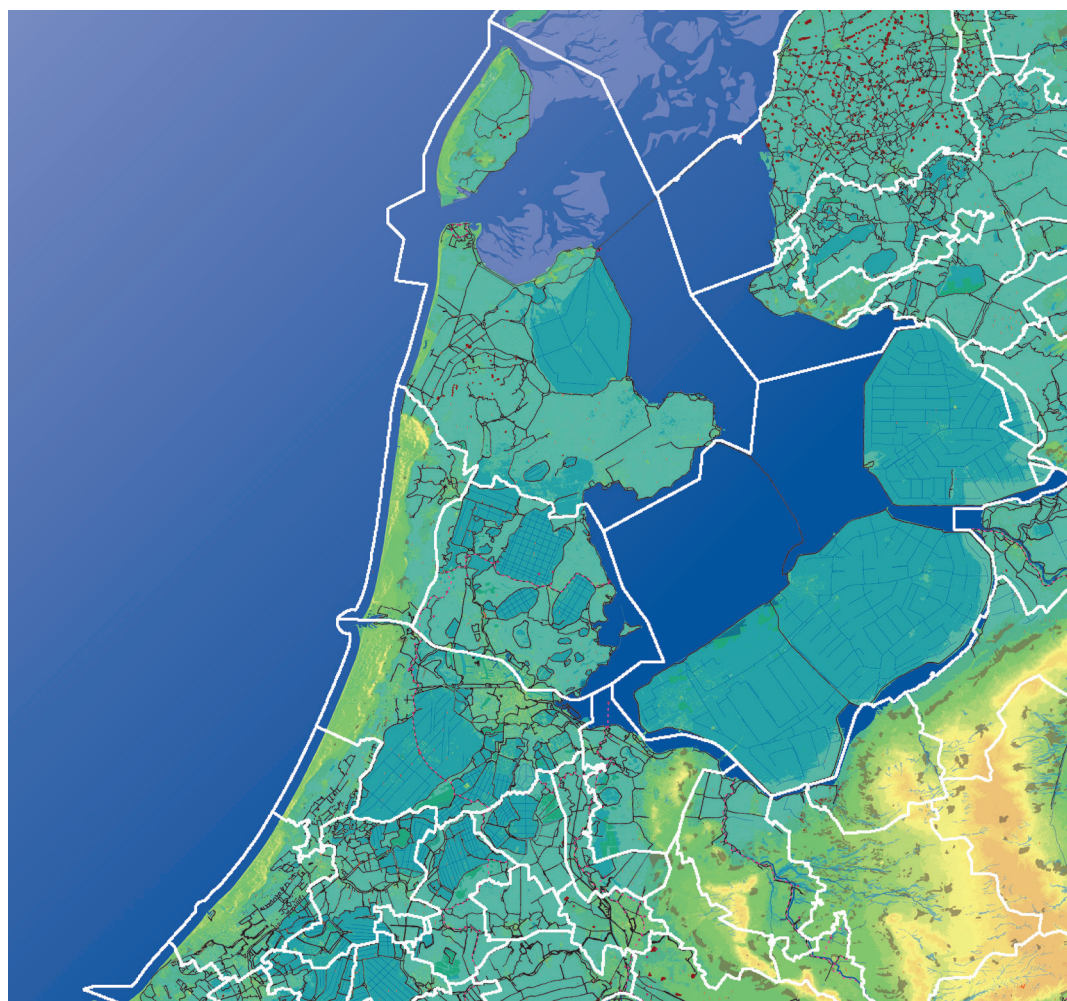
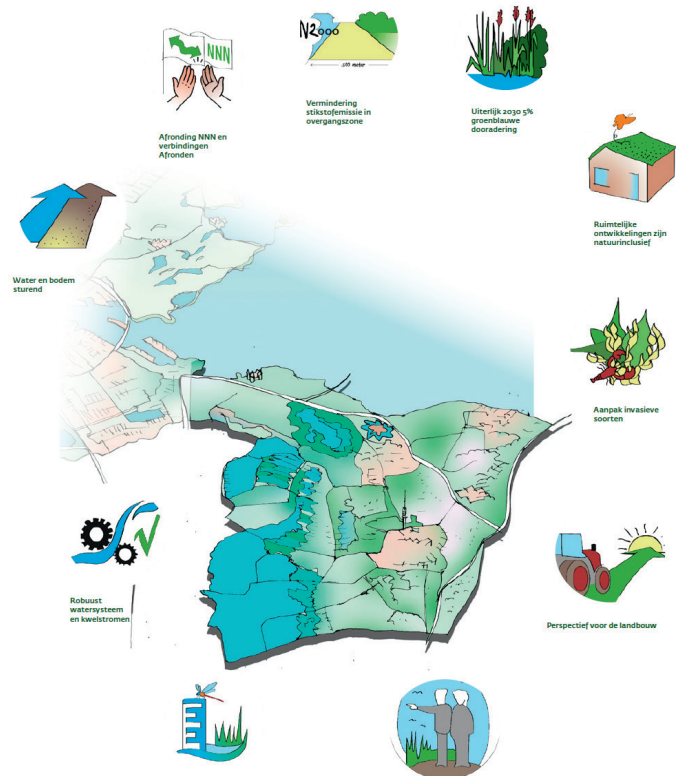
Op pagina 50 en 51 (figuur 18; boven) is heel mooi de relatie tussen de verschillende plan- en gebiedsprocessen genoemd: de vier regio's, het NOVEX-gebied De Peel, de zeventien gebiedsgerichte aanpakken (GGA's) en de Brabantse werkgroepen, waaronder die van Water en Bodem sturend.

Handelingsperspectieven

Het schrijven van het PPLG is uitbesteed aan een bureau. Dat is begrijpelijk, maar kan bij de uitvoering ervan compliceren werken. Zeker als er steeds met verschillende ingehuurde bureaus wordt gewerkt, kan het zijn dat opgaven en oplossingen lastiger aan elkaar zijn te koppelen. Er is in juli een uitgebreid no-regret maatregelpakket aan de Houtskoolschets toegevoegd.

Aansporingen

- De zeventien GGA's kunnen interessante input leveren voor een overkoepelend verhaal.
- Maak een onderleggerkaart met het natuurlijk systeem en de landschappelijke kwaliteiten, waar je vervolgens de transities op gaat tekenen.
- Pas een met Ruimte voor de Rivier vergelijkbare aanpak toe. Daar is steeds de aanpak geweest: formuleer opgaven – benoem kernkwaliteiten – en geef aan hoe beiden zijn te verbinden met inrichtingsprincipes waarmee de toekomstige situatie kan worden vormgegeven en gerealiseerd
- Breng de inspiratie uit de geschiedenis van Noord-Brabant naar de principes voor gebieden.



Figuur 19. Eén van de kaartjes uit een bijlage van het PPLG Noord-Holland: de belangrijkste opgaven in programmabied Gooi- en Vechtstreek (boven) en de begrenzingen van de regio's in Noord-Holland op de kaart van de Landschappelijke Constitutie van Nederland.

3.9 Noord-Holland

Buitengewoon Noord-Holland! Startversie Provinciaal Programma Landelijk Gebied (juni 2023), figuur 19.

Algemeen

Het PPLG van Noord-Holland straalt energie en trots uit. Het begint met *"we hebben een klus te karen!"*. Deel 1 gaat over het waarom en wat, deel 2 over het hoe en deel 3 bevat de maatregelpakketten.

Gebiedsgericht en ontwerpgericht denken en doen

De ontwerp- en gebiedsgerichte benadering zit zeker in het document. Net zoals in vele andere provincies gebeurt het echte ontwerpwerk in de gebiedsprocessen, die nog bezig zijn. De ambitie is er: *"Bij de uitvoering van de gebiedsprocessen maken we dit concreet door instrumenten te gebruiken zoals landschapshistorische analyse en ontwerpend onderzoek aan toekomstperspectieven"* (p 46).

Ontwerpend onderzoek wordt genoemd als instrument (p 60). Voor de Heuvelrug en de Gooi- en Vechtstreek is een uitwerking gemaakt.

Water en bodem sturend

Water en bodem sturend wordt als beleidsuitgangspunt gebruikt. De water- en bodemdoelen zijn uitgebreid beschreven (p 31-38 en in een aparte bijlage).

Verbeelding

Helemaal aan het einde, in de bijlagen, zijn informatieve kaartjes opgenomen met de opgaven per deelgebied (een voorbeeld voor de regio Gooi- en Vechtstreek; figuur 19). Er ontbreekt een toelichting: waarom zijn deze opgaven gekozen?

Integraliteit

Cultuurhistorie is integraal meegenomen onder het thema landschap en erfgoed. Bij de gebiedsprocessen wordt een integrale benadering gehanteerd. Er wordt een koppeling gelegd met de NOVEX-gebieden Schipholregio en Groene Hart.

In het PPLG lijkt alles erg in harmonie. Dat kan komen doordat stedelijke opgaven en trends niet zijn meegenomen. Mobiliteit en druk op de woningmarkt in de steden hebben toch ook invloed op het landelijk gebied?

Handelingsperspectieven

Er wordt gewerkt met fieldlabs. *"In een Field Lab experimenteren agrarische ondernemers, ketenpartijen, kennisinstellingen, overheden en maatschappelijke partijen met verschillende agrarische maatregelen en innovaties. Het doel is om de transitie naar kringlooplandbouw te versnellen"*(p 59).

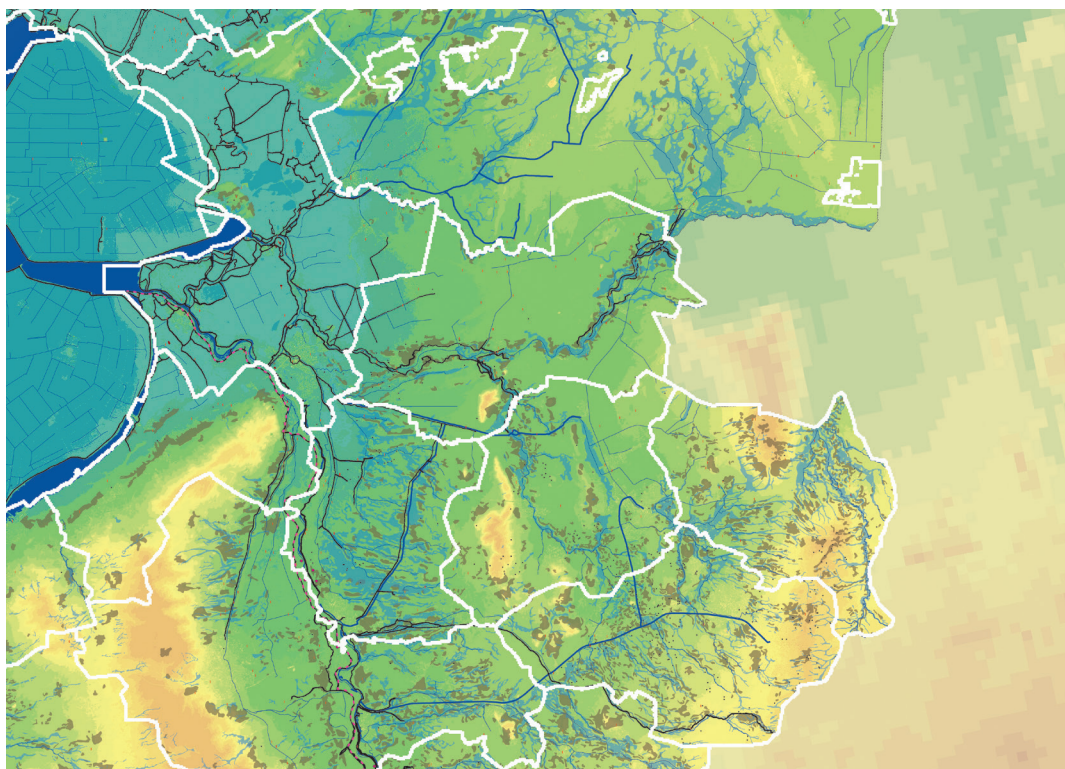
Uitvoeringsinstrumenten zijn grondverwerving en de Omgevingswet (met daarin het instrumentarium van de voormalige WILG).

Aansporingen

- Haal de kaartjes naar voren en maak deze richtinggevend voor de rest; met name ook voor de (structurende) keuzen. En geef die - per deelgebied en voor de gehele provincie, aansluitend op omringende provincies - ruimtelijk weer.

- Zijn er ook kwaliteitsinstrumenten? Ontwerpend onderzoek staat genoteerd als *"overig instrument"*, zet dat vooraan.

-Landschapshistorische analyse als basis gebruiken is goed, maar dat is het begin. Wat zijn de samenhangende oplossingen?



Figuur 20. Samenvattende schets van de opbrengsten uit de verschillende tafels van het gebiedsproces voor Noordwest Overijssel (bron: Bijlage 1 Concept Gebiedsprogramma p 79; boven) en de begrenzingen van de Overijsselse regio's op de kaart van de Landschappelijke Constitutie van Nederland.

3.10 Overijssel

Ontwerp PPLG Overijssel (juni 2023); figuur 20.

Algemeen

Overijssel heeft met het (korte) PPLG vijf bijlagen meegestuurd: 1) concept gebiedsprogramma's; 2) toelichting op ontwerp PPLG Overijssel; 3) Maatregelpakketten 2024; 4) Procesverantwoording PPLG; 5) Bijlagen bij Toelichting op ontwerp PPLG Overijssel. Bij elkaar gaat het om honderden pagina's. In het hoofddocument worden voorbeelden en aanknopingspunten gegeven, het PPLG is daarmee behoorlijk compleet.

Gebiedsgericht en ontwerpgericht denken en doen

Interessant is de 3x3 aanpak, met:

- 3 doelen: een goed sociaal-economisch perspectief, een toekomstbestendige landbouw, herstel van natuur, watersysteem en klimaat;
- 3 randvoorwaarden: samenwerken in de gebieden, alle sectoren dragen bij, alles hangt samen;
- 3 hoofdkeuzes voor boeren: hoogproductieve landbouw, bedrijfsvoering aanpassen aan de omgeving, stoppen.

De ruimtelijke kwaliteit is ondergebracht bij sociaal-economische kwaliteit dat als een van de 'extra' doelen voor het Overijssels PPLG is aangeduid, naast de NWK doelen. De aandacht voor een ontwerpende benadering in gebiedsprocessen is goed, maar daarin kan (leefomgevings)kwaliteit nog een grotere, verbindende rol spelen. Dat kan via de 3x3 aanpak, maar aandachtspunt is dat ruimtelijke kwaliteit niet als overkoepend doel voor het programma is aangemerkt.

Overijssel heeft voor alle zes gebieden een apart gebiedsprogramma gemaakt. De samenhang van de randvoorwaarden (ruimtelijk) is niet goed te ontdekken. Noordwest-Overijssel is het meest gedegen en bevat goede kaartjes. Andere gebieden worden minder ontwerpgericht behandeld.

Water en bodem sturend

Water en bodem sturend is één van de vier leidende principes in de Omgevingsvisie Overijssel, waarnaar is verwezen.

Verbeelding

De beeldverslagen van de - ontwerpgerichte - gebiedsdagen zijn interessant.

Integraliteit

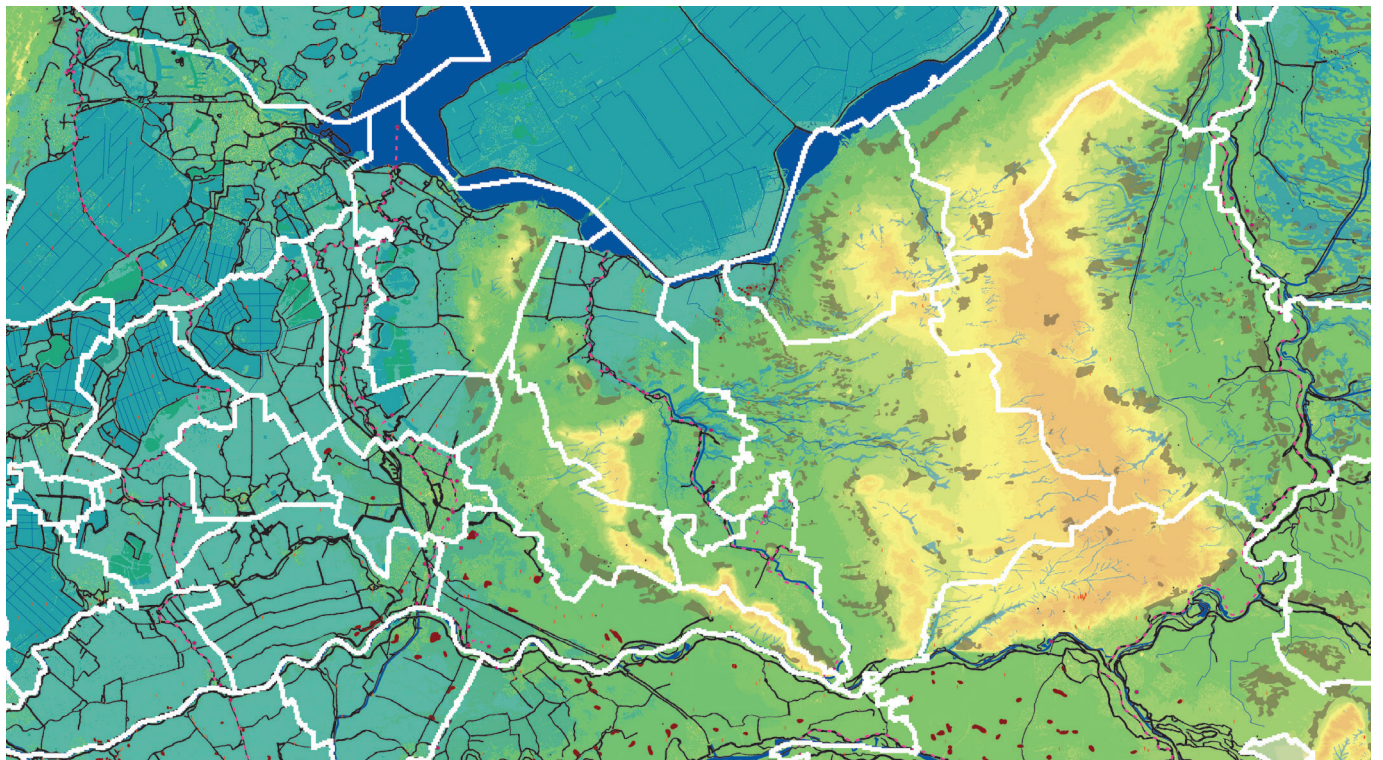
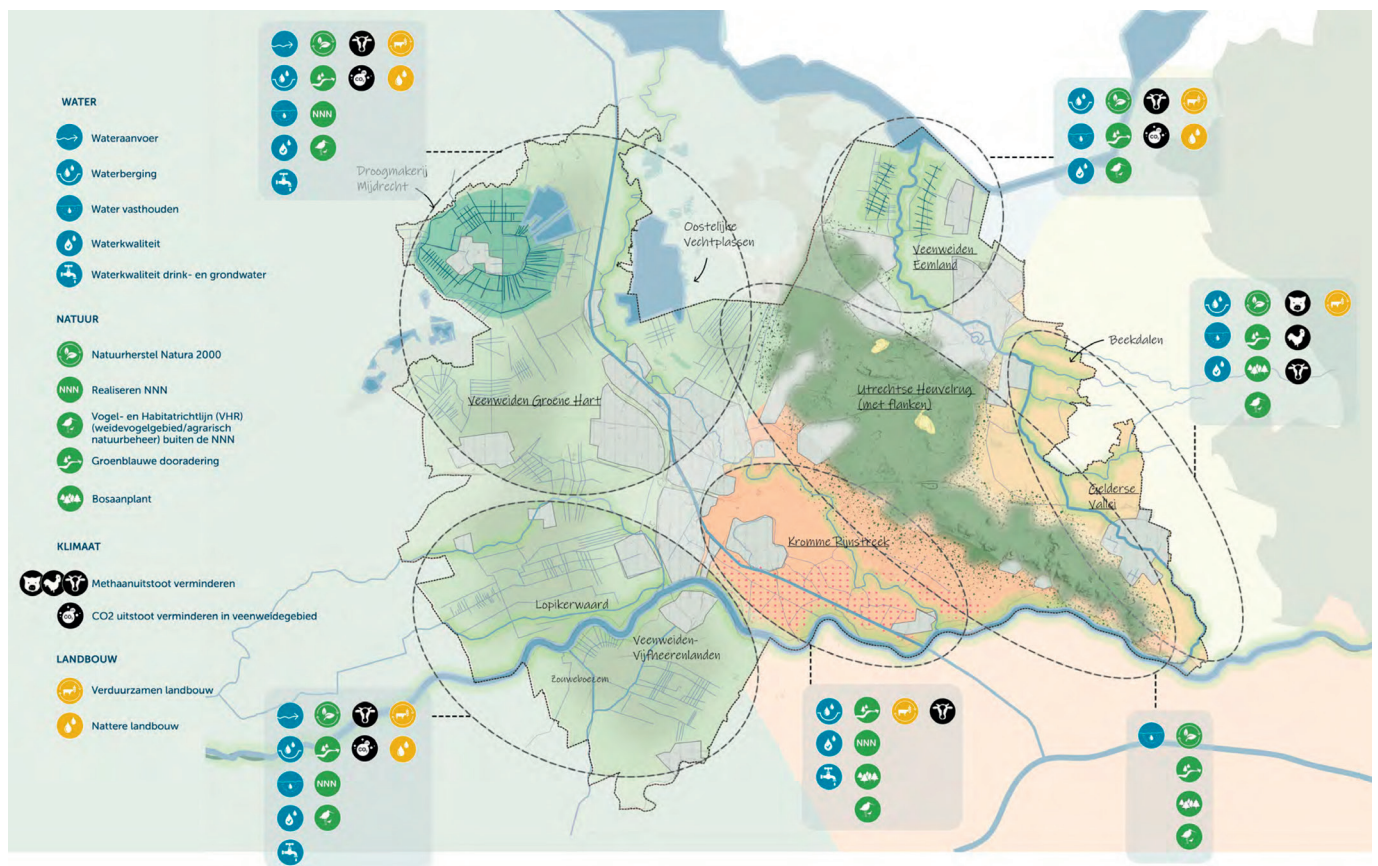
De samenhang der dingen (van de doelen in de afzonderlijke programma's) ontbreekt nog. Bijvoorbeeld die tussen de toekomst van de landbouw en het streven naar een sociaal-economisch sterk platteland. Hoe verhouden die zich tot elkaar? Het PPLG is een programma binnen de Omgevingsvisie. Het fundament voor de nieuwe Omgevingsvisie van Overijssel noemt "ruimtelijke kwaliteit" als een van de vier centrale waarden, en noemt "*Landschap ons kapitaal*". Het zou goed zijn deze hoofdlijnen en -doelen over de samenhang en het verbindende karakter van (leef)omgevingskwaliteit in het PPLG terug te laten komen. Bouw voort op de kennis die er is over de landschappen van Overijssel. Nu blijft het in het PPLG vooral bij een functionele (zonerings)opgave.

Handelingsperspectieven

In de gebiedsprocessen moet nog duidelijk worden wat er per gebied nodig is (p 12).

Aansporingen

- Maak het PPLG ruimtelijker. Ga verder zoals het in Noordwest-Overijssel is aangepakt. Gebruik ruimtelijke kwaliteit of (leef)omgevingskwaliteit als overkoepelende thematiek zoals in de nieuwe Omgevingsvisie.
- Overijssel heeft totaal verschillende landschappen, geef aan wat die verschillen zijn en hoe de landschapstypen – en daar mee de PPLG-uitwerkingen voor de verschillende deelgebieden – met elkaar samenhangen. Wat is die schoonheid en waarop moet voortgebouwd worden? Gebruik een landschapsbiografie als leidraad.
- Geef behalve in kaarten ook meer in een verhaal weer wat het fundament is.



Figuur 21. Schema van de aanpak van het Provinciaal Programma Landelijk Gebied van Drenthe (boven) en de begrenzingen van de Drenthse regio's op de kaart van de Landschappelijke Constitutie van Nederland.

Bron: <https://www.provincie.drenthe.nl/algemene-onderdelen/drents-programma-landelijk-gebied-dplg/>

3.11 Utrecht

Concept Utrechts Programma Landelijk Gebied. Een sterk landelijk gebied. Natuurlijk in balans, versie 1.0, figuur 21.

Algemeen

Een goed leesbaar PPLG waaruit visie spreekt. Het rapport heeft een heldere structuur.

Gebiedsgericht en ontwerpgericht denken en doen

In het UPLG is aangegeven dat dit één van de programma's is die uitwerking geven aan de Omgevingsvisie, met (leef-) omgevingskwaliteit als overkoepelend doel. Gebiedsgericht en ontwerpgericht denken en doen is bij de opstelling van die Omgevingsvisie - én bij de uitwerking van het UPLG als deel van het gehele omgevingsbeleid - als methode en middel ingezet in het planproces. Dat heeft geleid tot een PPLG met een heldere visie en keuzen op weg naar een duurzame samenleving in de toekomst. De structurerende principes uit de Utrechtse Omgevingsvisie zijn richtinggevend voor de koersen voor de verschillende landschappelijk gedefinieerde deelgebieden van het UPLG.

Water en bodem sturend

De principes in paragraaf 4.2.2. sluiten aan op de structurerende keuzes uit de Kamerbrief 'Water en bodem sturend'.

Verbeelding

In dit UPLG bouwt men voort op een beeldend verhaal over verleden, heden en toekomst van de identiteit van de provincie - als basis voor (leef)omgevingskwaliteit. Dit provinciale verhaal is vertaald naar het lokale niveau en uitgewerkt in ontwerpprocessen in regio's of landschappelijk karakteristieke deelgebieden.

Een indicatieve kaart is er nog niet. Er zijn sectorale analysekaarten, een structurenkaart en een opgavenkaart per deelgebied.

Integraliteit

De uitwerking van het Utrechtse verhaal bouwt voort op de biografie van het landschap en zoekt door integratie van doelen en verweving van functies naar 'brede welvaart' voor alle mensen in Utrecht. Het UPLG is een bouwsteen voor het ruimtelijk voorstel en de NOVEX-gebieden (p. 100).

Handelingsperspectieven

Het UPLG geeft duidelijk aan waar de Provincie haar eigen taken en verantwoordelijkheden ziet. Daarnaast wordt in gebiedsprocessen gezocht naar samenwerking met andere overheden en semi-overheden en met marktpartijen.

Er worden instrumenten aangereikt om particulieren te stimuleren een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van leven in hun omgeving. Een goed voorbeeld hiervan is het in het UPLG voorgestelde "*Fonds vitaliteit landelijk gebied*" als "*een potje voor het algemeen belang*" waarmee men in de gebieden de (leef)omgevingskwaliteit kan stimuleren.

Aansporingen

- Blijf de ontwerpende benadering inzetten als motor, smeermiddel en als 'toverstok' voor het stimuleren van leefomgevingskwaliteit in de gebiedsprocessen.

- We zijn erg benieuwd naar de nieuwe maatschappelijk gewenste diensten en producten (zoals 'ecosysteemdiensten') die partijen in het veld - waaronder vernieuwende agrarische bedrijven - kunnen leveren. En hoe de provincie daartoe het 'Fonds vitaliteit landelijk gebied' in gaat zetten. Kan zo ook het legaliseren van PAS-melders verbonden worden aan het leveren van een bijdrage aan brede welvaart?

- Het UPLG is tot stand gebracht via een uitbesteding. Draag zorg voor het (voortzetten van) het leerproces omtrent gebiedsgericht ontwerpend denken en doen binnen de eigen provinciale organisatie.

Contact

Mijn Provincie Zeeland

Over deze site

Provincie

Zeeland

Actueel

Onderwerpen

Bestuur

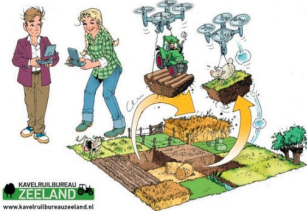
Over ons

Loket

Zoeken

Kavelruilbureau Zeeland

Het Kavelruilbureau Zeeland wil vrijwillige kavelruil effectief gebruiken om de bedrijfsvoering van agrarische ondernemers te verbeteren binnen Zeeland. Daarnaast streeft het Kavelruilbureau ernaar om binnen kavelruilen andere maatschappelijke doelen mogelijk te maken, zoals waterberging en verkeersveiligheid.



Het Kavelruilbureau Zeeland werkt!

Door goed samen te werken, levert het Kavelruilbureau een positieve bijdrage aan de toekomst van Zeeland. De basis voor deze samenwerking is vertrouwen, onafhankelijkheid en vrijwilligheid.

Samenwerking

Gerelateerde pagina's

> Kavelruilbureau Zeeland: Veelgestelde vragen

> Kavelaanvaardingsbijdrage

Figuur 22. Het 'Kavelruilbureau Zeeland' is een goed gebiedsinstrument voor (leef)omgevingskwaliteit (boven) en de begrenzingen van de Zeeuwse regio's op de kaart van de Landschappelijke Constitutie van Nederland.

Bron: <https://www.zeeland.nl/ruimte/kavelruilbureauzeeland>

64 | Wageningen University & Research

3.12 Zeeland

Zeeuws Gebiedsprogramma 2023. Deel 1 Opgaven – deel 2 Structurerende keuzes– deel 3 Maatregelen, figuur 22.

Algemeen

Zeeland lijkt volledig in het opsommen van dingen die moeten gebeuren, maar er is geen overkoepelende visie over de manier waarop een samenhangend geheel ontstaat. Het zijn mooie bouwstenen, maar wat gaan we bouwen?

Gebiedsgericht en ontwerpgericht denken en doen

Van een ontwerpende benadering is geen sprake. Men richt zich op de doelen landbouw, natuur, stikstof, water en klimaat, zonder deze ontwerpend samen te brengen. Erfgoed en landschap worden vooral beschreven (en daarmee versmald?) in relatie tot de 'groenblauwe dooradering' (GBDA). Zeeland wordt onderverdeeld in vijf regio's, waar regiotafels worden gehouden met relevante stakeholders.

Water en bodem sturend

In deel 2 is 'water en bodem sturend' één van de structurerende keuzes. Het is goed uitgewerkt in maar liefst 11 pagina's.

Verbeelding

De kaarten die zijn toegevoegd komen uit andere programma's, zoals de Zeeuwse Bosvisie. Dit is wel interessant, welke doelen en strategische keuzen hangen hierboven? En in het vervolg daarvan: hoe zijn die verschillende lijnen in het gebiedsproces en -programma met elkaar samengebracht?

Integraliteit

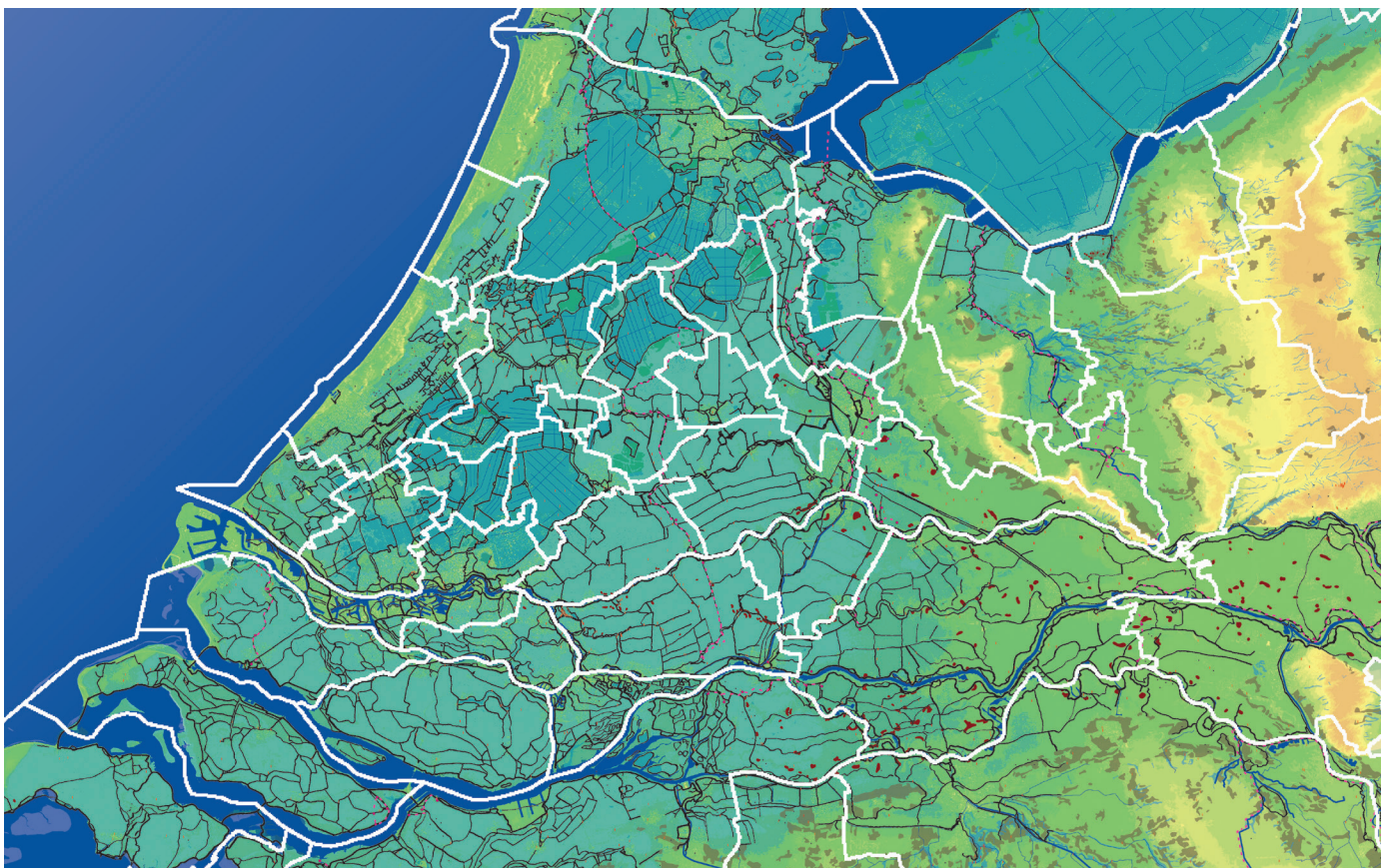
De samenhang is aangegeven met de NOVI en de Zeeuwse Omgevingsvisie, met de NOVEX en met het Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta (deel 1, hoofdstuk 1).

Handelingsperspectieven

Zeeland stelt grondeigendom en grondruil centraal bij de uitvoering. Sinds 2012 faciliteert de Provincie Zeeland vrijwillige kavelruilprocessen door middel van de adviescommissie Kavelruilbureau Zeeland, de inzet van kavelruilcoördinatoren, subsidie en het beschikbaar stellen van ruilgronden (Grondbank Zeeland) (p 23). Grondruil wordt ingezet bij integrale gebiedsaanpak. Dit is een interessante op uitvoering gerichte wijze van werken die navolging verdient!

Aansporingen

- Zeeland houdt regiodialogen. Daarin wordt gesproken over maatregelen waar vervolgens een rangorde is aangebracht. Zonder daarbij in te zetten op een overkoepelende visie of verhaal. Door deze gebiedstafels om te zetten in ontwerptafels zijn daarvoor belangrijke stappen te zetten.
- Plaats 'het verhaal van Zeeland' voor in het gebiedsprogramma en begin met de landschapsbiografie en welke kansen dit geeft voor de doorontwikkeling van het Zeeuws landelijk gebied en als integratiekader.
- Maak een onderleggerkaart met het natuurlijk systeem en de landschappelijke kwaliteiten, waar vervolgens de transities op aan te geven zijn volgens het WBS principe .
- Pas een met Ruimte voor de Rivier vergelijkbare aanpak toe. Daar is steeds de aanpak geweest: formuleer opgaven – benoem kernkwaliteiten – en geef aan hoe beiden zijn te verbinden met inrichtingsprincipes waarmee de toekomstige situatie kan worden vormgegeven en gerealiseerd



Figuur 23. Schema van de aanpak van het Provinciaal Programma Landelijk Gebied van Zuid-Holland (boven) en de begrenzingen van de regio's in Zuid-Holland op de kaart van de Landschappelijke Constitutie van Nederland.

3.13 Zuid-Holland

Zuid-Hollands Programma Landelijk Gebied. Naar een nieuwe balans in het landelijk gebied (30 juni 2023); figuur 23.

Algemeen

Net als bij het PPLG van Noord-Brabant ziet dit document er 'af' uit, maar bij nadere beschouwing mist er een overkoepelend verhaal. Het rapport ademt een juridische benadering: het gaat veel over juridische status en juridische borging van maatregelen. En minder over de verbindende visie.

Gebiedsgericht en ontwerpgericht denken en doen

De ambitie is breed: een vitaal landelijk gebied. Maar welke strategische keuzes worden gemaakt? Voor de korte termijn staan natuurherstel en optimalisering van de (agrarische) bedrijfsvoering voorop. Voor de lange termijn ligt de nadruk op het uitwerken van een toekomstperspectief voor de agrarische sector. Er is geen ontwerpgerichte benadering gekozen en een overkoepelende visie ontbreekt. In figuur 23 is de opbouw van het Zuid-Hollandse PPLG weergegeven; een ontwerpproces is niet expliciet genoemd.

Zuid-Holland heeft drie kerngebieden onderscheiden op basis van bodem en ondergrond en een sterke samenhang in opgaven en oplossingsrichtingen (p. 10). Daarbinnen zijn zestien deelgebieden onderscheiden. Daarbinnen wordt gebouwd aan het perspectief. Maar hoe gebeurt dat?

Gebiedskarakteristieken worden genoemd, maar ze komen niet terug. De woorden 'omgevingskwaliteit', 'landschappelijke kwaliteit' of 'landschappelijke waarde' komen in het document niet voor.

Water en bodem sturend

Verwezen wordt naar de Klimaatonderlegger Zuid-Holland. Dat zijn goede analysekaarten, die de nulsituatie en de problematiek goed aangeven. Maar welke structurerende keuzes worden er op basis daarvan gemaakt?

Verbeelding

Het document bevat veel analysekaarten en ook een opgavenkaart van het veenweidegebied. Daarin zitten elementen die goed als uitgangspunt kunnen dienen. Een zoektocht naar integrale oplossingen ontbreekt nog in het document.

Integraliteit

Zuid-Holland geeft aan dat afstemming met andere provincies en andere programma's van belang is om tegenstrijdigheden (en daardoor problemen met uitvoering) te voorkomen (p 109). Om dit te kunnen doen is meer tijd nodig.

Handelingsperspectieven

Er is een tabel opgenomen (tabel 4) met juridische, financiële en communicatie-instrumenten. Door hierin geen prioriteiten aan te geven en duidelijk te maken hoe ambities worden gehaald, blijft het allemaal wat theoretisch.

Aansporingen

- Zuid-Holland heeft veel informatie in het digitaal GIS-bestand met viewer. Dat is waardevol. Er is echter een visie nodig om deze gegevens goed te kunnen gebruiken. Ook de Omgevingsvisie heeft geen integrale kaart, maar bestaat uit sectorale kaartlagen in een applicatie. Begin vanuit deze informatie een ontwerp proces;
- Start (ontwerpgerichte) gebiedstafels, maak een landschapsbiografie en kom van daaruit tot kansen en strategische keuzes die de ontwikkeling van het landelijk gebied bepalen.
- Pas een met Ruimte voor de Rivier vergelijkbare aanpak toe. Daar is steeds de aanpak geweest: formuleer opgaven – benoem kernkwaliteiten – en geef aan hoe beiden zijn te verbinden met inrichtingsprincipes waarmee de toekomstige situatie kan worden vormgegeven en gerealiseerd.
- Breng de inspiratie uit de geschiedenis van Zuid-Holland naar de principes voor gebieden.



4. Verantwoording

4.1 Inleiding

Het laatste hoofdstuk van deze rapportage beschrijft de aanpak van dit QuickScan-project. Voordat we daarop ingaan, volgen hieronder enige kanttekeningen en beperkingen van het project.

Het onderhavige project is een QuickScan; geen diepgravend, wetenschappelijk onderzoek. Het doel is geweest om een beeld op te roepen van of, en zo ja, hoe, (leef)omgevingskwaliteit een plek heeft gekregen in de Provinciale Programma's voor het Landelijk Gebied. Ook met het oogmerk aansporingen te formuleren om in de vervolgfases van het Nationaal Programma Landelijk Gebied de aandacht en uitvoering van het ontwerpgericht denken en doen te stimuleren.

Bij het project zijn de documenten bestudeerd die de provincies in juli 2023 hebben ingediend bij het Rijk. Het zijn de eerste antwoorden op de uitvraag vanuit het Nationaal Programma Landelijk Gebied voor het indienen van provinciale gebiedsprogramma's. Het gaat daarbij om een momentopname. De bevindingen en aanbevelingen in onderhavig rapport zijn daarop gebaseerd. Mogelijk zijn provincies inmiddels verder in hun proces en boeken ze – ook voor (leef)omgevingskwaliteit – meer resultaten dan in juli 2023 beschreven. Zoals op verschillende plekken in deze tekst aangegeven, weten we dat naast de PPLG-documenten binnen provincies, regio's en of andere deelgebieden meer trajecten en initiatieven lopen waarbij (realisatie van of voorbereiding voor) het Nationaal Programma Landelijk Gebied-doelen aan de orde zijn. Deze zijn niet meegenomen in dit onderzoek. Kortom, er gebeurt in de meeste provincies meer dan hetgeen in de in juli 2023 ingediende documenten is weergegeven. Dat is een belangrijke kanttekening bij de uitkomsten uit dit rapport.

In totaal zijn er door de provincies 35 documenten ingediend die totaal 4330 pagina's beslaan. De omvang en aard van de door de provincies ingediende documenten verschilt sterk. Sommige provincies hebben één uitgebreid document ingediend. Andere provincies volstaan met een kort hoofdrapport en een serie bijlagen. In het vervolg van dit hoofdstuk staan we stil bij de wijze waarop de studie is aangepakt. Naast de provinciale gebiedsplannen hebben we de documenten meegenomen waarin de uitvraag van het Rijk is geformuleerd.

4.2. Kwantitatieve inventarisatie

Naast een korte literatuurverkenning hebben wij alle (hoofd)documenten²⁰ van de Provinciale Programma's voor het Landelijk Gebied doorzocht op woorden die – mogelijkerwijs – verwijzen naar het begrip '**(leef)omgevingskwaliteit**'. Daarvoor is een lijst van woorden gebruikt, die (uit literatuur en eigen ervaring) naar intenties, ambities of doelen rond (leef)omgevingskwaliteit kunnen verwijzen. Deze woordenlijst is opgenomen in figuur 1 (paragraaf 1.2). De brede invulling van of het hanteren van – min of meer synoniemen – voor het begrip ligt aan deze keuze ten grondslag. Het is

²⁰ We hebben ons beperkt tot de hoofddocumenten in het geval provincies een lange lijst met bijlagen hebben meegestuurd. Bij de provincie Overijssel hebben we naast het - zeer bondige - hoofddocument ook de bijlage meegenomen waarin de regionale initiatieven staan beschreven.

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	V	W	X	Y	Z	AA	A	
1	provincie				ministerie LNV					groningen					friesland						drenthe								
2	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼
3	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼
4	leefomgeving	2	11		689	13	gskwalit	715	0	19	16	6	0	0	15	0	0	0	3	59	0	3	22	0	51	0	9	85	
6	ontwerp (alle woorden)	7	19	6*prograr	20	11		57	0	19	28	3	6	1	0	1	4	16	78	4	19	43	155	65	50	35	367		
8	beeld (ook afbeelding, bijvoorbeeld)	48	74	voorbeelc	20	9		151	0	13	14	2	5	2	13	17	4	3	73	11	5	61	44	65	2	75	252		
10	samenhang (-end, -en)	38	42		42	44		166	0	19	27	6	6	2	6	5	79	30	5	37	38	33	4	54	5	4	171		
12	meervoudig	0	0		0	4		4	0	1	4	0	0	0	1	0	0	0	6	0	3	11	32	11	1	6	64		
14	synthese	0	0		0	0		0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	11	11		
16	leesbaarheid	1	0	van een k	0	0		1	0	0	4	0	1	1	0	0	0	0	6	0	4	0	0	0	0	0	0	4	
18	omgeving	44	52	23*-waar	2392	58		2546	7	6	15	2	1	0	10	1	4	4	43	3	4	49	8	38	0	165	264		
20	ruimtelijke kwaliteit	1	0		0	0		1	17	5	6	1	0	0	0	0	2	0	14	0	5	8	2	7	0	1	23		
22	(...)strategie(...)	15	37	4*ruimtel	17	2		71	2	16	14	3	2	1	20	1	0	2	59	3	0	22	25	10	1	5	63		
24	inspirerend	0	0		0	0		0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	2	4	0	0	3	0	1	0	0	4		
26	dynamiek	0	1		1	2		4	1	2	3	1	0	0	0	0	0	0	6	0	0	2	2	6	0	2	12		
28	visie	8	9	landbouw	0	2		19	2	14	11	3	11	0	0	1	1	7	48	1	1	62	6	14	0	0	83		
30	volhoudba(ar)	0	0		0	0		0	1	1	3	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	1	1	0	0	0	2		
33	integral(al) ..je	4	33	HR: 2*-aa	3	26		66	11	21	34	5	3	6	15	17	40	24	165	11	2	10	43	0	0	11	66		
34	kwaliteit	39	71	lucht-, wa	412	59		581	45	42	73	6	1	3	63	5	9	28	230	64	11	45	67	5	4	213	345		
36	aantrekkelijk	1	1		0	2		4	6	4	4	0	0	0	0	12	2	1	23	1	0	23	0	6	0	3	32		
38	mooi(e)	1	2	Mooi Ned	0	3		6	11	3	1	3	0	0	0	0	0	0	7	2	9	13	2	3	1	1	29		
40	schoonheid	0	0		1	0		1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1		
42	landschappelijk (...e)	6	11	26*lands	19	10		46	10	5	20	1	0	0	6	0	3	0	35	0	0	18	3	8	0	1	30		
44	gezond(heid)	4	33	1*gezond	60	22		119	16	10	22	1	1	0	22	3	0	5	64	11	0	55	11	110	0	2	178		
46	stip op de horizon	0	0		0	0		0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0		
48	systematisch/systema	3	5	15*systee	2	1		11	10	0	1	3	0	0	0	0	0	0	4	1	2	3	7	10	0	15	37		
51	(...)waarde(n)	58	53	2*waarde	858	44		1013	19	8	48	1	2	0	7	0	3	2	71	2	0	28	7	31	0	68	134		
53	leefmilieu	0	0		0	0		0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	2		
55	veilig(heid)	1	6	HR: 3*-me	161	4		172	2	6	3	0	0	0	0	0	2	0	11	0	0	0	12	26	0	2	40		
57	inclusie(f)	11	14	2*natuuri	1	2		28	3	5	17	16	2	0	24	0	2	4	70	3	6	34	28	54	1	39	162		
59	levend(ig)e	0	0		9	1		10	6	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	6	0	3	0	1	10		
61	gebruikswaarde	0	0		0	0		0	2	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	1	0	0	1		
63	duurzaam(heid) / duur	0	5		13	41		59	11	30	31	8	2	1	42	8	6	39	167	4	9	88	34	62	0	198	391		
65	leefba(arheid)	2	3		0	3		8	15	11	6	1	5	0	16	0	1	2	42	3	14	60	10	130	0	5	219		
67	toekomst(waarde/bes	0	0		0	15		15	0	5	14	1	1	1	1	0	3	3	29	4	8	49	14	46	5	2	124		
69	robuust(heid)	4	0	zeker in o	1	3		8	18	4	7	5	1	0	12	0	10	1	40	2	2	42	14	2	0	7	67		
71	rechtvaardig	0	1	HR: rech	7	0		8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	6	0	8	14		
73	belevingswaarde	0	0		1	1		2	3	0	5	0	0	0	1	6	0	0	6	0	0	2	0	1	0	0	3		
75	identiteit	2	3		0	7		12	5	0	8	1	1	0	0	0	1	3	14	0	2	24	3	18	0	1	48		
77	ecologi (...e), ...sch, ...sc	25	36		76	47		184	0	17	25	4	1	0	20	16	0	6	89	1	0	48	40	8	4	57	157		
79	natuur	222	196	HR: 0*nat	73	168		659	144	125	115	51	23	5	218	10	30	57	634	61	31	356	176	135	8	186	892		
81	meekoppel(en)	0	16	HR: opgav	0	4		20	0	2	2	2	0	1	11	1	2	4	25	0	0	14	3	0	1	0	18		
83	(...)ontwikkeling, ...en	59	83		47	18		207	45	21	66	7	4	3	28	2	10	30	171	26	5	115	130	162	1	383	796		
84	data	data in categories				totaal LNV vs provincies				totaal LNV vs provincies mixed				12 provincies				12 provincies n ...											
Ready Filter Mode Circular References Accessibility: Investigate																													
Display Settings																													

Figuur 24. Impressie van de resultaten van de kwantitatieve analyse, vastgelegd in Excel.

1. Handreiking- DAVOS handelingsperspectieven

- 1 governance
- 2 functionaliteit
- 3 duurzaamheid
- 4 economie
- 5 diversiteit
- 6 ruimtelijke context
- 7 genius loci
- 8 schoonheid

2. Impact netw aspecten uit adviesimpact

- 1 omg. kwal. als gelijkwaardig doel
 - 2 stim. kwal. cultuur LG
 - 3 landsch. en locatie specifiek
 - 4 ontwerpkracht
 - 5 inrichten multi-level kwal. govern.
 - 6 HR gebiedsprogram. maken
- Meer punten kwaliteitsinstrumenten
Qteam, Toetsing enz.
LESA

Figuur 25. De aspecten die we hebben gebruikt bij het 'dieper' lezen van de twaalf provinciale documenten en die opgenomen zijn in de excel-tabel (zie impressie in figuur 26).

immers meer dan denkbeeldig dat ook zonder het begrip expliciet te noemen, toch aan die brede intenties is of wordt gewerkt.

Vervolgens hebben we via de zoekfunctie geteld welke woorden uit de lijst, hoe vaak in de documenten voorkomen. Deze 'kwantitatieve inventarisatie' hebben we vervolgens in Excel opgenomen. Figuur 24 geeft daarvan een indruk. De voornaamste woorden zijn in de selectie van figuur 2 (paragraaf 1.3) opgenomen. Hiernaast is een impressie van de resultaten van de kwantitatieve analyse gegeven.

Deze kwantitatieve analyse heeft beperkingen. Zo vonden wij verschillende samengestelde woorden met een van de begrippen uit de lijst of dezelfde woorden, maar met een andere betekenis. Neem "voorbeeld" (zoekend op 'beeld') of "ontwerp" in de zin van 'concept' (in de combinatie met concept-gebiedsplan, enzovoorts). Belangrijk is hier ook de omvang van de documenten. Een document van enige honderden pagina's geeft meer 'kans' op het aantreffen van (een groot aantal van) een woord dan kleiner document van enige tientallen bladzijden. Ook de 'verspreiding' van een woord in het document kan van belang zijn. Zo komt in de Handreiking het woord omgevingskwaliteit weliswaar 12 maal voor, maar alles zeer geconcentreerd in één tekstpassage. Afhankelijk van het belang of positie van een dergelijke passage geeft dat mogelijk ook een indicatie voor de waarde die gehecht kan worden aan het noemen van het begrip.

4.3 Nadere bestudering van de documenten

Na de kwantitatieve analyse zijn we – individueel – de verschillende documenten nader gaan lezen en bestuderen. De aandacht is daarbij geconcentreerd op de passages waar de meeste woorden uit onze woordenlijst zijn aangetroffen. Speciale aandacht hebben we daarbij ook gegeven aan de kaarten en andere beelden die samen met de tekst een indruk geven van de wijze waarop – eventuele – doelen, intenties en ambities over (leef)omgevingskwaliteit in woord en beeld zijn verrat. Ook hiervan zijn de resultaten vastgelegd in een Excel-document. Figuur 25 aan naar welke aspecten daarbij is gekeken. Bij deze verdere inventarisatie en analyse hebben we gelet of in de documenten de zogenaamde DAVOS handelingsperspectieven aandacht krijgen. Dat zelfde geldt voor de hoofdpunten van het advies van het (IM)pact netwerk (Van Campen et al., 2023) waar die Davos-criteria staan vermeld. Ook zijn nog een aantal aanvullende zaken geïnventariseerd.

Vervolgens geeft figuur 26 een indruk van de resultaten van het 'dieper' en 'individueel' lezen van de documenten. Er is steeds genoteerd welke relevante zaken rond (leef)omgevingskwaliteit ons opvielen.

4.4 Groepsgesprekken en -discussies

Met de resultaten als besproken in de vorige paragraaf, hebben we in vier halve dagen alle provinciale documenten met onze (interne) projectgroep²¹ één voor één nog eens kort doorgenomen en besproken. De daaruit voortkomende resultaten zijn gedeeld en besproken met de Begeleidingsgroep²² die hiervoor driemaal bijeengekomen is.

²¹ De interne projectgroep bestond uit: Henk van Blerck, Michaël van Buuren, Nafsika Makri-Makridou en Bianca de Vlieger.

²² De Begeleidingsgroep bestond uit: Jannemarie de Jonge, Corinne de Zeeuw, Arjan Nienhuis, Daan Mulders Els van Bon, Ingwer Walsweer, Niek Hazendonk, Olga van Kalles, Petra van der Werf, Pip van Aalst en Shera van den Wittenboer.

governance	-- wel bekend door de bijlage dat er wel wat projecten lopen in gelderland, maar geen idee of ze ook samen werken en op verschillende schalen	++ Drenthe heeft samen met vertegenwoordigers van overheden, belangengroepen, marktpartijen en inwoners de zes kernkwaliteiten gedefinieerd. daarnaast ook 4 hackatons gehad voor opzet van document met zeer ruime vertegenwoordiging namens de waterschappen, waterleidingbedrijven, gemeenten, natuur-, landbouw en recreatieorganisaties, bedrijfsleven en een financiële organisatie.	++ binnen de provincie zijn gebiedsprocessen gestart hierin zal worden toegewerkt naar een gebiedsplan dit ook met inwoners bedrijven en organisaties
functionaliteit	+ blijft minimaal maar duurzame functionaliteit hebben ze het wel over, in bouwen en infrastructuur	+ De eerst genoemde voornaamste uitgangspunt van de omgevingsvisie is dat de functies op de goede plek liggen in Drenthe	+ er wordt gesproken over functieverbreiding van landbouw bedrijven
duurzaamheid	+ wordt veel gesproken van duurzaamheid, veel gevallen nog niet echt inhoudelijk	+ wordt gesproken over duurzaamheid en duurzame concepten maar niet echt inhoudelijk	+ sprake van duurzame plannen, gaat vooral over landbouw
economie	+ wel een alinea over sociaaleconomische effecten maar niet erg praktisch en inhoudelijk	+ veel geschreven over sociaal-economisch perspectieven, is ook duidelijk dat het erg belangrijk is voor drenthe	++ economie- komt meer voor in het document dan landschap dus economie en sociaal-economische aspecten zijn belangrijk en welbesproken in het document
diversiteit	- divers qua thema valt mee, alleen rekening met natuur en stikstof (landbouw)	+ Elk thema wordt wel besproken, wel redelijk kort en bondig	+-- meest tekst eigenlijk over social economisch, daar is een heel apart hoofdstuk over en klimaat natuur water zit allemaal in een hoofdstuk kort en bondig besproken...
ruimtelijke context	+ : de beide 'thema' hoofdstukken (natuur, stikstof) zijn wel in ruimtelijke context geplaatst, Gelderland bestaat uit een groot deel uit natuur en veel landbouw, dus extra veel aandacht voor stikstof	++ Drenthe heeft veel aandacht besteed aan ruimtelijke context, ook door de geschiedenis van de plek is dat niet gek	+ goed van de deelgebieden, maar hoe ze elkaar aanvullen wordt niet besproken weinig geschiedenis, bij de oplossingskaarten is analyse ook belangrijk, daar staan alleen de steden op naast de oplossingen...
genius loci	-- weinig in het document al locatie specifiek en al helemaal niet 'geest van de plek'	+ geest van de plek is misschien een beetje te ver gegrepen, maar een gevoel voor de plek wordt wel gecreëerd door het volgende hoofdstuk: 'DRENTS LANDSCHAP: PRODUCT VAN GEOLOGIE, KLIMAAT EN MENSENHANDEN'	+ je wordt wel meegenomen in het landschap en je weet hoe het eruit ziet, maar er zit weinig gevoel, weinig cultuur en eigenzinnigheid
schoonheid	-- geen sprake van in het document	++ ze verwijzen wel aantal keer in het document, naar mooi en schoonheid, landschapselementen kunnen praktisch zijn maar voegen ook toe, aan een 'mooier' landschap. Het wordt ook genoemd als een belangrijk doel dat Drenthe even mooi blijft of mooier wordt	+ wel sprake van in het document en ook eigenschappen vastgesteld namelijk: - waar de diversiteit van onze landschappen herkenbaar is -met een stevig netwerk van verbonden natuurgebieden -dat veerkrachtig is en gebouwd op het klimaat van de toekomst, met in ieder geval een robuust watersysteem dat zowel droogte als wateroverlast kan opvangen -waar de landbouw in de best passende vorm lang en duurzaam vooruit kan. Dit is mooi dat ze die op hebben geschreven maar nog niet echt praktisch, qua hoe dit 'mooi' is in het landschap
Impact netw aspecten uit adviesimpact			
omg. kwal. als gelijkwaardig d	-- komt het woord omgevingskwaliteit niet eens in voor	-- komt het wel in voor maar niet heel inhoudelijk, alleen in de bijlage	-- geen sprake van

Figuur 26. Impressie van de resultaten van het 'dieper' en individueel lezen van de documenten, vastgelegd in Excel.

Op deze manier hebben we de algemene bevindingen en aanbevelingen geformuleerd (zie Hoofdstuk 2 van deze rapportage). Daarnaast is er per provincie een beeld geschetst van of, en zo ja, hoe, (leef)omgevingskwaliteit een plek heeft gekregen in de Provinciale Programma's voor het Landelijk Gebied (Hoofdstuk 3).

Voor de bespreking per provincie hebben we de bevindingen, naast algemene opmerkingen over het document, samengevat, gebruikmakend met de volgende punten en vragen:

Gebiedsgerichte en ontwerpende benadering

- Is aangegeven hoe dit PPLG één van de programma's als uitwerking van de (provinciale of nationale) Omgevingsvisie (met leefomgevingskwaliteit als overkoepelend doel) is?
- Is leefomgevingskwaliteit, en zo ja: hoe, te herkennen in doelstellingen van het PPLG? Is er een "dubbeldoelstelling" zoals bij Ruimte voor de Rivier?
- Wordt de gebiedsgerichte en ontwerpende benadering als methode en/of middel ingezet in het planproces? Wordt vergelijkbaar met Ruimte voor de Rivier gewerkt met het ontwerpen van de opgave, het verbeelden van kernkwaliteiten en het toepasbaar maken via inrichtingsprincipes?

Water en bodem sturend

- Is water en bodem sturend het onderliggende concept bij de planvorming
- Zijn er andere ruimtelijke concepten of principes gebruikt?

Verbeelding van een visie

- Is er een indicatieve kaart opgenomen met de visie voor het gebied?
- Heeft men per provincie een gebiedsbiografie opgesteld en toegepast: een beeldend verhaal over verleden, heden en toekomst van de identiteit van de provincie als basis voor leefomgevingskwaliteit?
- Welke rol speelt de provincie in de leefomgevingskwaliteit van Nederland in de toekomst? Is de visie PPLG gekoppeld aan de visie op nationaal niveau die het Rijk daarop verbeeldt?
- Zijn er landschappelijk karakteristieke deelgebieden onderscheiden?

Integraliteit van de ordening van functies in de ruimte gericht op STRUCTURERENDE KEUZEN

- Wordt in de PPLG de verdeling van functies over de ruimte gekoppeld aan de leefomgevingskwaliteit binnen de provincie door het aan te laten sluiten bij de biografie van het landschap en brede welvaart?
- Wordt dit op het niveau van deelgebieden integraal uitgewerkt door – bijvoorbeeld - functies in de ruimte te scheiden of te verweven? Wordt recht gedaan aan de diversiteit en identiteit van de mensen en hun landschap?
- Wordt er aangehaakt bij andere gebiedsprocessen die al lopen, zoals de NOVEX-trajecten, verstedelijkingsstrategieën - en Nationale Parken?

Handelingsperspectieven

- Geeft men aan hoe leefomgevingskwaliteit via het PPLG wordt gestimuleerd binnen de wettelijke eigen taken en eigendommen van overheden en semi-overheden?
- Worden kansen in beeld gebracht om met marktpartijen samen leefomgevingskwaliteit te vergroten?
- Worden de instrumenten aangereikt om particulieren te stimuleren om een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van leven in hun omgeving? Stimuleert en inspireert dit PPLG initiatieven van onderop die passen binnen een visie?

Aansporingen

- Hoe zou in het vervolg van het planproces leefomgevingskwaliteit in doelstelling, verbeelding, integraliteit, handelingsperspectieven versterkt kunnen worden?
- Hoe kan ontwerpende benadering daarbij helpen?

4.5 Literatuur

Algemene literatuur

Andela, G. (2000). Kneedbaar landschap, kneedbaar volk, de heroïsche jaren van de ruilverkaveling. Dissertatie Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.

Blerck, H. van (2022). Landschapsplan Nederland. Hermeneutische interpretatie van de landschapsplannen in de Staatsbosbeheercollectie die zijn ontworpen in het kader van ruilverkavelingen in Nederland in de periode van 1946 tot 1976. Dissertatie Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.

Boezeman, D., Breman, B., Kuindersma, W., Roovaart, J. van den, Visman en Westerhoff, E. (2023). Ex ante analyse Nationaal Programma Landelijk Gebied en Provinciale Programma's voor het Landelijk Gebied op hun bijdrage aan doelbereik Startnotitie Planbureau voor de Leefomgeving, juni 2023.

Brink, M. van den, Edelenbos, J., van den Brink, A., Verweij, S., van Etteger, R., & Busscher, T. (2019). To draw or to cross the line? The landscape architect as boundary spanner in Dutch river management. In: *Landscape and Urban Planning*, 186, 13-23;

Campen, J. van, Schout, B., Steentjes, C., Timmermans, B., Voogte, D. de, Wall, R. van de en Wittenboer, S. van den (2023). Samen werken aan omgevingskwaliteit in het landelijke gebied. Advies aan het Nationaal Programma Landelijk Gebied. (IM)Pact Netwerk; Vereniging Deltametropool, Federatie Ruimtelijke Kwaliteit en College van Rijksadviseurs.

Jonge, J. de, Berg, R. van den, Blerck, H. van, Nooy, F. de, Paris, C. en Steen, F. van den (2008). Eo Wijersstichting. Een kwart eeuw Eo Wijers-stichting. Ontwerpprijsvraag als katalysator voor gebiedsontwikkeling. Eo Wijersstichting.

Jonge, J. de (2009). Architecture between politics and Science. An integrative perspective on landscape planning and design in the network society. ;

Jonge, J. de (2016). Ontwerpen in de regio, Eo Wijersstichting.

Kempenaar, A., De Waal, R. en Van den Brink, A. (2012). 9^e Eo Wijersprijsvraag 2011-2012; nieuwe energie voor de Veenkoloniën, op zoek naar regionale comfortzones. Plananalyse, Eo Wijersstichting.

Kempenaar, A. (2017). Design in the planning Arena; how regional designing influences strategic spatial planning. Proefschrift, Wageningen University & Research, Wageningen.

Kempenaar, A., Van den Brink, M., Van Dijk, T., Ovink, H., Laeni, N. en Oosterveld, M. (2021). Ruimtelijk ontwerpers als bruggenbouwers in transformaties naar een duurzame leefomgeving; *buitenlandse casussen als spiegel voor een nieuwe Nederlandse ruimtelijke ordeningspraktijk*. URSI research report NWO-VerDus SURF project1. Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.

Min I&W (2022). Water en bodem sturend. Kamerbrief van het Ministerie van Infrastructuur en Waterbeheer, 25 november 2022, Den Haag.

Ministerie van BZK (2023-a). De Nationale Omgevingsvisie. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag.

Ministerie van BZK (2023-b). Contourennotitie Nota Ruimte; natuur, landbouw, energie, sterke regio's, nationale regio; water en bodem, wonen. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag.

Raap, E. en Vlaar, R. (2023). Bevindingen na lezing van 12 Provinciale Programma's Landelijk Gebied (PPLG's) op onderdelen erfgoed & landschap. Intern document. Afdeling Landschap, RCE, Amersfoort.

Royal Haskoning DHV (2023). Notitie Reikwijdte en Detailniveau voor het Nationaal Programma Landelijk Gebied. In opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedsel kwaliteit.

Sijmons, D.F. (2022). Nederland worstelt met zijn agrarische verleden terwijl de toekomst voor ons ligt. Archined.

Staatsblad (2021). Wet van 10 maart 2021 tot wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering).

Staatsblad (2023-a). Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) Geconsolideerde Staatsbladversie 11-07-2023.

Staatsblad (2023-b). Omgevingswet; Tekst bij inwerkingtreding op 1 januari 2024 Dit document bevat een geconsolideerde versie van de Omgevingswet bij inwerkingtreding op 1 januari 2024. Stb. 2023, 89, Stb. 2023, 113, Stb. 2023, 320 en Stb. 2023, 470.

Steenhuis, M. en Hooimeier, F. (2009). Maakbaar landschap; Nederlandse Landschapsarchitectuur 1945-1970 nai010 uitgevers/publishers.

Thorborg, H.W.M., Leidelmeijer, K. en Dassen, A.G.M. (2006). Leefomgevingskwaliteit en leefbaarheid: naar beleidsevaluatie en onderzoek. Rapport 500132001/2006;

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2023). Tijdelijke regels over de instelling van een begrotingsfonds voor het landelijk gebied en de natuur (Tijdelijke wet Transitiefonds landelijk gebied en natuur), Vergaderjaar 2022–2023, 36 277 Nr. 57.

Documenten Nationaal Programma Landelijk Gebied en Provinciale Programma's voor het Landelijk Gebied

Min LNV, Min I&W en Min BZK (2022). Ontwikkeldocument Nationaal Programma Landelijk Gebied. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties November 2022 | Publicatie-nr. 22407009

Min LNV, Min I&W en Min BZK (2022). Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied *10 juni 2022*. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Juni 2022 | Publicatie-nr. 22102620

Min LNV, Min I&W en Min BZK (2023) Handreiking voor de gebiedsprogramma's Nationaal Programma Landelijk Gebied *Versie 17 maart 2023*. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Geraadpleegde websites

RIVM 2019: <https://www.rivm.nl/gezonde-leefomgeving/wat-verstaan-we-onder-gezonde-leefomgeving#:~:text=Conceptueel%20kader%3A%20leefomgevingskwaliteit&text=De%20kwaliteit%20van%20de%20leefomgeving,ruimtelijke%20fysieke%20en%20sociale%20omgevingsfactoren.>

Ruyter, P. de (2023): <https://peterderuyterlandschap.nl/projecten/waardenverkaveling-binnenwaard/>

<https://groei.regiofoodvalley.nl/groei-10/regionaal-perspectief-landelijk-gebied>



Wageningen University & Research
P.O. Box 47
6700 AB Wageningen
The Netherlands
T +31 (0) 317 48 07 00
www.wur.eu

The mission of Wageningen University & Research is "To explore the potential of nature to improve the quality of life". Under the banner Wageningen University & Research, Wageningen University and the specialised research institutes of the Wageningen Research Foundation have joined forces in contributing to finding solutions to important questions in the domain of healthy food and living environment. With its roughly 30 branches, 6,800 employees (6,000 fte) and 12,900 students, Wageningen University & Research is one of the leading organisations in its domain. The unique Wageningen approach lies in its integrated approach to issues and the collaboration between different disciplines.
