



PAL-reactie: Visie Rijke Groenblauwe Leefomgeving

Aanleiding

Sinds juni 2017 werkt de provincie aan een visie voor een groene en waterrijke leefomgeving. In dit traject is ook meermaals contact geweest tussen de PAL en de ambtelijke organisatie om een toelichting te geven, een mogelijk adviesvraag te bespreken, of aandachtspunten mee te geven.

De PAL vindt het positief dat Gedeputeerde Staten aan de slag is gegaan met een uitgebreid visietraject voor water en groen en hierbij de omgeving actief heeft betrokken. De voorliggende visie raakt aan veel uitdagingen waar de Provincie Zuid-Holland zich voor gesteld ziet. De PAL is echter kritisch over het gevolgde proces en heeft zorgen over de integraliteit van de visie. In voorliggend advies wordt dit verder toegelicht aan de hand van de processtappen die volgens de PAL de basis vormen voor een gedegen visievorming.

Autonome krachten als startpunt

De basis van een visie moet wat de PAL betreft gelegd worden vanuit bepalende autonome ontwikkelingen. Het gaat hierbij om krachtige ontwikkelingen die een eigen dynamiek kennen en van grote invloed zijn op de leefomgeving. Het is van essentieel belang om bij de start van een visietraject inzichtelijk te maken welke ontwikkelingen dit zijn en wat de aard van deze ontwikkelingen is.

Het is verstandig deze ontwikkelingen goed in kaart te brengen. Daarbij kan het zinvol zijn om in gesprek te gaan met actoren in de omgeving, zodat nieuwe ontwikkelingen vroegtijdig worden gesignaleerd.

Sommige drijvende krachten worden op verschillende plaatsen in de visie ook benoemd, zoals klimaatverandering en verduurzaming van het voedselproductiesysteem. Andere komen echter niet of nauwelijks aan bod, zoals veranderingen in mobiliteit en demografie. Daarnaast is vaak ook de aard van de ontwikkeling onvoldoende aangegeven: hoe snel gaat deze, is er sprake van versnelling?.

Ook de gevolgen van deze ontwikkelingen zijn in de visie onderbelicht. Bijvoorbeeld effecten van de energietransitie en vrijkomende agrarische bebouwing op het landschap, effecten van verstedelijking op water en groen rondom de stad, wandel- en fietsrecreatie, het effect van demografie in relatie tot de multiculturele samenleving, krimpgebieden en gezondheid.

Mogelijk komt dit doordat de visie enkel betrekking heeft op de beleidsvelden water en groen en hoofdzakelijk is gesproken met belanghebbenden die in dat beleidsveld actief zijn. De PAL is echter van mening dat in de visie op zijn minst aangegeven dient te worden hoe de ambities en doelen op deze velden zich verhouden tot visie en beleid op andere terreinen, met name om de gewenste integraliteit van beleid te borgen. Dit is een van de hoofddoelen van de nieuwe Omgevingswet. In de voorliggende visie ontbreken deze relatiebeschrijvingen veelal.

Van een streep naar een stip op de horizon

Zodra duidelijk is wat de autonome ontwikkeling is, kan de vraag worden gesteld of deze ontwikkeling gewenst is voor de provincie. Zo ja, in hoeverre kan de provincie deze ontwikkeling stimuleren? Zo nee, wat is wel de gewenste ontwikkeling en wat kan de provincie dan doen om dit doel te bereiken?

De PAL is van mening dat deze stap te weinig tot uiting is gebracht in de voorliggende visie. In de visie wordt veelal op hoofdlijnen omschreven wat de gewenste richting op een bepaald thema is maar ontbreekt een concrete stip op de horizon. Hierdoor blijven ambities te algemeen. Deze concretisering is volgens de PAL essentieel om de volgende stap te zetten: het tot uitvoering brengen van de visie. Het SMART formuleren van de ambities kan hierbij een hulpmiddel zijn.

Daarnaast is de PAL van mening dat het in de voorliggende visie ontbreekt aan weging en prioritering van de ambities. In de visie RGBL worden de ambities als gelijkwaardig gepresenteerd, terwijl een visie juist ook een kader moet vormen voor het afwegen van (soms tegenstrijdige) waarden en dilemma's in de uitvoering. Hierbij is ook van belang welke rol voor de provincie wordt omschreven. Transparantie in prioriteiten en rollen maken je tot een betrouwbare samenwerkingspartner en voorkomen dat je een 'speelbal' wordt van partners.

Aansluitend daarop wil de PAL meegeven dat in de visie de provinciale rol, verwijzend naar de NSOB, wordt omschreven als die van een 'netwerkende overheid'¹. Bij deze rol komen randvoorwaarden tot stand op basis van de eigen doelen. Het gevolgde proces wekt de indruk dat eerder sprake is van een 'responsieve overheid', waarbij randvoorwaarden tot stand komen op basis van inbreng vanuit de omgeving en de rol van de provincie veelal zit in het ondersteunen, faciliteren en financieren van initiatieven. Om in de praktijk ook daadwerkelijk te opereren als 'netwerkende overheid' zal de provincie volgens de PAL meer moeten redeneren vanuit de eigen doelen/ambities en vanuit deze overtuiging sturing geven aan het netwerk.

Gebundelde krachten in de uitvoering

Om van een stip op de horizon naar een realistische uitvoeringsagenda te komen moet de provincie voor de verschillende ambities inzichtelijk maken welke instrumenten en middelen ze ter beschikking heeft en of dit afdoende is om de ambitie zelfstandig te verwezenlijken. Is dit niet het geval dan moet de vraag gesteld worden op welke onderdelen samenwerkingspartners nodig zijn en welke partners dat zijn. Op basis van deze afweging kan gericht vanuit de eigen visie, rollen en prioriteiten het gesprek aangegaan worden met partners om te komen tot een uitvoeringsagenda gevuld met concrete acties.

In het visietraject van de RGBL is gekozen om pas bij het opstellen van de uitvoeringsagenda samen met de samenwerkingspartners de prioritering aan te brengen. Omdat op deze wijze enerzijds veel ruimte is geboden aan de netwerk-partners om de prioritering en agenda te bepalen en anderzijds sprake is van weinig concrete doelen in de visie vraagt de PAL zich af of dit leidt tot een helder uitvoeringsplan dat logisch voortvloeit uit de visie.

¹ Van der Steen, M., Scherpenisse, J. & Van Twist, M. (2015). Sedimentatie in sturing. NSOB.

'Proof of the pudding'

Om de bruikbaarheid van de visie in een vroeg stadium te testen wil de PAL graag de suggestie doen om al tijdens het opstellen van een visie deze te spiegelen aan concrete praktijkervaringen. Een gevleugelde uitspraak is niet voor niets "The proof of the pudding is in the eating". Om te testen of de visie de bruikbaarheid heeft in de uitvoering die ervan verwacht wordt, is het goed om deze te spiegelen aan concrete voorbeelden en hierbij de vraag te stellen: geeft de visie voldoende houvast in de uitvoering? De PAL heeft hierover enige zorgen.

Conclusie

De PAL is zich ervan bewust dat de verschillende genoemde stappen in de praktijk door en naast elkaar doorlopen worden. Desalniettemin is de PAL van mening dat in het traject RGLB de verschillende processtappen in een dusdanig andere volgorde zijn gezet, dat niet de eigen ambities en doelen centraal hebben gestaan, maar input uit de omgeving. Uiteraard is het logisch en te prijzen dat de provincie in de beeldvormende fase, waarin de autonome krachten in beeld worden gebracht, gebruik maakt van de kennis uit de directe omgeving. In het traject RGLB lijkt in dit stadium echter te veel ruimte te zijn geboden om 'mee te schrijven' aan de visie. Is het hiermee nog de visie van de provincie, of eerder een samenvoeging van belangen en meningen uit de omgeving? Dit uit zich ook in de wijze waarop de visie gepresenteerd wordt op de website van de provincie. Zo staat te lezen: "Hier vindt u de gezamenlijke visie van 300 partijen op een groen en waterrijk Zuid-Holland"². Door de focus op het tot stand brengen van een visie waar een groot aantal partijen zich aan kan conformeren ontbreekt het in de visie aan scherpe keuzes, prioritering en een duidelijke 'stip aan de horizon'.

Op basis van deze reactie adviseren wij u alvorens een uitvoeringagenda vastgesteld wordt, in Provinciale Staten (op voorstel van Gedeputeerde Staten) het gesprek te voeren over de weging van waarden, ambities en doelen zoals die in de visie naar voren komen en een verdere concretisering en prioritering hiervan. In dit gesprek dient ook de integraliteit en verbinding met andere beleidsterreinen meegenomen te worden. Dat gesprek kan Gedeputeerde Staten een helder kader bieden om met samenwerkingspartners over te gaan tot concrete uitvoeringsacties.

² <https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/landschap/visie-rijke/>