



Provinciale Adviescommissie
Leefomgevingskwaliteit

PROVINCIALE COMMISSIE LEEFOMGEVING UTRECHT

ONAFHANKELIJKE ADVIESCOMMISSIE VOOR GS EN PS

Checklist voor omgevingskwaliteit

Overheden, bedrijven, organisaties en burgers in Nederland staan gezamenlijk voor grote maatschappelijke en ruimtelijke opgaven waaronder klimaat, energie, woningbouw, landbouw, bodemdaling veenweidegebieden en mobiliteit. Deze ontwikkelingen spelen zich af op verschillende schaalniveaus tegelijk: zowel lokaal, als regionaal, nationaal en internationaal. Het aanpakken van deze grote opgaven heeft invloed op onze leefomgeving. Onze leefomgeving zal er door veranderen. Daarom is het belangrijk om naast de functionele doelstelling van wonen, werken en energie opwekken steeds een dubbel-doelstelling van een goede omgevingskwaliteit te hanteren. Nu het Rijk minder kaders stelt op het vlak van omgevingskwaliteit, zien de PCL en PAL hier een taak voor juist de provincies om hierin het voortouw te nemen.

PROVINCIE, PAK UW ROL

Hoe kan de provincie hierin stappen maken, ook wanneer de urgentie niet door iedereen wordt gevoeld? Tegen welke belemmeringen loopt men aan? Een van die belemmeringen is de complexiteit van de opgaven. De neiging bestaat om complexiteit te vermijden door de aandacht te richten op deelopgaven. In werkelijkheid hangen de opgaven en schaalniveaus nauw samen. Ze concurreren om ruimte en hebben stuk voor stuk een zichtbare invloed op onze leefomgeving: op onze woningen, wijken, steden en landschappen tot en met de Noordzee. De grote opgaven zullen in samenhang moeten worden aangepakt, zodat de ingrepen en veranderingen leiden tot een goede leefomgeving. Integrale oplossingen zijn cruciaal voor een goede kwaliteit van onze leefomgeving en om deze robuust en weerbaar te houden tegen gevolgen van klimaatverandering, bodemdaling, vastlopende infrastructuur, enzovoort.

De provincies kunnen zich niet beroepen op het Rijk of de gemeenten en hun regionale samenwerkingsverbanden. Dat biedt geen garantie voor een goede invulling en aanpak. Ze dienen zelf kleur te bekennen en initiatieven te nemen.

Schets daarom, mede op basis van de Europese en landelijke doelen, in de omgevingsvisies een wervend toekomstbeeld, benoem concrete doelen en treedt op als een krachtige verbinder tussen de betrokken partijen. Creëer hierbij actief draagvlak voor de uitvoering van de noodzakelijke maatregelen. Mocht realisatie van de opgaven niet in vrijwillige samenwerking tot stand kunnen komen, schroom dan niet om in te grijpen. Zeker op het vlak van de energietransitie is vertraging niet verantwoord.

De vorming van nieuwe Provinciale Staten en nieuwe colleges van Gedeputeerde Staten zijn een goed moment om de rol van de provincies te versterken, als verbindende schakel tussen het Rijk en eveneens sterke gemeenten en regio's.

GROTE OPGAVEN ZIJN NIET NIEUW

De woningbouw-, energie- en mobiliteitsopgaven zijn van een enorme omvang. Bij het maken van ruimtelijke keuzes is het van belang om deze omvang goed in beeld te hebben en te gebruiken als uitgangspunt om de dilemma's duidelijk voor ogen te krijgen en ruimtelijke keuzes te maken. Een goede omgevingskwaliteit wordt bevorderd door opgaven in hun volle omvang en complexiteit te beschouwen. Kleine ad hoc projecten zetten vaak onvoldoende zoden aan de dijk en kunnen structurele oplossingen zelfs in de weg staan.

Grote maatschappelijke en ruimtelijke opgaven zijn niet nieuw. Veranderingen en bedreiging zijn er altijd geweest. Nederland kreeg al vaker te maken met opgaven die grote ruimtelijke invloed hadden. Denk aan de voedselzekerheid en het herstel van de nationale economie na de Tweede Wereldoorlog en de daarmee samenhangende ruilverkaveling. Denk aan verschillende periodes van woningnood, denk aan de Watersnoodramp in februari 1953 en de daaropvolgende Deltawerken. Deze opgaven bleken meer te brengen dan oplossingen van een probleem, ze brachten nieuwe kwaliteiten en creëerden nieuwe kansen. Het resultaat van

sommige veranderingen wordt nog altijd gekoesterd, bijvoorbeeld de Loosdrechtse plassen (ontstaan door turfwinning), de molens in de Zaanstreek (hout- en voedingsmiddelenindustrie, nu cultureel erfgoed), de landschappelijke aanblik van Drenthe (voor 70% tot stand gekomen in het kader van ruilverkaveling).

EEN ANDERE AANPAK

Het werken aan omgevingskwaliteit vergt een brede, integrale blik. In de praktijk werkt men doorgaans vanuit een smalle benadering gericht op één sector: complexe vraagstukken worden uiteengehaald in deelopgaven zoals woningbouw, mobiliteit of energie, zonder de aard en omvang van de totale opgave in beeld te houden. Maar in de Nationale Omgevingsvisie luidt de vierde hoofdpogave: 'een waardevolle leefomgeving'. Dit vergt een andere aanpak. Het is aan de provincies en gemeenten om hier invulling aan te geven. En dat is lastig. Omgevingskwaliteit is geen exacte wetenschap en is veelomvattend. Vertaal omgevingskwaliteit naar de criteria gebruikswaarde, toekomstwaarde, belevingswaarde, pas deze toe op elke ontwikkeling.

De gebruikswaarde staat meestal automatisch centraal bij een nieuwe ontwikkeling. We willen wonen, voedsel verbouwen of ons verplaatsen. Maar voor een goede omgevingskwaliteit is het noodzakelijk om ook stil te staan bij de belevingswaarde en toekomstwaarde. Deze drie aspecten kunnen onderling schuren. Juist dan is het van belang om bewust afwegingen te maken.

Zorg ervoor dat hierbij de aard, omvang en complexiteit van de opgave goed in beeld is. Breng de schuurpunten en kansen ruimtelijk in beeld en maak dan bewust afwegingen. Zoek hierbij naar innovatieve combinaties die ogenschijnlijke tegenstellingen wegnemen, bijvoorbeeld een combinatie van functies dankzij meer- of minder ruimtegebruik en (co-)financiering.

Voorbeeld: De ruilverkaveling

In het landelijk gebied heeft een grote invloed op het landschap gehad. Deze werd meestal gebaseerd op een economische grondslag, aangevuld met sociale motieven (emancipatie). Hoe zou een ruilverkaveling 2.0 eruit zien? Een programma in samenwerking met direct betrokken agrariërs en bewoners en met als voorwaarden bodem-, water- en luchtkwaliteit, biodiversiteit en levensvatbaarheid. De provincies kunnen hierin het voortouw nemen. Zij bezitten veel landbouwgronden die hiervoor gericht zijn in te zetten.

Voorbeeld: De studie 'Klimaat, Energie, Ruimte'

Het nationale doel is: Nederland energieneutraal in 2050. Maar wat betekent dit concreet? In het rapport 'Klimaat, Energie, Ruimte' onderzochten verschillende ontwerp bureaus gezamenlijk hoe de daartoe benodigde energie in Nederland duurzaam opgewekt kan worden en wat dat ruimtelijk en landschappelijk betekent. Rekening houdend met energiebesparing is de resterende opgave 1.700 à 1.800 PetaJoule energieopwekking. Een PetaJoule (1 PJ) staat gelijk aan de energieopwekking door 29-40 windturbines, of 300-500 ha zonnepanelen, of 100.000 woningen met zonnepanelen, of 4.750 ha biomassa teelt of circa 20 draaidagen voor Hemwegcentrale 8. Het transport van die energie heeft ook ruimtelijke consequenties. De combinatie van kwantitatieve informatie en de consequenties hiervan voor het landschap en ruimtegebruik helpen om dilemma's in beeld te krijgen en keuzes bewust te maken. Bijvoorbeeld: energie opwekken met zonnepanelen of biomassa vergt meer ruimte dan windmolens. De energie opgewekt door alle geplande windmolenparken in het Nederlandse deel van de Noordzee is voldoende voor de vier grote industrieclusters in Nederland (Terneuzen, Havenindustrieel Complex Rotterdam, IJmond/Amsterdam en Delfzijl). Het dilemma is dus niet: wind op zee of wind op land? De opgave is en-en. Voor inzicht in de dilemma's zijn harde getallen en het verbeelden van ruimtelijke consequenties van de verschillende opties onontbeerlijk.

Ontwerpend onderzoek is een middel om schijnbare tegenstellingen te verenigen door deze te onderzoeken in verschillende scenario's en te verbeelden in schetsen, tekeningen en berekeningen. De concrete verbeelding van een mogelijke toekomst helpt om de natuurlijke weerstand tegen verandering te verminderen en het geloof en vertrouwen te laten groeien dat een andere inrichting van onze leefomgeving niet een verslechtering daarvan hoeft te betekenen.

NU IS HET MOMENT

De PCL en PAL constateren dat provincies in de afgelopen vier jaar bescheiden en voorzichtig gewerkt hebben. Top-down beleid heeft plaats gemaakt voor een bottom-up benadering. De provincie vraagt aan de samenleving wat zij vindt en maakt op basis daarvan beleidskeuzes. Dat is een waardevolle ontwikkeling, maar in de grote opgaven schieten provincies met deze werkwijze te kort.

Gezien de omvang en complexiteit van genoemde grote opgaven is een reactieve houding zonder eigen visie ontoereikend en vanwege de samenhang tussen verschillende schaalniveaus gebaat bij een andere aanpak. Juist bij de grote

transities zijn inspiratie, durf, keuzes en heldere kaders nodig. Gemeenten, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bewoners hebben behoefte aan een provincie die hen inspireert, richting geeft en heldere doelen stelt. Gemeenten alleen en ook regionale samenwerkingen tussen gemeenten kunnen deze ontwikkelingen niet behartigen, omdat de opgaven niet alleen lokaal maar juist ook regionaal en nationaal zijn.

In alle grote opgaven komen uiteindelijk concrete gebieden in beeld. Gebieden waar mensen wonen en doorheen reizen die een schat aan kennis en ervaring hebben die kan helpen om tot goede oplossingen te komen. Die expertise en mede-eigenaarschap van directbetrokkenen zijn nodig om grote opgaven te laten slagen. Het gesprek over omgevingskwaliteit moet daarom doorlopend vanuit visie gevoerd worden.

In de grote transities kan een krachtige rol van de provincies daarom eenvoudigweg niet gemist worden en wij roepen de provincies daartoe op. Provincies, kruip uit uw schulp en pak de grote maatschappelijke en ruimtelijke opgaven aan met een stevige focus op de kwaliteit van de leefomgeving.

Voorbeeld: Ruimte voor de Rivier

Het programma Ruimte voor de Rivier ontstond na een 'ontwerpend onderzoek' waarin de toekomst van riviergebieden werd verkend (Plan Ooievaar). Besloten werd om de complexiteit van de opgave niet uit de weg te gaan, maar juist te omarmen. Aan de puur getalsmatige doelen van de 'hydraulische taakstelling' (het aantal centimeters rivierpeilverlaging) werd door de Tweede Kamer een doel toegevoegd: omgevingskwaliteit. Dankzij deze 'dubbeldoelstelling' werd het programma meer dan een uitvoeringsagenda voor dijkverhogingen. Elk project binnen het programma werd gezien als een integrale ontwerp opgave waarin in samenhang werd gekeken naar techniek, kosten, draagvlak en ruimtelijke kwaliteit. Dat heeft veel goeds gebracht. Het programma is eerder opgeleverd dan gepland, tegen lagere kosten dan begroot en met meer draagvlak dan verwacht. Hoog water is er zo nu en dan, de gerealiseerde schoonheid elke dag. Het leidde ook tot een exportproduct: de werkwijze kwam onder de aandacht van president Obama, waarna Nederlandse ingenieurs- en ontwerp bureaus opdrachten verwierven in de VS.

UW CHECKLIST VOOR SUCCES:

Hanteer een brede blik en kies koers voor de lange termijn. Denk verder dan 2050.

De grote opgaven waar overheden en hun partners voor staan hangen sterk met elkaar samen en overschrijden bestuurlijke grenzen. Het goed verbinden van de opgaven bevordert de kwaliteit van de leefomgeving sterk. Het (her)inrichten van de leefomgeving is te beschouwen als een doorgaand proces van verleden naar toekomst dat kansen biedt.

Breng de aard, omvang en complexiteit van de opgave goed in beeld.

Bij het maken van de ruimtelijke keuzes is het van belang om de omvang van de opgaven goed in beeld te hebben. Grote opgaven vragen om richtinggevend keuzes.

Hanteer steeds omgevingskwaliteit als dubbeldoelstelling en maak van de opgave een ontwerpend onderzoek.

Bij het werken aan de grote opgaven moet omgevingskwaliteit altijd de dubbeldoelstelling zijn. Pas de criteria gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde toe op elke ontwikkeling, breng kansen en schuarpunten in beeld en maakt bewust afwegingen. Ontwerpend onderzoek helpt bij het inzichtelijk maken van verschillende mogelijkheden en kan de natuurlijke weerstand tegen verandering verminderen.

Werk vanuit een duidelijke visie gebiedsgericht samen met andere betrokkenen en belanghebbenden.

Alle grote opgaven komen in concrete gebieden ruimtelijk samen. Daar hebben bewoners en gebruikers dagelijks met vraagstukken van omgevingskwaliteit te maken. Zij hebben een schat aan ervaring die nodig is om tot goede oplossingen te komen.

Spreek je als provincie nadrukkelijk uit in de grote opgaven.

Schets mede op basis van de Europese en landelijke doelen in de omgevingsvisies een wervend toekomstbeeld, benoem concrete doelen en treed op als krachtige verbinder tussen partijen. Creëer actief draagvlak voor de uitvoering van noodzakelijke maatregelen en grijp in wanneer de vrijwillige samenwerking onvoldoende resultaat oplevert.