

Het omgevingsbeleid van de provincie Zuid-Holland: De tussenfase voorbij!



**Advies van de provinciaal adviseur ruimtelijke kwaliteit
Januari 2023**

De provinciaal adviseur ruimtelijke kwaliteit adviseert gevraagd en ongevraagd Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland. Noël van Dooren is aangesteld als PARK van augustus 2020 tot medio 2024. Noël van Dooren is landschapsarchitect en onderzoeker.

In dit geval werd advies gevraagd door Provinciale Staten. Dit advies is op 20 januari 2023 aangeboden aan Provinciale Staten van Zuid-Holland.

Bij dit advies is als bijlage gevoegd *Sturingskracht in de Omgevingsvisie Zuid-Holland* door Peter Paul Witsen, Bureau Westerlengte.

Het omgevingsbeleid van de provincie Zuid-Holland: De tussenfase voorbij!

Vraag

Met de Omgevingswet, die officieel nog in werking moet treden, is bepaald dat het beleid voor ruimtelijke ordening, landschap, water, natuur en groen samen met een aantal andere beleidsvelden op gaat in één geheel: omgevingsbeleid. Voor de provincie betekende dat het maken van een omgevingsvisie, een omgevingsprogramma en een omgevingsverordening. Dat nieuwe bouwwerk staat nu min of meer, en tegelijk met het opzetten ervan wordt het nieuwe omgevingsbeleid toegepast en geëvalueerd.

In dit advies stel ik me, op verzoek van Provinciale Staten, de vraag of het omgevingsbeleid anno 2023 behulpzaam is bij de grote vragen die op Nederland en Zuid-Holland afkomen. Die vragen zijn op zichzelf al complex en dringend -denk aan stikstof, water, biodiversiteit, wonen. Maar de provincie is ook een centrale positie toegedeeld bij het vertalen van die grote kwesties naar een gebiedsgerichte aanpak. En de Omgevingswet vraagt hierbij een goede omgevingskwaliteit.

Ik heb om deze vraag te beantwoorden intensieve gesprekken gevoerd met betrokken ambtenaren, Statenleden geconsulteerd, bijstand gevraagd van experts en me op de hoogte gesteld van de stand van zaken in meerdere Nederlandse provincies.

Stand van zaken

In Zuid-Holland is nu een jaar of drie het omgevingsbeleid in werking. Er is een omgevingsvisie, een omgevingsverordening, en (in ruwbouw) een omgevingsprogramma. Voor een belangrijk deel is dit tot stand gekomen door bestaand beleid en de bijbehorende teksten opnieuw in te zetten in dit nieuwe format. De totstandkoming van het omgevingsbeleid is dus zoals dat in overheidstermen wel heet 'beleidsneutraal'.

In dit advies neem ik de positie in van een deskundige leek die vat wil krijgen op wat omgevingsbeleid eigenlijk is.

Wat trof ik aan? In de eerste plaats een bouwwerk dat een modulair systeem is dat niet meer in een boek kan worden gevat, en tegelijk een omgevingsvisie die ook als pdf beschikbaar is. In dat laatste geval is het een document van 42 bladzijden. Daarin wordt in de eerste plaats een 'sturingsfilosofie' neergelegd met sturingsprincipes – zoals bijvoorbeeld dat het omgevingsbeleid zich steeds moet verhouden tot wat het 'provinciaal belang' is. De visie beschrijft waar Zuid-Holland nú staat. In relatie daartoe is ook een 'leefomgevingstoets' ontwikkeld. Onder het kopje 'Hier wil Zuid-Holland naar toe' presenteert de provincie 7 'vernieuwingsambities'. Die zijn geconcretiseerd in 18 beleidsdoelen. Omdat die beleidsdoelen moeten worden ingebed aan ruimtelijke ontwikkeling en ruimtelijke kwaliteit, besteedt de visie hieraan aandacht. In een volgend hoofdstuk laat de provincie zien hoe zij omgaat met een veranderende situatie, en de eventuele aanpassing van beleid die daar op moet volgen; de 'beleidscyclus'. Hoofdstuk 7 van de omgevingsvisie is een doorverwijzing naar een ander document, *Omgevingsvisie* deel 2, waarin de beleidsdoelen toegelicht worden. In hoofdstuk 8 landen de beleidsdoelen in de ruimtelijke hoofdstructuur.

Het omgevingsprogramma beschrijft 124 maatregelen waarmee de provincie uitvoering wil geven aan de visie. Zo zegt de visie met beleidskeuze 4.3 iets over het benutten en beleven van erfgoed. Het

omgevingsprogramma koppelt daar de subsidieregelingen voor erfgoedlijnen en de restauratie van monumenten aan. In een digitale omgeving kan nadere informatie over zo'n maatregel worden gevonden.

Tenslotte geeft de omgevingsverordening in een digitale omgeving spelregels en instructies – zo vinden we onder artikel 7.58 spelregels voor de grootte van en uitbreidingsmogelijkheden van kassen of bedrijfswoningen.

Een belangrijke activiteit van de provincie in het kader van het omgevingsbeleid is het toetsen van initiatieven – een nieuw recreatieterrein, een zonneveld, de uitbreiding van een bedrijfsterrein – aan de beleidskaders.

Met dit bouwwerk wordt uitvoering gegeven aan de Omgevingswet, en wordt voortgebouwd op de *Nationale Omgevingsvisie* NOVI. De structuur en die dwarsverbanden zijn nog in ontwikkeling. Zo heeft het Rijk recent het *Programma NOVEX* gelanceerd. Daarmee wil het Rijk een set nieuwe voornemens, vastgelegd in een aantal Rijksbrieven, het *Nationaal Programma Landelijk Gebied* NPLG en het *Startpakket Fysieke Leefomgeving*, coördineren. De provincies krijgen hierbij een belangrijke rol toegedicht, daar moet 'de puzzel worden gelegd'.

Zo is het omgevingsbeleid een bouwwerk dat nu min of meer staat, maar tegelijkertijd voortdurend aangepast wordt. 'We zijn er mee aan het oefenen' werd in één van mijn gesprekken gezegd. Er is zowel sprake van het methodisch aanpassen van het omgevingsbeleid (moet het meer gebiedsgericht?) en het inhoudelijk aanpassen (zijn er meer/minder/andere regels nodig voor dit onderwerp?). Met een openbare lange-termijnagenda (LTA) maakt Provinciale Staten duidelijk welke aanpassingen zij voor zich ziet. Dat zijn relatief kleine stappen; je zou kunnen zeggen dat dit advies voorsorteert op een zwaarder moment van reflectie in die LTA.

Ook in politiek-strategische zin is omgevingsbeleid onderhevig aan allerlei krachten. Hoe zitten nu precies de machtsverhoudingen tussen de bestuurslagen? Wie is er binnen de provincie verantwoordelijk voor wat; hoe verhouden Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten zich? Hoe interpreteren de verschillende partijen het belang van een visie ten opzichte van een programma en een verordening? Zijn we beter af met meer en duidelijke regels, of gaat het vooral om het welomschreven doel? Zou in dat licht een visie zo gedetailleerd en concreet mogelijk moeten zijn, of op hoofdlijnen? Dit advies spreekt zich niet uit over die verhoudingen, het richt zich op wat er inhoudelijk bereikt dient te worden.

Actualiteit

In deze jaren staan vraagstukken rond klimaatverandering, stikstof, biodiversiteit en woningbouw centraal. Met het *Startpakket Fysieke Leefomgeving* heeft het Rijk de provincies de opdracht gegeven zulke vraagstukken aan te pakken, belangrijke keuzes te maken en gebiedsgericht uit te werken. De provincies staan daarmee onder hoogspanning, en omgevingsbeleid lijkt in dat licht niet het meest belangrijke dossier voor de komende Statenperiode. Dat is in feite een probleem op zichzelf dat met onder meer dit advies bespreekbaar wordt gemaakt. Er zijn drie belangrijke vraagstukken.

In de eerste plaats is omgevingsbeleid uit de aard der zaak traag reagerend op maatschappelijke veranderingen, en terecht. Maar het is wel het omgevingsbeleid dat het kader moet bieden om de daadwerkelijke uitvoering die volgt uit deze belangrijke vraagstukken te begeleiden. De toets of het zo werkt is dus belangrijk.

In de tweede plaats is er meer en meer vraag naar een gebiedsgerichte aanpak. De Rijksoverheid kiest daar met het *Programma NOVEX* en het NPLG ook voor. Tot nog toe is omgevingsbeleid vooral thematisch, mede om rechtszekerheid te bieden: overal dezelfde aanpak. Tegelijk is er al lang een staande praktijk om 'maatwerk' te bieden voor specifieke gebieden of situaties. Dat gebeurt in feite

geïmproviseerd – met goede en slechte kanten. Het streven naar een meer gebiedsgerichte aanpak steun ik daarom, maar roept nog wel allerlei vragen op.

En tenslotte geeft de Omgevingswet expliciet de opdracht om te werken aan een hoge omgevingskwaliteit, maar staat die onder druk, alleen al omdat al die grote opgaven nu even belangrijker lijken. Een recent advies van Federatie Ruimtelijke Kwaliteit, Vereniging Deltametropool en College van Rijksadviseurs over omgevingskwaliteit in het NPLG gaat hier uitgebreid op in. Met *Mooi Nederland* houdt het Rijk een expliciet pleidooi voor omgevingskwaliteit, maar op alle bestuurslagen blijkt het lastig dat werkelijk goed in het beleid in te bedden, te operationaliseren en waar te maken.

Het advies biedt een aantal gedachten aan rond deze vraagstukken.

Bevindingen

Mijn gesprekken met betrokken ambtenaren, studie van de stand van zaken in andere provincies, studie van de literatuur en een ‘stijloefening’ uitgevoerd door een extern adviseur brengen mij tot een reeks van bevindingen die de basis voor het advies vormen. Enkele van deze bevindingen sluiten goed aan bij het advies dat de Provinciale Adviescommissie Leefomgeving PAL in 2022 gaf.

De eerste bevinding, met name in gesprek met betrokken ambtenaren, is interessant en dubbelzinnig. Zonder al te veel inspanning werd in gesprekken een lijst opgesteld van tientallen kleine en grote verbeterpunten. Dat wekt de indruk dat er een grote verbouwing nodig is. Tegelijk werd mij indringend gevraagd het bouwwerk als zodanig met rust te laten. Niet alleen omdat het zo veel tijd en energie had gekost om zover te komen; ook omdat in de praktijk er redelijk door de onvolkomenheden gelaveerd kan worden. Naast actuele, prangende opgaven organiseert omgevingsbeleid een enorme hoeveelheid ‘lopende zaken’ waar continuïteit, rechtszekerheid en duidelijkheid een groot goed zijn. Het is met name de ruimte *tussen* de tekst die de deskundig betrokkenen voldoende mogelijkheden biedt om in veel verschillende situaties adequaat te handelen. Ik wil daarom als PARK niet komen met een lange lijst verander-eisen. Ik heb gezocht waar ik vanuit mijn perspectief en mijn rol een klein aantal betekenisvolle uitspraken kan doen.

Een tweede bevinding is: alle provincies worstelen met het vormgeven van het omgevingsbeleid. Bij de één trof ik een visie die meer zeggingskracht had, de ander wist concrete voorbeelden goed in te zetten, bij de derde trof me de slimme samenhang tussen visie, verordening en programma. Zo kon ik in Zeeland heel goed nagaan hoe een klein maar betekenisvol thema als ‘de waarde van duisternis’ op het niveau van de visie, het programma en de verordening in samenhang werd aangepakt. Maar dwars door de provincies heen neem ik het volgende probleem waar. Alle provincies besteden heel veel aandacht aan de boodschap van de Omgevingswet: het samen doen met partners, en niet doen wat lagere overheden of partners kunnen doen. Ik zie dat terug in lange teksten over bestuursstijlen en sturingsfilosofieën. Wanneer ik echter als deskundige leek me de vraag stel welke verantwoording de provincie (‘waar staan wij voor’) in dit ‘samen doen’ op zich neemt, dan is het antwoord teleurstellend. Dat is wellicht te begrijpen als een overgangssituatie, maar kan niet het doel zijn. Ik zou de opdracht die de Omgevingswet stelt liever zien in het handelen dan in de opgeschreven tekst; dat leidt simpelweg af.

Enigszins in het verlengde daarvan stel ik het volgende vast over vorm en taal.

Dwars door de diverse provinciale stukken, en dan doel ik met name op de visies, schrok ik van het hoge gehalte aan obligate teksten. Ik las veel waar geen gezond mens tegen kan zijn. In mijn gesprekken werd dit ook geduid als het gevaar van ‘integraal’ willen zijn. In dat geval is dan dan het verlangen iedereen te vriend te houden. Kennelijk is het voor de provincie als bestuurslaag heel moeilijk om duidelijk te maken dat er tussen de vrome doelen en de fysieke werkelijkheid toch echt een groot gat zit. Dat die mooi bedoelde teksten niet zonder consequenties zijn. Er is een prijs: niet alles kan, en niet alles kan overal. De provincie moet kiezen, en gaat ons niet allemaal blij maken. Dat inzicht ontbreekt pijnlijk. Zoals uit

de bijgevoegde stijloefening blijkt, is er een één-op-één samenhang tussen het maken van keuzes en een taal waarmee op compacte wijze de feitelijke gevolgen van die keuze helder worden. In Zuid-Holland en in diverse andere provincies is de onduidelijkheid van het materiaal een serieus probleem. Dat begint bij de vindbaarheid, en bij de vorm - van boekwerk of pdf tot digitale omgeving. Wat heb ik nu precies in handen, hoe hangt het samen, is dit het geheel, is dit werkelijk het eindproduct dat de maker voor ogen had? Het overwegende gevoel is dat van een tussenfase, maar dan helaas zonder een goed zicht op wat na die tussenfase komt.

Juist daar waar het gaat om de grote transitie-opgaves blijkt het omgevingsbeleid soms ronduit tegen te werken: initiatieven die je in het licht van die transities niet meer zou willen kunnen niet worden tegengehouden; initiatieven die je juist wel zou willen kunnen niet worden toegestaan; de transitie leidt tot nieuwe vraagstukken waarvoor het kader in het omgevingsbeleid ontbreekt. De transitie van de landbouw is een mooi voorbeeld: er werden casussen op tafel gelegd waar uitbreiding van intensieve veehouderij moest worden toegestaan ook al is dat evident in strijd met waar we onvermijdelijk naar toe te gaan. Interessante nieuwe agrarische benaderingen worden gekneveld omdat die met vragen komt die het omgevingsbeleid niet kan honoreren – denk aan een voorziening om droge mest op eigen terrein houden. Ook op gebiedsniveau is het lastig: Zie de transitie van een ‘stikstofhotspot’ zoals Nieuwkoop, waar een nieuwe weg moet worden ingeslagen. De bouw van nieuwe woningen (rood voor rood) bijvoorbeeld. Of aanplanten van houtige gewassen in nu open veengebied. Dat staat op gespannen voet met staand beleid. Ik noem hier opnieuw het woord ‘integraal’, maar dan niet met de bedoeling iedereen te vriend te houden; hier gaat het juist om het verbinden van, en overstijgen van een sectorale blik. Op gebiedsniveau vraagt dat om maatwerk, maar een belangrijke eis is wel dat maatwerk niet mag leiden tot incidentenpolitiek. Er moet een verifieerbare basis onder dat maatwerk liggen. Dat is nu niet altijd het geval.

Tenslotte het woord omgevingskwaliteit. Dat wordt door de Omgevingswet als centraal begrip naar voren geschoven. Opvallend is, dat in Zuid-Holland juist dat onderdeel van het omgevingsbeleid behoorlijk positief wordt beoordeeld, en inderdaad is dat in de omgevingsvisie redelijk goed ingebed. Met dien verstande, dat daar vooral van ruimtelijke kwaliteit wordt gesproken. Voor sommigen lijken ruimtelijke kwaliteit en omgevingskwaliteit inwisselbaar, anderen zijn zeer precies over het verschil. Dat is een kwestie op zich, maar de Zuid-Hollandse visie besteedt expliciet aandacht aan het kwaliteitsbegrip. Tegelijkertijd is natuurlijk een fietstocht door het Zuid-Hollands landschap bijzonder inzichtelijk: de praktijk is weerbarstig. Door de vele grote opgaven is er een neiging tot haast, waarbij een serieuze toets op en streven naar omgevingskwaliteit altijd onder druk staat. Er is een verlangen beleidsdoelen meetbaar te maken, en dan dringt het kwantitatief meetbare doel voor op de meer kwalitatieve doelen. En het kan wel opgeschreven staan in de visie, maar wat hebben de bij de uitwerking betrokken partijen in handen om dat dan ook operationeel te maken en te borgen?

Vaststelling en opdracht

Al met al is sprake van een pittig dilemma. Het omgevingsbeleid werkt, een soort van, en moet vooral niet overhoop gehaald worden. Door aanpassing en herziening moet het stap voor stap beter worden. Maar we kunnen niet met voortdurende herzieningen in een tussentoestand blijven steken. En er moet een oplossing gevonden worden om actuele, urgentie vraagstukken goed te bedienen en tegelijk rust, duidelijkheid en rechtszekerheid te bieden.

Opgeteld kom ik tot de conclusie dat er werk aan de winkel is voor het omgevingsbeleid. Ik zie dat werk op drie terreinen:

- De strategische rol, de verantwoordelijkheid en het leiderschap van de provincie als bestuurslaag;
- De inhoudelijke zeggingskracht in de context van de opgaves van deze tijd.
- Het instrumentarium om bij uitwerking omgevingskwaliteit operationeel te maken en te bewaken.

Ik formuleer tegen deze achtergrond 4 adviespunten. Die laat ik echter voorafgaan door een opdracht die de taal, structuur en samenhang van het bouwwerk omgevingsbeleid betreft. De Omgevingswet beoogt beleid inzake de leefomgeving transparanter en eenvoudiger te maken. Daar volgt wat mij betreft uit dat alle onderdelen van visie tot verordening met een hoge kwaliteitsmaatstaf worden geproduceerd. Dat loopt van tekstredactie tot vormgeving tot vindbaarheid. Ik constateer dat het huidige materiaal te veel te wensen overlaat, mede omdat het door voortdurende herziening niet 'stolt'. Ik ben me bewust dat er is ingezet op een modulair systeem, waarbij er geen sprake meer is van een boekwerk met een titel en een datum. Die benadering is voor grote delen van het systeem een goede keuze, maar voor sommige onderdelen niet. Zeker niet, als een modulair, steeds herzien systeem tot een voortdurend gevoel van 'onaf', zelfs slordig, leidt. Dat kan zeker bij een visie niet het geval zijn. Dat moet deze provincie zich ter harte nemen. Ik vind het aanpakken hiervan dermate vanzelfsprekend, dat dat geen advies mag zijn, en benoem dit dus als een opdracht. De hierbij gevoegde 'stijloefening' onderstreept dat zorg voor taal en structuur er toe doet.

Advies

1. Geef houvast bij keuzes, maak de visie richtinggevend

Is het omgevingsbeleid hulpvaardig bij het aanvangen van de grote opgaves die vandaag op ons af komen? In zijn huidige vorm prioriteert omgevingsbeleid te weinig, maakt het weinig keuzes en worden consequenties niet inzichtelijk. Het omgevingsbeleid mist nu een stuk dat de consequenties van de grote keuzes adresseert. Daar wordt wel om gevraagd, zie het Startpakket. Ik adviseer zo'n stuk toe te voegen. Dat compacte stuk geeft weer welke urgente kwesties voor de komende jaren cruciaal zijn en hoe deze kwesties de afwegingen en het maatwerk dat nodig is, zullen sturen. Zo'n stuk moet bewust en aangekondigd geactualiseerd worden, maar de prioriterende urgente kwesties zijn niet ieder jaar anders. Het gaat hier om bogen van 5-10 jaar, uitstijgend boven één collegeperiode. Door een duidelijk afgebakende plek te benoemen voor dit doel, kan het omgevingsbeleid juist ook voldoen aan een andere belangrijke taak: continuïteit waarborgen.

2. Neem verantwoording, pak de regie

De provincie moet in het omgevingsbeleid meer aan het stuur zitten. Het samen doen is mooi, maar ook de eigen verantwoording moet duidelijk zijn: waar staat de provincie voor, wat wil zij en wat is zij verplicht krachtens haar rol. Het mag niet in het midden blijven dat er zaken niet meer kunnen, of niet allemaal tegelijk kunnen. Er zullen spanningen en conflicten zijn. Ik roep op in de visie, al was het maar voorbeeldmatig, conflicten inzichtelijk te maken, daar een keuze in te maken, en te staan voor die keuze. In het bijzonder vraag ik de provincie daar waar zij ook echt 'in charge' is, het goede voorbeeld te geven. Bijvoorbeeld door binnen haar eigen grondbezit het uitdragen van de visie maximaal voorrang te geven – denk aan het beschikbaar stellen voor experimenten rond duurzame energie-opwek. Ik beveel aan onderwerpen als sturing, rol, houding kort te behandelen en/of die naar een bijlage te verplaatsen. Wil de provincie anders sturen? Doe het dan. Op onderdelen is het expliciteren van de rol natuurlijk wel van belang, bijvoorbeeld in het programma. En juist daar ontbreekt dat vaak, zoals ook de PAL signaleert.

3. Durf gebiedsgericht te zijn, gebruik de kracht van ontwerp

Omgevingsbeleid is nu vaak thematisch. Ik steun de roep om meer gebiedsgericht omgevingsbeleid. Ik zie wel dat het woord 'gebied' te pas en te onpas wordt gebruikt. Geef dit inhoud! Gebieden kunnen sociale en bestuurlijke eenheden zijn, maar zijn zeker ook landschappen met hun systemen van water en bodem en hun geschiedenis. Die gevoeligheid geeft het realiseren van omgevingskwaliteit bij voorbaat meer kans.

Een gebiedsgerichte benadering kan niet zonder ontwerp. Juist het ontwerp, als proces en als product, maakt zichtbaar hoe in een bepaalde (topografische) context keuzes worden gemaakt en nieuwe richtingen kunnen worden gevonden. Ik sluit daarbij dus aan bij het advies van de PAL. Welke concrete delen van Zuid-Holland hebben te maken met grote dilemma's, wat zijn de denkbare scenario's, wat kan de provincie daarin doen, waar moeten partners en burgers zich op voorbereiden? Het ontwerp, de kaart en het beeld moeten meer als middel worden gehanteerd om inzicht te bieden in de keuzes, beperkingen en mogelijkheden.

4. Operationaliseer omgevingskwaliteit, zorg dat de belofte waargemaakt wordt

Omgevingskwaliteit kan in zijn beste versie méér zin dan ruimtelijke kwaliteit, bijvoorbeeld omdat de belangen van mens, dier en plant in de omgeving van een initiatief meer aandacht krijgen, en die omgeving ook actiever betrokken wordt. Los van een semantische discussie in hoeverre ruimtelijke kwaliteit dat al deed, is het van belang dat partijen die het begrip hanteren uitleg geven en stelling nemen: wat is onze interpretatie?

Omgevingskwaliteit vraagt om timing in het proces: als een initiatief zich aandient, kan dat getoetst worden. Te weinig wordt omgevingskwaliteit vooraf in stelling gebracht. Dat hangt direct samen met het pleidooi voor meer ontwerp in adviespunt 3.

In het Zuid-Hollandse omgevingsbeleid zijn instrumenten beschreven die omgevingskwaliteit willen behouden of tot stand brengen, zoals bijvoorbeeld de gebiedsprofielen. Het is echter vooral ook van belang dat duidelijk is hoe omgevingskwaliteit daadwerkelijk geoperationaliseerd en bewaakt wordt. Ook, omdat de grote keuzes die nu voor liggen zeker tot spanningen zullen leiden, bijvoorbeeld tussen behoud of ontwikkeling. Dat begint bij het centraal stellen van omgevingskwaliteit: dat moet een gelijkwaardig doel zijn bij ieder initiatief of programma.

Het inzetten van kwaliteitsteams die bij langdurige en complexe veranderingsprocessen kwaliteitsdoelstellingen hoog houden is een bewezen recept, dat in het omgevingsbeleid te weinig wordt ingezet. Het is een voorbeeld uit meerdere opties waarmee kwaliteitsbeleid zich beter staande kan houden, juist als er druk op staat.

De adviespunten in onderling verband

De adviespunten staan op zichzelf, maar hebben ook onderlinge relaties. Als het omgevingsbeleid explicieter wordt in de prioriteiten en keuzes, wordt de taal opgehelderd. Dan zijn er minder obligate teksten nodig, en kan er met minder omhaal aangestuurd worden op de te nemen maatregelen. Door een duidelijke plek in te bouwen voor de actualiteit en de grote opgaven, wordt de basis voor een afweging en voor maatwerk sterker, en wordt de samenhang tussen verordening en visie scherper: dan kunnen overtuigende linken worden gelegd tussen de visie of het programma en een nieuwe regel die daaraan uitvoering moet geven aan.

De roep om een meer gebiedsgericht omgevingsbeleid is begrijpelijk en terecht, maar dat mag geen vrijbrief zijn voor incidentenpolitiek; juist ook het toevoegen van een dynamische kop die het standpunt ten aanzien van urgente kwesties duidelijk maakt, onderbouwt waarom maatwerk in een gebied nodig is, en welke richting daarbij gekozen wordt.

Hoe verder?

Dit advies werd gevraagd door de huidige Integrale Commissie van Provinciale Staten. Het wordt aangeboden in januari 2023, vlak voor de Statenverkiezingen. Deze commissie zal er dus beperkt tijd voor hebben. Ik hoop van harte dat zij haar ervaring uit de afgelopen jaren waarin het omgevingsbeleid vorm kreeg, inzet om aan haar opvolger een vraag, opdracht of aanbeveling mee te geven. Ik realiseer mij dat dit advies kritisch is over het omgevingsbeleid zoals dat nu is. Dat betekent niet

dat dat morgen allemaal moet worden aangepakt. Er moet nog ervaring worden opgedaan. Maar dat mag geen vrijbrief zijn. Voor zo ver we in een tussenfase zitten moet onderkend worden dat deze tussenfase substantiële onvolkomenheden kent. Het zou goed zijn als een gedeeld beeld ontstaat wat de uitkomst van die tussenfase moet zijn. Zeker voor de visie geldt dat dat een af, te dateren product van goede kwaliteit moet zijn, maar ook voor het programma en de verordening is werk te doen. Ik denk dit advies daarbij een goed richtsnoer biedt.

Den Haag
20 januari 2023

BIJLAGE



Sturingskracht in de Omgevingsvisie Zuid-Holland

Stijloefening in opdracht van de Provinciaal Adviseur Ruimtelijke Kwaliteit
19 januari 2023



Peter Paul Witsen
Bureau Westerlengte, Leiden
www.westerlengte.nl

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	3
	Vraag en aanpak.....	3
	Twee oefeningen.....	3
	Disclaimer.....	4
2	Bevindingen vooraf	5
3	Veengebied bij Hazerswoude	7
	Relevante passages in de huidige Omgevingsvisie	7
	Oefening 1a: Blijvend agrarisch	11
	Oefening 1b: Groene Hart Park	13
	Oefening 1c: Sturen met principes	15
4	Oude Hollandse Waterlinie.....	17
	Relevante passages in de huidige Omgevingsvisie	17
	Oefening 2a: Langetermijnvisie	20
	Oefening 2b: Ontwikkelingsstrategie	22
	Oefening 2c: Instandhouding.....	24
5	Centrale tekstpassages	26
	Grondhouding	26
	Opgaves.....	27
	Sturingsstijlen.....	28
6	Reflectie.....	29

1 Inleiding

Vraag en aanpak

De Provinciaal Adviseur Ruimtelijke Kwaliteit van Zuid-Holland heeft Bureau Westerlengte gevraagd om een 'stijloefening' uit te voeren voor de provinciale Omgevingsvisie. Aanleiding is een adviesvraag van de Integratie Commissie van Provinciale Staten over de sturingskracht van de Omgevingsvisie bij de grote keuzes die in het omgevingsbeleid gemaakt moeten worden. De adviesvraag is als volgt geformuleerd: 'Helpt het omgevingsbeleid om de scherpe keuzes te maken die nodig zijn, en helpt het om de consequenties van die keuzes te begeleiden?' De Provinciaal Adviseur heeft om deze stijloefening gevraagd als een van de bouwstenen voor zijn advies. De stijloefening zal als bijlage aan het advies worden toegevoegd.

Een 'stijloefening' betekent dat alternatieve teksten worden voorgesteld waarin die keuzes scherper voor het voetlicht worden gebracht – niet alleen de keuzevraag, maar ook de richting die de provincie daarin kan kiezen. Het idee is dat op deze manier een indruk kan ontstaan van hoe de sturingskracht van het omgevingsbeleid versterkt kan worden, zonder inherente onzekerheden over de ruimtelijke ontwikkeling te veronachtzamen en zonder lokale maatwerkoplossingen in de weg te zitten.

De aangedragen teksten sluiten aan bij de actuele beleidspraktijk, maar kunnen vanwege de aard van de vraag niet volledig beleidsneutraal zijn.

Twee oefeningen

Er is voor gekozen om de stijloefening toe te spitsen op twee concrete gebieden, vanuit de gedachte dat de sturingskracht van een omgevingsvisie zich moet bewijzen bij concrete, gebiedsgebonden afwegingen. Het eerste is het veengebied bij Hazerswoude, een agrarisch landschap dat te maken heeft met een dalende bodem en onder invloed van de noodzakelijke transitie in de landbouw zal veranderen. De vraag is in welke richting. Het tweede is de Oude Hollandse Waterlinie, een erfgoedstructuur die in het provinciale beleid hoog wordt aangeslagen. De vraag is in hoeverre die erfgoedstructuur sturend kan zijn bij de veelheid aan ruimtelijke ontwikkelingen die op dat landschap afkomen.

Voor elk van de gebieden zijn drie alternatieve teksten geformuleerd. Voor het veengebied bij Hazerswoude variëren die op de inhoudelijke oriëntatie van de sturing: drie visies. Daarbij is gebruik gemaakt van toekomstperspectieven die recent zijn opgesteld door externe partijen: respectievelijk Wageningen UR (2019), VNO-NCW (2022) en het College van Rijksadviseurs (2018). Voor de Oude Hollandse Waterlinie verschillen de oefeningen in de ambitie die de provincie met het erfgoed kan hebben: deel van een integrale langetermijnvisie, een ontwikkelingsstrategie samen met partners in het gebied of vooral bescherming. Elke van de 2 x 3 oefeningen bestaat uit een alternatieve tekst, een toelichting en een indruk van de acties die de provincie te doen staan als zij voor zo'n richting zou kiezen.

Deze twee ‘oefeningen’ gaan vergezeld van drie bevindingen vooraf over de sturingskracht van de Omgevingsvisie. Na de beide oefeningen zijn – ongevraagd – drie alternatieve teksten toegevoegd voor meer centrale passages in de Omgevingsvisie. Als op specifieke thema’s gekozen wordt voor formuleringen met meer sturingskracht, vergelijkbaar met de hier aangedragen teksten, zou dat immers zijn weerklink moeten vinden in de passages waarin het beleid wordt ingeleid en ingebed.

Het veengebied bij Hazerswoude In het hart van een van de grote transities van deze tijd: de toekomst van de landbouw. Fundamentele keuze is onvermijdelijk. Oefening: sturing vanuit verschillende visies 1. Blijvende agrarische productie 2. Groene Hart Park 3. Sturen met principes	Oude Hollandse Waterlinie Enigszins in de schaduw van de grote transities van deze tijd. Hoge beleidsstatus (erfgoedlijn, kroonjuweel), maar risico van ondersneeuwen. Oefening: sturing vanuit interventieniveaus 1. Langetermijnvisie 2. Ontwikkelingsstrategie 3. Instandhouding
--	---

Disclaimer

Gepresenteerde alternatieve teksten zijn bedoeld als ‘stijloefeningen’: een indruk van hoe een tekst zou kunnen luiden in een Omgevingsvisie met een grotere sturingskracht.

Er is geprobeerd om dicht bij bestaande beleidsambities en discoursen te blijven. De teksten zijn echter niet getoetst op politieke of maatschappelijke haalbaarheid. Ze weerspiegelen niet de politieke positie van het College van Gedeputeerde Staten.

Evenmin kon de complexiteit van de beleidsdossiers in volle omvang worden gevat. Zo verwijzen passages over landbouw in de Omgevingsvisie naar een groot aantal overlegstructuren, programma’s, nota’s, initiatieven, akkoorden, enzovoort¹. Er heeft geen inhoudelijke analyse plaatsgevonden op de lijnen die daar zijn of worden uitgezet. Op dit moment is bovendien nog onzeker hoe met name het stikstofdossier de toekomst van de landbouw op nationaal niveau beïnvloedt.

¹ Innovatie Agenda Duurzame Landbouw, Hoofdpijnennotitie Vitale Landbouw, proeftuinen, Veenweide Innovatiecentrum, Regionale Veenweide Strategieën, Groene Cirkels, werkplaatsen, uitvoeringsagenda stikstof ZH, regiodeal bodemdaling Groene Hart, Interbestuurlijk Programma en Klimaatakkoord landbouw & landgebruik, Netwerk Voedsel families. Daarnaast zijn er verwijzingen naar beleidsinitiatieven rond onder meer natuur, water en cultuurhistorie die de toekomst van de landbouw en het agrarische landschap raken.

2 Bevindingen vooraf

Bij het bestuderen van het omgevingsbeleid, ter voorbereiding van de stijloefening zelf en in het licht van de vraag naar sturingskracht, is opgevallen dat de Omgevingsvisie sterk is in het structureren van alle (veelal sectorale) beleidslijnen die in het omgevingsbeleid samenkomen, maar terughoudend lijkt te zijn met inhoudelijke interventies of prioriteiten. Juist in de integratie van deze beleidslijnen in de fysieke ruimte van de provincie, met al haar intrinsieke waarden en haar beperkte beschikbaarheid, ligt echter een belangrijke potentiële meerwaarde van het omgevingsbeleid.

1. De Omgevingsvisie geeft weinig richting omdat voornemens onvoldoende in samenhang worden gebracht. Juist die samenhang vraagt om planologische keuzes: niet alles kan overal. De provincie lijkt die keuzes in de Omgevingsvisie nog niet te willen maken.

Dat de Omgevingsvisie weinig richting biedt, blijkt bijvoorbeeld uit het volgende citaat: “De **crux van deze opgaven zal pas goed in beeld komen** als we ze confronteren met concrete omstandigheden en de doelen van maatschappelijke partners. **In die confrontatie komen de knelpunten naar voren én de kansen** om de opgaven verder te brengen. Dit doet de provincie vanuit **een open houding**. Via participatieve processen met inwoners en instellingen wil Zuid-Holland komen tot passende oplossingen voor specifieke dilemma’s” (Omgevingsvisie blz 15, de vette weergave is toegevoegd).² Een ‘open houding’ is positief te waarderen uit een oogpunt van draagvlak en maatwerk, maar er gaat weinig richting van uit bij de keuzes die volgen uit de ‘confrontatie met concrete omstandigheden en doelen van maatschappelijke partners’. In hoofdstuk 5 van deze stijloefening (met alternatieve teksten voor een paar centrale passages in de Omgevingsvisie) wordt een mogelijke ‘grondhouding’ aangedragen als alternatief.

2. De Omgevingsvisie bevestigt beleid dat al (veel) langer loopt, maar voegt daar weinig richting of prioriteit aan toe.

Het ligt voor de hand dat de Omgevingsvisie veelvuldig terugvalt op programma’s, akkoorden en afspraken die al eerder zijn gemaakt. Die zijn veelal sectoraal of gebiedsgericht georiënteerd. Het creëren van overzicht is een verdienste op zich. De sturingskracht neemt toe als de Omgevingsvisie:

- onderzoekt op welke punten en in welke gebieden het opgetelde beleid tot kansen of spanningen leidt,
- onderzoekt hoe nieuwe of aangescherpte ambities doorwerken in het bestaande beleid, en op welke punten en in welke gebieden actualisatie nodig is.

² ‘Deze opgaven’ verwijst naar de zeven ambities.

3. De samenhang is gezocht in de hiërarchie van doel en middel, niet in de synergie of afweging tussen doelen of middelen onderling.

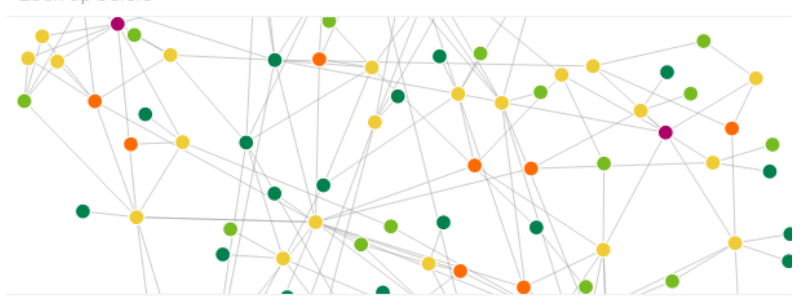
Het beleid in de Omgevingsvisie

is opgebouwd uit:

- 7 ambities,
- 20 beleidsdoelen,
- 61 beleidskeuzes,
- 47 beleidsprestaties.

In het Omgevingsprogramma wordt dit geoperationaliseerd in:

- 124 maatregelen.



Fragment van de visuele weergave van de samenhang op de website. Kleuren staan voor niveaus in de beleidshiërarchie. Na aanklikken op de website verschijnt de inhoud van elk bolletje.

Deze schematische opzet biedt overzicht en is in die zin van waarde. Maar het biedt weinig houvast voor een inwoner, ondernemer of politicus in Zuid-Holland die zich afvraagt wat de provincie voor ogen staat met een bepaald gebied. Er ontstaat geen beeld van welke beleidskeuzes of maatregelen elkaar kunnen ondersteunen en welke misschien tegen elkaar in werken, en hoe daar dan mee wordt omgegaan.

3 Veengebied bij Hazerswoude

Relevante passages in de huidige Omgevingsvisie



Kaart

Ruimtelijke Hoofdstructuur

Het veengebied bij Hazerswoude staat op de kaart als 'veenlandschap' en 'belangrijk weidevogelgebied'. Het westelijke deel ligt in een 'groene buffer'.

Het veengebied bij Hazerswoude heeft geen aanduiding op de kaarten:

- Dagelijks stedelijk systeem,
- Hoogstedelijke zone,
- Logistiek-industrieel systeem.

Op de kaart 'Stad en land verbonden' is het westelijke deel aangegeven als onderdeel van een 'groene buffer' tussen Zoetermeer en Leiden.

Op de kaart 'Zoetwatervoorziening en bodemdaling' is het aangegeven deels als 'bodemdalingsgevoelig veengebied' en deels als 'sterk bodemdalingsgevoelig veengebied'.

Conclusie: relevante tekstdelen zijn met name de passages over de landbouw en de bodemdaling.

Ambitie 5: versterken natuur in Zuid-Holland: een aantrekkelijk landelijk gebied draagt bij aan de kwaliteit van de leefomgeving

(...)

“Wij streven naar vitale hoogwaardige natuur en fraaie landschappen die beginnen bij de voordeur en zich uitstrekken tot de kernen van onze natuur- en groengebieden, verbonden met water en erfgoed. Door overal natuur- en landschapswaarden te versterken, werken we aan het behoud en herstel van de biodiversiteit en aan een aantrekkelijke omgeving. Met andere woorden, we willen een goede basiskwaliteit van de natuur, binnen en buiten natuurgebieden en de transitie bevorderen naar een natuurinclusieve samenleving voor algeheel biodiversiteitsherstel.”

(...)

“De provincie Zuid-Holland wil de transitie naar een vitale landbouw versnellen voor alle landbouwsectoren en regio’s. Daarin staan kringlooplandbouw, een natuurinclusieve aanpak en circulariteit centraal. Belangrijk is het tegengaan of verminderen van bodemdaling in de veenweidegebieden en het ontwikkelen van een energieneutrale en klimaatadaptieve aanpak. De landbouw teelt gezond, duurzaam en betaalbaar voedsel voor iedereen en blijft dé belangrijkste beheerder van het typische agrarische cultuurlandschap”.

link naar de volledige tekst:

<https://omgevingsbeleid.zuid-holland.nl/detail/ambities/B3F7416E-FE6D-4D3E-BEF7-CFFB29047BDA>

Beleidsdoel 5.2: toekomstbestendige landbouw

Landbouw onder druk

“De identiteit van het landschap in Zuid-Holland wordt voor een belangrijk deel gevormd door de veelzijdige land- en tuinbouwsector. De boeren zijn daarmee naast voedselproducent ook belangrijk als beheerders van het landschap. Tegelijk staat de landbouw flink onder druk vanwege klimaatverandering, bodemdaling, uitstoot van stikstof en andere stoffen, de afname van biodiversiteit en de economische vitaliteit van de sector. Om een vitale en toekomstbestendige sector te behouden lijkt een ingrijpende transitie van de landbouw en het landgebruik noodzakelijk.”

Naar een sectorbrede transitie

“De afgelopen jaren hebben we vooral geïnvesteerd in innovatie om de verduurzaming van de landbouw vorm te geven. Focus lag daarbij op de ‘koplopers’. De komende periode wil de provincie de opgebouwde innovatiekracht benutten voor verdere opschaling. (...)”

link naar de volledige tekst:

<https://omgevingsbeleid.zuid-holland.nl/detail/beleidsdoelen/E96C6D05-DC4E-449B-9B72-EB8A94E66914>

Beleidskeuzes (geselecteerd via de ‘koppelingen en relaties’ op omgevingsbeleid.zuid-holland.nl; tekst is afkomstig van die website)

Vitale landbouw

“Het provinciale landbouwbeleid is erop gericht om de landbouwsector en het voedselsysteem te verduurzamen. (...) Deze ‘vitale landbouw’ kent een brede maatschappelijke inbedding en heeft als randvoorwaarde dat er sprake is van gezonde economische basis voor de sector, ketenpartners en afzonderlijke boerenbedrijven. Verdere kenmerken zijn: Kringlooplandbouw, ruimte voor biodiversiteit, water, landschap en een lokaal voedselsysteem.”

link naar de volledige tekst:

<https://omgevingsbeleid.zuid-holland.nl/detail/beleidskeuzes/0C6EC268-108E-4EB4-9DD4-2F00F1F14605>

Bos en bomen

“Om kansen voor uitbreiding van bos en bomen in beeld te brengen willen we zoveel mogelijk aansluiten bij andere provinciale opgaven en dit als ambitie meenemen bij lopende gebiedsprocessen en programma’s. Zoals bij bodemdaling, waterberging, verduurzaming landbouw, gebiedsprocessen stikstof,” (...)

link naar de volledige tekst:

<https://omgevingsbeleid.zuid-holland.nl/detail/beleidskeuzes/CA7CD97A-D2B9-494D-A37D-8F382AA39BF6>

Ambitie 7: Gezond en veilig Zuid-Holland: beschermen en bevorderen van een gezonde, veilige en aantrekkelijke leefomgeving

(...) “De verwachting is dat er meer extreem weer komt, en hogere temperaturen, wat de gezondheid, leefomgeving, welvaart en veiligheid in het geding brengt. De provincie wil zich beter voorbereiden op zaken als hittestress of wateroverlast na hevige stortbuien en de fysieke leefomgeving zo inrichten dat deze klimaatbestendig blijft. Zuid-Holland werkt met verschillende overheden en andere organisaties samen aan regionale adaptatiestrategieën en het nationale Deltaprogramma” (...)

link naar de volledige tekst:

<https://omgevingsbeleid.zuid-holland.nl/detail/ambities/37E44C4C-932E-4063-95A8-5041FEBD852D>

Beleidsdoel 7.3: Klimaatbestendig Zuid-Holland, opgewassen tegen de effecten van klimaatverandering en bodemdaling

“De effecten van klimaatverandering (weers-extremen, zeespiegelstijging) en bodemdaling hebben impact op de gezondheid en veiligheid van onze inwoners, de robuustheid van onze natuur, gebouwen en infrastructuur en aantrekkingskracht voor nieuwe investeringen (concurrentiekracht/vestigingsklimaat). Om ervoor te zorgen dat in Zuid-Holland onze inwoners, bedrijven en investeringen gezond en veilig blijven, moeten we onze omgeving, ons beleid en ons handelen aanpassen aan de nieuwe omstandigheden. Dit betreft alle beleidsvelden van de provincie.”

tekst gekopieerd van:

<https://omgevingsbeleid.zuid-holland.nl/detail/beleidsdoelen/AA137C44-05D3-4C4C-8CAA-70C9DDBD967E>

Beleidskeuzes (geselecteerd via de ‘koppelingen en relaties’ op omgevingsbeleid.zuid-holland.nl; tekst is afkomstig van die website)

Beperken maatschappelijke kosten door bodemdaling

“In specifiek de veen(weide)gebieden wil de provincie de bodemdaling beperken, omwille van 1) de generieke klimaatopgave om broeikasgasemissies door veenoxidatie terug te dringen en 2) de soms plaatselijke noodzaak in urgent kwetsbare gebied(en), waar het blijven meebewegen met de veenbodemdaling tegen fysieke of financiële grenzen aanloopt en niet langer is te verantwoorden. Dit doet de provincie onder andere als regisseur van de Regionale Veenweide Strategieën (gericht op 2030) en via een bijdrage aan het, door het Rijk te regisseren, Nationaal Veenplan (met doorkijk naar 2050). De provincie wil de gevolgen van (doorgaande) bodemdaling inzichtelijk en bespreekbaar maken, evenals het helpen bieden van handelingsperspectieven voor een vitale en (be)leefbare toekomst van de gebieden en mensen die het aangaat. Dit doet de provincie onder andere via het Nationaal Onderzoeksprogramma Veengebieden (...)”

link naar de volledige tekst:

<https://omgevingsbeleid.zuid-holland.nl/detail/beleidskeuzes/C7691D8D-5718-4EB7-8700-BAC51CB0E3C7>

Naar een klimaatbestendig Zuid-Holland

“De provincie wil dat Zuid-Holland een fijne plek blijft om te werken, wonen en recreëren, ook als omstandigheden veranderen. Daarom nemen we nu maatregelen om ons voor te bereiden op klimaatopgaven als weersextremen (hitte, droogte, wateroverlast, overstromingen), zeespiegelstijging en bodemdaling. Samen met waterschappen, gemeenten en het Rijk zorgen we voor een klimaatbestendig en waterrobuust ingerichte provincie in 2050. Niet alleen om schade en overlast te beperken, maar ook vanuit onze ambitie te streven naar een gezonde, groene leefomgeving, een aantrekkelijk vestigingsklimaat, goede bereikbaarheid en een veerkrachtige innovatieve economie (...)”

link naar de volledige tekst:

<https://omgevingsbeleid.zuid-holland.nl/detail/beleidskeuzes/7FAA0DB7-8B40-461C-B0A6-E2A9E2E87900>

Bos en bomen

(zie bij ambitie 5)

Concurrerende en toekomstbestendige bedrijventerreinen

niet relevant voor dit gebied

Veengebied bij Hazerswoude

Oefening 1a: Blijvend agrarisch

Alternatieve tekst

“De grondgebonden landbouw blijft op lange termijn de belangrijkste economische drager van het landschap. Het bestaande areaal blijft in stand. De landbouw zal wel veranderen. Negatieve effecten op de omgeving (bijvoorbeeld op de kwaliteit van water en lucht en op het ecosysteem) moeten worden teruggedrongen. Wij verwachten nationale regels waar de landbouw zich op zal moeten aanpassen”.

“Met name in de veenweidegebieden zal de landbouw zich bovendien moeten aanpassen aan de noodzakelijke stijging van het grondwaterpeil. De melkveehouderij in haar huidige vorm is niet vol te houden op vernalte veenbodems. De provincie Zuid-Holland ondersteunt de omschakeling naar nieuwe teelten die, nu of op termijn, economisch rendabel lijken op deze gronden. Dat hoeft niet om voedselproductie te gaan. De provincie reserveert goede agrarische grond in droogmakerijen en rivierkleigebieden voor de voedselproductie. In veengebieden is ook de teelt denkbaar van gewassen voor bijvoorbeeld de bouw of medicijnen. Het aanzien van het veenweidelandschap zal hierdoor veranderen”.

Toelichting

Deze ontwikkelingsrichting is geïnspireerd door de verkenning *Een natuurlijkere toekomst voor Nederland in 2120* van Wageningen UR (2019). Deze verkenning geeft natuur de hoofdrol en gaat uit van een optimale benutting van water. Als voorbeelden van natte teelten in veenweidegebieden worden genoemd: riet, moerasbos, veenmos en cranberry's. Dit landschap vormt daarnaast een geschikt leefgebied voor waterbuffels. Met deze teelten kan het volgens Wageningen UR bijdragen aan de productie van biomassa, vezels, isolatie- en constructiemateriaal, potgrond, medicijnen, veevoer, vlees en kaas.

Een belangrijk motief voor deze ontwikkelingsrichting kan de wens zijn dat het landschap zichzelf economisch kan bedruipen, ook op lange termijn. Het beheer vereist geen publieke middelen en is niet afhankelijk van directe consumentenbestedingen. Tegelijk draagt het landschap bij aan de transitie van deze tijd: een circulaire bouw, een duurzame farmacie, minder afhankelijkheid van internationale handel en het terugdringen van het internationale goederentransport.

Wageningen UR noemt in haar verkenning ook een verschuiving van de groei van woon- en werkgebieden naar het hoger gelegen oosten van het land, om redenen van waterveiligheid en klimaatbestendigheid. De provincie hoeft daar niet in mee te gaan. Vernatting van het veenweidegebied helpt om de Zuid-Hollandse leefomgeving veilig en klimaatbestendig te maken. In het alternatief 'blijvende agrarische productie' is het veenweidelandschap echter maar beperkt in beeld als integraal onderdeel van een groeiend stedelijk netwerk. Het draagt minder bij aan de kwaliteit van de leefomgeving en aan de regionale identiteit. De aantrekkelijkheid en cultuurhistorische waarden van het landschap (het grasland, de sloten, de verkaveling) staan niet

voorop. Of het landschap geschikt blijkt voor weidevogels is de vraag; daar zal een oplossing voor moeten komen.

Het is overigens nog geen uitgemaakte zaak dat de melkveehouderij geen toekomst heeft in veenweidegebieden. Het Veenweide Innovatiecentrum onderzoekt in het project 'Boeren op Hoog Water' of en in welke vorm de melkveehouderij op de lange duur toch te handhaven is.

Acties

Veehouders kunnen niet van de ene op de andere dag overschakelen naar een 'natte teelt'. Dat is een ander vak. Bovendien lijkt op dit moment de markt nog niet rijp voor de genoemde teelten. Maar de aanpak van de bodemdaling kan daar niet op wachten. Wat staat de provincie in deze ontwikkelrichting te doen?

- Tempo en lokale urgentie bepalen: wanneer moeten alle veenweidegebieden in Zuid-Holland (zo goed als) CO₂-neutraal zijn en maximaal water vasthouden? En welke mijlpalen zijn op weg daarnaartoe te onderscheiden? Deze momenten kunnen als jaartal worden bepaald of als aantal graden opwarming van het klimaat. De huidige Omgevingsvisie noemt de nationale afspraak om in 2030 de CO₂-eq emissies uit veen te hebben gereduceerd met 1 Mton per jaar (wat overeenkomt met ongeveer 20% van de huidige emissie uit veen in Nederland). De lokale urgentie volgt uit de dikte van de veenlaag en de snelheid van de bodemdaling, in aanvulling op criteria die volgen uit het nationale landbouwbeleid (zoals stikstofemissies en de invloed op de waterkwaliteit).
- Lock-ins voorkomen: in de Omgevingsverordening regels opnemen die voorkomen dat veehouders in veenweidegebieden nieuwe investeringen voor de lange termijn plegen, als die de gewenste transitie vertragen of verhinderen.
- Zijn waar de beweging is: het peil opzetten in veenweidepolders waar veehouders om andere redenen moeten of willen stoppen met de veehouderij, en daar een op dat moment realistische bestemming bij toestaan. Die hoeft niet helemaal overeen te stemmen met de visie, omdat die voorsorteert op technieken en markten die nog niet volgroeid zijn. Het kan een tijdelijke bestemming zijn.
- Vernieuwing bevorderen: als ketenregisseur actief werken aan nieuwe markten voor de landbouw, bijvoorbeeld door pilots, experimenten of afspraken met regionale ketenpartners (onderzoekers, toeleveranciers, afnemers).
- Verzilting tegengaan: de tegenhanger van de strategie voor de veenweiden is dat op andere landbouwgrond de traditionele voedselproductie behouden blijft. Daar moeten de juiste voorwaarden voor geschapen worden. Het tegengaan van verzilting lijkt daar prioriteit in te moeten krijgen.

Veengebied bij Hazerswoude

Oefening 1b: Groene Hart Park

Alternatieve tekst

“Het landschap in de directe invloedssfeer van de grote en middelgrote steden draagt bij aan het woon- en leefklimaat in die steden, en daarmee ook aan de economische concurrentiepositie van Zuid-Holland. Met de groei van de bevolking en de economische activiteit, wordt die functie alleen maar belangrijker. Deze landschappen zijn aantrekkelijk, toegankelijk en multifunctioneel. Erfgoedwaarden zijn leidend bij inrichtingsopgaven”.

“Water speelt een hoofdrol in veenweidelandschappen binnen een stedelijke invloedssfeer. Zo’n waterrijk veenlandschap biedt ruimte voor een geëxtensiveerde agrarische productie, bijvoorbeeld schapen- of geitenhouderij of de teelt van lisdodde en veenmos. Ook bosbouw is een mogelijkheid. Boeren kunnen daarnaast een vergoeding ontvangen voor natuur-, water- en landschapsbeheer (waaronder weidevogelbeheer) en voor recreatief medegebruik van hun land. Ze krijgen de mogelijkheid om diensten en producten voor de stedelijke markt te ontwikkelen, zolang die zich goed verhouden met de landschappelijke kwaliteit.”

“Samen met de betrokken gemeenten werkt de provincie aan een fijnmazig routenetwerk voor verschillende soorten recreatief verkeer. Agrarische bedrijven kunnen hun erf ontwikkelen tot een steunpunt in deze routenetwerken”.

Toelichting

Deze ontwikkelingsrichting is geïnspireerd door de *Houtskoolschets Hub NL* voor Nederland in 2050 van VNO-NCW, opgesteld door de bureaus PosadMaxwan, UNStudio en Arcadis (2022). In deze publicatie is ook een tweede houtskoolschets uitgewerkt, *Web NL*, maar die onderscheidt zich minder sterk van Alternatief 1 ‘Blijvende agrarische productie’.

De term Park Groene Hart is afkomstig van Hub NL. Deze schets “zet maximaal in op het versterken van de internationale concurrentiepositie. De groei vindt plaats rond de sterkste economische motoren, binnen de Randstad en Brainport Eindhoven. Deze groeien uit tot hoogstedelijke metropolen, waar verdichting en verduurzaming hand in hand gaan en het leefklimaat aangenaam blijft omdat er in en rond de stad geïnvesteerd is in groene en blauwe parken en landschappen”.

Publieke investeringen in de leefomgeving vormen een voorwaarde in dit alternatief. Maatschappelijk betalen die investeringen zich uit in de vorm van een hogere kwaliteit van leven voor de stedelijke samenleving. Het landschap draagt bij aan de gezondheid, de waterveiligheid en de biodiversiteit, en is daarnaast aantrekkelijk om te zien en te bezoeken. Grond en vastgoed in de omgeving stijgen in waarde. Het veenweidelandschap ontwikkelt zich tot multifunctionele ‘landschapsgrond’ waar de landbouw een functie in behoudt, maar de agrarische productie minder intensief zal zijn dan nu. Hoewel de grondgebonden productielandbouw in Zuid-Holland buiten de directe invloedssfeer van de stad blijft bestaan, is de stedelijke samenleving afhankelijk van de internationale handel voor een breed aanbod aan voeding en andere agrarische producten.

Onderdeel van Hub NL is de zogenaamde North Sea Lagoon. Een nieuwe strook eilanden voor de kust beschermt tegen verzilting en vermindert de bodemdaling. Dat maakt een droger Park Groene Hart mogelijk, dat daardoor wellicht intensiever gebruikt kan worden. De gepresenteerde alternatieve tekst voor de Omgevingsvisie is daar niet van afhankelijk gemaakt. Die gaat uit van een waterrijk landschap.

Acties

Dit alternatief vraagt om gebiedsregie. Investerings en maatregelen voor waterbeheer, natuurontwikkeling en recreatieve routes moeten in lijn worden gebracht met de ambities van de bestaande landbouwbedrijven en met elkaar. Wat staat de provincie te doen?

- Tempo en lokale urgentie bepalen (identiek aan oefening 1a).
- Lock-ins voorkomen (identiek aan oefening 1a).
- Zijn waar de beweging is: een gebiedsproces starten waar het stoppen van de bodemdaling het meest urgent is, of waar boeren zelf op zoek zijn naar een nieuwe toekomst dan wel hun bedrijf stopzetten.
- Voorbereid zijn op investeringen in het landelijk gebied. De provincie stuurt het gebiedsproces aan vanuit een inhoudelijke koers. Daar hoort bij dat ze haar aandeel neemt in de investeringen, bijvoorbeeld in het recreatieve routenetwerk.
- Zuinig zijn met de inzet van middelen voor natuur of erfgoed in dit deel van het Park Groene Hart (met uitzondering van middelen voor weidevogelbeheer). De landbouw behoudt hier een functie, hoewel geëxtensiveerd. In gebieden die beter aansluiten op het Natuurnetwerk of met grotere cultuurhistorische waarden hebben middelen voor natuur en erfgoed meer rendement.

Veengebied bij Hazerswoude

Oefening 1c: Sturen met principes

Alternatieve tekst

“We zien de transitie van deze tijd als één grote ontdekkingsreis. De bestemming staat vast: een biodiverse, klimaatadaptieve en gezonde leefomgeving met een vitale circulaire economie. De route daarnaartoe krijgt vorm in de praktijk. Als provincie ondersteunen we de toepassing van bewezen oplossingen en we nemen actief deel aan netwerken waar nieuwe kennis wordt opgebouwd. We stimuleren experimenten. Gezien de beperkt beschikbare ruimte is meervoudig ruimtegebruik overal in de provincie een uitgangspunt, waarbij historisch bepaalde landschapskwaliteiten tot hun recht moeten blijven komen. Via ontwerpend onderzoek willen we nieuwe samenhangen op het spoor komen”.

“Typerend voor Zuid-Holland is het beeld van uitgestrekte veenweiden waar koeien staan te grazen. Die combinatie is moeilijk vol te houden vanwege de bodemdaling waar de landbouw in de huidige vorm toe leidt. Naast de duurzaamheidseisen waar de zuivelketen zich in het hele land op moet aanpassen, zijn er in de veenweiden oplossingen nodig voor de uitstoot van CO₂ door oxiderend veen en het waterbeheer dat tegen zijn grenzen aanloopt. De provincie neemt deel aan een innovatieprogramma voor de veenweiden en staat open voor oplossingen die de CO₂-emissie afdoende terugdringen, het waterbeheer verduurzamen en karakteristieke waarden van het veenweidelandschap in stand houden of herstellen. Een voorwaarde is dat het belang als weidevogelgebied overeind blijft”.

Toelichting

Deze ontwikkelingsrichting is geïnspireerd door *Panorama Nederland*, een publicatie van het College van Rijksadviseurs (CRA, 2018). Deze studie bevat geen concluderend kaartbeeld. In ‘ambities’ en ‘principes’ zoekt het CRA naar samenhangen tussen de opgaven waar Nederland voor staat. Eén ambitie is dat boeren een eerlijke prijs krijgen voor hun diensten, ook als dat de zorg is voor biodiversiteit of historisch waardevolle landschapselementen. Bijbehorende principes zijn bijvoorbeeld een hoge landschapskwaliteit als randvoorwaarde voor landbouw, een weer gezonde bodem, perspectief voor het veen en zuinig zijn op de open ruimte. Aan zulke principes kunnen waarden worden toegevoegd voor het handelen van de provincie zelf. Brabant doet dat in haar omgevingsvisie (2018). Brabant ‘gaat’ onder meer voor meerwaarde-creatie en voor technische en sociale innovatie.

Deze benadering hecht meer geloof aan het zelforganiserend vermogen van de samenleving, zonder weg te lopen voor de eigen ambities en verantwoordelijkheden van de provincie. Ruimtelijk beleid reageert op hoe de agrarisch-economische keten zich herorganiseert, onder andere op basis van nieuwe nationale wetgeving. Het provinciale ruimtelijke beleid laat elk initiatief toe, zolang het maar een afdoende oplossing biedt voor de bodemdaling, en de karakteristieken van het veenweidelandschap (waaronder het belang voor weidevogels) in stand blijven. Als zich bijvoorbeeld duurzame technische mogelijkheden aandienen die een combinatie mogelijk maken van melkveehouderij en het tegengaan van de bodemdaling, kan de veehouder daarvoor kiezen. De weg

ligt open voor maatwerk en voor creatieve oplossingen die nu nog niet in beeld zijn. Daar staat tegenover dat het werken aan grotere landschapsstructuren en netwerken lastiger wordt. Het risico op fragmentatie ontstaat.

Van de provincie wordt een actieve opstelling verwacht op de dossiers waar haar eigen prioriteiten liggen. Ze werkt actief aan innovatie en kennisdeling rond de bodemdaling. Ze draagt oplossingen aan. Specifieke aandacht voor het veengebied bij Hazerswoude is aan de orde als de aanpak van de bodemdaling daar achterblijft, of als een of meer partijen in het gebied zich melden om een experiment aan te gaan.

Acties

Dit alternatief biedt relatief veel vrijheid voor agrarische ondernemers om zelf hun weg te zoeken in een nieuwe werkelijkheid van kringlooplandbouw, groenblauwe diensten en landschapsbeheer. Gemeenten kunnen regie nemen als zij zelf programmatische wensen voor een gebied hebben. Wat staat de provincie te doen?

- Tempo en lokale urgentie bepalen: identiek aan oefening 1a.
- Lock-ins voorkomen: identiek aan oefening 1a.
- Samen met kennisinstellingen, gemeenten en maatschappelijke organisaties programma's voor innovatie en experiment uitvoeren (zoals het Veenweide Innovatiecentrum, de Regio Deal Groene Hart en de Proeftuin Krimpenerwaard). Inzet van ontwerpend onderzoek.
- Actief uitdragen van nieuwe kennis en van de mogelijkheid om te komen met voorstellen voor experimenten.
- Te behouden of herstellen landschapswaarden expliciet en zo concreet mogelijk opnemen in de Omgevingsverordening als voorwaarde bij nieuwe of gewijzigde gemeentelijke omgevingsplannen.

4 Oude Hollandse Waterlinie

Relevante passages in de huidige Omgevingsvisie



Kaart

Ruimtelijke Hoofdstructuur

De Oude Hollandse Waterlinie staat op de kaart als 'kroonjuweel cultureel erfgoed' in een landschap van overwegend veen.

Op de kaart 'Stad en land verbonden' zijn delen van het gebied van de Oude Hollandse Waterlinie aangeduid als 'natuurgebied'.

Op de kaart 'Zoetwatervoorziening en bodemdaling' zijn grote delen van het gebied van de Oude Hollandse Waterlinie aangeduid als 'bodemdalingsgevoelig veengebied' of 'sterk bodemdalingsgevoelig veengebied'.

Beleidsdoel 4.3: erfgoed, cultuur en toerisme

(Dit beleidsdoel is verbonden aan de ambitie 4: ‘Een concurrerend Zuid-Holland: diversiteit, de economische kracht van Zuid-Holland’.)

Op de wereld zijn er weinig plekken waar je in een kwartiertje fietsen twintig eeuwen geschiedenis tegenkomt, zoals hier in Zuid-Holland. Resten van Romeinse forten, een eeuwenoud polderlandschap, trekvaarten, kunstig aangelegde landgoederen, historische steden, vestingen, bunkers, molens, pakhuizen en kerken. De weerslag van eeuwen van menselijke bedrijvigheid; het verhaal van Zuid-Holland. (...) Al dat erfgoed vormt een immens kapitaal: voor bewoners, bedrijfsleven en toeristen. De provincie Zuid-Holland werkt samen met vele vrijwilligers, mede-overheden, maatschappelijk middenveld en ondernemers om ons erfgoed te behouden en te laten beleven. Zo wordt de identiteit van dorpen en streken bewaard en wordt onze provincie voor inwoners en voor toeristen steeds aantrekkelijker. (...)

link naar de volledige tekst:

<https://omgevingsbeleid.zuid-holland.nl/detail/beleidsdoelen/48E05BCA-6343-4876-9E6F-98C2B987C618>

Beleidskeuzes

(geselecteerd via de ‘koppelingen en relaties’ op omgevingsbeleid.zuid-holland.nl)

Beleven en benutten van erfgoed

(...) “Sinds 2012 maakt de provincie de geschiedenis van Zuid-Holland beter zichtbaar en beleefbaar met de zeven erfgoedlijnen. Voor het beleven van erfgoed is het van belang dat inwoners en bezoekers van Zuid-Holland bekend raken met het verhaal van onze geschiedenis en het erfgoed kunnen bezoeken. Met de erfgoedlijnen wordt het ook mogelijk door restauratie en herbestemming van rijksmonumenten een verbinding te maken met gebiedsontwikkeling. Met de erfgoedlijnen wil de provincie belanghebbende partijen met elkaar verbinden. Het erfgoed in de provincie wordt onderhouden en beleefbaar gemaakt door veel vrijwilligers, stichtingen, overheden en ondernemers. De waardevolle inzet van al deze partijen wordt sterker door samenwerking en afstemming. Iedere erfgoedlijn heeft een erfgoedtafel. In de erfgoedtafels werken de betrokken partijen samen en wisselen zij kennis uit” (...)

link naar de volledige tekst:

<https://omgevingsbeleid.zuid-holland.nl/detail/beleidskeuzes/DFB17B83-0124-4154-AF46-D531DEAC24E0>

Beschermen van erfgoed

(...) “Kroonjuwelen zijn zeer karakteristieke en waardevolle cultuurlandschappen in Zuid-Holland. Ze bepalen de kwaliteit en identiteit van de bebouwde en groene ruimte in de provincie, en vertellen de geschiedenis van Zuid-Holland. Deze

landschappen en complexen hebben wij geïnterpreteerd en gewaardeerd in de provinciale Cultuurhistorische Atlas van Zuid-Holland. (...) [In de 'kroonjuwelen'] vormen de aanwezige cultuurhistorische waarden dé bepalende drager bij ruimtelijke ontwikkelingen. Dit betekent overigens niet dat gebieden 'op slot' moeten. Want wij willen ook ruimte bieden aan nieuwe ontwikkelingen. Daarom is 'behoud door ontwikkeling' het leidende thema. Waar het om gaat is dat een ontwikkeling past binnen de aanwezige cultuurhistorische kwaliteiten of liever nog: die kwaliteiten versterkt en verbeterd".

link naar de volledige tekst:

<https://omgevingsbeleid.zuid-holland.nl/detail/beleidskeuzes/062BA0CC-030F-4E4E-8E31-F6A3ED6FF07F>

Alternatieve tekst

“De geschiedenis van Zuid-Holland ligt besloten in het landschap. We willen dat de historische gelaagdheid herkenbaar blijft bij de veranderingen die het landschap zal doormaken. Alleen dan kan het landschap blijvend bijdragen aan het besef van wat Zuid-Holland heeft gevormd en nog steeds is, in *real life*, zonder tussenkomst van websites, boeken, films of andere media. Dankzij dat besef van identiteit kunnen bewoners zich verbinden met hun leefomgeving. Het helpt om Zuid-Hollanders zich in onze provincie thuis te laten voelen”.

“Een aantal landschappen heeft een bijzondere cultuurhistorische lading, verbonden aan een specifieke periode in de geschiedenis van onze provincie. Een daarvan is de Oude Hollandse Waterlinie. We willen de herkenbaarheid van deze laag in het landschap vergroten. We zien mogelijkheden daartoe door relictten, patronen en herinneringsplekken die naar deze periode verwijzen nadrukkelijker in het landschap te articuleren, het landschappelijke contrast aan weerszijden van de inundatielijn te vergroten (gebruikmakend van investeringen verbonden aan bijvoorbeeld klimaatadaptatie, duurzame energie, natuurherstel en/of agrarische transitie) en het landschap toegankelijker te maken”.

Toelichting

Een ruimtelijke ‘visie’ is bij uitstek een politiek instrument. Het geeft weer welke kant het provinciebestuur op wil met de ontwikkeling van de omgeving op lange termijn, welke waarden worden nagestreefd en hoe die zich tot elkaar verhouden. Het is ‘politiek’ in de zin dat de visie bedoeld is als voeding voor het maatschappelijke debat. De auteur van een visie wil de geesten in beweging krijgen en invloed uitoefenen op de waardestelsels die ieder persoonlijk en de samenleving als collectief hanteert. Het is een vorm van wat in de planningtheorie ‘persuasive storytelling about the future’ heet (een term van James Throgmorton).

Een langetermijnvisie kan niet om de grote transitieopgaven van dit moment heen. Als de provincie het erfgoed van de Oude Hollandse Waterlinie een positie in zo’n visie toekent, geeft ze aan er een gelijkwaardig belang aan te hechten. Dat stimuleert het zoeken naar koppelingen met die transitieopgaven. Tegelijk kan het de transities lastiger realiseerbaar maken. De landschappelijke speelruimte neemt immers af.

Acties

Een langetermijnvisie hoeft niet direct *uitvoerbaar* te zijn, maar moet wel *voorstelbaar* zijn. Het is denkbaar om te anticiperen op innovaties die nog moeten plaatsvinden. Tegelijk is de visie wel richtinggevend voor het handelen van de auteur, in dit geval de provincie, zelf. Ze initieert of ondersteunt ontwikkelingen die naar de visie toe bewegen, en ontmoedigt of keert ontwikkelingen in tegengestelde richting. Wat staat de provincie te doen, nadat zo’n visie is vastgesteld?

- Ontwerpend onderzoek naar de kansen op wederzijdse versterking van erfgoed en transities,

- Coalitievorming met partijen die de visie op het erfgoed delen, om te komen tot een ontwikkelingsstrategie (zie alternatief 2b; de bestaande erfgoedtafel is daar een voorbeeld van),
- Regelgeving om erfgoedwaarden in stand te houden en onomkeerbare aantasting te voorkomen (zie alternatief 2c).

Anders dan in het voorgaande voorbeeld over het veengebied bij Hazerswoude, sluiten de drie alternatieven elkaar niet uit. Integendeel: de alternatieven 2b en 2c liggen in het verlengde van 2a. Door de Oude Hollandse Waterlinie op te tillen naar visieniveau, gaat er een sterkere richtinggevende functie van uit. De ontwikkelingsstrategie en de beschermende regelgeving leggen meer gewicht in de schaal. Ze zijn beter vol te houden in de dynamiek van de duurzaamheidstransities.

Alternatieve tekst

“De Oude Hollandse Waterlinie is een van de erfgoedlijnen waar Zuid-Holland haar landschappelijke identiteit mede aan te danken heeft. Wij willen de cultuurhistorische waarden in deze erfgoedlijnen duurzaam verankeren in het landschap, zodat bewoners en bezoekers van de provincie in aanraking komen met hun geschiedenis. Voorwaarde daarvoor is dat de erfgoedlijnen herkenbaar en beleefbaar zijn. Wij willen dat realiseren door ze meer betekenis te geven in het recreatieve netwerk van de provincie”.

“Aan de erfgoedtafel en in dialoog met vertegenwoordigers van de gemeenten in het gebied gaan we op zoek naar wat de Oude Hollandse Waterlinie hiervoor nodig heeft. Dat kunnen ruimtelijke projecten zijn, maar ook niet-ruimtelijke producten en projecten, zoals marketing en kennisdeling. Wij faciliteren het gesprek aan de erfgoedtafel en stimuleren het als dat nodig is. Daarnaast gaan we in dialoog met regionale overheden na hoe de ambitie van de erfgoedlijn past in de ontwikkelingsambities van gemeenten, grondeigenaren en waterschappen. De provincie zet haar planologische sturingsmiddelen in om de bescherming te borgen en stelt medefinanciering beschikbaar om ontwikkelingen los te trekken. De provincie zal planmatige ontwikkelingen in het gebied van de Oude Hollandse Waterlinie monitoren en in de dialoog op zoek gaan naar koppelingskansen met de ontwikkeling van de erfgoedlijn.”

Toelichting

Door de Oude Hollandse Waterlinie in de Omgevingsvisie te presenteren als ontwikkelingsprogramma (dus niet alleen als een ruimtelijke structuur met erfgoedwaarde) geeft de provincie aan dat ze instandhouding van dit erfgoed beschouwt als een maatschappelijke opgave. De erfgoedwaarde van deze landschapsstructuur is enigszins verborgen. Het ontwikkelingsprogramma is bedoeld om het erfgoed beter herkenbaar en beleefbaar te maken.

Om een volwaardig ontwikkelingsprogramma op te zetten, is samenwerking nodig. De provincie alleen beschikt niet over de middelen om het in de volle breedte uit te voeren. Bovendien, belangrijker nog, is zo'n samenwerking het begin van een stevig maatschappelijk fundament. Partners in de samenwerking dragen bij vanuit de eigen ambities, verantwoordelijkheden en mogelijkheden. Zij zijn niet per se georiënteerd op ruimtelijke interventies. In het geval van een erfgoedlijn, kan hun belangstelling bijvoorbeeld ook uitgaan naar geschiedschrijving en educatie, of marktontwikkeling, of digitalisering en virtual reality.

Dat maakt het lastig om dit en andere ontwikkelingsprogramma's integraal op te nemen in een omgevingsvisie. Ieder ontwikkelingsprogramma volgt zijn eigen logica. Wel is een omgevingsvisie de plaats om de samenwerking te bevestigen of aan te kondigen, te beschrijven wat de provincie ermee wil bereiken en aan te geven welke middelen ze zelf beschikbaar heeft om aan het programma bij te dragen.

Acties

Een ontwikkelingsprogramma moet niet alleen voorstelbaar zijn (zoals een langetermijnvisie), maar ook *uitvoerbaar*. Dat is iets anders dan 'uit te voeren'. Niet alle programma-onderdelen zullen rijp zijn voor uitvoering; vaak zullen daar nog uitwerkingen of vervolgstappen in de besluitvorming voor nodig zijn. Het programma kan ook een kennisagenda bevatten op punten waar twijfel bestaat over de uitvoerbaarheid. Wat staat de provincie te doen:

- Bestendigen of uitbouwen van de bestaande erfgoedtafel, om te komen tot een gezamenlijk ontwikkelingsprogramma (of deelnemen aan zo'n tafel als een andere partij de rol van gangmaker op zich heeft genomen),
- Bestendigen of organiseren van de dialoog met betrokken gemeenten over de aansluiting bij ruimtelijke ontwikkelingen,
- Regelgeving om erfgoedwaarden in stand te houden en onomkeerbare aantasting te voorkomen (zie alternatief 2c).

Deze stappen kunnen in het Omgevingsprogramma concreet worden gemaakt.

Alternatieve tekst

“Als erfgoedlijn en kroonjuweel vertegenwoordigt de Oude Hollandse Waterlinie een bijzondere waarde in de ruimtelijke kwaliteit van Zuid-Holland. Bij ruimtelijke ontwikkelingen in die omgeving borgen wij als provincie de instandhouding van de cultuurhistorische waarden”.

“Gebouwde relictten (vestingen, fort Wierickerschans) hebben of krijgen een monumentale status. De dijken die de inundatiegrens vormden, blijven herkenbaar in het landschap. Inundatievelden behouden hun karakter van laaggelegen, vlakke en onverharde landschappen, in het bijzonder op korte afstand van de inundatiegrens. Dat leggen we vast in de verordening. Ontwikkeling is binnen deze voorwaarden mogelijk en soms zelfs wenselijk om de erfgoedwaarden te kunnen behouden. De provincie juicht initiatieven voor ‘behoud door ontwikkeling’ toe als de genoemde erfgoedwaarden daarbij in stand blijven”.

Toelichting

De erfgoedwaarden vormen een kader of voorwaarde waarbinnen ruimtelijke ontwikkelingen zich afspelen. Bij grote transitie van deze tijd en bij kleinere ruimtelijke ontwikkelingen dient de landschapsstructuur van de Oude Hollandse Waterlinie in acht te worden genomen. De provincie volgt die lijn bij ruimtelijke ontwikkelingen waarbij ze zelf een actieve rol opneemt, en verwacht dat ook van anderen (bijvoorbeeld gemeenten). Dat kan om bescherming gaan, maar ook om integratie van erfgoedwaarden in nieuwe programma's of ontwerpen. Zo is instandhouding van het erfgoed tot in lengte van jaren geborgd.

Dit alternatief gaat ervan uit dat het erfgoed voor zichzelf spreekt. De bescherming wordt begrepen en in grote lijnen gesteund; als dat niet zo is, zullen de regels vroeg of laat slijten onder de urgentie van de transitie en de druk van de economische ontwikkeling. De formulering sluit niet uit dat de provincie of andere partijen plaatselijk initiatieven nemen die de landschappelijke manifestatie van de Oude Hollandse Waterlinie versterken, maar de Omgevingsvisie is niet de plek om lokale ontwikkelingen te presenteren. Dat kan misschien wel in het Omgevingsprogramma.

In dit alternatief staat de instandhouding op zichzelf. In de voorgaande alternatieven is het een voorwaardelijk instrument om de visie waar te maken (2a) of een onmisbare component van de ontwikkelingsstrategie (2b).

Acties

De Omgevingsvisie bevat zelf niet de regels waaraan ontwikkelingen in het landschap van de Oude Hollandse Waterlinie moeten voldoen. Daarvoor is de Omgevingsverordening het aangewezen instrument. Wel kan de Omgevingsvisie de te beschermen waarden benoemen en/of op kaart zetten, nauwkeuriger dan in de aangedragen alternatieve tekst is gebeurd.

‘Voorstelbaarheid’ (zoals bij 2a) en ‘uitvoerbaarheid’ (zoals bij 2b) zijn in deze formule geen afdoende ambities. De beleidsvoorstellen moeten worden uitgevoerd, willen ze geloofwaardig zijn. Wat staat de provincie te doen?

- De slag maken naar de Omgevingsverordening
- Handhaving van de regels in de Omgevingsverordening.

5 Centrale tekstpassages

In de twee voorgaande hoofdstukken is voor twee thema's verkend hoe een Omgevingsvisie eruit zou kunnen zien als de teksten een grotere sturingskracht ademen. Die sturingsambitie zou dan ook in de meer centrale onderdelen van de Omgevingsvisie moeten doorklinken. Daarom zijn in dit afsluitende hoofdstuk alternatieve formuleringen gezocht voor drie passages met een generieke betekenis: over de grondhouding, de opgaves en de sturingsstijlen.

Grondhouding

Van een 'open houding' (zie bij 'Bevindingen', pagina 5) gaat weinig sturingskracht uit. Als democratisch gelegitimeerd bestuur heeft de provincie de positie om te sturen vanuit een waardegedragen 'grondhouding' over de richting waarin de samenleving zich volgens haar zou moeten ontwikkelen. Onderstaande formulering zou zo'n grondhouding kunnen zijn.

Alternatieve tekst

"De provincie werkt aan een veilig en gezond Zuid-Holland voor komende generaties, met behoud van de stedelijke en economische centra die we nu kennen".

Met deze formulering zou de provincie aangeven dat ze niet meegaat in pleidooien om de stedelijke groei naar hoger gelegen gebieden in het oosten van het land te geleiden. Bouwen onder NAP blijft mogelijk.

Dat vraagt om een langetermijnvisie die een antwoord heeft op de stijging van de zeespiegel en de rivierpeilen; zowel omvang als snelheid. De Omgevingsvisie is het document om dat antwoord in te formuleren.

'Veilig en gezond' verwijst naar 'brede welvaart' als overkoepelende notie. Brede welvaart betekent dat groei niet alleen wordt gezocht in de materiële welvaart, maar ook in sociale, ecologische en culturele doelen.

Deze grondhouding werkt door in nagenoeg alle keuzes voor het stedelijk en het landelijk gebied.

Opgaves

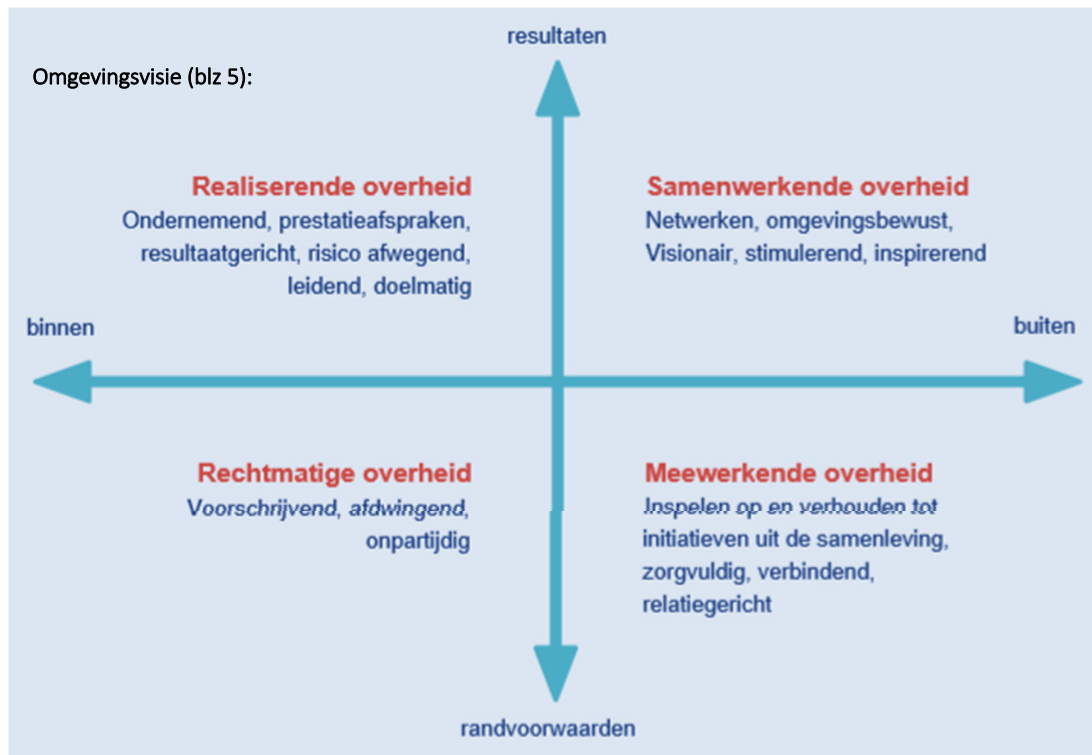
De zeven 'ambities' waar de Omgevingsvisie op rust neigen naar sectoropgaven. Ze dagen niet uit tot ruimtelijke integratie. De eerder genoemde 'grondhouding' kan worden uitgewerkt in ambities met een herkenbaarder sectordoorsnijdend karakter, zoals hieronder. Een programma als 'x-duizend nieuwe woningen' of de transitie van het landelijk gebied raakt al deze ambities.

De verbindingen in het 'bouwwerk' van ambities, beleidskeuzes, beleidsdoelen, beleidsprestaties en maatregelen worden dan echter minder eenduidig. Om die reden zouden ze ook als overkoepelende 'opgaven' kunnen worden benoemd.

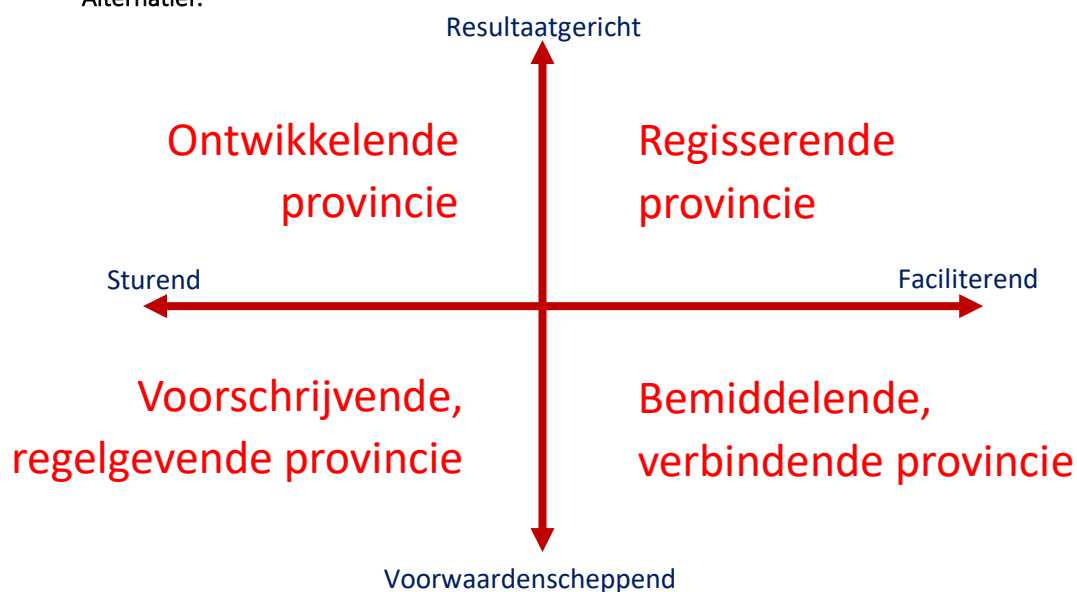
Tekst uit Omgevingsvisie	Alternatieve tekst
Ambitie 1: samen werken aan Zuid-Holland: inwoners, organisaties en bedrijven in een vroeg stadium betrekken bij besluiten	Opgave 1: meer biodiversiteit in stedelijk en landelijk gebied
Ambitie 2: bereikbaar Zuid-Holland: efficiënt, veilig en duurzaam over weg, water en spoor	Opgave 2: een klimaatbestendige ruimtelijke inrichting
Ambitie 3: schone energie voor iedereen: op zoek naar schone energie, haalbaar en betaalbaar voor iedereen	Opgave 3: een energieneutrale provincie, onafhankelijk van fossiele bronnen
Ambitie 4: een concurrerend Zuid-Holland: diversiteit, de economische kracht van Zuid-Holland	Opgave 4: een schone, concurrerende en kennisintensieve economie
Ambitie 5: versterken natuur in Zuid-Holland: een aantrekkelijk landelijk gebied draagt bij aan de kwaliteit van de leefomgeving	Opgave 5: een stedelijk netwerk met grote landschappelijke kwaliteit
Ambitie 6: sterke steden en dorpen in Zuid-Holland: versnellen van de woningbouw met behoud van ruimtelijke en sociale kwaliteit	Opgave 6: transitie van de mobiliteit in het stedelijk netwerk
Ambitie 7: gezond en veilig Zuid-Holland: beschermen en bevorderen van een gezonde, veilige en aantrekkelijke leefomgeving	Opgave 7: sterke sociale structuur in dorp en wijk

Sturingsstijlen

Als er meer sturingsambitie in de Omgevingsvisie wordt gelegd, moet die terug te vinden zijn in de 'sturingsstijlen' die worden genoemd. In de huidige formulering leggen ze de nadruk op de operationele rollen van de provincie. Er kan beter zichtbaar worden gemaakt hoe die rollen samenhangen met de sturingsambitie. De boodschap blijft: de provincie heeft een sturende en een faciliterende rol, en al naar gelang de situatie slaat de balans door naar de ene of de andere kant.



Alternatief:



6 Reflectie

De toegevoegde waarde van het omgevingsbeleid ten opzichte van thematische of sectorale beleidslijnen met een ruimtelijke dimensie, zit vooral in de integratie. Het omgevingsbeleid legt samenhangen. Dat is nodig omdat nieuwe programma's zich goed moeten verhouden tot de waardegedragen omgeving waarin ze een plek moeten vinden. Het is ook nodig omdat nieuwe programma's onderling goed moeten worden afgestemd. En het is nodig om ervoor te zorgen dat projectmatige ingrepen onderdeel zijn van een groter geheel, waarin maatregelen en investeringen elkaar versterken (of ten minste niet in de wielen rijden).

Juist op die samenhangen doen zich voortdurend keuzes voor met een uitgesproken politiek karakter. Geen enkel bestuur maakt die keuzes autonoom, ook het bestuur van de provincie Zuid-Holland niet. Behalve politieke overtuigingen, geven onder meer het maatschappelijk draagvlak en de uitvoeringskansen er vorm aan. Dat neemt niet weg dat de provincie, met haar sleutelrol in het omgevingsbeleid, de aangewezen partij is om te komen tot keuzes over een samenhangende ontwikkeling van de fysieke omgeving, in elk geval op de regionale schaal.

Zuid-Holland maakt die keuzes zeker, maar niet (of niet herkenbaar) in de Omgevingsvisie. Die Omgevingsvisie zou juist de grondslag kunnen bieden waar keuzes op lagere schaalniveaus consistentie aan ontleen. Daarmee zou die tegelijk richting geven aan en helderheid verschaffen over de inzet van de provincie in de diverse gebiedsprocessen waar ze aan deelneemt.

De 'oefeningen' in dit document hebben de bedoeling om te verkennen hoe teksten zouden kunnen luiden als de Omgevingsvisie nadrukkelijker wordt ingezet om positie te kiezen, en van daaruit te sturen. Het zijn geen kant-en-klare teksten die van vandaag op morgen geïmplementeerd kunnen worden in het bouwwerk van het omgevingsbeleid. De teksten onder 1a en 1b (Hazerswoude: 'Blijvend agrarisch' en 'Groene Hart Park') redeneren vanuit specifieke visies op de toekomst van Zuid-Holland. Die vereisen serieus ontwerpend onderzoek en een stevige maatschappelijke en bestuurlijke dialoog. Pas dan heeft het zin om teksten als deze om te zetten in beleidskeuzes, -prestaties en maatregelen. De tekst onder 1c ('Sturen met principes') lijkt dichter bij de bestaande benadering te blijven, maar suggereert wel een meer expliciete omschrijving van de principes waar de provincie voor staat als partner of initiatiefnemer in een gebiedsproces.

Oefening 2 over de Oude Hollandse Waterlinie onderzoekt hoe de Omgevingsvisie dit cultuurhistorische 'kroonjuweel' in samenhang kan zetten met andere programma's. Dat gebeurt op drie niveaus van beleidsvorming: visie, strategie en operationalisering. Geconstateerd is dat deze teksten elkaar niet uitsluiten. Deze oefening geeft een beeld van een Omgevingsvisie die nadrukkelijker de samenhang opzoekt tussen (in dit geval) bestaande erfgoedwaarden en nieuwe programma's. Ze laat zien welke meerwaarde een gebiedsgerichte invalshoek kan bieden; in de bestaande Omgevingsvisie-teksten komen de kroonjuwelen en erfgoedlijnen alleen als concept aan de orde. Met name 2a (langetermijnvisie) brengt die kansen in beeld. Oefening 2b (ontwikkelingsstrategie) zoekt de samenhang via een coalitie die ook buiten het ruimtelijk domein actief is en de operationeel geformuleerde tekst van 2c (instandhouding) is afwachtender. De

operationele kant van het omgevingsbeleid zit immers niet in de Omgevingsvisie maar in het Omgevingsprogramma en de Omgevingsverordening.

In heel Nederland zijn gemeenten, provincies en anderen bezig om invulling te geven aan de instrumenten van de nieuwe Omgevingswet. Zo ook aan het instrument 'Omgevingsvisie'. De eerste generatie omgevingsvisies vormt min of meer een *living lab*: een veelkleurige praktijk moet uitwijzen welke mogelijkheden dit instrument biedt. Deze stijloefening leert dat de eigen agenda van de provincie er nadrukkelijk in naar voren mag komen, in zijn volle samenhang. De Omgevingsvisie is bij uitstek geschikt om die samenhang te versterken. Op die manier profileert de provincie zich in haar Omgevingsvisie als de inhoudelijk gedreven partner in de ontwikkeling van de fysieke omgeving die zij feitelijk ook is.