

BEELDEN DELEN

Advies over het ruimtelijk voorstel (*Ruimtelijke Koers voor Zuid-Holland*) van oktober 2023

Noël van Dooren
provinciaal adviseur ruimtelijke kwaliteit
3 november 2023

Aanleiding

‘Niet alles kan meer in Zuid-Holland’. Zo maakte Gedeputeerde Staten op 26 oktober 2023 haar ‘ruimtelijk voorstel’ openbaar. Dit ruimtelijk voorstel past in het grotere geheel van de ‘ruimtelijke puzzel’. Het Rijk stelt we aan de vooravond van een grote verbouwing staan. Keuzes zijn nodig om de ingrijpende transitie te laten landen in de beperkte ruimte. De provincies is gevraagd om die keuzes te maken en uit te werken. Dit ruimtelijk voorstel is een antwoord op die vraag en tegelijk een stap naar de visie van de provincie zelf op een toekomstbestendig Zuid-Holland.


Ik ben door Gedeputeerde Staten gevraagd advies te geven over dit ruimtelijk voorstel. Als provinciaal adviseur ruimtelijke kwaliteit geef ik gevraagd en ongevraagd advies over ruimtelijke kwesties in de breedste zin des woords, met als anker het begrip ‘ruimtelijke kwaliteit’.

Voor wie betrokken is bij ruimtelijke ordening is dit een ongekend dynamische periode, en juist de provincies hebben daarin een sleutelrol. Ze hebben de opdracht - en krijgen de kans- zich te laten horen, juist in het ruimtelijk domein. Ik ga dan ook graag in op de adviesvraag. Mijn advies focust op het volgende half jaar waarin dit ruimtelijk voorstel moet worden uitgewerkt.

Wat al is bereikt

Dat we keuzes moeten maken zie ik als gegeven. Een stapel van onderzoeken en adviezen ondersteunt dat. Ik noem naast allerlei thematische adviezen het advies *De 22^{ste} eeuw begint nu* van het College van Rijksadviseurs als voorbeeld, dat pakt de hele bandbreedte en duidt treffend waar we voor staan: nadenken over de zeer lange termijn en *nu* handelen.

Als PARK besteed ik vaak aandacht aan wat nog niet bereikt is. Soms is het goed vast te stellen wat er al *wel* bereikt is. Bij de openbaarmaking werd het ruimtelijk voorstel een koerswijziging genoemd van een omvang die de provincie de afgelopen decennia niet heeft gekend. En inderdaad, het ruimtelijk voorstel bevat een boodschappen die baanbrekend zijn. Heel lang nam de provincie een faciliterende rol door altijd ruimte te zoeken voor nieuwe ruimtevragen. Nu zegt zij: we moeten het doen met de ruimte die er is. Ook wordt ‘brede welvaart’ als kompas gekozen, in plaats van een smalle focus op economische groei. En tenslotte wordt kwaliteit boven kwantiteit gezet – dat is in Zuid-Holland zichtbaar vaak andersom gegaan.



Natuurlijk zijn dat nog abstracte uitspraken, maar het is nu wel de bestuurlijk omarmde uitgangspositie, en dat is inderdaad een omvangrijke koerswijziging. Dat daarover overeenstemming gevonden is in een college dat er pas enige maanden zit is een felicitatie waard. Die geldt Gedeputeerde Staten als geheel, juist omdat de partijen in het college (VVD, BBB, CDA, Groen Links, PvdA) behoorlijk uiteenlopende ideeën hebben over Zuid-Holland in 2050.

De uitwerking wat deze koerswijziging *daadwerkelijk* betekent zal geen sinecure zijn. Mijn advies vertrekt precies vanuit deze spanning: het provinciaal bestuur ziet in dat een ingrijpende koerswijziging onvermijdelijk is en weet tegelijk dat de pijnlijke beslissingen gaan komen bij de uitwerking die nu volgt. Ik wil als PARK graag voor de te volgen werkwijze en voor de inhoudelijke kwesties een aantal constructieve adviezen geven.

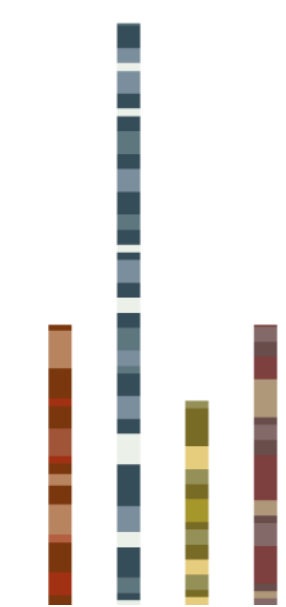
Advies

1. *De opvattingen over de uitwerking verschillen hoe dan ook - maak ze zichtbaar!*


Het ruimtelijk voorstel *kan* een baanbrekende koerswijziging zijn maar is dat nu natuurlijk nog niet. Echte keuzes moeten nog gemaakt worden. In de coalitie zijn er flinke verschillen van inzicht over welke stappen nu nodig zijn voor hetgeen we in de toekomst willen bereiken of vermijden.

Een goed voorbeeld betreft de veengebieden. Het ruimtelijk voorstel schetst de lastige keuzes, gerelateerd aan waterstanden, waterberging en uitstoot van broeikasgassen. Hogere waterstanden geven beperkingen aan het grondgebruik – melkveehouderij zou in de huidige vorm in diverse veenpolders niet meer mogelijk zijn. Die conclusie is voor een deel van de partijen onvermijdelijk. Andere partijen vinden dat niet acceptabel en zoeken de oplossing in innovatie en techniek. Ik beveel aan dergelijke verschillen van inzicht expliciet te maken in de uitwerking, bijvoorbeeld in *what if*-scenario's. Zeker, omdat het niet alleen om praktische meningsverschillen gaat, maar ook over onderliggende waarden. Schets daarom meerdere routes en bevestig ze kritisch: *als* we dat zouden doen, wat betekent dat dan? Daarmee worden alle partijen en alle portefeuilles actief aangesproken en serieus genomen. Zo kun je tot gedragen keuzes te komen die uitlegbaar zijn in de Zuid-Hollandse samenleving en daarmee ook een goed onderbouwd antwoord aan het Rijk geven.

2. *Breng hiërarchie aan, toon de opties!*



Zorg dat de uitwerking duidelijker omlind is. Het ruimtelijk voorstel benoemt in staccato grote en kleine opgaven. Vaak lees ik dat 'we dit al doen'. Verder is duidelijk dat een behoorlijk deel van de opsomming ook zonder ruimtelijke puzzel op ons bordje ligt. Er zijn al veel feiten geschapen, er is al veel besloten. Het ruimtelijk voorstel voegt daar nieuwe elementen aan toe, zoals: wonen en werken moeten het doen met de ruimte die er voor gereserveerd is. Het ruimtelijk voorstel is daarmee groot en gewichtig, maar niet oneindig groot. Het gebrek aan kader en hiërarchie werkt vertroebelend. Bijvoorbeeld paragraaf 3.2 'Netwerkopgaven'. Dat 'we inzetten




op het creëren van een gezonde, groene leefomgeving in steden en dorpen die uitnodigt tot bewegen' ligt voor de hand. Dit draagt niet bij aan overzicht. Wees helder waar met dit ruimtelijk voorstel echt keuzes moeten worden gemaakt en wat de opties zijn, *binnen de kaders* van wat al besloten, verplicht of in gang gezet is. Breng daarbij hiërarchie aan. Niet ieder beleidsveld moet genoemd zijn. Ze verdienen allemaal aandacht en stellen randvoorwaarden maar er is verschil in urgentie, sturend vermogen en gewicht. Een voorbeeld is 'extra bosareaal en extra bomen' (2.3 'Natuurlijk Ecosysteem'). Daar sta ik als PARK natuurlijk achter maar deze opgave hoort niet bij de tien echte breinbrekers in dit voorstel.

Maak ook scherper wat bij verplichtingen en afspraken voor 2030 hoort en waar het om gaat richting 2050 en verder. Waar wil Gedeputeerde Staten in deze collegeperiode op voorsorteren? Verbindt de puzzel daarbij met andere beleidssporen zoals de Ruimtelijk Economische Visie en het Zuid-Hollands Programma Landelijk Gebied (ZHPLG).

3. Stel een agenda op voor de uitwerking

De uitwerking vraagt om prioriteiten. Ik noem er vijf:

- Dat we naar andere vormen van energieopwekking, energietransport en energiegebruik toe gaan is een feit en belangrijke eerste stappen zijn al genomen. Maar voor veel partijen is de ruimtevraag van dit nieuwe systeem en de sturende werking ervan verre van helder.
- Er is grote spanning tussen de ontwikkeling van de haven -naar een circulair systeem, een nieuwe kijk op logistiek, met andere brandstofstromen en een andere ruimtevraag- en de ontwikkeling van het stedelijk systeem met verdichting rond OV-lijnen zoals de Hoekse Lijn. Dit is bij uitstek een onderwerp waar de keuze voor brede welvaart gepreciseerd kan worden.
- Dit ruimtelijk voorstel doet expliciete en relevante uitspraken over de economie van Zuid-Holland. In 2024 zal de provincie ook een Ruimtelijk-Economische Visie opstellen. Juist op economisch vlak en juist in Zuid-Holland kan dit ruimtelijk voorstel baanbrekend zijn. Welke andere economische routes kunnen we hier voorstellen, en hoe moeten die naast of binnen de huidige werkgebieden tot stand komen? Hoe kan dit kwaliteit opleveren?
- Het adagium 'water en bodem sturend' klinkt ondertussen vertrouwd. Maar in realiteit zijn vooral omtrekkende bewegingen gemaakt. Juist omdat dit motto zo centraal staat én verbindt met ZHPLG moet snel duidelijk worden wat dat betekent. Het heeft bijvoorbeeld directe implicaties voor woningbouw. Sliedrecht-Noord en (in verkleinde vorm) Gnephhoek gaan door, maar daar stopt de zoektocht naar locaties niet. Wat betekent water en bodem sturend voor toekomstige locaties? Ook bij de greenports speelt water en bodem sturend een belangrijke rol – denk bijvoorbeeld aan waterkwaliteit. Wat is de positie van die greenports in de toekomst?
- In mijn advies *Zuid-Holland heeft (de) landbouw nodig* uit 2022 pleit ik voor een brede benadering van landbouw als sector die problemen veroorzaakt maar tegelijk nodig is voor een vitaal platteland. De onvermijdelijke en pijnlijke ingrepen die vanuit stikstof en water nodig zijn leiden tot vervolgvragen: wat is het nieuwe perspectief voor deze gebieden? In nauwe samenwerking met ZHPLG gaat het ook om de vraag waar de landbouw




zekerheid krijgt voor de lange termijn - en over welke landbouw hebben we het dan? Van groot belang is verder het multifunctionele landschap om de steden heen, de contramal van de stedelijke verdichting. Daar moet de landbouw een rol spelen als beheerder, betekenisverlener en innovator. Dat vraagt een andere houding van de provincie. In mijn aankomende advies over het Landschapspark Zuidvleugel zal ik daar nader op ingaan.

4. *Werk uit wat met 'kwaliteit' bedoeld wordt*

Dit ruimtelijk voorstel stelt pittige vragen aan het begrip kwaliteit. Paragraaf 1.8 'Meer aandacht voor omgevingskwaliteit' schiet tekort. De koerswijziging naar 'brede welvaart' vraagt om een reflectie op het gangbare kwaliteitsbegrip. Kunnen zaken als gezondheid, sociale cohesie en veiligheid bevredigend worden ondergebracht in de kenmerkende driedeling toekomstwaarde-gebruikswaarde-belevingswaarde? Hoe krijgen beleidsterreinen met minder urgente opgaves in de context van de puzzel juist hier een plek? Bijvoorbeeld cultureel erfgoed maar ook recreatie, toerisme en sport zijn velden die niet sturend zijn voor de puzzel. Juist daarom is een goed toetsingskader essentieel. Werk uit hoe omgevings- of ruimtelijke kwaliteit wordt gedefinieerd gegeven de nieuwe koers. En hoe wordt dat aangescherpt in het omgevingsbeleid? Het Rijksprogramma *Mooi Nederland* en het advies *Samen werken aan omgevingskwaliteit in het landelijk gebied* van het (IM)Pactnetwerk Nationale Dialoog Bouwcultuur stellen vergelijkbare vragen. Omdat deze kwestie ook mijzelf als PARK betreft zal ik me daar in het komende half jaar over buigen.

Over wat het betekent om 'van kwantiteit naar kwaliteit' te gaan is dit ruimtelijk voorstel nog erg vaag. Dat baart zorgen. Bijvoorbeeld het uitgangspunt dat wonen en werken het moeten doen met de nu gereserveerde ruimte stelt spannende vragen, maar leidt niet vanzelf tot kwaliteit. Integendeel: we zullen extra alert moeten. Er zijn goede voorbeelden -het ruimtelijk voorstel noemt Little C- maar er is dringend behoefte aan meer kennis en zondig nieuw instrumentarium hoe in de vaak complexe Zuid-Hollandse realiteit (denk aan lawaai, niet draagkrachtige bodems, gevarenezones) intensivering én kwaliteit bereikt kan worden.

Verder valt op dat het ruimtelijk voorstel ondanks dat het van kwantiteit naar kwaliteit wil gaan, in zijn toonzetting nog erg kwantitatief is. Ik noem de passage over een ondergrens aan het percentage open landschap. Natuurlijk is het belangrijk grenzen te stellen aan het opsouperen van de open ruimte. Maar: je zou daar uit af kunnen leiden dat het open landschap dat we nu hebben 'goed' is, we mogen daar niet al te veel van verliezen. Een kernopgave voor Zuid-Holland is echter het geven van kwaliteit aan landschappen die nu simpelweg weinig kwaliteit hebben of die al lang in een neergaande spiraal zitten. Zuid-Holland heeft in de afgelopen 10 jaar kwaliteitsbeleid opgetuigd waarbij bijvoorbeeld met gebiedsprofielen geprobeerd wordt een gesprek over kwaliteit te voeren. Laat zien hoe daar op door gebouwd kan worden!



5. *Samen puzzelen, samen knutselen, samen tekenen*

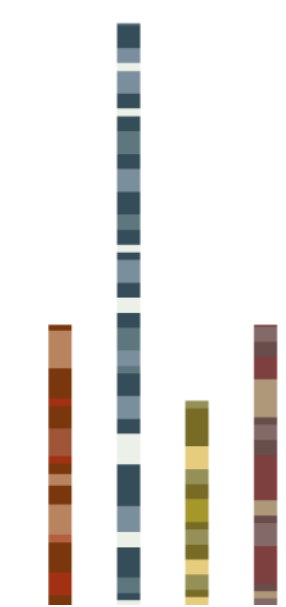
Ik ben niet gelukkig met de puzzel als metafoor maar ik omarm hem hier toch een keer. Ik zie dan een spelsituatie met mensen om de tafel die zoeken, proberen, herstellen, aanpassen – stapsgewijs naar iets toewerken zodat langzaam een samenhangend beeld ontstaat. Ik ben van mening dat de ruimtelijke puzzel een tafel of ruimte nodig heeft, op zo'n wijze dat er een voortdurende stimulans tot gesprek vanuit gaat. Waarbij als-dan-scenario's verkend worden, opties worden getoond, grenzen worden gezet, keuzes en hun consequenties worden getest.

Op ongelukkige wijze heeft de 'stikstofkaart' geleid tot een zekere krampachtigheid rond de kaart. Ik heb enig begrip voor die terughoudendheid als het gaat om definitieve kaarten die spannende politieke besluiten uitdrukken. Maar er is ook een wereld aan verbeeldingsvormen die per definitie schetsend, tijdelijk en verkennend zijn. Die uitnodigen, bespreekbaar maken en inzicht verlenen. Dat is in dit proces hard nodig. Ik geef twee voorbeelden:


- De ruimte voor werklocaties. Voor woningbouw is al uitgebreid onderzoek gedaan naar wat verdichting betekent maar het is nog een open vraag wat het betekent als je nieuwe ruimte vragen rond werken binnen de bestaande ruimte moet oplossen. Om de uitspraak van 'het binnen de bestaande grenzen te doen' operationeel te maken hebben we verkenningen met open vizier hard nodig.
- Als het gaat om water wordt gesteld dat 5-10% van diepe polders nodig gaat zijn om de waterveiligheidsvragen van de toekomst aan te kunnen. Die ruimte ligt niet zo maar *ergens*, die ligt op specifieke en vaak reeds bekende plekken. Deze uitspraak kan dus heel snel concreet gemaakt worden, en een gesprek over de consequenties (en hopelijk ook kansen) faciliteren.

Ik adviseer in de uitwerking figuurlijk en letterlijk de ruimte te geven aan een open, zichtbaar en gezamenlijk proces van verbeelding met als verbindende woorden: informeel, in actie, uitnodigend, onderzoekend. Dat helpt intern, maar kan ook de buitenwereld erbij betrekken: betrokken partijen in de Zuid-Hollandse samenleving moeten zich uitgenodigd voelen mee te puzzelen, knutselen en tekenen aan het nieuwe Zuid-Holland.

6. *Zorg dat het omgevingsbeleid de koerswijziging kan ontvangen*



Een transitie van deze omvang vraagt moed van de zittende bestuurders: Ten eerste om stippen op de horizon te zetten die ver buiten de huidige bestuursperiode liggen, ten tweede plaats om *nu* actie te durven ondernemen, ook als dat sturend werkt tot over de grenzen van deze periode heen. Met dit ruimtelijk voorstel toont Gedeputeerde Staten moed. Hoe die energie vast te houden? Een helder omljnd beeld van de doorwerking in het omgevingsbeleid is daarvoor van belang. Paragraaf 1.10 'Doorwerking en verdere keuzes' verwijst naar de lagen van omgevingsbeleid: visie, programma en verordening. Ik steun dit, maar zie als gevaar dat gedurfde nieuwe keuzes vastlopen in de modulaire en soms sectorale systematiek van dat omgevingsbeleid. In mijn advies *Het omgevingsbeleid van de provincie Zuid-Holland: De tussenfase voorbij!* van januari 2023 constateerde ik dat het omgevingsbeleid niet hulpvaardig is bij het aanpakken van de grote opgaves die vandaag op ons afkomen omdat het een 'kop' mist die de consequenties van de grote keuzes adresseert. Ik herhaal hier het advies om zo'n kopstuk toe te voegen en daarmee ook duidelijk te



maken hoe deze urgente kwesties de afwegingen en het maatwerk in het omgevingsbeleid zullen sturen.

7. Vier de goede voorbeelden

Het proces dat de provincies doorlopen is lastig genoeg. In de concentratie op problemen en opgaves zou je uit het zicht kunnen verliezen dat er in de afgelopen jaren stappen zijn genomen, projecten zijn gerealiseerd, plannen zijn gemaakt die op een inspirerende manier laten zien hoe je kwaliteitsvol toewerkt naar een nieuwe Zuid-Holland. Ik adviseer in de komende jaren met enige regelmaat, bijvoorbeeld iedere twee jaar, op een feestelijke manier te vieren en zichtbaar te maken waar het gelukt is. Ik bied aan het slotevenement van mijn PARK-periode als het eerste van die feestelijke momenten te zien. Met concrete en geslaagde voorbeelden kunnen we vieren wat er in het afgelopen decennium bereikt is – uiteraard gekoppeld aan een analyse en evaluatie wat ons dat leert voor de stappen die na nu gezet moeten worden. Deze mooie voorbeelden zijn vaak incidenten. Hoe kunnen die vermeerderd, opgeschaald en versneld worden?


Slot

De titel van dit advies luidt *Beelden delen*. Dwars door het advies zijn de drie interpretaties van die titel geweven:

- Het met elkaar delen en serieus bevragen van de verschillende stellingnames in het politiek-bestuurlijke gesprek.
- Het uitdrukken in beelden en daarmee bespreekbaar maken van mogelijke toekomsten, consequenties en kansen.
- Het betrekken van de Zuid-Hollandse samenleving bij dit proces. Waar *moet* u op rekenen en waar *mag* u op rekenen.

In dit advies heb ik me gericht op de uitwerking in het komende half jaar om een constructieve bijdrage te leveren in een proces dat spanningsvol is, en door die spanning lam gelegd kan worden. Ik richt me dus op dat wat *nu* inzicht verleent en de uitwerking verder helpt. Dat neemt niet weg dat het hier uiteindelijk gaat over een beeld van Zuid-Holland in de verre toekomst – en ook dat is een beeld dat met dit proces gedeeld kan worden.

Er zijn verschillen in politieke opvattingen. Er zijn ook feiten, reeds gemaakte keuzes en opgelegde doelen. Die maken het nodig radicaal andere vergezichten te verkennen, routes daarnaar toe te overwegen en inzicht te krijgen in de pijn die dat zal doen maar ook de kansen die dat oplevert. Ik wens GS en PS toe dat zij een goed gevolg kunnen geven aan de stap die nu gezet is, de uitwerking met open vizier aanvatten en benoemen wat zij deze collegeperiode willen aanpakken.



Als provinciaal adviseur ben ik nog tot 1 juni 2024 beschikbaar. In de mij resterende maanden bied ik aan bij te dragen aan het vervolg door:

- in samenwerking met de ambtelijke dienst enkele van de in dit advies gevraagde ophelderingen tot stand te brengen;
- de rol van ruimtelijke kwaliteit nader te verkennen;
- de denklijnen in dit advies een podium te geven bij het 'feest van de ruimtelijke kwaliteit' dat ik in mei 2024 als afsluiting van deze PARK-periode organiseer.