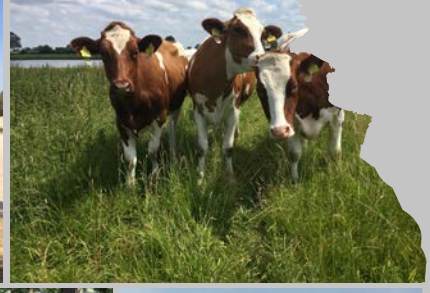
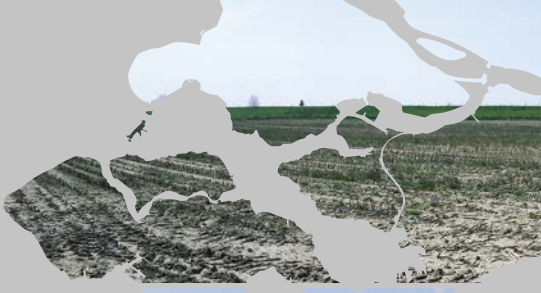


Samen werken aan omgevingskwaliteit in het landelijk gebied



“Omgevingskwaliteit is geen sectoraal toefje op een taart – het raakt het (economisch) toekomstperspectief van agrariërs, de ecologische kwaliteit van het landelijk gebied, het ‘mentale eigenaarschap’ van de in- en omwonenden, het erfgoed en tal van andere waarden. Kwaliteit wordt op deze manier de drijfveer van de transitie naar een toekomst waar we allemaal naar verlangen.”

Uit de brief van Federatie Ruimtelijke Kwaliteit en Vereniging Deltametropool aan de heer Remkes (16 september 2022).

COLOFON

Definitief advies | juni 2023

Dit advies kwam tot stand in opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Het advies is opgesteld in nauwe samenwerking met College van Rijksadviseurs.

Directie en projectbeheer

(IM)Pact netwerk, met Federatie Ruimtelijke Kwaliteit en Vereniging Deltametropool als namens hen optredende opdrachtnemers.

Begeleidingsgroep

- Jannemarie de Jonge (College van Rijksadviseurs)
- Flip ten Cate (Federatie Ruimtelijke Kwaliteit)
- Paul Gerretsen (Vereniging Deltametropool)
- Duncan van den Hoek (Ministerie BZK)
- Olga van Kalles (Ministerie LNV)
- Jori Wolf (Nationale Parken Bureau)
- Corine de Zeeuw (Ministerie BZK)
- David van Zelm van Eldik (Ministerie BZK)

Onderzoek en advies

- José van Campen (Woord en Plaats)
- Bas Schout (Buro Schout)
- Christel Steentjes (Gelders Genootschap)
- Benthe Timmermans (Vereniging Deltametropool)
- Dorien de Voogt (Nationale Dialoog Bouwcultuur)
- Rien van de Wall (Vereniging Deltametropool)
- Shera van den Witteboer (College van Rijksadviseurs)

Geïnterviewde leden (IM)Pactnetwerk

Duo-interviews onder gespreksleiding van Bas Schout en Shera van den Wittenboer.

- Stefan Bödecker (BNSP)
- Flip ten Cate (Federatie Ruimtelijke Kwaliteit)
- Jan Janse (NVTL)
- Ingrid Jansen (Stimuland)
- Hein de Haan (Gemeente Leeuwarden)
- Jelle Hannema en Peter Salverda (Vitens)
- Regina Havinga (Rijkswaterstaat)
- Gerrit Jan van Herwaarden (LandschappenNL)
- Karel Loeff (Erfgoedvereniging Heemschut)
- Ronald Rietveld (RAAAF)
- Puck Sanders (NVDE)
- Desiree Uitzetter (BPD)

Experts reflectie (zie [bijlage 4](#))

- Prof. dr. Martha (M.M.) Bakker (Wageningen University & Research)
- Drs. Erik (H.J.A.) van Merrienboer (gemeente Terneuzen en vm. gedeputeerde provincie Noord-Brabant)
- Prof. dr. Louise (E.M.) Vet (Nederlandse Instituut voor Ecologie (NIOO-KNAW))
- Leo Pols M.Sc. (Planbureau voor de Leefomgeving)

De opstellers van deze nota hebben alle zorgvuldigheid in acht genomen die kan worden verwacht. Bij foutieve informatie, een verkeerde bronvermelding of als u van mening bent dat materiaal niet mag worden weergegeven op basis van auteursrechtelijke argumenten dan kunt u contact opnemen met Vereniging Deltametropool of Federatie Ruimtelijke Kwaliteit.

HET (IM)PACT NETWERK

Met de ondertekening van de Verklaring van Davos in 2018, versterkt door de Nationale Omgevingsvisie (NOVI), heeft Nederland de verantwoordelijkheid genomen dat iedere ingreep in de fysieke leefomgeving zal bijdragen aan verbetering van de omgevingskwaliteit.¹ De Verklaring van Davos inspireerde Vereniging Deltametropool en de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit tot het initiatief om de beleidspraktijk te verenigen met een breed gedragen, maatschappelijk pact om samen te handelen. Op 5 maart 2020 werd het '(IM)Pact van Soesterberg' gelanceerd tijdens de eerste bijeenkomst van het Nationale Dialoog Bouwcultuur. Het hoofddoel van de Nationale Dialoog Bouwcultuur is in 10 jaar een antwoord te vinden op de vraag: HOE zorgen we ervoor dat iedere ingreep in de fysieke leefomgeving bijdraagt aan verbetering van de ruimtelijke kwaliteit? Met het (IM)Pact van Soesterberg erkennen we deze gezamenlijke opdracht. Dit pact is een commitment tot intensieve samenwerking, waarmee gezamenlijk verantwoordelijkheid wordt genomen voor ruimtelijke ordening in Nederland. We houden elkaar scherp, leren van elkaar en zoeken verbinding en samenwerking op. Het is een verbond, een coalitie en een visie. Het pact is organisch, en (nu nog) in constante ontwikkeling. Het is geen protocol, geen blauwdruk. Het is ons geweten en leidraad in het vinden van onze omgevingscultuur.

Om de dialoog gaande te houden, is het (IM)Pact-netwerk met ambassadeurs opgezet. Dit netwerk vormt de kerngroep van de Nationale Dialoog Bouwcultuur. De mensen in dit netwerk committeren zich niet alleen professioneel, maar ook persoonlijk en handelen vanuit inhoudelijke kwaliteitsambitie. Het netwerk bestaat uit vertegenwoordigers van marktpartijen, belangenorganisaties, overheden en ook individuen en groepen. Het (IM)Pact-netwerk onderzoekt welke humuslaag nodig is om van visie en plan tot uitvoering te komen en hoe bij snelle en ingrijpende veranderingen van het Nederlandse landschap de kwaliteit van onze fysieke leefomgeving centraal te houden en waar mogelijk te verbeteren.

Iedere ambassadeur heeft een eigen agenda. Dat is terecht, en dat is goed. Het pact gaat over de overstijgende gemeenschappelijke agenda. De samenwerking is niet vrijblijvend, maar als het goed is profijtelijk voor alle samenwerkende partijen. Met het pact versterken we elkaar en vinden we uit op welke manier de ene partij gebruik kan maken van de inzet van de andere partij en vice versa. Zij zullen gaandeweg een cultuur ontwikkelen waarin samenwerking ten behoeve van het maatschappelijke belang centraal staat.

MANAGEMENTSAMENVATTING

Hoe kan het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) sturen op een transitie van het landelijk gebied met behoud en waar mogelijk verbetering van omgevingskwaliteit?

Op verzoek van de ministeries van LNV, BZK en IenW heeft het (IM)Pactnetwerk Nationale Dialoog Bouwcultuur onderzocht hoe het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) kan sturen op een transitie van het landelijk gebied met behoud en waar mogelijk verbetering van omgevingskwaliteit. De opgaven en de ruimteclaims in het landelijk gebied zijn groot en divers. Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied vraagt om duidelijke doelen en regie op basis van een gezamenlijk perspectief. De Nationale Omgevingsvisie (NOVI) biedt daarvoor een basis en het NPLG geeft daar verder uitwerking aan.

Het NPLG richt zich op het in samenhang realiseren van de Europese internationale verplichtingen op het terrein van natuur (met als onderliggend doel de stikstofopgave), water en klimaat. In de Startnotitie NPLG (juni 2022) zijn reeds enkele structurerende keuzes en (regionale) doelen vastgelegd als uitgangspunt voor de integrale provinciale gebiedsprogramma's. In september 2022 hebben wij ons conceptadvies aangeboden aan de opdrachtgevers. In het advies doen wij aanbevelingen voor structurerende keuzes met betrekking tot omgevingskwaliteit in het NPLG en reiken we concrete instrumenten aan die gericht zijn op bevorderen van zowel de kwaliteitscultuur als ook het kwaliteitsresultaat. In november 2022 werd het Ontwikkeldocument NPLG gepubliceerd waarin de doelen zijn uitgewerkt en aangevuld, onder andere op basis van bevindingen uit het conceptadvies.

Zet omgevingskwaliteit centraal

Na onderzoek, interviews met praktijkmensen en het betrekken van experts is het antwoord op de gestelde vraag als volgt samen te vatten: zet omgevingskwaliteit centraal in het beleid voor het landelijk gebied. Goede kwaliteit van de leefomgeving is een publieke zaak, ten dienste van de mensen die wonen, werken en leven in ons land. Een toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied komt niet vanzelf voort uit doelen voor natuur, klimaat en water. Deze doelen moeten geworteld zijn in het streven naar een betere kwaliteit van de leefomgeving. Omgevingskwaliteit is geen 'nice to have', maar een 'must have', noodzakelijk om draagvlak te krijgen voor de transitie van het landelijk gebied. Om dit te bewerkstelligen zijn de volgende structurerende keuzes essentieel:

1. Omgevingskwaliteit is een gelijkwaardige doelstelling van het programma.
2. Ontwerpkracht wordt ingebracht van prille start tot en met de uitvoering.
3. Gebiedsgerichte aanpak is gebaseerd op inzet van samenhangende kwaliteitsinstrumenten.

Dit zijn alle drie *no regret* keuzes waarmee het Rijk direct sturend is en die consequenties hebben voor de gebiedsprogramma's. Deze keuzes kunnen relatief eenvoudig geïmplementeerd worden. De keuzes liggen rechtstreeks in lijn met het programma Mooi Nederland, hier is in onze optiek synergie mogelijk.

Omgevingskwaliteit als gelijkwaardige doelstelling

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

Omgevingskwaliteit is geen vaststaande grootheid maar vraagt om een dialoog over wát kwaliteit is op een bepaalde plek, voor huidige en toekomstige betrokkenen en over langere tijd. Dat maakt het streven naar goede omgevingskwaliteit een verbindende opgave. Omgevingskwaliteit maakt het mogelijk een aansprekend verhaal te ontwikkelen en het publieke belang voorop te stellen. Waarom is deze transitie de moeite en pijn waard? Hoe zorgen we ervoor dat de omgeving erop vooruit gaat, voor deze generatie en de generaties daarna?

De motor achter de transitie is niet dat de rechter of Europa een betere omgevingskwaliteit in het landelijk gebied van ons eist, maar dat we dat zélf willen. Daarom adviseren we om goede omgevingskwaliteit op te nemen als een gelijkwaardige doelstelling van het programma en daarmee als één van de structurerende keuzes. De doelstelling van het NPLG zou moeten zijn: “een toekomstbestendige transitie van het landelijk gebied waarmee de omgevingskwaliteit verbetert en het landelijk gebied wordt versterkt in functioneel, ecologisch, economisch en sociaal-maatschappelijk opzicht, en waarmee wordt voldaan aan de Europese normen voor natuur, water en klimaat.”

Deze eerste structurerende keuze is fundamenteel en impliceert geen nieuw beleid. Het Rijk heeft al aangegeven meer regie te nemen op ruimtelijke- of omgevingskwaliteit. Met de Omgevingswet, de NOVI, programma Mooi Nederland en het Actieprogramma Ruimtelijk Ontwerp is de basis hiervoor gelegd. Desalniettemin is het noodzakelijk de doelstelling expliciet op te nemen in het NPLG. Alleen zo krijgt goede omgevingskwaliteit kracht tot in de haarvaten van de transitie van het landelijk gebied.

Ontwerpkracht van start tot uitvoering

Streven naar goede omgevingskwaliteit is een werkproces. Waarden (gebruiks-, belevings-, toekomst- en herkomstwaarde), belangen (sociaal, cultureel, ecologisch en economisch belang) en opgaven (sanering, herstel/reparatie en ontwikkeling) moeten met elkaar verbonden worden. Het inzetten van ruimtelijk ontwerpen is daarbij essentieel.

Ontwerpen is bij uitstek een integrerende bezigheid. Het op alle schaalniveaus tijdig en strategisch inzetten van ontwerpkracht – en daarmee ook verbeeldingskracht – door (landschaps)architecten, stedenbouwers, kunstenaars en andere ontwerpers is daarom onmisbaar om de ingewikkelde veranderingen mogelijk te maken en de ‘ruimtelijke puzzel’ te leggen.

Een ontwerp prikkelt de verbeeldingskracht en wakkert het verlangen aan naar het onbekende en nieuwe. Het ontwerpend onderzoeken van verschillende scenario's helpt bij de zoektocht naar een gedeeld perspectief. Daartoe heeft het NPLG een Atelier Ontwerpkracht Landelijk Gebied (werknaam) nodig, als vliegwiel voor ontwerpkracht. Het Atelier richt zich op ontwerpend onderzoek, stimuleert en begeleidt voorbeeldplannen (koplopers) en ontwikkelt instrumenten om regionaal in te zetten. Het verbindt creativiteit en kennis aan opgaven op meerdere schaalniveaus. Het Atelier kan aansluiting zoeken bij bestaande kennis- en ontwerporganisaties en zou gekoppeld moeten worden aan de Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied.

De inzet van ontwerpkracht van begin tot eind is leidend voor de gebiedsprocessen en zal expliciet uitgewerkt moeten worden in de gebiedsprogramma's. Daarbij is het vanzelfsprekend om gekwalificeerde ruimtelijke ontwerpers in te schakelen. Vanuit het Atelier kunnen onafhankelijke NPLG-kwaliteitsteams worden ondersteund die de gebiedsprocessen begeleiden en de omgevingskwaliteit borgen. Het Rijk kan hierbij vooral kennis, financiële middelen en capaciteit aanbieden.

Ook deze keuze impliceert geen nieuw beleid maar sluit aan bij het Actieprogramma Ruimtelijk Ontwerp en bij het programma Mooi Nederland.

Gebiedsgerichte aanpak met samenhangende kwaliteitsinstrumenten

De resultaten van het NPLG zijn afhankelijk van de interactie tussen processen op lokaal, provinciaal, nationaal en waterschapsniveau. Dat vraagt om een consistente en samenhangende multilevel kwaliteitsgovernance – een top-bottom principe dat effectief gebleken is bij het programma Ruimte voor de Rivier.

Er zijn veel kwaliteitsinstrumenten beschikbaar. Een aantal wordt ook nu al door provincies en gemeenten gebruikt voor het bevorderen van omgevingskwaliteit. De instrumenten kunnen elkaar versterken, mits ze evenwichtig worden ingezet. Er zijn uitnodigende, stimulerende instrumenten en er zijn dwingende juridische instrumenten (de wortel en de stok) die invloed hebben op ofwel de kwaliteitscultuur ofwel het kwaliteitsresultaat. Een nieuw ontwikkeld 'kwaliteitskwadrant' helpt bij het inzetten van kwaliteitsinstrumenten. Het NPLG moet stimuleren en borgen dat samenhangende kwaliteitsinstrumenten worden ingezet op alle ruimtelijke schaalniveaus en tijdens alle fasen van het transitieproces (programma tot en met uitvoering). Hoe dat ingevuld wordt, is sterk locatiegebonden, er is geen blauwdruk te geven.

Het inrichten van samenhangende instrumenten is lastig in de overgangperiode naar de Omgevingswet. Decentrale overheden zoeken naar een manier om kwaliteitsbeleid vast te leggen in (beleids)regels. Het gaat niet om gesloten normen of rigide criteria maar om open regels die steeds geïnterpreteerd worden in een concrete situatie. Bij deze open regels moet proceszekerheid geboden worden, de interpretaties moeten consistent en transparant zijn. Vaak wordt hiervoor een onafhankelijk deskundig adviesteam of commissie ingesteld die een gewogen oordeel geeft.

Omdat het om een nationaal programma gaat, vraagt de kwaliteitsborging een actieve rol van het Rijk bij het stimuleren en monitoren van de inspanningen van decentrale overheden. Het NPLG zou hier samen met Mooi Nederland een trekkersrol kunnen nemen. Binnen de lerende aanpak en evaluaties van het NPLG kunnen 'best practices' worden onderzocht en uitgewisseld.

Prioriteiten voor het Rijk

Om verder inhoud te geven aan de structurerende keuzes zijn in het advies handelingsperspectieven uitgewerkt op basis van de acht criteria van het kwaliteitssysteem van Davos. De handelingsperspectieven geven inhoudelijk richting aan keuzes voor de inrichting en functioneren van het landelijk gebied met een goede omgevingskwaliteit. Daarnaast zijn ze goed bruikbaar als agendapunten vroeg in plan- en ontwerpprocessen.

De acht handelingsperspectieven gaan over: governance, functionaliteit, duurzaamheid, economie, diversiteit, ruimtelijke context, identiteit van een plek en schoonheid. De handelingsperspectieven zijn steeds gekoppeld aan randvoorwaarden en de inzet van instrumenten.

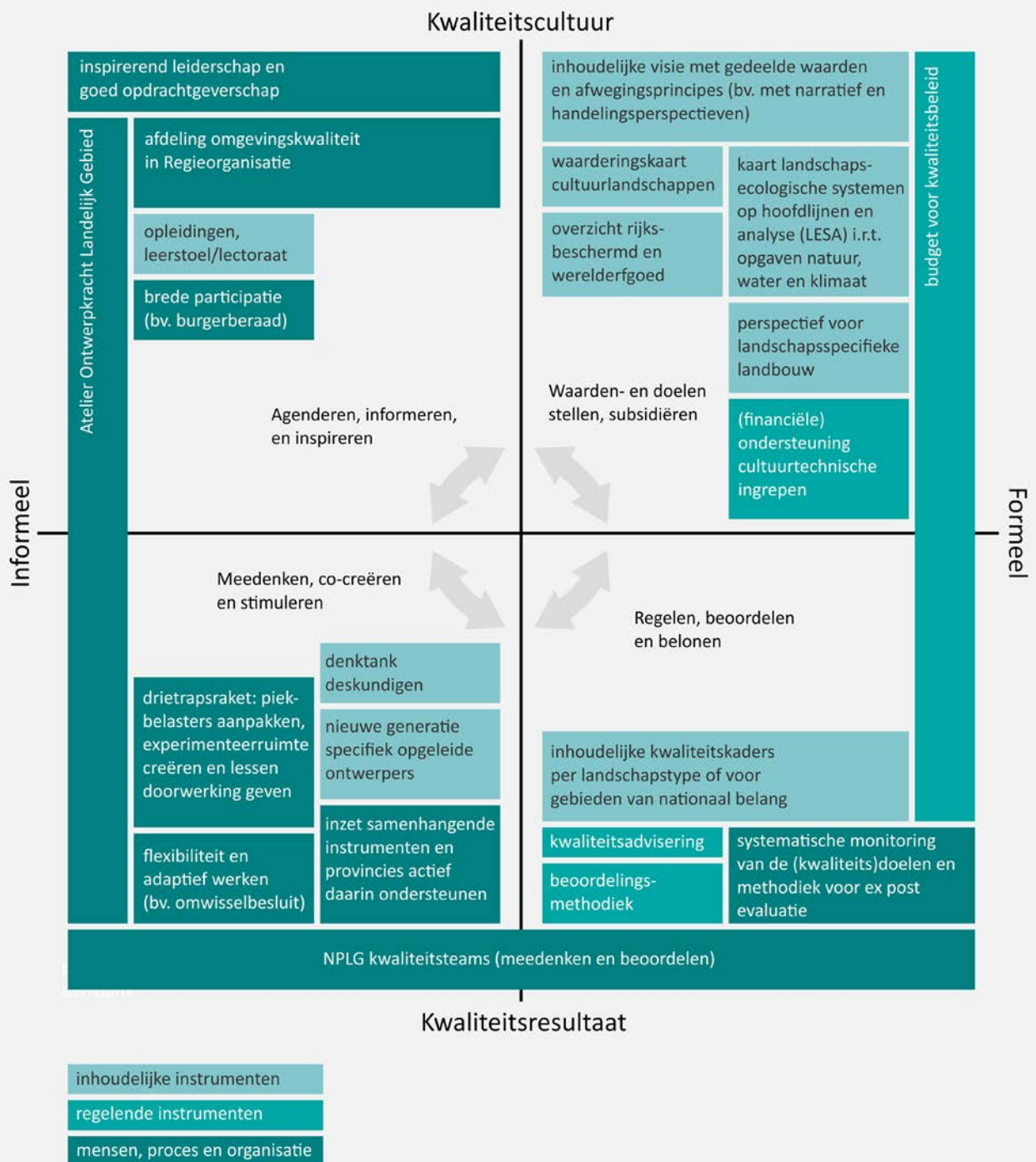
Met de structurerende keuzes en de handelingsperspectieven is de noodzakelijke breedte en diepte van de vraag die ons is gesteld, aan de orde gekomen. Het implementeren van alle adviezen zal jaren kosten, alleen al omdat er een nieuwe generatie 'kwaliteitsbehartigers' moet opstaan. Daarom benoemen we in het slothoofdstuk van dit advies de prioriteiten die een plek moeten krijgen in het NPLG:

1. Stimuleren kwaliteitscultuur in het landelijk gebied
2. Hanteren van een landschaps- en locatie specifieke benadering
3. Ontwerpkraft inzetten op alle schaalniveaus
4. Inrichten van multilevel kwaliteitsgovernance

Gekoppeld aan deze prioriteiten zijn noodzakelijke acties en instrumenten aangegeven plus de vereisten die aan de gebiedsprogramma's gesteld moeten worden. Afbeelding 1 toont het samenvattende kwaliteitskwadrant voor het Rijk met de must have instrumenten. Een compleet overzicht is opgenomen in bijlage 3.

Nawoord

In het Ontwikkeldocument NPLG (november 2022) is het beschermen en verbeteren van omgevingskwaliteit niet als structurerende keuze of dubbeldoelstelling opgenomen, omdat het geen genormeerde grootheid is waarop gecontroleerd kan worden. Wel wordt benoemd dat dit een centrale plek moet hebben in gebiedsprocessen. Dit is ons inziens echter niet voldoende. We adviseren dit alsnog te repareren. De goede resultaten die behaald zijn dankzij de dubbeldoelstelling waterveiligheid én ruimtelijke kwaliteit bij het veel geprezen 'Ruimte voor de Rivier' laten zien dat het goed mogelijk is om omgevingskwaliteit als structurerende keuze op te nemen. De normering betreft dan de procesvoorschriften en transparante kwaliteitsbeoordelingen door deskundigen. Zo bleek de kwalitatieve doelstelling goed te evalueren aan de hand van de adviezen van het Kwaliteitsteam. In de eindevaluatie van het Programma Ruimte voor de Rivier werd geconcludeerd dat de ruimtelijke kwaliteit in de projectgebieden verbeterd is ten opzichte van de uitgangssituatie in 2007. Daarmee is de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling van het programma behaald.²



Afbeelding 1. 'Must have' instrumenten voor omgevingskwaliteit in het NPLG, samengevat in het Kwaliteitskwadrant

INHOUDSOPGAVE

| | |
|--|-----------|
| Managementsamenvatting | 5 |
| Inhoudsopgave | 10 |
| 1. Inleiding | 12 |
| 1.1 Landelijk gebied onder druk | 12 |
| 1.2 Nationaal Programma Landelijk Gebied | 13 |
| 1.3 Nationaal Programma Mooi Nederland en het landelijk gebied | 14 |
| 1.4 Vraagstelling, aanpak en opbouw van dit advies | 15 |
| 2. Omgevingskwaliteit..... | 16 |
| 2.1 Landelijk gebied is historisch gebied | 16 |
| 2.2 Waardering en zorgen..... | 18 |
| 2.3 Verantwoordelijkheid voor kwaliteit..... | 19 |
| 2.4 Omgevingskwaliteit als wettelijke doelstelling | 20 |
| 2.5 Kwaliteitsstelsel Verklaring van Davos over Baukultur | 20 |
| 3. Bevindingen van het onderzoek..... | 21 |
| 3.1. Ruimte voor de Rivier | 21 |
| 3.2. Provinciaal beleid | 25 |
| 3.3. Interviews | 28 |
| Intermezzo: samenvattingen van de interviews..... | 32 |
| 4. Advies structurerende keuzes..... | 39 |
| 4.1 Omgevingskwaliteit: een gelijkwaardige doelstelling..... | 39 |
| 4.2 Ontwerpkracht: van prille start tot en met uitvoering..... | 42 |
| 4.3 Gebiedsgerichte aanpak: inzet van samenhangende kwaliteitsinstrumenten | 44 |
| 5. Advies handelingsperspectieven..... | 51 |
| 5.1 Kwaliteitsgovernance | 51 |
| 5.2 Functionaliteit | 54 |
| 5.3 Duurzaamheid | 58 |
| 5.4 Economie | 60 |
| 5.5 Diversiteit | 63 |
| 5.6 Ruimtelijke context..... | 66 |
| 5.7 Identiteit van de plek..... | 71 |
| 5.8 Schoonheid | 74 |

| | |
|---|-----------|
| 6. Prioriteiten..... | 77 |
| 6.1. <i>Omgevingskwaliteit als gelijkwaardige doelstelling</i> | 77 |
| 6.2 <i>Stimuleren kwaliteitscultuur in het landelijk gebied</i> | 78 |
| 6.3 <i>Hanteren van een landschaps- en locatiespecifieke benadering</i> | 79 |
| 6.4 <i>Ontwerpkraft inzetten op alle schaalniveaus</i> | 80 |
| 6.5 <i>Inrichten van multilevel kwaliteitsgovernance.....</i> | 80 |
| 6.6 <i>Handreiking gebiedsprogramma's</i> | 81 |
| Geraadpleegde bronnen..... | 83 |
| Bijlagen | 85 |
| <i>Bijlage 1. Analyse Ruimte voor de Rivier</i> | 86 |
| <i>Bijlage 2. Overzicht provinciaal kwaliteitsbeleid</i> | 91 |
| <i>Bijlage 3. Prioriteiten en instrumenten</i> | 100 |
| <i>Bijlage 4. Reflectie experts</i> | 102 |

Verspreid in het rapport zijn diverse aansprekende voorbeeldprojecten opgenomen en kort toegelicht:

- + Ruimte voor de Rivier – de Noordwaard
- + Governance – Buurtschap IJsselzone Zwolle
- + Functionaliteit – Groene loper A2 Maastricht
- + Duurzaamheid – de Eeuwige bron, Sallandse Heuvelrug
- + Economie – Boeren op Schier
- + Diversiteit – Grenspark Groot Saeftinghe
- + Ruimtelijke context – Park Lingezen
- + Identiteit – Terpenplan Overdiepse Polder
- + Schoonheid – Kunstwerk Bunker 599, Hollandse Waterlinie door RAAAF | Atelier de Lyon

Daarnaast zijn op pagina's 48 en 49 enkele inspirerende voorbeelden genoemd van beleidsinstrumenten voor omgevingskwaliteit.

1. INLEIDING

Hoe kan het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) sturen op een transitie van het landelijk gebied met behoud en waar mogelijk verbetering van omgevingskwaliteit? Deze vraag stelden de opdrachtgevers van het NPLG in het voorjaar van 2022 aan het (IM)Pact netwerk. Het advies dat nu voor u ligt, bevat het antwoord daarop. Het is geen antwoord in de zin van: ‘Doe dit en check dat en je hebt omgevingskwaliteit.’ Net als het begrip omgevingskwaliteit zelf, is het antwoord op de aan ons gestelde vraag complex, breed en gelaagd.

In dit eerste hoofdstuk gaan we in op de grote ruimtelijke druk op het landelijk gebied, de nationale beleidsprogramma's voor het landelijk gebied en voor ruimtelijke kwaliteit, en de vraagstelling, aanpak en opbouw van dit advies. Hoofdstuk twee verkent het begrip omgevingskwaliteit in relatie tot het landelijk gebied. In het derde hoofdstuk vatten we de bevindingen samen van drie deelonderzoeken naar beleid voor goede omgevingskwaliteit: de kwaliteitssturing in het al afgeronde nationale programma Ruimte voor de Rivier, het kwaliteitsbeleid van de provincies en de interviews met leden van het (IM)pact netwerk. De hoofdstukken vier en vijf bevatten het eigenlijke advies aan het NPLG. Hoofdstuk vier geeft de structurerende keuzes en hoofdstuk vijf geeft handelingsperspectieven op basis van die keuzes.

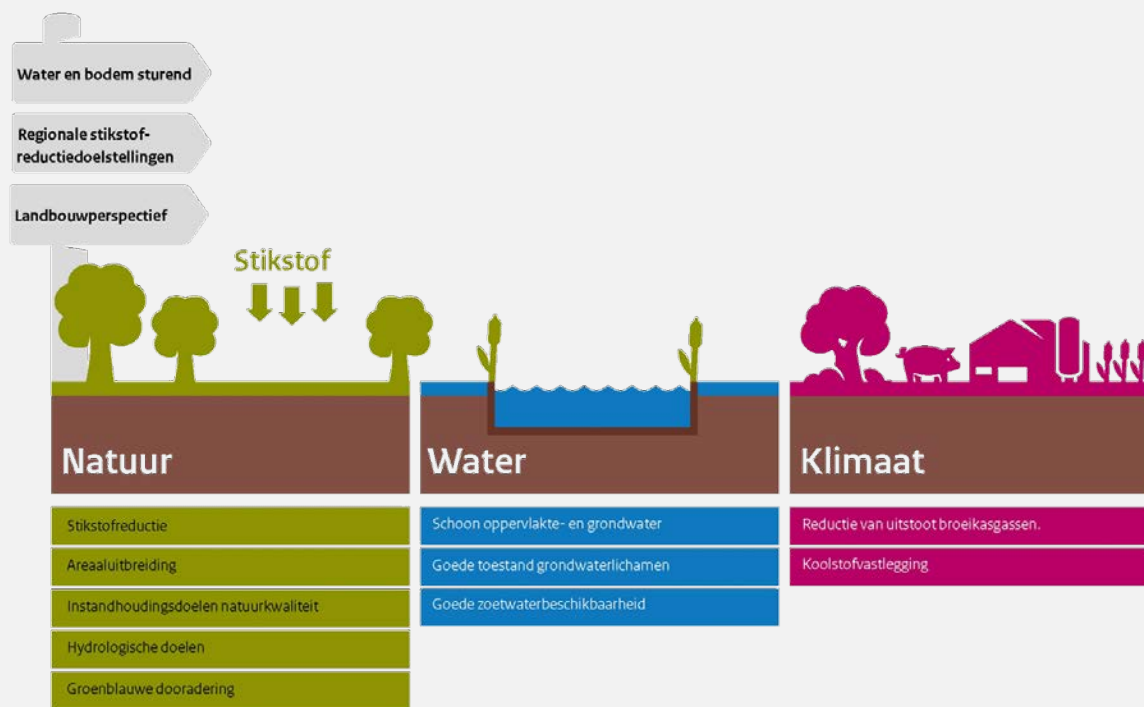
1.1 Landelijk gebied onder druk

De opgaven en de ruimteclaims in het landelijk gebied zijn groot. De stikstofdepositie moet urgent omlaag en er is een nieuw perspectief nodig voor de agrarische sector. We moeten voldoen aan internationale verplichtingen op het gebied van natuur, water en klimaat. Er zijn duizelingwekkend veel opgaven en knelpunten zoals de typering van de NOVEX-gebieden in het landelijk gebied laat zien: woningbouw en bijbehorende infrastructuur, toekomstbestendige landbouw, opwekken van duurzame energie, natuurversterking, aanpak van droogte, verbeteren van de waterkwaliteit, waterveiligheid, economische vitaliteit, leefbaarheid en beschikbaarheid van voorzieningen. Hoewel de brede welvaart, gemeten naar de *Sustainable Development Goals* (SDG's) van de Verenigde Naties, nog steeds hoog is, waarschuwt het CBS dat deze onder druk staat. Vooral de voortdurende afkalving van het natuurlijk kapitaal is een gevaar voor de toekomst.³

De regionale en politieke verdeeldheid die deze zomer zo zichtbaar is geworden, heeft deels te maken met het feit dat mensen in de landelijke gebieden zich steeds minder verbonden voelen met ‘de Randstad’ terwijl daar wel de keuzes gemaakt worden die hún omgeving aangaan. ‘Ze zijn bezorgd dat hun gebied en de ruimtelijke kwaliteit wordt opgeofferd en ze daar weinig voor terug zullen zien,’ aldus Caspar van den Berg in de NRC van 29 juli 2022.⁴ Dit is in verschillende strekkingen ook te lezen in actuele opiniestukken van onder andere Dirk Sijmons (Archined)⁵, Thomas Oudman (De Correspondent)⁶ en René Cuperus (NRC)⁷. Ze belichten de sociaal-maatschappelijke kant en de noodzaak van brede betrokkenheid en samenwerking in de manier waarop we met het landelijk gebied als geheel omgaan.

1.2 Nationaal Programma Landelijk Gebied

Met het NPLG wil het Rijk uitwerking geven aan een toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied en zorgvuldig landgebruik.⁸ In juni 2022 werd de Startnotitie voor het NPLG gepubliceerd, als aftrap van een langjarig transitieproces. Het NPLG richt zich volgens de Startnotitie op het in samenhang realiseren van de Europese internationale verplichtingen op het terrein van natuur (met als onderliggend doel de stikstofopgave), water en klimaat. Deze doelen zijn sterk normerend. Nederland is als EU-lidstaat juridisch verplicht eraan te voldoen. Het Rijk nodigt de medeoverheden uit om het NPLG samen verder uit te werken. Na de Startnotitie volgde in november 2022 het Ontwikkeldocument NPLG met de aanvullende doelen.⁹



Afbeelding 2. Doelen NPLG (Bron: Startnotitie NPLG)

Het NPLG komt voort uit de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) waarin het versterken van de omgevingskwaliteit centraal staat. Dat wil zeggen dat alle ruimtelijke plannen gemaakt moeten worden met oog voor de natuur, gezondheid, milieu en duurzaamheid. De NOVI introduceert drie overkoepelende afwegingsprincipes:

- combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies;
- kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal;
- afwentelen wordt voorkomen.

Het NPLG zal op basis van deze afwegingsprincipes structurerende keuzes en (regionale) doelen vastleggen als uitgangspunt voor integrale provinciale gebiedsprogramma's.¹⁰

Structureerende keuzes worden gebruikt om 'te sturen op de ruimtelijke consequenties van de doelstellingen m.b.t. natuur, water en klimaat. Zo helpt het NPLG alle benodigde veranderingen in het landelijk gebied zoveel mogelijk in samenhang vorm te geven.'¹¹ Sommige structureerende keuzes zijn *no regret* keuzes die sowieso verstandig zijn, zowel met betrekking tot huidige als toekomstige opgaven en die eenvoudig geïmplementeerd kunnen worden. De Startnotitie voor het NPLG benoemt drie belangrijke (aanzetten tot) structureerende keuzes:

- ruimtelijke doorwerking regionale stikstofdoelstellingen;
- water en bodem sturend voor de ruimtelijke planvorming;
- landbouwperspectief op basis van voorgaande keuzes.

In navolging van de NOVI stelt de Startnotitie van het NPLG dat de verbetering van omgevingskwaliteit in brede zin onderdeel zal worden van de structureerende keuzes.¹² De structureerende keuzes geven gezamenlijk richting aan de gebiedsprogramma's die door de provincies worden vastgesteld, in samenspraak met Rijk, waterschappen, gemeenten en andere belangenorganisaties. In de gebiedsprogramma's worden maatregelen en instrumenten vastgelegd om de gestelde doelen te verwezenlijken. Provincies kunnen daarbij ook andere doelen opnemen en bouwen voort op processen die al lopen of in voorbereiding zijn.

1.3 Nationaal Programma Mooi Nederland en het landelijk gebied

Het Nationale Programma Mooi Nederland heeft veel raakvlakken met het thema van dit advies: omgevingskwaliteit in het landelijk gebied. Mooi Nederland vat ruimtelijke kwaliteit of omgevingskwaliteit op als het samengaan van belevingswaarde, gebruikswaarde en toekomstwaarde. Met ontwerpend onderzoek zal het programma wenkende toekomstperspectieven voor heel Nederland opstellen als input voor de andere nationale programma's. Daarnaast worden concrete handelingsperspectieven ontwikkeld voor de aanpak van complexe thema's op gebiedsniveau, gekoppeld aan instrumenten die nodig zijn om de plannen uit te voeren. Er zijn drie perspectieven met elk drie thema's die worden uitgewerkt in ontwerp- en inrichtingsprincipes (gereed oktober 2023). Voor het landelijk gebied is het 'perspectief voor landbouw en natuur' van groot belang. De drie thema's daarin zijn:

- Natuur en landbouw verweven.
- Iconisch landelijk gebied.
- Bouwen met de boer.

Daarnaast zijn twee thema's uit het 'perspectief ordenende netwerken voor energie en (circulaire) economie' van belang:

- Clusters van grootschalige bedrijfsvestigingen.
- Energienetwerken.

In dit advies zullen we regelmatig naar Mooi Nederland verwijzen. Nauwe samenwerking en bundeling van krachten kunnen synergie opleveren.

1.4 Vraagstelling, aanpak en opbouw van dit advies

Dit advies geeft antwoord op de vraag die vanuit het NPLG aan het (IM)Pact netwerk is gesteld: hoe kan het NPLG sturen op een transitie van het landelijk gebied met behoud en waar mogelijk verbetering van omgevingskwaliteit? Welke structurerende keuzes kan het NPLG daarvoor maken en op welke manier kan het NPLG bijdragen aan de concrete gebiedsprocessen?

De structurerende keuzes in dit advies hebben een iets ander karakter dan de omschrijving in de Startnotitie van het NPLG.¹³ Dat komt doordat 'de omgeving' centraal staat bij het werken aan goede omgevingskwaliteit. Dat betekent een koppeling met belangen die buiten het primaire doel van de initiatiefnemer liggen; actief streven naar betekenisvolle betrokkenheid van de omgeving en gerichtheid op de kwaliteit van de leefomgeving als publieke ruimte.¹⁴ Daarom geeft dit advies geen nationale ruimtelijke strategie of meetbare waarden voor goede omgevingskwaliteit.

Het uitgangspunt is dat structurerende keuzes met betrekking tot goede omgevingskwaliteit de condities creëren waaronder betrokkenheid en gezamenlijke waarden op regionaal en lokaal niveau worden ingebracht en ruimtelijk vertaald. Deze keuzes kunnen zowel nationaal als regionaal en lokaal worden uitgewerkt zodat samenhangende kwaliteitsgovernance ontstaat.

Voor dit advies zijn drie stappen doorlopen: inventarisatie, analyse en advies. Tijdens de inventarisatie zijn relevante studies, voorbeelden en inzichten verzameld:

- a. Bestuderen NOVI, NPLG en Programma Mooi Nederland ten aanzien van omgevingskwaliteit.
- b. Verzamelen en bestuderen bestaande onderzoeken, adviezen, publicaties en andere documentatie van bijvoorbeeld College van Rijksadviseurs, Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Planbureau voor de leefomgeving, Wageningen University & Research, Onderzoeksprogramma Q-factor TU Delft, RuiKwa-LAB Rijksuniversiteit Groningen, Vereniging Deltametropool en Federatie Ruimtelijke Kwaliteit.
- c. Verzamelen en bestuderen provinciaal kwaliteitsbeleid.
- d. Interviews met leden van het (IM)Pactnetwerk.

Dit heeft geleid tot een concrete context van de vraagstelling, zicht op de betekenis van omgevingskwaliteit in het landelijk gebied en inzichten uit bestaand onderzoek en praktijkervaringen. Na de inventarisatie is een analyse verricht om te komen tot de structurerende keuzes en gebiedsgerichte instrumenten. In deze stap lag de focus op een nadere analyse van het Nationaal Programma Ruimte voor de Rivier, het bestaande provinciaal beleid en de interviews.

De analyse heeft geleid tot een eerste opzet van het advies met structurerende keuzes (hoofdstuk 4) en uitwerking in handelingsperspectieven (hoofdstuk 5). Het advies is voorgelegd aan een begeleidingsgroep met vertegenwoordigers van ministeries BZK, LNV en I&M, Vereniging Deltametropool, Federatie Ruimtelijke Kwaliteit, het College van Rijksadviseurs en het Nationale Parken Bureau. De reacties zijn verwerkt tot voorliggend advies, dat voor reflectie is voorgelegd aan een aantal prominente experts. De reflecties (zie [bijlage 4](#)) bieden aanvullende inzichten en kritische aandachtspunten aanvullend op dit advies.

2. OMGEVINGSKWALITEIT

Hoofdstuk twee verkent het begrip omgevingskwaliteit in relatie tot het landelijk gebied. We gaan in op de historische ontwikkeling van de landschappen en de waardering voor en zorgen over het landelijk gebied vanuit de Nederlandse bevolking. De overheid is volgens velen de eerstverantwoordelijke voor de kwaliteitszorg in het landelijk gebied. We beschrijven de wettelijke zorgplicht en de internationale afspraken over het stimuleren van omgevingskwaliteit.

2.1 Landelijk gebied is historisch gebied

Om iets te zeggen over omgevingskwaliteit in het landelijk gebied moeten we eerst vaststellen wat het landelijk gebied is. Het NPLG volgt de definitie landelijk gebied van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP): het gaat over heel Nederland, uitgezonderd het stedelijk gebied en de grote wateren. De relatie stad-regio (synergie en interactie) is van belang, evenals de relatie tussen het begrensde Natuurnetwerk Nederland en het overige landelijke gebied.

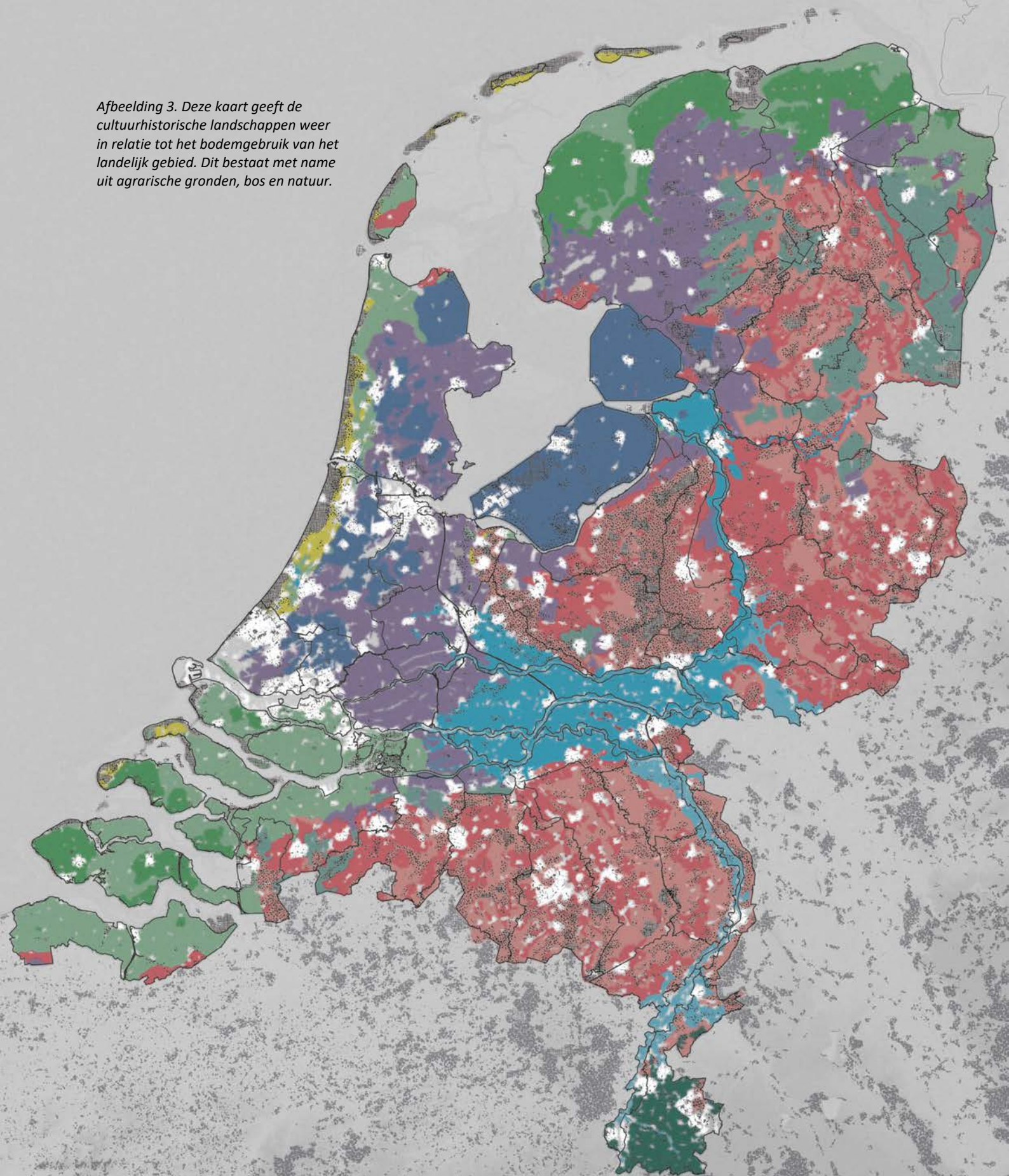
Het NPLG omvat grofweg driekwart van het Nederlandse grondgebied, waarin een kwart van de bevolking woont en werkt. In vergelijking met andere nationale programma's is dit een enorme opgave waarvoor dan ook een transitiefonds van 24,3 miljard euro is gereserveerd.

Het overgrote deel van het landelijk gebied bestaat uit agrarische grond. Maar land- en tuinbouw is niet de enige functie van het landelijk gebied. Wonen, werken, recreatie, energieproductie, natuur en waterberging, zijn enkele andere belangrijke functies. Het diverse gebruik is van oudsher een kenmerk van het Nederlandse cultuurlandschap en de sporen ervan tonen de wordingsgeschiedenis van het landelijk gebied. De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) wijst erop dat de herkenbare eigenschappen van het landschap de kern van de kwaliteit van het landelijk gebied vormen. Daarom is het noodzakelijk deze historische eigenschappen concreet te maken en te begrijpen. De agrarische landschappenkaart van de RCE is daarbij een waardevol hulpmiddel.¹⁵






*'Bij de zoektocht naar een ander gebruik van het landelijk gebied kan het verleden een inspiratiebron zijn. Nederland beweegt zich naar een zorgvuldiger beheer van bodem, water en natuur. Kringlooplandbouw sluit beter aan bij het karakter van ons cultuurlandschap. Kennis van de ontginning en het historisch gebruik van het landelijk gebied kan daar bij helpen.'*¹⁶

Het landelijk gebied heeft veel beschermd cultureel erfgoed, van werelderfgoed tot kleinschalig agrarisch erfgoed. Er zijn beschermde monumenten, beschermde gezichten en beschermde landschappen in de nationale parken.


Afbeelding 3. Deze kaart geeft de cultuurhistorische landschappen weer in relatie tot het bodemgebruik van het landelijk gebied. Dit bestaat met name uit agrarische gronden, bos en natuur.



Bodemgebruik

-  Agrarisch terrein
-  Bos
-  Open natuurlijk terrein
-  Bebouwd en verhard terrein met binnenstedelijk groen
-  Begrenzing afwateringsgebieden

Cultuurhistorische landschapstypes

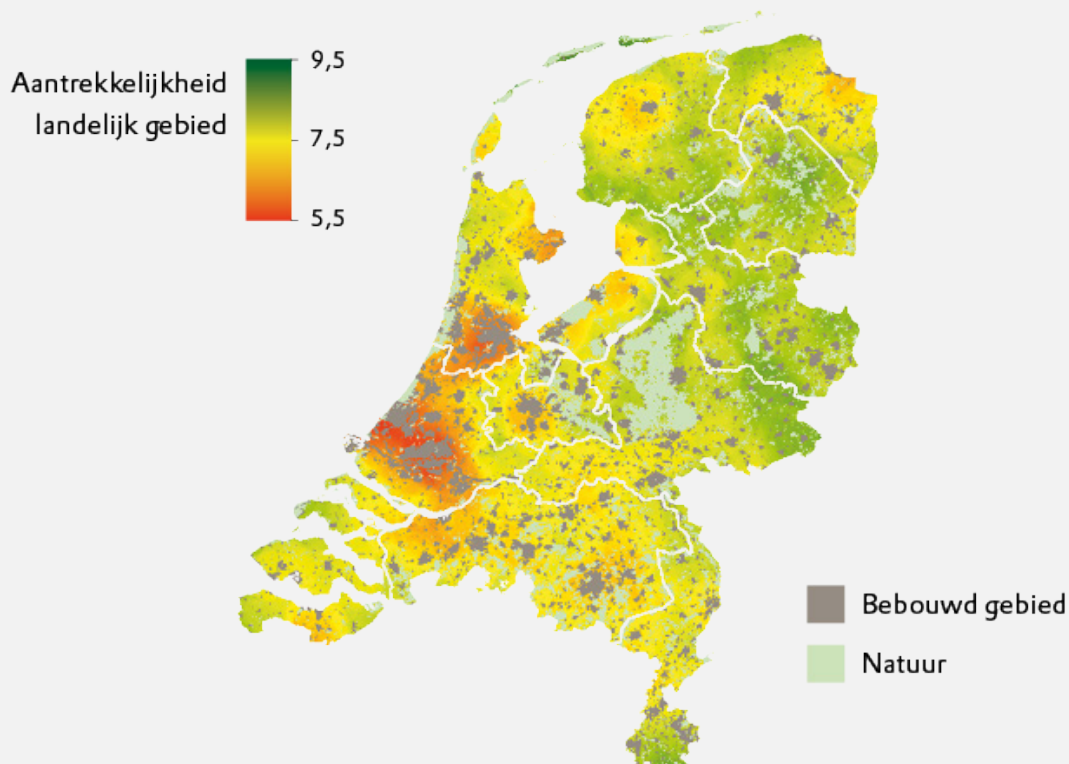
-  Veenkoloniën
-  Veenontginningen
-  Stroomrug- en komontginningen
-  Rivierterrasontginningen
-  Oude zeekleipolders
-  Jonge zeekleipolders
-  Droogmakerijen
-  Duinen en duinontginningen
-  Lössontginningen
-  Kampontginningen met plaatselijke essen
-  Heideontginningen en bossen (sinds 1850)
-  Niet-ontgonnen landschappen

2.2 Waardering en zorgen

In 2019 werd de Nationale Landschapsenquête uitgevoerd, een onderzoek naar de visies en waardering van de Nederlandse bevolking over het landelijk gebied.¹⁷ Er deden 45.000 mensen aan de enquête mee, met name uit de achterban van Natuurmonumenten. De respondenten waren voornamelijk ouder dan 45 jaar en woonachtig buiten de Randstad. Qua waardering zijn er regionale verschillen: het landelijk gebied van Drenthe krijgt een gemiddeld rapportcijfer van 8,1 terwijl de westelijke Randstad lager scoort met een 6,5. Mensen waarderen het landelijk gebied in hun woonomgeving hoger als ze meer dieren en bomen, houtwallen en bloemen zien.

Naast alle waardering is er ook veel bezorgdheid. 81% van de deelnemers maakt zich ongerust om het landschap. Het verdwijnen van bloemen, vogels en insecten is de grootste zorg. Daarna volgt bezorgdheid over het verdwijnen van bomen, heggen en houtwallen, over de bouw van (grote) stallen en over de toename van bedrijven en bedrijfsterreinen in het landelijk gebied. De meeste deelnemers vinden dat het opwekken van duurzame energie moet gebeuren op daken en langs snelwegen of bij havens en bedrijfsterreinen; natuurgebieden en kleinschalige landschappen zijn hiervoor ongeschikte locaties.

Maar liefst 92% van de deelnemers aan de Nationale Landschapsenquête vindt dat de overheid als eerste verantwoordelijk is voor de bescherming van natuur en landschap in het landelijk gebied. Er is veel steun voor het financieel ondersteunen van boeren bij het omschakelen naar meer natuurvriendelijke bedrijfsvoering, waar bij het overgrote deel van de respondenten ook bereid is zelf een hogere prijs te betalen voor de producten.



Afbeelding 4. Aantrekkelijkheid van het landelijk gebied (Bron: Nationale Landschapsenquête, WUR 2019)

2.3 Verantwoordelijkheid voor kwaliteit

We mogen dus verwachten dat er grote maatschappelijke steun is voor opname van kwaliteitszorg in het NPLG. Met het voornemen om goede omgevingskwaliteit onderdeel te maken van de afwegingen in het NPLG herpakt de overheid een lange traditie.

‘Het NPLG werkt het benodigde ruimtegebruik uit in relatie tot de transitie van de landbouw, van de beoogde nieuwe natuur en van de natuurinclusieve landbouw, met zoals gezegd het bodem- en watersysteem als vertrekpunt. Daarnaast maken de leefbaarheid en vitaliteit van het landelijk gebied en het realiseren van een goede omgevingskwaliteit integraal onderdeel uit van de afwegingen.’¹⁸

Kwaliteit is al geruime tijd onderdeel van de Nederlandse ruimtelijke ordening. Lang had het vooral een visuele betekenis. De zorg voor de schoonheid van stad en land leidde begin vorige eeuw tot oprichting van organisaties als de Bond Heemschut en de eerste schoonheidscommissies in steden en in landelijke gebieden, wat volgens de toenmalige burgemeester van Haarlemmerliede noodzakelijk was omdat ‘de schoonheid het op het platteland nog erger te verduren had dan in de stad’.¹⁹ In veel provincies werden samenwerkingsverbanden opgericht voor kwaliteitsadvies door onafhankelijke deskundigen.

In de jaren tachtig van de vorige eeuw werd het kwaliteitsbegrip verbreed tot ruimtelijke samenhang en inpassing. In de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (1988) werd ruimtelijke kwaliteit als nationale doelstelling benoemd en omschreven als het evenwichtig samengaan van gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. In 2011 constateerde de VROM-raad echter dat ruimtelijke kwaliteit in maatschappelijke discussies en in het vakdebat toch nog vaak versmald werd tot de vraag ‘hoe ziet het eruit?’. De VROM-raad vond dat te beperkt. Ruimtelijke kwaliteit moest volgens de raad gaan om de vragen of, waar en hoe een ruimtelijke ingreep moet plaatsvinden.²⁰

Het afgelopen decennium is het kwaliteitsbegrip verder verruimd en dus complexer geworden. De inzichten over brede welvaart en de internationale afspraken over de *Sustainable Development Goals* (SDG’s) van de Verenigde Naties spelen hierbij een rol. Ook de door Nederland ondertekende Verklaring van Davos²¹ over *high quality Baukultur* en het Nieuw Europees Bauhaus²² van de Europese Unie hanteren een integraal kwaliteitsbegrip. Tegelijk echter brokkelde de publieke kwaliteitszorg af onder druk van deregulering, decentralisatie en bezuinigingen. Daar ligt een belangrijke randvoorwaarde voor dit advies: de overheden kunnen hun verantwoordelijkheid alleen weer opnemen als er meer capaciteit (mensen, kennis, ontwerpkracht, budget) voor kwaliteit komt. Deze randvoorwaarde loopt als een rode draad door dit advies.

2.4 Omgevingskwaliteit als wettelijke doelstelling

De verantwoordelijkheid voor goede omgevingskwaliteit is inmiddels wettelijk vastgelegd in de Omgevingswet.²³ Iedereen heeft een zorgplicht voor goede omgevingskwaliteit. De overheden zijn hier als eerste aanspreekbaar op. De Omgevingswet laat geen twijfel over het integrale karakter van de kwaliteitsdoelstelling.

‘Omgevingskwaliteit duidt op het belang van aspecten als cultureel erfgoed, architectonische kwaliteit van bouwwerken, stedenbouwkundige kwaliteit en kwaliteit van natuur en landschap. Het gaat daarbij zowel om de menselijke beleving van de fysieke leefomgeving als om de intrinsieke waarden die de maatschappij toekent aan de identiteit van gebieden en aan dier- en plantensoorten.’²⁴

Het begrip ‘omgevingskwaliteit’ gaat dus over de synthese van de leefomgeving in zijn natuurlijke staat met alle natuurlijke processen die nodig zijn voor het voortbestaan van de planeet (natuur), en alles wat daar door mensen mee gedaan is of wordt (cultuur). Zoals reeds opgemerkt staat de ‘omgeving’ altijd centraal. Omgevingskwaliteit vraagt om een dialoog over wát kwaliteit is op een bepaalde plek, voor huidige en toekomstige betrokkenen en over langere tijd. Omgevingskwaliteit kun je daarom – in tegenstelling tot de meeste milieuaspecten – niet normeren en afvinken maar moet je interpreteren en beargumenteren. Er is altijd afwegingsruimte. Wát goede omgevingskwaliteit is, daar moet je het met elkaar over eens worden.

2.5 Kwaliteitsstelsel Verklaring van Davos over Baukultur

De dialoog over omgevingskwaliteit kan worden gestructureerd met behulp van de uitwerking van de Verklaring van Davos in het *Davos Baukultur Quality System*.²⁵ Dit ‘Kwaliteitsstelsel van Davos’ geeft een bruikbare en omvattende uitwerking aan wat we in Nederland onder omgevingskwaliteit verstaan. Hiermee kan het Nederlandse kwaliteitsbeleid gebruik maken van, en aansluiten bij internationaal onderzoek naar *place quality*. *Baukultur* wordt omschreven als:

‘elke menselijke activiteit die de gebouwde omgeving verandert. Hiertoe behoren zowel bestaande gebouwen, waaronder monumenten en andere cultuurhistorische elementen, als het ontwerp en de bouw van hedendaagse gebouwen, infrastructuur, openbare ruimten én landschappen’.

Het Kwaliteitsstelsel van Davos beoogt een waardering mogelijk te maken van plaatsen of plekken (*places*), aan de hand van acht criteria en een omvangrijke lijst met vragen. Met *places* bedoelt men verschillende soorten en schalen van objecten en situaties, van gebouw tot stedelijk weefsel of cultuurlandschap, en dan niet alleen de fysieke expressie daarvan maar ook de plaats als dynamische, sociale ruimte. Een plaats geeft betekenis en roept emoties op, beïnvloedt hoe mensen hun gebouwde omgeving waarnemen, ervaren en waarderen.²⁶ De acht criteria zijn: governance, functionaliteit, duurzaamheid, economie, diversiteit, ruimtelijke context, *sense of place* en schoonheid. Ze helpen bij het beantwoorden van de vraag of er sprake is van een plek met een goede omgevingskwaliteit en zijn eveneens goed bruikbaar als agendapunten vroeg in plan- en ontwerpprocessen. Ze helpen bij systematisch en integrerend werken aan behoud en verbeteren van omgevingskwaliteit. Daarom zijn ze gebruikt als ruggengraat voor het formuleren van handelingsperspectieven in hoofdstuk 5.

3. BEVINDINGEN VAN HET ONDERZOEK

In dit hoofdstuk vatten we de bevindingen samen van drie deelonderzoeken naar beleid voor goede omgevingskwaliteit. We gebruiken daarbij een indeling op basis van de drie pijlers van het kwaliteitsbeleid: inhoud, regels en organisatie.

- Onder inhoud vatten we alle formele en informele beleidsinstrumenten die duiding en vorm geven aan de kwaliteitsambities voor een bepaald project of gebied.
- Met regels bedoelen we het vastleggen van kwaliteitsbeleid in regels of criteria waarmee financiering en borging van de gewenste kwaliteit mogelijk is.
- Organisatie omvat alle beleidsinstrumenten die worden ingezet voor het organiseren van processen bij ingrepen in het landelijk gebied waarbij omgevingskwaliteit van begin tot eind geagendeerd en geborgd kan blijven.

Inhoud, regels en organisatie moeten uiteraard in samenhang worden gezien. Als er een pijler los staat, ontbreekt of zwak is uitgewerkt, is het kwaliteitsbeleid als geheel minder sterk. Eerst gaan we in op de structurerende keuzes in het al afgeronde nationale programma Ruimte voor de Rivier. Daarna beschrijven hoe het kwaliteitsbeleid van de provincies is uitgewerkt in inhoudelijke documenten, regelgeving en in de organisatie van plan- en uitvoeringsprocessen. Tot slot geven we onze bevindingen weer naar aanleiding van de interviews met leden van het (IM)pact netwerk.

3.1. Ruimte voor de Rivier

Ter ondersteuning van ons advies over behoud en verbetering van omgevingskwaliteit in het NPLG is onderzocht wat de belangrijkste keuzes met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit zijn geweest in het nationale programma Ruimte voor de Rivier (RvdR). RvdR liep van 2006 tot 2019 en is uitvoerig geëvalueerd, er is veel over gepubliceerd en de makers van RvdR hebben in 2018 de Grote Maaskantprijs gekregen vanwege de gerealiseerde ruimtelijke kwaliteit. Hoewel veel geringer qua omvang was de aanleiding voor de kwaliteitsopgave enigszins vergelijkbaar met die van het NPLG: op landschappelijke schaal was een ruimtelijke transitie nodig om de waterveiligheid te borgen. Een verschil is dat de urgentie van de transitie onomstreden was: er waren al overstromingen geweest, de veiligheid van miljoenen mensen stond op het spel. In het landelijk gebied wordt de urgentie van de transitie door sommigen nog steeds ter discussie gesteld.

Het deelonderzoek naar RvdR bestond uit een analyse van evaluaties die voor het advies relevant zijn, primair gericht op de kwaliteitsgovernance. In deze paragraaf beschrijven we de hoofdlijn van onze bevindingen. De volledige analyse is opgenomen in bijlage 1.

3.1.1 Dubbeldoelstelling

Alle evaluaties noemen de gelijkwaardige doelstellingen van waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit als het begin van het succes. Aandacht voor een kwaliteitsimpuls werd vanaf het begin onderkend als noodzakelijk voor de uitvoering van het programma. De dubbeldoelstelling werd vastgelegd in de planologische kernbeslissing (PKB) waarmee het Rijk doorzettingsmacht kreeg. De dubbeldoelstelling:

- maakte het maatschappelijk draagvlak groter (meerdere maatschappelijke doelen bediend),
- gaf projecten meer inhoud en een bredere maatschappelijke en culturele betekenis,
- gaf op bestuurlijk niveau flexibiliteit bij het afwegen van belangen,
- gaf voortgang aan de processen,
- gaf ruimte om de (soms vervelende) watermaatregelen aan te wenden om een gebied een impuls te geven en in te bedden in lopende (regionale) projecten en programma's,
- heeft geleid tot een integrale aanpak van de projecten,
- en meer creativiteit in de oplossingen.

'Het programma is er mede door de dubbele doelstelling in geslaagd een investering te doen die zoveel mogelijk maatschappelijke meerwaarde heeft opgeleverd. Het is een schoolvoorbeeld van de 'Dutch approach', waarbij we van de nood een deugd weten te maken, een praktische noodzaak weten om te vormen naar een creatief en verrijkend resultaat. (...) Het benoemen van ruimtelijke kwaliteit als expliciet doel blijkt veel te hebben betekend in de dagelijkse praktijk van de mensen die aan de projecten werkten.' ²⁷

3.1.2 Inhoud

Belangrijk was dat er tijd genomen werd voor een verkenning van ingrepen en technieken die konden bijdragen aan de dubbeldoelstelling. Zo werd kennis opgebouwd en beschikbaar gesteld. Tijdens het programma werd ook een verbindend narratief ontwikkeld dat mensen het gevoel gaf dat ze betrokken waren bij de historie en de toekomst van 'hun' rivierengebied.

De basis voor inhoudelijke regie werd gegeven in handreikingen voor de ruimtelijke kwaliteit van de verschillende riviertakken. Deze werden op centraal niveau gemaakt en vastgesteld, en gebruikt bij de beoordeling van de lokale projecten. De handreikingen waren beschrijvend, integraal en flexibel zodat ze ruimte boden voor dialoog en afweging van belangen, naast de harde normen van waterveiligheid. De 'behartigers' van de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling (zie onder organisatie) gebruikten deze handreikingen bij de ondersteuning van de lokale projectteams.

De concrete invulling van ruimtelijke kwaliteit op maatregelniveau werd door de lokale partijen bepaald. Het programma was adaptief en bood ruimte voor innovatie en experiment, bijvoorbeeld in de zogeheten 'koploperprojecten' en met 'omwisselbesluiten': een al genomen besluit kon worden omgewisseld als daar goede aanleiding toe was. Om te zorgen dat de inhoud (ruimtelijke kwaliteit) niet ondergesneeuwd raakte tijdens de uitvoering, faciliteerde de programmadirectie continue inbreng van inhoudelijke kennis en ontwerpexpertise, deels door formele posities en adviezen, deels door informele ondersteuning (zie verder bij organisatie).

3.1.3 Regels

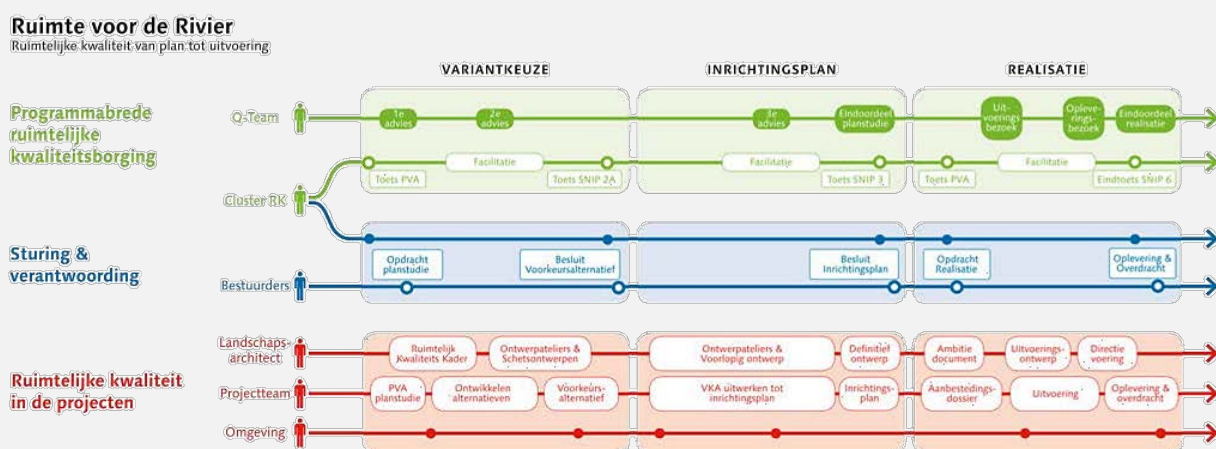
RvdR was door de Tweede Kamer vastgesteld als Planologische Kernbeslissing (PKB). Hierin werden onder meer de dubbeldoelstelling en enkele algemene richtlijnen en inhoudelijke uitgangspunten voor ruimtelijke kwaliteit vastgelegd. De PKB had geen rechtstreekse werking voor decentrale overheden maar werd in de praktijk wel als bindend ervaren, onder meer door de mogelijkheid van een rijksbesluit indien decentraal niet of niet tijdig werd meegewerkt. Hoewel het Rijk daar geen gebruik van heeft hoeven maken, wordt het feit dat het Rijk juridische instrumenten achter de hand had in de evaluaties een cruciale factor voor het succes van RvdR genoemd.

Veel aandacht werd besteed aan het borgen van ruimtelijke kwaliteit tijdens de uitvoeringsfase. Er werd toegewerkt naar het (laten) vastleggen van ruimtelijke kwaliteitsdoelstellingen in bestemmingsplannen, bij vergunningverlening, bij aanbesteding en contractering. Het Rijk bood de lokale projectteams onafhankelijke ondersteuning door de Landsadvocaat, wat tijdswinst in de uitvoeringsfase opleverde. Snel na de start van het programma werden ook de belangrijke procesregels voor de samenwerking tussen het programmabureau en de lokale projectteams vastgelegd, zoals de gewenste producten per planfase en de algemene toetsingscriteria van de programmadirectie.

Ook de beoordelingscriteria van het kwaliteitsteam werden vastgelegd. Qua inhoud gebruikte het team de handreikingen, maar het team voegde daar criteria voor de kwaliteit van de ontwerpprocessen aan toe. Een belangrijk aspect hierbij was de keus van ruimtelijke ontwerpers op projectniveau. Deze vorm van procesregie bood het kwaliteitsteam ruimte om flexibel te zijn qua inhoud.

3.1.4 Organisatie

Het programma bestond uit 34 projecten die regionaal en lokaal werden aangepakt, maar centraal werden begeleid en beoordeeld. Die sturingsfilosofie is wel *top-bottom* genoemd: centrale verantwoordelijkheid voor de realisatie van de doeleinden van het totale programma en tegelijk decentrale autonomie bij planvorming en uitvoering.²⁸ De programmadirectie nam de rol van centrale regisseur op zich en zorgde dat de rollen en verantwoordelijkheden duidelijk waren. De kwaliteitsgovernance kreeg een duidelijke structuur (zie afbeelding 5).



Afbeelding 5. Kwaliteitsgovernance RvdR (Bron Havinga & Der Nederlanden, 2018)

Voor de kwaliteitsdoelstelling werden drie behartigers aangewezen die gedurende het hele programma actief waren:

- Het ambtelijke *Cluster Ruimtelijke Kwaliteit* maakte deel uit van het programmabureau en bood ondersteuning aan de programmadirectie, het kwaliteitsteam en de projectteams. Het was het dagelijkse aanspreekpunt – de oren, ogen en handen – voor alle issues m.b.t. ruimtelijke kwaliteit en zorgde voor de inhoudelijke, regelende en organisatorische ondersteuning.
- Het onafhankelijke, interdisciplinaire *Kwaliteitsteam Ruimte voor de Rivier* bestond uit een landschapsarchitect, een rivierdeskundige, een ecooloog, een fysisch geograaf en een stedenbouwkundige. Tijdens de plan- en uitvoeringsfase van de projecten gaf het team op vaste momenten een niet-bindend maar wel zwaarwegend advies aan de programmadirectie. Het team ging regelmatig op bezoek bij de projectteams en combineerde coaching tijdens het planproces met peer review en beoordeling voor de besluitvorming.
- De verplicht gestelde *landschapsarchitecten in de projectteams* leverden concrete ontwerpproducten maar konden ook een integrale, verbindende rol spelen. Zij organiseerden bijvoorbeeld interactieve ontwerpateliers waarbij betrokkenen werden uitgenodigd om gezamenlijk te zoeken naar krachtige ontwerpen die de kennis, belangen en perspectieven van de diverse stakeholders bundelden.

De blijvende betrokkenheid van deze behartigers van het ruimtelijk kwaliteitsbelang was belangrijk, zowel op programmaniveau als op projectniveau. Gedurende het programma verschoof hun rol van aanjagen en agenderen naar hoeden en bewaken, dit was essentieel om relevant te blijven voor ruimtelijke kwaliteit in de realisatiefase.

3.1.5 Conclusie voor het NPLG

Het programma RvdR biedt leerzame lessen voor het NPLG.

- De dubbelstelling was een essentieel startpunt. De combinatie van de kwantitatieve doelstelling van waterveiligheid met de kwalitatieve doelstelling van ruimtelijke kwaliteit stimuleerde het draagvlak en bood ruimte voor dialoog. Ook gaf de dubbeldoelstelling een stok achter de deur om de kwaliteit te borgen tijdens de uitvoeringsprocessen.
- De kwaliteitsgovernance strekte zich uit over inhoud, regels en organisatie. Zo werd ruimtelijke kwaliteit op een gestructureerde manier van hoog tot laag schaalniveau meegenomen in de processen. Er werd gezorgd voor continue input van ontwerpkracht van het prille begin van de planvorming tot en met de vergunningverlening voor de fysieke ingrepen.
- Er was sprake van multilevel-governance en verbindend leiderschap. Binnen de formele kaders was ruimte voor het informele, voor zoekprocessen op lokaal niveau, voor het opbouwen van vertrouwen. Decentrale overheden werden gefaciliteerd door het beschikbaar stellen van voldoende financiële middelen om de maatregelen uit te voeren en een ondersteunende programmaorganisatie met een duidelijke taakstelling en bijbehorende middelen.
- Het werken aan een veiliger rivierengebied en een aantrekkelijke leefomgeving gebeurde altijd collectief, in een proces van samenwerken met stakeholders en bewoners.



Ruimte voor de Rivier – de Noordwaard

Tussen 2010 en 2015 werden de rivierdijken rond de 3000 hectare grote Noordwaardpolder, voorheen landbouwgebied, afgegraven. Het is een van de grootste maatregelen uit het programma Ruimte voor de Rivier. Dankzij de ontpoldering is het waterpeil van de Nieuwe Merwede zo'n dertig centimeter gezakt en wordt hoogwater sneller afgevoerd naar zee, wat de waterveiligheid van plaatsen als Gorinchem en Werkendam verhoogt.

De Noordwaard brengt op veel fronten een verhoging van de omgevingskwaliteit met zich mee. De natuurwaarden van het gebied zijn aanzienlijk verhoogd. Door de aanleg van vooroevers – dit zijn dammen die een stukje van de dijk af liggen en de golven afremmen – kon de dijk bij Werkendam lager en dus goedkoper, maar werd meteen ook een omgeving gecreëerd waarin wilgen, riet en lisdodden kunnen groeien. De luwte en de planten trekken op hun beurt weer vis en moerasfauna aan. Grote grazers worden in de polder ingezet om de diversiteit aan vegetatie in stand te houden. Zo is de Noordwaard de facto deel geworden van het grote natuurgebied van de Biesbosch. CO₂-opname en recreatie zijn andere doelen die met de inrichting gediend worden. Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het beheer.

Beeld: Noordwaard, Robbert de Koning

3.2. Provinciaal beleid

Omdat de provincies straks de opdrachtnemers zijn van het NPLG hebben we via deskstudie geïnventariseerd hoe omgevingskwaliteit (ruimtelijke kwaliteit en landschap) op provinciaal niveau is uitgewerkt. Wat is de visie van de provincies, en hoe is deze vertaald in inhoudelijk beleid, regelgeving en de organisatie van plan- en ontwerpprocessen? Opgemerkt wordt dat het provinciaal beleid lastig te vergelijken is omdat de mate waarin al is ingespeeld op de NOVI en Omgevingswet verschilt, afhankelijk van wanneer de omgevingsvisie en -verordening zijn opgesteld. In deze paragraaf beschrijven we de hoofdlijn van onze bevindingen. De inventarisatie van het provinciaal kwaliteitsbeleid is opgenomen in bijlage 2.

3.2.1 Inhoud

Een aantal provincies noemt ruimtelijke kwaliteit of omgevingskwaliteit als een van de doelstellingen of uitgangspunten van de omgevingsvisie. Bij anderen is het meer verweven of op een andere manier in het beleid vormgegeven. Alle provincies zijn trots op hun cultuurhistorie en verscheidenheid in landschappen en brengen dat in beeld in bijvoorbeeld een structuurvisie, kwaliteitsgids, leidraad of handreiking. De provincies werken met kernkwaliteiten voor landschappen en deelgebieden, die zijn opgesteld op basis van de ontstaansgeschiedenis, lagenbenadering, natuurwaarden en landschappelijke karakteristieken. Meestal gaat het om fysieke kwaliteiten. Genoemd worden bijvoorbeeld de beleving van open en besloten landschappen, van ruimtelijke structuren, van landschappelijke en cultuurhistorische elementen. Thema's als leefbaarheid en een vitaal platteland zijn vaak wel onderdeel van de omgevingsvisie en verordening maar niet mee genomen in de kernkwaliteiten of het kwaliteitsbeleid. Het ontbreekt daarom soms aan een brede integrale benadering die het streven naar goede omgevingskwaliteit wel beoogt.

Behoud van de kernkwaliteiten is een belangrijke doelstelling van de provincies en draagt bij aan de bewustwording van waarden. Hoe dat is vastgelegd in regels en organisatie verschilt (zie volgende subparagrafen). Kwaliteiten en structuren die van provinciaal belang worden geacht, zijn vaak vastgelegd in de provinciale omgevingsvisie.

De mate van uitwerking van de kernkwaliteiten loopt uiteen. Een landschappelijke en cultuurhistorische analyse en beschrijving staat bij alle kernkwaliteiten aan de basis. Daarbij zijn vaak doelen of ambities geformuleerd voor bescherming, behoud en ontwikkelingen van de kernkwaliteiten en hun onderlinge samenhang. Niet altijd zijn er ook concrete ontwikkelprincipes of ontwerprichtlijnen opgenomen over hoe kernkwaliteiten te versterken en in te zetten bij ontwikkelingen. Het zelfde geldt voor de grote opgaven die op het landelijk gebied afkomen zoals de energietransitie, klimaatadaptatie en landbouwtransitie. Wat gaat dat voor de kernkwaliteiten en omgevingskwaliteit betekenen? Vaak blijft het bij een aparte handreiking voor zonnevelden en/of windenergie. Het gevaar is dan dat het vastleggen van 'fysieke' kernkwaliteiten al gauw zal leiden tot een conserverend en reactief kwaliteitsinstrumentarium.

De provincies zien hun kernkwaliteiten vooral als basis voor uitwerking op gemeentelijk of gebiedsniveau. De documenten waarin de kernkwaliteiten zijn vastgelegd hebben vaak het karakter van een inspiratiedocument waarbij goede voorbeelden en informatie initiatiefnemers moeten helpen om goede plannen te maken.

Deze documenten zijn ontsloten via een kaartendatabase of website waarin de informatie goed toegankelijk is. Soms zijn er uitwerkingen voor agrarische erven en zonnevelden. Ook hierbij geldt dat het om het fysieke deel van omgevingskwaliteit gaat.

3.2.2 Regelgeving

De provincies hebben de kernkwaliteiten vastgelegd in de omgevingsverordening en daarmee bindend gemaakt voor hen zelf. Ze zijn ook vertaald naar (instructie)regels voor gemeenten, bijna altijd geldend voor de hele provincie. Sommige provincies hebben afwegingsprincipes uit de visie vastgelegd in hun verordening. Vanuit de ladder duurzame verstedelijking is ook zorgvuldig ruimtegebruik onderdeel van de verordening en de motiveringsplicht.

De manier waarop en hoe bindend de kernkwaliteiten zijn, verschilt. Soms is het slechts een procesvereiste, zoals 'er moet rekening gehouden worden met landschappelijke inpassing' zonder dat dit gekoppeld wordt aan inhoudelijke eisen en regels. Soms vraagt de provincie een goede onderbouwing; bij nieuwe ontwikkelingen geldt een motiveringsplicht waarbij beargumenteerd moet worden dat de kernkwaliteiten niet worden aangetast. Soms zijn er concrete kwaliteitseisen, die soms ook in geld/prestaties wordt uitgedrukt. Er zijn ook provincies die beleid voor vergroting van agrarische erven en/of voor vrijkomende agrarische bebouwing in hun verordening of een aparte regeling hebben opgenomen. Verbetering van de landschappelijke kwaliteit is daar altijd onderdeel van, in de vorm van een verevening of verplichte landschappelijke afweging en inpassing.

Een aantal provincies heeft proces- en organisatieregels vastgelegd in de verordening. Bijvoorbeeld voor plannen met impact of die meerdere kernkwaliteiten raken, of bij bepaalde ontwikkelingen zoals zeer grote erven of vrijkomende agrarische erven.

3.2.3 Organisatie en proces

De provincies onderkennen dat het werken met kernkwaliteiten om regie en kwaliteitsgovernance vraagt. De manier waarop dat gebeurt, verschilt. De meeste provincies hebben de kwaliteitsondersteuning ambtelijk georganiseerd. Daarnaast komt onafhankelijke kwaliteitsadvisering voor. Een aantal provincies heeft een Provinciaal Adviseur Ruimtelijke Kwaliteit (PARK), een provinciaal kwaliteitsteam of een adviescommissie voor de leefomgeving of ruimtelijke ontwikkelingen.

Ook de regionale adviesorganisaties voor omgevingskwaliteit spelen een rol met hun kennis op gemeentelijk en regioniveau. Veel van deze organisaties werken samen met de provincies, bijvoorbeeld bij de ondersteuning op het gebied van cultureel erfgoed, of het aanstellen van 'ervenconsulenten' die aan de keukentafel met agrariërs het gesprek aangaan over gewenste ruimtelijke ingrepen, over de vormgeving daarvan en de beste inpassing daarvan in het landschap.

Op het niveau van organisatie en proces zijn er ook ondersteunende instrumenten te vinden bij de provincies, zoals prijsvragen ruimtelijke kwaliteit, subsidies voor ondersteuning en landschapsbehoud of programma's landschap en cultuurhistorie met bijbehorende uitvoeringsprogramma's en projecten.

3.2.4 Conclusie voor het NPLG

Voor wat betreft omgevingskwaliteit constateren we dat alle provincies werken met kernkwaliteiten. Ze hebben hun kernkwaliteiten beschreven en vaak ook vertaald naar stimulerend inhoudelijk beleid, en vaak ook geborgd in hun regelgeving. De provincies hebben ervaring met gebiedsgericht werken en hebben in meer of mindere mate een stelsel van kwaliteitsgovernance opgezet. Het provinciale kwaliteitsbeleid biedt dus een uitgelezen startpunt voor het NPLG. Omdat de uitwerking van het kwaliteitsbeleid verschilt en niet overal toegespitst lijkt op de komende grote transitie, kan het NPLG de provincies bij elkaar brengen om van elkaar te leren en samen te innoveren. Verbeterpunten waar het NPLG de provincies bij kan ondersteunen zijn:

- Kernkwaliteiten niet alleen beschrijven maar aanvullen met ontwikkeldoelen, afwegingsprincipes en ontwerprichtlijnen. Dit vooral gericht op de grote opgaven die op het landelijk gebied afkomen en nu nog vaak ontbreken in de leidraden/gidsen.
- Kernkwaliteiten niet beperken tot het fysieke deel van omgevingskwaliteit. Op gebiedsniveau is ook aandacht nodig voor ecologische, sociale, economische en culturele kwaliteiten.
- Een passend, helder systeem van kwaliteitsgovernance inrichten voor de grote transitieopgaven. Samenwerking tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen is hierbij van groot belang.
- Van elkaar leren bij de inzet van beleidsinstrumenten (juridisch, financieel, participatie, communicatie, etc.) en gericht kernkwaliteiten en beleid voor grensoverschrijdende landschappen op elkaar afstemmen.

3.3. Interviews

Om dit advies te voeden, voerden we zes 'duogesprekken' met professionals die elk op hun manier en in hun specialisme met omgevingskwaliteit te maken hebben. De samenvattingen van de interviews zijn als intermezzo opgenomen in dit advies. Een aantal inzichten en aanbevelingen kwam herhaaldelijk bovendien. We zetten ze hier op een rijtje.

3.3.1 Hinderlijke factoren

Omgevingskwaliteit is een niche-aangelegenheid. In het landelijk gebied ontbreekt bij gemeenten vaak de nodige affiniteit met en expertise rond het thema. In combinatie met een zwak wettelijk kader leidt dit ertoe dat cultuurhistorie en erfgoed bij ruimtelijke keuzes vaak aan het kortste eind trekken.

Kwaliteitsborging lukt niet met louter handreikingen van de bevoegde Rijksdienst of checklists met kwaliteitscriteria. Het is daarentegen zaak om continuïteit te organiseren. Dat kan bijvoorbeeld door het samenstellen van een kwaliteitsteam dat van bij de start van een proces meeloopt.

Bijzonder kwalijk is de gebrekkige afstemming van (doorgaans sectorale) wet- en regelgeving van verschillende overheden die in een gebied bevoegd zijn. Het werkt verlamdend op processen en sluit slimme, toekomstbestendige keuzes soms regelrecht uit. In de woorden van een professional: "Met sectorale wetgeving is het moeilijk om tot integrale oplossingen te komen." Tenslotte neigen we in heel wat domeinen naar een stellingenoorlog. Wanneer boeren, ecologen, ontwerpers en andere betrokkenen elkaar en elkaars wereld niet kennen, elkaars taal niet spreken, is het moeilijk om een constructief gesprek aan te vatten.

Openheid en begrip voor elkaars zienswijzen aan de dag leggen is essentieel nu de opgaven voor het landelijk gebied dwingen tot fundamentele, transformatieve keuzes. Er is behoefte aan figuren die in staat zijn de regie te nemen en een sfeer van vertrouwen te creëren.

3.3.2 Succesfactoren

Omgevingskwaliteit staat of valt bij betrokkenheid, mentaal eigenaarschap, en dat komt slechts tot stand met een goede procesorganisatie. Breng als overheid de partijen die actief zijn in het gebied (dus niet de belangenbehartigers) bij elkaar, laat hen geheel of gedeeltelijk het initiatief nemen en/of zet hen in de *lead*, en ga in de rol van facilitator: dat lijkt in veel gevallen vruchten af te werpen. Vertrouwen winnen is cruciaal; het vroegtijdig op tafel leggen van studies of betrekken van experts houdt daarom risico's in. "Maak het ontwerp vooral samen!"

Misschien wel de belangrijkste succesfactor is tijd. Tijd, allereerst, om elkaar te leren kennen en de opgaven te doorgronden, nog voordat iets een project is. Voor een integrale benadering is het noodzakelijk de problemen 'bij de bron' te benoemen en aan te pakken: waar gaat het écht over, wat is de transitie die we moeten maken? Laat verhullende technocratische woordenschat daarbij vooral achterwege. Tijd, vervolgens, om het gesprek te voeren over de gewenste toekomst voor het gebied en daarrond een gedeelde, wervende visie op te stellen. De lange termijn helpt om fundamenteel andere toekomstbeelden te bedenken en een ontwikkelrichting te kiezen waaraan betrokkenen zich willen committeren. Hier komt omgevingskwaliteit onvermijdelijk ter sprake. Tijd, tenslotte, om uit te zoomen en koppelkansen in beeld te brengen met processen die lopen of voorzien zijn in (of net buiten) het gebied. De tijd die in het voortraject is geïnvesteerd, wordt ruim teruggewonnen in het vervolg, levert een kwaliteitsvoller landschap op en betekent lagere kosten op de lange termijn.

Landschap en cultuurhistorie werken verbindend, niet alleen tussen opgaven maar ook tussen mensen. Dat maakt ze tot uitgelezen thema's om betrokkenheid te creëren en partijen mee te nemen in een gebiedsproces. Laat daarom de *Genius Loci*, de ziel van een plek of een gebied vanaf de start onderdeel zijn van het gesprek. Beperk een gebiedsanalyse niet tot droge data, maar wek het landschap letterlijk tot leven door verhalen op te halen bij boeren, bewoners en beheerders. Besteed bij het maken van keuzes tenslotte aandacht aan de landschapselementen die om de ene of andere reden bijzondere emotie losmaken.

Een laatste sleutel tot succes is het omarmen van complexiteit. "Zoneren op postzegelniveau" is met de huidige ruimtedruk niet meer aan de orde. Duurzame omgevingskwaliteit vraagt om een multifunctionele en aanpasbare inrichting van de ruimte.

3.3.3 Het dilemma

Het belang van een gedegen en daardoor tijdsintensief voortraject komt in conflict met de urgentie van een aantal grote opgaven. Niet alleen het Rijk wil haast maken, ook voor de natuur(beheerders) is het vijf over twaalf. De tijd voor wezenlijke inspraak staat zo sterk onder druk. Maar onzorgvuldigheid dreigt zich op termijn te wreken. Het is daarom zinvol om onderscheid te maken tussen de vrijwel altijd suboptimale 'noodoplossingen' op korte termijn en de transformatieve keuzes voor de langere termijn.

3.3.4 Kansen

Er is een trend gaande van een verticaal georganiseerde naar een meer genetwerkte governance. Een overheid wordt aldus een van de vele partijen die een rol speelt in een gebied. Ook deskundigen schakelen geleidelijk in netwerkmodus: er is een toenadering tussen disciplines merkbaar. Beide ontwikkelingen zijn gunstig voor een integrale kijk op de opgaven en een vertrouwenwekkende sfeer in processen.

De complexiteit van de opgaven dwingt partijen tot het loslaten van gevestigde kaders en schept ruimte voor het open bevragen en heroverwegen van de scope van projecten. Er biedt zich een bijzondere kans aan om een fundamentele omslag te maken, het vernieuwende tot standaard te maken, pilots op te schalen tot nieuwe praktijk. We houden onszelf voor dat het “moed”, “lef”, “durf” vraagt om, soms tegen gangbare bedrijfsvoeringen in, een andere ruimtelijke ordening en landbouw te bedenken, een grootschalige herverkaveling van het landelijk gebied te ontwerpen. Wat als we de opgaven nu eens aanzagen als een uitnodiging tot verbeelding?

3.3.5 Belangen

Concepten als ‘groen groeit mee’ en ‘water en bodem sturend’ maken opgang. Ze sluiten perfect aan bij de complexiteit van vandaag, omdat ze geen afzonderlijke rollen of belangen weerspiegelen, maar partijen net dwingen om, elk voor zichzelf én met elkaar, te bekijken hoe dingen goed samenkomen. Met name water is kansrijk simpelweg omdat het beweegt, wars van grondposities en grondgebruik.

Participatie komt in alle duogesprekken uitdrukkelijk naar voren komt als cruciaal voor een goed proces. Vaak is van een gelijk speelveld echter geen sprake: er zijn altijd partijen die over meer middelen en ervaring beschikken om een overtuigend verhaal te brengen. De overheid ontbreekt het vaak aan expertise om over het evenwicht te waken. Met name de niet-georganiseerde burger staat zwak gepositioneerd.

3.3.6 De kwaliteitscriteria van Davos

‘Context’ en ‘sense of place’ komen in de duogesprekken steeds weer terug als dé criteria die wezenlijk zijn om omgevingskwaliteit te creëren. Samen met ‘duurzaamheid’ en ‘diversiteit’ geven zij als vanzelf aanleiding tot een integrale kijk op het gebied. Daartegenover is het uitkijken met criteria als ‘functionaliteit’ en ‘economie’, die vanuit welbepaalde belangen kunnen worden ingevuld. Er wordt op gewezen dat de economische meerwaarde van een gebied doorgaans moeilijk vooraf te vatten is. Die komt vaak achteraf pas, soms zelfs decennia later.

3.3.7 Rol van het Rijk

De rol van het Rijk is agenderend. Het stellen van landelijke doelen zou voorafgegaan moeten worden door het durven erkennen van de werkelijke problemen en van toekomstbestendige strategieën om deze aan te pakken. Een krachtig signaal is nodig om in gebiedsprocessen een landschaps- en locatie specifieke benadering te garanderen.

De rol van het Rijk is voorwaardenscheppend. Sectorale beleidskeuzes die processen verlammen, moeten worden gecoördineerd. Regels en normen die een toekomstbestendige ruimtelijke inrichting hinderen of verhinderen, dienen gesloopt. En praktijken die haaks staan op duurzaamheid, moeten onmogelijk worden gemaakt.

De rol van het Rijk is faciliterend. In financieel opzicht kan dat door het instellen van een 'kwaliteitsbudget' waarmee waardevolle ruimtelijke ingrepen (mee)bekostigd kunnen worden. Kwaliteitscriteria kunnen daarbij als voorwaarde worden gehanteerd. Een monitoring van bijzondere landschappen door de Rijksadviseur is een andere mogelijkheid om de creatie van omgevingskwaliteit te ondersteunen. Tenslotte kan het Rijk bijdragen door in eigen projecten het 'goede voorbeeld' te geven; dit vereist het opnieuw inbedden van expertise rond omgevingskwaliteit in Rijksdiensten.

3.3.8 Rol van de provincies en regio's

Zeker in het landelijk gebied is het belangrijk om op provinciaal of regionaal niveau projectleiders in huis te hebben die de opgaven in een gebied met elkaar kunnen verbinden, dwars door disciplines en belangen heen. Met projectleiders en kwaliteitsteams op gebiedsniveau komt voor kleine gemeenten expertise beschikbaar voor een duurzame aanpak van de transitie.

Het is voor provincies en regio's tenslotte zinvol om ontwerpers en/of kunstenaars in een vroeg stadium van een proces creatief te laten meedenken. Benut hun vaardigheden ten volle om de juiste vragen te stellen, het fundamentele omdenken aan te wakkeren en vernieuwende oplossingen voorstelbaar te maken.

INTERMEZZO:

SAMENVATTINGEN VAN DE INTERVIEWS

In de periode van mei tot en met augustus 2022 hebben meerdere duo-interviews plaatsgevonden met de leden van het (IM)Pact netwerk. Op basis van duo-interviews zijn de volgende samenvattingen gemaakt:

‘Maak het ontwerp vooral samen’

Ingrid Jansen (Netwerkorganisatie Stimuland)
Puck Sanders (Nederlandse Vereniging Duurzame Energie)

‘Gelijk speelveld voor participatie organiseren’

Karel Loeff (Erfgoedvereniging Heemschut)
Hein de Haan (Wethouder gemeente Leeuwarden)

‘Ruimte voor verbeeldingskracht en langetermijnvisie’

Ronald Rietveld (RAAAF)
Flip ten Cate (Federatie Ruimtelijke Kwaliteit)

‘Een narratief helpt partijen om elkaar te blijven vasthouden’

Jan Janse (Nederlandse Vereniging voor Tuin en Landschapsarchitecten)
Desiree Uitzetter (BPD | Bouwfonds Gebiedsontwikkeling)

‘De implementatie loopt vaak vast op governance’

Jelle Hannema en Peter Salverda (Waterbedrijf Vitens)
Gerrit Jan van Herwaarden (Stichting LandschappenNL)

‘Processen liepen makkelijker’

Regina Havinga (Rijkswaterstaat)
Stefan Bödecker (Beroepsvereniging van Stedenbouwkundigen en Planologen)

Maak het ontwerp vooral samen

Ingrid Jansen is directeur-bestuurder van Stichting Stimuland, een onafhankelijke netwerkorganisatie die zich inzet voor een vitaal platteland. Stimuland, opgericht in 1996, wil mensen met ideeën voor de ontwikkeling van hun eigen leef- en werkomgeving faciliteren en samenwerking organiseren, onder andere met overheden en publieke organisaties.

Puck Sanders is medewerker public affairs bij de Nederlandse Vereniging Duurzame Energie (NVDE). De NVDE is opgericht in 2015 en vertegenwoordigt 6000 bedrijven in de volledige keten van duurzame energie. De NVDE is partner van regio's en gemeenten in de uitvoering van de Regionale Energiestrategieën. Sanders kijkt daarbij in het bijzonder naar het samenspel met ruimte en omgeving.

Het thema omgevingskwaliteit is voor de organisaties van Jansen en Sanders geen *core business*. Toch komt landschappelijke impact en inpassing bij hun projecten logischerwijs op de agenda. Beiden delen de overtuiging dat een succesvolle aanpak van de transities een bottom-up verhaal is. “Boeren hebben een gezamenlijk belang,” vertelt Jansen, “een toekomstbestendig bedrijf in hun eigen gebied.” Zij ziet dat agrariërs elkaar vinden in nieuwe organisatie- en verdienmodellen, zoals coöperatieven voor het extensieve beheer van agrarische terreinen. Het is belangrijk dat boeren hierbij in de lead blijven. Soms zie je dat overheden en kennisinstituten de regie willen overnemen, maar volgens Jansen zit de kracht net in zelforganisatie.

“Initiatiefnemers van gebiedsontwikkelingen krijgen vaak te veel taken en kosten toegeschoven, wat ten koste gaat van het proces.” — Ingrid Jansen

In de energietransitie, maar ook in de woonzorg, is eenzelfde trend naar coöperatieve structuren gaande. “De vraag die de overheid dan eigenlijk moet stellen, is: wat hebben jullie nodig van ons en hoe kunnen wij jullie helpen jullie initiatief mogelijk te maken? Dus veel meer een faciliterende rol.” De filosofie achter de Regionale Energiestrategieën vindt hij inspirerend in die zin dat het Rijk een landelijke doelstelling rond duurzame energie heeft geformuleerd, maar vervolgens aan de regio's de vrijheid en verantwoordelijkheid werd gelaten om na te gaan welke bijdrage zij aan dat nationale doel wilden leveren.

Jansen en Sanders vinden het problematisch dat agrariërs, ecologen en ontwerpers elk in hun eigen bubbel zitten en elkaars taal niet spreken. In gebiedsprocessen moeten zij hoe dan ook met elkaar in gesprek, en dan blijkt dat ‘landschappelijke inpassing’, ‘kwaliteit’ of ‘natuur’ heel verschillende dingen betekenen. Dat is ook logisch, want elke discipline, sector, beroepsgroep ontwikkelt een cultuur, meegegeven vanaf de opvoeding of opleiding.

Sanders: “Meer kennis van en begrip voor elkaars culturen helpen de cultuuromslag te maken die nodig is om de transities te doen slagen. Zo zijn ontwerpend onderzoek en het werken met landschapsarchitecten in de energiesector inmiddels de nieuwe standaard geworden.”

Ook Jansen ziet de toenadering tussen disciplines groeien. Dat gaat op een redelijk natuurlijke manier. “Je kan economische, sociale en omgevingskwaliteit eigenlijk niet meer los van elkaar zien. Dat betekent dat je veel meer in partnerschap met elkaar moet gaan werken.” Dat geldt ook voor de positie van de overheid: een verschuiving van de traditionele verhouding van opdrachtgever en opdrachtnemer naar een vorm van *network governance*. “De overheid stuurt daarbij niet top-down maar is een van de partijen die zijn rol speelt in een gebied.”

Maar wie zorgt dan voor omgevingskwaliteit? Wie maakt een goede gebiedsanalyse? Voor Sanders is het duidelijk: “De doelstellingen van het project bepalen de randvoorwaarden voor het ontwerp. Maar het hele ‘hoe’ zou open moeten liggen.” Hij stelt voor om mensen en bedrijven die fysiek aanwezig zijn in een gebied, bijeen te brengen in een omgevingsadviesraad. Het gaat dus niet om de belangenbehartigers, maar de mensen zelf. Ga het proces niet in met alvast een stapel studies onder de arm. En haal de experts pas aan tafel als die omgevingsraad daarom vraagt. “Als het goed is, biedt een omgevingsvisie input voor het startontwerp. Maar maak het ontwerp vooral samen. We moeten naar een mentaliteit waarbij we gewoon aan de slag gaan en plannen aanpassen op basis van dingen die we in de praktijk ervaren.”

*“Ontwerpend onderzoek met de omgeving leidt gewoon tot kwalitatief betere projecten.”
— Puck Sanders*

Sanders en Jansen vinden dat de verantwoordelijkheid voor het creëren en bekostigen van kwaliteit niet alleen bij de initiatiefnemers kan worden neergelegd. De gemeente heeft daar ook een rol in; de voorwaarden zouden in de omgevingsvisie moeten staan. “Wat tot het project behoort, moet je onderscheiden van hetgeen betrekking heeft op het gebied waarin dat project ligt. De initiatiefnemer zou alles moeten bekostigen wat samenhangt met het project zelf.

Maar voor meekoppelkansen om omgevingskwaliteit in een gebied te realiseren, is het wel zo fair om een apart kwaliteitsbudget op landelijk of regionaal niveau in te stellen,” stelt Sanders. “Wie heeft er baat bij? Wie heeft de profit?” vraagt Jansen. “Is dat die ene individuele initiatiefnemer of is dat het gebied? Ik vind dat wel een mooi toetsingskader.”

Gelijk speelveld voor participatie organiseren

Karel Loeff is directeur van Bond Heemschut, de erfgoedvereniging die zich sinds 1911 inzet voor de schoonheid van Nederland. Voor Heemschut dringt zich de vraag op hoe die schoonheid een plek vindt in de grote crisisopgaven.

Hein de Haan is wethouder wonen en gebiedsontwikkeling in Leeuwarden. Met een nieuwe omgevingsvisie richt die gemeente haar ruimtelijk beleid op 'vergroenen, verbinden en verwaarden'.

We zitten hier in een van de armste stukjes van het land. En toch zijn we hier het gelukkigst. Waar dat aan ligt? Schone lucht, landschap, een gebied dat vertrouwd aanvoelt en waar we ons aan hechten." — Hein de Haan

"Kwaliteit maken kost tijd," begint Loeff. "Daarom staat het nu erg onder druk. We moeten vechten om de ruimte. Maar dat 'gevecht' moet je goed voeren." Loeff en De Haan zijn het erover eens dat je door aan de voorkant goed over kwaliteit na te denken, meer bereikt dan met toetsen achteraf. Het stemt hen positief dat de Omgevingswet deze nieuwe manier van werken mogelijk maakt.

Tezelfdertijd legt die wet heel wat zaken bij de decentrale overheden en bij de markt, en dat vinden ze zorgelijk. De doelen en regels van de in een gebied bevoegde overheden zijn vaak slecht op elkaar aangesloten. Zo kan het gebeuren dat een gemeente die met een herinrichting aan de slag wil, afhankelijk is van de provincie voor het waterbesluit. De complexe governance werkt verlamdend, ook naar inwoners en boeren toe.

Een ander aandachtspunt is de grote vormvrijheid en dus diversiteit in processen. Het gelijke speelveld dat er bij participatie lijkt te zijn, is maar schijn, zegt Loeff. In realiteit heeft de ene partij meer middelen dan een andere om een sterk, overtuigend verhaal te brengen, en staan burgers in een zwakkere positie ten opzichte van meer ervaren (markt)partijen. Komt het aan de overheid toe om dat gelijke speelveld te organiseren, dan ontbreekt het die vaak aan kennis en middelen. Zo gebeurt het dat het initiatief soms aan een partij met een groot belang wordt gelaten, met gevolgen voor het verhaal dat geschreven wordt.

Waar ruimtedruk heerst, ziet Loeff steeds dezelfde vragen opspelen: wat is er, wat heb je nodig, wat wil je behouden, en moet dat dan transformeren? Teruggebracht tot hun essentie verbinden deze vragen waarden en noodzaak.

"Maak bij de aanpak van opgaven de landschappelijke waarden tot kern van waaruit je gaat ontwikkelen en besluiten gaat nemen," roept Loeff de Rijksoverheid op. De Haan voegt toe: "Daar zijn mensen uiteindelijk ook blij mee." Want het landschap werkt verbindend, niet alleen tussen opgaven, maar ook tussen mensen. In wat noodzaak is, is het voor Loeff zaak te durven omdenken. Benoem de echte opgaven, is zijn advies aan de Rijksoverheid, en toon de moed om die 'bij de bron' aan te pakken, ook als dat tegen de gevestigde bedrijfsvoering in gaat. En teken dan een plan dat de noodzakelijke ingrepen een logische plek geeft in bestaande landschappelijke structuren. Zo wordt een constructief gesprek mogelijk.

Maar wat maakt eigenlijk de waarde van een gebied? Best een ingewikkelde discussie, geven De Haan en Loeff toe. "Het landschap zag er vroeger ook anders uit dan nu, over vijftig jaar weer. Hoe begeleid je dat goed? De expertise op dat vlak is maar dun gezaaid." Om de neuzen in dezelfde richting te zetten en vervolgens te durven kiezen, is regie nodig. "Eigenlijk zou je het landschap van 2040 moeten willen ontwerpen met elkaar," vindt De Haan. "Maar het gebruik van verbeelding om opgaven en oplossingen zichtbaar te maken, is te weinig in de samenleving aanwezig."

Loeff kan zich voorstellen dat het Rijk naar analogie van beschermde stadsgezichten ook beschermde landschappen instelt, die dan gemonitord worden door de Rijksadviseur. "Dan ga je op een andere manier nadenken over ontwikkeling." Er is in ieder geval meer nodig dan handreikingen van de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed. Die vallen immers in het luchtledige bij overheden waar kennis en gevoeligheid rond kwaliteit ontbreekt. Projecten van Rijksdiensten zouden opnieuw het goede voorbeeld moeten geven. Dat houdt in dat het Rijk omgevingskwaliteit als waarde én als expertise opnieuw in zijn structuren inbedt.

"Misschien moet het Rijk gewoon zeggen: schaalvergroting is niet de oplossing voor het probleem." — Karel Loeff

Loeff roept het Rijk tenslotte op om beleid te ontwikkelen dat inzet op schaalverkleining, "zodat je die kwaliteit terugkrijgt." Het gaat om de leefbaarheid van het landelijk gebied. Net zoals de herwaardering van historische binnensteden in het verleden niet vanuit monumentenzorg werd bekostigd, zo zou landschapsontwikkeling nu als vanzelfsprekend met andere opgaven moeten meekoppelen. "Stel kwaliteitscriteria vast als voorwaarde voor het ontvangen van Rijksgeld." "Of," voegt De Haan toe, "gebruik ze om meer mogelijkheden te laten aan wie zich wil inzetten voor die leefbaarheid."

Ruimte voor verbeeldingskracht en langetermijnvisie

Ronald Rietveld startte RAAAF samen met zijn broer. Hij werkt met zijn studio op het raakvlak van beeldende kunst, experimentele architectuur en filosofie. De interventies van RAAAF zijn locatie- en contextspecifiek en verbinden heden, verleden en toekomst. Zij nodigen uit tot reflectie en stellen gangbare praktijken ter discussie.

Flip ten Cate is directeur van de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit. De Federatie verenigt sinds 1931 welstands- en monumentencommissies alsook andere adviesorganen rond omgevingskwaliteit en erfgoed. Zij ziet het tot haar doel om het landschaps-, dorps- en stedenschoon in Nederland te bevorderen.

Voor Flip ten Cate is het de grote uitdaging om het vernieuwende tot standaard te maken, om van pilots naar praktijk te gaan. Doorgaan met hoe we het altijd al deden is immers geen optie. Maar wat hebben we nodig om mensen mee te nemen? Allereerst, betrokkenheid. “Wat helpt is als mensen zich mentaal eigenaar voelen.” Ten tweede, een goed begrip van het probleem. Het onzichtbare karakter van de schakels in onze geïndustrialiseerde productieketens maakt dat lastig. “Maar we zijn ook woorden gaan gebruiken die verhullen waar het eigenlijk over gaat. We hebben het de hele tijd over ‘de stikstofproblematiek’. Zeg toch gewoon dat we de natuur aan het kapotmaken zijn.”

“Het neerzetten van een andere manier van denken doe je niet door te praten, maar door iets te maken, door iets te doen, door een fysieke interventie.” — Ronald Rietveld

Het werk van Rietveld is naar eigen zeggen doordrongen van zijn ‘geloof in het onmogelijke’. Daar ligt voor Ten Cate ook de bijdrage van kunstenaars in het vormgeven van de toekomst van Nederland. Waar ontwerpers om ‘oplossingen’ gevraagd wordt – gebonden aan randvoorwaarden en budgetten – krijgen of nemen kunstenaars de ruimte om te confronteren, de geest te openen en nieuwe mogelijke werkelijkheden te onderzoeken. “Het gaat over het prikkelen van verbeeldingskracht en mensen duidelijk maken dat zij ook mogen meedoen, dat het niet iets is waar zij buitenstaan.”

Van bestuurders vraagt het heel wat om buiten de gevestigde kaders te denken, met name omdat tijd en geld beperkt zijn. Niettemin hameren Rietveld en Ten Cate erop dat het belangrijk is ruimte te nemen voor een langetermijnvisie. “Ik probeer altijd wel de termijn van dertig of vijftig jaar te hanteren,” vertelt Rietveld, “omdat die weinig bedreigend is. Dan is het makkelijker om echt andere beelden neer te zetten.” Een beeld van wat de toekomst over vijftig jaar zou kunnen zijn, geeft letterlijk het handelingsperspectief voor actie nu.

“Hoe ziet de toekomst eruit? Geen flauw idee, maar laten we nou eens gaan fantaseren, er niet bang voor zijn en er plezier in hebben.” — Flip ten Cate

Tijd inruimen voor het gesprek met elkaar over die fundamentele oriëntaties vergt openheid. “En dat schijnt anno 2022 heel moeilijk te zijn. Iedereen houdt toch stevig vast aan zijn eigen positie,” betreurt Rietveld. Ten Cate stemt in: “Hoe langer we onmachtig blijven, hoe erger dat wordt. We raken in paniek: ‘over een jaar moeten we aan de gang’. Het risico is groot dat de zorgvuldigheid er door die urgentie uitgaat. En dat mag nooit een argument zijn.”

Hoe ga je dan aan de slag? Ten Cate en Rietveld zijn het eens: “Dat is door iedere keer opnieuw te beginnen. Een locatie specifieke visie dus: een plek, een landschap, een context ten volle proberen te begrijpen en van daaruit handelen.” Erfgoed is voor Rietveld een krachtig instrument om mensen mee te krijgen, omdat het verankering en toe-eigening mogelijk maakt. “Als ontwerpers bijvoorbeeld een nieuwbouwwijk maken, zouden ze zich eerst moeten afvragen wat de ziel van de wijk of de gemeente maakt. Dan komt het erop aan om die te koppelen aan een helder idee over de publieke ruimte, de stad en de verbinding met het landschap.”

Een narratief helpt partijen om elkaar te blijven vasthouden

Desirée Uitzetter is directeur gebiedsontwikkeling bij BPD en voorzitter van brancheorganisatie NEPROM.

Jan Janse is landschapsarchitect bij Staatsbosbeheer alsook bestuurslid bij beroepsvereniging NVTL, de Nederlandse Vereniging voor Tuin- en Landschapsarchitectuur. In de regio Breda hebben NEPROM en Staatsbosbeheer samen met andere publieke en private partijen een Regionale Investeringsagenda (RIA) tot stand gebracht. Daarmee willen ze uitvoering geven aan de Nationale Omgevingsvisie.

In omgevingskwaliteit staan ‘context’ en ‘sense of place’ voorop, begint Janse. Om deze kwaliteitscriteria te vatten en een gebied écht te begrijpen, volstaan droge analyses niet. “Ook verhalen verklaren landschappen. Bepaalde activiteiten of teelten zijn misschien niet meer aanwezig, maar hebben wel mee het landschap getekend.” Het loont dus om boeren, beheerders en gebruikers te betrekken. Een gebiedsbiografie is een mooi instrument om het landschap tot leven te laten komen.

Voor Uitzetter is het dan zaak samen te bepalen met welke verhalen en lagen we het toekomstige landschap vormgeven. “Daar zijn in het verleden bewuste keuzes in gemaakt, en nu staan we opnieuw op zo’n keuzemoment.” Het ontwikkelen van een narratief, een kader voor het gebied als geheel, helpt partijen zich te committeren op de langere termijn en elkaar, over de looptijd van projecten heen, te blijven vasthouden. Het landschap kan daarin veel betekenen, net als concepten als ‘water en bodem sturend’ en ‘groen groeit mee’. “Dat zijn niet langer afzonderlijke rollen of belangen, dat gaat erom hoe we dingen echt goed samenbrengen. Iedereen moet ervan doordrongen zijn.”

“Klimaatadaptief en natuurinclusief ontwikkelen stelt ons voor nieuwe uitdagingen. Soms wordt het ingewikkeld, maar ik zie het altijd als een kans om er iets bijzonders van te maken.” — Jan Janse

Kwaliteit is bij uitstek een governancekwestie. Doeltreffender dan het aftikken van kwaliteitseisen is het volgens Janse dat partijen het over kwaliteit eens worden op basis van hun ‘verlanglijstjes’ voor het gebied. Wat komt daaruit als het maximaal haalbare naar boven en wat kan eenieder aanleveren voor het verhogen van de omgevingskwaliteit? “Als je dat goed voor het voetlicht kan brengen, wie kan er dan nog tegen zijn?” Voor Janse is de economische meerwaarde van omgevingskwaliteit aan de voorkant moeilijk te pakken. “Die komt vaak achteraf pas. Kijk naar de woonwijken uit de 30er en de 50er jaren, die hebben het goed gedaan en zijn zelfs gekopieerd. Maar in die tijd was dat gewoon ‘productie’.”

“We mogen ons niet verliezen in ingewikkelde structuren. Koppen bij elkaar, alle opgaven in een regio samenbrengen, keuzes maken, afstemmen en gaan.” — Desirée Uitzetter

Voor Uitzetter en Janse is de Regionale Investeringsagenda (RIA) een uitgelezen instrument om in gebieden aan de grote opgaven te werken. Op een niveau tussen gemeente en provincie brengt dit proces kennis, belangen en lopende projecten samen, die vervolgens worden ingezet om concreet aan de slag te gaan. “Ook in het landelijk gebied kan de RIA als een soort verbinder fungeren. Maar je moet op het regionale niveau wel projectleiders in huis hebben die, dwars door disciplines heen, boven het gemeentebelang uitstijgend, het totaalplaatje kunnen vatten en knopen kunnen doorhakken,” zo benadrukken ze beiden. “Dat is gewoon goed opdrachtgeverschap.” Met de aanstelling van een groep projectleiders op gebiedsniveau (bijvoorbeeld in een regionale uitvoeringsorganisatie) komt ook voor kleine, landelijke gemeenten de expertise beschikbaar die nodig is om handen en voeten te geven aan de grote opgaven. Daarbij hoort niet in het minst de kennis en gevoeligheid voor omgevingskwaliteit.

De implementatie loopt vaak vast op governance

Gerrit-Jan van Herwaarden is strategisch beleidsmedewerker bij LandschappenNL, de koepel van de provinciale landschapsorganisaties.

Jelle Hannema en Peter Salverda zijn respectievelijk CEO en strategisch omgevingsmanager bij Vitens, het publieke bedrijf dat instaat voor drinkwaterlevering in vijf provincies in Noord- en Midden-Nederland en een aantal gemeenten daarbuiten.

“De grenzen van het watersysteem zijn bereikt,” begint Hannema “en dat terwijl de drinkwatervraag maar blijft toenemen.” Waar belangen onoplosbaar botsen, waar claims, vaak in wetten en regels vastgelegd, met elkaar in conflict komen, zijn kortetermijnoplossingen haast altijd suboptimaal. Je kiest voor het ene ten koste van het andere, je spreekt compensaties af, desnoods doet de rechter uitspraak. “Daarom moeten we voor de langere termijn naar een heel andere ruimtelijke ordening en een andere landbouw. Hoe zorg je ervoor dat je mét elkaar, door het gebied anders in te richten, meer water in het systeem hebt en houdt?” Vitens deed mee met een integraal opgevatte ontwerpstudie op de Sallandse Heuvelrug en ontwikkelde Panorama Waterland. Daarin is vastgesteld dat, als je werkt aan een duurzame ruimtelijke inrichting, met oog voor hydrologie, landschap, ecologie en economie, waterafhankelijke activiteiten goed naast en met elkaar kunnen bestaan én kwaliteit kan worden toegevoegd.

*“Met zoneren op postzegelniveau kunnen we huidige en toekomstige problemen niet meer oplossen.”—
Jelle Hannema*

Het bedenken van concepten voor integrale gebiedsontwikkeling is één ding; de implementatie ervan is een tweede. Dit loopt nog wel eens vast op de governance, moeten Hannema en Salverda bekennen. Partijen met posities moeten vanaf het begin een volwaardige plek hebben in het proces. Een gezamenlijk urgentiegevoel, een gedeeld belang en over de grenzen heen durven kijken zijn essentieel. En je hebt een overzicht nodig van ruimtelijke processen die in het gebied lopen en zullen lopen. Zet ook de mensen in de lead die vertrouwen kunnen winnen. Dat kan ook een buurtschap van bewoners zijn. “Voor succesvolle samenwerking moet je als organisatie in staat zijn een deel van je autonomie of verwachting op te geven, erop vertrouwend dat je er meer voor terug krijgt.”

Dat laatste is voor heel wat partijen een uitdaging, weet Van Herwaarden. Niet in het minst voor natuurorganisaties. “Natuurbescherming heeft een wettelijk kader. Maar anders wordt het wanneer je over landschap en cultuurhistorie praat.” In het gevecht om de ruimte schiet de waarde van het cultuurlandschap er wel eens bij in, al staat het punt sinds Ruimte voor de Rivier wel prominenter op de agenda.

“In het gevecht om de ruimte kan het cultuurlandschap wel eens het kind van de rekening zijn.” — Gerrit-Jan van Herwaarden

Kwaliteitscriteria als die van Davos helpen om een en ander te objectiveren. “Zeker in het huidige maatschappelijke en politieke klimaat is dat ontzettend belangrijk,” meent Hannema. Er zijn heel wat plattelandsbewoners die zich sterk bewust zijn van de cultuurhistorie en soms ontwikkelingen tegenhouden. Volgens Van Herwaarden is het opletten met criteria als functionaliteit en economie, die ‘eendimensionaal’ kunnen worden ingevuld. Daarentegen zijn diversiteit, context, *sense of place* en duurzaamheid criteria waar je vanuit verschillende posities of belangen naar moet kijken. Salverda beveelt aan om te achterhalen welke landschapselementen voor mensen belangrijk zijn. “Laat daarover het gesprek (of een stemming) plaatsvinden en je haalt spanning weg uit het hele dossier.”

Zoekend naar de rol van het Rijk, stelt Hannema vast dat “er meer Rijkssturing nodig is. De problemen doen zich voor op bovengemeentelijk en soms bovenregionaal niveau. En met sectorale wetgeving is het heel moeilijk om tot integrale oplossingen te komen.” De rol van het Rijk moet voorwaardenscheppend, maar ook agenderend en financieel zijn, “want dit gaat niet vanzelf goedkomen.” Voor Van Herwaarden biedt het principe ‘water en bodem sturend’ veel kansen. “Met name water, want water beweegt van boven naar beneden en van links naar rechts.” Met andere woorden: het bindt belangen en partijen. “Je zou kunnen overwegen om ook landschap en natuur mee te nemen als sturende principes. Zorg bijvoorbeeld dat de 10% groenblauwe dooradering landschapsspecifiek wordt ingevuld.”

Van Herwaarden wijst er tenslotte nog op dat sommige vraagstukken zo urgent zijn, dat ze partijen, met name natuurorganisaties, voor een dilemma plaatsen. “Er zijn soorten die echt op uitsterven staan. Hebben we werkelijk de tijd om alle stakeholders te betrekken, iedereen zijn zegje te laten doen en te kijken wat eruit komt?”

Processen liepen makkelijker

Regina Havinga is landschapsarchitect en milieukundige. Ze werkt als adviseur duurzaamheid en ruimtelijke kwaliteit bij de Programmadirectie Hoogwaterbescherming, een alliantie van de waterschappen en Rijkswaterstaat. In het verleden was zij als clustercoördinator en expert ruimtelijke kwaliteit betrokken bij het programma Ruimte voor de Rivier.

Stefan Bödecker is architect-stedenbouwkundige en voorzitter van de BNSP (Beroepsvereniging voor Nederlandse Stedenbouwkundigen en Planologen). Met zijn bureau Studio Vinke werkt hij voornamelijk aan herstructureringsopgaves in binnenstedelijke gebieden.

We vragen Havinga naar wat de ‘dubbeldoelstelling’ van Ruimte voor de Rivier heeft betekend voor ruimtelijke kwaliteit. “Processen liepen makkelijker, omdat alle partijen van bij de start wisten dat kwaliteit deel was van de opgave. Iedereen moest ermee aan de slag en kon dat ook; ruimtelijke kwaliteit was van het begin af aan geborgd in de primaire werkprocessen.”

Voor het Hoogwaterbeschermingsprogramma is dat niet het geval, maar daaruit volgt allerm minst dat er niet aan omgevingskwaliteit gewerkt wordt. “Alleen moeten partijen elkaar nu zonder Rijksregie weten te vinden en moet het al doende worden opgebouwd.” Daartegenover staat dat het werkgebied heel Nederland omvat, het een voortrollend programma is en de scope minder strak omliggend is. “Vooral dat laatste is een grote kans: we kunnen veel adaptiever zijn.”

“We moeten nu ruimte gaan creëren voor waterveiligheidslandschappen: stabiele, robuuste keringen die bijdragen aan de waardevolle deltanatuur.” — Regina Havinga

Voor Havinga is een toekomstbestendige aanpak een integrale aanpak. “Met de klimaatverandering neemt de onvoorspelbaarheid toe. We moeten nu echt ruimte gaan maken voor stabiele, robuuste keringen met meervoudig ruimtegebruik. Denk aan buitendijks gelegen ‘vooroevers’, die niet alleen een lagere dijk, maar ook natuurontwikkeling, CO₂-opname en recreatie mogelijk maken. Helaas zijn precies dit soort logische oplossingen makkelijker gezegd dan gedaan. Onder andere wet- en regelgeving, vaak rigide en heel sectoraal ingestoken, zit in de weg. Zodat je haast nog enkel naar ‘noodoplossingen’ van technische aard kan grijpen.”

De zachte hand volstaat niet om kwaliteit en duurzaamheid voor elkaar te krijgen, zijn Bödecker en Havinga van mening. En dan gaat het misschien niet zozeer om het instellen van nieuwe criteria, maar net om het onmogelijk maken van bestaande praktijken die haaks staan op ecologische principes.

Door het loslaten van parkeernormen bijvoorbeeld, of van normeringen die de voetafdruk van bepaalde openbare werken zoals dijkversterkingen verhogen. En dat is een taak voor de overheid.

“Hebben kwaliteitscriteria zin? Als je verantwoord met je vak omgaat, pas je die toe. Maar het kan geen kwaad om ze te blijven herhalen.” — Stefan Bödecker

“Omgevingskwaliteit is een heel lastig iets als je niet uit dat werkveld komt,” weet Havinga. “Daarom werkt het uitsplitsen van die kwaliteit in criteria slechts wanneer je er een gespecialiseerd Q-team voor aanstelt en dat team verankert in het hele proces.” Bödecker vertelt over de kwaliteitsterugval die hij vaststelde in het project Leidsche Rijn nadat het Q-team daar was wegbezuinigd. Om kwaliteit te borgen, heb je continuïteit nodig.

Havinga en Bödecker merken dat er, ten opzichte van pakweg twintig jaar geleden, ruimte is gekomen voor het open bevragen en heroverwegen van de scope van opdrachten. Het is tekenend voor een complexer geworden vak, waarin opgaven elkaar in de weg zitten en iedereen zoekende is naar een doeltreffende aanpak. “We houden ontzettend van het woord ‘crisis’,” stelt Bödecker vast, “maar welke opgave staat er eigenlijk bovenaan in het landelijk gebied? Stikstofreductie? Of toch vooral het gezond maken van bodem en water en het herstel van landschapsecologische systemen?”

Het gaat voor Bödecker om framing. “Maak een positief, wervend denkkader, en kijk vervolgens wat dat betekent voor sectorale programma’s en concrete projecten.” Havinga haakt daarop aan: “Je moet naar een abstractieniveau gaan waarop je met elkaar integreert.” Daarom wordt de ‘voorfase’ in haar projecten steeds belangrijker. “Tijd voor integrale scopeverkenning, voor het ontdekken van gedeelde belangen en koppelkansen, nog voordat iets een project is. Dat is wezenlijk. En op termijn bovendien vele malen goedkoper.”

Havinga’s ervaring is dat dit ook met bewoners en bedrijven in een gebied goed kan werken. Belangrijk is het om mensen niet voor voldongen feiten te plaatsen. Toon wat een transitie voor hen oplevert. Bödecker: “Net zoals we dat in de stad doen rond mobiliteit en parkeren, kan dat in het landelijk gebied rond vernatting en stikstofreductie.” Omgevingskwaliteit en met name *sense of place* spelen daarin wellicht een grote rol. Bij het maken van die integrerende stap helpt ontwerpkracht, “want ontwerpers kijken buiten de grenzen van het kleine projectje.” Maar zet die ontwerpers dan wel in om vanaf het begin creatief mee te denken, niet om nog wat te tekenen als alles beklonken is. Havinga: “Dus niet voor opdrachtjes als: ‘Maak er nog wat leuks van, met bomen.’ ”

4. ADVIES STRUCTURERENDE KEUZES

Hoofdstuk 4 en 5 bevatten het eigenlijke advies met aanbevelingen aan het NPLG. Dit hoofdstuk gaat in op de structurerende keuzes. Ons advies bestaat uit drie overkoepelende structurerende keuzes:

1. Omgevingskwaliteit is een gelijkwaardige doelstelling van het programma.
2. Ontwerpkracht wordt ingebracht van prille start tot en met de uitvoering.
3. Gebiedsgerichte aanpak is gebaseerd op inzet van samenhangende kwaliteitsinstrumenten.

Dit zijn drie *no regret* keuzes waarmee het Rijk direct sturend is en die consequenties hebben voor de gebiedsprogramma's. Het Rijk zal dus ook menskracht en middelen beschikbaar moeten stellen om de keuzes doorwerking te geven in de gebiedsprogramma's en de projecten die daaruit voortkomen. De keuzes liggen rechtstreeks in lijn met het Mooi Nederland, hier is in onze optiek synergie mogelijk. In dit hoofdstuk worden de keuzes in grote lijn beschreven. In het volgende hoofdstuk worden op basis van deze keuzes verschillende handelingsperspectieven uitgewerkt.

4.1 Omgevingskwaliteit: een gelijkwaardige doelstelling

4.1.1 Maatschappelijke dialoog en draagvlak

Het streven naar goede omgevingskwaliteit kan de maatschappelijke dialoog over de transitie van het landelijk gebied een positieve impuls geven. Dit kan doorslaggevend zijn voor het behalen van de doelstellingen op het gebied van natuur, water en klimaat. Ook het CRa adviseert in Panorama Nederland: 'maak in alle opgaven vergroting van de omgevingskwaliteit een centrale doelstelling.'²⁹

Omgevingskwaliteit maakt het mogelijk een aansprekend verhaal te ontwikkelen en het publieke belang voorop te stellen. Waarom is deze transitie de moeite en pijn waard? Waarom gaan we het komende decennium met elkaar, met heel Nederland, die transitie van het landelijk gebied aan? Het is niet de rechter of Europa die iets van ons eist, we willen het zelf, we willen een betere omgevingskwaliteit in het landelijk gebied. Met hart en ziel! Daarom adviseren we om goede omgevingskwaliteit op te nemen als een gelijkwaardige doelstelling van het programma. De tekst zou kunnen zijn: De doelstelling van het NPLG is een toekomstbestendige transitie van het landelijk gebied waarmee de omgevingskwaliteit verbetert en het landelijk gebied wordt versterkt in functioneel, ecologisch, economisch en sociaal-maatschappelijk opzicht, en waarmee wordt voldaan aan de Europese normen voor natuur, water en klimaat.

Deze eerste structurerende keuze is fundamenteel en tegelijk 'eenvoudig'. Het is een keuze die snel gemaakt kan (en moet) worden en – mits consistent uitgewerkt – waar niemand spijt van zal krijgen. De dubbeldoelstelling impliceert geen nieuw beleid. Het Rijk heeft al aangegeven meer regie te nemen op ruimtelijke- of omgevingskwaliteit. Met de Omgevingswet, de NOVI, Mooi Nederland en het Actieprogramma Ruimtelijk Ontwerp is de basis hiervoor gelegd.

4.1.2 Kwaliteitscultuur

De keuze voor omgevingskwaliteit betekent dat het NPLG inzet op stimuleren van de kwaliteitscultuur in het landelijk gebied. Dit gaat over publiek opdrachtgeverschap en mentaal eigenaarschap, het benoemen van gedeelde waarden, en voldoende tijd voor het creëren en ook vasthouden van de kwaliteit. Hieronder gaan we kort in op een aantal aspecten van kwaliteitscultuur die van belang zijn bij de keuze voor de kwalitatieve doelstelling.

- Overheden moeten de publieke waarde van goede omgevingskwaliteit expliciet benoemen en het opdrachtgeverschap hiervoor claimen. Als dit niet voldoende duidelijk is, beschouwen private belanghebbenden de kwaliteitszorg al gauw als betutteling. Omgevingskwaliteit vertrekt altijd vanuit het publieke belang en probeert private belangen hierin te integreren.
- De 'omgeving' staat en gaat voorop. Maar om wiens kwaliteit gaat het? Omgevingskwaliteit heeft een eigenaar nodig anders is het een hol begrip. Mentaal eigenaarschap van de omgevingskwaliteit in het landelijk gebied gaat veel verder dan het fysieke eigenaarschap. Overheden zullen bij elke opgave actief op zoek moeten naar de mentale eigenaren van omgevingskwaliteit in het betreffende gebied.
- Omgevingskwaliteit gaat over waarden en waardering. Kwaliteit is menselijk, 'zacht'. Waarden zijn een goed startpunt voor een dialoog. Waarden verbinden mensen en scheppen draagvlak voor onontkoombare en soms pijnlijke ruimtelijke ingrepen. Overheden moeten ervoor zorgen dat waarden worden verenigd in een aansprekend narratief. Dit kan de vorm hebben van een toekomstperspectief, zoals bijvoorbeeld Panorama Nederland³⁰, of onderdeel zijn van de uitwerking van een ruimtelijk concept en ten grondslag liggen aan ontwerpprincipes.

4.1.3 Tijd om te gedijen

Omgevingskwaliteit heeft tijd nodig om te gedijen.

*'Zo zien we dat gebiedsprocessen werken met cocreatie van betrokkenen. Dat gaat niet in een vloek en een zucht. Deze geleidelijkheid kan ook pacificerend werken.'*³¹

Het streven naar goede omgevingskwaliteit is een continu proces met betrokkenen, waar mensen leren, proberen, creëren en innoveren. Juist omdat 'kwaliteit' geen statisch eindbeeld is, maar een dynamisch 'streven naar steeds beter' is het ook nooit klaar. Wat nu een optimum is, voldoet over tien jaar niet meer, en dus is 'tijd' een onmisbaar aspect. Creëer dus ook in het NPLG middelen en tijd voor een zorgvuldig proces om te komen tot een goede omgevingskwaliteit op gebiedsniveau. Dit volgend aan het advies van Berno Strootman en Jan Willem Erisman in het rapport 'Ontspannen Nederland'.³²

Van de ruilverkaveling leren we dat de beginperiode in het teken stond van pionieren. Alles moest nog worden uitgedokterd en lang niet alles ging goed. Toen na verloop van tijd de kennis en kunde toenamen en men wist welke werkwijze werkte, werd het proces steeds meer een geoliede machine. De focus zou bijvoorbeeld eerst gelegd kunnen worden op de gebieden waar de problemen het grootst zijn, zoals het Rijk nu de NOVEX gebieden heeft aangewezen.

De provincies zullen zelf gaan bepalen welke gebiedsindeling ze maken en welke gebieden en opgaven prioriteit krijgen. Ook zij zouden kunnen inzetten op cyclisch werken met een korte termijn aanpak voor enkele gebieden om te leren en die ervaring te gebruiken voor een lange termijn aanpak voor de overige gebieden.

Het Rijk moet daarvoor ruimte bieden, door het gebiedsgerichte programma in juli 2023, waar het NPLG op stuurt, te zien als een versie 1.0, een eerste poging, die in de periode erna gemonitord en aangepast kan worden. Dit hangt ook samen met het lerend vermogen zoals het NPLG ook beoogd. Voorwaarde is wel dat monitoring en verbetering niet vrijblijvend is (zie par. 4.3.4).

4.1.4 Kennis en kunde

Omgevingskwaliteit en kwaliteitsbeleid vereist kennis en kunde vanuit het ontwerpen en vanuit andere disciplines. Het is weliswaar de omgeving die voorop staat en gaat, maar leken kunnen het niet alleen. Zij moeten toegang hebben tot kennis en ondersteund worden door kundige experts. Ook binnen de overheden zelf is meer kennis en kunde nodig, zoals we in paragraaf 2.3 al geconstateerd hebben.

De ontwikkeling van kennis en kunde over omgevingskwaliteit bij de transitie van het landelijk gebied heeft een zichtbare impuls nodig vanuit het NPLG. Een afdeling, team of cluster omgevingskwaliteit in de Regieorganisatie is cruciaal. Deze afdeling speelt een rol als kenniscentrum, centrale regisseur, monitor en ondersteuner, onder andere voor het in paragraaf 4.2.3 genoemde Atelier Ontwerpkracht Landelijk Gebied en voor de in paragraaf 5.1 genoemde NPLG-kwaliteitsteams. De afdeling moet voldoende speelruimte, menskracht en middelen hebben en moet als continue factor in processen kunnen fungeren.

Daarnaast hebben de mensen in de praktijk kennis en inzichten nodig vanuit verschillende disciplines. Een 'pool' of denktank van wetenschappers en praktijkmensen die werken aan (deel)opgaven in het landelijk gebied, qua kennis vergelijkbaar met de in 2015 opgeheven Dienst Landelijk Gebied (DLG) is onmisbaar. Een leerstoel of lectoraat vanuit het NPLG, aansluitend bij een van de bestaande opleidingen, zou zeer goed kunnen dienen als aanjager van kennis en kunde over omgevingskwaliteit in het landelijk gebied.

En *last but not least* zijn ontwerp-kennis en -kunde onmisbaar. Zie daarvoor de tweede structurende keuze.

4.1.5 Betekenis van deze keus voor de gebiedsprocessen

Als gelijkwaardig doel van het NPLG kan omgevingskwaliteit ook leidend zijn voor de gebiedsprocessen en verankerd worden in de gebiedsprogramma's. Uit de analyse van Ruimte voor de Rivier blijkt dat de dubbeldoelstelling krachtig kan doorwerken op alle schaalniveaus en tot en met de uitvoering van alle projecten die in het kader van het NPLG plaats zullen vinden.

Dit is noodzakelijk want het werken met kwalitatieve doelstellingen is nog niet vanzelfsprekend en ook niet gemakkelijk bij gebiedsprocessen. Onder druk van tijd en geld verschuift de aandacht voor ruimtelijke of omgevingskwaliteit snel naar de achtergrond. Hierdoor wordt soms gekozen voor oplossingen die (in de toekomst) andere problemen groter maken. De dubbeldoelstelling kan helpen om omgevingskwaliteit in de hele keten centraal te (blijven) zetten en expliciet naar oplossingen te zoeken die niet tot vertraging, extra regeldruk voor bedrijven of extra kosten voor de projecten leiden. Het Rijk kan hierbij richting geven en ondersteunen op inhoud, regels en voorschriften, en een logische structuur van kwaliteitsgovernance. De uitwerkingen hiervan komen aan de orde in hoofdstuk 5.

4.2 Ontwerpkracht: van prille start tot en met uitvoering

4.2.1 Versnelling en culturele impuls

Goede omgevingskwaliteit is een actief streven om vanuit een integrerende benadering tot een toekomstbestendige leefomgeving te komen. Het is een werkproces waarin waarden (gebruiks-, belevings-, toekomst- en herkomstwaarde), belangen (sociaal, cultureel, ecologisch en economisch belang) en opgaven (sanering, herstel/reparatie en ontwikkeling) met elkaar verbonden worden in een ontwerp dat de verbeeldingskracht prikkelt en het ‘verlangen’ naar het onbekende en nieuwe aanwakkert.

Ontwerpkracht kan dit verlangen los maken. Ontwerpkracht kan de transitie een culturele impuls geven. Het helpt om schijnbaar onverzoenlijke opgaven te combineren.³³ Het is verbeeldend, integrerend, versnellend en probleemoplossend. Ontwerpkracht maakt het mogelijk om niet alleen te praten over omgevingskwaliteit, maar ook te schetsen, alternatieven te laten zien, te innoveren en plannen slim en kostenbewust uitvoerbaar te maken. Het vroeg betrekken van ontwerpkracht borgt een brede blik en leidt in het algemeen tot meer effectieve, oplossingen met zeker op lange termijn een betere prijs/kwaliteit verhouding.³⁴

‘Ontwerp is een methodiek voor het vroegtijdig betrekken van partijen, het goed in kaart brengen en organiseren van een gezamenlijk beeld van de inhoudelijke vraagstukken nu en in de toekomst, en het doordenken van mogelijke oplossingen. De tijdige en strategische inzet van ontwerp en ontwerpers zoals architecten, stedenbouwkundigen en landschapsarchitecten is een belangrijk instrument om de ingewikkelde veranderingen mogelijk te maken met behoud en versterking van ruimtelijke kwaliteit.’³⁵

Ontwerpkracht is onmisbaar bij complexe ruimtelijke transitie. Daarom adviseren we om in het NPLG de inzet van ontwerpkracht van het prille begin tot en met de uitvoering te stimuleren en te borgen. Ook deze tweede structurerende keuze is fundamenteel en tegelijk ‘eenvoudig’. Het is een keuze die snel gemaakt kan (en moet) worden en waar niemand spijt van zal krijgen. De keuze impliceert geen nieuw beleid maar sluit aan bij het Actieprogramma Ruimtelijk Ontwerp en bij Mooi Nederland.

4.2.2 Aansluiten bij en uitwerking geven aan Mooi Nederland

In hoofdstuk 1 zijn de perspectieven en thema’s van Mooi Nederland genoemd die van groot belang zijn voor het landelijk gebied. Mooi Nederland zet vooral in op verkennend en onderzoekend ontwerp, wat van groot belang is voor een transitieopgave als in het landelijk gebied. Verkennend en onderzoekend ontwerpen draagt bij aan de kwaliteitscultuur. De uitkomsten ervan dienen als input voor de uitvoeringsgerichte ontwerpen en het kwaliteitsresultaat.

De inzet van verkennend en onderzoekend ontwerp is bij uitstek geschikt om ‘wat als?’ vragen te onderzoeken, om scenario’s te verkennen die (nog) ondenkbaar lijken en met elkaar in gesprek te gaan over een gedeeld toekomstbeeld. Het ‘droogdoefenen’ met scenario’s door koppeling van tekenen en rekenen, levert een bijdrage aan bewustwording, draagvlak en communicatie. De ontwerpdialoog die zo op gang wordt gebracht, brengt een gestage stroom voort van inhoud gedreven ontmoetingen, tussen praktijk, onderzoek, beleid en ontwerp, door schaalniveaus heen. Met vrije ruimte om verrassende koppelingen naar andere opgaven te maken. Ontwerpen is bij uitstek een integrerende bezigheid.

Het NPLG zou dan ook met kracht op dit traject van Mooi Nederland kunnen aanhaken en daar ook capaciteit (menskracht, geld) voor vrijmaken. De inzet van het NPLG kan bijvoorbeeld gericht zijn op de doorwerking van de verkennende ontwerpen in de uitvoeringsgerichte ontwerpen voor het landelijk gebied, de verdere ontwikkeling van instrumenten en verfijning van methodieken. Inzet van ontwerpkracht bij concrete landschaps- en inrichtingsplannen kan voorkomen dat standaardoplossingen worden gekozen waardoor kansen op verbetering van de omgevingskwaliteit onder druk komen te staan. Dit betekent dat het NPLG een structuur voor ontwerpkracht in de gebiedsprocessen moet organiseren.

4.2.3 Vliegwiel voor ontwerpkracht voor het landelijk gebied

De ontwikkeling van ontwerpkracht voor de transitie van het landelijk gebied vraagt een herkenbare organisatie vanuit het NPLG. Ook dit is niet nieuw. In de tijd van de ruilverkaveling had Staatsbosbeheer bijvoorbeeld de Afdeling Natuurbescherming en Landschapsverzorging (vanaf 1963 het Dienstvak Landschapsbouw) met een heel netwerk van landschapsarchitecten in de provincies.³⁶ Het Programma Ruimte voor de Rivier had een Cluster Ruimtelijke Kwaliteit met een Kwaliteitsteam en landschapsarchitecten in de projectteams. Het Deltaprogramma had een Atelier Kustkwaliteit dat twee jaar ontwerpend onderzoek deed naar de manier waarop de kustversterking meerwaarde kan creëren voor natuur, recreatie en de kwaliteit van de kustplaatsen en boulevards. Ook het kennis- en actieplatform Delta Atelier (samenwerking Nederland en Vlaanderen) laat zien hoe ontwerpkracht ingezet kan worden. In dit geval vooral om ruimtelijke experimenten en innovatie in de Eurodelta te koppelen aan de opgaven en doelen (bijvoorbeeld ten aanzien van klimaat) die we hebben vastgelegd.

Wij adviseren het NPLG om een Atelier Ontwerpkracht Landelijk Gebied (werknaam) in te stellen als vliegwiel voor ontwerpkracht in het landelijk gebied. Het kan zich richten op ontwerpend onderzoek, het begeleiden van voorbeeldplannen (koplopers), de ontwikkeling van instrumenten. Er kunnen gespecialiseerde ontwerpers worden opgeleid en er kan een netwerk van ontwerpers in het landelijk gebied worden gefaciliteerd. Vanuit het Atelier kunnen onafhankelijke kwaliteitsteams worden ondersteund die de gebiedsprocessen begeleiden en de omgevingskwaliteit borgen (zie paragraaf 5.1).

Het Atelier kan aansluiting zoeken bij bestaande kennis- en ontwerporganisaties zoals het onlangs door NVTL, BNSP, BNA, Bni, VDM en FRK opgerichte *Platform Ontwerp NL*.³⁷ Het Atelier zou ondergebracht moeten worden bij, of nauwe banden moeten hebben met, de Regieorganisatie die in de Startnotitie wordt aangekondigd.

4.2.4 Voucherregeling

De Voucherregeling Ruimtelijke Ontwerp van het stimuleringsfonds (vallend onder de ARO), werd ingesteld als coronasteun voor de creatieve industrie en was gericht was op een integrale aanpak van grote maatschappelijke opgaven. Deze regeling is inmiddels afgesloten en was een groot succes. Met het traject zijn 129 projecten door het hele land ondersteund. Het betreft grotendeels projecten die zonder deze steun niet hadden plaatsgevonden. De rijkheid van de plannen is enorm en veel van de ideeën zijn bovendien opschaalbaar of toe te passen in andere gebieden. Ook heeft de voucherregeling bijgedragen aan het wegnemen van onbekendheid met ontwerpend onderzoek bij gemeenten en provincies. Daarmee is de voucherregeling een krachtige instrument om ontwerp te stimuleren.

4.2.5 Adaptief werken

Het NPLG wil het lerend werken en uitwisselen van kennis en ervaringen tussen verschillende regio's stimuleren en de resultaten monitoren. Daarom moeten mogelijkheden worden ingebouwd om adaptief en flexibel te kunnen werken. Er moet ruimte zijn om tijdens ontwerpprocessen af te wijken van de randvoorwaarden, als daarmee op een even zo effectieve, of effectievere wijze de doelstellingen van het NPLG kunnen worden bereikt. Bij Ruimte voor de Rivier hadden de projecten bijvoorbeeld de mogelijkheid om een omwisselbesluit in te dienen voor een alternatieve maatregel. In de Startnotitie NPLG en het transitiefonds is deze flexibiliteit al opgenomen voor de stikstofaanpak.

4.2.6 Betekenis van deze keus voor de gebiedsprocessen

Een structurerende keuze voor de inzet van ontwerpkracht van begin tot eind is leidend voor de gebiedsprocessen en zal expliciet uitgewerkt moeten worden in de gebiedsprogramma's.

Zoals het bij medische ingrepen vanzelfsprekend is dat een gekwalificeerd medicus betrokken is, zou ook bij de transitie van het landelijk gebied de betrokkenheid van gekwalificeerde ruimtelijke ontwerpers een vanzelfsprekendheid moeten zijn. Waar dit bij bouwopgaven, onder meer vanwege de advisering door een kwaliteitscommissie, vaak wel het geval is, is dat bij landschappelijke opgaven en ingrepen in de openbare ruimte veel minder het geval.

Het Rijk kan hierbij vooral kennis, expertise en capaciteit aanbieden. Ook een heldere structuur van kwaliteitsgovernance is van belang waarin begeleiding en *peer review* een plek krijgen (par. 5.1). In de volgende paragraaf geven we aan welke instrumenten hiervoor op regionaal en lokaal niveau kunnen worden ingezet.

4.3 Gebiedsgerichte aanpak: inzet van samenhangende kwaliteitsinstrumenten

4.3.1 Multilevel governance

De resultaten van het NPLG zijn afhankelijk van de interactie tussen processen op lokaal, provinciaal, nationaal en waterschapsniveau. Het gaat om multilevel governance waarin – idealiter – de verschillende overheidslagen nauw verweven zijn, samenwerken en elkaar ondersteunen op een niet hiërarchische manier. Kenmerkend voor multilevel governance is dat meerdere bestuurslagen met hetzelfde onderwerp bezig zijn, dat dezelfde actoren op meerdere niveaus actief zijn, dat bestuurslagen (hierdoor) nauw met elkaar verweven zijn en dat er geen duidelijke hiërarchie tussen bestuurslagen bestaat: beïnvloeding loopt van 'boven' naar 'beneden' en omgekeerd.³⁸ Dit *top-bottom* principe herkennen we van Ruimte voor de Rivier en is daar effectief gebleken (zie paragraaf 3.1).

Voor behoud en verbeteren van de omgevingskwaliteit is deze multilevel governance van groot belang. De inzet van samenhangende kwaliteitsinstrumenten is daarbij een kernpunt. Het kan gaan om inhoudelijke, regelende en organisatorische instrumenten. De instrumenten kunnen juridisch, financieel, facilitair maar ook communicatief en participatief van aard zijn. De inzet van samenhangende kwaliteitsinstrumenten bevordert de consistentie van het kwaliteitsbeleid door de bestuurslagen heen en voorkomt dat omgevingskwaliteit te laat of te vrijblijvend aan de orde komt.

Daarom adviseren we om in het NPLG de verplichting op te nemen dat gebiedsprogramma's ingaan op de manier waarop kwaliteitsinstrumenten worden ingezet. Het Rijk kan stimuleren en borgen dat samenhangende kwaliteitsinstrumenten worden ingezet op ruimtelijke schaalniveaus en tijdens alle fasen van het transitieproces (programma tot en met uitvoering). Hoe dat ingevuld wordt, is uiteraard sterk locatiegebonden, er is geen blauwdruk te geven.

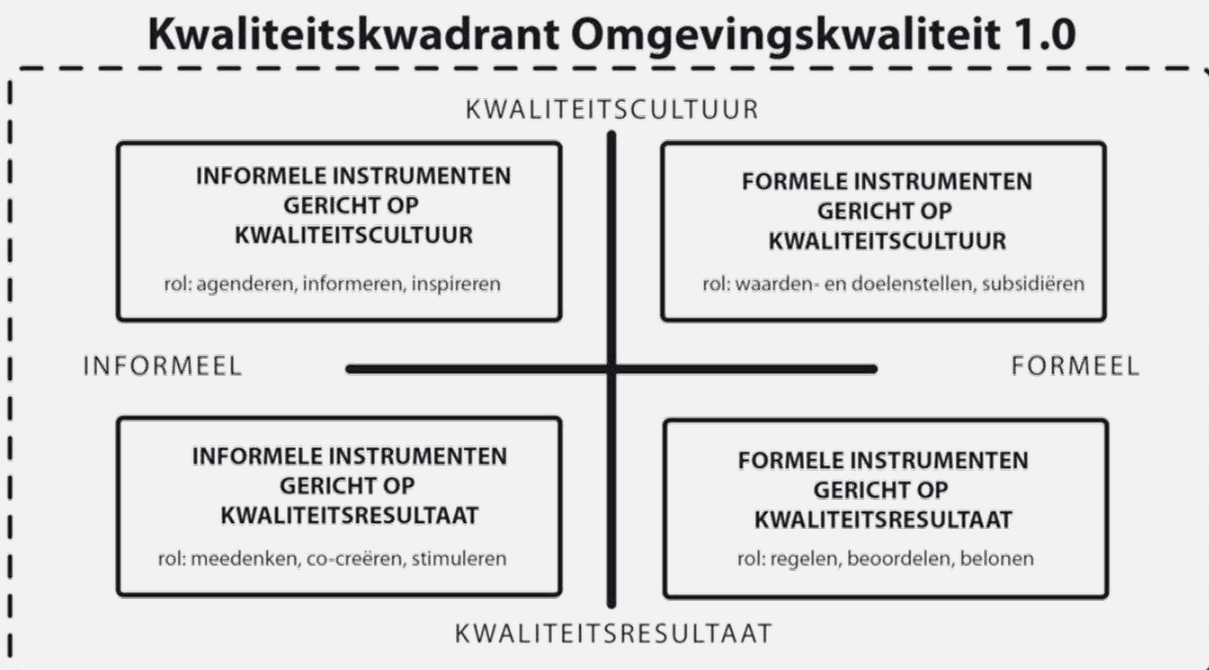
Deze derde structurerende keuze is fundamenteel voor regie volgens het multilevel governance principe. Ook dit is een keuze die snel gemaakt kan (en moet) worden en waar niemand spijt van zal krijgen.

4.3.2 Bestand provinciaal kwaliteitsbeleid als uitgangspunt

In paragraaf 3.2 concludeerden we dat het provinciale kwaliteitsbeleid een uitgelezen startpunt biedt voor het NPLG. Maar omdat de uitwerking van het kwaliteitsbeleid verschilt en niet overal toegespitst lijkt op de komende grote transitie, kan het NPLG de provincies bij elkaar brengen om van elkaar te leren en samen te innoveren. Er zijn verbeteringen mogelijk en het NPLG kan de vernieuwing, aanvulling en verdere uitwerking van specifieke kwaliteitsinstrumenten voor het landelijk gebied regisseren en faciliteren.

4.3.3 Kwaliteitskwadrant voor inzet van gebiedsgerichte instrumenten

Om de inzet van samenhangende kwaliteitsinstrumenten te bevorderen kan gebruik gemaakt worden van het 'Kwaliteitskwadrant Omgevingskwaliteit' (afbeelding 6) van onderzoeksprogramma Q-factor.³⁹ Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen informele en formele instrumenten en tussen instrumenten gericht op kwaliteitsresultaat en op kwaliteitscultuur.



Afbeelding 6. Kwaliteitskwadrant omgevingskwaliteit. Bron: Sandra van Assen & José van Campen, juni 2022, gebaseerd op Urban Maestro, Un-habitat, 2021 & Matthew Carmona, 2017

- Informele instrumenten beïnvloeden de besluitvormingsprocessen (en al het denken en handelen dat daaraan voorafgaat) op een informele manier.
- Formele instrumenten zijn op formele wijze ingebed in besluitvormingsprocessen en bieden daardoor een zekere mate van rechtszekerheid en/of proceszekerheid.
- Instrumenten gericht op kwaliteitsresultaat beïnvloeden de kwaliteit van de concrete fysieke ruimte.
- Instrumenten gericht op kwaliteitscultuur versterken het algemene draagvlak, de betrokkenheid en de kennis over omgevingskwaliteit. Daarmee dragen ze bij aan een cultuur waar omgevingskwaliteit onderdeel uitmaakt van denken, handelen en besluitvorming.

Door deze indelingen te kruisen ontstaan vier categorieën van inzetbaarheid. Dit helpt om overzicht te krijgen en een samenhangend geheel te creëren. Ook wordt het eenvoudiger om instrumenten aan elkaar te relateren, bijvoorbeeld informele ontwerpstudies aan formele kwaliteitsregels. Bij elk instrument kan aangegeven worden of het gaat om inhoud, regels of organisatie, zodat ook dit in balans is.

Sommige instrumenten kunnen in meerdere categorieën worden ingezet, al naar gelang de rol en de invulling die ze krijgen. Het kwaliteitskwadrant kan gebruikt worden bij het opstellen van de gebiedsprogramma's om te inventariseren welke instrumenten al worden gebruikt en welke een aanvulling zouden kunnen zijn. Op deze manier ontstaat een beargumenteerd en samenhangend instrumentarium voor het kwaliteitsbeleid. Hierna geven we voorbeelden aan van instrumenten die ingezet kunnen worden.

Informele instrumenten gericht op kwaliteitscultuur:

- Gebiedsbiografieën en landschapsecologische systeemanalyses (LESA)
- Overzicht succesvolle praktijkvoorbeelden (best practices)
- Manifestaties en evenementen
- Betrekken van de creatieve cultuursector
- Inspirerende ontwerpwedstrijden, schetsateliers, etc.

Informele instrumenten gericht op kwaliteitsresultaat:

- Toolbox: longlist mogelijke ingrepen (alternatieven) op erf- en/of gebiedsniveau.
- Staalkaart landbouwbedrijfstypen (verschillende teelten, meervoudige functies en gradaties van natuurinclusiviteit).
- Opgavegerichte ontwerpwedstrijden, schetsateliers, etc.
- Dashboard (bijv. Dashboard verstedelijking CRa 2018), maakt inzichtelijk welke integrale afwegingen te maken zijn (aan welke knoppen kun je draaien?)
- Ontwerpgerichte advisering, begeleiding en ondersteuning integrale gebiedsgerichte aanpak
- Inzet lagenbenadering (inclusief sociaal-culturele laag) om te komen tot een integrale aanpak waarbij bodem en water een sturende rol hebben. Elke onderliggende laag brengt condities mee voor de volgende laag.
- Gecombineerde (ontwerp)disciplines / teams
- Landschapsarchitect in elk projectteam in verbindende positie
- Monitoringstool met algemene richtlijnen voor een goede omgevingskwaliteit gebaseerd op het kwaliteitssysteem van Davos
- Stimuleren lokale coöperatieve samenwerkingen

Formele instrumenten gericht op kwaliteitscultuur:

- Omgevingsvisie met inzet op expliciete en transparante voor-wat-hoort-wat planologie
- Kernkwaliteiten (veelal al onderdeel van het provinciaal beleid zoals in omgevingsvisie)
- Landschapsstructuurvisie
- Handelingsperspectieven en -principes (Gouden Regels)
- Fondsen (bv. bonus-malus koppelkostenfonds of andere financiële incentives, vergelijk Restauratiefonds met gunstige leningen in relatie tot eigen matching, of de Erfgoed Deal projecten)

Formele instrumenten gericht op kwaliteitsresultaat:

- Omgevingsverordening / omgevingsplan > borgen specifieke zorgplicht, afwegingsprincipes, procedure kwaliteitsadvisering en instructieregels voor het gemeentelijk omgevingsplan (direct sturend)
- Beleidsregels > gebiedsgerichte kwaliteitskaders gerelateerd aan omgevingsverordening en/of -plan (kookboek, leidraad, beeldkwaliteitsplannen, etc.)
- Grondruil / ruilverkaveling (m.n. de nu belemmerende grondposities van ontwikkelaars inzetten ten behoeve van bv klimaat/energie, in ruil voor posities die in het licht van de nieuwe urgenties aantrekkelijker zijn)
- Rood voor groen en andere compensatie-mechanismen die goed gewerkt hebben (met de les dat compensatie geen vrijbrief mag zijn voor verslechtering van omgevingskwaliteit)
- Participatieplicht en adviesrecht gemeenteraad voor BOPA's in omgevingsverordening en -plan
- Regionale Investeringsagenda (RIA)
- Opzetten (groen)ontwikkelbedrijven die sturen op vergroten biodiversiteit, herstel natuurlijke systemen en versterken omgevingskwaliteit.
- Kennisgevings- en motiveringsplichten
- PARK of andersoortige provinciale kwaliteitsadvisering
- Lokale gemeentelijke adviescommissie
- Q-teams per gebied (onder toezicht van PARK)

4.3.4 Borging van de kwaliteitsdoelstelling

Omgevingskwaliteit is niet alleen een kwestie van stimuleren en begeleiden maar ook van borgen. Er moet een stok achter de deur zijn. Ruimte voor de Rivier leert ons dat de kwaliteit in het uitvoeringstraject nog flink onder druk kan staan. Daarom werd de regie door het Rijk gecontinueerd van planfase naar realisatiefase en was er overlap door de zogenoemde dakpanconstructie. Tijdens de planfase werd veel aandacht besteed aan de borging van de kwaliteitsafspraken in regelgeving, uiteindelijk het bestemmingsplan, zodat de kwaliteitsdoelstelling nog steeds een rol speelde bij de vergunningverlening. Ook in alle publiek-private overeenkomsten en bestuursakkoorden werd de dubbeldoelstelling vastgelegd en zo mogelijk verder uitgewerkt.

Het inrichten van een goed systeem van kwaliteitsborging is bijzonder lastig in de overgangperiode naar de Omgevingswet. Juist de kennis over het borgen van kwaliteitsdoelstellingen ontbreekt nog vaak. Ondersteuning van decentrale overheden bij het opstellen van beoordelingsregels en beleidsregels is dan ook wenselijk.



Inspirerende voorbeelden van instrumenten voor omgevingskwaliteit

Anita Andriesenprijs Friesland

Een prijs uitreiken is een stimulerend instrument om omgevingskwaliteit te belonen. *Beeld: Jacob van Essen*



Catalogus gebiedskenmerken

Met deze catalogus kunnen waarden en doelen worden vastgelegd in een omgevingsprogramma. *Provincie Overijssel*



Windkijker Met de Windkijker van het Gelders Genootschap kan de werkelijke impact van windturbines op het landschap ervaren kan worden. Het is een voorbeeld van het inzetten van maatwerkmethodes om tot omgevingskwaliteit te komen. *Beeld: Archief Gelders Genootschap*



Regionale investeringsagenda Breda

Het opstellen van een gezamenlijke investeringsagenda helpt om door middel van financieringsafspraken tot duurzaam commitment te komen. *Regio Breda*



Ontwerpatelier Op weg naar een New Deal tussen boer en maatschappij

Het inzetten van co-creatie, ontwerpkracht en ontwerpateliers om samen met waterschap, boeren en overheden te werken aan kwaliteit in de brede zin van het woord. *Beeld: College van Rijksadviseurs*

Regionaal water en bodemprogramma

Omgevingskwaliteit kan als dubbeldoelstelling worden meegekoppeld in een thematisch programma.

Provincie Noord-Brabant



Landschapsbiografie het Groene Hart

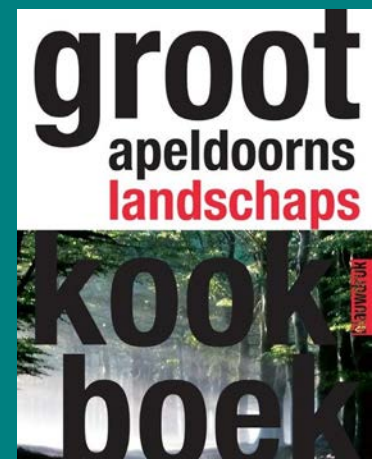
Een landschapsbiografie helpt om waarden te definiëren en te inspireren bij een goede omgang met landschappelijk erfgoed. *SteenhuisMeurs*



Groot Apeldoorns landschapskookboek

Handboeken kunnen een goede omgang met omgevingswaarden stimuleren en handreikingen geven.

Gemeente Apeldoorn, Buro Harro



IBA-Parkstad

Een instrument als IBA kan helpen om momentum te creëren en omgevingskwaliteit te agenderen via evenementen, experimenten en vrije ruimte.

Parkstad, Limburg



Q-team

Kwaliteitsteams bestaande uit nationale, provinciale en lokale adviseurs kunnen worden ingezet om te sturen en controleren op kwaliteit en 'zachte' waarden.



Het gaat om het inrichten van efficiënte gebiedsgerichte kwaliteitskaders die het inhoudelijke gesprek over kwaliteit sturen. Niet met gesloten normen of rigide criteria maar door middel van open regels die steeds geïnterpreteerd worden in een concrete situatie. Bij deze open regels moet proceszekerheid geboden worden, de interpretaties moeten consistent en transparant zijn. Vaak wordt hiervoor een onafhankelijk deskundig adviesteam of commissie ingesteld die een gewogen oordeel geeft.

Omdat het om een nationaal programma gaat, vraagt de kwaliteitsborging een actieve rol van het Rijk bij het stimuleren en *monitoren* van de inspanningen van andere overheden. Het NPLG zou hier samen met Mooi Nederland een trekkersrol kunnen spelen. Mooi Nederland wil inventariseren welke instrumenten nodig zijn om de ontwikkelde plannen daadwerkelijk uit te kunnen voeren, 'zoals aanpassing van wet- en regelgeving, handreikingen, bestuurlijke afspraken en financiële arrangementen. (...) Dit voedt de nationale programma's – waarmee wordt samengewerkt – en de aanscherping van de Nationale Omgevingsvisie. Op die manier borgen we de doorwerking van de resultaten.'⁴⁰ Wij adviseren het NPLG een structuur te ontwerpen waarin de kwaliteitsborging gegarandeerd is. Elementen hiervan kunnen zijn:

- Borging door middel van regels voor omgevingskwaliteit in de provinciale en waterschapsverordening, zonodig aangevuld met instructieregels voor lokale omgevingsplannen.
- Beoordelingsregels voor omgevingskwaliteit in lokale omgevingsplannen voor landelijke gebieden, niet alleen voor het bouwen maar ook voor functieveranderingen, aanlegvergunningen en inrichtingsplannen. Het gaat om inhoudelijke en/of procesregels, zonodig uitgewerkt in beleidsregels.
- Borging van participatie in een participatieverordening (op beleidsniveau) en participatieplannen (op projectniveau). Dit reikt verder dan het vastleggen van inspraakverplichtingen. Onderdelen van een participatieverordening en een participatieplan kunnen bijvoorbeeld zijn: stakeholdersanalyse, rolverdeling, creëren van vertrouwen en gelijkwaardigheid door samen de juiste werkvormen te bepalen, duidelijkheid over de mate van invloed, ondersteuning door ontwerpers en andere experts.
- Borging tijdens aanbesteding en contractering. Het Rijk kan bijvoorbeeld ondersteuning door de landsadvocaat of andere gespecialiseerde juristen en planologen aanbieden om decentrale overheden te helpen bij specifieke juridische vragen.
- Bevoegdheden van het Rijk om in te grijpen als er onvoldoende uitwerking is gegeven aan kwaliteitszorg in decentrale regelgeving. Dit kan wellicht gekoppeld worden aan de afspraken en kaders die in het kader van het transitiefonds worden gemaakt over het toetsen van de gebiedsprogramma's op doelmatigheid en uitvoerbaarheid.⁴¹

5. ADVIES HANDELINGSPERSPECTIEVEN

In dit hoofdstuk geven we uitwerking aan de handelingsperspectieven die voortkomen uit de structurerende keuzes. Een handelingsperspectief biedt een manier om te handelen bij beleidsvorming en -uitvoering en bij planontwikkeling en -ontwerp. Dit geeft inhoudelijk richting aan keuzes voor de inrichting en functioneren van het landelijk gebied met een goede omgevingskwaliteit. Een handelingsperspectief biedt houvast, maar ook ruimte om nader te specificeren op gebiedsniveau. Het Rijk kan het handelingsperspectief gebruiken als toetsingscriterium bij de besluitvorming.

Onderstaand worden de handelingsperspectieven uitgewerkt op basis van de acht criteria van Davos, waarbij we benadrukken dat deze niet gezien moeten worden als sectorale benaderingen maar als parallel lopende thema's. Alleen in gezamenlijkheid zullen ze synergie opleveren voor de omgevingskwaliteit in het landelijk gebied. De handelingsperspectieven gelden voor alle actoren. Ze vereisen multilevel governance en horizontale samenwerking van overheden. Bovendien benadrukken we dat de uitwerking geen limitatieve opsomming is, geen algemene oplossing biedt, geen blauwdruk geeft voor plekken met hoge omgevingskwaliteit. De transitie van het landelijk gebied is een proces van jaren, we zullen met vallen en opstaan uit moeten vinden wat waar en met wie het beste werkt. Deze handelingsperspectieven zijn bedoeld als houvast daarbij, gebaseerd op onderzoek, kennis en ervaring.

De handelingsperspectieven beginnen elk met een citaat uit het Kwaliteitsstelsel van Davos uit de integrale vertaling van het stelsel door de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit.⁴² Vervolgens volgt de concrete opgave, het perspectief, de randvoorwaarden en eventuele instrumenten.

5.1 Kwaliteitsgovernance

Kwaliteitsstelsel van Davos: 'Hoogwaardige Baukultur heeft een directe relatie met de bestuurscultuur. Het bevordert kwaliteitsgerichte en locatiespecifieke processen, geleid door bewaarde actoren die in teams werken. Het stimuleert actieve betrokkenheid van de gemeenschap en draagt bij aan transparante, inclusieve en participatieve governance bij de besluitvorming, het beheer en de zorg voor de leefomgeving.'

Opgave

De opgave voor het NPLG is om de beleids- en planvormingsprocessen voor de transformatie van het landelijk gebied zo vorm te geven dat omgevingskwaliteit – als vastgesteld publiek belang – behouden blijft of verbeterd wordt.

In het interdepartementaal beleidsonderzoek naar de governance van de ruimtelijke ordening uit 2021 wordt aanbevolen dat het Rijk en de decentrale overheden afspraken maken over de operationalisering van ruimtelijke kwaliteit in de verschillende opeenvolgende projectfasen, zodat een bredere focus ontstaat dan alleen het behalen van sectordoelstellingen.

Governance - Buurtschap IJsselzone Zwolle

Het Buurtschap IJsselhoeve bij Zwolle is een samenwerking die bestaat uit drie buurtschappen Oldeneel, Schelle en Spoolde, allen gesitueerd op de oever van de IJssel. Binnen de dijk lag voorheen een in cultuur gebracht rivierenlandschap met graslanden en oude boerderijen. De buitendijkse delen bestonden uit bloem- en faunarijke landbouwgronden en oude natuurgebieden van stadspark Engelse Werk. Aan de rand van het Engelse Werk had Vitens een waterwinlocatie, die te kampen had met vervuiling vanuit de aangrenzende landbouwgebieden. Omdat de drinkwaterwinningen de landbouwactiviteiten te veel beperkte, werd voorgesteld om de waterwinning te verplaatsen. Het gebied binnen en buiten de dijk werd verder doorsneden door infrastructuur – spoorweg, provinciale weg en rijksweg. Het gebied werd bovendien bedreigd door de oprukkende stad.

Al eind jaren negentig werden op initiatief van de gemeente verkennende gesprekken gevoerd met overheden, verenigingen en burgers om een actieplan op te stellen waarin economie, landgebruik en bodem centraal staan. In een gezamenlijk opgestelde intentieverklaring verbonden partijen zich ertoe om een ontwikkelingsvisie op te stellen die rekening houdt met de behoeften van zowel bewoners als belanghebbenden. Deze visie combineert landbouwontwikkeling, natuurintensivering, waterwinning, recreatie en wonen. Het proces van het opstellen van deze visie, die later werd verankerd in ruimtelijk beleid, zette democratie en zelfbestuur op de voorgrond voor het Buurtschap. Hierbij kwamen burgers in de lead, met Vitens en gemeente Zwolle als facilitatoren. Er ontstond een matrix die sindsdien een belangrijke basis vormde voor het werken aan de ruimtelijke kwaliteit.

Het programma Ruimte voor Rivier startte in 2006, maar al sinds eind jaren negentig werkte het Buurtschap aan plannen voor de dijkverlegging bij Westenholtte. Er kwam een 2,2 km nieuwe dijk, waardoor het waterpeil met 14 cm daalde. In samenwerking met architecten en landschapsarchitecten, ecologen, geotechnici en rivierexperts werd een inrichtingsplan voor de uiterwaarden opgesteld. Dit resulteerde in het ontwerpen van nevengeulen, recreatieve ontsluiting, inpassing van de voorgestelde dijk in woningen en herstel van de identiteit van het Buurtschap als cultuurlandschap.

Beeld: Jeroen Bosch, Bosch Slabbers landschapsarchitecten



Ook wordt aanbevolen om bij grote projecten een team aan te stellen dat de ruimtelijke kwaliteit bewaakt gedurende de hele projectdoorloop. Zo'n team moet wel een gerichte opdracht krijgen om te voorkomen dat een te grote hoeveelheid kwaliteitseisen de gebiedsontwikkeling zou vertragen. Ten derde wordt aanbevolen om ruimtelijke kwaliteit onderdeel te maken van een ex post MKBA. Door het opbouwen van een database hierover wordt het in de toekomst beter mogelijk om ruimtelijke kwaliteit vooraf mee te wegen.⁴³

Handelingsperspectief

Het NPLG richt zich op consistente en efficiënte kwaliteitsgovernance waarbij het Rijk de regie neemt en zorgt voor structuur, ondersteuning en monitoring. De uitwerking vindt plaats op provinciaal programmaniveau en loopt in de realisatiefase door tot op projectniveau (kwaliteit ook in de uitvoering).

De Startnotitie legt een basis voor dit handelingsperspectief. De leefbaarheid en vitaliteit van het landelijk gebied en het realiseren van een goede omgevingskwaliteit worden integraal onderdeel van de afwegingen.⁴⁴ Ruimtelijke kwaliteit of landschappelijke kwaliteit wordt een procesvereiste bij herinrichten van de landbouwgebieden.⁴⁵

Governance is altijd een kwestie van samenwerking: tussen overheden onderling en tussen overheden, maatschappij en deskundigen. Het gaat dus ook om draagvlak en zoeken naar gezamenlijke waarden.

*'Governance is niet voorbehouden aan de overheid, het richt zich ook op maatschappelijke organisaties en marktpartijen en heeft bovendien betrekking op professioneel georganiseerde participatie. Het gaat om bewustwording, dialoog en integrale samenwerking. Het omvat opleiding en training van deelnemers aan participatie, maar ook van professionals. Governance heeft bovendien betrekking op het slechten van grenzen tussen verschillende disciplines – zowel ten aanzien van expertise als professionele rollen, dus de grenzen tussen bestuurders, ambtenaren, bewoners en tussen ontwerpers, ondernemers, tussen woningbouwers en natuurliefhebbers.'*⁴⁶

Randvoorwaarden

Zoals de analyse van Ruimte voor de Rivier laat zien, vereist kwaliteitsgovernance leiderschap, kennis, afspraken, menskracht en flexibiliteit in een heldere organisatie. Het gaat om bezielde samenwerking van de programmaorganisatie, de kwaliteitsadviseurs en de gebieds- en projectteams. Een randvoorwaarde is dat al deze geledingen aanwezig zijn in de opzet van het NPLG. De Startnotitie noemt wel een Regieorganisatie maar besteedt nog geen aandacht aan de invulling daarvan, noch van de gebieds- en projectteams of de inzet van kwaliteitsadviseurs.

Bovendien is continuïteit van de kwaliteitszorg noodzakelijk. De Startnotitie geeft nog geen zicht op de manier waarop kwaliteit blijvend geagendeerd kan worden zoals bijvoorbeeld door de 'dakpanconstructie' uit Ruimte voor de Rivier, waarin de plan- en de realisatiefase elkaar overlappen.

Kwaliteitsimpulsen/instrumenten/acties die bijdragen aan kwaliteitsgovernance

- Inzet van expertteams en kwaliteitsadvisering. Onafhankelijke advisering is een kernpunt van kwaliteitsgovernance. Ook op Rijksniveau is dit van belang. Kwaliteitsteams hebben geen ontwerpende rol (die ligt bij het Atelier Ontwerpkracht Landelijk Gebied) maar een begeleidende en beoordelende rol naar de gebiedsprocessen.

De opgave van het NPLG lijkt te complex en te omvangrijk voor één landelijk kwaliteitsteam, maar er kan gewerkt worden met meerdere NPLG-kwaliteitsteams op basis van een gebiedsgerichte of thematische indeling. De opdracht en de bestuurlijke inbedding van de teams moeten duidelijk zijn. De wettelijke structuur voor de welstandsadvies zou voorbeeldig kunnen zijn: een adviescommissie wordt ingesteld door de gemeenteraad, adviseert aan en ten dienste van het college, en doet jaarlijks verslag van zijn werkzaamheden aan de gemeenteraad. Dit is een gebalanceerde werkwijze: binnen de kaders van de democratisch vastgestelde opdracht is een onafhankelijk maar flexibel en oplossingsgericht advies mogelijk. In het geval van het NPLG zou dit betekenen dat een adviesteam wordt ingesteld door het parlement en daar ook zijn opdracht van krijgt. Het team adviseert informeel aan alle betrokkenen bij de gebiedsprocessen en projecten, en op vastgestelde momenten formeel aan de verantwoordelijk minister of zijn/haar vertegenwoordiger. In een jaarverslag legt een team verantwoording af aan het parlement.

- Inzet van kwaliteitsdeskundigheid in gebieds- en projectteams, zowel ontwerpkracht als andere deskundigen op het gebied van kwaliteitsopgaven.
- Kwaliteitsgovernance betekent verbindend en interdisciplinair werken. In gezamenlijkheid kunnen het Atelier, de afdeling van de Regieorganisatie en de NPLG-kwaliteitsteams onder andere:
 - Coördineren: contact met de provinciale kwaliteitsadviseurs, andere kwaliteitsteams en adviescommissie, het CRa, Mooi Nederland, etc.
 - Stimuleren: kennis en kunde uitdragen, enthousiasmeren, verhaal vertellen, innoveren, ontwerpatelier, ontwerp onderzoek, 'soft space' aanpak⁴⁷ voor de grote vraagstukken etc.
 - Begeleiden: een directe link naar de ontwerpers in regionale en lokale projectteams, advies over plan- en ontwerpprocessen, ondersteuning bij selectie van ontwerpers, ontwerpdialogoog en begeleiding tijdens planvorming en uitvoering,
 - Beoordelen: niet-bindend maar zwaarwegend advies aan de 'het bevoegd gezag' op vaste momenten in planvorming en uitvoering van gebiedsprogramma's en projecten.
- Kwaliteitsgovernance kan bijdragen aan systematische monitoring en een methodiek voor ex post evaluatie van de gerealiseerde omgevingskwaliteit, bijvoorbeeld door gebruik te maken van de beoordelingsmethodiek van het Kwaliteitssysteem van Davos. Als dit op een inspirerende manier gebeurt en wordt gecommuniceerd, zal er veel lerend vermogen uit ontstaan.⁴⁸

5.2 Functionaliteit

Kwaliteitsstelsel van Davos: 'Goede omgevingskwaliteit is functioneel en heeft toekomstwaarde. De ontwerp- en bouwprincipes van hoogwaardige Baukultur komen tegemoet aan de menselijke behoefte aan gezondheid, veiligheid, comfort en toegankelijkheid. Ze creëren toekomstwaarde, want dankzij deze principes ontstaan plaatsen die passen bij actuele functies, maar die zich ook kunnen aanpassen aan toekomstig ander gebruik, terwijl tegelijkertijd het erfgoed wordt bewaard. Een plek die niet adaptief is, zal op termijn zijn functie verliezen en in verval raken.'

Opgave

De kern van de discussie over het landelijk gebied is een functionaliteitsvraagstuk. In hoofdstuk 1 gaven we een opsomming van de opgaven en knelpunten in de NOVEX gebieden in het landelijk gebied, die laat zien hoe zeer de functies knellen. Sommige functies blijken in hun huidige vorm zo schadelijk voor hun omgeving dat ze niet houdbaar zijn op de lange termijn.

De intensieve land- en tuinbouw is daar het meest besproken voorbeeld van. Het is onontkoombaar om hier verandering in te brengen, zelfs of juist omdat het gaat om de primaire economische sector van het landelijk gebied. Maar ook andere sectoren in het landelijk gebied kunnen vanuit functionaliteit ter discussie worden gesteld, denk aan grote distributiecentra, outlets en datacentra. De sluipende ‘verstening’ als gevolg van deze nieuwe functies verhoudt zich slecht tot de doelstelling van de EU om de omzetting van natuurlijke en landbouwgebieden naar verstedelijkte gebieden tot staan te brengen en in 2050 tot *zero-land take* te komen.

Het landelijk gebied heeft ook veel voorbeelden van plekken die in de loop der tijd functioneel zijn gebleven en die een duurzame, gezonde en veilige omgevingskwaliteit bieden. Het is een blijvende opgave om deze duurzame functionaliteit van het landelijk gebied te koesteren, te steunen en uit te breiden.

Handelingsperspectief

Het NPLG richt zich op bruikbare, gezonde en veilige plekken met een lange levensduur. Het gaat om functionaliteit in de huidige situatie maar evenzeer om aanpasbaarheid aan nieuwe omstandigheden. Daarbij zijn water en bodem leidend.

Het handelingsperspectief voor functionaliteit in het landelijk gebied vloeit rechtstreeks voort uit de maatschappelijke doelstellingen van de Omgevingswet: een gezonde en veilige leefomgeving met een goede omgevingskwaliteit.

De transitie van het landelijk gebied begint met functionaliteit: welke functies zijn houdbaar en welke zijn niet langer houdbaar op deze plek of in deze mate. Als we water en bodem leidend maken, kan niet alles meer, en kan niet alles overal. Dit zijn geen individuele beslissingen, het is een publiek belang en de kern van de ruimtelijke ordening. Bij ongewenste functies is geen ruimte voor ‘ja, mits’ maar is een duidelijk ‘nee’ of ‘nee, tenzij’ nodig. De economische en sociaal-maatschappelijk consequenties hiervan moeten zonodig opgevangen worden vanuit het transitiefonds.

Het NPLG kan hierbij in twee sporen werken: perspectief schetsen en regels stellen. Perspectief schetsen sluit nauw aan op de beide actielijnen van Mooi Nederland: 1) het ontwikkelen van wenkende toekomstperspectieven voor heel Nederland en 2) en het bieden van handelingsperspectieven op gebiedsniveau. Het betekent onvermoeibaar laten zien hoe je kunt anticiperen op de veranderende condities en de cultuurverandering faciliteren en ondersteunen. Er zijn al veel voorbeelden, zoals Dirk Sijmons in zijn artikel op Archined laat zien.⁴⁹ Ontwerpkracht is hierbij onmisbaar, maar het gaat ook om uitvoeringskracht. Goede voorbeelden verdienen ondersteuning.

Regels stellen is nodig omdat het beleid niet vrijblijvend kan zijn. Dit betekent keuzes maken en de regelgeving (rigoreus) aanpassen zodat ongewenste functies niet verder kunnen uitbreiden, worden verplaatst naar een minder gevoelige locatie, of worden beëindigd.



Functionaliteit – Groene loper A2 Maastricht

De A2-traverse in Maastricht, aangelegd in een voormalig overloopgebied van de Maas, sneed de stad decennialang in tweeën. De 'infrastructurele' noord-zuid ingreep van de Groene Loper heeft sinds 2009 een recreatief lint tot stand gebracht, waarmee de stad weer in verbinding staat met het landschap en de barrière in de stad is veranderd in kwalitatief hoogwaardige openbare ruimte. Het CPB onderzocht specifiek de leefbaarheidsbaten van de Groene loper op verzoek van het ministerie BZK in 2018 en kwam tot de conclusie dat deze zeer aanzienlijk zijn, namelijk 220 miljoen. Het gaat dan uitsluitend om prijsstijgingen van woningen in de omgeving van de tunnel die toe te schrijven zijn aan de positieve leefbaarheidseffecten. Andere maatschappelijke meerwaarde, zoals gebruik openbare ruimte en toegenomen toerisme, is niet eens meegenomen.

De 2,3 kilometer lange landschapspromenade over de dubbellaagse autotunnel heeft een einde gemaakt aan de overlast en verhoogt de leefkwaliteit van de inwoners van Maastricht Oost. Het zes meter brede pad voor voetgangers, fietsers en hardlopers, geflankeerd door tweeduizend lindebomen, revitaliseert de aanliggende buurten en verbindt versnipperde landgoederen van ecologische en recreatieve waarde met natuurinclusieve stedelijke ontwikkeling. Het gebiedsontwerp van A2 Maastricht raakt aan uiteenlopende domeinen, waaronder vastgoedontwikkeling, mobiliteit, duurzaamheid en brede welvaart. Het toont dat mobiliteitsinfrastructuur niet noodzakelijk een barrière hoeft te vormen, maar net een verbinder van stad en natuur kan zijn.

Beelden: Jeroen Musch



Randvoorwaarden

Er zijn *no regret* keuzes nodig om het functionele transitieproces en de gebiedsgerichte aanpak in een regio meer lucht te geven. Het is urgent om een aantal piekbelasters op cruciale plekken, nabij stikstofgevoelige natuur, (verplicht) uit te kopen. Daarnaast is grondwaterpeilverhoging in vrijwel alle gevallen ook een *no regret*, zowel op veenweide, klei, verziltingsgevoelige gebieden als op de droge zandgronden. Deze keuzes kunnen ruimte bieden voor betere functionaliteit op lange termijn.

Een andere belangrijke randvoorwaarde voor functionaliteit is dat adaptief bouwen veel sterker dan nu de norm wordt. Beleid en regelgeving voor het bouwen zijn daar nu nog nauwelijks dwingend in. Dit is urgent gezien de enorme woningbouwopgave die voor een groot deel in het landelijk gebied zal gaan plaatsvinden. Circulair, biobased, natuurinclusief en energieneutraal bouwen zou vanzelfsprekend moeten zijn maar is dat nog niet. Het blijkt vaak onderschikt aan economische belangen, stelt Jeroen Schoot op de website van de BNA:

‘Annemers gaan het niet doen, investeerders kost het geld. Als architecten hebben we die rol, maar we kunnen het niet alleen. (...) We hebben allerlei uitdagingen; het verdwijnen van biodiversiteit, de stikstofcrisis, extreem weer. Die crises kunnen we niet met techniek alleen oplossen, maar door met natuurlijke materialen te bouwen of gevels met groen te integreren kunnen we een bijdrage leveren aan een oplossing. Ook in de bouw moeten we een antwoord op die grote vraagstukken hebben. De tijd dat we zomaar een betonnen gebouw in een landschap kunnen zetten, is voorbij.’⁵⁰

Kwaliteitsimpulsen/instrumenten/acties die kunnen bijdragen aan bevorderen van functionaliteit

- Aandacht voor behoud en ontwikkeling van cultureel erfgoed in het landelijk gebied. Herbestemming is een duurzame keuze. Er zijn talloze voorbeelden van erfgoed dat nog steeds functioneert, niet alleen monumentale gebouwen maar zelfs hele landschappen, zoals droogmakerij De Beemster. Het vraagt kennis en ontwerpkunde om erfgoed te behouden en met respect voor het oude een eigentijdse laag toe te voegen.
- (Ontwerpend) onderzoek naar de relatie tussen gezondheid en functionaliteit van de leefomgeving in het landelijk gebied. Wat kan de inrichting van de leefomgeving bijdragen aan het welzijn van zowel de mensen uit het landelijk gebied als ook de mensen uit verstedelijkt gebied.
- Aansluiten bij de relevante thema's van Mooi Nederland en de resultaten verder uitwerken. Met het thema 'natuur en landbouw verweven' en de groenblauwe dooradering van het landelijk gebied kan uitwerking gegeven worden aan water en bodem als leidend principe bij de besluitvorming over functies in het landelijk gebied. Met het thema 'iconisch landelijk gebied' onderzoekt Mooi Nederland de mogelijkheid voor functiemening in nieuwe cultuurlandschappen in de overgangsgebieden bij kwetsbare natuurgebieden. Ook het onderzoek van Mooi Nederland naar mogelijke kansen om over te schakelen van intensieve land- en tuinbouw op de verbouw van biobased (bouw)materialen of plantaardige voedingsmiddelen is voor het NPLG van groot belang. Dit geldt eveneens voor de twee thema's uit het perspectief 'ordenende netwerken voor energie en (circulaire) economie', clusters van grootschalige bedrijfsvestigingen en energienetwerken.

5.3 Duurzaamheid

Kwaliteitsstelsel van Davos: 'Goede omgevingskwaliteit beschermt het milieu en gaat zorgvuldig om met het natuurlijk en maatschappelijk kapitaal. Hoogwaardige Baukultur levert een bijdrage aan de bescherming van de biodiversiteit en houdt de natuurlijke voorraden in stand, ze beperkt de klimaatverandering en bevordert aldus een duurzame toekomst.

Ze beschermt, bevordert en ontwikkelt het natuurlijke leefmilieu en de verscheidenheid aan cultuurlandschappen en natuurgebieden door middel van zorgvuldig rentmeesterschap, duurzame mobiliteit, efficiënt energiegebruik en door het gebruik van duurzame bouwmaterialen en constructiemethoden, rekening houdend met de gehele levenscyclus van een plaats en rekening houdend met alles dat leeft, met deze en volgende generaties. Een goede omgevingskwaliteit draagt tevens bij aan een goede gezondheid; een goed toegankelijke groene leefomgeving, schone lucht, vers voedsel, een verschuiving van dierlijke ten gunste van plantaardige eiwitten, etc.'

Opgave

Duurzaamheid is een breed begrip dat vele interpretaties kent, afhankelijk van het perspectief van degene die het begrip gebruikt. Het wordt dikwijls versmald tot 'het moet lang meegaan'. Beter is de definitie die sinds 1987 door de VN wordt gehanteerd: 'Ontwikkeling die aansluit op de behoeften van het heden zonder het vermogen van toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen.'⁵¹ De westerse wereld is gewend geraakt aan een economie die gebaseerd is op overvloed en die de grenzen van het natuurlijke kapitaal ver overschrijdt (zie ook paragraaf 5.4). Het verdienmodel van de veeteelt is gebouwd op een gigantische input van stikstof. Dat die stikstof deels in de natuur terecht komt is slechts één van de symptomen en niet de werkelijke opgave.⁵²

Handelingsperspectief

Het NPLG stuurt op een benadering vanuit brede welvaart, voor deze en toekomstige generaties, niet alleen in Nederland, maar mondiaal. Kringlopen worden zo lokaal mogelijk gesloten en er wordt ver vooruitgekeken om te voorkomen dat we ingrepen doen waar we later spijt van krijgen. Het NPLG stimuleert hiermee goed rentmeesterschap.

Randvoorwaarden

Klimaatverandering en de ene na de andere milieucrisis laat het besef indalen dat we de grenzen van het natuurlijke systeem ver hebben overschreden. In de transitie naar een andere, circulaire economie die uitgaat van brede welvaart in plaats van het Bruto Nationaal Product, hebben we te maken met gewoonten, beleid en instrumenten uit het 'oude' denken. Deze staan ontwikkelingen die aansluiten op de behoeften van het heden zonder het vermogen van toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen in de weg.

Het is dus nodig dat we instrumenten en beleid ontwikkelen dat duurzaamheid (in brede zin) stimuleert. 2035 wordt in beleidstermen beschouwd als lange termijn en als dat wordt opgerekt tot 2050 dan is dat al gedurfd. Terwijl we vanuit kennis van onder andere het Deltaprogramma en klimaatscenario's weten dat de impact van klimaatverandering tot ca. 2050 voor Nederland nog grotendeels beheersbaar blijft.

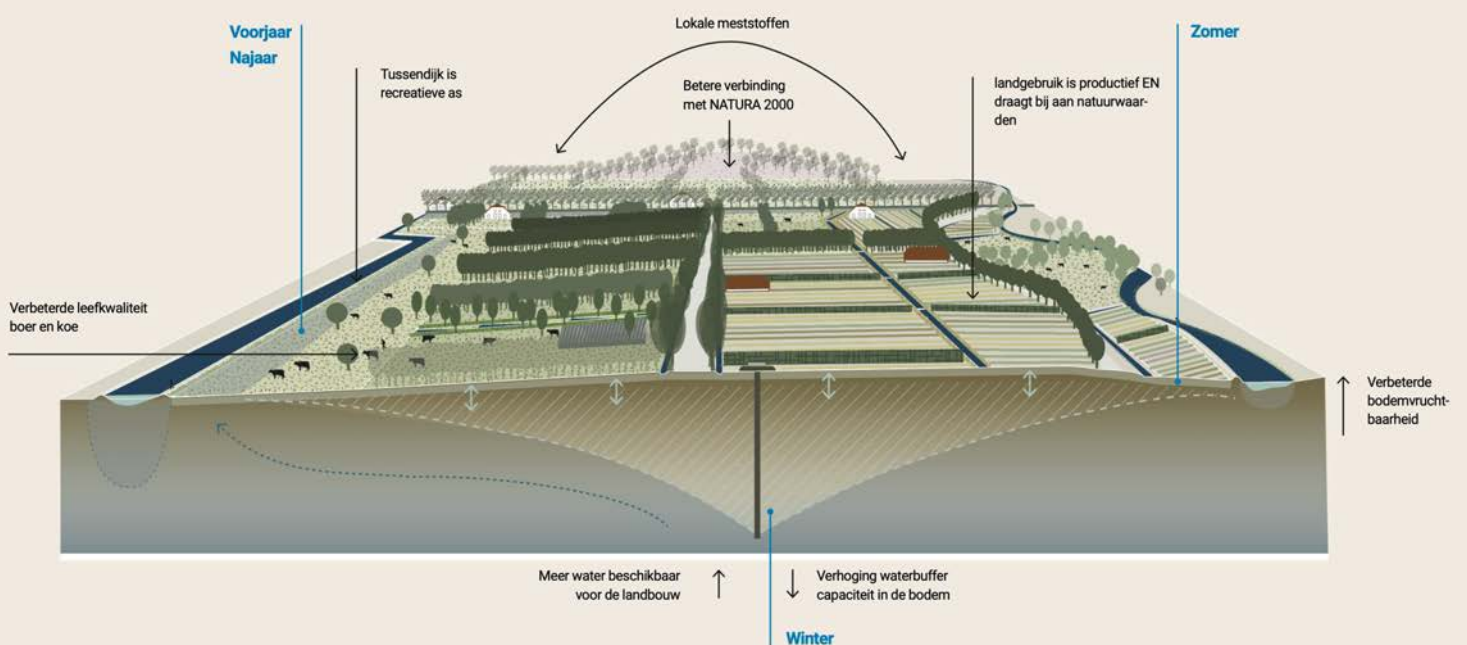
Duurzaamheid – de Eeuwige bron, Sallandse Heuvelrug

Droogte, wateroverlast na piekbuien en agrarische transformaties op de oostelijke zandgronden vragen om een integrale, duurzame aanpak van het watersysteem die voldoet aan de eisen voor drinkwaterwinning en een gezonde leefomgeving. Het ontwerp van de Eeuwige Bron, biedt een concept voor duurzame drinkwaterwinning. Dit plan beoogt een herziening van het bodem- en watersysteem op de Sallandse Heuvelrug, om zo voor lange tijd de beschikbaarheid van voldoende zoet water te garanderen. Door de nodeloze afstroming van water te stoppen, de sponswerking van de bodem te vergroten en kringlopen te sluiten, verwachten de makers dat op termijn vijf keer zo veel zoet water beschikbaar komt voor landbouw, natuur en de drinkwatervoorziening. H+N+S, Ruimtevolk, Roosemalen & Savelkoul en Vitens wonnen met dit concept de Eo Wijersprijsvraag 2019-'20.

In een vervolgtraject is het plan nadien verder onderzocht en verdiept. Het oorspronkelijke concept leunde aanzienlijk op technische hulpmiddelen, zoals een terugpompsysteem dat op grote schaal benut werd om opgevangen water terug te pompen. Een masterclass leverde belangrijke nieuwe inzichten op, die veel beter aansluiten bij het natuurlijke hydro-ecologische systeem en technische hulpmiddelen tot een minimum beperken. Er werd bijvoorbeeld onderzocht hoe de watermachine van de Eeuwige Bron gebruikt kan worden om duurzame condities te scheppen voor natuurontwikkeling in het Boetelerveld en hoe verdroging van Natura 2000 gebied de Borkeld kan worden afgeremd met behulp van een watercascade die gebruikt wordt om water vast te houden, te infiltreren of kwelstromen te vergroten. Het Lemelerveld, een landbouwgebied met veehouderij, heeft te kampen met ernstige verdroging in de zomer.

In de winter zorgt winterwaterwinning voor extra bodembuffercapaciteit. Het overtollige oppervlaktewater wordt opgevangen in de wadi's en daar alsnog geïnfiltreerd. In de zomer is er meer water beschikbaar. Waterwinning onder een agrarisch gebied is onconventioneel en vraagt aanpassingen aan de bedrijfsvoering met betrekking tot mest, medicatie en bestrijdingsmiddelen. Extensivering, kruidenrijk grasland en de introductie van houtwallen moet het landbouwsysteem weerbaarder maken.

Beeld: Waterwinning onder het Lemelerveld. H+N+S, Lieke Jildou de Jong.



Het is juist voor de periode erna dat de versnelde zeespiegelstijging dwingt tot veranderingen. Daar moeten we nu al op voorsorteren om er niet dan pas achter te komen dat we maatschappelijk kapitaal hebben geïnvesteerd in de verkeerde ontwikkelingen; ontwikkelingen die ons op de lange termijn en dus ook volgende generaties niet gaan helpen, maar juist voor meer problemen zorgen.

Kwaliteitsimpulsen/instrumenten/acties die kunnen bijdragen aan de economische transitie

- *Toekomstdenken*

Het toekomstdenken, voorbij 2100, is gemeengoed in het Deltaprogramma, maar wordt elders nauwelijks toegepast. Het belang ervan wordt overschaduwd door de omvang en urgentie van de opgaven. Maar juist die omvang van de opgaven en de budgetten⁵³ die ermee zijn gemoeid maakt dat we onszelf verplicht zijn om het toekomstdenken te integreren in de gebiedsgerichte aanpak. Niet om een blauwdruk te maken voor de toekomst, maar om te weten wat we nu moeten doen (de 'no regrets' en 'oplossende denkrichtingen') maar ook om te weten waar we nu echt niet meer onderuit kunnen ('pijnlijke waarheden') en wat we vooral niet moeten doen ('lock-ins').

- *Nieuwe rekenmodellen*

Naast het ver vooruitkijken is het nodig dat we ook rekenmodellen en instrumenten ontwikkelen die maatschappelijke kostenbatenanalyses vanuit brede welvaart mogelijk maken. Een circulaire economie vraagt rekenmodellen die rekening houden met restwaarde van materiaal en die CO2 opslag verwaarden. Deze modellen houden ook rekening met zogenaamd 'zachte' waarden die van groot belang zijn voor het welzijn van de mens, maar die moeilijk meetbaar en kwantificeerbaar zijn, zoals identiteit, landschappelijke kwaliteit, etc. Het onderzoek naar landschapsbeleving, dat in de jaren rond 2000 veelvuldig werd ingezet maar ondergeschoven is geraakt, kan hierbij opnieuw een rol vervullen.

- *Rentmeesterschap*

Voor voorbeelden van goed rentmeesterschap hoeven we het wiel niet helemaal uit te vinden. Bij het beheer van landgoederen is het rentmeesterschap heel vanzelfsprekend en gaat vaak eeuwen terug. Men was zich bewust dat men slechts het vruchtgebruik had van een landgoed en streefde ernaar het landgoed in betere staat door te geven aan volgende generaties. Ook zijn er enkele projecten waar overheden bij betrokken zijn waar we kunnen spreken van goed rentmeesterschap.⁵⁴ *Ruimte voor de rivier*, waar in dit advies veel aandacht aan wordt besteed is daar een voorbeeld van (zie paragraaf 3.1). In de toekomst zouden dit niet de uitzonderingen moeten zijn, maar zou rentmeesterschap gemeengoed moeten zijn.

5.4 Economie

Kwaliteitsstelsel van Davos: 'Een goede omgevingskwaliteit heeft economische meerwaarde. Hoogwaardige Baukultur geeft prioriteit aan culturele waarden en langetermijninvesteringen boven economisch gewin op de korte termijn. Goede omgevingskwaliteit is waardevast en vergroot de gebruiksmogelijkheden. Hoogwaardige Baukultur behoudt en ontwikkelt hulpbronnen door langdurig gebruik ervan op een wijze die past bij de karakteristieken en het ontwerp van de plaats, door zuinigheid bij de constructie en in de exploitatie en door het gebruik van hoogwaardige, duurzame bouwmaterialen.'

Opgave

De Rli constateerde in 2016 al dat de agrarische sector alleen een duurzame drager van het landelijk gebied kan blijven 'als overheid en bedrijfsleven krachtig samenwerken aan de verduurzaming van alle land- en tuinbouwbedrijven'.⁵⁵ Dit ideaal lijkt deze zomer verder weg dan ooit maar is nog steeds onverminderd urgent. En het geldt niet alleen voor de agrarische sector maar ook voor andere economische activiteiten in het landelijk gebied. De 'oude economie' van massaproductie tegen een zo laag mogelijke prijs loopt tegen zijn grenzen aan. De negatieve impact van deze activiteiten – en onze daarop gebaseerde levenswijze – op de omgeving is groot en wordt afgewenteld op de natuur, de generaties na ons of op gebieden buiten onze invloed. Vaak geldt de *tragedy of the commons*: de lusten van economische groei gaan naar een enkele onderneming of een kleine groep, maar de lasten tasten de hele omgeving aan.

Handelingsperspectief

Het NPLG richt zich op de transitie naar een toekomstbestendige economie, waarbij maatschappelijk verantwoord ondernemen de norm wordt en de lasten en de lusten (profijt) van investeringen zo veel mogelijk binnen hetzelfde gebied blijven. Economische ontwikkelingen moeten bijdragen aan de volhoudbaarheid van het landelijk gebied als natuur-, woon-, werk- en ontspanningsgebied.

Het economische handelingsperspectief voor het landelijk gebied is een rechtstreekse uitwerking van het NOVI inrichtingsprincipe dat afwenteling voorkomen moet worden. Van ondernemingen in het landelijk gebied wordt gevraagd te streven naar een positieve maatschappelijke impact, waarbij financiële groei geen doel is maar een middel. Een bijdrage aan de duurzame economie kan bijvoorbeeld liggen in circulariteit, behoud van biodiversiteit, prijzen waarin ook maatschappelijke kosten worden doorberekend, inclusief ondernemen, groene energie en transparante ketens.⁵⁶

Van overheden wordt verwacht dat ze ondernemingen hierbij ondersteunen en beleidsinstrumenten inzetten om deze transitie te ondersteunen, bijvoorbeeld door het voeren van een 'ja, mitsbeleid': ja, mits aantoonbaar positieve maatschappelijke impact. Het effect hiervan op de omgevingskwaliteit is groot. Het uit zich bijvoorbeeld in ruimte voor de natuur, onderhoud van het landschap, gebruik van duurzame materialen en behoud en ontwikkeling van cultuurhistorische elementen. Ook zal er meer aandacht zijn voor de sociaal-maatschappelijke impact van economische keuzes.

Randvoorwaarden

Om de transitie naar nieuwe economie in het landelijk gebied voor elkaar te krijgen is een breed gedragen omslag in denken en werken nodig. Ondernemers – agrariërs voorop, maar het gaat om alle ondernemers in het landelijk gebied – zijn hierbij de cruciale spelers.

De overheid kan echter niet afwachtend zijn want ze is medeschuldig aan de huidige situatie van de primaire sector in het landelijk gebied, zoals Dirk Sijmons betoogt in een essay op Archined⁵⁷:

'De radeloosheid van veel boeren zit misschien wel in het dagende besef dat ze – decennialang aangevuurd door beleid, bank en belangenorganisaties – een fuik zijn ingezwommen waarin moeilijk meer gekeerd kan worden. Het is de fuik van het geglobaliseerde hoge input / hoge output model. Een fuik met telkens kleiner wordende hoepels die, hoe verder je erin zwemt, een steeds nauwer wordend financieel-economisch perspectief biedt voor steeds minder boeren.'



Economie – Boeren op Schier

‘We willen hand in hand met de natuur boeren’ – De Groene Amsterdammer

De duinen van het eiland Schiermonnikoog zijn Natura 2000-gebied en raken aan de zuidkant aan het UNESCO-werelderfgoed Waddenzee. Drinkwaterwinning en verdroging in de duinen in combinatie met de broodnodige landbouwtransitie vragen om een gebiedsgerichte aanpak op economisch en ruimtelijk gebied. Schiermonnikoog wil in 2025 een duurzaam, emissievrij en energiezuinig eiland zijn. Volgens een studie van de Universiteit Leiden en het Louis Bolk Instituut in 2014 was een derde van de stikstof in de Natura 2000-gebieden van Schiermonnikoog afkomstig van de landbouw, zeven conventionele melkveebedrijven. Het terugbrengen van de veestapel met 1/3 zou betekenen dat tenminste één van de zeven boeren zou moeten stoppen. Geen van hen was daar klaar voor en dus sloegen ze de handen ineen om een beter toekomstperspectief te ontwikkelen. De gekozen route was voor een meer biodivers landbouw, die minder druk op de natuur uitoefent. De boeren besloten unaniem het aantal koeien op het eiland met 35% te verminderen om de stikstofuitstoot te beperken. De stikstofreductietransitie was gebaseerd op de pijlers natuurinclusieve landbouw (biodiverse landbouw, strokenteelt, gezond bodemleven en vermindering van de veestapel), circulaire economie (productie en verkoop van eigen zuivelproducten van het eiland met hulp van overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties om de inkrimping van de veestapel te compenseren) en reststromen. De boeren zijn er nog niet. Om met minder koeien toch een goed verdienmodel te hebben, moet de afzetmarkt voor de eigen zuivelproducten van de boeren op Schier groeien en dat vraagt tijd.

De eerste stap naar stikstofreductie is gezet door de boeren van Schiermonnikoog zelf, in samenwerking met het Louis Bolk Instituut, Strootman landschapsarchitecten en Wing. Verdere uitwerking gebeurt door Wetterskip Fryslân met gebiedspartners provincie Fryslân, Rijkswaterstaat, gemeente Schiermonnikoog, Natuurmonumenten, Vitens, Nationaal Park Schiermonnikoog en het landbouwerscollectief. Samen geven zij in het kader van de Regio Deal Natuurinclusieve Landbouw waardevolle input voor het versnellen van de nationale transitie naar 2030.

Beeld: Strootman Landschapsarchitecten, Louis Bolk Instituut en Schetsontwerp.

Sijmons pleit voor een systeemverandering. De rijksoverheid moet gedurfde stappen zetten om de boeren uit de fuik van de 'oude' economie te bevrijden. Dat kost enorm veel belastinggeld maar Nederland heeft een collectieve verantwoordelijkheid voor de ontstane situatie. Economische randvoorwaarden voor die systeemverandering zijn volgens Sijmons a) het veranderen van de inkomenssituatie van de boeren door te zorgen voor een eerlijke prijs voor de producten die zij leveren, en b) het snel regelen van een eerlijke vergoeding voor het uitvoeren van maatschappelijke taken (met 'derogatie' van de Europese regels). Ook de 36 wetenschappers die in Trouw betogen dat de stikstofreductie geen uitstel vergt, koppelen dat aan de economische randvoorwaarde van eerlijke lastenverdeling.⁵⁸

Kwaliteitsimpulsen/instrumenten/acties die kunnen bijdragen aan de economische transitie

- Ontwerpen en uitwerken van een systeem voor landschapsspecifieke landbouw waarbij voldaan wordt aan bovengenoemde randvoorwaarden. Dit omvat bijvoorbeeld de zonering van grondgebruik, het introduceren van nieuwe landschapselementen voor biodiversiteit en microklimaat en het inrichten van het landschap om water vast te houden. Dit zou de inzet moeten zijn van de in de Startnotitie genoemde structurerende keus voor een landbouwperspectief.
- Ondersteuning bij het uitvoeren van cultuurtechnische ingrepen die nodig zijn om te komen tot landschapsspecifieke landbouw. Om natuurlijke systemen te herstellen zal een deel van de maatregelen van de ruilverkaveling misschien ongedaan moeten worden. Daarnaast is verplaatsing of beëindiging nodig van bedrijven waarvan de bedrijfsvoering niet aansluit bij de draagkracht van bodem en water ter plaatse nodig.
- Ontwerpen en uitwerken van een systeem waarin rigoureuus onderscheid wordt gemaakt tussen grondgebonden economische activiteiten en gebouwgebonden (*footloose*) economische activiteiten. Waardevolle en open landschappen worden aangewezen als vrijwaringszones voor grootschalige gebouwgebonden activiteiten; deze kunnen veel beter geconcentreerd worden op goed bereikbare en ruimtelijk ingepaste bedrijventerreinen, waar uiteraard ook het maatschappelijk verantwoord ondernemen centraal staat. Dit vraagt een actief verplaatsingsbeleid.
- (Ontwerpend) onderzoek naar en ondersteunen van alternatieven voor de afnemende landbouwproductie. Denk aan energieopwekking, biobased verbouwen van bouw materiaal en plastic-surrogaat. Dit ook weer in aansluiting op Mooi Nederland.

5.5 Diversiteit

Kwaliteitsstelsel van Davos: 'Goede omgevingskwaliteit verbindt mensen. Hoogwaardige Baukultur weerspiegelt en versterkt inclusieve gemeenschappen en nodigt uit tot meervoudig ruimtegebruik. Goede omgevingskwaliteit bevordert de interactie tussen sociale groepen en stimuleert de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid, met ruimtelijke en sociale cohesie als uitkomst. Hoogwaardige Baukultur impliceert een sociaal-inclusieve ruimtelijke ordening.'

Opgave

Diversiteit – in brede betekenis – gaat over de sociaal-maatschappelijke kant van omgevingskwaliteit. Goede omgevingskwaliteit betekent dat plekken een bijdrage leveren aan diversiteit én tegelijk de sociale cohesie bevorderen. Dat kan op gespannen voet met elkaar staan. Diversiteit heeft veel aspecten, zoals herkomst, leeftijd, gender, opleidingsniveau en inkomen. Mensen zijn soms bang dat de sociale cohesie wegvalt als de bevolking diverser wordt.

Handelingsperspectief

Het NPLG richt zich op een omgeving waarin diversiteit gestimuleerd wordt en mensen niet tegenover elkaar komen te staan maar zich samen eigenaar kunnen voelen van hun omgeving.

Het handelingsperspectief voor diversiteit in het landelijk gebied is deels te zien als uitwerking van het NOVI inrichtingsprincipe dat combinaties van functies voor enkelvoudige functies gaan. Het betekent dat het beleid erop gericht is om monofunctionaliteit tegen te gaan. Gemengd ruimtegebruik voorkomt segregatie. Het handelingsperspectief voor diversiteit betekent in ieder geval het streven naar 'publieke familiariteit' in de openbare ruimte.

*'Als mensen die verder niets met elkaar te maken hebben elkaar regelmatig treffen in de openbare ruimte, kunnen ze toch 'bekende gezichten' voor elkaar worden. Daardoor zullen ze beter in staat zijn te bepalen wie ze kunnen vertrouwen, en het leidt tot een grotere ervaren veiligheid. Ook voelen mensen zich eerder thuis in de buurt wanneer zij het gevoel hebben gekend te zijn en een redelijk idee hebben van de sociale codes in de publieke sfeer.'*⁵⁹

Het betekent ook het stimuleren van mentaal eigenaarschap: mensen die zich eigenaar voelen van hun omgeving. De eigenaren van omgevingskwaliteit in het landelijk gebied kunnen gezien worden als de huidige en toekomstige gebruikers van het landelijk gebied. Het gaat niet om fysiek eigenaarschap of betrokkenheid vanuit een privaat belang, maar vanuit het publieke belang. Wanneer mensen samen besluiten nemen over hun omgeving, zorgt dit voor motivatie, betrokkenheid, gezamenlijke verantwoordelijkheid voor acties en samenredzaamheid.⁶⁰ Dit mentale eigenaarschap bestaat op alle ruimtelijke schaalniveaus en hoeft niet alleen binnen het landelijk gebied gezocht te worden. De omgevingskwaliteit van het landelijk gebied beïnvloedt ook de leefomgeving van mensen buiten het landelijk gebied – net zoals dat omgekeerd voor het stedelijk gebied geldt.

Diversiteit betekent ook participatie in zijn ruimste betekenis. Participatie creëert betrokkenheid, levert kennis op en het helpt bij de motivering van keuzes. Het gaat om luisteren, faciliteren, publieke doelen inbrengen maar ook grenzen stellen vanuit het publieke belang om te voorkomen dat private belangen of angst voor het onbekende de boventoon gaan voeren.⁶¹ Participatie is overigens niet alleen iets voor concrete projecten (kwaliteitsresultaat), het kan ook gericht zijn op de kwaliteitscultuur in een gebied. Marinke Steenhuis noemt daarbij bijvoorbeeld de inzet van *placemaking*, kunst en cultuur, het verbinden van mensen rond de identiteit en het DNA van een gebied en het delen van het verhaal.⁶²

Randvoorwaarden

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) wijst op een belangrijke randvoorwaarde voor het bevorderen van de diversiteit: het verbeteren van de sociaal-economische positie van bewoners.

*'Veel diverse wijken scoren vaak laag op indicatoren voor sociale cohesie, zoals het verrichten van vrijwilligerswerk en algemeen vertrouwen, mede omdat de bewoners vaker arm, laagopgeleid of werkloos zijn en het Nederlands niet goed beheersen. Dit suggereert dat de sociale cohesie ook kan worden vergroot door de sociaal-economische positie van de bewoners te verbeteren, in het bijzonder hun onderwijs- en arbeidsmarktkwalificaties. Een dergelijk beleid zou ook een ruimtelijke component kunnen hebben, zoals het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid.'*⁶³



Diversiteit – Grenspark Groot Saeftinghe

In het grensgebied nabij Antwerpen hebben natuur, landbouw en haven elkaar gevonden in een bijzondere drie-eenheid. Directe aanleiding voor de identiteitsgestuurde gebiedsontwikkeling was de ontpoldering van de Hedwige-Prosperpolder en de uitbreidingen van de haven. Ondersteund door Interreg, zijn Vlaamse en Nederlandse partijen er met elkaar en met lokale 'streekholders' in geslaagd om de aanvankelijke spanningen om te buigen in een constructieve beweging. Ook het ontpolderingsproject werd namelijk ingebed in een nieuwsoortig, horizontaal proces. In 2019 leidde dat, na talrijke gesprekken, excursies en ateliers, tot een gebiedsagenda voor een veel ruimer gebied, met een natuurkern en een buitenschil: het Grenspark Groot Saeftinghe.

De 'streekholders' zijn de ambassadeurs van het Grenspark. Ze zetten al samenwerkingen op, sloten gezamenlijke beheersovereenkomsten, testten kiekendiefvriendelijke teelten, werkten o.a. aan een gedeelde mobiliteitsvisie en lanceerden het streekmerk Groot Saeftinghe Smaekt en zijn een coöperatie aan het opzetten. Het vertrouwen dat tussen partijen is gegroeid, brengt een erg divers landschapspark tot stand – mede dankzij de grens – waarin landbouw, natuur en recreatie elkaar versterken. Ook wordt er voortdurend gezocht naar mogelijkheden om lokaal hergebruik te stimuleren en functies te stapelen. Zo wordt de Panoramaheuvel aangelegd met grond die vrij is gekomen door de ontpoldering, zodat er geen onnodig zandtransport nodig is. Een constructieve samenwerking tussen RWS/Schelderadarketen en de Provincie Zeeland heeft geleid tot een geïntegreerd ontwerp voor de bouw van een uitkijktoren met geïntegreerde radar. Bomen die voor de ontpoldering gekapt moesten worden zijn gerecupereerd om te benutten bij de bouw van die toren.

Beelden: Panoramaheuvel Hedwigepolder, Ad & Ro architecten



Kwaliteitsimpulsen/instrumenten/acties die kunnen bijdragen aan bevorderen van diversiteit

- Een burgerberaad kan bijdragen aan de diversiteit van waarden, het horen van alle stemmen en de vorming van een gezamenlijk gedragen visie. Dit geldt op alle bestuursniveaus. Een goed geïnformeerde discussie van een groep willekeurig gekozen mensen die een representatieve afspiegeling vormt van de maatschappij, kan individuele en/of lokale belangen overstijgen. Dit kan een kans bieden de huidige verdeeldheid te verminderen. Het burgerberaad heeft tot doel een zo goed mogelijke visie of plan te maken en vindt plaats in een zogeheten *soft space*, een vrije ruimte waar een ontwerpde dialoog kan plaatsvinden. Belangrijk is dat de deelnemers van een burgerberaad geen vertegenwoordigers zijn van belangengroepen. Belangenbehartiging gaat over het onderhandelspel in de ruimte en hoort vaak al bij de formele plan- en beleidsprocessen. Deze twee 'sferen' moeten in het procesontwerp uit elkaar gehaald worden, er worden ook verschillende mensen voor uitgenodigd. Een 'klankbordgroep' (vaak een vertegenwoordiging vanuit de *usual suspects*) zit in de tweede sfeer, en dat levert meestal compromissen op en geen nieuwe kwaliteit.
- Uitwerken van de gebieden waarop gedeeld mentaal eigenaarschap kan worden bevorderd. Een logische en werkbare gebiedsbegrenzing om de opgaven integraal en toekomstgericht en vanuit gedeeld eigenaarschap te kunnen oppakken kan heel anders zijn dan een bestuurlijke of een landschapsecologische gebiedsbegrenzing.
- Faciliteren van coöperaties waar eigenaren zelf het initiatief nemen, proactief verbinden van bestaande netwerken van inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en overheden voor continuïteit in eigenaarschap van een gebied. Als dat niet haalbaar is dan is een minder intensieve vorm van betrokkenheid en inzet van gebruikers nodig. Het streven naar een goede omgevingskwaliteit vraagt in ieder geval altijd aandacht om dit zorgvuldig op te pakken.

5.6 Ruimtelijke context

Kwaliteitsstelsel van Davos: 'Goede omgevingskwaliteit leidt tot ruimtelijke samenhang. Een plek kan niet los worden gezien van zijn omgeving en zijn geschiedenis. Of het nu gaat om een omvangrijk cultuurlandschap of een klein buurtschap, steeds moet zorgvuldig worden omgegaan met de natuurlijke, aardkundige, cultuurhistorische en sociale waarden ter plaatse. Nieuwe ingrepen sluiten goed aan op het bestaande en hebben een relatie met specifieke lokale eigenschappen zoals de ouderdom van bouwwerken, de schaal, typologie en het materiaalgebruik. Ook sluiten ze aan bij de draagkracht van het bodem- en watersysteem.'

Opgave

Dit criterium gaat over het recht doen aan de gebiedsspecifieke context en over het zorgvuldig omgaan met de waarden die een gebied rijk is. Een plek of gebied is geen blanco canvas. De natuurlijke basis, de geologie en het bodemtype en (grond- en oppervlakte)watersysteem, is sterk bepalend geweest voor de (cultuur)historische ontwikkelingen die een gebied of plek heeft doorgemaakt. Die natuurlijke basis verschilt van gebied tot gebied. Ook culturele en sociale verschillen maken dat gebieden zich anders ontwikkeld hebben.

Op sommige plekken zijn veel sporen van voorgaande ontwikkelingen te zien, op andere plekken is de tijdelaagdheid iets minder diep. De verschillende ontwikkelingen die een plek heeft doorgemaakt geeft die plek een eigen identiteit (zie ook het criterium 'identiteit'). Die identiteit moet gekoesterd worden en waar mogelijk versterkt. De grote verschillen in context maakt dat er geen *one size fits all* oplossingen mogelijk zijn.

Handelingsperspectief

Het NPLG stimuleert dat de natuurlijke, aardkundige, cultuurhistorische en sociale waarden ter plaatse in kaart worden gebracht, gerespecteerd en waar mogelijk hersteld. In de startnotitie van het NPLG is al opgenomen dat bodem en water sturend zijn. Het bodem- en watersysteem bepaalt in grote mate wat de draagkracht is in een gebied voor bepaalde functies of stapeling van functies. Voor herstel van natuurgebieden wordt gekozen voor een benadering vanuit het landschapsecologische systeem. De sociale context wordt steeds zorgvuldig meegewogen. Door culturele verschillen zullen in Noord-Brabant andere oplossingen mogelijk zijn dan in Friesland. Het is maatwerk.

Context heeft een dimensie in tijd én in ruimte. Ontwerpers zijn gewend om 'door de schalen heen' te ontwerpen en opgaven en landschappelijke context vanuit een nationaal of bovenregionaal schaalniveau door te vertalen naar een regionaal of lokaal niveau. Om vervolgens weer uit te zoomen naar een hoger schaalniveau om te checken of het allemaal nog klopt. Tellen de doelen nog bij elkaar op? Wat is de impact van ingrepen op de omgeving? Doen we voldoende recht aan gebied- of plekoverstijgende landschappelijke structuren en ecologische verbindingen? etc.

Het schaalniveau kan daarbij worden aangepast aan de context. Om tot oplossingen te komen voor klimaatdoelen, is het bijvoorbeeld nodig om te schakelen tussen een supranationaal schaalniveau en het schaalniveau van het erf met verschillende tussenschalen. Voor het herstellen en weerbaar maken van het bodem- en watersysteem en natuurgebieden ligt een benadering vanuit het landschapsecologisch systeem voor de hand. Een landschapsecologisch systeem beslaat vaak een aanzienlijk gebied. Denk aan een beekdalsysteem van bijvoorbeeld de Drentsche Aa of de Dommel, met hun bovenlopen, middenlopen en benedenlopen. Wat er gebeurt in de bovenlopen van het systeem heeft invloed op de midden- en benedenlopen. Je moet daarom naar het hele systeem kijken om de opgaven voor systeemherstel in kaart te brengen en daarmee de doelen voor een gebiedsgerichte aanpak scherp te krijgen.

De opgaven en doelen die uit deze benadering voortvloeien, vormen de basis voor de gebiedsgerichte aanpak. De keuze voor de begrenzing van het gebied waarbinnen gezamenlijk aan een aanpak wordt gewerkt, kan vervolgens (meer) samenvallen met bestaande samenwerkingsverbanden of logische sociale eenheden (zoals een buurtschap), zolang men af en toe uitzoomt naar het schaalniveau van het landschapsecologische systeem om te zien of het allemaal nog klopt en of regionale denkrichtingen bovenregionale denkrichtingen elkaar niet in de wielen rijden.



Afbeelding 7. Governance structuren vallen zelden samen met landschappelijke gehelen of landschapsecologische systemen. Voor het gebied Rotte Noord en Bentwoud is een (niet uitputtende) inventarisatie gemaakt van alle bestaande bestuurlijke gebieden, overlegstructuren en samenwerkingsverbanden. Elk heeft vaak een specifieke focus. Als ieder voor eigen (vaak sectorale) belangen blijft opkomen, staat dat een benadering vanuit de landschappelijk en landschapsecologische context in de weg. (Bron: Strootman landschapsarchitecten, 2021, Verkenning Rotte Noord en Bentwoud. Io. provincie Zuid-Holland.)

Randvoorwaarde

Om recht te doen aan de context van een plek of gebied moeten we niet in de valkuil trappen dat we proberen om vanuit de bestaande governance structuren zicht te krijgen op de opgaven voor een gebied met betrekking tot klimaat, natuur en bodem- en water. Dat kan wel met een landschapsecologische systeembenadering. Daarnaast is het belangrijk dat de (regio-overschrijdende) landschappelijke structuren en karakteristieken in kaart worden gebracht. De bestuurlijke architectuur die we hanteren maakt het veel minder eenvoudig om te schakelen tussen verschillende dimensies van context. Het huis van Thorbecke is 'een gebouw van drie etages': het eerste bestuur vormen de gemeenten, het middenbestuur de provincies, en het bovenste bestuur het Rijk. Die 'etages' sluiten zelden naadloos aan op de context en schaal die nodig is. Landschapsecologische systemen kunnen provinciegrenzen doorkruisen en beslaan vaak meerdere gemeenten. Ze sluiten doorgaans ook niet goed aan bij regionale bestuurlijke samenwerkingen.

Ruimtelijke context – Park Lingezegen

Park Lingezegen is niet alleen centraal gelegen in de stadsregio Arnhem-Nijmegen, maar is ook een stapsteen tussen de natuurgebieden van de Veluwe en het Rijk van Nijmegen. Het landbouwgebied tussen de beide steden transformeert geleidelijk tot een 1700 hectare groot 'landschapspark'. Waar de initiatiefnemende lokale overheden bij de start vooral de recreatieve waarde van het gebied voor de stedeling zagen, deden kansen voor natuur- en wateropgaven later nieuwe partijen aanhaken.

Met het masterplan voor het park (Berdie Olthof, 2008) wordt ingezet op versterking van het bestaande cultuurlandschap. Door aan te sluiten bij historische structuren en deze opnieuw leesbaar te maken, behoud het landschap zijn identiteit en is daarmee bestand tegen trends als verstedelijking en schaalvergroting die de identiteit bedreigen. De openbaar toegankelijke 'basisuitrusting' (het groenblauwe casco), werd aangelegd tussen 2010 en 2020. Het idee is dat zich daarbinnen initiatieven van boeren, bewoners en ondernemers enten. Ruiterpaden, pocket parks en andere fysieke voorzieningen, maar ook evenementen moeten het landschapspark doen leven. Was het contact tussen de overheden en de boeren aanvankelijk moeilijk, vandaag zien meer agrariërs in dat het park interessante mogelijkheden biedt voor onder andere logies, educatie en streekproducten en wordt omgekeerd de essentiële rol van de landbouw in de dynamiek van het park ten volle erkend.



Beeld onder: Havang (nl), CCO, via Wikimedia Commons

Beeld links: Michielverbeek, CC BY-SA 4.0, via Wikimedia Commons



Kwaliteitsimpulsen/instrumenten/acties die kunnen bijdragen aan bevorderen en versterken van de gebiedseigen context

- *Een landschapsecologische systeemanalyse (LESA)*

Een landschapsecologische systeemanalyse geeft inzicht in de opgaven en kansen voor herstel en het weerbaar maken van natuurgebieden; vanuit het landschapsecologische systeem waar ze onderdeel van zijn. Een Natura 2000 heidegebied kun je niet los zien van zijn wijdere omgeving en de omgevingsfactoren die van invloed zijn op dat heidegebied. Een LESA maakt inzichtelijk welke opgaven er zijn met betrekking tot water, klimaatadaptatie, stikstof en bodem en waar zich de grootste knelpunten bevinden. Dit inzicht is belangrijk bij de gebiedsgerichte aanpak.

- *Een landschaps- of gebiedsbiografie*

In een landschaps- of gebiedsbiografie wordt de landschapsgeschiedenis van een gebied beschreven. Een biografie grijpt niet terug op één specifieke periode, maar beschrijft de opeenvolgende historische ontwikkelingen en brengt de aardkundige en cultuurhistorische relicten in beeld. Die relicten vormen kenmerkende karakteristieken van een gebied en zijn medebepalend voor de gebiedseigen identiteit. Die identiteit verbindt mensen in de zoektocht naar een gedeeld toekomstperspectief. Een landschapsbiografie, aangevuld met ontwikkelperspectieven, inspireert en helpt bij een zorgvuldige omgang met het erfgoed. Zo'n omgang betekent niet dat erfgoed altijd behouden blijft. Een deel van ons cultureel erfgoed is ontstaan vanuit de historische noodzaak om het bodem- en watersysteem beter te laten aansluiten bij de opgaven uit die tijd. Denk aan de aanleg van stelsels van (diepe) afwateringssloten in natte broekgebieden om deze geschikt te maken voor de landbouw. Een deel van die historische ingrepen zullen we ongedaan moeten maken om in plaats van water versneld af te voeren juist meer water vasthouden. Dit vraagt om bewuste en weloverwogen keuzes met betrekking tot de omgang van erfgoed.

- *Zoneringsconcepten*

Zoneringsconcepten kunnen heel behulpzaam zijn om de context op een goede manier mee te nemen in een gebiedsgerichte aanpak. De zogenaamde 'ABCD' kaart – en in het verlengde daarvan de kaart die was opgenomen in de startnotitie van het NPLG en die veel ophef veroorzaakten – waren in feite ook zoneringsconcepten. Ze legden een koppeling tussen bodem en landbouwkundig gebruik. Maar de overgangszones die werden gedefinieerd rondom de stikstofgevoelige natuur was gebaseerd op een technische keuze voor een aantal kilometers, niet op de werkelijke context. Het zoneringsconcept dat is uitgewerkt voor de nationale parken (nieuwe stijl) is veel bruikbaar niet alleen bruikbaar om in te zetten bij de nationale parken, maar ook voor een gebiedsgerichte benadering in andere gebieden dan de nationale parken. De denklijn is hetzelfde. De context, van het natuurlijk en ecologische systeem, aangevuld met cultuurhistorische waarden, vormt de basis voor deze benadering. Zie kader 'aanpak en zoneringsconcepten nationale parken nieuwe stijl'.

- *De lagenbenadering*

De lagenbenadering werd enkele decennia geleden geïntroduceerd als instrument voor de ruimtelijke ordening om de nauwe relaties tussen de ondergrond, netwerken en occupatie inzichtelijk te maken. Dit instrument is nog altijd bruikbaar en wordt de laatste tijd steeds vaker aangehaald. Zeker nu bodem en water sturend ook is opgenomen in het regeerakkoord. De lagenbenadering wordt de laatste jaren steeds verder verfijnd op basis van ervaringen en nieuwe inzichten.⁶⁴ Het spreekt voor zich om die kennis mee te nemen. In de lagenbenadering wordt vooralsnog weinig aandacht besteed aan de sociale context, terwijl die van grote invloed is. Het is belangrijk om die sociale laag aan de lagenbenadering toe te voegen.

- *Ontwerpgerichte benadering*

Over het inzetten van ontwerpkracht en ontwerpend onderzoek is veel aandacht besteed in 4.2. Hier voegen we daar graag aan toe dat een ontwerpgerichte benadering bij uitstek geschikt is om grip te krijgen op de context, vanuit aard- en bodemkundig, hydro-ecologisch, landschapshistorisch, landbouwkundig, ruimtelijk en sociaal perspectief. Wat zijn de opgaven en kansen voor een gebied? Een ontwerp- en contextgerichte benadering maakt het ook mogelijk om ruimtelijke innovaties voor de landbouw te onderzoeken of om overgangszones te definiëren die goed aansluiten bij de opgaven ter plaatse.

5.7 Identiteit van de plek

Kwaliteitsstelsel van Davos: 'Goede omgevingskwaliteit versterkt de Genius Loci. Hoogwaardige Baukultur bevordert de positieve emotionele betrokkenheid van mensen met plaatsen. Mensen voelen zich thuis op plaatsen die een sterke identiteit hebben waarmee ze zich verbonden voelen; zulke plaatsen vervullen een sociale, psychologische en culturele behoefte.'

Opgave

Identiteit, Genius Loci, *sense of place* zijn allen begrippen die proberen te duiden wat lastig grijpbaar is. Temeer omdat het niet op gangbare manieren meetbaar is en bovendien dynamisch. Identiteit van een plek is iets wat continu (opnieuw) vorm krijgt in de relatie die mensen aangaan met een plek. De identiteit van een plek wordt maar voor een deel bepaald door de fysieke kenmerken, bijvoorbeeld als ze sterke ruimtelijke karakteristieken hebben waar men zich mee verbonden voelt. Zo kan iemand het typische coulissenlandschap van Twente of de Achterhoek aantrekkelijk vinden, maar zich echt thuis voelen in het open Groningse landschap, omdat diegene daar is opgegroeid. Maar de identiteit van een plek wordt door veel meer bepaald. Het gaat ook om de gebeurtenissen die men koppelt aan een plek, om betekenissen die men een plek toekent, om de sociale relaties en interacties die ermee verbonden zijn.⁶⁵

Het gaat dus ook om eigenaarschap (zie ook paragraaf 5.5), om de mentale en emotionele verbintenis met een plek. Bewoners van een buurt of buurtschap ervaren doorgaans een sterke emotionele betrokkenheid bij hun buurt en directe omgeving.⁶⁶ Dit is essentieel voor mensen om zich ergens thuis of vertrouwd te voelen, zeker als de omgeving of het alledaagse leven aan verandering onderhevig is.

Betekeningen en ervaringen en dus ook de identiteit die men aan een plek toekent, verschillen van mens tot mens. De betekenis die op individueel niveau wordt toegekend aan een plek is belangrijk voor dat individu, maar daarnaast kunnen we ook spreken van een collectieve identiteit.⁶⁷ Het is met name de gedeelde, collectieve identiteit die belangrijk is in gebiedsprocessen en planning. Een respectvolle omgang met de bestaande identiteit, de gedeelde waarden van een gemeenschap, versterkt de *Genius Loci*. Die is kwetsbaar is en reageert gevoelig op ingrijpende en onzorgvuldige veranderingen. Het is belangrijk om die collectieve identiteit (gezamenlijk) te definiëren. Dat is nodig om vervolgens tot een gezamenlijk toekomstperspectief te komen dat gedragen wordt door de bewoners van een gebied.

Handelingsperspectief

Het NPLG geeft de ruimte om de (collectieve) identiteit en de waarden die daarbij horen onderdeel te laten zijn van de planvorming. Het gezamenlijk definiëren waar je als gebied voor staat en belangrijk vindt, is belangrijk om draagvlak te vinden voor ontwikkelingen die de omgeving veranderen.

Het behoud en het versterken van de collectieve identiteit is een voorwaarde opdat mensen zich thuis (blijven) voelen en daarmee medeverantwoordelijk (blijven) voelen om veranderingen in te zetten en verder te brengen. Het gaat ook om mede-eigenaarschap en om nieuwe betekenislagen toevoegen aan een plek.

Randvoorwaarden

De zoektocht naar de collectieve identiteit van een plek is niet eenvoudig. Het onderscheiden van dat wat in het publieke domein van belang is en dat wat in het individuele belang is diffuser geworden.⁶⁸ Lobbyisten uit de private sector of vertegenwoordigers van belangengroepen kunnen gesprekken domineren en lang niet altijd wordt een voldoende diverse groep bewoners samengesteld en bevroegd. Culturele verschillen kunnen ertoe leiden dat men een verschillende identiteit bij een plek ervaart. Jongeren ervaren een andere identiteit dan de oudere generaties. Wanneer onvoldoende recht wordt gedaan aan de diversiteit van de samenleving, kan niet gesproken worden van de collectieve identiteit van een plek. In paragraaf 5.5 noemden we al dat vermeden moet worden dat een klankbordgroep bestaat uit de *usual suspects*. Dat geldt hier ook. Een zo breed mogelijke afspiegeling van de (lokale/regionale) samenleving is van belang.

Kwaliteitsimpulsen/instrumenten/acties die kunnen bijdragen aan behoud en versterking van de identiteit van een plek (Genius Loci)

- Het betrekken van een antropoloog kan helpen bij het onderzoeken van de Genius Loci. Antropologen onderzoeken hoe mensen overal ter wereld vorm en betekenis geven aan hun leefwerelden. En daar als groep overeenstemming over bereiken, met andere woorden tot 'cultuur' komen. De antropologie wordt (nog) weinig ingezet bij gebiedsprocessen en een gebiedsgerichte benadering, maar is bij uitstek geschikt om te onderzoeken wat maakt dat mensen zich verbonden voelen met een plek en welke collectieve waarden daaraan ten grondslag liggen. Een antropoloog probeert, vanuit een grote diversiteit aan perspectieven, in beeld te krijgen hoe een gebied ervaren en beleefd wordt. En met oog voor die diversiteit aan interesses en belangen, een collectieve identiteit te verwoorden (en vaak ook verbeelden) waarin de hele gemeenschap zich herkent. Deze zogenaamde *license to represent* geeft vervolgens professionals een tool om ontwerp en beleid te maken, dat daadwerkelijk aanhaakt op die collectieve identiteit. Om zo met vertrouwen vanuit de gemeenschap te werken aan een gedeeld toekomstperspectief waarin de Genius Loci wordt gerespecteerd en versterkt. Daarbij is het essentieel dat professionals van buiten ook met eigen ogen en oren het gebied ervaren. Door bijvoorbeeld mee te gaan op veldwerk met de antropoloog. De Genius Loci laat zich niet van een afstand kennen.
- *Genius Loci* heeft een sterke relatie met de andere criteria. Het gaat over context, over diversiteit en eigenaarschap, over schoonheid, maar ook over duurzaamheid (houd mijn omgeving me gezond, kunnen onze kinderen hier ook leven?), functionaliteit (zijn de voorzieningen er die een mens nodig heeft?) en economie (kunnen we er ons brood verdienen op een wijze die past bij de draagkracht van het gebied?). Eigenheid en identiteit vertegenwoordigd vele waarden. Het kan gaan over collectieve vormen van landschapszorg of omgaan met elkaar (zoals het noaberschap). Ook het gebruik van lokale materialen, het stimuleren van streekeigen materialen, het benutten van streekeigen tradities, constructiemethodes of (historische) landbouwmethodes kunnen sterk bijdragen aan de versterking van de *Genius Loci*.



Identiteit – Terpenplan Overdiepse Polder

In 2006 kregen de agrariërs in de Overdiepse polder in Waspik te horen dat hun polder ontpoldert wordt om om te dienen als overloopgebied om de toenemende risico's op overstroming van de Bergsche Maas te beperken. De bewoners willen niet weg en steken de koppen bij elkaar en bedenken een plan om toch in de polder te kunnen blijven wonen. Tussen 2010 en 2016 werd de polder ingericht als waterbergingsgebied. Aan de noordzijde is de bestaande dijk verlaagd om overtollig water over de polder te laten stromen; ten zuiden legde men een nieuwe dijk verder landinwaarts om het achterland te beschermen.

Het functionele gebied biedt nu ruimte voor zowel landbouw als wateropvang, met een geschatte daling van het waterpeil met 30 cm. Overstromingen zullen naar schatting eens per 25 jaar voorkomen. Het bijzondere aan het ontwerp van deze polder is dat de bottom-up benadering heeft geleid tot versterking van de identiteit en sense of place geeft aan het landschap. Niet alleen dijken, maar ook terpen zijn een probaat middel tegen overstroming. De meesten dateren uit de middeleeuwen. In de Overdiepse polder wordt een 21ste eeuwse variant geïntroduceerd. Negen terpen van zes meter hoog zijn tegen de nieuwe dijk gebouwd met een dubbellaagse aanpak zodat de terp los komt te staan van de dijk en ruimte biedt voor ecologie en landbouw. Het met prijzen bekroonde terpontwerp (Bosch Slabbers, '06 - '15) is ontwikkeld in nauwe samenwerking met de boeren en verwijst naar een traditioneel Nederlands landschap.

Beelden: Overdiepse Polders, Jeroen Bosch, Bosch Slabbers landschapsarchitecten.

5.8 Schoonheid

Kwaliteitsstelsel van Davos: 'Een plaats met een goede omgevingskwaliteit is mooi. Hoogwaardige Baukultur speelt in op de zintuiglijke waarneming vanuit een fundamenteel begrip voor de relatie tussen ruimte, object en individu. Het streeft naar een positief esthetisch oordeel en naar een harmonische relatie tussen de mens en de plaats. Goede omgevingskwaliteit verhoogt het geluksgevoel en de kwaliteit van leven.'

Opgave

Van oudsher wordt schoonheid erkend en benoemd als een belangrijk onderdeel van architectonische of ruimtelijke kwaliteit. Net als vrijwel alle literatuur over ruimtelijke kwaliteit verwijst ook het programma Mooi Nederland naar de grondlegger van het kwaliteitsbegrip in de architectuur, de Romeinse architect Vitruvius. Vitruvius formuleerde drie basiswaarden voor architectuur: 'venustas, firmitas, utilitas' oftewel schoonheid, stevigheid en bruikbaarheid. Kwaliteit ontstaat in de balans tussen deze drie elementen, waarbij niet een de andere overheerst. In de ruimtelijke ordening hebben deze basiswaarden een meer ruimtelijke invulling gekregen als belevingswaarde, toekomstwaarde en gebruikswaarde. Van recente datum is de toevoeging van een vierde basiswaarde, namelijk de herkomstwaarde.⁶⁹

Het lijkt een luxe om te streven naar schoonheid bij de transitie van het landelijk gebied. De opgaven op het gebied van natuur, water en klimaat zijn op zichzelf al ontzaglijk genoeg. Toch zou het NPLG moeten benadrukken dat de schoonheid van het landelijk gebied geen 'extraatje' is maar een essentiële waarde. Mooi en volhoudbaar gaan gelijk op. Schoonheid zorgt dat mensen zich op een bepaalde plaats tevreden of zelfs vrolijk voelen, dat een plek aantrekkelijkheid is en emotionele binding veroorzaakt.

Handelingsperspectief

Het NPLG richt zich op een mooi landelijk gebied waarvan de belevingswaarde bijdraagt aan het brede welzijn van mensen.

Het handelingsperspectief voor schoonheid sluit aan bij de Nederlandse traditie van ruimtelijke ordening en bouwregelgeving (welstandstoezicht) en bij het nationale architectuurbeleid en de opvolger daarvan, het Actieprogramma Ruimtelijk Ontwerp. Een goede omgevingskwaliteit wordt alleen bereikt als schoonheid een expliciet doel is van planning, ontwerp en realisatie van een plek.

Er is geen universele schoonheidsstandaard. De schoonheid die aan een plek wordt toegeschreven en de betekenis ervan verschilt van mens tot mens en verandert ook nog eens in de loop der tijd. Tegelijkertijd zijn er ook bepaalde proporties en verhoudingen die van grote invloed zijn op de esthetische beleving. Een oordeel over schoonheid komt tot stand door levendig debat van professionals en met leken. Wat vinden mensen duurzaam mooi in het landelijk gebied? Mensen genieten van open en besloten landschappen, van levend groen, van eigenheid, afwisseling en contrast, van de vrije horizon, stilte en duisternis.

Randvoorwaarde

Het is een groot goed dat het landelijk gebied deze schoonheid nog steeds in ruime mate kan bieden aan de bewoners van Nederland. Schoonheid is een essentiële culturele waarde die onze gedeelde perceptie van het landelijk gebied raakt. Alle voorgaande handelingsperspectieven zijn feitelijk randvoorwaarden voor dit laatste handelingsperspectief.

Kwaliteitsimpulsen/instrumenten/acties die kunnen bijdragen aan behoud van de schoonheid

- Nieuwe schoonheid of nieuwe belevingswaarde biedt kansen. Landschapskunst kan daar een rol in spelen. Dit zou uitgewerkt kunnen worden in aansluiting op het thema ‘iconisch landelijk gebied’ van Mooi Nederland.
- Het fijnmazige, vaak regionaal georganiseerde netwerk van lokale adviescommissies voor welstand, ruimtelijke kwaliteit of omgevingskwaliteit heeft van oudsher grote kennis van de schoonheid van ‘dorp, stad en land’.⁷⁰ Deze advisering is professioneel georganiseerd en krijgt een steeds bredere scope. De commissies zouden een goede rol kunnen spelen bij de advisering over de schoonheid van het landelijk gebied. Zij moeten daar dan wel opdracht voor krijgen van de gemeenteraden en hun beoordelingskader moet daarvoor toegerust worden. Dit zou aan de orde moeten komen bij het opstellen van de gebiedsprogramma’s.
- Het NPLG kan bijdragen aan de ontwikkeling van bruikbare ‘algemene criteria voor belevingswaarde’ voor de beoordeling van vergunningaanvragen in het landelijk gebied, bijvoorbeeld door onderzoek bij de in paragraaf 4.1.4 genoemde leerstoel of lectoraat. Als voorbeeld kunnen de ‘algemene welstandscriteria’ dienen die in vrijwel alle gemeenten gebruikt worden voor de welstandsbeoordeling van de niet-standaard inpasbare bouwwerken⁷¹:
 - Herkenbare relatie tussen vorm, gebruik en constructie
 - Herkenbare relatie tussen bouwwerk en omgeving
 - Vormtaal heeft betekenis in de sociaal-culturele context
 - Evenwicht tussen helderheid en complexiteit
 - Samenhang in schaal en maatverhoudingen
 - Visuele en tactiele kracht door materiaal, textuur, kleur en licht

Deze criteria kunnen hun equivalent krijgen voor ingrepen in het landschap het landschap – niet alleen voor bouwen, maar ook voor functieveranderingen, aanlegvergunningen en inrichtingsplannen. Gemeenten kunnen deze criteria vervolgens opnemen in een Programma of Nota Omgevingskwaliteit (als opvolger van de welstandsnota) waarmee ze ingezet kunnen worden bij de beoordeling van vergunningaanvragen.



Schoonheid – Kunstwerk Bunker 599, Hollandse Waterlinie door RAAAF | Atelier de Lyon

Aan de Diefdijk in Culemborg is een in 1940 gebouwde bunker die afgelopen jaren uitgegroeid tot een toeristenbestemming en een geliefde hotspot voor amateurfotografen. De kunstenaars van RAAAF en Atelier de Lyon zaagden het bouwwerk, deel van de Nieuwe Hollandse Waterlinie, in 2010 doormidden. Een pad voert vanaf de dijk, dwars door de bunker, naar een steiger op het water. Daar wordt met een dubbele rij palen de inundatiehoogte aangegeven. De ingreep die aanvankelijk op weerstand stootte, zowel lokaal als bij de Rijksdienst Cultureel Erfgoed, leidde achteraf zowaar tot een erkenning als Rijksmonument.

Met de ingreep brengen de kunstenaars de bunker en zijn waterrijke omgeving op een radicaal nieuwe manier in beeld. Ze hebben een bijzonder lijnenspel tot stand gebracht en het brute gebouw tot esthetisch landschapsobject getransformeerd. Maar tevens willen ze aanzetten tot denken over hoe we (letterlijk en figuurlijk) tegen erfgoed aankijken.

Beelden: Kunstwerk Bunker 599 door RAAAF | Atelier de Lyon



6. PRIORITEITEN

We begonnen dit advies met een waarschuwing. Het antwoord op de vraag hoe NPLG kan sturen op een transitie van het landelijk gebied met behoud en waar mogelijk verbetering van omgevingskwaliteit, is niet eenvoudig. In hoofdstuk 4 en 5 hebben we de noodzakelijke breedte en de diepte opgezocht. We realiseren ons dat het volledig implementeren van alle adviezen jaren kost, alleen al omdat er een nieuwe generatie ‘kwaliteitsbehartigers’ moet opstaan. Daarom benoemen we in dit slothoofdstuk zo kort en bondig mogelijk de prioriteiten en de acties die een plek moeten krijgen in het NPLG. Ook benoemen we de aspecten die met prioriteit opgenomen kunnen worden in de Handreiking voor de provinciale gebiedsprogramma’s.

In bijlage 3 is een tabel opgenomen met de prioriteiten en de benodigde instrumenten om hier uitwerking aan te geven.

6.1. Omgevingskwaliteit als gelijkwaardige doelstelling

Het opnemen van omgevingskwaliteit als gelijkwaardige doelstelling van het NPLG heeft grote prioriteit en in alle opzichten een *no regret*: het zal bijdragen aan het draagvlak, aan innovatie, aan integrerend werken, aan versnelling van processen. Het vormt de overkoepelende motivatie voor alle noodzakelijke ingrepen.

De tekst die we voorstellen luidt:

De doelstelling van het NPLG is een toekomstbestendige transitie van het landelijk gebied waarmee de omgevingskwaliteit verbetert en het landelijk gebied wordt versterkt in functioneel, ecologisch, economisch en sociaal-maatschappelijk opzicht, en waarmee wordt voldaan aan de Europese normen voor natuur, water en klimaat.

Dit maakt duidelijk dat omgevingskwaliteit breed wordt opgevat. Het Rijk zal dit kwaliteitsbegrip de komende jaren samen met andere overheden, betrokken organisaties en vooral burgers en ondernemers inhoud moeten geven. We adviseren daarvoor het Kwaliteitsstelsel van Davos te gebruiken en hebben in hoofdstuk 5 reeds een voorschot genomen op die inhoudelijke lading. Het gaat veelal om publieke waarden, aansluitend bij de *Sustainable Development Goals* (SDG’s) en rekening houdend met de lange termijn. Kwaliteit is generatieoverstijgend. Hiermee stimuleert het NPLG het rentmeesterschap.

Hoewel de verantwoordelijkheid voor goede omgevingskwaliteit wettelijk is vastgelegd in de Omgevingswet is investeren in omgevingskwaliteit nog geen vanzelfsprekendheid. Het belang van omgevingskwaliteit moet steeds worden bevochten. Daarom moet het als gelijkwaardige doelstelling opgenomen worden in het NPLG. Niet als kers op de taart maar als drijfveer van de transitie.

6.2 Stimuleren kwaliteitscultuur in het landelijk gebied

We hebben beschreven dat er een kwaliteitscultuur nodig is om uiteindelijk kwaliteitsresultaat te behalen. We hebben ook aangegeven dat de publieke kwaliteitszorg is afgebrokkeld en er te weinig capaciteit (mensen, kennis, ontwerpkracht, budget) voor kwaliteit is. Daarom is het inzetten op stimuleren van een kwaliteitscultuur van groot belang. Hierbij horen vier actiepunten:

Claim het publieke opdrachtgeverschap voor omgevingskwaliteit

Erken en benoem de publieke waarde en daarmee belang van een goede omgevingskwaliteit, claim het opdrachtgeverschap hiervoor en kies expliciet voor een kwaliteitscultuur. Zoek inspirerend leiderschap, trekkers en behartigers. Maak een inhoudelijke visie met gedeelde waarden en afwegingsprincipes, waarbij bijvoorbeeld handelingsperspectieven op basis van het Kwaliteitsstelsel van Davos, of uit Mooi Nederland worden ingezet. Ook een meeslepend narratief kan bijdragen aan het publieke opdrachtgeverschap.

Maak ook budget vrij. Kwaliteitsresultaat zelf hoeft niet altijd meer geld te kosten, maar om daar te komen kost wel geld, energie en aandacht. Een regeling waarbij een deel van het NPLG-budget en/of het Transitiefonds wordt bestemd voor omgevingskwaliteit in brede zin, is het overwegen waard. Een voucherregeling kan ook goede resultaten geven. Omdat kwaliteit een integrerend begrip is, is het ontschotten van budgetten een belangrijke randvoorwaarde.

Stimuleer het mentale eigenaarschap van omgevingskwaliteit

Omgevingskwaliteit heeft een eigenaar nodig anders is het een hol begrip. Mentaal eigenaarschap van de omgevingskwaliteit in het landelijk gebied gaat veel verder dan het fysieke eigenaarschap. Overheden zullen bij elke opgave actief op zoek moeten naar de mentale eigenaren van omgevingskwaliteit in het betreffende gebied. Dat betekent dat het NPLG aandacht moet besteden aan participatie in zijn ruimste betekenis. Een burgerberaad over concrete vraagstukken die met omgevingskwaliteit samenhangen kan lucht geven in de gepolariseerde discussie van dit moment. Het draagt bij aan de diversiteit van waarden, het horen van alle stemmen en de vorming van een gezamenlijk gedragen visie. Dit geldt op alle bestuurniveaus. Een goede methodiek hiervoor moet snel worden uitgewerkt.

Organiseer kennis en regie over omgevingskwaliteit in het landelijk gebied

De ontwikkeling van kennis en regie over de zorg voor omgevingskwaliteit bij de transitie van het landelijk gebied heeft een impuls nodig vanuit het NPLG. Een afdeling omgevingskwaliteit in de Regieorganisatie is cruciaal. Deze afdeling speelt een rol als kenniscentrum, centrale regisseur, monitor en ondersteuner. De afdeling moet voldoende speelruimte, menskracht en middelen hebben om als continue factor in processen te fungeren.

Het NPLG moet ook opleidingen en leertrajecten aanbieden. Een leerstoel of lectoraat kan worden ingezet om de wetenschappelijk kennis over kwaliteitsaspecten in het landelijk gebied te bundelen en te vergroten, denk aan kennis over de lagenbenadering en landschapsecologische systemen, kennis over verschillende functies en brede welvaart. Een 'pool' of denktank van deskundigen die werken aan (deel)opgaven in het landelijk gebied is onmisbaar, zoals juristen, planologen, bestuurskundigen, sociologen, fysisch geografen en ecologen.

Hanteer een lerende cyclische aanpak

Het NPLG stuurt op een lerende integrale en gebiedsgerichte aanpak. We noemen hier enkele randvoorwaarden die nodig zijn om van die aanpak een succes te maken. De belangrijkste is het creëren van tijd en flexibiliteit in de processen, door bijvoorbeeld de stappen van Erisman en Strootman (2021) toe te passen, waarin een integrale aanpak voor de korte en lange termijn wordt beschreven. Er is tijd nodig om integraal naar de opgaven te kijken, om gemeenschappen mee te krijgen in transities en om tot duurzame, toekomstbestendige oplossingen te komen, kortom, om omgevingskwaliteit tot wasdom te laten komen. Daarnaast is het nodig om adaptief te kunnen werken. Er moet ruimte zijn om tijdens ontwerpprocessen af te wijken van de randvoorwaarden, als daarmee op een even zo effectieve, of effectievere wijze de doelstellingen van het NPLG kunnen worden bereikt. Het omwisselbesluit, zoals dat bij RvdR werd gebruikt, kan hiervoor een goed instrument zijn.

6.3 Hanteren van een landschaps- en locatiespecifieke benadering

Veel van onze adviezen komen neer op het centraal stellen van de landschappelijke, ecologische, cultuurhistorische en sociale context van een gebied. Om de internationale doelstellingen met betrekking tot natuur, water en klimaat te halen op een manier die ons later niet spijt, is inzicht nodig in de gebiedsspecifieke (kern)kwaliteiten en de waardering daarvan. Daarom heeft het inzetten op een landschaps- en locatiespecifieke benadering prioriteit. Dit vraagt op korte termijn in ieder geval om twee acties:

Centraal stellen van landschapsecologische systemen

Een kaart van landschapsecologische systemen en een analyse van de opgaven vanuit het landschaps(hydro)ecologisch systeem (LESA) is nodig om inzicht te krijgen in de opgaven voor natuur. Het gaat dan om vragen als 'waar is droogtebestrijding het meest urgent' en 'waar ligt de focus op herstel van kwelstromen, op het terugdringen van stikstofemissies of uitspoeling van mest of op het herstel van landschapselementen?' (Hydro)ecologische systemen beslaan vaak grote gebieden, bijvoorbeeld een beekstelsysteem met boven-, midden- en benedenlopen. Ze kunnen landsgrens- of provincieoverstijgend zijn, maar zijn in ieder geval vaak gebiedsoverstijgend. Daarom is regie van het NPLG onmisbaar. De analyse dient als input voor het ontwerpen en uitwerken van een systeem voor landschapsspecifieke landbouw. Dit omvat bijvoorbeeld de zonering van grondgebruik, het introduceren van nieuwe landschapselementen voor biodiversiteit en microklimaat en het inrichten van het landschap om water vast te houden. Het biedt ook de basis voor maatregelen ter ondersteuning bij het uitvoeren van cultuurtechnische ingrepen die nodig zijn om te komen tot landschapsspecifieke landbouw en herstel van natuurlijke systemen (ruilverkaveling 2.0 ofwel klimaatverkaveling). Om natuurlijke systemen te herstellen zal een deel van de maatregelen van de ruilverkaveling misschien ongedaan moeten worden. Daarnaast is verplaatsing of beëindiging nodig van bedrijven waarvan de bedrijfsvoering niet aansluit bij de draagkracht van bodem en water ter plaatse nodig. Monitoring of de doelen gehaald worden en het gewenste effect hebben, is noodzakelijk.

Centraal stellen van cultuurlandschappen en hun kernkwaliteiten

We beschreven dat veel provincies werken met kernkwaliteiten maar dat ze niet altijd up to date zijn en vaak niet zijn uitgewerkt naar ontwikkeldoelen, afwegingsprincipes en ontwerprijlijnen. Ook op nationaal niveau is behoefte aan een dergelijke uitwerking. Het NPLG zou hierin een coördinerende en faciliterende rol moeten spelen.

Een waarderingskaart van de cultuurlandschappen met overzicht van beschermings- en ontwikkelopgaven is noodzakelijk. Zo'n kaart kan ook inzicht bieden in rijksbeschermd erfgoed en werelderfgoed in het landelijk gebied. Op basis daarvan kunnen bijvoorbeeld vrijwaringszones worden aangegeven voor grootschalige gebouwgebonden (*footloose*) economische activiteiten. Dit bevordert duidelijkheid over het toekomstperspectief van bedrijven en ondersteunt een gerichte landschapsontwikkeling (bijvoorbeeld inpassing agroclusters) of bescherming van waardevolle en open landschappen.

6.4 Ontwerpkracht inzetten op alle schaalniveaus

We beschreven dat ontwerpkracht onmisbaar is bij complexe ruimtelijke transitie. Daarom heeft het prioriteit om in het NPLG de inzet van ontwerpkracht van het prille begin tot en met de uitvoering te stimuleren en te borgen. Dit brengt twee actiepunten voor de korte termijn met zich mee:

Bundelen van ontwerpkracht (Atelier Ontwerpkracht Landelijk Gebied)

Een Atelier Ontwerpkracht Landelijk Gebied (werknaam) moet worden ingericht als vliegwiel voor ontwerpkracht in het landelijk gebied. Het Atelier zou volgens het principe van multilevel governance moeten werken en de ontwerpogaves op verschillende schaalniveaus moeten verbinden. Het ontwerpatelier van het Deltaprogramma kan als voorbeeld dienen. Het Atelier kan opleidingen aanbieden en een *community of practice* organiseren voor ontwerpers in gebiedsprocessen, ontwerp onderzoek en ontwerp wedstrijden inzetten, toekomstperspectieven en scenario's ontwerpen, landschapskunst inzetten. Het dient ook als uitvalsbasis voor NPLG-kwaliteitsteams (zie volgende punt).

Begeleiden van gebiedsontwerpprocessen en borgen inzet van ontwerpers

Het NPLG moet organiseren dat ontwerpkracht van begin tot eind wordt ingezet in de gebiedsprocessen. Om al die gebiedsteams te bemensen moet er dringend gewerkt worden aan een 'nieuwe generatie' van ontwerpers die specifiek zijn opgeleid voor de transitie van het landelijk gebied. Mensen met zowel ontwerpvaardigheid als procesvaardigheid. Essentieel voor dit punt is ook de inzet van gezaghebbende NPLG-kwaliteitsteams die de gebiedsprocessen kunnen begeleiden en de resultaten op gezette tijden kunnen beoordelen.

6.5 Inrichten van multilevel kwaliteitsgovernance

Kwaliteit ontstaat niet vanzelf maar moet 'door de schalen heen' georganiseerd worden.

Kwaliteitsgovernance betekent verbindend en interdisciplinair werken. Het omvat coördineren, stimuleren, begeleiden, beoordelen/borgen en monitoring.

Proces inrichten volgens top-bottom principe

Het is van belang dat Rijk en provincies gezamenlijk een passend, helder, consistent en efficiënt proces voor kwaliteitsgovernance inrichten. Het Rijk neemt hierbij de regie en zorgt voor structuur, ondersteuning en monitoring. De uitwerking vindt plaats op provinciaal programmaniveau en loopt in de realisatiefase door tot op projectniveau (kwaliteit ook in de uitvoering). Het proces van RvdR kan hier als voorbeeld dienen. Voor een goed kwaliteitsproces zijn inhoudelijke kwaliteitskaders (per landschapstype) urgent. Deze moeten gekoppeld worden aan algemeen verbindende regels zodat ze verplichtend zijn tijdens de gebiedsprocessen.

Voor gebieden van nationaal belang zoals de Waddenzee, IJsselmeergebied, Groene Hart, Nationale parken en het Unesco werelderfgoed moeten richtinggevende kwaliteitskaders wordt uitgewerkt samen met de provincies (vergelijk met totstandkoming van het Kustpact). De borging van deze kwaliteiten moet weer tot nationale verantwoordelijkheid worden gemaakt en vastgelegd in de aanscherping van de NOVI en indien nodig in rijksregels.

De kwaliteitsadvisering is een belangrijk onderdeel van het governanceproces. Onafhankelijke deskundigenteams moeten een gezaghebbend en beargumenteerd kwaliteitsadvies geven. Dit kan wellicht parallel lopen aan een toets door een Ecologische Autoriteit. Een heldere beoordelingsmethodiek is hiervoor een vereiste, deze moet ontwikkeld worden. Ter verantwoording van de kwaliteitsprocessen moet systematische monitoring plaatsvinden. Dit kan door ex post evaluatie van de gerealiseerde omgevingskwaliteit op basis van de beoordelingsmethodiek van het Kwaliteitssysteem van Davos.

Inzet van samenhangende kwaliteitsinstrumenten stimuleren en borgen

Het NPLG moet stimuleren en borgen dat samenhangende kwaliteitsinstrumenten worden ingezet op verschillende ruimtelijke schaalniveaus en tijdens alle fasen van het transitieproces (programma tot en met uitvoering). Op alle bestuurlijke schaalniveaus moeten informele en formele instrumenten worden ingezet, gericht op kwaliteitscultuur en op kwaliteitsresultaat. Vanuit de regioorganisatie van het NPLG kan hierbij ondersteuning worden geboden aan de andere overheden. Er is een ruime keuze aan instrumenten, de inzet op gebiedsniveau is uiteraard locatiegebonden.

6.6 Handreiking gebiedsprogramma's

Bovenstaande prioriteiten voor het NPLG leiden tot een aantal vereisten voor de gebiedsprogramma's. Deze moeten worden opgenomen en uitgewerkt in de handreiking die het NPLG continue ontwikkelt. Een eerste versie van de handreiking is reeds opgeleverd als bijlage van het ontwikkeldocument (november 2022).

De gelijkwaardige doelstelling van goede omgevingskwaliteit geldt voor alle gebiedsprogramma's en daaruit voorkomende projecten. In de gebiedsprogramma's geven de partijen invulling aan het publieke opdrachtgeverschap voor omgevingskwaliteit. De gebiedsprogramma's bevatten een analyse van de sociale context en het mentale eigenaarschap. Ze geven invulling aan participatie op beleidsniveau en op projectniveau (samen met gemeenten). Ze faciliteren bottom-up initiatieven.

De gebiedsprogramma's gebruiken de lagenbenadering en besteden aandacht aan de gebiedsbegrenzings op basis van de landschappelijke, ecologische, cultuurhistorische en sociale context. Ze gebruiken de kennis van het NPLG over landschapsecologische systemen. De opgaven uit de LESA worden vertaald naar logische gebiedsgerichte doelstellingen. Er wordt een overzicht gegeven van de (handelings)perspectieven voor landschapsspecifieke landbouw en de cultuurtechnische ingrepen die nodig zijn om dit te bereiken.

De gebiedsprogramma's inventariseren en waarden het cultureel erfgoed en geven inzicht in de kernkwaliteiten (vanuit een breed kwaliteitsbegrip). Bijvoorbeeld met landschaps- of gebiedsbiografieën. Ook geven ze aan hoe die kernkwaliteiten worden vertaald naar ontwikkeldoelen afwegingsprincipes en ontwerprichtlijnen (met ondersteuning van het NPLG en Mooi Nederland).

De gebiedsprogramma's geven aan hoe ontwerpkracht wordt ingezet tijdens alle gebiedsprocessen, van start tot en met de uitvoering. Minimaal vereiste is dat een landschapsarchitect wordt opgenomen in de gebiedsteams. De gebiedsprogramma's borgen ook de kwaliteitsadvisering (samen met provinciale kwaliteitsadviseurs en gemeenten) en zoeken daartoe aansluiting bij het fijnmazige netwerk van lokale kwaliteitsadviescommissies.

In de gebiedsprogramma's wordt aangegeven hoe en wanneer een samenhangende inzet van kwaliteitsinstrumenten wordt bereikt, uitgewerkt op basis van het Kwaliteitskwadrant.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

Aburas, H. e.a. (2020), *Room for the River - Added value for people, place and planet*, Bruxelles

AT Osborne (2021), *Ruimtelijke kwaliteit in wateropgaven. Een verkenning naar verbetermogelijkheden*, Ministerie van Infrastructuur en Waterschap, Baarn

Bakx, M. e.a. (2021), *Ruimtelijke kwaliteit van Kringlooplandbouw. Definities en perspectieven door verschillende actoren*, Wageningen University & Research, Wageningen

Buijs, A. e.a. (2019), *Resultaten Nationale Landschapenquête*, Wageningen University & Research, Wageningen 2019

Busscher, T. e.a. (2019), *Strategies for integrating water management and spatial planning: Organising for spatial quality in the Dutch 'Room for the River' program*, Journal of Flood Risk Management, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen

Busscher, T. e.a. (2017). *Het organiseren van ruimtelijke kwaliteit: Inzichten uit Ruimte voor de Rivier*, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen

College van Rijksadviseurs (2018), *Panorama Nederland*, Den Haag

College van Rijksadviseurs (2020), *New Deal tussen boer en maatschappij. Advies en essays*, Den Haag

Cuperus, R. (2022), *Haal boeren terug naar de tekentafel*, NRC, 1 augustus 2022

Dauvellier, P. (1991), *Ruimtelijke kwaliteit: oorsprong en toepassing van een begrip*, WLG 3

Erismann, J.W. e.a., *Naar een ontspannen Nederland*, Leiden/Amsterdam

De Jong, A. e.a. (2021), *Van woorden naar daden: over de governance van de ruimtelijke ordening*, Interdepartementale beleidsonderzoek (IBO), Den Haag

Jennissen, R. e.a. (2018), *De nieuwe verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag

Feddes, F. e.a. (2017), *Room for the River, safe and attractive landscapes (H. Harsema Ed.)*. Blauwdruk Publishers, Wageningen

Feddes, F. (2018), *Het volgende landschap*, Stichting Landschapstriënnale en Vereniging Deltametropool, Rotterdam

Federatie Ruimtelijke Kwaliteit (2016), *Jaarverslag 2015*, Amsterdam

Federatie Ruimtelijke Kwaliteit (2020), *Jaarverslag 2020. Naar een hoogwaardige Bouwcultuur*, Amersfoort

Federatie Ruimtelijke Kwaliteit (2022), *Davos kwaliteitssysteem, de acht criteria voor goede omgevingskwaliteit*, Amersfoort

Groothuijse, F. e.a. (2018), *Juridisch-bestuurlijke evaluatie Ruimte voor de Rivier*, Utrecht

Havinga, R. e.a. (2014), *Het nieuwe opdrachtgeverschap van Rijk en regio. Van ruimtelijke kwaliteit worden we allemaal rijker*, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Utrecht

Havinga, R. e.a. (2018), *Ruimte voor de Rivier oogst ruimtelijke kwaliteit*, Programmabureau Ruimte voor de Rivier van Rijkswaterstaat, Utrecht

Hulsker, W. e.a. (2011), *Evaluatie Ontwerpprocessen Ruimte voor de Rivier (Evaluation design processes Room for the River)*. Ecorys, Rotterdam

Klijn, F. e.a. (2013). *Design quality of room-for-the-river measures in the Netherlands: role and assessment of the quality team (Q-team)*. *International Journal of River Basin Management*, 11(3), 287-299.
doi:10.1080/15715124.2013.811418

Komen, A. e.a. (2018), *Verkenning Monitor Landschap. Naar een robuust en breed gedragen systeem voor monitoring van landschap*, Wageningen University & Research, Wageningen

Marc Lievissen Adriaanse (2022), *Revanche van de 'plekken die er niet meer toe doen'*, in NRC, 29 juli 2022.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020), *Nationale Omgevingsvisie*, Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020), *Ontwerp verbindt, Actieagenda Ruimtelijk Ontwerp 2021-2024*, Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022), *Algemene beleidsbrief portefeuille Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening 14 februari 2022*, Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022), *Programma Mooi Nederland*, Den Haag

Ministerie van Infrastructuur en Milieu e.a. (2016), *Samen Werken aan Ontwerpkracht, Actieagenda Ruimtelijk Ontwerp 2017-2020*, Den Haag

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1988), *Vierde Nota ruimtelijke ordening*, Den Haag

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2001), *Vijfde Nota ruimtelijke ordening*, Den Haag

Olde Wolbers, M. e.a. (2018). *Eindevaluatie Ruimte voor de Rivier, Sturen en ruimte geven*, Utrecht

Oudman, T. (2022), *Het kán: de de stikstofcrisis oplossen en de landbouw perspectief geven*, De Correspondent (decorrespondent.nl)

Ovink, H. e.a. (2018), *Juryrapport Grote Maaskantprijs 2018 - De Makers van Ruimte voor de Rivier*, Rotterdam

Peter Dauvellier e.a. (2008), *Ruimte met karakter. Sturen op de kwaliteit van het cultuurlandschap*, Atelier Rijksbouwmeester, Den Haag

Pieter Hooimeijer e.a. (2001), *Kwaliteit in Meervoud*, Habiforum, Gouda

Planbureau voor de Leefomgeving (2020), *Monitor Nationale omgevingsvisie 2020*, Den Haag

Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2007), *Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier, vastgesteld besluit*, Den Haag

Raad voor Cultuur en College van Rijksadviseurs (2020), *Verder met de verklaring van Davos*, Den Haag

Raad voor de Leefomgeving en infrastructuur (2021), *Boeren met toekomst*, Den Haag

Raad voor de Leefomgeving en infrastructuur (2021), *Geef richting, maak ruimte!*, Den Haag

Raad voor de Leefomgeving en infrastructuur (2022), *Natuurinclusief Nederland. Natuur overal en voor iedereen*, Den Haag

Rijksoverheid (2014), *Memorie van Toelichting Omgevingswet*, Den Haag

Rijksoverheid (2022), *Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied*, Den Haag

RWS-Ontwerpt e.a. (2020), *Integrale scopebepaling waterveiligheidsopgaven*, Utrecht

Sijmons, D. (2022), *Nederland worstelt met zijn agrarische verleden terwijl de toekomst voor ons ligt*, Archined (www.archined.nl), 1 augustus 2022

Steenhuis, M. (2020), *Het Rijk als rentmeester*, College van Rijksadviseurs, Den Haag

Stimuleringsfonds creatieve industrie (2020), *Creëer rust met ruimte - Toekomstbestendig landelijk gebied*, Rotterdam

Swiss Federal Office of Culture (2018), *Davos Declaration 2018, Towards a European vision of high-quality Baukultur*, Davos (Nederlandse vertaling op www.cultureelerfgoed.nl)

Swiss Federal Office of Culture (2021), *The Davos Baukultur Quality System. Eight criteria for a high-quality Baukultur - the whole story*, Bern

Van Campen, J. (2013), *Omgevingskwaliteit en ruimte*, Berghauser Pont Publishing, Amsterdam

Van Twist, M. e.a. (2011), *Tussenevaluatie PKB Ruimte voor de Rivier*, Erasmus University & Berenschot, Rotterdam

Verdaas, C. e.a. (2020), *Na wild west en science fiction op zoek naar de juiste film. Naar een nieuw sturingsconcept voor de inrichting van Nederland*, Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling/TU Delft, Delft

VROM-raad (2011), *Ruimtelijke kwaliteit. Verkenning*, Den Haag

BIJLAGEN

1. Analyse Ruimte voor de Rivier | structurerende keuzes
2. Overzicht provinciaal beleid
3. Prioriteiten en instrumenten
4. Reflectie experts

Bijlage 1. Analyse Ruimte voor de Rivier

1. Intro

Ter ondersteuning van het advies over behoud en verbetering van omgevingskwaliteit in het Nationaal Programma Landelijk Gebied is onderzocht wat de structurerende keuzes zijn geweest in het nationale programma Ruimte voor de Rivier (RvdR). De kwaliteitsopgave was enigszins vergelijkbaar met die van het NPLG: op nationale schaal was een enorme ruimtelijke transitie nodig om de waterveiligheid te borgen en de ruimtelijke kwaliteit van het riviereengebied te verbeteren. RvdR liep van 2006 tot 2019 en is uitvoerig geëvalueerd, er is veel over gepubliceerd en de makers van RvdR hebben in 2018 de Grote Maaskantprijs gekregen. De jury riep daarbij alle partijen die betrokken zijn bij programma's en projecten "die Nederland in al haar dynamiek klaarstomen voor een echt duurzame toekomst" op "om de cultuur van Ruimte voor de Rivier vast te pakken en ook te institutionaliseren" (Ovink, Dijkstra, van de Donk, Rutten, & Barendse, 2018, p. 15).

2. Werkwijze

De vragen voor dit onderzoek waren:

1. Hoe was de kwaliteitsgovernance van RvdR georganiseerd?
2. Welke structurerende keuzes met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit zijn gemaakt?
3. Hoe zijn deze keuzes vertaald in instrumenten?

Het onderzoek bestond uit een analyse van evaluaties van RvdR die voor de onderzoeksvragen relevant zijn. Deze hebben verschillende invalshoeken:

- doelstellingen van de planologische kernbeslissing (Olde Wolbers, Das, Wiltink, & Brave, 2018; Van Twist et al., 2011)
- bestuurlijk-juridische elementen van de planologische kernbeslissing (Groothuijse et al., 2018)
- ontwerpprocessen (Hulsker, Wienhoven, Van Diest, & Buijs, 2011)
- werkwijze van het kwaliteitsteam (Klijn, de Bruin, de Hoog, Jansen, & Sijmons, 2013)
- landschappelijke betekenis (Feddes, Feddes, Luiten, & Sijmons, 2017)
- ruimtelijke kwaliteit (Havinga & Der Nederlanden, 2018)
- organisatie, werkwijze en borging van ruimtelijke kwaliteit (Busscher, Brink, & Verweij, 2019; Busscher et al., 2017)
- brede maatschappelijke en culturele betekenis van architectuur, stedenbouw en landschapsarchitectuur (Ovink et al., 2018)
- instrumenten en waarden (Aburas, Van Assen, Bauer, Pintos Hanhausen, & Westermann, 2020)
- sturingsconcepten op nationaal niveau (Verdaas, De Zeeuw, & Daamen, 2020)

Deze evaluaties zijn doorzocht op structurerende keuzes m.b.t. kwaliteitsgovernance volgens de indeling: inhoud, regelgeving en organisatie. Met name de structurerende keuzes ten aanzien van de organisatie zijn breed en vérstrekkend. Ze hebben betrekking op de sturingsfilosofie en de uitvoeringsorganisatie en vormen de grondlaag voor de kwaliteitsgovernance. Specifieke keuzes die in de uitvoeringsfase zijn gemaakt m.b.t. investeringsprogramma's, publiek-private partnerships, aanbestedingsprocedures en contracten zijn niet meegenomen in dit onderzoek, wel komen de condities aan de orde waaronder de keuzes gemaakt konden worden. In deze notitie vatten we onze conclusies samen.

3. Met stip op één: de dubbeldoelstelling

Alle evaluaties noemen de evenwaardige doelstellingen van waterstanddaling en ruimtelijke kwaliteit als het begin van het succes. De dubbeldoelstelling was onontkoombaar, inherent aan het programma, omdat de maatregelen voor rivierverruiming grote invloed zouden hebben op het omliggende gebied. Aandacht voor ruimtelijke inpassing en een kwaliteitsimpuls was noodzakelijk voor de uitvoering van het programma.

De dubbeldoelstelling werd 'hard' vastgelegd in de planologische kernbeslissing (PKB): "Naast het bereiken van de veiligheid, heeft deze PKB tot doel een bijdrage te leveren aan de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied, en het rivierengebied daarmee economisch, ecologisch en landschappelijk te versterken" (Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier, 2007). De PKB gaf het Rijk doorzettingsmacht.⁷²

De gelijkwaardige combinatie van de kwantitatieve doelstelling met meetbare normen, en de kwalitatieve doelstelling met beschrijvende richtlijnen, bleek een effectieve combinatie. De dubbeldoelstelling moest in de opdrachtformulering op lokaal niveau expliciet benoemd worden en leidde ook op projectniveau tot een integrale aanpak. En ook tot dialoog want, zoals Dirk Sijmons opmerkt: kwaliteit is niet meetbaar maar wél onderhandelbaar. Het verbindt en brengt speelruimte.

De dubbeldoelstelling:

- maakte maatschappelijk draagvlak groter (meerdere maatschappelijke doelen bediend),
- gaf projecten meer inhoud en een bredere maatschappelijke en culturele betekenis,
- gaf op bestuurlijk niveau flexibiliteit bij het afwegen van belangen,
- gaf voortgang aan de processen,
- gaf ruimte om de (soms vervelende) watermaatregelen aan te wenden om een gebied een impuls te geven en in te bedden in lopende (regionale) projecten en programma's,
- heeft geleid tot een integrale aanpak van de projecten,
- en meer creativiteit in de oplossingen.

"Het programma is er mede door de dubbele doelstelling in geslaagd een investering te doen die zoveel mogelijk maatschappelijke meerwaarde heeft opgeleverd. Het is een schoolvoorbeeld van de 'Dutch approach', waarbij we van de nood een deugd weten te maken, een praktische noodzaak weten om te vormen naar een creatief en verrijkend resultaat. (...) Het benoemen van ruimtelijke kwaliteit als expliciet doel blijkt veel te hebben betekend in de dagelijkse praktijk van de mensen die aan de projecten werkten" (Berno Strootman in Havinga & Der Nederlanden, 2018, p. 4).

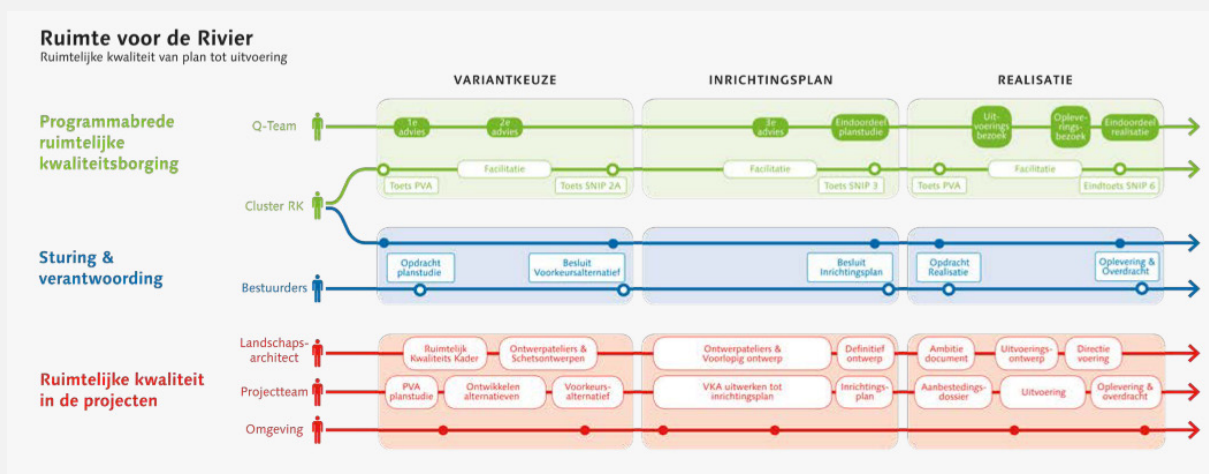
We concluderen dat de dubbeldoelstelling op alle vlakken (inhoud, regelgeving en organisatie) een onmisbare conditie is geweest voor het inrichten van de kwaliteitsgovernance en het maken van de essentiële structurerende keuzes.

4. Op de tweede plaats: gestructureerde kwaliteitsgovernance

Het programma bestond uit 34 projecten die regionaal en lokaal werden aangepakt, maar centraal werden begeleid en beoordeeld. Die sturingsfilosofie is wel "top-bottom" genoemd: centrale verantwoordelijkheid voor de realisatie van de doeleinden van het totale programma en tegelijk decentrale autonomie bij planvorming en uitvoering (Busscher et al., 2017). Dit werd o.a. tot uitdrukking gebracht met de benaming 'nationaal project' in plaats van 'rijksproject'.

Het programma werd aangestuurd door een *Programmadirectie (PDR)* die de rollen had van regisseur, facilitator en toetsers. De PDR werd over de ruimtelijke kwaliteit geadviseerd door een onafhankelijk, multidisciplinair *Q-team* (landschapsarchitectuur, rivierkunde, ecologie, fysieke geografie en stedenbouw). De voorzitter van het Q-team was de Rijksadviseur voor het landschap. Er was ook een ambtelijk *Cluster Ruimtelijke Kwaliteit* ter ondersteuning van de PDR en het Q-team. De processen, producten en toetsingscriteria per fase werden al vroeg uitgewerkt en de taakverdeling en rollen van het Cluster Ruimtelijke Kwaliteit, de PDR en het Q-team werden vastgelegd.

Op projectniveau werd ruimtelijke kwaliteit verweven in de werkwijze, van de planfase tot en met de realisatiefase. Vooral dat laatste bleek belangrijk want: “Daar waar er in de planfase nog ruimte is voor projectaanpassingen en het ontwikkelen van ruimtelijke kwaliteit, neemt die ruimte snel af wanneer de realisatiefase aantreedt en er tenderdocumenten en contracten moeten worden opgesteld. Zeker als de druk op de ketel staat en budgetten en plannen onder druk staan, dan kan die ruimte door projectmanagers als (zeer) beperkt worden ervaren. (...) Onze evaluatie van het programma Ruimte voor de Rivier laat het belang zien van de blijvende betrokkenheid van het Cluster Ruimtelijke Kwaliteit op programmaniveau en de landschapsarchitect op projectniveau als behartigers van het ruimtelijk kwaliteitsbelang. Daarnaast toont het hun verschuivende rolinvullingen: van aanjager en agendasetter naar hoeder en bewaker. Die rolverschuiving is essentieel voor het Cluster en de landschapsarchitect om relevant te blijven voor ruimtelijke kwaliteit in de realisatiefase” (Busscher et al., 2017, p. 26)



Afbeelding 8: Kwaliteitsgovernance RvdR, bron Haviga & Der Nederlanden, 2018

Er was dus een helder en vastgelegd systeem voor de kwaliteitsgovernance (zie afbeelding 8). Hierbij werd ruimtelijke kwaliteit op een gestructureerde manier van begin tot eind, en van hoog tot laag schaalniveau meegenomen in de processen. Het Q-team adviseerde bijvoorbeeld niet alleen over de inhoudelijke kwaliteit van plannen maar ook over de kwaliteit van het voorgenomen planning- en ontwerpproces, zodat er op een vroeg moment aanbevelingen konden worden gegeven waarmee de kwaliteit van het eigenlijke ontwerp nog beïnvloed kon worden.

De instrumenten die werden ingezet voor de kwaliteitsgovernance waren:

- zowel formeel als informeel
- zowel boundary-spanners als hands-on
- zowel pro-actief als reactief

We concluderen dat het samenhangende systeem voor kwaliteitsgovernance onmisbaar is geweest voor het behalen van de kwaliteitsdoelstelling.

5. Samenvattend overzicht keuzes en uitwerkingen

De dubbeldoelstelling en het systeem van kwaliteitsgovernance hebben het mogelijk gemaakt om zowel generieke als specifieke keuzes te maken met betrekking tot de ruimtelijke kwaliteit. We concentreren ons hier op de generieke keuzes voor de programmabrede kwaliteitsborging. Tabel 1 vat de resultaten van de literatuuranalyse samen.

| BASISKEUZES | |
|---|---|
| 1. Dubbeldoelstelling: evenwaardige doelstellingen waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit | |
| 2. Kwaliteitsgovernance: samenhangend systeem voor kwaliteitsgovernance | |
| OVERIGE KEUZES EN UITWERKING | |
| keuzes | uitwerking / instrumenten |
| INHOUD | |
| 1. Verkennen van de mogelijkheden | technische toolbox longlist mogelijke ingrepen |
| 2. Verbindende visie op ruimtelijke kwaliteit | beschrijvende handreikingen drie waarden van het Q-team verbindend narratief |
| 3. Wel regie, geen blauwdruk voor kwaliteit | open kwaliteitsdoelstellingen adaptief, lerend programma |
| 4. Continue inbreng inhoudelijke kennis en ontwerpexpertise | formele posities en informele ondersteuning landschapsarchitect in projectteams interactieve ontwerpateliers |
| REGELGEVING | |
| 1. Een niet-vrijblijvende basis | basispakket van maatregelen en projecten algemene richtlijnen ruimtelijke kwaliteit inhoudelijke beleidsuitgangspunten als bindend ervaren werking |
| 2. Borging tijdens de uitvoeringsfase | bestemmingsplannen en vergunningverlening aandacht voor aanbesteding en contractering ondersteuning door Landsadvocaat |
| 3. Procesregels vastgelegd | belangrijke procesregels vastgelegd in Handboek taakverdeling en rolopvattingen vastgelegd criteria kwaliteit ontwerpprocessen vastgelegd |

| ORGANISATIE | |
|--|---|
| 1. Eigenaarschap | Programmadirectie als centrale regisseur |
| | Cluster Ruimtelijk Kwaliteit |
| | Q-team |
| | landschapsarchitecten in projectteams |
| 2. Centrale regie, decentrale uitvoering | blijvende betrokkenheid, continuïteit |
| | top-bottom structuur |
| | faciliteren decentrale overheden |
| | stelselverantwoordelijkheid van het Rijk |
| 3. Overlap plan- en realisatiefase | dakpanconstructie |
| | landschapsarchitect in verbindende positie |
| 4. Verbindend leiderschap | werken als collectief |
| | verbindend leiderschap op verschillende niveaus |

Tabel 1: Samenvatting structurende keuzes en uitwerking in Programma Ruimte voor de Rivier

Bijlage 2. Overzicht provinciaal kwaliteitsbeleid

Deze bijlage is een inventarisatie van de kwaliteitsgovernance bij provincies. Hoe werken zij aan een goede omgevingskwaliteit? Welke ambities zijn er en hoe is dit vertaald in de regelgeving en hoe in de organisatie/proces. De inventarisatie is gebaseerd op deskstudie. Geen nadere check bij provincies, dus mogelijk niet volledig. Voor het overzicht is gebruik gemaakt van de indeling: inhoud, regelgeving en organisatie (proces).

| Provincie | Inhoud | Regelgeving | Organisatie/Proces | Overig, conclusie, wat mist. |
|------------------|--|---|---|--|
| Friesland | <p>Omgevingsvisie Friesland 2020</p> <p>Ambitie: Friese leefomgeving is vitaal, veerkrachtig, karakteristiek en gezond (brede welvaart).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vitaal en veerkrachtige leefomgeving: beleefbaarheid cultuur- en natuurerfgoed (inclusief water, ruimtelijke kwaliteit van openbare ruimte en bebouwing en erfgoed). - Karakteristiek en gezonde leefomgeving zit landschap, cultuurhistorie, erfgoed, identiteit, boden, water en luchtkwaliteit, samenhangend waterstelsel, karakteristieke steden en stedenbouw met landschap en rust, stilte en donkerte. <p>Uitvoering in principes (om de puzzel gezamenlijk op te lossen)</p> <p>Inhoudelijke principes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zuinig en meervoudig ruimtegebruik - Omgevingskwaliteiten als ontwerpbasis - Koppelen en vervingen als uitdaging - Gezond en veilig <p>Samenwerkingsprincipes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rolbewust - Decentraal wat kan - Ja, mits (open houding) - Sturen op proces <p>Ambities zijn uitgewerkt in 8 doelstellingen. Duurzame landbouw is een doel. Herkenbaarheid landschap en behoud erfgoed ook. Vandaaruit een 4 urgente opgaven: vitaal en leefbaar, energietransitie, klimaatadaptief en biodiversiteit. In uitvoering heeft gebiedsgericht werken een duidelijke plek.</p> | <p>Verordening Fryslan 2014 - versie maart 2021</p> <p>Algemeen: Bundeling, geen bouw mogelijkheden in landelijk gebied voor nieuwe stedelijke functies. Wel zijn er uitzonderingen mogelijk mits kernkwaliteiten niet worden aangetast zoals VAB en verbetering linten.</p> <p>H2 Ruimtelijke Kwaliteit: Een ruimtelijk plan bevat een kwaliteitsparagraaf waarin wordt aangegeven op welke wijze het plan rekening houdt met:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Draagkracht landschap, analyse samenhang ondergrond, netwerken en nederzettingspatronen. Het plan geeft invulling aan blijvende herkenbaarheid van de kernkwaliteiten (structuurvisie Grutsk op e Romte) - Stelt zo nodig regels op voor de kernkwaliteiten. - Dient te voorzien in een zorgvuldige inpassing. - Nieuwe stedelijke functies in landelijk gebied bevatten een verantwoording van toepassing van principe van zorgvuldig ruimtegebruik waarom het niet in bestaand stedelijk gebied kan. <p>Overig:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Landbouw, verplaatsing onder voorwaarden waaronder dringend maatschappelijk belang en aanmerkelijke landschappelijke verbetering waaronder het elders slopen van gelijk oppervlakte aan bebouwing. - Regels opgenomen door duurzame energie met zorgvuldige afweging en inpassing (onder andere zonneladder). <p>Omgevingsverordening 2021 (ontwerp)</p> <p>H2 ruimtelijk omgevingsbeleid – de inhoudelijke zijn geborgd in regels voor omgevingsplan / nieuwe plannen.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Omgevingsplan bevat een onderbouwing van de wijze waarop het plan rekening houdt met de aanwezige omgevingskwaliteiten. - Analyse op basis van structuurvisie Grutsk op e Romte. - Voorziet in zorgvuldig situeren en inrichtingen op basis van omgevingskwaliteiten. - Er wordt een ruimtelijke inrichtingsplan opgesteld met behulp van een omgevingstafel bij grote impact. - Zuinig- en meervoudig ruimtegebruik - Koppelen en verbinden. - Gezond en veilig. | <p>Team RK vanuit provincie – Hilde Kloosterboer/ Maaïke Andela</p> <p>Team van deskundigen met verschillende specialisaties en adviseert intern en extern over de ruimtelijke kwaliteit.</p> <p>Structuurvisie Grutsk op 'e Romte 2014 – geldt nog.</p> <p>Landschappelijke en cultuurhistorische structuren van provinciaal belang, geanalyseerd, gewaardeerd en van een richtinggevend advies voorzien. Top 10 provinciebreed en 6 per deelgebied die van provinciaal belang zijn. Wel advies voor behoud, nog geen ontwerpprincipes oid. Zegt ook weinig over nieuwe ontwikkelingen zoals energietransitie en klimaatadaptatie.</p> <p>Magazine over ruimtelijke kwaliteit in Friesland: magazines.fryslan.frl/grutsk-op-us-lanskip/cover</p> <p>Prijsvraag herbestemming (monumentale/karakteristieke) boerderijen noordwest Friesland.</p> <p>Takomst Fryske Pleats, subsidieregeling en prijsvraag herbestemming. Werkplan waar de boerderij als belangrijk onderdeel van de Friese identiteit centraal staat.</p> <p>Landschapstriënnale 2023 is in Friesland</p> <p>Anita Andriesenprijs voor de ruimtelijke kwaliteit: www.provincialeprijzen.frl/anita-andriesenprijs</p> <p>Er wordt gewerkt aan een startnotitie voor omgevingsprogramma Landschap.</p> <p>In de Nije Pleats (omgevingstafel) methodiek adviseren relevante deskundigen, in samenspraak met omwonenden, in een vroeg stadium integraal over de inpassing van bijvoorbeeld een agrarisch of recreatief bedrijf in de omgeving. De Sinnetafel (zonnetafel) is een werkwijze waarbij alle partijen die een belang hebben bij de ontwikkeling van een zonneveld, met elkaar om tafel gaan om het initiatief verder te brengen. (vastgelegd in verordening)</p> <p>www.husenhiem.nl Hûs en Hiem komt voort uit de in 1925 ingestelde 'Provinciale Friesche Adviescommissie ter wering van inbreuk op de schoonheid van stad en land'. Is een gemeenschappelijke regeling van samenwerkende gemeenten en geeft onafhankelijk advies over ruimtelijke kwaliteit, welstand en monumenten.</p> | <p>Omgevingskwaliteit (begrip in ontwerp- omgevingsverordening 2021): de omgevingskwaliteit omvat aspecten als cultureel erfgoed, beeldkwaliteit van bouwwerken, stedenbouwkundige kwaliteit en kwaliteit van natuur en landschap, inclusief de landschappelijke en cultuurhistorische kernkwaliteiten zoals omschreven in de Structuurvisie Grutsk op 'e Romte. Het gaat daarbij zowel om de menselijke beleving van de fysieke leefomgeving als om de intrinsieke waarden die de maatschappij toekent aan de identiteit van gebieden en aan dier- en plantensoorten. Het omvat ook de functies en kwaliteiten van ons watersysteem en verkeers- en vervoerssysteem, en het netwerk van steden en dorpen waardoor voorzieningen en werkgelegenheid voor iedereen binnen redelijke tijd bereikbaar zijn en waarbinnen verschillende woon- en werkmilieus te vinden zijn.</p> <p>Omgevingstafel (begrip in ontwerp- omgevingsverordening 2021) een werkwijze waarbij alle partijen die een belang vertegenwoordigen rondom de ruimtelijke ontwikkeling, voorafgaand met elkaar om tafel gaan om:</p> <ul style="list-style-type: none"> - te komen tot de juiste locatiekeuze en een goede landschappelijke inpassing; - te werken aan acceptatie; - te komen tot een integrale oplossing waarin alle belangen samenkomen; - het initiatief vervolgens verder te brengen. <ul style="list-style-type: none"> ✓ Omgevingskwaliteit (breed) ✓ Analyse landschap/omgeving --> kernkwaliteiten ✓ Geen ontwerpprincipes en nieuwe ontwikkelingen. ✓ Kwaliteit vertaald in verordening ✓ Ook proces ✓ Ook in organisatie. ✓ VAB - ervenconsulenten ✓ Verstedelijkingsladder ✓ Afwegingsprincipes NOVI |

| | | | | |
|------------------|--|--|--|--|
| | | Per functie (wonen, landbouw, werken, recreatie etc.) ook voorwaarden, ontwikkelingen moeten bijdragen aan andere doelstellingen. | Abe Bonnema Prijs – prijs voor jonge architecten, secretariaat door Hus en Hiem | |
| Groningen | <p>Omgevingsvisie Groningen 2016 - 2020 (geactualiseerd) 2022 Bestaat uit deel A visie, deel B, opgaven, deel C beleid.</p> <p>A. Vijf samenhangende thema's en elf provinciale belangen</p> <p>Ruimte ></p> <ul style="list-style-type: none"> - Ruimtelijke kwaliteit - Aantrekkelijk vestigingsklimaat - Ruimte voor duurzame energie - Vitale landbouw <p>Natuur en landschap ></p> <ul style="list-style-type: none"> - Beschermen landschap en cultureel erfgoed - Vergroten biodiversiteit <p>(en Water, Mobiliteit, Milieu met provinciale belangen)</p> <p>Kernwaarden van onze fysieke leefomgeving zijn karakteristiek, divers, schoon, stil. Dit resulteert ook in duisternis, ruim en open. Naast de hiervoor genoemde waarden handhaven we de twee hoofddoelen voor ons beleid voor de fysieke leefomgeving:</p> <ul style="list-style-type: none"> • een duurzame economische structuur: concurrerend, bereikbaar en toekomstbestendig; • een duurzame, aantrekkelijke, leefbare en veilige leefomgeving in sterke steden en vitale dorpen, omgeven door een mooi landschap. <p>Deel C. Beleid voor de provinciale belangen, relevant: Ruimtelijke Kwaliteit, Vitale landbouw, Bescherming kernkarakteristieken, Cultureel erfgoed, Ontwikkeling Landschap.</p> <p><u>Ruimtelijke kwaliteit</u>: versterken van ruimtelijke kwaliteit bij nieuwe bovenlokale ontwikkelingen. (Ruimtelijke kwaliteit is gebruikswaarde, belevingswaarde, toekomstwaarde). Bij complexe opgaven is provincie bereid gemeenten te ondersteunen.</p> <p>Buitengebied, kernkarakteristieken en waarden versterken. Zuinig ruimtegebruik, mogelijkheden voor VAB.</p> <p><u>Vitale landbouw</u>: Maatwerkmethode en Groninger Verdien Model. Er is bij bepaalde typen meer mogelijk bij extra inspanning (milieu, landschap). Wel erfinrichtingsplan en deskundig advies.</p> <p><u>Beschermen landschap en cultureel erfgoed</u>: Per deelgebied samenhangende landschapsstructuren met elementen en karakteristieken benoemd. Bescherming karakteristieken: 7 kernkarakteristieken waarvoor regels zijn opgesteld en kanskaart.</p> | <p>Omgevingsverordening 2016 (actualisatie 2022)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zorg voor ruimtelijke kwaliteit doordat bestemmingsplannen inzicht moeten geven en de evenredigheid, omvang en ruimtelijke gevolgen van ontwikkelingen. Zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik. - Voorwaarden aan Wonen, recreatie en VAB en erfontwikkelingen gericht op kwaliteit en advies en passend in het landschap. Borging uitvoering erfinrichtingsplan ook vastgelegd. - Kernkarakteristieken per deelgebied worden beschermd met regels. <p>Provinciaal inpassingplan Agrarische bouwpercelen Boven de 1 hectare maatwerkmethode met keukentafelgesprek en begeleiding van provinciale (tot 4 ha), gemeentelijke of onafhankelijke (tot 2 ha) deskundige (afhankelijk van welk maatwerk), erfinrichtingsplan verplicht. Maatwerkmethode en Groninger Verdien Model.</p> <p>Ontwerpverordening 2022 (inwerking met de Omgevingswet) Vergelijkbare inhoud met oude verordening. Ruimtelijke kwaliteit komt niet meer zo nadrukkelijk terug. Wel in afweging en onderbouwing. Kernkarakteristieken zijn overgenomen met instructieregels.</p> | <p>Kwaliteitsgids provincie Groningen 2017</p> <p>Digitaal document met Gebiedsbiografie en Ruimtelijke Kwaliteit. Benoemt voor de deelgebieden de kernkwaliteiten met ambities. Geen ontwerprichtlijnen voor nieuwe ontwikkelingen.</p> <p>Ook uitgewerkte thema's (boerderijen), voorbeeldprojecten en gebiedsvisies.</p> <p>Bij complexe opgaven is provincie bereid gemeenten te ondersteunen.</p> <p>Maatwerk methode en Groninger Verdien Model bij agrarische schaalvergroting met het oog op kwaliteit en verduurzaming. Advies verplicht van deskundige (onafhankelijk) stedenbouw/landschap van provincie, gemeente of Libau.</p> <p>Ook evaluatie ruimtelijke kwaliteit als provinciaal belang. Interessant in kader van governance: Evaluatie sturingsfilosofie provincie 2021</p> <p>Relevante conclusies en aanbevelingen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Visie uitwerken in instrumenten versnipperd visie en integrale afweging. - Maatwerkmethode werkt beste aan de voorkant. Dan kaders en kwaliteit meegeven. Niet tijdens proces. Geld ook voor landschap en erfgoed, heeft stevigere basis als vertrekpunt nodig. - Vraag naar integraal (gebiedsgericht) afwegingskader en alle thema's aan de voorkant meenemen. (dus niet sectoraal kaders) <p>Interreg-project Erfgoed, ruimtelijke kwaliteit en landschap (MOMAr)</p> <p>Provinciaal Bouwheerschap met Francien van Soest als provinciaal bouwmeester</p> <p>www.Libau.nl Gestart al provinciale adviescommissie in 1928. Adviseur als de onafhankelijke adviesorganisatie voor ruimtelijke kwaliteit en erfgoed in Groningen en Drenthe (Stichting).</p> <p>Maatwerkmethode brochure libau (Ervenconsulent)</p> <p>Brochure Libau en Provincie 2022: ruimte voor omgevingskwaliteit - brochure met informatie en inspiratie</p> | <p>Ruimtelijke kwaliteit is een provinciaal belang en vertaalt in de verordening.</p> <p>Speciale aandacht (visie, regels en proces) voor grote boeren erven met kwaliteit en verduurzaming als doel.</p> <p>Nieuwe omgevingsvisie is in ontwikkeling.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ruimtelijke kwaliteit ✓ Analyse landschap/omgeving --> kernkarakteristieken ✓ Geen ontwerpprincipes en nieuwe ontwikkelingen. ✓ Kwaliteit vertaalt in verordening ✓ Ook in proces op onderdelen (maatwerkmethode en GVM!) ✓ Ook in organisatie ✓ VAB - ervenconsulenten ✓ Verstedelijkingsladder ✓ Wordt gewerkt aan nieuwe visie met plan voor inrichtingsprincipes (NOVI?) |

| | | | | |
|----------------|--|---|--|--|
| | <p>Aan de nieuwe omgevingsvisie wordt gewerkt. Planning is 2023.</p> <p>De omgevingsvisie gaat in ieder geval in op (relevant):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Huidige kwaliteit van de fysieke leefomgeving; 2. Ambities voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, met een planhorizon van 30 jaar; 3. Hoofdpogingen voor de jaren na vaststelling van de omgevingsvisie; 4. Verantwoordelijkheid: voor die onderdelen van de fysieke leefomgeving waar de provincie zich verantwoordelijk voor voelt of op grond van het omgevingsrecht verantwoordelijk voor is; 5. Provinciale rol – en die van anderen – om de ambities uit de omgevingsvisie te bereiken; 7. Inrichtingsprincipes aan de hand waarvan ontwikkelingen kunnen worden beoordeeld; 8. Monitoren, evalueren, verantwoorden en bijsturen van beleids- en omgevingskwaliteit. <p>Een van de basisdocumenten:</p> <p>Een integrale blik op de kwaliteit van de fysieke omgeving Brede analyse en beschrijving kernkwaliteiten (kwaliteitsgids).</p> | | | |
| Drenthe | <p>Omgevingsvisie Drenthe 2018</p> <p>Misie: ‘Het waarderen van de Drentse kernkwaliteiten en het ontwikkelen van een bruisend Drenthe, passend bij deze kernkwaliteiten.’ Ruimtelijke kwaliteit is een provinciaal belang.</p> <p>RK: kernkwaliteiten, zorgvuldig ruimtegebruik en milieu.</p> <p>Er zijn zes kernkwaliteiten die bepalend zijn voor de ruimtelijke kwaliteit. Landschap, natuur, cultuurhistorie, archeologie, aardkundige erfgoed en rust en duisternis. Daarnaast ook zorgvuldig ruimtegebruik en milieu- en leefomgevingskwaliteit (de milieukant). En gaat over zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik.</p> <p>Uitwerking RK: bij provinciale belangen wil de provincie betrokken zijn en bijdragen en stuurt aan op vastleggen kernkwaliteiten in ruimtelijke plannen. Bij Kernkwaliteiten die niet op de kaart staan wil de provincie inspireren, kennisdelen en subsidie verlenen.</p> <p>In de visie wordt ook relatiebeheer en sturingsfilosofie benoemd (combinatiemodel en inspiratiewerkplaatsen).</p> <p>Relevante kernkwaliteiten:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Landschap: doel kernkwaliteit landschap behouden en versterken, ruimtelijke afwisseling van landschapstypen met kenmerken. Herkenbaar, beleefbaar en leesbaar. Per deelgebied kenmerken, provinciaal belang en beleid. Twee beschermingscategorieën: betrekken bij en rekening houden met. - Cultuurhistorie: Herkenbaar houden en identiteit versterken. cultuurhistorische hoofdstructuur met karakteristieken en ambities per deelgebied. | <p>Omgevingsverordening Drenthe (2022)</p> <p>Een ruimtelijke plan moet laten zien hoe het zich verhoudt tot het behoud en de ontwikkelingen van de kernkwaliteiten (wanneer van toepassing, zie kaarten). Bij meerdere kernkwaliteiten is combinatiemodel van toepassing. Sturingsfilosofie beschreven in de visie.</p> <p>Bevat een beschrijving van de voorkomende kernkwaliteiten en de wijze waarop met de bescherming van de kernkwaliteiten is omgegaan.</p> <p>Ruimtelijke kwaliteit (kernkwaliteiten, zorgvuldig ruimtegebruik en milieukant van leefomgeving ook in andere ontwikkelingen verweven.)</p> <p>Bij grotere agrarische ontwikkelingen landschappelijke / ruimtelijke inpassing verplicht.</p> <p>Beleidsregels Zon</p> <p>Nadere uitwerking omgevingsbeleid met handreikingen en ontwerpprincipes.</p> <p>Ook ruimte voor VAB mits ruimtelijke kwaliteit.</p> | <p>Kernkwaliteitsite Drenthe</p> <p>Kaart en (handreiking) met deelgebieden en bijbehorende kernkwaliteiten.</p> <p>Nationaal landschap apart vermeld in het geheel.</p> <p>In vooroverleg ingebouwd.</p> <p>Harde eis bij nieuwe plannen in de toekomstige omgevingsverordening.</p> <p>Relatiebeheer en planadvisering wordt in de Omgevingsvisie benoemd. Daarnaast gaat Drenthe uit van het Combinatiemodel (combinatie van meerdere belangen en partners) in Inspiratiewerkplaatsen om bij complexe opgaven met partners via ontwerp onderzoek tot oplossingen te komen.</p> <p>Boek ‘Drenthe maakt – landschap als inspiratiebron’</p> <p>Inspiratie, analyse, uitleg en voorbeeldprojecten</p> <p>www.libau.nl</p> <p>Subsidie Herstructurering Ruimtelijke Kwaliteit voor verpauperde of gestagneerde vastgoed- en gebiedsontwikkelingslocaties.</p> | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ruimtelijke kwaliteit (breed, accent op fysiek, leefomgeving) ✓ Analyse landschap/omgeving, menselijke maat en Drenths eigen. Kwaliteiten met indicatoren, verder wel mager. ✓ Geen ontwerpprincipes en nieuwe ontwikkelingen. ✓ Kwaliteit vertaalt in verordening ✓ Ook in proces op onderdelen (relatiebeheer en inspiratiewerkplaatsen) ✓ Ook in organisatie, vooroverleg ✓ VAB – ervenconsulenten? ✓ Verstedelijkingsladder ✓ Afwegingsprincipes |

| | | | | |
|----------------------|--|--|---|---|
| | Zorgvuldig ruimtegebruik via de ladder is ook opgenomen. Ontwerp Omgevingsvisie ligt nu ter inzage. Aangepast aan nieuw beleid en Omgevingswet. | | | |
| Noord-Holland | <p>Omgevingsvisie NH2050 Hoofddambitie is balans tussen economie en leefbaarheid. Met gezonde en veilige leefomgeving.</p> <p>Ambitie bij 'gebruik van de leefomgeving: We willen ruimtelijk ontwikkelingen faciliteren, onder voorwaarde van behoud en ontwikkeling van de ruimtelijke kwaliteit.'</p> <p>Passen ontwikkelen en behouden van (karakteristieke) landschappen.</p> <p>Visie: Ontwikkelingen en beheer zijn passend bij de waarden, de karakteristiek en het draagvermogen van het landschap. Ruimtelijke kwaliteit is uitgangspunt. Ontwikkelingen dragen bij aan de instandhouding of versterking van de kernkwaliteiten.</p> <p>Ruimtelijke kwaliteit is de balans tussen gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde (bij het maken van keuzes voor nieuwe ontwikkelingen)</p> | <p>OVNH2020 In de verordening is een ruimtelijke kwaliteitseis opgenomen bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in het landelijk gebied. De Leidraad is basis en moet betrokken worden.</p> <p>Ook kwaliteitseisen bij windturbines, ruimte voor ruimte en nieuwe landgoederen. Bij andere ontwikkelingen / functies is ruimtelijke kwaliteit wel het oogmerk en vertaalt in bijvoorbeeld maximale grote bouwvlak.</p> <p>Duurzaam ruimtegebruik is ook verankerd.</p> <p>Adviescommissie Ruimtelijke ontwikkeling is opgenomen in de verordening.</p> <p>Ambities en ontwikkelprincipes uit leidraad landschap en cultuurhistorie. Bestemmingsplan moet motiveren en eisenstellen.</p> <p>Bij de leidraad zit inspiratie die geen officieel onderdeel zijn. Ambities worden genoemd. Zat ingebed in provinciale verordening. In nieuwe Omgevingswet onder artikel 6.</p> | <p>Leidraad Landschap en Cultuurhistorie Noord Holland (2018) Ingebed in visie en verordening. Bevat kenmerken, ambities en ontwikkelprincipes.</p> <p>Kwaliteitsbeeld Noord-Hollands landschap 2050 (2017) Soort SWOT-analyse van de provincie. Verschil tussen 'prachtlandschappen (beschermen) en 'krachtlandschappen' (inpassen). Geen juridische status.</p> <p>PARK – Steven Slabbers brengt gevraagd en ongevraagd advies uit.</p> <p>Adviescommissie Ruimtelijke Ontwikkelingen (ARO) Advies bij ruimtelijke ontwikkelingen. Uitgangspunt de Leidraad landschap en cultuurhistorie. Met 8 externe deskundigen.</p> <p>www.mooinoord-holland.nl Onafhankelijke adviesorganisatie landschap, erfgoed en welstand.</p> <p>Arie Kepplerprijs (twee jaarlijkse prijs ruimtelijke kwaliteit in brede zin)</p> <p>Ervenconsulent en Stolpenconsulent.</p> | <p>Ruimtelijke kwaliteit is de balans tussen gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde (bij het maken van keuzes voor nieuwe ontwikkelingen) (begrip uit visie)</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ruimtelijke kwaliteit ✓ Analyse landschap/omgeving, leidraad en kwaliteitsbeeld. Met ontwikkelprincipes voor ruimtelijke kwaliteit. ✓ Geen nieuwe ontwikkelingen (principes zijn algemeen) ✓ Kwaliteit vertaalt in verordening. Bestemmingsplan moet motiveren. ✓ Ook in proces om verordening (ARO) ✓ VAB – ervenconsulenten ✓ Verstedelijkingsladder ✓ Afwegingsprincipes? |
| Zuid-Holland | <p>Omgevingsvisie Zuid-Holland Bij het vormgeven en het uitvoeren van de ambities hanteert de provincie de volgende uitgangspunten en kaders voor de fysieke leefomgeving:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Streven naar verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit - Gebruik van de kwaliteitskaart - Handvatten voor passende ruimtelijke ontwikkeling (afweging naar aard en schaal, inpassing, aanpassing, transformatie.) <p>In de gehele provincie, zowel in het stedelijk gebied als in het landelijk gebied, beoogt het kwaliteitsbeleid een 'ja, mits-beleid': ruimtelijke ontwikkelingen zijn mogelijk, met behoud of versterking van de ruimtelijke kwaliteit (waarborg ruimtelijke kwaliteit).</p> <p>Ook ladder van duurzame verstedelijking.</p> | <p>Omgevingsverordening De verordening kent een uitgebreide instructie voor waarborg ruimtelijke kwaliteit (artikel 6.9)</p> <p>Instructieregel voor bestemmingsplannen: een bestemmingsplan kan voorzien in een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling, mits is aangetoond dat de ruimtelijke kwaliteit per saldo gelijk blijft.</p> <p>Rekening houden met beschermingscategorie, het gebiedstype, relevante richtpunten voor de ruimtelijke kwaliteit, zoals vermeld op kaart 14 in bijlage II en beschreven in de omgevingsvisie beleidskeuze landschap.</p> <p>Schaalverdeling inpassen, aanpassen en transformeren. Zorgvuldige afweging locatieleuze. Motivering gaat in op waarden van het gebied en de effecten van de ontwikkelingen. (nieuwe intensieve veehouderij is uitgesloten, ook boom- en sierteelt).</p> <p>Uitbreiding meer dan is toegestaan mits ruimtelijke kwaliteit (en een aantal andere voorwaarden)</p> <p>Ruimte voor ruimte (VAB) wordt genoemd. Niet algemeen geregeld in verordening. Wel voor bollen en greenport, wel mits ruimtelijke kwaliteit. We is hiervoor een aparte verordening Ruimte en Wonen</p> | <p>Overkoepelende kwaliteitskaart. Bevat de belangrijkste kenmerken (richtpunten) van een gebied vanuit lagenbenadering. Een richtpunt beschrijft hoe de kwaliteit bij nieuwe ontwikkelingen kan worden behouden of versterkt. Uitgewerkt per gebied in 16 gebiedsprofielen die als startpunten gewenste ruimtelijke kwaliteit gelden. Visualiseert kenmerkende ruimtelijke elementen landschappelijke waarden waarmee rekening moet worden gehouden met richtlijnen.</p> <p>Landingspagina ruimtelijke kwaliteit provincie</p> <p>Stappenplan Ruimtelijke kwaliteit</p> <p>Handreiking ruimtelijke kwaliteit zonne-energie</p> <p>PARK Noel van Dooren</p> <p>Interessant advies: Zuid-Holland heeft (de) landbouw nodig! Advies over een ruimtelijk perspectief.</p> <p>www.dorpsland.nl vereniging van gemeenten, onafhankelijke adviseur ruimtelijke kwaliteit, landschap, stedenbouw en erfgoed.</p> | <p>Ruimtelijke kwaliteit: kwaliteit van een gebied die bepaald wordt door de mate waarin sprake is van gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde; (begrip verordening)</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ruimtelijke kwaliteit ✓ Analyse landschap/omgeving, leidraad met ambities. ✓ Geen nieuwe ontwikkelingen (principes zijn algemeen) ✓ Kwaliteit vertaalt in verordening. Bestemmingsplan moet motiveren. ✓ Ook in proces om verordening (ARO) ✓ VAB – ervenconsulenten? ✓ Verstedelijkingsladder ✓ Afwegingsprincipes? |

| | | | | |
|-------------------|--|--|---|--|
| | | Omgevingsprogramma beleidsuitwerking, rolkeuze, beleidskeuze en gebiedsspecifiek met instrumenten. | | |
| Flevoland | <p>Omgevingsvisie FlevolandStraks (2019) Drie kernopgaven: Het verhaal van Flevoland (fysieke omgeving), Krachtige samenleving (sociaaleconomische omgeving) en ruimte voor initiatief (bestuurlijke omgeving).</p> <p>Opgaven verder uitwerken met de Flevoprincipes, richting en inspiratie.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Werk opgevegericht 2. Verrijk met eigenheid (Flevoland, uniek ontwerp, ken het verleden, maak de toekomst). 3. Doe mee en draag bij 4. Durf te vernieuwen 5. Wees betekenisvol (duurzaam fysiek, sociaal en economisch voor mens en natuur) 6. Mensen maken Flevoland | <p>Omgevingsverordening Flevoland (geconsolideerd) Instructieregels gericht op:</p> <p>Ruimtelijke kwaliteit wordt geborgd bij duurzame energie.</p> <p>Landschapsschoon wordt beschermd.</p> <p>Omgevingsprogramma Flevoland (actueler dan de verordening, sluit meer aan op de visie, hierin heeft ruimtelijke kwaliteit, landschap en cultuurhistorie grotere rol.)</p> <p>De provincie wil de vitaliteit van het landelijk gebied vergroten en de gebruiksmogelijkheden ervan meer afstemmen op de maatschappelijke behoeften.</p> <p>Nieuwe niet-agrarische functie mogelijk de landschappelijke en cultuurhistorische kernkwaliteiten niet aantasten.</p> <p>Provincie wil de cultuurhistorische kernkwaliteiten en het landschappelijke casco behouden en inzetten als ruimtelijke kwaliteit ter versterking van nieuwe ontwikkelingen.</p> <p>Erfgoedprogramma Erfgoed van de Toekomst</p> | <p>Programma Landschap van de Toekomst Visie, ambities, handvatten en uitvoeringsprogramma voor een hoge ruimtelijke kwaliteit. In de driedeling 'proactief handelen', 'slim combineren' en 'meedenken en inspireren' beschrijven we verschillende activiteiten en maatregelen. Samenwerken aan ruimtelijke kwaliteit.</p> <p>Provincie vormt een team ruimtelijke kwaliteit die programma uitvoert. Een PARK wordt onderzocht. Doen ook ontwerp onderzoek.</p> <p>Handboek kernkwaliteiten Flevoland, 24 bouwstenen voor hoge ruimtelijke kwaliteit (handvatten en inspiratie)</p> <p>De definitie van kernkwaliteiten is: 'de onderscheidende, karakteristieke en waardevolle elementen in het landschap. Het zijn de cruciale bouwstenen voor de identiteit en ruimtelijke kwaliteit van het gebied. Ze vertellen het verhaal van Flevoland.</p> <p>Atlas van Flevoland (inspiratie, informatie, kaartendatabank) www.oversticht.nl</p> | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ruimtelijke kwaliteit (impliciet in Flevoprincipes) uitgewerkt in programma ✓ Analyse landschap/omgeving met kernkwaliteiten. ✓ Geen nieuwe ontwikkelingen of ontwerpprincipes (beschrijvend). ✓ Kwaliteit mager in verordening. Wel in programma. ✓ Ambtelijk team RK voor programma Landschap (i.o.) ✓ VAB – ervenconsulenten? ✓ Verstedelijkingsladder ✓ Afwegingsprincipes --> Flevoprincipes <p>Omgevingskwaliteit bestaat uit wat zorgdraagt voor de leefbaarheid van onze fysieke omgeving. In de breedste zin van het woord. Het is het samenhangende systeem van de kwaliteit van water, milieu, natuur, landschap, stedenbouw, energie, cultureel erfgoed, beleving, identiteit etc. De omgevingskwaliteiten zijn veelomvattend, divers en gebiedsafhankelijk, daardoor is omgevingskwaliteit altijd een maatwerk oplossing.</p> <p>Ruimtelijke kwaliteit: De (ontstane) waarde en kwaliteiten van een gebied. Het samenspel tussen herkomstwaarde, gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde van een landschap. Waarbij tegelijk een interactie tussen een ecosysteem en menselijke ingrepen en handelen ontstaat. En economische, ecologische en sociaal-culturele belangen elkaar raken. (Naar: Dauvellier, P. en Alkema, Y., 2008 en Vroom, 2005).</p> |
| Overijssel | <p>Omgevingsvisie (2017) (er wordt gewerkt aan een geheel nieuwe)</p> <p>Beschrijving gebiedskenmerken en drie overkoepelende rode draden die zijn uitgewerkt in beleidsambities: duurzaamheid, ruimtelijke en sociale kwaliteit. Dit zijn leidende principes. Ruimtelijke kwaliteit is geen luxe maar maatschappelijke noodzaak.</p> <p>Beleidsambities en gebiedskenmerken zijn ook in regels uitgewerkt in de verordening. Motiveringseis: gemeenten moeten in bestemmingsplan onderbouwen hoe ontwikkelingen bijdragen aan ruimtelijke kwaliteit. En er zijn soort afwegingsprincipes voor ontwikkelingen vastgelegd (uitvoeringsmodel of, waar en hoe)</p> | <p>Omgevingsverordening 2017 Gebiedskenmerken en beleidsambities ruimtelijke kwaliteit zijn verwerkt in regels.</p> <p>Motiveringseis: Omgevingsplannen bevatten een onderbouwing waaruit blijkt dat nieuwe ontwikkelingen bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit. Uitvoeringsmodel wordt toegepast.</p> <p>Nieuwe ontwikkelingen passen binnen ontwikkelingsperspectief o-visie. Toepassen vier-lagenbenadering uitvoeringsmodel en catalogus gebiedskenmerken bij inpassing. Afwijken mogelijk mits sociaaleconomische of maatschappelijke redenen en voldoende versterking ruimtelijke kwaliteit op basis van catalogus.</p> <p>Afwegingsmodel uit de visie waarmee bepaald wordt of nieuwe ruimtelijke initiatieven bijdragen aan provinciale ambities:</p> | <p>Catalogus gebiedskenmerken (onderdeel omgevingsvisie) Kenmerken, ambitie en sturing per landschappelijke eenheid. Geven aan hoe ontwikkelingen kunnen worden ingepast. Lagenbenadering: natuurlijke laag, laag agrarisch cultuurlandschap, stedelijke laag, laag van beleving. Beschrijving van het provinciaal belang van alle gebiedstype en -kenmerken met ambitie en sturing.</p> <p>Normerende en richtinggevende uitspaken uit de catalogus worden in acht genomen in het omgevingsplan. Uitwerking kwaliteitsambities ruimtelijke kwaliteit. Ook vertaald in verordening.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Werkboek kwaliteitsimpuls Groene Omgeving - Hulpmiddel met principes, processtappen en voorbeelden. Is richtinggevend. Gemeente kan eigen kwaliteitskader uitwerken (mits goedgekeurd door provincie). - Handboek Rood voor rood | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ruimtelijke kwaliteit, 1 van de leidende principes. ✓ Analyse landschap/omgeving met kernkwaliteiten ✓ Met sturing maar geen nieuwe ontwikkelingen. ✓ Kwaliteit in verordening. ✓ RK ook in organisatie. ✓ VAB – ervenconsulenten? ✓ Verstedelijkingsladder ✓ Afwegingsprincipes --> OF – Waar – Hoe afwegingsmodel. <p>Ruimtelijke en sociale kwaliteit als beleidsambitie! Samen met gebiedskenmerken uitgewerkt in regels. Motiveringseis en afwegingsprincipes (uitvoeringsmodel of, waar en hoe) voor gemeenten. Instrument Kwaliteitsimpuls GO. Ook vertaald in proces.</p> |

| | | | | |
|-------------------|---|--|--|--|
| | | <p>- OF het initiatief past binnen de generieke en gebiedsspecifieke beleidskeuzes van de provincie,</p> <p>- WAAR het initiatief het beste ingepast kan worden gelet op de provinciale ontwikkelingsperspectieven en</p> <p>- HOE het initiatief uitgevoerd moet worden gelet op de provinciale uitspraken over gebiedskenmerken (catalogus gebiedskenmerken).</p> <p>Kwaliteitsimpuls Groene omgeving (2010)</p> <p>Is een van de instrumenten om de doelen in de omgevingsvisie te bereiken. Voor ontwikkeling is er een kwaliteitseis voor de omgeving.</p> <p>Voorwaarden aan nieuwvestiging en grootschalige uitbreiding in groene omgeving. Gericht op versterking van ruimtelijke kwaliteit en zorgvuldige afweging.</p> | <p>- Kwaliteitsimpuls zonnevelden met zonneladder en ontwerpprincipes ruimtelijke kwaliteit.</p> <p>- Provinciaal ontwerpers voor ontwerpadvies en dialoog.</p> <p>- Subsidie voor erfcoaches (niet alleen ontwerp/ruimtelijk).</p> <p>Atelier Overijssel</p> <p>Onafhankelijke organisatie op gebied van ruimtelijke kwaliteit. Overijssel zit in vooroverleg bij ontwerpproces.</p> <p>www.hetoversticht.nl</p> | |
| Utrecht | <p>Omgevingsvisie provincie Utrecht</p> <p>Utrecht wil een gezonde en veilige leefomgeving. Uitgewerkt in 7 beleidsthema's.</p> <p>Leven landschap ergoed en cultuur is er een van. Ontwikkelingen bouwen voort op kernkwaliteiten. Er is een kwaliteitsgids met kernkwaliteiten en handvatten.</p> <p>Zonering in landbouwgebieden. Ruimte voor ruimte (VAB) met evenredige kwaliteitswinst mogelijk.</p> <p>Gebiedsgerichte uitwerking.</p> <p>H6.3: Met het begrip omgevingskwaliteit beogen wij om diverse kwaliteiten met elkaar te verknopen en met elkaar in samenhang te beschouwen: ruimtelijke kwaliteit: gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde; milieu-, gezondheids- en veiligheidskwaliteit; maatschappelijke waarden zoals sociale samenhang en economische vitaliteit.</p> <p>Bij de uitvoering van ons omgevingsbeleid is het vormgeven van omgevingskwaliteit een belangrijke voorwaarde. Het komt bij de diverse beleidsthema's in de Omgevingsvisie en bij diverse instructieregels in de Omgevings-verordening terug.</p> | <p>(interim) omgevingsverordening Utrecht</p> <p>Ruimtelijke kwaliteit onderdeel van instructieregels bij bepaalde ontwikkelingen: in kernrandzones, ontwikkelingen op erven (niet-agrarisch, VAB).</p> <p>De kernkwaliteiten zijn per gebied vastgelegd in de verordening. Een bestemmingsplan moet regels bevatten ter bescherming van kernkwaliteiten.</p> <p>Kwaliteitsgids landschap is daarbij ondersteunend.</p> <p>www.provincie-utrecht.nl/onderwerpen/vrijkomende-agrarische-bebouwing-vab</p> <p>VAB met kwaliteit als onderdeel van ruimtelijke opgaven. Regels</p> | <p>Kwaliteitsgids Utrechtse Landschappen</p> <p>Benoemen kwaliteit per landschap, inspiratiegids, maar geen harde ontwerprichtlijnen. Aparte gids waterlinies.</p> <p>Is geborgd in provinciale verordening, later voorbeeldenboek toegevoegd voor toetsing.</p> <p>PARK Paul Roncken</p> <p>Gevraagd en ongevraagd advies. Ook beschikbaar om te sparren.</p> <p>De Provinciale Commissie Leefomgeving (PCL) is een onafhankelijke adviescommissie die adviseert over onderwerpen die de kwaliteit van de leefomgeving raken.</p> <p>www.provincie-utrecht.nl/onderwerpen/vrijkomende-agrarische-bebouwing-vab</p> <p>VAB met kwaliteit als onderdeel van ruimtelijke opgaven. Ook proces, erfcoaches en ervenconsulenten.</p> <p>Gebiedscommissie West</p> <p>www.mooisticht.nl (heeft ervenconsulenten) naast Landschap Erfgoed Utrecht</p> | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ruimtelijke kwaliteit, 1 van de leidende principes. ✓ Analyse landschap/omgeving met kernkwaliteiten ✓ Met sturing maar geen nieuwe ontwikkelingen. ✓ Kwaliteit in verordening. ✓ Ook in organisatie. PARK ✓ VAB – ervenconsulenten? ✓ Verstedelijkingsladder ✓ Afwegingsprincipes --> OF – Waar – Hoe afwegingsmodel. <p>ruimtelijke kwaliteit: de mate waarin tegemoet wordt gekomen aan de gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde van verschillende belangen bij ruimtelijke ontwikkelingen. Het is een dynamisch begrip, dat van betekenis is bij het zo goed mogelijk afstemmen van een bestaande situatie en een nieuwe ontwikkeling.</p> <p>Ruimtelijke kwaliteit heeft daarmee betrekking op zowel het behoud van het bestaande (het goede behouden) als het creëren van nieuwe kwaliteit (kwaliteitsverbetering). Wat onder ruimtelijke kwaliteit kan worden verstaan verschilt per situatie; (uit de omgevingsverordening, omgevingskwaliteit is inclusief milieu.)</p> |
| Gelderland | <p>Gaaf Gelderland - Omgevingsvisie 2018</p> <p>Gaaf Gelderland: gaaf als in mooi maar ook als in 'cool'.</p> <p>Doel: gezond, veilig, schoon en welvarend Gelderland. Unieke kwaliteiten waaronder landschap, cultuurhistorie worden gekoesterd door waarden toe te voegen (daar zit inrichting en kwaliteit leefomgeving in).</p> <p>Ladder duurzame verstedelijking.</p> | <p>Omgevingsverordening Gelderland</p> <p>Ruimtelijke kwaliteit bij Plussenbeleid, zonneparken en wind.</p> <p>Kernkwaliteiten Natuur en Nationale landschappen, NHW en Limes en waardevolle open gebieden moeten worden geborgd in bestemmingsplan. In Nationale landschap mogen kernkwaliteiten niet aangetast worden. Deze zijn benoemd in de bijlage.</p> | <p>Streekgidsen en koepelgids landschap en ruimtelijke kwaliteit 2022</p> <p>Overzicht van kwaliteiten en ontwikkeldoelen voor de provincie en per deelgebied. Met stappenplan. Grotendeels ter inspiratie, nog niet in verordening.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Landschappelijke karakteristiek 2. Openheid, beslotenheid en ruimtebeleving 3. Ordende structuren 4. Stad-landrelaties | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ruimtelijke kwaliteit impliciet. ✓ Analyse landschap/omgeving met kernkwaliteiten streekgidsen met ontwikkeldoelen in principes. ✓ Wel ontwerpprincipes, nieuwe ontwikkelingen deels. ✓ Kwaliteit in verordening bij bepaalde gebieden. Nee, tenzij. ✓ Organisatie ambtelijk. ✓ VAB (niet in OV) ervenconsulenten ✓ Verstedelijkingsladder ✓ Afwegingsprincipes nee. |

| | | | | |
|----------------|---|---|---|--|
| | <p>Uitgewerkt in 7 ambities, ruimtelijke kwaliteit is daar niet letterlijk onderdeel van, wel impliciet. Ontwikkelingen moeten passen bij de Gelderse Kwaliteiten.</p> <p>Vier Gelderse Doe-principes: Doen – Laten – Zelf – Samen (gebiedsgericht maatwerk)</p> | <p>(Bedoeling is dat dit vervangen wordt door de provincie dekkende kernkwaliteiten uit de streekguiden. Nationale landschappen en waardevolle gebieden vervallen dan als aparte categorie, de kernkwaliteiten daarvan niet.)</p> <p>VAB niet meer in verordening, op gemeentelijk niveau geregeld. Verevening / verbetering van de ruimtelijke kwaliteit verplicht.</p> <p>Met de nieuwe streekguiden worden een aantal overkoepelende kernkwaliteiten en per deelgebied vastgelegd en mogen ontwikkelingen die niet schaden.</p> <p>Regels aan agrarische bouwpercelen (uitbreiding, nieuwvestiging, plussenbeleid)</p> <p>Ladder duurzame verstedelijking zit er in.</p> | <p>Gelderse Prijs voor Ruimtelijke Kwaliteit</p> <p>Twee jaarlijks, voor brede gebiedsontwikkeling met kwaliteit. 2022 met Gelders Genootschap als curator.</p> <p>Handreiking Plussenbeleid – meerwaarde (plus) verplicht bij uitbereiding grote agrarische kavels.</p> <p>Landschapsarchitecten werken in provinciale projecten.</p> <p>De Koers Ruimte en Leefomgeving 2021 Over de druk op de ruimte en de leefomgeving en hoe daar op een goede manier mee om te gaan. Op proces gericht.</p> <p>Ruimtelijk Perspectief Gelderland in ontwikkeling. Ruimtelijke vertaling van de opgaven/ambities. Hoe gaat alles een plek krijgen met behoud van kernkwaliteiten?</p> <p>www.GeldersGenootschap.nl Vereniging van Gelderse en Noord-Limburgse gemeenten voor de schoonheid van stad en land. Faciliteert gemeente op het gebied van landschap, erfgoed, ruimtelijke kwaliteit, stedenbouw en architectuur.</p> | |
| Zeeland | <p>Zeeuwse Omgevingsvisie (2021) Website</p> <p>Deel A: visie. Deel B: bouwstenen en uitvoering (programma?) Omgevingskwaliteit wordt benaderd vanuit milieu. Landschap wordt hoog gewaardeerd maar ook in ontwikkeling. Een deel van de landschaps- en cultuurhistorische elementen is beschermd.</p> <p>Vier ambities (Uitstekend wonen, leven en werken, balans water en landelijk gebied, duurzame en innovatieve economie, klimaatbestendig en co2 neutraal) . Deze ambities vragen om een goede afweging, de drie afwegingsprincipes van de NOVI zijn vertaald naar 4 Zeeuwse principes.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Doe meer met minder grond 2. Werk samen en deel kosten en baten 3. Maak gebruik van de Zeeuwse Kernkwaliteiten 4. Denk aan de toekomst en aan de rest van de wereld. <p>Kernkwaliteiten: genieten en opladen, waarderen en beschermen van het mooie landschap, verbonden met de historie, wens passende werkgelegenheid en ontwikkelingsmogelijkheden voor iedereen.</p> <p>Deel B: ruimte voor ruimte was/is mogelijk maar roept discussie op. Invloed op kwaliteit, cultuurhistorie en woningvoorraad. De regeling wordt geëvalueerd.</p> <p>Er is een selectie van cultuurhistorische waardevolle bebouwing. Bij VAB's worden NED nadrukkelijk onderzocht. Gaan aan de slag met een maatwerkaanpak.</p> <p>Handreiking landschap wordt verder uitgewerkt.</p> | <p>Zeeuwse verordening 2018</p> <p>(ouder dan de visie, sluit nog niet goed aan, nieuwe in de maak)</p> <p>Geen nieuwe intensieve veehouderij.</p> <p>Bestemmingsplan beschermd landschappen, landschapselementen, cultuurhistorische waardevolle boerderijen of cultuurhistorische elementen. Regels of bestemmingen mogen deze waarden niet significant aantasten. (waarden van provinciaal belang staan in bijlage G en bijlage 12)</p> <p>Ruimtelijke kwaliteit wel nadrukkelijk aan de orde bij uitbreiding verblijfsrecreatie kustzone en aandachtsgebieden daar buiten.</p> <p>Ruimte voor ruimte of Nieuwe Economische Draggers in kader van VAB's is mogelijk onder voorwaarden.</p> | <p>Handreiking Landschap Zeeland 2012</p> <p>Kwaliteiten per landschap, breed ontwikkelperspectief, voorbeeldenboek. In visie/programma staat dat het geactualiseerd gaat worden.</p> <p>Actief kavelruilbureau Zeeland (vrijwillig met coördinatoren)</p> <p>www.dorpstadenland.nl vereniging van gemeenten, onafhankelijke adviseur ruimtelijke kwaliteit, landschap, stedenbouw en erfgoed.</p> | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ruimtelijke kwaliteit ✓ Analyse landschap/omgeving met waarderingstabel en ontwikkelprincipes. Nog geen nieuwe ontwikkelingen. ✓ Wel ontwepprincipes, geen nieuwe ontwikkelingen wel schaalvergroting en acuteelten. ✓ Kwaliteit in verordening bij bepaalde gebieden en ontwikkelingen. ✓ Organisatie ambtelijk? ✓ VAB in evaluatie – ervenconsulenten? ✓ Verstedelijkingsladder ✓ Afwegingsprincipes ja <p>Omgevingskwaliteit (begrip omgevingsvisie)</p> <p>Omgevingskwaliteit is de ruimtelijke kwaliteit plus de intrinsieke waarde van natuur. Omgevingskwaliteit omvat in ieder geval:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ruimtelijke kwaliteit: gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde; - milieu-, gezondheids- en veiligheidskwaliteit; - maatschappelijke waarden zoals sociale samenhang en economische vitaliteit. <p>Ruimtelijke kwaliteit - Volgens de gebruikelijke omschrijving heeft ruimtelijke kwaliteit te maken met de begrippen toekomstwaarde, belevingswaarde en gebruikswaarde.</p> <p>Niet provincie dekkend in de verordening</p> <p>Wel afwegingsprincipes in de visie met brede kernkwaliteiten.</p> |

| | | | | |
|-----------------------------|--|---|---|--|
| <p>Noord-Brabant</p> | <p>Omgevingsvisie De kwaliteit van Brabant (2018)</p> <p>Ruimtelijke kwaliteit (Brabant gebruikt omgevingskwaliteit) hoofddoel maar wel onderdeel van de visie. In de verordening is een zorgplicht voor goede omgevingskwaliteit opgenomen en zorgvuldig ruimtegebruik. De provincie werkt aan een kader ruimtelijke kwaliteit. In de nieuwe verordening omgevingskwaliteit meer centraal. Ook ambtelijke ondersteuning.</p> <p>Basisopgave: werken aan veiligheid, gezondheid en omgevingskwaliteit.</p> <p>Omgevingskwaliteit: basis op orde, mee in andere 4 hoofdpogaven via landschapsontwikkeling, Brabantse identiteit, kwaliteit landelijk gebied.</p> <p>Ondergrond (bodem, water), netwerklaag (landschap, cultuurhistorie, natuur), bovenlaag (leefgebieden, meerwaarderecreatie, expertise ontwikkeling, aanpak emissie).</p> <p>Hoofdpogaven zijn: Werken aan Energietransitie, klimaatproof, slimme netwerkstad en werken aan een concurrerende duurzame economie.</p> <p>Uitvoering mede door programma's en samenwerking.</p> | <p>Interim omgevingsverordening</p> <p>(Er is een nieuwe verordening die in werking zal treden met de omgevingswet, deze is nog erg thema gericht, weinig integraal)</p> <p>Bevat regels voor gemeente over kwaliteit, zorgvuldig ruimtegebruik en landschap.</p> <p>Bij instructieregels voor gemeenten, basis principes voor een evenwichtige toedeling van functies.</p> <p>Zorgplicht voor goede omgevingskwaliteit:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zorgvuldig ruimtegebruik - De waarden in een gebied met toepassing van de lagenbenadering - Meerwaarderecreatie (combineren en/of bijdrage andere ontwikkelingen) - kwaliteitsverbetering landschap (ook regionale samenwerking benoemt) <p>Beleidsregel Ruimte voor maatwerk met omgevingskwaliteit als doel.</p> <p>Een bestemmings-/omgevingsplan dat een ruimtelijke ontwikkeling mogelijk maakt in Landelijk Gebied bepaalt dat die ruimtelijke ontwikkeling gepaard gaat met een fysieke verbetering van de landschappelijke kwaliteit van het gebied of de omgeving.</p> <p>Omgevingsverordening (nog niet in werking)</p> <p>Ontwikkelingsopgaven in de visie, afwijking van regels alleen door gedeputeerde staten. RK is hoofddoel.</p> <p>Instructieregels vergelijkbaar met interim verordening.</p> <p>In de ruimtelijke ontwikkelopgaven neemt de provincie de rol van (mede-) ontwikkelaar.</p> <p>Bij maatwerk is verplicht een deskundigen, onder andere van de provincie te betrekken.</p> <p>Beleidsregel maatwerk omgevingskwaliteit Noord-Brabant</p> <p>Regeling voor versterking van omgevingskwaliteit – fysieke tegenprestatie bij ontwikkelingen (zoals VAB). Uitwerking artikelen in de interim omgevingsverordening artikel 3.69 (burgerwoningen) en 3.78 (maatwerk).</p> | <p>De provincie is gestart met de ontwikkeling van het beleidskader Leefomgeving. Het beleidskader Leefomgeving gaat over het versterken van de omgevingskwaliteit bij de inrichting van de Brabantse leefomgeving.</p> <ul style="list-style-type: none"> - leidende principes en instrumenten te bieden die betrokken partijen helpen om goede keuzes te maken voor het gebruik van de schaarse ruimte en het waarborgen van de kwaliteit van de leefomgeving; - te laten zien hoe ontwerpkracht en verbeelding helpen om anders naar vraagstukken te kijken en creatieve oplossingen te bedenken; - zowel inhoudelijk het actuele beleid van de provincie te beschrijven als de manier waarop zij met partners samenwerkt bij de opgaven die in de gebieden spelen; - aan te geven hoe de provincie invulling geeft aan het werken in de geest van de nieuwe Omgevingswet en wat haar inzet daarbij is. <p>Er wordt in dit kader ook gewerkt aan Gebiedskompassen: gebiedskenmerken (karakteristieken) en richting aan opgaven. De huidige gebiedspaspoorten en kaarten (als uitwerking van de Structuurvisie RO) bieden een eerste handreiking voor dit onderdeel.</p> <p>BOK Brabant Omgevingskwaliteit Netwerk (ambtelijk). Website over omgevingskwaliteit met voorbeelden en lessen.</p> <p>Kader ontwerp & beeld, wordt nog aan gewerkt.</p> <p>Ruimte voor ruimte (VAB) is mogelijk.</p> <p>Brabantse Stijlprijs</p> <p>vooral in West Brabant > www.dorpstadenland.nl vereniging van gemeenten, onafhankelijke adviseur ruimtelijke kwaliteit, landschap, stedenbouw en erfgoed.</p> | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ruimtelijke kwaliteit (omgevingskwaliteit!) ✓ Analyse landschap/omgeving is er maar ook in ontwikkeling (gebiedskompassen). ✓ Wel ontwerpprincipes, geen nieuwe ontwikkelingen wel schaalvergroting en acuteelten. ✓ Kwaliteit in verordening – breed en beleidsregel. ✓ Organisatie ambtelijk en sterk. BOK. ✓ VAB is mogelijk. ✓ Verstedelijkingsladder ✓ Afwegingsprincipes ja (meerwaarderecreatie, afwentelen is lastiger, is ladder?) ✓ (gebiedsgericht) <p>In de (Interim) Omgevingsverordening wordt omgevingskwaliteit omschreven als: 'de kwaliteit van een plek of gebied die bepaald wordt door een goed samenspel van herkomstwaarde, belevingswaarde, gebruikswaarde en toekomstwaarde'.</p> |
| <p>Limburg</p> | <p>Omgevingsvisie (POL 2021)</p> <p>Drie hoofddoelen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Aantrekkelijk, sociaal, gezond en veilige leefomgeving - Stedelijk gebied - Landelijk gebied: balans natuur, ruimtelijke kwaliteit en ontwikkelingen. 2. Toekomstbestendig, innovatieve en duurzame economie, inclusief landbouwtransitie 3. Klimaatadaptatie en energietransitie. | <p>Omgevingsverordening 2014</p> <p>Wel zorgvuldig ruimtegebruik en landschappelijke kernkwaliteiten. Maar niet overkoepelend. Borging in afweging.</p> <p>Nationale landschap en Groenblauwe mantel:</p> <p>Instructieregels en regels voor het beschermen van beschreven kernkwaliteiten (uitgewerkt in bijlage). In het plan</p> | <p>NOVI-gebied Zuid-Limburg en Peel.</p> <p>Relevante doelen: Zuid-Limburg: versterken uniek NL</p> <p>De Peel: toekomstbestendige, gezonde en natuurlijke leefomgeving en verbinden van opgaven (een overheid).</p> <p>Handvat kernkwaliteiten Zuid-Limburg</p> <p>Landschapskader midden en noord Limburg 2009</p> <p>Limburgs Kwaliteitsmenu (LKM)</p> | <p>Limburg ook wat terughoudend. Wel veel gebiedsgericht.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ruimtelijke kwaliteit (vooral bij landelijk gebied) ✓ Analyse landschap/omgeving met kernkwaliteiten, visie en ontwerp. ✓ Wel ontwerprichting, geen nieuwe ontwikkelingen. ✓ Kwaliteit in verordening, vooral in bepaalde gebieden. ✓ Organisatie ambtelijk (en versnipperd/gebiedsgericht). ✓ VAB is mogelijk (kwaliteitsmenu) ✓ Verstedelijkingsladder |

| | | | | |
|--|---|---|--|------------------------------------|
| | <p>Limburg werkt met Limburgse principes en algemene zoning. Principes sluiten aan op die van de NOVI.</p> <p>Om landschappelijke kwaliteit te behouden: VAB's onder voorwaarden en als kans.</p> <p>Provincie als partner in gebiedsontwikkeling en houder van ruimtelijke kwaliteit. Bijdrage is gericht op het versterken van gebiedskwaliteiten.</p> <p>Opgave is om beoogde transitie te benutten voor een ruimtelijke kwaliteitsimpuls. Focus ligt op Limburgs meest bijzondere landschappen.</p> <p>Uitgewerkt in thematische visies en gebiedsgerichte visies. Woningbouw in landelijk gebied met kwaliteitsverbetering.</p> <p>Ruimtelijke kwaliteit vooral in kernkwaliteiten bij landschap: Groenblauwe mantel en Zuid-Limburg. Niet provincie dekkend. Omgevingskwaliteit wordt wel gezien als een provinciaal belang en komt vooral tot uiting in de 'Limburgse principes' identiteit, concentratie en zorgvuldig ruimtegebruik. En in de algemene zoning/lagenbenadering.</p> <p>Ladder duurzame verstedelijking.</p> | <p>een beschrijving van de kernkwaliteiten en de wijze van bescherming en versterking en wijze van compensatie.</p> <p>Limburgse Zonneladder in instructieregels</p> <p>Landbouw vrij beperkt, geen intensief nieuw (tenzij op bedrijventerrein).</p> <p>Bij rode ontwikkelingen zijn de Limburgse principes van toepassing.</p> <p>Omgevingsverordening 2021 (niet in werking, vanaf omgevingswet)</p> <p>(ook al een nieuwe verordening die met de omgevingswet in werking treedt).</p> | <p>Wanneer een ontwikkeling in buitengebied komt buiten bestemmingsplan om, dient er een kwaliteitsverbetering te worden gerealiseerd uit het keuzemenu. Vooral landschappelijk. KCL adviseert gemeente die van kwaliteitsmenu gebruik maken. 10 gemeenten doen hieraan mee.</p> <p>Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk, niet de provincie.</p> <p>Noord-Limburg ook LKM met Gelders Genootschap.</p> <p>Uitvoering veelal gebiedsgericht Zuid/Midden/Noord</p> <p>Zie bijvoorbeeld: Regionaal Ruimtelijk Kwaliteitskader (landelijk gebied Noord-Limburg 2018)</p> <p>Ruimtelijke kwaliteit veelal regionaal / lokaal georganiseerd.</p> <p>Ruimtelijke kwaliteit zien wij hierbij als; de goede functie op de goede plek en op de goede manier ingepast in de omgeving. Vertrekpunt is de drie-eenheid gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. Leidende principes zijn daarbij het bevorderen van de complementariteit tussen het platteland en stedelijke kernen en het benutten van grensoverschrijdende kansen.(omgevingsvisie)</p> | <p>✓ Afwegingsprincipes deels.</p> |
|--|---|---|--|------------------------------------|

Tabel 2. Inventarisatie provinciaal kwaliteitsbeleid

Bijlage 3. Prioriteiten en instrumenten

| Gelijkwaardige doelstelling: | | | |
|---|---|--|--|
| De doelstelling van het NPLG is een toekomstbestendige transitie van het landelijk gebied waarmee de omgevingskwaliteit verbetert en het landelijk gebied wordt versterkt in functioneel, ecologisch, economisch en sociaal-maatschappelijk opzicht, en waarmee wordt voldaan aan de Europese normen voor natuur, water en klimaat. | | | |
| Prioriteit 1: Stimuleren kwaliteitscultuur in het landelijk gebied. Dit gaat over publiek opdrachtgeverschap, het stimuleren van mentaal eigenaarschap, het ontwikkelen van kennis en kunde, en voldoende tijd voor een lerende cyclische aanpak. | | | |
| MUST DO | MUST HAVE | SHOULD DO/HAVE | GEBIEDSPROGRAMMA'S |
| publiek opdrachtgeverschap duidelijk maken, overheid neemt opdrachtgeversrol voor kwaliteit | inspirerend leiderschap en goed opdrachtgeverschap | trekkers en behartigers | aandacht voor opdrachtgeverschap omgevingskwaliteit en hoe de provincies daar invulling aan willen geven |
| | inhoudelijke visie met gedeelde waarden en afwegingsprincipes | handelingsperspectieven o.b.v. criteria van Davos | |
| | | handelingsperspectieven uit Mooi Nederland | |
| | budget voor kwaliteitsbeleid | meeslepend narratief | |
| mentaal eigenaarschap stimuleren | participatie in zijn ruimste betekenis | burgerberaad | analyse eigenaarschap, sociale context en knelpunten |
| | | | invulling geven aan participatie op beleidsniveau en projectniveau (samen met gemeenten) |
| | | | faciliteren van bottom-up initiatieven |
| kennis en regie over omgevingskwaliteit in landelijk gebied organiseren | afdeling omgevingskwaliteit in RTLG | kennis lagenbenadering, onderscheid grondgebonden en gebouwgebonden economische activiteiten, instrumentontwikkeling vanuit brede welvaart en SDG's, et cetera | |
| | opleiding, leertrajecten, leerstoel/lectoraat | | |
| | denktank deskundigen (juristen, planologen, bestuurskundigen, sociologen, fysische geograaf, ecologen, etc.) | | |
| lerende cyclische aanpak | drietrapsraket (piekbelasters aanpakken, experimenteerruimte creëren, lessen doorwerking geven) | omwisselbesluit | |
| | flexibiliteit en adaptief werken | | |
| Prioriteit 2: Landschaps- en locatiespecifieke benadering. Dit gaat over het centraal stellen van de landschappelijke, ecologische, cultuurhistorische en sociale context van een gebied. | | | |
| MUST DO | MUST HAVE | SHOULD DO/HAVE | GEBIEDSPROGRAMMA'S |
| landschapsecologische systemen centraal stellen | kaart landschapsecologische systemen op hoofdlijnen | | toepassing lagenbenadering en aandacht voor gebiedsbegrenzings |
| | landschaps(hydro)ecologische systeem analyse (LESA) die inzicht geeft in de opgaven vanuit natuur, water en klimaat | | vertalen van de opgaven uit de LESA in doelen gebiedsgerichte aanpak |
| | perspectief voor landschapsspecifieke landbouw en (financiële) ondersteuning cultuurtechnische ingrepen | | overzicht cultuurtechnische ingrepen nodig om te komen tot landschapsspecifieke landbouw |
| | monitoring of doelen gehaald worden en het gewenste effect hebben | | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| cultuurlandschappen en hun kernkwaliteiten centraal stellen | waarderingskaart cultuurlandschappen en wat je wilt beschermen of ontwikkelen | vrijwaringszones voor grootschalige gebouwgebonden activiteiten in waardevolle en open landschappen | overzicht en waardering cultureel erfgoed in de gebieden en kernkwaliteiten (vanuit breed kwaliteitsbegrip) |
| | overzicht rijksbeschermd en werelderfgoed in het landelijk gebied | | |
| Prioriteit 3: Ontwerpkracht op alle schaalniveaus. Dit gaat over het bundelen van ontwerpkracht zodat er een vliegwieleffect ontstaat, en het begeleiden van gebiedsontwerpprocessen en borgen van de inzet van ontwerpers met specifieke deskundigheid voor het landelijk gebied. | | | |
| MUST DO | MUST HAVE | SHOULD DO/HAVE | GEBIEDSPROGRAMMA'S |
| bundelen van ontwerpkracht | Atelier Ontwerpkracht Landelijk Gebied (multilevel) | opleiding voor ontwerpers transitie landelijk gebied | uitwerking van inzet ontwerpkracht tijdens alle gebiedsprocessen van start tot en met uitvoering |
| | | ontwerpend onderzoek - ontwerpwedstrijden | |
| | | verkennen perspectieven en scenario's | |
| | | inzet van landschapskunst | |
| begeleiden van gebiedsontwerpprocessen en borgen inzet van ontwerpers | nieuwe generatie met specifiek opgeleide ontwerpers voor de transitieopgaven | | landschapsarchitect in gebiedsteams |
| | NPLG-kwaliteitsteams die vroeg meedenken o.a. over inrichting ontwerpprocessen | | |
| Prioriteit 4: Multilevel kwaliteitsgovernance. Dit gaat over top-bottom kwaliteitsgovernance en de inzet van samenhangende kwaliteitsinstrumenten. | | | |
| MUST DO | MUST HAVE | SHOULD DO/HAVE | GEBIEDSPROGRAMMA'S |
| proces inrichten voor kwaliteitsgovernance volgens <i>top-bottom</i> principe | inhoudelijke kwaliteitskaders bijvoorbeeld per landschapstype of voor gebieden van nationaal belang | afstemming provinciale kwaliteitsadviseurs | borgen kwaliteitsadvisering (samen met gemeenten) aansluiten bij fijnmazig netwerk van lokale adviescommissies |
| | kwaliteitsadvisering | | |
| | beoordelingsmethodiek | | |
| | systematische monitoring en een methodiek voor ex post evaluatie | | |
| inzet van samenhangende instrumenten organiseren | instrumenten in alle vier de kwadranten van Kwaliteitskwadrant | actieve ondersteuning provincies bij ontwikkeling kwaliteitsinstrumenten | samenhangende inzet kwaliteitsinstrumenten uit te werken op basis van het Kwaliteitskwadrant |

Tabel 3. Overzicht prioriteiten en instrumenten NPLG

Bijlage 4. Reflectie experts

Prof. dr. Martha (M.M.) Bakker, 28 november 2022
Hoogleraar landgebruikplanning en leerstoelhouder
Landschapsarchitectuur en ruimtelijke planning
(Wageningen University & Research)

Het NPLG zal een ingrijpende transitie van het landelijk gebied teweeg brengen. Alleen dan kan er aan de Europese en nationale eisen omtrent natuurkwaliteit, waterkwaliteit en klimaat voldaan worden. Gezien de grote kloof tussen de huidige situatie en de doelstellingen, is de kans groot dat zaken die *niet* gepaard gaan met wettelijke, gekwantificeerde doelstellingen erbij in zullen schieten. Omgevingskwaliteit is zo'n zaak. Echter, het tot sluitpost maken van omgevingskwaliteit zal snel leiden tot het eroderen van het maatschappelijk draagvlak voor het NPLG, wat juist zo hard nodig is als we kijken naar de publieke uitgaven die de uitvoering van het programma vraagt. *Om die reden kan ik het advies dat is opgesteld door het (IM)Pact-netwerk en met medewerking van de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit en de Vereniging Deltametropool – om omgevingskwaliteit centraal te stellen - alleen maar volmondig onderschrijven!*

Het definiëren en meetbaar maken van omgevingskwaliteit is geen sinecure. De auteurs maken gebruik van de definitie die het concept opknipt in belevingswaarde, gebruikswaarde en toekomstwaarde. Het operationaliseren vergt vervolgens dat er een aantal meetbare grootheden worden vastgesteld, op basis waarvan bepaald kan worden hoe het toekomstige (ontworpen of verwachte) landschap zal scoren. Dat vaststellen van die grootheden hebben de auteurs van het advies niet gedaan, aangezien wat mooi, nuttig of duurzaam is van streek tot streek zal variëren. Bovendien speelt uiteraard ook de subjectiviteit van de begrippen een rol, wat volgens de auteurs ondervangen moet worden met 'gezamenlijk definiëren wat belangrijk is'. De vraag is echter of de polarisatie tussen bepaalde beroeps- en bevolkingsgroepen daarvoor inmiddels niet te sterk is geworden. Zoals ik in mijn essay 'Een toekomstvisie voor het landelijk gebied' al schreef, is de discrepantie tussen wat boeren zien als een 'mooi bedrijf' (modern, productief, netjes) en hoe burgers tegen zo'n bedrijf aankijken (steriel, industrieel, dieronvriendelijk) steeds groter geworden. Het is de vraag of die kloof gedicht kan worden met enkele gesprekken en dialogen.

Bovendien, bij onenigheid over wat nu wel of niet kwaliteit is, is de kans groot dat korte-termijn economische belangen het toch weer zullen winnen. *Het aanwijzen van een autoriteit, een commissie met inzicht in alle aspecten en dimensies van omgevingskwaliteit, als arbiter bij onverenigbare zienswijzen, lijkt mij daarom van belang.*

Want ook als we het eens zijn geworden over de grootheden en criteria waarmee omgevingskwaliteit gemeten gaat worden, zal het regelmatig voorkomen dat er geen eenduidig positief of negatief oordeel geveld kan worden. Zo kunnen, bijvoorbeeld, emissievrije stallen goed scoren op het gebied van functionaliteit en duurzaamheid, maar slecht op esthetische waarde en identiteit van het gebied. Ook binnen het deelgebied duurzaamheid zijn vaak tegenstrijdigheden te zien: wat goed is voor klimaat is lang niet altijd goed voor natuur of dierenwelzijn. In deze gevallen moeten afwegingen gemaakt worden, waarbij de kwaliteit van het 'totaalplaatje' voorop dient te staan. Ook hiervoor is deskundigheid vereist. Landschapsarchitecten en ruimtelijke planners zijn getraind in het maken van dit soort afwegingen. Het vergt een inhoudelijk overzicht van alle betrokken sectoren en hun belangen, en een ontwikkelde intuïtie voor het aanvoelen van de 'kwaliteit van het totaalplaatje'. En niet alleen zijn deskundigen nodig om de integrale afweging te maken, *er is namelijk ook echt een ontwerpopgave*. De benodigde transitie van het landelijk gebied gaat immers verder dan de resultante van een groot aantal agrarische bedrijven dat de bedrijfsvoering aanpast. *Om daadwerkelijk een kwaliteitsverbetering te kunnen bewerkstelligen, is er ook een investering nodig die het schaalniveau van het individuele bedrijf ontstijgt*. Zo dienen er, in de te extensiveren zones, structuren aangelegd én verwijderd te worden die de omgevingskwaliteit ten goede komen: een netwerk van voetpaden (volgens het Britse model van de 'public footpaths') dient aangelegd te worden; hekken moeten worden verwijderd of vervangen worden door houtwallen; beken dienen opnieuw te gaan meanderen; obsoleete gebouwen moeten gesloopt worden; verharding van wegen dient deels ongedaan gemaakt te worden; enzovoorts. Alleen dan kunnen deze gebieden hun potentie om allerlei maatschappelijke diensten te leveren (wat weer bijdraagt aan het verdienmodel van de plaatselijke bedrijven) realiseren. *Om die reden ondersteun ik de oproep om vol in te zetten op de ontwerpkraft eveneens van harte!*

Echter, ontwerpers zijn nuttig bij het ontwerp van toekomstige landschappen, maar hoe zit dat met het bewaken van de omgevingskwaliteit als de ontwerpers hun ontwerpende taak hebben volbracht?

De gemiddelde gemeentebtenaar denkt anders dan de gemiddelde landschapsarchitect. Zij moet zich houden aan instructies, richtlijnen en normen die ook door een rechtbank getoetst kunnen worden. De druk op gemeentebtenaren zal bij de transitie van het landelijk gebied aanzienlijk groter zijn dan bij het geslaagde 'Ruimte voor de Rivier'. De agrarische sector is dynamisch en boeren zijn voortdurend op zoek naar manieren om economisch het hoofd boven water te houden. Vaak staan die manieren op gespannen voet met omgevingskwaliteit. Om omgevingskwaliteit te bewaken zal deze daarom toch genormeerd dienen te worden, waarbij het lastig gaat worden om afwegingen afhankelijk te maken van iets vaags als 'de kwaliteit van het totaalplaatje'. Het opnieuw leven inblazen van de welstandscommissies is een goed idee, waarbij de bevoegdheid zich zou mogen uitbreiden van bouwsels naar teeltplannen, perceelscheidingen en overige zaken die het aanzien van het landschap sterk beïnvloeden. Het is echter de vraag of dit niet te sterk zal interveniëren in de gebruikersrechten van grondeigenaren. Daarnaast is het de vraag of het gelijkheidsbeginsel zal toestaan dat het cumulatieve effect van ontwikkelingen gebruikt kan worden als criterium om individuele vergunningaanvragen niet langer te honoreren.

Kortom, er zijn nog een hoop vragen met betrekking tot de uitvoering, en deze gaan overigens verder dan de vraag wat wettelijk mogelijk is. Het getorn aan de noodzaak om welstandcommissies te behouden heeft geen goed gedaan aan het gewicht en aanzien ervan, en deze ontwikkeling staat niet op zichzelf. De laatste decennia heeft het rijk zich steeds meer teruggetrokken uit de ruimtelijke ordening. Niet alleen in wet- en regelgeving (denk aan de Nota Ruimte van 2004 en de Wet ruimtelijke ordening van 2008), maar ook in de ontmanteling van de belangrijkste praktische instrumenten voor de uitvoering van ruimtelijk beleid: de Rijksplanologische Dienst en de Dienst Landelijk Gebied. Ook het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) werd opgeheven. Sinds de kredietcrisis van 2008-2010 kwam daar de kaalslag in overheidsdiensten bovenop, waarvan de gevolgen nu in alle sectoren te zien zijn. Het is dus maar zeer de vraag of het ambtelijke apparaat met de benodigde deskundige menskracht om toe te zien op de realisatie van dat ambitieuze doel nog wel aanwezig is – en dat is niet binnen een paar jaar opgebouwd.

Er dient dus rekening gehouden te worden met een implementatiefase die ernstig gemankeerd zal zijn op het gebied van menselijk kapitaal. We weten dit nu al, en het is belangrijk om dit mee te nemen in onze verwachtingen (het advies geeft hiervoor overigens ook wat concrete suggesties, zoals het toevoegen van versienummers, te beginnen bij 1.0, aan de gebiedsgerichte programma's). Het mag echter geen afbreuk doen aan onze ambities. Als we blijven volhouden, en niet bij de eerste teleurstellende resultaten willen opgeven of ons heil in andere richtingen gaan zoeken, zullen we op termijn slagen.

Drs. Erik (H.J.A.) van Merrienboer, 26 september 2022
Burgemeester Terneuzen en voormalig gedeputeerde provincie Noord-Brabant.

Met veel belangstelling heb ik het conceptadvies gelezen. Het advies ademt in alles de passie en professionaliteit waarmee de omgevingskwaliteit naar het 'hart' van de verschillende transitie-opgaven dient te worden gebracht. De drie structurerende keuzes die in het advies worden gemaakt klinken tegen deze achtergrond als zogeheten "no brainers", als vanzelfsprekend en juist. Toch kraakt mijn brein bij de voorgestelde eerste keuze: omgevingskwaliteit als gelijkwaardige doelstelling. Voor mij is deze "nevenschikking" niet voldoende adequaat. Ik verwijs daarbij graag naar paragraaf 6.2 van de Brabantse Omgevingsvisie.

In deze Omgevingsvisie van de provincie Noord-Brabant wordt omgevingskwaliteit - tezamen met de waarden veiligheid en gezondheid - m.i. terecht gedefinieerd als het fundament waarop de diverse hoofdogaven gestalte dienen te krijgen. En daarmee is omgevingskwaliteit voor mij eerder een harde randvoorwaarde dan een afweegbare doelstelling naast alle andere. Het Nationaal Programma dient m.i. recht te doen aan de fundamentele betekenis van omgevingskwaliteit - de "magie mix" van functionele -, beleavings-, herkomst- en toekomstwaarde - voor het bereiken van de diverse programmatische doelen. Zo'n stevig fundament is ook nodig om het pleidooi in het advies om ontwerpkracht van begin tot aan het einde in te zetten ook werkelijk betekenis te geven en te voorkomen dat ontwerpers niet sturend maar vooral operationeel of "voor de franje" worden ingezet. En in mijn ogen worden met deze scherpere duiding ontwerpers ook steviger in positie gebracht om de kwaliteit van de gebiedsprocessen te verzorgen en te borgen.

Prof. dr. Louise (E.M.) Vet, 19 oktober 2022
Voormalig directeur en nu onderzoeker bij het
Nederlandse Instituut voor Ecologie (NIOO-KNAW) en
emeritus-hoogleraar evolutionaire ecologie (Wageningen
University & Research)

Hierbij nog een korte reactie van mij over jullie concept-advies omgevingskwaliteit. Als Deltaplan Biodiversiteitsherstel kunnen we ons volledig vinden in het advies om omgevingskwaliteit centraal te zetten in het beleid voor het landelijk gebied. Jullie uitwerking dat omgevingskwaliteit als gelijkwaardige doelstelling naast de andere doelstellingen van het NPLG moet worden opgenomen is daarbij inderdaad cruciaal evenals het advies dat vanaf het begin van het proces voldoende ontwerpkracht moet worden ingebracht. Graag wijs ik jullie op het Aanvalsplan Landschap (bijgevoegd) dat we enkele weken geleden aan Minister van der Wal hebben aangeboden. Als het gaat om het verbeteren van de omgevingskwaliteit achten wij het cruciaal dat dit plan wordt uitgevoerd en er voldoende middelen voor worden vrijgemaakt. Naar wij hebben begrepen wordt dit een integraal onderdeel van het NPLG.

Leo Pols M.Sc. 28 november 2022
Onderzoeker en expert landschapskwaliteit (Planbureau
voor de Leefomgeving)

De **managementsamenvatting** doet op onderdelen onvoldoende recht aan de inhoud van het rapport. Ik zou deze samenvatting meer formuleren als een bondig maar wel zelfstandig te lezen advies rond de onderwerpen zoals die nu (min of meer) worden genoemd. Als de onderwerpen van de samenvatting vervolgens in het rapport per hoofdstuk worden uitgewerkt, komt dat leesbaarheid ten goede. Wat betreft de inhoud van de samenvatting valt mij het volgende op:

“Zet omgevingskwaliteit centraal”:

Het antwoord op de vraag hoe het NPLG kan sturen op een transitie van het landelijk gebied met behoud/verbetering van omgevingskwaliteit, luidt het antwoord: ‘zet omgevingskwaliteit centraal in het beleid voor het landelijk gebied.’ Dat lijkt voor de hand te liggen en het zegt in deze formulering niet zoveel. Ik zou hier het begrip omgevingskwaliteit concreter uitwerken dan nu wordt gedaan. Bovendien wordt in de zin erna meteen ingegaan op de kwaliteit van de leefomgeving – is dat hetzelfde? Zo ja, gebruik dan 1 term.

Vervolgens worden drie structurerende keuzes essentieel geacht: (1) omgevingskwaliteit is een gelijkwaardige doelstelling van het programma, (2) ontwerpkracht wordt ingebracht van prille start tot en met de uitvoering, en (3) gebiedsgerichte aanpak is gebaseerd op inzet van samenhangende kwaliteitsinstrumenten. Dat lees ik niet als structurerende keuzes, maar eerder als (vanzelfsprekende) uitgangspunten: waarom zou je voor iets anders willen kiezen dan dit? Ik zie eerder de volgende structurerende keuzes:

1. Neem de sturende principes van het water- en bodemsysteem als eerste uitgangspunt voor de ruimtelijke inrichting c.q. de gebiedsgerichte benadering (en niet iets anders).
2. Neem voor concretisering van het begrip Omgevingskwaliteit de symbiose van natuur en cultuur als grondslag: in het Nederlandse cultuurlandschap is alle landbouw in beginsel natuurinclusief.
3. Kies vervolgens voor degelijke borging van dit beginsel in/aan de Omgevingswet- en regelgeving.
4. Richt – zodra je het bovenstaande hebt gedaan – een Nationaal Atelier Ontwerpkracht Landelijk Gebied op en vul die met provinciale, rijks- en andere expertise. Deels kun je dit institutionaliseren (handig, want minder politiek), maar daaromheen moet een schil zitten van kwaliteitsteams die je per gebied organiseert.

“Omgevingskwaliteit als gelijkwaardige doelstelling”:

Hier staat: “Omgevingskwaliteit stelt die gebruikers en eigenaren, oftewel de ‘omgeving’, centraal” – ik denk dat omgevingskwaliteit verder gaat dan dit, het gaat toch ook over biodiversiteit, klimaat et cetera? Inhoudelijk is dit onderdeel wat zwak uitgewerkt. Zo wordt er wel ingegaan op de synthese natuur en cultuur, maar zo abstract dat het weinig zegt. Maak die synthese natuur-cultuur concreet! Bijvoorbeeld: Nederland heeft weinig ‘echte’ natuur – d.w.z. natuur waar de mens nauwelijks invloed op heeft. Die blijft beperkt tot enkele grotere aaneengesloten bossen op de stuwwallen, de Oostvaardersplassen en een deel van de zogenoemde Grote Wateren, waaronder de Waddenzee. Natuur in Nederland is vaak onderdeel van het cultuurlandschap: natuur die samengaat met de agrarische bedrijfsvoering.

Een voorbeeld hiervan zijn de weidevogelgebieden; dit zijn zogenoemde halfnatuurlijke landschappen, weides, waar onder de juiste waterhuishoudkundige condities en begrazing door vee, weidevogels hun leefomgeving vinden (zonder begrazing geen weidevogels).

Overall in Nederland vinden we dergelijke arealen met een symbiose van natuur en landbouw: kruidenrijke akkers, houtwallen et cetera. Dat evenwicht is echter precair en inmiddels in het overgrote deel van Nederland verstoord. Het Nederlandse cultuurlandschap is natuurarm geworden (en niet alleen dat: veel cultuurhistorische en aardkundige waarden zijn verdwenen). Het biodiversiteitsprobleem pak je aan door meer ‘echte’ (monofunctionele) natuur te maken, dat is zeker nodig, maar wellicht nog belangrijker is het natuurinclusiever maken van de landbouw. Dat is immers de natuur- en landschapskwaliteit die past in Nederland en waarmee boeren ook nog een toekomstperspectief wordt geboden. Dat betekent dat boeren de omslag moet maken van kwantiteit (bulk, goedkoop produceren voor de export) naar kwaliteitsproducten. Dit is cruciaal voor de kwaliteit van het Nederlandse landschap. En ook een structurerende keuze; dat mis ik hier.

Deze passage wordt afgesloten met: “Deze eerste structurerende keuze is fundamenteel en impliceert geen nieuw beleid.” Wat die keuze dan inhoudt staat hier niet, en ik durf te beweren dat er zeker wel nieuw beleid nodig is.

“Ontwerpkracht van start tot uitvoering”:

Dit is een cruciale aanbeveling en goed verwoord. Wel mis ik hier de lessen van het verleden en de rol van de provincies nu. Dat wordt in het rapport wel uitgewerkt, maar omdat die lessen en de rol van Provincies zo belangrijk zijn, moet je hier ook de bron daarvan noemen. Bij de opgeheven Dienst Landelijk Gebied was die ontwerpkracht aanwezig en dat werkte goed. En: veel van deze mensen werken nu bij de provincies. Ik zou dus ook verwijzen naar provincies waar dit wel goed is georganiseerd. Die ervaring en menskracht daar kun je goed gebruiken in dat Atelier Ontwerpen Landelijk Gebied. Bovendien mag je provincies hier niet onvermeld laten. Ze doen heus veel aan omgevingskwaliteit en aan ontwerp!

“Gebiedsgerichte aanpak met samenhangende kwaliteitsinstrumenten”:

Dit onderdeel vind ik mager en doet geen recht aan wat er verderop allemaal is uitgezocht. Een scherpe kwaliteitsdoelstelling voor het NPLG is uiteraard cruciaal, maar je moet dit ook borgen. Kwaliteit en het kwaliteitsbegrip voor het landelijk gebied kun je borgen in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) – dat kan wellicht het best onder de noemer landschapskwaliteit. Verderop in het rapport wordt wel verwezen naar de PKB (planologische kernbeslissing) met de dubbele doelstelling voor ruimte voor de rivieren. Maar die PKB’s zijn er niet meer! Dat is oude wetgeving.

Dat moet je nu doen via het Bkl (of een andere Algemene Maatregel van Bestuur - AMvB). En dat zit nu niet in het Bkl, terwijl op andere onderdelen het Bkl heel ver gaat. Borgen aan de Omgevingswet is dus een eerste vereiste en is minder ingewikkeld dan het klinkt; er is geen wetswijziging voor nodig maar slechts aanpassing van een AMvB. Vervolgens kan aan Provincies worden gevraagd dit uit te werken in passende Omgevingsverordeningen en Instructieregels voor gemeenten, waterschappen en andere relevante partijen. Voorbeelden daarvan zien we in Noord-Holland. Het PBL werkt aan het concretiseren van omgevingskwaliteit in een afwegingskader. En zo zit er wel meer in het vat hier en daar.

Een gebiedsgerichte aanpak vergt ook een integratiekader of sturend principe. Bijna alle opgaven hebben wel een bodem- en/of watercomponent. Maak dat concreet voor je gebiedsgerichte aanpak: neem de sturende principes van het water- en bodemsysteem als uitgangspunt voor de ruimtelijke inrichting – dit is een echt structurerende keuze.

Een gebiedsgerichte aanpak begint uiteraard met een integrale aanpak en dit biedt perspectief voor meervoudig ruimtegebruik. Cruciaal voor het landelijk gebied: de ruimte is schaars, daar moeten we anders mee omgaan. Er zijn claims voor energieopwekking, klimaatadaptatie, natuur, recreatie, verstedelijking, klimaatmitigatie – daar valt wel e.e.a. te combineren. Neem het combineren van functies als eerste voorkeur op bij de ruimtelijke afweging. Dit kun je concreter voor het landelijk gebied maken door natuurinclusief ruimtegebruik (waaronder natuurinclusieve landbouw) vergaand te stimuleren. Interessant is of je dit ook kunt borgen in het omgevingsbeleid.

“Prioriteiten voor het Rijk”:

Het samenvattende kwaliteitskwadrant voor het Rijk vind ik wel mooi, maar ook wat ingewikkeld. Vraag is of die kan worden vereenvoudigd. En hier moet dus ook de borging in het Bkl in: geef daar de nationale landschappelijke hoofdlijnen aan en vraag Provincies dat verder uit te werken. De huidige monitor landschap i.o. kan hierbij behulpzaam zijn.

De inhoud van het achterliggende advies vind ik erg lang – 90 pagina’s is echt veel; als ik er snel doorheen ga (en sommige passages wat beter lees) dan zie ik allerlei mogelijkheden het in te korten – dat komt de leesbaarheid zeker ten goede. Een paar zaken die mij opvallen noem ik hieronder.

- 2.3 Verantwoordelijkheid voor kwaliteit: Deze paragraaf gaat in te grote stappen door dit onderwerp. Hier wordt veel niet genoemd zoals de rol van de Inspectie landschapsbouw van SBB destijds, de beleidsnota landschap, de structuurschema's groene ruimte en nog veel meer.
- 2.4 Omgevingskwaliteit als wettelijke doelstelling: "Iedereen heeft een zorgplicht voor goede omgevingskwaliteit." Als iedereen verantwoordelijk is, dan is er meestal niemand die die verantwoordelijkheid ondubbelzinnig neemt. Dat is precies het probleem van deze wet. Bovendien moet je beseffen dat deze wet is gemaakt in een periode van decentralisatie – in feite is het wetgeving voor decentralisatie, terwijl we hier met het NPLG spreken over recentralisatie. Maar dat terzijde. Hier moet naar mijn idee de borging van kwaliteit in het Bkl, zoals hierboven genoemd, worden uitgewerkt. Zie hiervoor Zorg voor Landschap, PBL 2019. www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-zorg-voor-landschap-3346_0.pdf
- 3.1. Ruimte voor de Rivier: Dat kan compacter. En als je zo veel meeneemt van de lessen van RVR dan moet je dat in de samenvatting ook noemen.
- 3.2. Provinciaal beleid: Hier mis ik de essentie. Die staat in Zorg voor Landschap (PBL 2019 – zie link hierboven) beter uitgeschreven dan hier.
- 4. ADVIES STRUCTURERENDE KEUZES: zoals hierboven al gezegd, maak hier echt structurerende keuzes, geef aan wat er gebeurt als je er niet voor kiest en denk niet dat je alles met bestaand beleid oplost. De bestaande beleidsprogramma's zijn sectoraal (door veel afzonderlijke departementen) geformuleerd, er is echt nog niemand die de integratieslag maakt.

Ik ben niet verder gekomen dan dit. Ik denk dat mijn reflectie op de samenvatting voor zich spreekt: als je daar iets mee doet, dan heeft dat uiteraard consequenties voor de onderbouwing.

Eindnoten

- ¹ In 2018 hebben alle Europese ministers van Cultuur en meerdere erfgoedorganisaties de Verklaring van Davos ondertekend. Zie ook www.cultureelerfgoed.nl/publicaties/publicaties/2018/01/01/verklaring-van-davos-2018.
- ² Olde Wolbers, M., Das, L., Wiltink, J., & Brave, F. (2018). *Eindevaluatie Ruimte voor de Rivier, Sturen en ruimte geven*, Utrecht: Berenschot
- ³ www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/20/huidige-brede-welvaart-groot-maar-houdbaarheid-onder-druk
- ⁴ Marc Lievissen Adriaanse (2022), *Revanche van de 'plekken die er niet meer toe doen'*, in NRC 29 juli 2022
- ⁵ Sijmons, D. (2022), *Nederland Worstelt met zijn agrarisch verleden terwijl de toekomst voor ons ligt*, Archined, 1 augustus 2022
- ⁶ Oudman, T. (2022) *Het kán: de stikstofcrisis oplossen en de landbouw perspectief geven*, De Correspondent, juli 2022
- ⁷ Cuperus, R. (2022), *Haal boeren terug naar de tekentafel*, NRC 1 augustus 2022
- ⁸ Het NPLG is een beleidsprogramma onder de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) met het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als opdrachtgevers. Het NPLG zal: 'een strategie bevatten om de doelen van de NOVI met betrekking tot het landelijk gebied te realiseren. Deze strategie is tegelijkertijd nationaal én gebiedsgericht. Het is een strategie op hoofdlijnen die richting geeft aan toekomstbestendige ontwikkeling van functies.' Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nationale Omgevingsvisie*, p. 135
- ⁹ Rijksoverheid (2022), *Startnotitie NPLG en Ontwikkeldocument NPLG*
- ¹⁰ De gebiedsprogramma's hebben (nog) niet de status van verplichte programma's onder de Omgevingswet.
- ¹¹ Rijksoverheid (2022), *Startnotitie NPLG*, p. 12
- ¹² Rijksoverheid (2022), *Startnotitie NPLG*, p. 30
- ¹³ Volgens de Startnotitie zijn structurende keuzes 'beleidsuitspraken over de (on-)wenselijkheid van (nieuwe) activiteiten in het landelijk gebied ten opzichte van andere activiteiten/functies in het ruimtegebruik, of ten opzichte van het functioneren van het water- en bodemsysteem, resulterend in een ruimtelijke strategie op hoofdlijnen.' (p. 18)
- ¹⁴ Federatie Ruimtelijke Kwaliteit, Jaarverslag 2015, Amsterdam 2016
- ¹⁵ www.cultureelerfgoed.nl/onderwerpen/bronnen-en-kaarten/overzicht/agrarische-landschappenkaart
- ¹⁶ www.cultureelerfgoed.nl/onderwerpen/landelijk-gebied
- ¹⁷ edepot.wur.nl/471086 en www.natuurmonumenten.nl/nationale-landschap-enqu%C3%A4te
- ¹⁸ Rijksoverheid (2022), *Startnotitie NPLG*, p. 12
- ¹⁹ Marijke Beek, *Het aanzien waard? Geschiedenis van de welstandszorg in Nederland*, 1985, Kluwer BV, Deventer, p. 23.
- ²⁰ VROM-raad, *Verkenning ruimtelijke kwaliteit*, 2011, RLI 2011-13.
- ²¹ In januari 2018 is de Verklaring van Davos ondertekend door alle Europese ministers van Cultuur en meerdere erfgoedorganisaties. Deze verklaring is een oproep om een kwalitatief hoogstaande *Baukultur* te bevorderen. Een Nederlandse vertaling van *Verklaring van Davos 2018* is te vinden op de website van Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed: www.cultureelerfgoed.nl/publicaties/publicaties/2018/01/01/verklaring-van-davos-2018
- ²² Het Nieuwe Europese Bauhaus is een ecologisch, economisch en cultureel project, gericht op het combineren van design, duurzaamheid, toegankelijkheid, betaalbaarheid en investeringen om het Europese Green Deal te helpen realiseren. Zie meer op ec.europa.eu
- ²³ Omgevingswet artikel 1.3 (maatschappelijke doelen) in combinatie met artikelen 1.6 en 1.7
- ²⁴ Rijksoverheid, *Memorie van Toelichting Omgevingswet*, p. 63.
- ²⁵ www.davosdeclaration2018.ch/quality-system en de door de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit opgestelde Nederlandse vertaling www.ruimtelijkekwaliteit.nl/nieuws/item?id=752
- ²⁶ Federatie Ruimtelijke Kwaliteit, Jaarverslag 2021.
- ²⁷ Berno Strootman in Havinga & Der Nederlanden, 2018, p. 4
- ²⁸ Busscher, T., Verweij, S., Van den Brink, M., Edelenbos, J., Bouwman, R., & Van den Broek, J. (2017). *Het organiseren van ruimtelijke kwaliteit: Inzichten uit Ruimte voor de Rivier*. University of Groningen.
- ²⁹ College van Rijksadviseurs, *Panorama Nederland*, p. 127
- ³⁰ College van Rijksadviseurs, *Panorama Nederland*
- ³¹ Dirk Sijmons, *Nederland worstelt met zijn agrarische verleden terwijl de toekomst voor ons ligt*, Archined 2022
- ³² www.strootman.net/projecten/duurzaam-en-ontspannen-nederland
- ³³ www.ruimtelijkekwaliteit.nl/fiks-nederland
- ³⁴ Zie onder andere de analyse van Ruimte voor de rivier in Hoofdstuk 3. Zie ook de analyse van Marinke Steenhuis

- in opdracht van het CRa (2020) *Het Rijk als Rentmeester* en het nog te publiceren onderzoek in het kader van de AARO naar *Percepties van Ontwerpkracht* door Sandra van Assen en José van Campen.
- ³⁵ Rijksoverheid, *Programma Mooi Nederland*, p.18
- ³⁶ Marijke Beek, *Ruimtelijke kwaliteitsteams avant-la-lettre*, in Q-factor, ruimtelijke kwaliteitsteams in Nederland, Uitgeverij Blauwdruk, 2014.
- ³⁷ Dit platform wil een pool van ervaren ontwerpend-onderzoekers organiseren, ervaringen ontsluiten en resultaten van eerder ontwerpend onderzoek toepasbaar maken voor nieuwe opgaven.
- ³⁸ www.ensie.nl/sebastiaan-princen/multilevel-governance
- ³⁹ Van Assen en Van Campen, *Kwaliteitskwadrant omgevingskwaliteit 1.0*, onderzoeksprogramma Q-factor, q-factor.info, juni 2022. Het Kwaliteitskwadrant is gebaseerd op Urban Maestro, Un-habitat, 2021 & Matthew Carmona, 2017. Deze eerste versie van het Kwaliteitskwadrant kwam tot stand dankzij uitwisseling met adviesbureau Wing, het Aanjaagteam Adviescommissie Ruimtelijke Kwaliteit Fryslân en het Team Ruimtelijke kwaliteit van Libau in Groningen.
- ⁴⁰ Rijksoverheid, *Mooi Nederland*, 2022, p.7
- ⁴¹ Rijksoverheid, *Startnotitie*, 2022, p. 26, 53 en 54.
- ⁴² www.ruimtelijkekwaliteit.nl/nieuws/item?id=752
- ⁴³ De Jong, A. e.a. (2021), *Van woorden naar daden: over de governance van de ruimtelijke ordening*, Interdepartementale beleidsonderzoek (IBO), p. 65 en p. 66
- ⁴⁴ Rijksoverheid, *Startnotitie*, p.12
- ⁴⁵ Idem, p.76
- ⁴⁶ Federatie Ruimtelijke Kwaliteit, Jaarverslag 2020
- ⁴⁷ deuitkijkers.nl/wp-content/uploads/2020/11/De-Uitkijkers-Soft-space-in-Friesland.pdf
- ⁴⁸ Zie bijvoorbeeld de Zwitsers website voor Baukultur (in de maak) baukulturschweiz.ch/en/bk/casestudies
- ⁴⁹ Bron: www.archined.nl/2022/08/nederland-worstelt-met-zijn-agrarische-verleden-terwijl-de-toekomst-voor-ons-ligt/
- ⁵⁰ Bron: bna.nl/nieuws/natuurinclusief-ontwerpen-met-economische-waarde
- ⁵¹ UN Brundtland commission (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*.
- ⁵² De Correspondent/Thomas Oudman (2022). *Het stikstofprobleem oplossen is niet alleen goed voor de natuur: het houdt de landbouw ook betaalbaar*.
- ⁵³ De overheid trekt 24,3 miljard euro uit voor het stikstofprobleem. Dit komt neer op 3000 euro per huishouden of een schuldenlast waar toekomstige generaties nog last van hebben. Het duurzaam oplossen en komen tot een toekomstbestendig landbouwsysteem is een collectieve verantwoordelijkheid.
- ⁵⁴ Steenhuis, M. (2020), *Het Rijk als rentmeester*.
- ⁵⁵ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2016), *Opgaven voor duurzame ontwikkeling hoofdlijnen uit vier jaar advisering door de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur*.
- ⁵⁶ Bron: www.mvonderland.nl/wat-is-de-nieuwe-economie/
- ⁵⁷ Bron: www.archined.nl/2022/08/nederland-worstelt-met-zijn-agrarische-verleden-terwijl-de-toekomst-voor-ons-ligt/
- ⁵⁸ Han Olff en Wim de Vries, *Ga niet wéér twijfel zaaien: aan die stikstofdoelen valt echt niet te ontkomen*. Trouw, 21 aug 2022.
- ⁵⁹ Jennissen, R., G. Engbersen, M. Bokhorst en M. Bovens (2018) *De nieuwe verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- ⁶⁰ Bron: CMO STAMM, kenniscentrum voor sociaal-maatschappelijke vraagstukken in Groningen en Drenthe. cmostamm.nl
- ⁶¹ Steenhuis, M. (2020), *Het Rijk als rentmeester*, p. 18
- ⁶² Idem.
- ⁶³ Bron: WRR (2018), *De nieuwe verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland*, Den Haag
- ⁶⁴ Oa. Deltares et al. (2021). Op Waterbasis; CRa (2022). Toekomstverkenning NL2100.
- ⁶⁵ Maarten Jacobs onderscheidt in zijn proefschrift een drietal vormen hoe landschap kan worden beleefd: de fysieke, sociale en innerlijke werkelijkheid. Elke werkelijkheid is gekoppeld aan verschillende landschappelijke fenomenen die Jacobs respectievelijk matterscape, powerscape en mindscape noemt. Matterscape omvat het objectieve, fysieke landschap, mindscape de wijze waarop dit fysieke landschap beleefd wordt door het individu en powerscape omvat de culturele factoren die invloed hebben op de wijze waarop een individu uit die cultuur het landschap beleefd. Jacobs, M. (2006). The production of mindscapes. Proefschrift WUR.
- ⁶⁶ McCunn L.J. & R. Gifford (2014). *Interrelations between sense of place, organizational commitment, and green neighborhoods*. Cities 41 (2014) 20–29.
- ⁶⁷ Hague, C. & P. Jenkins (2004). *Place Identity, Participation and Planning*; Jacobs (2006).

⁶⁸ Hague & Jenkins (2004).

⁶⁹ Peter Dauvellier en Yellie Alkema (2008), *Ruimte met karakter, sturen op de kwaliteit van het cultuurlandschap*, Den Haag, Atelier Rijksbouwmeester.

⁷⁰ 'Dorp, stad en land' is de naam van de onafhankelijke stichting die dergelijke adviescommissies organiseert voor gemeenten in Zuid-Holland en Zeeland.

⁷¹ Deze criteria zijn gebaseerd op een notitie van oud rijksbouwmeester Tjeerd Dijkstra, in 2001 gepubliceerd als *Architectonische kwaliteit, een notitie over architectuurbeleid*. Uitgeverij 010, Rotterdam.

⁷² In recente publicaties wordt gepleit voor herinvoering van dit verdwenen 'superinstrument' (bijvoorbeeld door Fred Kistenkas, Betram de Rooij en Tim van Hattum in *ROmagazine* van 17 december 2020). De Omgevingswet geeft het Rijk wel andere mogelijkheden, zoals de nationale omgevingsvisie, programma's, instructieregels, instructiebesluiten en projectbesluiten. Het zal een hele kunst zijn om deze in samenhang te brengen zodat er bindende rechtskracht ontstaat zoals de PKB dat had.