

2023 PARK ADVIES

PROVINCIAAL ADVISEUR RUIMTELIJKE KWALITEIT UTRECHT

PAUL RONCKEN

5 september 2023

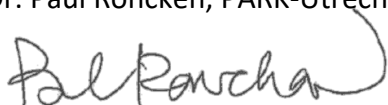
Geachte leden van GS en leden van Provinciale Staten,
c.c. ambtelijk team en CMT

Hartelijk dank voor uw verzoek tot een vervolgadvisie bij het opstellen van het derde tussenproduct: een Agenda Provinciaal Ruimtelijk Voorstel Utrecht (hierna genoemd 'Agenda'). Deze Agenda heeft als doel de nationale opgaven en doelen te combineren met decentrale opgaven van de provincie Utrecht en haar regionale partners. Met deze brief geef ik een tweede, vervolgadvisie op het eerste advies (Advies Provinciaal Ruimtelijk Voorstel, februari 2023). Naast mijn advies als PARK, dient ook de PCL een advies in. U ontvangt daarmee twee onafhankelijke adviezen die elkaar aanvullen op accenten en versterken op hoofdlijnen. Als PARK richt ik mij op de inbedding van en consequenties voor ruimtelijke kwaliteit.

Om te beginnen wil ik een compliment maken voor de zorgvuldige opzet en helderheid van de Agenda. Het is een ongelooflijke prestatie om zoveel verschillende onderwerpen, thema's en sectoren met elkaar in verband te brengen. Daarmee is deze Agenda een bouwsteen voor en voorbeeld van integraal en omgevingsgericht werken. Bijzonder onder de indruk ben ik van de analyse van de selectie van 26 agendapunten in het *versnellen* van de aanpak van overeenkomstige opgaven; het *vernieuwen* van keuzes; en het *verdiepen* ervan met behulp van toekomstig (ontwerpend) onderzoek. Hoewel ik ook in de meeste gevallen niet kan reconstrueren waarom het ene agendapunt *verdieping* nodig heeft en het ander *versnelling* of *vernieuwing*. Intuïtief en vanuit ervaring weet ik dat ieder agendapunt al zo complex en veelzijdig is, dat er altijd sprake moet zijn van gedeeltelijke versnelling, vernieuwing en verdieping. Daarom spreek ik mijn hoop uit dat de systematiek van versnellen, vernieuwen en verdiepen van agendapunten ook gehandhaafd blijft als annotatie in de aankomende wijziging van de Omgevingsvisie.

De inhoud van dit vervolgadvisie is tweeledig: een verdieping van de drie hoofdonderwerpen uit het eerste advies en een aanvulling daarop in reactie op de Agenda.

Met vriendelijke groet,
Dr. Paul Roncken, PARK-Utrecht (Provinciaal Adviseur Ruimtelijke Kwaliteit).



Verdieping van hoofdpunten uit het eerste advies

In het eerste advies (februari 2023) stonden de scope en de mogelijke discrepanties met Rijsbeleid centraal. Dit advies bevatte drie hoofdonderwerpen:

1. Zelfs grote gebieden zijn weer onderdeel van een groter systeem
2. Slim combineren en concentreren vanuit co-creatie
3. Ruimtelijke kwaliteit mag niet ondersneeuwen in brede Omgevingskwaliteit

In de reactiebrief van GS (04-07-2023) is aangegeven dat onderwerpen 1 en 2 ter harte zijn genomen, maar GS niet meegaat in onderwerp 3. In uw reactie nodigt u uit nog eens dieper in te gaan op deze onderwerpen.

Verdiepend op onderwerp 1: wat zijn op dit moment invloedrijke keuzes die ontwikkelingen op de lange termijn (in 2050 en 2100) gunstig kunnen beïnvloeden? Omdat sociale en fysieke milieueffecten zich niet aan geografische grenzen houden is een integrale aanpak nodig om naast elkaar liggende ruimten of gebieden als communicerende vaten te kunnen volgen over een langere tijdsperiode dan een gemiddelde beleidscyclus. Dit kan alleen door een monitoring over langere tijdperioden (decennia) van systeemveranderingen volgens concrete indicatoren (bv. insectensterfte, af- of toenemend bodemleven, mate van sociale ongelijkheid, welzijn, etc.).

→ **Omschrijf en monitor kwaliteit als dynamische ontwikkeling.** Versterk in de Agenda paragraaf 3 de genoemde kwaliteiten en randvoorwaarden. U omschrijft daar 'Utrechtse Kwaliteiten' als een uitgangspunt of referentiekader op basis van huidige groene, blauwe, rode en sociale kwaliteiten. Maar dit is een te statisch kader dat geen houvast biedt voor veranderingen door dynamische ontwikkeling van sociale en fysieke milieueffecten. Als huidige kernkwaliteiten de basis vormen voor kwaliteitsbepaling, dan is iedere dynamische ontwikkelingen bedreigend of op zijn minst onzeker makend. Het is zorgelijk dat de provincie zich blijft presenteren in kaartlagen die de huidige situatie als uitgangspunt neemt en deze alleen aanvult vanuit een wensdenken. Het is wensdenken omdat de Omgevingsvisie en ook deze Agenda omschrijvingen geeft van een toekomst onder de meest gunstige omstandigheden. Beter en noodzakelijker is het volledig en actief de **kwaliteitsontwikkeling** bij te houden van dynamische veranderingen. Alleen op die manier kunnen (onaangename) verrassingen zo goed mogelijk worden geanticipeerd, zoals zoönosen, migratie, schaarste van (handel in) grondstoffen en uitval van basisvoorzieningen of storings van informatiesystemen. Wensdenken domineert nu de provinciale visie en daarmee haar beleid. Omschrijf en monitor de Utrechtse Kwaliteiten als dynamische ontwikkelingen die volcontinue bijgehouden dienen te worden met vernieuwde indicatoren en stem af hoe Rijk en Provincie hierin taken verdelen en data uitwisselen.

Verdiepend op onderwerp 2: 'slim concentreren en combineren' is een belangrijk uitgangspunt en onderdeel van Utrechtse Kwaliteiten, maar het is tegelijk ook een nieuwe standaard waar niet iedere bestuurder of burger vertrouwen in heeft. De totale ruimtevrage tot 2050 in vierkante meters uitgedrukt, is met eenzijdige functies niet passend te maken binnen gemeente-, waterschaps- en provinciale grenzen. Zo blijkt ook uit de beantwoording van [motie 87a](#).

→ **Maak meervoudig ruimtegebruik basiskwaliteit van Utrechtse Kwaliteit.**

*Versterk in de Agenda paragraaf 3 de genoemde kwaliteiten en randvoorwaarden. Enkel onder perspectief 3 van de 'randvoorwaarden en condities' wordt subtiel verwezen naar het belang van multifunctioneel ruimtegebruik: "prikkelers voor en stimulering van multifunctioneel ruimtegebruik (combineren van opgaven)". Maar het ontbreken van vierkante meters geldt niet alleen voor leefbare steden en regio's, dit gaat ook op voor de beide andere perspectieven landbouw en natuur en ordenende netwerken. Het is zorgelijk dat de fysieke beperking van de provincie niet een fundamenteeler uitgangspunt is voor alle toekomstige ontwikkelingen. Beter en noodzakelijker is het multifunctionaliteit, concentratie en combinatie tot de **basiskwaliteit** van toekomstige Utrechtse Kwaliteit te maken en deze uitdaging niet te versoberen tot enkel stedelijke opgaven en dan ook nog eens in een afgezwakt voornemen tot 'prikkeling en stimulans'. Afzwakking van ruimtelijke innovatie domineert nu de provinciale visie en daarmee haar beleid en haar bereidheid om een door iedereen erkende fysieke noodzaak centraal te stellen in verordening en openbare aanbestedingen of gunningscriteria.*

Verdiepend op onderwerp 3: de omschrijving van ruimtelijke kwaliteit in het huidige provinciaal beleid is niet in detail voorgeschreven en vraagt om vertrouwen in samenwerking met decentrale partners. Dat principe steun ik. Mijn advies ging echter in op het faciliteren van toekomstige ruimtelijke kwaliteit, niet enkel het aanhouden van huidige kernkwaliteiten. Als de provincie zichzelf en decentrale overheden wil ondersteunen en inspireren dan zal kwaliteitsontwikkeling centraal moeten staan. In diverse artikelen van de verordening is de eis tot verhoging van ruimtelijke kwaliteit opgenomen waarbij die eis getoetst wordt door experts of door burgerberaad. De provincie biedt daarmee alle ruimte voor maatwerk, maar ook voor menings-, interpretatie- en smaakverschillen. Het PARK advies bepleit om ruimtelijke kwaliteit niet langer als een inspanningsverplichting aan zichzelf en lagere overheden voor te schrijven, maar tot een resultaatsverplichting uit te bouwen. Kwaliteit is een menselijke ervaring die alleen bestaat als resultaat en niet als intentieverklaring. En, zoals in de vorige twee adviespunten bepleit, is het voor toekomstige plannen altijd in dynamische ontwikkeling en noodzakelijk multifunctioneel. Daarnaast signaleert het PARK advies een zorgelijke ontwikkeling onder de nieuwe Omgevingswet. Ruimtelijke kwaliteit is hierin onderdeel van één en dezelfde overkoepelende definitie van Omgevingskwaliteit. Subjectieve kwaliteitservaring en objectieve kwaliteitsbepaling van milieunormen worden vanuit dezelfde verordening beoordeeld. Dit is appels met peren vergelijken.

→ **Ruimtelijke kwaliteit is subjectief en bestaat alleen als cultuurpositief resultaat.** Versterk in de Agenda paragraaf 3 de omschrijving van Utrechtse Kwaliteiten. Vul naast het inspireren vanuit huidige kernkwaliteiten onder de noemer 'groen, blauw, rood en sociaal' de Utrechtse Kwaliteiten aan met het omschrijven van het uiteindelijk **cultuurpositief resultaat** zoals omschreven in [het internationale verdrag van Davos](#). Ruimtelijke kwaliteit bestaat niet enkel uit de inspanning om huidige of verleden kwaliteit als inspiratie op te nemen; ruimtelijk kwaliteit bestaat uiteindelijk alleen in het cultuurpositief resultaat ervan. Het gebruikelijk kader voor ruimtelijke kwaliteit vanuit de drieslag gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde is in het huidig beleid alleen een vinkje waard in een goedkeuringsproces vooraf. Vult dit aan met een cultuurpositief resultaat bestaat achteraf en na enige tijd (0-10 jaar) via vaststelling van de mentale en fysieke gezondheid van inwoners en het investeringsklimaat. Vanuit een inspanningsverplichting is de provinciale visie en daarmee haar beleid eerder een hindermacht naar decentrale overheden die niet een even sterke ruimtelijke kerntaak hebben. Beter en noodzakelijker is het dat de provincie vanuit haar ruimtelijke kerntaak de verantwoordelijkheid achteraf neemt voor het ontstaan van ruimtelijke kwaliteit.

Aanvulling in reactie op de Agenda

Zoals vervat in mijn compliment voor de zorgvuldige opzet en helderheid van de Agenda, zo verheug ik me erop dat alle 26 agendapunten succesvol zullen zijn in voorbereiding en uitvoering, in afstemming met het Rijk. Ik deel echter de observatie in het parallel uitgebracht advies van de PCL dat er scherpere keuzes gemaakt moeten worden. De Agenda wordt gedreven door wensdenken en door een voorstelling van de samenwerking tussen Rijk en provincie die optimaal en succesvol is. Meer realisme is echter gepast.

→ **Zoveel ambitie vraagt om risico inschatting bij falen.** Breid de analyse van de 26 agendapunten uit - naast versnellen, verdiepen en vernieuwen - met een risico inschatting en beschrijving van faalmechanismen. Met deze analyse ontstaat een meer realistisch beeld van te maken scherpere keuzes om deze faalmechanismen zoveel mogelijk te beperken, of om bepaalde agendapunten hogere prioriteit te geven.

→ **Het nieuwe instrument (ontwerpend) onderzoek vraagt ook om een flankerende stimulans van een regionale maakindustrie.** Het is te prijzen dat de provincie aangeeft dat zij nog wil studeren of zich wil laten informeren door kennisinstituten om agendapunten te kunnen uitwerken. Ook is het begrijpelijk dat de provincie hierbij 'onderzoek' opvat als manier om beleid te maken en instrumenten te ontwikkelen of procesaansturing. Mijn 8 jarig bestaan als PARK met voornamelijk 'ontwerpend onderzoek' heeft mij echter geleerd dat deze vorm van onderzoek doen niet voldoende is. Zeker niet als inspanning naar de meer projectmatig en praktisch werkende decentrale (overheids)partners. Het is daarom noodzakelijk voor de provincie om op hetzelfde eindproduct-niveau te geraken als decentrale partners en marktpartijen in de vorm van een

onderzoeksprogramma gericht op productontwikkeling en nieuwe verdienmogelijkheden - van bijvoorbeeld beter inpasbare zonnepanelen of isolatie- en besparingsmaatregelen en groenblauwe diensten. Met andere woorden, vul onderzoek voor beter beleid aan met een actieve stimulans van een regionale maakindustrie en alle vormen van beroepsopleidingen, om multifunctionele ruimtelijke innovaties in concrete productvorm te versnellen, te vernieuwen en te verdiepen.

Tot slot een visionaire blik in de toekomst. Mochten alle 26 agendapunten succesvol zijn uitgevoerd in 2040 of iets later, dan is daarmee een leefomgeving ontstaan met een specifieke aantrekkingskracht op burgers. Naar verwachting zal de stedelijke bevolking van de provincie zijn verdubbeld en dit brengt een geheel andere dynamiek en leefstijl met zich mee die invloed gaat hebben op het politiek electoraat en bijhorende sociale verhoudingen. Laat ik mij eens zorgelijk uitdrukken: de radicale toename van een stedelijk georiënteerde bevolking versterkt in de komende 20 jaar het verschil met de leefstijl en kwaliteitservaring vanuit het landelijk gebied. Een verschil dat nu al tot soms onoverbrugbare politieke verschillen en spanningen leidt binnen regionale samenwerking. Voor de ruimtelijke kwaliteit heeft dit grote gevolgen omdat deze kwaliteit subjectief is en in interactie tussen mensen tot stand komt. Ruimtelijke kwaliteit kan in positieve zin tot verbinding en cultuurpositieve resultaten leiden, maar het kan in negatieve zin ook voor grote verdeeldheid zorgen, onbegrip en wantrouwen.

→ ***Ruimtelijke kwaliteit mag geen twistpunt worden tussen een groeiende stedelijke bevolking en een gelijkblijvend landelijk gebied.*** Het is daarom van het grootste belang en eerste prioriteit om de weg van voordeur tot natuurkern, via een zeer divers landelijk gebied, met langgerekte landschappelijke corridors te ontwikkelen (oa. Groen Groeit Mee, bossenbeleid en 10% groenblauwe dooradering). Het is een bekend fenomeen dat een stedelijke bevolking een romantisch beeld heeft van het landelijk gebied en ook meer behoefte heeft aan 'echte natuur' of 'wildernis'. Het is ook een bekend fenomeen dat een landelijke bevolking minder onderscheid maakt tussen echte en productieve natuur en minder prioriteit geeft aan verandering van die prachtige omgeving die ze nu kennen, bewerken en intensief beleven. Het is daarom noodzakelijk om deze verschillende perspectieven in grote, diepe en lange corridors in elkaar over te laten lopen en niet te verkleinen tot postzegels die overbeschermd of overgebruikt worden. Omschrijf de Utrechtse Kwaliteit als een kwaliteit die deze verschillende perspectieven samenbrengt en prioriteer die agendapunten die dit als ruimtelijk resultaat nastreven.

Tot zover. Voor nu, wens ik alle bestuurders en betrokken ambtenaren veel wijsheid en samenwerking toe. Altijd bereid tot een toelichtend gesprek of uitvoerige bespreking,

Dr. Paul Roncken, PARK-Utrecht

