2016 ARK ADVIES

d.d. 28 oktober 2016

Mijn adviezen voor relevante agendapunten bij het opstellen van een omgevingsvisie en verordening. Voor u ligt een ongevraagd advies. De provincie Utrecht heeft zich eerder voorgenomen om via een 'beleidsneutrale omzetting' de Omgevingsvisie op te stellen. Toch dienen zich specifieke - integrale - onderwerpen aan die nog niet voldoende aandacht hebben gekregen. In de loop van 2017 kunnen deze aan de orde komen, bij voorkeur tijdens 'verbeeldings-ateliers', in aanloop naar de omgevingsvisie van de provincie Utrecht.

Naast dit advies heb ik een meer algemene nieuwsbrief opgesteld (in samenwerking met de Jonge Honden, Utrecht) over de kansen die de nieuwe Omgevingswet biedt. Deze nieuwsbrief is niet specifiek geadresseerd aan GS en PS, maar gericht aan een breed publiek (1000+ abonnees).

1: maatwerk als flexibel strategisch instrument

Aanleiding: Ruimtelijke kwaliteit wordt binnen de omgevingswet verbreed naar kwaliteit van de leefomgeving waarbij ook thema's als gezondheid, natuurwaarden en verdienmodellen worden meegewogen. Tegelijk met deze toegenomen inhoudelijke complexiteit wordt de procedure om tot planvorming te komen ook nog eens complexer gemaakt door voornemens tot burgerparticipatie en toegenomen decentralisatie.

Analyse: Er is reden tot lichte paniek. Hoe zal de provincie participatie organiseren om tot integrale omgevingsvisies te komen en hoe doen gemeenten dat? Het zal niet gemakkelijk zijn om alvast heldere uitspraken te doen over integrale kansen die juist zouden moeten ontstaan uit lokale initiatieven en mogelijkheden die (technisch) nog niet te voorzien zijn. Veelvuldig komt de term 'maatwerk' voor in vooroverleg over gemeentelijke omgevingsvisies. Met behulp van 'maatwerk' kunnen de integrale wensen binnen de omgevingswet zo open mogelijk blijven. Die openheid is een kracht maar tegelijk een zwakte. Openheid is nodig om tot afstemming te komen (proces) en om verschillende sectoren bijeen te kunnen brengen (inhoud). Proces en inhoud worden tegelijk bediend door maatwerk. Als dit een vergelijking is met twee onbekenden, dan is de som heel moeilijk te voorspellen. Zo kunnen in bepaalde maatwerktrajecten vanwege het onderhandelingsproces, de natuurwaarden zwaarder wegen dan beeldkwaliteit; of verdienmodellen zwaarder wegen dan gezondheid. Uitruil van de diverse integrale thema's kan gunstig zijn voor die thema's met goede meetbaarheid, maar ongunstig voor kwetsbaar gedefinieerde onderwerpen.

De rol van de provincie in het begeleiden van dit 'maatwerk' is op dit moment summier beschreven, bijvoorbeeld door een 'motiveringsverplichting' in de PRV. De gemeente is verantwoordelijk voor de kwaliteitsbeschrijving omdat de provincie 'kwaliteit' verwacht. In de praktijk zal de gemeentelijke kwaliteitsbepaling (te) sterk afhankelijk zijn van individuele

ambtenaren en beschikbare informatie (meetwaarden). Dit wordt nog eens versterkt door een marktwerking van ingehuurde ontwerp- en adviesbureaus.

Advies: Maatwerk lijkt een goed middel te zijn voor integrale wensen en toegenomen participatie. Met het begeleiden van het proces van maatwerk is de laatste jaren veel ervaring opgedaan met bemiddeling door verbrede welstandscommissies en acceptatie van de rol van kwaliteitsteams. Deze teams zullen naast experts die beeldkwaliteit meten, ook experts voor gezondheid, verdienmodellen en natuurdoelen moeten opnemen. Daar hebben gemeenten waarschijnlijk geen of te weinig budget voor gereserveerd. In sommige gevallen vertrouwen gemeenten zelfs liever niet op experts, maar eerder op publieksinvloed via websites waar meningen kunnen worden gedeeld. Het decentraliseren van integrale kwaliteitsmeting kan dus wel eens tot aan de individuele burger doordringen. De rol van de provincie moet hierin helder zijn en ook aangevuld worden met financiële middelen om de kwaliteit van de leefomgeving integraal vooruit te helpen bij gemeenten die hier anders veel te wisselende resultaten mee behalen. De voorwaarde voor het behalen van integraliteit ligt voorlopig nog bij mensenwerk en een integrale verbindingskracht van bepaalde personen. Ondersteun dus het mensenwerk met financiering, actieve uitwisseling en faciliteer leer- en wederzijdse inspiratie momenten: het huis van de provincie! Stel een plan op in de komende vijf jaar tot een cultuur van kwaliteit en integraliteitsbesef te komen, zowel via projectleiders van de provincie als via samen te stellen teams die gemeenten op weg helpen. Geef daarbij de creatieve sector, ICT en kunstenaars een vanzelfsprekende rol.

2: integrale mobiliteit als voorbeeld stellend vermogen

Aanleiding: Er bestaan ruimtelijke onderwerpen waar niet de gemeenten maar de provincie zelf uitvoerverantwoordelijkheid heeft. Denk aan het aanbod van wegen, regionale knooppunten, fietspaden, ongelijkvloerse kruisingen en openbaar vervoer. Met name de verbinding tussen mobiliteit en integrale kwaliteit van de leefomgeving bestaat echter nog een blinde vlek die de goede voorbeeldfunctie van de provincie in de weg staat.

Analyse: De provincie zelf kan in haar omgevingsvisie en uitvoerbeleid op de juiste manier een voorbeeld zijn voor alle gemeenten in haar domein. Dit voorbeeld stellend vermogen is nu juist een van de weinige middelen om volgens een sterk gedecentraliseerd beleid toch te werken aan een cultuur van kwaliteitsbesef.

Advies:
Bespreek in aanloop naar de omgevingsvisie wat een hoogwaardig integrale visie zou kunnen zijn voor de mobiliteit binnen de provincie Utrecht. Mogelijke integrale ambities kunnen zijn:

- Opwekking van warmte en elektriciteit door slim gebruik van het wegdek en wegdeknetwerken
- Innovatieve, want integrale eisen aan de OV concessie (nul op de meter bussen)
- Het waarderen en borgen van bestaande en nieuwe 'provinciale parkwegen' en bijpassende fietstunnels met allure
- Een circulair alternatief voor de huidige asfalt-keten
- Zelfreinigende en tevens natuurlijke bermen (fijnstof, zware metalen, asbest, CO2)
- De samenhang van (fiets)wegen en openbaar vervoer tot een fluïde en intuïtief systeem

3: binnendorpelijk verdichten

Aanleiding: De woon-aantrekkelijkheid is binnen de gehele provincie groot. Bouwen binnen de rode contour is een reële mogelijkheid binnen het stedelijk gebied van Utrecht en Amersfoort. Er

bestaat ook een toenemende vraag naar bouwvolume in andere kernen maar daar lijkt uitbreiding vaker het antwoord te zijn.

Analyse: Het woord 'binnenstedelijk verdichten' is teveel verbonden met beelden van inbreiding in hoogstedelijk gebied. Ik zou naast deze term een variant willen introduceren die de beeldvorming voor verdichting van andere kernen ten goede komt.

Advies: Naast het 'bouwen in de wei' of een 'dorpse uitbreiding', is het zinvol om een helder beeld te ontwikkelen voor 'binnendorpelijk verdichten'. Hiermee kan meer enthousiasme ontstaan bij kernen die hun eigen dorpse waarden willen behouden maar tegelijk beseffen dat uitbreiding juist niet het juiste antwoord is voor vergrijzing en een goedkoper huur aanbod of eenpersoonshuishoudens. Misschien is een prijsvraag voor verschillende 'binnendorpelijke verdichtingen' in de verschillende delen van de provincie Utrecht een goed middel om dit te bewerkstelligen. De binnendorpelijke verdichting is bovendien een onderwerp dat goed met integrale ambities samen kan gaan:

- Het voorziet in een doorstroom door vergrijzing van woningen met tuin naar kleinere (service)woningen en overname door huishoudens met jonge gezinnen;
- het voorziet maatwerkprojecten voor een nog matig ontwikkelde bouwkolom voor circulair bouwen;
- Het voorziet in een behoefte van de toename van eenpersoonshuishoudens met behoefte aan meer ontmoeting (koffieplek/werkplek/hoogwaardig internet/OV aansluiting);
- Het voorkomt uitbreiding/omlegging van ringwegen en openbaar vervoerroutes;
- Het kan de beeldkwaliteit van bedreigde dorpse voorzieningen door supermarktketens met grote parkeervoorzieningen meer integraal op laten gaan in een verdichte dorpsstructuur.

4: marktweerbaarheid als strategie in de energietransitie

Aanleiding: het is duidelijk dat de omgevingsvisie het meest actuele document gaat worden om de energietransitie in de komende 10 tot 15 jaar te beschrijven en van ambitie te voorzien.

Analyse: twee facetten die van belang zijn voor een daadkrachtige transitie zijn nog niet opgenomen in de PRS: tijdelijkheid en keten beïnvloeding. Tijdelijkheid is van belang omdat technologische innovatie in de energiesector sneller verloopt dan het gemiddeld plaatsingstraject. Naast ruimtelijke overweging van plaatsing is het daarom zinvol over het weghalen van achterhaalde of doorverkoopbare technologie na te denken. Op die manier kunnen tijdelijke vergunningen met gegarandeerde verwijdering worden verplicht. Overspannen reacties van omwonenden kunnen met dit middel misschien meer ontspannen.
Keten beïnvloeding is van belang omdat de overheid (en de consument) anders achter de technologische ontwikkelingen blijft aanhollen. Een sterke overheid kan een opdrachtgever zijn waar de producent zich naar voegt. Als de provincie Utrecht een heldere mening en ambitie heeft wat betreft de productie en herbruikbaarheid van zonnepanelen, dan kan dat een krachtige onderhandelingspositie opleveren richting verantwoordelijkheid van producenten (zoals ook Thomas Rau aan heeft gegeven in zijn lezing op het provinciehuis op 10 oktober jongstleden).

Advies: de omgevingsvisie is in de Omgevingswet nadrukkelijke vormvrij gemaakt, om naast klassiek ruimtelijk denken ook nieuwe vormen van ruimtebepaling te kunnen ontwikkelen. Een leefomgeving vraagt door vergrote marktwerking om actieve onderhandelingsstrategieën om weerbaar te zijn voor te dominante markten. Bedenk dat de provincie als geheel een invloedrijke partner vormt in een keten-netwerk. Zelfs als ruimtelijke plaatsing van windmolens problematisch is en plaatsing van zonnepanelen slechts indirect kan worden beïnvloed, dan blijft er nog steeds een krachtige overheidstaak over om weerbaar te zijn door Utrechtse innovatiedoelen. Onderzoek of het middel 'tijdelijkheid' en 'keten beïnvloeding' deze weerbaarheid kan vergroten via de nieuwe omgevingsvisie en doorwerking in de nieuwe Omgevingsverordening.

5: Data-schap, digitale visievorming

Aanleiding: het beheer van kaarten en informatie is lange tijd een belangrijke overheidstaak geweest. Nu dat er zoveel alternatieve data (big data) wordt opgehaald door marktpartijen, lijkt de overheid achter de feiten aan te gaan lopen.

Analyse: drie unieke eigenschappen van big data zijn actualiteit, analyseerbaarheid en verleiding. Waar klassieke data nog een vorm van kaartbeheer was als een geheugen van eerder genomen beslissingen, is big data een thermometer die permanente verandering in beeld brengt. Daarmee krijgt data niet zozeer een rol als toetsingsinstrument, maar vooral als analyse instrument. Big data is echter vaak in eigendom van de ondernemingen die ze verzamelen. Deze ondernemingen hebben niet tot doel om publieke verantwoordelijkheid te waarborgen. Integendeel, telkens blijkt dat zij de analyse van data inzetten om consumenten te verleiden meer te consumeren of andere type producten af te nemen dan zij zich voorgenomen hadden. Met name in de markt van toerisme (AirBnB en booking.com) heeft dit op dit moment directe gevolgen voor de dagelijkse leefbaarheid, gemeenschapsvorming en toegenomen kosten van onderhoud van openbare ruimten.

Advies: Big data is in een ideaal instrument voor de veranderende rol van de overheid van toetsende toezichthouder naar stimulerende partner. Zoals eerder aangegeven, verweeft de Omgevingswet proces en inhoud met elkaar. Daarom is het belangrijk om alle mogelijkheden te verkennen om digitale informatie en meer klassieke vormen van beleid te vermengen en tot overheidsinstrument te maken. De transitie van databeheer naar zogenaamde data-mining (het analyseren van data en daarmee ook kunnen beïnvloeden van datagebruikers) is geen rol die toebedeeld kan worden naar gemeenten. Provincies hebben in de decentrale tussenpositie een overzicht en bundelingsvermogen waarmee data niet langer het oude machtsmiddel hoeft te zijn, maar een democratische voorwaarde voor o.a. maatwerk en participatie. De rijksoverheid heeft al samen met provincies zogenaamde informatiehuizen ingesteld, maar provincies kunnen hogere en vooral concretere ambities formuleren. De provincie Utrecht kan met haar sterke ICT en gaming sector grote ambities waarmaken die de voorwaarden scheppen voor integraal werken (zowel inhoud als proces), zijn die al verkend? Een eerste concrete doel kan zijn om de eenzijdige verdienmodellen van onder andere AirBnB en Booking.com te kunnen begeleiden tot lokaal investeerbare afdrachten. De omgevingsvisie biedt geen blauwdruk voor een toekomstig landgebruik maar maakt regels inzichtelijk waar veel kennis voor nodig is en durf om juist die creatieve sprongen te maken waar de regels gelegenheid toe geven. Dat is innovatie op basis van actief burgerschap.

PR 2016