

# 2023 PARK ADVIES

---

## PROVINCIAAL ADVISEUR RUIMTELIJKE KWALITEIT UTRECHT

PAUL RONCKEN

22 februari 2023

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

Hartelijk dank voor uw verzoek tot een advies bij het opstellen van een provinciaal ruimtelijk voorstel in het kader van het Rijksprogramma NOVEX en daarbij: het bieden van regie aan het leggen van de ruimtelijke puzzel. Een samenwerking tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen.

Met deze brief geef ik een eerste advies, passend bij het eerste ijkpunt in het proces. Er volgt in september nog een tweede advies bij het voorlopig ruimtelijk arrangement. 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.

In dit eerste advies ga ik in op de scope van het startpakket fysieke leefomgeving NOVEX en de mogelijke discrepanties met, of versterkingen vanuit de provinciale Omgevingsvisie. Het doel is om een helder signaal te kunnen geven aan het Rijk als vraagsteller, vanuit de Utrechtse Kwaliteiten en een Utrechtse manier van werken, zoals bijvoorbeeld dankzij het Groen Groeit Mee-pact.

Ik introduceer drie hoofdonderwerpen die de 'scope', ofwel de uitgangspunten en reikwijdte van de ruimtelijke puzzel bepalen, met verwijzing naar actuele inzichten en onderzoeken.

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

onderwerp 1

**ZELFS GROTE GEBIEDEN ZIJN WEER ONDERDEEL VAN EEN GROTER SYSTEEM:**

Het is na het uitkomen van de term 'ruimtelijke puzzel' vaker als commentaar teruggegeven aan de ambitie van het Rijk: de suggestie van een puzzel om structureel ruimtegebrek op te lossen is niet juist. Ook de term 'ruimtelijke ordening' is als werkwijze in een verkeerd daglicht komen te staan. Tenminste, als onder ruimtelijke ordening wordt verstaan: het beschermen en afschermen van verschillende ruimtelijke functies, naast elkaar. Bijvoorbeeld een natura-2000 gebied naast een intensieve veehouderij. Ruimtelijk is het naast elkaar bestaan van verschillende functies mogelijk, maar voor de kwaliteit van de leefomgeving blijkt het onwenselijke effecten te hebben (o.a. kritische waarden voor stikstof, CO<sub>2</sub>, nitraat, gifstoffen).

Een achterliggende reden voor een integrale aanpak van ruimteverdeling onder de Omgevingswet, is om niet meer de ogen te sluiten voor sociale en fysieke milieueffecten van de ene locatie op een andere locatie. Het vernieuwende in deze aanpak is het feit dat effecten zich niet houden aan geografische grenzen en dat (herstel) effecten een veel langere tijdshorizon hebben dan we vanuit economische levensduur gewend zijn. Anders gesteld: een integrale aanpak maakt van naast elkaar liggende ruimten, communicerende vaten; en laat zich pas kennen of meten over langere tijdperioden (decennia).

De geografische en tijdgebonden afbakening van een provinciaal ruimtelijk voorstel mag daarom niet te beperkt zijn. De beweging naar 'gebiedsontwikkeling' of 'regionale samenhang' die ook in andere overheidsambities te herkennen is, ondersteunt deze verruiming. Ook het nieuw leidend principe 'bodem en water sturend' is bedoeld om ruimtelijke afweging niet langer als een puzzel met gesloten puzzelstukken te maken, maar vanuit een dynamische vervlechting van netwerken. Ook in het pleidooi van agrariërs voor duurzame verdienmodellen en langjarige afspraken is deze behoefte naar integrale aanpak te herkennen.

De vraag die met dit 'ruimtelijk voorstel' centraal staat is, of provincie, gemeenten en waterschappen in samenwerking in staat zijn om hun eigen functioneren te verruimen?

Daarbij is zelfs een groot gebied, weer onderdeel van een groter systeem. Als voorbeeld haal ik hiervoor het [PARK-advies 'Utrechts Heuvelland'](#) aan. Het introduceert de relatie tussen de bossenstrategie, de blauwe agenda en agrarische, stedelijke en natuurlijke ruimtevormen van bos en bomen. De kwaliteit van de rug van de heuvelrug met vegetatie die zichtbaar lijdt door verdroging, staan niet los van de hellende flanken met dorpen en veel historisch erfgoed; en ook niet los van omvangrijke kwelgebieden aan de voet van de heuvelrug. Opeenvolgend vormen rug, flanken en kwelgebieden het samenhangend Heuvelland met een levenscyclus van vele decennia.

*een citaat uit het advies:*

*"De aanwezigheid van de Utrechtse Heuvelrug is een dagelijkse, wekelijkse of maandelijks recreatieve realiteit voor de 897.000 inwoners in de omliggende gemeenten en daarmee voor ongeveer 70% van de bevolking binnen de provincie Utrecht. Het kan ook een dagelijkse realiteit worden als bron voor lokale en/of*

*regeneratieve materialen. Op dit moment is de Heuvelrug te klein om een circulaire grondstoffen stroom (oa hout, wol, vlas, vezels, voedsel) na te streven".*

Stel nu dat voor het opstellen van het ruimtelijk voorstel alleen een kwelgebied uit dit 'Heuvelland' centraal komt te staan, dan is het verbeteren van kwaliteit in dit kwelgebied, hoe groot het ook is, maar zeer beperkt mogelijk. Tenzij dit gebied onderdeel is van een grotere netwerk aanpak. Een verruimde geografische benadering van 'communicerende vaten' kan volgens [de methodiek van de LESA](#) (landschapsecologische systeem analyse), aangevuld met de methode van de [landschapsbiografie](#) worden bepaald. Fysieke en sociale relaties worden met deze methoden kenbaar en op den duur meetbaar.

**ADVIES: Borg in de scope van het ruimtelijk voorstel dat iedere geografische en tijdgebonden afbakening met behulp van een systeemsamenhang inzicht verschaft in de sociale en fysieke netwerken en overgangen. De Omgevingsvisie van de provincie Utrecht biedt een goede basis voor het aanhouden van een perspectief vanuit grotere systemen. De belangrijkste systemen zijn hierbij:**

- **De grote en kleine rivieren** met een rijkdom aan aquatische ecologie, uiterwaarden, dijken en delen van aangrenzende komgronden. Borg in het ruimtelijk voorstel een robuuste eenheid van riviersystemen over de gehele lengte van het stroomgebied.
- **Het Utrechts Heuvelland** met een samenhang tussen rug, flanken en kwelgebieden. Borg in het ruimtelijke voorstel deze samenhang en werk dit uit in een mozaïek van dichte, open en halfopen landschappen met een (grond)watersysteem van bronwaterkwaliteit.
- **De veengronden** met een ingenieus en eeuwenoud systeem van waterafvoer in (achter) weteringen, kades, boezems, veenrivieren, petgaten, veenaangroei en bewoonde linten. Borg in het ruimtelijk voorstel de aanpassing van het huidig watersysteem om regen- en rivierwater vast te houden tot ver in de droge perioden.

onderwerp 2

#### **SLIM COMBINEREN EN CONCENTREREN VANUIT CO-CREATIE:**

De totale ruimtevraag tot 2050 in vierkante meters uitgedrukt, is met eenzijdige functies niet passend te maken binnen gemeente-, waterschaps- en provinciale grenzen. De NOVI introduceert daarom het overkoepelende principe 'combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies'. In de Provinciale Omgevingsvisie is het uitgangspunt 'slim combineren en concentreren'.

Combinaties van functies en het concentreren van transitieopgaven vragen om veel innovatie- en ontwikkelruimte die niet langer vanzelfsprekend is. De snelheid waarmee in de afgelopen jaren de kwaliteitseisen zijn aangescherpt voor bouw- en ontwikkel- en inrichtingsprojecten ligt vele malen hoger dan de ervaring in de uitvoer, cofinanciering en begeleiding ervan. Het stikstof arrest, de corona jaren en de nasleep van de financiële crisis uit 2008 heeft bouw- en ontwikkelprojecten fundamenteel veranderd.

De vraag naar 'slim combineren en concentreren' is niet alleen een inhaalslag van lang stilgelegen vernieuwing, het vraagt ook om een transitie van de gehele bouw- en ontwikkelketen. De inhaalslag en de ketentransitie is niet gebaad bij een afstandelijke opdrachtgever/opdrachtnemer situatie. Er is co-creatie voor nodig waarbij alle partijen, inclusief overheden, een leertraject aangaan met vele onbekende factoren. Binnen het huis van de provincie betekent dit dat alle afzonderlijke thema's zich co-creatief verstaan. Dat is op dit moment niet het geval, het is de Achilleshiel van het provinciaal apparaat.

De overheid heeft daarbij ook nog eens een bijzondere rol te vervullen, aanvullend op marktpartijen, namelijk die van volksvertegenwoordiging. Het vertrouwen in de technische vaardigheden van overheid is laag in de publieke opinie. Een rol als co-creatie partner kan daarom in veel gevallen aanleiding zijn voor een continue en uitgebreid participatie traject en daarbij ook burgerpanels.

*Voorbeelden van co-creatief, meervoudig ruimtegebruik en de inzet van ontwerpend onderzoek vanuit een trans disciplinair team (ruimtelijk, financieel, ecologisch, beleidsmatig en technisch) uit eerdere PARK adviezen. Gerangschikt per thema uit het startpakket fysieke leefomgeving Novex:*

- *THEMA PERSPECTIEF VOOR LANDBOUW EN NATUUR: Over de relatie tussen de bossenstrategie, de blauwe agenda en agrarische, stedelijke en natuurlijke ruimtevormen van bos en bomen het advies ['Utrechts Heuvelland'](#).*
- *THEMA LEEFBARE STEDEN EN REGIO'S: Over maatwerk oplossingen van verdichtingen in kleine kernen door combinaties met duurzame mobiliteit, klimaatadaptatie, bosaanplant, kleine landschapselementen, kernrandkwaliteiten en meer inclusieve woon-werk gemeenschappen op vrijkomende agrarische erven, het advies [Dorps Verdichten](#);*
- *THEMA LEEFBARE STEDEN EN REGIO'S: Over het toepassen van een norm van 75m2 lokaal groen en 500m2 bovenregionaal groen in geconcentreerde groene corridors/scheggen met als bestemming: landschapsgrond, het aankomend advies [Groen Groeit Mee, de ambitie waarmaken](#).*
- *THEMA ORDENENDE NETWERKEN VOOR ENERGIE EN (CIRCULAIRE) NETWERKEN: Over het inbreiden van bedrijventerreinen, vergroenen van openbare ruimte, mengen van functies en circulair maken van bedrijventerreinen, het advies [INTENS](#).*
- *THEMA ORDENENDE NETWERKEN VOOR ENERGIE EN (CIRCULAIRE) NETWERKEN: Over de relatie tussen grootschalige opwek van zonenergie en het versterkend effect op transitie in de landbouw, natuurontwikkeling, toegankelijk maken van het landelijk gebied en waterberging, het advies [Landschappen van Verlangen](#).*

**ADVIES: Borg in de scope van het ruimtelijk voorstel de uitgangspunten 'slim combineren en concentreren' vanuit een ontwerpende benadering en maak expliciet hoe je als opdrachtgever een heldere voorbeeldrol vervult vanuit co-creatie. Zie erop toe dat het ruimtelijk voorstel alle provinciale (beleids)thema's in co-creatief verband brengt, zoals ook beloofd in de wervende tekstdelen uit de Omgevingsvisie. Twijfel geen moment om juist in deze vroege fase van het verkennen van het ruimtelijk voorstel, een burgerpanel op te richten om mee te denken. Een fundamenteel veranderend speelveld van co-creatie kan niet zonder het actief includeren van burgerschapstransities.**

onderwerp 3

**RUIMTELIJKE KWALITEIT MAG NIET ONDERSNEEUWEN IN BREDE OMGEVINGSKWALITEIT:**

Zoals in de wederopbouw het motto 'nooit meer honger' richting gaf aan grootschalige landbouwhervorming, zo kan het motto voor een even grote hervorming van stedenbouw, mobiliteit, natuur- en landbouw zijn: 'nooit meer omgevingsverlies'. Een veelgehoorde term die hierop wijst is 'natuur-inclusief'. Dat is een goed begin, maar het zal op weg naar 2050 toch echt meer gaan lijken op 'natuur-positief' om de almaar scherpere internationale klimaat- en biodiversiteitsdoelen na te komen. Het is voor veel Omgevingskwaliteit al te laat omdat de gevolgen die nu aantoonbaar zijn, een bron hebben die vele decennia geleden is ontstaan. Aanvullend hierop is vanuit [het internationale verdrag van Davos](#), een oproep gedaan voor een ontwerpcultuur met een 'cultuur-inclusieve' en 'cultuur-positieve' uitwerking. Ruimtelijke kwaliteit, als uiting van cultuur, is in vergelijking met 'natuur' of 'omgeving' meer maakbaar. De toekomst kan ruimtelijk altijd beter worden ontworpen. We hebben als mens veel directe invloed op onze eigen cultuur.

De definitie van Omgevingskwaliteit in de provinciale Omgevingsvisie laat een verknoping zien van deze zeer diverse kwaliteitsonderwerpen (natuur, landschap, ruimte en milieu):

- Ruimtelijke kwaliteit: gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde
- Milieu-, gezondheids- en veiligheidskwaliteit
- Maatschappelijke waarden zoals sociale samenhang en economische vitaliteit.
- Een uitwerking vanuit een gebiedsgerichte aanpak met verwijzing naar kwaliteitsgidsen, kernkwaliteiten en handreikingen.

Vanuit de wet zal een toetsing op Omgevingskwaliteit vereist worden, maar het is aan de lagere overheden hoe zij de grote diversiteit aan kwaliteiten meetbaar of kenbaar wil maken. In de praktijk komt dat neer op het meetbaar maken van bijvoorbeeld de milieukwaliteit vanuit stikstof of nitraat. Voor moeilijk meetbare kwaliteit zoals ruimtelijke kwaliteit is deze toetsing lastig en zal het daarom geen harde eis zijn. Het gevaar bestaat dat er een vinkje kan worden gezet bij het toetsen vanuit het overkoepelende begrip Omgevingskwaliteit, maar dat de ruimtelijke kwaliteit hierin helemaal niet is meegenomen en daarmee ook niet: 'cultuur-positief'.

Dit is een bekend dilemma en daarom vraagt het Rijk om nadere uitwerking aan provincie, gemeenten en waterschappen en stimuleert zij dat vanuit het programma Mooi Nederland. Ruimtelijke kwaliteit en het cultuurpositief effect ervan is wat 'Dutch Design' en

'ingenieurskunst' tot internationaal gewaardeerde begrippen heeft gemaakt. De laatste inzichten bevestigen dat dit ook een direct effect heeft op mentale en fysieke gezondheid van inwoners en het investeringsklimaat.

Binnen het beleid van de provincie Utrecht is ruimtelijke kwaliteit geen harde eis maar hooguit een inspirerende handreiking die veel ruimte laat voor interpretatie en vrijwilligheid vanuit de markt. Uitzondering vormen erfgoedwaarden met specifiek omschreven ruimtelijke kenmerken zoals de Nieuwe Hollandse Waterlinie en de buitenplaats biotopen. Ook een uitzondering vormen de uitwerkingen van specifieke programmalijnen die sterk afhankelijk zijn van uitmuntende ruimtelijke kwaliteit en cultuurpositieve effecten. Dit zijn in ieder geval (1) Groen Groeit Mee met een verbetering van recreatieve toegankelijkheid van voordeur tot natuurkern; (2) de uitwerking van duurzame energietransitie in relatie tot nieuwe vormen van natuur- en agrarische bedrijfstvormen; (3) de uitwerking van nieuwe vormen van duurzame mobiliteit; (4) de uitwerking van circulaire bedrijventerreinen; (5) de uitwerking van het duurzaam bouwen convenant.

**ADVIES: Het ruimtelijk voorstel is een uitwerking van de Omgevingsvisie en vraagt daarom om borging van het concreet, meetbaar en kenbaar maken van ruimtelijke kwaliteit. Geef hiermee sturing aan het 'cultuur-positief' maken van ruimtelijke transitie in stad, dorp en land vanuit specifieke programmalijnen. Expliciteer ruimtelijke kwaliteit als een doelstelling in de provinciale verordening en vermijd hiermee dat ruimtelijke kwaliteit ongezien kan worden afgevoerd vanuit het overkoepelende begrip Omgevingskwaliteit. Geef bij het Rijk aan dat er aanvullend wettelijk instrumentarium nodig is om ruimtelijke kwaliteit als een volwaardige doelstelling op te kunnen nemen, als een expliciete dubbele doelstelling met eigen cultuurpositieve effecten.**

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,

Paul Roncken  
PARK-Utrecht



*Met dank aan de meelezers en inhoudelijk sparringpartners binnen de provincie, de PCL, het College voor Rijksadviseurs en de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit.*