

2021 PARK ADVIES

PROVINCIAAL ADVISEUR RUIMTELIJKE KWALITEIT
UTRECHT

PAUL RONCKEN

24 Augustus 2021

Geachte gedeputeerde van Essen & gedeputeerde van Muilekom,
afschrift aan PS en CMT provincie Utrecht

Hierbij ontvangt u een ongevraagd advies Dorps Verdichten. In 2019 is met een nieuwsbrief van PARK de term 'binnendorpelijk verdichten' geagendeerd als aanvulling op 'binnenstedelijk verdichten'. Recent is op verzoek van PS door de PCL een inspiratiedocument aangeboden van bestaande vormen van 'Binnendorps Verdichten' (19 maart 2021). Een voorlopig sluitstuk van deze reeks is een ontwerpend onderzoek uitgevoerd door studio Ninedots in samenwerking met de gemeenten Vijfheerenlanden, Utrechtse Heuvelrug en Houten (als pdf meegestuurd of beschikbaar via de webpagina van PARK). Het advies 'Dorps Verdichten' gaat in op het ambitieniveau van dorpse vormen van verdichten en het type ondersteuning vanuit de provincie; binnen de rode contour, in de kernrandzone en op vrijkomende agrarische erven.

Binnen de provincie Utrecht zijn dorpen en kleine kernen in veel gevallen de kroonjuwelen die het leven hier hecht, groen en authentiek maken. Dorpen belichamen kernkwaliteiten die hoog worden gewaardeerd. De drie voorbeelden uit het ontwerpend onderzoek bieden houvast en een helder pleidooi om ook in dorpen, kleine kernen en op agrarische erven te innoveren en te investeren. De vraag is wie hierin het voortouw neemt? Gemeenten zien in de praktijk te vaak af van complexe verdichtingsopgaven, door capaciteitstekort of grenzen aan investeringsmogelijkheden. Veel burgers vrezen verlies aan buurtgroen of te hoge bebouwing als alleen al de term 'verdichting' valt. Verdichting komt tot stand in een sfeer van weerstand, zelden vanuit draagvlak.

Het zoeken is naar een heldere rol voor de provincie als strenge hoeder van rode contouren, maar ook als notoir zwakke vertegenwoordiger van architectuur, stedenbouw en landschapsontwerp. De oplossing is te vinden in de veelzijdige ambities van de provincie voor het landelijk gebied. Verdichting is niet alleen een ruimtelijke puzzel, het is ook een beleidsmatige puzzel om programma's en kwalitatieve ambities te bundelen om daarmee uitvoering te geven aan integraal omgevingsbeleid. De provincie kan dorpen en kleine kernen meer ondersteuning bieden vanuit haar eigen ambities uit de Omgevingsvisie door zelf marktmeester te zijn van al haar eigen uitvoerinstrumenten (zie bijlage: organogram).

Het advies gaat in op de volgende vragen:

- Hoe bereik je het juiste ambitieniveau in de ruimtelijke samenhang van Dorps Verdichten?
- Hoe verbeter je de route die gemeenten kunnen bewandelen om hulp van de provincie te krijgen?
- Hoe ontstaat er een meer vanzelfsprekende samenhang tussen verschillende programma's, subsidie- en investeringsregelingen die volgen uit de provinciale Omgevingsvisie?

AMBITIENIVEAU RUIMTELIJKE SAMENHANG

Uit het studietraject van Ninedots is weer eens gebleken dat woningbouw binnen een kleine kern geen op zichzelf staande opgave is. Vrijwel iedere verandering binnen een kleine kern heeft een merkbaar effect op eerdere investeringen, bereikbaarheid, sociale verhoudingen, beleving en beperkte financiële flexibiliteit. Een goede integrale ontwikkeling van een kleine kern vereist een brede, integrale aanpak die niet onderdoet voor vergelijkbare inspanningen in stedelijke gebieden. Kleine gemeenten zijn weliswaar in staat om een goede integrale visie te ontwikkelen, maar hoe vaak lukt het ze om hier uitvoering aan te geven? Ook in de kern van een dorp, in een kernrand en op vrijkomende agrarische erven moet de markt worden uitgedaagd en begeleid door experts van hoog niveau. Maar dorpsontwikkeling krijgt binnen het regionaal programmeren niet dezelfde aandacht als knooppuntontwikkelingen bij de grote steden. Mogelijk vanwege het ontbreken van een Rijksbelang en het ontbreken van een heldere verknoping met openbaar vervoer.

→ *Een eerste vereiste is daarom de zorg voor goede teamvorming van de juiste experts.*

Verdichten in een dorps/kleine kern heeft een aantal bouwkundige overeenkomsten met binnenstedelijke ontwikkelingen, zoals het bouwen voor eenpersoonshuishoudens, starters en ouderen. Maar uniek aan Dorps Verdichten is de vermenging met opgaven vanuit landbouw, erfgoed, natuur of het bosbeleid. Vanwege het relatief kleine bouwprogramma van Dorps Verdichten is het goed om de vraag te stellen of een passend ambitieniveau bereikt wordt door aansturing vanuit woningbouw of vanuit een ander beleidsthema? Woningbouw heeft vanwege marktwerking de neiging om andere, minder investeringskrachtige beleidsthema's te overstemmen en te verzwakken, terwijl juist dorps kwaliteiten bestaan dankzij 'groene' of meer sociale beleidsthema's.

→ *Dorps Verdichten kenmerkt zich door menging met groene en sociale beleidsterreinen die de kwalitatieve kaders aangeven (meervoudige kwaliteit) en vaak worden verzwakt door investeringskracht vanuit woningbouw (of commercie in het geval van de supermarktketen in Doorn in het ontwerp onderzoek).*

ADVIES AMBITIENIVEAU:

Het is als provincie zinvol om actief te participeren met gemeenten in het samenstellen van een goed team en een goede verhouding tussen beleidsthema's. Daardoor kunnen meer visietrajecten en verkenningen een ambitieniveau bereiken waar de provincie ook haar eigen Omgevingsvisie in herkent. Met relatief weinig investering is hiermee veel onderlinge kennis en ervaringsuitwisseling mogelijk met een hoog rendement op de kwaliteit van de leefomgeving.

(a) Ondersteun visievorming bij gemeenten als uitwerking van 'ontwerpend onderzoek' zoals omschreven in de Omgevingsvisie.

(b) Stel ondersteuning af op structurele vergroting van capaciteit van gemengde provinciale/gemeentelijke teams met een werkbudget voor externe expertise, zolang ambities voor woningbouw nog niet zijn gehaald. Er is een lange adem nodig, lokale kennis en continuïteit van ervaring om complexe ruimtelijke ambities tot een succes te maken.

(c) Ontwikkel een provincie-breed traineeprogramma Dorps Verdichten met als doel om nieuwe generaties en ervaren begeleiding uit te wisselen. Hiermee vergroot ook de gelijkwaardigheid tussen regionaal programmeren en Dorps Verdichten en op termijn mogelijk ook ondersteuning vanuit het Rijk/Europa.

VERBETEREN BELEIDSRROUTE BINNEN PROVINCIE UTRECHT

Binnen de nieuwe systematiek van de provinciale Omgevingsvisie wordt het detailniveau en de werkwijze van visie en verordening uitgewerkt in afzonderlijke programma's en meer overkoepelende thema's zoals Groen Groeit Mee. De plannen die door studio Ninedots zijn opgesteld heeft PARK in een organogram geordend, om zo te kunnen achterhalen welke verschillende programma's of ambtelijke aanspreekpunten nodig zijn om alle onderdelen van het plan te kunnen ondersteunen of toetsen (zie: bijlage). Dit organogram is gepresenteerd aan een grote en gemêleerde groep provinciale ambtenaren en besproken in kleiner verband met de eerstaangewezen contactpersonen. Daarbij valt op:

→ *Het leggen van een verband tussen programma's en overkoepelende thema's is weliswaar een ambitie uit de provinciale Omgevingsvisie, maar de integrale werkwijze of afwegingskader is niet vastgelegd in de interim-verordening. Het leggen van verbanden is daarmee mensenwerk en sterk afhankelijk van de positie of persoonlijke eigenschappen van een ambtenaar, teamleider of ambtelijk opdrachtgever; en de capaciteit/bemensing van het aangewezen team.*

→ *Elk van de drie casussen kent een ander eerstaangewezen contactpersoon binnen de provincie. Er is geen eenduidige route om Dorps Verdichten te begeleiden. Dat is voor gemeenten zeer onduidelijk, maar ook onduidelijk bij interne afstemming binnen de provincie.*

→ *Het leggen van een verband tussen beleidsthema's en verschillende contactpersonen is geen gemakkelijke route waardoor gemeenten ook niet actief worden aangespoord om deze route te verkennen. Plannen die worden ingediend door gemeenten of initiatiefnemers zullen daarom niet of nauwelijks meervoudige kwaliteiten op een juiste manier adresseren. Het stimuleren van beleids- en kwaliteitsmenging is een (indirecte) consequentie van de provinciale Omgevingsvisie en daarmee een verplichting aan de provincie zelf en niet op te leggen aan gemeenten of initiatiefnemers.*

ADVIES BELEIDSRROUTE:

Zolang de route binnen de provincie niet helder is, zullen integrale ambities of meervoudig ruimtegebruik niet genoeg gestimuleerd kunnen worden. Hierdoor zullen veel programma's of instrumenten hun geld niet effectief kunnen besteden.

(d) Omschrijf in de verordening de werkwijze van verdichtingsopgaven (stad en dorp) met als doel om woningbouwversnelling gelijkwaardig te ontwikkelen met andere kwaliteitsthema's uit de Omgevingsvisie. Hiermee voorkom je dat verdichting eenzijdig wordt uitgewerkt of te afhankelijk is van individuele kwaliteiten van een eerstaangewezen contactpersoon of beleidslijn.

(e) Bij een serieuze vorm van omgevingsgericht werken hoor je je af te vragen of er externe organisaties zijn die werkzaamheden ook of zelfs beter kunnen uitvoeren dan de eigen organisatie. Versterk de betrokkenheid en capaciteit bij (onafhankelijke) uitvoerorganisaties zoals ervenconsulenten (Mooisticht*) en Utrecht-West/Oost. Als bemiddelaar tussen gemeente en provincie in, hebben deze organisaties meer strategisch vermogen om een complexe route langs meerdere programma's te begeleiden.

(f) Stimuleer als provincie actief de ruimtelijke samenhang en menging van beleidsterreinen, wacht niet op gemeenten of initiatiefnemers om dorps te verdichten met meervoudige kwaliteiten. Het traineeprogramma genoemd onder punt (c) kan hier invulling aan geven.

SAMENHANG TUSSEN VERSCHILLENDE PROGRAMMA'S EN THEMA'S

In het organogram (zie bijlage) is in de laatste kolom een opsomming gemaakt van de beschikbare instrumenten voor ondersteuning van gemeenten. Er is onderscheid gemaakt tussen procesinstrumenten (menskracht) en uitvoerinstrumenten (cofinanciering, lening, subsidie). Deze verzameling van instrumenten is niet volledig. Het is een nuttige oefening geweest om verbanden tussen kwalitatieve beleidsthema's in beeld te krijgen. Daarbij valt op:

→ *Beleidsthema's die meervoudige kwaliteiten inbrengen in aanvulling op de woningbouw, hebben vaak een strategisch karakter en beschikken niet of in zeer beperkte mate over uitvoeringsmiddelen. Er is sprake van een onzichtbare scheidslijn binnen het provinciehuis tussen overkoepelende kwalitatieve thema's met weinig of geen instrumenten; en op uitvoering gerichte gemeentelijke begeleiding met praktische instrumenten. Er is veel wederzijdse creativiteit nodig om kwalitatieve ambities te verbinden aan praktische instrumenten.*

ADVIES SAMENHANG:

Vergeleken bij een ambitieuze horizon (<10 jaar) van ingrijpende ruimtelijke transitie, telt iedere kwartaal en ieder jaar mee in het kritisch tijdspad. Veel provinciale programma's kennen onvoldoende uitgewerkte instrumenten. Belangrijke kwalitatieve ambities zoals Groen Groeit Mee zijn niet als programma opgezet en staan daarmee nog verder af van concrete instrumenten en de uitvoer van omgevingsbeleid. Cofinanciering zou niet altijd leidend moeten zijn zolang gemeenten hun decentrale takenpakket nog niet onder controle hebben en daardoor tekorten hebben op hun ruimtelijke investeringsbegroting.

(g) Laat een complete verzameling en samenhang van instrumenten opstellen voor complexe ruimtelijke samenhang, als aanvulling op de verordening. Communiceer deze verzameling helder en inzichtelijk voor gemeenten en initiatiefnemers. Gebruik daarvoor onder andere een makkelijk vindbaar digital loket met het integrale aanbod, gekoppeld aan de Omgevingsvisie. Koppel dit ook aan een digitale samenwerkingskaart van maatschappelijke initiatieven, zodat zichtbaar is met welke initiatieven de provincie samenwerkt.

(h) Ontwikkel bij de uitwerking van strategische kwaliteitsprogramma's (Groen Groeit Mee, gezonde leefomgeving, voedselagenda, sociale agenda, circulariteit) meer praktische instrumenten om aan te kunnen sluiten bij het uitvoeringsgericht ondersteunen van gemeenten vanuit wonen, mobiliteit en werken. Dit vergemakkelijkt tevens de beoordeling van kwalitatieve ambities.

(i) Ontschot budgetten waar nodig; zeker zolang het inhoudelijk doel wel, maar het bijhorend instrument niet helder is uitgewerkt.

(j) Hanteer bij financiële ondersteuning van complexe ruimtelijke opgaven zoals Dorps Verdichten: 'voorfinanciering, tenzij'. Dit impliceert: tenzij cofinanciering de voorkeur heeft van de gemeente.

Paul Roncken

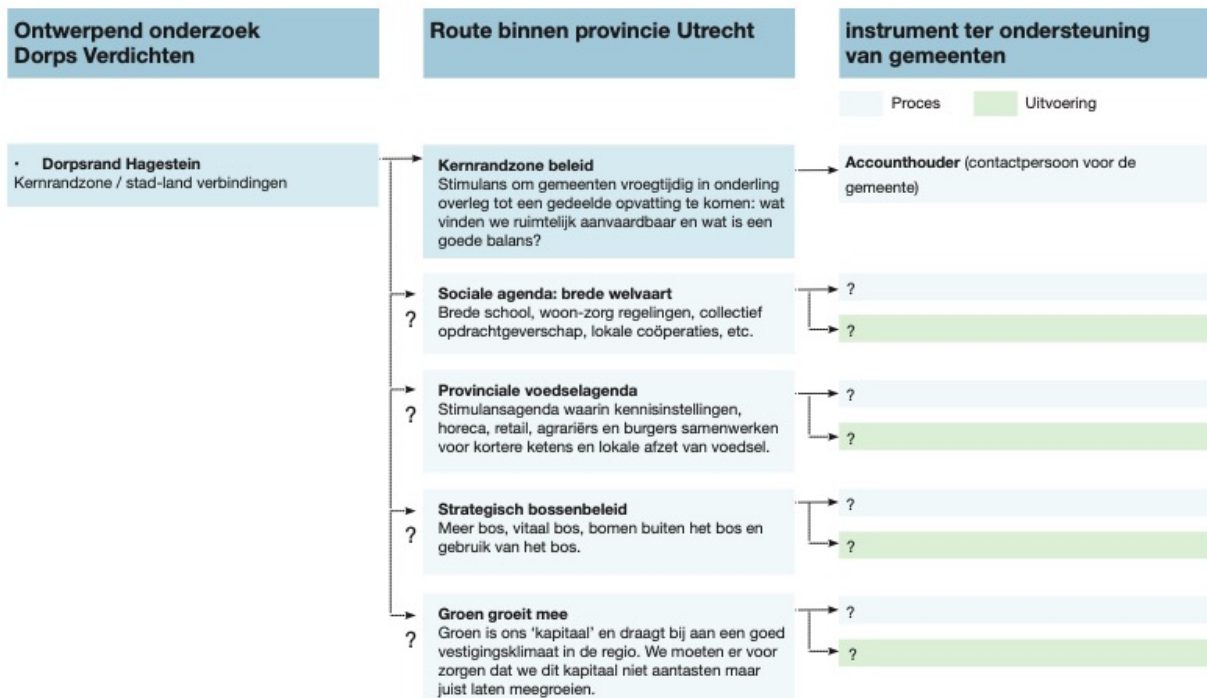
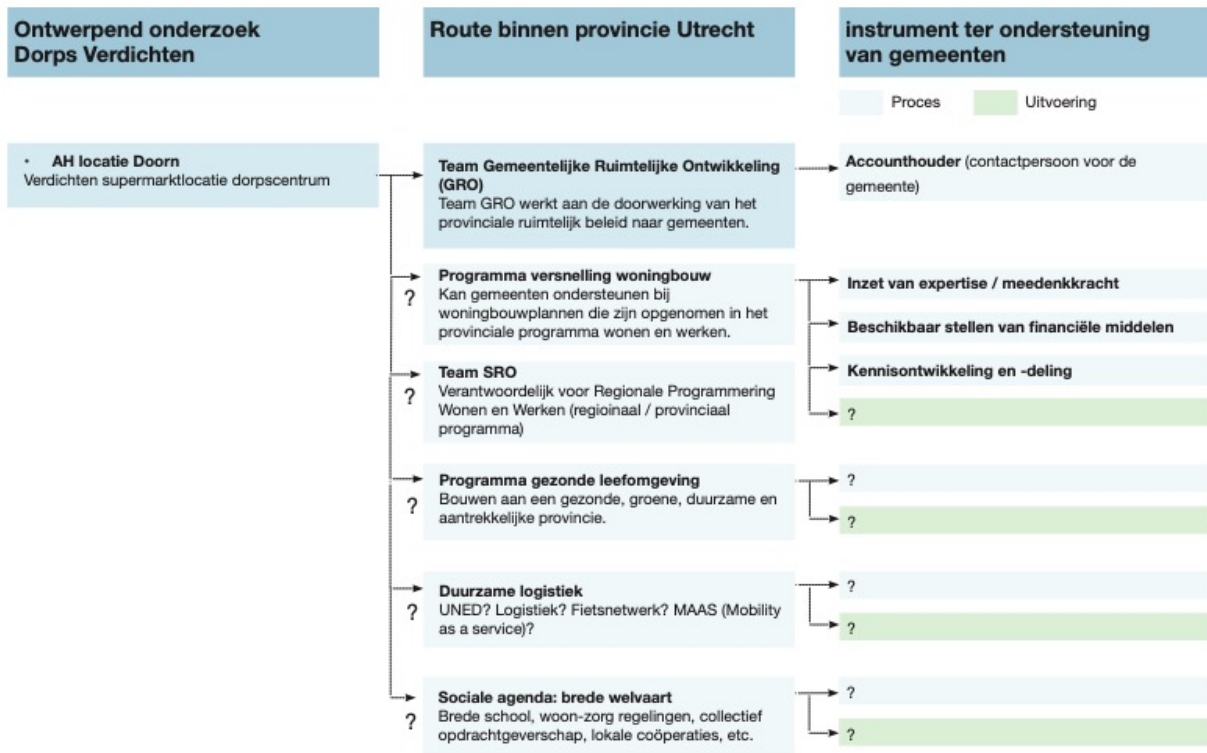
Ymkje van de Witte | PARK Utrecht

Juli 2021

Bijlage: 3x Organogram met bundeling van provinciale programma's en thema's

BIJLAGE 1/2 Ongevraagd advies Dorps Verdichten

Organogram dat beschrijft welke bundeling van provinciale programma's en thema's nodig is om de ruimtelijke ambitie van de drie casussen uit het ontwerp onderzoek 'Dorps Verdichten, integraal verdichten vanuit meervoudige kwaliteiten' te kunnen realiseren.



BIJLAGE 2/2 Ongevraagd advies Dorps Verdichten

Organogram dat beschrijft welke bundeling van provinciale programma's en thema's nodig is om de ruimtelijke ambitie van de drie casussen uit het ontwerp onderzoek 'Dorps Verdichten, integraal verdichten vanuit meervoudige kwaliteiten' te kunnen realiseren.

