



# Ruimtelijke kwaliteit voor het landschap

provinciaal instrumentarium  
ruimtelijke kwaliteit  
werk in uitvoering

## Overeenkomsten en verschillen in provinciaal instrumentarium

De afgelopen jaren heeft de rijksoverheid het ruimtelijke ordeningsbeleid voor het grootste deel overgedragen aan de provincies. En participatie – burgers die zich inzetten voor de eigen leefomgeving – is belangrijker geworden. Beide ontwikkelingen nopen tot een andere manier van werken: van controleren naar stimuleren van kwaliteit, van sectoraal naar integraal werken en van sturend naar co-creatief en participatief. Hoe pakken de provincies dat aan? Hoe borgen zij de kwaliteit van (ontwikkelingen in) het landschap?

De komst van de Omgevingswet gaat uit van decentralisatie, deregulering en actieve betrokkenheid van de burger. Daardoor wordt de kwaliteitsbewaking een breder gedragen verantwoordelijkheid, niet alleen van de provincie maar ook van burgers, ondernemers, maatschappelijke organisaties en gemeenten. De provincies kregen daarnaast van het rijk nieuwe verantwoordelijkheden, zoals het zorgdragen voor de Nationale Landschappen en de Nationale Parken, het stimuleren van gemeenten om cultuurlandschap een plek te geven in hun ruimtelijke plannen en de zorg voor natuur- en landschapsbeheer. Veranderingen in werkwijzen van provincies zijn niet alleen beleidsmatig noodzakelijk, maar ook ingegeven door teruglopende budgetten of veranderende ruimtelijke opgaven en prioriteiten. Kortom de provincies zullen nieuw beleid met betrekking tot de ruimtelijke kwaliteit moeten ontwikkelen, nieuwe werkwijzen en nieuwe instrumenten. Een aantal van hen heeft daarin al grote stappen gemaakt.

In dit artikel worden de werkwijzen van provincies met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit naast elkaar gezet. Hoe zien die er uit? Waarin verschillen ze en wat zijn overeenkomsten? Wat betekent het voor het provinciaal beleid dat iedereen een zorgplicht heeft voor de fysieke leefomgeving? Door bij ruimtelijke ontwikkelingen te sturen op kwaliteit kunnen provincies landschapswaarden versterken. Maar hoe betrek en stimuleer je par-

tijen om ruimtelijke kwaliteit bij projecten te borgen? Wanneer stimuleer je en wanneer is sterke sturing nodig wil je als provincie je kwaliteitsdoelen halen?

Voor dit artikel (en het volgende in dit nummer) heb ik een documentanalyse uitgevoerd van onder meer visiedocumenten, websites en kaarten. Daarnaast en ter aanvulling heb ik gesprekken gevoerd met ambtenaren en provinciaal adviseurs ruimtelijke kwaliteit van alle twaalf provincies.

### Oefenen

Uit mijn analyse en rondgang blijkt dat alle provincies volop oefenen met nieuwe werkwijzen. De meeste werken aan instrumenten om het kwaliteitsdenken tussen de oren te krijgen van de brede groep professionals en niet-professionals, die initiatieven, projecten en plannen ontwikkelt in het landschap. Ze proberen de kwaliteitsborging aan de voorkant van planprocessen vorm te geven, vooral door te stimuleren en inspireren en minder door te sturen en toetsen. De communicatiemiddelen die daarvoor ontwikkeld zijn zoals leidraden, kwaliteitsgidsen en online viewers zijn vaak gericht op het delen van kennis over gebiedswaardering. De achterliggende gedachte is dat wie begrijpt hoe gebiedswaarden tot stand komen, sneller geneigd zal zijn deze te omarmen. De provincies Friesland, Overijssel, Utrecht, Noord-Holland, Zuid-Holland en Limburg hebben der-

### Drs. M.F. (Marieke) Berkers

Architectuurhistoricus,  
Passeerdersgracht 36-3, 1016 XH  
Amsterdam  
info@mariekeberkers.nl

Foto **Wim Boon** Kinderdijk.  
Voldoet het huidige provinciale kwaliteitsinstrumentarium voor de grotere opgaven, zoals de inpassing van nieuwe windmolenparken?

gelijke stimuleringsdocumenten, vaak rijkelijk geïllustreerd met schetsen, foto's en kaarten, al gemaakt.

### Inspireren, stimuleren of sturen

De mate van sturing verschilt sterk per provincie met aan de ene kant Gelderland en Noord-Brabant die vooral kennis aanbieden en minder handvatten voor de praktijk en aan de andere kant Zuid-Holland die stuurt door gebruik te maken van beschermingsregimes (ja, mits). Friesland, Overijssel, Noord-Holland en Limburg zitten daar tussenin en geven richtinggevend advies met borging via de verordening.

Voor provincies met veel landelijk gebied en weinig verstedelijkingsdruk zoeken bij voorkeur de samenwerking met betrokkenen. Groningen, Friesland, Drenthe en Limburg, kennen bijvoorbeeld een sterke overlegcultuur en zijn vaak ook in staat een breed draagvlak onder de bevolking te mobiliseren. De titel van Frieslands Omgevingsvisie spreekt wat dat betreft boekdelen: Grutsk op 'e Romte (Trots op de Ruimte). Vanuit die vanzelfsprekende betrokkenheid is het bewerkstelligen van een breed gedragen verantwoordelijkheid voor het waarborgen van kwaliteit ook gemakkelijker en sneller voor elkaar te krijgen. De provincies Limburg, Zeeland en Drenthe zijn vanwege hun kleine ambtenarenapparaat vaak ook gedwongen wat meer pragmatisch te werk te gaan. Ze zorgen voor kwaliteitsborging wanneer projecten ter tafel komen volgens het principe van werk met werk maken. Het kwaliteitsbeleid wordt er niet overzichtelijker en beter toetsbaar door. Waarmee niet gezegd is dat kwaliteitsdoeleinden op deze pragmatische manier niet gehaald kunnen worden. De provincies met een grote druk op de ruimte zoals Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht hebben een wat meer hiërarchische opzet van hun organisatie en werken ook meer met externe kwaliteitsadviseurs, zoals provinciaal adviseurs

ruimtelijke kwaliteit of adviesraden.

Zuid-Holland, Noord-Brabant en Utrecht stimuleren een andere denkcultuur binnen de eigen provinciale organisatie. De provinciaal adviseurs spelen daarbij vanwege hun onafhankelijke en vrije positie een belangrijke rol. Voorts beschikken sommige provincies als Noord-Holland en Gelderland over een onafhankelijke groep deskundigen die Gedeputeerde Staten adviseert over plannen die buiten de bebouwde kom worden ontwikkeld. En ook talloze gemeentelijke adviesorganisaties op terreinen als landschap, stedenbouw en cultureel erfgoed hebben invloed op de invulling van de ruimtelijke kwaliteit. Alhoewel ze in geen van mijn gesprekken met de provincies genoemd werden, spelen deze partijen, denk aan een Stichting Dorp, Stad en Land, Het Oversticht en Mooi Noord-Holland, vaak op regionaal niveau wel degelijk een belangrijke rol. Maar als het om kwaliteitsborging gaat staan ze blijkbaar niet op het netvlies van de ambtenaren.

### Voorlopige balans

De provincies zijn momenteel allemaal in transitie. De fase van oefenen met nieuwe werkwijzen en instrumenten is in volle gang en dat maakt het lastig de balans op te maken van wat werkt en wat niet. Toch kan al een aantal kanttekeningen geplaatst worden bij de huidige praktijk.

Met het dunner worden van de verordeningen is de kwaliteitsborging steeds meer in de kwetsbare hoek terecht gekomen. Provincies delen steeds vaker kennis en verantwoordelijkheid met betrokkenen, zoals gemeentes, vaak op basis van goed vertrouwen. Dat baart zorgen, want hebben initiatiefnemers van ruimtelijke plannen en gemeenten wel zin in, of voldoende kennis in huis voor, het bestuderen van gebiedskenmerken? Is een aanscherping van sancties nodig om beleid af te dwingen?



Foto Wim Boon. Kinderdijk

Daarbij is het wel de vraag of een voor alle provincies eenduidig stramien voor beschrijving en beïnvloeding van de ruimtelijke kwaliteit wenselijk en mogelijk is. De bestuursculturen en ook de opgaven die in de verschillende provincies spelen verschillen daarvoor te veel. Ook is het de vraag of alle vraagstukken die op de provincies afkomen met behoud of versterking van ruimtelijke kwaliteit ingepast kunnen worden met de huidige middelen en ontwikkelprincipes. Voor grootschalige opgaven, zoals het inpassen van windmolenparken of zonnevelden, bieden de documenten weinig houvast, terwijl de vraag naar met name inpassing van zonnevelden explosief stijgt. De omvang van die velden is soms niet heel groot, maar het aantal aanvragen per provincie is dat wel en dat maakt dat deze opgave toch van grote invloed zal zijn op de ontwikkeling van het landschap. Een andere vraag is hoe je de kwaliteitsborging voor elkaar krijgt bij ontwikkelingen die over provinciegrenzen

heen gaan. De huidige instrumenten zijn alleen gericht op provinciaal omliggende gebieden.

Hoe participatie een duurzame rol van betekenis kan spelen bij landschapsontwikkelingen is ook niet altijd duidelijk, laat staan eenduidig. Afgezien van het organiseren van publieksfestivals of -prijsvragen heeft geen enkele provincie een strak omliggend idee van hoe en op welk moment de burger kan participeren in een ontwikkelproces. Enkel de provincie Groningen biedt initiatiefnemers een stappenplan voor het ontwikkelproces. De moeite die het mij als inhoudelijk ingevoerde auteur vaak kostte om online de juiste structuurvisies, leidraden en verordeningen op tafel te krijgen stemt ook niet gerust. Hoe vindt een burger, die vaak geen idee heeft in welke documenten het landschapsbeleid en de regels opgetekend staan, zijn weg in de provinciale beleidsomgeving? Kortom: de oefening is nog niet afgelopen.