

# Ruimtelijke kwaliteit bekeken;

*Een onderzoek naar de opvatting van beleidsmakers, werkzaam bij de Rijksoverheid en de Provinciale overheid, over het bevorderen van ruimtelijke kwaliteit*



---

**K. D. J. Castelein (S1847546)**

Begeleider: dr. ir. T. van Dijk

Master Environmental and Infrastructure planning,

*Groningen, Mei 2014*



university of  
groningen

faculty of spatial sciences

*“Je vais reussir, tout simplement parce que je refuse de perdre”*

*Voor Bas - Omdat ik iets kan wat jij nooit zal kunnen, en jij iets doet wat ik nooit zal begrijpen.*

## Voorwoord

Met bescheiden trots presenteer ik u mijn afstudeerscriptie voor de Master *Environmental and Infrastructure planning*. In de universitaire opleiding die ik heb gevolgd, alvorens te beginnen aan deze scriptie, zijn veel verschillende onderwerpen bestudeerd. Hetgeen ik met het schrijven van deze scriptie heb geleerd is echter in geen van deze vakken besproken of is (zelfs) te bespreken. Eens te meer kan ik dan ook spreken over mijn scriptie als een leerzaam traject wat veel meer omvatte dan enkel de afronding van mijn studie.

Om tot dit resultaat te komen ben ik mijn dank aan verschillende personen verschuldigd; aan Ward Rauws en Stefan Hartman die met scherpe vragen en heldere analyses mij door een lastig punt van het schrijfproces trokken, aan Gert de Roo die aan ‘de wieg’ van deze scriptie stond, aan Ellen Driessen die mij wegwijs maakte binnen de ministeriële wereld, aan Liesbeth Hunse die er voor zorgde dat ik bleef geloven in een goede afronding en aan Terry van Dijk die mij (weer) vertrouwen gaf in het schrijven.

K.D.J. Castelein

Groningen, mei 2014

## Inhoudsopgave

<b>Voorwoord .....</b>	<b>3</b>
<b>Inhoudsopgave.....</b>	<b>4</b>
<b>Samenvatting .....</b>	<b>6</b>
<b>1 Inleiding .....</b>	<b>7</b>
1.1 Aanleiding.....	7
1.2 Probleemstelling.....	8
1.3 Vraagstelling .....	9
1.4 Leeswijzer.....	10
<b>2 Theoretisch kader.....</b>	<b>12</b>
2.1 Ruimtelijke kwaliteit .....	12
2.1.1 Definitie .....	12
2.1.2 Eigenschappen en kenmerken.....	13
2.1.3 Evolutie in de opvatting over kwaliteit .....	15
2.2 Beleidsproces .....	17
2.2.1 Het proces van beleidsvorming.....	17
2.2.2 Beleidsinstrumenten .....	18
2.3 Paradigma's binnen de ruimtelijke ordening .....	21
2.4 Conceptueel model.....	25
<b>3 Methode .....</b>	<b>28</b>
3.1 Reikwijdte van het onderzoek.....	28
3.2 Methodologie .....	29
3.3 Aangewende methode .....	30
<b>4 Resultaten .....</b>	<b>34</b>
4.1 Definitie voor het begrip ruimtelijke kwaliteit .....	34
4.2 Instrumenten voor ruimtelijke kwaliteit .....	41
4.3 Rolopvatting.....	45

4.4	Conclusie .....	50
<b>5</b>	<b>Conclusie.....</b>	<b>52</b>
<b>6</b>	<b>Reflectie .....</b>	<b>60</b>
<b>7</b>	<b>Literatuur .....</b>	<b>62</b>
	<b>Bijlage 1: Vragenlijst.....</b>	<b>69</b>
	<b>Bijlage 2: Actor analyse.....</b>	<b>72</b>
	<b>Bijlage 3 – Interview Arjen van der Burg .....</b>	<b>74</b>
	<b>Bijlage 4 – Interview Rob Hartman .....</b>	<b>80</b>
	<b>Bijlage 5 – Interview Tom Maas .....</b>	<b>87</b>
	<b>Bijlage 6 – Interview David Zelm van Eldik.....</b>	<b>95</b>
	<b>Bijlage 7 – Interview Ron Lander .....</b>	<b>102</b>
	<b>Bijlage 8 – Interview Abe Veenstra .....</b>	<b>108</b>
	<b>Bijlage 9 – Interview Trijnie Drint .....</b>	<b>117</b>

## Samenvatting

In deze thesis is het begrip ruimtelijke kwaliteit centraal geplaatst aan de hand van de hoofdvraag: wat verstaan beleidsmakers bij de centralere overheden (Rijk en Provincies) onder het bevorderen van ruimtelijke kwaliteit? Deze hoofdvraag manifesteert zich in een speelveld dat gevormd wordt door een wederzijdse beïnvloeding tussen de fysieke leefomgeving aan de ene kant en beleidsmakers werkzaam bij het Rijk en de provincies aan de andere kant (hoofdstuk 2 paragraaf 2.4). Ten einde een antwoord te formuleren op de hoofdvraag is gebruik gemaakt van een onderverdeling in drie deelvragen, te weten: de definitie die aan het begrip ruimtelijke kwaliteit wordt gegeven, de instrumenten waarmee ruimtelijke kwaliteit kan worden bevorderd en de rolopvatting van de actor ten opzichte van de bevordering van ruimtelijke kwaliteit.

In hoofdstuk 2 zijn deze drie deelvragen besproken met behulp van een theoretische beschouwing. Binnen de literatuur, zo is gebleken, wordt geen eenduidige definitie voor ruimtelijke kwaliteit geformuleerd. Ten opzichte van de (beleids)instrumenten is aangegeven dat deze voortkomen uit het bredere beleidsproces en onderverdeeld kunnen worden in: overheidsproductie, *laissez faire* en gedragsbeïnvloeding. Als laatste is in hoofdstuk 2 stil gestaan bij de paradigma's die bestaan binnen de ruimtelijke ordening. Aangegeven is dat een technisch-rationeel, een transitieperiode en een communicatief-rationeel denkkader te onderscheiden zijn.

In hoofdstuk 4 zijn aan de hand van dezelfde structuur de resultaten uit de interviews besproken, waarna in hoofdstuk 5 deze thesis concluderend is beëindigd. In dit hoofdstuk is aangegeven dat:

- Ruimtelijke kwaliteit een lastig te definiëren begrip is.
- De structuur van een esthetisch-, functioneel- en tijdsaspect gangbaar en bruikbaar is.
- De categorie *laissez faire* beleidsinstrumenten volgens de respondenten niet afdoende is om ruimtelijke kwaliteit te bevorderen.
- Er geen voorkeur bestaat voor de overige categorieën waarbij wel wordt aangegeven dat ze verruimend in plaats van beperkend moeten zijn.
- Er geen duidelijk onderscheid gemaakt kan worden in de rolopvatting. Deze vertoont zowel kenmerken van een technisch-rationele opvatting als van een communicatief-rationele opvatting.

*Keywords:* ruimtelijke kwaliteit, rijksoverheid, beleidsmakers, bevorderen, definitie, instrumenten, rolopvatting.

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De vraag: “Wie maakt Nederland?” vormt het thema van het *Jaar van de Ruimte* in 2015. De noodzaak, volgens de initiatiefnemers, voor het organiseren van een dergelijk jaar komt voort uit het ontstaan van een bewustzijn dat de ruimtelijke ontwikkeling vandaag de dag fundamenteel anders werkt dan eerst (Jaar van de Ruimte, 2014). Dit bewust zijn roept vragen op over onder andere de samenwerking, financiering en regelgeving binnen het (toekomstige) ruimtelijke domein (Jaar van de Ruimte, 2014). Met de organisatie van een breed debat binnen het ruimtelijke domein wordt tijdens dit jaar getracht een nieuw zicht te bieden op de ruimtelijke toekomst van Nederland.

Wanneer dit initiatief wordt overzien kan worden gesteld dat het twee doelen heeft, namelijk: het opmaken van de balans van de ruimtelijke ordening in Nederland en vooruit blikken op de toekomst ervan. Deze twee doelen zijn naast dit initiatief ook integraal binnen de Nederlandse ruimtelijke ordening urgent. De belangrijkste oorzaak hiervan is de ontwikkeling van de *Omgevingswet* door de Rijksoverheid. Deze wet moet dienen als het fundament om toekomstige maatschappelijke opgaven het hoofd te bieden zodat: “op een duurzame en doelmatige wijze een veilige en gezonde leefomgeving ontwikkeld kan worden.” (TK, 33 118 nr. 3 p. 6). De aanleiding tot een herziening van het omgevingsrecht ligt volgens de regering in het feit dat de huidige en toekomstige maatschappelijke opgaven in de leefomgeving zich minder effectief laten aanpakken met het bestaande instrumentarium. Met de nieuwe wet hopen zij naast een vereenvoudiging en verbetering van de regelgeving, ook een cultuurverandering in de benaderingswijze van ruimtelijke projecten te bewerkstelligen (TK 33 118 nr. 8).

Binnen deze omgevingswet komt de expliciete verplichting voor het Rijk en de provincies een omgevingsvisie op te stellen. Een omgevingsvisie zal een integrale beschrijving van de keuzen in de fysieke ruimte moeten omvatten, waaronder ook de gewenste omgevingskwaliteit valt. Om deze visie op te stellen is het van belang een helder antwoord te hebben op de vragen: waar staan we nu qua ruimtelijke ordening in Nederland en waar willen we over een (bepaalde) periode staan. Deze vragen vertonen een grote overeenkomst met de vragen die centraal staan bij het *Jaar van de Ruimte*. Hiermee wordt nogmaals benadrukt dat het op dit moment van belang is de ‘balans’ voor de ruimtelijke ordening in Nederland op te maken en keuzes te maken voor de toekomst ervan.

Vele onderwerpen kunnen gekozen worden aan de hand waarvan deze balans opgemaakt kan worden. Deze thesis zal pogen een bijdrage aan de hiervoor geschetste opgave te leveren door de huidige opvatting over het bevorderen van ruimtelijke kwaliteit onder beleidsmakers, werkzaam bij de rijksoverheid en provinciale overheden, te analyseren.

Ruimtelijke kwaliteit is sinds de jaren tachtig benoemd tot doel van het (nationale) ruimtelijke beleid. Sindsdien zijn er vele pogingen gedaan om het kwaliteitsbegrip te vatten en te verankeren in het planproces. Hiervoor zijn verschillende methoden gebruikt. Over de vraag of deze pogingen geslaagd zijn lopen de antwoorden uiteen. Er zijn, zo stelt Reijndorp (et al. , 1998) zeker succesverhalen te vertellen over ruimtelijke kwaliteit in een inspirerende rol binnen het planproces. Aan de andere kant stellen sommige auteurs ook dat de ruimtelijke kwaliteit in Nederland onder druk staat: “Er heerst een breed gevoel van onbehagen over de achteruitgang van de ruimtelijke kwaliteit in Nederland” (VROM-Raad, 2011 p. 15). Om ruimtelijke kwaliteit mogelijk ook binnen toekomstige planprocessen een positie te geven is het op dit moment van belang te bezien wat er onder dit begrip wordt verstaan. Deze exercitie zal in dit onderzoek centraal staan.

## 1.2 Probleemstelling

Ruimtelijke kwaliteit is een lastig te definiëren begrip. Concepten zoals onder andere: *good city form*, *good design*, *urban quality*, *effective planning process*, *quality planning* (Moulaert et al., 2011) hebben een raakvlak met het begrip zonder dat deze daadwerkelijk dé definitie ervan geven. Het vaststellen van een objectieve, eenduidige, allesomvattende definitie voor ruimtelijke kwaliteit is daarom ook fundamenteel onmogelijk (Van Assche & Jacobs, 2002; Goethals & Schreurs, 2011; Stephenson, 2010).

Ondanks deze lastige definiëring heeft het begrip, zoals hiervoor ook al aangegeven, de afgelopen decennia een positie gekregen binnen het nationale ruimtelijke beleid. Dit kan zeker gesteld worden over de periode na de *Vierde Nota over de Ruimtelijke ordening* (hierna: *Vierde Nota*), die volgens Reijndorp et. al. (1998) kan worden omschreven als die van ruimtelijke kwaliteit als expliciete rijksdoelstelling. In de *Vierde Nota* zijn de begrippen gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde als definitie van ruimtelijke kwaliteit geformuleerd. Deze drie begrippen hebben een belangrijk uitgangspunt gevormd bij latere definiëringen door de Rijksoverheid (Dauvellier, 1991).

Naast de definiëring heeft het Rijk ook steeds getracht het begrip zogenoemde ‘handen en voeten te geven’. Dit kreeg voornamelijk vorm met behulp van verschillende instrumenten.



Hierbij kan gedacht worden aan het *DALO*-beleid (Dagelijkse leefomgeving) de *RHS* (Ruimtelijke Hoofdstructuur) en het *BIRK* (Budget Investering Ruimtelijke Kwaliteit). Maar ook de *Sleutelprojecten*, *Voorbeeldplannen* en het *programma Mooi Nederland* zijn manieren geweest om vanuit de Rijksoverheid het begrip ruimtelijke kwaliteit vorm te geven.

Binnen het huidige ruimtelijke beleid, in de *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* (hierna: *SVIR*), wordt de term ruimtelijke kwaliteit niet expliciet vermeld. Enkel de in de *Vierde Nota* geïntroduceerde begrippen gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde:

“...het systeem moet zo ingericht zijn dat integrale planvorming en besluitvorming op elk schaalniveau mogelijk is en dat bestaande en toekomstige belangen goed kunnen worden afgewogen. Gebruikswaarde, toekomstwaarde en belevingswaarde zijn hier onderdeel van.”

(I&M, 2012:60)

Gezien de noodzaak de balans op te maken voor de Nederlandse ruimtelijke ordening en gezien de lastige en diverse definiëring van het begrip ruimtelijke kwaliteit door onder andere de Rijksoverheid, richt deze thesis zich op de vraag: wat verstaan beleidsmakers bij de centralere overheden (Rijk en provincies) onder het bevorderen van ruimtelijke kwaliteit?

Met de beantwoording van deze vraagstelling wordt getracht het debat over de toekomst van de ruimtelijke ordening in Nederland te voeden. Deze thesis maakt inzichtelijk op grond van een aantal onderzoeksaspecten (zie paragraaf 1.3) wat de verschillen tussen opvattingen binnen de wetenschappelijke literatuur en binnen de praktijk zijn ten opzichte van het bevorderen van ruimtelijke kwaliteit. De doelstelling van dit onderzoek is niet een eenduidig antwoord te geven op deze verschillende aspecten, maar meer een overzicht te generen dat, zoals al aangegeven, kan bijdragen aan het debat over de toekomst van de ruimtelijke ordening in Nederland.

### **1.3 Vraagstelling**

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: Wat verstaan beleidsmakers bij de centralere overheden (Rijk en Provincies) onder het bevorderen van ruimtelijke kwaliteit?

Om deze vraag te beantwoorden zal het begrip ‘verstaan’ breed worden opgevat. Niet enkel de definitie voor het begrip ruimtelijke kwaliteit zal hier onder worden geschaard, maar ook de wijze waarop het begrip vorm krijgt (instrumenten) en de houding van de

verschillende actoren (rol opvatting). De hoofdvraag zal hierdoor uiteengelegd worden in drie subonderdelen:

- I. De definitie die aan het begrip ruimtelijke kwaliteit wordt gegeven.
- II. Instrumenten waarmee ruimtelijke kwaliteit kan worden bevorderd.
- III. De rol opvatting (van de actor) ten opzichte van de bevordering van ruimtelijke kwaliteit.

#### 1.4 Leeswijzer

Na deze inleiding zal in hoofdstuk 2 een theoretische beschouwing centraal staan. In deze beschouwing zal het begrip ruimtelijke kwaliteit en het proces van beleidsvorming besproken worden.

Allereerst zal in de eerste paragraaf een overzicht worden gegeven van verschillende definities die aan het begrip ruimtelijke kwaliteit kunnen worden gegeven. Hierna zullen verschillende eigenschappen en kenmerken van het begrip worden besproken. Ter afronding zal een overzicht worden gegeven van de evolutie van de opvatting over kwaliteit binnen de Nederlandse ruimtelijke ordening.

Het proces van beleidsvorming wordt in de tweede paragraaf besproken, omdat hiermee inzichtelijk wordt op welke wijze (nationaal) beleid tot stand komt en op welke wijze de (nationale) overheid kan acteren om bepaalde (beleids)doelen te bereiken. Als eerst zal het beleidsvormingsproces worden besproken. Daarna zal een uiteenzetting worden gegeven van de verschillende manieren waarop de (nationale) overheid dit beleid kan uitvoeren.

Ter afronding van dit hoofdstuk zal een conceptueel model worden gepresenteerd dat als fundament onder het (verdere) onderzoek ligt.

In hoofdstuk 3 zal de methode van onderzoek worden besproken. Als eerste zal stil worden gestaan bij de reikwijdte van dit onderzoek, waarna de methodologie en de aangewende methode zullen worden besproken.

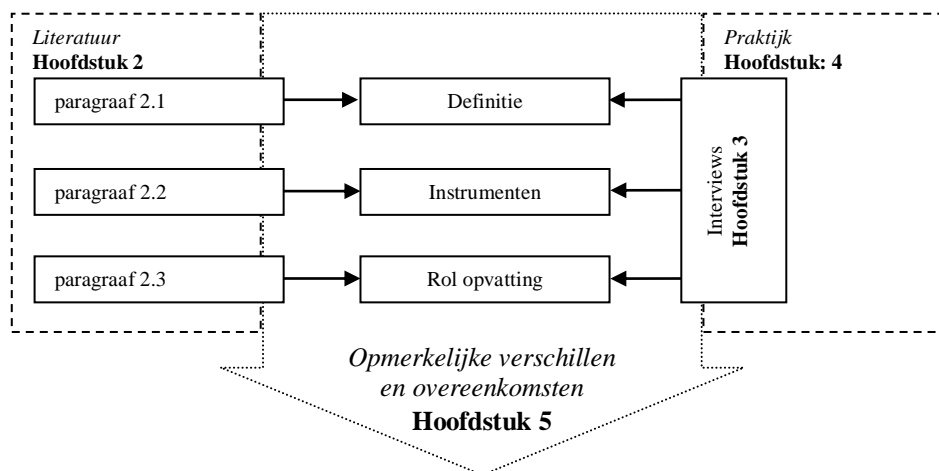
In hoofdstuk 4 zullen de vergaarde resultaten centraal staan. De bespreking hiervan zal plaats vinden aan de hand van het onderscheid dat gemaakt is in de centrale vraagstelling, namelijk: definitie voor het begrip, instrumenten waarmee ruimtelijke kwaliteit bevorderd kan worden en de rol opvatting van de verschillende actoren.

In hoofdstuk 5 zal ter afronding van het onderzoek aan antwoord worden geformuleerd op de hoofdvraag. Dit antwoord zal worden geformuleerd aan de hand van de aangebrachte onderverdeling in de hoofdvraag. Ter afronding zal in dit hoofdstuk ook nog een discussie

plaats vinden waarin de mogelijke lessen (op grond van de conclusies) voor de toekomst van ruimtelijke kwaliteit binnen de Nederlandse ruimtelijke ordening worden besproken.

In hoofdstuk 6 zal als laatste, ter afronding van deze thesis, een reflectie plaats vinden op het schrijfproces van de thesis, op het proces van onderzoek doen, op het onderwerp en op de gehanteerde onderzoeksmethode.

Wanneer het onderzoek in een figuur wordt weergegeven, ontstaat figuur 1.



**Figuur: 1**  
Opbouw van deze thesis.

## 2 Theoretisch kader

In dit hoofdstuk zal met behulp van een theoretisch kader worden beschreven wat binnen de literatuur wordt verstaan onder het begrip ruimtelijke kwaliteit (paragraaf 2.1), wat wordt gezien als instrumentarium waarmee de overheid haar beleid kan realiseren (paragraaf 2.2) en wat de verschillende paradigma's binnen de ruimtelijke ordening zijn (paragraaf 2.3).

De doelstelling van deze beschrijving is het opstellen van een zogenoemd referentie kader waaraan in hoofdstuk 5 de resultaten kunnen worden teruggekoppeld. Door deze terugkoppeling worden de (opvallende) overeenkomsten en verschillen tussen 'de literatuur' en 'de praktijk' inzichtelijk.

### 2.1 Ruimtelijke kwaliteit

#### 2.1.1 Definitie

Het begrip ruimtelijke kwaliteit is volgens Luttik (2005), Hartman (et al., 2011), de Roo (2010) en Reijndorp (et al., 1998) een abstract en complex begrip dat verschillend ingevuld kan worden. De Roo (2010) concludeert, net zoals Van Assche en Jacob (2002), Goethals en Schreurs (2011) en Stephenson, (2010) dat deze complexiteit er voor zorgt dat er aan ruimtelijke kwaliteit geen eenduidige definitie kan worden gegeven. Deze diversiteit wordt onderschreven door Moulaert (et al., 2010) die als ondersteuning hiervan stelt dat concepten zoals: *good city form*, *good design*, *urban quality*, *effective planning process*, *quality planning* een raakvlak met het begrip ruimtelijke kwaliteit hebben zonder dat deze daadwerkelijk de definitie ervan geven. Luttik (2005) houdt een vergelijkbaar pleidooi waarin wordt aangegeven dat concepten zoals: kwaliteit van de leefomgeving, omgevingskwaliteit, landschappelijke kwaliteit, waarden het begrip ruimtelijke kwaliteit enigszins dekken.

Ondanks deze grote diversiteit en complexiteit van het begrip ruimtelijke kwaliteit zijn er toch enkele auteurs die generieke kenmerken van het begrip omschrijven. Hieronder valt Smidt (2005) die stelt dat ruimtelijke kwaliteit opgevat kan worden als het ruimtelijke aspect van kwaliteit of het kwaliteitsaspect van de ruimte. Bij de eerste opvatting wordt kwaliteit volgens Smidt gezien als een gedefinieerd gegeven met een ruimtelijk aspect Wanneer in deze opvatting stilte het kwaliteitsaspect is, dan is het ruimtelijk aspect hier de door meting vastgestelde geografische ligging en omvang van het gebied van stilte. Bij de tweede opvatting is volgens Smidt het kwalitatieve aspect de kwalitatieve hoedanigheid van een gedefinieerde ruimte. Samenvattend en in andere woorden kan gesteld worden dat bij de

eerste opvatting het ‘de kwaliteit’ is die gedefinieerd wordt waaraan een ruimtelijk aspect wordt gekoppeld, terwijl bij de tweede opvatting juist de ruimte gedefinieerd wordt waaraan daarna een kwaliteit gekoppeld wordt. Dit tweede uitgangspunt fungeert volgens Smidt meestal als uitgangspunt bij de definitiebepaling van ruimtelijke kwaliteit.

Ook de VROM-raad (2011) beschrijft in hun rapport: *Ruimtelijke kwaliteit, verkenning* enkele generieke aspecten van het begrip ruimtelijke kwaliteit. Zo erkennen zij dat het begrip is opgebouwd uit drie aspecten, namelijk: een functioneel aspect, een esthetisch aspect en toekomstig aspect.

Er moet volgens de VROM-raad voor worden gewaakt dat bij een bespreking van kwaliteit alleen het esthetische aspect ervan wordt benadrukt. Het esthetische aspect heeft voornamelijk betrekking op de beleving van de betreffende ruimte en daardoor over de vraag of een functie mooi of lelijk is en of het al dan niet past in zijn omgeving. De functionele kwaliteit van een ruimtelijk project en de vraag of de functie de ruimtelijke gevolgen van veranderende omstandigheden kan opvangen worden niet meegenomen. Vanuit deze discrepantie ontstaat volgens de VROM-raad een opdracht bij de definitiebepaling van kwaliteit. Hierbij moet volgens hen gezocht worden naar een juist evenwicht tussen alle drie de aspecten van kwaliteit: het esthetische aspect, het functionele aspect en het toekomstige aspect. Ook andere auteurs (onder andere Dauvellier, 1991; Goosen & Vermaat, 2005) onderschrijven dit standpunt. Zij geven aan dat de balans tussen deze drie aspecten (Dauvellier, 1991), of de synergie en samenhang tussen de drie aspecten (Goosen & Vermaat, 2005) datgene vormt wat onder ruimtelijke kwaliteit kan worden verstaan.

### **2.1.2 Eigenschappen en kenmerken**

Naast de definitiebepaling van het begrip ruimtelijke kwaliteit beschrijven ook enkele auteurs verschillende eigenschappen van het begrip.

Door Smidt (2005) en de VROM-raad (2011) wordt het begrip ruimtelijke kwaliteit beschouwd als een gebiedsspecifiek begrip. Ruimtelijke kwaliteit is volgens hen een set van eigenschappen van een project of gebied, dat per concreet geval ingevuld dient te worden.

Daarnaast zien Goosen en Vermaat (2005) ruimtelijke kwaliteit als een mix van objectiviteit en subjectiviteit. Ook de VROM-raad (2011) onderschrijft deze mening, dat sommige aspecten van ruimtelijke kwaliteit vergaand kunnen worden geobjectiveerd, terwijl andere uitgesproken subjectief zijn.

Als derde eigenschap wordt door Janssen-Jansen (et al., 2009) de schaalgebondenheid van het begrip aangemerkt. De invulling van het begrip wordt volgens hen bepaald door de schaal waarop dit gebeurt. Deze schaalgebondenheid komt tot uiting doordat er per schaalniveau een andere kwaliteitsperceptie kan bestaan.

Tijdsgebondenheid wordt door onder andere Hartman (et al., 2013) en de VROM-raad (2011) gezien als vierde eigenschap van het begrip ruimtelijke kwaliteit. Deze eigenschap benadrukt volgens Hartman (et al., 2013) dat de invulling die aan het begrip ruimtelijke kwaliteit wordt gegeven aan een continue dynamiek en verandering onderhevig is. Als voorbeeld en ondersteuning van dit standpunt draagt Hartman (et al., 2013) een schoorsteen aan. Eerst werd deze als symbool van welvaart en economische ontwikkeling. Terwijl op dit moment deze schoorsteen kan worden ervaren als bron van verontreiniging. Weer later kan dezelfde schoorsteen gezien worden als behoudenswaardig industrieel erfgoed dat een deel van de identiteit van het gebied bepaalt.

Als laatste kenmerk wordt door de VROM-raad de rol van het debat en de politieke besluitvorming. De vraag of de totale ruimtelijke kwaliteit na een ingreep vooruit of achteruit gaat wordt volgens Goosen en Vermaat (2005) bepaald door het relatieve belang dat aan de verschillende aspecten van het begrip wordt gegeven. Deze waardebeoordeling is volgens hen een politieke keuze. Smidt (2005) benadrukt in deze context dat, om deze waarde te kunnen bepalen, er overeenstemming moet zijn over de parameters waarmee kwaliteit uit te drukken is. Deze overeenstemming wordt volgens hem gevonden in het maatschappelijk en politiek debat.

Naast de hier voor besproken kenmerken van het begrip ruimtelijke kwaliteit onderscheiden verschillende auteurs ook enkele factoren die beperkend werken op de invulling van ruimtelijke kwaliteit. Schot, Loonen en Vink (2005) stellen dat een bepalende restrictie voor ruimtelijke kwaliteit gevormd wordt door de randvoorwaarden die gelden bij de ruimtelijke inrichting van een gebied. De beschikbare ruimte alsook de ruimtelijke vraag naar realisatie van bepaalde kwaliteiten samen met de eisen van bepaalde functies aan een locatie zijn factoren waarmee volgens hen rekening moet worden gehouden bij de invulling van het begrip ruimtelijke kwaliteit. De gewenste ruimtelijke kwaliteit kan, zo oordelen zij, door deze restricties van de ruimtelijke inrichting niet overeen komen met de daadwerkelijk te realiseren ruimtelijke kwaliteit.

### 2.1.3 Evolutie in de opvatting over kwaliteit

Ruimtelijke kwaliteit kan gezien worden als de resultante van een bredere opvatting over kwaliteit binnen de samenleving en meer specifiek binnen de ruimtelijke ordening. Verschillende auteurs hebben de ontwikkeling beschreven van deze opvatting over kwaliteit. In deze paragraaf zal stil worden gestaan bij deze ontwikkeling. .

De eerste opvatting over kwaliteit binnen de Nederlandse ruimtelijke ordening is volgens Rauws (et al., 2010) en Hartman (et al., 2011) te omschrijven als functioneel. Functionele planning is volgens hen ontstaan uit een ‘maakbaarheidsgedachte’ die is terug te leiden tot de Industriële revolutie. Onder het motto: *“form follows function”* was bij deze maakbaarheidsgedachte het idee leidend dat functionaliteit zou leiden tot kwaliteit. Voorbeelden van deze wijze van planning zijn zichtbaar in de werken van le Corbusier en CIAM.

Deze functionele planning, gestoeld op de maakbaarheidsgedachte, zorgde voor ontstaan van een sobere en seriematige bouw. Bij deze vorm van planning stond volgens de VROM-raad (2011) naast functionaliteit (van het product) vooral rationaliteit (van het productieproces) voorop. Bij dergelijke ruimtelijke ingrepen waren de bestaande fysieke kenmerken van landschap niet leidend, en werd de ruimte zo efficiënt en functioneel mogelijk door de Rijksoverheid ontworpen en ingericht.

Ondanks de successen van de functionele planning kende deze aanpak volgens Hartman (et al., 2011), Rauws (et al., 2010) en de Roo (2010) ook beperkingen. De veronderstelde zekerheden in de aansturing van de Nederlandse ruimte, en het geloof in de maakbaarheid bleken niet altijd op te gaan. Daarnaast bleken de ruimtelijke vraagstukken ook minder universeel dan verwacht (Rauws et al. 2010).

Deze ontwikkelingen zorgde voor een toenemende druk op de maakbaarheidsgedachte en het streven naar functionaliteit. De functionele planningsgedachte werd in deze periode (de jaren 70) soms als te eng ervaren om te kunnen beantwoorden aan maatschappelijke gevoelens en wensen (de Roo, 2010). Vanuit het maatschappelijk veld kwam volgens de Roo (2010) een ander criterium naar voren, ondermeer die van een breder gedefinieerde kwaliteit. Deze ‘bredere kwaliteit’ definieert de Roo (2010) als een streven naar kwaliteit dat naast een functionele toedeling van de ruimte ook de leefbaarheid van deze ruimte en de landschappelijke structuur, inrichting en aankleding ervan omvat.

Op welke wijze de opvatting over kwaliteit zich vanaf dit punt ontwikkeld is onduidelijk. Ondanks deze onduidelijkheid zijn er volgens Rauws (et al., 2010) en Hartman (et al., 2011) wel drie ontwikkelingen aan te wijzen die leidend zijn bij de veranderende

opvatting over kwaliteit in de toekomst: *glocalisering*, digitalisering en het ontstaan van een ontspanningseconomie.

*Glocalisering* is volgens Swyngedouw & Beaten (2001) een combinatie van globalisering en lokalisering. Globalisering heeft geleid tot “een toenemende verknoping van het menselijk handelen” zo oordeelt Schnabel (2004). Door een toenemende welvaart, welke voortvloeit uit de globalisering, stijgen mensen op de piramide van Maslow. Deze stijging heeft tot gevolg dat er nieuwe eisen worden gesteld aan de omgeving (Maslow, 1954). Globalisering kan (echter) ook leiden tot nivellering van de ruimte, zo stelt Hartman (et al. 2011). Lokale verschillen kunnen door mondiale architectonische trends en multinationals worden vervaagd.

Een tegentrend op globalisering, is lokalisering, waardoor de samengestelde trend *glocalisering* ontstaat. Lokalisering is volgens Rauws (et al., 2010) het gevolg van een groeiende behoefte aan onderscheidend vermogen in een wereld van internationale competentie. Dit onderscheidende vermogen, van voornamelijk de regio, zal de toetssteen voor de kwaliteit van deze regio worden in een globaliserende samenleving.

Digitalisering en toenemende communicatiemogelijkheden, waardoor bedrijven en werknemers *footloose* kunnen worden, wordt door Hartman (et al. 2011) aangemerkt als tweede trend. Boelens (2000) stelt dat deze ontwikkeling tot gevolg heeft dat locatiekeuzes door meer dan alleen agglomeratievoordelen zullen worden bepaald. Volgens hem gaan ook omgevingskwaliteiten een belangrijke rol spelen in de keuze van bedrijven voor een bepaalde locatie.

De derde die door Rauws (et al., 2010) wordt onderscheiden is het ontstaan van een ontspanningseconomie (*leisure economy*). Een toenemende welvaart en beschikbare vrije tijd naast een vergrijzing van de bevolking zijn belangrijkste factoren achter deze trend. In deze economie krijgt een aantrekkelijk landschap een grotere economische betekenis volgens Rijk (et al., 2007). Sommige auteurs stellen zelfs dat in een dergelijke economie kwaliteit een economisch goed is geworden.



## 2.2 Beleidsproces

In de vorige paragraaf is stilgestaan bij het begrip ruimtelijke kwaliteit. Met name is de nadruk gelegd op de definitie, de eigenschappen en de kenmerken van dit begrip.

In deze paragraaf zal het beleidsproces centraal staan. Een beschrijving van dit proces maakt inzichtelijk op welke wijze beleid van de (Rijks)overheid vorm kan krijgen. Meer specifiek voor deze thesis geeft dit proces weer hoe het begrip ruimtelijke kwaliteit zogenoemde ‘handen en voeten’ kan krijgen door de (Rijks)overheid.

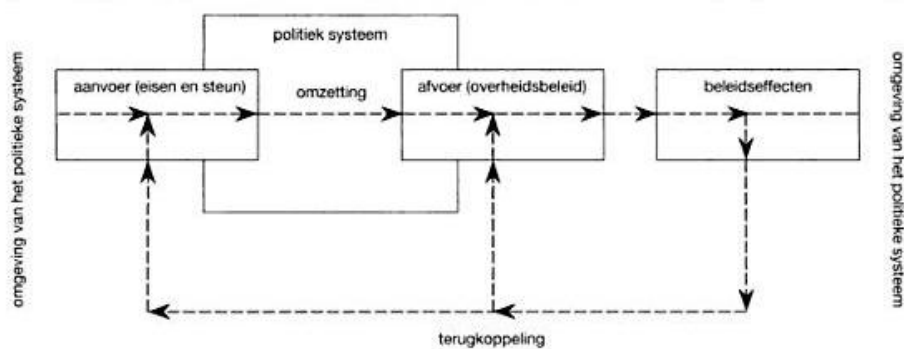
Verschillende auteurs en theorieën beschrijven dit proces dat kan worden geduid als beleidsvorming. In deze paragraaf zal de, voor Nederland, meest basale indeling worden beschreven. Deze indeling wordt binnen de Nederlandse beleidstheorie toegepast als standaard onderverdeling. .

Als eerste zal het proces van beleidsvorming worden beschreven (paragraaf 2.2.1), waarna de te onderscheiden beleidsinstrumenten (paragraaf 2.2.2) besproken zullen worden. Ter afronding zal stil worden gestaan bij de verschillende (beleids)paradigma’s (paragraaf 2.2.3) die binnen de ruimtelijke ordening te herkennen zijn en die bepalend zijn binnen dit beleidsterrein.

### 2.2.1 Het proces van beleidsvorming

Beleed beweegt zich volgens Hoogerwerf en Herweijer (2003, p.23) niet in het luchtledige. Het is volgens hen de resultante van allerlei maatschappelijke krachten en brengt ook zelf maatschappelijke krachten op gang. Tot deze maatschappelijk krachtsverhoudingen behoren meer blijvende en gestabiliseerde verhoudingen (structuren) als ook meer tijdelijke verhoudingen (processen). Deze krachtsverhoudingen zijn van invloed op het proces waarin beleid tot stand komt. Dit laatste wordt door Kuypers (1980) omschreven als het beleidsvormingsproces. Dit proces is volgens hem aan te duiden als het verloop van de gebeurtenissen rond het beleid, die ook wel te omschrijven zijn als het dynamische verloop van handelingen en interacties met betrekking tot een beleid.

Binnen het beleidsproces onderscheiden Hoogerwerf en Herweijer (2003) verschillende deelprocessen: agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsinvoering en –uitvoering, beleidshandhaving en beleidsevaluatie. Wanneer het beleidsproces op overheidsbeleid betrekking heeft, maakt het volgens Hoogerwerf en Herweijer (2003) deel uit van de politieke kringloop die in het politieke systeem en in zijn omgeving afspeelt (figuur 2).



**Figuur: 2**

De politieke kringloop in het politieke systeem

Bron: Hoogerwerf & Herweijer, 2003

Volgens de politicoloog David Easton (1965) is het politieke systeem te definiëren als: “het geheel van interacties waardoor de gezaghebbende toedeling van waarden voor een samenleving plaats heeft” (In Hoogerwerf & Herweijer, 2003 p. 24).

De resultante van het hiervoor beschreven proces van beleidsvorming is (overheids)beleid. Binnen de bestuurskundige literatuur bestaan er verschillende definities voor het begrip beleid (ook wel aangeduid als beleidsinhoud). Uit al deze definities zijn drie elementen op te maken. Op basis van deze elementen kan worden gesteld dat beleid:

1. een streven omvat van zowel in activiteiten als denkbeelden.
2. zowel doeleinden als middelen omvat; en
3. een tijdselement omvat.

Naast de wat visionaire definitie van beleid als een samenstel van doeleinden, middelen en tijdskeuzen kan beleid ook worden gezien als het antwoord op een probleem.

## 2.2.2 Beleidsinstrumenten

Om de resultante van het proces van beleidsvorming daadwerkelijk uit te voeren zijn instrumenten nodig. Deze instrumenten worden binnen deze context aangeduid als beleidsinstrumenten.

De Roo, Visser & Zuidema (2012, p.1) definiëren instrumenten als: “*tools for making policy practices visible and workable, and for translating policy directives into (spatial) consequences*”. In het verlengde van deze definitie voor instrumenten kunnen beleidsinstrumenten worden omschreven als datgene wat een actor gebruikt of kan gebruiken om een bepaald (beleids)doel te bereiken (Hoogerwerf & Herweijer, 2003).

Deze beleidsinstrumenten kunnen op verschillende wijze worden ingedeeld. Voor deze indeling is op de eerste plaats van belang of het toepassen van het instrument direct leidt tot de beoogde situatie in het beleidsveld of dat de beoogde situatie wordt gerealiseerd via beïnvloeding van gedrag van burgers, bedrijven en particuliere organisaties. De eerste situatie, waarbij het beleidsinstrument direct gericht is op het tot stand brengen van een bepaalde situatie wordt door Hood (1983) omschreven als *overheidsproductie* of *overheidsvoorzieningen*.

In de meeste gevallen zullen beleidsdoelen echter alleen kunnen worden bereikt door enige vorm van beïnvloeding van activiteiten van actoren in het beleidsveld, zo stellen Hoogerwerf en Herweijer (2003). Deze, op gedragsbeïnvloeding gerichte, beleidsinstrumenten kunnen volgens van der Doelen (1989) worden onderverdeeld in juridische, economische en communicatieve beleidsinstrumenten. Verschillende andere auteurs, waaronder de Baas (1995) en Spit en Zoete (2006), hanteren een vergelijkbare indeling.

De Baas (1995 p. 42) onderscheidt drie typen beleidsinstrumenten gericht op gedragsbeïnvloeding:

1. Regelgeving. De beïnvloeding van maatschappelijke ontwikkelingen door bepaalde gedragingen van burgers in algemeen verbindende voorschriften te verbieden of juist toe te staan (De Baas, 1995 p. 43)
2. Financiële instrumenten. Iedere vorm van beïnvloeding van maatschappelijke ontwikkelingen door het beschikbaar stellen van financiële middelen of juist door het heffen van belastingen op bepaalde producten of bepaalde activiteiten (De Baas, 1995 p. 46).
3. Overreding. Alle pogingen om mensen door informatieoverdracht tot een bepaald gedrag te bewegen (de Baas, 1995 p. 49).

Spit en Zoete (2006) delen de beleidsinstrumenten op overeenkomstige wijze als van der Doelen en de Baas in. Zij hanteren echter alleen andere definities. De indeling die zij hanteren is:

1. De zwaardmacht
2. Het geven van een peen
3. Het houden van een preek

Bij een juridisch beleidsinstrument worden waarden en normen neergelegd in bepaalde regels. In deze regels wordt daardoor voorgeschreven welk gedrag burgers of organisaties behoren te

vertonen. Het te beïnvloeden gedrag wordt door dit beleidsinstrument expliciet en rechtens verplicht, verboden en toegestaan.

Het kenmerkende van een economisch sturingsmodel is volgens de Baas (1995) dat men bepaalde voor- en nadelen, die aan bepaalde keuzemogelijkheden zijn verbonden, tracht te wijzigen door de (financiële) consequenties van deze alternatieven te veranderen. Bij een economisch sturingsmodel kan de doelgroep worden gestimuleerd, in vrijheid, te kiezen of zij het gewenste gedrag zal vertonen of liever wordt gedwongen te betalen voor het ongewenste gedrag.

Met behulp van een communicatief beleidsinstrument tracht de overheid via het overdragen van informatie het gedrag van de burgers te wijzigen door de kennis of de waardering van bepaalde keuzemogelijkheden te veranderen.

Bressers en Klok (1987) en van der Doelen (1993) brengen binnen deze drie typen sturingsmodellen twee dimensies aan. Ten eerste kan er een onderverdeling gemaakt worden tussen algemene en individuele instrumenten. Bij algemene instrumenten heeft het instrument dezelfde inhoud voor een hele groep personen of organisaties. Bij individuele instrumenten is het beter mogelijk de inhoud van het instrument af te stemmen op de verschillende situaties waarin de leden van de doelgroep zich kunnen bevinden. De Bruijn en ten Heuvelhof (1991) spreken in dit geval van *fine tuning*.

Ten tweede kan er volgens van der Doelen (1993) een onderscheid gemaakt worden tussen beperkende en verruimende instrumenten. Van verruimende instrumenten is sprake wanneer met het geven van hulpbronnen het geheel van gedragsalternatieven voor de doelgroep aantrekkelijker wordt gemaakt. Van verruimen is dus sprake wanneer per saldo hulpbronnen (geld, informatie, bevoegdheden etc.) aan de leden van de doelgroep ter beschikking worden gesteld. Bij beperking worden er juist per saldo hulpbronnen aan de doelgroep onttrokken (Klok, 1992 in Bressers, 1993).

Wanneer deze drie typen beleidsinstrumenten samen met de twee verschillende dimensies worden weergegeven ontstaat het schema zoals hieronder weergegeven.

Dimensie	Sturingsmodel		
	Juridisch	Economisch	Communicatief
Algemeen	Wet	Maximumprijzen Minimumprijzen	Massamedia
Individueel	Vergunning	Subsidies op aanvraag	Advies
Verruimend	Legalisering	Subsidie	Voorlichting
Beperkend	Verbod/gebod	Heffing	Propaganda

**Figuur: 3**

Indeling van de verschillende beleidsinstrumenten  
 Bron: Op basis van Hoogerwerf & Herweijer, 2003  
*Ruimtelijke kwaliteit bekeken*

Naast de overheidsproductie en gedragsbeïnvloeding kan de overheid, om bepaalde doeleinden te bereiken, ook nog besluiten af te zien van het ondernemen van actie (Hoogerwerf & Herweijer, 2003). In een dergelijke *laissez faire* houding van de overheid formuleert zij nog wel bepaalde doelen ten aanzien van de samenleving, maar ziet ze af van actief ingrijpen, omdat van de spontane werking van de maatschappelijke krachten meer baat wordt verwacht.

### **2.3 Paradigma's binnen de ruimtelijke ordening**

In de vorige paragraaf is stil gestaan bij het proces van beleidsvorming en de te hanteren beleidsinstrumenten. In deze paragraaf zal worden beschreven welke paradigma's er binnen de ruimtelijke ordening bestaan. Deze paradigma's kunnen inzicht geven in het laatste element dat onderzocht wordt; de rolopvatting ten opzichte het bevorderen van ruimtelijke kwaliteit.

Beleidsmakers werken volgens Hajer (1989) vanuit bepaalde denkkaders. Deze denkkaders, die ook wel kunnen worden aangeduid als paradigma's, geven het perspectief weer van waaruit de maatschappij wordt geïnterpreteerd. Deze paradigma's zijn hierdoor bepalend binnen een beleidsproces, zoals besproken in de vorige paragraaf.

Binnen de Nederlandse ruimtelijke ordening worden verschillende van dergelijke paradigma's of denkkaders onderscheiden. Alexander (1992), Healey (1997 en 2006), De Roo (2007) en Voogd & Woltjer(2010) beschrijven allemaal de *paradigmashift* binnen de Nederlandse ruimtelijke ordening van een technisch-rationeel naar een communicatief-rationeel denkkader.

In de naoorlogse planning (de jaren vijftig en zestig) was het idee van zekerheid binnen de planologie fundamenteel. Europa en Nederland moesten (snel) herbouwd worden. Hieruit vloeide een behoefte aan zekerheid en controle voort (de Roo & Voogd, 2004). Deze behoefte uitte zich in een technische of procedureel-rationele benadering van de ruimte (Meyerson & Banfield, 1955; Paris 1982). De Roo (2008) verklaart de opkomst van deze benadering aan de hand van een filosofische basis die hieraan ten grondslag lag. Volgens hem is dat het neo-positivisme, die op dat moment (naoorlogse periode) binnen de sociaal-academische wereld leidend was. Vanuit deze filosofie wordt de materiële wereld gezien als absolute waarheid. Aan de hand van verificatie kan deze waarheid gegenereerd worden. Ook verschillende andere auteurs erkennen in de naoorlogse jaren een dergelijke benadering, die

zij als functioneel (Friedmann, 1987), procedureel (Faludi, 1987) of technisch (Healey, 1983) omschrijven.

In de daarop volgende jaren ontstond er kritiek ten opzichte deze technisch rationele planologische benadering (de Roo & Voogd, 2004). Door March & Simon (1958) wordt deze kritiek aangeduid als: kritisch-realisme. Uiteindelijk krijgt deze kritiek een positie binnen de planning-theoretische discussie door een publicatie van Faludi. Op basis van de filosoof Karl Popper was Faludi's centrale argument dat 'De waarheid' nooit gevonden kan worden. Falsificatie, waarbij naar juistheid in plaats van waarheid gestreefd wordt, moest volgens Faludi dienen als alternatief voor de eerder ontwikkelde verificatie. Het belangrijkste argument van deze kritische stroming was volgens de Roo & Voogd (2004) dat de politiek-bestuurlijke processen veel chaotischer verliepen dan in rationele planningsbenaderingen werd aangenomen.

Om aan deze bezwaren te gemoed te komen zijn in de jaren zeventig en tachtig verschillende voorstellen en alternatieven benaderingen in de planningtheoretische discussie aan de orde gesteld (de Roo & Voogd, 2004). Een (goed) voorbeeld hiervan is volgens de Roo & Voogd (2004) de scenario benadering. De kern van deze alternatieve benaderingsmethode is dat de nadruk niet alleen komt te liggen op de uitkomst maar ook het traject ernaartoe. De Roo & Voogd (2004, p.52) stellen dat de scenario benadering oorspronkelijk een benadering was voor deskundigen om inhoudelijke planologische expertise te etaleren. Gaande weg werd deze benadering echter vooral gebruikt om groepsprocessen te structureren. Hierdoor kenmerkt deze benadering zich als schakel tussen een technisch rationele benadering en een communicatief rationele benadering in de planologie.

In de jaren negentig werd ervaren dat de scenario planning vooral bij vraagstukken waarbij een groot aantal verschillende partijen betrokken was slecht toepasbaar was. De opkomst van de communicatieve of participatieve benadering in planologie kan worden gezien als een reactie op deze kritiek (de Roo & Voogd, 2004). Deze 'nieuwe' planningsbenadering legt veel minder aandacht op het resultaat van het planningsproces, maar veel meer op het proces en de manier waarop verschillende interventies bijdragen aan dit proces. Deze benadering werd door de planners omarmd als een nieuw perspectief voor de planning (de Roo, 2008). Door deze benadering ontstond een nieuwe rationaliteit binnen de planning gestoeld op: "[...] *the fundamental properties of social choice*" (Weaver et al., 1985: 148). In dit perspectief streven planners niet langer naar doelmaximalisatie, maar moeten zij handelen als mediators, advocaten en gidsen voor de betrokken actoren om zo hun interesse in het proces te optimaliseren (de Roo, 2008). De rationaliteit achter dit perspectief kan worden

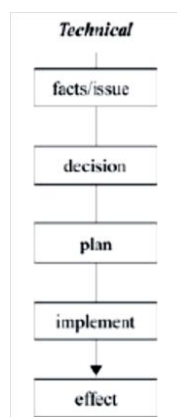
omschreven als communicatief (de Roo, 2008). Hierdoor kan deze planningswijze worden omschreven als communicatief-rationeel.

Samenvattend kan worden gesteld dat er binnen de Nederlandse ruimtelijke ordening drie paradigma's te onderscheiden zijn, namelijk:

### 1. Technisch-rationele benadering

De technisch rationele benadering wordt gekarakteriseerd door de gedachte dat in het planningsproces alle informatie op voorhand aanwezig is en dat de uitkomst en resultaten helder en voorspelbaar zijn (de Roo, 2007). Ander kenmerken van deze planningswijze zijn: volledige zekerheid, direct oorzakelijk verband, doelmaximalisatie, directe en centrale sturing, eenvoudig vraagstukken en een generieke aanpak (de Roo & Voogd, 2004).

Deze planningswijze is volledige rationeel, systematisch en uitvoerig. Een andere benaming voor deze planningswijze is blauwdrukplanning (de Roo & Voogd, 2004). De Roo (2007) geeft het planningsproces dat voortkomt uit deze benadering als volgt weer.



**Figuur: 4**  
Technisch-rationeel planningsproces  
Bron: De Roo, 2007

### 2. Scenario planning

Deze benadering is oorspronkelijk ontwikkeld als een technisch-rationele benadering in 1967 door Wiener en Kahn in hun boek *The year 2000* (De Roo & Voogd, 2004). Met deze benadering werd het planologisch vraagstuk in eerste instantie inhoudelijk benaderd. Terugkoppelingsmechanismen worden belangrijk om een realistische koert te kunnen volhouden. Hiermee verander planning evenwel van een lineair naar een cyclisch proces. In plaats van blauwdrukken zijn plannen bij deze benadering vooral tactische voortgangsrapportages. Het is een pragmatische oplossing om met het gebrek aan zekerheden in planning om te gaan.

### 3. Communicatief-rationele benadering

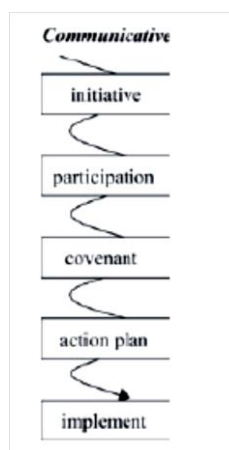
De communicatief rationele. laat zich karakteriseren door zelf regulatie, *bottom up*, gedeelde verantwoordelijkheid, proces gerichtheid. De rol van de planner is om raad te geven, te onderhandelen en draagvlak te creëren. Waar bij hij moet omgaan met onzekerheden.

Volgens Habermas (in de Roo & Voogd, 2004) zijn criteria voor deze benadering: Begrijpelijkheid, integriteit, legitimiteit en waarachtigheid. Kenmerken van deze benadering zijn volgens de Roo & Voogd (2004):onzekerheid, verwijderde oorzakelijkheid, procesoptimalisatie, zelfsturing, zeer complexe vraagstukken en een gebiedsgerichte aanpak.

De centrale overheid heeft niet langer de exclusieve macht in het planningsproces. Een complex (maatschappelijk en politiek-bestuurlijk) systeem zorgt er voor dat het planningsproces ook plaats vindt op regionaal of lokaal niveau.

Het betrekken van ‘de actoren’ bij het planningsproces staat centraal. Volgens Forester kunnen de actoren in een planningsproces beschouwd worden als ‘managers’ van elkaars vertrouwen, instemming en opvattingen. Hierdoor is er meer oog voor de context waarbinnen het ruimtelijk vraagstuk zich bevindt.

De Roo (2007) geeft het planningsproces dat op basis van deze benadering ontstaat als volgt weer:



**Figuur: 5**  
Communicatief-rationeel planningsproces  
Bron: De Roo, 2007

De Roo & Voogd (2004) erkennen ook de beperkingen van een communicatieve benadering. Een communicatieve benadering is volgens hen alleen zinvol voor die vraagstukken waarbij de verschillende betrokken partijen min of meer gelijkwaardige en wederzijds afhankelijke belangen vertegenwoordigen

Deze drie te onderscheiden paradigma's bepalen, zoals aangegeven, het perspectief van waaruit ruimtelijk beleid wordt gemaakt.



## 2.4 Conceptueel model

In dit hoofdstuk is aan de hand van een theoretische beschouwing het begrip ruimtelijke kwaliteit, het beleidsproces en de verschillende paradigma's binnen de Nederlandse ruimtelijke ordening besproken. Door deze beschrijving is inzichtelijk geworden op welke wijze vanuit de literatuur de drie deelvragen beantwoord kunnen worden.

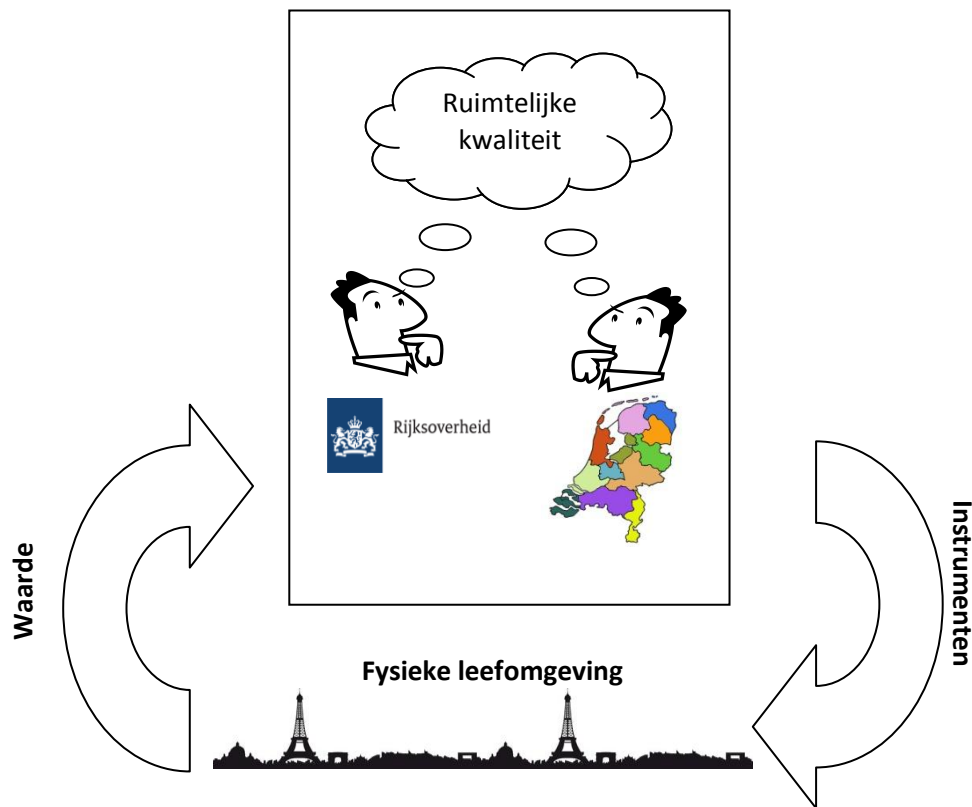
In deze paragraaf zal ter afronding van dit hoofdstuk een conceptueel model worden gepresenteerd. Dit conceptueel model ligt ten grondslag aan dit onderzoek en zal zodoende in hoofdstuk 5 gebruikt worden als uitgangspunt bij opstellen van de conclusie.

Ten einde dit conceptuele model op te stellen is het van belang de centrale begrippen in dit onderzoek te onderscheiden. Dit kan aan de hand van de hoofd- en deelvragen. Wanneer deze vragen worden beschouwd, dan kunnen de volgende (vet weergegeven) begrippen als 'centrale begrippen' betiteld worden:

- I. (Wat verstaan) **beleidsmakers**,
- II. (bij de centralere overheden) **Rijk en Provincies**,
- III. (onder het) **bevorderen van**,
- IV. **Ruimtelijke kwaliteit**.
- V. (Aan de hand van de onderverdeling in) de **definitie** die aan het begrip ruimtelijke kwaliteit wordt gegeven.
- VI. **Instrumenten** waarmee ruimtelijke kwaliteit gerealiseerd kan worden gerealiseerd; en
- VII. De **rolopvatting** van de actor ten opzichte van de bevordering van ruimtelijke kwaliteit.

Om deze centrale begrippen ten opzichte van elkaar te kunnen plaatsen en zodoende een overzicht te genereren van het onderzoek, zal als eerste stap het fundamentele proces moeten worden weergegeven van waaruit het te onderzoeken object voortkomt.

In deze thesis kan dit proces worden omschreven als de interactie tussen de beleidsmakers bij het Rijk en de provincies en de fysieke leefomgeving. De relatie tussen deze twee kan worden omschreven als een interactie aangezien de waarde van/in de fysieke leefomgeving een bepaalde invloed uitoefent op de overwegingen die de beleidsmakers maken. Aan de andere kant oefenen deze beleidsmakers, via het gevormde beleid en de daaruit voortkomende (beleids)instrumenten ook een bepaalde invloed uit op de fysieke leefomgeving. Binnen dit proces van wederzijdse beïnvloeding wordt de opvatting over ruimtelijke kwaliteit van de beleidsmakers bij deze overheden gevormd. Dit laatste is het object van onderzoek in deze thesis. In figuur 6 is dit proces weergegeven.

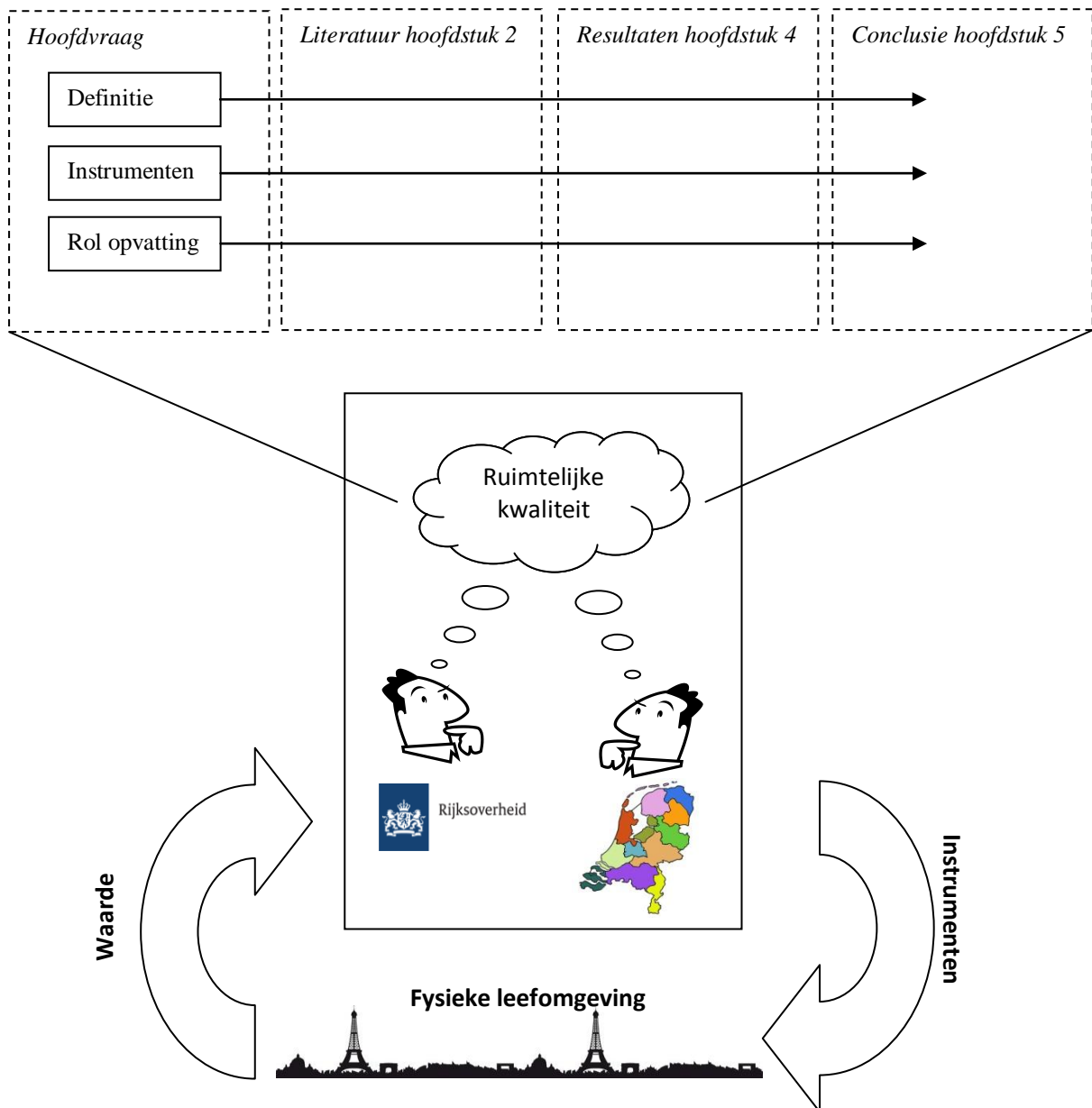


**Figuur: 6**  
 Conceptueel model waarin het interactie proces tussen beleidsmakers en fysieke leefomgeving is weergegeven.

Om dit object, de opvatting over het bevorderen van ruimtelijke kwaliteit, te kunnen onderzoeken is in dit onderzoek een structuur aangebracht bestaande uit vier stappen:

- I. Het onderverdelen van de hoofdvraag in drie onderdelen; definitie, instrumenten en rolopvatting.
- II. De theoretische opvatting over de drie onderdelen beschrijven aan de hand van een theoretisch kader.
- III. Bespreking van de resultaten aan de hand van de structuur; definitie, instrumenten en rolopvatting.
- IV. Conclusie waar het contrast tussen stap II en stap III wordt weergegeven.

Wanneer deze structuur ten opzichte van het eerder geschetste fundamentele proces wordt weergegeven, ontstaat figuur 7



**Figuur: 7**

Conceptueel model inclusief de stappen die worden ondernomen om de opvatting over het bevorderen van ruimtelijke kwaliteit te kunnen onderzoeken.

## 3 Methode

### 3.1 Reikwijdte van het onderzoek

Het is mogelijk om binnen het wetenschappelijk onderzoek een onderscheid te maken tussen twee tradities of zogenoemde stromingen. O’Leary (2010) kwalificeert dit onderscheid als die tussen een *quantitative* en *qualitative* tradition, terwijl Kumar (1999) een onderscheid ziet tussen natuurwetenschappelijk onderzoek en sociaal wetenschappelijk onderzoek. Flowerdew en Martin (2005) omschrijven op hun beurt dit onderscheid als die tussen *naturalism* en *anti-naturalism* of *realism* en *anti-realism*. Ondanks de verschillende naamgeving zijn er overeenkomstige kenmerken te beschrijven.

De *quantitative tradition* is gebaseerd op het idee dat het bestuderen van de samenleving niet verschilt van een onderzoek naar een andere element in onze wereld. Hierdoor zijn de sociaal wetenschappelijke onderzoeken, volgens O’leary (2010), onderworpen aan de zelfde regels als bijvoorbeeld scheikundige of biologische onderzoeken. Binnen deze traditie is een sterk geloof in de ‘wetenschappelijke methode’. Deze methode wordt volgens Kumar (1999) gekenmerkt door controle over iedere stap die in het onderzoek wordt gemaakt. Deze controle leidt tot een onderzoek dat objectief en kwantitatief van aard is. De uitkomst van een dergelijk onderzoek is een set aan kwantitatieve data.

Bij sociale wetenschappen, waaronder planologie gerekend kan worden, ontbreekt deze controle die de *quantitative tradition* zo kenmerkt. De *qualitative tradition* wordt gekenmerkt door subjectiviteit, het accepteren van meerdere perspectieven en realiteiten, het erkennen van de invloed van onderzoek bij de participanten en bij de onderzoekers. De uitkomsten van een onderzoek binnen deze traditie kunnen als subjectief worden omschreven.

Wanneer de positie van dit onderzoek binnen het hiervoor beschreven onderscheid bepaald moet worden, kan geconcludeerd worden dat deze zich binnen de *qualitative tradition* bevindt. Dit, omdat het onderwerp van dit onderzoek (zoals ook in paragraaf 2.1.1 is besproken) niet te vatten is in objectieve data. Door deze subjectiviteit van het onderwerp en de gestelde hoofdvraag is het niet mogelijk een objectief onderzoek te doen. In de volgende paragrafen zal beschreven worden welke keuzes binnen deze *qualitative tradition* gemaakt zijn ten aanzien van deze thesis.

## 3.2 Methodologie

Nu vast is komen te staan dat dit onderzoek zich binnen de *qualitative traditon* bevindt is het van belang de verschillende, voor de hand zijnde methoden binnen deze stroming te bespreken. Flowerdew en Martin (2005) onderscheiden de volgende methoden binnen deze traditie: interviews, focus groepen, participatieve methoden en observaties. O’leary (2010) maakt allereerst een onderscheid tussen methoden die directe en indirecte data verzamelen. De eerste categorie omvat data “*directly from the source*”(p. viii, 2010), terwijl de tweede categorie juist data omvat die niet direct van de bron komen, maar geïnterpreteerd zijn. Als voorbeelden van methoden in de eerste categorie draagt O’leary interviews aan. Een voorbeeld van methode uit de tweede categorie is volgens hem observatie.

Voor het onderwerp dat centraal staat in dit onderzoek is het van belang de informatie zo dicht mogelijk bij de bron te verkrijgen. In hoofdstuk 2 is de grote diversiteit aan definities een opvattingen besproken van het begrip ruimtelijke kwaliteit. Hieruit is gebleken dat wanneer een hoofdvraag, zoals in deze thesis centraal staat, beantwoord moet worden meer dan enkel de definitie gevraagd dient te worden. Ook de achterliggende uitgangspunten en motieven zijn van belang om het ‘totaalplaatje’ te verkrijgen. Om deze redenen is er in dit onderzoek gebruik gemaakt van de directe methode interviews.

Interviews zijn als methode op zich zelf ook weer onder te verdelen in verschillende typen. In een grove schets bestaat het spectrum uit gestructureerde interviews aan de ene zijde en ongestructureerde interviews aan de andere zijde. Ertussenin bevinden zich de semi-gestructureerde interviews(Leidenuniv, 2013).

Bij een gestructureerd interview vindt de waarneming plaats aan de hand van duidelijk vastgelegde regels in bijvoorbeeld een categorieënsysteem of een uitgewerkt interviewschema (Leidenuniv, 2013). Bij de minder gestructureerde varianten wordt het gedrag van de waarnemer niet aan expliciete voorschriften gebonden waardoor meer ruimte ontstaat om door te vragen (Leidenuniv, 2013). Een semi-gestructureerd interview heeft kenmerken van zowel het gestructureerde als van het ongestructureerde interview (Leidenuniv, 2013).

Het voordeel van de methode interviewen is volgens Flowerdew en Martin (2005) dat deze *sensitive* en *people-oriented* is (Flowerdew & Martin, 2005). Hierdoor worden de personen die optreden als respondenten in staat gesteld hun ervaringen in eigen woorden te beschrijven en uit te leggen, waardoor een vorm van conversatie ontstaat die de mogelijkheid biedt aan de onderzoeker en geïnterviewde om een brede discussie te voeren (Flowerdew & Martin, 2005). Een bijkomend voordeel van een dergelijk ‘gesprek met een doel’, zoals interviews door Flowerdew & Martin (2005) worden omschreven, is dat in een interview de

respondenten de mogelijkheid krijgen zaken te belichten waaraan de onderzoeker mogelijk niet gedacht heeft (Silverman, 1993 in Flowerdew & Martin, 2005)

De doelstelling bij het houden van interviews is niet om representatief te zijn, maar om te begrijpen hoe individuele personen het onderwerp ervaren, zo stellen Flowerdew en Martin (2005). De nadruk ligt op het begrijpen van de betekenissen die mensen geven aan een specifiek onderwerp en aan processen die in een bepaalde sociale context functioneren (Flowerdew & Martin, 2005). In de situatie van dit onderzoek de betekenis die aan het begrip ruimtelijke kwaliteit wordt gegeven.

### **3.3 Aangewende methode**

In de voorgaande paragrafen is beschreven welke motivering ten grondslag heeft gelegen aan de keuze voor interviews als onderzoeksmethode in dit onderzoek. In deze paragraaf zal beschreven worden op welke wijze deze methode is aangewend.

#### *Vragenlijst*

Met behulp het theoretisch kader is een vragenlijst opgesteld die heeft gefungeerd als uitgangspunt bij de interviews (bijlage 1). Aan de verschillende vragen is een codering gekoppeld waaraan, bij de verwerking van de interviews, naar verwezen kon worden.

#### *Selectie respondenten*

Binnen de literatuur worden verschillende technieken onderscheiden waarmee respondenten geselecteerd kunnen worden. Flowerdew en Martin (2005) onderscheiden er vier; via een vragenlijst, *cold calling*, *gatekeepers* en *snowballing*.

De eerste techniek maakt gebruik van een vragenlijst waarmee feitelijke informatie wordt verzameld. Aan het einde van deze vragenlijst kan de mogelijkheid worden opgenomen te vragen naar de interesse van de respondent om te participeren in een vervolg onderzoek.

De tweede techniek, *cold calling*, gaat uit van de beschikbaarheid van zogenoemde bulkinformatie. Uit deze informatie kan, na bestudering, door de onderzoeker een selectie van respondenten worden gemaakt die worden benadert met de vraag of zij in het onderzoek willen participeren.

De derde techniek gaat uit van het selecteren van zogenoemde *gatekeepers* in een organisatie als respondenten voor het onderzoek. Deze *gatekeepers* zijn personen “*in a*

*organization that have the power to grant or withhold acces to people or situatation for the purposes of research*'. (p. 116 Flowerdew & Martin, 2005).

Als laatste techniek wordt de zogenoemde *snowballing* onderscheiden. Deze selectietechniek gaat uit van het principe dat de ene respondent wordt gebruikt om een volgende te selecteren.

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van een combinatie van de twee laatste technieken. Op basis van drie criteria zijn de respondenten voor dit onderzoek geselecteerd. Deze criteria waren:

- 1) De personen moeten werkzaam zijn binnen de overheid op nationale of regionale schaal. .  
Dit criterium is gesteld omdat deze de kaders van de hoofdvraag aan geeft.
- 2) Alle respondenten samen moeten werkzaam zijn over deze twee schaalniveaus. Er moet dus een bepaalde spreiding zijn. Dit criterium is gesteld om een zogenoemde kokervisie te voorkomen en om ook vragen te kunnen stellen over de verantwoordelijkheid op verschillende schaalniveaus.
- 3) De respondenten moeten inzicht hebben in het ruimtelijke beleid wat op het voor hun geldende schaalniveau wordt gevoerd.

Na elk interview is de vraaggesteld of de respondent andere personen kenden die nuttig waren om in het licht van dit onderzoek te spreken. Uiteindelijk zijn hierdoor zeven personen geïnterviewd. Deze personen zijn weergegeven in het volgende schema (figuur: 8).

<b>Geïnterviewde</b>
Arjen van den Burg <i>Gepensioneerd Beleidsmedewerker ministerie van Infrastructuur en Milieu.</i>
Tom Maas <i>Senior Beleidsmedewerker verkenningen. Ministerie van Infrastructuur en Milieu</i>
Rob Hartman <i>Coördinerend beleidsmedewerker. Afdelingshoofd beleidsuitvoering. Ministerie van Infrastructuur en Milieu</i>
David Zelm van Edik <i>Programma directeur nieuwbouw en herstructurering. Ministerie van Infrastructuur en Milieu</i>
Ron Lander <i>Hoofd Ruimte en Samenleving. Provincie Groningen</i>
Trijnje Drint <i>Adviseur Ruimtelijke ordening. Provincie Overijssel</i>
Abe Veenstra <i>Provinciaal adviseur ruimtelijke kwaliteit. Provincie Zuid-Holland.</i>

**Figuur: 8**  
Omschrijving van de geïnterviewde personen

### *Actor analyse*

Om de verhoudingen tussen de verschillende respondenten inzichtelijk te krijgen is, voordat de interviews zijn gehouden, een actor analyse gemaakt (bijlage 2). Deze analyse heeft geen directe rol gespeeld tijdens de interviews. De functie er van moet meer gezien worden als reflectie kader waarmee de antwoorden in een mogelijk perspectief geplaatst kunnen worden.

### *Interviews*

In het schema hieronder (figuur: 9) is weergegeven waar en wanneer de interviews zijn gehouden

<b>Geïnterviewde</b>	<b>Locatie</b>	<b>Datum</b>
Arjen van den Burg	Kijkduin	13-6-2013
Tom Maas	Ministerie van Infrastructuur en Milieu Den Haag	17-6-2013
Rob Hartman	Ministerie van Infrastructuur en Milieu Den Haag	14-6-2013
David Zelm van Edik	Ministerie van Infrastructuur en Milieu Den Haag	17-6-2013
Ron Lander	Peize	21-6-2013
Trijnie Drint	Provinciehuis provincie Overijssel, Zwolle	28-6-2013
Abe Veenstra	Provinciehuis provincie Zuid-Holland, Den Haag	27-6-2013

**Figuur: 9**

Locatie en datum van de interviews.

Omdat de gehanteerde methode niet behoorde tot de gestructureerde interviews (zie paragraaf 3.2) bestond er veel ruimte om door te kunnen vragen. Daarnaast is er ruimte gelaten aan de respondent om zelf zaken naar voren te brengen die hij (of zij) van belang achtte.

### *Uitwerking van de interviews*

De interviews zijn met behulp van een mobiele telefoon opgenomen en integraal uitgewerkt. Deze uitwerkingen zijn weergegeven in bijlage 3 tot en met 9. Tijdens de uitwerking is gebruik gemaakt van de codering die is aangebracht op de vragenlijst.

Alvorens deze interviews te gebruiken binnen dit onderzoek zijn deze voor feedback terug gestuurd naar de verschillende respondenten. De wijzigingen die werden voorgesteld zijn alle overgenomen omdat zij (meestal) een verdere uitleg gaven van hetgeen was gezegd.



### *Citeren*

In het volgende hoofdstuk zullen de respondenten niet met hun volledige naam geciteerd worden. Wanneer een respondent zal worden geciteerd gebeurt dit met behulp van een afkorting. De gehanteerde afkortingen zijn weergegeven in figuur: 10

<b>Geïnterviewde</b>	<b>Afkorting</b>
Arjen van den Burg	AB
Tom Maas	TM
Rob Hartman	RH
David Zelm van Edik	DZE
Ron Lander	RL
Trijnje Drint	TD
Abe Veenstra	AV

**Figuur: 10**  
Gehanteerde afkortingen voor respondenten.

## 4 Resultaten

In dit hoofdstuk zullen de verkregen resultaten uit de interviews gepresenteerd worden. Deze presentatie zal plaats vinden aan de hand van de onderverdeling die terug te vinden is in de subvragen en de weergave van het onderzoek in figuur 7.

Als eerste zal in paragraaf 4.1 stil worden gestaan bij de definitie die door de respondenten aan het begrip ruimtelijke kwaliteit wordt gegeven. Daarna zal in paragraaf 4.2 beschreven worden welke instrumenten door de respondenten als bruikbaar worden gezien om ruimtelijke kwaliteit te bevorderen. In paragraaf 4.3 zal de rol opvatting van de overheid ten opzichte van ruimtelijke kwaliteit worden besproken zoals deze door de respondenten wordt gezien. Ter afronding zal in paragraaf 4.4 een schema worden gepresenteerd waarin de verkregen resultaten samenvattend worden weergegeven. Vooruitlopend op deze samenvatting zal elke paragraaf op zichzelf (al) worden afgerond met een korte schematische samenvatting.

### 4.1 Definitie voor het begrip ruimtelijke kwaliteit

*Ruimtelijke kwaliteit, een lastig te definiëren begrip*

Enkele respondenten, waaronder AV en RL, erkennen dat het vatten van ruimtelijk kwaliteit in een treffende definitie lastig is. RL voegt hier nog aan toe dat er bij elke gegeven definitie voor het begrip ruimtelijke kwaliteit altijd ruimte blijft voor interpretatie en daarmee onduidelijkheid. AV geeft zelfs aan dat door het formuleren van een definitie de essentie mogelijk verdwijnt:

“Er zijn zoveel aspecten die invloed hebben op het begrip [ruimtelijke kwaliteit, KC] dat het bijna niet te doen is een alles omvattende definitie te geven. Wanneer je dat wel doet raak je misschien de essentie kwijt.”

(AV, definitie ruimtelijke kwaliteit)

Het is, volgens RL en AV, gemakkelijker om voor het begrip ruimtelijke kwaliteit een opsomming te maken met concrete voorbeelden van activiteiten, dan voor ruimtelijke kwaliteit een nette definitie te formuleren.

De drie begrippen: gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde worden door veel respondenten gezien als nuttige ‘kapstok’ aan de hand waarvan over ruimtelijke kwaliteit kan worden gesproken:

“[...] dat [gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde, KC] is eigenlijk nog steeds alles wat we hebben. [...] de enige houvast. Ook al is het soms in een ander jasje gestoken, het kan nog steeds teruggevoerd worden naar de drie begrippen: gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde.[...] Ik vind dat we ons niet meer in de war moeten maken dan al is en het gesprek ‘gewoon’ langs deze drie begrippen moeten voeren.”

(DZE, functie en relatie tot ruimtelijke kwaliteit)

“Uiteindelijk [...] kom je terug bij de Romeinen, i.c. Vitruvius: gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde bepalen samen wat ruimtelijke kwaliteit is.”

(RH, definitie van ruimtelijke kwaliteit)

“Als je het schools doet [bestaat de definitie van ruimtelijke kwaliteit uit, KC] drie aspecten: gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. [...] De drie oerbegrippen zijn handig als kapstok.”

(AB, definitie van ruimtelijke kwaliteit)

Opvallend is de positie die AV aan de drie begrippen gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde geeft. Ook hij onderschrijft de functie van ‘kapstok’ van deze drie begrippen, echter ziet hij deze kapstok vanuit een ander perspectief:

“Ik zie het vaak andersom, niet dat die drie begrippen bepalen wat ruimtelijke kwaliteit is, maar dat alle aspecten waarmee ruimtelijke kwaliteit gedefinieerd worden ook altijd in die kapstok op te hangen zijn.”

(AV, meest bruikbare definities in verschillende nota’s)

Ook worden er door sommige respondenten enkele kanttekeningen geplaatst bij drie-deling; gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. Volgens AV neigt het gebruik van de deze drie-deling naar een bepaald abstractieniveau dat snel lastig te vatten wordt: “Wanneer het begrip naar de praktijk vertaald moet worden vinden mensen het al snel vaag en subjectief” (AV). Het gaat volgens AV daarom ook niet over de vraag over ruimtelijke kwaliteit wordt gesproken, maar veel meer over de vraag hoe het begrip geoperationaliseerd wordt.

Ook andere respondenten geven aan dat er ‘een extra’ stap gezet moet worden om iets met het begrip te kunnen: “Je moet een stap zetten om het begrip operationeel te krijgen”(DZE).

“Tegelijk zijn dat [de drie begrippen van Vitruvius, KC] drie totaal verschillende dimensies. Op die manier kan je er niets mee”. [...] Wil je ruimtelijke kwaliteit uiteindelijk een rol laten spelen in ruimtelijke processen of andere afwegingsprocessen, dan moet het handen en voeten hebben.”

(AB, definitie van ruimtelijke kwaliteit)

Naast de hiervoor besproken kanttekening zien DZE, RH, AV en AB een andere beperking ten opzichte van de driedeling gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. Wanneer volgens hen over kwaliteit wordt gesproken gebeurt dit voornamelijk vanuit het esthetische aspect: “[...] de context zal het meestal wegzetten als belevingswaarde[...] (DZE, functie en relatie tot ruimtelijke kwaliteit), “ruimtelijke kwaliteit is echter meestal versmald tot belevingswaarde.” (AB, relatie ro-ruimtelijke kwaliteit), “[...] ruimtelijke kwaliteit wordt snel gezien als mooi.” (AV, definities van ruimtelijke kwaliteit). “Vraag een willekeurige voorbijganger en die zal voornamelijk op de belevingswaarde ingaan” (RH, definitie van ruimtelijke kwaliteit).

Zoals hiervoor al aangegeven zien veel respondenten ruimtelijke kwaliteit als een lastig te definiëren begrip dat kan worden besproken aan de hand van de drie-deling: gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. Sommige respondenten gaan verder dan enkel deze indeling bij de beschrijving van wat zij onder ruimtelijke kwaliteit verstaan.

Volgens DZE is ruimtelijke kwaliteit de synergie, samenhang of optimum tussen de drie begrippen; gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. Ook TM onderschrijft het belang van de “samenhang der dingen” van bij de definiëring van ruimtelijke kwaliteit. Hij rekt het begrip samenhang alleen ruimer dan de drie begrippen gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde: “Het gaat om hoe [bepaalde aspecten, KC] elkaar kunnen versterken op een bepaalde manier”. Uit deze ruimere opvatting ten opzichte van de samenhang komt ook een, van de andere respondenten, afwijkende definitie van ruimtelijke kwaliteit voort: “het geheel op een bepaalde wijze” (TM).

De invloed op de samenhang tussen de begrippen gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde wordt gevormd door de situatie (TM), het schaalniveau (DZE) en de politiek

(RH). Ruimtelijke kwaliteit beperkt zich niet tot een bepaald schaalniveau volgens DZE. Om ruimtelijke kwaliteit te genereren “moet je constant tussen de verschillende schalen dansen”.

Onduidelijkheid bestaat er onder de respondenten over de koppeling tussen het begrip ruimtelijke kwaliteit en de gedachte van een maakbare samenleving. TM erkent dat het begrip mogelijk verbonden is geraakt aan deze gedachte van: “je overal mee willen bemoeien” (TM). AV ziet echter geen noodzakelijke koppeling:

“Er is geen noodzakelijke koppeling tussen ruimtelijke kwaliteit en de maakbare samenleving. Ruimtelijke kwaliteit is niet voorbehouden aan een sterk sturende overheid.”

(AV, ruimtelijke kwaliteit product maakbare samenleving)

Wat beiden wel onderschrijven is dat het een soort mode begrip is, dat afhankelijk is van de politieke context (AV) welke mogelijk niet meer de lading dekt (TM).

Binnen de provincies Overijssel en Groningen worden afwijkende definities gehanteerd voor het begrip ruimtelijke kwaliteit, ten opzichte van de respondenten bij de Rijksoverheid.

Bij de provincie Overijssel verstaat men onder ruimtelijke kwaliteit: “datgene wat ruimte geschikt maakt en houdt wat voor mens, plant en dier belangrijk is”. Binnen de provincie Groningen wordt ruimtelijke kwaliteit veel meer gezien als het veilig stellen van karakteristieke elementen in het Groninger landschap (RL).

### *Kwaliteit in ontwikkeling*

Wanneer de respondenten naar een lange termijn visie wordt gevraagd over kwaliteit, dan erkennen alle respondenten dat zij in meer of mindere mate een ontwikkeling zien in de positie van kwaliteit binnen de samenleving.

De motieven achter deze ontwikkeling worden door de respondenten echter anders belicht. RH, AB en TM zien een toename in de ‘vraag naar kwaliteit’ door een groeiende welvaart. Hierdoor gaan de eisen en verwachtingen omhoog (RH), worden prioriteiten anders gelegd (AB) en raken mensen “verwender” (TM). AB koppelt aan deze groeiende welvaart een veranderende positie van het aspect belevingswaarde. Deze krijgt volgens hem in alle opzichten een belangrijkere rol (AB):

“[...] dat [de belangrijkste rol van belevingswaarde, KC] omvat aspecten zoals mooi en aangenaam, maar ook kwaliteiten zoals het niet meer accepteren dat er vervuiling is. Naar mate mensen rijker worden speelt de belevingswaarde een grotere rol, in alle opzichten.”

(AB, maatschappelijke opgave)

De nadruk komt volgens hem te liggen op beleving en esthetica (AB). Dit in tegenstelling tot TD, DZE en RH die een nadruk zien ontstaan op vrije tijd en identiteit (TD), de kwaliteit van leven (DZE) en onderhoud en herstructurering (RH).

TD ziet factoren zoals *globalisering* en *localisering* als belangrijke factoren achter deze nadruk op vrije tijd en identiteit. Ook ziet zij dat de economische druk groot is:

“Aan de ene kant vinden mensen kwaliteit belangrijk en belangrijker, maar aan de andere kant is de economische druk groot. Het moet werkgelegenheid op te leveren.”

(TD, Belang kwaliteit)

De aandacht voor onderhoud en herstructurering ontstaat volgens RH door een afnemende bevolkingsgroei:

“Doordat de bevolkingsgroei afneemt, neemt de voorraad aan bebouwde ruimte en infrastructuur ook minder toe en neemt de behoefte aan uitbreiding af. Het aandeel van dat wat er is wordt op het totaal steeds groter. Steeds meer aandacht moet uitgaan naar het onderhoud en het aanpassen naar de kwalitatieve vragen.”

(RH, Belang kwaliteit)

DZE ziet een samenleving ontstaan waar “waarde weer opnieuw op waarde geschat wordt”. Kwaliteit van leven (*quality of life*) is daar de uitkomst van.

AV en TM zien door een groeiende aandacht voor de directe leefomgeving een ontwikkeling in de positie van kwaliteit binnen de samenleving. TM ziet deze groeiende aandacht vooral in een ontwikkeling waarbij kwaliteit en geld worden gebruikt voor de directe omgeving waar men zich in begeeft, zonder oog te hebben voor het geheel en de context (van anderen). Dit is volgens TM te typeren als een bepaalde versplintering.

AV ziet echter dat de groeiende aandacht tot gevolg heeft dat men een bepaalde consumptiehouding ten opzichte van de omgeving inneemt. Het landschap wordt hierdoor volgens AV steeds meer “het landschap van de mensen”. Deze veranderende houding is

afhankelijk van de functie in het landschap en de samenleving (AV). AV ziet ook dat burgers steeds ‘kritischer en mondiger’ worden:

“[...]ook als het gaat om kwaliteitsaspecten. Dat zie je in tv-programma’s zoals: *Landroof, de Slag om Nederland* en *de rijdende rechter*. Daar waar het vroeger vanzelfsprekend was dat de overheid wel bedacht hoe de vrije ruimte geordend moest worden en hoe het eruit kwam te zien, zie je nu dat mensen het steeds meer zichzelf gaan toe-eigenen en van belang achten [...]”

(AV, belang van kwaliteit)

### *Ruimtelijke kwaliteit binnen het nationale (ruimtelijke) beleid*

De respondenten is ook gevraagd naar hun mening over de definities voor ruimtelijke kwaliteit binnen het nationale (ruimtelijke) beleid.

DZE ziet de definities die aan ruimtelijke kwaliteit in de verschillende nationale ruimtelijke nota’s zijn gegeven als een: “goed bedoelde en terechte poging om aan het begrip in het heden een handelingsperspectief te koppelen”. Ook AV vindt het nuttig dat geprobeerd is het begrip helder te maken. Volgens AB heeft dit echter nooit geleid tot iets waardoor anderen zeggen: “nu weet ik hoe jullie het begrip gaan gebruiken”. TM neemt een nog kritischere houding in en omschrijft de invulling die aan het begrip door de rijksoverheid tot nu is gegeven als een “lippendienst”: “Het werd nog wel eens benoemd, hoewel niet altijd meer expliciet, maar dat was meer: “het hoort er nu eenmaal bij.”

Volgens RH heeft het Rijk geprobeerd recht te doen aan alle drie de aspecten van kwaliteit, op enig niveau. Of alle drie de begrippen; gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde daarbij consistent en consequent zijn gebruikt is volgens hem de vraag.

Ook AV erkent het nut van een definiëring door de Rijksoverheid. Volgens hem heeft het hanteren van een definitie, zoals door het Rijk is gedaan, tot gevolg dat ruimtelijke kwaliteit breder wordt getrokken dan alleen ‘mooi’.

De positie en definitie van ruimtelijke kwaliteit binnen het nu geldende ruimtelijke beleid op nationaal niveau, de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (*SVIR*) roept bij de respondenten verschillende meningen op.

Volgens TM heeft de *SVIR* ruimtelijke kwaliteit niet expliciet beschreven. De drie begrippen gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde zijn in zijn visie onderdeel geworden van: “het goede systeem van goede ruimtelijke ordening” zoals dat in de *SVIR* als doelstelling is opgenomen. DZE heeft een meer kritische houding tegenover de definitie in de *SVIR* deze geeft volgens hem een en passant beschrijving van ruimtelijke kwaliteit, die geen houvast biedt, maar zeer goed past bij de huidige houding van het Rijk:

“De *SVIR* is echter een *framework*, dat is nog geen handelingsperspectief. Je moet het als Rijk concretiseren.”

(DZE, Verantwoordelijk schaalniveau)

Ook AB stelt zich kritisch op tegenover de definitie van ruimtelijke kwaliteit binnen de *SVIR* volgens hem staat het economisch belang op dit moment voorop, waardoor ruimtelijke kwaliteit ‘een luxe is’:

“De *SVIR* en de politiek die daar achter zit zijn nu bezig met economisch hertel en zien ruimtelijke kwaliteit als een luxe”

(AB, huidige invulling in de *SVIR*).

Aan de gekozen definitie door de Rijksoverheid koppelen AB en DZE gevolgen. Zij zien een ruimte ontstaan tussen de invulling die aan ruimtelijke kwaliteit wordt gegeven in de *SVIR* en de ‘vraag naar kwaliteit’ vanuit de samenleving. AB omschrijft deze conflicterende situatie als: “een gat tussen wat de *SVIR* biedt en wat de samenleving wil”. DZE omschrijft deze situatie als een ziet een paradoxale situatie:

“Ik zie een paradoxale situatie ontstaan met twee tendensen: aan de ene kant zie ik dat het onderwerp ruimtelijke kwaliteit wordt weg georganiseerd, zoals in de *SVIR*. Aan de andere kant zie ik dat we veel meer toegaan naar een samenleving waarin de kwaliteit van leven een centrale rol gaat spelen.”

(DZE, belang van kwaliteit)

### *Samenvattend*

Al voorsortierend op het schema dat in paragraaf 4.4 zal worden gepresenteerd, worden alle paragrafen op zichzelf al samengevat met een schematische weergaven van de resultaten.

Definitie van ruimtelijke kwaliteit	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Alle respondenten erkennen dat het begrip ruimtelijke kwaliteit lastig te definiëren is.</li><li>2. De indeling van het begrip in: gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde wordt door veel respondenten gezien als nuttige kapstok aan de hand waarvan over ruimtelijke kwaliteit kan worden gesproken.</li><li>3. Enkele respondenten gaan, in hun beschrijving van ruimtelijke kwaliteit, verder dan enkel de indeling gebruikswaarde belevingswaarde en toekomstwaarde, en spreken over</li></ol>
-------------------------------------	---



	<p>ruimtelijke kwaliteit als een synergie, samenhang of optimum tussen deze drie begrippen.</p> <p>4. De respondenten vanuit de provincies hanteren een afwijkende definitie voor ruimtelijke kwaliteit in vergelijking tot de respondenten van de Rijksoverheid.</p> <p>5. Veel respondenten hebben aangegeven dat, om daadwerkelijk een definitie voor ruimtelijke kwaliteit te geven, het begrip concreet gemaakt moet worden.</p>
Kwaliteit in ontwikkeling	<p>1. Verschillende respondenten zien een groeiend belang van kwaliteit binnen de samenleving</p> <p>2. Als belangrijkste oorzaak voor deze ontwikkeling wordt de groeiende welvaart gezien.</p> <p>3. Een groeiende aandacht voor de directe omgeving wordt ook door sommige respondenten gezien, waarbij de conculptieve houding en het mondiger worden van de burgers als oorzaken worden gezien.</p>
Ruimtelijke kwaliteit binnen het nationale (ruimtelijke) beleid	<p>1. Het hanteren van een defintie voor ruimtelijke kwaliteit, zoals in het nationale ruimtelijke beleid is gedaan, wordt door enkele respondenten gezien als goed bedoelde poging of als nuttig omschreven.</p> <p>2. Door een respondent wordt aangegeven dat de invulling van ruimtelijke kwaliteit binnen de <i>SVIR</i> gezocht moet worden in het nationale belang dat de systeemverantwoordelijkheid voor het goede systeem van de ruimtelijke ordening van het Rijk omschrijft.</p> <p>3. Enkele respondenten hebben een kritische houding tegenover de gehanteerde definitie voor ruimtelijke kwaliteit binnen de <i>SVIR</i>. Een tweetal respondenten geeft zelfs aan dat er mogelijk een tegenstrijdigheid zit tussen wat de <i>SVIR</i> biedt en de samenleving vraagt.</p>

## 4.2 Instrumenten voor ruimtelijke kwaliteit

In de vorige paragraaf zijn de resultaten gepresenteerd die betrekking hebben op de definitie voor het begrip ruimtelijke kwaliteit. In deze paragraaf zal stil worden gestaan bij de resultaten die betrekking hebben op de wijze waarop ruimtelijke kwaliteit bevorderd kan worden.

### *Uitgangspunten*

Veel respondenten beschrijven een aantal uitgangspunten, van waaruit de instrumenten met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit moeten handelen. Het eerste uitgangspunt is een nauwe relatie tussen ruimtelijke ordening en ruimtelijke kwaliteit. AV ziet ruimtelijke ordening als middel om ruimtelijke kwaliteit te bereiken. AB ziet ruimtelijke ordening voornamelijk als instrument om ruimtelijke kwaliteit te genereren. Ook TD benoemt een nadrukkelijke relatie tussen ruimtelijke ordening en ruimtelijke kwaliteit. Zij ziet ruimtelijke kwaliteit als een van de relevante belangen die in de afweging moet worden meegenomen.

Het resultaat van het ruimtelijke ordeningsproces heeft volgens AB een resultaat met een bepaald kwaliteitsniveau met meer of minder kwaliteit. Zowel AB als TD geven aan dat pas achteraf, per saldo deze kwaliteit bepaald kan worden.

Alle respondenten zien in meer of mindere mate ruimtelijke kwaliteit als fundament in de ruimtelijke ordening of in beeldspraak als: ‘de gist in het brood’. RH stelt dat ruimtelijke kwaliteit de essentie is van wat je als ruimtelijke ontwikkelaar probeert te bereiken. TD ziet het als een bepaalde houding die in alle afwegingen moet worden meegenomen. TM ziet ruimtelijke kwaliteit als een essentie die onontkoombaar is. AV ziet het als het fundament onder het denken. Als laatste vindt DZE dat alles in het fysieke domein kwaliteit heeft waardoor het ingevlochten moet worden in het hart van het ruimtelijke proces.

Zowel DZE als AV erkennen echter ook dat ruimtelijke kwaliteit vaak wordt gezien als luxe. DZE stelt dat het ‘zo’ vaak wordt gezien, waardoor je het ook gemakkelijk kunt schrappen.

“Ik zie ruimtelijke kwaliteit als de gist in het brood. Als je het ziet als kers op de taart, dan zie je het als een aspect dat je kan toevoegen: “we moeten het nog even mooi maken, aankleden, er moet nog even aandacht aan besteed worden”. Die mening deel ik niet. Helaas ziet het gros in de praktijk ruimtelijke kwaliteit [wel, KC] als kers op de taart.”

(AV, Ruimtelijke kwaliteit een luxe)

Om ruimtelijke kwaliteit de gewenste centrale positie binnen de ruimtelijke ordening te geven moet volgens DZE, AV, RL en AB het belang ervan expliciet benoemd worden. Deze expliciete benoeming van het belang van ruimtelijke kwaliteit kan worden gezien als tweede uitgangspunt.

Het niet benoemen is volgens DZE zeer onhandig. AV stelt dat je expliciet moet zijn in welke belangrijke kwaliteiten er zijn. Ook RL geeft aan dat je moet aanwijzen welke elementen van belang worden geacht voor ruimtelijke kwaliteit. Daarnaast is AB van mening dat van te voren de belangen aannemelijk moeten worden gemaakt:

“[...] je produceert kwaliteiten die benoemd moeten worden. Dit benoemen moet je in het begin van het proces zo goed mogelijk doen, zodat deze aannemelijk worden.”

(AB)

De voorwaarde aan dit benoemen is volgens AV dat je meer moet zeggen dan alleen dat je het belangrijk vindt:

“Aandacht en ambitie zijn belangrijk. Met alleen te stellen dat je ruimtelijke kwaliteit belangrijk vindt ben je er niet. Je moet als Rijk dan ook een soort voorbeeld functie nemen”

(AV, invloed invulling Rijk op invulling provincies)

Ook DZE erkent deze voorbeeldfunctie: “Op zijn minst [moet je, KC] in je eigen projecten het goede voorbeeld geven”. Zowel DZE,TD als AV geven aan dat het belang van ruimtelijke kwaliteit zo zwak is, dat wanneer het niet benoemd zou worden het niet zal worden meegenomen in het proces:

“Als je niet oppast, dan worden planprocessen daar [op ruimtelijke kwaliteit, KC] helemaal niet opgestuurd, maar gaat het alleen over vragen zoals: is het politiek haalbaar? Is het te financieren en lost het mijn sectorale probleem op?”

(DZE, definities uit nota's)

“Ruimtelijke kwaliteit is een bepaalde houding die je uitdrukkelijk moet benoemen omdat ze anders uit het beeld verdwijnt. Niemand is tegen goede ruimtelijke ordening, maar je moet dan wel op elk schaalniveau de belangen definiëren”.

(TD, verantwoordelijk schaalniveau)

Zowel DZE als AV geven aan dat ruimtelijke kwaliteit niet in harde cijfers benoemd kan worden. Deze kwalitatieve benadering kan worden gezien als derde uitgangspunt.

“Kwaliteit kan je niet meten. [...] Mijn ervaring met zulke methodes is dat de essentie heel makkelijk tussen je vingers door kan glijpen. Dan ben je het zo aan het weg redeneren.”

(AV)

“Je kan het [ruimtelijke kwaliteit, KC] niet van te voren in harde criteria vast leggen.[...]”

(DZE)

DZE stelt daarom dat een kwalitatieve manier van beschrijving mogelijk nuttig is . Hierbij combineer je volgens hem de kwantitatieve aspecten met de subjectieve aspecten in de discussie.

### *Concrete instrumenten*

Wanneer de respondenten naar concrete (bruikbare) instrumenten worden gevraagd voor ruimtelijke kwaliteit, verschillen de antwoorden zeer. RH ziet de *SVIR* als belangrijkste instrument voor het Rijk om ruimtelijke kwaliteit te realiseren:

“In de *SVIR* is ruimtelijke kwaliteit uitgewerkt door heel selectief te definiëren wat de belangen zijn die op het nationale niveau moeten worden gewaarborgd. Je zou kunnen zeggen dat als die belangen goed bediend worden, het resultaat voor ons [KC lees de Rijksoverheid] kwaliteit heeft”.

(RH, bruikbare instrumenten)

TM ziet voornamelijk het programma *Mooi Nederland* als goed voorbeeld van: “hoe het Rijk expliciet op bepaalde thema’s criteria opstelt”:

“Het belang van het stempeltje [KC, erkenning van de kwaliteit] van het Rijk, meer dan een financiële bijdrage, moet niet worden onderschat. Bij de beoordeling over dit stempeltje heeft het Rijk een zekere bemoeienis. Ik denk dat een dergelijke vorm van beoordeling door het Rijk ook nog past in deze tijd. Met de kanttekening dat het Rijk niet allemaal dingen zelf moet doen. Een innovatie programma, zoals *Mooi Nederland*, maakt het wel mogelijk dat het gist in de samenleving, dat het aandacht krijgt, gedoe, ruzie desnoods, waarom die wel ‘mooi’ is en die niet”

(TM, bruikbare instrumenten)

Het belang van ‘het concreet maken’ van het begrip ruimtelijke kwaliteit wordt door AV nogmaals benadrukt: “ik denkt dat het belangrijk is dat je het concreet maakt, koppelt aan voorbeelden en lokale situaties”. Als voorbeeld hiervan draagt hij de gebiedsprofielen aan die de Provincie Zuid-Holland op dit moment opstelt. Het doel van een instrument voor ruimtelijke kwaliteit is volgens hem:

“Het tussen de oren brengen van ruimtelijke kwaliteit bij de spelers in de ruimtelijke ordening. Zorgen dat het van meet af aan in het proces wordt meegenomen”.

(AV, bruikbare instrumenten)

Om deze ‘basishouding’ te benaderen is een dubbeldoelstelling zoals bijvoorbeeld in het programma *Ruimte voor de Rivier* is gehanteerd volgens AV nuttig:

“Wat helpt, zo heb ik gemerkt bij het programma *Ruimte voor de Rivier*, is het expliciet benoemen van ruimtelijke kwaliteit als doelstelling. Dan wordt er ook echt aandacht aangegeven. Op het moment dat je ook vanuit je beleid zegt dat naast de

veiligheid ook ruimtelijke kwaliteit belangrijk is moet de opdrachtnemer het ook meenemen.”

(AV, bruikbare instrumenten)

Ook DZE geeft aan dat het van belang is ruimtelijke kwaliteit “in de slipstream van een project mee te laten lopen.”

Volgens AB kan kwaliteit pas *ex post* worden bepaald. Om dit te bepalen vindt hij de Kosten Baten Analyse en de Milieu Effect Rapportage nuttig instrumenten: “Niet als toetsingsinstrumenten, maar om te dwingen het zo precies mogelijk te formuleren”

### *Samenvattend*

Ook deze paragraaf zal, vooruitlopend op paragraaf 4.4, schematisch worden samengevat.

Uitgangspunten	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Ruimtelijke ordening wordt door enkele respondenten gezien als ‘het instrument’ om ruimtelijke kwaliteit te realiseren, waarbij ruimtelijke kwaliteit kan worden gezien als fundament binnen de ruimtelijke ordening.</li><li>2. Om ruimtelijke kwaliteit deze fundamentele positie binnen de ruimtelijke ordening te bereiken/te behouden dient het belang van ruimtelijke kwaliteit, volgens enkele respondenten, expliciet benoemd te worden.</li><li>3. Een aantal respondenten geeft aan dat de wijze waarop deze benoeming plaats moet vinden kwalitatief moet zijn. Ruimtelijke kwaliteit is volgens hen niet te vatten in objectieve cijfers.</li></ol>
Concrete instrumenten	<ol style="list-style-type: none"><li>1. De antwoorden op de vraag naar concrete (bruikbare) instrumenten voor ruimtelijke kwaliteit lopen sterk uit een.</li><li>2. Veel van de instrumenten die benoemd worden (<i>SVIR, Mooi Nederland en Ruimte voor de Rivier</i>) gaan uit van een dominante positie van de Nationale overheid.</li><li>3. Daarnaast komen het ‘concreet maken’ van ruimtelijke kwaliteit en ruimtelijke kwaliteit ‘laten meelopen in de <i>slip stream</i>’ van een project als overeenkomstige elementen terug in de antwoorden van de respondenten</li></ol>

### **4.3 Rolopvatting**

Een sterk aan de vorige paragraaf gelieerd aspect is de rolopvatting, zoals deze door de respondenten wordt gezien, voor de overheid ten opzichte van ruimtelijke kwaliteit. In deze paragraaf zullen de resultaten die op dit aspect betrekking hebben worden weergegeven.

#### *Verantwoordelijkheid*

Alle respondenten zien in meer of mindere mate een verantwoordelijkheid voor de overheid bij het bevorderen van ruimtelijke kwaliteit. Zoals bijvoorbeeld AV verwoord:

“Als overheid wil je een aantal dingen goed regelen, bijvoorbeeld goede voorzieningen en een goede kwaliteit van de leefomgeving. Ervoor zorgen dat

ruimtelijke kwaliteit gerealiseerd wordt vind ik dan ook een primaire overheidstaak. Zowel van het Rijk als de provincies”

(AV, Ruimtelijke kwaliteit een product van de maakbare samenleving)

Over de positionering van deze verantwoordelijkheid, bij welke overheid (Rijk, Provincie, Gemeente), verschillen de antwoorden van de respondenten. TD ziet ruimtelijke kwaliteit als een overheidstaak waarbij dit voor zowel het Rijk, de provincies en gemeenten een gezamenlijke opgave is. Anderen respondenten, waaronder RH zien een nadrukkelijk verantwoordelijkheid voor de Rijksoverheid:

“Het Rijk heeft een verantwoordelijkheid voor ruimtelijke kwaliteit, maar je moet dan wel bedenken wat je onder ruimtelijke kwaliteit verstaat op verschillende schaalniveaus en de mate waarin je in die verschillende aspecten van kwaliteit wilt voorzien”.

(RH, Verantwoordelijk schaalniveau)

Ook TM ziet “sowieso” een expliciete rol voor het Rijk in het streven naar ruimtelijke kwaliteit.

Volgens AB heeft het Rijk een positie ‘aan tafel’ omdat het dingen aan elkaar kan knopen, of in beweging kan zetten die anderen niet voor elkaar kunnen krijgen (AB). “Als je bestaat en je zit nergens aan tafel is dat uiterst zinloos (AB, verantwoordelijk schaalniveau).

Ook RH ziet een inhoudelijke rol voor het Rijk weggelegd:

“Er moet wel voor gewaakt worden dat het ministerie en daarmee het Rijk niet vervallen tot een neutrale proces facilitator die het niet uitmaakt wat de uitkomst is, als er maar iets uitkomt en als het proces maar goed is gegaan”

(RH, verantwoordelijk schaalniveau)

DZE ziet een expliciete rol voor het Rijk in het streven naar ruimtelijke kwaliteit, maar ziet ook een verantwoordelijkheid voor andere actoren in het ruimtelijke domein:

“Het is niet ons [het Rijk, KC] domein. Iedereen die actief handelt en zich actief opstelt in het ruimtelijk domein moet hier verantwoordelijkheid voor nemen.”

(DZE, Verantwoordelijk schaalniveau)

AB ziet ook een verantwoordelijkheid voor andere actoren buiten de Rijksoverheid. Hij ziet de Provincies en Gemeenten als deze ‘andere actoren’. Daarnaast geeft ook hij aan, net zoals DZE, dat er niet één ‘eigenaar’ van de ruimte is:

“Ik vind het idee goed dat het Rijk, de provincies en gemeenten nadenken over hun verantwoordelijkheden. Er is echter maar een ruimte, die niet onder te verdelen is in een nationale, regionale en lokale ruimte”.

(AB, Verantwoordelijk schaalniveau)

TM geeft over dit ‘eigenaarschap van verantwoordelijkheid’ aan dat je moet constateren dat het niet óf-óf is (of van het Rijk of van iemand anders), maar een tussenvorm van en-en is.

Over invulling van de rol door de verantwoordelijke actor zijn de respondenten het eens dat deze zich niet te detaillistisch met ruimtelijke kwaliteit dient bezig te houden. AV verwoordt dit door te stellen dat : “Het Rijk zou zich niet moeten bemoeien met bijvoorbeeld een dorpsrand” (AV, verantwoordelijk schaalniveau). AB vindt dat je “niet te bemoeizuchtig moet zijn” (AB, verantwoordelijk schaalniveau). Als laatste stelt RL dat volgens hem “[...] er ook heel veel dingen zijn waar het Rijk niet iets van hoeft te vinden” (RL, verantwoordelijk schaalniveau).

De scheidslijnen in de verantwoordelijkheids verdeling zijn volgens enkele respondenten diffuus. AB stelt dat het Rijk zelf bepaalt of iets een rijksbelang is, terwijl TD en AV juist stellen dat iets een nationale opgave wordt wanneer het provinciegrensoverschrijdend is. TD denkt dat hierbij dan gedacht moet worden aan grote groenstructuren, terwijl AV de plaatsing van windmolens als rijksopgave ziet.

### *Systeemverantwoordelijkheid*

Volgens enkele respondenten kan onder het huidige ruimtelijke beleid met behulp van de systeemverantwoordelijkheid bepaald worden tot waar de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid reikt.

Zowel AB, DZE als TM geven aan dat onder de *SVIR* het Rijk verantwoordelijk is voor: “het goede systeem van de ruimtelijke ordening”.

“De verantwoordelijkheid van het Rijk wordt sinds de Nota ruimte systeemverantwoordelijkheid genoemd. Je moet zorgen dat gemeenten, die een taak hebben in de ruimtelijke ordening in staat zijn dat goed te doen.”

(AB, verantwoordelijk schaalniveau)

“Voor het goede systeem van de ruimtelijke ordening is het Rijk systeemverantwoordelijke. Wat deze verantwoordelijkheid betekent is niet zo duidelijk.”

(DZE, definities uit nota's)

“In termen van de *SVIR* is het Rijk verantwoordelijk voor een goed systeem van ruimtelijke ordening. Ruimtelijke kwaliteit zou je daaronder kunnen schuiven.”

(TM, verantwoordelijk schaalniveau)

In aanvulling op deze systeemverantwoordelijkheid stelt TM wel dat het te eindimensionaal is om te zeggen dat het Rijk verantwoordelijk is voor de ruimtelijke kwaliteit van Nederland (TM): “Het Rijk is er verantwoordelijk voor dat het spel op alle niveaus goed gespeeld kan worden” (TM, verantwoordelijk schaalniveau).

Of het Rijk een legitieme grond heeft om op grond van deze systeemverantwoordelijkheid te interveniëren in het ruimtelijke beleid van lagere schaalniveaus lopen de antwoorden van de respondenten uiteen. Hierbij is een duidelijk verschil zichtbaar tussen de respondenten die werkzaam zijn bij de nationale overheid en bij de provinciale overheden.

Volgens RH is het alleen nog mogelijk als Rijksoverheid om invloed uit te oefenen wanneer een rijksbelang geschaad wordt.

“Als je dingen loslaat, zoals nu is gedaan in de *SVIR*, is er slechts alleen nog een mogelijkheid om invloed uit te oefenen wanneer een van de rijksbelangen geschaad zou worden.”

(RH, verantwoordelijk schaalniveau)

Ook DZE ziet een bepaalde grond om te interveniëren. Deze grond moet volgens hem wel geobjectiveerd en aantoonbaar zijn:

“Daar waar het niet loopt of niet werkt. Waar op de een of andere manier, aantoonbaar objectiveerbaar, iets ontstaat dat wij als samenleving niet willen. Dan vind ik dat je ofwel de partijen op hun verantwoordelijkheden moet wijzen of moet verder gaan en er iets aan doen. Dan wordt het wel tricky want dat past niet bij de huidige sturingstheorie welke stelt dat de verschillende overheden verantwoordelijk zijn binnen hun eigen terrein”.

(DZE, verantwoordelijk schaalniveau)

Het verantwoordelijk zijn en ‘je er mee bemoeien’ zijn volgens TM twee verschillende aspecten:



“Misschien is het niet je verantwoordelijkheid, maar dat hoeft niet te betekenen dat je dan je er ook niet mee kan bemoeien.”

(TM, verantwoordelijk schaalniveau)

Zoals al vermeld staan de hiervoor weergegeven antwoorden in contrast met de antwoorden die gegeven zijn door AV, TD, en RL.

AV ziet een duidelijke verantwoordelijkheid voor de provincie en vindt deze toedeling terecht:

“[...]het terecht dat er nu een belangrijke verantwoordelijkheid bij de provincie ligt. Veel opgaven die nu spelen zijn provinciale opgaven ten opzichte van de ruimtelijke ontwikkelingen.”

(AV, Invloed invulling Rijk op invulling provincie)

Ook RL ziet geen nadrukkelijke rol voor het Rijk om in te grijpen:

“Je moet [...] als Rijk wel iets toevoegen. Of het moet helder zijn dat het gaat over aspecten van ruimtelijke kwaliteit die nationaal zijn.[...] Verder is het heel gemakkelijk ergens iets van de te vinden zonder er consequenties aan te verbinden, dus dan vraag ik me af waarom zou je als Rijk je daarmee bezig houden”

(RL, Meest bruikbare definities)

Als laatste stelt TD dat het Rijk het fysieke domein heeft losgelaten en daardoor niet meer kan ingrijpen:

“Op dit moment zie ik niet veel behoefte aan sturing door het Rijk op dit punt. Ook vanuit de gedachte dat het Rijk de sturing op het fysieke domein heeft losgelaten [...]. Het Rijk heeft nog een beperkt aantal nationale belangen met heel weinig rechtstreekse doorwerking naar gemeenten en provincies. Je kan wel zeggen dat het Rijk zich heeft terug getrokken uit de ruimtelijke ordening”.

(TD, Invloed invulling Rijk op invulling provincie)

Naast de interventie mogelijkheid voor is de respondenten ook gevraagd naar de invloed van de definitie voor ruimtelijke kwaliteit die wordt gehanteerd door de Rijksoverheid op het ruimtelijke beleid van lagere overheden.

Over deze invloed verschillen de antwoorden van de respondenten. RH geeft aan dat uit evaluaties gebleken is dat aan ruimtelijke kwaliteit is gewonnen omdat het Rijk zich met die projecten heeft bemoeid, om ze op een hoger niveau te tillen. Ook TM erkent dat het zogenoemde ‘stempeltje’ van het Rijk niet moet worden onderschat.

Hier tegen over staan de meningen van RL en TD die aangeven dat de waarde van dit stempeltje voornamelijk alleen door het Rijk wordt gezien. RL geeft daarnaast aan dat hoe het

Rijk het begrip ruimtelijke kwaliteit heeft ingevuld geen invloed heeft op de invulling op lagere schaalniveaus. De gedachte uit verschillende nota's kan volgens hem wel doorwerken. Ook TD geeft aan dat de noties vanuit het Rijk van belang zijn:

“Ik denk dat de noties vanuit het Rijk onze ogen meer hebben geopend voor het belang van ruimtelijke kwaliteit. [...] wat betreft de agendering van ruimtelijke kwaliteit, dat moet je op het conto van het Rijk zetten [...].”

(TD, invloed invulling Rijk op invulling provincie)

AV geeft aan dat het helpt om een belang na te streven wanneer een hogere overheidslaag expliciet maakt wat belangrijk is.

### *Samenvattend*

Wanneer deze paragraaf, vooruitlopend op paragraaf 4.4, schematisch wordt samengevat ontstaat het schema zoals hieronder weergegeven.

Verantwoordelijkheid	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Alle respondenten zien het streven naar of het genereren van ruimtelijke kwaliteit als een taak van de overheid.</li> <li>2. Een enkele respondent ziet ook een verantwoordelijkheid voor andere actoren in het ruimtelijke domein ten opzichte van ruimtelijke kwaliteit.</li> <li>3. Over de positionering van de verantwoordelijkheid binnen de overheid verschillende antwoorden van de respondenten. De ene respondent ziet een ‘expliciete’ rol voor het Rijk terwijl de andere het ‘logisch’ vindt dat de verantwoordelijkheid bij de provincies komt te liggen.</li> <li>4. Een breed gedragen opvatting onder de respondenten is dat de verantwoordelijke actor zich niet met een te detaillistisch schaalniveau moet bezig houden.</li> </ol>
Systeemverantwoordelijkheid	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ook bij de vraag of de rijksoverheid mag interveniëren op grond van zijn systeemverantwoordelijkheid uit de <i>SVIR</i> wanneer andere actoren niet voldoende aandacht hebben voor ruimtelijke kwaliteit, lopen de antwoorden uit een.</li> <li>2. Een duidelijk verschil is hier zichtbaar tussen de respondenten vanuit het Rijk, die aangegeven dat tot op een zeker niveau dit zou moeten kunnen. Terwijl de respondenten uit de provincies aangegeven dat dit niet mogelijk moet zijn.</li> </ol>

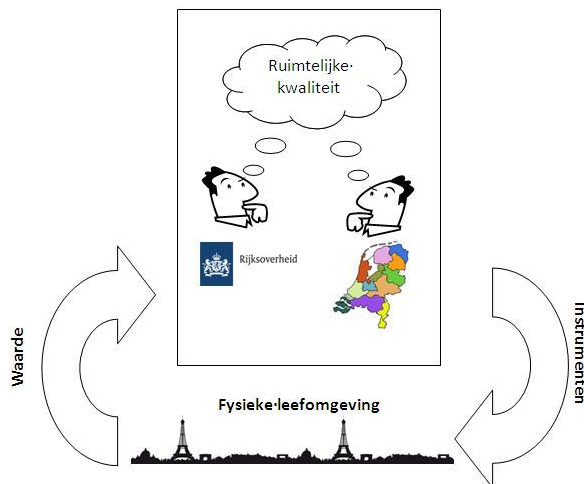
## **4.4 Conclusie**

In dit hoofdstuk zijn aan de hand van de indeling, zoals deze in de hoofdvraag en het conceptueel kader naar voren komt, de resultaten van het onderzoek gepresenteerd. Ter afronding van elke paragraaf zijn schematisch de voor dat onderdeel relevante resultaten samengevat. In deze paragraaf zullen deze schema's worden samengevoegd waardoor een algehele samenvatting van de resultaten ontstaat.

Onderzoeksaspect		Resultaten
Definitie	Definitie van ruimtelijke kwaliteit	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Alle respondenten erkennen dat het begrip ruimtelijke kwaliteit lastig te definiëren is.</li> <li>2. De indeling van het begrip in: gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde wordt door veel respondenten gezien als nuttige kapstok aan de hand waarvan over ruimtelijke kwaliteit kan worden gesproken.</li> <li>3. Enkele respondenten gaan, in hun beschrijving van ruimtelijke kwaliteit, verder dan enkel de indeling gebruikswaarde belevingswaarde en toekomstwaarde, en spreken over ruimtelijke kwaliteit als een synergie, samenhang of optimum tussen deze drie begrippen.</li> <li>4. De respondenten vanuit de provincies hanteren een afwijkende definitie voor ruimtelijke kwaliteit in vergelijking tot de respondenten van de Rijksoverheid.</li> <li>5. Veel respondenten hebben aangegeven dat, om daadwerkelijk een definitie voor ruimtelijke kwaliteit te geven, het begrip concreet gemaakt moet worden.</li> </ol>
	Opvatting Kwaliteit	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Verschillende respondenten zien een groeiend belang van kwaliteit binnen de samenleving</li> <li>2. Als belangrijkste oorzaak voor deze ontwikkeling wordt de groeiende welvaart gezien.</li> <li>3. Een groeiende aandacht voor de directe omgeving wordt ook door sommige respondenten gezien, waarbij de consumptieve houding en het mondiger worden van de burgers als oorzaken worden gezien.</li> </ol>
	Nationale overheid	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Het hanteren van een definitie voor ruimtelijke kwaliteit, zoals in het nationale ruimtelijke beleid is gedaan, wordt door enkele respondenten gezien als goed bedoelde poging of als nuttig omschreven.</li> <li>2. Door een respondent wordt aangegeven dat de invulling van ruimtelijke kwaliteit binnen de <i>SVIR</i> gezocht moet worden in het nationale belang dat de systeemverantwoordelijkheid voor het goede systeem van de ruimtelijke ordening van het Rijk omschrijft.</li> <li>3. Enkele respondenten hebben een kritische houding tegenover de gehanteerde definitie voor ruimtelijke kwaliteit binnen de <i>SVIR</i>. Een tweetal respondenten geeft zelfs aan dat er mogelijk een tegenstrijdigheid zit tussen wat de <i>SVIR</i> biedt en de samenleving vraagt.</li> </ol>
Instrumenten	Uitgangspunt	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ruimtelijke ordening wordt door enkele respondenten gezien als ‘het instrument’ om ruimtelijke kwaliteit te realiseren, waarbij ruimtelijke kwaliteit kan worden gezien als fundament binnen de ruimtelijke ordening.</li> <li>2. Om ruimtelijke kwaliteit deze fundamentele positie binnen de ruimtelijke ordening te bereiken/te behouden dient het belang van ruimtelijke kwaliteit, volgens enkele respondenten, expliciet benoemd te worden.</li> <li>3. Een aantal respondenten geeft aan dat de wijze waarop deze benoeming plaats moet vinden kwalitatief moet zijn. Ruimtelijke kwaliteit is volgens hen niet te vatten in objectieve cijfers.</li> </ol>
	Bruikbare Instrumenten	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. De antwoorden op de vraag naar concrete (bruikbare) instrumenten voor ruimtelijke kwaliteit lopen sterk uit een.</li> <li>2. Veel van de instrumenten die benoemd worden (<i>SVIR</i>, <i>Mooi Nederland</i> en <i>Ruimte voor de Rivier</i>) gaan uit van een dominante positie van de Nationale overheid.</li> <li>3. Daarnaast komen het ‘concreet maken’ van ruimtelijke kwaliteit en ruimtelijke kwaliteit ‘laten meelopen in de <i>slip stream</i>’ van een project als overeenkomstige elementen terug in de antwoorden van de respondenten</li> </ol>
Rolopvatting	Verantwoordelijkheid	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Alle respondenten zien het streven naar of het genereren van ruimtelijke kwaliteit als een taak van de overheid.</li> <li>2. Een enkele respondent ziet ook een verantwoordelijkheid voor andere actoren in het ruimtelijke domein ten opzichte van ruimtelijke kwaliteit.</li> <li>3. Over de positionering van de verantwoordelijkheid binnen de overheid verschillende antwoorden van de respondenten. De ene respondent ziet een ‘expliciete’ rol voor het Rijk terwijl de andere het ‘logisch’ vindt dat de verantwoordelijkheid bij de provincies komt te liggen.</li> <li>4. Een breed gedragen opvatting onder de respondenten is dat de verantwoordelijke actor zich niet met een te detaillistisch schaalniveau moet bezig houden.</li> </ol>
	Systeemverantwoordelijkheid	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ook bij de vraag of de rijksoverheid mag interveniëren op grond van zijn systeemverantwoordelijkheid uit de <i>SVIR</i> wanneer andere actoren niet voldoende aandacht hebben voor ruimtelijke kwaliteit, lopen de antwoorden uit een.</li> <li>2. Een duidelijk verschil is hier zichtbaar tussen de respondenten vanuit het Rijk, die aangegeven dat tot op een zeker niveau dit zou moeten kunnen. Terwijl de respondenten uit de provincies aangegeven dat dit niet mogelijk moet zijn.</li> </ol>

## 5 Conclusie

In deze thesis is het begrip ruimtelijke kwaliteit centraal geplaatst. Als uitgangspunt is de constatering genomen dat op dit moment de ‘balans op gemaakt’ dient te worden binnen de Nederlandse ruimtelijke ordening. Uit deze noodzaak ontstond het belang van de hoofdvraag die luidde: wat verstaan beleidsmakers bij de centralere overheden (Rijk en Provincies) onder het bevorderen van ruimtelijke kwaliteit? Deze hoofdvraag manifesteert zich in een speelveld dat gevormd wordt door een wederzijdse beïnvloeding tussen de fysieke leefomgeving aan de ene kant en beleidsmakers werkzaam bij het Rijk en de provincies aan de andere kant. Dit speelveld is weergegeven in het conceptueel model (figuur 11), zoals besproken in hoofdstuk 2 en hieronder.



**Figuur: 11**  
Conceptueel model

Ten einde een antwoord te formuleren op de hoofdvraag is gebruik gemaakt van een onderverdeling in drie deelvragen, te weten: de definitie die aan het begrip ruimtelijke kwaliteit wordt gegeven, de instrumenten waarmee ruimtelijke kwaliteit kan worden bevorderd en de rol opvatting van de actor ten opzichte van de bevordering van ruimtelijke kwaliteit. De structuur die uit deze deelvragen voortkomt van definitie, instrumenten en rol opvatting is gehanteerd binnen de verschillende onderdelen van deze thesis; het theoretisch kader, de beschrijving van de resultaten en zal ook in dit hoofdstuk als uitgangspunt dienen.

Om een inzicht te verwerven in de opvatting over het bevorderen van ruimtelijke kwaliteit bij beleidsmakers werkzaam bij het Rijk en de provincies is er in dit onderzoek voor gekozen het contrast op te zoeken tussen ‘de literatuur’ en ‘de praktijk’. Dit contrast zal in dit hoofdstuk vorm krijgen door de opvattingen binnen de literatuur (hoofdstuk: 2) en de

resultaten vanuit de interviews (hoofdstuk: 4) tegenover elkaar te plaatsen. Waardoor de verschillen en overeenkomsten tussen deze twee aangegeven kunnen worden.

Als eerste zal samenvattend en concluderend in worden gegaan op de eerste deelvraag. Daarna zal op eenzelfde wijze de tweede en derde deelvragen beschreven worden. Ter afronding van dit hoofdstuk zal een discussie worden beschreven over de vraag welke lessen uit de voorgaande conclusies getrokken kunnen worden met het oog op een mogelijke bevordering van ruimtelijke kwaliteit in toekomstige planprocessen.

#### *De definitie voor ruimtelijke kwaliteit*

Ten opzichte van de eerste deelvraag, de definitie voor ruimtelijke kwaliteit, kunnen vier conclusies worden getrokken:

- I. Ruimtelijke kwaliteit is, zowel volgens de literatuur als volgens de respondenten, een lastig te definiëren begrip.
- II. Om het begrip ruimtelijke kwaliteit toch te kunnen duiden dient een structuur te worden aangebracht. Zowel de literatuur als de respondenten hanteren een structuur die in naamgeving verschilt, maar die een esthetisch aspect, een functioneel aspect en een tijdsaspect beschrijven.
- III. Zowel de literatuur als de respondenten erkennen dat de samenhang of synergie tussen de elementen van deze structuur, dat vormt wat onder ruimtelijke kwaliteit kan worden verstaan.
- IV. Hoe deze samenhang vorm krijgt is onderdeel van een bredere ontwikkeling van de opvatting over kwaliteit binnen de samenleving.

Deze vier conclusies zullen hierna achtereenvolgens worden besproken.

In hoofdstuk 2 kwam nadrukkelijk naar voren dat een eenduidige definitie voor het begrip ruimtelijke kwaliteit, vanuit de literatuur niet kan worden geformuleerd. Ook door de respondenten wordt erkend dat het begrip ruimtelijke kwaliteit lastig (eenduidig) te definiëren is. Naast deze constatering geven enkele respondenten ook aan dat het formuleren van een eenduidige definitie het begrip kracht aandoet omdat: “de essentie dan mogelijk verloren gaat” (AV). Deze aanname door de respondenten kent geen ondersteuning van de literatuur. Deze laatste laat zich namelijk niet nadrukkelijk uit over de negatieve gevolgen van het formuleren van een (eenduidige) definitie voor het begrip ruimtelijke kwaliteit. Zij bespreekt enkel het feit dat er geen eenduidige definitie voor het begrip ruimtelijke kwaliteit te formuleren is.

Wel staat de literatuur uitvoerig stil bij de structuur die aan kan worden gebracht binnen het begrip ruimtelijke kwaliteit. Deze structuur kan dienen als uitgangspunt voor een bespreking van dit begrip. Een gangbare structuur is de onderverdeling in een functioneel, een esthetisch en een toekomstig aspect. Ook de respondenten spreken over een bepaalde structuur in het begrip ruimtelijke kwaliteit die kan dienen als “kapstok aan de hand waarvan over ruimtelijke kwaliteit kan worden gesproken” (DZE). De respondenten spreken bijna allemaal over de onderverdeling tussen de aspecten: gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. Een reden voor deze naamskeuze kan liggen in het feit dat veelvuldig door de respondenten, na vermelding van deze onderverdeling, wordt verwezen naar Vitruvius. In zijn boek *De Architectura* (vertaling: “over de architectuur”, ±15 v.Chr.) introduceert Vitruvius drie begrippen: utilitas, firmitas en venustas. Om over een ‘goed’ gebouw te kunnen spreken moet deze volgens *Vitruvius* aan functionele standaarden voldoen, moet het aan eisen van duurzaamheid beantwoorden en moet het met de gestelde criteria van schoonheid in overeenstemming zijn (Nelissen en ten Cate, 2009).

Een andere reden voor deze naamskeuze kan voortkomen uit de *Vierde Nota over de Ruimtelijke ordening*. Deze hanteerde (ook) de onderverdeling tussen gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. Het veelvuldig hanteren van deze onderverdeling door de respondenten zou voort kunnen komen uit de invloed die deze nota, als eerste nota waar ruimtelijke kwaliteit expliciet als rijksdoel werd benoemd, ten opzichte van ruimtelijke kwaliteit heeft gehad.

Een groot verschil ten opzichte van de onderverdeling binnen de literatuur is deze structuur door de respondenten echter niet. Beide onderverdelingen dekken een vergelijkbare inhoud.

Een aspect dat ontbreekt binnen de literatuur, maar nadrukkelijk wordt vermeld door de respondenten is het concreet maken van het begrip ruimtelijke kwaliteit om daardoor een mogelijke definitie te kunnen geven aan het begrip. Verschillende respondenten geven aan dat de eigenlijke ‘definitiebepaling’ voor ruimtelijke kwaliteit plaatst vindt door de concrete handelingen die er uit voortvloeien. Aan de hand van deze maatregelen kan, zo stellen zij, de eigenlijke definitie voor ruimtelijke kwaliteit worden opgemaakt.

De samenhang of synergie tussen de te onderscheiden elementen of onderdelen binnen het begrip ruimtelijke kwaliteit vormt volgens enkele auteurs dat wat onder ruimtelijke kwaliteit kan worden verstaan. Ook enkele respondenten erkennen dat ruimtelijke kwaliteit de synergie of samenhang is tussen de te onderscheiden elementen; gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde.

Hoe de samenhang tussen de te onderscheiden elementen vorm krijgt is onderdeel van een bredere opvatting over kwaliteit binnen de samenleving, zoals werd gesteld in paragraaf 2.1.3. Deze opvatting over kwaliteit is onderhevig aan een ontwikkeling die door verschillende auteurs wordt herkend. Een gangbare beschrijving is die van een functionele kwaliteit via een brede(re) definitie voor kwaliteit naar toekomstige ‘zachte kwaliteiten’.

Ook de respondenten zien een bepaalde ontwikkeling van de opvatting over kwaliteit binnen de samenleving. Een gedeelde opvatting is die dat het belang van kwaliteit binnen de ruimtelijke ordening toeneemt. Aan deze ontwikkeling ligt volgens enkele respondenten de groeiende welvaart ten grondslag. Binnen deze ‘groeiende welvaart’ kan natuurlijk ook het ontstaan van een *leisure economy* geplaatst worden, welke binnen de literatuur als een van de ontwikkelingen achter de evolutie van de opvatting over kwaliteit binnen de samenleving wordt gezien. Ook ten opzichte van de opvatting over *glocalisering* bestaan gedeelde opvattingen tussen de literatuur en de respondenten. Verschillende respondenten zien namelijk een groeiende aandacht voor de directe omgeving en daarmee de kwaliteit van de directe omgeving. Deze beschrijving komt overeen met de beschrijving van *glocalisering* binnen de literatuur: “een groeiende behoefte aan onderscheidend vermogen [...]”

#### *Instrumenten waarmee ruimtelijke kwaliteit bevorderd kan worden*

Ten opzichte van de tweede deelvraag kunnen de volgende conclusies getrokken worden:

- I. Alle respondenten zien een nadrukkelijke taak voor de (rijks)overheid bij het bevorderen van ruimtelijke kwaliteit. Hierdoor kan worden aangenomen dat de categorie van *laissez faire* beleidsinstrumenten door de respondenten als niet toereikend worden gezien om ruimtelijke kwaliteit te bevorderen.
- II. De respondenten zien instrumenten binnen de categorieën overheidsproductie en gedragsbeïnvloeding als geschikte instrumenten om ruimtelijke kwaliteit te bevorderen. Waarbij geen voorkeur bestaat een bepaalde categorie.
- III. Ten opzichte van de categorie gedragsbeïnvloedende instrumenten worden geen beperkende instrumenten benoemd om ruimtelijke kwaliteit te bevorderen enkel verruimende.

Deze conclusies zullen hierna worden besproken.

In hoofdstuk 2 is aangegeven dat, volgens de literatuur, de te onderscheiden beleidsinstrumenten voortkomen uit het bredere beleidsproces en onder te verdelen zijn in; overheidsproductie, gedragsbeïnvloeding en *laissez faire*. De beleidsinstrumenten die kunnen worden gezien als gedragsbeïnvloeding kunnen op hun beurt weer onderverdeeld worden in

een juridisch, economisch of communicatief instrument. Deze onderverdeling kan worden gezien als de meest gangbare structuur binnen de beleidswetenschap om het overheidshandelen te rangschikken.

Alle respondenten zien bij het bevorderen van ruimtelijke kwaliteit een expliciete taak weggelegd voor de overheid. Volgens verschillende respondenten is ruimtelijke kwaliteit het fundament onder de ruimtelijke ordening. Om deze fundamentele positie te behouden/te verweven dient ruimtelijke kwaliteit volgens hen expliciet benoemd te worden. Deze expliciete benoeming moet volgens hen plaats vinden door de overheid een vorm krijgen via overheidsbeleid. Hierdoor gaan zij uit van een dominante positie voor de overheid bij de bevordering van ruimtelijke kwaliteit. Naast de verantwoordelijkheid van de overheid om het belang van ruimtelijke kwaliteit expliciet te benoemen zien enkele respondenten ook een voorbeeldfunctie voor de overheid weggelegd bij het handelen in het ruimtelijke domein: “op zijn minst moet je in je eigen projecten het goede voorbeeld geven” (DZE).

Door het uitgaan van een dominante rol voor de overheid vervalt de categorie *laissez faire* als mogelijk instrumentarium om ruimtelijke kwaliteit te bevorderen. Deze categorie gaat, zoals in hoofdstuk 2 is vermeld, namelijk niet uit van het actief ingrijpen van de overheid in de samenleving omdat van de spontane werking van de maatschappelijke krachten meer baat wordt verwacht. Door de uitsluiting van deze categorie, kan geconcludeerd worden dat naar opvatting van de beleidsmedewerkers ten opzichte van het bevorderen van ruimtelijke kwaliteit een instrument gehanteerd dient te worden binnen de categorieën overheidsproductie en gedragsbeïnvloeding.

Deze eerste categorie, overheidsproductie, wordt binnen de literatuur omschreven als een beleidsinstrument dat direct gericht is op het tot stand brengen van een bepaalde situatie. In dit geval ruimtelijke kwaliteit. Ten aanzien van de antwoorden van de respondenten kan worden geconcludeerd dat de (rijks)overheid in de projecten die het zelf uitvoert dit instrument dient te hanteren om ruimtelijke kwaliteit te realiseren. De respondenten gaven, zoals hiervoor ook al besproken, aan dat de overheid in dit soort projecten het goede voorbeeld moet geven en er voor moet zorgen dat ruimtelijke kwaliteit wordt bevorderd.

De tweede categorie, gedragsbeïnvloeding, omvat volgens de literatuur instrumenten die er op gericht zijn beleidsdoelen (in dit geval ruimtelijke kwaliteit) te realiseren via het beïnvloeden van actoren in het beleidsveld. Enkele respondenten zien de verantwoordelijkheid voor ruimtelijke kwaliteit breder dan enkel de overheid. Ten opzichte van deze actoren moet getracht worden “ruimtelijke kwaliteit in de *slip stream* van projecten” (DZE) te positioneren. Hiervoor zijn instrumenten vanuit de categorie gedragsbeïnvloeding



toereikend. Enkele van deze instrumenten zijn door de respondenten ook benoemd wanneer hier concreet naar gevraagd werd. Zo werden de instrumenten *BIRK* (Budget investering ruimtelijke kwaliteit) en het programma *Mooi Nederland* veelvuldig vernoemd. Beide zijn een goed voorbeeld van gedragsbeïnvloedende instrumenten waarbij *BIRK* uit gaat van een financiële stimulans (economisch beleidsinstrument) terwijl het programma *Mooi Nederland* uitgaat van een kennisoverdracht (communicatief beleidsinstrument) is hier mogelijk een goed voorbeeld.

Een laatste conclusie die naar aanleiding van de antwoorden van de respondenten getrokken kan worden is dat zij, wanneer zij een gedragsbeïnvloedend instrument als toereikend zien vooral verruimende instrumenten benoemen. Geen enkele respondent heeft een beperkend instrument geopperd waarmee ruimtelijke kwaliteit bevorderd dient te worden.

#### *Rolopvatting ten opzichte van de bevordering van ruimtelijke kwaliteit*

Ten opzichte van de derde, en laatste deelvraag kunnen de volgende conclusies getrokken worden:

- I. Alle respondenten zien het streven of het genereren van ruimtelijke kwaliteit als taak van de overheid. Een dergelijke (dominante) taakomschrijving zou kunnen duiden op een technisch-rationele positie benadering van de overheid.
- II. Een breed gedeelde opvatting onder de respondenten is dat de verantwoordelijke actor zich niet met een te detaillistische niveau dient bezig te houden. Deze opvatting doet afbreuk aan de eerdere conclusie omdat deze constatering niet uitgaat van een doelmaximalisatie maar juist van gedeelde verantwoordelijkheid. Hierdoor kan geen sprake meer zijn van een volledig technisch-rationele positie benadering, zonder dat het daadwerkelijk blijkt geeft van een communicatief-rationele benadering.
- III. Een eenduidige indeling (of technisch-rationeel of communicatief-rationeel) is niet te maken.

Deze conclusies zullen hierna worden besproken

In hoofdstuk 2 is uiteengezet dat het beleidsproces, waar de gekozen beleidsinstrumenten een afgeleide van zijn, afhankelijk is van het paradigma van waaruit de beleidsmaker handelt. Binnen de ruimtelijke ordening kunnen er op basis van een theoretische discussie drie denkkaders worden onderscheiden: technisch-rationeel, een transitie periode (scenario planning) en communicatief rationeel.

Zoals ook al eerder is vermeld zien alle respondenten een nadrukkelijke rol voor de overheid bij het bevorderen van ruimtelijke kwaliteit. Slechts enkele leggen ook een verantwoordelijkheid neer bij ‘andere actoren in het ruimtelijke domein’. Ten opzichte van dit aspect zou geconcludeerd kunnen worden dat de beleidsmakers redeneren vanuit een technisch-rationele benadering. Deze benadering kenmerkt zich, zoals ook aangegeven in hoofdstuk 2, door zekerheid en een dominante rol voor de overheid. Wat echter haaks op deze conclusie staat is de breed gedeelde opvatting onder de respondenten dat de verantwoordelijke actor zich niet op een te detaillistisch niveau met de invulling van ruimtelijke kwaliteit bezig dient te houden. Dit is echter nog geen volledig communicatief-rationeel benadering, maar vertoont er wel enkele kenmerken van.

Een andere kanttekening bij de eerder getrokken conclusie is de positionering van de veronderstelde verantwoordelijkheid van de overheid. De ene actor ziet een nadrukkelijke rol voor de Rijksoverheid terwijl een andere juist de provinciale overheid als verantwoordelijke ziet.

Daarnaast bestaat er een gedeelde opvatting onder de respondenten over het kwalitatief benaderen van ruimtelijke kwaliteit. Hiermee wordt bedoeld op het niet vatten van ruimtelijke kwaliteit in lijstjes en cijfers. Deze benaderwijze komt overeen met de eigenschappen van een communicatief-rationele benadering zoals besproken in hoofdstuk 2. Dit omdat deze benadering uitgaat van een bepaalde onzekerheid en diversiteit als uitgangspunt neemt.

Met al deze kanttekeningen op de eerdere conclusie kan worden aangenomen dat een eenduidige indeling niet mogelijk is. Het vertrekpunt, de dominante rol voor de overheid, vertoont veel kenmerken van een technisch-rationele benadering terwijl de daarna besproken invulling (niet te detaillistisch, kwalitatief) kenmerken vertoont van een communicatief-rationele benadering.

### *Lessen voor de toekomst*

Wanneer de hiervoor besproken conclusies worden beschouwd vanuit een perspectief van bruikbaarheid voor toekomstige situaties, dan komen een aantal aspecten naar voren:

- I. De bruikbaarheid van de structuur of kapstok waaraan ruimtelijke kwaliteit kan worden ‘opgehangen’.
- II. De verantwoordelijkheid van de (rijks)overheid voor het expliciet benoemen van het belang van ruimtelijke kwaliteit.
- III. De kwalitatieve wijze waarop deze expliciete benoeming moet plaats vinden.

Onomstotelijk is in dit onderzoek vast komen te staan dat zowel binnen de literatuur als onder de respondenten ruimtelijke kwaliteit wordt gezien als lastig te definiëren begrip. Ondanks deze lastige definiëring is binnen beide werelden het zeer gebruikelijk ruimtelijke kwaliteit te bespreken aan de hand van een structuur bestaande uit een esthetisch, een functioneel en een tijdsaspect. Deze onderverdeling kan verschillen van naamgeving, maar duidt het begrip ruimtelijke kwaliteit op een dusdanige manier dat het zeer bruikbaar is en naar alle verwachting blijft. Hierdoor behoeft het begrip ruimtelijke kwaliteit in de toekomst geen andere onderverdeling dan die tussen gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde.

Om ruimtelijke kwaliteit een (nieuwe) positie binnen het planproces te geven, zo is komen vast te staan, dient het belang ervan expliciet benoemt te worden. Deze expliciete benoeming dient plaats te vinden op een schaalniveau waar dit een mogelijkheid tot doorwerking heeft. De verplichting een omgevingsvisie op te stellen onder het nieuwe regiem van de Omgevingswet biedt een mogelijk podium aan deze expliciete benoeming. Een vergelijkbare mogelijkheid wordt niet altijd geboden waardoor de noodzaak ontstaat de mogelijkheid die de omgevingsvisie biedt (optimaal) te benutten.

Een aandachtspunt dat nadrukkelijk met deze benoeming verband houdt is de positionering van de verantwoordelijkheid voor de invulling/uitwerking van ruimtelijke kwaliteit. In dit onderzoek is vast komen te staan dat de verantwoordelijkheid voor (het belang van) ruimtelijke kwaliteit door de beleidsmakers nadrukkelijk bij de Rijksoverheid wordt gepositioneerd. Zij zien echter ook dat deze (lees: de verantwoordelijke actor) zich op niet op een te detaillistisch niveau met ruimtelijke kwaliteit dient bezig te houden met de invulling van ruimtelijke kwaliteit. Deze spanning laat een mogelijke splitsing zien tussen de verantwoordelijkheid voor het principe van ruimtelijke kwaliteit en de verantwoordelijkheid voor de invulling hiervan. Het principe van ruimtelijke kwaliteit, een kwalitatief goede leefomgeving, zou in een omgevingsvisie door de Rijksoverheid geborgd kunnen worden. De invulling van dit principe moet echter plaats vinden op een zo laag mogelijk schaalniveau.

De (juridische) vormgeving van deze verantwoordelijkheidsverdeling biedt mogelijkheden voor nadere onderzoeken.

## 6 Reflectie

Ter afronding van deze scriptie zal in dit hoofdstuk een reflectie plaats vinden op het proces van het schrijven van de scriptie, het onderwerp en de onderzoeksmethode.

### *Onderwerp*

Het onderwerp voor deze scriptie was geen eenvoudige. Ruimtelijke kwaliteit is een lastig te definiëren begrip waardoor ook het bespreken hiervan niet eenvoudig is. Dit kwam vooral tot uiting in het feit dat vele mensen rond mij verschillende opvattingen hadden over hoe dit onderzoek aan te pakken. Deze diversiteit aan opvattingen heeft er toe geleid dat de zoektocht naar richting in dit onderzoek veel tijd in beslag heeft genomen.

### *Proces*

De afronding van deze scriptie nam meer tijd in beslag dan oorspronkelijk gepland was. Met name lag de oorzaak hiervan in het feit dat bij het starten met schrijven, in mei 2013, geen duidelijk doel voorogen was. Hierdoor werden veel zaken op papier vastgelegd, maar deze hadden geen richting noch vormden zij een samenhangend geheel. Pas nadat in het voorjaar van 2014 een duidelijk schrijfplan was opgesteld kwam de afronding in een stroomversnelling.

Deze observatie wordt meegenomen in volgende (schrijf)processen. Het is van groot belang voordat begonnen wordt met schrijven dat de hoofdvraag vaststaat, de deelvragen bepaald zijn en de te hanteren structuur duidelijk is.

### *Onderzoek*

De hiervoor beschreven situatie van een onduidelijk doel heeft ook zijn invloed gehad op het gedane onderzoek. Wanneer na afronding van de scriptie wordt terug gekeken op de gestelde vragen in de verschillende interviews, dan kan worden geconcludeerd dat deze divers en niet altijd even noodzakelijk zijn geweest. Ondanks dat zijn er, naar de mening van de auteur, voldoende en bruikbare resultaten uit de interviews voortgekomen die in het resultaten hoofdstuk konden worden gepresenteerd.

### *Methode*

De gehanteerde methode in dit onderzoek is naar de mening van de auteur een bruikbare voor de beantwoording van de gestelde hoofdvraag. Mogelijk kon om bredere een bredere

conclusie te trekken alvorens de methode interviews te hanteren een vragenlijst aan meerdere beleidsmakers worden voorgelegd waarna slechts een aantal van de respondenten (verder) geïnterviewd werd. Deze kritisch houding ten opzichte van de te hanteren methode in relatie tot de hoofdvraag is in het vervolg (meer) van belang.

Concluderend kan gesteld worden dat:

- I. Voordat begonnen werd met schrijven het handiger was geweest om de hoofdvraag, het doel, de deelvraag en de te hanteren structuur vast te hebben liggen in een schrijfplan.
- II. Voordat het schrijfplan af is niet te beginnen met het onderzoek.; en
- III. Kritischer kijken naar de relatie tussen de hoofdvraag en te hanteren methode waardoor mogelijk meer uit het onderzoek gehaald kan worden.

## 7 Literatuur

- Alexander, E.R. (1992), *Approaches to Planning: introducing current planning theories, concepts and issues*, Luxemburg: Gordon and Breach Science Publishers SA.
- Baas, J.H., de (1995), *Bestuurskunde in hoofdlijnen*, Groningen: Noordhoff Uitgevers B.V.
- Batty, M. (2005), *Cities and complexity; understanding cities with cellular automata, Agent-Based Models, and Fractals*, Cambridge: The MIT Press.
- Belvedere (2013) <http://www.belvedere.nu/page.php?section=03&pID=1&mID=2>
- Bourassa, S.C. (1991), *The aesthetics of landscape*, Londen: Belhaven
- Bressers, J.Th.A. (1993), Beleidsnetwerken en instrumenten, in: *Beleidswetenschap* 1993/4 p. 309-310.
- Bressers, J.Th.A. (1994), *Beleidsinstrumenten in het beleidsproces*,
- Bressers, J.Th.A., & Klok, P.J. (1987), Grondslagen voor een instrumentatietheorie, in: *Beleidswetenschap* 1987/1, nr. 1 p.77-79
- Byrne, D. (1998), *complexity theory and the social sciences: an introduction*, Londen: Routledge.
- Dauvellier, P. & Luttik, J. (2003), *Ruimtelijke kwaliteit in praktijk*, Gouda: Habiforum
- Dauvellier, P. (1991), *Ruimtelijke Kwaliteit: de oorsprong en toepassing van een begrip*, Werkgroep Landelijke Gebied, Den Haag: NIROV.
- De Jonge, J.M., & Jonkhof, J.F. (2003), *Sturen door Stimuleren, terugkijken en vooruitblikken*, Wageningen: Alterra
- De Roo, G. & Porter, G. (2007), *Fuzzy Planning. The role of actors in a fuzzy governance environment*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited.
- De Roo, G. & Voogd, H. (2004), *Methodologie van planning, over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving*, Bussum: Uitgeverij Coutinho
- De Roo, G., Visser, J. & Zuidema, C. (2012), *Smart methods for Environmental externalities; urban planning, environmental health and hygiene in the Netherlands*, Farnham: Ashgate publishing limited.
- De Roo, G. (2008), *Being or Becoming? That is the Question! Confronting Complexity with contemporary Planning Theory*.
- De Roo, G. (2010), Zonder Garanties geen kwaliteit, in: *Bezinning op het omgevingsrecht, essay over de toekomst van het omgevingsrecht* (p. 152-174), Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu

- Doelen, F.J.C., van der (1989), *Beleidsinstrumenten en energiebesparing: de toepassing en effectiviteit van voorlichting en subsidies, gericht op energiebesparing in de industrie van 1977 tot 1987*, Enschede: Universiteit van Twente
- Doelen, F.J.C. van der (1993), De gereedschapskist van de overheid. Een inventarisatie. In J.Th.A.Bressers et al (1993)., *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*. Assen: Van Gorcum.
- Easton, D. (1965), *A framework for political analysis*, California: Prentice-Hall
- Etzioni, A. (1975), *A comparative analysis of complex organizations on power, involvement, and their correlates*. New York, N.Y.: The Free Press.
- Faludi, A. & Korthals Altes, W. (1995), Plannen voor een voorbeeldige leefomgeving, *Rooilijn*, 28(1) p. 12-17
- Faludi, A. (1987), *A Decision-Centered View of Environmental Planning*, Oxford: Pergamon Press.
- Flowerdew, R. & Martin, D. (2005), *Methods in Human Geography; a guide for students doing a research project*, Essex: Pearson Education
- Friedmann, J. (1987), *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*, Princeton: Princeton University Press.
- Gerritsen, A.L., Kruit, J. & Kuindersma, W. (2005), *Ontwikkelen met kwaliteit, een verkenning van evaluatiecriteria*, Wageningen: Alterra
- Gerritsen, M., Hanemaayer, D. en Roos, E. (2009), *Evaluatie BIRK*, Den Haag: B&A Consulting bv
- Goethals, M., Schreurs, J. (2011). *Developing shared terms for spatial quality through design*, In S. Oosterlynck, J. van den Broek, L. Albrechts, F. Moulaert and A. Verhetsel (eds.) *Strategic Spatial Projects, Catalysts for Change*, p. 97-127, New York: Routledge.
- Goosen, H. & Vermaat, J. (2005), Beleidsondersteunende methoden voor het benoemen van ruimtelijke kwaliteit, *Landschap*, 22(1) p. 47-53
- Hajer, M. (1989), Discours-coalities in politiek en beleid: De interpretatie van bestuurlijke herorienteringen in de Amsterdamse gemeentepolitiek, in *Beleidswetenschap* 1989/3 p. 243-263
- Hartman, S., Parra, C. & De Roo, G. (2013), *Stimulating spatial quality at the regional level: governing and planning the 'leisuring' landscapes*. Onder redactie.
- Hartman, S., Rauws, W.S., Beeftink, M.J. & De Roo, G. (2011), The capacity to adapt: regional development in an age of quality and dynamism, in: S. Hartman, W.S.

Rauws, M.J.Beeftink, G. de Roo, D. Zaanbelt, E. Frijters, O. Klijn (ed.) *Design & Politics #5: regions in transition, designing for adaptivity* (p. 13-110), Rotterdam: 010 Publishers

- Healey, P. (1983), Rational method as a mode of policy information and implementation in land-use policy, *Environmental planning B: Planning and Design*, vol. 10, p. 19-39.
- Healey, P. (1997), *Collaborative planning. Shaping places in fragmented societies*. Londen: Macmillan.
- Healey, P. (2006), *Urban complexity and spatial strategies. Towards a relational planning for our times*. New York: Routledge.
- Hooimeijer, P., Kroon, H. & Luttik, J. (2001), *Kwaliteit in meervoed; Conceptualisering en operationaliseren van ruimtelijke kwaliteit voor meervoudig ruimtegebruik*, Gouda: Habiforum.
- Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (2003), *Overheidsbeleid*, Groningen: Kluwer.
- I&M (2011), *Mooi Nederland, 2.5 jaar innovatie en waardecreatie*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- I&M (2012), *Handreiking ladder voor duurzame verstedelijking*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- IPO (2010), *De agenda voor ruimtelijke kwaliteit 2010*, Den Haag: IPO
- IPO (2010), *Een verkenningstocht naar ruimtelijke kwaliteit van provincies*, Den Haag: IPO
- Jaar van de Ruimte (2014), ruimtelijk handelen in een nieuw perspectief, [www.wiemaaktnederland.nl](http://www.wiemaaktnederland.nl) laatst bezocht op 9-5-2014
- Jacobs, M.H. (2000). *Kwaliteit leefomgeving, kennisontwikkeling*. Wageningen: Alterra
- Janssen-Jansen, L., Klijn, E.H. & Opdam, P. (2009), *Ruimtelijke kwaliteit in gebiedsontwikkeling*, Habiforum.
- Korthals Altes, W. (1995), *De Nederlandse planningsdoctrine in het fin de siècle. Voorbereiding en doorwerking van de Vierde nota over de ruimtelijke ordening (extra)*, Assen: Van Gorcum
- Kumar, R. (1999), *Research Methodology: A Step-by-Step Guide for Beginners*, Londen: Sage
- Kuypers, G. (1980), *Beginselen van beleidsontwikkeling; deel a: basistheorie*, Muiderberg: Coutinho



- Leidenuniv (2013) <http://www.leidenuniv.nl/fsw/psychologielexicon/index.php3-c=264.htm>
- Lindblom, C.E. (1977). *Politics and Market. The World's Political-Economic Systems*, New York: Basic, 1977
- Luttik, J. (2005), *De bezweringsformule voorbij*, Landschap 22(1) p. 13-18, Utrecht: Werkgemeente voor Landschapsonderzoek
- Mansvelt, J.D. & Lubbe, M.J. van der (1999), *Checklist for sustainable landscape management*, Amsterdam ea: Elsevier.
- March, J.G. & Simon, H.A. (1958), *Organizations*, Oxford: Wiley
- Maslow, A.H. (1943), A theory of human motivation, *Psychological review*, vol. 50, p. 370-396.
- Meertens, M. & Drontmann, I. (1993), *Tussen idee en werkelijkheid, knelpunten bij de realisering van voorbeeldplannen Vierde nota*, Delft: Onderzoeksinstituut OTB
- Meyerson, M. & Bandfield, E. (1955), *Politics, Planning and the Public interest: the case of public housing in Chicago*, New York: Free Press.
- Moulart, F., Schreurs, J., Van Dyck, B. (2011), *Reading space to 'adress' spatial quality*, Leuven: Spindus
- Neefjes, M.C.M. (1988), *Beleidslevenscyclus: perspectief voor ruimtelijke planning*, Amsterdam: Planologisch en Demografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam
- Nelissen, N., ten Cate, F. (2009), *Mooi Europa. Ruimtelijke kwaliteitszorg in Europa*. Amsterdam: Sun uitgeverij
- OCW, LNV, VROM & VWS (1999), *Nota Belvedere, beleidsnota over de relatie cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting*, Den Haag: VNG uitgeverij
- O'Leary, Z. (2010), *The essential guide to doing your research project*, Londen: Sage publications.
- Paris, C. (1982), *Critical Readings in Planning Theory*, London: Pergamon Press.
- Phelan, S.E. (1999), A Note on the Correspondence between Complexity and Systems Theory, *Systemic Practice & Action Research*, vol. 12 (3), p. 237-246.
- Pirsig, M. (1991), *Lila, een onderzoek naar zeden*. Amsterdam: Ooievaar.
- Puylaert, H. (2008), *Instrumenten voor ruimtelijke kwaliteit in vroege fasen van het planproces*, Delft: Habiforum
- Rapoport, A. (1970), The study of Spatial Quality, in: *Journal of Aesthetic Education*, 4(4) p. 81-95

- Reijndorp, A. e.a. (1998), *De kern van het ruimtelijk beleid, een onderzoek naar het begrip ruimtelijke kwaliteit*, Den Haag: WRR
- Rijk, P.J., Bos, E.J., van Leeuwen E.S. (2007), *Nieuwe activiteiten in het landelijk gebied. Een verkennende studie naar natuur en landschap als vestigingsfactor*. Wageningen: WOT Natuur & Milieu (WOT-werkdocument 49)
- Ruigrok, E. (2009), Cultuurhistorie omdat het wat waard is in: *Het cultuurhistorische argument*, p. 39-45.
- Schnabel, P. (red.) (2004), *Individualisering en sociale integratie*. Sociaal en Cultureel Planbureau , Den Haag.
- Schot, P., Loonen, W. & Vink, K. (2005), U vraagt en wij draaien, *Landschap*, 22(1), p. 55-62
- Smit, J. (2005), De ruimtelijke kwaliteit en de waarden, *Landschap*, 22(1) p. 5-11
- Spaans, M. & Trip, J.J. (2010), Ruimtelijke kwaliteit en rijksbemoeienis, *Rooilijn*, 43(6) p. 406-411
- Spit, T & Zoete, P. (2006), *Ruimtelijke ordening in Nederland*, Den Haag: Sdu Uitgevers bv
- Swyngedouw, E. & Baeten, G. (2001), *Scaling the city: the political economy of 'Glocal' development in Brussels' Conduunrum*. In: European Planning Studies, nr. 9(7), pp. 827-849.
- TK 33 118 nr. 3
- TK 33 118 nr. 8
- Van Assche, K. & Jacobs, M. (2002), *Kwaliteit in Complexiteit, ruimtelijke kwaliteit en de kennisontwikkeling daarover*. Wageningen: Alterra
- Van der Wouden, R., Spaans, M., Foeken, G., Hollander, K., Trip, J.J., Milder, J., de Wit, P. (2009), *Evaluatie sleutelprojecten*, Gouda: Bureau Stedelijke Planning bv.
- Volker, C.M. (1982), *Gevolgen van ruilverkaveling voor het landschap 3. Leefbaarheid en ruilverkaveling*, Wageningen: rijksinstituut voor onderzoek in bos- en landschapsbouw 'De Dorschkamp'
- VROM (1988), *Vierde nota over de ruimtelijke ordening*, Den Haag: SDU uitgeverij
- VROM (1994), *VINEX en ruimtelijke kwaliteit*, Den Haag: Rijksplanologische Dienst
- VROM (1996), *Ruimtelijk beter investeren*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu
- VROM (1997), *Actualisering Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu

- VROM (1998), *Nederland 2030-Debat, verkenning ruimtelijke perspectieven*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu
- VROM (1998), *Samenvatting Nederland 2030-Debat, verkenning ruimtelijke perspectieven*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu
- VROM (1999), *Vierde nota over de Ruimtelijke Ordening*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu
- VROM (2001), *Ruimte maken, ruimte delen Vijfde Nota over de ruimtelijke ordening 2000/2020*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu
- VROM (2006), *Nieuwe sleutelprojecten op stoom*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- VROM (2006), *Nota Ruimte, ruimte voor ontwikkeling*, Den Haag: Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ
- VROM (2008), *Structuurvisie randstad 2040*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu
- VROM-raad (2011), *Ruimtelijke kwaliteit, verkenning*, Den Haag: OBT
- Weaver, C., Jessop, J. and Das, V. (1985) 'Rationality in the public interest: notes towards a new synthesis', in M. Breheny and A. Hooper (eds.) *Rationality in Planning: Critical Essays on the Role of Rationality in Urban and Regional Planning*, Pion, London, pp. 145-165.
- Werksma, H. (2002), *Kwaliteit(s)lagen*, TNO
- Witsen, J. (1990), *Oplossingen, kwaliteit, openheid* in: Slaats, H.M. et al. (red.) Pieter Meijer, opstellen bij een afscheid. Liber amicorum. Provincie Noord-Brabant.
- Woltjer, J. & Voogd, H. (2010), *Facetten van de planologie*. Alphen aan den Rijn: Kluwer uitgeverij.
- Zoest, J.G.A. van (1994), *Landschapskwaliteit, uitwerking van kwaliteitscriteria in de nota landschap*, Wageningen: DLO-Staring Centrum.
- Zonneveld, W. & Verwest, F. (2005), *Tussen droom en rethoriek*. Rotterdam - Den Haag: NAI uitgevers & RPB.

## Figuren

Figuur voorkant: graficient.nl, 2014

Figuur: 1 eigen ontwerp

Figuur: 2 Hoogerwerf en Herweijer, 2003

Figuur: 3 Op basis van Hoogerwerf en Herweijer, 2003

Figuur: 4 De Roo, 2007

Figuur: 5 De Roo, 2007

Figuur: 6 Eigen ontwerp

Figuur: 7 Eigen ontwerp

Figuur: 8 Eigen ontwerp

Figuur: 9 Eigen ontwerp

Figuur: 10 Eigen ontwerp

Figuur: 11 Eigen ontwerp

## Bijlage 1: Vragenlijst

<b>Introductie</b>	
<i>Introductie van de persoon om duidelijkheid te verkrijgen over de functie en positie en relatie ten opzichte van ruimtelijke kwaliteit</i>	
	<b>Codering</b>
1. Wat is uw functie en wat is uw achtergrond?	Functie en relatie tot ruimtelijke kwaliteit
2. Hoe en op welke wijze heeft u met ruimtelijke kwaliteit in uw dagelijkse werkzaamheden te maken?	
<b>Het begrip ruimtelijke kwaliteit</b>	
<i>Invulling en gehanteerde definitie van ruimtelijke kwaliteit door de geïnterviewde</i>	
3. Wat verstaat u onder het begrip ruimtelijke kwaliteit?	Definitie van ruimtelijke kwaliteit
4. Ziet u een relatie tussen ruimtelijke kwaliteit en ruimtelijke ordening? Zo ja, hoe omschrijft u deze relatie	Relatie ruimtelijke ordening – ruimtelijke kwaliteit
5. Wat vindt u van de stelling: “ruimtelijke kwaliteit in optima forma heeft nooit bestaan, altijd heeft een van de aspecten (esthetische, functionele of toekomstige) de boventoon gevoerd”.	Invulling tot nu
6. Wat is volgens u de meest bruikbare definitie, zoals deze in de verschillende nota’s over de ruimtelijke ordening zijn beschreven, om ruimtelijke kwaliteit te definiëren?	Meest bruikbare definitie in verschillende nota’s
7. Wat zijn op dit moment activiteiten (op het schaalniveau) waarmee volgens u aan ruimtelijke kwaliteit wordt gewerkt?	Schoolvoorbeeld operationalisering ruimtelijke kwaliteit
8. Wat vindt u van de stelling: “ruimtelijke kwaliteit is een product uit de periode dat planologie nog uit ging van een maakbare samenleving. Omdat dit nu niet meer de context is waarbinnen planologie wordt bedreven is het begrip onbruikbaar”.	Ruimtelijke kwaliteit een product van de maakbare samenleving
<b>Belang van ruimtelijke kwaliteit</b>	
<i>Op welk schaalniveau is er een belang in het streven naar kwaliteit en hoe moet dit vorm krijgen.</i>	
9. Is ruimtelijke kwaliteit van belang in de huidige planologische context? Zo ja waarom, zo nee waarom niet?	Belang ruimtelijke kwaliteit

a. Welke ontwikkelingen ziet u ten opzichte van dit belang op uw schaalniveau?	
10. Is (ruimtelijke) kwaliteit van belang in de huidige samenleving? En, in de toekomstige samenleving?	Belang kwaliteit in de samenleving
a. Welke ontwikkelingen ziet u ten opzichte van dit belang op uw schaalniveau?	
11. Hoe ziet u de relatie tussen het begrip ruimtelijke kwaliteit en een maatschappelijke opgave (bijvoorbeeld de wederopbouw)?	Maatschappelijke opgave
a. Wat is volgens u de huidige 'maatschappelijke opgave' waaraan ruimtelijke kwaliteit gekoppeld kan worden?	
12. Wat vindt u van de stelling: "ruimtelijke kwaliteit is een luxe product. Alleen wanneer er geld is kan ruimtelijke kwaliteit nagestreefd worden".	Is ruimtelijke kwaliteit een luxe product?
<b>Doorwerking huidige begrip</b> <i>Op welke wijze kan het begrip ruimtelijke kwaliteit geoperationaliseerd worden en welke invloeden zijn hierop.</i>	
12. Wat zijn, volgens u, bruikbare methoden en instrumenten om ruimtelijke kwaliteit te operationaliseren?	Bruikbare instrumenten ruimtelijke kwaliteit  Schoolvoorbeeld van operationalisering ruimtelijke kwaliteit
a. Wat is een goed voorbeeld uit het verleden?	
b. Is ruimtelijke kwaliteit niet te abstract om te operationaliseren?	
13. Wat vindt u van de huidige invulling die binnen de SVIR aan het begrip ruimtelijke kwaliteit wordt gegeven?	Huidige invulling
14. Welke invloed heeft het Rijk op de invulling zoals deze aan het begrip wordt gegeven op een lager schaalniveau?	Invloed invulling Rijk op lokale (provinciale) invulling
15. Wat vindt u van de stelling: "kwaliteit bestaat niet kwaliteit moet je beleven, daarom kan kwaliteit niet geborgd worden".	Borging kwaliteit

16. Op welk schaalniveau moet de verantwoordelijkheid voor het streven naar ruimtelijke kwaliteit liggen?	Verantwoordelijk schaalniveau
---	-------------------------------

## Bijlage 2: Actor analyse

Geïnterviewde	Positie	Schaalniveau	Ruimtelijke doelstelling
Arjen van den Burg <i>Gepensioneerd Beleidsmedewerker ministerie van Infrastructuur en Milieu.</i>	Heeft jaren gewerkt binnen het ministerie van VROM later (I&M) is nu met pensioen.	Ministerie	-
Tom Maas <i>Senior Beleidsmedewerker verkenningen. Ministerie van Infrastructuur en Milieu</i>	Werkzaam binnen het Ministerie (I&M) Voormalig journalist Architecten bladen.	Ministerie	Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig maken. (uit de SVIR, 2012)
Rob Hartman <i>Coördinerend beleidsmedewerker. Afdelingshoofd beleidsuitvoering. Ministerie van Infrastructuur en Milieu</i>	Werkzaam binnen het ministerie (I&M). Is schrijver van een interne notitie: Toekomst perspectief ruimte	Ministerie	Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig maken. (uit de SVIR, 2012)
David Zelm van Edik <i>Programma directeur nieuwbouw en herstructurering. Ministerie van Infrastructuur en Milieu</i>	Werkzaam binnen het ministerie (I&M). Is als programma manager betrokken geweest bij het programma Mooi Nederland, het routeontwerp van Snelwegen. Is ateliermeester geweest van het Delta atelier. Is opgeleid als landschapsarchitect in Wageningen.	Ministerie	Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig maken. (uit de SVIR, 2012)
Ron Lander <i>Hoofd Ruimte en Samenleving. Provincie Groningen</i>	Werkzaam bij de provincie Groningen. Hiervoor werkzaam geweest binnen ministerie van VROM, LNV en BZK. Is ook hoofd uitvoeringsorganisatie voor het Samenwerkingsverband Noord-Nederland geweest. Is opgeleid als econoom.	Provincie	Het mooie gevarieerde landschap, ons cultureel erfgoed en de rust en ruimte willen we koesteren en beschermen. We willen ook ruimte bieden voor economische ontwikkeling en dynamiek. (uit



			college programma 2011-2015)
Trijnie Drint <i>Adviseur Ruimtelijke ordening. Provincie Overijssel</i>	Is sinds haar opleiding bestuurskunde werkzaam bij de provincie Overijssel binnen de ruimtelijke ordening	Provincie	De ambitie van Overijssel is om een vitale samenleving tot ontplooiing te laten komen in een mooi en vitaal landschap (uit Omgevingsvisie Overijssel, 2009)
Abe Veenstra <i>Provinciaal adviseur ruimtelijke kwaliteit. Provincie Zuid-Holland.</i>	Is als Landschapsarchitect werkzaam geweest bij het landschapsarchitectenbureau Bosch & Slabbers. Daar is hij onder andere betrokken geweest bij het atelier Fryslân. Sinds kort heeft hij een eigen bureau. Is opgeleid in Wageningen	Provincie	De provincie Zuid-Holland kiest ervoor het goede te behouden en de komende jaren de provincie ook te verbeteren voor toekomstige generaties (uit Coalitieakkoord 2011-2015)

## **Bijlage 3 – Interview Arjen van der Burg**

*Voormalig beleidsmedewerker Ministerie van Infrastructuur en Milieu*

*Datum: 13-6-2013*

*Locatie: Kijkduin*

### **Functie en relatie tot ruimtelijke kwaliteit:**

In 1989 ben ik bij het ministerie van VROM gaan werken, bij de RPD. Daarvoor heb ik bij de Gemeente Den Haag gewerkt. Daar deden we niks aan ruimtelijke kwaliteit. Daar maakten we gewoon de ruimte.

Bij VROM begon ik te werken toen de *Vierde nota* over de ruimtelijke ordening net uit was. Hierin werd ruimtelijke kwaliteit geïntroduceerd. Toen ik begon met werken was het kabinet net gevallen en was men bezig met het opstellen van de *VINEX*. Binnen het ministerie van VROM wat later het ministerie van Infrastructuur en Milieu is geworden heb ik verschillende functies bekleed: hoofd afdeling stedelijke gebieden, projectleider verstedelijking *VINEX*, hoofd afdeling toekomstverkenning. Uiteindelijk ben ik in 2009, voordat ik met pensioen ging, speciaal assistent van de Directeur-generaal Ruimte geworden. Ik hield me daar bezig met de internationale portefeuille. Daarnaast heb ik gedurende mijn loopbaan verschillende artikelen en verhalen geschreven waarbij de ruimtelijke ordening en ruimtelijke kwaliteit onderwerp waren.

### **Definitie van ruimtelijke kwaliteit**

Als je het schools doet drie aspect: toekomstwaarde, gebruikswaarde belevingswaarde. De drie van Vitruvius. Tegelijk zijn dat drie totaal verschillende dimensies. Op die manier kan je er niets mee.

### **Relatie Ruimtelijke ordening – ruimtelijke kwaliteit**

Ruimtelijke Ordening is het afwegen van belangen om uiteindelijk concreet te eindigen. Dat veronderstelt dat die afweging een goede samenhang vertoont. Een afstemming van mens en omgeving, wat niet een willekeurig reeks is maar waarbij ook andere aspecten een rol spelen zoals: milieukwaliteit en belevingskwaliteit.

Ruimtelijke ordening produceert iets voor de lange termijn dat voor de samenlevingen nuttig, bruikbaar en duurzaam is. Het resultaat heeft een bepaald kwaliteitsniveau met meer of minder kwaliteit. Om dat te kunnen bepalen moet je ruimtelijke kwaliteit differentiëren. Het is

een ontzettend container begrip. De drie oerbegrippen (gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde) zijn handig als kapstok.

Ruimtelijke kwaliteit is echter meestal versmald tot belevingswaarde. Terwijl juist deze vaag en niet duidelijk te definiëren is. Wat is nou de beleving van de ruimte? De drie oerbegrippen dienen mijns inziens als toetssteen. Er kan gesteld worden dat het een zinvolle waarde is maar hoe geef je dat vorm? Hoe operationaliseer je ruimtelijke kwaliteit? Ik zie ruimtelijke kwaliteit voornamelijk als operationaliseringsvraagstuk. De kwaliteitsmatrix van Hooijmeijer (2001) is hier een goede aanzet toe. Maar wil ruimtelijke kwaliteit uiteindelijk een rol spelen in ruimtelijke processen of andere afwegingsprocessen, dan moet het handen en voeten hebben.

### **Meest bruikbare definitie in de verschillende nationale nota's.**

Bij de beleidsformulering heeft het Rijk het qua operationalisering van het begrip het er verschrikkelijk bij laten zitten. Het heeft nooit geleid tot iets waardoor anderen zeggen: “nu weet ik hoe jullie het begrip gaan gebruiken”. Op een gegeven moment is er een Balans Ruimtelijke kwaliteit (BRK) gemaakt. Dit was een zeer nuttige operationalisering. In deze balans werd zeer concreet aangegeven wat onder kwaliteit werd verstaan. Bijvoorbeeld: zoveel hectare openheid etc. Een dergelijke stap heeft het Rijk beleidsmatig nooit gedaan. Er zijn wel een aantal praktische stappen gezet, zoals de doelstellingen in de Nota Ruimte. Maar op het niveau dat wij (het Rijk) zouden willen, ruimtelijke kwaliteit als hoogste doelstelling van de ruimtelijke ordening, is dat nooit gedaan.

Dat komt omdat een hoop mensen er de kriebels van kregen. Zowel buiten en binnen het Rijk. In politiek gaat het in belangrijke mate over budgetten en incidenten. Gaat bijna altijd over concrete zaken. Ruimtelijke kwaliteit was vaag en leidde niet tot iets concreets. Het meest concrete is het Budget Investering Ruimtelijke Kwaliteit onder Minister Pronk geweest.

### **BIRK een schoolvoorbeeld voor operationalisering ruimtelijke kwaliteit?**

Nee, omdat het uiteindelijk gewoon investeringsprojecten waren. Waar het verschrikkelijk moeilijk was om de doelstelling te beargumenteren. “Wat is ruimtelijke kwaliteit?”. Met behulp van de kosten-batenanalyse (KBA) kon er meer geoperationaliseerd worden. Door ook meer onderzoeken naar bijvoorbeeld de waarde van groen.

De confrontatie met het ministerie van Financiën bleef echter. Minister Pronk had het geld (1 miljard gulden) niet gekregen maar moest voor ieder project/pakket te biecht gaan in de ministerraad. Het BIRK heeft wel gefunctioneerd om meer mogelijk te maken dan datgene wat je uit de markt haalt of sectoraal betaald wordt. Het was dus geen gerijpt idee: “wij hebben dat geld nodig om dat idee tot uitvoering te kunnen brengen”. Het was gewoon in de ministerraad uitgedeeld geld waarvoor verschrikkelijk veel moeite moest worden gedaan om het ook echt te krijgen.

### **Is ruimtelijke kwaliteit een luxe product?**

Bij het programma “Ruimte voor de rivier” zag Rijkswaterstaat het inderdaad als het kersje op de taart. Waarvoor was het nodig? De veiligheid nam er niet mee toe. Het is een krachtsverhouding. RWS weet hoe iets veilig gemaakt kan worden en dat boksen ze er doorheen. Het is natuurlijk mooi als er hulpkrachten zijn die het proces soepel laten verlopen. Maar in essentie is ruimtelijke kwaliteit voor hen een luxe. Het hoeft niet en kan het alleen maar ingewikkelder maken. Als je er voordeel van hebt is dat handig. Toen de RPD stelde dat ruimtelijke kwaliteit van belang is ging RWS glazig kijken.

Geld is een belangrijk factor. Bijna elke derde partij vraagt: “wat schuift dit?”. Als je geen geld meebrengt dan kom je als Rijk niet aan tafel. Geld is niet de sleutel, maar wel de reden waarom het Rijk iets doet. Voor Tweede Kamerleden is het ook heerlijk, schuiven met geld. “Dan hebben we er iets aan gedaan.”

### **Belang ruimtelijke kwaliteit**

Als je bestaat en je zit nergens aan tafel, is dat uiterst lullig en zinloos. Geld is daar een sleutel voor. Het Rijk kan dingen aan elkaar knopen, of in beweging zetten die anderen niet voor elkaar kunnen krijgen. Door de positie van het ministerie. Ministeries zijn voor provincies en gemeenten vaak lastige partijen. Daar krijgen ze geen greep op. Het Ministerie van vrom heeft toegang tot andere Ministeries.

Als ik vind dat ruimtelijke ordening zich bezig houdt met de kwaliteiten van ruimte, is dat op ieder schaalniveau. Het Rijk moet ook nadenken over de kwaliteiten van ruimte, binnen elke bestuurlijke afbakening

### **Belang kwaliteit in de samenleving**

Bij de *Tweede nota* stond de opbouw centraal. Er werd afgerekend op woningbouw aantallen. In de *VINEX* leefde dit deels voort. Hoeveel is er gerealiseerd? In de Tweede Kamer vertalen

dingen zich al snel uit in “hoeveel is er nou gedaan”. Toen het idee ontstond van: “is dit alles?”, ontstond de kwaliteitsvraag.

Eigenlijk is het een groot traject geweest van af en toe een succes (BIRK, Kwaliteit op locatie). Maar het is een veel te groot onderwerp gebleven om een rode draad te kunnen vormen waar consequent aan gewerkt kan worden. Groot deel van het begrip heeft met landschap te maken gehad. Eigenlijk een van de bronnen van de Rijksruimtelijke ordening. Dat is tot en met mevrouw Dekker, Nota Ruimte een belangrijk nationaal onderwerp gebleven. Met de *SVIR* (Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte) is dat totaal weg. Daar begrijp ik helemaal niks van. Op elke schaalniveau heb je landschap. Daarmee is een van de terreinen waarop kwaliteit (gebruikswaarde, belevingswaarde) op vrij klassieke wijze aandacht kreeg gewoon weg. Dat is puur politiek.

Het vreugdevolle is dat in operationele dingen als je kijkt naar MER's (Milieu Effect Rapportage) en KBA's dan gaat dat prima. Deze methoden kunnen dienen om de greep op moeilijk kwantificeerbare dingen te verstevigen.

### **Invulling tot nu**

Het is altijd een zootje geweest. Als je kijkt naar de *Vierde nota*, daar staat de trits in. Maar niet helder is terug te vinden hoe hier aan gewerkt wordt. De *Vijfde nota* heeft zeven criteria ontwikkeld. Verschil met beleid is niet duidelijk. Daar werd gedaan of het een enorme betekenis had. Daarnaast is ruimtelijke kwaliteit onderhevig aan een politieke conjunctuur. Winsemius werd in 2007 opnieuw minister van VROM en introduceerde de verrommeling als ruimtelijke opgave. Dat leek een fantastisch thema voor de toekomst en voor ruimtelijke kwaliteit. Het is zichtbaar, je kan er veel aan tellen en aan meten. Twee jaar later, er kwam een andere minister en het thema was weg.

Het gemak waarmee dat gedaan wordt heeft te maken met hoe belangrijk het probleem is. Een gebrek aan ruimtelijke kwaliteit is niet levensbedreigend.

### **Maatschappelijke opgave**

Ruimtelijke ordening bestaat alleen als er duidelijke maatschappelijk urgentie is. Voor Ruimtelijke ordening is er nog steeds een reden van bestaan omdat er dingen gebouwd, verbouwd en aangelegd worden. Deze processen vragen een zekere geleiding die ruimtelijke ordening kan bieden.

Als je er van uit gaat dat we op lange termijn steeds welvarender worden, dan gaan mensen andere prioriteit leggen, meer nadruk op beleving en esthetica. Dat omvat aspecten

zoals ‘mooi’ en ‘aangenaam’, maar ook kwaliteiten zoals het niet meer pikken dat er vervuiling is. Naarmate mensen rijker worden speelt de belevingswaarde een grotere rol, in alle opzichten. Ik denk dat belevingswaarde, gezien deze ontwikkeling, vanzelf weer meer gewicht krijgt. Ruimtelijke ordening blijft nodig en de belevingswaarde komt gewoon weer terug op de agenda. Die aanspraak blijft, alleen nu is het moment er niet naar om over na te denken.

### **Huidige invulling in de SVIR**

In de *SVIR* zit wel wat ruimtelijke ordening: hoogspanningsleidingen, windmolens, treintracés. Dat zijn gewoon voorbeelden van ruimtelijke ordening. Op lagere schaalniveaus komt bijna niks voor in de *SVIR*.

De ladder van verstedelijking vind ik slappe kost. “U moet een beetje afwegen”, ja dat wisten we al. Juist omdat landschap uit de *SVIR* is, is een overzichtelijke en grootschalige categorie waar belevingswaarde een rol speelt verdwenen. De *SVIR* en de politiek die daar achter zit, zijn nu bezig met het economisch herstel en zien ruimtelijke kwaliteit als een luxe. Behalve op het moment dat je oorlog met je burgers krijgt. Bijvoorbeeld met de windmolens.

Er zullen geen windmolens bijkomen zonder enorme weerstand onder de bevolking. Dat kan leiden tot nuttige schaalverkleining of ook tot inpassing. Duidelijk is dat ‘we’ iets willen. Maar hoe passen we dat in? De inpassing van verschillende dingen komt hard op de agenda. En moet je er over nadenken of je dat niet altijd al op de agenda moet hebben. Er is een gat tussen wat de *SVIR* biedt en wat de samenleving wil. Via sectorale plannen komt het alsnog op tafel.

### **Bruikbare instrumenten ruimtelijke kwaliteit**

KBA en MER, zijn nuttige instrumenten. Niet als toetsinstrument maar het dwingen om het zo precies mogelijk te formuleren ruimtelijke kwaliteit is *ex post*. Pas aan het einde van het proces kan de balans worden opgemaakt. Een MER KBA goede manier om de balans op te maken. Blijft alleen steken in losse dingetjes. Ruimtelijke kwaliteit is integraal.

Voor een deel het proces van ruimtelijke ordening nodig. Onderhandelen, gesprekken en ontwerpen zijn nodig om een samenhangend resultaat te produceren waarvan je achteraf met MER en KBA kan stellen dat de kwaliteit van een voldoende niveau is.

Het instrument om ruimtelijke kwaliteit te genereren is ruimtelijke ordening. Mensen, factoren bij elkaar brengen. Ruimtelijke ordening produceert kwaliteitsniveaus. Er is geen één instrument voor ruimtelijke kwaliteit.

## **Welvaart - economie ten opzichte van ruimtelijke kwaliteit - ruimtelijke ordening**

Ruimtelijke kwaliteit is bedacht om een richtpunt te hebben. Inspiratie was milieukwaliteit. Zo'n soort richtkwaliteit (milieukwaliteit) had ruimtelijke ordening niet. Ruimtelijke kwaliteit zou een dergelijke functie moeten vervullen.

Ruimtelijke kwaliteit kan achteraf alleen per saldo geconstateerd worden. Je kan niet aan het begin het proces stellen dat het moet voldoen aan een aantal vereisten en dat dan de uitkomst ruimtelijke kwaliteit is. Ruimtelijke kwaliteit – het geheel dat meer is dan de delen - komt juist uit het proces voort. Van te voren kan dus niet vastgesteld worden wat er uit komt.

Als je begint met het organiseren van partijen kan je niet meer zeggen dat het beleid door de overheid wordt gemaakt. Proces kwaliteit als voorwaarde om voldoende belangen aan tafel te hebben.

Kwalitatieve aspecten kunnen op dit moment gekwantificeerd worden (makelaars water). In het begin het proces als ik het agendeer hoe realiseer ik het dan ook. In de organisatie is het van belang 'deze' kwalitatieve elementen terug te zien aan het einde. Door ze handen en voeten te geven.

Dus je kan ook zeggen dat ruimtelijke ordening begint met de vraag welke belangen spelen een rol. Als ik daar een aantal moeilijkere, zwakkere, belangen in mee wil nemen, moet ik zorgen dat ik het goed organiseer. Geld verzacht het proces. Dan kan je er rekening mee houden. Aan het eind, per saldo komt de kwaliteit dan beter tot zijn recht.

Het blijft in essentie de balans op maken aan het einde van het proces. Hoe het uiteindelijk gerealiseerd wordt is de uiteindelijke toetssteen. Ruimtelijke kwaliteit is geen doel. Maar je produceert kwaliteiten die benoemd moeten worden. Dit benoemen moet je in het begin van het proces zo goed mogelijk doen, zodat deze aannemelijk worden.

Tegenwoordig wordt vaak People Profit Planet als ingang gebruikt. Niet gemakkelijk maar wel duidelijk welke belangen er spelen. Belangen zijn onderwerp en locatie specifiek. Je moet het 'lijstje aflopen' en wanneer het niet relevant is van het lijstje schrappen. Hierdoor vorm je een agenda. En wordt het duidelijk waar het proces zich op richt. Wat zijn de onderwerpen die hier relevant zijn? Lijstjes moeten op elk schaalniveau gemaakt worden. Rijk bepaalt of er een rijksbelang is, dat is onderhandelen.

## **Verantwoordelijkheid op welk schaalniveau?**

Verantwoordelijkheid van het Rijk wordt sinds de Nota ruimte systeemverantwoordelijkheid genoemd. Je moet zorgen dat gemeenten die een taak hebben in de ruimtelijke ordening in

staat zijn dat goed te doen. Een goed apparaat hebben, toegang tot kennisbronnen etc. Ik vind het idee goed. Dat het Rijk, provincie en gemeenten nadenken over hun verantwoordelijkheden. Er is echter maar een ruimte, die niet onder te verdelen is in een nationale, regionale en lokale ruimte. In concrete gevallen. Vooral bij projecten. Misschien moet je dat vooral samen organiseren. Je wil niet bemoeizuchtig zijn. In concrete gevallen kom je er niet om heen om te zeggen dat het alleen van het Rijk is. Ruimtelijke ordening gaat over locatie gerichte zaken waarvoor de gemeente vol aan de bak moet. De provincies een beetje en het Rijk zeer weinig.

Het Rijk kan actor zijn in de zin van ik ben verantwoordelijk voor internationale afspraken. Hoe je daar invulling aangeeft als Rijk zijnde is tijd en politiek gewicht en dat wisselt. Verantwoordelijkheden schuiven in de tijd.

### **Ter afronding, wat is niet besproken maar had wel besproken moeten worden.**

Het woord ruimtelijk is misschien versleten. In de zin dat we ruimtelijke ordening, verkeersbeleid, woningbouwbeleid etc. hebben. Ruimtelijke ordening kijkt alleen naar ruimtelijk aspect van wat de sectoren doen en dat integreren wij. In de praktijk is er geen ruimtelijk aspect dat los iets doet.

Ruimtelijke ordening is niet leidend en speelt slechts een rol. Omgevingsbeleid heeft ruimte daar een plek in die zinvol is. Bij projecten zie je deze ontwikkeling al langer. Het is ruimtelijk in zoverre dat het ergens ligt. Geografische bepaling.

De ruimtelijke vraag zit in het proces. Maar het heeft geen zin om los vanuit ruimtelijke ordening er over na te denken en dat anderen er in passen. In het omgevingsbeleid ga je sterker dingen als water en milieu gaan in het proces zitten, ook voor in het proces. De partijen die belangen inbrengen zitten gelijk aan tafel dat is omgevingsbeleid.

Is er dan nog iets anders waar het woord ruimte bij gezet kan worden? De kwaliteiten die wij in een gebied willen bewerkstelligen of verbeteren. Hoe het bij elkaar past ga je samen uitvinden. En in het einde zeg je dit is de kwaliteit die wij gegenereerd hebben. Hierbij heeft ruimte geen afzonderlijk hokje.

Mijn hoofdpunt is: ik zie niet dat ruimtelijke kwaliteit, ruimtelijke ordening onder omgevingsbeleid geen zinvol hokje heeft. Het wordt vervangen door het bredere begrip omgeving. Het is geabsorbeerd.

## **Bijlage 4 – Interview Rob Hartman**

*Ministerie van Infrastructuur en Milieu*



*DG Ruimte en Water, directie: Ruimtelijke Ontwikkeling, afdeling: Beleidsuitvoering*

*Functie: coördinerend beleidsmedewerker*

*Datum: 14-6-2013*

*Locatie: Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Plesmanweg Den Haag*

## **Een toekomst perspectief voor Ruimte**

Wat jij gelezen hebt gelezen is het product van een projectgroep, het is een tussenproduct. Het is een voorlopig verhaal en gaat de komende tijd nog aangepast worden. Voordat we een definitieve versie hebben.

We hebben voorlopig nog meer vragen dan antwoorden gekregen. Dit hele project is voortgekomen uit een vraag van Henk Ovink (voormalig waarnemend Directeur-Generaal Ruimte en Water) in de periode dat er een opvolger zou komen: “wat wil ik voor die nieuwe DG achterlaten?”. In ieder geval als een duidelijk verhaal, een perspectief op ruimte in de zin van de organisatie van DGRW. Wat is nou ons toekomstperspectief zowel aan de kant van de inhoud, hoe zien wij ons vakgebied, als ook de proces kant, wat zijn wij voor actor in het geheel. Die twee kanten wilde hij beantwoord hebben en daarvoor is dit project opgezet. In het voorjaar is het eerste tussenproduct neergelegd.

In de eerste fase is vooral naar de organisatie gekeken. Hoe wordt er intern samen gewerkt etc. We willen ook een verhaal waar zijn we nou van en waar zijn we nou voor. Eerste fase was dus meer gericht op de organisatie, tweede fase meer op de inhoud. Daar is deze notitie de neerslag van. Dit is ook het eerste wat de nieuwe DG Peter Heij gezien heeft en met hem is doorgesproken.

Wat de essentie van dit verhaal is moet denk ik de essentie van de vraag zijn. Kort samengevat komt het er op neer, dat nationaal ruimtelijk beleid en de organisatie die dat draagt met de *SVIR* redelijk ingrijpend veranderd zijn. Voor een belangrijk deel zijn de verantwoordelijkheden gedereguleerd en gedecentraliseerd. Als Rijk moeten we het anders gaan doen. Daar zijn we nog niet helemaal in gezet. Dat is een proces waar we nog in zitten. De *SVIR* en de Nota Ruimte hebben de nadruk gelegd op de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de centrale en decentrale overheden. In de *SVIR* is nog meer ingezet op het decentraliseren, wat ook duidelijk is neergezet. Sommigen vinden dat een teleurstelling, anderen vinden dat juist weer goed. Wat je er ook van vindt, het heeft er toe geleid dat het accent daar nu zo sterk op ligt. Dat er minder aandacht is gegeven aan de inhoud van dat ruimtelijk beleid komt hier uit voort. Juist omdat we zeggen dat het meer

losgelaten worden en meer decentraal moet plaats vinden. De vraag is dan: maar wat zeggen we dan nog wel?

### **Definitie van ruimtelijke kwaliteit**

Je vraagt mij iets wat ik eigenlijk aan jou wilde vragen. Je wilt het over ruimtelijke kwaliteit hebben, dat is natuurlijk een heel wijds begrip. Een container waar je van alles in kan gooien. In het verleden hebben wij, als Rijk, hier ons al vaak over gebogen en zijn er meerdere mensen die hun tanden er op stuk gebeten hebben.

Uiteindelijk en zo staat het ook in de *SVIR*, en daar kan ik mij in vinden, kom je terug bij de Romeinen, i.c. Vitruvius: gebruikswaarde, toekomstwaarde belevingswaarde bepalen samen wat ruimtelijke kwaliteit is. Daar moet je je ook bewust van zijn. Vraag een willekeurige voorbijganger en die zal voornamelijk op de belevingswaarde ingaan. Maar dat is zeker niet het hele verhaal.

### **Invulling tot nu**

We hebben dit (de trits gebruikswaarde, belevingswaard en toekomstwaarde) geloof ik niet in ons rijksbeleid consistent en consequent als kapstok gebruikt. Ik loop niet vanaf het begin mee. Maar voor de periode dat ik hier aanwezig kan ik daar niet één simpel antwoord op geven. Zo van: “we zitten alleen op toekomstwaarde”. Dat is het nou ook weer niet.

We hebben altijd geprobeerd recht te doen aan alle drie de aspect op enig niveau. Waarbij de gebruikswaarde en toekomstwaarde, als je de gebruikswaarde definieert als dat wat je er nu mee en op kan doen en de toekomstwaarde definieert als wat de flexibiliteit is die nodig om op langere termijn er iets mee te kunnen doen en de mogelijkheid openlaat om er andere dingen mee te doen, de boventoon hebben gevoerd. De belevingswaarde is het makkelijkste om je iets bij voor te stellen, maar het lastigste om iets mee in je beleid te doen. In het beleid zit je meer op die andere twee kanten.

De afweging van verschillende ruimteclaims, en de kwaliteit waarmee dat in het proces gebeurt bepalen de kwaliteit van de uitkomst.

### **Relatie ruimtelijke ordening – ruimtelijke kwaliteit**

Ruimtelijke kwaliteit kan het doel zijn dat van te voren is vastgelegd en het streven van het proces. Als je het allemaal goed zou doen, dan denk ik ook dat het tot kwaliteit zou leiden. Je kunt nog altijd van mening verschillen over de mate waarin dat gelukt is.

Dat van mening verschillen is bij belevingswaarde vrij gemakkelijk, hoewel je daar ook met gemiddelde waarderingen kunt gaan werken, je kunt het proberen met kwaliteitscriteria te objectiveren, of het aan deskundigen overlaten. Aan een welstandscommissie bijvoorbeeld, ook een poging tot kwaliteitsborging. Over de uitkomst valt altijd te praten. De een vindt iets mooi, de ander vindt het drie keer niks. Met name bij de belevingswaarde blijft dat een lastige. De andere twee aspecten van ruimtelijke kwaliteit zijn gemakkelijker te objectiveren en daardoor misschien ook minder omstreden. Gebruikswaarde en toekomstwaarde zijn gemakkelijker “te pakken”. Je kunt altijd zeggen “er is behoefte aan een x aantal woningen”, dat is te berekenen. Op dat soort manieren kun je daar natuurlijk handen en voeten aangeven.

### **Integraal of sectoraal**

Wat ik in het begin zei: Nederland is een kleine ruimte met veel verschillende claims op die ruimte. Dat is lastig die in te passen. Als je dat probeert te doen, dat is ruimtelijke ordening, dan probeer je dat zo te organiseren en te accommoderen dat dat elkaar goed verdraagt. Je zou kunnen zeggen dat de drie aspecten van ruimtelijke kwaliteit, dat je op alle drie goed uit komt. Dat is een heel ingewikkeld proces, waarbij op allerlei schaal en bestuurlijke niveaus bemoeienis mee is. Maar ook al die ruimteclaims komen ergens vandaan waar krachten achter zitten, en dat is het sectorale. Er zijn mensen die huizen nodig hebben en dat is op allerlei manieren in dat veld georganiseerd, verschillende belanghebbenden, verschillende overheden, dat speelt allemaal op elkaar in en door elkaar heen en uiteindelijk komt er iets uit. En dat is een ingewikkeld systeem.

We zijn van oudsher geneigd ruimtelijke ordening te zien als “wij pakken al die sectoren bij elkaar en dan zoeken en vinden we goede oplossingen voor al die claims en oplossingen”. Dat is een ideaaltypische benadering, die er vanuit lijkt te gaan dat die anderen geen oog hebben voor iets anders dan hun pure eigenbelang.

Maar ook sectoren zijn integraler gaan denken. We zitten nu bijvoorbeeld in één Ministerie waar ruimte is samengevoegd met verkeer, vervoer en infrastructuur, welke vroeger door ons van buitenaf gezien werden als een sector. Maar ook die sector heeft de neiging gekregen breder te kijken dan eigen sectorale belangen. Als jij een slimme keuze vanuit het perspectief verkeer en vervoer qua verstedelijking maakt, dan kan je infrastructuur

slimmer en goedkoper worden aangelegd en toch dezelfde kwaliteit hebben, kwaliteit hier even in sectortermen bedoeld.

Het is een soort continuüm waarin je voortdurend je plaats moet bepalen. Ruimte heeft geen absoluut gezag of macht over andere sectoren. Knopen doorhakken op rijksniveau, provinciaalniveau en gemeentelijk niveau, het is uiteindelijk de politiek die de keuzen maakt. Maar dat betekent dat ‘Ruimte’, als organisatie, zijn plek en rol moet bepalen ten opzichte van decentraal (waar de *SVIR* erg naar gekeken heeft), maar ook opzij, ten opzichte van de sectoren. Wij zijn altijd gewend geweest ons als integraal te zien en te streven naar integraliteit. In dat streven komt de vraag wat is je rol daar precies in: die van neutrale “facilitator”? Of heeft ruimte iets eigens?” Dat is een hele lastige, of ruimte nog iets eigens heeft.

### **Ruimtelijke kwaliteit/omgevingskwaliteit**

We hebben onszelf altijd al heel integraal gevonden. We zijn dat nog niet over de breedte van de hele fysieke leefomgeving gesproken. Met de nieuwe omgevingswet gaat ruimtelijke ordening, ook als wet, op in een breder geheel. Dan heb je het niet meer over ruimtelijk beleid maar over omgevingsbeleid, daar wordt ons domein breder en anders van. Lijkt mij in de praktijk moeilijk om het zo ook echt te zien. Om daar mee om te gaan. Ik heb daar nog geen helder beeld van voor ogen.

### **Verantwoordelijk schaalniveau**

Het Rijk heeft een verantwoordelijkheid voor ruimtelijke kwaliteit, maar je moet dan wel bedenken wat je onder ruimtelijke kwaliteit verstaat op verschillende schaalniveaus en de mate waarin je in de verschillende aspecten van kwaliteit wilt voorzien. Uiteindelijk denk ik dat in ruimtelijke kwaliteit de essentie zit van wat je als ruimtelijk ordenaar probeert te bereiken. Als je zegt dat je daar helemaal niet van bent, waar ben je dan van. Dan ben je een neutrale procesfacilitator die het niet uitmaakt wat er uitkomt als er maar iets uitkomt en als het proces maar goed gaat. Ik denk niet dat de rol is die het Ministerie zou moeten hebben. Dan heb je geen ruimtelijke eenheid meer nodig in een Ministerie. Dat wil nog niet zeggen dat je met alle aspecten en abstractieniveaus van ruimtelijke kwaliteit moet bezighouden. We hebben nu bijvoorbeeld in de wet- en regelgeving naar aanleiding van de *SVIR* de ladder voor duurzame verstedelijking op genomen. Dat is een procesachtige manier om iets aan kwaliteitsborging te doen. Dat is het doel waarmee je zo iets bedenkt en in regels omzet. Zonder dat je inhoudelijk op alle beslissingen wilt sturen. Daar zit de theorie achter dat als je

een zorgvuldig proces doorloopt, dan leidt dat tot een goede uitkomst. Je kunt je afvragen of dat ook zo is. Met een zelfde theorie is het welstandstoezicht in het leven geroepen. Ook dat was een systeem wat had moeten leiden tot kwalitatief goede uitkomsten. Over dat systeem valt een hoop te zeggen. Het is niet objectief vast te stellen dat je met welstandscommissies een betere ruimtelijke kwaliteit bereikt hebt.

Een andere weg is om de inhoud van kwaliteit in criteria en normen te vatten. Vooral vanuit het milieubeleid zijn dat soort normerende dingen gekomen. Het probleem daarvan was dat in de praktijk die dingen zich gingen opstapelen tot batterijen van eisen waar aan moest worden voldaan en een beperkte mogelijkheid om ten opzichte van elkaar afgewogen te kunnen worden. Afwegen en uitruilen heb je nodig. Als je heel strikt geluid gaat normeren dan krijg je hele rare situaties, dan moet je huizenblokken gaan afbreken om aan die normen te gaan voldoen. En dan stuit je op andere aspecten van ruimtelijke kwaliteit die zich daar niet zo goed mee verdragen.

Ik weet niet of een checklist het goede is. We bemoeien ons daar nu niet meer zo mee. In het verleden hadden we vrij veel te maken met verstedelijking. In de tijd van de Nota Ruimte hebben we ook eens een keer op een rij gezet (omdat de bedoeling was nieuwe verstedelijkingsafspraken te gaan maken) wat nou in rijksbeleid in hele brede zin, de wensen en eisen en overwegingen waren die bij verstedelijking een rol zouden moeten spelen. Daar is een boekje van gemaakt waar enorm veel instond. Je kunt je afvragen of zo'n benadering wel helpt. Het is een stapeling van goede bedoelingen en goed advies en richtlijnen en handvatten, maar je zal dat maar allemaal moeten oppakken en bij elkaar brengen voor een bepaald gebied. Dat is misschien wel net zo moeilijk als wanneer je die richtlijnen niet zou hebben en het wel 'goed' wilt doen.

### **Bruikbare instrumenten ruimtelijke kwaliteit**

In feite hebben we in de *SVIR* ruimtelijke kwaliteit uitgewerkt door heel selectief te definiëren wat de belangen zijn die op het nationale niveau gewaarborgd moeten worden, de 13 belangen. Je zou kunnen zeggen dat als die goed bediend worden, het resultaat voor ons kwaliteit heeft. Bij elkaar nog steeds heel breed, al zitten er op het oog hele banale dingen in, zoals dat het hoofdbuisleidingennetwerk op nationaal niveau moet kunnen functioneren, zolang dat zo is kan je dat afvinken als een aspect van kwaliteit, dan is daar aan voldaan. Dan is dat goed. Daarmee is de *SVIR* limitatief. De dingen die daar in staan moeten aandacht krijgen en als dat oké is, dan is ook de kwaliteit voor het Rijk verder geen vraag meer.

### **Belang ruimtelijke kwaliteit.**

Over dat belang hebben we bij het opstellen van de *SVIR* nagedacht. Daar was de conclusie: “nee we moeten kiezen, als je dingen loslaat of overlaat dan laat je dat ook echt over”. Dan ga je je er ook niet mee bemoeien, tot dat het moment daar zou zijn dat een van de rijksbelangen in het geding komt. Lastigst is in dat opzicht het laatste belang (belang 13 in de *SVIR*): “een goede ruimtelijke ordening”.

Ruimtelijk kwaliteit in het streven naar de rijksbelangen is ‘ruimtelijke kwaliteit’ voor het Rijk.

De politiek bepaalt de keuzes die gemaakt worden. In de *SVIR* zijn die anders dan in de Nota ruimte daarvoor. Dat is niet alleen maar het resultaat van een technisch wetenschappelijke afweging maar daar zit de politiek in. En als de politiek democratisch besluit een bepaalde kant op te willen, dan is dat om die reden de goede richting.

### **Ruimtelijke kwaliteit een luxe product?**

Dat gaat uit van een smallere kwaliteit dan zoals ik dat zie. Je ziet het dan als elementen die zijn toegevoegd. Uit eerdere evaluaties is gebleken dat aan ruimtelijke kwaliteit is gewonnen omdat het rijk zich met die projecten heeft bemoeit om ze op een hoger niveau te tillen. Alleen het toevoegen van elementen is voor mij niet ruimtelijke kwaliteit. Iets kan er niet uit zien maar toch op andere aspecten kwaliteit hebben. Er zijn verschillende manieren om tegen kwaliteit aan te kijken. Dan kan een extra bemoeienis bij bepaalde projecten waardoor slimmer, mooier oplossing worden gevonden wel iets toevoegen maar zegt niets over de ruimtelijke kwaliteit van het geheel.

### **Belang kwaliteit samenleving.**

We hebben al heel lang geleden, volgens mij al in de *Vierde nota*, een grafiekje opgenomen dat op de hele lange termijn een verschuiving weergeeft in de aandacht en ruimtelijke opgaven en investeringen. Doordat de bevolkingsgroei afneemt neemt de voorraad aan bebouwde ruimte en infrastructuur ook minder toen en de behoefte aan uitbreiding af. Het aandeel van dat wat er is wordt op het totaal steeds groter. Steeds meer aandacht moet uitgaan naar onderhoud en het aanpassen voor de kwalitatief veranderende vragen. Op een bepaald moment krijg je een omklappunt. En dat zie je nu ook echt gebeuren.

Na de oorlog is de productie van woningen en het ruimtebeslag daarvan gegroeid omdat we steeds maar groeiden. Zowel de economie als dat de bevolking steeds welvarender werd. De huizen moesten ook steeds groter.

We zijn aan het bewegen naar een wereld waar de bevolking niet groeit, de dynamiek groeit ook niet meer, tijdelijk door de crisis maar ook structureel niet meer zo explosief als voorheen. Dat betekent in de praktijk dat het Nederland van de toekomst voor het grootste deel er al ligt en staat. Je moet het doen met wat er is. Dat moet je aanpassen aan de veranderende vraag en behoefte. En dat is een beetje het proces wat ik versta onder omslag van kwantiteit naar kwaliteit uitbreiding naar beheer en herstructurering. Minder over groei, meer over aanpassing en verbetering.

Toenemende welvaart gaan de eisen van zelf omhoog. De gemiddelde huishoudens hebben een veel hoger besteedbaar inkomen dan in 1960. Doordat er meer te besteden valt, verwacht men ook meer. Er is wel een roep om meer kwaliteit. Ook dat is natuurlijk heel divers. Wat voor de een kwaliteit is, is voor de ander diskwaliteit. Het lastigste daarvan is om het zo te kunnen vatten dat je er een oordeel over kan geven.

## **Bijlage 5 – Interview Tom Maas**

*Ministerie van Infrastructuur en Milieu,*

*DG Ruimte en Water, directie: Ruimtelijke Ontwikkeling, afdeling: Beleidsverkenningen*

*Functie: Senior Beleidsmedewerker*

*Datum: 17-6-2013*

*Locatie: Plesmanweg Den Haag.*

### **Functie en relatie tot ruimtelijke kwaliteit**

Misschien is mijn voorgeschiedenis daar ook relevant voor. Ik heb als journalist voor een aantal architectuur bladen gewerkt.

In 1991 verscheen de eerste architectuur nota. Dat was in een tijd dat er veel over architectonische kwaliteit gesproken/gediscussieerd werd. In die *Eerste nota* is ook een poging gedaan kwaliteit te benoemen, een beetje een dunne poging. Vanuit die architectuur was ik gewend aan een discussie over kwaliteit.

In 2001 kwam ik bij het ministerie terecht, bij toekomst verkenningen, de hoek waar ik ook nu werkzaam ben. Ook toen werd er veel ‘gepraat’ over kwaliteit en leefde de gedachte dat ‘er iets moest met kwaliteit’. Daar is nooit heel veel uit gekomen.

Maar daarvoor in 1996 is de nota Ruimtelijk Beter Investeren (RUBIN) geschreven. Daar is al uitvoerig uiteengezet wat ruimtelijke kwaliteit zou moeten zijn aan de hand van 16 criteria. In die zelfde tijd had je in het kader van het *VINEX* beleid het programma: Kwaliteit op Locatie. Waar al op experimenterende wijs werd uitgeprobeerd dingen integraal te doen.

In de tijd dat ik hier op het ministerie werkzaam ben, is er vooral aan ruimtelijke kwaliteit een lippendienst bewezen. Het werd nog wel eens benoemd, hoewel niet altijd meer expliciet, maar dat was meer: ‘dat hoort er nu eenmaal bij’. Misschien moet er een uitzondering gemaakt worden voor de periode met minister Cramer, met Mooi Nederland. Zij zette een innovatie programma op. Maar ik weet niet in hoeverre het begrip ruimtelijke kwaliteit daar een rol in speelde, op een bepaalde manier wel. Dat is misschien voor jou wel een aardige bron om naar te kijken. Hoe het begrip daar vorm heeft gekregen.

Blijkbaar waren er bij het project Mooi Nederland kwalitatieve doelstelling. Die werden vrij functioneel toegespitst en op thema’s uitgewerkt. Bijvoorbeeld: de compacte stad. Mooi Nederland is de laatste expliciete oprisping geweest van ruimtelijke kwaliteit.

Ik denk dat het begrip nu verbonden is, dat zal niet hardop gezegd worden, maar naar mijn gevoel speelt dat een rol, dat ruimtelijke kwaliteit verbonden is geraakt aan linkse PvdA bedeezucht, je overal mee willen bemoeien. Het gevoel leeft nu, een dergelijke houding: “dat doen we niet meer”. Dat is even heel schematische, maar gevoelsmatig is het erg van belang met de *SVIR* dat er echt een hele duidelijke tendens is dat het Rijk zich terug trekt en veel minder doet of tenminste voor veel minder verantwoordelijk is. Andere moeten of kunnen dat dan maar overnemen. Ik denk dat ruimtelijke kwaliteit ook zo’n ding is, moet het Rijk als Rijk zich met alles bemoeien door dingen voor te schrijven en te controleren?

### **Definitie van ruimtelijke kwaliteit**

Ik zie ruimtelijke kwaliteit als: “het geheel op bepaalde wijze”. Dat is een tamelijk cryptische uitspraak afkomstig uit de architectuur. Architectonische kwaliteit. Daar is het veel duidelijker in zekere zin. Wat sowieso speelt bij het kwaliteitsbegrip is de samenhang der dingen. Of dat de samenhang van gebruikswaarde, toekomstwaarde, belevingswaarde of de 16 criteria zijn. Het gaat er om hoe ze elkaar kunnen versterken op een bepaalde manier. Een bepaalde manier! Dat is geen toevallige samenloop van omstandigheden.

Per tijd en per opgave verschillen de aspecten. Doel is het geheel van de opgave in ogenschouw te nemen en dat op een bepaalde wijze benaderen. Ook dat kan zeer specifiek zijn. In oorlogstijd is het defensie belang erg groot. In zo’n situatie moet het geheel dienen om de vijand buiten de deur te houden.

Het moeilijke bij het begrip is het vinden van het beginnetje. Al vrij snel zit je impliciet met allemaal oordelen.

De *SVIR* heeft niet expliciet Ruimtelijke kwaliteit omschreven. In deze structuurvisie staan de doelen Nederland concurrerend, bereikbaar leefbaar en veilig te maken centraal. Het



economische belang staat erg voorop. Als het nu gaat over het geheel op bepaalde wijze, zet men dus nu vooral het economische voorop. Het moet niet te veel geld kosten en het moet iets opleveren. Wat dat betreft heeft de definitie het geheel op bepaalde wijze een beetje een werking als kauwgom. Welke opgave het ook is, als je het maar in een bredere context beschouwt. Je komt er niet weg mee, ook niet als Rijk, om gewoon te stellen: wij hebben 13 belangen en een daarvan is deze opgave (bijvoorbeeld dat er hier een weg moeten komen). Zonder naar de context van die weg te kijken.

Ter verduidelijking:

De definitie ‘het geheel op bepaalde wijze’ laat open op welke wijze dat is. Het kan zijn dat het vooral op een manier moet dat defensie of economie of wat dan ook het beste gediend wordt; als dat adequaat gedaan wordt, kun je spreken van de gewenste (ruimtelijke) kwaliteit. In die zin is de definitie kneedbaar als kauwgom – er zit niet een bepaald beeld aan vast. Echter, het moet wel gaan om “het geheel”- dus dat dwingt om ook naar de context te kijken, dus bijvoorbeeld niet alleen naar de rijksweg maar ook de inpassing van die rijksweg. Dan nog, overigens, kan de beslissing zijn – het geheel in ogenschouw genomen – dat er louter en alleen naar asfalt wordt gekeken. Dat is dan wel een bewuste keuze om de rest van de context tweede viool te laten spelen.

### **Invulling tot nu**

Ruimtelijke kwaliteit heeft in extremo in de architectuur bestaan. In ruimtelijke ordening een beetje. In bijvoorbeeld bij architectuur Hofman, jaren 20. Hij ontwierp een villa met daarbij ook het hele interieur. De anekdote is dat ook de sloffen en kamerjas voor de eigenaar door Hofman werden ontworpen. In zo’n situatie kan je met recht spreken van het geheel op een bepaalde wijze.

In de stedenbouw zou je het kunnen zien bij Berlage’s ontwerp van Amsterdam Zuid. In ruimtelijke ordening zijn er wel voorbeelden van projecten. Zo is er een tijdlang in de jaren 60 of 70 vrij veel aandacht geweest aan de landschappelijke inpassing van wegen in het algemeen. En als je zo deel onderwerpen gaat bekijken kan je wel concluderen dat er met zorg gewerkt is. Ook kan je stellen dat bij sommige *VINEX* locaties aandacht geprobeerd is te geven om het geheel op een bepaalde wijze te benaderen, meer dan alleen maar zoveel mogelijk huizen weg te zetten. Ook kan de tijd van de *Tweede nota* met het groeikernen beleid als voorbeeld worden gezien.

Een beroemd voorbeeld is de Noordoostpolder. Tot en met de selectie van wie mocht gaan wonen werd het geheel op een bepaalde wijze bekeken. Er was daar een bepaalde visie op het geheel. Of de visie gedeeld werd is een tweede.

Op zo'n manier zou het nu niet meer kunnen. Dan klinkt het alsof ik zou zeggen dat het allemaal versplinterd is en een grote greep niet meer mogelijk is, maar het aanvaarden van diversiteit en het aanvaarden dat niet alles in een grote greep gedaan kan worden is ook op een bepaalde wijze. Ter verduidelijking: het aanvaarden van diversiteit kan dus ook een uitgangspunt zijn om "het geheel" te "ordenen"- het zou dan kunnen gaan om spelregels die zorgen dat er op 'organische' wijze een onder die omstandigheden optimale samenhang komt (in plaats van suboptimaal elkaar in de weg zitten).

## **Sijtwende**

In Leidsedam/Voorburg. Vanaf de oorlog is er daar een strijd geweest over de noordelijke randweg. Een projectontwikkelaar kwam met idee om de weg in een holle dijk te leggen. En op deze dijk konden huizen geplaatst worden met ook aandacht voor groen.

Het Rijk heeft daar ook extra geld ingestopt. Het heeft extra geld gekost, wat gedeeltelijk terugverdiend is door de woningbouw; dat extra geld heeft wel duidelijk gezorgd voor meer toekomstwaarde (groene, rustige woonomgeving in stad). Als je het nu bekijkt heeft het duidelijk meer toekomstwaarde dan een traditionele weg.



## **Ruimtelijke kwaliteit een product van de maakbare samenleving**

Ik denk dat, dat zo gezien wordt en dat het zo gevoeld wordt. Je kan het abstract zien als een tegenstelling tussen de liberalen en de socialisten. Je zou het ook politiek kunnen zien, Dekker, Cramer, Schultz. De liberalen zeggen meer dat moet ieder voor zich uitzoeken. Terwijl Cramer het project Mooi Nederland introduceerde.

Ik denk dat het voornamelijk een politiek gevoel is., dat in een politieke context speelt. politiek/cultureel: het is een soort tijdsgeest. Waar moet het Rijk en de overheid zich mee bemoeien?

De kracht kan ook van onderop komen. Dat wisselt. Op het moment dat het Rijk allerlei dingen losliet zie je dat bijvoorbeeld de provincie Gelderland juist daar strikter in werd. Het kan heel goed zijn dat op provinciaal en gemeentelijk niveau andere tendensen zijn en dat het afhankelijk is van het krachtenveld en de bestuurders.

### **Relatie ruimtelijke kwaliteit – ruimtelijke ordening**

Ik denk dat ruimtelijke kwaliteit veel meer een bepaalde houding is. Dan heeft het iets van een streven. Dat maakt de discussie over Ruimtelijke Kwaliteit ook zo lastig.

Het is heel lastig om het als een soort checklist te gebruiken. Het gaat juist op een voordurende afweging over ongelijksoortige dingen in het geheel. Bijvoorbeeld bij het project Sijtwende: meerkosten, doorstroming verkeer, geen herrie voor de woningen waren allemaal dingen die werden meegewogen, maar zij zijn allemaal ongelijksoortig. Welke gewicht ken je daar aan toe? Dan zul je altijd sommige dingen te weinig of te veel waarde toekennen. Dat is heel moeilijk te meten. Achteraf kan je wel zeggen dat bepaalde kansen niet benut zijn.

Ruimtelijke kwaliteit moet in een open proces, met achteraf reflectie of kwaliteit is gerealiseerd. Het is een bepaald krachtenveld, welke invloeden er spelen. Dan bereik je waarschijnlijk meer dan met checklists, voorschriften e.d. Behalve stimuleringsregelingen en voorbeeld projecten moet hier ook gedacht worden aan de inzet van Q-teams met adviseurs, waarbij allerlei partijen elkaar beïnvloeden, duwen, trekken en tot een soort enthousiasme om ergens iets meer van te maken dan alleen de som der delen.

### **Schoolvoorbeeld voor operationalisering ruimtelijke kwaliteit.**

Er zijn 35 iconen van de ruimtelijke ordening opgesteld. Dat zijn niet allemaal schoolvoorbeelden van Ruimtelijke kwaliteit. Sommigen geven alleen spanningsvelden aan, zoals de korenwolf. Wat ik nu al heb gedaan, voordat ik met pensioen ga is op basis van de iconen rond Den Haag een kleine excursie uitgezet. Waarbij enkele van de iconen zichtbaar zijn. Op die route zitten een aantal plekken, waar ruimtelijke kwaliteit is.

De stadrand van Leidschenveen<sup>1</sup> vind ik een interessant punt door harde grens. Het levert een bepaalde kwaliteit. Het VINEX beleid, de rijksbufferzone, cultureel erfgoed,

---

<sup>1</sup> uit excursie-beschrijving:

#### ***1. Sharp contrasts between city and landscape***

This picture shows the edge of Leidschenveen and the 'Green Heart' of the Randstad. The edge is following the 'Landscheiding', a dike dating from the 13th century between two watersystems with different levels (all the polders up to Leiden in Rijnland, and all those around Delft in Delfland). This part of the Green

waterstaatsbeleid spelen allemaal een rol op deze locatie. Dus er zitten rond deze plek heel veel verhalen. Al zijn niet alle verhalen even duidelijk herkenbaar. Daar zou ik van willen zeggen dat, dat een goed voorbeeld van ruimtelijke ordening met ruimtelijke kwaliteit. Een samenspel van verschillende instrumenten en concepten.

### **Is ruimtelijke kwaliteit een luxe product?**

In zekere zin is het een essentie die onontkoombaar is. Het geheel op een bepaalde wijze. Dat kan ook rotzooi maken zijn. Mijn beschrijving is zonder waarde oordeel. Dat is altijd de valkuil bij ruimtelijke kwaliteit om er idealistische opvattingen van schoonheid aan te hechten en dan kom je snel op de opvatting dat het ‘de kers op de taart is’. Ik ben meer van de school dat het, de gist in het brood is. Je kan het er niet tegenaan gaan plakken. Het zit in het hele proces verweven. Kwaliteit betekent niet meer dan hoedanigheid. Je hebt altijd ‘een’ kwaliteit.

Je zou kunnen zeggen dat de economie streeft naar welvaart met impliciet welzijn en dat ruimtelijke ordening streeft naar een goede ruimtelijk ordening welke impliciet ruimtelijke kwaliteit omvat.

### **Belang kwaliteit in de samenleving**

Je zou kunnen zeggen dat mensen meer verwend zijn dan vroeger. En willen de dingen op hun manier en het liefst gelijk. Als ze gaan recreëren moet het tip top in orde zijn.

Maar als ik een ontwikkeling zie is dat vooral een van een zekere versplintering waarbij kwaliteit en geld worden gebruikt voor de postzegel waar ik op zit en dat moet naar mijn wensen zijn en minder voor het geheel en de context. Er is er wel een soort beperking

---

Heart used to be a ‘bufferzone’, strictly regulated by the national government, to keep the landscape between The Hague, Leiden and Zoetermeer available for agricultural and recreational use. Nowadays this is the responsibility of the province. It offers a beautiful view of the three mills of Stompwijk, which between 1672 and 1951 pumped away the water from the low Driemanspolder. In the course of modern times a steam pumping station, and later an electric pumping station took over, although the mills can still function.



gaande dat er weinig of minder oog is voor het geheel. Een soort individualisering en fragmentarisering.

### **Belang ruimtelijke kwaliteit**

Ja de grotere context zou altijd een belang moeten zijn. Ik ben nu een interne notitie aan het schrijven, een soort testament, die als doel heeft de grotere context onder ogen te brengen. Ik vind het belangrijk dat mensen de context altijd nog weer groter maken dan dat ze gewend zijn. Zowel fysiek als in tijd en de hoeveelheid belangen. Ik zou wel willen strijden in zekere zin voor meer oog voor de context en in die zin meer oog voor het geheel. Met het gevoel dat, dat op dit moment niet plaats vindt.

### **Verantwoordelijk schaalniveau**

Het Rijk heeft sowieso een expliciete rol in het streven naar ruimtelijke kwaliteit. Het ei van Toon van der Pas is een belangrijk en handig middel om dit argument te onderbouwen. Er zou, mijns inziens, vaker naar gekeken moeten worden. Dit model maakt onderscheid tussen de schaal en de frequentie van vraagstukken. De Waddenzee. Bijvoorbeeld, komt maar een keer voor en is qua schaal erg groot dus daar heeft Rijk logischerwijs het voortouw (projecten e.d.) Bij iets wat klein is, maar duizend keer voorkomt, heeft het Rijk niet op die manier een rol, maar misschien wel de verantwoordelijkheid om te stimuleren dat anderen het duizend keer goed doen.

Het ongeluk van de *SVIR* met het strandpunt: je gaat er over, je gaat er niet over is dat het stelt dat over de kleine schaal met hoge frequentie geen aandacht meer is. De dorpen met krimp, dat is iets voor de provincies. Als iets vaak voorkomt, door de veelvuldigheid is het toch iets waar het rijk zich mee zou moeten bemoeien. De bemoeienis moet dan gezocht worden in stimulering of faciliteren. Op een bepaalde manier er voor zorgen dat het 1000-voudige probleem de wereld uit gaat.

De Nationale landschappen, die nu niet meer bestaan, waren in dit model een soort midden categorie. Daarvoor geldt nu dat het vooral een provinciale zaak is. De rijksrol daarbij zou er eentje moeten zijn van kader stellen. Bij die hele grote dingen, rijkswegen en Waddenzee moet het Rijk zogenoemd “hands on” handelen. De 12 of 13 belangen zitten vooral in deze categorie. Er is minder belangstelling voor de kleinere schaalniveau.

De zin: je gaat er over, je gaat er niet over, gaat meer over de verantwoordelijkheid. Misschien is het niet je verantwoordelijkheid, maar dat hoeft niet te betekenen dat je dan je er ook niet mee kan bemoeien. In de praktijk blijkt dat ook zo te werken; het Rijk bemoeit zich impliciet in gebiedsagenda's toch met van alles en nog wat. Daaruit blijkt dat ruimtelijke ordening altijd fuzzy is. In de zin van: het is niet óf-óf (of van het Rijk of van iemand anders) maar meestal ertussenin.

Ruimtelijke ordening is altijd tamelijk fuzzy, ook bij de hele grote dingen. Het ei van Toon is een manier van nadenken over de schaalverdeling van verantwoordelijkheden en instrumenten. Ik zou graag weer wat meer aandacht voor het fuzzy-achtige willen hebben en de grote aantallen die op zich geen rijksprobleem zijn, maar door de grote frequentie waarop zij voorkomen toch wel. En daar zou het Rijk bemoeienis mee moeten hebben. Bijvoorbeeld door middel van stimuleringsregelingen. Het zou mooi zijn als het Rijk het wat explicieter zegt dat er verschillende rol verdelingen zijn, afhankelijk van de opgave zijn verschillen in rolverdeling denkbaar.

Ik weet niet of er wel een absolute verantwoordelijkheid voor ruimtelijke kwaliteit is. In termen van de *SVIR*: "het Rijk is verantwoordelijk voor een goed systeem van ruimtelijke ordening" zou je ruimtelijke kwaliteit daaronder kunnen schuiven.

Het is te eendimensionaal om te zeggen dat het Rijk verantwoordelijk is voor de ruimtelijke kwaliteit van Nederland. Het Rijk is er verantwoordelijk voor dat het spel goed gespeeld kan worden. Op alle niveaus. Soms doet het Rijk er zelf heftig aan mee, op andere momenten totaal niet

### **Bruikbare instrumenten ruimtelijke kwaliteit**

Ik denk dat het programma Mooi Nederland een goed voorbeeld is van hoe het Rijk expliciet op bepaalde thema's criteria opstelt. Het belang van het stempeltje, meer dan een financiële bijdrage moet niet worden onderschat. Bij de beoordeling over dit stempeltje heeft het Rijk een zekere bemoeienis. Dat is het aardige van het spel. Die beoordeling zo vermoed ik, is eerder een kwestie van expert-judgement dan uitdrukkelijke criteria.

Ik denk dat een dergelijke vorm van beoordeling ook nog past in deze tijd. In de zin dat het Rijk niet allemaal dingen zelf moet doen. Zo'n innovatie (Mooi Nederland) programma maakt het wel mogelijk dat de 'gist' in de samenleving, dat het aandacht krijgt, gedoe in de samenleving, ruzie desnoods, waarom die wel en waarom die niet.

Experts zijn onvermijdelijk. Iemand moet een knoop doorhakken al is het maar de minister die zich als expert opwerpt. Het aardige van zo'n circus moet zijn dat jan en alleman

zich er mee bemoeit. En dat het niet alleen een kwestie is van een aantal experts die het zeggen. Een ruimere welstandscommissie, zo zou je dat wel kunnen formuleren. Waarbij een commissie te statisch is, het is meer een proces van beïnvloeding, waarbij vooral ook een uitwisseling moet plaats vinden met de buitenwereld.

### **Ter afronding, wat is niet besproken maar had wel besproken moeten worden.**

Ik vond het verrassend toen ik hoorde dat jouw scriptie onderwerp ruimtelijke kwaliteit was. Ondertussen is ruimtelijke kwaliteit een heel beladen begrip. Waar veel mensen hier in het ministerie zullen zeggen: “laten we het hier niet meer over hebben”. Dan is de vraag of je er geen andere term voor kan gebruiken. Ik vraag me af in hoeverre de term ruimtelijke kwaliteit niet van andere tijden is. Daar ben ik nog niet uit, het is een vrij lastige vraag. Om twee redenen is het de moeite waard hier over na te denken:

- Ruimtelijke kwaliteit levert heel vaak een reflex op waardoor mensen in een bepaalde houding zitten die je misschien niet wil omdat het het streven naar kwaliteit in de weg kan staan.
- Maar het is ook de moeite waard of veranderende tijden, veranderende krachtsverhoudingen aan een ander concept toekomt. Dat het anders moet aanvliegen. Daar heb ik geen antwoord over.

Doordenkend hierover heb ik je het zelfgeschreven artikel: Hoe had u het gehad willen hebben toegestuurd met de strekking dat het concept ‘ruimtelijke kwaliteit’. Wellicht behoort het bij vervlogen tijden waarin alles wat statischer en homogener was dan nu. Nu staan verschillen veel meer voorop en breukvlakken en onzekerheden, en zou je het meer moeten hebben over een soort ‘contextuele benadering’.

## **Bijlage 6 – Interview David Zelm van Eldik**

*Ministerie van Infrastructuur en Milieu.*

*Programma directeur nieuwbouw en herstructurering*

*Datum: 17-6-2013*

*Locatie: Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Plesmanweg*

### **Functie en relatie tot ruimtelijke kwaliteit**

Ik ben begonnen met studeren in Wageningen, landschapsarchitectuur. Mijn oude vakgroep zie ik als bakermat van het denken over ruimtelijke kwaliteit in Nederland. Bijvoorbeeld

Marlies Brinkhuijsen, werkzaam bij de universiteit en Alterra heeft haar promotie geschreven over de perceptie op ruimtelijke kwaliteit. Daar is mijn basis gelegd. En daar ben ik onderwezen in de drie-eenheid van Vitruvius. Dat is eigenlijk nog steeds alles wat we hebben. We kunnen heel ingewikkeld gaan doen en er uren over spreken. Wat hij (Vitruvius) daar heeft neergelegd is nog steeds de enige houvast die we hebben. Ook al is het soms in een ander jasje gestoken het kan nog steeds teruggevoerd worden naar de drie begrippen: gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. Ruimtelijke kwaliteit is de synergie, het optimum tussen deze drie begrippen en is altijd situationeel.

Dat is lastig want de context zal het meestal wegzetten als belevingswaarde waardoor je slechter aan tafel komt. Wat is dan dat optimum dat valt niet te berekenen. Het is heel intersubjectief. Ik gebruik deze term omdat het niet helemaal subjectief is. Je kan een vakmatig debat voeren en dan kom je ook ergens. Het is alleen niet eendimensionaal, zoals luchtkwaliteit dat wel is, vast te leggen.

Mijn huidige functie is programma directeur nieuwbouw en herstructurering. Hier houd ik me bezig met de vroeg hoe je de ruimtelijke ontwikkelingen kan laten bijdragen aan waterveiligheid en klimaatbestendigheid. Hoe kun je ruimtelijke ordening klimaat bestendiger maken zowel de nieuwbouw als de herbouw. Een koppeling van de sectorale waterwereld en ruimtelijk ordening en dan krijg je dus te maken met ruimtelijke kwaliteit. Het gaat over gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. Die daar alle drie samen komen.

Hiervoor was ik atelier meester van het delta atelier. Daar zetten we het middel ontwerpend onderzoek in bij de verschillende deelprogramma's Zowel bij strategie vorming van de deelprogramma's als bij het verbinden van water met ruimte. Waardoor je ruimtelijke kwaliteit entameert. Misschien moet je de term niet te vaak gebruiken, als je daardoor in de verkeerde hoek terecht komt. Maar het gaat om het bereiken van de synergie tussen gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. Het delta programma wordt door de Tweede Kamer vooral gestuurd op veiligheid. Waardoor ruimtelijke kwaliteit geen eigen doelstelling in dit programma is.

Bij Ruimte voor de Rivier was dat wel zo. Dat programma had een dubbel doelstelling: waterveiligheid én ruimtelijke kwaliteit. Dan heb je een andere positie om dit debat (over ruimtelijke kwaliteit) te voeren nu is het echt een afgeleide en moet het van andere partijen komen dan de rijksoverheid.

### **Definitie van ruimtelijke kwaliteit**

We komen we niet dan de trits: gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde.



People, profit en planet (PPP) kan ook handig zijn. Dan kom je in het gebied van het duurzaamheidsdenken. Maar deze drie begrippen kan je linken aan de trits. PPP is iets algemener misschien. Het is echter ook een vorm duurzaamheid waarbij je (vaak) op het zelfde probleem komt als bij ruimtelijke kwaliteit, namelijk dat duurzaamheid wordt uitgelegd als één van de drie aspecten en niet alle drie tezamen.

Ik vind dat we ons niet meer in de war moeten maken dan al is. En het gesprek (gewoon) langs die drie begrippen moeten voeren. Ik vind voor toekomstwaarde de Belgische term volhoudbaarheid ook een geschikte.

### **Definities uit nota's**

De definities die aan ruimtelijke kwaliteit in de verschillende nota's zijn opgesteld. Zijn elke keer zeer goed bedoelde en terechte pogingen om aan het begrip in het "heden" handelingsperspectief te koppelen. Maar ook al wordt het begrip verdeeld in zeven verschillende aspecten (Nota Ruimte). Elke keer kan je die weer terug voeren naar de drie oerbegrippen. Je moet een stap zetten om het begrip operationeel te krijgen.

De *SVIR* is daar niet in geslaagd. In het nationale belang 13, de systeemverantwoordelijkheid, wordt ruimtelijke kwaliteit en passant genoemd. De drie begrippen zijn onderdeel van het goede systeem van goede ruimtelijke ordening. Dat geeft geen houvast, maar past heel erg goed in deze tijd. De ingezette lijn is die van het decentraliseren van ruimtelijke ordening en daarmee is ruimtelijke kwaliteit ook een verantwoordelijkheid van lagere overheden geworden.

Voor het goede systeem van ruimtelijke ordening is het Rijk systeemverantwoordelijke. Wat deze systeemverantwoordelijkheid betekent is niet zo duidelijk. Ik ben van mening dat je een handelingsperspectief moet verbinden aan dat nationaal belang 13. Dat je er gevoel voor moet gaan krijgen: hoe doen we dat dan?

Hoe dat gedaan moet worden, daar heb ik geen panklare oplossing voor. Sowieso is het niet benoemen heel onhandig. Het invlechten in het hart van het ruimtelijke planproces en de ruimtelijke besluitvorming is heel verstandig. Dat gebeurt nu in het MIRT (Meerjarenplan Infrastructuur, Ruimte en Transport) proces. Dat heeft een bepaalde systematiek waarin verschillende fasen langsgelopen worden: onderzoek, verkenning, planstudie, realisatie en beheer. Daarin moet je, in de haarvaten van het systeem dus, de goede weging maken. Of je te maken hebt met de juiste synergie tussen de drie waardes moet je daarin in bouwen. Een handreiking hier toe is gemaakt met het ontwerpen in het MIRT. Hoe je het middel ruimtelijk ontwerpen inzetten om in die verschillende fasen van het MIRT planproces tot een goede en

zorgvuldige afweging te komen? Het middel ruimtelijk ontwerp kan een manier zijn om die discussie te voeren. Er zijn meerder middelen die je er voor kan gebruiken. Ontwerpen is er zeker een van.

Maar het begint dus bij de bewuste keuze je expliciet, niet alleen rijk maar ook alle overheden, verantwoordelijk voelen voor het behalen van de maximale ruimtelijke kwaliteit, of hoe je het ook noemt. Als het politiek even niet lekker ligt. Dat zouden we ons zelf echt moeten aantrekken. Dat zou betekenen dat je, je verantwoordelijk voelt voor het maatschappelijk optimum. Als je synergie tussen die drie weet te vinden heb je het maatschappelijk optimum te pakken. Als je niet oppast dan worden planprocessen daar helemaal niet opgestuurd. Maar gaat het alleen maar over vragen zoals: is het politiek haalbaar? Is het te financieren? Lost het mijn sectorale probleem op waar ik als sector verantwoordelijk voor ben?

Je moet er voor zorgen dat ruimtelijke kwaliteit in de slipstream van het proces mee kan laten doen. Het programma ruimte voor de rivier heeft gezorgd voor een bepaalde bril. “Als we toch gaan slepen met zand, klei en stenen laten we dan niet alleen inzetten op veiligheid maar ook een maximale meerwaarde creëren voor natuur, recreatie, woningbouw”. Dat je die verschillende waardes aan elkaar koppelt dat is een soort mind set. Die is echter nu nog minder vanzelfsprekend geworden dan dat het al was.

### **Relatie ruimtelijk ordening – ruimtelijke kwaliteit**

Ruimtelijke kwaliteit moet dan het streven zijn. Je kan het niet van te voren in harde criteria vast leggen. Dus dan is het, het streven. Er zijn natuurlijk heel veel pogingen gedaan om het allemaal wel te vatten in concrete afrekenbare normen. Er zijn mensen best heel goed geworden. Elisabeth Ruigrok bijvoorbeeld, heeft een vrij serieuze poging gedaan om vrij zachte waarden uit te drukken in kengetallen. Door dat weer terug te rekenen naar waardevermeerdering van huizen en dergelijke. Zo'n poging is heel goed. Als het ons uiteindelijk lukt om op die manier ruimtelijke kwaliteit wat meer stevigheid te geven. Is dat natuurlijk heel goed. Het is ook kwetsbaar je kan namelijk altijd de geloofwaardigheid van die kengetallen ter discussie stellen, omdat er allemaal aannames achter zitten. Voor dit onderwerp is het wel héél erg gebaseerd op aannames. Deze discussie is een soort stammenstrijd.

Dirk Sijmons is heel expliciet van de ene school (of stam). Hij vindt dat je het niet moet willen kwantificeren, dan maak ja het dood en dan verkoop je, je ziel aan de duivel. Hij zegt je moet het met elkaar in discussie brengen. Elisabeth Ruigrok staat aan de andere kant.

Zij vindt dat je alles kan uitrekenen. We zijn daar al zo ver in. Je kunt elke kwaliteit, ook ruimtelijke kwaliteit in getallen vatten.

Ik zit er qua standpunt tussen in. Je moet het ene doen, je moet proberen er aan te rekenen de materiële waarde zichtbaar maken, het geeft je urgentie om dat gesprek met elkaar te voeren. Kwalitatief zichtbaar maken door kwantitatief te benaderen door het een rol te laten spelen in de discussie. Maar vooral ook het gesprek voeren wat verstaan we in deze tijd op deze plek onder. Het is een middel dus allebei. Je moet allebei doen want het helpt de afweging te maken.

Ik denk wel dat je ruimtelijke kwaliteit kwalitatief van te voren kan beschrijven. Dan kan je, je een doel stellen. Alleen het stellen: “we willen ruimtelijke kwaliteit” is heel arm. In die beschrijving hoeft niet zo zeer een getal te staan, maar je moet de kwaliteit wel beschrijven. Een goed voorbeeld vind ik de natuurambitie van EZ (Economische Zaken). Daarin wordt per gebied beschreven wat de gewenste natuur is. Het doel is daarin heel helder. Deze beschrijving, van het doel in woorden, kan je wel degelijk achteraf meten. Alleen is die meting ook weer kwalitatief.

### **Verantwoordelijk schaalniveau**

Het Rijk moet een expliciete rol hebben in het streven naar ruimtelijke kwaliteit. Net zoals iedere actor. Het is niet ‘ons’(lees het Rijk) domein. Iedereen die actief handelt en zich actief opstelt in het ruimtelijk domein moet hier verantwoordelijk voor nemen.

Iedere overheid of iedere actor in het ruimtelijk domein moet binnen zijn eigen invloedssfeer de verantwoordelijkheid nemen voor ruimtelijke kwaliteit. Het Rijk op een rijksmanier. Die zet het in dit soort nota's (*SVIR*) en probeert het handen en voeten te geven in concrete producten waar het rijk mee bezig is (structuurvisie ondergrond, delta programma). De gemeente heeft een ander handelingsperspectief. Zij moet het handen en voeten geven in bestemmingen, opstellen en handhaven vergunningen. Maar ook in het maken van strategische samenwerkallianties met buurgemeenten en in een regionale structuurvisie. Maar ook op een lager schaalniveau, namelijk het inrichten van de openbare ruimte. De gemeente heeft de mogelijkheid om in te zoemen (openbare ruimte, parkjes om de hoek) en uit te zoemen (regionale structuurvisie). Net zoals het rijk dat heeft van Europa tot en met hoe werken we in concrete projecten waar we zelf ook investeren aan ruimtelijke kwaliteit.

Of het rijk moet interveniëren wanneer het op een lager schaalniveau aan aandacht voor ruimtelijk kwaliteit te kort schiet? Daar heb ik geen passend antwoord op. De *SVIR* stelt dat het Rijk verantwoordelijk is voor het goede systeem van ruimtelijke ordening. Maar wat

betekent dat dan. Volgens dit document (*SVIR*) gaan we niet allemaal dingen meer voorschrijven. Wat moeten we verstaan onder die systeemverantwoordelijkheid? Misschien is dat het zelfde als met de nationale landschappen. Het waren nationale landschappen maar we deden er niks aan. In de *SVIR* is het afgeschaft. Nu is dat helder.

Voor de ruimtelijke ordening willen we een goed systeem. Dat gaat ook over een zorgvuldige afweging, ook op lagere schaalniveaus. Maar wat betekent dat dan. Met de *SVIR* alleen kom je er niet. Daar staat het niet in. We moeten zelf als Rijk, net zoals alle overheden en bedrijven die in het ruimtelijk domein ondernemen, ons die gewetensvraag stellen: wat betekent dit rijksdoel voor ons? We voelen ons verantwoordelijk, en wat betekent dat dan. Ik snap dat je in deze tijd niet met zoveel regeltjes wil komen. Maar je zou op z'n minst in je eigen projecten het goede voorbeeld moeten geven. Dat is het minst. Daar waar het niet loopt of niet werkt. Waar op de een of andere manier, aantoonbaar objectiveerbaar, iets ontstaat dat wij als samenleving niet willen. Dan vind ik dat je ofwel de partijen op hun verantwoordelijkheden moet wijzen of moet verder gaan en er iets aan doet. Dan wordt het wel tricky want dat past niet bij de huidige sturingstheorie welke stelt dat de verschillende overheden verantwoordelijk zijn binnen hun eigen terrein.

De *SVIR* is een frame work, dat is nog geen handelingsperspectief. Je moet het als Rijk concretiseren. In ieder geval zo dat je weet wat je gaat doen. Dit is een van de aspecten die we verder moeten uitwerken, in gesprek met andere overheden, rijksadviseurs, bouwers en ontwikkelaars, ontwerpende vakwereld. Wat vinden we met elkaar dat eenieder daaraan zou moeten doen? Gezamenlijk creëer je dan misschien wortelen, misschien een stok en wijs je een aantal goede voorbeelden aan. Dat proces dat is nu misschien aan het begin van zijn looptijd. Er gebeurt nu ook wel wat. Intern zijn er ook wel initiatieven. "Gegeven deze uitgangspunten wat is onze rol in de ruimtelijke ordening?". Het is gemakkelijk te zeggen waar je niet meer van bent, maar het is wel een aanrader om te zeggen waar je dan wel van bent.

Een oud hoogleraar van mij zei altijd: "het landschap is dat wat je ziet als je naar buiten kijkt". Landschap is de fysieke verschijningsvorm van ons collectief handelen, datgene wat we uiteindelijk met elkaar maken door te doen wat we doen. Dan helpt zelf bewust handelen in dat domein om uiteindelijk er voor te zorgen dat we met elkaar dat het functioneert, leuk uit ziet en toekomst vast is.

Kwaliteit beperkt zich niet tot een bepaald schaalniveau. Het gaat dwars door de schalen heen. Een bepaalde kwaliteit kan op een bepaalde schaal bestaan en op een andere niet. Maar vaak hebben ze wel met elkaar te maken. Het resultaat hoeft niet meer te zijn dan de som der delen.

Een mooi huis maakt nog geen mooie wijk. Maar dat mooie huis kan wel bijdrage aan de kwaliteit van de wijk. Het ene sluit het andere niet uit, het overlapt elkaar op een bepaalde wijze.

Om ruimtelijke kwaliteit te realiseren moet je constant tussen die schalen heen en weer dansen. Ruimtelijke ontwerp is daar een mooi instrument voor. Het denkt door de schaalniveaus heen, probeert ze te verbinden en denkt ook door de tijdsschalen heen. Zowel het wisselen tussen de fysiek ruimtelijke niveaus en het door verschillende tijdsschalen heen gaan is een essentiële aspect van het op een gedegen manier werken aan ruimtelijke kwaliteit. Daarom komt ruimtelijk ontwerp bij dit streven ook zo nadrukkelijk naar voren. De essentie van ontwerp plus het verbinden van allemaal vakgebieden.

### **Is ruimtelijke kwaliteit een luxe product?**

Zo wordt het heel vaak gezien. Iets wat je gewoon kan schrappen. Dat is curieus want alles in het fysieke domein heeft een ruimtelijke kwaliteit. Die kan wel heel laag zijn. Als je het op die manier aanvliegt omvat ruimtelijke kwaliteit alles, zowel een arme als luxe product. Het ligt aan het niveau dat je wilt behalen. Het gaat er om of je het niveau goed genoeg vindt. In eerst instantie vind ik niet dat het altijd met meer geld moet. “Mee betalen om mee te kunnen bepalen”. Als je het programma ruimte voor de rivier ziet gaat die stelling absoluut niet op. Door de discussie te voeren zoals dat in dat programma is gedaan bepleit Dirk Sijmons dat hij geld voor RWS heeft verdiend. Wat kunnen we binnen dit budget zo veel mogelijk bereiken?

Wat ik wel geloof is dat het enorm zinvol kan zijn om bij een bepaald project met een bepaald budget te kijken of je andere budgetten aan het project kunt koppelen. Samen hebben we een grotere pot en realiseren we allemaal onze doelen. Integrale aanpak.

Je moet niet denken als je een brug wilt dat een plank over de sloot het minimaal noodzakelijk is en al het extra ruimtelijke kwaliteit is. Dat is natuurlijk gek want als je thuis een bank koopt koop je ook niet een plank met vier poten. Ergens is er dus een minimum van kwaliteit op die schaal, dus waarom doe je dat als Rijk niet bij bijvoorbeeld infrastructuur ontwikkeling. Dan probeer je net zoals thuis een andere afweging te maken zodat je meerdere belangen mee weegt. Het automatisme van degene met de grootste portemonnee moet alles betalen, moeten we doorbreken. Het kan en mag niet zo zijn dat het Rijk alle regionale ruimtelijke ambities gaat betalen omdat ze er toch langskomen met hun grote asfaltmachine. Dat moet niet zo zijn. Daar moet je met elkaar over in gesprek. Ik bepleit dat we allemaal proberen onze eigen verantwoordelijkheid zo scherp mogelijk te krijgen en daar ook naar te handelen om naar een

maatschappelijk optimum te kunnen gaan. Waar gebruikswaarde, toekomstwaarde en belevingswaarde de juiste synergie hebben.

### **Belang kwaliteit**

Ik zie een paradoxale situatie ontstaan. Twee tendensen:

- Ik zie het weg organiseren van het onderwerp ruimtelijke kwaliteit. Zoals in de *SVIR*. Waarbij wij zeggen het is iets van de provincie. De provincie vindt het iets van de gemeenten en de gemeenten vinden dat je het zelf moet weten. “zoek het zelf maar uit samenleving”. Dat is kwalijk en een zorgwekkende ontwikkeling vanuit het perspectief van een zorgvuldige ruimtelijke ordening en een zorgvuldige ruimtelijke ontwikkeling. Maar ik zie het wel. Ik vind het ook een gevaarlijke ontwikkeling als we het op die manier gaan weg zetten lijkt het of je die verantwoordelijkheid in een keer van je af kan zetten.
- Aan de andere kant zie ik dat we veel meer toe gaan naar een samenleving waar we volgens mij waarde weer opnieuw op waarde gaan schatten. Kwaliteit van leven gaat een centralere rol spelen. Bijvoorbeeld in de economie als vestigingsplaats factor, maar ook voor mensen zelf die niet altijd maar harder en harder, sneller en sneller en meer en meer willen werken.

Het zijn twee tegenstrijdige ontwikkelingen. Ik hoop dat het de ene kant op gaat en niet de andere. Maar ik zie ze voorlopig nog allebei. We moeten de kop er bij houden. Door als Rijk erover te spreken, te discussiëren. Zonder die discussie te makkelijk van je weg te organiseren. Want dan ben je nog geen stap verder.

## **Bijlage 7 – Interview Ron Lander**

*Hoofd ruimte en samenleving provincie Groningen*

*Datum: 21 juni 2013*

*Locatie: Peize*

### **Functie en relatie ruimtelijke kwaliteit**

De standpunten die ik weergeef zijn van mij persoonlijk en komen niet persé overeen met die van de provincie. Ik geef leiding aan de afdeling met veertig mensen. Een onderdeel omvat het sociale beleid, waaronder krimp ook valt. Daarnaast zijn er twee clusters die betrekking hebben op ruimtelijk ordening. De ene richt zich op de doorwerking van het ruimtelijke beleid. Het maken van verordeningen, het toepassen van de verordening. Deze afdeling heeft

het meeste met de *SVIR* te maken. Het andere cluster richt zich op ruimtelijke ontwikkeling. Daar hebben we het eigenlijk over de voorkant van het ruimtelijke beleid. Met vragen zoals: “waar willen we dat er windmolenparken komen?” In dat cluster zit ook het bouwheerschap, twee landschapsarchitecten en twee stedenbouwkundigen die met name over ruimtelijke kwaliteit gaan.

Ruimtelijke kwaliteit wordt bewaakt via de toepassing van de verordening. Daar hebben we de haakjes in gestopt op grond waarvan wij als provincie überhaupt iets kunnen vinden van ruimtelijke kwaliteit. De deskundigheid over dit onderwerp zit in het bouwheerschap. In een aantal gevallen worden zij gevraagd ingeschakeld door gemeenten. In een aantal andere gevallen moeten zij er voor zorgen dat het provinciaal Groningse belang veilig gesteld wordt.

### **Definitie ruimtelijke kwaliteit**

Om te zeggen dat daar een definitie voor bestaat, die geen ruimte meer laat voor interpretatie, dat is niet zo. Je moet het eigenlijk veel meer zien in het veilig stellen van karakteristieke elementen in het Groninger landschap. Of dat natuurlijke, cultuurhistorische, of ook iets zoals de harde stadsrand van de stad Groningen is. Deze dingen zijn karakteristiek en zijn dus het beschermen waard. Natuurlijk zijn er ook al een aantal dingen die al beschermd worden in andere regelingen, beschermde dorpsgezichten, monumenten. Daar hoeven wij als provincie dan niks meer mee te doen.

Ruimtelijke kwaliteit is ook dat je windmolens zo plaatst dat je het landschap niet meer aantast dan dat nodig is. Dat kan door ze in een grid of in een lijn te plaatsen. Dat is ook ruimtelijke kwaliteit.

Het is eigenlijk makkelijker om een opsomming te maken van dingen die we doen dan bij ruimtelijke kwaliteit een hele nette definitie te geven. Ruimtelijke kwaliteit, kwaliteit dat is op zichzelf al geen kwantitatief of hard criterium. Maar veel eerder iets subjectief en per definitie kwalitatief. Wat de een kwaliteit vindt, vindt de ander totaal geen kwaliteit. Ruimtelijke kwaliteit kan ook zijn dat je ontwikkelingsmogelijkheden toevoegt aan het landschap. De invulling die er aan wordt gegeven is heel politiek gekleurd.

Binnen de provincie bestaat geen duidelijke definitie van het begrip. Wel hebben wij aangegeven wat wij van belang vinden voor ruimtelijke kwaliteit van de provincie Groningen. Bijvoorbeeld de bescherming van waarden en karakteristieke gebouwen. We hebben een hele opsomming van zaken die wij in ieder geval van belang vinden voor de kwaliteit van het landschap. Daar mag je niet zo maar wat mee doen als burger of ontwikkelaar. Daarbij hebben

wij voor een aantal ingrepen die je pleegt in het landschap vastgelegd dat je de vergunning daarvoor alleen kan krijgen als je het doet op “onze” (lees provincie) manier. Uitbreiding van een boerenbedrijf boven 1,5 hectare is daar een goed voorbeeld van. In die situatie moet je de bouwblok-op-maat-methode volgen. Dat betekent dat er een landschapsarchitect aan te pas komt. Je krijgt dan pas een vergunning als de gemeente, provincie en de ondernemer het eens zijn over de inpassing van het bedrijf in het landschap. Deze methode wordt ook wel de keukentafelgesprekken genoemd.

Het is niet alleen maar het behouden van kwaliteit. Je mag ook kwaliteit toevoegen aan het landschap, alleen is je bewijslast dan logischerwijs veel groter. Als het om het landschap gaat is bijna iedereen conservatief.

### **Invloed invulling Rijk op invulling provincie**

Nee, de invulling die het Rijk aan het begrip ruimtelijke kwaliteit geeft heeft niet echt veel invloed op de invulling die wij aan het begrip geven. Er is wel veel interactie tussen bijvoorbeeld onze bouwmeester en de rijksbouwmeester. Er wordt wel kennis uitgewisseld en ideeën maar soms zijn we het ook helemaal niet met elkaar eens.

Ik vind persoonlijk dat je dit soort dingen, ruimtelijke kwaliteit, op een zo laag mogelijk niveau moet neerleggen. Het subsidiariteitsbeginsel. Ik vind dat wij als provincie ons niet moeten bemoeien met de ruimtelijke kwaliteit in de binnensteden in onze gemeenten.. Dat is een bijna politieke uitspraak. Niet in alle gevallen komt dat overeen met de lijn van het college. Ik vind dat ten opzichte van het interveniëren in gemeentes heel terughoudend moeten zijn. Er is ook wel een soort consensus dat het provinciaal belang met name ligt in de ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied, veel meer dan in de kernen.

### **Meest bruikbare definitie in verschillende rijksnota's**

Dat vind ik lastig. Ik ben nu drie jaar hoofd van die afdeling. In die drie jaar is er niet veel veranderd. Je hebt het dan over de nota belverdere en zo. Ik denk wel dat de filosofie van zo'n nota zijn doorwerking heeft. Maar bijvoorbeeld belverdere was een nota zonder tanden. Misschien heeft het idee wel invloed gehad, maar wil je echt invloed dan moet je er regels of geld aan koppelen.

Je moet dus als rijk wel iets toevoegen. Of het moet helder zijn dat het gaat over aspecten van ruimtelijke kwaliteit die nationaal zijn Die zijn er niet zo vreselijk veel. De Waddenzee. Maar daar is toch al een beschermingsstructuur op. Verder is het heel



gemakkelijk ergens iets van te vinden zonder er consequenties aan te verbinden dus dan vraag ik me af waarom zou je als rijk je daarmee bezig houden.

### **Belang van de aandacht ‘het stempeltje’ van het Rijk.**

De waarde van het stempeltje van het Rijk wordt voornamelijk door het Rijk zelf gezien. Niet door de provincie. Het stempeltje van de provincie is trouwens ook niet van belang. Stempeltjes zijn nogal vrijblijvend. Het gaat ook niet om de overheidslaag die het doet. Het gaat er veel meer om of je echt iets kunt betekenen voor de mensen die zich in het publieke domein bevinden.

Als je in de mogelijkheid bent regels en randvoorwaarden te stellen, subsidies, boetes uit te delen. Dan heb je doorzettingsmogelijkheden. En alleen er iets van vinden...

### **Relatie ruimtelijke ordening – ruimtelijke kwaliteit**

De mal, het stedelijke gebied ook stukken die we aangewezen hebben als ontwikkelingszones, die zijn bedoeld om te wonen en te werken. Daar wil je de ruimte zo inrichten om goed te wonen en te werken. Het landelijke gebied als contramal. Daar heerst een meer conserverend karakter. Binnen de mal kun je behoorlijk veel, is je ontwikkelingswaaier behoorlijk groot. Daarin zijn we als provincie minder conserverend. Daarbuiten zijn we zeer conserverend. Woningbouw in de contra mal is een stuk lastiger dan in de mal. Wij hebben de provincie letterlijk tot op het kavel bestemd. En daar ook de regimes op afgestemd. Onze verordening is, denk ik, het meest gedetailleerd van de verordeningen van alle twaalf de provincies.

De opvatting dat ruimtelijke kwaliteit tot stand kan komen in een open proces is naïef. Je kan er niet tegen zijn, tegen een open proces. Maar ik denk dat de krachten die werken toch in het algemeen meer leiden tot aantasting dan versterking van ruimtelijke kwaliteit. Een open proces en er dan maar van uit gaan dat alle belangen, ook maatschappelijke belangen gelijkwaardig worden meegenomen, geloof ik gewoon niet. Ook al ben ik van enig liberalisme niet vies

Er zit vaak geld achter de plannen die gerealiseerd zullen worden. een investeerder of zo. Die meldt zich bij een gemeente, die gaat vaak uit van het idee "liever bij mij dan bij de buurman". Geen slecht idee dat een overheid op iets grotere afstand meekijkt en op enige manier kaders stelt. De discussie is hoe strikt die kaders moeten zijn.

### **Verantwoordelijk schaalniveau**

Ik denk dat het Rijk moet aanwijzen welke elementen van ruimtelijke kwaliteit van nationaal belang worden geacht. Die zijn er denk ik. Of je in de Randstad of in Groningen woont voor de ruimtelijke kwaliteit van Nederland is van belang dat we gebieden hebben waar bossen voorkomen, watergebieden hebben etc. Ik zou me kunnen voorstellen dat het IJsselmeer of de Veluwe dingen zijn waar van het Rijk vindt dat ze zeker een nationaal belang dienen. Het belang van de Veluwe gaat namelijk ook door voorbij Hattem. Er zijn ook heel veel dingen waar het Rijk niet iets van hoeft te vinden. Ik moet er niet aan denken dat ze in de Randstad bepalen wat goede ruimtelijke kwaliteit in het bijvoorbeeld het Westerkwartier of de Dollardpolders inhoudt.

Ieder gemeentebestuur heeft bij wijze van spreken het recht zijn eigen centrum te verpesten, voor zover de gemeenteraad hen daartoe democratisch legitimeert. Zo heeft de provincie ook het recht z'n eigen buitengebied te verpesten. Parallel daaraan hoeft Europa ook niet iets te vinden van de ruimtelijke kwaliteit van Nederland. Ik kan mij voorstellen dat de elementen waar je zuinig op wilt zijn echt volstrekt anders zijn in Limburg dan in Groningen. Zo specifiek voor de regio dat het niet logisch is om er nationale wetgeving op te maken.

### **Belang van kwaliteit**

Ik zie niet heel veel verandering in de positie van kwaliteit binnen de samenleving. Groningen is de provincie met het minste toerisme. Alles is kleinschalig en de bedreigingen zijn niet groot. De bedreigingen die er zijn komen voornamelijk uit duurzame energie hoek. Windmolens bijvoorbeeld. De bedreigingen van de omgevingskwaliteit komen ook niet voort uit een enorme druk op stedelijke ontwikkeling. Een beetje rond Groningen en Assen, maar in grote delen van de provincie vindt bevolkingskrimp plaats met een verkleining van de economische kwaliteit tot gevolg. Daarmee is er eigenlijk ook geen toenemende druk op het landschap. Het is meer wat wij zelf als overheden doen, de infrastructuur, de windmolens, hoogspanningsleidingen. Dat zijn de grootste ingrepen die momenteel plaats vinden.

Het hangt denk ik ook erg af aan wie je dit vraagt. Zoals overal zie je ook hier (in de provincie Groningen) de aandacht voor de directe omgeving toenemen. Je ziet ook een soort dagrecreatie toenemen: kanoën, wandelen en fietsen.

### **Is ruimtelijk kwaliteitsbeleid vervangen door integraal omgevingsbeleid?**

Dat mag allemaal zo zijn maar ik vind het vervelende van dat soort benaderingen dat het zo verlamt. Eigenlijk zeg je daarmee: er is geen logisch niveau meer om op te interveniëren. Alles is nevenschikt. Daar schieten we niet veel mee op in beleidstermen. Natuurlijk heeft

waterveiligheid, watervoorzieningen enz. z'n eigen waardes die bagatelliseer ik ook niet. Maar uiteindelijk vinden ze elkaar allemaal in de fysieke ruimte waar het onderling concurrerend is. Waar de uiteindelijk afweging gemaakt moet worden tussen natuur-, veiligheid- en infrastructuurbelangen. En die komen bij elkaar in de ruimte. Het kan helemaal geen kwaad om te proberen ook een afwegingsmechanisme op dat niveau te realiseren. Daarom bestaat ruimte wel degelijk.

### **Maatschappelijke opgave**

Als maatschappelijke opgave voor de provincie Groningen zie ik met name de deal die we met het Rijk hebben gemaakt om 855,5 MW aan windenergie in te plaatsen. Megawatts klinken abstract die kun je tellen, het betekent gewoon dat er mensen zijn, dat er gebieden zijn waar we dingen neer gaan zetten die groter zijn de martinitoren om een Gronings referentiekader te hanteren. Als we uitgaan van 3 MW dan betekent dat gewoon dat we bijna driehonderd van die dingen ergens in de provincie hebben staan. Daar hebben we twee locaties voor gevonden die redelijk onomstreden zijn en die je ruimtelijk goed kunt onderbouwen. Wat niet wegneemt dat er mensen ongelukkig worden omdat zij zo'n windmolen in hun achtertuin krijgen. Bij de Eemshaven en bij Delfzijl kan je zeggen dat het aansluit bij een geïndustrialiseerde omgeving. De derde locatie, langs de N33, is lastiger. Het blijkt dat het daar op veel weerstand stuit. Of je dan van die plannen af moet zien is een andere vraag, maar de plaatsing van die windmolens vind ik een enorme maatschappelijke opgave en dilemma.

Op lange termijn zijn er meer opgaven. Bijvoorbeeld de energietransitie, hoe die vorm gaat krijgen. Bij ons is het ook nog van belang wat er gaat gebeuren met de gaswinning. Of die aardschokken groter gaan worden. Dat kunnen we nu niet overzien. Het zou zo maar kunnen dat je daardoor ruimtelijk gedictieerd wordt.

Of dit ook een nationale opgave is, is een beetje een linke vraag. Het Rijk maakt keuzes op basis van een bepaalde filosofie. Momenteel is die erg economisch ingegeven. Het gaat er eigenlijk van uit dat wat goed is voor de economische motoren, goed is voor heel Nederland. Waarbij de economische motoren in dat denken per definitie in de Randstad zitten. Alles wat economisch goed is voor de Randstad, is goed voor Nederland zo wordt het gezien. Deze sfeer proef je in de SVIR. Dat betekent dat het volstrekt logisch is, de kans op dijkdoorbraken in de Randstad meer te verkleinen dan in Groningen en om door te gaan met aardgaswinning terwijl de schokken toenemen. De kosten tegenover de opbrengsten van

Nederland. Maar die kosten zijn heel lokaal. De opbrengsten zijn nationaal, en smeren zich tamelijk dun uit over de plaatsen waar de kosten neerslaan.

Als het Rijk vindt dat het zelf een opgave op het gebied van ruimtelijke ordening heeft, dan moet die niet alleen maar gericht zijn op waar economisch voor de BV Nederland het grootste gewin te halen valt, maar heb je ook een behoorlijke verantwoordelijkheid voor het regionale, ruimtelijke en economische prijskaartje dat eraan hangt.

In de provincie Groningen zit de kennis en kunde over ruimtelijke kwaliteit bij het bouwheerschap. Daarnaast dragen wij financieel bij aan LiBau, een instelling van en voor de gemeentes om hun ruimtelijke kwaliteit poot op te kunnen bouwen. Met gemeentes, ambtenaren en wethouders wisselen wij kennis uit.

Of dat een goede methode voor het Rijk is weet ik niet. Die zegt nu voornamelijk: "je gaat er over of je gaat er niet over". Op zich is kennis uitwisseling tussen overheden een goede methode om bezig te zijn met ruimtelijke kwaliteit

### **Ter afronding wat is niet besproken maar had wel besproken moeten worden.**

De huidige tendens is voornamelijk die van uitnodigingsplanologie hierbij is het van belang dat het Rijk duidelijk is over de door haar in te nemen rol. De sticker "uitnodigingsplanologie" mag geen "smoes" zijn om ruimtelijk beleid maar uit de handen te laten vallen.

## **Bijlage 8 – Interview Abe Veenstra**

*Provinciaal adviseur ruimtelijke kwaliteit, provincie Zuid-Holland*

*Datum: 27-6-2013*

*Locatie: Provinciehuis provincie Zuid-Holland, Den Haag*

### **Functie en relatie tot ruimtelijke kwaliteit**

Ik ben de tweede provinciaal adviseur ruimtelijke kwaliteit. Voor mij heeft Eric Luiten deze functie vervuld. Hij is er mee begonnen in een tijd dat alle provincies aan het zoeken waren naar hoe zij op een onafhankelijk manier toch iets van expertise over ruimtelijke kwaliteit in huis konden halen. Zodat ze scherp bleven op dat onderwerp. Dat is ook een beetje mijn rol als provinciaal adviseur. Ik heb een onafhankelijke positie en ben niet gebonden aan bestuur, beleid of politiek. Ik mag gevraagd en ongevraagd advies geven over zaken die met ruimtelijk kwaliteit te maken hebben. Vragen kunnen uit verschillende hoeken komen zowel vanuit Gedeputeerde Staten, Provinciale Staten, de ambtelijke organisatie, gemeentes, particulieren of andere clubs. Daar sta ik in principe ook open voor.

Mijn tijd is echter beperkt. Ik moet een focus aanbrengen in wat ik doe. Daarom heb ik een werkprogramma opgesteld. Daar beschrijf ik in: hoe ik de functie wil invullen door welke manieren van advisering en welke belangrijke thema's er zijn om te agenderen. Dit tweede zijn thema's waarvan ik denk dat de provincie zich bezig zou moeten houden, scherper op de agenda zou moeten zetten. Dat zijn: de relatie stad-land, mobiliteit en water. Mobiliteit, omdat de provincie daar zelf een belangrijke speler in is. Water en de water opgave, omdat ik daar het ordenende principe van water, zoals dat vroeger werd gehanteerd terug wil brengen. Ergens zijn we dat in Zuid-Holland kwijt geraakt. De wateropgave is bij de waterschappen terecht gekomen, maar die kijken er een beetje op korte termijn naar vind ik. Ik zie daar kansen om water te verbinden met andere functies en met het principe van ruimtelijke ordening.

Mijn achtergrond is landschapsarchitectuur. Ik ben in Wageningen opgeleid. Na mijn studie heb ik bij een bureau gewerkt in Den Haag. Voor dat bureau ben ik naar Arnhem gegaan en heb daar toen een vestiging geopend. Sinds vijf jaar heb ik nu mijn eigen bureau. De afgelopen 4 jaar heb ik bij het atelier Fryslân gewerkt. Het is in een andere vorm, maar vergelijkbaar met mijn huidige functie hier in Zuid-Holland.

### **Definitie ruimtelijke kwaliteit**

Dat is natuurlijk de hamvraag: "wat versta je onder ruimtelijke kwaliteit?". Een lastige vraag ook. Hoe ga je het benoemen? Er zijn natuurlijk prachtige definities er zit ook heel veel waarheid in. Als landschapsarchitect val ik snel terug op 'de drie' van Vitruvius. Dus als ik een definitie moet gaan geven dan kan ik dat verhaal gaan vertellen, maar die definitie neigt toch naar een soort abstractie wat voor veel mensen moeilijk te vatten blijft. Eigenlijk kan je het meestal gewoon het beste uitleggen, wat je onder ruimtelijke kwaliteit verstaat aan de hand van concrete voorbeelden. Zo'n definitie (van Vitruvius) daar dan bij helpen, om vooral ook duidelijkheid te geven. Wat ik merk is dat ruimtelijke kwaliteit snel wordt gezien als: mooi. Dat is een benadering die er toe leidt dat ruimtelijke kwaliteit als een aspect of factor wordt gezien die je later wel of niet kan toevoegen. In mijn beleving gaat het echter veel meer over het feit dat ruimtelijke kwaliteit pas ontstaat wanneer je dat van meet af aan in je plannen en projecten hebt meegenomen. Of je op een integrale manier naar de opgaven kijkt en deze opgave niet te eng definieert. Bijvoorbeeld door niet alleen naar de weg te kijken maar ook naar de omgeving. Waar je al die aspecten, belevingswaarde toekomstwaarde en gebruikswaarde allemaal in verband brengt.

Dat is ook een beetje mijn ambitie. Het begrip ruimtelijke kwaliteit zoveel mogelijk concreet maken. Je kan proberen het te vatten in allemaal definities maar het is net zoiets als welzijn. Er zijn zoveel aspecten die invloed hebben op het begrip dat het bijna niet te doen is een alles omvattende definitie te geven. Dan raak je misschien de essentie kwijt.

Gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde is een handige kapstok maar het gaat er om hoe we die drie begrippen operationaliseren. Het is niet een soort afvinklijstje. Dingen hangen weer met elkaar samen. Dingen kunnen ook mooi zijn vanwege hun functionaliteit, de afsluitdijk, de dijken. Bij de aanleg werd niet nagedacht over ruimtelijke kwaliteit, nu waarderen we die als iets van een van onze grootste iconen.

Ruimtelijke kwaliteit zie ik ook wel als een soort mode begrip. Het zou me niks verbazen als we over 10 jaar weer een ander term gebruiken. Er is een tijd geweest dat we het erg over duurzaamheid hadden, alles was duurzaamheid iedereen had toen daar de mond van vol. Daarna hebben we het een tijd over verrommeling gehad, wanneer het ging over de kwaliteit van de ruimte. Ruimtelijke kwaliteit is nu al een tijdje een soort breed gedragen begrip. Ook al spreken we over duurzaamheid of verrommeling eigenlijk gaat het altijd over het zelfde. Het uiteindelijke doel namelijk, een mooi, aantrekkelijk en goed functionerende leefomgeving maken.

### **Meest bruikbare definitie in verschillende nota's**

De driedeling (van Vitruvius) lees je natuurlijk heel veel terug. Dat is volgens mij een goede kapstok. Ik zie het vaak andersom, niet dat die drie begrippen bepalen wat ruimtelijke kwaliteit is, maar dat alle aspecten waarmee ruimtelijke kwaliteit gedefinieerd wordt ook altijd in die kapstok op te hangen zijn. Ik vind het op zich wel goed dat je probeert om het begrip helder te maken en te definiëren, zoals het Rijk in de verschillende nota's heeft geprobeerd.

Iets wat je ook merkt is dat het voor veel mensen een moeilijk begrip is. Binnen de professionele wereld is iedereen het er mee eens, vinden we het hartstikke belangrijk en is er een beeld van wat je er mee moet. Maar ook hier in huis merk ik dat mensen die vanuit een bepaalde sector met projecten bezig zijn snel vragen wat ze met het begrip moeten. Al snel vinden zij ruimtelijke kwaliteit vaag en subjectief.

Het hanteren van een definitie, zoals het Rijk in de verschillende nota's heeft gedaan helpt om duidelijk te maken dat het om meer gaat dan alleen of iets mooi is. En dat mooi natuurlijk ook weer niet zo subjectief is als dat je op eerste gezicht denkt. Daar kan je ook best een aantal aspecten onder benoemen waar over je het met elkaar eens kan zijn. De

driedeling biedt voor mij ook wel houvast. Om het verhaal te vertellen. Maar het is moeilijk om ruimtelijke kwaliteit precies te vatten in een treffende definitie.

### **Schoolvoorbeeld operationalisering ruimtelijke kwaliteit**

Een goed voorbeeld van een project waar met ruimtelijke kwaliteit wordt omgegaan, uit wat ik tot nu toe ben tegengekomen, is de zandmotor voor de kust bij Kijkduin. Daar is een combinatie gelegd, breder gekeken, tussen een opgave om de kust te versterken, het omgaan met spelende natuurlijke processen, ruimtelijke processen en verschillende steden langs de kust. Met de vraag: hoe kan je tot een soort oplossing komen waarbij de natuur gebruikt wordt om tot oplossingen te komen? Hierdoor is een nieuw landschap ontstaan met ook een nieuwe belevingskwaliteit.

Waar het vaak om gaat is dat je dingen goed en integraal bekijkt. Dat is niet zo makkelijk merk ik, zeker in Zuid-Holland waar toch wel de dynamiek die redelijk hoog was nu stagneert. Je ziet nu dat iedereen hierdoor neigt zich op z'n eigen terrein en binnen zijn eigen veilige gebied terug te trekken om z'n eigen belangen veilig te stellen.

### **Ruimtelijke kwaliteit een product van de maakbare samenleving**

Zo zie ik het niet. Er is geen noodzakelijke koppeling tussen ruimtelijke kwaliteit en de maakbare samenleving. Ruimtelijke kwaliteit is niet voorbehouden aan een sterk sturende overheid. Ik denk dat juist heel veel dingen die we nu van hoge kwaliteit vinden ook zijn ontstaan zonder overheidsingrijpen. Bijvoorbeeld de cultuurlandschappen die worden nu hoog gewaardeerd maar zijn niet door 'overheidshandelen' ontstaan. Wat natuurlijk wel waar is, is dat ruimtelijke kwaliteit een heel erg overheidsbegrip is. Het is een ambtelijk vocabulaire.

De provincie is aan het nadenken over een nieuwe structuurvisie. Daar wordt nu ook nagedacht over ander sturingsfilosofieën. Daar speelt dit natuurlijk ook mee. De tijd dat we grote uitleggebieden en potten met geld hadden is nu voorbij. Het is zoeken naar andere vormen. Een tijd gaat aanbreken waar veel meer met anderen samengewerkt zal moeten worden. Je kan als overheid veel minder grote projecten zelf trekken. Ruimtelijke kwaliteit is niet voorbehouden aan de manier hoe je daar als overheid in opereert. Als overheid wil je een aantal dingen goed regelen. Bijvoorbeeld goede voorzieningen en een goede kwaliteit van de leefomgeving kan je zien als logische overheidstaak. Er voor zorgen dat ruimtelijke kwaliteit

gerealiseerd wordt vind ik dan ook een primaire overheidstaak. Zowel van het Rijk, als de provincies.

### **Relatie en ruimtelijke ordening – ruimtelijke kwaliteit**

Dit raakt de discussie die wij in Zuid-Holland nu voeren. Ruimtelijke ordening kan een middel zijn om ruimtelijke kwaliteit te bereiken, maar vervolgens is de vraag: hoe geef je ruimtelijke ordening vorm, wat versta je daar onder.

Traditioneel werd dat heel erg modernistisch benaderd. Dit ging heel erg uit van functie scheiding, alles netjes uit elkaar leggen om zoveel mogelijk hinder te voorkomen. Het is heel erg gericht geweest op schade beperking. Waar doen ontwikkelingen het minste pijn, hoe doen we zo weinig mogelijk afbreuk. Dit is erg van uit een defensieve houding met een negatieve nadruk. De grondlegger van de sturing was meestal de kwantiteit. Het goede van deze manier, waarop het altijd heeft plaats gevonden, is dat er geen ‘enorme ongelukken’ zijn gebeurd: we hebben niet veel last van elkaar, en hebben ook nog open ruimtes. Dat zijn ook kwaliteiten die je ook kwijt had kunnen raken.

Nu staan we alleen voor een andere opgave. Het is een kantelend vlak. Tijden van ontzettende groei liggen achter ons. Als je terug kijkt kan je de vraag stellen of de wijze waarop wij ruimtelijke ordening altijd hebben bedreven ons kwaliteit heeft gebracht. Daar kan je vraagtekens bij stellen. Ik denk dat het goed is het om veel meer kwaliteitsgericht over de ruimtelijke ordening te gaan nadenken. Je moet wel nadenken wat je dan die kwaliteit vindt. Je moet expliciet zijn in welke belangrijke kwaliteiten er zijn zoals: openheid, agrarisch karakter, bepaalde natuurwaarden, kwaliteit van verschillende steden. Ook moet gekeken worden naar wat de kwalitatieve opgave is. Als je gewoon naar de kwaliteit kijkt, wat zou je dan willen veranderen, wat zou beter kunnen, waar liggen plekken waar je op zou inzetten? De ontwikkeling die er nog zijn kan je dan juist daar inzetten waar je de kwaliteitsslag kan maken. Daar moet een nieuwe manier van werken in gevonden worden. Rijk, provincies en gemeentes moeten aangeven, als eerste stap, wat ze van belang vinden.

In Zuid-Holland worden nu gebiedsprofielen opgesteld. Dat is een goed voorbeeld van het expliciet benoemen van kwaliteiten. Per regio wordt een gebiedsprofiel opgesteld wat een beschrijving van de bestaande kwaliteiten is. Hiermee probeer je dat begrip ruimtelijke kwaliteit wat er nu is concreter te maken en een soort handreiking te geven als er ontwikkelingen zijn op welke manier je die dan wil laten plaats vinden. Hoe kan je al die instrumenten nou in zetten en meer sturen op kwaliteit in plaats van kwantiteit? Het is zoeken hoe dat precies gaat werken, dat is best lastig. Je wil eigenlijk graag zekerheid, dat is waarom



beleid zo was als het was. Het paste wel of niet binnen het contour. Dat kon je gewoon afvinken. Het moet verschuiven van juristen die checken of je aan kwantitatieve eisen hebt voldaan naar een houding dat je gaat meedenken, meepraten en samen ontwerpen. Misschien moet je veel meer meedenkkraft, communicatiekracht en ontwerpkracht ontwikkelen om samen met gemeentes te gaan kijken wat de belangen zijn. Je moet vooral afspreken hoe we een gesprek in gang zetten en hoe we met nieuwe ontwikkelingen omgaan.

Om die kwaliteit te maken, die je nu niet krijgt door het strakke, boekhoudkundige manier moet je het proces meer ruimte gaan geven. Dat is ook een risico. Afhankelijk van hoe goed dat gaat kunnen er ongelukken gaan gebeuren.

Kwaliteit kan je niet meten. Ik heb met het idee alles meetbaar te willen maken moeite. Het probleem wat ik daarmee heb is dat je eigenlijk probeert kwaliteitsaspecten toch in een soort economische termen uit te drukken. Ik ben er absoluut wel mee eens dat ook kwaliteit een economische aspect in zich heeft. Dat is natuurlijk wel het mooie dat je vooral ziet, dat plekken met goede kwaliteit ook iets opleveren in economische zin, maar om alles onder een financiële/wetenschappelijke noemer te schuiven, dat is de doodsteek van het begrip. Dan wil je het helemaal uiteenleggen. Mijn ervaring met zulke methodes is dat de essentie heel makkelijk tussen je vingers door kan laten glippen. Dan ben je het zo aan het weg redeneren. Ruimtelijke kwaliteit zou eigenlijk meer het fundament in het denken moeten zijn en niet iets wat je kwijt raakt in een soort systematiek van allerlei deelaspecten. Kwaliteit van groen of landschap of van de stad heeft ook een economische waarde. Dat mag zeker een argument in het proces zijn. Dat hoeft je niet te verstoppen. Ik zou het niet willen omkeren.

Wanneer je probeert ruimtelijke kwaliteit, wat al zo moeilijk is te definiëren als je dat allemaal wil gaan vertalen in getallen, wetenschap of geld ga je toch dingen kwijt raken. Je kan niet alle dimensies van ruimtelijke kwaliteit meenemen. Welke je wel meeneemt worden weer keuzen, subjectieve keuze waardoor een soort schijn wetenschap ontstaat. Daar heb ik moeite mee.

### **Belang kwaliteit in de samenleving**

Ik zie dat de aandacht voor de omgeving toeneemt. Je ziet dat onze eigen houding ten opzichte van het landschap verandert. Afhankelijk van de functie in het landschap en onze samenleving. Vroeger was het een weiland voor koeien nu willen we er in wandelen en fietsen. Ik zie dat het landschap steeds meer het landschap van de mensen wordt. Een soort consumptie landschap, zou je kunnen zeggen. Dat zijn allemaal voorbeelden die aantonen dat we veel meer zijn gaan hechten aan het beeld wat we belangrijk zijn gaan vinden.

Wat ik ook zie is dat de burgers kritischer en mondiger zijn geworden. Ook als het gaat om kwaliteitsaspecten. Dat zie je in tv-programma's zoals: Landroof, de Slag om Nederland en misschien de Rijdende Rechter. Daar waar het vroeger vanzelf sprekend was dat de overheid wel bedacht hoe de vrije ruimte geordend moest worden en hoe het er uitkwam te zien. Zie je nu dat mensen het steeds meer zichzelf gaan toe-eigenen en van belang achten waardoor het steeds minder als echte overheidstaak wordt gezien.

### **Ruimtelijke kwaliteit een luxe product?**

Ik zie ruimtelijke kwaliteit als de gist in het brood. Als je het ziet als de kers op de taart, dan zie je het als een aspect dat je kan toevoegen: "we moeten het nog even mooi maken, aankleden er moet nog even aandacht aanbesteed worden". Die mening deel ik niet.

Helaas ziet het gros in de praktijk ruimtelijke kwaliteit als de kers op de taart. Terwijl het veel meer aan de voorkant zou moeten gaan zitten. Het fundament niet alleen over mooi maar juist over de samenhang tussen de drie aspecten. Uit die samenhang ontstaat kwaliteit, ruimtelijke kwaliteit. Alleen dan haal je er alles uit. Anders heb je niet de kwaliteit behaald die je had kunnen halen.

### **Bruikbare instrumenten/methoden ruimtelijke kwaliteit**

Het concreet maken van het begrip is erg belangrijk. Uiteindelijk wordt natuurlijk het landschap ergens gemaakt. Er wordt iets gebouwd of getransformeerd, een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling. Dat is eigenlijk natuurlijk altijd de aanleiding of er ruimtelijke kwaliteit ontstaat of juist niet. Uiteindelijk gaat het er om, in zulk soort projecten of bij ontwikkelingen ruimtelijke kwaliteit goed is meegenomen. Je kan hele mooie abstracte verhalen gaan houden, maar als op de werkvloer dat niet doorgesijpeld werkt het niet.

Ik denk dat het belangrijk is dat je het concreet kan maken, koppelen aan voorbeelden en aan lokale situaties. Wat de provincie nu probeert te doen met de gebiedsprofielen is daar een voorbeeld van. Het gaat er om dat de spelers in de ruimtelijke ordening het tussen de oren hebben en ruimtelijke kwaliteit van meet af aan in het proces meenemen.

De dubbeldoelstelling bij het programma Ruimte voor de Rivier is nuttig geweest om de basishouding te benaderen. Ik ben bij enkele projecten betrokken geweest. Wat helpt, zo heb ik daar gemerkt is het expliciet benoemen van ruimtelijke kwaliteit als doelstelling. Dan wordt er ook echt aandacht aan gegeven. Op het moment dat je ook vanuit je beleid zegt dat

naast de veiligheid ook de ruimtelijk kwaliteit belangrijk is. Dan moet een opdrachtnemer met de scope waar vanuit de opdracht is ingestoken ruimtelijke kwaliteit meenemen. Het helpt om de doelstelling expliciet te maken, te verankeren in de opgave voor de mensen die er mee aan de slag gaan en het helpt ook dat er een bepaalde kwaliteitstoets plaats vindt.

Volgens mij helpt het als je heel expliciet maakt dat je het belangrijk vindt. Op verschillende niveaus. Het Rijk zou dat op kunnen nemen in een soort ruimtelijke visie. Bijvoorbeeld iets met de strekking: we vinden dat heel erg belangrijk, ruimtelijke kwaliteit is het fundament onder ons denken. Alleen daarmee al geef je aan: ik vind het heel erg belangrijk. Vervolgens moet je het operationaliseren.

### **Verantwoordelijk schaalniveau**

Het Rijk zou zich niet moeten bemoeien met bijvoorbeeld een dorpsrand. Het gaat om de kwaliteit op verschillende schaalniveaus. Je moet goed benoemen wat je op elk schaalniveau van belang vindt. Op nationaal niveau van nationaal belang, provinciaal niveau van provinciaal belang etc. Als het goed is hangt dat onder elkaar en komen daar dimensies bij. Dat is de uitdaging. Dat je scherp bent wat jouw belang is. Opgaven die een schaal hebben die provinciegrens overschrijdend is zouden nationale opgaven moeten zijn. Hierbij denk ik aan de windenergie maar ook bijvoorbeeld ruimte voor de rivier.

Belangrijk is dat elk overheidslaag expliciet moet benoemen en voor zijn schaalniveau kritisch kijken waar zijn verantwoordelijkheid ligt. Je moet je niet willen bemoeien met dingen die gewoon te detaillistisch zijn voor jouw eigen belang.

### **Invloed invulling Rijk op invulling provincie**

Vroeger had het Rijk een heel duidelijke ruimtelijke visie. De Nationale landschappen, de rijksbufferzone. Op rijksniveau werden toen een aantal thema's nadrukkelijk benoemd waar je als provincie iets mee moest. Nu zie je dat 'het ruimtelijke ordeningsverhaal' naar de provincies is gedelegeerd .

Ik denk dat het terecht is dat er een belangrijke verantwoordelijkheid bij de provincie ligt. Veel van de opgaven die nu spelen zijn provinciale opgaven ten opzichte van de ruimtelijke ontwikkelingen. Het helpt altijd als de overheidslaag er boven heel expliciet maakt wat belangrijk is. Daar moet je als provincie vervolg aan geven, net zoals dat gemeenten dat moeten ten opzichte van de provincie.

Wat veel belangrijker is, is ruimtelijke kwaliteit op een goede manier inbedden in je besluitvorming en afwegingen en dat het op een goede manier wordt meegenomen. Daar moet

je wel ruimte voor krijgen. Aandacht is belangrijk én een ambitie. Alleen: “we vinden ruimtelijke kwaliteit belangrijk” punt dan ben je er waarschijnlijk ook niet. Je moet als rijk dan een soort voorbeeld functie nemen. De dingen die je zelf doet, dat je die dan ook goed doet. Daar zit een rol in. Als je, je mond vol hebt van ruimtelijke kwaliteit moet je voor je zelf de lat ook heel hoog leggen.

Dat hoeft niet perse meer geld te kosten. Natuurlijk is geld een gemakkelijke manier om invloed te verkrijgen. Net zoals regels. Maar misschien als je aandacht voor kwaliteit geeft dat je op draagvlak winst maakt. Het is dus niet gemakkelijk te stellen wat het oplevert of kost.

## **Bijlage 9 – Interview Trijnie Drint**

*Provinciaal adviseur ruimtelijke kwaliteit, provincie Zuid-Holland*

*Datum: 28-6-2013*

*Locatie: Provinciehuis provincie Overijssel, Zwolle*

### **Functie en relatie tot ruimtelijke kwaliteit**

Ik werk sinds 1985 bij de provincie en al die tijd binnen het werkgebied van de ruimtelijke ordening. Nu ben ik account voor een aantal gemeenten. Ik draag zorg voor de doorwerking van het provinciaal belang in gemeentelijke bestemmingsplannen. Voor een belangrijk deel loopt de doorwerking vooraf via de provinciale omgevingsverordening. Omdat de verordening kwalitatief stuurt, is veel overleg noodzakelijk. Ik ben verantwoordelijk voor het overleg met de vier gemeenten die ik in mijn ‘account’ heb.

Daarnaast ben ik betrokken geweest bij het opstellen van de ruimtelijke verordening van de provincie. Dat was in 2009 een nieuw instrument voor de provincie. Ik heb samen met mijn collega’s dat instrument min of meer uitgevonden. Omdat ik bij het ontstaan betrokken was, adviseer ik nu vaak over de provinciale sturingsfilosofie en over de inzet van het ruimtelijk instrumentarium van de provincie

### **Ruimtelijke kwaliteit in de provincie Overijssel**

De Omgevingsvisie is gelijktijdig met de Omgevingsverordening in werking getreden (september 2009). Dat was ongeveer een jaar na de inwerkingtreding van de nieuwe wet op de ruimtelijke ordening (juli 2008). In april 2008 is het proces van vaststelling van nieuw omgevingsbeleid gestart met de vaststelling door Provinciale Staten van een nieuwe sturingsfilosofie. Daarin is de lijn uitgezet voor de toepassing van de instrumenten die de provincie op basis van de nieuwe Wro zou krijgen. Hoe willen we die gaan inzetten, hoe gaan we sturen, hoe stellen we het provinciaal belang vast? Dat waren de basisvragen, die eerst beantwoord zijn voordat invulling is gegeven aan het nieuwe beleid in de omgevingsvisie.

In de omgevingsvisie staan alle belangen van de provincie in het fysieke domein en de ambities die de provincies daarvoor hanteert (wat daar niet in staat, is niet van provinciaal belang!). Ook is aangegeven waarom de provincie kiest voor een kwalitatieve sturing. Hiervoor was er namelijk een streekplan die in hoofdzaak kwantitatief stuurde, hoewel er ook toen al aandacht was voor ruimtelijke kwaliteit. Met de nieuwe omgevingsvisie hebben we een omslag gemaakt naar een volledig kwalitatieve sturing.

De provinciale Omgevingsvisie bindt alleen de provincie zelf. Met een verordening kun je ook andere partijen (burgers, bedrijven, gemeenten en waterschappen) aan je beleid binden. Bij elk hoofdstuk in de omgevingsvisie hebben we aangegeven wat onze ambities zijn en hoe we daarop sturen. We hebben daarbij gespecificeerd aangegeven welke sturingsinstrumenten worden ingezet: regels, geld, het delen van kennis of zelf (en/of met partners) uitvoeren van gebiedsontwikkelingen. In de omgevingsvisie is aangegeven welke onderdelen van de visie via de verordening worden afgedwongen. Zowel met het benoemen van provinciale belangen als met de sturing via de verordening zijn we redelijk terughoudend geweest.

We zijn dus over de volle breedte overgegaan van een kwantitatieve naar een kwalitatieve sturing. We hebben daarbij ingezet op twee rode draden: duurzaamheid en ruimtelijke kwaliteit. Die twee rode draden vormen een verbindend element dwars door de omgevingsvisie heen. Voor ruimtelijke kwaliteit is een systeem ontwikkeld die het provinciale belang in ruimtelijke kwaliteit duidt. Voor duurzaamheid is dat wat diffuser. Er zijn bepalingen die wel degelijk sturen op duurzaamheid (bv de SER-ladder en principes van zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik), maar die niet als zodanig zijn gemarkeerd in de verordening.

Voor ruimtelijke kwaliteit is wel een duidelijke bepaling opgenomen die uitdrukkelijk daarop stuurt. Artikel 2.1.5 begint met de eis dat elke nieuwe ontwikkeling (= elke ontwikkeling waarvoor een bestemmingsplan aangepast moet worden), aangetoond moet worden dat de ontwikkeling bijdraagt aan behoud en versterking van ruimtelijke kwaliteit. Deze opdracht is geformuleerd als een motiveringseis. Dit betekent dat er veel mogelijk is, als er maar een goede motivering onder ligt. Voor de wijze waarop gemotiveerd moet worden, krijgt de gemeente in de verordening een systeem aangereikt.

Dat systeem waarlangs gemotiveerd moet worden dat de ruimtelijke kwaliteit versterkt wordt, wordt de ‘vishaak’ genoemd. De ‘vishaak’ is een uitvoeringsmodel gebaseerd op een lagenbenadering waarmee stapsgewijs vragen worden gesteld aan een initiatief (of, waar, hoe?).

De eerste vraag die gesteld moet worden is de of-vraag: is er wel een opgave voor de beoogde locatie? Zijn er algemene verboden of beperkingen waardoor het initiatief al meteen van tafel is en het dus niet tot een verdere uitwerking komt. Deze algemene verboden of beperkingen komen voort uit generieke beleidskeuzes. Het gaat ondermeer om de SER-ladder (principe van inbreiding gaat voor op uitbreiding), EHS, en nationale landschappen. In veel gevallen blijft een initiatief al hangen op de conclusie dat er geen opgave is. Dit geldt met name in het buitengebied.

Wanneer je door deze stap komt, kom je uit bij de waar-vraag. Die wordt beantwoord aan de hand van de beleidsuitspraken die zijn gedaan in de vorm van ontwikkelingsperspectieven. Met 6 typering van globaal begrensde gebieden zijn de gewenste ontwikkelingen geschetst die de provincie ziet voor verschillende onderdelen van haar grondgebied. Daarbij zijn de 3 ontwikkelingsperspectieven voor de groene omgeving meer uitgewerkt dan de 3 ontwikkelingsperspectieven voor de stedelijke omgeving. Dit kan worden verklaard uit het feit dat de provincies van oudsher meer sturen op landelijk gebied dan op stedelijk gebied. Overijssel maakt onderscheid tussen uitgesproken landbouwgebieden (waar de landbouw prioriteit heeft) en uitgesproken natuurgebieden (waar ingezet wordt op de ontwikkeling van natuur en water) en hanteert daarnaast een tussencategorie: het mixlandschap. De ontwikkelingsruimte in de groene omgeving voor andere opgaven dan natuur en landbouw is met name te vinden in het mixlandschap.

Als een initiatief binnen het ontwikkelingsperspectief past, dan kom je toe aan de hoe-vraag: “en hoe ga je dat dan zo danig inpassen dat de ruimtelijke kwaliteit toeneemt?”. Als provincie hebben we een catalogus met gebiedskenmerken gemaakt. Dit is een beschrijving van alle landschapstypen vanuit vier niveaus (de natuurlijke laag, de agrarische laag, de stedelijke laag en de lust- en leisurelaag). Het is de bedoeling dat op het moment dat je gaat motiveren dat jouw ontwikkeling bijdraagt aan ruimtelijke kwaliteit, je op het kaartbeeld dwars door de vier lagen heen prikt en kijkt wat de catalogus opmerkt over dit type landschap vanuit de 4 lagen. Aan de hand van de opmerkingen in de catalogus kun je een verhaal maken dat aantoont dat jouw initiatief bijdraagt aan de ruimtelijke kwaliteit van dat gebied. De opmerkingen in de catalogus verschillen in mate van binding. De normerende uitspraken moeten opgevolgd worden. Bij richtinggevende uitspraken mag ook een alternatief geboden worden mits die past binnen de provinciale ambities voor dit landschap. Inspirerende uitspraken hoeven niet opgevolgd te worden. Doordat de verordening een relatie legt met de Catalogus Gebiedskenmerken, krijgen de normerende en richtinggevende uitspraken de status van (bindende) instructies aan gemeenteraden.

De catalogus doet uitspraken over wat op provinciaal niveau als ruimtelijke kwaliteit wordt gezien. Het systeem daagt gemeenten uit om op lokaal niveau in te zoomen op aanwezige kwaliteiten. Dit zou in het systeem een extra gemeentelijke laag kunnen opleveren met uitspraken over te versterken kwaliteiten. Enkele gemeenten hebben de uitdaging inmiddels opgepakt (bv Hardenberg, Enschede, Tubbergen).

Het gehanteerde systeem laat met het toepassen van motiveringsbepalingen uitdrukkelijk ruimte voor lokaal maatwerk. Ruimtelijke kwaliteit is heel erg locatiebepaald.

Wij kunnen niet vanuit onze provinciale schaal op voorhand aangeven hoe in concreet geval het beste invulling kan worden gegeven aan de opdracht tot het versterken van ruimtelijke kwaliteit. Het feit dat de gemeente veel ruimte krijgt voor lokaal maatwerk, wil niet zeggen dat de provincie geen sturing heeft. Op het moment dat de gemeente geen of onvoldoende motivering levert, kan de provincie ingrijpen: “je hebt je niet gehouden aan de verordening, wij gaan een zienswijze indienen”. En als dat niet werkt, kan een reactieve aanwijzing worden gegeven. Het is inmiddels een paar keer tot een reactieve aanwijzing gekomen, ook al is ons uitgangspunt dat te voorkomen. De rechter accepteert ons systeem van sturing op ruimtelijke kwaliteit, ook al worden echte juristen er een beetje ‘kriebelig’ van. Het systeem is immers niet zwart-wit. Er zitten veel interpretatieruimte en open begrippen in onze verordening.

Onderdeel van dit hele systeem is de kwaliteitsimpuls groene omgeving, waarbij extra ontwikkelingsruimte in het buitengebied wordt toegestaan als er extra wordt geïnvesteerd in ruimtelijke kwaliteit. Vanuit het algemene principe “inbreiding voor uitbreiding” zoals vastgelegd in de SER-ladder, is er in principe geen opgave in het buitengebied voor functies als wonen en bedrijvigheid. Daarvoor is immers voldoende ruimte in of aansluitend aan kernen. Omdat het voor de leefbaarheid van het platteland gewenst is om in sommige gevallen toch ruimte te bieden voor nieuwe woningen en nieuwe bedrijven die strikt genomen niet aan het buitengebied gebonden zijn, wordt hieraan bij wijze van uitzondering aan meegewerkt. In ruil daarvoor verwachten wij dat de initiatiefnemer wel iets terugdoet aan de maatschappij, in de vorm van een extra investering in ruimtelijke kwaliteit buiten zijn eigen erf. Deze extra investering komt boven op de basisinspanning voor ruimtelijke kwaliteit, die vooral gericht is op een goede inpassing in het landschap en vooral op het eigen erf gerealiseerd wordt. De extra investering in ruimtelijke kwaliteit wordt alleen gevraagd op het moment dat iemand een grootschalige uitbreiding doet of er sprake is van een nieuwvestiging. De verordening stelt de eis dat er een balans is tussen de extra ontwikkelingsruimte en de extra investering in ruimtelijke kwaliteit. Minimaal moet de impact die de ontwikkeling heeft, gecompenseerd worden.

De regeling in de verordening voor de kwaliteitsimpuls groene omgeving (KGO) is vrij globaal. Samen met de gemeenten hebben wij daarom een werkboek voor de toepassing van KGO ontwikkeld. Daarin zijn verschillende wegen uitgelijnd waarop je kunt bepalen hoe dat evenwicht (tussen ontwikkeling en ruimtelijke kwaliteit) gevonden kan worden. Andere provincies, hebben vergelijkbare regelingen onder een andere naam. Daarbij kiezen sommige provincies voor een kwantitatieve benadering. Dan worden vierkante meters uitbreidingsruimte op geld gezet of wordt de tegenprestatie uitgedrukt een vooraf vastgestelde



hoeveelheid groen. Wij denken dat zo'n benadering hele rare ontwikkelingen in de hand kan werken, waarbij het niet meer gaat om kwaliteit maar om het zo minimaal mogelijk voldoen aan de gestelde eisen. Als provincie hebben wij zelf slechte ervaringen met de zogenoemde rood-voor-rood regeling. Deze sloopregeling was gericht op het laten verdwijnen van landschapsontsierende bebouwing in ruil van de mogelijkheid om een nieuwe woning te bouwen. Om tot het vereiste aantal te slopen vierkante meters te komen, is in veel gevallen gekozen voor een werkwijze waarbij allerlei te slopen bouwsels in het buitengebied bij elkaar worden gesprokkeld. Niet het opruimen van landschapsontsierende bebouwing stond daarbij voorop, maar het kunnen realiseren van een nieuwe woning op een mooi plekje in het buitengebied.

Daarom wordt in de nieuwe regeling ingezet op het eindbeeld. Dat moet ruimtelijke kwaliteit bieden. Dat is voor een groot deel een kwestie van gevoel. Ruimtelijke kwaliteit bestaat immers voor een belangrijk deel uit belevingswaarde.

De sturing op ruimtelijke kwaliteit via motiveringseisen in de verordening kan initiatiefnemers en gemeenten onzeker maken. Wanneer is iets voldoende gemotiveerd? Daarom gaat de kwalitatieve sturing in Overijssel gepaard met een intensief traject van voorkantsturing. Daarbij denkt de provincie in een zo vroeg mogelijk stadium van de planvorming mee over de wijze waarop invulling kan worden gegeven aan de voorwaarde dat ruimtelijke kwaliteit versterkt moet worden.

### **Definitie ruimtelijke kwaliteit**

In Overijssel wordt een globale definitie gehanteerd voor ruimtelijke kwaliteit: datgene wat de ruimte geschikt maakt en houdt voor wat voor mens, plant en dier belangrijk is. Hierbij moet je denken aan de bekende elementen gebruikswaarde, toekomstwaarde en belevingswaarde.

Uiteindelijk blijft ruimtelijke kwaliteit een subjectief begrip. Het gaat erom of je er een goed gevoel bij hebt als je een ontwikkeling in zijn context zien. Hoe kun je bij iets dat zo gedragen wordt door een belevingsaspect, tot een eensgezind oordeel komen of het geslaagd is of niet? Daarom wordt in de provinciale verordening ook niet vooraf een bepaalde invulling als eindplaatje benoemd. Er wordt een systeem aangereikt dat vooral gericht is op het proces van nadenken over ruimtelijke kwaliteit. Toch is het goed om ergens ook nog een check te doen vanuit financieel oogpunt of er sprake is van een balans. Als je het zelfde binnenstedelijk wilde doen, zou het dan per saldo ongeveer net zoveel kosten? Heb jij, hier in het buitengebied, ongeveer hetzelfde betaald? Is er dan ook nog sprake van een bepaald evenwicht? Je moet niet beginnen met het zetten op geld of het rekenen in vierkante meters.

Dat heeft teveel het risico dat initiatiefnemers naar iets toe gaan rekenen, in plaats van creatief bedenken hoe je in een concreet geval kwaliteit kunt toevoegen. Uiteindelijk gaat het erom dat wat je ziet ruimtelijke kwaliteit heeft. Het wordt nooit wiskunde. Opmerkingen zoals: “ik zou het anders hebben gedaan” houd je altijd.

Voor deze wijze van sturen op ruimtelijke kwaliteit geldt dat het belangrijk is om initiatiefnemers bewust te maken van de kwaliteiten van de locatie en kansen die ruimtelijke kwaliteit biedt voor de beoogde ontwikkeling. Vooral voor de toepassing van KGO is het belangrijk om steeds te benadrukken dat de ontwikkelingsruimte geen recht is maar een ‘een gunst’. Door het creëren van schaarste heb je meer mogelijkheden om te sturen.

Tenslotte gaat het erom hoe je de fysieke ruimte met al zijn kwaliteiten en kansen, doorgeeft aan de volgende generatie. Die kwaliteiten kun je zomaar kwijtraken door korte termijnbenaderingen, zoals in het verleden regelmatig is gebeurd. Het huidige landschap is ontstaan doordat elke generatie wat toevoegt aan het landschap en wat wegneemt. Dat proces gaat nog steeds door. Je moet daarbij wel verantwoordelijkheid nemen om je erfenis goed door te geven aan de volgende generaties. Nieuwe toevoegingen zijn geen enkel probleem als dit wordt aangegrepen om nieuwe kwaliteiten toe te voegen met respect voor bestaande kwaliteiten. Daarbij vindt Overijssel het belangrijk dat je de ontwikkelingsgeschiedenis van het landschap leesbaar houdt. Het is echt niet de bedoeling om van Overijssel een openluchtmuseum te maken en het landschap terug te brengen naar 1950. Je probeert de provincie leefbaar te houden en voor de leefbaarheid is ook het behoud van diversiteit van landschappen en kernen van belang. Als provincie hebben we misschien nog wel een slag te maken bij het benoemen van karakteristieken in de stedelijke gebiedshistorie. Van oudsher richt de provincie zich met name op het buitengebied en is de invulling van het stedelijk gebied grotendeels overgelaten aan gemeenten. Op dit moment wordt echter de urgentie van de inrichting van het stedelijke gebied groter. Er liggen grote herstructureringsopgaven in het bestaand stedelijk gebied. De ruimtelijke opgaven van de komende jaren zullen zich voornamelijk daar manifesteren.

De keus om in het vervolg nadrukkelijk te sturen op ruimtelijke kwaliteit bracht destijds best een schok te weeg bij gemeenten en was ook wennen voor ons eigen bestuur. Soms voelt men zich er nog wat ongemakkelijk bij. Het feit dat de provincie het aandurfde om te sturen op kwaliteit, was heel belangrijk voor het proces van bewustwording van het belang van ruimtelijke kwaliteit. “Voor de provincie is het kennelijk zo belangrijk dat ze daar op wil gaan sturen”. Deze benadering is heel agenderend geweest voor ruimtelijke kwaliteit binnen de gehele provincie Overijssel.

We ‘toetsen’ niet op ruimtelijke kwaliteit. Toetsen is het verkeerde woord. Dat wekt de indruk dat wij pas achteraf een oordeel vellen. Wij doen aan planbegeleiding. Deze term maakt duidelijk dat we vanaf het prille begin betrokken willen worden bij het proces, maar dat het de verantwoordelijkheid van de gemeente is om creatief op zoek te gaan naar ruimtelijke kwaliteit binnen de interpretatieruimte die het provinciale beleid laat. Bij voorkantsturing schuif je in een vroeg stadium aan bij gemeenten. Het voordeel daarvan is dat nog niet alles vast ligt en er ruimte is om te schuiven. Daardoor kunnen we vrij eenvoudig de provinciale belangen op tafel leggen, die de gemeente ook nog vrij eenvoudig kan meenemen. Eens in de 6 tot 8 weken gaan wij bij alle gemeenten langs om te inventariseren welke initiatieven er zijn en of daar een provinciaal belang mee gemoeid is.

Als je meekijkt met gemeenten, kun je ook nagaan of zij onze wijze van sturen op ruimtelijke kwaliteit zich eigen gemaakt hebben. Dat is belangrijk omdat gemeenten een belangrijke verantwoordelijkheid hebben bij het toepassen van het systeem. Bovendien willen we juist lokaal maatwerk zien, maar wel met respect is voor het provinciaal belang. Uiteindelijk gaat het daarbij om het belang van ruimtelijke kwaliteit, dat feitelijk ook het belang van de gemeente is.

### **Nationaal belang en ruimtelijke kwaliteit**

Als het gaat om het aanwijzen van een nationaal belang binnen het kader van ruimtelijke kwaliteit, dan zal dat op een hoog abstractieniveau liggen. Het Rijk zou eerst een analyse moeten doen welke waarden op het nationale schaal spelen. Welke kenmerken en structuren hebben bescherming nodig vanuit het niveau van het Rijk? Vervolgens is de vraag of het Rijk dan zelf de bescherming daarvan moet regelen. Ik zou niet echt weten welke kwaliteiten van nationaal belang nu onder druk staan en onvoldoende bescherming krijgen bij de provinciale sturing op ruimtelijke kwaliteit. Misschien moet je denken aan hele grote groenstructuren en watergangen, zoals eerder aangewezen als nationale landschappen en nationale parken. Ook zou het Rijk meer kunnen inzetten op kwaliteitseisen voor eigen projecten. Ik zie zelf geen directe zaken waar de provincie nu onvoldoende bescherming voor biedt en waarvan je kunt zeggen: dit is een rijkstaak die met voorrang aangepakt moet worden.

Je kunt wel stellen dat Overijssel een voorbeeld functie heeft als het gaat om sturing op ruimtelijke kwaliteit. Inmiddels is er ook bij veel andere provincies aandacht voor ruimtelijke kwaliteit. Om te voorkomen dat we last krijgen van de wet van de remmende voorsprong, zal er bij de integrale herziening van de provinciale Omgevingsvisie (2015) nadrukkelijk nagegaan worden of onze wijze van sturing op ruimtelijke kwaliteit (nog steeds)

goed werkt. We hebben met deze visie gezocht naar systemen om ruimtelijke kwaliteit te bevorderen, maar is dat de afgelopen jaren echt toegenomen? Dat is lastig meetbaar. Er is niet echt een nulmeting meer mogelijk. Daarnaast is het de vraag of je objectief kunt meten dat de ruimtelijke kwaliteit is toegenomen. Het systeem werkt, denken wij. Maar echt meten is niet goed mogelijk.

### **Invloed invulling Rijk op invulling provincie**

Ik denk dat de huidige waardering van en sturing op ruimtelijke kwaliteit niet uit de lucht komt vallen. De noties vanuit het Rijk in met name de Nota Belvédère hebben onze ogen meer geopend voor het belang van ruimtelijke kwaliteit. De keuze om daar uitdrukkelijk op te sturen en de vertaling in ons systeem van kwaliteitsturing is meer onze eigen vinding dan dat het Rijk hierop aanstuurde.

Wij zien ruimtelijke kwaliteit als een gezamenlijke opgave van Rijk, provincie en gemeente. Binnen ons systeem hebben we daarom ook veel ruimte voor gemeenten gecreëerd. Op dit moment zie ik niet waarin sturing vanuit het Rijk op dit punt iets toevoegt. De vraag is of er wel een opgave voor het Rijk ligt om de provincies en gemeenten hierop aan te sturen. Het Rijk heeft immers de sturing op het fysieke domein grotendeels losgelaten. Het Rijk heeft nog maar een beperkt aantal nationale belangen benoemd en is ook heel terughoudend in de doorwerking daarvan naar gemeenten en provincies. Je kan wel zeggen dat het Rijk zich heeft terug getrokken uit de ruimtelijke ordening. De agendering van het thema ruimtelijke kwaliteit kun je dus op het conto van het Rijk zetten, maar daarna heeft het Rijk het onderwerp overgelaten aan de decentrale overheidslagen (en dat gaat volgens ons ).

### **Verantwoordelijkheid**

Het streven naar ruimtelijke kwaliteit is een overheidstaak. De rol van de provincie hierin richt zich op de grotere structuren die de ruimtelijke kwaliteit bepalen en die over de gemeentegrenzen heengaan. Ook gaat het om waarden die het beste op provinciaal niveau afgewogen kunnen worden.

Onze keus om te sturen op ruimtelijke kwaliteit is gebaseerd op een analyse dat landschappen steeds meer vervlakken en kernen steeds uniformer worden, met name in de uitlegebieden. Wij zien de diversiteit van landschappen en kernen als één van de belangrijkste kwaliteiten van de provincie Overijssel. Het bepaalt de identiteit van de provincie en verdient behoud en versterking.

## **Relatie ruimtelijke ordening – ruimtelijke kwaliteit**

Ruimtelijke ordening weegt alle relevante belangen af, waarvan ruimtelijke kwaliteit er één is. Wat ons betreft is ruimtelijke kwaliteit niet het sausje dat er achteraf overheen wordt gegooid maar iets dat in alle afwegingen wordt meegenomen en wat je in het eindresultaat terug moet zien. Doordat ruimtelijke kwaliteit een diffuus begrip is, kan het de ene keer wat prominenter in de planvorming naar boven komen dan de andere keer. Soms zijn economische belangen doorslag gevend. Een weg is niet altijd ‘mooi’ te maken en zodanig op een tracé te leggen dat het geen enkele schade toebrengt aan ruimtelijke kwaliteit.

Ruimtelijke kwaliteit is een bepaalde benadering die je uitdrukkelijk moet benoemen omdat ze anders uit het beeld verdwijnt. Niemand is tegen een goede ruimtelijke ordening, maar je moet dan wel op elk schaalniveau de belangen definiëren die een ontwikkeling tot goede ruimtelijke ordening maakt.

## **Belang kwaliteit**

Vrije tijd en identiteit worden steeds belangrijker en daarmee de waarde voor beleving. Globalisering en lokalisering zijn belangrijke factoren die zich tegelijk voordoen en die maken dat mensen hechten aan de herkenbaarheid van de eigen plek. Dit biedt kansen voor ruimtelijke kwaliteit. Aan de andere kant is de economische druk op dit moment groot en mag ruimtelijke kwaliteit eigenlijk niets kosten.

Bij de kwaliteitsimpuls groene omgeving vragen sommige initiatiefnemers steeds vaker waarom ze extra geld in zoiets als ruimtelijke kwaliteit moeten steken: “vinden jullie werkgelegenheid niet belangrijker?” Dan is het van belang je rug recht te houden als samenleving. Er is nu een dip, maar hopelijk komen er nog veel generaties na ons die ook van het landschap moeten kunnen genieten. Waarom zou je het dan nu verknallen voor kortlopend economisch gewin?