

# DE VERBEELDING VAN RUIMTELIJK BELEID

*Adviezen voor het opstellen van een provinciale omgevingsvisie ter  
voldoening aan de nieuwe Omgevingswet*

Maurits Jongebreur

Groningen, januari 2016



**rijksuniversiteit  
groningen**

**DE VERBEELDING VAN RUIMTELIJK BELEID**

Adviezen voor het opstellen van een provinciale omgevingsvisie ter voldoening aan de nieuwe Omgevingswet

**Auteur:** M.P.A. (Maurits) Jongebreur  
Lange Rozendaal 31  
3511 XL Utrecht  
m.p.a.jongebreur.1@student.rug.nl

**Studentnummer:** s1813099

**Begeleider:** Dr. F.M.G. (Ferry) van Kann

**Studie:** BSc. Technische Planologie  
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen  
Rijksuniversiteit Groningen  
Groningen, januari 2016

## ABSTRACT

Dit exploratieve onderzoek is geschreven om inzichten te verwerven in hoe de verbeelding van het Nederlandse ruimtelijke beleid vorm heeft gekregen over de afgelopen decennia en welke veranderingen – met het oog op een nieuwe Omgevingswet per 2018 – er te verwachten zijn. Dit onderzoek richt zich daarbij expliciet op de provincie Utrecht en betreft hierin de kaarten die zijn opgesteld voor de streekplannen vanaf 1985, de structuurvisie van 2013 en hun uitwerkingen. Middels een kaartanalyse en interviews is gebleken dat hoewel het ruimtelijke beleid dat betrekking heeft op onderliggende overheden – zoals gemeenten en provincies – opener en meer uitnodigend wordt, terwijl de beleidskaarten juist restrictiever en gedetailleerder begrensd zijn. De oorzaak ligt in het zelfbindende karakter van de Omgevingswet en op dit moment al (in mindere mate) de Wet ruimtelijke ordening uit 2008. Daarnaast zijn de grootste stappen voor de verbeelding van het Utrechtse ruimtelijke beleid de digitalisering, die in de Nederlandse wet verankerd is middels een verplichting tot elektronische publicatie van het beleid en de daarbij behorende kaarten en de objectgerichte benadering, waarbij uitgegaan wordt van het object in plaats van het thema. Dit schept mogelijkheden voor nieuwe perspectieven en openheid van beleid voor niet alleen experts, maar alle gebruikers.

**Trefwoorden:** ruimtelijke ordening, cartografie, kaart, ruimtelijke beleid, provinciaal beleid, digitalisering, objectgericht.

# INHOUD

|   |           |
|---|-----------|
| <b>ABSTRACT .....</b>   | <b>2</b>  |
| <b>OVERZICHT VAN AFBEELDINGEN .....</b>                                       | <b>5</b>  |
| <b>OVERZICHT VAN BOXEN .....</b>  | <b>5</b>  |
| <b>OVERZICHT VAN TABELLEN .....</b>   | <b>5</b>  |
| <b>OVERZICHT VAN AFKORTINGEN .....</b>  | <b>6</b>  |
| <b>VERKLARENDE WOORDENLIJST .....</b>   | <b>6</b>  |
| <b>1. DE VERBEELDING VAN VERANDEREND PROVINCIAAL BELEID .....</b>             | <b>7</b>  |
| 1.1. AANLEIDING .....   | 7         |
| 1.1.1. <i>Ruimtelijke ordening op provinciaal niveau</i> .....                | 7         |
| 1.1.2. <i>Verbeelding van ruimtelijk beleid</i> .....                         | 7         |
| 1.2. PROBLEEM- EN DOELSTELLING .....  | 8         |
| 1.3. LEESWIJZER .....   | 9         |
| <b>2. VISUALISATIE VAN BELEID .....</b>                                       | <b>11</b> |
| 2.1. INTRODUCTIE .....  | 11        |
| 2.2. BEELDVORMING IN DE PLANOLOGIE .....                                      | 11        |
| 2.2.1. <i>Massacommunicatie</i> .....   | 11        |
| 2.2.2. <i>Overdracht</i> .....  | 12        |
| 2.2.3. <i>Conceptualisering</i> .....   | 13        |
| 2.3. BEELDVORMING VAN NEDERLANDS BELEID .....                                 | 15        |
| 2.4. CONCEPTUEEL MODEL .....  | 15        |
| <b>3. METHODOLOGIE .....</b>  | <b>17</b> |
| 3.1. METHODEN & PLAN VAN AANPAK .....   | 17        |
| 3.2. INTERVIEWS .....   | 17        |
| 3.3. KAART-ANALYSE .....  | 20        |
| 3.4. AFBAKENING IN RUIMTE EN TIJD .....                                       | 20        |
| 3.5. BEWAKING VAN KWALITEIT .....   | 21        |
| <b>4. VERBEELDING VAN RUIMTELIJK BELEID IN DE PROVINCIE UTRECHT .....</b>     | <b>23</b> |
| 4.1. INLEIDING .....  | 23        |
| 4.2. STREEKPLAN 1985 .....  | 23        |
| 4.3. STREEKPLAN 1994-2005 .....   | 25        |
| 4.4. STREEKPLAN 2005-2015 .....   | 27        |
| 4.5. HUIDIGE STRUCTUURVISIE EN -VERORDENING PROVINCIE UTRECHT 2013-2028 ..... | 29        |
| 4.5.1. <i>Digitalisering</i> .....  | 30        |



## De verbeelding van ruimtelijk beleid

|  |           |
|--|-----------|
| 4.5.2. Objectgericht .....   | 30        |
| 4.5.3. Vormgeving.....   | 31        |
| 4.6. SAMENVATTING ANALYSE.....   | 32        |
| <b>5. VERWACHTINGEN EN ADVIEZEN VOOR DE OMGEVINGSVISIE .....</b>                       | <b>33</b> |
| 5.1. INLEIDING .....   | 33        |
| 5.2. VERDERE DIGITALISERING .....  | 33        |
| 5.3. OBJECTGERICHT PROCES .....  | 33        |
| 5.4. UNIFORMISERING .....  | 34        |
| 5.5. OVERIGE VERANDERINGEN .....   | 35        |
| <b>CONCLUSIE .....</b>   | <b>37</b> |
| <b>REFLECTIE.....</b>  | <b>39</b> |
| <b>REFERENTIES .....</b>   | <b>41</b> |
| <b>INTERVIEWS .....</b>  | <b>43</b> |
| <b>APPENDICES .....</b>  | <b>44</b> |
| APPENDIX A: VAN WONINGWET NAAR OMGEVINGSWET .....                                      | 45        |
| APPENDIX B: OVERZICHT KAARTANALYSE .....   | 49        |
| APPENDIX C: OVERZICHT THEMA'S EN OBJECTEN VANAF 1985 .....                             | 51        |
| APPENDIX D: PLANKAART STREEKPLAN UTRECHT 1994 .....                                    | 53        |
| APPENDIX E: PLANKAART STREEKPLAN UTRECHT 2005 .....                                    | 54        |
| APPENDIX F1: VISIEKAART UTRECHT 2013-2028.....   | 55        |
| APPENDIX F2: SAMENGEVOEGDE BELEIDSKAARTEN PRV UTRECHT 2013-2028 .....                  | 56        |
| APPENDIX F3: SAMENGEVOEGDE BELEIDSKAARTEN BODEM-, WATER- EN MILIEUPLAN 2016-2012 ..... | 57        |
| APPENDIX F4: SAMENGEVOEGDE BELEIDSKAARTEN MOBILITEITSVISIE.....                        | 58        |
| APPENDIX G: INTERVIEW JOS DIEDERIKS.....   | 59        |
| APPENDIX H: INTERVIEW CONNY RAIJMAEKERS .....  | 71        |
| APPENDIX I: INTERVIEW CAROLIEN IDEMA.....  | 83        |
| APPENDIX J: INTERVIEWGUIDE .....   | 99        |
| APPENDIX K: POSTERPRESENTATIE.....   | 100       |

## OVERZICHT VAN AFBEELDINGEN

|  |    |
|--|----|
| FIGUUR 1: BLUE BANANA (RECLUS & BRUNET, 1989) .....  | 14 |
| FIGUUR 2: DE RANDSTAD (RIJKSDIENST VOOR HET NATIONALE PLAN, 1958).....                                   | 14 |
| FIGUUR 3: CONCEPTUEEL MODEL .....  | 16 |
| FIGUUR 4: ONDERZOEKSSTRATEGIE EN METHODEN .....  | 17 |
| FIGUUR 5: VERHOUDING PARTICIPANTEN .....   | 18 |
| FIGUUR 6: BELEIDSKAART NATUUR VAN HET STREEKPLAN 1985.....   | 24 |
| FIGUUR 7: BELEIDSKAART STRAALVERBINDINGEN VAN HET STREEKPLAN 1985 .....                                  | 24 |
| FIGUUR 8: RUIMTELIJKE STRUCTUUR STREEKPLAN 1994 .....  | 26 |
| FIGUUR 9: BELEMMERINGENKAART INFRASTRUCTUUR STREEKPLAN 1994 .....  | 26 |
| FIGUUR 10: RODE CONTOUREN STREEKPLAN 2005-2015 .....   | 28 |
| FIGUUR 11: BELEMMERINGENKAART INFRASTRUCTUUR STREEKPLAN 2005-2015 .....                                  | 28 |
| FIGUUR 12: GEPERSONALISEERD OBJECT-GERICHT BELEIDSOVERZICHT RUIMTELIJKEPLANNEN.PROVINCIE-UTRECHT.NL..... | 31 |
| FIGUUR 13: RODE CONTOUREN STEDELIJK GEBIED STRUCTUURVISIE 2013-2028.....                                 | 32 |
| FIGUUR 14: GRAFIEK VERANDERING AANTAL THEMA'S EN KAARTEN.....  | 32 |
| FIGUUR 15: INFOGRAPHIC OMGEVINGSVISIE, MINISTERIE VAN INFRASTRUCTUUR & MILIEU .....                      | 48 |

## OVERZICHT VAN BOXEN

|  |    |
|--|----|
| BOX 1: AANDACHTSPUNTEN INTERVIEWS .....                      | 19 |
| BOX 2: 3 FASEN VAN CODEREN (STRAUSS, 1987).....              | 19 |
| BOX 3: CRITERIA VOOR KWALITEITSBEWAKING (DEVERS, 1999) ..... | 21 |
| BOX 4: GROTE VERANDERINGEN VOLGENS HORDE (2015) .....        | 35 |
| BOX 5: ARTIKEL 4A LID 1 VAN DE WRO (1962).....               | 46 |
| BOX 6: ARTIKEL 7.1 VAN DE BRO (1985) .....                   | 46 |
| BOX 7: ARTIKEL 2.2 LID 1 VAN DE WRO (2008) .....             | 47 |
| BOX 8: ARTIKEL 4.1 LID 1 VAN DE WRO (2008) .....             | 47 |
| BOX 9: GEOPPERD ARTIKEL 3.2 VAN DE OMGEVINGSWET (2015) ..... | 48 |

## OVERZICHT VAN TABELLEN

|   |    |
|---|----|
| TABEL 1: UITKOMST ANALYSE STREEKPLAN 1985 .....                         | 23 |
| TABEL 2: UITKOMST ANALYSE STREEKPLAN 1994-2005 .....                    | 25 |
| TABEL 3: UITKOMST ANALYSE STREEKPLAN 2005-2015 .....                    | 27 |
| TABEL 4: UITKOMST ANALYSE STRUCTUURVISIE EN -VERORDENING 2013-2028..... | 29 |

## OVERZICHT VAN AFKORTINGEN

| <b>Afkorting</b> | <b>Beschrijving</b>                                       |
|------------------|---|
| BRO              | Besluit Ruimtelijke Ordening, horende bij de WRO van 1962 |
| Bro              | Besluit ruimtelijke ordening, horende bij de Wro van 2008 |
| EHS              | Ecologische Hoofdstructuur                                |
| GIS              | Geografische Informatie Systemen                          |
| IMRO             | Informatie Model Ruimtelijke Ordening                     |
| PRS              | Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie                    |
| PRV              | Provinciale Ruimtelijke Verordening                       |
| PS               | Provinciale Staten  |
| WRO              | Wet op de ruimtelijke ordening uit 1962                   |
| Wro              | Wet ruimtelijke ordening uit 2008                         |

## VERKLARENDE WOORDENLIJST

| <b>Term</b>                      | <b>Definitie</b>   |
|----------------------------------|--|
| Beeldvorming                     | De visualisatie van in dit geval ruimtelijk beleid in de vorm van kaarten.   |
| Best Practice                    | Manier van werken gebaseerd op positieve ervaring.   |
| Geografische Informatie Systemen | Programma's en systemen die gebruikt worden voor het verwerken en creëren van ruimtelijke data.                                  |
| Open Source                      | Data die vrij toegankelijk is.   |
| Plantoets                        | Het toetsen van plannen aan bovenliggend beleid om te controleren of de plannen niet conflicteren.                               |
| Semiologie                       | De studie van symbolen en tekens, in het bijzonder in geschreven of gesproken vorm, in relatie tot de fysieke of abstracte vorm. |
| Verbeelding                      | De visualisatie van in dit geval ruimtelijk beleid in de vorm van kaarten.   |
| Zelfbindend                      | Wanneer men gehouden kan worden aan de regels die men zelf opstelt.  |

# 1. DE VERBEELDING VAN VERANDEREND PROVINCIAAL BELEID

## 1.1. AANLEIDING

### 1.1.1. RUIMTELIJKE ORDENING OP PROVINCIAAL NIVEAU

De Nederlandse Ruimtelijke ordening kan rekenen op veel aanzien en een bijna mythologische reputatie in de internationale wetenschappelijke literatuur (Faludi, 1996; Hajer & Zonneveld, 2000). Vooral vanaf 5 juli 1962, met de ingang van de Wet op de Ruimtelijke ordening, is Nederland een tijdperk ingegaan waarmee het duidelijke vooruitgang heeft gemaakt op het gebied van onder andere planologische kernbeslissingen, streekplannen (WRO, 1962) en structuurvisies (Wro, 2008)<sup>1</sup>.

Met het nieuwe akkoord over de nieuw in te voeren Omgevingswet, komt er een verandering in de verantwoordelijkheden van de provinciale overheden. De aansprakelijkheid is door de afgelopen decennia – met uitzondering van enkele schommelingen – steeds meer verschoven van de centrale overheden naar de provincies. Maar met de nieuwe Omgevingswet moeten provincies echter ook in overweging nemen of deze verantwoordelijkheden niet door de gemeenten op zich genomen kunnen worden (artikel 2.3 lid 2 sub a Omgevingswet, Gerrits *et al.*, 2012).

Een ander aspect dat met de invoering van de Omgevingswet komt kijken bij de provinciale omgevingsplanning, is de verandering van structuurvisie naar Omgevingsvisie. Deze Omgevingsvisie bevat niet alleen de structuurvisie, maar wordt aangevuld met het Bodem-, Water en Milieuplan én de Mobiliteitsvisie.

### 1.1.2. VERBEELDING VAN RUIMTELIJK BELEID

Om het ruimtelijke beleid van diverse overheden, zoals de provincie, concreet weer te geven, wordt veelal gebruik gemaakt van plankaarten waarop de beoogde veranderingen en mogelijkheden duidelijk aangegeven worden. Dit is vastgesteld in de Wro, die daarnaast (middels het Besluit op de ruimtelijke ordening van 1 januari 2010) ook verlangt dat alle plannen digitaal beschikbaar worden gemaakt door de betreffende overheid.

Uitingen van ruimtelijke ordening dreigen zich vaak abstract voor te doen, waardoor de beleidsvorming onoverzichtelijk wordt voor burgers, maar ook voor de nauwer betrokken stakeholders. Hierdoor wordt inspraak bemoeilijkt. Er moet daarom niet vergeten worden dat ruimtelijke ontwikkeling niet alleen een kwestie is van juridische en financiële aspecten, maar een opeenstapeling van activiteiten van politici,

---

<sup>1</sup> Er dient rekening mee te worden gehouden dat de Wet op de Ruimtelijke Ordening uit 1962 wordt afgekort als WRO, maar de Wet ruimtelijke ordening uit 2008 als Wro.

geografen, economen, planologen en burgers die middels een creatief en innovatief proces tot een besluitvorming komen. Hier vestigt zich het maatschappelijke belang van dit onderzoek in.

Dit onderzoek richt zich op de verbeelding<sup>2</sup> van het ruimtelijke beleid van de provincie Utrecht. Middels interviews en kaartanalyses, zal inzicht worden gegeven in de huidige staat van de beeldvorming van het beleid en welke verwachtingen er zijn voor de verbeelding van de toekomstige omgevingsvisie, welke zal worden opgesteld als gevolg van de nieuw aan te nemen Omgevingswet. Hieruit kunnen vervolgens adviezen worden opgesteld ten behoeve van beleidsmakers, GIS-experts en gebruikers.

## 1.2. PROBLEEM- EN DOELSTELLING

Gezien de veranderingen die er hebben plaatsgevonden in de periode van 1962 tot 2015 betreffende de ruimtelijke ordening in de provincies, is het van waarde om inzicht te verwerven in hoe deze veranderingen zijn verbeeld in de opgestelde kaarten. Daarbij rijst ook de vraag hoe deze veranderingen en de komst van de nieuwe Omgevingswet zich verbeelden in toekomstig op te stellen Omgevingsvisies. Om de veranderingen concreet weer te geven, wordt in het bijzonder gekeken naar de provincie Utrecht en de plannen die daar zijn opgesteld. De hoofd- en deelvragen zijn dan ook als volgt gevormd:

*Hoe kan - op basis van de ontwikkeling van verbeelding van het Ruimtelijke beleid door de jaren heen - een advies gegeven worden over de verbeelding van de omgevingsvisie?*

*Wat valt er uit de literatuur af te leiden over de basis voor de verbeelding van ruimtelijk beleid?*

*Hoe is deze verbeelding vorm gegeven in (het beleid van) de provincie Utrecht?*

*Welke lessen kunnen uit de antwoorden op de bovenstaande vragen geleerd worden voor de toepassing in de verbeelding van een toekomstige Omgevingsvisie?*

Het doel van deze thesis is het verkennen van verwachtingen en het daarbij adviseren over een visuele uitwerking van de nog op te stellen provinciale omgevingsvisie. Dit advies zal van nut kunnen zijn voor andere provincies in het ontwikkelingsproces, maar wellicht ook voor de provincie Utrecht zelf.

---

<sup>2</sup> De Van Dale (2005) definieert *verbeelding* als: “**1** Het **verbeelden**, syn. *uitbeelding*; - uitdrukking in een beeld of beelden (...) **3** het vermogen zich willekeurige zaken en toestanden in de geest als reëel voor te stellen.” In de context van deze thesis wordt bedoeld de visualisatie van het ruimtelijk beleid in kaarten, als gevolg van de gemanifesteerde verbeelding door de cartografische diensten van de betrokken instanties.

### 1.3. LEESWIJZER

Deze thesis is geschreven in het kader van de invoering van de nieuwe Omgevingswet en het effect dat op de beeldvorming van het ruimtelijk beleidsvormingsproces met in het bijzonder de provinciale omgevingsvisie. De conclusies en aanbevelingen die daarvoor gedaan worden richten zich wel op – maar hoeven zich niet te beperken tot – deze omgevingsvisies.

Deze thesis begint in het eerstvolgende hoofdstuk – 2. *Visualisatie van beleid* – met een uiteenzetting over het gebruik van kaarten voor het visualiseren van ruimtelijk beleid. Daarbij wordt een beeld geschetst hoe dit kaartgebruik mee veranderd is in de context van het ondersteunen van provinciaal ruimtelijk beleid. Om een breder begrip van de Omgevingswet en de aanloop daarnaartoe te vergaren, kan Appendix A geraadpleegd worden. Deze toevoeging geeft een chronologische samenvatting van het ontstaan van de Omgevingswet.

In het hoofdstuk 3. *Methodologie* wordt toegelicht welke methodes, criteria en voorwaarden gebruikt zijn om de huidige verbeelding van het ruimtelijk beleid van de provincie Utrecht te analyseren. Vervolgens worden de resultaten van de kaart-analyse en de interviews over de casus Utrecht besproken en getoetst aan de theorieën die in het theoretische kader geëvalueerd zijn. Deze resultaten worden gesplitst in twee hoofdstukken: 4. *Verbeelding van ruimtelijk beleid in de provincie Utrecht* en 5. *Verwachtingen en adviezen voor de omgevingsvisie*. Deze hoofdstukken volgen als antwoord op de tweede en derde deelvraag van dit onderzoek.

Alle resultaten komen samen in het hoofdstuk *Conclusie*. Tot slot wordt kort gereflecteerd op het uitgevoerde onderzoek en de daaruit volgende resultaten. Hierbij wordt ook geadviseerd over vervolgonderzoek dat interessant kan zijn in het kader van de beeldvorming van ruimtelijk beleid. De appendices waarnaar verwezen wordt zijn te vinden aan het einde van deze thesis.



## 2. VISUALISATIE VAN BELEID

### 2.1. INTRODUCTIE

Dit hoofdstuk staat in het kader van de theorie omtrent beeldvorming in ruimtelijke beleid en de totstandkoming van de naderende Omgevingsvisie en de daarbij behorende plankaarten. In *Appendix A: Van Woningwet naar Omgevingswet* zal op chronologische volgorde gekeken worden hoe, tussen 1925 en heden, de wetgeving en de politieke houding is veranderd en welk effect de nieuwe Omgevingswet, die naar verwachting in 2018 ingevoerd gaat worden, zal hebben op de beleidsvoering van de Provincies. In paragraaf 2.2. *Beeldvorming in de Planologie* wordt gekeken welke veranderingen de cartografie heeft ondergaan in de afgelopen decennia. Hier wordt beschreven met welk doel kaarten ingezet kunnen worden en welke mogelijkheden het gebruik van kaarten kan bieden. Tot slot worden in paragraaf 2.3. *Beeldvorming van beleid* beide onderwerpen samengevoegd om een beeld te schetsen van welke toevoeging de plankaarten op de gewestelijke plannen en structuurvisies hebben.

### 2.2. BEELDVORMING IN DE PLANOLOGIE

Faludi (1996) beschrijft dat de reden dat planologie zich richt op afbeeldingen logisch is: Planologie richt zich op het plaatsen van gebouwen, infrastructuur en activiteiten in de ruimte, en het aansturen van partijen die zich bezig houden met voorgenoemde activiteiten. Deze ruimte is vervolgens het beste weer te geven in de vorm van een diagram. Dit diagram is op zijn beurt het beste vorm te geven als een kaart.

#### 2.2.1. MASSACOMMUNICATIE

Er bestaat in de literatuur grote consensus over het gebruik van kaarten primair als communicatiemiddel (Gombert, 1983). Specifiek wordt een kaart genoemd om in één richting kennis over te dragen. Ontvangers kunnen (niet direct) op een boodschap reageren zoals bijvoorbeeld bij een telefoongesprek mogelijk is. In het geval van ruimtelijk beleid richt de kaart, opgesteld door een instantie, zich tot vele ontvangers. Zodoende kan er ook gesproken worden van massacommunicatie. Deze kaart is, in tegenstelling tot bijvoorbeeld topografische kaarten, echter niet een zelfstandig uitdrukingsmiddel, welke zonder tekst al voldoende duiding geeft. De plankaart is een begeleidend uitdrukingsmiddel. De inhoud is op veel kaarten slechts beperkt tot één thema en is daarom zoals verwacht een thematische kaart. De kaart dient als aanvulling op de tekst (het eigenlijke plan) om het beschreven beleid te visualiseren. Een kaart is een weergave van de hele omgeving die inzicht geeft in de samenhang van de verschillende aspecten. Welke aspecten dit zijn volgt in hoofdstuk 4. *Verbeelding van ruimtelijk beleid in de provincie Utrecht*, waar de kaart-analyse van de huidige kaarten en kaarten uit het verleden uitgewerkt staat. Daarnaast is een kaart relatief statisch: Er is geen sprake van een inhoudelijke verandering naar aanleiding van reacties en argumenten. Verder dient een kaart genuanceerd te worden door het rapport waar de kaart onderdeel van



uitmaakt. Een kaart kan onderhevig zijn aan verlies van informatie door bijvoorbeeld cartografische handelingen zoals generalisatie, de projectie of de specifieke schaal (Gombert, 1983; Dühr, 2007).

Over de onderbouwing voor de weergave van kaarten, bestaat geen eenduidig beeld. Sinds de jaren 70, zijn er veel perceptie en cognitieve studies geweest in de wetenschap die betrekking hebben op cartografie. De effecten van de visuele mogelijkheden zijn onderzocht en momenteel blijft het raamwerk voor het gebruik van visuele variabelen in thematische kaarten (dimensies, helderheid, kleurgebruik, vorm, textuur, e.d.) van semioloog Bertin (1983) nog steeds van waarde in het vakgebied (Dühr, 2007). Uiteindelijk bestaat er geen definitieve theorie over het gebruik van cartografie als communicatiemiddel. Dit komt door het feit dat er meerdere variabelen betrokken zijn die oncontroleerbaar of niet identificeerbaar zijn (Dühr, 2007). Rase (1991) gaf aan dat *“we niet zeker zijn wat daadwerkelijk de aandacht van de lezer trekt, hoe de essentie van een kaart onttrokken wordt, hoe de inhoud onthouden wordt, of wat voor specifiek type kaart superieur is aan een ander onder bepaalde omstandigheden.”* Hierdoor zijn de onderzoeken en theorieën omtrent dit vakgebied onsamenhangend en sluiten zij niet op elkaar aan (Dühr, 2007). Dit heeft als resultaat dat cartografie nog altijd wordt gezien als ambachtelijk, in tegenstelling tot wetenschappelijk, discipline. Gevolg hiervan is dat veel cartografen hun kennis, ervaring en intuïtie – in plaats van universele regels en wetenschappelijke onderbouwingen – gebruiken.

### 2.2.2. OVERDRACHT

Ondanks het ontbreken van *harde* wetenschap in de cartografie, zijn kaarten wel geschikt om bij te dragen aan de overdracht van ruimtelijk beleid. Deze status is aan kaarten toegekend door de recente overtuiging dat kaarten sociale vormen van kennis zijn die voorbij gaan aan de assumptie dat kaarten slechts wetenschappelijke en objectieve informatie bevatten (Crampton, 2001; Dühr, 2007). Daarbij moet gekeken worden wat voor partijen te maken hebben met het verzenden en het ontvangen van de informatie die verstrekt wordt.

Het rationele planning model van Sandercock (1998) stelt dat plannen worden opgesteld vanuit twee functies: De politicus die de waarden en definities van de strategie stelt en aan de andere kant de planoloog, die als techneut de strategie omzet in ruimtelijke beleid om de politieke doelen zo goed mogelijk te kunnen behalen. Schönwandt (2002) gaat verder in op de rolverdeling door de planoloog de *expert* te noemen die zijn objectieve specialisatie gebruikt om de belangen van *het publiek* te behartigen. In de realiteit zijn dit naast de planologen ook met name de GIS (Geografische Informatie Systemen) diensten die verantwoordelijk zijn voor het in beeld brengen van de provinciale omgevingsvisies. Zij zijn afhankelijk van de thema's die aan hen verstrekt worden en dienen middels de kennis en expertise die zij middels opleiding en ervaring vergaard hebben een duidelijke weergave te maken van het te voeren beleid.

Aan de ontvangende kant staan twee groepen. Enerzijds wordt de informatie verstrekt aan experts en personen met gespecialiseerde belangstelling. Zij zijn degenen die beroepshalve met de Omgevingsvisies te maken hebben. Deze groep bestaat uit gemeenteambtenaren en werknemers van andere overheidsinstellingen die belast zijn met het maken van beslissingen. Anderzijds wordt de informatie ontvangen door geïnteresseerde leken en personen die zich geroepen voelen op een omgevingsvisie te reageren middels de officiële inspraakprocedure. Voor beide doelgroepen geldt het medium als massacommunicatie, met mogelijkheden om via andere wegen op de gemaakte plannen te reageren.

Crampton (2001) ontkracht middels twee grote ontwikkelingen de voorgaande stelling, over dat kaarten een ideaal medium zijn om beleid over te brengen. Dit is enerzijds namelijk de politieke kleur die mee wordt gegeven. Hierdoor ontstaat een soort van tweede uitleg van de kaart (Harley, 1989), anders dan een weergave van de realiteit, namelijk dat kaarten bij hun communicatie een krachtige retoriek meebrengen, waardoor uit de kaarten zelf al een tekst geïnterpreteerd kan worden. Daarnaast wordt de originele functie van realiteitsweergave teniet gedaan door de visualisatie, hoofdzakelijk door de opkomst van GIS. Dit argument richt zich voornamelijk op de opgekomen mogelijkheid om data te vergaren uit de visualisaties en zowel zichtbare als onzichtbare (onderliggende) patronen, welke zodoende de functie van presentatie (het product) doen verschuiven naar het creëren van data (het proces).

Voor het overdragen van ruimtelijk beleid lijkt het gebruik van kaarten op dit moment, en wellicht zelfs in groeiende mate, een geschikte methode. Met de komst van de Omgevingswet zal het beleid wat de provincies voeren een wettelijke verplichting kennen en met kaarten kunnen zowel feiten uit verordening, als visies en oordelen verbeeld worden om het geldende beleid zo overtuigend en helder mogelijk weer te geven.

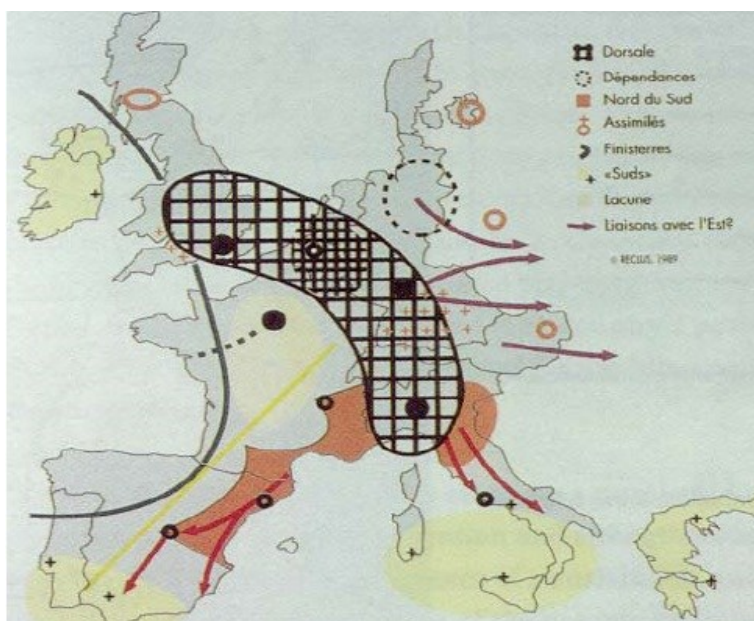
### 2.2.3. CONCEPTUALISERING

Om te communiceren en ideeën over te brengen, kan een kaart zoals genoemd op verschillende manieren weergegeven worden. De conceptualisatie van een gebied door ruimtelijke afbeeldingen is een integraal onderdeel van ruimtelijke planning. Veel ruimtelijke beleidsmaatregelen worden begeleid door symbolische representaties van het gebied in de vorm van diagrammen en kaarten. Deze kunnen in zowel het planningsproces, als in de communicatie erg sterk zijn (Dühr, 2007; Duinen, 2004; Faludi, 1996; Hajer *et al.*, 2006; 2010; Meijsmans, 2010). Volgens Kunzmann (1996) wellicht zelfs zo sterk, dat zij meer effect hebben bij het behalen van politieke doelen dan juridische en financiële instrumenten.

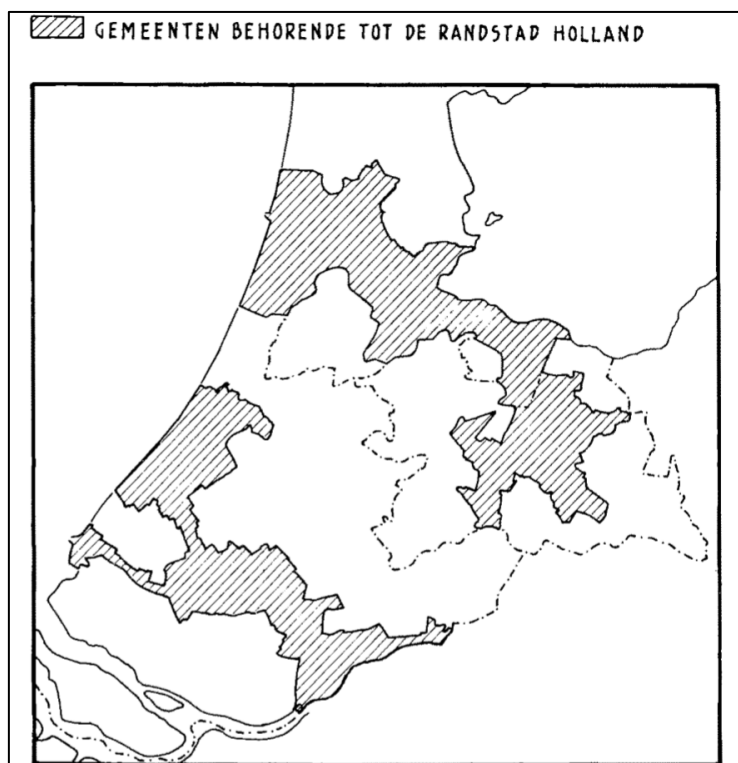
Tijdens het planningsproces kunnen beleidsdoelstellingen beter gecommuniceerd en overlegd worden met de verschillende stakeholders door middel van kaarten, doordat zij de verschillende inzichten duidelijk kunnen maken en zij kunnen helpen bij het bemiddelen in conflicten van prioriteiten (Healy *et al.*, 1997;

## De verbeelding van ruimtelijk beleid

Robbins & Cullinan, 1997). Voorbeelden van sterke conceptualisering zijn bijvoorbeeld de Blue Banana om de economisch sterke ruggengraat van Europa te weergeven (Figuur 1, Reclus & Brunet, 1989) en de Randstad, om de verstedelijking van centraal Nederland te omvatten (Figuur 2, Rijksdienst voor het Nationale Plan, 1958).



Figuur 1: Blue Banana (Reclus & Brunet, 1989)



Figuur 2: De Randstad (Rijksdienst voor het Nationale Plan, 1958)

### 2.3. BEELDVORMING VAN NEDERLANDS BELEID

Kaarten kunnen helpen om een dialoog richting te geven, maar ook om stakeholders en ontvangers te beïnvloeden, door bepaalde eigenschappen te accentueren of juist weg te laten (Neuman, 2000). De besluitvorming over wat er wordt weergegeven op een kaart en hoe het gepresenteerd wordt, staat open voor politieke agenda's en doelen en kan fungeren als een cultureel machtsinstrument (Hajer *et al.* 2006, 2010; Meijsmans, 2010; Robbins & Cullinan, 1997).

Hoewel de verbeelding van het provinciaal ruimtelijke beleid van cruciaal belang is voor de communicatie en visuele overdracht van informatie, was deze onder de WRO en aanvang van de Wro niet rechtsgeldig, maar had slechts het gemeentelijke bestemmingsplan een juridische basis (Art. 3.8 Wro).

Door deze juridische grondslag is voor het bestemmingsplan het Informatie Model Ruimtelijke Ordening (IMRO) opgesteld, evenals de 'Standaard Toegankelijkheid Ruimtelijke Instrumenten' (STRI 2008) (Zundert, 2012). Doordat de bestemmingsplannen digitaal beschikbaar moeten worden gesteld op [www.RuimtelijkePlannen.nl](http://www.RuimtelijkePlannen.nl), moeten deze sinds de ministeriële regeling van 11 juli 2012 voldoen aan de op het IMRO en STRI gebaseerde Rsro (Regeling standaarden ruimtelijke ordening) 2012. Hierdoor worden hoofdfuncties zoals bijvoorbeeld 'bollenteelt' of 'intensieve veehouderij' gedefinieerd en geschaard onder de hoofdgroep 'agrarisch'.

De BRO (2008) heeft per 1 januari 2010 een digitale verplichting opgelegd aan alle in artikel 1.2.1 lid 1 BRO genoemde visies, plannen, besluiten en verordeningen. Hieronder vallen ook de structuurvisie en provinciale verordening, zoals eerder genoemd.

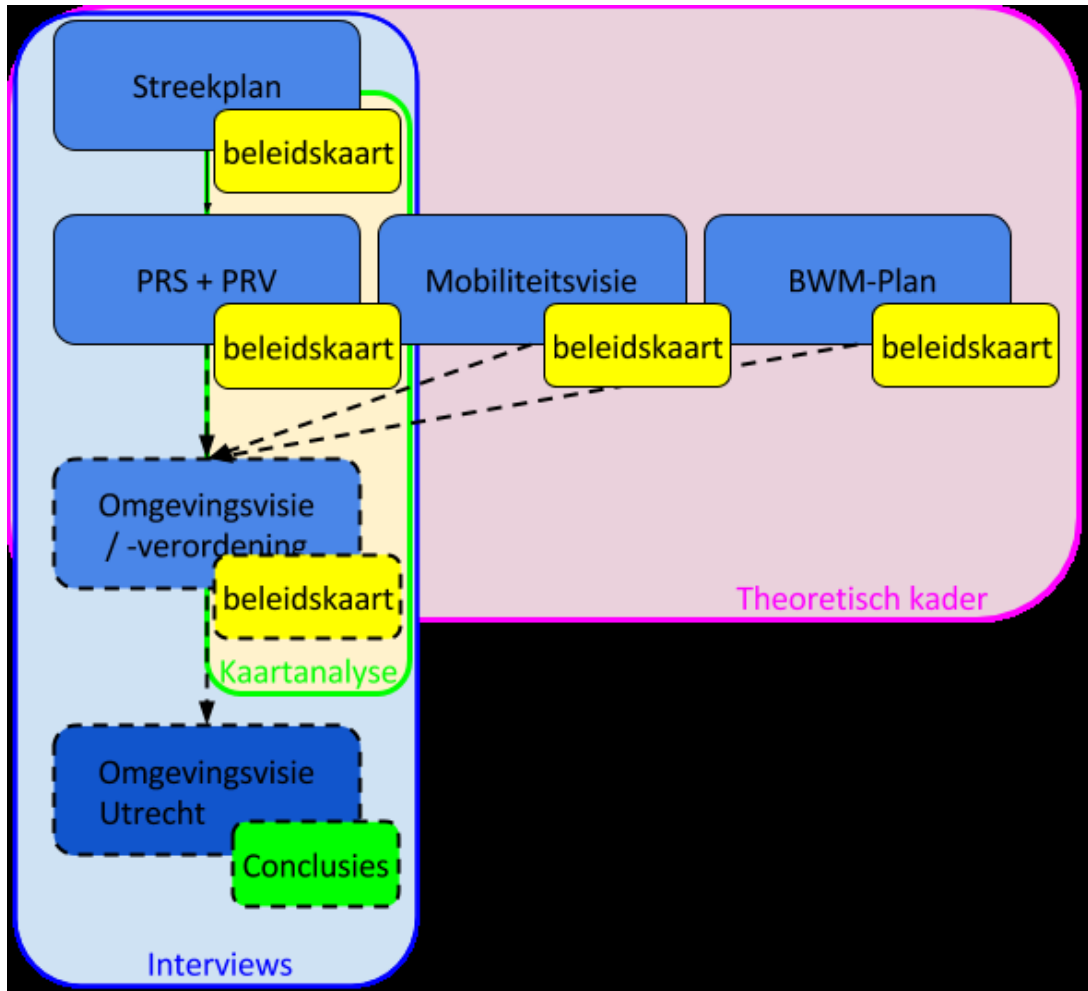
Met de invoering van de Omgevingswet in 2018 zullen, zoals in Appendix A beschreven, de provincies de keuze krijgen voor welke thema's zij verantwoordelijkheid nemen en welke zij delegeren aan de gemeentes. Echter zal het in de Omgevingswet zo zijn dat de thema's waar de provincie verantwoordelijkheid voor wenst te nemen, ook zelf-bindend zullen zijn. Dit betekent dat de provincie aansprakelijk gesteld kan worden voor het niet nakomen van opgesteld beleid (artikel 2.3 Omgevingswet; Broek, 2014). Zodoende zullen ook de door de provincie opgestelde kaarten een juridische grond hebben, vastgesteld in artikel 20.16 van de Omgevingswet.

### 2.4. CONCEPTUEEL MODEL

In het hierna gegeven model (Figuur 3) staat een weergave van de ontwikkeling van streekplannen tot aan de te ontwerpen Omgevingsvisie, met de daarbij toegevoegde Mobiliteitsvisie en het Bodem-, Water- & Milieuplan. De gebruikte onderzoeksmethodes, die weergegeven zijn als gekleurde kader in het model, geven aan op welke aspecten zij zich richten. Deze worden nader toegelicht in het volgende hoofdstuk (3. *Methodologie*). Aangezien alleen het concept van het provinciale ruimtelijke beleid in het theoretisch kader

## De verbeelding van ruimtelijk beleid

is opgenomen, zal hoofdstuk 4 *Verbeelding van het ruimtelijk beleid in de provincie Utrecht* ingaan op hoe de specifieke invulling van deze wettelijke verplichting is ingevuld door de provincie Utrecht, waarop dit onderzoek zich richt. Zodoende behoudt het theoretische kader haar uniforme karakter en worden de resultaten beter begeleid door context.

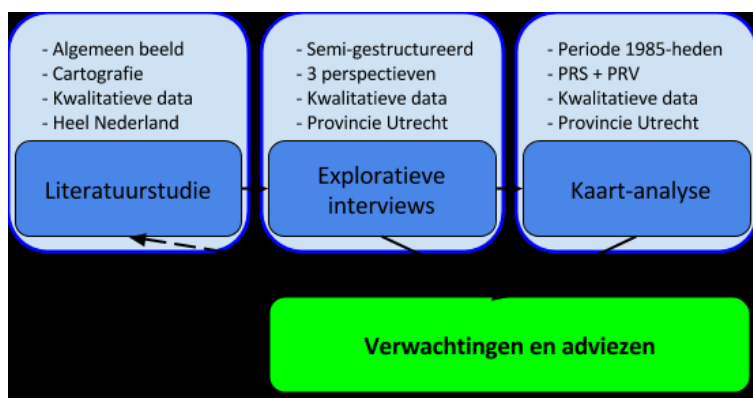


Figuur 3: Conceptueel model

### 3. METHODOLOGIE

#### 3.1. METHODEN & PLAN VAN AANPAK

Voor dit onderzoek is een synthese gemaakt van bestaande literatuur omtrent beeldvorming van ruimtelijk beleid en de omgevingsvisie. Dit heeft geleid tot een theoretisch kader dat de grondslag vormt voor deze thesis. Vervolgens is er door middel van exploratieve interviews met experts en een kaart-analyse zowel kwantitatieve als kwalitatieve data vergaard. Deze onderzoeksmethoden samen vormen de basis van dit onderzoek en dienen zodoende continu aan elkaar gerelateerd te worden. Deze strategie is verbeeld in *Figuur 4: Onderzoeksstrategie*. In de kaders zijn de diverse methoden en de volgorde waarin deze zijn uitgevoerd te vinden. Er boven staan verschillende methodische overwegingen en aspecten vermeldt. Er is een gekozen om de interviews af te nemen voordat er begonnen is aan de kaartanalyse. Op deze manier konden de tijdens de interviews gegeven keuzes en beweegredenen meegewogen worden in de het opstellen van mogelijke toekomstige aspecten die vorm geven aan een kaart.



Figuur 4: Onderzoeksstrategie en methoden

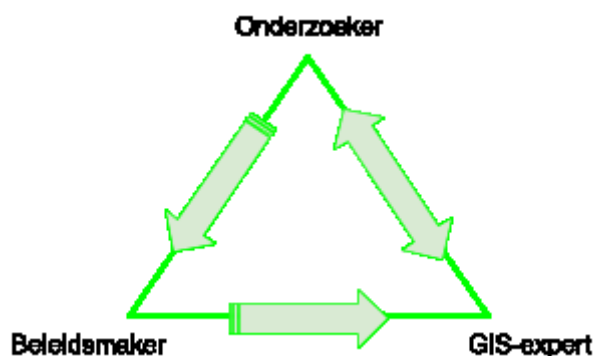
#### 3.2. INTERVIEWS

De exploratieve interviews zijn semi gestructureerd van aard om een inzicht te krijgen in feiten en gebruikelijke handelingen om beleid in kaart te brengen. Ze zijn niet bedoeld om diverse invalshoeken, ervaringen en meningen van experts te achterhalen. De vergaarde kwalitatieve data bevat hoofdzakelijk objectieve gegevens en kennis die vaak niet in de literatuur is vastgelegd, maar wel systematisch en consequent gebruikt wordt en van cruciaal belang is om keuzes en handelingen, dan wel mogelijkheden voor de visualisatie van omgevingsvisies aan te kaarten. Deze kennis kan ook wel omschreven worden als *impliciete* kennis, wat tegenover de *expliciete* kennis staat, die beschreven of gecodificeerd is.

De reden voor het gebruik van interviews als kwalitatieve methode, valt te herleiden uit Garb *et al.* (2008). Zij geven aan dat interviews of *focus groups* met beoefenaars en experts, waarbij open vragen gesteld kunnen worden, bij kunnen dragen aan het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Meer kwantitatieve

methoden, zoals enquêtes, vallen af door het gesloten karakter en het gebrek aan mogelijkheden om vervolgvragen te stellen. In het geval van deze thesis en het vergaren van impliciete kennis is juist dit open karakter van belang.

Ondanks de verwachting dat het interviewen van slechts drie personen zou volstaan, om een drietal perspectieven (Figuur 5) op het vormen van plankaarten weer te geven, is een vierde betrokkene van waarde geweest bij tot stand komen van dit onderzoek. De te interviewen groep bestond uit: één persoon werkzaam bij het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) als expert op het gebied van Provinciale structuurvisies, en drie werkzaam bij de Provincie Utrecht als respectievelijk Strategisch Planoloog, GIS deskundige en een duale functie als GIS deskundige bij de provincie en Geonovum. Zij zijn in deze zelfde volgorde geïnterviewd. Deze keuze is gebaseerd op de steeds toenemende specialisatie van de geïnterviewden op het gebied van omgevingsvisie plankaarten voor de provincie Utrecht. Hierdoor ontstond de mogelijkheid om ten gevolge van het voorgaande interview de vragen verder toe te spitsen op het specialisme van de geïnterviewde.



Figuur 5: Verhouding participanten

De interview-guide – bijgevoegd in Appendix J – is opgesteld aan de hand van Hennink *et al.*, (2011) en Bryman (2008) en volgt de opbouw van een introductie, waarbij ethische punten, zoals toestemming voor het opnemen, behandeld worden. Ook is hier het nut van het onderzoek duidelijk gemaakt. Hierop volgen introducerende vragen over wat de geïnterviewde doet in het dagelijks leven en hoe hij/zij betrokken is in het ruimtelijke domein. Daarna wordt verder gegaan met (aangepaste) inhoudelijke vragen over ruimtelijk beleid en specifiek de verbeelding hiervan en wordt er vervolgens afgesloten met enkele vragen over de ervaring van de deelnemer en of hij/zij nog iets toe te voegen heeft aan het zojuist gevoerde gesprek. Dit is bedoeld om onbelichte onderwerpen die door mij als onderzoeker over het hoofd zijn gezien toch boven water te krijgen. De mogelijkheid hiertoe is toegevoegd gezien de oneindig grotere kennis over het onderwerp die enkele ondervraagde specialisten kunnen hebben in het onderzoek. De aandachtspunten voor de interviews zijn opgesomd in Box 1.





### 3.3. KAART-ANALYSE

Voor dit onderzoek is tevens gebruik gemaakt van een kaart-analyse, waarbij gekeken is naar diverse beleidskaarten, opgesteld door de provincie Utrecht, die de voormalige streekplannen, structuurvisies en -verordening ondersteunen. Hoewel de kaarten niet verplicht gesteld zijn en niet voldoen aan centraal vastgesteld criteria, zijn deze vanwege hun ondersteunende kracht voor elk beleidsplan opgesteld en is juist het gebrek aan centrale sturing en standaardisatie interessant voor dit onderzoek.

De vraag die gesteld wordt bij het onderzoeken van deze kaarten is niet zozeer *wat* de kaarten weergeven (inhoud), maar meer *hoe* het ruimtelijk beleid weergegeven wordt (proces). Factoren die onderscheiden worden zijn onder andere het formaat van de plankaart, het aantal thema's, het detail (van symbolen tot scherpe afbakening), en de interactie tussen de diverse thema's en aspecten. Als richtlijn ter beantwoording van deze vragen is de *Teacher's guide to Analyzing Maps* van de Amerikaanse *Library of Congress* (2015) gebruikt. Vervolgens is er een overzicht opgesteld om te kijken of er een vaste lijn in de verbeelding van het beleid te ontdekken valt, of juist duidelijke veranderingen door de tijd zichtbaar zijn. Aan de hand van dit overzicht en de interviews is een conclusie getrokken over welke veranderingen te verwachten of aan te bevelen zijn.

### 3.4. AFBAKENING IN RUIMTE EN TIJD

In Nederland worden vanaf 2018 voor elke provincie apart Omgevingsvisies opgesteld, welke allemaal onderhevig zijn aan de veranderingen die de nieuwe Omgevingswet met zich mee brengt. Zodoende had dit onderzoek plaats kunnen vinden in elk van de twaalf provincies die Nederland rijk is en bieden de eerste drie hoofdstukken ook een basis om gelijksoortig onderzoek in de overige elf provincies mogelijk te maken. Desondanks is er gekozen voor de provincie Utrecht. De keuze hiervoor is gebaseerd op de centrale ligging in Nederland en het feit dat zowel het provinciaal bestuur als betrokken onderzoeksinstanties (met name het PBL) zetelen in de stad Utrecht waar vanuit het onderzoek wordt uitgevoerd.

Om een onderscheid te maken in tijd is er voor gekozen om niet verder terug te kijken dan 1985. Hierdoor zijn 3 streekplannen en één structuurvisie (en verordening) meegenomen in het onderzoek.

Deze keuzes voor ruimte en tijd hebben er toe geleid dat er een duidelijk (technische) overgang zichtbaar is geworden, welke later wordt behandeld. Hierbij is echter wel de noodzaak ontstaan om achtergrond informatie te geven over de provincie Utrecht en de uitwerking van de ruimtelijke plannen tot op heden. Dit heeft een vergrotend effect op het volume van deze thesis, maar dit is cruciaal voor het scheppen van de juiste context en het beantwoorden van de onderzoeksvragen.

### 3.5. BEWAKING VAN KWALITEIT

Om de kwaliteit van deze thesis te optimaliseren is er gekozen voor een viertal criteria waaraan een onderzoek moet voldoen om zo deugdelijk mogelijk te zijn. De criteria komen voort uit Devers (1999) en bevatten naast criteria ook strategieën (Box 3) om aan de criteria te voldoen.

#### ***Interne validiteit***

Om geloofwaardigheid te waarborgen, is gebruik gemaakt van triangulatie. Dat wil zeggen dat naast dat de resultaten worden geanalyseerd en opgesomd, zij zijn gereflecteerd aan bestaande literatuur en de onderzoeken. De reflectie aan de bestaande onderzoeken komt al voort uit het feit dat zij spreken als medewerkers aan deze onderzoeken en modellen en niet als derde partij met een ongeïnformeerde visie.

#### ***Externe validiteit***

Deze thesis richt zich specifiek op de beeldvorming van ruimtelijk beleid. Toch kunnen adviezen wellicht ook bijdragen aan meerdere disciplines binnen de wetenschap om beeldvorming in zijn algeheel te verbeteren. Hiervoor is het wel van belang dat de context van de adviezen in dit onderzoek duidelijk moet zijn om de specifieke hoofdvraag van deze thesis te beantwoorden.

#### ***Betrouwbaarheid***

Om betrouwbaarheid van deze thesis te garanderen is het resultaat voor een peer review voorgelegd aan een studiegenoot en de begeleider/beoordelaar van deze thesis, welke onderzoek hebben gedaan in dezelfde strekking als deze thesis, namelijk planologie in relatie tot de nieuwe Omgevingswet. De onafhankelijke rol van deze personen was om fouten, onduidelijkheden en onzorgvuldigheden aan het licht te brengen. Daarnaast zijn alle ondernomen stappen voorafgaand in dit hoofdstuk transparant weergegeven.

#### ***Objectiviteit***

Het laatste genoemde criterium is de bewaking van objectiviteit. In deze thesis is hiertoe gepoogd middels de eerder genoemde triangulatie, de peer reviews en de reflectie, waarin tekortkomingen in dit onderzoek aangeduid worden. Een van de te noemen tekortkomingen is betrokkenheid bij een belanghebbende organisatie. Ter voorkoming hiervan is afstandelijkheid ingezet om zoveel mogelijk objectiviteit te bewaren.

**Box 3: Criteria voor kwaliteitsbewaking (Devers, 1999)**



## 4. VERBEELDING VAN RUIMTELIJK BELEID IN DE PROVINCIE UTRECHT

### 4.1. INLEIDING

Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten die zijn voortgekomen uit de analyse van de kaarten van de provincie Utrecht en de interviews die gehouden zijn met de verschillende experts over het voorgaande en huidige provinciale beleid. De volgorde van dit hoofdstuk volgt de chronologische volgorde waarin de diverse streekplannen en structuurvisie zijn uitgebracht, om een beeld te schetsen van de veranderingen door de jaren heen.

### 4.2. STREEKPLAN 1985

In de provincie Utrecht kan voor de eerste streekplannen teruggekeken worden naar 1962 met het plan voor de Utrechtse Heuvelrug. Kort hierna verschenen plannen voor het Vecht- en plassengebied (1968), Utrechtse Vallei en Eemland (1970) en Midden- en Zuidoost Utrecht (1974). Hierna volgden de streekplannen Utrecht-oost en Utrecht-west in 1978. Het duurde echter pas tot 1982 voordat er besloten werd een plan voor het gehele grondgebied van de provincie Utrecht op te stellen: het streekplan Utrecht uit 1985 (Provincie Utrecht, 1985). De Provincie beschreef hier reeds het globale en pragmatische karakter van de plannen: zij dienden niet als blauwdrukken, maar slechts voor het aangeven van hoofdlijnen van de wenselijke ruimtelijke ontwikkeling, met inachtneming van de regionale verscheidenheid. De kaarten opgesteld voor de beschrijving en de toelichting van het streekplan waren nog erg simpel van aard, zoals af te leiden valt uit Figuren 6 en 7, Tabel 1 en het schematische overzicht in Appendix B. Alle van de 62 opgestelde kaarten waren uitgevoerd in grijswaarden op een eentonige topografische kaart. Door de kleurbeperving steeg de complexiteit per kaart en werd het weergeven van meerdere thema's tegelijkertijd een lastige opgave. Zodoende is bijvoorbeeld alleen het thema *Natuur* al opgedeeld in zeven themakaarten en het thema *Recreatie* in elf kaarten. Deze kaarten dienden, zoals Gombert (1983) beschrijft puur als begeleidend uitdrukingsmiddel, maar waren wel opgezet met een legenda die overeenkomsten vertoont met symbolen van Bertin (1983).

|                         |  |
|-------------------------|--|
| # Thema's               | 16   |
| # Kaarten in uitwerking | 58   |
| Formaat                 | Maximaal A3 (420 mm * 297 mm)                |
| Schaal                  | Geen   |
| Kleurgebruik            | Grijswaarden                                 |
| Type kaart              | Thematische kaarten                          |
| Diversiteit objecten    | Maximaal 17 op kaarten 29 en 54              |
| Detailniveau            | Indicatief. Gebruik van vlakken en symbolen. |

Tabel 1: Uitkomst analyse streekplan 1985

# De verbeelding van ruimtelijk beleid



Figuur 6: Beleidskaart natuur van het streekplan 1985



Figuur 7: Beleidskaart straalverbindingen van het streekplan 1985

### 4.3. STREEKPLAN 1994-2005

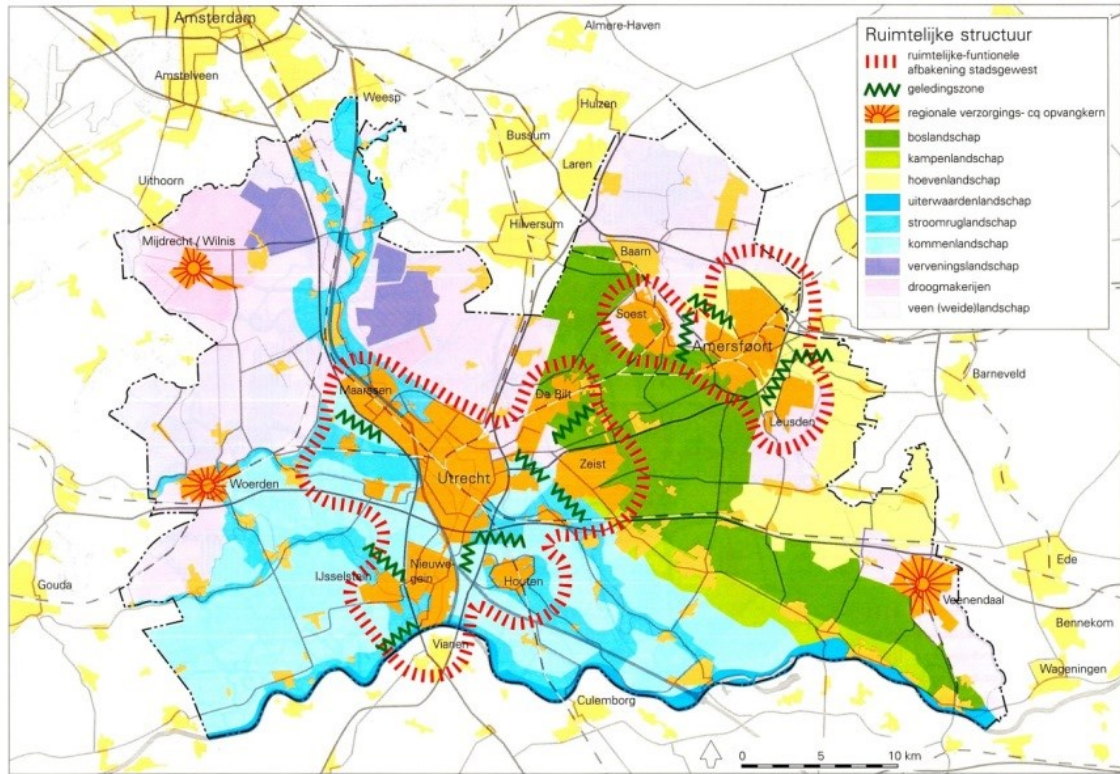
Grote veranderingen werden duidelijk in de visualisatie van het streekplan van 1994. Dit plan richtte zich duidelijk op het projecteren van een strategie tot 2005 (Figuur 8; Provincie Utrecht, 1994), gevormd naar de op dat moment bestaande vooruitzichten. Zoals in Appendix C te zien is, is de structuurvisie opgesteld vanuit een stedelijk en een landelijk perspectief en zijn hiervan uit de verschillende objecten beschreven. De in Appendix C genoemde thema's komen samen in de plankaart van het streekplan (Appendix D) en zijn verder uitgewerkt in de overige beleidskaarten (genoemd in Appendix B). Door het gebruik van kleur werd integratie van deze thema's op enkele of slechts één kaart mogelijk. Vanaf deze plannen werd een bredere visie beschreven over hoe de Provinciale Staten aan keken tegen de provincie (Raijmaekers, 2015). Hierin werd verwoord wat belangrijk werd geacht in relatie tot het ruimtelijke beleid (Raijmaekers, 2015). In de verbeelding werd gebruik gemaakt van gekleurde vlakken met slechts enkele symbolen. Door de beperking van het formaat (A4), was ook het detailniveau beperkt (Appendix D; Figuur 8; Figuur 9; Tabel 2). Bij het ruimtelijk beleid van de provincie Utrecht is het model van functieverdeling (Sandercock, 1998; Schönwandt, 2002), waarbij de planoloog politieke beleid (dat ertoe gericht is de belangen van het publiek te behartigen) vorm geeft, duidelijk zichtbaar.

|                         |   |
|-------------------------|---|
| # Thema's               | 34  |
| # Kaarten in uitwerking | 17  |
| Formaat                 | Plankaart 730 mm * 520 mm<br>Overige kaarten A4 (297 mm * 210 mm)                         |
| Schaal                  | Plankaart 1:100.000<br>Overige kaarten 1:270.270  |
| Kleurgebruik            | Rijk kleurgebruik   |
| Type kaart              | Thematische kaarten   |
| Diversiteit objecten    | 27 op Plankaart<br>Maximaal 16 op kaart 5   |
| Detailniveau            | Scherpe begrenzing en belemmering. Gebruik van vlakken en symbolen.<br>Sterk belemmerend. |

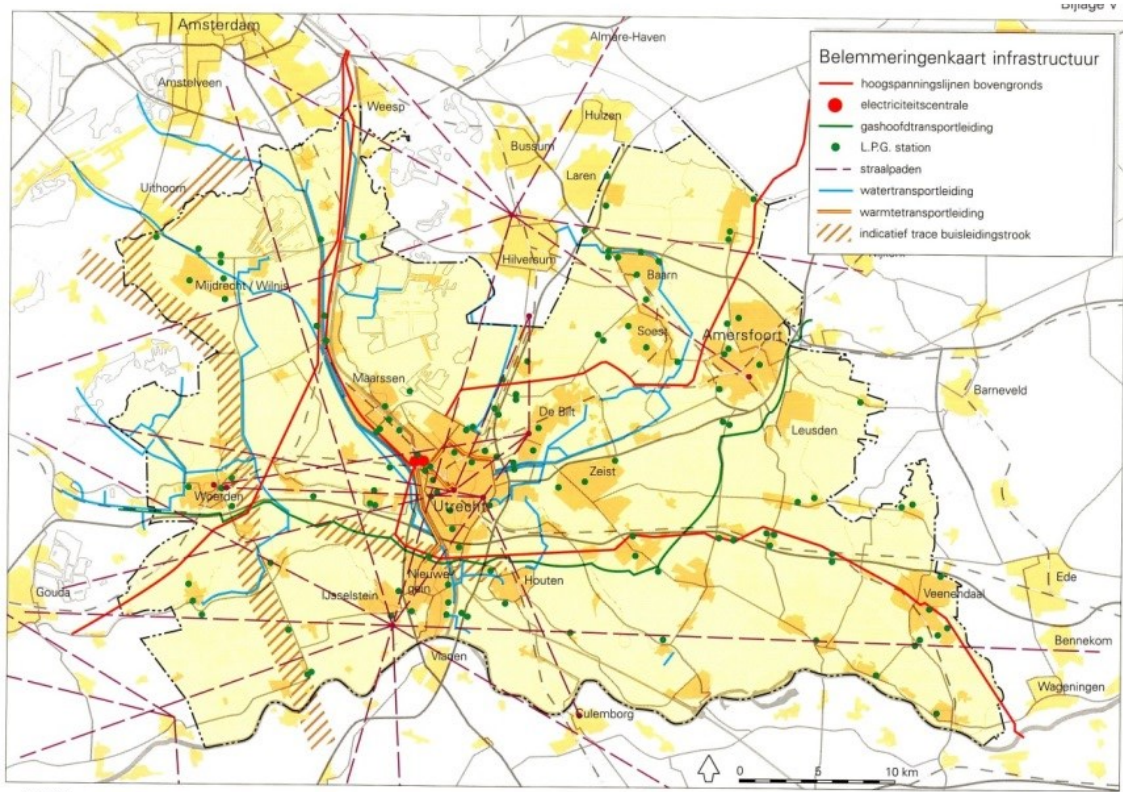
Tabel 2: Uitkomst analyse streekplan 1994-2005



De verbeelding van ruimtelijk beleid



Figuur 8: Ruimtelijke structuur streekplan 1994



Figuur 9: Belemmeringenkaart infrastructuur streekplan 1994

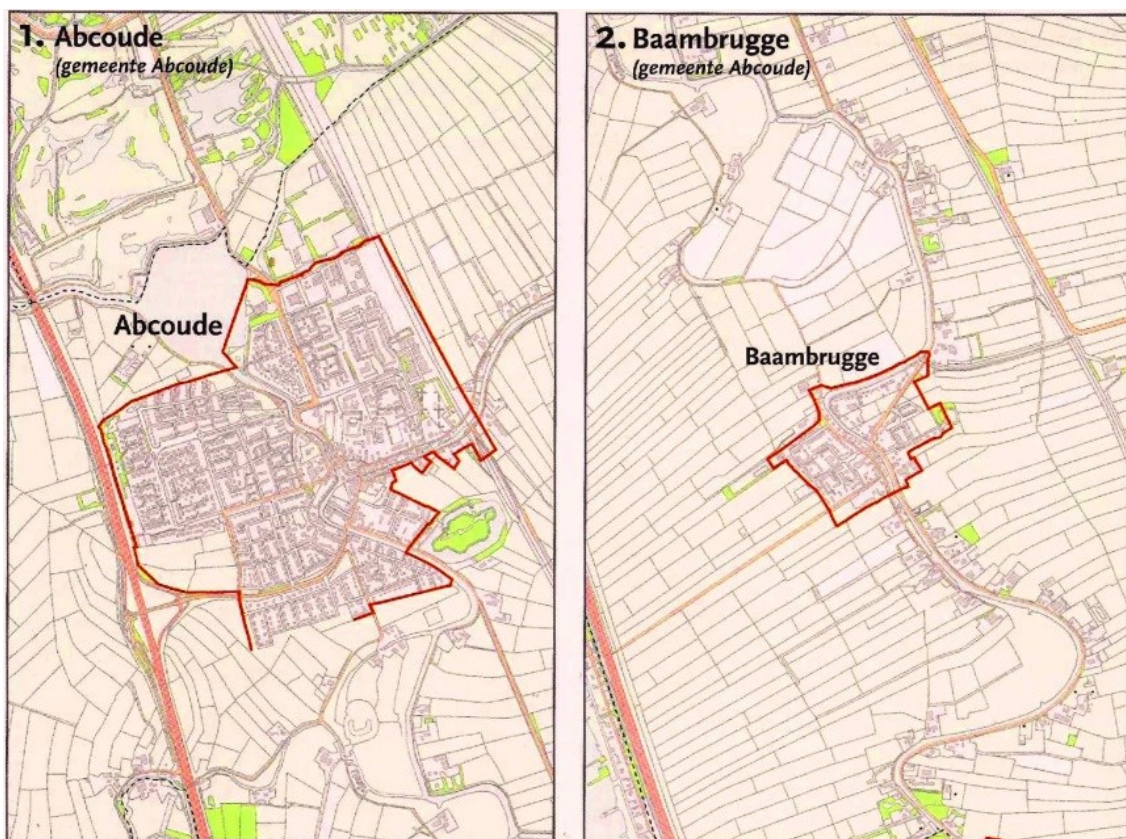
#### 4.4. STREEKPLAN 2005-2015

In dit streekplan is nog uitgebreider beschreven wat de Provinciale Staten zelf belangrijk achtten (Appendix B; Raijmaekers, 2015). Hier is ook een start gemaakt met het digitaal werken (Idema & Horde, 2015). Dit was niet verplicht volgens de IMRO standaarden, maar er is al wel gekeken hoe daar met behulp van GIS digitale versies van de kaarten gemaakt konden worden. Met de komst van de IMRO is dit streekplan gebruikt als oefening in de voorbereiding naar toekomstige digitale kaarten. In 2004 is al gestart met het opzetten van de eerste (rode en groene) contouren (Figuur 10). Hoewel de kaarten op kleinere schaal zijn afgebeeld, zijn zij al van een hoger detailniveau met de mogelijkheid tot meer variabelen, maar is de opzet, mede gezien de A5 formaat weergave, nog zeer simpel (Appendix E; Figuur 10; Figuur 11; Idema & Horde, 2015; Tabel 3).

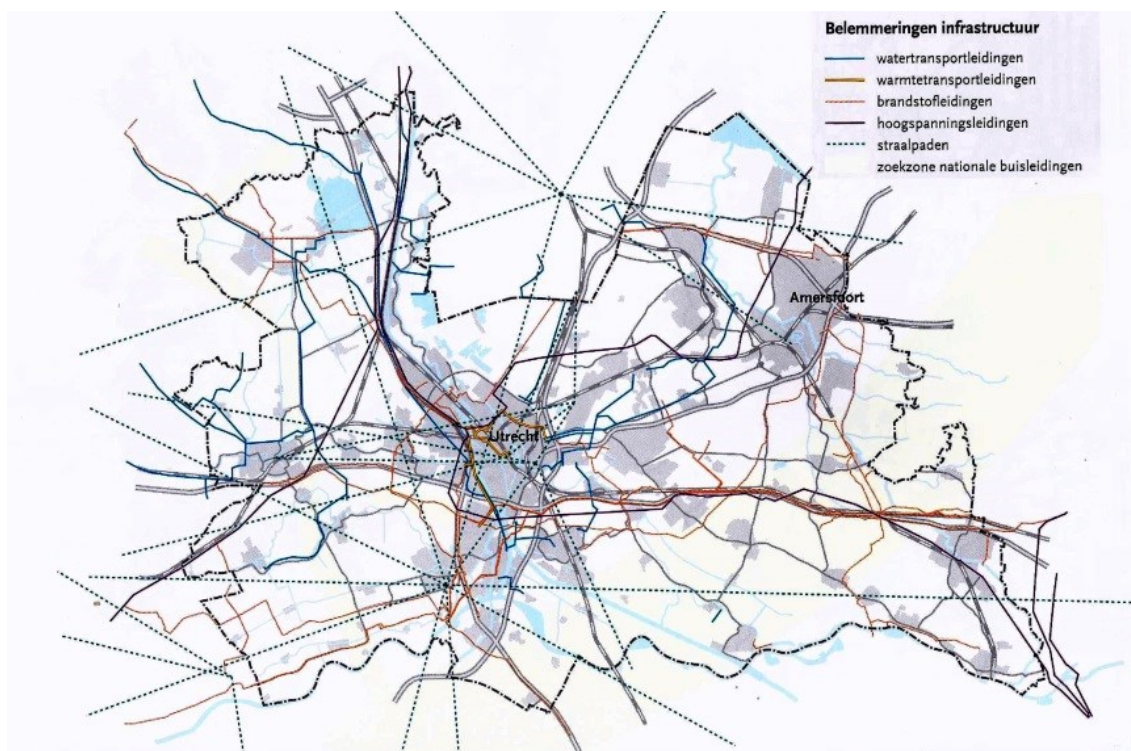
|                         |   |
|-------------------------|---|
| # Thema's               | 29  |
| # Kaarten in uitwerking | 25  |
| Formaat                 | Plankaart 748 mm * 488 mm<br>Overige kaarten A5 (210 mm * 148 mm)   |
| Schaal                  | Plankaart 1:96.154<br>Overige kaarten niet op schaal  |
| Kleurgebruik            | Rijk kleurgebruik   |
| Type kaart              | Thematische kaarten   |
| Diversiteit objecten    | 30 op Plankaart<br>Maximaal 9 op kaart 9  |
| Detailniveau            | Scherpe begrenzing en belemmering. Gebruik van vlakken en symbolen.<br>Rode contouren voor gemeentegrenzen. |

**Tabel 3: Uitkomst analyse streekplan 2005-2015**





Figuur 10: Rode contouren streekplan 2005-2015



Figuur 11: Belemmeringenkaart infrastructuur streekplan 2005-2015

#### 4.5. HUIDIGE STRUCTUURVISIE EN -VERORDENING PROVINCIE UTRECHT 2013-2028

Met de komst van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening en de daarbij behorende eisen, hebben er veranderingen plaatsgevonden binnen het beleidsproces van de provincie Utrecht. Niet alleen is de provincie overgeschakeld van een streekplan naar een structuurvisie waarin zij haar plannen vast stelt en communiceert, maar er is daarbij ook een verordening opgesteld. Deze verordening stelt de provincie in staat om elementen uit haar beleid door te laten werken in de bestemmingsplannen van gemeenten (Raijmaekers, 2015). De Provinciale Staten van Utrecht hebben gekeken wat voor haar in de provincie de belangen zijn en waarvoor zij verantwoordelijk wil zijn tot 2028, gezien het zelfbindende karakter (Diederiks, 2015; Raijmaekers, 2015; Wro, 2008). Kijkend naar het streekplan van 2005, is het aantal thema's bijna gehalveerd van 29 naar 15 (Appendix C; Tabel 4). De Provinciale Staten achten de overige thema's niet belangrijk genoeg om zelf over te bepalen, waardoor beleidsvrijheid ontstaat bij de gemeentes (Raijmaekers, 2015).

|                         |   |
|-------------------------|---|
| # Thema's               | 15  |
| # Kaarten in uitwerking | PRS 13 + PRV 11   |
| Formaat                 | Alle kaarten A4 (297 mm * 210 mm)   |
| Schaal                  | Visiekaart niet op schaal<br>Overige kaarten 1:238.095  |
| Kleurgebruik            | Rijk kleurgebruik   |
| Type kaart              | Visiekaart indicatief<br>Overige kaarten thematisch<br>Digitale kaarten objectgericht   |
| Diversiteit objecten    | 19 op Visiekaart<br>Maximaal 9 op kaart 6   |
| Detailniveau            | Visiekaart slechts afbeelding van visie. Bij wijze van <i>artist impression</i> .<br>Overige kaarten scherpe begrenzingen, gebruik van vlakken, geen symbolen.<br>Rode contour voor gemeentegrenzen.<br>Sinds 1 januari 2010 alle kaarten als objecten online verkrijgbaar.<br>Hierdoor is detail op perceelsniveau zichtbaar en combinatie van diverse thema's oneindig. |

Tabel 4: Uitkomst analyse structuurvisie en -verordening 2013-2028

Bij de publicatie van de structuurvisie en de verordening in 2013, beschikten de rapporten over respectievelijk 13 en 10 themakaarten en één visiekaart (Appendix B; Appendix F1; Tabel 4). Deze visiekaart is bedoeld om het provinciale ruimtelijke beleid in één oogopslag inzichtelijk te maken voor de lezer, ondanks dat deze geen gebruik maakt van variabelen zoals schaal, verhouding en perspectief (Diederiks, 2015). Wel geeft deze kaart een subjectieve invulling aan het te voeren beleid (Crampton, 2010; Harley, 1989). Naast de structuurvisie geldt de verordening, waarbij te zien is dat gebieden begrensd zijn (Appendix F). Dit is gedaan in verband met het bindende kader van de wet om de partijen waar de provincie zich toe richt van concrete informatie te voorzien (Diederiks, 2015; Idema & Horde, 2015; Wro, 2008).

De volgende paragrafen geven een drietal veranderingen weer die kenmerkend zijn voor de huidige staat van de structuurvisie en –verordening.

#### 4.5.1. DIGITALISERING

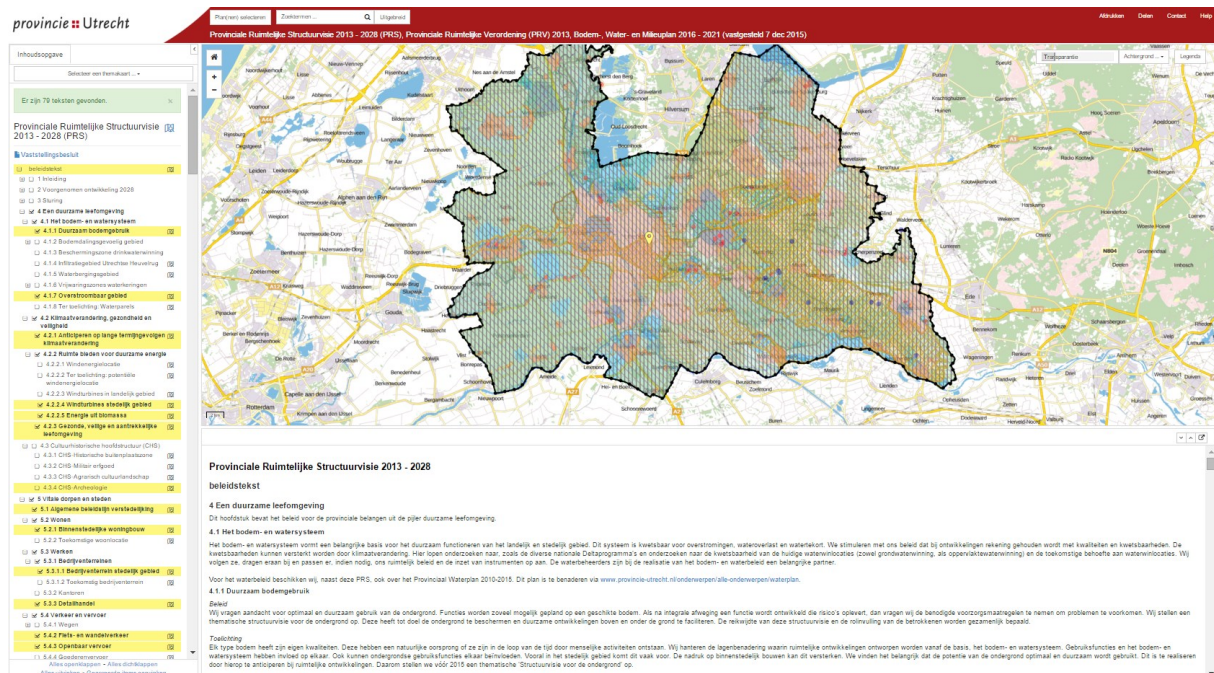
Met de komst van de nieuwe Wro (2008) is het uitgangspunt van het provinciale beleid veranderd. Waar in het verleden de kaarten als toelichting bij het beleid golden (Gombert, 1983), heeft deze tegenwoordig een basisplaats veroverd. Met ingang van 1 januari 2010 zijn de provincies verplicht het beleid, evenals de kaarten, digitaal aan te bieden via [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl) (BRO; 2008, Idema & Horde, 2015). Hier voldoet de provincie Utrecht ook aan, maar daarnaast heeft zij ook haar eigen pagina, [ruimtelijkeplannen.provincie-utrecht.nl](http://ruimtelijkeplannen.provincie-utrecht.nl) gecreëerd uit *best practice* ervaringen (Idema & Horde, 2015; Raijmaekers, 2015). De start van de eigen pagina komt voort uit ongenoegen over het bestaande systeem en de daarbij behorende functies. De huidige structuurvisie kan middels de provinciale *Open Source* viewer vanuit diverse perspectieven benaderd worden.

#### 4.5.2. OBJECTGERICHT

Nog steeds bestaat de thematische benadering waarbij men per thema kan achterhalen welk beleid er geldt. Daarnaast bestaat er ook een objectgerichte aanpak. Hierbij wordt uitgegaan van de digitale kaarten en kan de gebruiker middels een simpele muisklik op een gewenst object, direct een gepersonaliseerde versie van al het op dat object geldende beleid genereren (Figuur 12; Idema & Horde, 2015). De functie verandert van een verlengstuk, een manier van communicatie/visualisatie van het beleid, naar een nieuwe benadermethode, zijnde een zoekmachine. Idema & Horde (2015) geven daarbij aan dat de genoemde themakaarten (Appendix B) alleen nog opgenomen zijn uit gewenning en verplichting, maar voor het beoogde gebruik achterhaald zijn geraakt.

Doordat deze kaarten allemaal digitaal beschikbaar en aanpasbaar zijn, is ook het detailniveau omhoog gegaan. De grenzen worden niet langer bepaald door de breedte waarin zij zijn afgedrukt, maar hebben effectief een waarde van 0 op de coördinaten waar zij horen, waardoor de grenzen op perceel-niveau te onderscheiden zijn en zo bijdragen aan de objectgerichte benadering (Idema & Horde, 2015; Raijmaekers, 2015). Het succes van de viewer wordt onderschreven door het feit dat deze door inmiddels ongeveer door de helft van de provincies over genomen is (Idema & Horde, 2015).





Figuur 12: Gepersonaliseerd object-gericht beleidsoverzicht ruimtelijkeplannen.provincie-utrecht.nl

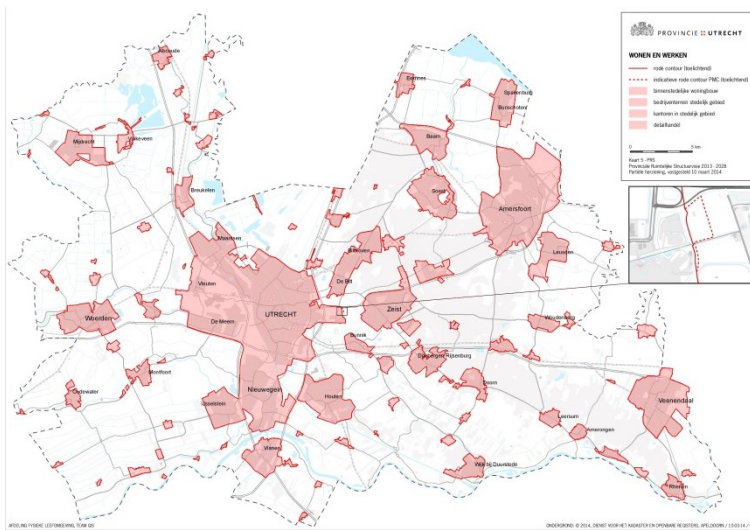
### 4.5.3. VORMGEVING

Met de digitalisering van de plannen is de provincie voor nieuwe vraagtekens komen te staan. Waar voorheen cartografen bepaalden hoe de diverse thema kaarten er uit zouden komen te zien, hebben zij nu de opgave om kaarten te creëren die niet alleen los van elkaar duidelijk leesbaar dienen te zijn, maar ook in combinatie met elkaar een zo duidelijk mogelijk beeld moeten creëren. Deze complexiteit is mede het gevolg van het beperkte palet waarmee cartografen objecten in beeld kunnen brengen, doordat deze wordt vastgesteld door de IMRO standaard (Diederiks, 2015; Idema & Horde, 2015) (Zie hoofdstuk 2. *Visualisatie van beleid*). Hierdoor worden objecten in één themakaart vaak eenzelfde kleur meegegeven, zoals wonen en werken (Figuur 13). Desondanks vormt een opeenstapeling van plankaarten met de objectgerichte aanpak vaak nog een onduidelijk beeld (Figuur 12). Om hierin tegemoet te komen wordt veelal met transparante kleuren en arceringen gewerkt (Idema & Horde, 2015). Welke objecten welke kleur krijgen, is niet vastgesteld in de IMRO standaarden. Deze verantwoordelijkheid ligt bij de individuele provincies. De wetenschap hoe dit in de provincie Utrecht gebeurt is niet gecodificeerd, maar bevindt zich enkel in het geheugen van de GIS adviseurs zelf. In het geval van de provincie Utrecht bij Carolien Idema (Idema & Horde, 2015).

Zoals eerder vernoemd, werkt de provincie Utrecht vanuit *best practice*. De provinciale overheden zijn verplicht zich voor de vormgeving van de kaarten te houden aan de IMRO standaarden, maar invulling hiervan, zoals het kleurgebruik per object en de specificatie van objecten (bijvoorbeeld het aantal verschillende soorten natuur), staat vrij. Diederiks (2015) geeft aan dat door deze vrijheid en het gebrek aan overkoepelend beleid, het voor onderzoek zeer ingewikkeld is om het beleid van de diverse provincies

## De verbeelding van ruimtelijk beleid

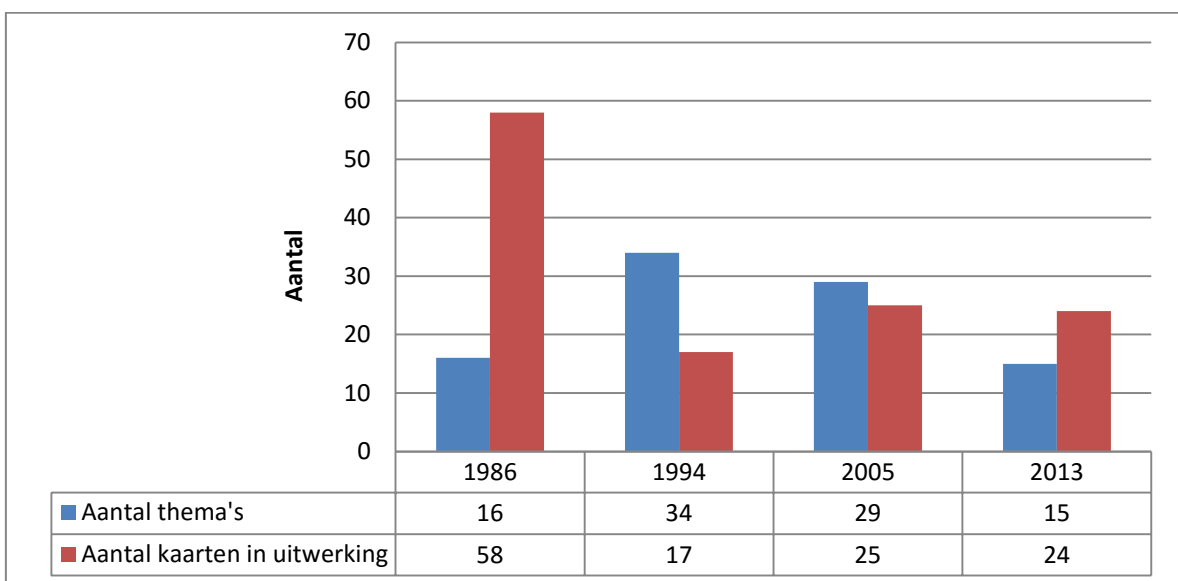
te vergelijken. Hier wordt dieper op ingegaan in Hoofdstuk 5. *Verwachtingen en adviezen voor de omgevingsvisie.*



**Figuur 13: Rode contouren stedelijk gebied structuurvisie 2013-2028**

## 4.6. SAMENVATTING ANALYSE

Uit de diverse kaarten en analyse (Appendix B ; Figuur 14; Tabellen 1 t/m 4) is op te merken dat het aantal kaarten met de komst van kleurgebruik is verminderd. Dit heeft te maken met de mogelijkheden die kleurgebruik met zich mee brengt om meerdere aspecten van een thema op een kaart duidelijker weer te geven. Verder is er een duidelijke lijn te herkennen in de keuze voor het aantal thema's vanaf 1994. Hier wilden de PROVINCIALE STATEN nog veel verantwoordelijkheden op zich nemen, maar zien zij in steeds meer mate van af, mede door het zelfbindende karakter en de complexiteit die het voeren van veel beleid met zich mee brengt.



**Figuur 14: Grafiek verandering aantal thema's en kaarten**

## 5. VERWACHTINGEN EN ADVIEZEN VOOR DE OMGEVINGSVISIE

### 5.1. INLEIDING

Hoewel de nieuwe Omgevingswet nog een ontwerp is dat pas op de planning voor invoering staat in 2018 en de huidige structuurvisies en -verordeningen nog geldig zijn, wordt er door betrokken partijen al wel uitgekeken naar welke gevolgen deze wet gaat hebben en hoe de daarvoor op te zetten omgevingsvisies er uit komen te zien. Een grote verandering in de verantwoordelijkheid is dat de omgevingsverordening niet alleen zal sturen op de ruimtelijke plannen, maar ook op initiatiefnemers en vergunningen (Raijmaekers, 2015).

Carolien Idema (Idema & Horde, 2015) verwacht dat de grootste verandering al heeft plaatsgevonden, door de overstap van analoge naar digitale kaarten.

### 5.2. VERDERE DIGITALISERING

Digitalisering zal zich volgens Idema & Horde (2015) voort zetten en zich sterker ontwikkelen. Te noemen valt het wegvallen van de invloed van de beleidsmaker op de presentatie van de beleidskaarten, doordat gebruikers hier zelf de regie over krijgen. De kaart zal meer centraal komen te staan. Met komst van de Omgevingswet zal hier verder aan worden bijgedragen door het opzetten van een loket, waar automatisch provinciale visies, gemeentelijke bestemmingsplannen en andere ruimtelijke beleidsplannen bekeken kunnen worden. Regels van bijvoorbeeld de Waterschappen zullen hier ook aan toegevoegd worden (Idema & Horde, 2015). Zodoende zijn niet meer de losse kaarten rechtsgeldig, maar de objecten die op deze kaarten worden weergegeven middels eerder genoemde IMRO standaard. Verwachting is dan ook dat de weergaveverplichting van de thema kaarten zoals vernoemd in Appendix B komt te vervallen en deze alleen nog geldt voor de objecten in de gepubliceerde bestanden. Een voorbeeld van compleet objectgerichte weergave is het bestemmingsplan van de gemeente Bussum, waar alleen nog maar objectgericht een plan op te vragen is (Idema & Horde, 2015). De huidige weergave van de structuurvisie, welke bestaat uit een *artist impression* van het te voeren beleid (Appendix F1; Raijmaekers, 2015) geeft een kaart weer op een extra as en maakt zo een drie dimensionale weergave van symbolen mogelijk. Wellicht dat dit een mogelijkheid kan zijn om in de toekomst, samen met de digitalisering, extra manieren van weergave mogelijk kan maken.

### 5.3. OBJECTGERICHT PROCES

De digitalisering en het gebruik van de kaart als uitgangspunt, heeft als gevolg gehad dat het hele beleidsproces is veranderd. Waar voorheen beleid geschreven werd op basis van thema's, is nu gekeken naar de diverse objecten op de kaart van Utrecht, welke vervolgens in een doelenboom zijn geplaatst wat later de aanleiding is geweest voor het beleid. Hierdoor is GIS niet langer volgend, maar leidend

(Raijmaekers, 2015). Daarmee is ook de manier van communiceren met de gemeentes veranderd. Met de komst van de nieuwe Wro is de plantoets niet langer toegestaan en wordt er bij de gemeentelijke bestemmingsplannen nu gekeken naar het provinciaal belang. Hiervoor is meer interactie van de stakeholders vereist, en zodoende is een goed functioneren van de nieuwe media van cruciaal belang en de verantwoordelijkheid van de provincie (Idema & Horde, 2015). De kracht die de provincie in het verleden had om kaarten een onderliggende boodschap mee te geven (Harley, 1989) verdwijnt hiermee ook.

#### 5.4. UNIFORMISERING

Een onderwerp dat ter discussie staat binnen de verbeelding van ruimtelijk beleid, is het verschil in weergave van thema's en objecten door de verschillende provincies. In het verleden is door Diederiks *et al.* (2008) een rapport opgesteld vanuit het PBL om een algeheel beeld te schetsen van de toentertijd opgestelde streek- en omgevingsplannen. Hierbij ondervonden zij grote problemen om vanuit de provincies een uniforme legenda te krijgen (Diederiks, 2015). Desondanks is het Diederiks *et al.* (2008) gelukt een legenda te creëren die het PBL in staat heeft gesteld om in grote lijnen het beleid samen te voegen. Deze legenda geldt nu voor de provincie Utrecht al als basis bij het opstellen van nieuwe kaarten.

Vanuit de provincies bestaat er ondanks de verplichting van het gebruik van de IMRO standaard weerstand op het creëren van een uniforme legenda (Diederiks 2015; Idema & Horde, 2015). Dit doordat de provincies (in toenemende mate) selectiever worden over de thema's waar zij beleid over willen vormen en zich door regels over een uniforme legenda beperkt voelen in hun beleidsvrijheid (Diederiks, 2015; Idema & Horde, 2015). Deze beperking uit zich in de wijze en het detail waarin provincies objecten in hun visies en verordeningen wensen weer te geven. Zo kan een provincie genoeg nemen met slechts drie variabelen om natuur weer te geven, maar kan de eis van een tweede provincie om natuur weer te geven in minimaal vijf variabelen de eerste provincie verplichten hierin mee te gaan (Raijmaekers, 2015).

Zowel Diederiks (2015) als Idema & Horde (2015) verwachten dat ondanks het gebrek aan vraag hiernaar vanuit de provincies zelf, er wel een meerwaarde kan ontstaan bij uniformisering van de legenda's. Genoemde voordelen zijn:

- Bij het delegeren naar gemeentes kan een uniforme legenda van nut zijn voor de provincies om deze naast elkaar te leggen (Diederiks, 2015).
- Bij het creëren van een landelijk overzicht van visies en beleid voor het Rijk (Diederiks, 2015).
- Uiteindelijkte tevredenheid wanneer er één systeem bestaat (voor in elk geval de verordeningen) waar door alle partijen goed mee gewerkt kan worden (Idema & Horde, 2015).
- Optimalisatie van beleid en mogelijkheden wanneer beleidsmaatregelen centraal getoetst kunnen worden op interactie. Harmonisatie kan zo schaalvoordelen bieden.

## 5.5. OVERIGE VERANDERINGEN

Naast het doorzetten van digitalisering en omschakeling naar het gebruik hiervan als primaire benadering, verwacht Horde (2015) nog een tweetal andere grote veranderingen waarmee de Omgevingsvisie te maken gaat krijgen. Dit zijn:

***Geconsolideerd werken:***

*“Nu stapelen we besluiten/plannen op elkaar, de gebruiker moet maar uitzoeken wat waar geldig is. Dit gaat wezenlijk veranderen; besluiten worden wijzigingen op een vigerend plan, cq aangegeven wordt wat vervalt en wat nieuw is. Dat is qua opbouw en proces wel lastiger dan iets nieuws maken.*

***Integraliteit:***

*“Nu is alleen RO een onderdeel van een plan/besluit. Straks zijn er vele domeinen in één plan: RO, veiligheid, natuur, milieu, delen van de APV. Dit wordt qua beheer ook een uitdaging, je kunt strak per locatie of per domein gemeente dekkend gaan wijzigen.”*

**Box 4: Grote veranderingen volgens Horde (2015)**

Welke thema's er in de omgevingsvisie betrokken zullen worden, is nog onduidelijk. Bekend is, zoals genoemd in hoofdstuk 2, dat de omgevingsvisie een samenvoeging zal worden van de huidige structuurvisie, mobiliteitsvisie en het Bodem-, Water- en Milieuplan. Dit laatstgenoemde plan is inmiddels al gedigitaliseerd en inzichtelijk in de ruimtelijke plannen viewer van de provincie (Appendix F3). De mobiliteitsvisie is ook online op te vragen via de algemene kaartviewer van de provincie Utrecht (Appendix F4). Deze zal echter nog gedigitaliseerd moeten worden om een objectgerichte benadering mogelijk te maken.

Over de inhoudelijke thema's bestaat nog geen verdere duidelijkheid. Hoewel Diederiks (2015) verwacht dat de provincie voor een hoop thema's wel verantwoordelijk moet blijven en zo minder ruimte moet geven aan de gemeentelijke bestemmingsplannen, is Raijmaekers (2015) van mening dat de provincie toch vaker de vraag zal stellen “waar gaan wij over?”. Door het aantal ruimtelijke verordeningen dat conform de Omgevingswet samengevoegd moet gaan worden zal de omgevingsvisie resulteren in een omvangrijk document. Hierdoor zal de provincie nog selectiever gaan worden. Dit is echter wel afhankelijk van het politieke bestuur. (Raijmaekers, 2015).





## CONCLUSIE

### ***Visualisatie van beleid***

Hoewel er in de literatuur geen duidelijk beeld gegeven wordt over de onderbouwing voor de weergave van kaarten, als communicatiemiddel van ruimtelijk beleid, en er grote mate van subjectiviteit mogelijk is bij het gebruik ervan (Crampton, 2001; Harley, 1989), is er wel de consensus dat zij geschikt zijn voor deze functie (Dühr, 2007; Faludi, 1996). De kennis die noodzakelijk is voor het juist weergeven van ruimtelijk beleid middels kaarten ligt niet zozeer in universele regels, dan wel in de persoonlijke kennis die cartografen en ruimtelijk ontwerpers bezitten (Rase, 1991).

### ***Verbeelding van ruimtelijk beleid in de provincie Utrecht***

Het huidige systeem binnen de provincie Utrecht lijkt een combinatie te zijn van door wetgeving opgelegde regels en *best practice*, wat voort komt uit bijvoorbeeld de nauwe band met het bedrijfsleven, in dit geval Geonovum (Idema & Horde, 2015). Naast het leveren van de volgens de Wro verplichte data voor Ruimtelijkeplannen.nl, heeft de provincie Utrecht een eigen *Open Source* viewer ontwikkeld waarin zij haar beleid op een toegankelijke wijze publiceert. Het is daarbij nu mogelijk om vanuit het object te redeneren en beleid te achterhalen. Hierbij verlegt de provincie haar macht, om het beleid te verbeelden bij de ontvanger – doordat deze zelf de kaarten kan opstellen – en vervagen de klassieke rollenverdelingen van Sandercock (1998) en Schönwandt (2002) (Neuman, 2000). Voorwaarde hiervoor is dat er concessies gedaan moeten worden in vormgeving, wat bijvoorbeeld te zien is bij de weergave van wonen en werken (Idema & Horde, 2015; Figuur 13).

### ***Verwachtingen en adviezen voor de omgevingsvisie***

Met de toekomstige Omgevingswet en het groeiende gebruik van internet, lijkt verdere digitalisering van ruimtelijke beleidsstukken onvermijdelijk (Idema & Horde, 2015). De objectgerichte aanpak, zoals beschreven in Paragraaf 5.3., biedt veel mogelijkheden en een simplificatie voor gebruikers. Samen met het opgestelde loket verdwijnt de noodzaak om diverse instanties te raadplegen en verbeterd dit de toegankelijkheid van de informatie met betrekking tot ruimtelijke beleidsstukken (Raijmaekers, 2015; Idema & Horde, 2015). Deze veranderingen vereisen wel aanpassingen van de beleidsstrategie (Raijmaekers, 2015). Een visie of verordening kan niet langer meer geschreven worden op basis van een voorheen logische volgorde van thema's. Deze dient in de toekomst vanuit het perspectief van de gebruiker opgesteld te worden aan de hand van objecten binnen het gebied.

## De verbeelding van ruimtelijk beleid

Voor de diverse provincies apart kan als advies gegeven worden dat, met het oog op de nieuwe Omgevingswet, initiatiefnemers en vergunning aanvragers tegemoetgekomen kunnen worden middels de voornoemde objectgerichte aanpak.

Om deze aanpak voor alle partijen te stroomlijnen, valt er te kijken naar een uniformisering van de legenda's die opgelegd worden door de IMRO standaard. Wanneer de angst voor het verlies van beleidsvrijheid door overheden te overbruggen valt, kan dit bijdragen aan duidelijk overleg tussen overheidslagen (Diederiks, 2015; Idema & Horde, 2015), het creëren van een landelijk beleidsbeeld (Diederiks, 2015) en eventuele uitbreiding van kennis door schaalvoordelen.

## REFLECTIE

De afgelopen periode is er met veel plezier en interesse aan het onderwerp “De beeldvorming van ruimtelijk beleid” gewerkt. Ondanks een sterke afbakening in zowel thema, als tijd en gebied, bood het onderwerp genoeg diepgang om een complete studie uit te putten. Dit is dan ook terug te leiden naar de exploratieve aard van dit onderzoek, daar zij slechts een tipje van de ijsberg raakt. Cartografie in de beleidsvorming is geen exacte wetenschap die zich laat lenen voor gecompliceerde theorieën. Het is een ambacht die voorheen gebruikt werd voor de communicatie en toelichting van beleid, maar tegenwoordig steeds belangrijker wordt in het Planologische vakgebied. Hopelijk kunnen de in dit rapport gegeven adviezen en verwachtingen hun doorgang vinden in de totstandkoming van omgevingsvisies en –plannen. Wel moet duidelijk vermeld worden dat er om het gegeven te onderbouwen, meer onderzoek ondernomen dient te worden naar de betekenis en uitkomsten en praktijken binnen andere overheden.

Uit de interviews is gebleken dat de kennis over specifieke aspecten van dit onderwerp – zoals IMRO standaarden, de wettelijke verplichtingen die gelden voor publicatie en de zelfbindende eigenschappen van de structuurvisies en toekomstige omgevingsvisies – voorbij gaat aan de bestudeerde stof van de opleiding Technische Planologie. Hoewel technologische en juridische verandering een motief zijn voor een generieke opbouw van de studie, moeten specifieke onderdelen, zoals de hierboven genoemde aspecten binnen dit onderwerp wel behandeld worden. Dit met de notitie dat deze onderwerpen door politieke en juridische invloed aan verandering onderhevig zijn. Zo wordt het belang van zelfstudie – ook na de opleiding – onderbouwd en blijft de wetenschap van de planologie niet alleen door input van onderwijsinstellingen, maar ook het bedrijfsleven actueel.

Desondanks sluiten het onderwerp en de resultaten, die zich presenteren als verwachtingen en adviezen, aan bij de kern van de studie.



## REFERENTIES

- Bertin, J.**, 1983, *Semiology of graphics*. Madison, Wis.: University of Wisconsin Press.
- Besluit op de Ruimtelijke Ordening**, 1985, geraadpleegd op 5 september 2015 via <http://maxius.nl/besluit-op-de-ruimtelijke-ordening-1985>
- Besluit ruimtelijke ordening**, 2008, geraadpleegd op 5 september 2015 via <http://wetten.overheid.nl/BWBR0023798>
- Broek, J.**, 2014, *Omgevingswet: Parlementaire geschiedenis, deel II - Wetsvoorstel Omgevingswet 2014, Tekst en Toelichting*. Amsterdam: Berghauser Pont Publishing.
- Buitelaar, E., Sorel, N. and Opdam, S.**, 2009, *Ex-durante evaluatie Wro*. Den Haag [etc.]: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Bryman, A.**, 2008, *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Crampton, J.W.**, 2001. Maps as social constructions: power, communication and visualization. *Progress in Human Geography*, 25(2), pp.235-252.
- Devers, K. J.**, 1999, How will we know “good” qualitative research when we see it? Beginning the dialogue in health services research. *Health Services Research*, 34, 5:2), pp. 1153–1188.
- Diederiks, J.F.H.A., Kuiper, R., Tijbosch, H., Bräuer, A.**, 2008, *Streekplannen in beeld Landelijk overzicht van provinciale streek- en omgevingsplannen*, Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Dühr, S.**, 2007, *The visual language of spatial planning*. London: Routledge.
- Duinen, L. van en Hawkins, A.**, 2004, *Planning imagery*.
- Faludi, A.**, 1991, Fifty Years of Dutch National Physical Planning, *Built Environment: Special Issue*, 17(1), pp. 5-13.
- Faludi, A.**, 1996, Framing with images. *Environment And Planning B: Planning And Design*, 23(1), pp. 93-108. <http://dx.doi.org/10.1068/b230093>
- Garb, Y., Pulver, S. en VanDeveer, S.**, 2008, Scenarios in society, society in scenarios: toward a social scientific analysis of storyline-driven environmental modeling. *Environ. Res. Lett.*, 3(4).
- Gombert, F.**, 1983, *De streekplankaart*. Utrecht: Instituut voor Planologie, Rijksuniv. Utrecht.

- Hajer, M., Grijzen, J., Klooster, S., Ovink, H., Wierenga, E. & Dammers, E., 2010, Sterke verhalen. Rotterdam: 010 Publishers.**
- Hajer, M., Sijmons, D. & Feddes, F., 2006, Een plan dat werkt. Rotterdam: NAI Uitgevers.**
- Hajer, M. & Zonneveld, W., 2000, Spatial planning in the network society-rethinking the principles of planning in the Netherlands. *European planning studies*, 8(3), pp.337-355.**
- Harley, J.B., 1989, Deconstructing the map. *Cartographica: The international journal for geographic information and geovisualization*, 26(2), pp.1-20.**
- Healey, P., 1997, Making strategic spatial plans: innovation in Europe. Psychology Press.**
- Hennink, M.M., Hutter, I. & Bailey, A.. Qualitative Research Methods, 2011, London: SAGE.**
- Horde, L. de, 2015, E-mail Scriptie beeldvorming ruimtelijk beleid., 22 december 2015**
- Houten, D.J. van, Kreukels, A.M.J., Levelink, P.C.M., Modder, J.J. & Simonis, J.B.D., 1980, Onderzoek provinciale ontwikkelingsprogramma's : in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en in samenwerking met het Instituut voor Toegepaste Sociologie te Nijmegen. Utrecht: Rijksuniversiteit Utrecht, Subfaculteit der sociaal-culturele wetenschappen.**
- Kunzmann, K.R., 1996, Euro-megalopolis or themepark Europe? Scenarios for European spatial development. *International Planning Studies*, 1(2), pp.143-163.**
- Library of Congress, 2015, Teacher's guide to Analyzing Maps, Bezocht op 21 november 2015, via [http://www.loc.gov/teachers/usingprimarysources/resources/Analyzing\\_Maps.pdf](http://www.loc.gov/teachers/usingprimarysources/resources/Analyzing_Maps.pdf)**
- Meijsmans, N., 2010, Designing for a region. Amsterdam: SUN Academia.**
- Neuman, M., 2000, Communicate this! Does consensus lead to advocacy and pluralism?, *Journal of Planning Education and Research*, 19(4), pp.343-350.**
- Poelje, G., Bakker Schut, P. and Cleyndert, H., 1925, Gewestelijke plannen. *Alphen aan den Rijn: Samsom.***
- Provincie Utrecht, 1985, streekplan 1985, *Utrecht: Provincie Utrecht.***
- Provincie Utrecht, 1994, streekplan 1994, *Utrecht: Provincie Utrecht.***
- Provincie Utrecht, 2004, streekplan 2005–2015, *Utrecht: Provincie Utrecht.***

**Provincie Utrecht**, 2013a, Provinciale Ruimtelijke structuurvisie 2013-2028, *Utrecht: Provincie Utrecht*.

**Provincie Utrecht**, 2013b, Provinciale Ruimtelijke Verordening 2013-2028, *Utrecht: Provincie Utrecht*.

**Rase, W.**, 1991. Computer-assisted map design. *Advances in Cartography*. Elsevier, Essex, pp.181-200.

**Reclus, D. & Brunet, R.**, 1989, *Les Villes " Europeennes" rapport pour la Datar, Delegation a l'aménagement du territoire et a l'action regionale*. La documentation française.

**Rijksdienst voor het Nationale Plan**, 1958, De ontwikkeling van het westen des lands: rapport. Staatsdrukkerij.

**Robbins, E. & Cullinan, E.**, 1994. *Why architects draw*. MIT press.

**Sandercock, L.**, 1998. The death of modernist planning: radical praxis for a postmodern age. *Cities for citizens: planning and the rise of civil society in a global age*, pp.163-184.

**Schönwandt, W.L.**, 2002, Sieben Planungsmodelle, *Planung in der Krise*, 93, pp. 13-29

**Strauss, A.L.**, 1987, *Qualitative analysis for social scientists*. Cambridge, England: Cambridge University Press.

**Wet op de Ruimtelijke Ordening, 1962**, geraadpleegd op 5 september 2015 via <http://wetten.overheid.nl/BWBR0002375>

**Wet ruimtelijke ordening, 2008**, geraadpleegd op 5 september 2015 via <http://wetten.overheid.nl/BWBR0020449>

**Zundert, J.W. van**, 2012, *Wegwijzer Wro. Opmaat tot de Omgevingswet*. 6e, herz. dr. Deventer: Kluwer B.V.

## INTERVIEWS

**Dieriks, J.F.H.A.**, 2015, Interview omtrent de naderende omgevingsvisie. Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving

**Idema, C. en Horde, L. de**, 2015, Interview omtrent de naderende omgevingsvisie. Utrecht: Provincie Utrecht / Geonovum

**Raijmaekers, C.**, 2015, Interview omtrent de naderende omgevingsvisie. Utrecht: Provincie Utrecht



## APPENDICES

|  |     |
|--|-----|
| APPENDIX A: VAN WONINGWET NAAR OMGEVINGSWET .....                                      | 45  |
| APPENDIX B: OVERZICHT KAARTANALYSE .....   | 49  |
| APPENDIX C: OVERZICHT THEMA'S EN OBJECTEN VANAF 1985 .....                             | 51  |
| APPENDIX D: PLANKAART STREEKPLAN UTRECHT 1994 .....                                    | 53  |
| APPENDIX E: PLANKAART STREEKPLAN UTRECHT 2005 .....                                    | 54  |
| APPENDIX F1: VISIEKAART UTRECHT 2013-2028 .....  | 55  |
| APPENDIX F2: SAMENGEVOEGDE BELEIDSKAARTEN PRV UTRECHT 2013-2028 .....                  | 56  |
| APPENDIX F3: SAMENGEVOEGDE BELEIDSKAARTEN BODEM-, WATER- EN MILIEUPLAN 2016-2012 ..... | 57  |
| APPENDIX F4: SAMENGEVOEGDE BELEIDSKAARTEN MOBILITEITSVISIE .....                       | 58  |
| APPENDIX G: INTERVIEW JOS DIEDERIKS .....  | 59  |
| APPENDIX H: INTERVIEW CONNY RAIJMAEKERS .....  | 71  |
| APPENDIX I: INTERVIEW CAROLIEN IDEMA .....   | 83  |
| APPENDIX J: INTERVIEWGUIDE .....   | 99  |
| APPENDIX K: POSTERPRESENTATIE .....  | 100 |

## APPENDIX A: VAN WONINGWET NAAR OMGEVINGSWET

In Nederland worden sinds 1925 gewestelijke plannen opgesteld om het verkeersnet, bestaande uit sporen, wegen en waterlopen, bovengemeentelijke zaken als bijvoorbeeld vliegvelden en natuurschoon en recreatieruimten te ordenen (Poelje *et al.*, 1925). Deze regeling lag, na een wetswijziging, vanaf 1931 vastgesteld in de Woningwet (artikel 45). Hiervoor werd een commissie ingesteld om tussen betrokken gemeenten een 'gemeenschappelijke regeling' te treffen en het streekplan voor te bereiden, vast te stellen en te herzien. Deze plannen werden ter beoordeling voorgelegd aan de Gedeputeerde Staten (Gombert, 1983).

De toenmalige streekplannen bestonden uit twee aspecten:

- 1) een plan, in dit geval een ontwerp voor een toekomstig te verwezenlijken toestand. Dit werd ook wel een ontwikkelingsproject genoemd.
- 2) een juridisch verordening (na wetswijziging in 1938). Dit was een geheel van regels waaraan de overheid vergunningen toetste.

Deze twee aspecten konden door hun aard niet gescheiden worden, maar waren complementair aan elkaar en vielen wel te onderscheiden. Het plan bevatte kwalitatieve en kwantitatieve omschrijvingen van de werk- woon- recreatiegebieden en verkeerswegen zonder al te diep in te gaan op details. Daarbij moest wel de ontwikkelingsstadia vermeld worden. Zo konden zij in hun onderlinge verband en in het verband met de bestaande landelijke en stedelijke structuren worden beoordeeld. De regels die werden opgesteld dienden om activiteiten door de particuliere sector te reguleren. Dit hield in dat op basis van deze juridische grondslag vergunningen konden worden verstrekt. Dit voorkwam dat er activiteiten of werkzaamheden konden plaatsvinden die niet alleen in strijd waren met de Woningwet, maar ook de Spoorwegwet en andere Provinciale Verordeningen (bijvoorbeeld de Monumentenverordening). Dit beschermde zo het ontwikkelingsplan en daarmee het algemeen belang van de streek.

De wijziging van de Woningwet in 1938 en de invoering van de Staatscommissie-Frederiks waren de eigenlijke grondlegging van het facet 'Ruimtelijke ordening' in Nederland (Gombert, 1983). Het was de eerste maal dat er bouwverboden, voorschriften en bestemmingen van gronden in werden vastgelegd en de commissie Frederiks introduceerde begrippen als 'stedenbouwkundige voorrang' en 'aanlegvergunning'.

Binnen de provincies ontstond alsmaar meer de behoefte tot het opstellen van streekplannen. Hierbij ontstond ook de behoefte voor sturing en regeling van bepaalde facetten van het ruimtelijk beleid. Als bekendste voorbeeld zijn de plannen voor waterwinplaatsen te noemen, welke tegenwoordig nog steeds onderdeel zijn van de huidige plannen. Het Rijk was ook van mening dat een onderwerp als waterwinplaatsen geschikt was om onder de verantwoording van de provincies te laten vallen en

## De verbeelding van ruimtelijk beleid

ondernam vervolgens stappen om dit soort bovengemeentelijke belangen verder aan de provincies toe te wijzen.

De tijdelijke Wet inzake het Nationale plan en streekplannen uit 1950 was bedoeld om de tijdens de oorlog door de bezetters vastgestelde regels te laten stroomlijnen met vooroorlogse Nederlandse regels en vervolgens uit te monden in een vervanging voor de Woningwet met daarin een belangrijkere rol voor de ruimtelijke ordening. De streekplannen die uit deze tijdelijke wet voortkwamen dienden al toekomstbeelden van ruimtelijke elementen met bijbehorende gedetailleerde kaarten te leveren. Voortbordurend op het werk van de commissie Frederiks, kwam het rijk in 1962 met de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Vanaf dit moment werden de streekplannen hiërarchisch verdeeld volgens het in Nederland bekende 'Huis van Thorbecke': De driedeling van Rijk, provincie en gemeente. Het hierin opgelegde streekplan 'nieuwe stijl' verloor hier haar gedetailleerde karakter, maar werd verbreed tot een algemeen sociaaleconomisch ontwikkelingsplan (Box 5, Houten *et al.*, 1985). De plankaart veranderde in een globale schematische streekplankaart die alleen nog ter visualisatie van het beleid diende en niet meer rechtsgeldig was. De juridische regelingen waren alleen nog vastgesteld in het bestemmingsplan.

*“Provinciale Staten kunnen voor één of meer gedeelten of voor het gehele gebied der provincie een streekplan vaststellen, waarin de toekomstige ontwikkeling van het in het plan begrepen gebied in hoofdlijnen wordt aangegeven, alsmede een vastgesteld streekplan herzien.”*

### **Box 5: Artikel 4a lid 1 van de WRO (1962)**

De kern van het toenmalige streekplan lag vastgelegd in het Besluit op de Ruimtelijke Ordening, de nadere uitwerking van de WRO, van 1985 (Box 6). Deze BRO vormt een uitwerking op de wet en legt, mede middels ministeriële regelingen, regels op aan de uitvoering van de wet.

*“Een streekplan, een plan tot uitwerking daarvan, als bedoeld in artikel 4a, tiende lid, van de wet alsmede ontwerpen daarvoor worden vervat in: a. een beschrijving van de meest gewenste ontwikkeling in hoofdlijnen van het in het plan begrepen gebied en, voor zover nodig, van de fasen, waarin die ontwikkeling zich zou moeten of kunnen voltrekken; b. een of meer kaarten met bijbehorende verklaring waarin deze hoofdlijnen voor zover mogelijk in beeld zijn gebracht.”*

### **Box 6: Artikel 7.1 van de BRO (1985)**

Sinds 2008 geldt de huidige Wet ruimtelijke ordening (Wro, 2008). Hierin zijn de streekplannen vervangen voor structuurvisies (zie artikel 2.2 lid 1 (box 7)) Deze structuurvisies worden conform artikel 4.1 (box 8)

vergezeld door de mogelijkheid voor provincies om naast de Provinciale structuurvisie een Provinciale Verordening op te stellen. Deze verordening vormt een inhoudelijke uitwerking van de structuurvisie, welke van origine alleen een overzicht bevat van de hoofdzaken van het door de provincie te voeren ruimtelijk beleid. Dit uit zich in de praktijk in een tweetal rapporten, begeleid door een aantal kaarten, welke ter illustratie dienen van het provinciaal beleid. Hierbij is de begeleidende kaart van de structuurvisie vaak slechts indicatief, terwijl deze van de provinciale verordening gedetailleerder van aard is.

*“Provinciale Staten stellen ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening voor het gehele grondgebied van de provincie een of meer structuurvisies vast waarin de hoofdzaken van het door de provincie te voeren ruimtelijk beleid zijn vastgelegd.”*

**Box 7: Artikel 2.2 lid 1 van de Wro (2008)**

*“Indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, kunnen bij of krachtens provinciale verordening regels worden gesteld omtrent de inhoud van bestemmingsplannen, van omgevingsvergunningen waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2° of 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, omtrent de daarbij behorende toelichting of onderbouwing, alsmede omtrent de inhoud van beheersverordeningen. Daarbij kan worden bepaald dat een regel slechts geldt voor een daarbij aangegeven gedeelte van het grondgebied van de provincie. De kennisgeving van een besluit tot vaststelling van de verordening geschiedt tevens langs elektronische weg.”*

**Box 8: Artikel 4.1 lid 1 van de Wro (2008)**

Voor 2018 zijn er nieuwe regels ter bescherming en benutting van de fysieke leefomgeving opgesteld. Deze komen samen in de zogeheten Omgevingswet. Als gevolg hiervan, wordt van provincies verwacht dat zijn een Omgevingsvisie opstellen. In deze Omgevingsvisie staan wederom de ontwikkelingen en ambities voor het grondgebied gegeven. Hierbij wordt in de Omgevingsvisie rekening gehouden met onderwerpen als bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed. Dit betekent dat de Omgevingsvisie, naast andere regels, een samensmelting wordt van de structuurvisie, het mobiliteitsplan en het Bodem-, Water- & Milieuplan (Figuur 16). Een van de voordelen hiervan is dat de verantwoordelijke overheid de inzichtelijkheid voor en betrokkenheid van burgers vergroot door alle kennis middels één loket beschikbaar te stellen. Ook deze visie zal geen gedetailleerd plan zijn, maar slechts de hoofdlijnen voor het lange termijn beleid vormen (Box 9). Verder gelden er geen

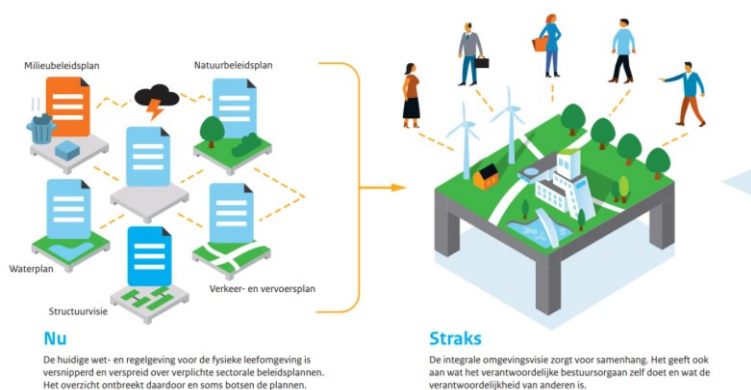
## De verbeelding van ruimtelijk beleid

formeisen voor de invulling van het beleid. Evenals voorgaande wetten, geldt ook de Omgevingswet niet alleen voor de provincie, maar ook voor de gemeente en het Rijk.

*“Een omgevingsvisie bevat, mede voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid: a. een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, b. de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied, c. de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid.”*

### Box 9: Geopperd artikel 3.2 van de Omgevingswet (2015)

Naast deze visie, worden de overheden ook gehouden aan het opstellen van een Omgevingsplan (gemeente), waterschapsverordening (waterschappen) en omgevingsverordening (provinciale staten). Evenals in de huidige Wro bevat deze de regels over de fysieke leefomgeving en vormt zo de uitwerking van het in de visie opgestelde beleid. Doordat deze verordening vanaf 2018 vastgesteld staat in de wet, is deze ook verplicht voor de betreffende instantie en zodoende zelfsturend. Dat wil zeggen dat de verantwoordelijkheden die de provincie op zich neemt, ook rechtsgeldig zijn en de Provinciale Staten hier aan gehouden kunnen worden. Artikel 2.8 van de geopperde Omgevingswet geeft daarnaast wel aan dat de verschillende instanties in staat zijn de *“bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het Omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening [te] delegeren aan het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap respectievelijk gedeputeerde staten.”* (Voorstel Omgevingswet, 2015) In hoofdstuk 4 Resultaten zal verder worden ingegaan op hoe de structuurvisie en de daarbij behorende verordening vorm zijn gegeven in de provincie Utrecht.



Figuur 15: Infographic Omgevingsvisie, Ministerie van Infrastructuur & Milieu

## APPENDIX B: OVERZICHT KAARTANALYSE

|                        | streekplan 1985   | streekplan 1994-2005  | streekplan 2005-2015  | structuurvisie 2013-2028   |
|------------------------|---|---|---|--|
| Kaarten in plan:       | A. Ligging streekplangebied<br>B. Namenkaart<br>C. streekplandeelgebieden<br>D. Ruimtelijke Structuur   | Plankaart streekplan Utrecht  | Plankaart streekplan Utrecht<br>Gebieden binnen groene contouren  | Visiekaart Utrecht 2028  |
| Kaarten in uitwerking: | <p><b>Hoofdstuk 1: Bevolking en Wonen</b></p> <p>1. Namenkaart<br/>2. Ligging streekplangebied Utrecht<br/>3. streekplandeelgebieden<br/>4. Rijksbufferzones<br/>5. Sectorkaart wonen</p> <p><b>Hoofdstuk 4: Verzorging</b></p> <p>6. Verzorgingsniveau der kernen per sector<br/>7. Normatieve reikwijdte van de kernen met niveau II<br/>8. Normatieve reikwijdte van de kernen met niveau III<br/>9. Normatieve reikwijdte van de kernen met niveau IV en V</p> <p><b>Hoofdstuk 5: Werken</b></p> <p>10. Bedrijfsterreinen</p> <p><b>Hoofdstuk 6: Milieuhygiëne</b></p> <p>11. Verwerkingsinrichtingen en opslag van afvalstoffen<br/>12. Waterkwaliteitsplan 1984<br/>13. Berekende geluidsbelasting vliegbasis Soesterberg<br/>14. Stiltegebieden</p> <p><b>Hoofdstuk 7: Natuur</b></p> <p>15. Natuur: bossen etc.<br/>16. Natuur: broekbos etc.<br/>17. Natuur: sloten en graslanden<br/>18. Natuur: weidevogels en overige fauna<br/>19. Natuur: kwetsbaarheid voor ontwatering<br/>20. Natuur: kwetsbaarheid voor verontrusting<br/>21. Abiotische gesteldheid<br/>22. Sectorkaart natuur</p> <p><b>Hoofdstuk 8: Landschap</b></p> <p>23. Ruimtetewerking<br/>24. Landschapsindeling<br/>25. Landschapseenheden<br/>26. Grote landschapseenheden<br/>27. Kavelvormen<br/>28. Verandering in het bodemgebruik<br/>29. Aard van de verandering in begroeiing<br/>30. Cultuurhistorische elementen<br/>31. Waardevolle boerderijstroken<br/>32. Sectorkaart landschap</p> <p><b>Hoofdstuk 9: Bosbouw</b></p> <p>33. Geschiktheid Utrechtse Heuvelrug voor houtproductie (sic.)</p> <p><b>Hoofdstuk 10: Landbouw</b></p> <p>34. Actuele bedrijfseconomische situatie en intensiteit van het grondgebruik<br/>35. Externe productiefactoren (sic.) (actueel)<br/>36. Verbeteringsmogelijkheden externe productiefactoren (sic.)<br/>37. Verbeteringsmogelijkheden in samenhang met het rendement<br/>38. Externe productiefactoren (sic.) (potentieel)</p> <p><b>Hoofdstuk 11: Openluchtrecreatie en toerisme</b></p> <p>39. Capaciteit landelijk gebied voor extensieve landrecreatie (wandelen)<br/>40. Capaciteit landelijk gebied voor extensieve landrecreatie (fietsen)<br/>41. Capaciteit voor intensieve landrecreatie en attractiepunten<br/>42. Openluchtrecreatie bestaande situatie<br/>43. Confrontatie vraag en aanbod oeverrecreatie<br/>44. Confrontatie vraag en aanbod intensieve landrecreatie<br/>45. Confrontatie vraag en aanbod extensieve landrecreatie<br/>46. Openluchtrecreatie gewenste ontwikkeling dagrecreatie<br/>47. Fasering ontwikkeling Randstadgroenstructuur</p> | <p>IV. Namenkaart<br/>V. Belemmeringenkaart infrastructuur<br/>VI. Belemmeringenkaart milieubeschermingsgebieden<br/>VII. Ontwikkelingskaart na 2005</p> <p>1. Ruimtelijke structuur<br/>2. Verschillen in ambitieniveau<br/>3. Groenstructuren nabij de stadsgewesten<br/>4. Hoogwaardig openbaar vervoer stadsgewesten<br/>5. Projecten<br/>6. Randstadgroenstructuur Utrecht<br/>7. Utilisatie fietsstructuur<br/>8. Ruimtelijke inpassing windturbines<br/>9. Landschappelijke strategieën<br/>10. Agrarische hoofdstructuur<br/>11. Ecologische hoofdstructuur<br/>12. Recreatieve hoofdstructuur<br/>13. Militair ruimtegebruik</p> | <p><b>Hoofdstuk 1: Inleiding</b><br/>streekplandeelgebieden</p> <p>1.</p> <p><b>Hoofdstuk 4: Fysieke ondergrond</b></p> <p>2. Vereenvoudigde bodemkaart<br/>3. Wateroverlast<br/>4. Het watersysteem<br/>5. Grondwaterbescherming<br/>6. Vereenvoudigde CHS<br/>7. Strategiekaart CHS<br/>8. Nieuwe Hollandse Waterlinie</p> <p><b>Hoofdstuk 5: Infrastructurele netwerk</b></p> <p>9. Integraal autonetwerk<br/>10. Integraal netwerk openbaar vervoer</p> <p><b>Hoofdstuk 6: Stedelijk gebied</b><br/>Bevolkingsopbouw provincie Utrecht naar leeftijd en geslacht<br/>12. Werklocaties<br/>13. Vestigingsmilieus</p> <p><b>Hoofdstuk 7: Landelijk gebied</b></p> <p>14. Stiltegebieden<br/>15. Landschappelijke Hoofdstructuur<br/>16. Koersen landschap<br/>17. Begrenzingsen<br/>18. Robuuste verbindingen<br/>19. Waardevolle natuur buiten EHS<br/>20. Themakaart land- en tuinbouw<br/>21. Themakaart recreatie</p> <p><b>Hoofdstuk 8: Overig</b><br/>Windturbines</p> <p>23. Belemmering infrastructuur</p> <p><b>Rode contouren kaarten</b><br/>24. Overzicht van kernen met kaartnummers<br/>25. Rode contouren per kern</p> | <p><b>PRS</b></p> <p>1. Bodem<br/>2. Water<br/>3. Klimaat, gezondheid en veiligheid<br/>4. Cultuurhistorie<br/>5. Wonen en werken<br/>6. Verkeer en vervoer<br/>7. Regionale uitwerking<br/>8. Landelijk gebied<br/>9. Landschap<br/>10. Natuur<br/>11. Landbouw<br/>12. Reconstructie<br/>13. Recreatie</p> <p><b>PRV</b></p> <p>1. Bodem en water<br/>2. Duurzame energie<br/>3. Cultuurhistorie<br/>4. Wonen en werken<br/>5. Verkeer en vervoer<br/>6. Landelijk gebied<br/>7. Landschap<br/>8. Natuur<br/>9. Recreatie<br/>10. Landbouw<br/>11. Provincie Utrecht</p> |

## De verbeelding van ruimtelijk beleid

|                      |   |  |  |  |
|----------------------|---|--|--|--|
|                      | <p>48. Locaties en verblijfsrecreatie</p> <p>49. Gemiddelde werkdagemaalintensiteit 1983</p> <p><b>Hoofdstuk 12: Verkeer en vervoer</b></p> <p>50. Schematisch overzicht tram- buslijn en frequenties</p> <p>51. Overzicht van de in tekst genoemde wegen en spoorwegen</p> <p>52. Gemiddelde werkdagemaalintensiteit 1985</p> <p><b>Hoofdstuk 13: Waterhuishouding</b></p> <p>53. Waterschappen</p> <p><b>Hoofdstuk 14: Nutsvoorzieningen</b></p> <p>54. Straalverbindingen, kabels, buizen, pijp- en hoogspanningsleidingen</p> <p>55. Indicatieve trasering leidingdoorvoer</p> <p>56. Waterwingebieden</p> <p>57. Belemmeringenkaart grote regionale ontgronding</p> <p><b>Hoofdstuk 16: Militaire zaken</b></p> <p>58. Militaire projecten</p> |  |  |  |
| Formaat              | Maximaal A3 (420 mm * 297 mm)   | Plankaart 730 mm * 520 mm<br>Overige kaarten A4 (297 mm * 210 mm)                            | Plankaart 748 mm * 488 mm<br>Overige kaarten A5 (210 mm * 148 mm)  | Alle kaarten A4 (297 mm * 210 mm)  |
| Schaal               | Geen  | Plankaart 1:100.000<br>Overige kaarten 1:270.270   | Plankaart 1:96.154<br>Overige kaarten niet op schaal   | Visiekaart niet op schaal<br>Overige kaarten 1:238.095   |
| Kleurgebruik         | Grijswaarden  | Rijk kleurgebruik  | Rijk kleurgebruik  | Rijk kleurgebruik  |
| Type kaart           | Thematische kaarten   | Thematische kaarten  | Thematische kaarten  | Visiekaart indicatief<br>Overige kaarten thematisch<br>Digitale kaarten objectgericht  |
| Diversiteit objecten | Maximaal 17 op kaarten 29 en 54   | 27 op Plankaart<br>Maximaal 16 op kaart 5  | 30 op Plankaart<br>Maximaal 9 op kaart 9   | 19 op Visiekaart<br>Maximaal 9 op kaart 6  |
| Detailniveau         | Indicatief. Gebruik van vlakken en symbolen.  | Scherpe begrenzing en belemmering.<br>Gebruik van vlakken en symbolen.<br>Sterk belemmerend. | Scherpe begrenzing en belemmering.<br>Gebruik van vlakken en symbolen.<br>Rode contouren voor gemeentegrenzen. | Visiekaart slechts afbeelding van visie. Bij wijze van <i>artist impression</i> .<br>Overige kaarten scherpe begrenzingen, gebruik van vlakken, geen symbolen.<br>Rode contour voor gemeentegrenzen.<br>Sinds 1 januari 2010 alle kaarten als objecten online verkrijgbaar. Hierdoor is detail op perceelsniveau zichtbaar en combinatie van diverse thema's oneindig. |

## APPENDIX C: OVERZICHT THEMA'S EN OBJECTEN VANAF 1985

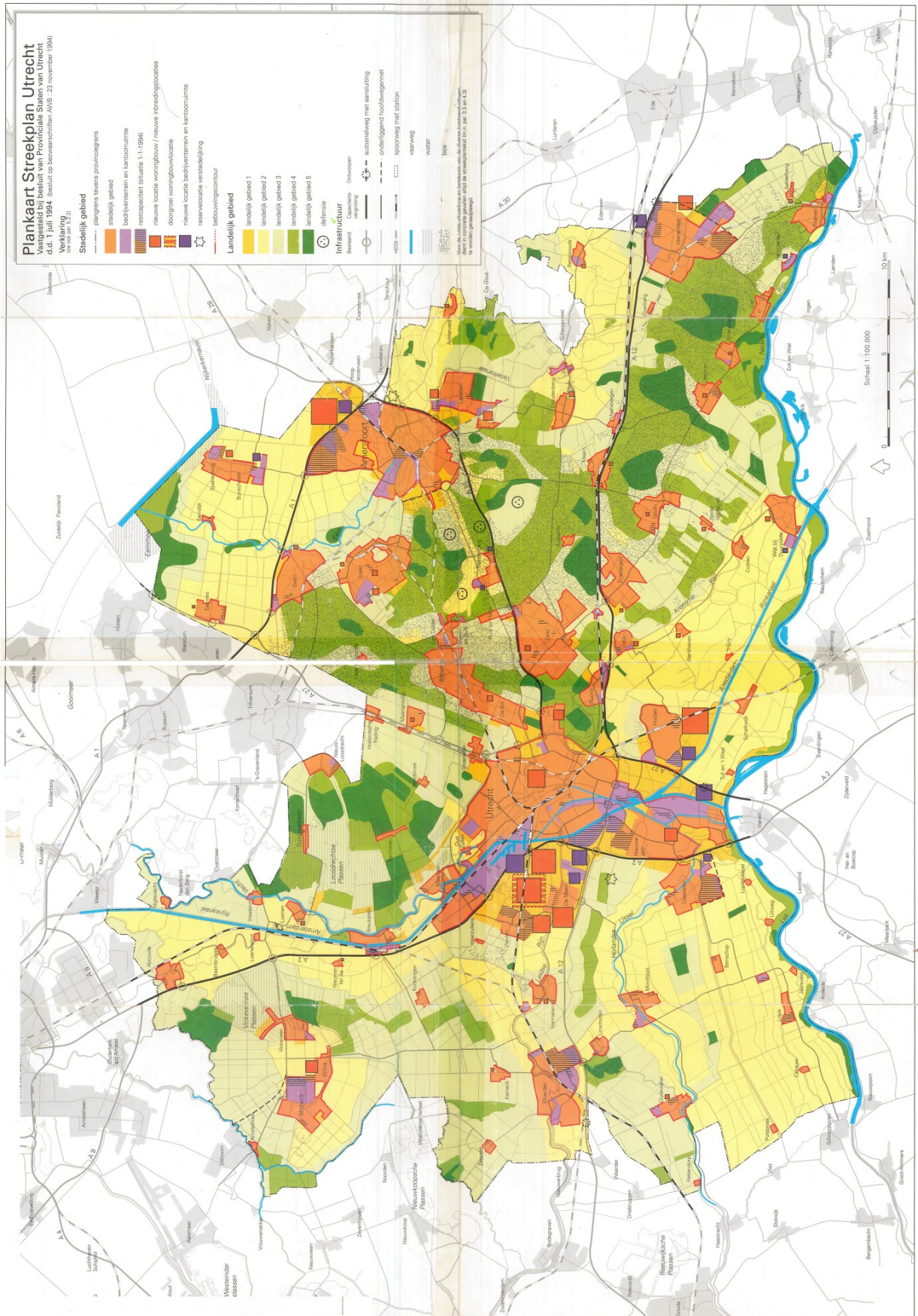
| streekplan 1985                 | streekplan 1994-2005 |   | streekplan 2005-2015           |   | structuurvisie 2013-2028       |  |   |
|---------------------------------|----------------------|---|--------------------------------|---|--------------------------------|--|---|
| Thema                           | Sector               | Thema   | Sector                         | Thema   | Sector                         | Thema  | Variabelen  |
| Bevolking & Wonen               | Stedelijk gebied     | Verschillen in ambitieniveau                        | Fysieke ondergrond             | Bodem   | Duurzame leefomgeving          | Bodem- en watersysteem                       | Duurzaam bodemgebruik   |
| Stads- en dorpsvernieuwing      |                      | Mobiliteit  |                                | Watersysteem                                      |                                |  | Bodemdalingsgevoelig gebied   |
| Kleine kernen                   |                      | Verzorgingsstructuur                                |                                | Cultureel erfgoed                                 |                                |  | Beschermingszone drinkwaterwinning  |
| Verzorging                      |                      | Bufferzones/geedingszones en stadsrandzones         | Infrastructuure netwerk        | Algemene positionering                            |                                |  | Infiltratiegebied Utrechtse Heuvelrug   |
| Werken                          |                      | Bevolkingsontwikkeling                              |                                | Wegen   |                                |  | Waterbergingsgebied   |
| Milieuhygiëne                   |                      | Wonen   |                                | Openbaar vervoer                                  |                                |  | Vrijwaringszones waterkeringen  |
| Natuur                          |                      | Werken  |                                | Vervoersknooppunt en en overslagpunten            |                                |  | Overstroombaar gebied   |
| Landschap                       |                      | Stadsgewest Utrecht                                 | Gebruikslaag: stedelijk gebied | Zorgvuldig ruimtegebruik                          |                                |  | Ter toelichting: waterparels  |
| Bosbouw                         |                      | Stadsgewest Amersfoort                              |                                | Milieuaspecten in het stedelijk gebied            |                                | Klimaatverandering, gezondheid en veiligheid | Anticiperen op lange termijngevolgen klimaatverandering   |
| Landbouw                        |                      | Zuidoost-Utrecht                                    |                                | Rode contouren                                    |                                |  | Ruimte bieden voor duurzame energie   |
| Openlucht recreatie en toerisme |                      | West-Utrecht  |                                | Wonen   |                                |  | Gezonde, veilige en aantrekkelijke leefomgeving   |
| Verkeer en vervoer              |                      | Specifieke verkeers- infrastructurele voorzieningen |                                | Werken  |                                | Cultuurhistorische hoofdstructuur (CHS)      | CHS - Historische buitenplaats-zone   |
| Waterhuishouding                |                      | Energie en Leidingen                                | Gebruikslaag: landelijk gebied | Zonering van het landelijk gebied                 |                                |  | CHS - Militair erfgoed  |
| Nutsvoorzieningen               | Landelijk gebied     | Orderingsprincipes in het landelijk gebied          |                                | Milieuaspecten in de groene ruimte                |                                |  | CHS - Agrarisch cultuurlandschap  |
| Delfstoffenwinning              |                      | Waterhuishouding en milieubescherming               |                                | Landschap   |                                |  | CHS - Archeologie   |
| Militaire zaken                 |                      | Landschap   |                                | Natuur  | Vitale dorpen en steden        | Algemene beleidslijn verstedelijking         |   |
|                                 |                      | Agrarische hoofdstructuur                           |                                | Land- en tuinbouw                                 |                                | Wonen  | Binnenstedelijke woningbouw   |
|                                 |                      | Ecologische Hoofdstructuur                          |                                | Recreatie en toerisme                             |                                |  | Toekomstige woonlocatie   |
|                                 |                      | Recreatieve hoofdstructuur                          |                                | Veenweidegebieden                                 |                                | Werken                                       | Bedrijventerreinen  |
|                                 |                      | Boslandschap  |                                | De Utrechtse Heuvelrug                            |                                |  | Kantoren  |
|                                 |                      | Kampenlandschap                                     |                                | Functieverandering en ruimte voor ruimte          |                                |  | Detailhandel  |
|                                 |                      | Hoevenlandschap                                     |                                | Landgoederen                                      |                                | Verkeer en vervoer                           | Wegen   |
|                                 |                      | Stroomruglandschap                                  |                                | Compensatiebeginsel                               |                                |  | Fiets- en wandelverkeer   |
|                                 |                      | Kommenlandschap                                     | Overige thema's                | Veiligheid  |                                |  | Openbaar vervoer  |
|                                 |                      | Uiterwaarden  |                                | Windenergie                                       |                                |  | Goederenvervoer   |
|                                 |                      | Veen(weide)landschap                                |                                | Afvalbeheer en baggerstort                        |                                | Regionale uitwerking                         | Regio's Amersfoort, Zuid Oost, Utrecht, West  |
|                                 |                      | Verveninglandschap                                  |                                | Bouwgrondstoffen winning                          | Landelijk gebied met kwaliteit | Algemene beleidslijn landelijk gebied        |   |
|                                 |                      | Droogmakerijen                                      |                                | Militaire terreinen                               |                                | Kernrandzone                                 |   |
|                                 |                      | Bosbouw   |                                | Hoogspanningsleidingen, buisleidingen en antennes |                                | Landschap                                    | Eemland, Gelderse Vallei, Groene Hart, Rivierengebied, Utrechtse Heuvelrug, Nieuwe Hollandse Waterlinie, Stelling van Amsterdam |
|                                 |                      | Specifieke recreatieve voorzieningen                |                                |   |                                | Aardkundige waarden                          |   |
|                                 |                      | Militair gebruik                                    |                                |   |                                | Natuur                                       | Ecologische Hoofdstructuur  |
|                                 |                      | Delfstoffenwinning                                  |                                |   |                                |  | Groene Contour  |
|                                 |                      | Waterwinning  |                                |   |                                |  | Natuurwaarden buiten EHS en groen contour   |
|                                 |                      | Afvalverwijdering                                   |                                |   |                                | Landbouw                                     | Landbouwgebied  |
|                                 |                      |   |                                |   |                                |  | Landbouwkerngebied  |



## De verbeelding van ruimtelijk beleid

|  |                  |                                 |
|--|------------------|---------------------------------|
|  |                  | d                               |
|  |                  | Gastuinbouw                     |
|  |                  | Reconstructiegebied             |
|  | <b>Recreatie</b> | Recreatiezone                   |
|  |                  | Bovenlokaal<br>recreatieterrein |
|  |                  | Recreatioetvaartn<br>et         |
|  |                  | Stiltegebied                    |

APPENDIX D: PLANKAART STREEKPLAN UTRECHT 1994





APPENDIX E: PLANKAART STREEKPLAN UTRECHT 2005

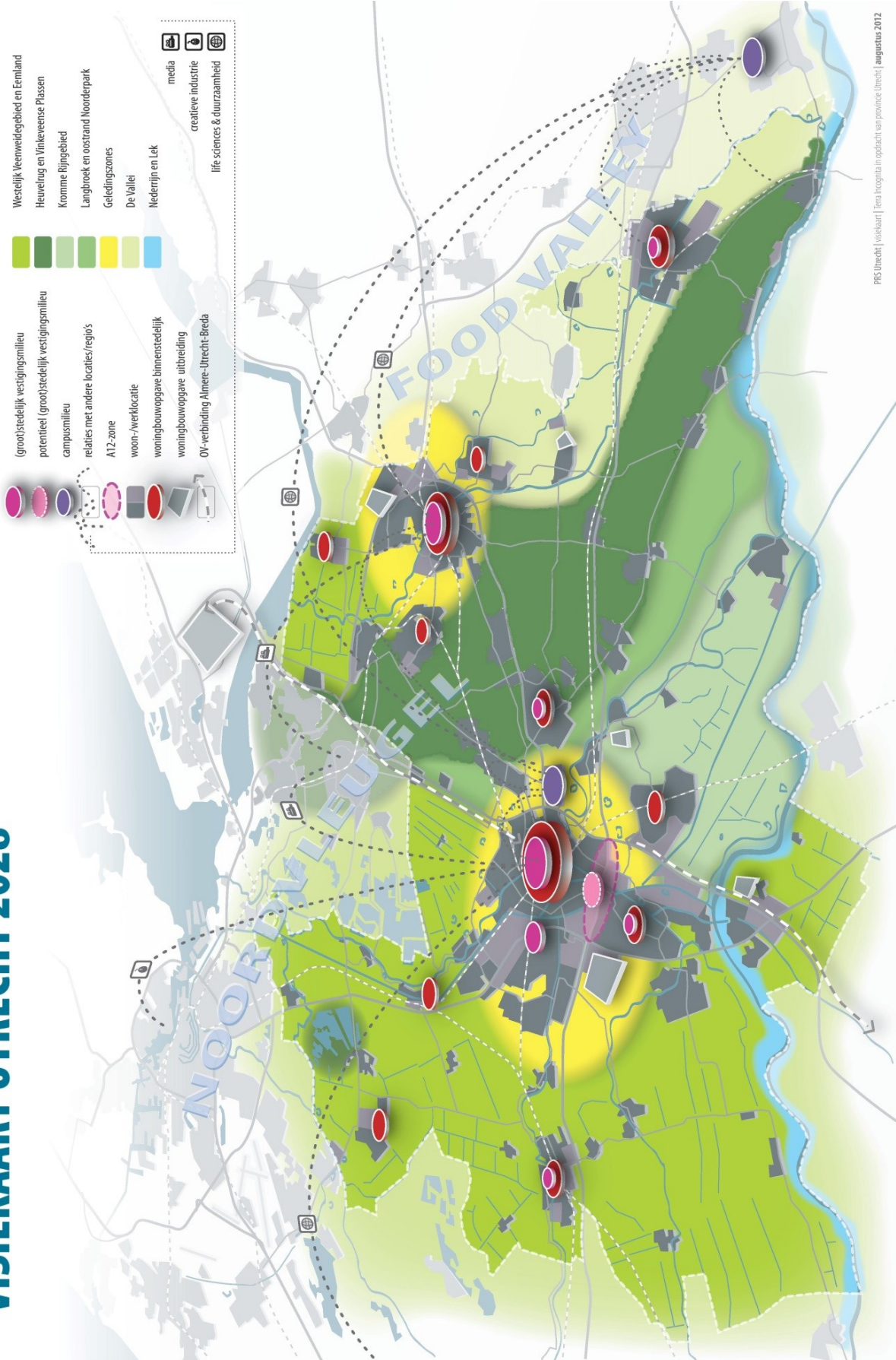




APPENDIX F1: VISIEKAART UTRECHT 2013-2028

**VISIEKAART UTRECHT 2028**

**STEDELIJK EN LANDELIJK GEBIED**



APPENDIX F2: SAMENGEVOEGDE BELEIDSKAARTEN PRV UTRECHT 2013-2028

**provincie Utrecht**

Inhoudsopgave

Selecteer een themakaart...

Plan(nen) selecteren Zoektermen... Q Uitgebreid

Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV) 2013, Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013 - 2028 (PRS)

Afdrukken Delen Contact Help

**Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV) 2013**

- Vaststellingsbesluit
- Regels
- Hoofdstuk 1 Algemeen
- Hoofdstuk 2 Pijler duurzame leefomgeving
- Hoofdstuk 3 Pijler vitale steden en dorpen
- Hoofdstuk 4 Pijler ontwikkeling landelijk gebied
- Bijlagen bij regels
- Bijlage Cultuurhistorie
- Bijlage Wonen
- Bijlage Bedrijventerreinen
- Bijlage Mobiliteitstoets
- Bijlage Luchtaartrreinen
- Bijlage Eiland van Schalkwijk
- Bijlage Kernkwaliteiten landschap

**Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013 - 2028 (PRS)**

- Vaststellingsbesluit
- beleidstekst
- 1 Inleiding
- 2 Voorgenomen ontwikkeling 2028
- 3 Sturing
- 4 Een duurzame leefomgeving
- 5 Vitale dorpen en steden
- 6 Landelijk gebied met kwaliteit

Alles openklappen - Alles dichtklappen

Alles uitvinken - Gearceerde items aanvinken

1. Als Bekendmaking, inwerkingtreding en cileertitel wordt aangewezen het gebied waarvan de geometrische plaatsbepaling is vastgelegd in het GML-bestand en is verbeeld op de kaart Provincie Utrecht.



APPENDIX F3: SAMENGEVOEGDE BELEIDSKAARTEN BODEM-, WATER- EN MILIEUPLAN 2016-2021

**provincie Utrecht**

Inhoudsopgave

Selecteer een themakaart

**Bodem-, Water- en Milieuplan 2016 - 2021 (vastgesteld 7 dec 2015)**

Vaststellingsbesluit

- beleidsraak
- 1. Inleiding
- 2. Visie
- 3. Sturing
- 4. Waterveiligheid en wateroverlast
- 5. Schoon en voldoende oppervlaktewater
- 6. Ondergrond
- 7. Leefkwaliteit stedelijk gebied
- 8. Gebieden die bijzondere bescherming behoeven
- Begrippen en afkortingen
- Tabel 1: Doelhoogtes (GEP's voor ecologische kwaliteitselementen en fysisch-chemische ondersteunende parameters) per oppervlaktewaterlichaam
- Tabel 2: Status, type en oordeel per oppervlaktewaterlichaam
- bijlagen
- Bijlage 1: Kwetsbare en vitale objecten
- Bijlage 2: Kaderrichtlijn Water
- Bijlage 3: Samenvatting KRW- grondwatermaatregelen provincie Utrecht voor tweede Stroomgebiedbeheerplan Rijndelta op watervoerende pakketten

Alles uitsluiten - Gearceerde items aanvinken

Plan(nen) selecteren

Zoektermen ...

Q

Uitgebreid

Bodem-, Water- en Milieuplan 2016 - 2021 (vastgesteld 7 dec 2015)

Aardkundige

rood

Aardkundige waarden

Fysieke aantasting

PPRS/FRV

Plan(nen) selecteren

Zoektermen ...

Q

Uitgebreid

Bodem-, Water- en Milieuplan 2016 - 2021 (vastgesteld 7 dec 2015)

Aardkundige

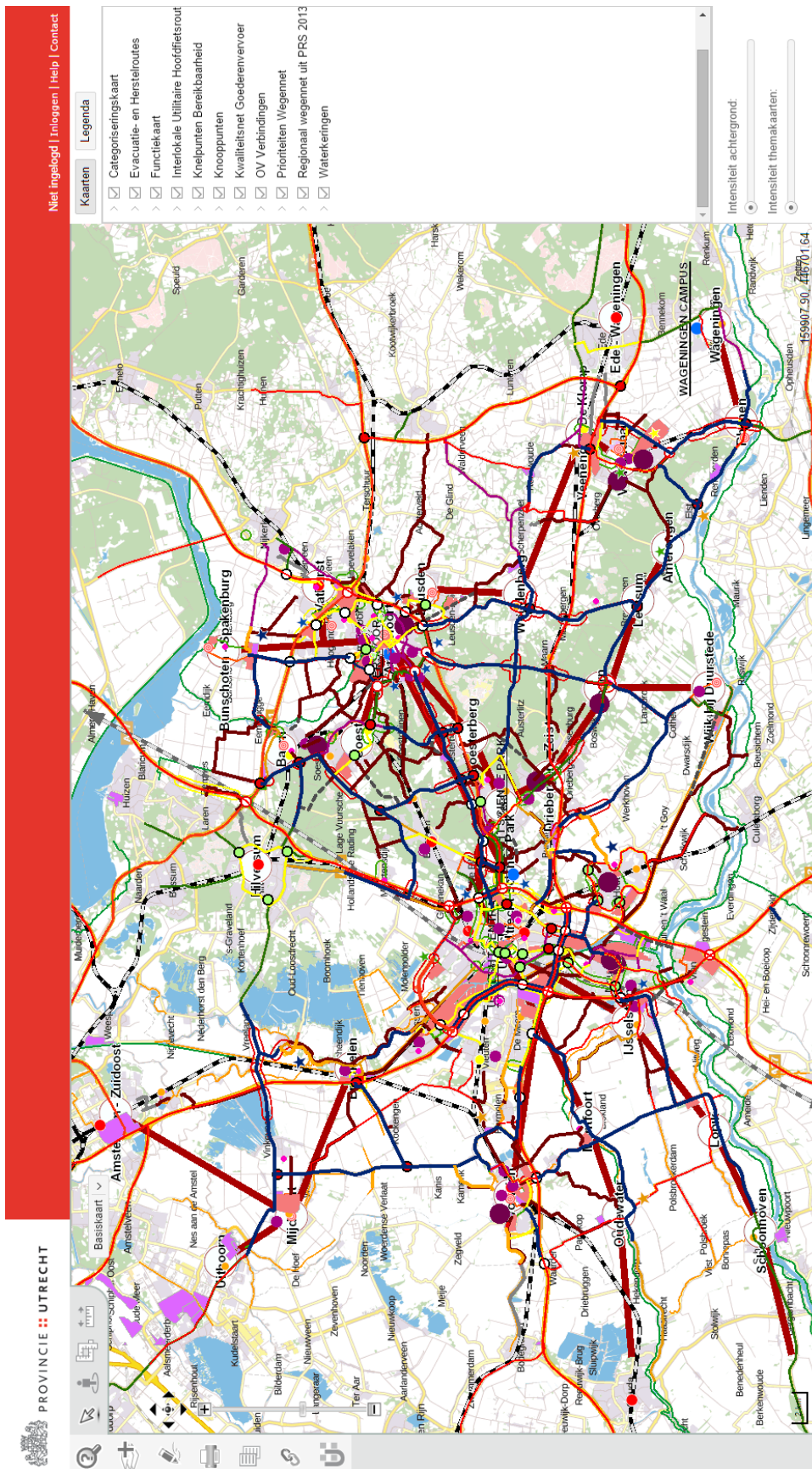
rood

Aardkundige waarden

Fysieke aantasting

PPRS/FRV

APPENDIX F4: SAMENGEVOEGDE BELEIDSKAARTEN MOBILITEITSVISIE



## APPENDIX G: INTERVIEW JOS DIEDERIKS

Interview:

Jos Diederiks

Onderzoeker bij Planbureau voor de Leefomgeving

Auteur streekplan in beeld - Landelijke overzicht van de provinciale streek- en Omgevingsplannen (2009)

20 oktober 2015

Planbureau voor de Leefomgeving

Anthonie van Leeuwenhoeklaan 9

Bilthoven

Nut / algemeen

Veranderende lijn

Consistentie

Verwachtingen

Hoop / adviesen

Nuances / beperkingen

Problemen

J: Om te bevestigen dat u akkoord gaat met het opnemen van dit gesprek. Mocht u later nog iets hebben waar u op terug wilt komen, dan kunt u dat altijd per mail nog bekend maken.

D: Dan zal ik even bij het begin beginnen. De waarom wij ruimtelijke plannen verzamelen, is omdat het ons een beeld gaf in welke ruimtelijke ontwikkelingen we kunnen verwachten in de toekomst. En daar maken wij gebruik van bij het evalueren van beleid. Dus of er knelpunten aankomen met beleid, dat kun je vaak wel zien op basis van de plannen die we op kaarten hebben staan. En om een nationaal overzicht te krijgen was eigenlijk de streekplankaart het medium waar we die informatie uit konden halen, ook omdat in die streekplannen, en nu in de structuurvisies het hele gebied afgedekt wordt. Verschillende thema's worden op de kaart gezet. Dat was een belangrijke bron van informatie voor ons. We waren dan vooral geïnteresseerd in de rode functies, dus wonen, werken glastuinbouw, en iets mindere mate in natuur- en water ontwikkelingen. Omdat dat ruimtelijke ontwikkelingen zijn die nogal wat ruimte innemen en nogal



## De verbeelding van ruimtelijk beleid

wat conflicten in kunnen nemen met andere soorten van ruimtegebruik. Dus daarom zijn we in het verleden begonnen met het verzamelen van al die streekplannen. Wat we dan deden was ook zoveel mogelijk ook digitaal krijgen, en die thema's die we nodig hadden er uit halen en daar een landsdekkend beeld van maken.

J: Okay, en dat is inderdaad toentertijd gebeurd in het rapport streekplan in beeld - Landelijk overzicht van de provinciale streek- en Omgevingsplannen. Dit was in 2009. Daar is alles gelijk getrokken. Dat heeft volgens mij nogal wat moeite gekost door de verschillende manieren van weergave. Wat ik wil vragen is wat voor ontwikkeling heeft u gezien in streekplannen, ook in het kader van de wetgeving die er omheen geldt? Zijn er provincies die heel erg voorlopen of kaarten op andere manieren weergeven dan andere provincies?

D: Ik zag in het verleden al dat sommige provincies echt al aan het voorsorteren waren op de structuurvisies die er aan komen. En die structuurvisies vormen vrije plannen. Dat betekent dat provincies zelf mogen bepalen hoe ze bepaalde functies en ruimtegebruikontwikkelingen op de kaart zetten. Dat gebeurt bij structuurvisies dan vaak in de vorm van viltstiftstrepes, pijlen, symbolen, en niet met vlakken met een specifieke begrenzing. Het zijn eigenlijk visies, toekomstvisies van hoe de ruimte er uit gaat zien volgens de provincies. Maar daarnaast hebben ze wel nog een verordening, daarbij zie je dat gebieden wel begrensd zijn. Omdat dat in een wettelijk kader gedaan is, moet je ook precies weten wat wel en wat niet mag. Dan gaat het vooral om uitsluitingen van bepaald ruimtegebruik.

J: Dus u zegt dat de provinciale structuurvisies meer een soort artist impressions zijn, die meer richting aangeven van wat er mogelijk is, en de provinciale verordeningen wel duidelijk afbakenen wat wel mag en niet mag.

D: Daar zit een duidelijk verschil in ja.

J: Is daar ook een duidelijk verschil in, kijkend naar de oude Wro? Want streekplannen, dat werden vanaf invoering van de nieuwe Wro meer structuurvisies genoemd. Elke provincie heeft daar een eigen term voor, maar de meest gebruikte gaat die kant op. Ik geloof dat met de invoering van de Omgevingswet het meer Omgevingsvisies gaan worden. Ziet u daar echt verschil in? Dat het van meer begrenzend naar meer richtlijnen is gegaan?

D: Die ontwikkeling zie je wel echt. De streekplannen waren heel erg begrenzend nog. Er waren in die periode dat ik voor dat rapport bezig was, 2009, provincies die voorsorteerden op nieuwe ontwikkelingen. Dat kun je zien aan Flevoland. Die heb ik hier staan. Die werkten al veel meer met schetsmatige plannen.

Dat heet hier het Omgevingsplan. Daar staan wel vlekken op, maar die zijn veel vager, dat zijn geen harde grenzen die daar op staan. Je ziet wel heel veel symbolen staan. Ook vlak vullende symbolen.

J: Er zijn een beetje regio's aangegeven.

D: Dat zijn echt ontwikkelingsrichtingen. Je ziet hier ook allerlei puntsymbolen staan die dan allerlei ontwikkelingen moeten aangeven. Maar geen duidelijke begrenzing zoals je dat in andere streekplannen wel zag. Ook Limburg met landbouw en natuur, daar zie je dat alle vlakken sterk begrensd zijn, heel detaillistisch ook.

J: Waar komt dat verschil uit voort? Is dat toevallig dat bepaalde provincies dat gedetailleerder willen hebben dan anderen?

D: In het verleden was het vooral zo dat elke provincie eigenlijk een andere nadruk had. Gelderland zette heel erg in op natuur, die had ook heel erg veel verschillende soorten natuur. Dat wilden ze ook heel gedetailleerd op de kaart zetten. Terwijl andere provincies heel erg geïnteresseerd waren in water, daar zie je weer dat het water heel erg uitgebreid in beeld gebracht wordt. Daar ligt dus een duidelijk verschil.

J: Dus een grote voorkeur bij de provincies over wat zij belangrijk achtten.

D: Ja. Dat was ook het probleem bij het maken van dat rapport. Daar ben ik ook gevraagd om te adviseren bij een project om vanuit de provincies een uniforme legenda te krijgen, zodat provincies dezelfde term hetzelfde bedoelden en dat op dezelfde manier op de kaart zetten. De provincies zijn daarbij om de tafel gekomen, maar het is eigenlijk stuk gelopen omdat tot overeenstemming konden komen over wat er nou op de kaart te zien moest zijn. En dat was ook het verschil dat de ene zeven soort natuur wilde en de ander acht soorten water. De ene drie soorten wegen en daar konden ze niet over uit komen om daar één keuze in te maken.

J: Maar is het dan niet mogelijk dat provincies die minder soorten natuur willen, wel meer soorten krijgen en dat ze er zelf bijvoorbeeld maar drie gebruiken van de zes?

D: Nee, dat is niet gelukt. Ik weet niet of het specifiek over natuur was, maar het was wel het soort probleem waar ze over praatten en waar ze tegen aan liepen. Dat is nooit gelukt om daar afspraken over te maken om daar dezelfde legenda te gebruiken. Dat project is ook gestopt op een gegeven moment.

J: Er worden vanuit de BRO geen vaste eisen aan gesteld over hoe zo'n kaart er uit komt te zien?

D: Nee.

De verbeelding van ruimtelijk beleid

J: Ik geloof dat de provinciale kaarten ook niet wettelijk verplicht zijn, de gemeentelijke bestemmingsplannen zijn wel wettelijk verplicht, die moeten ook openbaar gemaakt worden?

D: Ik geloof dat alle ruimtelijk plannen openbaar gemaakt moeten worden. Een bestemmingsplan is het enige rechtsgeldige. Daar zie je dus ook dat bestemmingsplannen wel een uniforme legenda hebben. Die worden wel op dezelfde manier weergegeven. Daar is ook heel strak afgesproken wat met een bepaalde term bedoeld wordt. Daar is ook een dikke klapper van, van ik denk dat het Geonovum was. Zo'n IMRO standaard. Dat is aan de ene kant een hele technische standaard waar je op zich niet zo heel veel aan hebt, als uitwisseling wel waarschijnlijk, en ook als borging, maar dat zegt nog niet zo veel over hoe het er uit ziet. Ze hebben wel een uniforme legenda, wat je ook ziet in RuimtelijkePlannen, maar het is nog erg moeilijk om dat te gebruiken. Want wij zouden dan een landelijk beeld willen hebben van "laat mij maar zien waar woningbouw gepland is", of "laat mij maar zien waar nieuwe natuur moet komen in heel Nederland", en dat is nog een heel karwei om dat er uit te krijgen.

J: Is het niet mogelijk om al deze kaarten van de provincies in een ArcGIS bestand of in ieder geval in een digitaal bestand aangeleverd te krijgen zodat al deze variabelen gelijk zijn?

D: Ja, we hebben wel zoveel mogelijk de bestanden binnen gehaald van de provincies, maar dan zie je alsnog dat ze erg verschillen omdat de verschillende provincies hele verschillende dingen op kaart zetten. Soms wel als scherp begrensde vlakken, soms alleen maar als symbolen. Zelfs binnen hetzelfde thema. Dus daar zijn ook geen afspraken over om dat op dezelfde manier weer te geven. Dus je kunt alles wel aan elkaar knopen, maar dan heb je nog geen uniform landsdekkend beeld.

J: En denkt u dat regelgeving daarover gewenst zou zijn, net zoals dat geldt voor de gemeentes?

D: Voor de bestemmingsplannen ja. Dat zou wel duidelijk zijn. Maar het idee van die structuurvisies, is dat het visies zijn en dat ze richtingen aangeven. Dus dat dat ruimtes zijn en als je het niet zeker weet, dat dat vage strepen zijn op de kaart, of als symbolen. Dus ik denk dat dat moeilijk is om af te spreken. Kijk, je hebt verschillende fases in dat traject. Uiteindelijk komen uit die structuurvisies ook plannen, en die worden dan strakker begrensd. Bijvoorbeeld bij het toepassen van inpassingsplannen en wanneer de provincies iets belangrijk vinden. Dan is het wel scherper begrensd, maar in structuurvisies niet.

J: Dus als provincies nog wel strak begrenzen, lopen ze dan nog achter, of zijn ze overbodig bezig? Kan dat zo gezegd worden?

D: Overbodig wil ik niet zeggen. Als provincies iets belangrijk achten, kan ik me voorstellen dat ze dat begrensd op de kaart zetten. EHS, het nationale natuurnetwerk, is wel scherp begrensd, vrij gedetailleerd

ook, omdat ze dat wel erg belangrijk vinden. En andere dingen zijn ook moeilijker te begrenzen, bijvoorbeeld mogelijke toekomstlocaties van windmolens. Daar kun je wel zones aangeven, en dat is ook wat er gebeurt. Op andere terreinen heb je uitsluitingsgebieden waar bepaalde ontwikkelingen per se niet mogen. En dan zie je dat die vaak wel wat strakker begrensd zijn. En die liggen dan ook weer vast in de Provinciale Verordeningen. Daar zie je dat een aantal thema's in de Verordeningen terug komen. Die worden dan of beschreven in tekst, of er worden kaarten bijgevoegd met de locaties van gewenste of ongewenste ontwikkeling. Dus dat is eigenlijk een uitwerking van de structuurvisie. Het is zo dat ze in de structuurvisie het beeld geven en in de verordening wat ze écht willen beschermen of écht willen.

J: Dus waar de prioriteiten van die provincie eigenlijk liggen?

D: Ja, wat ze belangrijk vinden dat wordt vastgelegd. En dat is wat je ook terug ziet in RuimtelijkPlannen, dat daar wel strakke begrenzingen terug komen.

J: En hoe denkt u dat dat zometeen vorm gaat krijgen met de komst van de Omgevingswet? Want volgens de nieuwe Omgevingswet moeten de provincies niet alleen de thema's die ze zelf mee willen nemen aan hun beleid toevoegen, maar ze moeten steeds meer gaan kijken naar "wat kunnen we uitbesteden naar de gemeenten?" Provincies mogen zelf hun thema's kiezen die ze belangrijk vinden, maar ze kunnen daar ook steeds meer aan gehouden worden. Plus, ze krijgen de mogelijkheid een aantal thema's door te schuiven naar de gemeentes waarvan ze denken dat die op een lager niveau beter aan te pakken zijn. En in de Omgevingswet vanaf 2018 moet ook de Mobiliteitsvisie bij betrokken worden, en het Bodem-, Water- & Milieuplan. Hoe denkt u dat dat vorm gaat krijgen? Niet alleen in beleid, maar vooral die kaarten?

D: Ik denk dat het voor de provincies wel handig is dat het beleid dat ze doorschuiven naar de gemeenten, waar kaarten van moeten komen, dat ze daarvoor wel een uniforme legenda voor afspreken, zodat al die gemeenten wel op dezelfde manier rapporteren. Dat lijkt me wel erg handig. Als je ziet wat voor moeite en tijd wij er in hebben gestoken om dat voor die streekplankaarten toen voor heel Nederland te doen, dat elke provincie dat zodadelijk ook weer moet doen.

J: Maar in feite staat dat al redelijk vastgelegd in die IMRO standaard.

D: Voor de bestemmingsplannen ja.

J: Ja, de gemeente die moet dat weer terug rapporteren naar de provincies, voor de thema's die worden doorgegeven.

D: Ja, dus die provinciale thema's die worden vastgelegd in de bestemmingsplannen? Want dan is het geen probleem, dan komt het vanzelf goed denk ik. Het kan zijn dat de provincies overstijgende plannen willen

uitvoeren, dus dat je niet op bestemmingsplanniveau, maar hoger een overstijgend plan wil maken. Ik weet niet hoe dat uit gaat werken in de toekomst, maar dan zou het handig zijn om afspraken te maken hoe je dat wilt weergeven.

J: Maar dan zou het weer op provinciaal niveau praktischer zijn om uit te voeren. Want anders ga je weer toe naar de streekplannen zoals Utrecht voorheen heeft gemaakt, onderverdeeld in diverse streken.

D: Kijk, het is natuurlijk het belangrijkste dat je met elkaar kunt praten als je overlappende gebieden hebt, dat je weet wat wat is. Dat kun je met elkaar van tevoren ook wel afspreken dat je een standaard hebt. Het blijft natuurlijk wel bij de provincie wat ze daarmee doen, omdat er vanuit de Rijksoverheid geen regels gegeven worden op dat gebied.

J: En u zegt van: als provincie is het verstandig een standaard vast te leggen voor die gemeentes. Is het niet verstandiger voor een overkoepelend orgaan, bijvoorbeeld voor een I&M (Ministerie van Infrastructuur & Milieu) om een juist een overkoepelende standaard neer te leggen die alle provincies kunnen doorvoeren naar hun gemeentes?

D: Nou, dat ligt er aan. Als je als I&M geïnteresseerd bent in een landelijk beeld, dan zou dat wel handig zijn. maar ja, ik weet niet in hoeverre ze daar belang bij hebben. Kijk, wij zijn natuurlijk heel specifiek, omdat wij ruimtelijke ontwikkelingen landsbreed willen bekijken. Het ministerie heeft natuurlijk prioriteit op een aantal grote issues, zoals infrastructuur bijvoorbeeld. Dan wordt het ook wel wat anders omdat het ook wel fysieke projecten zijn. Dan worden de plannen ook wel op een andere manier gemaakt dan wanneer je het over visies hebt. Het ligt er helemaal aan wat het ministerie ook belangrijk vindt. Ik heb ze er nooit over gehoord om een nationale kaart te maken van alle ruimte ontwikkelingen. Ze hebben wel eens laten vallen dat ze er wel behoefte aan hebben, dat wel.

Even een zijstapje: Vroeger hadden we de nieuwe kaart van Nederland, waarbij het eigenlijk hetzelfde gedaan werd als wat wij doet, alle data uit streekplankaarten verzamelen. Dus waar je ontwikkelingen kunt verwachten. En dan het liefst zo gelocaliseerd en scherpbegrensd mogelijk. Dat gebeurt niet meer, omdat het niet meer gefinancierd wordt door het ministerie, dat zag er geen heil meer in. Nu merk je toch wel dat er hier en daar de vraag op komt voor een nationaal overzicht. Er wordt wel iets gedaan bij het ministerie. Ze maken wel iets vanuit RuimtelijkePlannen.nl, daar kun je wel selecteren tussen Rijks plannen, Provinciale plannen, Gemeentelijke plannen of inpassingsplannen. Dus daar kun je nog wel iets mee doen. Dat is een ontzettende bulk aan data en dat zou je zelf weer moeten interpreteren en een legenda voor moeten verzinnen.

J: Maar zijn de bestemmingsplannen, zoals ze door de gemeentes worden weergegeven op RuimtelijkePlannen.nl, niet voldoende voor het Rijk om er informatie uit te halen? Moeten ze dat dan ook nog van de provincie hebben?

D: Als de provinciale plannen en de gemeentelijke plannen één op één zijn, als dat direct doorgevoerd wordt, dan zou je in principe genoeg hebben aan een bestemmingsplan, omdat dat gedetailleerd genoeg is. Dan weet je ook dat dat er zeker komt, want een bestemmingsplan ligt natuurlijk vast. En al die structuurvisies en vage plannen zijn moeilijker om vast te leggen. Misschien dat je wil weten in welk gebied iets gaat gebeuren in de toekomst, want zo'n visie die ligt natuurlijk niet vast in een bestemmingsplan. Dus dat je van tevoren weet wat er aan komt. Daarom deden wij dat in het verleden, omdat je wilt zien wat voor ontwikkelingen we waar konden verwachten. Zo konden we van tevoren al enige knelpunten of mogelijkheden zien. Want als je wacht tot het bestemmingsplan er is, dan ben je eigenlijk al heel laat. En dan is het ook nog moeilijk om eventueel bij te sturen.

J: Ok. En even terug naar de Omgevingsvisie zoals die zometeen opgesteld moet worden naar aanleiding van de Omgevingswet. Heeft u nog meer ideeën over wat voor veranderingen er kunnen gaan plaatsvinden? Zullen er veel minder thema's in komen, of juist veel meer thema's? Zal alles nog verder gesimplificeerd worden door middel van symbolen? Wat zijn uw gedachten daar over?

D: Ik denk dat je die tweedeling in visies en verordeningen wel zult houden, want die behoefte blijft wel bestaan om gewoon een toekomstbeeld te geven van "waar gaat het ongeveer heen?", waar je dan later uitwerkingen aan kunt geven. Aan de andere kant wil je dingen die toch wel echt belangrijk zijn, daadwerkelijk vastleggen. Dus ik denk dat die tweedeling er sowieso in blijft. En de Omgevingsvisie die is natuurlijk integraal en alles zit daar in. Maar ik kan me toch voorstellen dat voor het uitvoeren van het beleid, dat dat toch wel fijn is om op de specifieke thema's aparte kaarten te maken, dus dat zal ook nog wel blijven.

J: Zijn er specifiek veranderingen die u voorziet?

D: Je kunt natuurlijk wel, omdat het integraal is, beginnen met alles wat ergens speelt in kaart te brengen. Dan krijg je wel dat je in één keer ziet dat alles wat er op een bepaalde plek aan regels zijn. Dat is wat momenteel natuurlijk wel eens lastig is. Dat is op kaarten sowieso niet te zien. Digitale kaarten kan je natuurlijk wel over layen, zodat je kunt stapelen, je kunt zien wat voor beleid er allemaal op één plek is. Dat is wel fijn dat het op één plek geregeld is binnen Omgevingsvisie. Het is dan wel dat je alle thema's bij elkaar hebt. Zonder dat je dan bij allemaal verschillende plannen moet kijken, zit alles in die Omgevingsvisie. Het blijft dan nog wel een klus om dat allemaal overzichtelijk in beeld te brengen. Dus ik denk dat er nog wel veel aandacht besteed moet worden aan de verbeelding van de kaart. Dat je echt goed

De verbeelding van ruimtelijk beleid

nadenkt over legenda's, over kleuren, over symbolen. Ik zou toch ook pleiten om daar een afspraken nationaal over te maken hoe je iets weergeeft, zodat je weet wanneer je in de Omgevingsvisie van de ene provincie een bepaald symbool ziet, dat dat hetzelfde is als in de Omgevingsvisie van de tweede provincie.

J: Zodat inderdaad ook provincies naast elkaar te bekijken zijn.

D: Je ziet natuurlijk wel eens dat beleid bij de grens van de provincies veranderd. In het verleden was dat bijvoorbeeld zo bij wateropvanggebieden in het Noorden bij Groningen en Drenthe. Daar had de ene provincie een wateropvanggebied gedefinieerd tot aan de grens van de provincie, en aan de andere kant was daar niks van terug te zien. Als je het water over het land laat lopen, dan loopt dat zo de provinciegrens over. Dat waren wel opvallende dingen.

J: Daar moet dan inderdaad nog even over nagedacht worden. Hoe valt dat op te lossen? Bijvoorbeeld door overleg van provinciale organen?

D: Ja het zou goed zijn als daar ook overleg over is, zeker over de randen van die plannen, hoe je dat op elkaar aan laat sluiten. En wat we al geprobeerd hebben, om toch afspraken te maken over hoe je het in beeld brengt, dat dat uniform is. Of in ieder geval terug te vinden is. Het maakt natuurlijk op zich niet uit ofdat dat dezelfde kleurtjes zijn, maar in ieder geval dezelfde definities zijn.

J: Welke instanties denkt u dat daarvoor verantwoordelijk zouden moeten zijn?

D: Dat is een goeie, ja. Ik denk wel de provincies zelf. Dat die het initiatief moeten nemen om met elkaar te praten daarover. Alhoewel ze natuurlijk wel daar in eerste instantie niet zo'n belang bij hebben.

J: Dus dat zou van bovenaf misschien enigszins gestuurd moeten worden?

D: Vanuit het ministerie denk je dan?

J: Ja, bijvoorbeeld. Hoe zou dat vorm te geven zijn?

D: Ja dat is een goeie vraag. Je kunt wel handreikingen maken, zoals dat nu ook gebeurt door Geonovum. En die zou je dan wat meer toe moeten spitsen over hoe dat verbeeld en gedefinieerd wordt. Ik ben bang dat je dan ook gauw weer verzandt in een ontzettend bureaucratisch proces. Dan krijg je weer boekwerken zoals de IMRO standaard, waar je als gebruiker eigenlijk niets aan hebt. Volgens mij zijn die standaarden meer ter borging dan ter informatie. Het is een ontzettende technische standaard waar alles met alles gekoppeld is en heel doordacht is met veel velden beschreven. Ik begrijp dat dat in de wetgeving wel op die manier moet, dat moet vast liggen en duidelijk zijn, maar op het gebied van verbeelding van visies en

verordeningen zou dat wel wat lossier kunnen zijn. Dat je volstaat met een duidelijke definities en de verschillende bestemmingen weet.

J: Dus voor elk thema dat er aparte variabelen, zoals P1 voor EHS tot P10, werklandschap, voor elke provincie gelijk is. Dan zitten we nog met het puntje hoe het zit tussen provinciale grenzen. Dat zou ook vanuit zo'n overleg plaats kunnen vinden.

D: Ik denk dat ze daar wel over praten, ik kan me niet voorstellen dat ze dat niet doen. Het is altijd een beetje schipperen tussen boeren verstand en van boven iets opleggen. Vaak weten zij ook wel wat belangrijk is. Misschien is het voldoende om aan te geven waar je bij plannen die op de grens liggen aan moet denken, dus dan zou ik niet strenge regels gaan opleggen over die samenwerking, maar meer een handreiking.

J: Wat daar wel bij komt kijken, bij zo'n handreiking. Bijvoorbeeld als er keuzes gemaakt moeten worden over een scherpe afbakening van gebieden, in tegenstelling tot symbolen weergeven, dat is niet alleen in de kaart, maar dat is in het hele beleid in feite. Daar ligt dan een wat groter struikelblok voor die hele Omgevingsvisie.

D: Ja, je zou natuurlijk ook aan kunnen geven, "dit het hele gebied valt onder dit regime. Daar halen we alleen de uitzonderingen uit." Die zou je dan wel scherp begrensd aan kunnen geven. Bijvoorbeeld Groningen doet dat met geloof ik het landschapsbeleid. Alles valt daar onder, behalve wanneer er uitzondering gemaakt is, en die uitzondering breng je dan in beeld. Dat maak je dan overzichtelijker. Maar het blijft natuurlijk dat je dan wel duidelijk moet begrenzen. Maar ja, eigenlijk speelt dat pas op het bestemmingsplan niveau. Die scherpe begrenzingen zou ik dan niet vast leggen, alleen als het er echt toe doet. Dus als je vindt, "het mag echt niet verder dan hier", dan moet je dat begrenzen. Je kan het wel zo veel mogelijk aan de gemeenten over laten, want die moeten natuurlijk ook nog een beetje speelruimte over hebben dat ze zelf kunnen kiezen hoe ze het beleid uitvoeren en hoe ze dat het beste in de gemeente past.

J: De provincie Flevoland heeft dan niet scherp afbegrensd gebieden, dat zijn meer vlakken. Dat is regio's aanwijzen waar bebouwing komt, natuur is, enzovoort. Zou dat niet voldoende zijn voor heel Nederland? Want sommige provincies hebben daar wel prioriteit bij. Maar als bijvoorbeeld op landelijk niveau gezegd wordt van "jullie gaan alleen gebieden aanwijzen, de exacte locaties is voor in de bestemmingsplannen", zou dat een oplossing zijn? Of gaan heel veel provincies dan toch nog steigeren van "nee, wij willen het exact weergeven in onze verordeningen waar wat komt."



D: Ik denk dat dat voor bepaalde thema's wel bij de provincie moet blijven liggen denk ik. Als provincies dat belangrijk vinden, moeten ze dat wel vastleggen. Dan geef je wat minder ruimte aan de bestemmingsplannen, maar ja, dat is de consequentie als de provincie dat belangrijk vindt. Zo is dat natuurlijk nu ook geregeld. De gemeentes zijn vrij om te plannen binnen de grenzen die de provincies aangeven. Soms zijn gebieden niet duidelijk afgebakend en soms zijn ze wel duidelijk afgebakend. Een voorbeeld daarvan is toch dat nationale natuurnetwerk, dat is vanuit de provincie vrij gedetailleerd vastgelegd.

J: Daar heeft de gemeente uiteindelijk niet veel over te zeggen?

D: Nou, misschien ook wel, dat weet ik niet zeker hoe dat in de praktijk gaat, of daar uitruil mogelijk is, maar dat wordt wel gedetailleerd in de kaart gezet door de provincie.

J: Heeft u verder nog dingen die ik echt zou moeten weten over de structuurvisies, Omgevingsvisies, hoe dat vorm krijgt en wat echt duidelijke verschillen zijn? Of welke kant het op zou kunnen of moeten gaan? Wilt u daar niet iets over kwijt?

D: Wat ik wel belangrijk vind, het wordt allemaal in Ruimtelijke Plannen.nl gezet, maar om ermee te kunnen werken is nog wel een hele hoge drempel. Om het er uit te halen, is het zowel voor leken, als voor ons, een hele klus. Het wordt dan in open standaarden aangeboden, zoals in .GML, eigenlijk kun je daar heel erg weinig mee. Je moet dat dan eerst vertalen om die bestanden zichtbaar te krijgen. En dan nog, je hebt een bak met data, en je wilt eigenlijk gewoon vlakken en lijnen hebben met erbij wat het is. Wat voor functie het is, wat voor bestemming. En dan het liefst zo duidelijk en eenduidig mogelijk.

J: GML, wat zijn dat voor bestanden? Daar ben ik niet bekend mee.

D: Ik kan dat wel even laten zien hoe dat nu gaat. Ruimtelijkeplannen.nl heb je bekeken?

[uitleg over RuimtelijkePlannen.nl]

D: GML is eigenlijk een open standaard, waar je niet direct iets mee kunt. Maar gelukkig is dit iets waar wel ontwikkelingen in zijn. Bijvoorbeeld op het Geonovum jaarcongres hadden ze het er ook al over, dat de data die beschikbaar wordt gesteld, dat mensen daar ook wel iets mee moeten kunnen. Want het is bedoeld om derden de mogelijkheid te geven iets te ontwikkelen op basis van de data van de overheid. Maar dan moet je het wel kunnen zien en kunnen gebruiken. En dit soort formaten, dat is zo ingewikkeld, dat kan bijna niemand gebruiken. Dat is eigenlijk een hele grote drempel. Het zou eigenlijk fijn zijn als dat wordt aangeleverd met een gewone legenda, zoals rood voor wonen, blauw voor water. Wat nu heb je nog heel veel werk om dat in beeld te krijgen. Je hebt de data wel, maar dat is het ook wel eigenlijk. Ze gooien

gewoon een hele bak data over de schutting. Maar wij hebben natuurlijk ook wel een erg specifieke toepassing. Voor de meeste mensen is het bekijken van één plan genoeg, wij willen alles weten, en dat is ook eigenlijk ons probleem. Maar verder moet ik zeggen dat het wel fantastisch is natuurlijk dat je dit wel kunt downloaden, dat het wel beschikbaar is. Dat is al een ontzettende stap met 10 jaar geleden vergelijken.

J: Ik denk dat ik verder genoeg heb voor nu. Mocht ik nog meer vragen hebben, dan zal ik u nog een mailtje sturen.

D: Als je nog meer vragen hebt, over wat de huidige visies betekenen, Bas van Bommel die is daar mee bezig, dus die kan je bereiken. Die zit hier bij Sector ROL.

J: Helemaal super! Hartelijk dank voor uw tijd en dat ik vragen mocht komen stellen.

Einde interview



## APPENDIX H: INTERVIEW CONNY RAIJMAEKERS

Interview:

Conny Raijmaekers

Technische Planoloog bij provincie Utrecht

6 november 2015

Provincie Utrecht

Archimedeslaan 6

Utrecht

Nut / algemeen

Veranderende lijn

Consistentie

Verwachtingen

Hoop / adviezen

Nuances / beperkingen

Problemen

J: Even korte introductie. Ik ben Maurits Jongebreur, nogmaals, voor de opname. Ik doe onderzoek naar plankaarten en welke gevolgen de nieuwe Omgevingswet gaat hebben op de nieuwe Omgevingsvisie en de daarbij behorende plankaarten. Het doel van het interview is om het perspectief van een strategisch planoloog van de provincie Utrecht te ondervragen over ervaringen en ideeën over wat er gedaan is en wat er gaat veranderingen. Vanaf 2018 wordt een nieuwe Omgevingswet ingevoerd die de oude WRO gaat vervangen. Ik wil onderzoeken wat voor effect dit gaat hebben op de plankaarten die in het kader van deze wet gemaakt worden. Hierbij heb ik toestemming om dit gesprek op te nemen.

R: Ja.

J: Super. Informatie die hier verstrekt wordt, kan altijd terug genomen worden, dan hoeft u alleen maar even contact op te nemen via mail of telefoon. Dingen die even anders verwoordt moeten worden. Ik stuur sowieso het transcript even op ter goedkeuring, dan kan er even naar worden gekeken.

Allereerst. Zou u uzelf even kunnen introduceren. Wie bent u en wat doet u?

## De verbeelding van ruimtelijk beleid

R: Ja. Ik ben Conny Raijmaekers. Ik ben strategisch planoloog hier bij de provincie Utrecht en ik heb gewerkt aan de uitvoering van het streekplan 2005-2015 en daarna aan het opstellen van de Provinciale Ruimtelijke structuurvisie 2013-2028, inclusief de Ruimtelijke Verordening, en ik ben nu bezig met de herijking van datzelfde beleid. Dat betekent het even tegen het licht houden, voldoet het nog wel aan de actualiteit.

J: Wat houdt dat verder in, die herijking? Wordt dan een compleet nieuwe visie opgesteld?

R: Nee, we hebben in de tussentijd twee partitieële herzieningen opgesteld. In die partitiële herzieningen hebben wij een soort verschilversie gemaakt. Daarin hebben we laten zien wat we hebben aangepast. We gaan nu eigenlijk hetzelfde doen. Dus dat betekent dat de structuur gewoon overeind blijft en dat we daar waar nodig aanpassingen gaan doen. En die verschillen ook inzichtelijk gaan maken in het plan zelf.

J: Want even introducerend: Er is een Provinciale StructuurVisie en een Provinciale Verordening. De ene zijn de plannen van de provincie en de Verordening zijn de juridische grondslagen waaraan vergunningen e.d. getoetst kunnen worden?

R: Nou, geen vergunningen. De structuurvisie is een zelf bindend plan waarin we als provincie opschrijven wat we willen bereiken in het ruimtelijk beleid tot 2028. En de Verordening, die bevat de regels dat ze doorwerken naar de ruimtelijke plannen van gemeenten of soms misschien ons eigen inpassingsplan. Het stuurt echt op ruimtelijke plannen. Dat is wel een groot verschil met straks, met de Omgevingsvisie, want dan gaat die verordening niet alleen sturen op de ruimtelijke plannen, maar ook op initiatiefnemers en vergunningen. Dan wordt het veel breder.

J: Ik ga eerst even kijken in de geschiedenis, wat zijn de veranderingen die sinds het streekplan 1995 in grote lijnen veranderd, of juist gelijk gebleven in deze structuurvisies?

R: Wat je ziet, in de streekplannen 1995, maar nog meer in die van 2005, daarin schreven we eigenlijk een hele brede visie van hoe wij aan keken tegen de provincie. We schreven op wat wij belangrijk vonden in relatie tot het ruimtelijk beleid. Je ziet in 1995 was het nog iets beperkter, in 2005 hebben we best veel opgeschreven. In die structuurvisie hebben we geprobeerd ons weer te beperken, en dan beperken tot hetgeen provinciaal van belang is. Hiervoor hebben we als eerste stap niet meteen de structuurvisie opgezet, maar hebben we eigenlijk het streekplan vertaald naar een structuurvisie en daarbij hebben we een hele discussie gevoerd, ook met de Provinciale Staten over wat voor ons daar de belangen zijn. Dus waar vinden wij dat wij als provincie over gaan en welke delen van het streekplan hou je dan eigenlijk over en wat kun je schrappen? Met een dergelijk tussenstap hebben we bekeken van "hoe kun je nu meer een structuurvisie opstellen in plaats van een streekplan?", want een streekplan is opgesteld op de oude Wro

van 1962 en toen kwam er een nieuwe WRO die zei dat de provincie alleen maar een structuurvisie mocht schrijven over hetgeen waar de provincie over gaat.

J: Want het duidelijke verschil tussen een streekplan en structuurvisie is dat een streekplan alles omvat wat de provincie belangrijk vindt, maar de Visie is beperkt tot hetgeen waar de provincie ook daadwerkelijk wat over te zeggen heeft.

R: Ja, waar wij van vinden dat wij over gaan of wij over zouden moeten gaan. Klopt. En om dat dus te bepalen hebben we samen met PS (Provinciale Staten) hebben we eigenlijk dat streekplan eerst vertaald naar een structuurvisie zonder dat we al een structuurvisie op hebben gesteld, en daarna zijn we pas een integrale nieuwe structuurvisie op gaan stellen.

J: Okay, want de thema's uit de streekplannen die zijn eerst vertaald naar "wat is belangrijk in de Visie?".

R: Nee niet alleen de thema's, maar echt de teksten. Als je het streekplan opent, dan staan daar beleidsuitspraken in waarnaar we allemaal hebben gekeken. Van al die teksten hebben we gekeken van "vinden wij dat daadwerkelijk van provinciaal belang, nu wij een nieuwe wet hebben." En we hebben daarbij gekeken "wat is daarbij de toelichting van de provinciaal belang. Wat is ons beleid en hoe willen we dat toelichten?". En daarmee hebben we eigenlijk het verhaal van het streekplan best wel ingedikt, want voor een deel van de dingen hebben we gezegd "daar gaan we eigenlijk niet over". Daar gaan gemeenten over of de waterschappen over, of misschien het Rijk. En voor een deel van het verhaal wat we bij die uitspraken, nu dus Provinciale Belangen, geschreven, dat dat eigenlijk een overbodige uitleg is, want dat zegt iets over het erf van anderen. Op die manier zijn we dat hele plan door gegaan om een opstapje te maken naar een nieuwe structuurvisie, want deze is vervolgens helemaal opnieuw opgezet.

J: En de structuurvisie van 2013-2028 is ingekort naar alles waarvan de Provincie vindt dat zij iets te zeggen heeft?

R: Nou, we hebben eerst dus gekeken naar waar we vinden dat we over gaan, en daarna zijn we echt een nieuwe structuurvisie op gaan stellen.

J: En voor deze nieuwe structuurvisie, is het verschil ook dat ze wat meer bindend worden?

R: Ja, zelfbindend. Dus wat je opschrijft, daar kun je ook aan gehouden worden. En de Verordening, die hadden we vroeger niet. Toen toetsten wij bestemmingsplannen aan ons streekplan en nu hebben we een Verordening waar de gemeente zich aan moet houden.

## De verbeelding van ruimtelijk beleid

J: Maar bijvoorbeeld de visualisatie van dit beleid dat opgesteld is in allereerst de streekplannen en later de structuurvisie en zometeen in de Omgevingsvisie, dat wordt gecommuniceerd via kaarten. Is het maken van kaarten wettelijk verplicht voor provincies?

R: Nu wel. In het verleden was de kaart eigenlijk een soort toelichting bij je beleid. Dus geschreven was beleid en daarna maakte je er kaarten bij om het ook op die manier inzichtelijk te maken. Wat je ziet is dat wij ook gaandeweg de kaart belangrijker zijn gaan vinden, en dus meer kaarten zijn gaan maken om het beleid toe te lichten. Toentertijd, toen de nieuwe Wro kwam, en straks ook in de Omgevingsvisie, is de kaart het uitgangspunt, de basis. En dat is niet een platte kaart, maar dat zijn objecten op de kaart. Omdat we een digitaal plan moeten maken. Dat betekent ook dat waar het streekplan eerst gewoon zijn gaan schrijven en daarna kaarten hebben gemaakt, hebben we het bij de structuurvisie omgedraaid. We zijn begonnen met de objecten. "Over welke objecten zouden wij beleid willen maken?" Die objecten hebben we in een doelenboom gezet en daar is pas het beleid op gaan volgen. Dus juist omdat die wet iets nieuws van ons vroeg, hebben wij besloten om dan ook het proces maar helemaal om te draaien. Dat betekent ook dat we waar eigenlijk in het verleden GIS, dus de mensen die kaarten maken, eigenlijk volgend waren, hebben we in de structuurvisie, en dat gaan we bij de Omgevingsvisie ook weer doen, zitten de mensen die kaarten maken gewoon vanaf het begin aan tafel en helpen ook mee om die structuur te bepalen.

J: Dus die krijgen een veel belangrijkere rol dan tot op heden.

R: Dat hebben ze dus al gekregen in die structuurvisie uit 2013.

J: Verschijnen de plannen van de PRS dan ook op RuimtelijkePlannen.nl? Zijn ze daar ook aan gebonden?

R: Ja. Die staan daar ook. En we hebben onze eigen viewer voor de structuurvisie, een provinciale Viewer. Die hebben we zelf ontwikkeld. Dat is Open Source software die steeds meer andere partijen gebruiken, dus ook provincies, waterschappen en gemeenten. Dat is dezelfde viewer die wij ontwikkeld hebben. Juist omdat wij gezegd hebben van "we zetten die objecten voorop", wilden wij ook een viewer hebben die alles doet wat wij willen dat die kan. Ruimtelijkeplannen.nl is toch wel wat beperkt in de mogelijkheden.

J: Wat ik eerst heb meegekregen is dat eigenlijk alleen de bestemmingsplannen van de gemeente wettelijk verplicht en bindend waren, maar dat geldt dus sinds de WRO van 2008 ook voor de provinciale structuurvisies?

R: Nou, de gemeenten zijn verplicht bestemmingsplannen op te stellen, wij zijn verplicht structuurvisies op te stellen. De wijze van realisatie van de structuurvisie zijn we vrij in. Dus we hoeven geen Verordening op te stellen. Dat is een keuze die wij gemaakt hebben omdat wij het belangrijk vinden dat bepaalde

elementen van ons beleid doorwerken in bestemmingsplannen van gemeenten. Maar het is niet verplicht. Als je het op een andere manier wilt regelen, kun je het op een andere manier regelen.

J: Maar zijn de kaarten ook verplicht?

R: Ja. De wet zegt gewoon dat het digitale plan, de kaart met de objecten, de basis is.

J: En dan voor alleen de thema's waarvan de provincie vindt dat zij verantwoordelijk is.

R: Ja, want die worden niet gedefinieerd in de wet. De wet dat wij eerst moeten bepalen wat ons provinciaal belang is en daaraan moet ons beleid opgehangen worden.

J: En dat is dus ook een duidelijk verschil met de streekplannen van vóór 2008.

R: Ja.

J: Want daar was alleen de gemeente aansprakelijk voor de bestemmingsplannen en de de provincie eigenlijk niet?

R: Nee. Als we nu met onze structuurvisie ingrijpen in de bestemmingsplannen van de gemeenten, en wij hebben dat niet op tijd aangekondigd, of niet op tijd bekend gemaakt zodat mensen daarop zouden kunnen reageren en anticiperen, dan zijn wij inderdaad aansprakelijk voor de gevolgen daarvan. En dat zou wel eens kunnen gebeuren als wij grenzen stellen aan agrarische bouwpercelen die lager liggen dan wij in het verleden toestonden. Als wij bijvoorbeeld in het verleden hadden gezegd van "nou, dit bouwperceel mag 2 à 3 hectare zijn, en nu zeggen wij 1,5 hectare is de max" Dan zit er dus ruimte in bestemmingsplannen die ineens niet meer is toegestaan. De gemeenten kunnen dan claims krijgen en die kunnen ze dan doorzetten als wij dat niet op tijd hebben aangekondigd en mensen daar niet op tijd op hebben kunnen anticiperen. Dus dan moet je wat voorzichtiger zijn.

J: Een stuk meer verantwoordelijkheid komt daardoor bij de provincies te liggen. Zijn er in die beeldvorming. Heeft daar een duidelijke lijn in gezeten, of duidelijke veranderingen? Want je ziet visie zie je het verschil dat sommige provincies heel duidelijk grensgebieden afbakenen, bijvoorbeeld waar wonen zou mogen komen. Andere provincies geven veel meer kaders of een symbool van "hier is mogelijkheid voor uitbreiding" in plaats van "hier binnen moet die uitbreiding plaats vinden". Is dat een verandering geweest binnen de provincie Utrecht?

R: Wij zijn een van degenen geweest die de rode contouren rondom stedelijk eigenlijk hebben bedacht. Dus wij geven harde grenzen aan tot waar de stedelijk bebouwing mag komen. Dat zie je in de streekplannen en dat zie je ook in de structuurvisie. Daarbij zitten kaartjes met rode contouren. Uitbreidingen hebben we



## De verbeelding van ruimtelijk beleid

altijd op een andere manier gedaan. Daarbij hebben we bollen op de kaart gezet, dat betekent ontwikkelingsmogelijkheden. Die zijn dus nog niet begrensd. Dus we hebben wel het stedelijk gebied als het ware begrensd door een rode contour, daar zitten nog wel wat ontwikkelingsmogelijkheden in, maar dat is beperkt. En alles wat daar buiten plaats kan vinden hebben we op de kaart aangegeven via een bol. Als de gemeente daar invulling aan wil geven, dan moeten ze daarover in overleg met ons treden om te kijken hoe we dat vorm gaan geven en hoe we dat gaan begrenzen. Tegenwoordig moeten daar ook de ladder voor *duurzaamheid verstedelijking* (?) voor worden doorlopen, want dat volgt uit het Besluit Ruimtelijke Ontwikkeling (BRO), dus dan moeten ze eerst aantonen dat er binnen de kern geen ruimte is voordat ze iets buiten de kern mogen doen. En als we er dan samen uit zijn en de gemeente die gaat dan aan het bestemmingsplan werken, dan gaan wij werken aan de aanpassing aan de begrenzing in de structuurvisie, zodat die weer met elkaar kloppen.

J: Dus de rode contouren, die zijn strak, maar de symbolen die zijn weergegeven staan niet open voor interpretatie door de gemeente, maar geven slechts aan dat er mogelijkheden zijn voor de provincie om over in overleg te gaan.

R: Nou ja die mogelijkheden staan op de kaart omdat de gemeente dat heeft aangegeven en wij daar akkoord mee zijn gegaan. Dus het is een ontwikkelplek waarvan wij weten dat die gewenst is. Maar we hebben hem nog niet begrensd omdat wij daar gewoon samen naar willen kijken hoe dat gedaan wordt. Bij Driebergen Rijsenburg is de contour ook nog gewoon open en dan weet je die moet nog gesloten worden en daar wordt die bol in meegenomen. Dat doen we tegenwoordig niet meer. Dus als je deze pakt (structuurvisie 2013-2028), daar staan nog steeds bollen op de kaart, maar de contour is gesloten. Het werkt nog steeds op de zelfde manier, oftewel in overleg gaan we daar invulling aan geven, maar er is niet meer een open contour die al aangeeft van "zo gaat het ongeveer lopen".

J: Maar kijkend naar andere thema's, bijvoorbeeld militair gebied. Dat staat in het streekplan van 2005 met een sterretje aangegeven, dat zijn punten die staan niet erg strak afgebakend.

R: We hebben zoveel mogelijk alles in deze structuurvisie op perceelsniveau begrensd. Alles wat we op perceelsniveau konden begrenzen, hebben we zo begrensd. Alleen daar waar dat niet mogelijk is, dus dat zijn bolletjes, of bijvoorbeeld een ster, maar die hebben we ondertussen uitgewerkt, daar waar mogelijk is hebben we aangegeven "dit is een indicatieve begrenzing". Maar dat komt niet heel veel voor. Bijna alles is op perceelsniveau begrensd.

J: En is dat een lijn die we terug zien in de kaart van 1985?

R: Dat is wel leuk, pak je die kaart, dan zie je meteen een ontwikkeling die is doorgemaakt naar toch wel duidelijkere kaarten. Dat zie je ook wel in het streekplan van 2005-2015, dat de kaarten wel duidelijker worden.

J: Dus we gaan toe naar meer detail waar mogelijk?

R: Ja en zeker bij de structuurvisie, want daar hebben we het heel nauwkeurig begrensd. Dan is er ook geen discussie meer of de ene eis wel of niet op je perceel ligt, wat in het streekplan bijvoorbeeld wel nog voor kon komen. Die discussie is er niet meer.

J: En dat is ook iets dat gaat plaats vinden bij de nieuwe Omgevingsvisie?

R: Ja, want die viewer die ik daarnet heb uitgelegd, daar zit dit [structuurvisie 2013-2028] in, maar daar zit ook de Mobiliteitsvisie in, en ook het Bodem-, Water en Milieuplan in. Bodem- Water en Milieu zijn al geïntegreerd in één plan, en die drie plannen vormen de hoofdmoot van de Omgevingsvisie straks. Dus als je het heel simpel doet, is het het combineren van de objecten die we nu in de digitale plannen hebben staan tot één nieuwe digitaal plan. Zo simpel is het natuurlijk niet, maar we hebben wel alles gewoon op dezelfde manier in dezelfde viewer zitten.

J: Dus digitalisering is wel een heel duidelijk kenmerk van de nieuwe plannen, zodat mensen ook zelf kunnen opstellen.

R: Ja, eigenlijk bij de structuurvisie is dat verplicht, andere plannen, Mobiliteitsvisie en Bodem-, Water en Milieuplan is dat nog niet verplicht, maar dat wordt bij de Omgevingsvisie wel zo, dus daarom hebben we dat alvast gedaan, omdat we dat voor onszelf handig vinden. Als je kijkt naar het Bodem- Water- en Milieuplan deels, zijn het ook dezelfde objecten waar we iets over zeggen. Want wij zeggen al een deel over een object, bijvoorbeeld stiltegebieden, en dat plan zegt een ander deel over datzelfde object, en dan hebben we ook gezorgd dat die objecten identiek zijn.

J: Maar ook dat de legenda's identiek zijn?

R: Ja, de legenda werkt gewoon hetzelfde. Je hebt net de visiekaart gepakt. Dat is het enige wat geen digitale objecten bevat. Wij hadden de behoefte om toch een visiekaart op te nemen. Dat is eigenlijk gewoon een plaatje.

J: Dat is eigenlijk een soort artist impression?

R: Ja, van waar wij naar toe willen met de provincie. Dus dat is een plaatje, dat is geen precies ingetekend verhaal.

De verbeelding van ruimtelijk beleid

J: Nee, want wat je duidelijk ziet, de kaarten in de verordening zijn sectoraal van aard.

R: Nou, alles is eigenlijk sectoraal, de hele structuurvisie. Dat is eigenlijk een stapje terug misschien wel. Want we hebben er heel erg voor gekozen om juist die digitale objecten centraal te zetten, dat betekent ook wel dat je iets vertelt over natuur, iets vertelt over landschap, en iets vertelt over cultuur historie. In ons geval betekende dat, dat die verhalen naast elkaar staan. Hoe die met elkaar combineren heeft eigenlijk nog niet voldoende aandacht gekregen, maar dit was ook een eerste stap van ons in die digitale wereld, en ik denk dat we daar in de Omgevingsvisie gewoon meer aandacht aan moeten besteden. "Hoe combineer je ook die verschillende objecten en die verschillende lagen?"

J: Ja dat lijkt mij namelijk interessant, want die structuurvisie, Mobiliteitsvisie en dat Bodem-, Water- & Milieuplan moeten gecombineerd gaan worden. Dus Wonen en bedrijvigheid, hoe zou dat weergegeven gaan worden?

R: Nou, die staan toevallig al bij elkaar, in Verkeer & Vervoer. Daar staat stedelijk gebied op, maar inderdaad niet die bollen. Daar wordt wel naar gekeken. Als er een bol op de kaart komt, dat dan de ontsluiting geregeld kan worden.

J: Ja dat wordt dan natuurlijk een stuk makkelijker als dat geïntegreerd gaat worden. Daar zijn dus wel plannen voor voor de Omgevingsvisie, maar ook daarvoor al? Bijvoorbeeld de komende 2 à 3 jaar? Die kaarten zijn al beschikbaar.

R: Nou, feitelijk maakt het systeem ze heel makkelijk beschikbaar. Je kunt die plannen openen en je kunt bijvoorbeeld het wegennetwerk aanzetten, samen met de uitleglocaties. Dat komt dan bij elkaar op het scherm terecht. Nou is dat het voordeel van werken met objecten. Je kunt elk object aan of uit zetten.

J: Dat is inderdaad een voordeel van digitaal werken.

R: En daarom is het ook handig dat we al die plannen in één viewer bij elkaar hebben staan, zodat ze onderling combineerbaar zijn. We hebben voor de gemeenten, om de samenwerking te bevorderen, hebben we ook een versie van de digitale plannen in een systeem staan, waar ook de gemeentelijke bestemmingsplannen in geladen kunnen worden, ook bijvoorbeeld in concept-ontwerp-fase, waardoor we ook die combinatie heel makkelijk kunnen maken. Je kunt dus heel makkelijk ook met de gemeente in overleg over bepaalde onderwerpen, want je kunt heel makkelijk die plannen naast elkaar leggen. Je kunt ze over elkaar heen leggen, je kunt kijken hoe het uit pakt en dat maakt het overleg veel makkelijker.

J: Waar ik even verder benieuwd naar ben. De gemeentelijke bestemmingsplannen, daarvoor is indertijd een leidraad opgesteld, de IMRO standaard. Zodat alle gemeentelijk bestemmingsplannen volgens hetzelfde principe leesbaar zijn, met dezelfde legenda, et cetera. Geldt dat ook voor de provincies?

R: Nee. Het is idee was er wel om dat te gaan doen, maar dat is er nooit van gekomen. Want dat moesten de provincies dan zelf gaan doen. Dat was in een tijd dat de provincies zelf eigenlijk nog heel verschillend met dit verhaal omgingen. Dus dat is er nooit van gekomen. Er zijn wel standaarden voor omgaan met digitale plannen en met objecten werken, maar niet voor legenda en dergelijken. Ik weet niet of die behoefte er wel is. Misschien voor gemeenten die net op de grens zitten ofzo. Wat heel lastig wordt, is wij hebben ons beleid hel erg uitgesplitst. Zuid Holland heeft dat veel minder gedaan. Dus welke kant ga je op? Ga je heel erg naar die uitsplitsing toe, of ga je op dat gecombineerde niveau zitten.

J: Ja, je moet dan wel erg gaan uniformisering.

R: Ja, en die keuze is gewoon nooit gemaakt.

J: Zou er misschien vanuit het Rijk behoefte naar zijn?

R: Ja dat weet ik niet, dat kun je beter aan Carolien Idema vragen, die zit ook in overleg met andere provincies. Die heeft daar denk ik beter zicht op.

J: Dat ga ik zo dan even door vragen. Wat voor verwachting heeft u verder voor de Omgevingsvisie ten opzichte van de structuurvisie en de streekplannen?

R: Ik verwacht dat wij nog wat verder terug gaan in "waar gaan wij over?". Als je plannen met elkaar zou combineren, dan heb je wel een heel dik verhaal. Dus ik denk eigenlijk dat wij nog selectiever gaan worden. Dat ligt aan het politieke bestuur, want daar gaan wij uiteindelijk over, maar ik denk dat die discussie wel gevoerd gaat worden. Van "is dit dikke verhaal, datgene waar wij over willen gaan, als je ze naast elkaar legt. Of willen we daar nog in beperken?". Ik denk dat dat ook op gaat voor de verordening. Op zich is dit een hele heldere verordening, maar je hebt ook een Milieuverordening en een waterverordening. En zo kan ik nog wel even doorgaan, je hebt er een stuk of zestig ofzo. Als je die allemaal bij elkaar pakt - en ik weet niet of ze alle zestig in de Omgevingsverordening op moeten gaan - maar dan krijg je ook een dik pak. Dat gaat niet werken, voor niemand niet eigenlijk. Dus ik denk dat we ons veel meer gaan beperken in "waar gaan wij over en wat willen wij in die Omgevingsvisie en Omgevingsverordening geregeld hebben?"

J: Want ik kan me voorstellen dat bepaalde thema's, zoals die waterverordening, als dat verder door gedelegeerd wordt, naar de waterschappen, dat de provincie dat compleet zou kunnen schrappen. Of is dat niet zo?

R: Nou, tot nu toe niet. Want wij hebben eigenlijk de verplichting om bepaalde beschermingszones van ruimtelijke ontwikkelingen te vrijwaren, waar het Waterschap dan weer een uitleg voor maakt om aan te geven wat ze met die vrijwaringszone doen of niet doen. Dus tot nu toe moeten wij die ruimtelijke bescherming regelen, zodat het Waterschap haar werk kan doen. En ik weet niet of het waterschap ooit de mogelijkheid krijgt om die bescherming zelf te regelen. Als dat er niet is, is dat echt een samenwerking. En dat geldt echt voor meer water onderwerpen. Als je kijkt naar de vaarwegen. Wij zijn verantwoordelijk om ervoor te zorgen dat we aanwijzen welke routes beschikbaar zijn voor pleziervaart en welke brughogtes er moeten gelden. Dat zijn wij voor alle regionale wateren tot nu toe verplicht, en dat moeten wij ook handhaven. Daarvoor is dus die waterverordening opgericht. Ik weet niet of dat delegerbaar is naar het Waterschap en welke mogelijkheden zij op dit moment hebben om ons zaken op te leggen.

J: En dan andere thema's waarvoor de provincie wel verantwoordelijk voor wil zijn. Welke kern wil de provincie zich op richten?

R: Ik heb geen idee.

J: Verwachtingen?

R: Eerst dacht ik misschien natuur, maar toen kwam weer de nieuwe natuurbeschermingswet, die weer meer verplichtingen bij de provincie legt om meer dingen te gaan beschermen. Met het nieuwe natuurakkoord dacht ik dat wij daar minder mee konden doen, maar de nieuwe wet zegt dat wij juist méér verantwoordelijk zijn. Dus ik weet het niet zo goed.

J: Dus er zou eigenlijk gezegd kunnen worden dat de provincie Utrecht wel mínder onderwerpen wil?

R: Ik weet niet of wij het onszelf moeilijker willen maken, maar wij zijn er heel erg op gericht dat wij het voor onze partners ook werkbaar en leesbaar willen maken. Dat willen we gewoon heel graag handhaven, ook met de Omgevingsvisie. Dat betekent gewoon dat wij moeten kijken hoe we dat doen. Ik weet niet of het gaat betekenen of we over minder onderwerpen gaan, of dat we binnen die onderwerpen zeggen van "we maken het niet meer zo specifiek alsdat het nu is". Ik heb geen idee.

J: Maar wel volgens het idee "Decentraal wat kan, Centraal wat moet"?

R: Ja, dat doen wij nu ook. Waar je dat onder andere in ziet, is dat wij toch wel ruimte bieden waar wij vroeger de rode contour als harde eis hadden, maar als er nu bij uitbreiding een goed verhaal is en in goed overleg, dat daar ook van afgeweken kan worden. Dat doen we op meerdere gebieden, geven we meer ruimte dan we in het verleden deden. Er ligt zo meer verantwoordelijkheid bij de gemeente, maar we

zeggen wel dat we als basis daarvoor een gemeenschappelijk kader hebben waarover we eens zijn dat het een goede ontwikkeling is voor de provincie, of het gebied, of de ontwikkeling waar het om gaat.

J: Dus ten opzicht van de voorgaande plannen, wordt het minder sturend, meer indicatief?

R: Meer uitnodigend ja. Dat is iets waar we wel verder mee willen gaan. Dat willen we ook op meer beleidsterreinen doen. We doen dat nu voor natuur, voor recreatie, voor ontwikkelingen buiten de rode contour, voor vastgelopen gebiedsprocessen. Maar we zijn eigenlijk aan het zoeken waar we dat nog meer kunnen gaan doen.

J: Maar als je meer uitnodigend bent, staat die openheid tegenover de sterke afbakening van bijvoorbeeld die rode contouren die zijn gegeven.

R: Nou, dat is een soort van regel die de wet ons op heeft gelegd. Dat is wat de wet gewoon van ons vroeg, dat wij op een goede manier met die begrenzing om gingen. Dat hebben wij gewoon gezorgd dat dat op perceelsniveau klopt. En die rode contouren, dat is een keuze die we zelf hebben gemaakt, maar bestaand stedelijk gebied, of bestaand bebouwd gebied, daar moeten we gewoon mee werken vanwege de Ladder Duurzame Verstedelijking. Dus dat is een verplichting die ons gewoon op wordt gelegd. Hetzelfde geldt ook voor - nu nog - EHS, maar straks Nationaal Natuurnetwerk. Die moeten we gewoon beschermen. Dus die vrijwaringszones voor regionale keringen, die moeten we gewoon opnemen, want anders kunnen de Waterschappen niet werken. Dus een heleboel dingen, daar moeten we gewoon iets mee. Het is niet per se dat we dat willen, maar het is meer dat we dat moeten. Maar er zijn ook dingen die wij zelf kiezen. Wij willen bijvoorbeeld zorgen dat er niet teveel ontwikkelingen zijn in het landelijk gebied. Wij hebben ervoor gekozen om te zeggen dat nieuwe vestiging van agrarische bedrijven niet mag. Er is altijd wel de mogelijkheid om gebruik te maken van een vrijgekomen agrarisch bedrijf. Dat is een manier waarop wij streng zijn. Wij zijn strenger bijvoorbeeld dan Gelderland, onze burens. Daar kan een bedrijf zich wel vrij vestigen. Dus dat zijn keuzes die we zelf maken, en sommige keuzes worden voor ons gemaakt.

J: Nou, hartstikke bedankt. Ik denk dat ik wel redelijk genoeg informatie heb. Heeft u verder nog iets dat u kwijt wilt, waarvan u denkt dat het bijdraagt aan mijn vragen.

R: Niet direct, ik ben wel benieuwd naar het onderzoek van die meneer van het PBL.

[Uitleg onderzoek PBL]

Einde interview.



## APPENDIX I: INTERVIEW CAROLIEN IDEMA

Interview:

Carolien Idema

Strategisch Adviseur Omgevingsinformatie bij provincie Utrecht

Luc de Horde

adviseur GEO-informatie bij provincie Utrecht

Senior Adviseur Digitale RO

6 november 2015

Provincie Utrecht

Archimedeslaan 6

Utrecht

Nut / algemeen

Veranderende lijn

Consistentie

Verwachtingen

Hoop / advies

Nuances / beperkingen

Problemen

J: Even een paar kleine puntjes voordat jullie jezelf introduceren, een paar ethische punten die afgehandeld moeten worden. Jullie zijn bekend met de doelstelling van het onderzoek. Ik wil bij jullie informatie inwinnen omtrent de plankaarten die worden opgesteld bij structuurvisies en streekplannen en zometeen de Omgevingsvisie. Ik heb van jullie toestemming om dit gesprek op te nemen:

I: Ja

dH: Ja

J: Dit interview zal uitsluitend gebruikt worden voor dit onderzoek. Jullie mogen altijd terug komen op jullie antwoorden. Het transcript zal ik daarvoor even opsturen. Jullie mogen het interview ten alle tijde onderbreken.

Allereerst, zouden jullie je allebei willen introduceren?



## De verbeelding van ruimtelijk beleid

I: Ik ben dus Carolien Idema, ik ben adviseur GEO-informatie bij de provincie Utrecht. Ik doe Geo informatie dingen voor veel domeinen binnen de provincie, in het bijzonder veel voor ruimtelijke ordening. Ik heb meegewerkt aan het streekplan 2005-2015. Daar zijn we begonnen met digitaal werken. Toen nog niet verplicht volgens de IMRO standaarden, maar wel al gekeken hoe we daar met GIS digitale versies van konden maken. Toen die er eenmaal was, was net het IMRO er, toen hebben we nog geprobeerd om te coderen. Als een soort vingeroefeningen.

J: Want de IMRO is wat ik heb meegekregen een leidraad voor de gemeentelijk bestemmingsplannen?

dH: IMRO is eigenlijk een informatiemodel. Dus niet meer dan een modellering van alle plannen. Dus bestemmingsplannen, gerechtelijke uitspraken. Daarop zit een pakket praktijk richtlijnen en die zegt dat "als je een bestemmingsplan wilt maken, dan doe je dat zo". Maar dat is geen verplichting, dat is meer een handreiking. Het model is een verplichting.

I: Informatiemodel is dus eigenlijk bedoeld om zo'n RO plan aan een computer uit te leggen, hij daar weer in een applicatie iets begrijpelijks van kan maken. Zodat je met de computer ook in die tekst kan gaan zoeken, zodat je daar handige andere dingen mee kan doen dan dat je vroeger met het boekje deed.

dH: En de computer maakt daar een kaart van.

I: Weet je daar iets over, hoe dat werkt?

J: Lichtelijk, maar een introductie is wel gewenst.

I: Ik denk dat dat wel van toepassing is, als we het over de werkwijze van nu gaan hebben. Ik zal eerst mijn verhaal even afmaken. Waar was ik? streekplan 2005-2015, daarna zijn we naar de structuurvisie 2013-2028 gegaan. Daar heb ik heel erg tot m'n nek in gezeten en dan specifiek voor het digitaal maken van het streekplan, zodat het beleid niet op ouderwetse manier volgens het Wro uit 1962 werd geschreven, maar volgens de nieuwe WRO en de daarbij behorende digitale verplichtingen.

J: Want die digitale verplichting voor de provincies, die kwam al in 2008?

dH: 2010.

I: 1 januari 2010 is dat in werking getreden, maar we zijn al in 2004 begonnen met de eerste contouren van hoe dat moest zijn. Daar was ik dan ook adviseur in om dat dan ook tot stand te laten komen. Naast dat ik plannen help maken hier, ben ik ook adviseur voor het informatiemodel. En dat wordt dan weer beheerd door Geonovum. Daar gaat Luc zo wat meer over vertellen.

dH: Ik ben Luc de Horde, ik ben ook Geo adviseur. Vier dagen per week hier en één dag bij Geonovum. We hebben heel veel samen gedaan om hier de planprocessen digitaal te maken. Dus niet alleen de kaarten, maar ook de processen. Dus hoe je met gemeentes plannen uitwisselt. Die bestemmingsplannen van de gemeentes moeten we bekijken om te kunnen beoordelen. Vroeger heette dat een plantoets, maar dat mag niet meer sinds de nieuwe Wro. Dus we kijken nu naar provinciaal belang in het Bestemmingsplan. Maar dan moet je die plannen wel allemaal kunnen zien en vergelijken met je eigen beleid. Dus al dat soort instrumenten hebben opgezet zodat mensen het beeld kunnen bekijken, beleid kunnen confronteren en opmerkingen kunnen maken naar de gemeente. Dat is ook een provinciale rol. We hebben ook heel veel bijgedragen aan de werking van de voorziening, zoals RuimtelijkePlannen.nl. Oorspronkelijk was er, en dat is wel leuk voor jouw verhaal, geen verbeelding voor de zogenaamde *vormvrije plannen*. Een bestemmingsplan is een vormvast plan met een vaste structuur en een vaste legenda. structuurvisie, maar ook een Provinciale Verordening, was een vorm vrij plan. Ik kan doen wat ik wil, ik kan van mijn part iemand een boodschap in laten spreken zoals we dat nu doen, en dan zeggen "dat is de visie". Dus dat kan alle kanten. Uiteindelijk waren die plannen ook erg zwart wit. Daar was met niet erg blij mee, en toen hebben provincies dat opgepakt samen met I&M, die er inmiddels achter kwamen dat hun plannen ook grijs waren. Dus is er een pragmatische oplossing verzonnen, zodat we toch symboliek konden meegeven aan die plannen en überhaupt plankaarten konden hebben die niet alleen grijs waren. Eigenlijk werd dat een non-beeld, want als je heel veel grijs op elkaar had, kreeg je zwart. Dus daar hebben we veel aan gedaan om dat voor elkaar te krijgen. Bij Geonovum werk ik één dag per week, daarvoor wat langer. Daarvoor was ik verantwoordelijk voor de standaarden van de IMRO en nu richt ik mij op het advies en werk ik aan het informatiemodel voor de nieuwe instrumenten van de Omgevingswet, zoals de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan. Daar zitten we dan nu midden in, dus hoe dat er uit komt te zien, weten we nog niet helemaal. We weten een beetje hoe dat Omgevingsplan er uit moet komen te zien. Jij [Carolien Idema] zit in één van die adviesgroepen die daarnaar kijken, en daarna gaan we echt naar die visie toe, omdat de Omgevingswet zich meer gaat richten op alle Verordeningen. De regels gaan meer in een soort vaste structuur, dat is meer de lijn. Voor een vaste structuur kun je ook veel meer een standaard verbeelding opzetten, zoals een bestemmingsplan. Die visies die zijn heel vrij, en dan is het lastig van "hoe ga je dat verbeelden", als iedereen andere aanduidingen of begrippen toepast binnen z'n beleid. Dan komt er toch een heel apart denkraam over "hoe gaan we dat in godsnaam dat regelen als je dat ook nog wilt verbeelden". Dus daar heb ik dan ook nog een andere rol in dan alleen vanuit de provincies. Dat is vrij complex.

I: Hij heeft twee petten.

J: Dat kan lastig zijn begrijp ik, maar dat kan ook aan elkaar toevoegen.

## De verbeelding van ruimtelijk beleid

dH: Het voegt meer toe dan dat het lastig is. Het is wel handig om te weten dat wat je [Carolien] daar zegt, dat dat in de praktijk zo werkt. Carolien maakt de meeste plannen. Soms doe ik ook zo'n plan. Sowieso moet die kennis gedeeld blijven. Laatst bleek ook dat dat wel handig is, toen iemand op vakantie was. Het is ook wel goed voor mij om te weten hoe het werkt en waar de knelpunten zitten bij die standaarden om mee te werken.

J: Okay, er zijn nu dus wel standaarden voor de plankaarten?

dH: Voor de Bestemmingsplannen zijn standaarden, dat is gewoon een vast plan. Maar voor de visies gaat de standaard niet verder dan "er zijn een paar honderd symbolen die je mag gebruiken". Kijk, bij een Bestemmingsplan is geel wonen. En groen is groen. Blauw is water. Maar bij een visie heb je een vlakje, dat is symbool S1. En of je dat nou groen of water of verkeer. Of kerncentrale. Dat is aan jou.

I: Dat kun je in elk plan anders doen als je dat zou willen, en dat kunnen alle provincies op hun eigen manier gebruiken. Dus het is gewoon een soort tabel met codes waar je uit kunt kiezen. En kleuren.

J: dus dat zou geüniformeerd moeten worden dan?

I: Dat is de vraag.

dH: Dat is voor visies nog maar de vraag. Omdat je met die vrijheid van beleid zit, en het is een heel vormvrij instrument. Nu is het wel zo, dat met die hele Omgevingsvisie, is er een soort trend om wel daarnaar te kijken. Provincies zijn ook gezamenlijk, interprovinciaal bezig om te kijken of er niet een vorm van harmonisatie te ontdekken valt in thema's die we noemen, zodat sommige dingen niet meer verschillend zijn omdat het alleen maar in meervoud zet en de ander in enkelvoud of een synoniem gebruikt. Dat is meer vanuit de provincies zelf.

J: Werken jullie daarvoor ook samen met bijvoorbeeld PBL?

dH: Nou ja, samen is een groot woord. PBL heeft een keer een soort landelijke kaart gemaakt. Die hebben daar een hele leuke legenda voor geduid, en die gebruiken wij nu even als de basis om te kijken of dat nu voldoet en als we nu onze lijst met visies pakken, welke we allemaal hebben gebruikt als provincies en of dat aansluit.

J: Want er is dus wel vraag om dat te harmoniseren, of daar een leidraad voor te creëren voor door provincies. Is dat van de provincies zelf vooral uit, of het Rijk? Wat verwachten jullie überhaupt wat het nu is van een leidraad?

I: Als je het hebt over harmoniseren, dus dat elke provincie hetzelfde blauw voor water voor gebruikt, daar lopen ze nog niet zo heel erg warm voor. Ik denk dat als het er eenmaal is, dat ze denken "oh dat is mooi". Want dan loopt het water dat over de grenzen loopt allemaal hetzelfde. Als ze het eenmaal zien denk ik dat ze het wel mooi vinden, maar het is nog ingewikkeld om dat allemaal af te spreken. Ook omdat niet iedereen in z'n plannen precies dezelfde dingen wil opschrijven. Je kan je voorstellen dat sommige provincies wel, en andere geen kerncentrales hebben. Dat soort dingen. En dan wil je daar wel of niet een kleurtje voor gebruiken. Of ze delen hun beleid gewoon heel anders in. Vooral structuurvisies, daar kan het alle kanten op gaan. En verordeningen heb je nog dingen die alle provincies nog hetzelfde hebben, zoals waterbescherming en grondwaterbeschermingsgebieden. Die moeten alle provincies vast leggen in hun verordeningen, dus dat is iets dat overal hetzelfde terug komt. Maar structuurvisies, dat kan alle kanten op gaan. Daar kunnen ze ook hun indeling zo anders maken, dat een andere provincie dat ook helemaal niet terug herkent.

dH: Dat is dus ook iets dat de beleidsvrijheid aantast. Bij elke normalisatie, of harmonisatie zit al de angst van "wat zit je aan mijn beleidsvrijheid". Je ziet al dat het voor verordeningen, voor regels, al steeds meer ingekaderd wordt waar het over gaat. Dat zegt gewoon dat in Omgevingsplannen deze onderdelen verplicht komen en mogen komen. In zo'n visie mag je alles doen. Dus als je zegt, we gaan daar structuur in brengen, dan is het best een uitdaging om draagvlak te krijgen voor die inhoud, om daar een stap in te krijgen, omdat met al gauw heeft van "ja, wacht even, ik ga mij niet voor laten schrijven dat ik beleid heb over blablabla en dat het er zo uit ziet." Daar is toch een beetje af tasten wat gewenst is. Die GIS mensen, wij, willen dat wel graag stimuleren, maar mensen uit de inhoud zijn een beetje terughoudend. "Zit niet aan mijn beleid", ofzo. Dat is een beetje zoeken.

J: Okay, en er wordt gekeken naar provincies. Sommigen hebben heel veel thema's met heel veel verantwoordelijkheden. Anderen hebben dat minder. Is het voor de provincies die minder variabelen hebben, geen idee om wel met meer variabelen te werken, maar dat ze ze niet allemaal hoeven toe te voegen? Dat ze bijvoorbeeld alleen maar hoofdgroepen in hun kaart weergeven? Of belemmer je ze dan zo dat ze dan gedwongen worden om specifieke keuzes te maken?

dH: Nou, vanuit het Rijk is het beeld van "we moeten heel veel vragen kunnen beantwoorden". Dat gaat soms heel ver. En dat staat even los van hoe het verbeeld wordt. Terwijl heel veel beleidsmedewerkers toch heel erg op de verbeelding. Dat komt heel vaak voor dat men bij die kleurdoos zegt van "ja, maar ik had eigenlijk dat kleurtje ook verwacht, maar dan gestippeld". En dat dan die in dat gebied dat kleurtje op dat kleurtje komt, en in dit gebied dit kleurtje op dit kleurtje. Zo werkt het niet met een gestructureerd bestand Als je alleen de hoofdgroepen neemt, dan voelt zo'n beleidsmedewerker zich beperkt in het beeld van zijn visie. Dat proef ik heel vaak. Dat het een beetje onderschat wordt, hoe de verbeelding van het

De verbeelding van ruimtelijk beleid

beleid, hoe belangrijk dat wordt gezien voor beleidsmensen, maar ook voor mensen die ermee moeten werken.

J: Er wringt wel nog behoorlijk wat en daar moet voorzichtig naar gekeken worden. Ik ga even terug naar wat eerder. Want we zijn al best wel diep er op in aan het gaan. Eigenlijk mijn eerste vraag over beeldvorming, is wat jullie idee is over de functie van een plankkaart. Waarvoor worden de plankkaarten opgesteld en de structuurvisie en zometeen de Omgevingsvisie.

I: Dan wil ik eerst heel graag even weten wat je bedoelt met de *plankaart*. Want daar is nog wel eens een definitieverschil van. Je hebt in een structuurvisie de Visiekaart, waarin een beetje staat van “we gaan daar dit, en daar dat”.

J: Een beetje een artist impression.

I: En dan heb je nog een heleboel beleidskaarten die veel meer thematisch zijn ingericht over water, vrijwaringszones, etc.

J: Ik zet hem dan wat algemener.

I: Oh, ik bedoelde hem eigenlijk specifieker.

dH: Volgens mij moet je dan kijken naar de beleidskaart.

J: De visie kan dan inderdaad meer gezien worden als een artist impression, om in één oogopslag een beeld te geven van welke kant het op gaat. Dan heb je de beleidskaarten. Wat zien jullie als de functie van deze kaarten? Of zien jullie een verandering in de functie van de beleidskaarten, kijkend naar de streekplannen.

I: Ik denk dat de grootste verandering eigenlijk al heeft plaatsgevonden tussen den analoge en de digitale kaarten. Ik denk niet dat dat na de Omgevingswet heel erg wereldschokkend anders gaat worden. Het verschil tussen de kaarten in het streekplan 2005-2015 is heel eenvoudig, daar werd de provincie Utrecht op een A5 afgebeeld en daar werden dan wat kringen opgezet van “daar was dit en daar was dat”. En in de digitalisering bij de nieuwe Wro, is alles GIS projecten geworden.

dH: Alles is begrensd.

I: Ja alles is heel precies begrensd met coördinaten. Je kan er op inzoomen en het plaatje wordt niet groter, maar je begrenzing wordt veel preciezer. Daar heb je dus een veel duidelijkere duiding van “waar geldt je beleid wel, waar geldt je beleid niet”. En door die GIS analyses te maken, kan je ook veel kwalitatief beter beleid maken, omdat je sneller ziet van “oh, hier conflicteert het beleid van paragraaf 3.1 met beleid uit

paragraaf 7.8.3.1". Dat zie je gewoon omdat je het kan combineren en overlaps kunt zien, kunt uitvergroten. Daardoor kun je zeggen dat je of het beleid uit de ene paragraaf, of het beleid uit de andere paragraaf specifiek moet maken of aan moet passen. Of je moet de begrenzing aanpassen. Je krijgt daardoor dus een kwaliteitsslag.

dH: Je kunt dat dan ook doortrekken naar plannen van anderen. Dus wat je binnen dat plan doet, dan klopt het, en dat wordt nu ook benut om een bestemmingsplan van een gemeente er overheen te leggen en zeggen "ok, ik heb hier EHS, maar hier zit een functie waarbij we hebben gezegd in de verordening, die hoort niet thuis in de EHS". Dat is nu automatisch te zien. Er zijn nu zelfs systemen die dat automatisch detecteren als er functies in lagen overlappen. Ik vond het wel grappig dat toen wij hier begonnen te werken, toen moesten wij (...?) van de plankaart van het oude streekplan. Dat was dus een A1 en die was als een soort pdf, een image van gemaakt. En dan ging dat naar de RvS toe. En dan ging dat of die huizenrij nou in of buiten de contouren lag. Dus moest je die kaart en met gis dat plotje met woningen er in plotten. En die woonwijk die zat gewoon in dat contourtje, omdat die lijn gewoon groter wordt als je inzoomt. Die werd een paar honderd meter breed. Dat was soms ook toch wel lachen, dan ging je daarmee naar de rechter, en dan ben je benieuwd wat die zegt. Dat is nu natuurlijk uit den boze, want die lijn heeft eigenlijk een dimensie van 0. Die ligt dan daar en dan kun je eigenlijk op huisniveau zeggen of ie binnen of buiten de contouren valt. Dat is in die zin wel heel erg veel anders.

J: Dus de grootste verandering voor jullie zit niet zozeer in beleid, danwel in de aanpak. Het hele idee van de kaarten, het digitaliseren.

dH: Ja maar ook wel wat jij [Carolien] zegt, het schrijven. Je schrijft toch wel anders.

I: Ja, je moet daardoor wel anders gaan schrijven. Je schrijft heel erg voor dat ene vlakje, dat ene grondwaterbeschermingsgebied of wat anders. Wat ik net zei, als je een conflict hebt tussen twee verschillende dingen, kun je dat op twee manieren aanpakken: Of je beleid anders te schrijven of je gebied anders te begrenzen. En je ziet dat die beide oplossingen worden soms gebruikt. Soms wordt de lijn anders getrokken, soms wordt je beleid anders geformuleerd. Dus je krijgt een beleidsslag en kwaliteitsverbetering in het beleid, doordat we digitaal werken.

dH: Je schrijft het anders op, want volgens mij heeft heel veel tijd van jou gezeten in mensen die schrijven. Men was gewend om te beginnen in het boek met de letter A en je eindigt het verhaal met de letter Z. Als je dan wilde weten "Wat speelt er met recreatie op de Heuvelrug?" Dan moest je dat hele verhaal lezen, want ergens werd dat wel vernoemd. Maar de meeste tijd heeft gezeten in mensen overtuigen van "Ja, dat is de Heuvelrug, maar wat weet je allemaal over het beleid dat op de Heuvelrug, en dat is één paragraaf". Dat noemen we dan heel mooi een object en dat heet dan ook objectgericht schrijven. Dat is een enorme

De verbeelding van ruimtelijk beleid

verandering voor mensen om zo te schrijven, en de Omgevingswet zal daar alleen maar sterker in zijn. Het mag niet meer zo zijn dat als iemand iets wil weten over zijn of haar stukje grond, dat die van A tot Z dat hele plan moet lezen. Als ze dat gelezen hebben, heb je gegarandeerd alles gelezen. Dat is wat anders dan dat je het hele boek uit moet lezen om iets te weten.

J: Kun je dan zeggen dat het proces van thema gericht is veranderd naar gebiedsgericht?

I: Nee, ik zou zeggen dat het juist meer themagericht is, omdat die GIS benadering zorgt voor het gebiedsgerichte.

dH: Het is eigenlijk allebei. Het is een soort matrix. Vroeger moest je altijd kiezen. Dat voorkom je nu omdat die GIS zorgt dat die locatie erbij zit, maar je moet natuurlijk wel recreatie bij elkaar, en je koppelt dat. Je hoeft niet meer te kiezen met je plan. Het is geen bak met tekstjes.

I: Heb jij wel eens een digitaal plan gezien?

J: Ik heb wel eens een digitaal plan gezien.

I: Heb jij onze plannenviewer gezien? Zal ik je die laten zien? Dan snap je denk ik beter wat we bedoelen.

J: Even kijken, RuimtelijkePlannen.nl ken ik.

I: Ja klopt, maar die vonden we niet zo mooi, dus daar hebben we er zelf een van gemaakt.

J: Dat is een hele lastige.

dH: Het wordt opgenomen he, dus pas op.

I: Ja daarom juist, daarom zeg ik het ook. Ruimtelijkeplannen.provincie-utrecht.nl. Hij is woensdag vernieuwd, dus er staat nu een help scherm op. Je kunt hier kiezen wat je wilt. Laten we even de structuurvisie nemen, dat is mijn baby. Je hebt hier de inhoudsopgave zoals je dat vroeger in het boekje had, dus je kunt hier kiezen welke paragraaf je wilt lezen. Hier kan je de kaart bekijken en hier komt straks de tekst te staan. Wat je kan doen is hier een stukje paragraaf openen en daar in klikken. Laten we Utrechtse Heuvelrug even nemen. Di ligt daar. Dus deze tekst kun je hier lezen en dat is het vlakje dat erbij hoort. Zo werkt dat voor alle paragrafen en elke paragraaf hangt aan een GIS object, dus een plek op de kaart. En die zijn dus heel precies ingetekend. Sommigen zijn echt per perceel ingetekend, en sommige zijn een beetje zo'n blob. Dan was het blijkbaar niet interessant om dat nader te specificeren. Voor al die paragrafen is dat zo. Als je nou wilt weten wat er hier speelt in jouw buurt, dan klik je hier op de kaart, en dan gaat hij alle objecten afspeuren en alle objecten die hier liggen. Al die objecten die op die plek liggen

gaat hij vinden, en die markeert hij hier met een gele balk, en alles wat nu niet geel is, dat speelt dus niet op die plek. En zo kan je heel gericht je plan gaan lezen.

J: Dus eigenlijk zou je kunnen zeggen dan de hele structuurvisie en streekplannen, zoals we die tot nu toe kennen, helemaal niet meer komen te bestaan, dat we naar een digitaal format toegaan.

I: Dat zijn ze nu dus al.

J: En dat we niet meer vanuit het beleid gaan redeneren, maar vanuit de kaart redeneren.

dH: Ja, of vanuit het thema.

I: Wat je wilt. Maar de kaart is nu net zo goed een ingang als je inhoudsopgave, en dat is de kracht van het digitaliseren.

J: Wat wel duidelijk is gebleken, is dat de kaart in het verleden vooral een verlengstuk, of een visualisatie of manier van communicatie van het beleid was. Maar daar zie je een verschuiving in, dat het niet alleen een manier van communicatie is, maar ook een ingang ervoor.

dH: Precies.

I: Het wordt nu een zoekmanier.

dH: Die gebiedsgerichte benadering die zit er eigenlijk al in, zonder dat je de thematische benadering hoeft los te laten. En dat vind ik wel mooi. Je kunt kiezen, wil ik het thematisch insteken, of gebiedsgericht. Het is wel leuk dat als je print, dat je kunt zeggen "die dingen die spelen bij mij" en dan kun je gewoon dat plan uitprinten met alleen die artikelen die voor jou betrekking hebben. Je maakt dus gewoon je eigen plan. In die zin zeg je dat wel goed hoor, want je stelt je eigen plan samen in een PDF.

[bezig met kaart]

I: Als je nu zegt en "alles wat op mijn plek relevant is, dat vink ik aan, de rest laat ik uit en dat ga ik nu afdrukken" dan heb je een plan voor jouw huis eigenlijk.

J: Wordt er tussen deze weergave en de nieuwe Omgevingsvisie veel verandering zitten?

dH: Dat is een vraag straks nog. Een beetje een discussie. Een kaart is steeds meer iets fictiefs geworden. Hoeveel kaarten zitten hierin?

I: Ja 17 ofzo?



De verbeelding van ruimtelijk beleid

dH: 17. Maar eigenlijk is dat iets wat we bedacht hebben. Dus er zijn weet ik t wat 100.000 artikeltjes.

I: Als je hier kijkt, die themakaart, dat zijn iets van 13 kaartjes. Dat zijn die A5 kaarten die in de themakaarten zouden hebben gestaan. Maar de grap is natuurlijk dat je alles uitvinken doet, je kan gewoon je eigen kaart samen stellen, want je zet gewoon de paragrafen die jij interessant vindt, die zet je aan.

dH: Dus de kaart is meer een soort momentopname. Vroeger werd de kaart bedacht voor je, en ook uitsneden. En de vraag is "hoe ga je in de Omgevingswet daarmee om?" Want het is eigenlijk een soort van venster van informatie. En je ziet, sommige provincies delen dat heel erg sectoraal in. En dat is logisch, want je schrijft toch thema's bij elkaar aan een thematisch kader. Maar je kunt ook zeggen, ik wil een hele andere kaart zien en die stel ik zelf samen. Dat is iets van een bepaalde bril hoe je naar informatie kijkt. En dat is heel anders dan vroeger. Daar hebben we nog discussie over gehad. Toen dacht de beleidsmaker dat ie heel veel invloed had op hoe de kaart gepresenteerd zou worden, wat natuurlijk zo was. Maar nu kan iemand zijn eigen kaart maken. Dus je hebt steeds minder invloed op hoe zo'n kaart er uit ziet. Dat bepaalt de gebruiker. Ik denk dat dat verder doorgaat.

I: Ik denk dat die thema kaarten die hierin zitten, dat zijn de A5jes uit het vorige plan. Omdat in dat vorige plan die A5jes allemaal zaten, dat men dat fijn vond dat die verschillende kaartjes er in konden, is dat fenomeen van die samengestelde kaartjes, is ook in dat model gekomen. Maar eigenlijk is dat alweer achterhaald omdat je zo'n viewer hebt.

dH: Je zou kunnen suggereren "ik zoek iets" en de resultaten komen ook op de kaart. dan heb je ook een kaart.

J: Want dat is wel een van de punten. Er komen nieuwe thema's bij bij de nieuwe Omgevingsvisie: Dat zijn de mobiliteitsvisie en het Bodem-, Water- & Milieuplan. Digitaal is dat heel makkelijk weer te geven, ook in samenhang met andere factoren, bijvoorbeeld mobiliteit en wonen. Hoe werkt dat op een papieren versie. Hebben jullie daar over nagedacht?

I: Wij doen niet aan papier. Papier is niet meer rechtsgeldig, maar volgens mij zijn er nog wel PDF's gemaakt als afzonderlijke kaarten. En dat zijn dan de kaarten die hier in dit lijstje staan.

dH: Want de wet stelt dit vast. Je moet nog wel een papieren versie hebben, maar leidend is de digitale. Ik verwacht dat het stukje dat op papier verschijnt, misschien wel verdwijnt.

I: Ja grappig, je had het over het Bodem-, Water- en Milieuplan. Die wordt niet eens meer geprint. Dus je krijgt alleen maar een link naar de viewer.

J: Dus je kunt wel zeggen dat digitaliseren de belangrijkste verandering is geweest in de afgelopen paar jaar voor de ruimtelijke plannen.

I: Zeker.

dH: Ja, maar dat is in de Omgevingswet wel anders he?

J: Sorry?

dH: In de Omgevingswet is dat anders. Dan zullen andere dingen een grotere change zijn dan de digitalisering.

J: Dan de grootste verandering door de nieuwe Wro, sinds 1 januari 2010. Waarin is dit verplicht gesteld?

I: De wet komt uit 2008, digitalisering uit 2010, en er is nog uitstel geweest voor gemeentes van anderhalf jaar. Die verplichting is later neergezet. Die verplichting zit wel in de wet, maar die zit dan weer verder uitgewerkt in de Bro en ministeriële regelingen.

dH: Ja dus er zit een haakje in de wet "er kunnen eisen gesteld worden aan", en in de Bro staat "digitaal beschikbaar stellen" en dan staat weer in de regeling "je moet die standaarden gebruiken".

J: Dat komt dan inderdaad in de nieuwe Omgevingswet in artikel 20.16 dat er middels ministeriële regelingen eisen gesteld worden.

I: Ja, maar die digitalisering gaat zich vooral voortzetten. Dat zal sterker ontwikkelen, gebaseerd op de ervaringen die we hiermee hebben opgedaan.

J: Een andere vraag die net even naar boven kwam. Wie zien jullie als de gebruikers?

dH: Voor ons zijn de partners de primaire gebruikers. Dat zijn waterschappen en gemeenten. Als provincie is dat je grootste klant, hoewel raar woord. Daar communiceer je mee.

I: Ja dat is de grootste. Maar ik wil juist zeggen dat je verschillende hebt. Je hebt natuurlijk ook medewerkers hier intern die ook in dat ding moeten kijken. En je hebt ook gemeenten die in de verordening moeten kijken wat zij moeten doen, want die verordening staat vol met regels die zij moeten uitwerken. En dan heb je natuurlijk gewoon burgers die ernaar kunnen kijken. Ja dat zullen ze niet allemaal in grote getalen doen, maar in theorie kan dat wel.

dH: Dat zal ook verschuiven met de Omgevingswet, want dan komt een soort loket. Daar liggen best hoge ambities. Het is zo dat als het niet pas in het bestemmingsplan, dan moet er een wijziging komen. Wat er

dan geldt is "past het in de visie van de provincie". Als dat meer automatisch wordt doorgezet in een loket, dan is het helemaal niet meer goed duidelijk wie, wat, wanneer gaat raadplegen. Want dat loket is een ding wat niet de bedoeling dat duidelijk is dat die regel bij 't Waterschap vandaan komt en die de gemeente. Dan gaat dat door elkaar. Dan kan je zomaar hebben dat het gebruik van zo'n visie veel vaker gaat gebeuren. Nu moet je specifiek naar zo'n instrument gaan, van "ik wil een structuurvisie zien" of "ik wil een bestemmingsplan zien". En dat is een beetje een rare gedachte, alsof mensen weten uit welk boekje ze iets moeten verhalen. En dat gaat verdwijnen. Ik moet kunnen zien welke regels er zijn en dat systeem haalt de lagen dan op. Dus ik denk dat dat in de toekomst wel gaat wijzigen.

J: Dus wat dat betreft wordt de gewone burger, de leek op het gebied van ruimtelijke regelgeving, meer wordt betrokken.

I: Ik denk dat die meer centraal zal staan dan wat nu het geval is.

J: Dan nog eventjes, volgens mij hebben we niet zo heel erg lang meer. Nog even een paar vragen. Ik zag voor 2005 is er nog wel een integrale plankaart, maar 2013 niet meer. Wat zouden jullie zelf nog kwijt willen? Volgens mij is alles tussendoor wel behandeld. Wat kunnen jullie toevoegen aan veranderingen die jullie denken dat gaan komen? Qua thema's zal de Omgevingsvisie wat ingebonden worden, doordat de verantwoordelijkheden meer bij de provincies komen te liggen. Denken jullie dat dat voor jullie nog effect gaat hebben?

dH: Je bedoelt specifiek op de plankaart?

J: Ja, want er zijn 13 plankaarten momenteel. Een aantal is de provincie bij wet verantwoordelijk voor, maar er zijn er ook een paar waar de provincie zelf voor kiest dat ze wat over willen zeggen. Maar de wet verplicht dat wanneer zij daar wat over willen zeggen, zij daar ook aan gehouden kunnen worden. Zo moeten ze ook overwegen of het niet te delegeren is aan gemeentes of waterschappen. Gaat dat voor jullie gevolgen hebben? Bijvoorbeeld nieuwe thema's of thema's die afvallen?

dH: Ik denk dat er voor ons weinig veranderd. Kijk, die energie is ook een nieuwe die eraan komt. Dat is een nieuw ding en daar krijg je ook een themakaart voor. En dan zal er ook wel eens één verdwijnen. En als je kijkt waar nou het minste verandering in plaats vindt, dan zijn dat de visies. Al die andere dingen, Het Omgevingsplan is de grootste wijziging, en ook de Verordening zal moeten standaardiseren. Dus er zijn best veel wijzigingen in de structuurvisie, maar de visies, wat wel gaat gebeuren is dat je gestructureerder moet gaan schrijven. Daar heb jij [Carolien] al veel dingen in gedaan, maar niet iedereen is al zo ver. Zeker gemeentes niet zo. Daar zal je dus in schrijven en het gestructureerd maken van zo'n plan, dat zal breder worden. Dat is belangrijker. Kijk waar wij nu zijn, daarin verwacht ik geen schokkende dingen.

J: Maar als je bijvoorbeeld kijkt naar landbouw, dat is thema 11 van de provincie. Stel de provincie zegt “daar willen wij niet verantwoordelijk voor zijn, dat laten wij over aan de gemeentes binnen hun grenzen”. Gaat de kaart dan ook hier verdwijnen?

I: Ja, maar dat is totaal niet interessant eigenlijk.

dH: Een kaart is eigenlijk iets virtueels he

I: Ja, maar dan krijg je dus een nieuwe versie van het plan.

dH: In feite is het bestand rechtsgeldig. Ik kan hier 30 verschillende kaarten van maken, en het blijft allemaal even rechtsgeldig. Dat is wel een beetje een ding. Eigenlijk waren de kaarten rechtsgeldig, nu zijn meer de objecten rechtsgeldig en die kan ik op 100 manieren weergeven. En ik denk dat die weergaveverplichting verdwijnt.

I: In een object zit de begrenzing in de tekst in één, en dat is rechtsgeldig.

dH: En die presentatie wordt minder van belang. Een onderdeel van de presentatie is de indeling in kaarten, en dat wordt minder belangrijk.

I: Ja, omdat je dat dus aan de gebruiker gaat over laten, door de manier waarop je die digitale kaarten gaat aanbieden aan de gebruiker. Misschien wordt het wel helemaal anders. Je hebt het voorbeeld van Bussum, heb je iets waar je helemaal niet via de tekst je kaart gaat lezen.

dH: Dan ga je via een zoekingang, je resultaat is een artikel en daar correspondeert een gebied bij wat je artikel begrensd, wat het werkingsgebied is van het artikel. Dat is een hele andere benadering dan een verbeelding waar alles op elkaar zit. Dus in jouw voorbeeld, stel dat er geen landbouw is, iemand die zoekt op landbouw, die vindt niks. Dus die vindt ook geen dekkinggebied op landbouw. Dat is een beetje zoals het zit. Als je daar een kaart voor wilt maken, wordt dat een lege kaart, maar je vindt niks.

J: Maar dan zou je iets vinden op gemeentelijk niveau.

dH: Precies, dan zou je in het loket vinden “de gemeente”. Dat weet de gebruiker dan misschien niet eens, maar dan vindt ie iets dat dan de gemeente is.

J: Ok. We zitten heel kort. Het is 4 uur. Hebben jullie iets waarvan jullie denken dat ik het vergeten ben of echt naar moet kijken?

De verbeelding van ruimtelijk beleid

I: Ja ik wil nog wel één ding toevoegen. Wij hebben bij de weergave van die kaarten, want het gaat ook echt over het verbeelden van je objecten, daar hebben wij niet 13 prachtige cartografische hoogstandjes van gemaakt. Waar we vooral op gelet hebben is of de kleuren zich voldoende onderscheiden op een beeldscherm. Of ze misschien op een kaart toch een beetje bij elkaar passen. Maar ook, als ik dingen die niet samen op één kaart staan, toch samen aanklik in die viewer, "kan ik dan ook nog zien hoe die kaart er uit ziet?".

J: Dus de samenhang tussen onderwerpen.

I: Ja, de verbeelding van objecten is altijd semi-transparant of gearceerd, en nooit vlakvullend. Juist omdat je niet wilt dat mensen, doordat ze twee dingen met elkaar combineren, en één is gevuld, ze dan het onderliggende niet meer vinden. Je weet niet hoe mensen de kaarten gaan bekijken, dus je moet zorgen dat altijd alles te zien is. Dus het gaat vooral om zichtbaarheid en niet om cartografische hoogstandjes.

dH: Het wordt cartografisch veel moeilijker eigenlijk. Vroeger was het echt makkelijk, want je bedacht hoe de kaart er uit zag, maar nu heb je dat niet meer in de hand. En cartografisch is dat ontzettend veel puzzelen.

I: Want je hebt een hele beperkte lijst met kleuren waar je uit kunt kiezen.

dH: Ja en oneindig aantal combinatiemogelijkheden.

J: Je moet inderdaad elke kaart apart ontwikkelen, maar met elkaar moeten ze ook nog bruikbaar zijn.

dH: Ja, je kunt alles combineren en dat maakt het wel lastig om cartografisch vorm te geven.

I: Ja, dit heeft allemaal voordelen, maar cartografen worden hier niet heel gelukkig van.

J: En de andere provincies, samenhang daarmee. Die zijn hier ook mee bezig?

dH: Ja, want deze viewer wordt volgens mij door de helft gebruikt?

I: Ja, in ieder geval door 5 provincies wordt ie nu gebruikt.

J: En die werken ook met dezelfde kleuren en dezelfde legenda's?

I: Nee, want die maken dus hun eigen plan en verzinnen hun eigen kleuren. Maar de viewer werkt hetzelfde.

dH: Ze hebben wel dezelfde kleurendoos, alleen dan groen hebben wij EHS en zij hangen daar bijvoorbeeld hunebed aan.

I: Maar die hebben wij niet. Maar de cartografie van onze kaart is vanuit de functionaliteit vanuit de viewer bedacht nu, en niet vanuit het mooie plaatje wat je met die kaart zou willen afbeelden. En wat daarbij een extra uitdaging is, is die beperkte kleurendoos die wel hebben. Maar ook dat wij bepaalde dingen, om een voorbeeld te noemen, bepaalde beleidsobjecten, woonschepen of iets uit het agrarisch gebied, allemaal aan het contour van het landelijk gebied hangen. Dus allerlei verschillende beleidsobjecten gaan over hetzelfde werkingsgebied. Als je die allemaal verschillende kleuren gaat geven, en je zet ze allemaal aan, dan wordt alsnog een zwarte kaart omdat al die kleuren over elkaar heen liggen. Dus al die verschillende objecten krijgen allemaal dezelfde kleur. Bij ons. Maar dat doen ook niet alle provincies zo.

dH: Wij hebben dus als spelregel dat we het inrichten hoe die viewer het beste werkt. Andere provincies hebben dan weer andere spelregels. Die denken misschien meer "als ik 'm uit ga printen, wat dan?".

J: Hebben jullie daar regels voor, hoe jullie dat weergeven?

I: Ja, die zitten hier in mijn hoofd.

dH: Ja, dat zit naast je.

I: Even zien. Ik kan het hier wel laten zien op de kaart Wonen en werken, kaart 5 van de structuurvisie. Daar zie je dat een stedelijk gebied wordt begrensd door de rode contouren. Wat er binnen ligt is stedelijk gebied, wat er buiten ligt is landelijk gebied. Nou hebben wij een object dat heet *bedrijventerreinen in het stedelijk gebied*, en wij hebben een object dat heet *kantorenterreinen in stedelijk gebied* en we hebben object dat heet *binnenstedelijke woningbouw*, en we hebben een object dat heet *detailhandel*. Allemaal verschillende beleidsparagrafen, maar die gaan allemaal over hetzelfde werkingsgebied. Die krijgen allemaal dezelfde kleur. Zo doen wij dat, om te zorgen dat wanneer je ze allemaal tegelijk aan zet, je nog steeds die kleur kan herkennen in je legenda en die kaart. Als je die groen en die zwart en die bruin en die oranje zou maken, dan weet je niet meer wat je ziet, omdat ze allemaal in elkaar vlekken.

J: En is het nog wel mogelijk om ze los van elkaar te bekijken?

I: Ja, dan moet je dat in de tekst van elkaar halen. Hier staan dezelfde dingen, en dan zet je gewoon de detailhandel uit, de kantoren uit. Zo wordt je legenda steeds kleiner. Zo werkt dat. En dit doen wij ook over de verschillende plannen heen. Dus als er in het Bodem-, Water- & Milieuplan iets staat wat betrekking heeft op het stedelijk gebied, dan krijg hij ook daar weer precies deze kleur.

De verbeelding van ruimtelijk beleid

dH: Dat zijn onze regeltjes he.

I: Dat zijn onze regels. De kleordoos is landelijk bepaald. Wat wij dan dezelfde geometrie en dezelfde kleur geven, dat is mijn mening.

dH: Iedereen doet het net anders, dat gaat ook heel diep. Heeft ieder objectje met dezelfde contour, heeft die dan ook één contour, of neem je die dan drie keer op? Dat is meer technisch, maar heeft allemaal betrekking met het functioneren van de viewer. Nu moeten wij weer naar boven.

J: Okay, hartstikke bedankt voor de tijd die jullie vrij konden maken. Als ik verder nog vragen heb, dan mail ik die.

[einde interview]

## APPENDIX J: INTERVIEWGUIDE

- **Introductie**
  - Persoonlijke introductie
  - Onderzoeks introductie
    - Algehele doelstelling
    - Doel van het interview
    - Behandelen van scenario's.
    - Het belang van het interview voor het project aangeven
- **Ethiek**
  - Toestemming tot opnemen
  - Informatie zal uitsluitend worden gebruikt voor dit onderzoek en aansluitende thesis
  - Participant mag weigeren te antwoorden
  - Participant mag zijn/haar antwoord terugnemen
  - Participant kan zich distantiëren van zijn/haar uitspraken tot publicatie van het rapport
  - Participant mag het interview ten alle tijden stoppen/onderbreken
- **Introductie deelnemer**
  - Wie bent u?
  - Wat doet u?
- **Inhoud Ruimtelijk beleid**
  - Kunt u uitleggen wat de huidige Provinciale structuurvisie inhoudt?
  - En in tegenstelling tot de PRV?
  - Is er een duidelijke lijn, of een duidelijke verandering te zien in het beleid door de jaren heen?
  - Welke thema's worden hier meegenomen?
  - Zijn deze bindend?
  - Kunt u uitleggen wat de Omgevingswet gaat betekenen voor de nieuwe Omgevingsvisie?
  - Welke thema's worden hier meegenomen?
  - Zijn deze bindend?
  - Hoe zit het met de integratie van het Mobiliteitsplan en het Bodem-, Water- & Milieuplan
- **Inhoud Beeldvorming**
  - Wat is de functie van de plankaart?
  - Heeft verandering in beleid effect gehad op hoe plankaarten er uit komen te zien?
  - Is er een duidelijke lijn of een duidelijke verandering te zien in de plankaarten door de jaren heen?
  - Voor de structuurvisie 2013 bestaat er geen Integrale plankaart zoals in 2005, waarom niet?
  - Welke effect denkt u dat de nieuwe Omgevingswet gaat hebben op de plankaarten?
  - Er is een duidelijk verschil tussen de integrale PRS en de sectorale PRV. Is het een idee om de PRV integraler te maken? Bijvoorbeeld mobiliteit koppelen met wonen?
- **Mogelijkheden**
  - Hoe denkt u dat een mogelijke Omgevingsvisie er uit zal komen te zien?
  - Zal de plankaart (net zoals het bestemmingsplan) ook juridisch bindend worden?
  - Denkt u dat een kaart voldoende is?
- **Verdere ervaringen**
  - Wat kunt u verder zeggen over het Ruimtelijk beleid en de plankaarten??
  - Heeft u verder nog iets te melden, of toe te voegen aan mijn vragen of uw antwoorden?
- **Afsluiten**
  - Hartelijk danken voor deelname
  - Heeft u verder nog iets te vragen of te melden over het gesprek?
  - Gesprek afsluiten.



# DE VERBEELDING VAN RUIMTELIJK BELEID

ADVIEZEN VOOR HET OPSTELLEN VAN EEN PROVINCIALE OMGEVINGSVISIE TER VOLDOENING AAN DE NIEUWE OMGEVINGSWET

### OMGEVINGSWET

- VAN WRO (1962) NAAR WRO (2008) NAAR OMGEVINGSWET (2018).
- VERSIMPILING VAN WETGEVING VOOR OVERHEID EN BURGERS.
- PROVINCIE BEPAALT IN OMGEVINGSVISIE WAAR ZIJ OVER GAAT.
- BELEID IS ZELFBINDEND.

### VISUALISATIE

- KAART IS DUIDELIJK MEDIUM OM RUIMTELIJK BELEID VISUEEL OVER TE DRAGEN.
- MATIGE WETENSCHAPPELIJKE CONSENSUS OVER DE KAART.
- KENNIS VAN CARTOGRAFIE IN NEDERLANDS RUIMTELIJK BELEID VOORNAMELIJK AMBACHTELIJK DISCIPLINE.

### VERWACHTINGEN

#### DIGITALISERING

- TOENAME VAN GEBRUIK RUIMTELIJKE PLANNEN.NL, VOORNAMELIJK EIGEN VIEWER: RUIMTELIJKE PLANNEN.PROVINCIE-UTRECHT.NL.
- NU AL DIGITALISERING VAN STRUCTUURVISIE EN BODEM-, WATER- EN MILIEUPLAN.
- MOBILITEITSVISIE VOLGT SNEL. NU WEL ALS ONLINE KAART TE RAADPLEGEN.
- VOOR DIGITALISERING WORDT GEBRUIK GEMAAKT VAN IMRO STANDAARD. VOOR ELKE OVERHEID GELIJK, MAAR NAAR EIGEN INZICHT TE GEBRUIKEN.
- DIGITALISERING BRENGT MEER MOGELIJKHEDEN EN DIVERSITEIT MEE DAN PAPIEREN KAARTEN.

### ADVIEZEN

#### OBJECT GERICHT

- DE OMGEVINGSVISIE WORDT NIET LANGER VANUIT HET THEMA BEKEKEN, MAAR VANUIT HET OBJECT.
- DIT VERGT EEN COMPLEET NIEUWE MANIER VAN SCHRIJVEN.
- GEBRUIK VAN GIS WORDT LEIDEND.

#### REFLECTIE

- EXPLORATIEF ONDERZOEK, MEER STUDIE VERBODT RESULTATEN WEL GESCHIKT ALS INSPIRATIE VOOR PROVINCIES EN GEMEENTEN, MTS INACHTNEMING CONTEXT

### ADVIEZEN

#### UNIFORMISERING

- LEGENDA MOMENTEEL DOOR ELKE PROVINCIE ZELF IN TE DELEN.
- GEEN DUIDELIJKHEID TUSSEN BELEIDSKAARTEN PRV VAN VERSCHILLENDE PROVINCIES.
- KENNIS VERDEELD OVER 12 PROVINCIES. CENTRALISATIE KAN ONTWIKKELING VERSNELLEN.
- OVERZICHTELIJKE WEERGAVE VAN VISIE OVER HEEL NEDERLAND MOGELIJK.
- ANGST VOOR AANTASTING BELEIDSVRIJHEID OPVANGEN.

| Jaar                         | 1986 | 1994 | 2005 | 2013 |
|------------------------------|------|------|------|------|
| Aantal thema's               | 16   | 34   | 29   | 15   |
| Aantal kaarten in uitwerking | 58   | 17   | 25   | 24   |

M.P.A. (Maurits) Jongebreur – s1813099 – Bachelor Technische Planologie  
 Dr. F.M.G. (Ferry) van Kamm – Begeleider

rijksuniversiteit  
 groningen

faculteit ruimtelijke  
 wetenschappen

Infographic omgevingswet afkomstig van Ministerie van Infrastructuur & Milieu  
 Kaarten afkomstig van Provincie Utrecht