

Ontwikkelen met kwaliteit

Een verkenning van evaluatiecriteria

A.L. Gerritsen

J. Kruit

W. Kuindersma

werkdocumenten

wot
Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Ontwikkelen met kwaliteit

Een verkenning van evaluatiecriteria

A.L. Gerritsen

J. Kruit

W. Kuindersma

Werkdocument 18

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, december 2005

De reeks 'Werkdocumenten' bevat tussenresultaten van het onderzoek van de uitvoerende instellingen voor de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT Natuur & Milieu) De reeks is een intern communicatiemedium en wordt niet buiten de context van de WOT Natuur & Milieu verspreid. De inhoud van dit document is vooral bedoeld als referentiemateriaal voor collega-onderzoekers die onderzoek uitvoeren in opdracht van de WOT Natuur & Milieu. Citeren uit deze reeks is dan ook niet mogelijk. Zodra eindresultaten zijn bereikt, worden deze ook buiten deze reeks gepubliceerd. De reeks omvat zowel inhoudelijke documenten als beheersdocumenten.

Werkdocument 18 is geaccepteerd door Joep Dirx, opdrachtgever namens de WOT Natuur & Milieu.

©2005 **Alterra**

Postbus 47, 6700 AA Wageningen.

Tel: (0317) 47 47 00; fax: (0317) 41 90 00; e-mail: info.alterra@wur.nl

De reeks Werkdocumenten is een uitgave van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR. Dit rapport is verkrijgbaar bij het secretariaat. Het rapport is ook te downloaden via www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Postbus 47, 6700 AA Wageningen
Tel: (0317) 47 78 44; Fax: (0317) 42 49 88; e-mail: info.wnm@wur.nl;
Internet: www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

Inhoud

Samenvatting	7
1 Inleiding	9
1.1 Ontwikkelen met kwaliteit	9
1.2 Ontwikkelen met kwaliteit als voorbeeld van Governance	10
1.3 Doel van de studie	11
1.4 Aanpak studie	11
2 Ontwikkelen met kwaliteit op nationaal niveau	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Opvattingen over ontwikkelen met kwaliteit	13
2.3 Voorbeelden van ontwikkelen met kwaliteit	18
2.4 Analyse en potentiële evaluatiecriteria	18
3 Ontwikkelen met kwaliteit op decentraal niveau	21
3.1 Inleiding	21
3.2 Provincies	21
3.3 Provinciale welstands- en landschapsbeheers-organisaties	24
3.4 Gemeenten	26
3.5 Analyse	29
3.6 Potentiële evaluatiecriteria	30
4 Conclusies en aanbevelingen	33
4.1 Conclusies	33
4.2 Aanbevelingen voor het opzetten van een evaluatie	34
Bronnen	37
Bijlage 1 Overzicht gesproken personen	39
Bijlage 2 Beleidsstrategie ontwikkelen met kwaliteit	41
Bijlage 3 Ontwikkelingsplanologie in de Nota Ruimte	45

Samenvatting

In opdracht van het Milieu- en Natuurplanbureau is een onderzoek uitgevoerd naar de beleidsstrategie 'Ontwikkelen met kwaliteit'. Deze strategie is gericht op het verbeteren van de landschappelijke kwaliteit wanneer er ruimtelijke ontwikkelingen (zoals woningbouw of landgoedontwikkeling) plaatsvinden en is benoemd in de Nota Ruimte en de Agenda Vitaal Platteland. Decentrale overheden, non-gouvernementele organisaties en particulieren krijgen een belangrijke rol toegedacht bij het benoemen van wat kwaliteit is.

Door middel van het houden van interviews met belanghebbenden van ontwikkelen met kwaliteit, op het nationale, provinciale en gemeentelijke niveau is onderzocht welke criteria als basis kunnen dienen voor het opzetten van een beleidsevaluatie van ontwikkelen met kwaliteit. Dit in tegenstelling tot het als onderzoekers zelf benoemen van deze criteria. Een nevendoeel van de studie is het leren over een op een explorerende en interactieve wijze. Dit voor de studie *Evalueren van beleid in een context van 'governance'* (Kuindersma et al. 2006). De centrale vraag van de studie Ontwikkelen met kwaliteit is:

Welke potentiële evaluatiecriteria worden door belanghebbenden van de beleidsstrategie ontwikkelen met kwaliteit onderscheiden en welke consequenties heeft dit voor het opzetten van een beleidsevaluatie?

In de studie 'Ontwikkelen met kwaliteit' zijn eerst belanghebbenden geselecteerd; vervolgens hebben deze personen weer andere belanghebbenden geïdentificeerd. Aangezien de beleidsstrategie 'Ontwikkelen met kwaliteit' benoemd is in nationale nota's is op dat niveau begonnen met het houden van gesprekken. Na deze ronde zijn drie provincies geselecteerd (Limburg, Gelderland en Overijssel) en is daar gevraagd naar belanghebbenden bij gemeenten en andere organisaties. Op basis van deze gesprekken zijn drie gemeenten geselecteerd. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd bij drie adviesorganisaties (vanuit de welstandsadvisering en het landschapsbeheer). Aangezien er maar bij een beperkt aantal provincies (3) en gemeenten (3) gesprekken hebben kunnen voeren, kunnen op basis van de resultaten van het onderzoek geen generaliserende uitspraken gedaan worden over *de* provincies en *de* gemeenten in Nederland.

De volgende vragen stonden centraal in de gesprekken met belanghebbenden:

- 1) Wat wordt verstaan onder ontwikkelen met kwaliteit?
- 2) Welke toetsstenen worden er gebruikt om te kunnen beoordelen of ontwikkelen met kwaliteit een geslaagde beleidsstrategie is?
- 3) Wat zijn goede praktijkvoorbeelden van ontwikkelen met kwaliteit en welke argumenten worden hierbij gebruikt?

Conclusies over Ontwikkelen met kwaliteit

Ontwikkelen met kwaliteit is nog erg nieuw, waardoor de beleidsstrategie nog relatief onbekend is. Belanghebbenden weten soms niet goed wat er in de nationale nota's staat. Een beleidsstrategie die als voorloper van ontwikkelen met kwaliteit gezien kan worden, de 'ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie' (OLS), is nog aanwezig in de hoofden van de belanghebbenden. Bovendien zijn er nog OLS-instrumenten in omloop. Het blijkt relatief vroeg

te zijn om met belanghebbenden over evaluatiecriteria te praten. Afbakening ten opzichte van ander ruimtelijk beleid (in het bijzonder ontwikkelingsplanologie en plattelandsontwikkeling) blijkt nauwelijks te doen te zijn.

Het noemen van concrete voorbeelden die te bezoeken zijn 'in het veld' blijkt lastig te zijn. Gemeenten en organisaties zoals de provinciale welstands- en landschapsbeheerorganisaties kunnen deze concrete voorbeelden meestal wel noemen. Op het niveau van de provincies en de landelijke koepelorganisaties van de provinciale welstands- en landschapsbeheerorganisaties heeft men ideeën over waar interessante voorbeelden te vinden zijn.

Het Rijk legt sterk de nadruk op de procesaspecten, waarbij het vooral gaat om de rolverdeling tussen overheden. Het Rijk wil zich zoveel mogelijk beperken tot het faciliteren en inspireren van andere belanghebbenden. De gedachte staat centraal dat het Rijk zich niet moet bemoeien met wat landschappelijke en ruimtelijke kwaliteit is. Dat is iets wat provincies, gemeenten, non-gouvernementele organisaties en particulieren moeten benoemen. Zij moeten kwaliteitsdiscussies gaan voeren en zich het lot van de kwaliteit van het landschap gaan aantrekken, waardoor er met kwaliteit ontwikkeld gaat worden.

Uiteindelijk gaat ontwikkelen met kwaliteit wel over landschappelijke en ruimtelijke kwaliteit. Bij alle belanghebbenden komt dit naar voren. Het Rijk stelt alleen wat dit betreft geen doelen die zo concreet zijn, dat een beleidsevaluatie zich hier op kan richten.

Aanbevelingen voor een evaluatie

Ontwikkelen met kwaliteit is zo algemeen geformuleerd dat een evaluatie op basis van nationale criteria alleen niet voldoende is. Bovendien heeft het Rijk het standpunt dat de decentrale overheden, in samenwerking met particulieren en organisaties, nader invulling moeten geven aan wat landschappelijke of ruimtelijke kwaliteit is. Het uitsluitend aandacht besteden aan de landelijke beleidsdoelen, doet geen recht aan dit aspect van ontwikkelen met kwaliteit. Dit betekent ook dat onderzoekers niet alleen moeten gaan invullen wat het Rijk niet benoemd (wat ruimtelijke en landschappelijke kwaliteit is).

Voorgesteld wordt om bij een evaluatie in ieder geval aandacht te besteden aan de procesdoelen die het Rijk stelt. Hier worden in de grote nota's duidelijke uitspraken over gedaan. Deze benadering van criteria heeft twee aspecten: de *doorwerking* en de *doelbereiking* van 'Ontwikkelen met kwaliteit'. Bij doorwerking moet gedacht worden aan het gebruik van de vier kernkwaliteiten van het landschap door overheden in hun plannen. De benadering doelbereiking zou zich moeten richten op concrete *projecten* (ruimtelijke ontwikkelingen). Dan kan duidelijk worden hoe de praktijk omgaat met 'Ontwikkelen met kwaliteit'.

Vervolgens is het interessant of de *ruimtelijke of landschappelijke kwaliteit* ook daadwerkelijk verbetert bij de gekozen strategie van het Rijk. Op basis van de door het Rijk benoemde vier kernkwaliteiten is dit eigenlijk niet goed te beantwoorden. Het is mogelijk om deskundigen (waaronder wetenschappers) de vier kernkwaliteiten te laten uitwerken en een signalerende evaluatie op te zetten. Vaak kunnen zij (vanuit verschillende disciplines) aangeven wat kwaliteit is. Bovendien zijn er in het verleden al landschapsmonitoringssystemen ontwikkeld. Hiermee kan een beeld gegeven worden van wat het beeld voor Nederland als geheel is. De vraag hierbij is wel in hoeverre deze criteria ook geaccepteerd worden door bestuurders en beleidsmedewerkers. De kwaliteitscriteria zouden ook op het decentrale niveau benoemd kunnen worden. Als veranderingen op regionaal of lokaal niveau (de plek zelf) geduid moeten worden, is het aan te raden om gebruik te maken van criteria die op dat niveau benoemd zijn.

1 Inleiding

1.1 Ontwikkelen met kwaliteit

“Ontwikkelen met kwaliteit¹” is de door het Rijk benoemde strategie voor het generieke landschapsbeleid, zoals verwoord in de Nota Ruimte (ministerie van VROM, 2004) en de Agenda Vitaal Platteland (ministerie van LNV, 2004)². Bij ontwikkelen met kwaliteit staat de combinatie van ontwikkeling³ en het realiseren van (landschaps)kwaliteit centraal. De beleidsstrategie ontwikkelen met kwaliteit is relatief nieuw en de precieze invulling is nog in beweging. In de Agenda Vitaal Platteland wordt ontwikkelen met kwaliteit als volgt beschreven: *“De overheid heeft naast haar specifieke verantwoordelijkheid voor bepaalde gebieden en objecten van bijzondere waarde, ook een generieke verantwoordelijkheid ervoor te zorgen dat de kwaliteit van het landschap meegroeit met veranderingen. Ontwikkelingen in het landelijk gebied dienen zodanig begeleid te worden dat kwaliteit ontstaat, gebaseerd op een goed evenwicht tussen ecologische, economische en esthetische aspecten van het landschap. Het rijk vraagt provincies en gemeenten bij de inrichting en beheer condities te scheppen om ontwikkelingen gepaard te laten gaan met toename van landschappelijke kwaliteit en daarbij de onderstaande kernkwaliteiten te betrekken en nader uit te werken.”* (Min. LNV, 2004).

Onder deze kernkwaliteiten worden verstaan:

- de *natuurlijke kwaliteit*, waaronder kenmerken met betrekking tot bodem, water, reliëf, aardkunde, flora en fauna;
- de *culturele kwaliteit*, waaronder kenmerken met betrekking tot cultuurhistorie, culturele vernieuwing en architectonische vormgeving;
- de *gebruikskwaliteit*, waaronder de (recreatieve) toegankelijkheid, bereikbaarheid, meervoudig ruimtegebruik en
- de *belevingskwaliteit*, waaronder begrepen ruimtelijke afwisseling, informatiewaarde, contrast met de stedelijke omgeving, groen karakter, rust, ruimte, stilte en donkerte.

In de Nota Ruimte wordt de volgende aanvullende beschrijving van ontwikkelen met kwaliteit gegeven: *“Het is belangrijk dat landschappelijke kwaliteit ook buiten de werelderfgoedgebieden en de nationale landschappen expliciet wordt meegenomen in ruimtelijke afwegingen. Het betreft hier zowel behoud, versterking en vernieuwing van de landschappelijke kwaliteit, als een adequate borging van de gewenste kwaliteiten. Meer aandacht voor het ontwerp is hier onlosmakelijk mee verbonden. Een goede doorwerking van het provinciale beleid en een bijbehorende adequate borging is essentieel, omdat ruimtelijke afwegingen op gemeentelijk niveau een zeer grote invloed hebben op de kwaliteit van het landschap. Het rijk stimuleert ‘ontwikkelen met kwaliteit’ door een ‘kwaliteitsagenda’ te publiceren als uitwerking van de kernkwaliteiten waarop kan worden gelet.”* (Min. VROM, 2004)

De uitvoering en de nadere uitwerking van de doelen van ontwikkelen met kwaliteit is vooral de verantwoordelijkheid van provincies, gemeenten en private actoren. Op het niveau van het Rijk is de Directie Platteland van het Ministerie van LNV verantwoordelijk, maar voor provincies en

¹ Dit wordt bij het ministerie van LNV ook Landschap Ontwikkelen met Kwaliteit genoemd

² In de bijlagen 2 en 3 zijn passages uit de Nota Ruimte en de Agenda Vitaal Platteland opgenomen, waar de informatie in deze paragraaf op gebaseerd is.

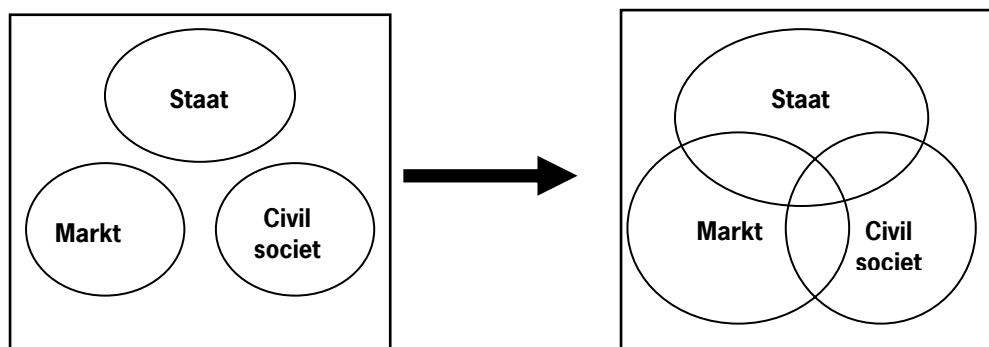
³ Het kan hier bijvoorbeeld gaan om woningbouw, een nieuw bedrijventerrein, bosaanplant, waterberging of natuurontwikkeling.

gemeenten is een zeer belangrijke rol weggelegd. “De verantwoordelijkheid voor de basiskwaliteit van het landschap ligt bij provincies en gemeenten. Voor ruimtelijke plannen is één van de doelen om te ‘ontwikkelen met kwaliteit.’ Het rijk heeft hierbij een stimulerende en faciliterende rol. Het rijk toetst of de provincies in de streekplannen aandacht hebben besteed aan de landschappelijke kwaliteit.” (Min. VROM, 2004)

Ontwikkelen met kwaliteit is een beleidsstrategie die past binnen de bredere trend van een meer op het stimuleren van ontwikkeling en minder op toetsing en bescherming gerichte ruimtelijke ordening. Dit wordt vaak ontwikkelingsplanologie genoemd. In de Nota Ruimte wordt ontwikkelingsplanologie als volgt omschreven: “Ontwikkelingsplanologie heeft betrekking op heel Nederland (binnen en buiten de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur) en werkt in de praktijk vanuit een gebiedsgerichte aanpak, waarbij het vooral gaat om de kwaliteit van het geheel en minder om de verschillende doelstellingen afzonderlijk. Deze werkwijze is nodig om in een overzienbare periode met verschillende partijen een pakket samenhangende projecten uit te voeren, met als doel de ruimtelijke kwaliteit van het gebied te verbeteren. Medeoverheden, maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen worden nadrukkelijk uitgenodigd mee te denken en mee te doen om te komen tot gebiedsgerichte en breed gedragen regionale en lokale visievorming en uitvoering beleid in zowel stedelijke als de meer landelijke gebieden.” (Min. VROM, 2004).

1.2 Ontwikkelen met kwaliteit als voorbeeld van Governance

Het beleidsveld ontwikkelen met kwaliteit lijkt goed te passen in de ontwikkeling dat het bestuur van westerse landen steeds minder te omschrijven is als ‘government’ en steeds meer als ‘governance’. Government duidt op een situatie dat er een centrale overheid is die stuurt. Governance verwijst naar een samenwerkingsgerichte stijl van regeren door overheidsinstellingen en niet-overheidsinstellingen die deelnemen aan gemengde publieke en private netwerken’ (Van der Zouwen en Tatenhove, 2002: 24). De trend duidt op de ontwikkeling dat de besluitvorming over beleid steeds meer plaatsvindt buiten de formele kaders van de natiestaat en verschuift naar interacties tussen staat, civil society⁴ en bedrijfsleven (Fig. 1). Binnen governance wordt vaak nog onderscheid gemaakt naar *multi-actor governance* en *multi-level governance*. Multi-actor governance verwijst naar de vele verschillende typen actoren die gezamenlijk de sturing vormgeven (Kuindersma, 2002: 8). Multi-level governance verwijst naar de verschillende bestuurlijke niveaus waarop besluitvorming plaatsvindt (Kuindersma, 2002: 9).



Figuur 1 Toenemende vervaechting tussen staat, civil society en markt (Kuindersma en Selnes, 2003)

⁴ Hierbij is te denken aan het maatschappelijke middenveld, aan allerlei belangenorganisaties en non-gouvernementele organisaties. Uiteindelijk gaat het om de bevolking.

In een governance-situatie is een beleidsevaluatie die alleen uitgaat van de doelen die door de nationale overheid worden gesteld te beperkt. Ontwikkelen met kwaliteit is waarschijnlijk een beleidsstrategie waar dit ook voor geldt. De centrale overheid wil stimuleren en faciliteren, provincies en gemeenten moeten het beleid nader vorm gaan geven, maar burgers, bedrijven en non gouvernementele organisaties zijn cruciaal voor het realiseren van de ideeën over het ontwikkelen van een landschap met kwaliteit.

1.3 Doel van de studie

Het doel van de studie is om in een explorerende aanpak te komen tot criteria die voor een, mogelijk door het Milieu- en Natuurplanbureau⁵ te initiëren, evaluatie van het beleid ontwikkelen met kwaliteit gebruikt kunnen worden. Dit in tegenstelling tot het door onderzoekers zelf benoemen van evaluatiecriteria. De studie Ontwikkelen met kwaliteit moet behulpzaam zijn bij het opzetten van een beleidsevaluatie.

De in het onderzoek gebruikte methode is beïnvloed door de benadering van de responsieve evaluatie, die vooral geassocieerd wordt met het proefschrift van Abma (1996). Responsief verwijst hierbij naar een methode waarin het ontwerp van de evaluatie zich geleidelijk ontwikkelt op basis van de issues die zich aandienen in een natuurlijke setting. Kenmerkend is dat aan belanghebbenden gevraagd wordt om aan te geven wat volgens hen een typisch voorbeeld is van de betreffende beleidsstrategie. Daarbij gaat het om de verschillende betekenissen die hier mee verbonden zijn. De gedachte is dat je op basis daarvan criteria destilleert die als basis dienen voor een evaluatie. Het doel is om de ervaringen verhalend op te schrijven, zodat de lezer een plaatsvervangende ervaring krijgt. Het is aan de lezer om lessen uit deze verhalen te trekken voor eigen ervaringen. In de studie 'Ontwikkelen met Kwaliteit' wordt wel enige hulp hierbij geboden.

Gekozen is een deel van de responsieve methode te gebruiken door het vragen van belanghebbenden naar de criteria waaraan ontwikkelen met kwaliteit zou moeten voldoen om een succesvol beleidsconcept te zijn en door te vragen naar voorbeelden uit de praktijk. Het doel was om de belanghebbenden zoveel mogelijk zelf met criteria en voorbeelden te laten komen. Naast het doel om potentiële evaluatiecriteria op te leveren, heeft de studie ook de doelstelling om bij te dragen aan het denken over responsief of interactief evalueren. Deze methodische analyse vindt plaats in het rapport van de studie *Evalueren van beleid in een context van 'governance'* (Kuindersma et al., 2006).

Als centrale vraag van het onderzoek is geformuleerd:

Welke potentiële evaluatiecriteria worden door belanghebbenden van de beleidsstrategie ontwikkelen met kwaliteit onderscheiden en welke consequenties heeft dit voor het opzetten van een beleidsevaluatie?

1.4 Aanpak studie

De eerste activiteit van de studie is het analyseren van beleidsnota's geweest. Dit om duidelijk te krijgen hoe ontwikkelen met kwaliteit in de rijksnota's Nota Ruimte en Agenda Vitaaal Platteland beschreven is. Dit is ook gedaan voor de beleidsstrategie ontwikkelingsplanologie en voor het generieke landschapsbeleid dat in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (Ministerie

⁵ Tevens de opdrachtgever van deze studie

van VROM, 2001) en het Tweede Structuurschema Groene Ruimte (Ministerie van LNV, 2001) beschreven werd: de ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie (OLS). De reden hiervoor is dat ontwikkelingsplanologie een nauw verwante beleidsstrategie is en dat OLS de voorloper van ontwikkelen met kwaliteit is. Informatie over OLS heeft vooral gediend als achtergrondinformatie tijdens de gesprekken.

Na deze voorbereidende fase zijn de eerste belanghebbenden geselecteerd waar gesprekken mee zijn gevoerd. Hierbij is gebruik gemaakt van de persoonlijke kennis die binnen Alterra en het Milieu- en Natuurplanbureau aanwezig is over het landschapsbeleid en de ruimtelijke ordening. Aan deze personen is gevraagd andere belanghebbenden te benoemen. Deze eerste personen werken allemaal bij het Rijk of zijn in ieder geval gericht op dat niveau. Gekozen is om eerst een interviewronde op dit niveau te houden. De gesprekken in deze eerste gespreksfase zijn gehouden in het voorjaar van 2005. In hoofdstuk 2 wordt de eerste ronde gesprekken behandeld. Bijlage 1 geeft een overzicht van de gesproken personen.

De volgende vragen stonden centraal in de gesprekken:

- 1) Wat wordt verstaan onder ontwikkelen met kwaliteit?
- 2) Welke toetsstenen worden er gebruikt om te kunnen beoordelen of ontwikkelen met kwaliteit een geslaagde beleidsstrategie is?
- 3) Wat zijn goede praktijkvoorbeelden van ontwikkelen met kwaliteit en welke argumenten worden hierbij gebruikt?

Deze open vragen zijn bedoeld om de respondent uit te dagen om zelf met criteria en voorbeelden te komen. Met behulp van het vragen naar toetsstenen en argumenten is geprobeerd om de antwoorden zo concreet mogelijk te krijgen. Met de antwoorden op de vragen wilden we inzicht in mogelijke evaluatiecriteria krijgen. Dat was het achterliggende doel van de gesprekken. Dit is ook verteld in de introductie van het onderzoek in elk gesprek. In een aantal gevallen zijn twee personen tegelijkertijd gesproken. De verslaglegging van de gesprekken is teruggekoppeld met de gesproken belanghebbenden. Met een aantal van hen is gediscussieerd over de conclusies van de studie.

Na de verkenning op nationaal niveau is de aanpak toegepast op het decentrale niveau. Er is voor gekozen om drie provincies te selecteren en te proberen van daaruit praktijkvoorbeelden en belanghebbenden op het lokale niveau op het spoor te komen. Gekozen is voor de provincies Gelderland, Overijssel en Limburg. In de eerste ronde gesprekken is met voorbeelden verwezen naar deze provincies. De interviews in deze tweede gespreksronde zijn in de zomer en het najaar van 2005 gehouden. In hoofdstuk 3 worden de resultaten van de tweede ronde gesprekken weergegeven.

Hoofdstuk 4 gaat in op de conclusies over de mogelijke evaluatiecriteria. Bovendien worden aanzetten voor de aanpak van een toekomstige beleidsevaluatie bediscussieerd.

Het moet benadrukt worden dat het bij deze studie om een momentopname gaat. Ontwikkelen met kwaliteit is als beleidsveld nog sterk in beweging en het is onduidelijk hoe hier nader vorm aan gegeven gaat worden. Deze rapportage is met nadruk dus ook geen evaluatie. We hebben geprobeerd om in beeld te krijgen welke doelstellingen verschillende betrokkenen hebben genoemd hebben, en op basis van welke criteria geëvalueerd zou kunnen worden.

2 Ontwikkelen met kwaliteit op nationaal niveau

2.1 Inleiding

In de eerste gespreksronde is gesproken met vertegenwoordigers van organisaties op het nationale niveau. Ontwikkelen met kwaliteit is ook een beleidsstrategie die op dat niveau benoemd is. Daarnaast is op deze manier eerst een algemeen overzicht te verkregen alvorens in te gaan op het decentrale schaalniveau. Bij de volgende organisaties zijn gesprekken gevoerd:

- Ministerie van LNV - Directie Platteland
- Ministerie van LNV - Directie Natuur
- Ministerie van LNV - Directie Kennis
- Ministerie van VROM - DG Ruimte
- Ruimtelijk Planbureau (RPB)
- Landschapsbeheer Nederland
- Federatie Welstand

In dit hoofdstuk wordt behandeld hoe de gesproken medewerkers van deze organisaties denken over wat ontwikkelen met kwaliteit is en welke toetsstenen gebruikt kunnen worden om vast te stellen of de beleidsstrategie wel of niet succesvol is. Er is voor gekozen om de LNV-beleidsmedewerkers gezamenlijk te behandelen, dan het dicht tegen het ministerie van LNV aanzittende Landschapsbeheer Nederland, dan de gesprokenen over ontwikkelingsplanologie en als laatste de invalshoek van de welstandsadvisering. Afgesloten wordt met een paragraaf over de voorbeelden die genoemd worden en een paragraaf met de analyse van de eerste gespreksronde, waaronder een aantal eerste potentiële evaluatiecriteria.

2.2 Opvattingen over ontwikkelen met kwaliteit

2.2.1 De eigenaar van de beleidsstrategie: het ministerie van LNV

De Directie Platteland is de verantwoordelijke beleidsdirectie van het ministerie van LNV voor ontwikkelen met kwaliteit. Directie Platteland kan gezien worden als de 'eigenaar' van de beleidsstrategie. Hiernaast bestaat er ook het specifieke landschapsbeleid dat vormgegeven is in de Nationale Landschappen. De Directie Natuur is daarvoor verantwoordelijk. Deze specifieke beleidsstrategie is hier geen onderwerp van studie.

De nadruk van ontwikkelen met kwaliteit ligt bij het Rijk op een procesmatige benadering van kwaliteit. Een beleidsmedewerker van de Directie Platteland van het ministerie van LNV beschrijft hun benadering als volgt: *"Het is belangrijk dat er naast de nationale landschappen aandacht blijft voor de ruimtelijke ontwikkelingen. Buiten de nationale landschappen gaat het om het combineren van ruimtelijke ontwikkelingen met kwaliteitsontwikkeling. De ontwikkeling is leidend, maar er moet wel kwaliteit ontwikkeld worden. Die opdracht geven wij in feite aan de provincies mee. Vervolgens moeten de provincies dit laten doorwerken in het gemeentelijk beleid. Vanuit de Directie Platteland is er de meeste aandacht voor de provincies. Hierbij gaat het om proceseisen en niet om inhoudelijke eisen. Provincies moeten in hun plannen landschapskwaliteit meenemen en benoemen, door middel van de vier kernkwaliteiten uit de Nota Ruimte en de Agenda Vitaal Platteland. Daar moet rekening mee gehouden worden. Als dat gebeurt, dan is het goed. Het Rijk is bezig met het loslaten van de inhoudelijke en financiële gerichtheid. Buiten de nationale landschappen is er eigenlijk geen geld voor*

landschap. Er zijn eigenlijk alleen nog stimulerende en faciliterende instrumenten, die door het Rijk ingezet kunnen worden."

De volgende stimulerende en faciliterende instrumenten zijn genoemd:

- De subsidieregeling voor het (laten) opstellen van Landschapsontwikkelingsplannen (regeling BOL);
- De Kwaliteitsagenda. Het is nog onduidelijk hoe dit precies vorm gaat krijgen. Een idee is om er een agenda van te maken met informatie over wat het Rijk wil gaan doen om provincies te faciliteren;
- De Rijksadviseur voor het Landschap. Deze kan advies geven;
- Het organiseren van ontwerpateliers. Hiermee kunnen provincies en gemeenten geholpen worden om te ontwikkelen met kwaliteit. DLG organiseert de ontwerpateliers in de provincies.
- De website ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie (www.minInv.nl/ols). Veel informatie van de website is nog te gebruiken, maar er moeten ook wijzigingen in aangebracht worden;
- De Countryside Exchange. Dit is een groep (buitenlandse) deskundigen die elk jaar ingezet wordt om in en met een gebied een studie uit te voeren;
- Kennisontwikkeling. Onderzoeksprogramma's kunnen voor kennisontwikkeling zorgen die ook voor provincies en gemeenten interessant is;
- Kasteel Groeneveld. Hier wordt een Future Centre voor platteland/landschap opgezet. Men richt zich op debatten, tentoonstellingen en educatie. Kasteel Groeneveld moet een plek worden waar nagedacht kan worden over de toekomst; buiten de kaders van het huidige beleid.

Wat kwaliteit heeft, moet volgens de beleidsmedewerker van het ministerie van LNV Directie Platteland op decentraal niveau ingevuld worden. *"Voor het generieke beleid moeten provincies en gemeenten zelf bepalen wanneer een ontwikkeling kwaliteit heeft. Het Rijk wil dat zij rekening houden met landschap en dat de kernkwaliteiten meegenomen worden. Maar dit is geen beoordeling of iets wel of geen kwaliteit heeft. Een gemeente kan er niet voor kiezen om geen aandacht aan het landschap te besteden; bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van een nieuwe woonlocatie. De Basiskwaliteit, waaronder de landschappelijke kwaliteit, staat in de Nota Ruimte beschreven. Gemeenten mogen ontwikkelen op een manier die niet mooi gevonden wordt. Van kritiek van het Rijk hoeft, wat dit betreft, een gemeente zich niets aan te trekken. Als bij een bestemmingsplan of een structuurplan totaal niets gebeurt met de vier kernkwaliteiten dan heeft het Rijk wel een punt om op te staan. Het zijn dus echt procescriteria. Via het ruimtelijke ordeningsspoor kan er voor gezorgd worden dat gemeenten hier wel aandacht aan gaan besteden."*

Concluderend zijn de volgende uitspraken gedaan, die van belang zijn voor het formuleren van mogelijke evaluatiecriteria:

- Kwaliteitsontwikkeling moet plaatsvinden door middel van ruimtelijk ontwikkeling. De ontwikkeling is leidend, maar er moet wel een versterking van de kwaliteit optreden.
- Wat kwaliteit is, is moeilijk te beantwoorden voor het ministerie LNV, want het Rijk wil dit juist loslaten. Dat moeten provincies en gemeenten bepalen. Men heeft er wel ideeën over, maar wil die op de achtergrond houden.
- Provincies en gemeenten moeten rekening houden met het landschap en de vier kernkwaliteiten meenemen. Dit moet gebeuren door aan te geven wat er mee gedaan is. Dat is feitelijk het enige kwaliteitscriterium. Het resultaat hoeft niet mooi te zijn. Het Rijk

heeft daar in ieder geval niets over te zeggen. Er is geen sprake van een inhoudelijke toetsing. Zolang er maar over kwaliteit nagedacht is, is het goed.

Naast de Directie Platteland is ook de Directie Natuur betrokken bij het landschapsbeleid. Dit betreft het specifieke landschapsbeleid: de Nationale Landschappen. In deze gebieden geldt naast het generieke beleid (ontwikkelen met kwaliteit) een ja, tenzij-regime. *“Er mag ontwikkeld worden mits rekening gehouden wordt met de per Nationaal Landschap benoemde kernkwaliteiten”*. Daarnaast is de gesproken beleidsmedewerker geïnteresseerd in wat er buiten de Nationale Landschappen zal gaan gebeuren: *“het ontwikkelen van het buitengebied buiten de Nationale Landschappen is heel spannend. Daar kunnen nieuwe dingen gedaan worden”*. Interessant is dat deze beleidsmedewerker, op persoonlijke titel, wel ingaat op inhoudelijke criteria voor kwaliteit. Zo werd verteld dat landschapskwaliteitsdiscussies gevat moeten zijn in discussies over de toekomst van een gebied en dat er voor het structureren van kwaliteitsdiscussies behoefte is aan scholen in de landschapsarchitectuur die zicht richten op het regionale schaalniveau. Bij de gesproken medewerkers van Directie Kennis (van het ministerie van LNV) bleek deze inhoudelijke betrokkenheid ook aanwezig te zijn. Opgemerkt dient te worden dat deze personen ook betrokken zijn geweest bij de voorloper van ontwikkelen met kwaliteit, de ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie (OLS). Genoemd werd, bijvoorbeeld, dat er sprake moet zijn van het combineren van functies, dat er bij de ontwikkeling van woningen of bedrijfsruimte ook sprake moet zijn van een groenimpuls en dat het geheel er *‘goed uit moet zien’*.

Bij het ministerie van LNV bestaan dus wel degelijk ideeën over wat landschapskwaliteit is. Er is echter voor gekozen om alleen in te zetten op een procesmatige en faciliterende rol. Dit heeft wellicht ook te maken met de beschikbare financiële middelen voor het landschapsbeleid. De ambitie richt zich op het op het decentraal niveau laten voeren van kwaliteitsdiscussies bij ontwikkeling. Het benoemen van kwaliteiten moet dan ook op dat schaalniveau plaatsvinden.

2.2.2 Landschapsbeheer

Landschapsbeheer Nederland is de koepelorganisatie van de provinciale landschapsbeheerorganisaties. Landschapsbeheer Nederland adviseert bovendien het Ministerie van LNV over de inhoudelijke kant van het toekennen van de subsidieverlening (uit de BOL-regeling) aan gemeenten voor het opstellen van landschapsontwikkelingsplannen. Dit is een beleidsinstrument dat haar oorsprong heeft voordat de Nota Ruimte en de Agenda Vitaal Platteland, waarin ontwikkelen met Kwaliteit vastgelegd is, bestonden. Als voornaamste financiële instrument voor ontwikkelen met kwaliteit is het echter nog steeds een belangrijk instrument. Door de gesproken medewerker van Landschapsbeheer Nederland werd gesteld dat *“de nadruk, zeker in LOP verband, ligt op het proces. Het gaat niet aan harde criteria voor kwaliteit te benoemen anders dan het doorlopen van een proces dat als het ware een garantie biedt voor kwaliteit als resultaat. Keuzes die hierbij moeten worden gemaakt liggen in het geheel bij actoren in de regio.”* Daarnaast is hij van mening dat het *“cruciaal is dat ontwikkelen met kwaliteit niet beperkt blijft tot de gedreven landschappers (al dan niet bij de gemeenten), maar dat landschap bij alle relevante actoren een factor van belang wordt.”*

In de handleiding voor het opstellen van landschapsontwikkelingsplannen (Van Herwaarden, 2002) wordt beschreven waar landschapsontwikkelingsplannen (LOP's) aan moeten voldoen om in aanmerking te komen voor subsidie. Er wordt gesproken over een aantal aspecten die beschreven en geanalyseerd moeten worden bij het opstellen van een LOP: opbouw van het landschap, identiteit en verscheidenheid, watersysteem, visuele kenmerken, betekenis gebruiksfuncties, cultuurhistorische waarden, aardkundige waarden, ecologische waarden,

culturele vernieuwing, opgaande begroeiingen, recreatieve ontsluiting, en waardering van het landschap. Daarmee worden feitelijk de vier kernkwaliteiten van het landschap nader uitgewerkt⁶. Naast deze inhoudelijke aspecten moet ook beschreven worden hoe maatschappelijk en financieel draagvlak verkregen is voor de plannen, hoe het plan verankerd is in het gemeentelijke beleid en moet een goedkeuringsbesluit van de gemeenteraad worden overlegd.

Opvallend is dat de koepelorganisaties van de provinciale landschapsbeheersorganisaties sterk de nadruk legt op de kwaliteit van het proces. Als dat beter gaat, dan zou de landschapskwaliteit ook moeten verbeteren. Deze grote gelijkenis met de benadering van het ministerie van LNV is te verklaren aangezien Landschapbeheer Nederland voor LNV toetst of de landschapsontwikkelingsplannen inhoudelijk van voldoende kwaliteit zijn. De organisatie staat dicht tegen het Ministerie van LNV aan. Daarnaast wordt bij de toetsing wel dieper ingegaan op de aspecten waarmee landschapskwaliteit beschreven kan worden. Deze handleiding (Van Herwaarden, 2002) is echter in opdracht van het Ministerie van LNV tot stand gekomen.

2.2.3 Afbakening ten opzichte van ontwikkelingsplanologie

Uit het gesprek bij het ministerie van VROM kwam een iets andere benadering dan bij het ministerie van LNV naar voren. Dit is interessant aangezien het ministerie van VROM ook betrokken is bij ontwikkelen met kwaliteit en primair verantwoordelijk is voor ontwikkelingsplanologie. Het ministerie van VROM omschrijft ontwikkelingsplanologie als volgt in het rapport "Van hindermacht naar ontwikkelkracht" (2003):

"Integrale gebiedsontwikkeling als een gezamenlijk proces van complementaire partijen die streven naar verbetering van ruimtelijke kwaliteit door uitvoering en financiering van een aantal samenhangende ruimtelijke projecten."

Er zijn door het Rijk voorbeeldprojecten van ontwikkelingsplanologie benoemd, die wat betreft benadering ook onder ontwikkelen met kwaliteit zouden kunnen vallen. Het gaat daarbij om de ontwikkelingsgerichtheid, de gewenste bijdrage aan ruimtelijke kwaliteit en een benadering waarbij verschillende overheden en niet-overheden gezamenlijk werken. Alle projecten spelen echter op het regionale schaalniveau. Hoewel in deze voorbeeldprojecten veel aandacht is voor het proces en de uitvoering van het beleid gaat het *"uiteindelijk om de bereikte ruimtelijke kwaliteit. Ontwikkelen met kwaliteit en ontwikkelingsplanologie zijn manieren om deze kwaliteit te kunnen realiseren. Uiteindelijk gaat het er om of ontwikkelingsplanologie en ontwikkelen met kwaliteit ook daadwerkelijk leiden tot betere resultaten (ruimtelijke kwaliteit)."* Er werd door de gesproken beleidsmedewerkers van het ministerie van VROM ook aangegeven hierop afgerekend te willen worden. Binnen de ruimtelijke ordening stond ontwikkelen met kwaliteit altijd al centraal. Het wordt dus niet als iets nieuws gezien. Met kwaliteit wordt ruimtelijke kwaliteit bedoeld. Hierbij staan centraal: Functionaliteit, beleving (vorm) en duurzaamheid (toekomstwaarde, cultuurhistorie).

Ondanks dat ook het ministerie van VROM dus een sterk procesmatige insteek heeft, spreken de gesproken beleidsmedewerkers zich duidelijk uit voor het uiteindelijke doel hiervan en werden hier criteria voor benoemd (op een relatief abstract niveau). Dit lijkt een verschil te zijn met het ministerie van LNV, hoewel ook daar aangegeven wordt dat het uiteindelijk om een versterking van de landschapskwaliteit gaat.

⁶ Waarbij opgemerkt moet worden dat deze handleiding LOP's in 2002 uitgekomen is en dus langer bestaat dan de beleidsstrategie Ontwikkelen met kwaliteit

Deze inhoudelijke benadering bleek nog sterker uit het gesprek bij het Ruimtelijk Planbureau (RPB). Dit richt zich met haar onderzoek op het beleidsveld van de ruimtelijke ordening en het Ministerie van VROM. Bij het RPB is een onderzoek uitgevoerd naar ontwikkelingsplanologie (Dammers et al., 2004). Dit is de aanleiding geweest om bij het RPB een gesprek te houden. Duidelijk werd dat de term ontwikkelen met kwaliteit niet zo bekend is. Het gesprek ging vrij snel in op ideeën over ontwikkelingsplanologie en ruimtelijke kwaliteit. Dit zou vanwege het generieke karakter ook van toepassing moeten zijn voor ontwikkelingen in het landelijk gebied. Vijf factoren voor ontwikkelingsplanologie (met kwaliteit) werden onderscheiden bij concrete ontwikkelingen:

- Het tot stand brengen van systeeminnovaties (grensverleggende vernieuwingen), waarbij een nieuwe identiteit ontwikkeld wordt, maar recht gedaan wordt aan het verleden,
- Het inspelen op maatschappelijke dynamiek door het ontwikkelen van een toekomstvisie,
- Een gebiedsgerichte benadering,
- Uitvoeringsgerichtheid, en
- Een open planproces.

De nadruk ligt hierbij op inhoudelijke criteria van kwaliteit; op de fysieke aspecten. *“Proces is een middel, niet het doel. Toetssteen is dat er ook echt iets gerealiseerd wordt.”* Met kwaliteit wordt ruimtelijke kwaliteit bedoeld.

Door de onderzoeker van het RPB werd als opmerking gemaakt dat het bij platteland vernieuwing niet altijd gaat om ontwikkelingsplanologie. Vaak is er bij ontwikkelingsplanologie sprake van grote ingrepen, terwijl bij platteland vernieuwing meestal sprake is van een kleiner schaalniveau. Dit zou daarmee een manier zijn om ontwikkelingsplanologie en ontwikkelen met kwaliteit te onderscheiden. In andere gesprekken werd dit onderscheid echter niet bevestigd. Hiermee blijkt ontwikkelingsplanologie eigenlijk niet te scheiden te zijn van ontwikkelen met kwaliteit. Het zijn onzes inziens nauw verwante beleidsstrategieën, die een grote mate van overlap kennen.

2.2.4 Welstandsadvisering en ruimtelijke kwaliteit

De Federatie Welstand is de koepelorganisatie van de provinciale welstandsorganisaties en richt zich, net als de welstandsadvisering in het algemeen, op de bebouwde omgeving. In deze bebouwde omgeving komen kwaliteitsdiscussies veel voor. *“De welstandscommissies beoordelen al decennia of veranderingen in bebouwing en nieuwe bebouwing past in de omgeving.”* Er bestaan ook gemeentelijke welstandsplannen waarin nadrukkelijk verwezen wordt naar het landschap. Voor het welstandsbeleid ging de medewerker van de Federatie Welstand uitwerken welke indicatoren te noemen zijn bij het begrip ontwikkelen met kwaliteit, maar hij stelde ook dat *“Het vaststellen van welstandscriteria moet overgelaten worden aan de gemeenten.”* Als indicatoren voor welstandskwaliteit op het niveau van concrete ontwikkelingen en bouwplannen zijn genoemd:

- niet toetsen achteraf, maar vroeg in het proces adviseren;
- mogelijkheden die geboden worden aan inspraak;
- ontwerp kwaliteit staat centraal;
- beschrijvingen van identiteit en van de ruimtelijke kwaliteit op basis van de lagenbenadering, met inbegrip van sociaal-economische en sociaal-culturele factoren;
- het inhuren van een deskundige (bijvoorbeeld een architect) om te kijken of er echt iets gedaan wordt met informatie waar in bouwplannen naar verwezen wordt;
- samenwerking tussen gemeenten bij het opstellen van een welstandsplan opstellen; en
- draagvlak onder burgers en de boeren.

Opvallend is dat ook deze organisatie zich vooral richt op het proces van plannen maken en het vormgeven van ontwikkelingen, die effect hebben op de ruimtelijke of landschappelijke kwaliteit. Het gaat hierbij om criteria die van belang zijn voor het schaalniveau van concrete ontwikkelingen en niet zozeer voor de resultaten op nationaal niveau.

2.3 Voorbeelden van ontwikkelen met kwaliteit

Het benoemen van criteria voor ontwikkelen met kwaliteit kan concreet gemaakt worden door het analyseren van wat respondenten aan voorbeelden noemen. Hierbij hadden de onderzoekers het doel om te komen tot voorbeelden die “in het veld te bezoeken zijn”; concrete voorbeelden dus. In de gesprekken werd door de respondenten voornamelijk verwezen naar plannen en processen. Te noemen is bijvoorbeeld de regio Alblasserwaard die een gebiedsmakelaar heeft die zich inzet voor het realiseren van kwaliteit in het landschap of de gemeente Tubbergen die zich actief inzet voor het ontwikkelen met kwaliteit. Verder werd er ook vooral veel verwezen naar landschapsontwikkelingsplannen en welstandsadviezen. Dit is op zichzelf interessant. Ontwikkelen met kwaliteit lijkt vooral te bestaan op het niveau van plannen en beleidsvoorbereiding. Dit kan te maken hebben met de nadruk die gelegd wordt op de manieren waarop beleidsproces moeten verlopen, maar kan ook komen doordat het nog relatief nieuw is en er nog te weinig tijd verstreken is om al veel concrete voorbeelden omgeleverd te kunnen hebben.

Als concreet voorbeeld wordt een paar keer verwezen naar de projecten Meerstad en Blauwe Stad. Deze ontwikkelingen worden interessant gevonden vanwege de organisatie en financiering van het project (mede met private middelen), maar ook omdat hier een nieuw landschap wordt ontwikkeld. Tegelijkertijd worden deze projecten ook genoemd als voorbeelden van ontwikkelingsplanologie. Vanuit de welstandsadvisering zijn er interessante voorbeelden genoemd in Overijssel (Reestdal en de polder Mastenbroek) en Gelderland (Neerijnen), maar ook weer vanwege procesargumenten. Niet om wat er gerealiseerd is.

Er bestaat wel een website OLS, die in 2005 herbenoemd is in Landschap ontwikkelen met kwaliteit, maar waar veel informatie op staat uit de OLS-periode (www.minlnv.nl/ols). Ook hier wordt vooral verwezen naar beleidsplannen.

Opvallend is dat de gesproken personen niet eenvoudig een aantal (recente) voorbeelden konden noemen, die in het veld bezocht kunnen worden. Men lijkt vooral geïnteresseerd te zijn in hoe dergelijke projecten georganiseerd worden en naar de plannen die dergelijke projecten mogelijk moeten maken. Waarschijnlijk is de vraag te vroeg gesteld om te kunnen beantwoorden. Tegelijkertijd is dit ook een uiting van de beleidsstrategie om vooral te kijken naar hoe kwaliteit, in ontwikkelingsprocessen, gerealiseerd kan worden en niet zozeer naar wat dit dan inhoudt.

2.4 Analyse en potentiële evaluatiecriteria

De benadering van de verantwoordelijke beleidsdirectie bij het ministerie van LNV (en in de relevante nota's) legt de nadruk op een rijksoverheid die op afstand staat, weinig financiering ter beschikking stelt, faciliteert en geen inhoudelijke criteria wil stellen voor landschappelijke kwaliteit. Decentrale actoren zouden zich veel beter met de concrete kwaliteitsdiscussies kunnen gaan bezig houden. Andere betrokkenen gaan dieper in op inhoudelijke criteria. Men vindt proces belangrijk, maar uiteindelijk ondergeschikt aan het effect op de landschapskwaliteit. Dit standpunt lijkt ook wel gedeeld te worden door beleidsmedewerkers

bij het Rijk, maar de gekozen lijn is nu echter dat het Rijk geen mening wil hebben over wat kwaliteit is. Opvallend is ook dat het Ministerie van VROM, wat betreft ontwikkelingsplanologie, wel aangeeft uiteindelijk afgerekend te willen worden op de ontwikkeling van de ruimtelijke kwaliteit, op het resultaat.

Deze constatering brengen zich mee dat een beleidsevaluatie zich in ieder geval zal moeten richten op de procesaspecten van het Rijk. Voorbeelden hierbij zijn of provincies en gemeenten de vier kernkwaliteiten van het landschap gebruiken bij afwegingen en bij projecten en of er aandacht besteed wordt aan de landschappelijke kwaliteit bij ontwikkelingen. Aan de andere kant heeft iedereen het over het belang van een kwaliteitsverbetering van het landschap bij ontwikkelingen. Dit is daarmee eigenlijk niet te negeren in een evaluatie, maar de benoemde kernkwaliteiten zijn niet geschikt als criteria of als indicator.

De volgende mogelijke evaluatiecriteria zijn te onderscheiden uit de resultaten van de eerste ronde interviews:

- De mate waarin en de manier waarop provincies en gemeenten landschapskwaliteit meenemen in hun plannen en bij hun afwegingen bij ontwikkelingen.
- De rol die de vier kernkwaliteiten van het landschap hierbij spelen.
- De mate waarin het Rijk zich richt op het faciliteren en stimuleren van andere overheden.
- De mate waarin de beschikbare faciliterende en stimulerende beleidsinstrumenten daadwerkelijk gebruikt worden door decentrale overheden.
- De mate waarin de landschapskwaliteit van het Nederlandse landschap toe- of afneemt.
- De mate waarin een werkwijze wordt gehanteerd bij concrete ontwikkelingen, die rekening houdt met de volgende aspecten:
 - de uitvoeringsgerichtheid van het proces,
 - de gebiedsgerichtheid van een proces,
 - de mate waarin de ontwikkeling bijdraagt aan een toekomstvisie,
 - de mate waarin kwaliteitsdiscussies vroeg in het proces plaatsvinden,
 - de mate waarin met een ontwikkeling een systeeminnovatie tot stand gebracht wordt,
 - de mate waarin ontwerpqualität centraal staan,
 - de mate waarin identiteit en ruimtelijke kwaliteit beschreven worden op basis van de lagenbenadering,
 - de mate waarin deskundigen ingehuurd worden om te controleren of de informatie uit de bouwplannen over landschap en kwaliteit ook echt gebruikt wordt,
 - de mate van draagvlak onder burgers en boeren en de mate waarin er mogelijkheden voor inspraak zijn en het planproces als open gekarakteriseerd kan worden.

3 Ontwikkelen met kwaliteit op decentraal niveau

3.1 Inleiding

Aangezien de visie van het Rijk op de beleidsstrategie ontwikkelen met kwaliteit in ieder geval inhoudt dat dit op decentraal niveau nader vormgegeven moet worden en dat er op dat niveau kwaliteitscriteria benoemd moeten worden, is er een tweede ronde gesprekken gehouden in de provincies Gelderland, Overijssel en Limburg. Dit ook om te bekijken of het noemen van concrete, fysieke, voorbeelden op dit niveau meer gebeurt. Er zijn gesprekken gehouden bij de provincies Gelderland, Limburg en Overijssel, bij de gemeenten Tubbergen, Roermond en Neerijnen, bij de Stichting Instandhouding Kleine Landschapselementen Limburg (IKL), bij Het Oversticht en bij Het Gelders Genootschap. In totaal zijn er 9 gesprekken gehouden. Hiermee is, dus geen generaliseerbaar beeld te geven van hoe *de* provincies of *de* gemeenten denken over ontwikkelen met kwaliteit. Er is eerder sprake van een weergave van eerste indrukken. De resultaten van deze gespreksronde worden opgedeeld in de provincies, de gemeenten en de welstandsadvies- en landschapsbeheersorganisaties. Het hoofdstuk gaat in het bijzonder in op wat de gesproken belanghebbenden verstaan onder ontwikkelen met kwaliteit en welke voorbeelden ze daarbij noemen. Het hoofdstuk sluit af met een analyse en met een overzicht van genoemde potentiële evaluatiecriteria op decentraal niveau.

3.2 Provincies

De provincies hebben van het Rijk de taak meegekregen om ontwikkelen met kwaliteit te laten doorwerken naar de gemeenten, die vervolgens het meest te maken zullen hebben met ontwikkelingen die particulieren in gang zetten. De provincies hebben dus een belangrijke rol in het er voor zorgen dat de benadering ontwikkelen met kwaliteit echt wordt toegepast bij ontwikkelingen in het landelijk gebied. Er zijn gesprekken gevoerd bij drie provincies: Gelderland, Overijssel en Limburg.

3.2.1 Opvattingen over ontwikkelen met kwaliteit

Wat opvalt uit de gesprekken bij de drie provincies is dat ontwikkelen met kwaliteit op dit niveau leeft. Dit uit zich in het feit dat de provincies Gelderland en Overijssel recentelijk documenten hadden opgesteld waarin dat wordt uitgewerkt. In Gelderland is de "Nota Landschap" (2005) uitgebracht, die als input dient voor het nieuwe streekplan (dat in de zomer van 2005 geaccepteerd is door Provinciale Staten). Het "Werkschrift ruimtelijke kwaliteit" (2005) is door de provincie Overijssel uitgebracht om het begrip ruimtelijke kwaliteit te operationaliseren. Er wordt naast ontwikkelen met kwaliteit ook gesproken over *sturen op ruimtelijke kwaliteit*. Het is opvallend dat de provincie Overijssel landschapskwaliteit en ruimtelijke kwaliteit niet scheidt. Bij de provincie Gelderland ziet men landschapskwaliteit wel als een onderdeel van ruimtelijke kwaliteit, maar de Nota Landschap legt de nadruk op de landschapskwaliteit.

De provincie Overijssel omschrijft ontwikkelen met kwaliteit als: *"ontwikkelen met kwaliteit wil in ieder geval zeggen dat je geen stolp over een gebied zet. Hoe mooi het ook is. Dan ga je kijken naar welke ontwikkelingen wel passen en welke randvoorwaarden hier bij gesteld moeten worden. Landschap is ontwikkeld in de tijd. Het is geen constante en de ontwikkeling gaat door. Het is echter een tijd te snel en te ingrijpend gegaan. Het moet op een dusdanige*

wijze gebeuren dat er wel een eigentijdse kwaliteit gerealiseerd kan worden. Wat die eigentijdse kwaliteit dan is, is heel lastig. De link naar de historie moet er wil in zitten, dat is de kracht van het landschap, dat er verschillende landschappen zijn, die op andere manieren zijn ontstaan, vanuit een ander vertrekpunt. Soms kom je tot een conclusie dat een ontwikkeling daar eigenlijk niet in past. Dan moet je een nieuwe kwaliteit ontwikkelen die wat losser staat van de oorspronkelijke ontstaansgeschiedenis.”

De provincie heeft dus ideeën over wat kwaliteit is, maar is daar nog erg zoekende in. Bovendien is de benadering relatief sterk ontwikkelingsgericht. Wat kwaliteit is, is niet bij voorbaat aan te geven. Dit moet in ieder geval vroeg in het proces van een ontwikkeling bediscussieerd worden. Deze gebiedsgerichte *voorkantsturing* zal meer de inzet moeten worden dan het achteraf toetsen of een plan voldoet aan de gestelde regels. Dit wordt gezien als een belangrijk onderdeel van ontwikkelen met kwaliteit. De beleidsstrategie is geslaagd, volgens de gesproken beleidsmedewerkers bij de provincie Overijssel, *“als er meer kwaliteit als resultaat komt”*. Net als bij het ministerie van LNV wordt een andere procesbenadering gezien als strategie om meer kwaliteit in het landschap te kunnen realiseren, bij nieuwe ontwikkelingen. Wat deze toename van kwaliteit inhoudt blijft relatief abstract.

Door de provincie Gelderland wordt ontwikkelen met kwaliteit beschreven als: *“ontwikkelingen kunnen als deze bijdragen aan de landschappelijke kwaliteit. Ontwikkelingen kunnen zo begeleid worden dat kernkwaliteit van het landschap behouden worden of dat nieuwe kwaliteiten ontstaan. Dat betekent het benutten van kansen door bij ruimtelijke activiteiten (zoals woningbouw, bedrijvigheid, infrastructuur en natuurontwikkeling) bestaande landschappelijke kwaliteiten en structuren te versterken of nieuw te realiseren. Dat draagt ook bij aan de diversiteit van landschappen.”* (Provincie Gelderland, 2005)

Hieruit spreken duidelijk de inhoudelijke doelen. De provincie Gelderland wil *de diversiteit van haar landschappen versterken, de meest waardevolle karakteristieke landschappen versterken en overal de kwaliteit en toegankelijkheid van het landschap verbeteren* (Provincie Gelderland, 2005). Deze benadering contrasteert enigszins met die van het Rijk en de provincie Overijssel waar het ontwikkelen centraal lijkt te staan. In de Nota Landschap van de provincie Gelderland (2005) staat het behouden en ontwikkelen van landschapskwaliteit centraal. Men weet relatief gedetailleerd te schetsen wat die landschappelijke kwaliteiten zijn. Dit wordt voor een groot aantal deelgebieden gedaan, waaronder de Nationale Landschappen (de meest waardevolle landschappen volgens Rijk en provincie). De overige landschappen zijn ook belangrijk, maar vooral een taak van de gemeenten. Opvallend is bovendien dat aangegeven werd dat het stedelijk gebied ook van belang is bij ontwikkelen met kwaliteit. Bij de meeste gesprokenen lijkt de nadruk te liggen op het landelijk gebied. Bij de provincie Gelderland werd opgemerkt dat de beleidsstrategie ontwikkelen met kwaliteit ook van toepassing zou moeten zijn op projecten van het Rijk en van de waterschappen.

Bij de provincie Limburg wordt een weer iets andere invulling gegeven aan ontwikkelen met kwaliteit. *“Er wordt gewerkt aan twee insteken ten aanzien van het ontwikkelen van het landschap. Enerzijds gaat het om het liefdevol begeleiden van ontwikkelingen (incidenten) in het landschap. Het gaat om kleine “punt-vlak ontwikkelingen” waar je op een verstandige manier in een landschap vorm aan kunt geven. Daarnaast ligt de nadruk op een soort landschapsontwikkeling op regionaal schaalniveau, een ontwikkeling van een casco.”* Daarnaast is het zaak om je als provincie niet op alles te richten, maar alleen op de goede initiatieven. Anders moeten er te veel projecten begeleid worden die *“toch nooit kwalitatief voldoende worden”*. De aandacht voor het regionale schaalniveau is opvallend bij de provincie Limburg. De nadruk ligt ook weer wat sterker op de manieren waarop meer kwaliteit gerealiseerd kan worden.

De provincies kiezen een vergelijkbare rol als het Rijk: stimuleren en faciliteren. Men heeft ook geen instrumentarium om wat dan ook af te dwingen. Bij de provincie Overijssel worden instrumenten genoemd waarmee ontwikkelen met kwaliteit gestimuleerd kan worden. Dit gaat om financiële instrumenten (Rood voor Rood en om een regeling voor vrijkomende agrarische bebouwing), maar ook voor het instellen van kwaliteitsateliers die bij ontwikkelingen gevraagd en ongevraagd advies kunnen geven. Dit ook om mensen enthousiast te maken. De provincie Gelderland heeft een vergelijkbare benadering. Daarnaast werd tijdens het gesprek opgemerkt dat er eigenlijk een landschapskwaliteitstoets verplicht gesteld zou moeten worden bij ontwikkelingen. Hiermee zou een juridische verplichting voor gemeenten om aandacht te besteden aan landschapskwaliteit toegevoegd worden aan de ruimtelijke ordening. Dit staat volgens ons lijnrecht tegenover de nationale benadering dat gemeenten zelf hun verantwoordelijkheid moeten gaan nemen en zich verantwoordelijk moeten gaan voelen.

De provincies zijn bezig met het oppakken van de verantwoordelijkheid die het Rijk hen geeft. Dit doen ze echter wel op verschillende manieren. Dat is de logische consequenties van een decentralisatie van kwaliteitsdiscussies. Bovendien opvallend is dat het als een relatief nieuwe benadering gezien wordt, waarbij nog veel onduidelijk is. De provincies zijn er nog niet uit hoe landschapskwaliteit concreet vormgegeven gaat worden.

3.2.2 Voorbeelden

Château Sint Gerlach werd in het gesprek bij de provincie Limburg genoemd als goed voorbeeld van het ontwikkelen met kwaliteit. Voor de ondernemer is het in dit geval interessant om kwaliteit te genereren. De kwaliteit van het hotel is medeafhankelijk van de natuur in de omgeving. Het is een symbiotische relatie tussen bedrijf en de omgeving. In Limburg werden ook de Grensmaas plannen genoemd. Dit is volgens de gesproken beleidsmedewerkers ontwikkelen met kwaliteit in optima forma, maar op regionaal schaalniveau. Het gaat bij deze plannen om het combineren van het winnen van grind in combinatie met het realiseren van natuur en van extra ruimte voor de Maas. Deze projecten zijn nog niet afgerond. Grindwinners en Natuurmonumenten moeten nog hun handtekening zetten onder het uitvoeringscontract.

De voorbeelden van de provincie Limburg hebben betrekking op procesaspecten. Bij Château Sint Gerlach gaat het om een horecaondernemer die belang heeft bij de kwalitatief goede omgeving en die haar weet te gebruiken. De symbiose van bestaande landschappelijke kwaliteit en bedrijfsmatige activiteiten wordt als bijzonder waardevol gezien. Dit geldt ook voor het voorbeeld van de Grensmaasplannen. In deze gevallen wordt nieuwe natuur en ruimte voor water gerealiseerd, in combinatie met zandwinning. Economisch belang en natuur en water hebben belang bij de zelfde ontwikkeling. Hier spreekt duidelijk een ontwikkelingsgerichte benadering uit.

Bij de provincie Overijssel werden niet zozeer concrete voorbeelden genoemd als wel gebieden genoemd waar de strategie ontwikkelen met kwaliteit toegepast wordt: de Bypass van de IJssel bij Kampen en de gemeente Tubbergen, met haar Kwaliteitshandboek Hezingen en Mander. In beide gevallen gaat het om plannen die nog niet gerealiseerd zijn. De benadering bij de verschillende planprocessen is wat de kwaliteit maakt.

Bij de provincie Gelderland vindt men het lastig om concrete voorbeelden te noemen. De verkeerspost van Rijkswaterstaat bij Weurt, aan de Waal werd wel genoemd. Dit is een voorbeeld van hoe een nieuw element in het landschap met kwaliteit ontworpen kan worden. Het gebouw is opvallend wat betreft het architectonisch ontwerp en ligt op een markant punt, waar het Maas-Waalkanaal uitkomt in de Waal. Het bouwwerk heeft een sterke contrastwerking. Het ontwerp heeft geleid tot een bijnaam: "de walvis". Opvallend bij dit

voorbeeld is dat de manier waarop een nieuw element vormgegeven is en de plek waar dit gebouwd is, bepalend is voor de kwaliteit. Het gaat om een puur inhoudelijk benadering van kwaliteit, maar niet om het behoud van bestaande waarden.

Opvallend aan de drie bezochte provincies is dat zij voorbeelden weten te noemen van ontwikkelen met kwaliteit, hoewel men dit niet zo "uit de mouw schut". Voor een deel gaat het om plannen, maar voor een deel ook om al uitgevoerde projecten, die te bezoeken zijn. Ook heeft men een idee van waar zich interessante voorbeelden voordoen op het grondgebied van hun provincies.

3.3 Provinciale welstands- en landschapsbeheers-organisaties

Binnen de provinciale beleidsomgeving zijn er organisaties actief die met landschap en ruimtelijke kwaliteit bezig zijn. Er is gesproken met Het Gelders Genootschap (Gelderland), met Het Oversticht (Overijssel) en met de Stichting Instandhouding Kleine Landschapselementen Limburg (IKL). De eerste twee organisaties helpen gemeenten met de welstandsadvisering en met de advisering over ruimtelijke kwaliteit, het IKL is de provinciale landschapsbeheersorganisatie voor de provincie Limburg. Juist deze organisaties zijn betrokken bij concrete ontwikkelingen, niet op één plek, maar door de hele provincie heen. Zij zijn ook rechtstreeks betrokken bij initiatieven die passen bij ontwikkelen met kwaliteit.

3.3.1 Opvattingen over ontwikkelen met kwaliteit

De term ontwikkelen met kwaliteit bleek zowel bij Het Gelders Genootschap als bij Het Oversticht niet heel bekend te zijn. Het gedachtegoed wordt echter wel onderschreven. De medewerker van Het Oversticht heeft het bij kwaliteit over ruimtelijke kwaliteit, dat een esthetische en een procesmatige kant heeft. *"Wat betreft het proces is het cruciaal dat het denken over landschap en het bij elkaar brengen van verschillende aspecten vooraan in het proces gebeurt. Ruimtelijke kwaliteit kan alleen bij een goed proces gerealiseerd worden."* Tevens werd gesteld dat je kwaliteit niet met kwantitatieve criteria kunt vormgeven. De benadering van Het Oversticht lijkt goed te passen bij die van de provincie Overijssel.

Het nadenken over de landschappelijke of ruimtelijke kwaliteit moet een plaats krijgen in het proces. Door de medewerker van het Gelders Genootschap werd gesteld dat het probleem is dat *"het concept ruimtelijke kwaliteit, waar al sinds de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening over gesproken wordt, op gemeentelijk niveau niet landt"*. Dit komt vaak doordat er onvoldoende expertise over landschap en ontwerp aanwezig is bij gemeenten. Dit geldt vooral voor de kleinere gemeenten. De concrete ontwerpen worden vaak door een bureau gemaakt, maar een gemeente moet kunnen vaststellen of het resultaat kwalitatief voldoende is. Hiervoor missen gemeenten vaak de expertise en het lukt veelal ook niet om deze op een andere manier te mobiliseren. Dit probleem wordt onderschreven door de gesproken medewerker van Het Oversticht. Wil de beleidsstrategie ontwikkelen met kwaliteit succesvol zijn, dan zullen gemeenten vaker ontwerpexpertise in moeten (kunnen) schakelen. Bestuurders moeten ook gaan staan voor de kwaliteit en dit uitdragen naar de burger. *"Ontwikkelen met kwaliteit is meer dan belangenafweging."*

Naast het geconstateerde gebrek aan expertise bij gemeenten is het van groot belang dat criteria voor landschapskwaliteit en ruimtelijke kwaliteit ook op gemeentelijk niveau uitgewerkt worden. Criteria die het Rijk of provincies opstellen horen abstracter te zijn, dan wat je nodig hebt om individuele ontwikkelingen te kunnen beïnvloeden of controleren. Vaak blijven gemeenten steken in een analyse, maar wordt niet duidelijk gemaakt waar een ontwerp aan

moet voldoen. De reden om ook op het niveau van plekken criteria voor kwaliteit uit te werken werd bij het Gelders Genootschap beschreven aan de hand van het volgende voorbeeld: *“Je kunt je voorstellen dat er een foeilelijk ruimtelijk ontwerp is, maar dat het vanuit het perspectief van de provincie kwalitatief goed is.” Zo is er bijvoorbeeld sprake van verevening, de versteningsgraad is minder, er is groen aangelegd in verband met de EHS (maar net op de verkeerde plek) en het is een functie die past binnen de streekeigen identiteit. Op de plek zelf staat dan echter iets wat onvoldoende kwaliteit heeft.”*

Het is volgens Het Oversticht belangrijk om goed te luisteren naar wat iemand wil met een ontwikkeling. *“Gemeenten zouden samen met initiatiefnemers moeten gaan werken om te kunnen ontwikkelen met kwaliteit”*. Dit moet zo vroeg mogelijk in het proces gebeuren.

Het IKL houdt zich bezig met concrete projecten om de natuurlijke en landschappelijke kwaliteit van plekken te verbeteren. In dit verband worden ook vrijwilligers gecoördineerd. Om te kunnen ontwikkelen met kwaliteit wordt het als cruciaal gezien dat mensen betrokken zijn bij het onderhoud en het beheer van landschap. Dit gaat niet vanzelf en moet georganiseerd worden. Het Rijk en Europa kunnen criteria opstellen waar in projecten rekening mee gehouden moet worden.

3.3.2 Voorbeelden

De voorbeeldprojecten die in het gesprek bij het IKL genoemd worden hebben betrekking op de inrichting van een nieuw industrieterrein bij Roermond; de Keulsebaan Zuid. Dit bedrijventerrein is zo ingericht dat een leefgebied van beschermde soorten veiliggesteld is. Het industrieterrein is hiervoor kleiner geworden dan in eerste instantie het plan was. De kwaliteit zit hier in het rekening houden met natuurkwaliteit bij een stedelijke uitbreiding. Een ander voorbeeld heeft betrekking op het stimuleren van erfbeplantingen. Met een regeling, een toets, en met inschakeling van een architect worden erfbeplantingen die passen bij een plek gestimuleerd. Uiteindelijk is het aan de grondbezitter of deze hier in mee gaat. Er wordt ook verwezen naar een proefproject voor groene en blauwe diensten in de landbouw. Dit is ook een manier om te ontwikkelen met kwaliteit. Opvallend is dat deze praktische en sterk inhoudelijk betrokken organisatie met voorbeelden komt die vooral over de aanpak gaan. Het gaat om aanpakken om een kwaliteitsslag mogelijk te maken. Het gaat hierbij wel om een kwaliteitsslag voor natuur en voor landschapselementen (zoals erfbeplantingen), maar hier is het IKL dan ook voornamelijk op gericht.

In het gesprek bij Het Oversticht werd een experiment met vrijkomende agrarische bebouwing (Het Oversticht, 2004) genoemd als voorbeeld van hoe ontwikkelen met kwaliteit zou moeten werken. Er waren zes boeren die iets wilden en waar een ontwerpproces heeft plaatsgevonden. Hier is ook mee doorgedaan nadat het experiment afgelopen was. Een ander voorbeeld van ontwikkelen met kwaliteit is een Belvédère project in de polder Mastenbroek: Huis en Erf. Hier is ook gesproken met particulieren, die ontwikkelingen op hun erf wilden. Het ging ook in dit voorbeeld over vrijkomende agrarische bebouwing. Op één dag zijn architecten en landschapsarchitecten uitgenodigd die geconsulteerd konden worden. Van de drie particulieren is er één verder gegaan met één van de architecten. Gebouwen en erf worden op een goede manier getransformeerd. Daar waren ze op het goede moment bij. Een voorbeeld met een vergelijkbare benadering is het project Hezingen en Mander in de gemeente Tubbergen⁷. Er is in dat project een ruimtelijk kwaliteitskader gemaakt voor het gebied. Men is daar uitgegaan van de resultaten van keukentafelgesprekken, maar de gemeente heeft ook kaders gesteld. Er is een analyse van het landschap gemaakt en op basis daarvan een keuze

⁷ Hier is ook een interview gehouden

gemaakt wat men wil met het gebied. Op basis van kennis over het gebied. Alle voorbeelden gaan over de manier waarop het ontwerp van een ontwikkeling ingepast wordt in het proces. Ontwikkelen met kwaliteit heeft veel te maken met het integreren van het ontwerpen in het planningsproces.

3.4 Gemeenten

Er zijn gesprekken gehouden bij drie gemeenten: Roermond (Limburg), Neerijnen (Gelderland) en Tubbergen (Overijssel). Dit zijn gemeenten die naar voren waren gekomen als gemeenten die relatief ver zijn met ontwikkelen met kwaliteit. Het zouden voorlopers zijn. Voor elk van de drie provincies is één gemeente geselecteerd. Het hieronder geschetste beeld is dus ook niet representatief voor hoe *de* gemeenten in de drie gekozen provincies omgaan met ontwikkelen met kwaliteit.

3.4.1 Opvattingen over ontwikkelen met kwaliteit

Ontwikkelen met kwaliteit blijkt als begrip slechts beperkt doorgedrongen bij de gemeenten waar gesprekken mee gevoerd zijn. Bij de gesproken beleidsmedewerker van de gemeente Neerijnen was de term alleen bekend aangezien een week het gesprek men opgebeld was door LNV omdat er het plan was een excursie in de gemeente te organiseren. Door de gesproken beleidsmedewerker werd gesteld dat hij vermoede dat het om een poging ging om de ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie (OLS) weer van een impuls te voorzien. Deze relatieve onbekendheid is opvallend, aangezien het bij deze gemeente om een voorloper ten opzichte van andere gemeenten zou moeten gaan. Ondanks deze relatieve onbekendheid leeft de benadering die er achter zit wel. Er werd aangegeven dat men bij de gemeente het gevoel heeft in te moeten kunnen spelen op ontwikkelingen die zich voordoen. Hierbij moet bestaande waardevolle bebouwing en landschap behouden blijven en zijn er kansen om nieuwe ontwikkelingen aan te grijpen voor een kwaliteitsverbetering van het landschap. Zo is er te denken aan een initiatiefnemer die iets wil bouwen, hier toestemming voor krijgt van de gemeente als deze ook groen aanlegt en hiermee een stuk EHS realiseert. *“Op deze manier kan landschap een economische drager gegeven worden.”* De gemeente Neerijnen heeft al een welstandsplan, dat ook ingaat op het landschap. Er zijn plannen om een landschapsontwikkelingsplan op te stellen met twee buurgemeenten. Voor het kunnen grijpen van kansen, bij initiatieven van particulieren, zijn kaders nodig volgens de beleidsmedewerker van de gemeente Neerijnen.

De gemeente Tubbergen heeft een vergelijkbare benadering als de gemeente Neerijnen. Zij vinden het van groot dat het landschap een economische borging heeft. In het gesprek is vooral gesprongen over het gebied Hezingen en Mander. Dit gebied ligt in het oosten van de gemeente en is Nationaal Landschap. Het gaat om een bijzonder waardevol landschap. Dit wil men behouden, maar tegelijkertijd wil de gemeente ook perspectief bieden voor de ondernemers en de bevolking van het gebied. In het handboek Ruimtelijk Kwaliteitskader Hezingen en Mander (gemeente Tubbergen en DLG, 2005), dat door de provincie Overijssel als voorbeeld voor ontwikkelen met kwaliteit in de praktijk werd genoemd, worden de volgende doelen genoemd:

- het leggen van een gezonde economische basis voor het behoud en de versterking van de leefbaarheid van het gebied;
- het versterken van gebiedsidentiteit en gebiedsverscheidenheid;
- het benutten van kwaliteiten en het uitbouwen van onder andere het (agrarisch) landschap en de traditionele bouwstijl;
- het toevoegen van innovatieve en vernieuwende waarden en functies;

- het optimaal benutten van economische potenties; en
- het geven van ruimte voor initiatieven.

In het gesprek bij de gemeente Tubbergen werd sterk benadrukt dat bestaande beleidskaders ontwikkelen met kwaliteit in de weg kunnen staan. Soms is het beter om in het buitengebied te bouwen, dan bijvoorbeeld grenzend aan een dorp, maar op een waardevolle es. Volgens het provinciale beleid mag dit echter niet. *“Als het streekplan gewijzigd moet worden, dan ben je zo een jaar verder (en misschien wel langer); het is een hele zware tijdrovende procedure. Een ondernemer die iets wil, heeft die tijd en dat geduld niet.”* Bestaande beleidskaders kunnen dus een beperkende invloed hebben op het ontwikkelen met kwaliteit.

Ontwikkelen met kwaliteit wordt bij de gemeente Tubbergen vooral gezien als het inspelen op ontwikkelingen die particulieren initiëren. Men lijkt ook goed te weten wat de aanpak zou moeten zijn en ervaart hinder van bestaande beleidspraktijken. Bij de gemeente Neerijnen werd de nadruk gelegd op de uiteindelijke ontwikkeling van het landschap. Daaraan kun je de strategie ontwikkelen met kwaliteit beoordelen. Bovendien is het belangrijk dat de visievorming over landschappelijke effecten vroeg in het proces plaatsvindt. Hierbij wordt hinder ondervonden van het beschikbare instrumentarium. Je kunt goede afspraken maken met een ondernemer en deze vastleggen in de bouwvoorschriften, maar als niet gebeurt wat afgesproken is, dan is het niet juridisch afdwingbaar. De sturingsmogelijkheden die een gemeente heeft zijn dus beperkt.

Bij de gemeente Roermond werd de nadruk gelegd op de rol van de stedenbouw bij ontwikkelen met kwaliteit. Die zou zich moeten beperken tot het bieden van kaders waarbinnen de ontwikkelingen kunnen plaatsvinden. *“Wat kwaliteit is, heeft te maken met de architectuur van een ontwikkeling”*. Deze benadering komt overeen met wat benadrukt werd bij Het Oversticht en Het Gelders Genootschap. Het genereren van kwaliteit heeft bovendien te maken met politieke moed. Een bestuurder moet er op gaan sturen. Dit is ons inziens te herkennen bij de gemeente Tubbergen waar een wethouder duidelijk achter het ontwikkelen met kwaliteit is gaan staan en dat ook binnen de eigen organisatie probeert te realiseren. Een gemeente moet zich volgens de gesproken beleidsmedewerkers van de gemeente Roermond ook gaan profileren met haar landschappelijke kwaliteit.

3.4.2 Voorbeelden

Bij de gemeente Roermond werd verwezen naar het Roersingelproject, een voorbeeld uit het stedelijk gebied. Het gaat in dit project om de combinatie van een parkeerbehoefte, vanuit het stadsontwikkelingsplan waarbij de behoefte bestond de markt parkeerluw te maken. Het betreffende gebied was vervallen. Een overdekt winkelcentrum was er nog niet dus is er een combinatie gekomen van winkelcentrum en parkeervoorziening. Het idee voor de vorm komt van de projectontwikkelaar. In het plan is *“na lang knokken”* door een stedenbouwkundige van de gemeente Roermond een stukje industrieel erfgoed op de plek blijven staan. *“Achteraf wordt ook gezegd dat het een waardeloos project zou zijn geworden zonder dit element. Dat bepaalt uiteindelijk toch de sfeer en de kwaliteit van het winkelcentrum. Dan had het project geen cachet gehad, geen identiteit. Bouwkundig stelt het gebouw niet zo veel voor, gemetselde muren met stalen toograampjes, het gaat vooral om de ouderdom. Dat laatste was de kwaliteit.”* De kwaliteit heeft dus in dit voorbeeld te maken met het feit dat er bij een ontwikkeling cultuurhistorisch erfgoed geïntegreerd is met de nieuwe ontwikkeling. Dat is (onder andere) gebeurd omdat een stedenbouwkundige van de gemeente Roermond zich hier voor ingezet heeft.

De gemeente Tubbergen is een landelijke gemeente en komt dan ook met andere voorbeelden, dan een stedelijke gemeente als Roermond. Deze voorbeelden komen voort uit het Ruimtelijk Kwaliteitskader Hezingen en Mander (Gemeente Tubbergen en DLG, 2005). Achter dit kwaliteitskader zaten twee *“zorgen”*: zorg voor de ruimtelijke kwaliteit en zorg voor ontwikkelingsmogelijkheden voor ondernemers. De gemeenteraad had als opstelling *“je mag innovatief gaan kijken, maar je moet wel heel zuinig en verantwoord met het gebied omspringen”*. Dit geldt niet alleen op gebiedsniveau, maar ook op het niveau van individuele bedrijven. Het project heeft een relatie met de Reconstructie van de zandgronden. In het kader van het Ruimtelijk Kwaliteitskader Hezingen en Mander zijn twee concrete initiatieven te noemen. Er is ten eerste een boer die recreatieve activiteiten wil ondernemen, in combinatie met het stoppen met zijn agrarische bedrijf. De overlegperiode duurde vrij lang, omdat hij steeds zijn plannen wijzigde, waardoor er steeds weer op gereageerd moest worden. Om toestemming te krijgen van de gemeente moet hij een zogenaamde maatschappelijke meerwaarde leveren. Zo gaat hij bijvoorbeeld een aantal natuur-, landschaps- en waterdoelen realiseren. Het tweede voorbeeld gaat over een klootschietvereniging die op zoek was naar een nieuwe locatie. Ze wilden in een oude schuur gaan zitten die hiervoor, met erf, verplaatst moest worden. In eerste instantie mocht dit niet van de VROM-inspectie (Rijk). Mede onder invloed van het ruimtelijke kwaliteitskader is de VROM-inspectie van mening veranderd. De provincie was ook positief. Met de voorbeelden wilden de medewerkers van de gemeente Tubbergen laten zien dat de uiteindelijke resultaten van de nieuwe manier om met ontwikkelen en landschap bezig te zijn, afhangen van de ondernemers in het gebied. Zij moeten gaan nadenken over de toekomst en met initiatieven komen.

Een ander voorbeeld uit het Handboek Ruimtelijk Kwaliteitskader is het idee om op de lange termijn de uitbreiding van Vasse met aantal woningen niet aan de huidige kern Vasse te bouwen, maar in het buitengebied in bijvoorbeeld lijnstructuren, woonerven, woonlandschappen of andere vernieuwende woonvormen. *“Dit bijvoorbeeld in een gebied waar dat niet slecht zou staan (een jonge ontginning).”* Dat mag in het huidige beleid en de huidige opvattingen van de provincie niet. Het is nu nog provinciaal beleid om alleen aan de kern te bouwen. *“Soms is het echter beter dit niet te doen. Vasse is, bijvoorbeeld, gelegen aan een es. Iedereen is het er wel over dat je daar niet op moet gaan bouwen”*. Dit voorbeeld is niet gerealiseerd. Vooralsnog vindt de gemeenteraad het een omstreden idee, maar het zou volgens de beleidsmedewerkers van de gemeente Tubbergen een goed voorbeeld zijn geweest van ontwikkelen met kwaliteit.

De beleidsmedewerker bij de gemeente Neerijnen, waar mee gesproken is, noemde twee projecten die tot stand kunnen komen met behulp van de reconstructie van de zandgronden (de regeling Ruimte voor Ruimte). De betreffende woonwijken mogen gebouwd worden omdat ze bijdragen aan het slopen van kassen; één in het zelfde dorp, één in de Achterhoek. In dit kader was er ook een provinciaal kwaliteitsteam dat meedacht over de kwaliteit van het ontwerp en toestemming moet geven. Dit is als positief ervaren. De twee projecten zijn Varik en de wijk Beuningen in Ophemert. Ze zijn nog niet gerealiseerd, maar met de uitvoering kan relatief snel begonnen gaan worden. In beide projecten is geprobeerd om uit te gaan van bestaande landschapskwaliteiten en wil men, naast het bouwen van woningen, het landschapsbeeld versterken. In beide gevallen is er een beeldkwaliteitplan gemaakt, waarin het landschap geanalyseerd wordt en op basis waarvan een wensbeeld geschetst wordt. Op basis daarvan wordt met de ontwikkelaar bekeken of het plan financieel haalbaar is. Bij Ruimte voor Ruimte moet er per woning een bedrag afgedragen worden aan de provincie (waarmee stallen afgebroken kunnen worden). De woningen moeten dus wel de benodigde financiële meerwaarde opleveren. Op het moment dat er een gewijzigd bestemmingsplan moet komen, is de visie vanuit landschap gereed.

In Varik wordt het bouwplan gecombineerd met het verwijderen van glastuinbouw op de locatie zelf. De tuinder had op de plek te weinig uitbreidingsmogelijkheden en wilde ook wel weg. Door het verdwijnen van de kassen en het op een goede manier lokaliseren van nieuwe woningen zijn zichtlijnen hersteld. De molen is weer te zien vanuit het dorp, en vanaf de dijk is een historische ontsluiting te zien. In Ophemert ging het om een landbouwperceel. Met de wijk is een afronding van een woonwijk beoogd. Met de woningen is het de bedoeling om een route voor langzaam verkeer naar het kasteel van Ophemert te realiseren. De verbinding van de wijk naar het kasteel zal pas in de wat verdere toekomst mogelijk kunnen worden. Een eerste aanzet wordt gedaan door de ontwikkeling van de nieuwe woonwijk. In beide gevallen wordt met streekeigen architectuur gebouwd. Ook met de plaatsing van de woningen en met keuzemogelijkheden voor de bewoners wordt geprobeerd een afwisselend straatbeeld te realiseren.

In de voorbeelden van de gemeente Neerijnen worden verwijzingen naar het proces gemaakt, maar ook naar het ontwerp. Via het provinciale kwaliteitsteam heeft men de gelegenheid gehad dat een groep deskundigen meedacht over het ontwerp. Dit had ook wel een verplicht element, maar er werd aangegeven dat het een waardevolle bijdrage was. Opvallend is wel dat het in beide gevallen gaat om de bouw van nieuwe woningen.

3.5 Analyse

In elk gesprek werd steeds een net andere invulling van ontwikkelen met kwaliteit gegeven. Provincies en gemeenten hebben een andere insteek en dat is ook logisch. De gemeente heeft te maken met concrete initiatieven van particulieren; de provincie probeert vooral gemeenten zo ver te krijgen dat ze ontwikkelen met kwaliteit gaan oppakken. Op dit gemeentelijk niveau lijkt alleen geen sprake te zijn van een duidelijk afgebakend landschapsbeleid. Alles heeft met alles te maken. Landschappelijke en ruimtelijke kwaliteit worden niet losgezien van de sociaal-economische ontwikkeling van een gebied. Dat is bij de provincie feitelijk ook zo, hoewel de Nota Landschap van de provincie Gelderland zich concentreert op de kwaliteiten van het landschap en niet specifiek ingaat op de sociaal-economische ontwikkeling van gebieden.

Wat bovendien opvalt, is dat er in deze tweede ronde gesprekken voorbeelden van concrete projecten genoemd worden. Deze zijn soms nog niet te bezichtigen, maar wel binnen afzienbare tijd. Vooral op het niveau van de gemeenten en de adviesorganisaties voor welstand en landschapsbeheer lijkt het meestal geen probleem te zijn om voorbeelden te noemen waar al in de geest van ontwikkelen met kwaliteit gewerkt wordt. Tegelijkertijd wordt er nog op plaatsen niet op deze manier gewerkt. Zo kon de gesproken medewerker van Het Gelders Genootschap eigenlijk geen geslaagde voorbeelden van ontwikkelen met kwaliteit noemen in de Gelderland. Er is ook diverse keren aangegeven dat veel gemeenten de expertise helemaal niet hebben om dit te doen. Men kan niet beoordelen of een ontwikkeling ook echt kwaliteit heeft en benoemd vaak ook geen criteria op het niveau van de plek. Provincies hebben vooral een beeld van waar zich interessante voorbeelden voordoen. In de gesprekken zijn deze voorbeelden alleen globaal genoemd.

Op basis van de gesprekken kan geconstateerd worden dat provincies en gemeenten zelf actief bezig zijn met het uitwerken van wat ontwikkelen met kwaliteit in de praktijk is. Hierbij worden soms andere namen gebruikt voor de ontwikkelingsgerichte benadering en worden beleidsvelden gecombineerd, maar men is er mee bezig. Het is wel de vraag of het Rijk hier veel invloed op uitoefent. Provincies en gemeenten zijn er vaak nog niet uit wat kwaliteit precies is. Een voorbeeld hierbij is het Werkschrift Ruimtelijke Kwaliteit van de provincie Overijssel, waarin juist deze vraag aan de orde komt.

Ondanks dat het beleidsveld sterk in ontwikkeling is, waren de gesprekken in de tweede ronde gesprekken behoorlijk concreet. Provincies en organisaties zoals Het Oversticht en Het Gelders Genootschap komen met duidelijke visies op ontwikkeling en landschapskwaliteit. De gemeenten die in deze studie bezocht zijn, geven aan landschapskwaliteit belangrijk te vinden en zijn zoekende naar hoe hier in de dagelijkse werkzaamheden mee omgegaan kan worden. Er gebeuren in ieder geval al activiteiten die goed binnen het gedachtegoed van ontwikkelen met kwaliteit passen, maar aangegeven werd dat dit nog bijzonder is op het gemeentelijke niveau. Bij sommige gemeenten mist (nog) de deskundigheid of de politieke wil om de verantwoordelijkheid die het Rijk bij hen wil leggen goed te kunnen vervullen. Bovendien spelen op gemeentelijk niveau concrete belangen, zoals woningbouw en een toekomstperspectief voor de agrarische sector. In de gevoerde gesprekken werd gesteld dat men deze belangen wil combineren met een kwaliteitsslag voor het landschap.

3.6 Potentiële evaluatiecriteria

In onderstaande paragrafen zijn de opmerkingen over criteria in de gesprekken geclusterd en soms samengevoegd. De lijsten met criteria moeten gezien worden als een verzameling mogelijke criteria. De onderzoekers hebben hierin geen keuze gemaakt omdat het mede het doel van het onderzoek was om te verkennen wat betrokkenen als criteria zien. De potentiële criteria zijn in de volgende thema's ondergebracht:

- Versterking van de landschapskwaliteit:
 - Resultaat landschapskwaliteit, en
 - Ontwerpcriteria.
- Procescriteria:
 - Algemene procescriteria,
 - Expertise in het proces, en
 - Juridisch instrumentarium (wettelijk instrumentarium).

Andere indelingen waren ook mogelijk geweest, maar dit zijn onderwerpen die duidelijk naar voren kwamen in gesprekken. Opmerkelijk is de hoeveelheid aan mogelijke evaluatiecriteria. Het voeren van gesprekken in meerdere provincies en gemeenten heeft geleid tot een vermenigvuldiging van het aantal mogelijke evaluatiecriteria.

3.6.1 Versterking van de landschapskwaliteit

Bij de criteria die betrekking hebben op de versterking van de landschapskwaliteit (of ruimtelijke kwaliteit) gaat het enerzijds om het resultaat, maar ook om de manier waarop nieuwe ruimtelijke ontwikkeling ontworpen zijn. In deze paragraaf gaat het om deze inhoudelijke kant van ontwikkelen met kwaliteit.

Resultaat landschapskwaliteit

In de tweede ronde gesprekken stond steeds centraal dat de ruimtelijke- of landschapskwaliteit moet verbeteren. De volgende criteria werden hierbij onderscheiden:

- De mate waarin de ruimtelijke kwaliteit van gebieden en plekken verbetert. Dit kan beschreven worden aan de hand van de begrippen
 - specificiteit,
 - identiteit en betekenis van een gebied,
 - continuïteit in ruimte en tijd, en
 - toegankelijkheid.

- De toe- of afname van de diversiteit van het landelijk gebied. Deze zou zowel in als buiten de meest waardevolle landschappen toe moeten nemen.
- De toe- of afname van de toegankelijkheid van het landelijk gebied. Deze zou zowel in als buiten de meest waardevolle landschappen toe moeten nemen.
- De feitelijke ontwikkeling die plaatsheeft in een gebied over een periode. Bijvoorbeeld de verstening die optreedt, of juist minder wordt.
- Oriëntatie, rust en veiligheid zijn van belang voor de leefbaarheid voor verschillende generaties in een gebied.

Ontwerpcriteria

Een belangrijk onderdeel bij de toe- of afname van de ruimtelijke kwaliteit is de manier waarop er ontworpen wordt. Dit gaat over de architectuur van nieuwe ontwikkelingen en over de relatie met de omgeving. Elke ruimtelijke verandering is ook een ontwerpogave; een manier om de ruimtelijke en landschappelijke kwaliteit van een plek in een regionaal verband te verbeteren. Dit zijn criteria die betrekking hebben op het creëren van nieuwe ruimtelijke kwaliteit door middel van ontwikkeling. De volgende criteria werden genoemd:

- Het structureel en consistent vormgegeven van het streven naar ruimtelijke kwaliteit.
- Het ontwerpen met behulp van bestaande patronen. Het gaat hierbij om architectuur in relatie tot de omgeving, om beeldkwaliteit.
- De mate waarin er oog is voor het regionale schaalniveau, ook bij lokale ontwikkelingen. Het moet niet gaan om 'incidenten in het landschap', zonder relatie met het omringende landschap.
- De mate van integraliteit waarmee ontworpen wordt.
- De mate waarin op het hogere regionale schaalniveau worden een aantal aspecten (sectoren) verenigd. Dit heeft ook te maken met de mate van integraliteit.
- De mate waarin voor alle schaalniveaus de ontwerpcriteria voldoende specifiek zijn. Essentieel is aandacht voor het niveau van de concrete plek waar de ontwikkeling plaatsvindt (lokaal schaalniveau).
- De mate waarin een betekenis gegeven wordt aan nieuwe landschapselementen (de functie hiervan in het vernieuwde landschap),
- De mate waarin kwantitatieve normen als indicator voor kwaliteit worden gebruikt. Kwantitatieve eisen zijn geen waarborg voor ruimtelijke kwaliteit en dus niet geschikt als criterium.
- Norm over vierkante meters groen bij ontwikkelingen (botst met het bovenstaande criterium)
- De vorm, de maat en de schaal van de beheers- en onderhoudsklussen.
- De (kwantitatieve) doelstellingen vanuit Rijks- en Europees beleid.

3.6.2 Procescriteria

In de gesprekken op decentraal niveau werd ook veel gesproken over de procesaspecten, die als het ware een voorwaarde zijn om landschappelijke en ruimtelijke kwaliteit tot stand te kunnen brengen. Naast de algemene procescriteria hebben we expertise in het proces en het juridisch instrumentarium onderscheiden, aangezien hier relatief veel aandacht aan besteed werd in sommige gesprekken.

Algemene procescriteria

- De mate waarin de visievorming over landschappelijke effecten vroeg in het proces van een ontwikkeling plaatsvindt (voorkantsturing). Tussen overheden, maar zeker ook met de initiatiefnemer en met ontwikkelaars en adviesbureaus
- De mate waarin ontwikkelen met kwaliteit het niveau van belangenafweging overstijgt.
- De mate waarin situaties worden gerealiseerd waarbij het voor de initiatiefnemer ook interessant is dat er kwaliteit wordt gegenereerd
- De mate waarin gemeenten een actieve houding aannemen om kwaliteit te realiseren. De gemeente moet de mensen opzoeken en met ze in gesprek gaan over de toekomstplannen en de effecten op het landschap.
- De mate waarin er verevening plaatsvindt tussen rood en groen en de mate waarin de gemeenten zich hiervoor inzetten.
- De mate waarin mensen zich betrokken voelen bij onderhoud en beheer van het landschap en de mate waarin dit georganiseerd wordt.
- De mate waarin gemeenten zich profileren met het groene karakter van hun grondgebied.

Expertise in het proces

Met expertise in het proces gaat het over de mate waarin gemeenten in staat zijn om meer kwaliteit in het landschap tot stand te brengen. De volgende potentiële criteria zijn benoemd:

- De mate waarin de juiste disciplines betrokken worden bij het proces. Te noemen: landschapsarchitecten, stedenbouwkundig ontwerpers, civieltechnici, cultuurtechnici, ecologen, PPS-deskundigen, communicatiedeskundigen en de initiatiefnemende marktpartijen.
- De mate waarin het lukt om meer expertise over ontwikkelen met (ruimtelijke) kwaliteit beschikbaar te krijgen voor de gemeenten.
- De mate waarin verschillende disciplines en achtergronden vroeg in het proces bij elkaar zitten.
- De mate waarin interdisciplinair werken ondersteund wordt door de achterbannen van de betrokkenen.

Juridisch instrumentarium

In een aantal gesprekken werd aangegeven dat er mogelijkheden ontbreken om af te dwingen dat er ook echt aandacht aan landschapskwaliteit wordt besteed. Genoemd zijn:

- De consequenties van het ontbreken van een Landschapstoets (zoals de Watertoets) via de Wet op de ruimtelijke ordening. Doen gemeenten inderdaad niets als het niet verplichtend in de wet opgenomen is?
- De beschikbaarheid wettelijk instrumentarium waarmee verevening tussen rood en groen kan worden gerealiseerd.
- De mate waarin voorwaarden in de bouwvoorschriften afgedwongen kunnen worden.
- De mate waarin er gewerkt kan worden zonder rekening te houden met bestaande beleidskaders. Gebeurt dit? Wat zijn hier de consequenties van?

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

Afsluitend worden in deze paragraaf de conclusies behandeld. Ze hebben allemaal betrekking op de eerste vraag uit de interviews: “wat is ontwikkelen met kwaliteit?” Hierbij wordt wel ingegaan op de vragen over de toetsstenen (vraag 2) en de goede praktijkvoorbeelden (vraag 3). In paragraaf 4.2 wordt bediscussieerd welke consequenties dit kan hebben voor de mogelijk op te zetten beleidsevaluatie.

Ontwikkelen met kwaliteit is een erg nieuwe beleidsstrategie, waardoor het nog relatief onbekend is. Belanghebbenden weten soms niet goed wat er in de nationale nota's staat. Een voorbeeld hiervan is een beleidsmedewerker van een gemeente die de week voor het gesprek voor het eerst de naam gehoord had. De voorloper van ontwikkelen met kwaliteit, de ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie (OLS) is nog aanwezig in de hoofden van sommige belanghebbenden. Bovendien zijn er nog OLS-instrumenten in omloop: de website en de BOL-regeling waarin de subsidiëring van het opstellen van landschapsontwikkelingsplannen geregeld is. Het blijkt nog relatief vroeg te zijn om met belanghebbenden over evaluatiecriteria te gaan praten. Dit uit zich onder andere in de grote diversiteit aan mogelijke evaluatiecriteria die in de tweede ronde gesprekken genoemd werden.

Het noemen van concrete voorbeelden, die te bezoeken zijn ‘in het veld’, blijkt lastig te zijn. Gemeenten en organisaties, zoals de provinciale welstands- en landschapsbeheerorganisaties, kunnen deze concrete voorbeelden vaak wel noemen, maar meestal is de ontwikkeling zelf nog niet tot stand gekomen. Op het niveau van de provincies en de landelijke koepelorganisaties van de provinciale welstands- en landschapsbeheerorganisaties heeft men ideeën waar interessante voorbeelden te vinden zijn. Men noemt ook beleidsplannen als voorbeeld van ontwikkelen met kwaliteit. Op het niveau van het Rijk weet men nauwelijks nog voorbeelden te noemen. Er bestaat wel een website, waar voorbeelden worden genoemd, maar deze richten zich voornamelijk op plannen en zijn relatief oud, waardoor het voorbeelden van OLS waren.

Afbakening ten opzichte van ander ruimtelijk beleid is nauwelijks te doen. Op nationaal niveau bestaat de beleidsstrategie ontwikkelingsplanologie, die ongeveer hetzelfde beoogt als ontwikkelen met kwaliteit. Het is op zijn minst een nauw verwante benadering. Op lokaal niveau zal het waarschijnlijk zelfs op hetzelfde neerkomen. Het verschil lijkt vooral disciplinair van aard te zijn. Ontwikkelingsplanologie is de verantwoordelijkheid van het Ministerie van VROM en heeft dus haar wortels in de ruimtelijke ordening. Ontwikkelen met kwaliteit is de verantwoordelijkheid van LNV en heeft haar wortels in het landschapsbeleid. Dit lijkt het voornaamste verschil te zijn.

Afbakening ten opzichte van plattelandsontwikkeling en ruimtelijke ordening in het algemeen is op het lokale niveau nauwelijks te doen. Voorbeelden die genoemd werden in de gesprekken bij de gemeenten Neerijnen en Tubbergen hadden hun oorsprong bijvoorbeeld in de reconstructie van de zandgronden. Men kon gebruik maken van de gelden die uit dat beleidsveld afkomstig zijn om op lokaal niveau met kwaliteit te kunnen ontwikkelen. Een dergelijke koppeling is waarschijnlijk dan ook juist zeer gewenst. Dit gebrek aan afbakening is echter wel een complicerende factor bij het nadenken over evalueren. Als dit niet mogelijk blijkt te zijn, is het in twijfel te stellen of er wel een beleidsstrategie ontwikkelen met kwaliteit bestaat op het lokale schaalniveau.

Het ministerie van LNV legt sterk de nadruk op de procesaspecten van kwaliteit, waarbij het in het bijzonder gaat om de rolverdeling tussen overheden en het doel dat kwaliteitsdiscussies vroeg in planningsprocessen van ontwikkeling plaats moeten vinden. Het Rijk wil zich zoveel beperken tot faciliteren en inspireren. Daarnaast staat de gedachte centraal dat het Rijk zich niet moet bemoeien met wat landschappelijke en ruimtelijke kwaliteit is. Dat is iets wat provincies, gemeenten, organisaties en particulieren moeten benoemen. Zij moeten de kwaliteitsdiscussies gaan voeren en zich het lot van de kwaliteit van het landschap gaan aantrekken. Consequentie van deze focus op proces is dat een evaluatie op nationaal niveau zich vooral zal moeten richten op de procesdoelen van het Rijk. Op dat vlak zijn immers de beleidsdoelen gesteld, niet op dat van de landschapskwaliteiten.

Uiteindelijk gaat ontwikkelen met Kwaliteit wel over landschappelijke en ruimtelijke kwaliteit. Alle belanghebbenden noemen dit. Het Rijk stelt alleen geen criteria die zo geformuleerd zijn dan de evaluatie zich er op kan richten. Uiteindelijk wil het Rijk een kwaliteitsverbetering van het landschap. Maar er is voor gekozen om geen mening te hebben over wat dat is. Provincies, gemeenten, organisaties en particulieren moeten dit met elkaar uit gaan maken. Het Rijk wil zich hier niet mee bemoeien. Daardoor is het ook ondoenlijk om, wat betreft landschapskwaliteit, evaluatiecriteria af te leiden uit de landelijke nota's. Decentrale belanghebbenden gaan hier wel op in, maar er bestaat een grote mate van diversiteit in de potentiële evaluatiecriteria.

4.2 Aanbevelingen voor het opzetten van een evaluatie

Aangezien de studie 'Ontwikkelen met kwaliteit' bedoeld is om na te gaan welke criteria belanghebbenden noemen voor een beleidsevaluatie, is het van belang om af te sluiten met een aantal aanbevelingen voor het opzetten hiervan. De aanbevelingen zijn gebaseerd op de conclusies en gaan na wat hier de consequenties van zijn.

Ontwikkelen met kwaliteit is zo algemeen geformuleerd dat een evaluatie op basis van nationale criteria alleen te beperkt is. In dat geval zijn eigenlijk alleen de procesaspecten te evalueren, terwijl het uiteindelijk gaat om een verbetering van de landschappelijke kwaliteit in Nederland. Bovendien blijkt uit de gesprekken bij LNV, uit de Nota Ruimte en uit de Agenda Vitaal Platteland dat juist op het niveau van de landschappelijke of ruimtelijke kwaliteit de decentrale overheden nader invulling moeten geven aan wat de beleidsstrategie gaat inhouden. Zij moeten het vormgeven en kwaliteiten gaan benoemen. Het Rijk wil hier geen mening over hebben. Alleen naar de landelijke beleidsdoelen kijken, doet geen recht aan het doel van de beleidsstrategie om decentrale overheden er voor verantwoordelijk te maken dat de kwaliteit van het landschap toeneemt. Dit betekent ook dat onderzoekers niet alleen moeten gaan invullen wat het Rijk niet benoemd (wat ruimtelijke en landschappelijke kwaliteit is). Het is namelijk een bewuste keuze dit over te laten aan decentrale overheden; in samenspraak met particulieren en organisaties.

Op basis van de interviews is in ieder geval aan te geven dat er twee hoofdingangen voor beleidsevaluatie zijn:

- *het behaalde (ruimtelijke of landschappelijke) kwaliteitsresultaat van ontwikkelingen.* Hierbij is een onderscheid te maken in het resultaat van de landschappelijke en ruimtelijke kwaliteit en de gebruikte ontwerpcriteria die bij concrete ontwikkelingen gebruikt worden om de kwaliteit te benoemen. Voorbeelden van ontwerp-kwaliteit zijn: integraliteit, gebruiken van bestaande patronen in het landschap en de beeldkwaliteit.

- het analyseren of de *procesdoelen* die gesteld zijn ook in de praktijk gerealiseerd worden en welke knelpunten er optreden. Hierbij is een onderscheid te maken in algemene procescriteria van het Rijk (bijvoorbeeld de mate waarin gemeenten en provincies landschapskwaliteit ook echt tijdig gaan meenemen in hun besluitvorming), de mate waarin expertise over landschappelijke en ruimtelijke kwaliteit ook gemobiliseerd wordt in het proces en of het juridisch instrumentarium toereikend is. De laatste twee benaderingen zijn genoemd door decentrale belanghebbenden.

Voorgesteld wordt om bij een evaluatie in ieder geval aandacht te besteden aan de procesdoelen die het Rijk stelt. Hier worden in de grote nota's duidelijke uitspraken over gedaan. Deze benadering is nader uit te werken in twee aspecten: de doorwerking en de doelbereiking van ontwikkelen met kwaliteit. Bij *doorwerking* moet gedacht worden aan het gebruik van de vier kernkwaliteiten van het landschap door overheden bij bijvoorbeeld het opstellen van plannen of het voeren van discussies met andere belanghebbenden. Het kan hierbij gaan om verticale doorwerking (van Rijk naar provincies, gemeenten en waterschappen, of andersom), maar ook om horizontale doorwerking. Houdt het Rijk (bijvoorbeeld Rijkswaterstaat) zich zelf aan de doelstellingen van ontwikkelen met kwaliteit? Het kan hierbij ook interessant zijn om te bekijken of de doelen van het Rijk integraal overgenomen worden of dat men het alleen maar meeneemt in het proces en iets anders doet.

De benadering *doelbereiking* zou zich moeten richten op concrete *projecten* (ruimtelijke ontwikkelingen). Dan kan duidelijk worden hoe in de praktijk omgegaan wordt met ontwikkelen met kwaliteit. Vastgesteld zou moeten worden in hoeverre overheden (als opdrachtgever of vergunningverlener) daadwerkelijk eisen stellen aan het realiseren van landschapskwaliteit en in hoeverre dit ook daadwerkelijk tot activiteiten leidt met een eindoordeel over de vraag of het project ook echt kwaliteit toevoegt aan het landschap? Door projecten te bestuderen, kan bijvoorbeeld ook vastgesteld worden in hoeverre kwaliteitsdiscussies vroeg in het proces plaatsvinden, of de juiste expertises erbij betrokken worden en of het beschikbare instrumentarium gebruikt wordt. Bij deze projecten kan het gaan om projecten van gemeenten, particulieren, organisaties, provincies, maar ook van het Rijk.

Vervolgens is het interessant of de ruimtelijke of landschappelijke kwaliteit ook daadwerkelijk verbeterd bij de gekozen faciliterende en stimulerende aanpak van het Rijk. Op basis van de door het Rijk benoemde vier kernkwaliteiten is dit eigenlijk niet goed te beantwoorden. Deze zijn te globaal van karakter. Het is mogelijk om deskundigen de vier kernkwaliteiten te laten uitwerken en een signalerende evaluatie op te zetten. Vaak kunnen zij (vanuit verschillende disciplines) aangeven wat kwaliteit is. Bovendien zijn er in het verleden al landschaps-monitoringssystemen ontwikkeld. Hiermee kan een beeld gegeven worden van wat het *nationale* beeld is. De vraag hierbij is wel in hoeverre deze criteria ook geaccepteerd worden door bestuurders, beleidsmedewerkers en andere belanghebbenden. Men moet de aannamen van een evaluatie accepteren om de resultaten ook te accepteren. Een benadering waarbij onderzoekers alleen bepalen hoe er gemonitord wordt, lijkt in dit licht niet verstandig. Bovendien bestaat de kans dat er criteria benoemd worden die het Rijk nou juist niet wil benoemen.

Ontwikkelen met kwaliteit is een beleidsstrategie die, wat betreft het benoemen van landschapscriteria, op decentraal niveau nader vormgegeven moet worden. Het achteraf confronteren van decentrale overheden en anderen met kwaliteitsnormen van het Rijk past hier niet bij. De kwaliteitscriteria zouden daarom ook op het decentrale niveau benoemd kunnen worden. Als veranderingen op regionaal of lokaal niveau (te plek zelf) geduid moeten worden, moet in ieder geval gebruik gemaakt worden van hun eigen criteria. Dit vraagt wel een uitgebreide definitiestudie op het niveau van provincies en gemeenten.

Bronnen

- Abma, T.A., 1996. *Responsief evalueren, discoursen, controversen en allianties in het postmoderne*.
- Dammers, E., F. Verwest, B. Staffhorst en W. Verschoor, 2004. *Ontwikkelingsplanologie. Lessen uit en voor de praktijk*. Ruimtelijk planbureau, Den Haag.
- Gemeente Tubbergen en Dienst Landelijk Gebied, 2005. *Hezingen – Mander. Handboek ruimtelijk kwaliteitskader, een leidraad voor verandering*.
- Herwaarden, G.J. Van 2002. *Landschapsontwikkelingsplan. Een handleiding voor het laten opstellen van landschapsontwikkelingsplannen*. Utrecht, Landschapsbeheer Nederland.
- Het Oversticht, 2004. *De boer stopt, wie bouwt er verder. Laat de erven niet verdampen. Een handreiking voor het omgaan met vrijkomende agrarische bebouwing*.
- Kuindersma, W. (red.), 2002. *Bestuurlijke trends en het natuurbeleid*. Wageningen, Natuurplanbureau.
- Kuindersma, W. & T.A. Selnes, 2003. *Sturing en Innovatie. Vier jaar op het grensvlak tussen wetenschap en beleid*. Boek 4 van de vier overzichtstudies van het onderzoeksprogramma Gamma Groen 2000-2003.
- Kuindersma, W. en F.G. Boonstra, 2005. *Methoden van beleidsevaluatie onder de loep. Een zoektocht naar nieuwe vormen van beleidsevaluatie voor het Natuurplanbureau*. Planbureau rapporten 26.
- Kuindersma, W.A., F. Boonstra, A.L. Gerritsen, M. Pleijte en T. Selnes, 2005. *Evaluatie in een context van governance*. Planbureau rapport. In voorbereiding.
- Ministerie van LNV, 2004. *Agenda Vitaal Platteland*. Den Haag.
- Ministerie van LNV, 2001. *Tweede Structuurschema Groene Ruimte*. Den Haag.
- Ministerie van VROM, 2004. *Nota Ruimte*. Den Haag.
- Ministerie van VROM, 2003. *Van hindermacht naar ontwikkelkracht?* Eindrapportage van de projectgroep Ontwikkelingsplanologie.
- Ministerie van VROM, 2001. *Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening*. Den Haag.
- Provincie Gelderland, 2005. *Ontwikkelen met kwaliteit – de Gelderse Nota Landschap. Inspiratiebron voor landschapsontwikkeling*. Conceptversie mei 2005.
- Provincie Gelderland, 2005. *Streekplan*.
- Provincie Overijssel, 2005. *Werkscript ruimtelijke kwaliteit Overijssel*.
- Zouwen, M. van der, en J.P.M. van Tatenhove, 2002. *Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland*. Planbureaustudies nr. 1, Natuurplanbureau vestiging Wageningen.

Bijlage 1 Overzicht gesproken personen

1. Maarten van Arkel, VROM DG Ruimte
2. Bart Buijs, Het Oversticht
3. Flip ten Cate, Federatie Welstand
4. Harry Cuypers, Gemeente Roermond
5. Ed Dammers, Ruimtelijk Planbureau
6. Noor Dessing, LNV Directie Kennis
7. Marianne Firet, provincie Gelderland
8. Mirjam Fopma, LNV Directie Platteland
9. Niek Hazendonk, LNV Directie Kennis
10. Gerrit-Jan van Herwaarden, Landschapsbeheer Nederland
11. Hans ten Hoeve, VROM DG Ruimte
12. Mans Hofhuis, Gemeente Roermond
13. Jan Houwen, Provincie Limburg
14. Edwin ten Hove, Gemeente Tubbergen
15. John Janssen, Gemeente Neerijnen
16. Elselien Jaspers, Provincie Overijssel
17. Aditi Kho, Gelders Genootschap
18. Marit Klompe, Provincie Overijssel
19. Joost van der Linden, LNV Directie Natuur
20. Antoon Nijland, Gemeente Tubbergen
21. Henk Schmitz, Stichting Instandhouding Kleine Landschapselementen in Limburg
22. Gijs Schut, Provincie Gelderland
23. Herman van Steenwijk, Provincie Limburg

Bijlage 2 Beleidsstrategie ontwikkelen met kwaliteit

Nota Ruimte en Landschap ontwikkelen met kwaliteit (VROM, 2004)⁸

“De kwaliteit van het landschap verdient een volwaardige plaats bij ruimtelijke afwegingen. Het gaat daarbij om algemene landschappelijke, natuurlijke, culturele en cultuurhistorische waarden. Dit uitgangspunt hangt nauw samen met de lagenbenadering en met water als een structurerend principe in het ruimtelijk beleid, en kan dit versterken. Het Nederlandse landschap is immers voor het grootste deel geënt op de loop van waterstromen. De kustlijn, beekdalen en rivieren hebben eeuwenlang in hoge mate bepaald waar nederzettingen en andere vormen van occupatie werden opgericht. Het cultuurlandschap dat hierdoor is ontstaan, moet opnieuw een belangrijk uitgangspunt vormen voor de (her)inrichting van het Nederlandse landschap. Hierdoor blijft de variatie in beelden van stad en land behouden. Waar nodig kunnen deze worden versterkt en waar mogelijk hersteld. Het gaat niet om ‘bevriezing’ van ontwikkelingen. Integendeel: door de ruimtevraag zorgvuldiger in lijn met bestaande patronen te accommoderen, kan de ruimtelijke kwaliteit juist worden ontwikkeld en verbeterd. De primaire verantwoordelijkheid voor de basiskwaliteit van het Nederlandse landschap ligt bij provincies. Een aantal bijzondere waardevolle gebieden en gebouwen is aangemerkt als nationaal landschap en/of opgenomen op de lijst van Werelderfgoederen van de UNESCO. Voor deze gebieden en gebouwen heeft het rijk een specifieke verantwoordelijkheid.”

“De verantwoordelijkheid voor de basiskwaliteit van het landschap ligt bij provincies en gemeenten. Voor ruimtelijke plannen is één van de doelen om te ‘ontwikkelen met kwaliteit’. Het rijk heeft hierbij een stimulerende en faciliterende rol. Het rijk toetst of de provincies in de streekplannen aandacht hebben besteed aan de landschappelijke kwaliteit.”

“Het is belangrijk dat landschappelijke kwaliteit ook buiten de werelderfgoedgebieden en de nationale landschappen expliciet wordt meegenomen in ruimtelijke afwegingen. Het betreft hier zowel behoud, versterking en vernieuwing van de landschappelijke kwaliteit, als een adequate borging van de gewenste kwaliteiten. Meer aandacht voor het ontwerp is hier onlosmakelijk mee verbonden. Een goede doorwerking van het provinciale beleid en een bijbehorende adequate borging is essentieel, omdat ruimtelijke afwegingen op gemeentelijk niveau een zeer grote invloed hebben op de kwaliteit van het landschap. Het rijk stimuleert ‘ontwikkelen met kwaliteit’ door een ‘kwaliteitsagenda’ te publiceren als uitwerking van de kernkwaliteiten waarop kan worden gelet. “

“De kernkwaliteiten van het landschap hebben betrekking op:

- natuurlijke kwaliteit: bodem, water, reliëf, aardkunde, flora en fauna;
- culturele kwaliteit: cultuurhistorie, culturele vernieuwing en architectonische vormgeving;
- gebruikskwaliteit: (recreatieve) toegankelijkheid, bereikbaarheid en meervoudig ruimtegebruik, aanwezigheid toeristisch-recreatieve voorzieningen;
- belevingskwaliteit: ruimtelijke afwisseling, informatiewaarde, contrast met de stedelijke omgeving, groen karakter, rust, ruimte, stilte en donkerte.”

“Deze begrippen zijn nader uitgewerkt in de Nota Belvédère (cultuurhistorie), de Nota Landijs (geomorfologie) en de Flora- en Faunawet. Provincies houden hiermee rekening. Ter stimulering heeft het rijk tevens een rijksadviseur voor het landschap ingesteld, gelieerd aan de Rijksbouwmeester die een dergelijk adviseurschap al langer heeft, ook voor de stedelijke

⁸ Letterlijke tekst

gebieden. Zo wordt de landschapsarchitectuur samengebracht met andere ontwerpdisciplines betreffende architectuur, stedenbouw en infrastructuur.”

Ontwikkelen met kwaliteit in de Agenda Vitaal Platteland (LNV, 2004)

“De overheid heeft naast haar specifieke verantwoordelijkheid voor bepaalde gebieden en objecten van bijzondere waarde, ook een generieke verantwoordelijkheid ervoor te zorgen dat de kwaliteit van het landschap meegroeit met veranderingen. Ontwikkelingen in het landelijk gebied dienen zodanig begeleid te worden dat kwaliteit ontstaat, gebaseerd op een goed evenwicht tussen ecologische, economische en esthetische aspecten van het landschap. Het rijk vraagt provincies en gemeenten bij de inrichting en beheer condities te scheppen om ontwikkelingen gepaard te laten gaan met toename van landschappelijke kwaliteit en daarbij de onderstaande kernkwaliteiten te betrekken en nader uit te werken.”

“Voor de ontwikkeling van algemene waarden van het Nederlandse landschap zijn van belang:

- de natuurlijke kwaliteit, waaronder kenmerken met betrekking tot bodem, water, reliëf, aardkunde, flora en fauna;
- de culturele kwaliteit, waaronder kenmerken met betrekking tot cultuurhistorie, culturele vernieuwing en architectonische vormgeving;
- de gebruikskwaliteit, waaronder de (recreatieve) toegankelijkheid, bereikbaarheid, meervoudig ruimtegebruik en
- de belevingskwaliteit, waaronder begrepen ruimtelijke afwisseling, informatiewaarde, contrast met de stedelijke omgeving, groen karakter, rust, ruimte, stilte en donkerte.”

“Deze kernkwaliteiten moeten zich in een kenmerkende samenhang kunnen ontwikkelen in landschappen en landschappelijke eenheden.”

“De verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen met kwaliteit komt te liggen bij provincies en gemeenten. Het rijk borgt de kwaliteit niet inhoudelijk, maar toetst procesmatig via het ruimtelijk instrumentarium. Van provincies en gemeenten wordt verwacht dat zij (gebruik makend van de vier kernkwaliteiten) de bestaande en gewenste kwaliteiten van gebieden inhoudelijk beschrijven, dat zij deze kwaliteiten integreren in de procedures rond nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen en dat ruimtelijke besluiten doorwerken in de vorm van landschappelijke kwaliteit.”

“Bij deze ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie heeft het rijk vooral een faciliterende en ondersteunende rol. Zij wil, en deels gebeurt dit al, anderen verleiden tot het ontwikkelen met kwaliteit. Zij doet dit door de vier kernkwaliteiten nader uit te werken in een faciliterende kwaliteitsagenda, het bevorderen van deskundigheid en kennis bij gemeenten, het faciliteren van ontwerpateliers, advisering door externe deskundigen, het subsidiëren van landschapsontwikkelingsplannen. De faciliterende en stimulerende rol van het rijk wordt ook uitgewerkt in het interdepartementale actieprogramma Ruimte en Cultuur, waarmee een vervolg wordt gegeven aan de activiteiten uit de beleidsnota's Belvédère en Ontwerpen aan Nederland. Tevens is een Rijksadviseur voor landschapsarchitectuur aangesteld, die (in samenwerking met de Rijksbouwmeester) de overheid zal adviseren over een verantwoorde inrichting van nieuwe landschappen en de inpassing van grote projecten in Nederland.”

Instrumenten in het Meerjarenprogramma Vitaal Platteland (behorende bij de Agenda Vitaal Platteland).

In het Meerjarenprogramma bij de Agenda Vitaal Platteland wordt de inzet van de instrumenten door het Rijk nader behandeld. Ook hier gaat het om letterlijke tekst.

“Kernkwaliteiten

Voor de uitvoering van het rijksbeleid voor landschap staat behoud en ontwikkeling van landschapskwaliteit centraal. Hiertoe zijn in de Nota Ruimte kernkwaliteiten geformuleerd. Met inspirerende voorbeelden zal worden aangegeven hoe de kernkwaliteiten te gebruiken zijn in planvorming, inrichting en beheer. Voor elk landschapstype zullen referentielandschappen worden opgesteld. Inbegrepen zijn praktische methoden ter bepaling van kwaliteitsontwikkeling, monitoring van kwaliteit, benchmarking en methoden voor het meetbaar maken van prestaties. Daar waar het Rijk investeert in ontwikkeling en beheer van functies die van invloed zijn op het landschap, zal het principe “ontwikkelen met kwaliteit” als gedragslijn worden gehanteerd. Bij het uitwerken van de kernkwaliteiten zullen de potentiële gebruikers (overheden, maatschappelijke organisaties, beheerders) worden betrokken. Stimulering van de opstelling van landschapsontwikkelingsplannen blijkt een krachtig en gewild middel om behoud en ontwikkeling van de landschapskwaliteit op gemeentelijk niveau te bevorderen. Gezien de doorlooptijd zal een evaluatie en een verslaglegging aan de Tweede Kamer plaatsvinden in 2006.”

“Rijksadviseur voor de landschapsarchitectuur

Al jaren bestaat er een rijksbouwmeester die adviezen geeft over de architectuur van gebouwen. Daar zijn goede ervaringen mee opgedaan. Om de kwaliteit van het landschap te versterken is professioneel advies zinvol. Daarom is inmiddels een Rijksadviseur voor de landschapsarchitectuur benoemd. Deze heeft tot taak inspirerende en vernieuwende ontwerpen voor het landschap te bevorderen en een goede borging van de kwaliteit van planvorming en uitvoering bij overheden en projectontwikkelaars te stimuleren. De Rijksadviseur krijgt voor deze taak de beschikking over ontwerpstudio's, die grote ontwerptheema's voor de ontwikkeling van het landelijk gebied zullen verkennen.”

“Kennisontwikkeling en verspreiding

Het vergaren en verspreiden van kennis op het gebied van landschapsontwikkeling via internet zal door het Rijk worden uitgebouwd. Per landschapstype zullen wervende beelden worden gegeven die het principe ‘ontwikkelen met kwaliteit’ tastbaar maken.”

“Nationale Landschappen

Voor de 20 Nationale Landschappen zijn in de Nota Ruimte kernkwaliteiten geformuleerd. Tevens zal het Rijk in samenspraak met de provincies, onderzoeken hoe de rijksdoelen voor Nationale Landschappen zo kunnen worden uitgewerkt dat zij kwantitatief afrekenbaar worden, zodat (eventueel in ILG⁹-verband) afspraken kunnen worden gemaakt over de doelrealisatie. Voor de Nationale Landschappen zal naast de aansturing in de instrumentele lijn en aanvullend op de kernkwaliteiten een faciliterend programma worden opgesteld, bestaande uit:

- uitwerking van de kernkwaliteiten in meetbare prestaties per Nationaal Landschap;
- het bevorderen van samenwerking en samenhang tussen de organisatievormen van de Nationale Landschappen in Nederland en in het aangrenzende buitenland;
- in overleg met provincies streven naar een vergelijkbare opzet van monitoring, educatie, voorlichting en promotie.”

⁹ Investeringsfonds Landelijk Gebied

“Linieperspectief Nieuwe Hollandse Waterlinie

In december 2003 is door het kabinet het Linieperspectief voor de Nieuwe Hollandse Waterlinie vastgesteld. Daarin worden de gewenste ontwikkelingen beschreven voor dit nationale project, waarin Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen zich samen met bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en burgers zullen inspannen om de waterlinie voor de toekomst te behouden en te ontwikkelen. Daarbij wordt aangesloten bij bestaande beleidsprogramma's. Als onderdeel van de nationaal ruimtelijke hoofdstructuur zal het Linieperspectief nader worden uitgewerkt in het kader van de Nota Ruimte.”

“Programma Ruimte en Cultuur

De faciliterende en stimulerende rol van het Rijk wordt de komende jaren uitgewerkt in het interdepartementale actieprogramma Ruimte en Cultuur, waarmee een vervolg wordt gegeven aan de activiteiten uit de beleidsnota's Belvédère en Ontwerpen van Nederland.”

“Handreiking Paardenhouderij

Een recente ontwikkeling in het landelijk gebied betreft particulieren, die kleine stukken landbouwgrond aankopen om dit als weiland te gebruiken voor paarden, die uit recreatief oogpunt worden gehouden of met de bedoeling om commerciële activiteiten te ontplooiën (paardenfokkerij, het oprichten van een manege). Daarnaast komt het voor dat bestaande veehouderijbedrijven omschakelen tot paardenhouderijbedrijven (fokkerij, pension, training). Deze bedrijven hebben vaak een behoorlijke omvang waarbij ook bestaande bedrijfsgebouwen worden aangepast en nieuwe gebouwen voor de paardenhouderij worden gerealiseerd. Bovenstaande ontwikkelingen leiden tot een versnippering van het landelijk gebied en meestal ook tot een toename van het bouwvolume. De nieuwe gebouwen kunnen een aantasting vormen van de openheid van het landschap of anderszins afbreuk doen aan de aanwezige waarden. De afweging van het wel of niet toestaan van bepaalde activiteiten is primair een verantwoordelijkheid van de gemeenten. Aanvragen zullen daarbij moeten worden getoetst aan het bestemmingsplan. De rijksoverheid wil, ter bevordering van de nieuwe economische activiteiten en ter bescherming van aanwezige natuur en landschappelijke waarden in het landelijk gebied, de gemeenten helpen met een handreiking paardenhouderij.”

“Handreiking openstelling agrarische gronden

Voor het stimuleren van de openstelling van agrarische gronden voor wandelen is in maart 2004 een handreiking voor betrokken landgebruikers opgesteld.”

Bijlage 3 Ontwikkelingsplanologie in de Nota Ruimte

Ontwikkelen met kwaliteit is niet los te zien van ontwikkelingsplanologie. Hieronder zijn een aantal citaten uit de Nota Ruimte opgenomen.

“Het kabinet kiest in deze nota voor een dynamisch, op ontwikkeling gericht ruimtelijk beleid. Het accent verschuift hiermee van ‘het stellen van beperkingen’ naar ‘het stimuleren van ontwikkelingen’. Nederland gaat niet ‘op slot’ en er komt met deze nota meer ruimte voor dynamiek. In deze nota legt het kabinet met andere woorden meer de nadruk op ‘ontwikkelingsplanologie’ en minder op ‘toelatingsplanologie’. Ontwikkelingsplanologie heeft betrekking op heel Nederland (binnen en buiten de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur) en werkt in de praktijk vanuit een gebiedsgerichte aanpak, waarbij het vooral gaat om de kwaliteit van het geheel en minder om de verschillende doelstellingen afzonderlijk. Deze werkwijze is nodig om in een overzienbare periode met verschillende partijen een pakket samenhangende projecten uit te voeren, met als doel de ruimtelijke kwaliteit van het gebied te verbeteren. Medeoverheden, maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen worden nadrukkelijk uitgenodigd mee te denken en mee te doen om te komen tot gebiedsgerichte en breed gedragen regionale en lokale visievorming en uitvoering van beleid in zowel de stedelijke als de meer landelijke gebieden. De betrokken overheid moet zich daarbij meer gaan opstellen als de partner van ondernemende mensen en bedrijven en dynamiek versterken in plaats van deze tegen te gaan door een veelheid aan regels. Dit draagt bij aan een betere benutting van ruimtelijke potenties en een verbetering van de gebiedskwaliteiten. Het schept ruimte voor burgers om mee te kunnen doen en naar vermogen bij te dragen aan een bewoonbaar en leefbaar land. Het betekent ook meer ruimte voor realisatie van inspirerende visies en ideeën. Op deze manier kan tegelijkertijd de Nederlandse ontwerptraditie op het gebied van landschap, stedenbouw en architectuur worden voortgezet. Meer ontwikkelingsplanologie past ook bij de zich ontwikkelende ‘civil society’ waarin de overheid meer en meer één van de spelers is. Het sluit daarnaast aan op de groeiende behoefte aan regionaal maatwerk en meer interactieve, ontwikkelingsgerichte planvorming door alle bij een bepaald gebied betrokken partijen.”

“Beperkingen aan ruimtelijke ontwikkelingen worden door het rijk alleen gesteld wanneer een nationaal belang in het geding is. Het kabinet stuurt primair op de (hoofd)doelen en niet op de daarvan afgeleide instrumenten of voorschriften. Dit is anders dan de praktijk van de afgelopen decennia waarin regels en middelen wel vaak centraal stonden. De goede beleidsvoornemens hadden in het verleden hierdoor lang niet altijd het gewenste resultaat. De regels in deze nota bieden veel ruimte voor decentrale afwegingen, door bijvoorbeeld in verschillende gevallen uit te gaan van een saldobenadering. Het kabinet zal ten minste een keer per twee jaar (bij voorkeur in het kader van de elke twee jaar te actualiseren Uitvoeringsagenda Nota Ruimte) bezien of de geboden beleidsruimte in de praktijk voldoende is.”

“Niet alleen in deze nota, maar ook bij de uitvoering van de nota komt meer nadruk te liggen op ontwikkelingsplanologie. Het kabinet wil het toepassen van ontwikkelingsplanologie bij het rijk, andere overheden, maatschappelijke organisaties en marktpartijen stimuleren. Dit kan door goede voorwaarden te scheppen voor ontwikkelingsplanologie, zowel in de wet- en regelgeving als in de bestuurspraktijk. Voorbeelden hiervan zijn de Uitvoeringsagenda Nota Ruimte, de nieuwe Wro, en de opbouw van kennis en vaardigheden met voorbeeldprojecten. De afgelopen jaren zijn in Nederland al goede ervaringen opgedaan met ontwikkelingsplanologie op het lokale schaalniveau. Dit in tegenstelling tot het regionale

schaalniveau; daar blijven gebiedsgerichte projecten nog te vaak steken in de overgang van planvorming naar uitvoering. De voorbeeldprojecten voor ontwikkelingsplanologie hebben als doel om in korte tijd vooruitgang te boeken bij de ontwikkelingsgerichtheid van een aantal regionale gebiedsgerichte projecten. De regio blijft hierbij eindverantwoordelijk voor het voorbeeldproject; het rijk draagt bij in de vorm van goede randvoorwaarden.”

WOt-onderzoek

Verschenen documenten in de reeks Werkdocumenten van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu – vanaf mei 2005

Werkdocumenten zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Lumengebouw, te Wageningen.

T 0317 – 47 78 44
F 0317 – 42 49 88
E info.wnm@wur.nl

De werkdocumenten zijn ook te downloaden via de WOt-website www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

2005

- 1 *Eimers, J.W.* (Samenstelling). Projectverslagen 2004.
- 2 *Hinssen, P.J.W.* Strategisch Plan van de Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, 2005 – 2009.
- 3 *Sollart, K.M.* Recreatie: Kennis en datavoorziening voor MNP-producten. Discussienotitie.
- 4 *Jansen, M.J.W.* ASSA: Algorithms for Stochastic Sensitivity Analysis. Manual for version 1.0.
- 5 *Goossen, C.M. & S. de Vries.* Beschrijving recreatie-indicatoren voor de Monitoring en Evaluatie Agenda Vitaal Platteland (ME AVP)
- 6 *MoDijkstra, J.P.* Ontwikkeling en beheer van SMART2-SUMO. Ontwikkelings- en beheersplan en versiebeheerprotocol.
- 7 *Oenema, O.* How to manage changes in rural areas in desired directions?
- 8 *Dijkstra, H.* Monitoring en Evaluatie Agenda Vitaal Platteland; inventarisatie aanbod monitoringsystemen.
- 9 *Ottens, H.F.L. & H.J.A.M. Staats.* BelevingsGIS (versie2). Auditverslag.
- 10 *Straalen, F.M. van.* Lijnvormige beplanting Groene Woud. Een studie naar het verdwijnen van lanen en perceelsrandbegroeiing in de Meierij.
- 11 *Programma Commissie Natuur.* Onderbouwend Onderzoek voor de Natuurplanbureau-functie van het MNP; Thema's en onderzoeksvragen 2006.
- 12 *Velthof, G.L. (samenstelling).* Commissie van Deskundigen Meststoffenwet. Taken en werkwijze.
- 13 *Sanders, M.E. & G.W. Lammers.* Lokaliseren kansen en knelpunten van de Ecologische Hoofdstructuur – met informatie van de terreinbeheerders.
- 14 *Verdonschot, P.F.M., C.H.M. Evers, R.C. Nijboer & K. Didderen.* Graadmeters aquatische natuur. Fase 1: Vergelijking van de graadmeter Natuurwaarde met de Natuurdoeltypen en KRW-maatlatten
- 15 *Hinssen, P.J.W.* Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. Werkplan 2006
- 16 *Melman, Th.C.P., R.G. Groeneveld, R.A.M. Schrijver & H.P.J. Huiskes.* Ontwikkeling economisch-ecologisch optimaliseringsmodel natuurbeheer in combinatie met agrarische bedrijfsvoering. Studie in het licht van LNV-beleidsombuiging “van verwerving naar beheer”
- 17 *Vreke, J., R.I. van Dam & F.J.P. van den Bosch.* De plaats van natuur in beleidsprocessen. Casus: Besluitvormingsproces POL-aanvulling Bedrijventerrein Zuid-Limburg
- 18 *Gerritsen, A.L., J. Kruit & W. Kuindersma.* Ontwikkelen met kwaliteit. Een verkenning van evaluatiecriteria