

PS2012RGW11 bijlage 1

Scenario's voor de provinciale inzet op ruimtelijke kwaliteit

1. De aanleiding - verschillende scenario's voor de provinciale inzet op het gebied van ruimtelijke kwaliteit

Provinciale Staten hebben in 2008 structureel budget beschikbaar gesteld voor onafhankelijke advisering op het vlak van ruimtelijke kwaliteit. Het beschikbare budget bedraagt €150.000,- op jaarbasis. Hier wordt tot op heden de inzet van een onafhankelijke adviseur en divers onderzoek uit betaald. Voor deze constructie is destijds gekozen na een uitgebreide oriëntatie en een pilot met een extern Adviseur/Kwartiermaker. Diens Kwartiermakersadvies heeft geleid tot aanstelling per 1 juli 2010 van de heer Lörzing als onafhankelijk adviseur en boegbeeld naar buiten, geflankeerd door een intern-ambtelijke coördinator vanuit de bestaande ambtelijke organisatie. Het uitgangspunt hierbij was dat tweejaarlijks een nieuwe externe adviseur wordt aangesteld, mede op basis van een evaluatie van de voorgaande adviesperiode.

In de commissie Ruimte, Groen en Water van 2 april 2012 is de evaluatie van de inzet van de adviseur ruimtelijke kwaliteit besproken (de evaluatie vindt u in bijlage 2). Conclusie van de evaluatie was dat het aanbeveling verdient de functie van adviseur voort te zetten zoals reeds is ingezet, met onder meer aanscherpingen t.a.v. in- en externe zichtbaarheid, helderheid aangaande diens status én aansluiting bij de bestuurlijke actualiteit.

De commissie heeft echter voorgesteld om naast de inzet van een externe adviseur ook andere mogelijkheden voor de provinciale inzet op het gebied van ruimtelijke kwaliteit nader in kaart te brengen. Zij opperde daarbij de volgende vijf scenario's:

- Optie 1 – Inzet door eigen ambtenaren
- Optie 2 – Inzet met, voor en door gemeenten
- Optie 3 – Inzet door de (mede)financiering van een leerstoel of andere samenwerking met de universiteit Utrecht / andere Utrechtse onderwijsinstellingen
- Optie 4 – Inhuur van specifieke inzet per project
- Optie 5 – Inhuur van een onafhankelijk adviseur

In deze notitie vindt u achtereenvolgens een korte inleiding over het belang van de inzet op ruimtelijke kwaliteit, een overzicht van de doelstellingen op basis waarvan de verschillende opties met elkaar vergeleken zijn en een vergelijking van de verschillende opties. De notitie wordt afgesloten met een aanbeveling.

De huidige adviseur is overigens per 1-1-2012 met pensioen gegaan bij het Planbureau voor de leefomgeving. Omdat er zowel binnen als buiten de organisatie behoefte bleek aan continuïteit van zijn inzet, is ervoor gekozen om in ieder geval tot de zomer van 2012 zijn inzet op lopende activiteiten voort te zetten. Recent heeft Rijkswaterstaat bijvoorbeeld verzocht om deelname van de provinciaal adviseur ruimtelijke kwaliteit in het kwaliteitsteam dat adviseert over knooppunt Hoevelaken, tezamen met de Rijksadviseur en een vertegenwoordiger van de gemeenten. Omdat dit een kort lopende activiteit is en de betrokken partijen de meerwaarde van de adviseur in dit traject nadrukkelijk onderschrijven (zie ook de evaluatie van zijn werkzaamheden), is hiermee ingestemd. Er worden geen nieuwe initiatieven opgepakt totdat het college een besluit over voortzetting neemt.

2. Een inleiding – het belang van provinciale inzet op ruimtelijke kwaliteit

2.1 Regie op ruimtelijke ontwikkeling – PRS 2013 - 2028

Met de nieuwe Wro en de verschuiving van taken van het Rijk naar provincies, zijn er voor provincies andere rollen gaan ontstaan op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling en bij de realisatie en het behoud van ruimtelijke kwaliteit in de provincie. De nieuwe ontwerp-PRS 2013-2028 luidt dan ook een nieuw tijdperk in: de definitieve overgang van toetsingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie. Ontwikkelingsplanologie kenmerkt zich door het sturen op ruimtelijke kwaliteitsdoelen en door het bieden van maatwerk bij ontwikkelingen. Vooraf opgestelde kaders en criteria werken hierbij vaak beperkend en worden in de nieuwe PRS (en de PRV) dan ook tot een minimum beperkt. De ruimtelijke kwaliteitsdoelen staan voorop, deze zijn randvoorwaardelijk bij nieuwe ontwikkelingen. Dit vergt vooral vóór in het ontwikkelproces veel afstemming, tussen initiatiefnemer en gemeente en op een hoger abstractieniveau tussen gemeente en provincie.

Over de ontwerp-PRS 2013-2028 zijn bijna 300 zienswijzen ingediend, de meeste met meerdere opmerkingen. Een deel daarvan gaat over de vertaling van de provinciale kwaliteitsdoelstellingen naar de praktijk van de (gebieds)ontwikkeling. Er wordt verzocht om een concreter beoordelingskader voor de ontwikkelruimte die gemeenten krijgen. Deze verzoeken hebben twee verschillende achtergronden. Enerzijds zijn er gemeenten die vragen om meer helderheid vooraf over de provinciale randvoorwaarden. Door het ontbreken van een duidelijk beoordelingskader, blijft volgens indieners het risico reëel dat provincie en gemeenten laat in het planproces nog in conflict komen. Dat zorgt voor een ongewenste afhankelijkheidspositie van de gemeenten en doet afbreuk aan de gemeentelijke beleidsvrijheid en de mogelijkheden voor ontwikkelingsplanologie. Anderzijds zijn er vooral maatschappelijke organisaties die willen dat de provincie de gemeenten aan striktere kaders bindt. Zij vrezen dat zeker in de beginfase van de sturingsomslag het lokale krachtenpel minder oog heeft voor vooral bovenlokale en bovenregionale landschappelijke en/of cultuurhistorische belangen. Daarom wordt er voor gepleit om zoveel mogelijk concrete randvoorwaarden en kaders te stellen voor de lokale en regionale beleidsvorming.

Beide groepen geven feitelijk aan dat er behoefte bestaat aan een vertaling van de provinciale kwaliteitsdoelstellingen naar de ontwikkelpraktijk. Ons inziens zijn een sterker beoordelingskader en strakkere criteria echter niet de weg naar een effectiever ruimtelijk beleid, daarmee zouden we juist terugvallen in onze traditionele rol binnen de toetsingsplanologie. Om wel handvatten en hulpmiddelen te kunnen bieden bij de vertaling van de provinciale kwaliteitsdoelstellingen naar de maatwerkpraktijk van ontwikkelingsplanologie, zetten we een aantal strategieën in.

De gezamenlijke ruimtelijke agenda

In het ambtelijk overleg met de gemeenten over nieuwe plannen en ruimtelijke ontwikkelingen stellen we prioriteiten op basis van de meest relevante provinciale belangen. We werken aan de hand van een gezamenlijke ruimtelijke agenda en benadrukken hier het belang van vroegtijdig vooroverleg over geplande ontwikkelingen. In het overleg staat niet meer het toetsen centraal (de aanvaardbaarheid van een gegeven ruimtelijke ontwikkeling), maar de wijze waarop provinciale belangen door de gemeente worden gewogen en ruimtelijke ontwikkelingen worden gestuurd. Bij tijdig overleg over de belangrijke ontwikkelingen kan gezamenlijk een kwalitatief hoogwaardig eindresultaat worden bereikt. Daarbij is het noodzakelijk dat de provinciale ambtelijke organisatie beschikt over de nodige aanvullende expertise en/of onderzoeksbudget op het gebied van ruimtelijke kwaliteit, zodat de vertaalslag van de provinciale kwaliteitsdoelstellingen naar het maatwerk van de gemeentelijke (ontwikkel)praktijk gemaakt kan worden.

Handreikingen bij kleinere ontwikkelingen

De kleinere ruimtelijke ontwikkelingen worden in toenemende mate aan de verantwoordelijkheid van de gemeenten overgelaten. Om ook daar voldoende aandacht te behouden voor kwaliteit bieden we gemeenten en initiatiefnemers onder meer handreikingen aan, die onder andere worden uitgewerkt via het RAP-2 (2012-2015). De kwaliteitsgidsen voor het landschap zijn daarvan een goed voorbeeld. Op bescheidener schaal komen er ook handreikingen voor de inrichting van kernrandzones en voor de beoordeling van maatwerk (extra rood in ruil voor kwaliteit) bij ruimte voor ruimte en functiewijziging op vrijkomende agrarische bedrijfspercelen. Deze handreikingen zijn generiek, en zullen dus een globale richting kunnen geven aan mogelijke ontwikkelingen. Ook hier geldt dat, met name in de komende opstartende jaren, voor specifieke ontwikkelingen nu en dan een provinciale impuls op het gebied van ruimtelijke kwaliteit gewenst kan zijn. Uiteindelijk zullen gemeenten hier zelf invulling aan gaan geven.

Door een combinatie van deze strategieën willen we gemeenten, organisaties en initiatiefnemers stimuleren om niet vanuit regels, maar vanuit kwaliteit te gaan denken.

Het budget voor ruimtelijke kwaliteit is dan ook bedoeld om de provinciale organisatie te ondersteunen bij de vertaling van de provinciale kwaliteitsdoelstellingen naar de gemeentelijke (ontwikkel)praktijk. Voor de inzet van het budget hanteren we de volgende doelstellingen:

1. Advisering en aanjaageffect extern – vertaalt provinciale kwaliteitsdoelen naar object/gebiedsniveau en maakt verbeteringen van ruimtelijke kwaliteit zichtbaar in het veld, in tastbare objecten en gebiedsontwikkelingen
2. Advisering en aanjaageffect intern – ondersteunt de ambtelijke organisatie bij het verbeteren van ruimtelijke kwaliteit in haar beleidsontwikkeling en –documenten en bij de uitvoering
3. Signaleren en genereren van kansen voor het verbeteren van ruimtelijke kwaliteit in de provincie (verbinden externe en interne initiatieven).

2.2 Hoe gaan andere provincies om met hun inzet op ruimtelijke kwaliteit?

De provincies zijn grofweg in te delen in vier groepen: de Randstad (Noord Holland, Zuid Holland en Utrecht), Noord Nederland (Groningen en Friesland), Midden Nederland (Drenthe, Flevoland, Gelderland, Overijssel, Zeeland) en Zuid Nederland (Brabant en Limburg). Tijdens de inventarisatie en de gesprekken met de betreffende provincies bleek dat de opgaven op het gebied van ruimtelijke kwaliteit van de provincies in deze clusters onderling vergelijkbaar zijn.

De randstad provincies, waaronder Utrecht, geven momenteel alle drie op dezelfde wijze invulling aan ruimtelijke kwaliteit: door inzet van een onafhankelijk adviseur. Het budget is eveneens vergelijkbaar.

Opvallend is dat de Noordelijke provincies een relatief groot budget reserveren voor ruimtelijke kwaliteit: een budget dat 2 tot meer dan 3 keer zo groot is als dat van de Randstadprovincies. Deze provincies kenmerken zich door de vele kleine dorpskernen met een groot oppervlakte grondgebied en weinig grote steden. De provincies bieden intensieve kwaliteitsateliers en zeer uitgebreide maatwerkondersteuning bij allerhande soorten initiatieven. Algemeen wordt deze inzet op het gebied van ruimtelijke kwaliteit het meest efficiënt geacht, in het verleden hebben meerdere provincies zich hier dan ook van bediend. Door de veel hogere kosten zijn enkele provincies hier echter ook weer van terug gekomen, en ook Friesland heeft recent aangekondigd haar atelier te willen beperken tot een provinciaal kwaliteitsteam, aangevuld met een provinciale kwaliteitsadviseur.

De provincies in het midden en zuiden van het land laten een wat gedifferentieerder beeld zien, uiteenlopend van een Zeeland en Noord-Brabant die stevig (2 tot 6 keer zoveel als Utrecht) investeren in ruimtelijke kwaliteit, tot Limburg, die onlangs besloten heeft om geen specifiek budget meer te labelen voor ruimtelijke kwaliteit. Deze provincie heeft een Limburgs Kwaliteitsmenu opgesteld, dat regels stelt voor het bouwen in het buitengebied van Limburg. Deze generieke regels gelden voor alle rode ontwikkelingen buiten de rode contour. De provincie verplicht haar gemeentes tevens om bij toepassing van dit menu een advies van een kwaliteitscommissie te verkrijgen.

Overigens wordt de inzet op het gebied van ruimtelijke kwaliteit door de diverse provincies anders ingevuld. Hieronder een kort overzicht van de verschillende vormen van advisering over ruimtelijke kwaliteit (uit het kwartiermakersadvies dat geleid heeft tot instelling van de adviseur ruimtelijke kwaliteit, aangepast naar de huidige stand van zaken).

Overzicht A: vormen van advisering over ruimtelijke kwaliteit bij andere provincies			
model	Opzet	aard van de adviezen	bemensing (en kosten)
atelier (bv. Overijssel, Fryslân, Drenthe)	zelfstandig, permanent atelier (eigen vestiging buiten provinciehuis)	doet vooral studies in samenwerking met gemeenten en andere instanties, geeft ook eigen adviezen (gevraagd, soms ongevraagd)	adviseur, ruime ambtelijke ondersteuning, vaste ontwerpers (variërend van €110.000 tot €700.000). Overijssel streeft naar 50% cofinanciering per advies.
advieseenheid , vooral extern gericht (bv. Groningen, Zeeland)	advieseenheid (in of buiten het provinciehuis gevestigd) die ad-hoc werkgroepen met wisselende samenstelling aanstuurt	vooral studies in samenwerking met gemeenten en andere instanties, soms ook eigen adviezen (gevraagd, soms ongevraagd)	adviseur, ambtelijke ondersteuning, per project in te huren ontwerpers (€239.000-€385.000)
adviseur met ondersteuning (bv. Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht)	externe adviseur (op vaste dagen in het provinciehuis aanwezig) met ambtelijke ondersteuning	adviezen aan provinciaal bestuur, ambtelijke organisatie provincie en gemeenten, initiatiefnemers en betrokkenheid bij planvorming binnen provincie	adviseur, ambtelijk secretaris en andere (lichte) ondersteuning (budget voor inhuur adviseur en aanvullend onderzoek, €150.000,-, €200.000,-)
adviseur zonder ondersteuning (bv. Noord-Brabant)	externe adviesbureau (op afroep in het provinciehuis aanwezig)	ad-hoc adviezen door adviseur (gevraagd en ongevraagd)	adviseur, lichte ondersteuning (€150.000-€200.000)
commissie (Limburg)	externe commissie, betaald door gemeenten	Verplicht bij alle ontwikkelingen buiten de rode contour	Vanaf medio 2012 geen directe kosten voor provincie, wel in voorgaande jaren stevige opstartkosten en -periode

De rol van kwaliteitsteams

Rondom majeure projecten worden in het hele land steeds vaker kwaliteitsteams ingezet. De adviseur ruimtelijke kwaliteit van de provincie Utrecht is bijvoorbeeld een van de sleutelfiguren in de kwaliteitsteams bij de infrastructurele projecten ring Utrecht/NRU en ring Hoevelaken. De adviezen van dergelijke kwaliteitsteams zijn nooit bindend, maar worden waar haalbaar binnen de projectkaders wel overgenomen en leiden daarmee tot meetbare meerwaarde.

3. Analyse opties inzet ruimtelijke kwaliteit

3.1 Vergelijking van verschillende soorten inzet op het gebied van ruimtelijke kwaliteit

In de volgende paragrafen wordt nader ingegaan op de 5 verschillende scenario's voor provinciale inzet op het gebied van ruimtelijke kwaliteit:

Optie 1 – Inzet door eigen ambtenaren

Optie 2 – Inzet met, voor en door gemeenten

Optie 3 – Inzet via een leerstoel of andere samenwerking universiteit Utrecht / andere onderwijsinstellingen

Optie 4 – Inhuur inzet per project

Optie 5 – Inhuur onafhankelijk adviseur

De verschillende opties worden afgezet tegen het beoogde effect conform de eerder beschreven doelstellingen:

1. Advisering en aanjaageffect extern – vertaalt provinciale kwaliteitsdoelen naar object/gebiedsniveau en maakt verbeteringen van ruimtelijke kwaliteit zichtbaar in het veld, in tastbare objecten en gebiedsontwikkelingen
2. Advisering en aanjaageffect intern – ondersteunt de ambtelijke organisatie bij het verbeteren van ruimtelijke kwaliteit in haar beleidsontwikkeling en –documenten en bij de uitvoering
3. Signaleren en genereren van kansen voor het verbeteren van ruimtelijke kwaliteit in de provincie (verbinden externe en interne initiatieven).

Tevens wordt voor de verschillende opties een globale inschatting van de betrokken kosten gegeven. In paragraaf 3.7 zijn de bevindingen van alle opties samengevat en wordt een aanbeveling voor de invulling van het budget gegeven.

3.2 Optie 1 – Inzet door eigen ambtenaren

Bij deze optie zijn er grofweg twee keuzes te maken:

- a) Iemand specifiek aanstellen als specialist of adviseur ruimtelijke kwaliteit,
- b) Alle betrokken ambtenaren opleiden tot een basisniveau deskundigheid op het gebied van ruimtelijke kwaliteit.

Ad a) Iemand specifiek aanstellen als specialist of adviseur ruimtelijke kwaliteit

In de commissie RGW van 2 april 2012 werden de vaardigheden van specifieke ambtenaren genoemd in het kader van deze optie. De genoemde ambtenaren hebben met elkaar gemeen dat ze al vele jaren meedraaien en zeer senior of autoriteit in hun vakgebied zijn, en in die zin vergelijkbaar met de adviseur ruimtelijke kwaliteit. Zij hebben echter andere specialismen en taken binnen de provinciale organisatie en missen de onafhankelijkheid of relatieve onpartijdigheid die een externe adviseur wel kan hebben. Zij zijn overigens ook allen intensief betrokken geweest bij de ontwikkeling van het ontwerp PRS, waarbij ze ervoor gekozen hebben om de adviseur ruimtelijke kwaliteit om advies te vragen.

Het aantrekken van een dergelijke persoon past binnen het beschikbare budget (kosten ongeveer €110.000,- incl. overhead) en kan voor relatieve continuïteit kunnen zorgen. Met name het interne aanjaageffect zal goed gedekt kunnen worden met een interne kwaliteitsdeskundige. Aan de andere kant kleven er de volgende nadelen aan:

- Een ambtenaar bevindt zich altijd binnen de (project)organisatie, waardoor andere dan kwaliteitsbelangen doorslaggevend kunnen zijn voor zijn of haar advisering

- De buitenwereld beschouwt een ambtenaar als onderdeel van de provincie en een advies van een dergelijke ambtenaar of een vertaling van provinciale kwaliteitsdoelen zal dan ook altijd door de provincie als belanghebbende partij worden gegeven. Uit de evaluatie van de adviseur ruimtelijke kwaliteit is gebleken dat juist de relatieve onafhankelijkheid van zijn advisering erg gewaardeerd wordt door externe partijen – hij wordt als onafhankelijk, en belangrijker nog, als onpartijdig expert beschouwd. Een ambtenaar zal nooit die onafhankelijkheid en onpartijdigheid kunnen uitstralen en daarmee zal een advies van een ambtenaar altijd een statement van de provincie en van het provinciaal bestuur (moeten) zijn.
- De continuïteit is, naast een voordeel, ook een nadeel: het verleden heeft uitgewezen dat kwaliteitsadvisering door een persoon over een langere tijd niet aan te bevelen is, omdat de kleur van die persoon, zijn hobby's, stokpaardjes en interesses dan te bepalend worden. Goede kwaliteitsadvisering is in principe persoonsonafhankelijk.

Ad b) Alle ambtenaren opleiden tot een basisniveau deskundigheid op het gebied van ruimtelijke kwaliteit

Voor het integreren van kennis op het gebied van ruimtelijke kwaliteit in de werkzaamheden van alle betrokken ambtenaren, geldt dat dat ook nu en in de afgelopen jaren continu aandachtspunt en in sommige teams zelfs uitgangspunt is geweest. Eén van de belangrijkste activiteiten van de adviseur ruimtelijke kwaliteit was het bevorderen van integraal en vakgebied overstijgend denken over de ruimtelijke kwaliteit in de provinciale organisatie. Dit is niet altijd eenvoudig, want ook hiervoor geldt dat de bovengenoemde nadelen van conflicterende belangen en onpartijdigheid een rol spelen, zelfs nog sterker omdat de betrokken ambtenaren nu nog een extra pet op hebben: die van adviseur ruimtelijke kwaliteit. Bovendien kan de provincie op die manier met vele monden gaan spreken over ruimtelijke kwaliteit. Het risico van versnippering wordt hierdoor groter.

Daarbij blijkt dat juist bij de vertaling van provinciale kwaliteitsdoelstellingen naar maatwerkoplossingen in de praktijk, vaak specifieke vaardigheden en deskundigheid, vakkennis en een zekere autoriteit noodzakelijk zijn.

Samenvattend kan gesteld worden dat het borgen van ruimtelijke kwaliteit in de vorm van één of meerdere ambtenaren, het volgende beeld geeft:

Doelstelling 1, advisering en aanjaageffect extern, gericht op vertaling en realisatie van de provinciale kwaliteitsdoelstelling in de praktijk

Aan deze eerste doelstelling zal een inzet van interne ambtenaren slechts ten dele kunnen voldoen. De partijdigheid van provinciale ambtenaren en het gebrek aan specifieke deskundigheid bij optie b zal er waarschijnlijk toe leiden dat het externe aanjagende effect beperkt is. Extern is de provincie wel herkenbaar aanwezig als *bewaker* van haar kwaliteitsdoelstellingen. Voor buitenstaanders zal het daarbij de provincie zelf zijn die adviseert over de invulling van haar kwaliteitsdoelen. De kwaliteitsadvisering zou tevens afhankelijk van de projectdoelstelling kunnen kleuren.

Doelstelling 2, advisering en aanjaageffect intern, ondersteuning ambtelijke organisatie op het gebied van ruimtelijke kwaliteit in beleidsontwikkeling en –uitvoering

De tweede doelstelling kan via dit scenario goed geborgd worden, mits gekozen wordt voor het inzetten van een senior en deskundig specialist naast het verder verdiepen van de kennis van de betrokken ambtenaren. Als er gekozen wordt om de inzet op het gebied van ruimtelijke kwaliteit te beperken tot het opleiden van alle betrokken ambtenaren, zal dit langer duren en/of niet geheel van de grond komen, omdat specifieke deskundigheid en vaardigheden dan zullen ontbreken. De continuïteit is in de vorm van een vaste ambtenaar goed gewaarborgd. Continuïteit kan echter ook leiden tot eenzijdigheid bij één of enkele specialisten, daar dient voor gewaakt te worden. Vrijwel niemand beheerst het hele spectrum ruimtelijke kwaliteit, aanvullende inhuur of eventueel onderzoek zal dus nodig blijven. De benodigde kennis, senioriteit en vaardigheden zijn moeilijk te

vinden, het kan derhalve lastig en duur blijken om zo iemand als ambtenaar op deze functie te betrekken en te houden.

Doelstelling 3, signaleren en genereren van kansen voor het verbeteren van ruimtelijke kwaliteit en het verbinden van externe en interne initiatieven

Voor het signaleren en zeker voor het creëren van nieuwe kansen op het gebied van ruimtelijke kwaliteit, zijn specifieke vakkennis en bepaalde vaardigheden noodzakelijk. Deze derde doelstelling kan alleen gerealiseerd worden indien er gewerkt wordt met een specialist in het vakgebied die dit ook expliciet als taak krijgt, met benodigde middelen en uren. Het hiervoor benodigde netwerk zal opgebouwd moeten worden en door de langere aanwezigheid van de betrokken ambtenaren kan het accent van de advisering een kleuring krijgen.

	1. Extern effect	2. Intern effect	3. Kansen signaleren en creëren	Budget per jaar
1. Eigen ambtenaren	+/-	+++	++/- (++ alleen indien hier nadrukkelijk tijd en geld voor gereserveerd wordt)	€110.000,- personeelskosten en ca. €40.000,- onderzoekskosten

Aanbeveling: Als deze optie overwogen wordt, kies dan voor een zware senior met dezelfde kwaliteiten als die ook uit de evaluatie van de externe adviseur naar voren komen: inhoudelijk autoriteit op zijn gebied, bestuurlijk sensitief, externe verbinder en aanjager/motivator van kwalitatief hoogwaardige initiatieven. Besteed aanvullend aandacht (geld, inzet) aan het externe effect, aangezien dat de achilleshiel van deze optie is.

3.3 Optie 2 – voor en door gemeenten

Met de optie voor en door gemeenten worden de kosten en de verantwoordelijkheid voor ruimtelijke kwaliteit nadrukkelijk geheel of gedeeltelijk bij gemeenten neergelegd.

In de inleiding is aangegeven dat één van de belangrijkste doelstellingen van inzet op ruimtelijke kwaliteit het externe aanjaageffect en de vertaalslag van *provinciale* kwaliteitsdoelen naar de object- of gebiedspraktijk is. Uiteindelijk is het streefbeeld dat iedere gemeente haar ontwikkelbeleid opstelt met in acht name van de provinciale kwaliteitsdoelstellingen, en dat zij zelf haar ruimtelijke ontwikkelingen toetst op het behalen van deze doelstellingen. Dan zijn ‘onze’ doelstellingen geïntegreerd op lokaal niveau en hoeven wij alleen nog de gemeentegrens overstijgende ontwikkelingen te begeleiden. Vooral nog is dat echter niet de realiteit en zullen wij ambassadeurs en aanjagers van onze kwaliteitsdoelstellingen moeten zijn, en daar waar nodig helpen om de vertaling van deze doelstellingen naar de praktijk hanteerbaar te maken.

Sommige gemeenten zijn meer gewend dan andere gemeenten aan het werken met kwaliteitsdoelstellingen, en met name de laatste gemeenten zullen meer behoefte hebben aan ondersteuning. Wat voor alle gemeenten geldt, is dat zij enerzijds met bezuinigingsopgaven te maken hebben, waardoor specifieke expertise op het gebied van ruimtelijke kwaliteit dreigt te verdwijnen, en anderzijds een terughoudender grondbeleid gaan voeren, waardoor zij minder directe invloed hebben op de uiteindelijk te realiseren ruimtelijke kwaliteit.

Tekenend is een derde ontwikkeling die aangeeft dat er rond het kwaliteitsdenken in gemeenteland veranderingen plaats vinden: de gewijzigde houding ten aanzien van de welstandscommissie. In de tijd van de toetsingsplanologie was het wellicht soms frustrerend, maar relatief eenvoudig hoe gemeenten met kwaliteit omgingen: iedere ontwikkeling werd ter beoordeling voorgelegd aan de welstandscommissie. Dat was een toetsing achteraf, die heel wat ontwikkelaars wellicht gefrustreerd heeft, maar die ook tot een basiskwaliteit in de Nederlandse bouwwereld heeft geleid.

Ontwikkelingsplanologie werkt echter juist niet met toetsing achteraf, maar met afstemming rond de te behalen doelen vooraf. Dat betekent dat er bij gemeentes een vacuüm is ontstaan: men voelt wel dat ontwikkelingsplanologie en de traditionele welstandsrol minder vanzelfsprekend bij elkaar passen, maar er is nog geen passend alternatief. Veel gemeenten experimenteren dan ook met welstandsvrije zones, met meer en minder geslaagde resultaten. Ook hier geldt weer dat de uiteindelijk behaalde ruimtelijke kwaliteit een gevolg is van doelstellingen die van tevoren grondig met elkaar afgestemd zijn.

Welmon, welstand en monumenten midden Nederland, ondergaat de komende jaren een transitie. Het idee is om uiteindelijk tot een in het voortraject in te schakelen adviescommissie te komen voor bouwplannen op locatieniveau. De grote vraag is nog hoe en door wie dat betaald moet gaan worden. Op dit moment is er nog weinig zicht op de planning en vormgeving van dit traject. Wij blijven daar vanzelfsprekend nauw bij aan gesloten. Overigens gaat Welmon alleen over nieuw gebouwde kwaliteit, en richten de provinciale kwaliteitsdoelstellingen zich vooral op het landelijk gebied, dus eventuele overlap en samenwerkingsmogelijkheden zullen beperkt zijn.

De provincie Limburg biedt een voorbeeld van een provincie die er voor gekozen heeft de kosten voor advisering op het gebied van ruimtelijke kwaliteit grotendeels bij gemeenten neer te leggen. Om tot deze constructie te komen heeft zij een jarenlang traject met gemeenten doorlopen om het Limburgs Kwaliteitsmenu op te stellen. Vervolgens stelt zij nu de toepassing van het Limburgs Kwaliteitsmenu verplicht bij alle ontwikkelingen buiten de contour en kent zij een verplichting tot kwaliteitsadviesing voor gemeenten. Een dergelijke verplichtende benadering past niet binnen de in de inleiding beschreven strategie van de Utrechtse ontwerp-PRS 2013-2028. Wij streven ernaar om vanuit de samenwerking met gemeenten en met behulp van onder meer de ruimtelijke agenda en vroegtijdige afstemming rond majeure projecten tot werkelijk maatwerk te komen. Als in een vroeg stadium op een adequate en deskundige wijze de vertaalslag van provinciale kwaliteitsdoelstellingen naar de ontwikkelpraktijk gemaakt kan worden, dan is zeker in de huidige marktomstandigheden de kans het grootst dat de provinciale kwaliteitsdoelstellingen optimaal gerealiseerd kunnen worden.

Doelstelling 1, advisering en aanjaageffect extern, gericht op vertaling en realisatie van de provinciale kwaliteitsdoelstelling in de praktijk

Uit de reacties op de PRS blijkt dat er nadrukkelijk om ondersteuning wordt gevraagd bij de vertaalslag van provinciale kwaliteitsdoelstelling naar ontwikkelpraktijk. Op termijn kan dit minder worden, doordat gemeenten en provincie leren werken binnen de kaders, mogelijkheden en doelstellingen van de nieuwe PRS. Dan zullen gemeenten makkelijker zelf in staat zijn om de vertaalslag van provinciale doelstellingen naar hun ontwikkelbeleid te maken en zal de inspanning van de provincie meer kunnen verschuiven naar het externe aanjaageffect rond doelstellingen die niet snel gerealiseerd of geïntegreerd worden.

Doelstelling 2, advisering en aanjaageffect intern, ondersteuning ambtelijke organisatie op het gebied van ruimtelijke kwaliteit in beleidsontwikkeling en –uitvoering

Een oplossing voor en door gemeenten in de vorm van bijvoorbeeld een gemeentelijke kwaliteitscommissie, zal weinig tot geen effect hebben binnen de provinciale organisatie, beleidsontwikkeling en –uitvoering.

Doelstelling 3, signaleren en genereren van kansen voor het verbeteren van ruimtelijke kwaliteit en het verbinden van externe en interne initiatieven

Een oplossing voor en door gemeenten in de vorm van bijvoorbeeld een gemeentelijke kwaliteitscommissie, zal, als zij hiertoe de ruimte en het budget krijgt, op lokaal niveau kansen kunnen signaleren en initiatieven kunnen verbinden. De kans bestaat echter dat deze commissie alleen zal adviseren over bestaande initiatieven. Voor het signaleren en genereren van nieuwe kansen op het gebied van ruimtelijke kwaliteit zal dus expliciet aandacht moeten worden gevraagd. Bovendien zullen deze activiteiten zich waarschijnlijk beperken tot lokaal niveau en (vrijwel) niet op het niveau van provinciale kwaliteitsdoelstellingen.

	1. Extern effect	2. Intern effect	3. Kansen signaleren en creëren	Budget per jaar
2. Voor en door gemeenten	++	--	+/-	Door gemeenten

Aanbeveling: houd de ontwikkelingen rond ruimtelijke kwaliteit binnen gemeenten goed in de gaten en investeer (tijd) in mogelijke samenwerkingskansen voor de toekomst. Rapporteer hierover in de jaarlijkse verslaglegging van de inzet op ruimtelijke kwaliteit. Onderzoek in de komende twee jaar bij de inzet op ruimtelijke kwaliteit hoe verder gaande samenwerking met gemeenten mogelijk is en of er draagvlak bij gemeenten is voor een gezamenlijke inzet op ruimtelijke kwaliteit.

3.4 Optie 3 – leerstoel of andere samenwerking universiteit Utrecht

Op initiatief van de Staten is de leerstoel Vrede van Utrecht ingericht. De provincie investeert hier vier jaar lang €150.000,- per jaar in. Voor dat geld komt er ieder jaar twee keer een nieuwe hoogleraar op deze leerstoel voor een periode van drie maanden. Deze hoogleraren beginnen en eindigen hun leerstoelschap met een rede (inauguratie en oratie), die tot publieksevenementen kunnen worden gemaakt waarbij burgers zich kunnen verdiepen in het onderwerp. De bekendheid van de hoogleraar speelt daarbij een rol: een Femke Halsema of een Pieter Winsemius trekken meer publiek en zijn daarmee PR-technisch effectiever dan een bij het grote publiek onbekender wetenschapper. De leerstoel geeft tevens een impuls aan het wetenschappelijk onderzoek en aan het onderwijs, doordat de hoogleraren in 'hun' 3 maanden een onderzoek uitwerken en colleges geven binnen de lopende onderwijsprogramma's.

Een leerstoel kent een aantal voordelen: bij de juiste keuze van de hoogleraar/hoogleraren geeft het een goede publiciteitsimpuls en het geeft vanzelfsprekend een stevige impuls aan het wetenschappelijk onderzoek en aan diverse onderwijsprogramma's. Een goed gekozen leerstoel kan de samenhang tussen wetenschap, onderwijs en praktijk versterken. Wel zal de insteek van een universitaire leerstoel altijd het theoretisch niveau van de wetenschap zijn, waardoor deze inzet waarschijnlijk weinig zichtbaar zal worden in (gebieds)ontwikkelingen. Ook de vertaalslag van provinciale kwaliteitsdoelstellingen naar maatwerk bij een ontwikkeling zal niet op deze manier bewerkstelligd worden.

Afgezet tegen de doelstellingen (interne en externe versterking van ruimtelijke kwaliteit en signaleren en genereren van kansen), zitten er wel wat haken en ogen aan een leerstoel bij de universiteit. Een leerstoel zal slechts in die gevallen waar de beleidsvorming wetenschappelijk opgebouwd kan worden, kunnen leiden tot meerwaarde in de interne organisatie. Vertaling van de provinciale kwaliteitsdoelstelling naar objecten en gebiedsontwikkelingen kan vanuit het hoge abstractieniveau van de wetenschap wellicht in algemene vorm vormgegeven worden, maar waar de praktijk om maatwerk en snelle vertaalslagen vraagt is een theoretisch wetenschappelijke benadering niet altijd efficiënt. Een leerstoel kan wel bijdragen aan het signaleren van kansen.

Over het algemeen kan echter gesteld worden dat een leerstoel in zijn aard van een ander, meer theoretisch abstractieniveau is dan wat beoogd wordt met onze inzet op ruimtelijke kwaliteit: namelijk een intern en extern aanjaageffect of vliegwiel in concrete objecten en gebiedsontwikkelingen. Dat wil echter niet zeggen dat een wetenschappelijke onderbouwing niet een aanvullende meerwaarde kan hebben en goed ingezet kan worden als toets of maatstaf voor de effectiviteit van onze inspanning en beleid.

	1. Extern effect	2. Intern effect	3. Kansen signaleren en creëren	Budget per jaar
3. Leerstoel UU	+/-	+/-	++	Vanaf €150.000

Aanbeveling: In plaats van te kiezen voor een complete leerstoel, organiseer jaarlijks in overleg met de Universiteit van Utrecht (UU), de Hogeschool Utrecht (HU) of de Hoge School voor de Kunsten Utrecht (HKU) de Utrechtse Kwaliteitslezing, met als primaire doelstelling het verbinden van wetenschap met de ontwikkelpraktijk vanuit het oogpunt van ruimtelijke kwaliteit. Reserveer hiervoor een budget van maximaal €15.000,-. Definieer tevens met de relevante faculteiten van UU, HU en HKU gerichte (afstudeer)onderzoekopdrachten, die leiden tot pragmatisch inzetbare producten of nuttige onderzoeksresultaten, zoals bijvoorbeeld een handreiking kernrandzones of een inventarisatie van de kansen voor inzet van de kwaliteitsgidsen in diverse gemeenten. Onderhoud goede contacten met UU, HU en HKU hiertoe.

3.5 Optie 4 – inhuur per object of gebiedsontwikkeling

Inhuur per object of gebiedsontwikkeling kent een aantal voordelen: de inzet kan ten laste van het projectbudget worden gebracht en er kan specifieke kennis en kunde voor het object of de gebiedsontwikkeling ingehuurd worden. Het belangrijkste voordeel van inhuur per project is dat binnen het project de verantwoordelijkheid wordt genomen voor de vertaling van de kwaliteitsdoelstellingen naar het project. Bij het kwaliteitsteam voor de ring Utrecht en de NRU, dat deels door de projectbudgetten wordt betaald en waar de adviseur ruimtelijke kwaliteit van de provincie een cruciale rol in speelt, is dit goed zichtbaar: de adviezen van het kwaliteitsteam worden vrijwel geheel geïntegreerd in het project, en waar dat niet mogelijk is wordt er gezamenlijk met het projectteam naar passende alternatieven gezocht. De binnen het project gevoelde verantwoordelijkheid voor de adviezen op het gebied van ruimtelijke kwaliteit vertalen zich zo naar concrete maatregelen in het veld.

Nadeel van inhuur per project is dat de inzet vaak niet objectief of onafhankelijk is, maar gekleurd wordt door het doel van de opdrachtgever – het object of de gebiedsontwikkeling zelf. En het is maar heel zelden dat de primaire drijfveer van een object of gebiedsontwikkeling het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit is – vaak is er een economische drager die geleid heeft tot initiatief voor het project. Een ander nadeel van inhuur per object is dat de inzet op realisatie van provinciale kwaliteitsdoelen op deze wijze versnipperd plaats vindt (met wellicht alles bij elkaar opgeteld hoge kosten) en dat er zo geen eenduidige inzet van de provincie op het gebied van ruimtelijke kwaliteit is. En als laatste nadeel kan genoemd worden dat niet ieder uitvoeringsbudget een dergelijke inzet zal kunnen dragen. Dat is echter eventueel op te lossen met aanvullend budget.

Doelstelling 1, advisering en aanjaageffect extern, gericht op vertaling en realisatie van de provinciale kwaliteitsdoelstelling in de praktijk

Daar waar de inzet op ruimtelijke kwaliteit deels vanuit het projectbudget betaald kan worden, levert dit een dubbele meerwaarde op: groter draagvlak binnen het project voor de advisering en lagere

algemene kosten voor de provinciale kwaliteitsadviesing. Er bestaat echter ook een tweetal risico's: de adviesing is niet per definitie onpartijdig (opdrachtgever bepaalt) en niet gegarandeerd, waardoor juist kwetsbare projecten (zonder economisch rendement of met een zeer krappe businesscase) buiten de boot dreigen te vallen. Deze risico's zijn te ondervangen door bijvoorbeeld een combinatie van deze optie met een adviseur ruimtelijke kwaliteit met een beperkt eigen budget.

Doelstelling 2, adviesing en aanjaageffect intern, ondersteuning ambtelijke organisatie op het gebied van ruimtelijke kwaliteit in beleidsontwikkeling en –uitvoering

In principe wordt door deze optie niet aan de interne doelstelling voldaan, slechts bij enkele uitvoeringsprojecten met een eigen budget kan een beroep gedaan worden op het projectbudget voor adviesing op het gebied van ruimtelijke kwaliteit. Een zeker onderzoeksbudget is echter minimaal noodzakelijk bij de opstelling en uitvoering van beleid, vandaar dat we rekenen met een budget van €75.000,- bij deze optie.

Doelstelling 3, signaleren en genereren van kansen voor het verbeteren van ruimtelijke kwaliteit en het verbinden van externe en interne initiatieven

Het derde criterium, signaleren en creëren van kansen op het gebied van ruimtelijke kwaliteit, zal niet plaats vinden bij inhuur per object, omdat het object leidend is voor inzet op ruimtelijke kwaliteit. Met andere woorden, nieuwe kansen zullen niet gecreëerd worden via deze constructie.

	1. Extern effect	2. Intern effect	3. Kansen signaleren en creëren	Budget per jaar
4. Inhuur per project	++	+/-	---	Minimaal €75.000 + inzet vanuit projectbudgetten

Aanbeveling – Borg bij iedere vorm van inzet op ruimtelijke kwaliteit de verantwoordelijkheid voor ruimtelijke kwaliteit in het project zelf, bij voorkeur door het dragen van of bijdragen aan de kosten van de inzet van de adviseurs. Indien gekozen wordt voor inhuur per project, werk dan bij voorkeur met een of enkele vaste adviseurs om versnippering van de adviesing te voorkomen. Bewaak kosten die per object gemaakt worden. Stuur sterk op duidelijke zichtbaarheid van de provincie in het veld, door sterke coördinatie van de inzet en eenduidige communicatie hierover.

3.6 Optie 5 – inhuur onafhankelijk adviseur voor beperkte tijd

Voor een uitgebreide beschrijving van deze optie verwijzen wij graag naar de bijgesloten evaluatie van de adviseur. Daaruit blijkt dat inzet van een adviseur ruimtelijke kwaliteit goed scoort op alle drie de doelstellingen, zeker als de aanbevelingen die in de evaluatie gedaan zijn toegepast worden bij de inzet van een nieuwe adviseur ruimtelijke kwaliteit. Voorwaarde hiervoor is wel dat er goed gecommuniceerd wordt door en omtrent de adviseur, onder meer over status van zijn/haar adviezen en inzetbaarheid.

	1. Extern effect	2. Intern effect	3. Kansen signaleren en creëren	Budget per jaar
5. inhuur onafhankelijke adviseur	++ +++ indien aanbevelingen opgevolgd worden	+++	+++	€150.000,-

Naar aanleiding van deze notitie en bovenstaand onderzoek zijn nog enkele aanbevelingen te formuleren:

Aanbevelingen:

Als er voor deze optie gekozen wordt, neem dan de aanbevelingen uit de evaluatie in acht en voeg daar onderstaande aanbevelingen aan toe:

- Houd de ontwikkelingen rond de gemeentelijke inzet op ruimtelijke kwaliteit in de gaten en rapporteer hierover, gericht op samenwerkingsmogelijkheden;
- Definieer waar mogelijk en nuttig gerichte (afstudeer)onderzoeksopdrachten die leiden tot pragmatisch inzetbare producten of nuttige onderzoeksresultaten, zoals bijvoorbeeld een handreiking kernrandzones of een inventarisatie van de kansen voor inzet van de kwaliteitstgidsen in diverse gemeenten. Onderhoud goede contacten met UU, HU en HKU hiertoe;
- Borg bij iedere inzet van de adviseur op specifieke objecten de verantwoordelijkheid voor ruimtelijke kwaliteit zoveel mogelijk in het object zelf, bij voorkeur door het dragen van of bijdragen aan de kosten van de inzet van de adviseur.
- Stuur sterk op duidelijke zichtbaarheid van de provincie in het veld, door sterke coördinatie van de inzet en eenduidige communicatie hierover.

3.7 Samenvatting en aanbeveling

Budgetoverwegingen

De kosten in de meeste modellen ontlopen elkaar niet veel en liggen binnen het beschikbare budget. Alleen bij het scenario waarbij kwaliteitsadvisering volledig ten laste van gemeenten wordt gebracht, zal de provincie substantieel minder kosten kunnen maken. Bij het scenario waarbij de inhuur vanuit de projectbudgetten plaats vindt kan ook met een kleiner structureel budget gewerkt worden, de totale kosten voor de provincie kunnen dan echter wel hoger uitvallen doordat er vanuit de verschillende projectbudgetten ook geld uitgegeven wordt aan advisering op het gebied van ruimtelijke kwaliteit.

Doelstelling 1, advisering en aanjaageffect extern, gericht op vertaling en realisatie van de provinciale kwaliteitsdoelstelling in de praktijk

De scenario's 2 (voor en door gemeenten), 4 (inhuur per project) en 5 (inzet externe adviseur) scoren het hoogste op deze doelstelling.

Doelstelling 2, advisering en aanjaageffect intern, ondersteuning ambtelijke organisatie op het gebied van ruimtelijke kwaliteit in beleidsontwikkeling en –uitvoering

De scenario's 1 (eigen ambtenaren) en 5 (inzet externe adviseur) scoren het beste bij deze doelstelling. Opvallend is dat deze doelstelling in het geheel niet bereikt wordt door de inzet voor en door gemeenten – wil men deze doelstelling bij dat scenario handhaven, dan zal er extra budget/inzet intern gepleegd dienen te worden.

Doelstelling 3, signaleren en genereren van kansen voor het verbeteren van ruimtelijke kwaliteit en het verbinden van externe en interne initiatieven

Bij deze doelstelling scoren de scenario's 3 (leerstoel UU) en 5 (inzet externe adviseur) het beste.

	Doelstelling 1, extern effect	Doelstelling 2, Intern effect	Doelstelling 3, Kansen signaleren en creëren	Budget per jaar
1. Eigen ambtenaren	+/-	+++	++/- (++ alleen indien hier nadrukkelijk tijd en geld voor gereserveerd wordt)	€110.000,- personeelskosten en ca. €40.000,- onderzoekskosten
2. Voor en door gemeenten	++	---	+/-	Uiteindelijk door gemeente, wel kosten opstartfase
3. leerstoel UU	+/-	+/-	++	Vanaf €150.000
4. Inhuur per project	+/>++	+/-	---	Minimaal €75.000 + inzet vanuit projectbudgetten
5. inhuur onafhankelijke adviseur	++ +++ indien aanbevelingen opgevolgd worden	+++	+++	€150.000,-

Aanbeveling

Gezien het bovenstaande wordt aanbevolen om de inzet op ruimtelijke kwaliteit voort te zetten door middel van inhuur van een externe adviseur, met in acht name van een aantal belangrijke lessen uit de analyse:

- Besteed maximaal €100.000,- per jaar uit het kwaliteitsbudget aan de adviseur, streef naar inzet van drie dagen per week en voer de aanbevelingen uit deze en de evaluatienotitie door;
- Streef naar (gedeelde) vergoeding van de inzet van de adviseur uit projectbudgetten, om het draagvlak voor de advisering zo groot mogelijk te maken en de mogelijkheden van de advieseenheid te vergroten;
- Zet het resterende budget in voor onderzoek en voor promotie via bijvoorbeeld een jaarlijkse Kwaliteitslezing en inzet vanuit de Utrechtse onderwijsinstellingen.