



HET DRIERUIMTENMODEL

Een dynamische opvatting van ruimtelijke kwaliteit
met een toepassing op de Regionale Energiestrategieën 1.0

Joost Tennekes, Petra van der Kooij, Meike Kool en Samantha Scholte

PBL

Colofon

Het Drieruimtenmodel. Een dynamische opvatting van ruimtelijke kwaliteit met een toepassing op de RES 1.0

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2024

PBL-publicatienummer: 5141

Contact

Joost.tennekes@pbl.nl

Auteurs

Joost Tennekes, Petra van der Kooij, Meike Kool en Samantha Scholte

Met dank aan

Het PBL is dank verschuldigd aan Niels Sorel, Anton van Hoorn en David Evers (PBL); Jannemarie de Jonge (Cra); Marlijn Baarveld (RCE); Rosa van der Tas, Bianca van den Berg, Joost van den Boogert (OCW); David van Selm (BZK); Agnes van den Berg (Natuurvoormensen); Femke Vissers (Feddes Olthof); Bart Bomas (BVR); Guido van Loenen (Rho Adviseurs); Pim Kupers, Pieter Schengenga (HNS Landschapsarchitecten); Mariëlle Kok, Esther Kruit (Kruitkok Landschapsarchitecten); Barbara van Dijk (Land-ID); Sylvia Torremans, Paul van Dijk, Krispijn Beek, Paul Roncken, Lenny Putman, Hans Hubers, Paul van Tongeren, Sanneke Lisman.

Redactie figuren

Beeldredactie PBL

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

Toegankelijkheid

Het PBL hecht veel waarde aan de toegankelijkheid van zijn producten. Mocht u problemen ervaren bij het lezen ervan, dan kunt u contact opnemen via info@pbl.nl. Vermeld daarbij s.v.p. de naam van de publicatie en het probleem waar u tegenaan loopt.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Tennekes, J. (2023), Het Drieruimtenmodel. Een dynamische opvatting van ruimtelijke kwaliteit met een toepassing op de RES 1.0 Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

Inhoud

Samenvatting	5
Bevindingen	8
1 Inleiding	30
1.1 Ruimtelijke kwaliteit is <i>nu</i> aan de orde ... Maar wat is het?	30
1.2 Doel en aanpak van deze studie	32
2 Het Drieruimtenmodel	35
2.1 De gedachte, geleefde en fysieke ruimte	35
2.2 Het dynamisch karakter van ruimtelijke kwaliteit	40
2.3 Verschillende perspectieven op ruimtelijke kwaliteit	42
2.3.1 Gedachte ruimte leidend	42
2.3.2 Fysieke ruimte leidend	46
2.3.3 Geleefde ruimte leidend	49
2.3.4 Het DRM helpt om te duiden	52
2.4 Een volledig maar toch richtinggevend ruimtelijk verhaal	53
3 Ruimtelijke kwaliteit bij de totstandkoming van de RES 1.0	57
3.1 Ruimtelijke kwaliteit in de RES 1.0	58
3.1.1 Duidelijke invulling van ruimtelijke kwaliteit niet altijd aanwezig	58
3.1.2 Ruimtelijke kwaliteit vaak geen doorgaande lijn in verschillende processtappen	58
3.1.3 Invalshoeken in RES 1.0: gedachte of fysieke ruimte leidend	59
3.2 Casestudies: Ruimtelijke kwaliteit als drager van de RES	67
3.2.1 Hart van Brabant: fysieke ruimte leidend	67
3.2.2 U16: Gedachte ruimte leidend	72
3.3 Reflecties op de toepassing DRM op de RES 1.0	77
3.3.1 Overgangen: het risico op een gebrek aan een doorgaand verhaal	77
3.3.2 Een diverse en toch ook eenzijdige invulling van ruimtelijke kwaliteit	78
3.3.3 Voorbeelden van een gelaagd en toch richtinggevend verhaal	81
Literatuur	83
Bijlagen	87
Bijlage 1: Conceptualiseringen van ruimtelijke kwaliteit	88
Kwaliteitskaders voor de drie ruimten apart	88
Gebruikswaarde, belevingswaarde, toekomstwaarde	90
Davos kwaliteitssysteem	96
De lagenbenadering	97
Erfgoed als leefomgevingswaarde	98

Bijlage 2: Methodologische details

Tekstanalyse	99
Casestudies	99
Interviews met landschapsarchitecten	100
Interviewprotocol	100

Samenvatting

In deze studie biedt het PBL een conceptueel kader voor ruimtelijke kwaliteit. Hiermee kunnen professionals en andere deelnemers in ruimtelijke processen zich oriënteren in de discussie over ruimtelijke kwaliteit. Daarnaast kan het kader helpen om een richtinggevend 'ruimtelijk verhaal' te formuleren in ruimtelijk beleid.

Ruimtelijke kwaliteit is opnieuw expliciet een doelstelling van het ruimtelijke ordeningsbeleid van het Rijk. Ruimtelijke ingrepen ten behoeve van energietransitie, woningbouw, klimaatadaptatie, en andere opgaven moeten *met kwaliteit* plaatsvinden. Ook op regionaal en lokaal niveau zijn overheden samen met belanghebbenden bezig dit concept uit te werken in beleid.

Ruimtelijke kwaliteit is een moeilijk te duiden concept. Er zijn veel verschillende definities en opvattingen in omloop, wat de discussie over ruimtelijke kwaliteitsbeleid verwarrend kan maken. Het wordt bovendien veelal gedefinieerd als een vaste set eisen voor het eindresultaat. Dit geeft weinig richting aan ruimtelijke planning als werkwijze, waarbij je altijd te maken hebt met een specifieke plek en specifieke belanghebbenden. Ruimtelijke kwaliteit gaat om de vraag wat er - binnen de context - van een ruimtelijke ingreep is gemaakt.

Het Drieruimtenmodel dat we ontwikkelden gaat ervan uit dat je bij elk ruimtelijke ingreep een vertaalslag moet maken tussen drie soorten ruimten:

- (1) gedachte ruimte: de formele voorstellingen van de ruimte in beleid en planvorming
- (2) fysieke ruimte: de concrete fysieke kenmerken van een gebied ter plekke
- (3) geleefde ruimte: de leefwereld van concrete en diverse gebruikers.

Het maakt echter veel uit welke ruimte je in deze vertaalslag als uitgangspunt neemt. Welke van deze ruimten staat in de vertaalslag min of meer vast, welke moet zich aanpassen? Welke ruimte bepaalt de belangrijkste randvoorwaarden voor de ingreep? Verschillen in opvatting over ruimtelijke kwaliteit zijn het gevolg van een vaak impliciete keuze om de gedachte, de geleefde, of de fysieke ruimte leidend te laten zijn voor de ingreep.

Wat dat concreet kan betekenen op een specifiek beleidsdossier, wordt in deze studie geïllustreerd in een analyse van de regionale energiestrategieën 1.0 uit 2021. Daaruit komt een duidelijk beeld naar voren, namelijk dat regio's ruimtelijke kwaliteit in die tijd vooral invulden vanuit de gedachte ruimte, in mindere mate vanuit de fysieke ruimte en bijna niet vanuit de geleefde ruimte.

Het Drieruimtenmodel helpt deelnemers aan de discussie andere opvattingen te herkennen, en zich bewust te worden van de eigen opvattingen. Maar het kan hen ook helpen bij het formuleren van ruimtelijk kwaliteitsbeleid. In dergelijk beleid wil je samenhang bereiken tussen alle verschillende aspecten waar de drie ruimten voor staan. Als het gaat om de gedachte ruimte zijn dat bijvoorbeeld formele eigendomsverhoudingen, administratieve territoria en politieke doelstellingen, te beschermen landschappen die zijn vastgelegd in een omgevingsvisie. Voor geleefde ruimte kun je denken aan verhalen, praktijken, waarderingen, behoeften, en levenswensen van concrete gebruikers. Voor de fysieke ruimte gaat het om bodemsoorten, netwerken, structuren en ecosystemen die die specifieke plek of dat gebied fysiek bepalen.

Tegelijk kan het beleid alleen richting geven als het een idee geeft hoe bij de vertaalslagen tussen de ruimten te werk te gaan. Een ruimtelijk verhaal wordt overtuigender als het expliciet de gevolgen van een bepaalde ruimte als uitgangspunt voor de andere ruimten doordenkt, mitigeert, of accepteert. Daarmee schets je een ruimtelijk verhaal dat gedurende het hele proces van de ruimtelijke ingreep richtinggevend kan werken in de keuzes die gemaakt moeten worden.

Als het Rijk wil sturen op ruimtelijke kwaliteit in gebiedsprocessen, zou in dit model de sturing gericht moeten zijn op de kwaliteit van de werkwijze, van de vertaalslagen. In het rapport worden enkele voorbeelden gegeven van instrumenten waarmee het Rijk kan sturen.

Het Drieruimtenmodel kan in ruimtelijke ordeningsprocessen door professionals en andere betrokkenen gebruikt worden, om zich beter bewust te worden van de eigen prioriteiten en om transparante keuzes te maken in de beleidsontwikkeling. Zoals het zijn waarde heeft laten zien als het gaat om regionale energiestrategieën, kan het ook op andere dossiers waardevol zijn, zoals voor verstedelijkingsstrategieën.

BEVINDINGEN

BEVINDINGEN

Bevindingen

Nederland op de schop.... met kwaliteit

De komende jaren gaat Nederland “op de schop”. Miljarden aan investeringen worden gedaan in het kader van de energietransitie, de woningbouw en de transformatie van de landbouw. Nadat de Rijksoverheid in het afgelopen decennium de verantwoordelijkheid voor ruimtelijke kwaliteit grotendeels had gedecentraliseerd (Vromraad 2011; MinlenM 2012), heeft het Rijk nu met het programma Mooi Nederland (MinBZK 2022a) en in de NOVEX (MinBZK 2022b) expliciet het doel geformuleerd dat de opgaven met ruimtelijke kwaliteit tot stand gebracht moeten worden. Rijk, provincies en gemeenten werken nu aan kaders voor ruimtelijke kwaliteit die gehanteerd moeten worden bij geplande ruimtelijke ingrepen.

Het begrip ruimtelijke kwaliteit leidt echter al snel tot verwarrende discussies. Het is een ongrijpbaar begrip. Wat in de ene context kwaliteit is, is het in de andere niet. Ruimtelijke kwaliteit is ook ‘subjectief’, niet alleen in de zin dat de voorkeuren van mensen van elkaar verschillen, maar ook dat het moeilijk is criteria te vinden voor wanneer het nu ‘goed genoeg’ is of niet. In tegenstelling tot een doelstelling die je kunt tellen en meten is het niet gemakkelijk erover te onderhandelen, communiceerbare doelen te formuleren, heldere compromissen te sluiten en erop te sturen (IBO RO 2021). Met de grotere aandacht voor participatie wordt bovendien de stem van de burger steeds belangrijker in deze discussie, maar deze brengt kwaliteit vaak anders onder woorden dan beleidsmakers en experts.

Er bestaan verschillende conceptuele kaders waarmee ruimtelijke kwaliteit onder woorden kan worden gebracht en kan worden geanalyseerd (bijv. Hooijmeijer e.a. 2001, (IM)pact 2023, HNS 2023, VNG 2022, Tennekes e.a. 2022). Het kader dat het Rijk hanteert, staat geformuleerd in de NOVI (MinBZK 2020), het programma Mooi Nederland (MinBZK 2022a) en in de NOVEX (MinBZK 2022b). Het is gebaseerd op het werk van Hooijmeijer e.a. (2001). Daarin draait ruimtelijke kwaliteit om de balans tussen gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde, en tussen maatschappelijke economische, sociale, ecologische en culturele belangen. Deze definitie wordt ook gebruikt in PBL-studies zoals de Ruimtelijke Verkenningen 2023 (PBL 2023) en wordt in het algemeen vaak gebruikt in onderzoek en advies.

Deze bekende definitie van ruimtelijke kwaliteit roept echter een belangrijke vraag op, die overigens ook voor andere conceptuele kaders geldt. Namelijk: wat betekent dit kader voor hoe je in een concrete context te werk moet gaan? Elke ruimtelijk beleid of plan heeft immers een eigen context van een specifieke plek of gebied, en concrete mensen als belanghebbenden. Ruimtelijke kwaliteit gaat niet alleen over een te bereiken eindtoestand, maar ook over de manier waarop men met een gegeven situatie of problematiek omgaat; ruimtelijke kwaliteit slaat niet alleen op een product maar ook op een proces; niet alleen op een toets op het eind maar ook op een werkwijze. Ruimtelijke kwaliteit krijgt gestalte door een bepaalde werkwijze van omgang met de context.

Bijvoorbeeld moet in een concrete ruimtelijke ingreep de juiste *balans* gevonden worden tussen verschillende aspecten van kwaliteit voor *die* context. In het kader van Hooijmeijer e.a. gaat ruimtelijke kwaliteit om *en* gebruikswaarde *en* belevingswaarde *en* toekomstwaarde, maar de vraag is: in welke verhouding? Welke moet, in *dit* geval, een zwaarder gewicht krijgen? Die balans wordt niet door de context *gegeven*, maar moet door de betrokkenen *worden bereikt*. In een concreet planproces houden betrokkenen er meestal heel verschillende ideeën op na over wat in die situatie de gewenste balans is tussen deze drie waarden. In praktijk is het vaak niet mogelijk om alle drie in

gelijke mate te realiseren. Meer dan het ‘stapelen’ van kwaliteitsdoelen is het gesprek over ruimtelijke kwaliteit geholpen bij een conceptueel kader dat richting geeft hoe je deze balans bereikt in een wisselende en veranderlijke context, waarmee je bij een ruimtelijke ingreep altijd te maken hebt.

Ruimtelijke kwaliteit verdient daarom een ‘dynamisch’ conceptueel kader dat recht doet aan de contextafhankelijkheid ervan, namelijk het feit dat kwaliteit het product is van een specifieke handeling: het vormgeven van een doelstelling in relatie tot de context.

In dit rapport doen we een voorstel voor een dergelijk kader, het Drieruimtenmodel. We nodigen de lezer uit om op een andere manier naar ruimtelijke kwaliteit te kijken, en voor zichzelf te bepalen wat dit oplevert aan nieuwe inzichten voor ruimtelijke beleidsvorming in gebiedsprocessen.

Een nieuw conceptueel kader

Het nieuwe conceptueel kader gaat over ruimtelijke kwaliteit als dynamisch concept. Dat betekent dat je met het kader verschillende invalshoeken kunt onderscheiden op wat een goede *werkwijze* is om beleidsopgave aan te gaan in de context van plaats en proces.¹

Het kader reikt een manier van denken aan die kan helpen zich in de discussie te oriënteren. Het legt accenten bloot waar actoren zich misschien niet van bewust zijn. Het kan de deelnemers aan de discussie over ruimtelijke kwaliteit helpen om bewust te worden van hun eigen perspectief.

Daarnaast het kan ook richting geven bij het opstellen van een goed ruimtelijk verhaal als onderbouwing voor beleid. Het kan helpen meer transparante keuze te maken voor een gewenste manier van balanceren tussen doelstellingen, en om eventueel bij te sturen richting een meer gewenste werkwijze.

Om te laten zien hoe het werkt, hebben we het kader toegepast in een analyse van de 30 Regionale Energiestrategieën 1.0 (uit 2021). Hierdoor werd zichtbaar welke perspectieven op ruimtelijke kwaliteit daarin dominant zijn, en welke juist minder worden benadrukt. Deze analyse is nadrukkelijk niet bedoeld als een evaluatie van de RES'en – de RES'en hebben zich immers sindsdien alweer verder ontwikkeld – maar als een voorbeeld van het soort inzichten dat het kader oplevert.² Het maakt bovendien duidelijk dat ook als er in een beleidsdocument geen *expliciete* definitie van ruimtelijke kwaliteit wordt gegeven, er in praktijk toch voor een bepaald perspectief op kwaliteit wordt gekozen.

¹ Ook de drie in de NOVI (2020) gegeven basisprincipes¹ zijn expliciet geformuleerd als criteria voor de kwaliteit van de afweging zelf, en niet als criteria voor het eindbeeld. Ons nieuwe kader heeft echter een meer omvattende strekking dan de NOVI-principes, en helpt om deze invulling te geven.

² Voor een meer evaluatieve analyse van de RES'en zie PBL RES monitor (1.0, etc.)

De gedachte, geleefde en fysiek ruimte

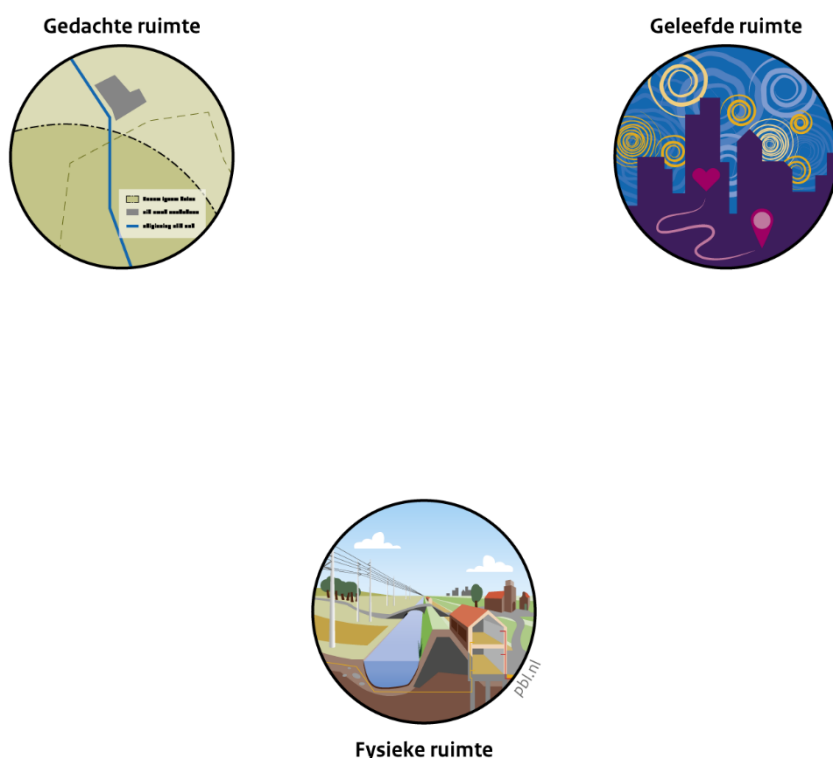
Het hier voorgestelde kader voor ruimtelijke kwaliteit is gebaseerd op het inzicht dat de belangrijkste verschillen tussen perspectieven op ruimtelijke kwaliteit niet zozeer voortkomen uit verschillende ideeën over wat *kwaliteit* is, maar uit verschillende perspectieven op *ruimte* en het specifieke *ruimtelijke* aspect van kwaliteit. Geïnspireerd door het gedachtegoed van Henri Lefebvre (1991) onderscheiden we voor ons kader *drie* manieren waarop ‘de ruimte’ zich voordoet. ‘De’ ruimte is tegelijk ‘gedachte ruimte’, ‘geleefde ruimte’ en ‘fysieke ruimte’ (Dammers e.a. 2020). Zie figuur 1.

De **gedachte ruimte** is de ruimte zoals beschreven in kaarten, plannen, cijfers, categorieën, modellen en concepten, allemaal noodzakelijkerwijs vereenvoudigde representaties van een veel complexere werkelijkheid. Het is ook de ruimte van de plannen die we op papier zetten, de doelstellingen die we voor een gebied vastleggen, en van de ontwerpen die we tekenen. Maar gedachte ruimte is meer dan alleen maar een simpele ‘weergave’ van een toestand of een plan. Zij heeft haar eigen wetmatigheden met reële gevolgen, denk aan de kadasterkaart van grondeigendom, de grenzen van bestuurlijke territoria, of het omgevingsplan met zijn bestemmingen. De gedachte ruimte is onderdeel van de ‘systeemwereld’ (Dammers e.a. 2020). Plannen voor een ruimtelijke ingreep moeten zo geformuleerd worden dat ze passen in deze gedachte ruimte, willen ze door de overheid uitgevoerd kunnen worden.

De **geleefde ruimte** is de ruimte zoals ieder hem persoonlijk ervaart, er betekenis aan geeft, en waardeert. Het is de ruimte zoals we er met elkaar in ons alledaagse leven over spreken, de ruimte als leefwereld (Dammers e.a. 2020). Denk aan de buurt waar men zich onderdeel van voelt, de grond waarop men de boerderij voortzet, de weg die je altijd naar het werk neemt, het mooie uitzicht vanaf de brug, het veldje in het park waar je afspreekt om te voetballen... Het is de ruimte die je de mogelijkheid geeft om het leven te leiden dat je wilt, of je juist daarin beperkt. De geleefde ruimte is in principe zo divers als er mensen zijn. Toch zit er zeker ook een collectief aspect aan, in de zin dat groepen en gemeenschappen onderscheiden kunnen worden van mensen die de ruimte op een vergelijkbare manier ervaren. De geleefde ruimte valt niet per se samen met het lage schaalniveau. Het is de ervaring van ruimte in relatie tot het eigen leven, en dat kan zowel een ervaring op straatniveau zijn als de ruimte op een hoger schaalniveau waarin je je leven organiseert, bijvoorbeeld hoe je binnen je *daily urban system* reist voor familie, voorzieningen of werk.

Fysieke ruimte is de ruimte zoals die zich materieel en concreet aan ons voordoet. Het is de dwingende materialiteit van barrières, afstanden, schaarste, structuren, en natuurlijke wetmatigheden *op een bepaalde plek*. De fysieke ruimte is op elke plek een unieke constellatie van materie, vormen, lagen, structuren zoals die daar is ontstaan en gemaakt. Denk aan de Wadden waar door een uniek samenspel van fysieke voorwaarden een uniek ecosysteem is ontstaan; of aan een plek in de stad waar de metro, trein en snelweg samenkomen, veel fijnstof in de lucht hangt, buizen van het warmtenet in de grond zitten, en het treinstation een doorgang geeft onder de ringweg; denk aan de constellatie van rivier, uiterwaarden en dijksysteem; of een park met zijn specifieke beplanting, padenstructuur, watersysteem en kunstwerken; enz.

Drie ruimten in één



Bron: PBL

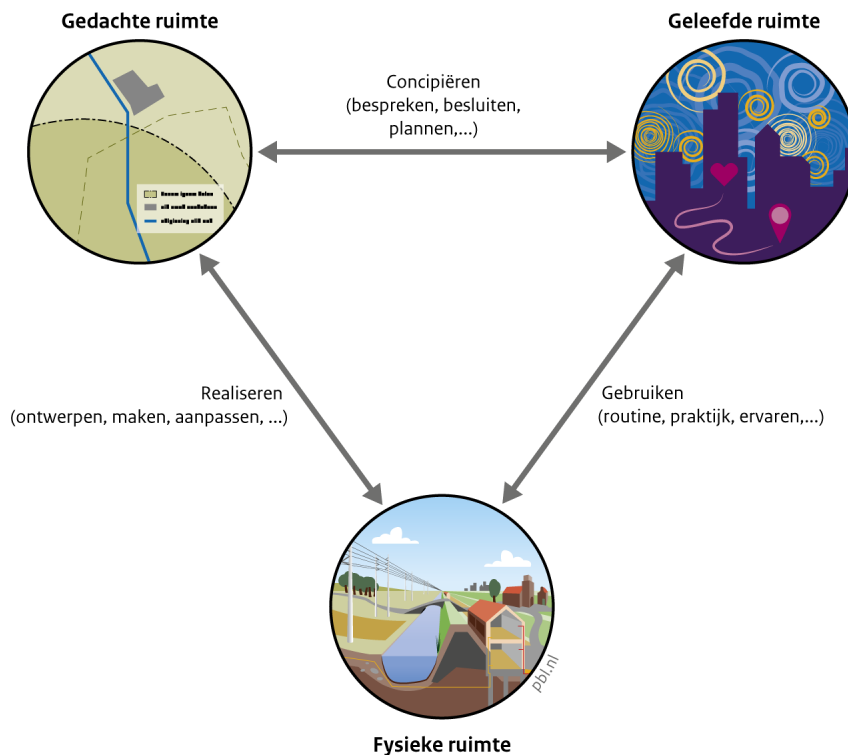
Figuur 1 Drie ruimten

Ruimtelijke kwaliteit draait om een goede vertaalslag tussen de drie ruimten

De drie ruimten zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden, maar vallen niet met elkaar samen. Ze staan in een spanningsvolle relatie tot elkaar. De fysieke ruimte is in voortdurend in verandering als gevolg van natuurlijke processen (bijv. geologische, biologische en klimatologische processen), maar ook als gevolg van slijtage en vervuiling. Hierdoor kan de fysieke ruimte niet altijd meer de rol vervullen die hij voordien in de gedachte ruimte en geleefde ruimte had. De geleefde ruimte is onderhevig aan veranderingen op sociaal-cultureel en sociaaleconomisch gebied, waardoor mensen niet (meer) tevreden zijn met de mogelijkheden die de fysieke ruimte hun biedt. De gedachte ruimte verandert omdat nieuwe opgaven, nieuwe regels, nieuwe marktomstandigheden of nieuwe wensen van mensen leiden tot nieuwe plannen, die alleen nog 'op papier' bestaan maar nog in de fysieke werkelijkheid moeten worden omgezet.

De spanning tussen de drie ruimtes is soms iets wat we als onvermijdelijk accepteren, maar er kan een moment komen dat ze als zodanig problematisch wordt ervaren dat het aanleiding voor een ruimtelijke ingreep. 'Ruimtelijke ingreep' vatten we breed op: het kan gaan om een plan in de beleidsarena maar ook een ontwerp en business case in de projectarena (Evers e.a. 2019); om een plan op grote schaal of op kleine schaal, in meer of mindere mate van detail, enz.

Voor elke ruimtelijke ingreep moeten een vertaalslag tussen de drie ruimten gemaakt worden. Dat doen we door te 'concipiëren' (in planvorming, in onderzoek, in democratische discussie...); te 'realiseren' (ontwerpen, maken, vervaardigen, inpassen, aanpassen, improviseren...), en door de fysieke ruimte te 'gebruiken' (een bepaald gedrag vertonen, gewoontes volgen, praktijken uitoefenen, beheren). Zie figuur 2. Met andere woorden, ruimtelijke ordening vindt plaats in de context van een spanningsvolle relatie tussen de drie ruimten, en vraagt permanent om het maken van een nieuwe vertaalslag ertussen.



Bron: PBL

Figuur 2 Vertaalslagen tussen de drie ruimten

Wanneer resulteert dit in ruimtelijke kwaliteit? Ruimtelijke kwaliteit is méér dan de kwaliteit van de drie ruimten apart, d.w.z. los van elkaar gezien. Het is meer dan de kwaliteit van de geleefde ruimte op zichzelf (bijvoorbeeld het feit mensen hun omgeving waarderen of mooi vinden), meer dan de kwaliteit van de gedachte ruimte op zichzelf (bijvoorbeeld het feit dat een omgevingsplan voldoet aan juridische eisen), of de fysieke ruimte op zichzelf (bijvoorbeeld het feit dat een de fysieke constellatie robuust of veerkrachtig is).

Kwaliteit betekent ook en vooral dat *de vertaalslag goed gedaan is*. Als in de gegeven context van de gedachte, fysieke en geleefde ruimte op een goede manier is geconcipeerd, gerealiseerd en er op een goede manier gebruik van wordt gemaakt. Dit kun je niet in algemene einddoelen vastleggen of aflezen van een foto als je de context van ruimte en tijd niet kent. Het bereikte einddoel heeft kwaliteit of niet al naar gelang *wat er van de ingreep in die context is gemaakt*. Bij ruimtelijke kwaliteit draait het in de kern niet om een eindtoestand maar om een goede werkwijze.

Achter het oordeel of het 'goed gedaan' is, zit immers een idee *hoe* je idealiter een goede vertaalslag maakt. In deze vertaalslag maak je onvermijdelijk een keuze met betrekking tot welke ruimte je als uitgangspunt neemt in deze vertaalslag. Moet de fysieke ruimte meer gaan lijken op de gedachte ruimte, of andersom? Moet de gedachte ruimte meer gaan lijken op de geleefde ruimte of andersom? Moet de fysieke ruimte aangepast worden op het huidige gebruik, of moet die juist een bepaald gedrag afdwingen? Hetzelfde geldt natuurlijk als je juist een gebrek aan kwaliteit constateert, ook daar zit een gedachte achter wat je anders gedaan had willen zien. Met andere woorden: er zijn verschillende antwoorden mogelijk op de vraag wanneer de vertaalslag goed gedaan is en men kan spreken van ruimtelijke kwaliteit, al naargelang welke ruimte je centraal stelt in de vertaalslag. In de volgende alinea gaan we in op verschillende ideeën over hoe je te werk zou moeten in die vertaalslagen.

Drie invalshoeken op ruimtelijke kwaliteit: welke ruimte is leidend in je werkwijze?

We onderscheiden in dit conceptueel kader drie ideaaltypische³ perspectieven op ruimtelijke kwaliteit, waarmee je de verschillende ideeën die daarover in omloop zijn kunt duiden en richting kunt geven aan ruimtelijke kwaliteitsbeleid. Ze geven drie verschillende invalshoeken op hoe je in een –wisselende en veranderende – context een goede vertaalslag maakt tussen de drie soorten ruimte. In alle perspectieven komen alle drie de ruimten aan bod, en ze gaan alle drie in op de spanningsvolle relaties ertussen. Het verschil tussen de perspectieven ligt in de *logica* waarmee men de vertaalslag tussen de ruimtes wil maken: Welke ruimte staat in deze logica min of meer ‘vast’ en welke zal moeten ‘bewegen’? Welke ruimte neem je als uitgangspunt, en welke ruimten moeten we ‘dus’ daarop aanpassen? Steeds is één van de drie ruimten ‘leidend’ bij de gewenste vertaalslag.

Gedachte ruimte leidend

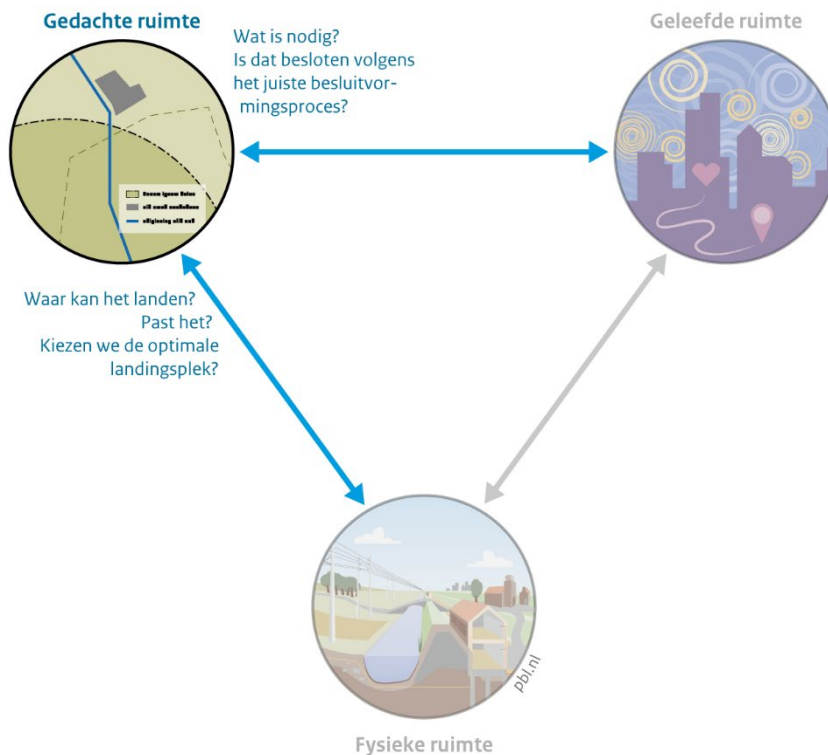
Het perspectief op ruimtelijke kwaliteit waarin gedachte ruimte het uitgangspunt is, kan samengevat worden met de vraag: **‘Wat is nodig en waar kan het landen?’**. De twee kanten van deze vraag worden geïllustreerd in figuur 3.

In dit perspectief gaat het ten eerste om de vraag of er een plan is waarmee beleidsdoelstellingen (de ‘opgave’) gehaald zal kunnen worden, en of dat plan de uitkomst is van een juiste afweging en een juist besluitvormingsproces. In dit perspectief betekent ‘juist’ dat de besluitvorming gedaan is volgens de regels van ons systeem, dat het haalbaar is volgens juridische, politieke of economische criteria. Bijvoorbeeld omdat er doelstellingen zijn toebedeeld aan administratieve territoria, of omdat het politieke draagvlak is uitgekristalliseerd.

Ten tweede focust dit perspectief op het vraagstuk van de *realisatie* van wat nodig is. Wat is de beste (of minst slechte) landingsplek voor de opgave zoals die in het beleid is vastgelegd? De ‘beste’ plek wordt gevonden door rekening te houden met andere functies en hun directe en indirecte (Van Hoorn e.a. 2010) ruimteclaim. Dus door goed te kijken of en waar er ‘voldoende ruimte over is’ voor de gegeven opgave. Maar de beste landingsplek wordt ook bepaald door de match tussen datgene wat je ergens neer wilt zetten en het soort gebied waar je het wilt laten landen. Welke soort landingsplek is het meest gunstig voor het beleidsdoel, is het meest ‘functioneel’? Deze functionaliteit van de landingsplek kan liggen in fysieke factoren (bijvoorbeeld windturbines op een plek waar het veel waait), maar ook in procesmatige (bijvoorbeeld omdat er draagvlak voor is, of omdat er weinig kosten aan verbonden zijn). Met de realisatie van de plannen op de optimale landingsplek worden doeltreffend functies geschapen waar burgers van kunnen profiteren, en wordt fysieke inrichting een afspiegeling van gemaakte afspraken (over de opgave, maar bijvoorbeeld ook over een eerlijke verdeling).

³ Deze ideaaltypes beschrijven de basisvormen van verschillende perspectieven op ruimtelijke kwaliteit. Per beleidsdossier hebben de perspectieven een specifieke invulling (zoals bijvoorbeeld in de Regionale Energiestrategieën), maar de basisvorm blijven herkenbaar. De ideaaltypische perspectieven zijn niet exact terug te vinden in beleidsdocumenten, maar helpen deze te beschrijven en van elkaar te onderscheiden.

Gedachte ruimte leidend



Bron: PBL

Figuur 3 Gedachte ruimte leidend in de werkwijze

De andere ruimten zijn in dit perspectief zeker in beeld, maar zijn secundair. Ze moeten zich aanpassen aan de gedachte ruimte. De fysieke ruimte wordt in kaart gebracht om te zien waar zich de meest geschikte landingsplekken voor de gegeven opgave bevinden, in meer of mindere mate van detail. Pas nadat een gebied als landingsplek is geïdentificeerd, kan het alsnog geanalyseerd worden op zijn bijzondere, gebiedseigen kenmerken. Deze kunnen alsnog een rol spelen bij de uitvoering van het beleid in een concreet project en het ontwerp daarvan, als een *'finishing touch'*. Ook de geleefde ruimte komt in beeld vanuit dit perspectief. Het is de bron van behoeften en wensen van die bepalen wat de opgave is, en van maatschappelijk draagvlak voor het beleid. Maar de behoeften en wensen moeten wel volgens legitieme procedures worden omgezet in plannen, en geformuleerd worden binnen de logica de gedachte ruimte, door middel van de voorgeschreven procedures en afwegingskaders waar het systeem mee werkt. Het is dus de kunst om d.m.v. onderzoek, maar ook door processen om bijv. maatschappelijk draagvlak te vergoten, wensen en behoeften uit de geleefde ruimte te vertalen in de logica van de gedachte ruimte. Tenslotte: In deze invalshoek is weinig aandacht voor problemen van gebruik. Er wordt min of meer van uitgegaan dat de fysieke ruimte gebruikt zal worden als beoogd, en dat eventuele ontevredenheid van mensen in hun gebruik tot uiting kunnen komen in het democratisch proces.

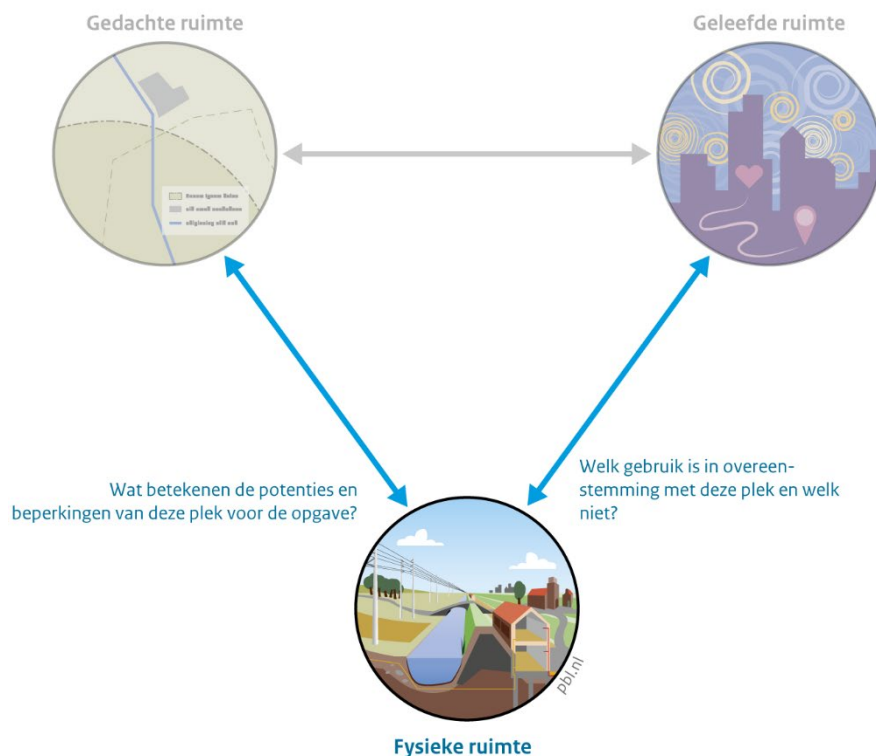
Op deze manier kun je met gedachte ruimte als uitgangspunt een compleet en gelaagd 'ruimtelijk verhaal' in het beleid formuleren, waarin alle ruimten aan de orde komen en via een bepaalde logica met elkaar in overeenstemming gebracht worden. Hetzelfde geldt voor de invalshoeken vanuit de fysieke en geleefde ruimte, zoals we hieronder zullen zien.

Fysieke ruimte leidend

Als de fysieke ruimte leidend wordt gemaakt in ruimtelijke kwaliteit, is dat een totaal ander uitgangspunt. De fysieke ruimte is dan geen lege of generieke landingsplek, maar een unieke constellatie op een concrete plek of in een concreet gebied. De cruciale vraag bij dit perspectief is: **Wat zijn de kenmerken, potenties en beperkingen van deze specifieke plek of dit gebied en wat betekent dat voor de opgave en voor het gebruik?** Zie figuur 4. Ruimtelijke kwaliteit in deze zin begint bij een analyse van de plek zelf, een gebiedsanalyse. Daarbij doen administratieve territoria er weinig toe, de 'logica van de plek of het gebied' bakent hen af. De logica kan bijvoorbeeld liggen in de positie binnen het bodem-water-systeem, in landschappelijke of geografische eenheden, in het occupatiepatroon, het historisch-landschappelijke verhaal, of een combinatie daarvan. Bij de gebiedsanalyse wordt gebruik gemaakt van kaarten en andere geabstraheerde informatie over het gebied, maar het is tegelijk noodzakelijk dat je open staat voor het specifieke karakter van het gebied. Die analyse gaat over de fysieke constellatie, maar ook over de interactie tussen deze constellatie en het gebruik dat mensen van het gebied maken, dat wil zeggen de samenhang tussen ondergrond, watersysteem, netwerken met bijv. economische activiteit, recreatiegewoonten, enz.

Het is deze logica die het gebied 'eigen' is, die bepaalt hoe de sectorale opgave vervuld wordt – of niet. 'Goed realiseren' betekent in dit perspectief *herinterpretatie* van de opgave: het staat niet vast wat en hoeveel er precies moet 'landen', maar de opgave is om met de ingreep een impuls te geven aan het gebied met zijn sterke en zwakke kanten, met zijn risico's en potenties. De kunst is om de manier te vinden waarop realisatie van de opgave deze specifieke plek (nog) beter maakt, nu en in de toekomst.

Fysieke ruimte leidend



Bron: PBL

Figuur 4. Fysieke ruimte leidend in de werkwijze

De opgave kan aanleiding zijn opnieuw te kijken naar *het gebruik* van het gebied. De praktijken en routines zoals die nu de geleefde ruimte bepalen kunnen meer of minder overeenstemming zijn met de fysieke kenmerken van het gebied, zoals de ondergrond, het watersysteem, het netwerk, of kenmerken van de occupatielaag. De opgave kan ook een aanleiding zijn om juist te mensen te bewegen tot aanpassing van dat gebruik.

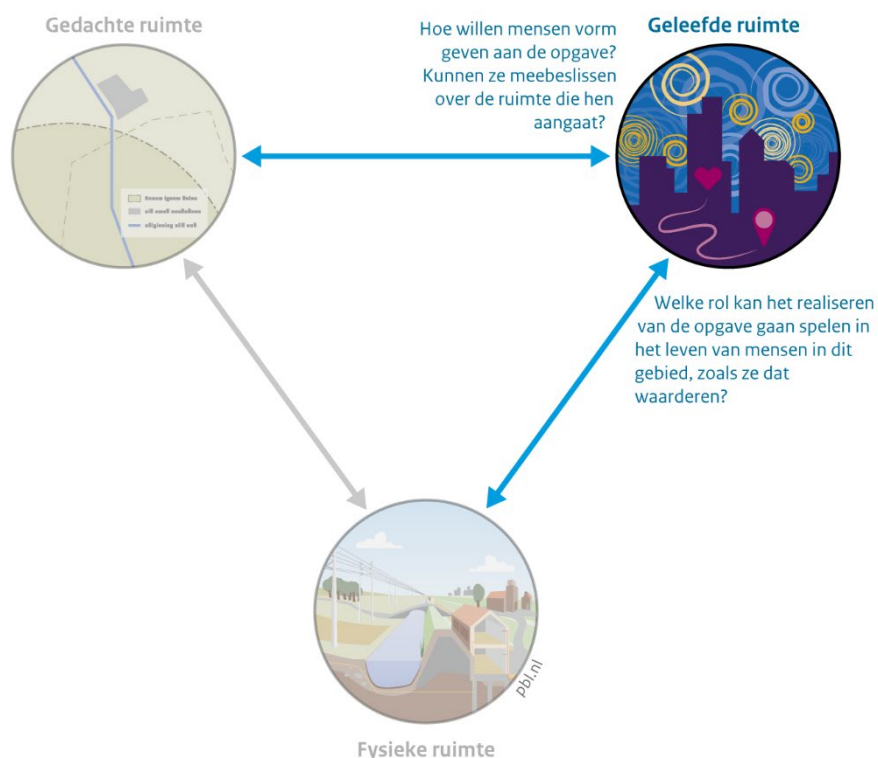
De gedachte ruimte en geleefde ruimte zijn in dit perspectief belangrijk, maar secundair: de definitie van wat nu eigenlijk de 'opgave' is die het beleid wil bereiken wordt aangepast naar aanleiding van de concrete plek. De geleefde ruimte is belangrijk in dit perspectief omdat gebruik, betekenisgeving en waardering de plek mede maken tot wat hij is. Zo mogelijk moet dit meegenomen worden in het ontwerp, maar uiteindelijk bepalen de eigenschappen van de fysieke constellatie welk gebruik gezien wordt als 'goed'. In dit perspectief is relatief weinig aandacht voor de vertaalslag tussen geleefde en gedachte ruimte, voor hoe de definitie van de opgave past bij de wensen in de geleefde ruimte. Er wordt verondersteld dat een goed ontwerp van de fysieke ruimte tot tevreden gebruikers leidt, als niet meteen dan op den duur als gebruikers zich de nieuwe fysieke omgeving eigen maken.

Geleefde ruimte leidend

In dit perspectief op ruimtelijke kwaliteit is de ruimte zoals die wordt gebruikt en beleefd bepalend voor of, hoe en waar de sectorale opgave wordt gerealiseerd. De ruimte is hier de ruimte waar het leven van mensen zich afspeelt. Het draait hier om de vraag: **Welke rol kan het realiseren van de opgave gaan spelen in ons leven in dit gebied, waar we wonen, werken, of recreëren? Hoe definiëren wij de opgave, en kunnen wij zeggenschap uitoefenen of, hoe en waar de opgave wordt gerealiseerd?** Zie figuur 5.

In dit perspectief is er geen objectief 'juist' gebruik van de ruimte; de waardering voor een bepaald gebruik door de gebruikers is het uitgangspunt. De ruimte heeft kwaliteit als de fysieke ruimte een gebruik mogelijk maakt dat mensen waarderen, en waar ze in hun leven mee verder kunnen. Gebruik, ervaring en waardering karakteriseren het gebied. Dat is heel veelkleurig, persoonlijk zelfs, al zijn er zeker ook meer generieke verschillen te vinden tussen doelgroepen, zoals ouderen en jongeren of stedelingen en dorpelingen. Dit perspectief hoeft niet te resulteren in een conservatief verhaal. Het ruimtelijk verhaal kan juist gaan over de beperkingen die de bestaande fysieke ruimte oplegt aan mensen, over gewenste of ongewenste 'nudges' die de fysieke ruimte geeft in de richting van een bepaalde levensstijl, over nieuwe mogelijkheden om een bestaan op te bouwen, of over het leven van toekomstige generaties.

Geleefde ruimte leidend



Bron: PBL

Figuur 5 Geleefde ruimte leidend in de werkwijze

Het tweede deel van de vraag waar het in dit perspectief om draait, is of mensen op een betekenisvolle manier kunnen meebeslissen over de ruimte die hen aangaat. Gebruikers worden in dit perspectief niet gezien als consumenten of 'afnemers' (van bijvoorbeeld voorzieningen), maar als diegenen die zeggenschap hebben, de 'morele eigenaars' van het gebied. Ruimtelijke kwaliteit is als de ingreep die zeggenschap bevestigt, ook in de toekomst bij nieuwe ingrepen. De vraag is natuurlijk wie er horen bij 'de gebruikers'. Dat hoeven niet alleen de mensen ter plekke te zijn, ook mensen 'elders' of 'later' horen daarbij, hoewel het bij de laatste groep natuurlijk lastig is om te weten wat ze zullen vinden.

De andere ruimten zijn daarbij belangrijk, maar secundair. In dit perspectief is de gedachte ruimte - bij een goede planvorming - zo veel mogelijk een afspiegeling van de behoeften en levenswensen van gebruikers. De wetmatigheden van de gedachte ruimte zijn een 'systeemwereld' die uiteindelijk niet te veel in de weg mogen zitten van de leefwereld van de concreet bestaande burgers. Als nodig moet het systeem aangepast worden om meer ruimte te geven aan de leefwereld, denk aan institutionele 'innovaties' als coöperaties of burgerberaden. De fysieke ruimte moet vooral het gewenste gebruik accommoderen en als nodig moet de fysieke ruimte daarop aangepast worden. De fysieke wetmatigheden van de die ruimte leggen weliswaar beperkingen op aan de realisatie van de plannen, maar er wordt verondersteld dat er nog genoeg vrijheidsgraden zijn om gewenste plannen fysiek te realiseren.

Deze ideaaltypische *inhoudelijke* perspectieven op ruimtelijke kwaliteit hebben al snel ook gevolgen voor de inrichting van het *proces* waarin ruimtelijke beleid wordt opgesteld of uitgevoerd. De

inhoud en het proces hangen samen. Bijvoorbeeld: de manier waarop wordt afgebakend wat het gebied is waar het plan over moet gaan, is medebepalend welke stakeholders in beeld komen. Als het object van planvorming wordt afgebakend door administratieve grenzen (gedachte ruimte), komen andere stakeholders in beeld dan als het wordt bepaald door landschap of natuurlijke systemen (fysieke ruimte) of zoiets als streekidentiteit of *daily urban system* (geleefde ruimte). Als de gedachte ruimte het uitgangspunt is voor het beleid, zullen andere professionals bepalend zijn voor de interpretatie van wat 'de opgave', dan als de fysieke ruimte het uitgangspunt is. Een ook lekenburgers zullen een andere rol krijgen al naar gelang de invalshoek op ruimtelijke kwaliteit. De inhoud kan daarom bepalend zijn wie in het proces betrokken wordt, op welk moment, en de status van hun inbreng. Vanuit een bepaald perspectief wordt het proces uitgedacht, wordt specifieke expertise wordt uitgenodigd en wordt een selectie van stakeholders gemaakt.

Bovenstaande drie ideaaltypische perspectieven kun je gebruiken om te zien hoe in de praktijk, in het proces van een ruimtelijke ingreep, invulling wordt gegeven aan ruimtelijke kwaliteit. Het kader van de drie ideaaltypische opvattingen van ruimtelijke kwaliteit is in dit onderzoek toegepast in een tekstanalyse van de 30 documenten van de Regionale Energiestrategieën 1.0 uit 2021, aangevuld met twee verdiepende casestudies van de totstandkoming van de RES 1.0 van Hart van Brabant en U16 (Zie verdieping hoofdstuk 3). Een samenvatting van de resultaten valt te lezen in onderstaande tekstbox.

Deze toepassing leidt tot een aantal observaties en lessen die niet alleen geldig zijn voor de RES 1.0, maar ook voor andere beleidsdossiers; en die niet alleen van belang zijn voor een beter begrip en oriëntatie in de discussie over ruimtelijke kwaliteit, maar ook voor het *opstellen van beleid voor ruimtelijke kwaliteit*. Die lessen komen in het laatste deel van deze bevindingen, na de tekstbox, aan de orde.

Een toepassing: Perspectieven op ruimtelijke kwaliteit in RES 1.0

De regionale energiestrategieën zijn beleidsdocumenten waarin de 30 energieregio's in Nederland hun visie geven op duurzame elektriciteitsopwekking met zon en wind binnen hun regio. In deze documenten leggen regio's hun ambitie neer voor de hoeveelheid duurzaam opgewekte elektriciteit in 2030, en een visie op waar en hoe in de regio dit zou moeten plaatsvinden. De RES'en worden voortdurend verder ontwikkeld. De versies 1.0 verschenen in al in 2021. In die zin geeft de tekstanalyse in dit onderzoek niet de actuele stand van zaken weer. De tekstanalyse is dan ook niet bedoeld als beleidsevaluatie, maar als toepassing om te zien wat het conceptueel kader aan inzichten kan opleveren.

In de RES'en 1.0 komen we het perspectief 'gedachte ruimte leidend' veel tegen. Het is in verschillende gradaties kenmerkend voor meer dan twee derde van de documenten. Daarbij gaat het vooral om de vraag, hoe de opgave (windturbines en grootschalige opwek via zonne-energie) te verdelen over bestuurlijke territoria en hoe de opgave binnen deze territoria te 'laten landen' met zo min mogelijk visuele impact. De opgave wordt gezien als een 'last': belangrijke gebieden moeten worden 'gespaard' of 'beschermd'. Ruimtelijke kwaliteit gaat dan om het minimaliseren van de ruimtevraag (m²) of visuele impact (wind langs grote infra, of lelijk bij lelijk). Vaak worden 'rest-ruimten' aangewezen waar er geen andere claim is vanuit beleid of regelgeving. Bij het zoeken naar geschikte landingsplekken spelen de grenzen en categorieën van de gedachte ruimte de hoofdrol: gemeentegrenzen, beleidsmatige en categorische gebiedsafbakeningen, zoals Natura 2000-gebieden; bestemmingsplan, grondgebruikscategorieën. Het organiseren van inbreng van bewoners staat in het licht van realisatie van de opgave. Het is vaak gericht op het bepalen waar de visuele hinder als het minst wordt ervaren, op het verkrijgen van draagvlak en voorkomen van weerstand.

Daarnaast zien we in de RES'en 1.0 regelmatig het perspectief 'fysieke ruimte leidend'. Het is in meer of mindere mate kenmerkend voor een kwart van de documenten. De energieopgave wordt hier gezien als een extra 'laag' die wordt toegevoegd aan de fysieke ruimte. In dit perspectief wordt een gebiedseigen logica vastgesteld, waarbij het gebied niet volgens de administratieve grenzen wordt afgebakend, maar uitgaand van bijvoorbeeld geografische structuren (bijv. landschappen, rivierdalen), maar ook van de interactie tussen fysieke structuur en gebruik (bijv. recreatieland-schap). Er worden kenmerken en kwaliteiten van het specifieke gebied geïdentificeerd, die bepalend zijn voor hoe de energie-opgave specifiek voor dit gebied er uitziet. Niet alleen kan de 'draagkracht' van een gebied gevolgen hebben voor de kwantiteit van de opgave, de energieopgave wordt ook kwalitatief anders gedefinieerd, waarbij nieuwe concepten worden bedacht die passen bij de concrete fysieke ruimte. Een voorbeeld daarvan is het concept van het 'windbos'. In de betreffende RES (Hart van Brabant) wordt niet uitgegaan van een 'standaard' windturbinecluster dat ergens moet landen, maar werd dit nieuwe concept, dat zowel opgave oppakt als ten goede komt aan de ontwikkeling van een bosrijk gebied. Zo wordt de opgave geherdefinieerd in het licht van het specifieke gebied, en niet vanuit de gedachte ruimte.

Het perspectief van de geleefde ruimte komt relatief weinig voor, al hebben we hier wel aanzetten toe gezien. Bovendien heeft de scope van de analyse wellicht een rol gespeeld, doordat de teksten van de RES 1.0 zelf zijn geanalyseerd, en niet de achtergronddocumenten. Er is veel participatie geweest t.b.v. de RES 1.0 (De Vries en Bouma 2023). Enquêtes, participatie ontwerpateliers, groeps-gesprekken, apps – in veel van deze processen kregen de burgers de mogelijkheid om input te leveren. Voor zover deze processen werden beschreven in de hoofddocumenten, zagen we regelmatig dat de vraagstelling van deze processen al ingekaderd was binnen de invalshoek van de gedachte ruimte ('wat zijn goede landingsplekken'). In interviews horen we terug, dat betrokken beleidsmakers en ontwerpers het moeilijk vonden om te zeggen op welke manier de participatie invloed had gehad op het ruimtelijk verhaal. Volgens hen lag de verklaring in het feit, dat de RES als strategische document nog te abstract was, nog niet voorstelbaar genoeg. Verondersteld wordt, dat participatie op projectniveau, wanneer de ingreep 'in de achtertuin' kan worden geprojecteerd, gemakkelijker te organiseren zal zijn en meer bruikbare informatie zou opleveren.

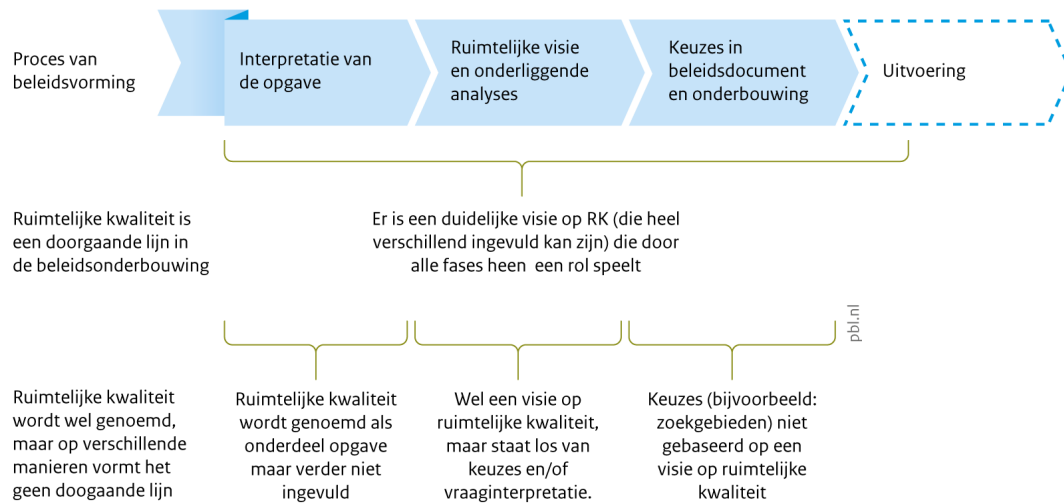
Ruimtelijke kwaliteit geen doorgaande lijn in de loop van het proces

De tekstanalyse onderstreept het belang van een dynamische opvatting van ruimtelijke kwaliteit in de context van een proces dat verandering kent. In het proces van het opstellen van de RES 1.0 onderscheidde we drie stappen in het planvormingsproces. (1) de interpretatie van de (sectorale) opgave: Hoe interpreteert de regio wat haar wordt gevraagd door het Rijk? (2) het maken van de ruimtelijke analyse die nodig geacht wordt om de opgave 'met kwaliteit' in dit gebied te vervullen. (3) de beleidsmatige keuzes ten aanzien van het gebied, bijvoorbeeld het aanwijzen van zoekgebieden.

In veel gevallen was er geen consistentie tussen deze opeenvolgende stappen op het thema ruimtelijke kwaliteit (zie ook figuur 6). Ruimtelijke kwaliteit speelde in sommige stappen een rol, en in andere weer niet. Bijvoorbeeld als er veel moeite was gestoken in het beschrijven van de gebiedslogica in stap 2, terwijl vervolgens in de besluitvorming (stap 3) daar weinig mee gedaan werd en de beleidsmatige keuzes daarop niet werden gebaseerd. Of als ruimtelijke kwaliteit wel wordt genoemd in vraaginterpretatie (stap 1) en in de beleidskeuzes (stap 3) maar een duidelijke visie op wat ruimtelijke kwaliteit voor de regio betekent, ontbreekt. Op die manier kan ruimtelijke kwaliteit als doelstelling niet goed een richtinggevende rol spelen bij ruimtelijke ingrepen. Idealiter informeert het overkoepelend ruimtelijk verhaal zowel de vraaginterpretatie, de analyse, en de beleidskeuzes. Dat verhaal heeft de invalshoek waarin een bepaalde soort ruimte leidend is, en doordenkt wat dat

betekent voor de andere soorten ruimte. Als in latere fases het uitgangspunt verandert, wordt het minder uitlegbaar en kan het minder een richtinggevende factor zijn in het hele proces.

Ruimtelijke kwaliteit is vaak geen rode draad in het proces naar beleidsvorming



Bron: PBL

Figuur 6 Ruimtelijke kwaliteit wel of niet een rode draad in de beleidsvorming

Wisselingen van de wacht, of als bij verschillende fases van een RES verschillende bureaus worden ingehuurd, kunnen bijdragen aan een dergelijke breuk waarin ruimtelijke kwaliteit geen rol meer speelt of een nieuw ruimtelijk verhaal wordt opgezet. Hier speelt mee dat de overgangen tussen de verschillende fases ook overgangen zijn van de wereld van het beleid en de wereld van onderzoek, advies en ontwerp, en terug naar de wereld van beleid. Beleidsmakers worden geconfronteerd met de opgave, geven daarvoor een opdracht aan een ontwerp/adviesbureau, deze geven hun analyses weer af aan beleidsmakers die het moeten vertalen in de politieke logica van de bestuurders. In de interviews voor dit onderzoek kwamen er verschillende manieren naar voren, hoe professionals deze overgangen in de praktijk probeerden te overbruggen (zie in de Verdieping hoofdstuk 3). Maar dat hoeft niet alleen een kwestie te zijn van persoonlijke inventiviteit, er kan ook op een institutioneel niveau gezorgd worden dat de gekozen werkwijze, de gekozen ruimtelijke logica, blijft doorwerken in het hele proces ondanks overgangen en wisselingen van de wacht. Bijvoorbeeld via investeringen in capaciteit (zie verderop).

Er waren echter ook voorbeelden te zien, waarin een bepaald perspectief of ruimtelijke kwaliteit consequent vraaginterpretatie, analyse, visie en keuzes heeft geïnformeerd en in die zin een richtinggevende factor is geweest door het hele proces heen. Twee daarvan, Hart van Brabant en U16, hebben we als *case study* verder onderzocht (zie hoofdstuk 3 Verdieping).

Naar aanleiding van de toepassing van het conceptueel kader in tekstanalyse en cases willen we drie lessen naar voren brengen, die we in de rest van deze bevindingen uitwerken. Ten eerste maakt het kader bewust dat er in beleid altijd gekozen wordt voor een bepaalde invalshoek op ruimtelijke kwaliteit, waar andere keuzes mogelijk waren geweest. Als je één perspectief vanzelfsprekend vindt, is het gevaar dat er blinde vlekken ontstaan, en dat een inhoudelijke discussie over het gewenste perspectief niet goed gevoerd kan worden. Ten tweede willen we het belang onderstrepen om de gekozen invalshoek te doordenken en neer te leggen in een volledig en richtinggevend ruimtelijk verhaal. Volledig, in de zin dat alle drie de ruimten aan de orde komen. Maar ook richtinggevend, in de zin dat het aangeeft hoe een goede vertaalslag tussen de ruimtes gemaakt

zou moeten worden. Ten derde geven we een aantal voorbeelden van instrumenten waarmee het Rijk kan proberen aan te sturen op een bepaalde werkwijze bij de vertaalslagen in decentrale processen van ruimtelijke inrichting.

Wees je bewust dat je een keuze maakt voor een bepaald perspectief

De toepassing op de RES 1.0-documenten maakt duidelijk dat het conceptueel kader helpt om te duiden welk perspectief op ruimtelijke kwaliteit in een beleid gekozen wordt. Het maakt ook duidelijk dat andere keuzes mogelijk waren geweest. Voor de noodzakelijke discussie over ruimtelijke kwaliteit – juist als het concreet wordt in gebiedsprocessen – is het belangrijk om je ervan bewust te zijn dat fundamenteel verschillende uitgangspunten en ‘definities’ van ruimtelijke kwaliteit in het spel kunnen zijn. Het eigen standpunt, de eigen ideeën over ruimtelijke kwaliteit, impliceren altijd een keuze vóór een bepaald perspectief en daarmee niet voor een ander. Niet alle drie de soorten ruimten kunnen immers tegelijk ‘leidend’ zijn in de vertaalslagen tussen de drie ruimten. Je hiervan bewust zijn is des te belangrijker omdat in de discussie mensen betrokken zijn vanuit heel verschillende achtergrond – experts, bestuurders en bewoners; planologen, economen en ontwerpers, enz. De uitkomst van de discussie kan landen in een ruimtelijk verhaal (van bijvoorbeeld een omgevingsvisie of een RES-strategie) met een expliciete logica vanuit een bepaalde invalshoek, dat richting kan geven tijdens het (altijd) veranderlijke proces van een ruimtelijke ingreep (hierop zullen we in de volgende paragraaf ingaan).

Niet expliciet kiezen voor een bepaald perspectief betekent een impliciete keuze, vaak ingegeven door de eigen disciplinaire achtergrond en organisatie-omgeving. In de beleidspraktijk komt dat meestal neer op een keuze voor de gedachte ruimte (net zoals de routine in een omgeving van ontwerp- en onderzoeksbureaus wellicht sneller zal resulteren in een keuze voor fysieke ruimte als invalshoek, of in de omgeving van de lokale politiek voor geleefde ruimte als invalshoek). Voor overheidsorganisaties is dit immers wat het beste past in hun systeem van bevoegden, doelstellingen, taken en verantwoordelijkheden. De gedachte ruimte is het ‘routinematige’ perspectief, zeker op een ‘sectoraal’ beleidsterrein als energie. In dat licht is het plausibel dat de tijdsdruk voor het opstellen van de eerste RES’en heeft bijgedragen aan het feit dat de gedachte ruimte als perspectief veel voorkomt. Onder tijdsdruk is het niet verwonderlijk dat de focus sneller komt te liggen op het verdelen van de opgave over bestuurlijke territoria, het vinden van plekken om de opgave zo snel mogelijk ‘weg te zetten’, en het vinden van landingsplekken waar het zo min mogelijk problematisch is. Daarentegen kosten perspectieven op ruimtelijke kwaliteit vanuit de fysieke ruimte en vanuit de geleefde ruimte meer tijd. Ook de meegegeven planhorizon kan in die richting werken. Als de (sectorale) opgave wordt gedefinieerd als een opgave op de relatief korte termijn is het waarschijnlijker dat bestaande functies, territoriale eenheden, technieken, en businessmodellen de basis vormen bij het zoeken naar een landingsplek.

Voor een goede discussie is het belangrijk de eigen keuze niet als vanzelfsprekend te veronderstellen. De eigen veronderstellingen passen vaak in een bepaald perspectief. Een voorbeeld is de veronderstelling dat het de beste werkwijze is om te werken van ‘grote schaal’ naar ‘kleine schaal’. Om eerst op een grote schaal landingsplekken aan te wijzen, en pas later in de projectfase na te denken over de vraag hoe je mensen kan laten meepraten over de details van de inrichting en vormgeving. Hiermee heb je in feite al een keuze gemaakt voor de gedachte ruimte als uitgangspunt. Met deze volgtijdelijkheid (we wijzen eerst plekken aan en daarna kijken we naar welke rol het in het leven van de mensen speelt), heb je al een inkadering gemaakt van de manier waarop de geleefde ruimte nog een rol kan spelen: voor gebruikers is de locatie immers minstens zo belangrijk voor hun leefomgeving als de uiteindelijke vormgeving (Akerboom 2018, Evers e.a. 2019). Hiermee suggereren we niet dat er geen goede redenen zijn om te kiezen voor de gedachte ruimte als invalshoek op

ruimtelijke kwaliteit. Bijvoorbeeld omdat men meer gefocust blijft op het kosteneffectief realiseren van de opgave binnen een bepaalde termijn.

De toepassing van het kader op de RES 1.0 laat duidelijk zien hoe het perspectief vanuit de fysieke ruimte een alternatief kan zijn voor dat vanuit de gedachte ruimte. Een ruimtelijk kwaliteitsbeleid dat de fysieke ruimte als uitgangspunt neemt, stuurt aan op planvorming die gebaseerd is op de analyse van het specifieke gebied, het landschap, de ondergrond, de netwerken, en het gebruik dat daarmee samengaat. Voor dit perspectief zijn al vaak pleidooien gehouden (PBL 2021, MinlenW 2022), en het kent zijn eigen voordelen en valkuilen. Er zijn goede redenen voor dit perspectief: veronachtzaming van de bestaande fysieke structuren, zeker die niet of moeilijk te beïnvloeden zijn (bijv. ondergrond of watersystemen), kan schade hieraan betekenen, later veel kosten met zich meebrengen of zelfs onhoudbaar blijken. Deze invalshoek lijkt ook meer ruimte te geven om vrij na te denken over de lange termijn, los van politieke doelen en huidige gebruiken. Tegelijk heeft dit perspectief zijn eigen valkuilen, die makkelijker te identificeren zijn als men ook andere perspectieven kent. Bijvoorbeeld staat in het perspectief vanuit de fysieke ruimte ‘gebiedslogica’ centraal. Maar ‘de’ gebiedslogica bestaat niet. Net als bij de gedachte ruimte is ‘de’ gebiedslogica het product van de kennis en vaardigheid van degenen die de logica opstellen. Het is belangrijk om bewust te zijn *hoe* dat gebeurt. Wie wordt betrokken wordt bij het vaststellen van de gebiedslogica, en wie niet? Wie vertelt eigenlijk het verhaal van het gebied? Vanuit wiens perspectief? In een voorbeeld uit de RES: als je een historisch-landschappelijke analyse maakt en stelt dat een zeker landschap altijd al een ‘energielandschap’ is geweest en dat dat de ontwikkelingsrichting moet bepalen, is het gevaar dat je minder open staat voor verhalen van mensen die het gebied gebruiken en percipiëren op een manier die buiten dat kader vallen.

In de toepassing op de RES 1.0 zagen we dat de geleefde ruimte als uitgangspunt voor een perspectief op ruimtelijke kwaliteit in de hoofddocumenten weinig voorkwam. Terwijl dit een perspectief is dat hard nodig zou kunnen zijn in een samenleving waarin veel mensen zich niet gehoord voelen en geen zeggenschap ervaren. In dit perspectief wordt het gebied juist gekarakteriseerd door de rol die het speelt in het leven van mensen, en het goed in kaart brengen daarvan is hier de basis voor ruimtelijke kwaliteit. Dit kan op grond van onderzoek door professionals en wetenschappelijke kennis, maar het is voor dit perspectief essentieel om ook de gebruikers zelf aan het woord te laten over hun (toekomstige) gewenste leefomgeving. Hoe hun bijdrage doorwerkt in het plan, hoe het mogelijkheden behoudt of creëert voor hun levens, is een kernonderdeel van deze benadering. Daarbij is het bieden van een mogelijkheid voor participatie binnen de afgebakende periode van het proces van de planvorming niet automatisch ertoe, dat de geleefde ruimte het leidend perspectief op ruimtelijke kwaliteit is. In dit perspectief is ‘de ruimte’ niet in de eerste plaats het object van een *ingreep*, met een start aan het begin, een resultaat op het eind en daartussen een ‘proces’. De ruimte is onderdeel van een doorgaande lijn – namelijk het leven dat mensen leiden en willen leiden in hun leefomgeving. Ruimtelijke inrichting heeft in dit perspectief pas kwaliteit als het mensen in hun zeggenschap over hun leefomgeving bevestigt, nadat beleidsmakers, ontwerpers en projectontwikkelaars weer vertrokken zijn.

De geleefde ruimte als invalshoek heeft zijn eigen valkuil, namelijk het gevaar van een blinde vlek voor de realisering van het plan en het (technisch) kunst- en vliegwerk dat daarvoor nodig is. Een voorbeeld zijn de beperkingen die de netcapaciteit aan nu aan ruimtelijke planvorming oplegt.

Met het DRM als conceptueel raamwerk is goed te zien hoe ruimtelijke kwaliteit ingevuld wordt in concreet beleid zoals dat van de RES 1.0, en de eenzijdigheden die daarin kunnen optreden. Als men

zich niet bewust is dat men een bepaalde ruimte als invalshoek neemt voor de ruimtelijke ingreep, kan men gemakkelijk bepaalde noodzakelijke vertaalslagen negeren, of heel vanzelfsprekend op een bepaalde manier invullen. Daarnaast vergroot een meer bewuste keuze voor een bepaalde invalshoek de kans op een goede discussie en een goed onderbouwd ruimtelijk verhaal. Een ruimtelijk verhaal dat rekening houdt met alle drie de ruimten, en richting geeft aan de vertaalslagen ertussen.

Maak een ruimtelijk verhaal dat zowel volledig is als richting geeft vanuit een perspectief

Wil ruimtelijke kwaliteit een richtinggevende factor zijn in het proces van ruimtelijke ingrepen, dan vraagt dat om een goed ruimtelijk 'verhaal'. Het is noodzakelijk om daarin zowel aandacht te besteden aan alle drie de ruimten, als om je bewust te zijn van welke ruimte je leidend maakt in dat verhaal. Ruimtelijke kwaliteit vraagt een *gelaagd* verhaal, omdat zoveel verschillende aspecten met elkaar samenhangen. Tegelijk vraagt het om een expliciete logica *hoe* je deze samenhang moet benaderen om ruimtelijke kwaliteit te bereiken. Dan wordt het een verhaal dat richting geeft. In het verhaal moeten de verschillende aspecten van ondergrond, netwerken, landschap en natuur, historische landschappen, gebruik, betekenis en waardering door verschillende groepen gebruikers, voorgeschiedenis van het proces, eigendommen en belangen, politieke realiteiten en verstandhoudingen, enz. aan bod komen. Maar het verhaal moet ook duidelijk maken wat 'vaststaat' en wat 'wel kan bewegen'. Ruimtelijke kwaliteit gaat daarom niet om het simpelweg 'stapelen' van kwaliteitsdoelen. Het gaat niet over 'wat allemaal belangrijk is', maar juist ook hoe deze doelen zich tot elkaar verhouden. In een goed ruimtelijk verhaal wil je laten zien wat je uitgangspunt betekent voor de andere ruimten. Je probeert de gevolgen van de keuze voor een bepaald perspectief te voorzien, deze te mitigeren en waar nodig te aanvaarden. Dan creëer je een ruimtelijk verhaal met een navolgbare logica, in plaats van een 'lijst van eisen', dat in de loop van het proces makkelijker kan eroderen als het door betrokkenen als willekeurig wordt ervaren.

Een paar voorbeelden kunnen verduidelijken hoe men rekening kan houden met de gevolgen van de keuze voor een bepaalde ruimte als uitgangspunt voor de overige ruimten, en daarop kan anticiperen. Als men bijvoorbeeld in het ruimtelijk verhaal uitgaat van administratieve territoria voor de verdeling van de opgave, zal dit in veel gevallen niet overeenkomen met de gebiedslogica, bijvoorbeeld doordat de administratieve grenzen de landschappelijk eenheid doorsnijden. Zo is in de RES-aanpak ervoor gekozen om regio's af te bakenen langs gemeentegrenzen. Bij een dergelijke keuze moet men voorbereid zijn op de mogelijkheid dat windturbines langs de grenzen van gemeenten komen te staan, of soms als 'hagelslag' over de regio verspreid worden, zonder veel relatie met het landschap. Dit is geen onverwachte uitkomst als de fysieke ruimte secundair is aan de gedachte ruimte. Het vraagt denkwerk van tevoren hoe hiermee om te gaan, in hoeverre dit aanvaard wordt of via extra afstemming in een later stadium tussen gemeenten in een bepaald gebied moet worden gemitigeerd (zie case U16 in de Verdieping hoofdstuk 3). Als daarentegen de fysieke ruimte als uitgangspunt wordt genomen, zal waarschijnlijk het vraagstuk van de verdeling van lasten en lusten over gemeenten op een later moment alsnog aan de orde komen. In de casus van Hart van Brabant zagen we hoe men daar het idee had om een apart mechanisme hiervoor te creëren in de vorm van een gezamenlijk Regionaal Ontwikkelbedrijf.

Een ander voorbeeld: Als men uitgaat van de fysieke ruimte als leidend voor ruimtelijke kwaliteit, ontstaat al snel een 'blinde vlek' voor de vertaalslag tussen geleefde en gedachte ruimte. Omdat analyses door technische en ontwerp bureaus vaak de gebiedsanalyse bepalen, kan het politieke karakter van de opgave – bijvoorbeeld van de verdeling van lasten en lusten - buiten beeld blijven. Het is goed om dit te beseffen en proberen het te beperken. Hiervoor hebben we in de RES-casus verschillende voorbeelden gehoord, bijvoorbeeld door ook al in het stadium van gebiedsanalyse gemeenteraden te informeren (zie hoofdstuk 3 van de Verdieping).

Door het eigen uitgangspunt te doordenken en te anticiperen komt een gelaagd ruimtelijk verhaal tot stand, waar alle drie de ruimten onderdeel van zijn zonder dat de richtinggevende invalshoek wordt verloren.

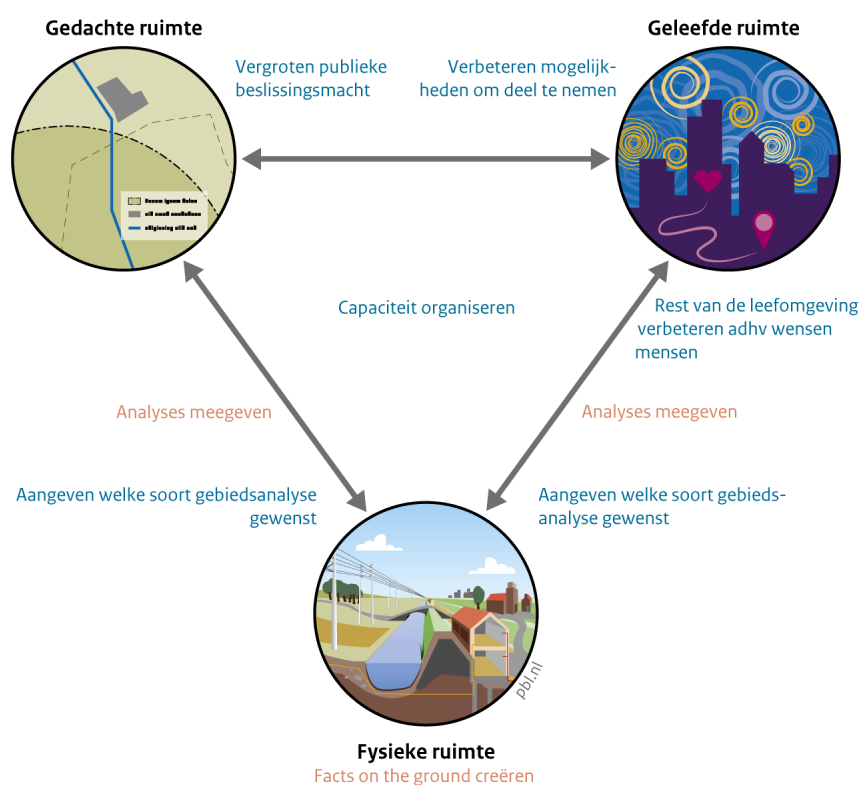
Het doordenken van het eigen uitgangspunt kan ook helpen in de toepassing van andere conceptuele kaders voor ruimtelijke kwaliteit, zoals de drieslag gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde (NOVEX) en van de drie afwegingsprincipes van de NOVI. Vanuit de invalshoek van de gedachte ruimte zal 'gebruikswaarde' bijvoorbeeld anders ingevuld worden dan vanuit het perspectief van de geleefde ruimte: bij de eerste zal meer nadruk liggen op functionaliteit, en bij de tweede als 'beleefd gebruik' (zie paragraaf 2.3.4 van de Verdieping en bijlage 1). Bij de invalshoek geleefde ruimte zal belevingswaarde vermoedelijk zwaarder wegen ten opzichte van gebruiks- en toekomstwaarde dan in andere invalshoeken. Evenzo zal vanuit de invalshoek fysieke ruimte het Novi-principe dat de 'kenmerken van het gebied centraal' moeten staan belangrijker gevonden worden dan het principe van meervoudig ruimtegebruik. Als meervoudig ruimtegebruik niet past bij de kenmerken van het gebied, zal er minder nadruk op liggen. Als daarentegen de gedachte ruimte de invalshoek op ruimtelijke kwaliteit is, zal het belang van efficiëntie meer op de voorgrond staan en het principe van meervoudig ruimtegebruik belangrijker gevonden worden.

Stuur op goede vertaalslagen tussen de drie ruimten

Als je meer wilt sturen op een goede werkwijze in plaats van een inhoudelijk eindbeeld op ruimtelijke kwaliteit, wat zijn dan goede instrumenten? Gezien het feit dat ruimtelijke kwaliteit contextafhankelijk is, ligt het voor de hand dat deze vooral in regionale of lokale beleidsprocessen wordt ingevuld. Veel hangt af van beleidsmakers, ontwerpers, bestuurders en betrokken burgers die in een planproces koers houden op een bepaalde visie. Maar het Rijk heeft aangegeven zelf ook opnieuw regie te willen nemen op ruimtelijke kwaliteit. In deze dynamische definitie van ruimtelijke kwaliteit betekent dat, dat het Rijk erop aanstuurt dat de vertaalslagen tussen de drie ruimtes in regionale en lokale processen goed worden gemaakt. Hierbij kan het Rijk zelf een perspectief op ruimtelijke kwaliteit willen meegeven, of het juist inhoudelijk vrij willen laten (het RES-proces is een voorbeeld van het streven van het laatste).

Figuur 7 laat zien dat elke vertaalslag een aangrijpingspunt voor sturing door het Rijk kan zijn. Hieronder geven we enkele voorbeelden van mogelijke instrumenten. Deze instrumenten sluiten elkaar niet uit – integendeel, het is goed om op alle soorten vertaalslagen te sturen. Maar in verschillende perspectieven op ruimtelijke kwaliteit zal het *relatieve belang* van instrumenten verschillen al naargelang welke ruimte als uitgangspunt is gekozen, evenals de inhoudelijke richting *waarin* deze instrumenten sturen.

Voorbeelden van sturingsinstrumenten



Bron: PBL

Figuur 7 Voorbeelden van sturingsinstrumenten om de vertaalslagen goed te laten verlopen. In blauw: Rijk stuurt niet per se vanuit een eigen visie op de kwaliteit van een specifiek gebied. In oranje: Rijk stuurt vanuit een eigen visie op de kwaliteit van het specifieke gebied.

Het Rijk kan duidelijk **aangeven wat het ziet als een kwaliteitsvolle manier om regionaal of lokaal gebiedsanalyses** te maken. Het Rijk geeft dan aan wat het ziet als *noodzakelijke ingrediënten* voor een goede gebiedsanalyse zonder per se zelf deze analyses te maken. Vanuit een perspectief op ruimtelijke kwaliteit waarin de fysieke ruimte leidend is, zal het Rijk nadruk kunnen leggen op de noodzaak van een analyse van ondergrond, watersysteem, landschapsoorten, interactie tussen ondergrond en gebruik, erfgoed, etc. Als juist de geleefde ruimte leidend is, kan het Rijk de nadruk leggen op wat het ziet als een hoogwaardige manier waarop in het lokale of regionale proces ervaringen en behoeften van gebruikers worden verzameld, en hoe dit in ontwerp en planvorming wordt meegenomen. Dit kan bijvoorbeeld door middel van kwaliteitscriteria voor participatie, door aan te geven hoe in een vroeg stadium burgers bij planvorming betrokken kunnen worden (van 't Hul & den Ridder 2023) of door aan te geven welke doelgroepen onderscheiden moeten worden. De manier van werken bij gebiedsanalyses kan misschien niet formeel voorgeschreven worden (bijvoorbeeld de Omgevingsvisie is 'vormvrij' volgens de Omgevingswet), maar het Rijk kan wel inspiratie geven door best-practices of handreikingen mee te geven. Dit gebeurt nu al in het Programma 'Mooi Nederland' (MinBZK 2022a).

Vanuit het perspectief waarin de geleefde ruimte leidend is, komt ook een heel ander soort instrument in zicht, dat samengevat kan worden onder de noemer van **compensatie in de leefomgeving**. In dit perspectief betreft ruimtelijke kwaliteit immers de hele leefomgeving, en dat is meer dan wat door de ruimtelijke ingreep wordt aangetast. Het kan zijn dat in de beleving van de burger de balans van zijn of haar leefomgeving positief uitpakt als hij/zij weliswaar door de ingreep op een

bepaald punt verliest, maar op heel andere terreinen in zijn/haar geleefde ruimte wint. In de RES'en gaat het dan bijvoorbeeld om een compensatiefonds waaruit bijvoorbeeld het voorzieningenaanbod in een dorp worden verbeterd.

Ook de vertaalslag tussen de geleefde en gedachte ruimte kan ondersteund worden met instrumenten. Het Rijk kan de institutionele voorwaarden scheppen voor een **grotere publieke zeggenschap**, een grotere scope en doorwerking van wat formeel over de ruimte beslist kan worden. Hierdoor hebben democratisch gekozen organen maximaal invloed op hoe de opgave gerealiseerd wordt. Het lijkt er bijvoorbeeld op dat de 'maatschappelijke tenders' die in het kader van de RES uitgeschreven worden, één van de manieren is om de invloed van gemeenten op concrete projecten te vergroten. De gemeente kan daarin immers meer criteria formuleren waarop het beslist over vergunningverlening. Dus als het Rijk publieke zeggenschap wil vergroten, zou het bijvoorbeeld duidelijkheid kunnen geven voor welke maatschappelijke doelen een maatschappelijke tender allemaal gebruikt kan worden en waarvoor niet (Kegge 2022). Of het Rijk zou vergelijkbare institutionele innovaties kunnen ondersteunen.

Bovenstaand instrument voor de vertaalslag tussen geleefde en gedachte ruimte komt vooral in beeld vanuit het perspectief van de gedachte ruimte. Vanuit de invalshoek van de geleefde ruimte zou men net een ander accent kunnen leggen. Dan komen ook andere instrumenten in beeld, bijvoorbeeld het **vergroten van de reële mogelijkheden van stakeholders om betekenisvol zeggenschap uit te oefenen** over de eigen leefomgeving. Daarbij gaat het niet alleen om procedurele verbeteringen van participatietrajecten, maar om concrete (groepen) stakeholders beter in staat te stellen deel te nemen, waarbij men rekening houdt met verschillen tussen doelgroepen, vaardigheden en financiële mogelijkheden (PBL 2023, WRR 2017). Voor een belangrijk gedeelte zal het hierbij gaan om inspanningen van de lokale overheid, maar in sommige gevallen zou het Rijk hierin eventueel een rol kunnen spelen. Bijvoorbeeld als het gaat om financiële participatie in windturbineprojecten via lokaal eigendom of obligaties. Dit wordt gezien als gunstig voor het vergroten van het gevoel van eigenaarschap, maar is financieel nu niet voor iedereen weggelegd.

Het feit dat ruimtelijke kwaliteit uiteindelijk ingevuld wordt in regionale of lokale processen, betekent niet dat het Rijk niet ook vanuit een *eigen* ruimtelijk verhaal over Nederland kan sturen op die invulling. Dit eigen ruimtelijk verhaal hoeft niet automatisch ingestoken te worden vanuit het perspectief van de gedachte ruimte. Het kan ook vanuit het perspectief van de fysieke en geleefde ruimte – in dat geval is Nederland als geheel de 'context'. Vanuit een dergelijk ruimtelijk verhaal kan sturing uitgeoefend worden op regionale en lokale proces van invulling van ruimtelijke kwaliteit, zonder de uitkomst van die invulling al helemaal in detail uit te tekenen. Het Rijk kan bijvoorbeeld zelf **deelanalyses maken** van een gebied en aangeven dat deze onderdeel zouden moeten zijn van het regionale of lokale ruimtelijke verhaal. Die analyses kunnen gaan om landingsplekken, denk bijvoorbeeld aan een analyse waar windenergieopbrengsten hoog zijn, of waar het Rijk eigen grond heeft, of waar energieopwekking juist niet gewenst is om een landschap en erfgoed van nationaal belang te beschermen. Maar deze analyses kunnen ook opgesteld zijn vanuit het perspectief van de fysieke ruimte (bijv. lagenbenadering, landschapsbiografie).

Een heel ander aangrijpingspunt voor sturing op basis van een nationaal ruimtelijk verhaal is de fysieke ruimte zelf: de Rijksoverheid kan zelf fysieke structuren realiseren die de opties voor (toekomstig) gebruik beperken of mogelijk maken, en op die manier vanzelf doorwerken in lokale en regionale gebiedsanalyses ('**facts on the ground**'). Een belangrijk voorbeeld in het kader van de RES zijn de toekomstige investeringen in het elektriciteitsnetwerk (CRA 2022), die de mogelijkheden en beperkingen voor toekomstig gebruik belangrijke mate bepalen. Het is dan wel belangrijk om in het Rijksverhaal uit te leggen hoe, vanuit welke invalshoek op ruimtelijke kwaliteit, men komt tot een bepaalde aan te leggen structuur, en welke keuzes men daarin heeft gemaakt.

Tenslotte kan het Rijk de kwaliteit van de vertaalslagen in regionale of lokale processen ook vergroten door bij te dragen aan regionale of lokale **capaciteit** om die vertaalslagen te maken. Die capaciteit kan ingezet worden voor formele of informele sturing, voor sturing op kwaliteitscultuur en kwaliteitsresultaat (zie het kwaliteitskwadrant in (Im)Pact 2023). Het kan om lokale capaciteit gaan of om capaciteit die vanuit een hoger bestuursniveau ingeroepen kan worden (zie Provinciale Adviseurs Ruimtelijke Kwaliteit of capaciteit vanuit het programma 'Erfgoed van de toekomst'). Als hiermee ook organisatiestructuren worden geschapen worden die wisselingen in de wacht en breukvlakken tussen fases in het proces overbruggen (zie tekstbox RES 1.0), kan dit eraan bijdragen dat ruimtelijke kwaliteit meer consistent wordt ingevuld.

Het Drieruimtenmodel als gespreksinstrument in de praktijk

Het Drieruimtenmodel nodigt uit om op een omvattende, meer dynamische manier naar ruimtelijke kwaliteit te kijken. Uit de toepassing op de RES 1.0 blijkt dat het DRM kan helpen duiden welke perspectieven op ruimtelijke kwaliteit in de praktijk worden ingenomen. Maar het model is zeker niet alleen bedoeld voor analyse *achteraf* van bestaande documenten, maar juist om te gebruiken als ondersteuning van het gesprek in de praktijk van gebiedsprocessen. Gesprekken die uiteindelijk uitmonden in het *opstellen* van beleid voor ruimtelijke kwaliteit. Ook in discussies over andere ruimtelijke beleidsdossiers dan de RES, bijvoorbeeld verstedelijkingsstrategieën, transformatie van het landelijk gebied, of gebiedsontwikkeling zul je de ideaaltypische invalshoeken tegenkomen van de gedachte, fysieke en geleefde ruimte. Ook daar kan het model helpen om meningsverschillen te duiden en om een gelaagd en richtinggevend ruimtelijk verhaal te formuleren.

Hoe je het DRM precies inzet in de praktijk van gebiedsprocessen kan op veel verschillende manieren. Maar er zijn wel een aantal basisstappen:

Stap 1) Wees je bewust dat je bij de planvorming voor een ruimtelijke ingreep altijd een keuze maakt – al is het impliciet - voor een bepaald perspectief op ruimtelijke kwaliteit. Dat perspectief is niet vanzelfsprekend, en waarschijnlijk zijn er gespreksdeelnemers die ruimtelijke kwaliteit vanuit een heel andere invalshoek aanvliegen. Misschien zelfs een die jij niet meteen herkent als 'ruimtelijk' omdat ze van een ander *soort ruimte* uitgaan.

Stap 2) Maak een ruimtelijk verhaal dat *volledig* is. Neem ook eens de andere perspectieven in: welke aspecten komen dan naar voren? Welke 'lagen' moeten er dan nog meer in het ruimtelijk verhaal zitten?

Stap 3) Geef richting: Met alleen een opsomming van 'wat allemaal belangrijk is' heb je geen verhaal. In een ruimtelijk verhaal dat richtinggevend is, zitten ook keuzes. Op welke punten spant het tussen de verschillende soorten ruimte? Het is op die punten dat je keuzes moet maken: Welke ruimte staat op dat punt min of meer vast, welke mag wel veranderen? Wat zijn dan de gevolgen voor de andere ruimten? Wil je die gevolgen gewoon aanvaarden, of is aanvullend beleid nodig om de gevolgen op te vangen?

Het PBL werkt aan materialen en werkvormen voor gebruik van het DRM in een gebiedscontext. Bijvoorbeeld voor een workshop met professionals van verschillende discipline achtergronden, met bestuurders vanuit verschillende portefeuilles, of met verschillende stakeholders. Het doel daarvan is, zich bewust te worden van het eigen perspectief en vanuit een gekozen invalshoek een gelaagd en richtinggevend ruimtelijk verhaal te ontwikkelen.

Een fictief voorbeeld. Stel er moeten een x-aantal woningen bijgebouwd worden in gemeente Y. **Wanneer gebeurt dit met kwaliteit?** Dit zijn de stappen die je als betrokken beleidsmaker kan doorlopen:

Stap 1) Wat is je eigen perspectief op hoe deze woningen met kwaliteit worden gerealiseerd? Als je bezig bent met de juiste locatiekeuze, tijdige realisatie, aanbod voor doelgroepen etc., ben je net zo goed met ruimtelijke kwaliteit bezig als wanneer het om het uiteindelijk ontwerp van de woningen gaat. Nadenken over kwaliteit begint al bij het **definiëren van de opgave** voor het gebied, **daar wordt de invalshoek al in belangrijke mate bepaald**. Ligt kwaliteit in het vinden van de best mogelijke plek voor die x-aantal woningen? Of wordt kwaliteit juist bereikt als de opgave, het soort en aantal woningen bepaald wordt door de potenties en beperkingen van het specifieke gebied? Of kan de vraag waar, hoe en hoeveel woningen gerealiseerd moeten worden alleen met kwaliteit vastgesteld worden als rekening gehouden wordt met de behoeften van concrete gebruikersgroepen?

Stap 2) **Maak het volledig**. Vanuit de verschillende invalshoeken komen verschillende aspecten als belangrijk naar voren. Vanuit de *gedachte ruimte* gaat het bijvoorbeeld om bestemmingsplannen, eigendomsverhouding en grondexploitatie resultaten, verdelingsvraagstukken tussen gemeenten, politieke bevoegdheden, politiek en maatschappelijke draagvlak. Vanuit de *fysieke ruimte* gaat het bijvoorbeeld om ondergrond, watersystemen, plaats in de netwerken van mobiliteit en elektriciteit, ecosystemen, of landschap. Vanuit de *geleefde wereld* gaat het om lagen als identiteit, interactie tussen economische activiteit en het landschap, waardering van mensen, landschapsbiografie, verhalen.

Stap 3) **Maak het richtinggevend**: welk perspectief heeft prioriteit en stelt randvoorwaarden voor de andere? Bijvoorbeeld:

Staat de *fysieke ruimte* voorop: moet het aantal en het soort woningen heroverwogen worden als je kijkt naar de fysieke eigenschappen van het gebied? Is het bouwen van de woningen een kans om de manier waarop mensen nu gebruik van het gebied maken, bijvoorbeeld voor economische activiteiten, aan te passen zodat het meer in lijn is met de natuurlijke systemen? En om de blinde vlek van deze invalshoek tegen te gaan: Hoe zorgen we dat de bewoners die er bij die aanpassing op achteruit gaan een stem krijgen? Hoe zorgen we dat nieuwe bewoners een stem krijgen?

Staat de *geleefde ruimte* voorop: welke soort gebruik wordt door huidige toestand mogelijk gemaakt en welk niet? Hoe kan het bouwen van nieuwe woningen bepaalde gebruikersgroepen ten goede komen of juist niet? Staan bestaande manieren van beslissen over de woningen in de weg dat mensen kunnen deelnemen aan de planvorming, en hun visie op het gebied kunnen uiten? En om de blinde vlek van deze invalshoek tegen te gaan: Hoe zorgen we dat de plannen, waarbij gebruikersgroepen een grote inbreng hebben gehad, goed te realiseren zijn in de bestaande fysieke constellatie ter plekke?

Staat de *gedachte ruimte* voorop: wat zijn de optimale plekken om dat x-aantal woningen te realiseren? Hoe kunnen die woningen een plek krijgen gezien de bestaande fysieke structuren van mobiliteit, energievoorziening, landschap etc.? In hoeverre is een aanpassing daarvan nodig? Hoe laten we de betrokken stakeholders en burgers dit zoveel mogelijk meemaken? Hoe kunnen we zoveel mogelijk hun behoeften in de realisatie van die woningen nog meenemen en draagvlak krijgen? En om de blinde vlek van dit perspectief tegen te gaan: is het realistisch om te denken dat als de woningen op de optimale plekken gerealiseerd worden, dit ook leidt tot het gewenste gebruik en gedrag, bijvoorbeeld dat mensen inderdaad de fiets nemen i.p.v. de auto?

VERDIEPING

VERDIEPING

1 Inleiding

1.1 Ruimtelijke kwaliteit is *nu* aan de orde ... Maar wat is het?

De komende jaren gaat Nederland “op de schop”. Miljarden aan investeringen worden gedaan in het kader van de energietransitie, de woningbouw en de transformatie van de landbouw. Provincies en andere overheden werken aan visies en plannen om deze opgaven in samenhang aan te pakken. Daarbij zijn ze door het Rijk expliciet opgeroepen hierbij rekening te houden met de ‘ruimtelijke kwaliteit’ die zou moeten resulteren uit alle ruimtelijke ingrepen die gedaan moeten worden (MinBZK 2022b). Nadat de Rijksoverheid in het afgelopen decennium de verantwoordelijkheid voor ruimtelijke kwaliteit grotendeels had gedecentraliseerd (Vromraad 2011), werd het expliciet als doelstelling opgenomen in de NOVI van 2020, en is een expliciete doelstelling waarvan de Rijksoverheid werk maakt in o.a. het programma Mooi Nederland en de NOVEX (Minbzk 2022a en b).

Want, zoals het programma Mooi Nederland staat verwoord, het is niet vanzelfsprekend dat ruimtelijke kwaliteit ‘vanzelf’ tot stand komt. Neem de landschappen die zijn ontstaan als gevolg van nieuw logistiek vastgoed langs de snelwegen, dat heeft geleid tot wat wel wordt genoemd de ‘verdozing’ van het landschap. Landschapsarchitect Adriaan Geuze zei in het programma ‘Zomergasten’ van 2015 tegen de interviewer, toen ze het hadden over de verzameling van grote bedrijfshallen bij Leiderdorp, dat weliswaar aan elk individueel gebouw is ontworpen, maar dat er nooit een gesprek is geweest over de kwaliteit van het totaal in zijn samenhang:

“Aan deze absurde uiting is ernstig ontworpen. Er is echt over nagedacht. [...] We rijden door een wereld van hallen en loodsen. [...] Ik snap dit niet. Heb jij dit besteld dan? Is dit onderdeel geweest van een debat waarvan jij ooit gehoord had: dit is een debat hoe we het gaan doen? [...] Het onttrekt zich aan de democratie, dit is de uitkomst van een proces waar je niet van weet dat dit de bedoeling was. [...] Er kwam een planning die gebaseerd was op procedures. De procedure is goed gevolgd, en er komt iets uit dat niemand besteld heeft, waar geen wethouder van zegt: Dat heb ik gemaakt! Maar wat wel jouw en mijn leefwereld is. [...] Dit is ons vestigingsklimaat”⁴

De opmerking van Adriaan Geuze is een pleidooi om ruimtelijke kwaliteit onderwerp van gesprek, expliciet te maken wat we kwaliteit vinden, en te komen tot een verhaal dat ruimtelijk beleid kan schragen en richting geeft aan planning en uitvoering van ruimtelijke ingrepen en hoe we rekening houden met de kwaliteit van het bestaande. Het huidig gesprek over de ‘verbouwing van Nederland’ moet niet alleen gaan over te bereiken aantallen en sectorale doelstellingen, maar ook over de gewenste samenhang die het resultaat is van de ingrepen.

⁴ <https://youtu.be/i5HAgYnsRw>

Het begrip ruimtelijke kwaliteit leidt echter al snel tot verwarrende discussies. Het is een ongrijpbaar begrip. Wat in de ene context kwaliteit is, is het in de andere niet. Ruimtelijke kwaliteit is 'subjectief', niet alleen in de zin dat de voorkeuren van mensen van elkaar verschillen, maar ook dat het moeilijk is criteria te vinden voor wanneer het nu 'goed genoeg' is of niet. In tegenstelling tot een doelstelling die je kunt tellen en meten is het niet gemakkelijk erover te onderhandelen, communiceerbare doelen te formuleren, heldere compromissen te sluiten en erop te sturen (IBO RO 2021). Met de grotere aandacht voor participatie wordt bovendien de stem van de burger steeds belangrijker in deze discussie, maar deze brengt kwaliteit vaak anders onder woorden dan beleidsmakers en experts.

Het is daarom belangrijk om met conceptueel kader voor ruimtelijke kwaliteit expliciet te maken hoe je het begrip hanteert. Het Rijk geeft in NOVI en NOVEX een dergelijk kader mee. Dat kader is gebaseerd op het werk van Hooijmeier e.a. (2001), waarin ruimtelijke kwaliteit wordt gedefinieerd als de balans tussen gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde (Minbzk 2022b). Dit is een bekende definitie van ruimtelijke kwaliteit, die regelmatig wordt gebruikt, bijvoorbeeld in de PBL-publicatie ruimtelijke verkenningen 2023 (PBL 2023).

Met dit rapport willen we dieper ingaan op het concept ruimtelijke kwaliteit, omdat de definitie van Hooijmeier óók vragen oproept. Ten eerste gaat ruimtelijke kwaliteit in deze definitie om èn gebruikswaarde èn belevingswaarde èn toekomstwaarde, maar de vraag is: in welke verhouding? In praktijk is het vaak niet mogelijk om alle drie in gelijke mate te realiseren. In een concreet planproces houden betrokkenen er meestal heel verschillende ideeën op na over wat in die situatie de gewenste balans is tussen deze drie waarden. Welke balans dan de goede is, volgt niet vanzelf uit de context. Het gesprek over ruimtelijke kwaliteit is er daarom mee geholpen als men probeert helderheid te geven welke van deze drie, als de concrete situatie om keuzes vraagt, een zwaarder gewicht moet hebben in de balans. Meer dan het 'stapelen' van doelen die 'allemaal belangrijk zijn', geeft dat richting bij de afweging op het moment dat die balans in een concrete situatie van een ruimtelijke ingreep gezocht moet worden.

Ten tweede mist in dit kader het element dat ruimtelijke kwaliteit niet alleen gaat over een te bereiken eindtoestand, maar ook over de manier waarop men met een gegeven situatie of problematiek omgaat. Ruimtelijke kwaliteit slaat niet alleen op een product maar ook op een proces; niet alleen op een toets op het eind maar ook op een werkwijze. Ruimtelijke kwaliteit is inderdaad *contextafhankelijk* is: de kwaliteit zit hem in de manier waarop men met de context is omgegaan. Dan gaat het om de context van de plek zelf, de specifieke kwaliteiten die daar al aanwezig zijn. Maar het gaat ook om de context van de concrete stakeholders die betekenis en belang hechten aan die plek.

In de NOVI (Minbzk 2020) lijkt meer nadruk te liggen op kwaliteit als een werkwijze in plaats van een resultaat. Daar spreekt men van drie belangrijke 'afwegingsprincipes' voor ruimtelijke beslissingen (namelijk: 1. Combineren van functies; 2. Rekening houden met de identiteit van een gebied; 3. niet afwentelen.)⁵

⁵ Voor deze drie principes gelden echter dezelfde opmerking als het gaat om de onderlinge balans. Ook hier is het noodzakelijk onderling af te wegen. Het principe van meervoudig ruimtegebruik gaat bijvoorbeeld niet per se samen met het rekening houden met bestaande kenmerken van het gebied.

Tenslotte roept het conceptueel kader gebaseerd op Hooijmeier e.a. (2001), net als andere kaders, de vraag op, *wie* ruimtelijke kwaliteit mag definiëren. Is het voorbehouden aan experts of ook aan ‘leken’- gebruikers? En welke experts hebben we het dan over? In een gegeven context heb je te maken met allerlei soorten stakeholders. Wie is degene die mag meebeslissen wat in de gegeven context de ‘juiste’ of ‘optimale’ balans is tussen gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde? Er zijn expertises die erop gespecialiseerd zijn in het ‘lezen’ van de ‘plek’ als specifieke context – zoals experts van verschillende ontwerpdisciplines. Maar dat betekent niet automatisch dat zij als arbiters kunnen optreden voor de vraag, hoe de ideale balans tussen verschillende waarden in die specifieke context moet liggen.

Ruimtelijke kwaliteit verdient een ‘dynamische’ definitie, die recht doet aan de contextafhankelijkheid ervan, namelijk het feit dat kwaliteit het product is van een werkwijze, vaardigheid, evenwichtskunst, en keuzes waarmee van een gegeven context iets goeds wordt gemaakt. Het wordt uitgedrukt in een richtinggevend verhaal met een bepaalde logica. Het gaat niet zozeer om een strakke definitie aan het begin van het proces, noch om een mooi ontwerp aan het eind, maar om een bepaalde logica die wordt aangehouden als werkwijze om keuzes te maken en te onderbouwen. Een inhoudelijk verhaal dat het beleidsproces ‘doordesemt’, vanaf de interpretatie van de sectorale opgave, tot de analyses ten behoeve van een visie, tot de beleidskeuzes die worden gemaakt, tot aan de uitvoering.

1.2 Doel en aanpak van deze studie

Het doel van dit rapport is om een conceptueel kader aan te reiken dat 1. Orde kan aanbrengen in de heel brede discussie over ruimtelijke kwaliteit door verschillende definities ten opzichte van elkaar te positioneren; 2. deelnemers aan de discussie bewust maakt van de eigen invalshoek op ruimtelijke kwaliteit met zijn eigen focus en risico op blinde vlekken; 3. helpt om een gelaagd en richtinggevend ruimtelijk verhaal op stellen als basis voor ruimtelijk beleid.

De eerste stap van de aanpak is het ontwerpen van een conceptueel kader, dat recht doet aan het dynamische karakter van ruimtelijke kwaliteit (contextafhankelijkheid van plek en proces), en dat overkoepelend genoeg is om verschillende definities van ruimtelijke kwaliteit te omvatten. Hierbij laten we ons inspireren door het werk van Lefebvre (1991, zie ook PBL 2020), en ontwikkelden het zogenoemde Drieruimtenmodel (DRM). Aan de hand hiervan onderscheiden we verschillende ‘ideaaltypes’ van ruimtelijke kwaliteit, waarmee je definities en kwaliteitsoordelen zoals die op verschillende beleidsdossiers gehanteerd worden, kunt duiden.

De tweede stap is de toepassing van dit kader, om te onderzoeken en te illustreren wat voor soort kennis toepassing van dit conceptueel kader oplevert en welke soort conclusies men hieruit trekken kan. Het doel van de analyse was is om inzichtelijk te maken op welke manier ruimtelijke kwaliteit aan bod komt in de beleidsdocumenten. In deze studie analyseren we strategische beleidsdocumenten op het beleidsdossier van Regionale energiestrategieën 1.0. Op welke manier heeft ruimtelijke kwaliteit invulling gekregen in deze strategische documenten?

Het doel van deze toepassing is nadrukkelijk *niet* om dit (regionale) beleid te evalueren. Andere publicaties van PBL hebben een meer evaluerende insteek, zie bijvoorbeeld (Matthijsen e.a. 2021, Matthijsen e.a. 2022). Het doel van deze toepassing is ook niet – of beter gezegd niet in de eerste plaats – om ‘in te tellen’ welk percentage van de RES’ en 1.0 ideaaltype A, B of C hanteert.

Met de toepassing willen we laten zien dat het DRM als overkoepelend kader helpt om fundamenteel verschillende benaderingen van ruimtelijke kwaliteit te herkennen (ook als ze niet expliciet als zodanig benoemd worden), en om te laten zien dat dit ideaaltype op elk beleidsdossier net weer een andere gedaante heeft. De conclusie die we daaruit trekken, staan beschreven in de bevindingen. Daarmee hopen we een spiegel voor te houden naar beleidsmakers en burgers, die hopelijk helpt om ruimtelijke kwaliteit een doelstelling te maken, die richting geeft in de beleidspraktijk.

De toepassing van het conceptueel kader bestond uit twee elementen: een tekstanalyse op de strategische documenten, aangevuld met enkele casestudies waarbij we in één of twee regio's aan de hand van interviews tot meer begrip wilden komen van het proces van totstandkoming van het beleidsdocument. In het geval van de RES is dat ook nog aangevuld met enkele interviews met ontwerp bureaus die bij een groot deel van de RES'en 1.0 betrokken waren.

De vraag die in de bij de toepassing (het empirische onderzoek van tekstanalyse en casestudie) centraal staat, luidt:

Op welke manier heeft ruimtelijke kwaliteit invulling gekregen bij de totstandkoming van de strategische documenten (RES 1.0)?

Om dit inzichtelijk te maken is het allereerst belangrijk om te achterhalen in hoeverre ruimtelijke kwaliteit in de strategische visies überhaupt een plekje heeft gekregen. Dat kan op een heel expliciete manier, d.w.z. dat het ook als zodanig werd benoemd. Maar ook als het niet als zodanig werd benoemd, kan een bepaalde benadering van volgens één van de ideaaltypen worden herkend.

De eerste subvraag is daarom:

a. In hoeverre is er in het beleidsdocument (RES 1.0) een duidelijk perspectief op ruimtelijke kwaliteit geschetst?

Voor onze analyse hiervan hebben we geprobeerd het proces op te delen in een aantal processtappen, voor zover die waren beschreven in het beleidsdocument: het vertrekpunt, de route naar het beleidsdocument (het proces en de verhaallijn die ontstond), en de uiteindelijke uitkomst. Onder het vertrekpunt verstaan we de definitie van de opgave waar een regio vanuit vertrok, zoals een startnotitie. In hoeverre was daar al een bepaalde invalshoek op ruimtelijke kwaliteit aanwezig? Vervolgens hebben we gekeken naar ruimtelijke kwaliteit als onderdeel van het proces en de analyse, dus de wijze waarop is toegewerkt naar het beleidsdocument en het ruimtelijk verhaal als resultaat daarvan; bijvoorbeeld met input van ruimtelijk ontwerp bureaus, bewoners of bestuurders van gemeenten. Tot slot hebben we gekeken naar de uitkomsten, specifiek de (onderbouwing van) keuzes die in het beleidsdocument benoemd zijn. In de RES 1.0 gaat het dan met name om keuzes voor zoekgebieden (waar moet de opwek van hernieuwbare energie een plek krijgen) en keuzes voor de ruimtelijke inpassing van projecten (hoe moet de uiteindelijke plek eruit komen te zien?). In elk van deze drie fasen kan sprake zijn van een duidelijk of minder duidelijk perspectief op ruimtelijke kwaliteit.

Als ruimtelijke kwaliteit aandacht heeft gekregen in het beleidsdocument is de vraag natuurlijk ook op welke manier:

b. Welke verschillende perspectieven op ruimtelijke kwaliteit zien we terug in de beleidsdocumenten?

We hebben daarbij een aantal aanvullende vragen opgenomen die we op basis van de tekst hebben geprobeerd te beantwoorden: namelijk welke fysiek-ruimtelijke elementen aan bod kwamen, hoe gebiedsindelingen werden gemaakt en waar grenzen werden getrokken, hoe het proces richting opstellen strategische visie was georganiseerd en hoe het einddocument zich verhoudt tot onderliggende documenten (zoals een ruimtelijke analyse). Op die manier hoopten we de theoretische perspectieven te verrijken met hoe ze in de praktijk werden ingevuld.

Tot slot willen we inzichtelijk maken hoe het proces waarin de tekst van het beleidsdocument tot stand is gekomen consequenties heeft gehad voor de uiteindelijk gehanteerde invalshoek op ruimtelijke kwaliteit. Met andere woorden, de vraag naar de samenhang is tussen inhoud en proces Dit brengt ons bij de derde subvraag:

- c. *Wat betekenen keuzes in het proces voor de invulling van ruimtelijke kwaliteit in het beleidsdocument?*

Deze laatste vraag was alleen met tekstanalyse van de 'eind'- documenten meestal niet te beantwoorden. Hiervoor zijn diepte-interviews, o.a. in het kader van de casestudies, gedaan.

Door middel van casestudies onderzoeken we het totstandkomingsproces van enkele beleidsdocumenten waarin expliciet aandacht is besteed aan ruimtelijke kwaliteit en een invulling van ruimtelijke kwaliteit is doorgevoerd vanaf het startpunt van het proces tot de visie tot de uiteindelijke beleidskeuzes. Zo verwachten we het meeste inzicht te krijgen in hoe ruimtelijke kwaliteit kan fungeren als richtinggevende doelstelling. Daarbij kiezen we voor regio's die onderling verschillen in hun inhoudelijke visies op ruimtelijke kwaliteit. De aanname is dat afhankelijk van de inhoudelijke visie op ruimtelijke kwaliteit ook het proces zal verschillen. Daarmee hopen we meer inzicht te krijgen in de relatie tussen plan en ontwerp. Daartoe hebben we aanvullend op de tekstanalyse verdiepende interviews gedaan met centrale figuren in het beleidsvormingsproces. Bovendien hebben we een serie interviews gedaan met ontwerp bureaus, die betrokken waren bij het opstellen van (vaak meerdere) RES'en. Voor de details over de tekstanalyse, de verdiepende casestudies en de aanvullende interviews verwijzen we naar de methodologische verantwoording in de bijlage.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 stellen we het Drieruimtenmodel voor als conceptueel kader voor ruimtelijke kwaliteit. In hoofdstuk 3 volgt de toepassing op het beleidsdossiers van de regionale energiestrategieën. De conclusies die we hieruit trekken staan beschreven in de Bevindingen.

2 Het Drieruimtenmodel

Er zijn veel verschillende definities van ruimtelijke kwaliteit in omloop. Bijvoorbeeld het zogenoemde ‘Habiforum’-model (Hooijmeier e.a. 2001): Ruimtelijke kwaliteit als balans tussen gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. Of denk aan de acht criteria die zijn ontwikkeld naar aanleiding van de Verklaring van Davos (FRK 2021). Maar niet het feit dat er verschillende invalshoeken op ruimtelijke kwaliteit zijn, maakt de discussie over ruimtelijke kwaliteit vaak verwarrend, als wel dat een dergelijke definitie vaak impliciet blijft, en daarom in de beleidsdiscussie of beleidsdocument ruimtelijke kwaliteit moeilijk kan fungeren als een richtinggevend verhaal waarop beleidsbeslissingen gebaseerd worden.

In deze studie presenteren we een nieuw conceptueel kader – het Drieruimtenmodel, DRM - dat helpt om de verschillen tussen definities van ruimtelijke kwaliteit te duiden. Niet als een academische exercitie, maar om duidelijk te maken wat de consequenties zijn van het hanteren van een bepaalde definitie voor de beleidsvorming. Wat staat met deze invalshoek in de spotlights, wat blijft in het donker? Wat hoort er nog bij, wat niet? Wie kan hierover meepraten, wie niet? Waarom kiezen we deze en niet andere? Juist als je je bewust bent van de verschillen tussen invalshoeken, kun je je makkelijker oriënteren in de discussie over ruimtelijke kwaliteit, en het resultaat van deze discussie beter verdedigen in het planproces.

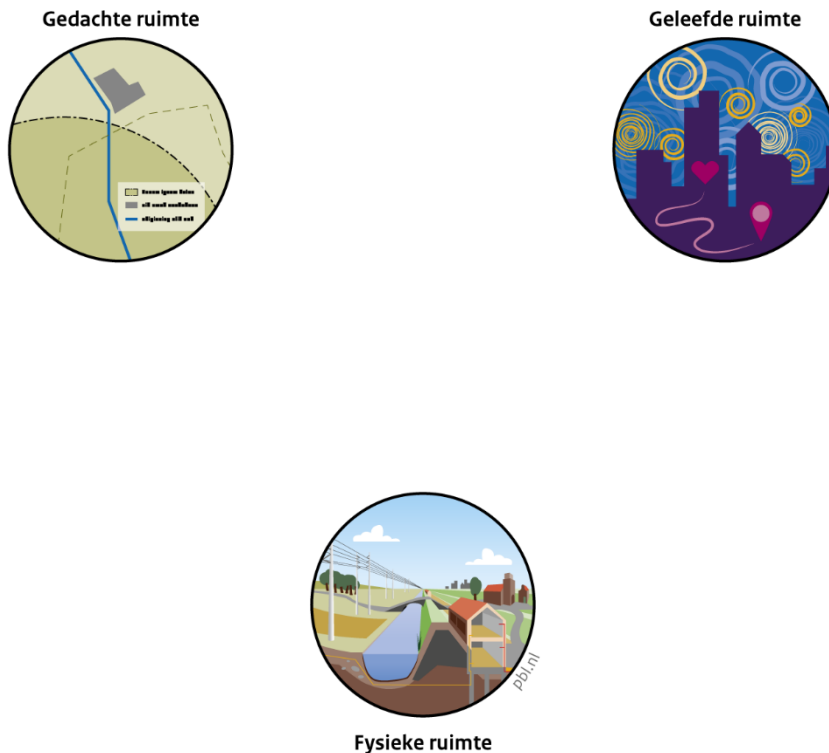
2.1 De gedachte, geleefde en fysieke ruimte

De basale verschillen tussen invalshoeken op ruimtelijke kwaliteit, komen naar ons idee minder voort uit verschillende ideeën over wat kwaliteit is, maar over wat ‘ruimte’ is. Wat is er ‘ruimtelijk’ aan kwaliteit? Wat moet je ‘ruimtelijk’ doen om een dergelijke kwaliteit te bewerkstelligen? Kwaliteit van welke ruimte eigenlijk?

Om meer greep te krijgen op wat bedoeld kan worden als men spreekt over ‘ruimte’ of ‘ruimtelijk’, laten we ons inspireren door het gedachtengoed van Henri Lefebvre (1991). Lefebvre notie van ‘ruimte’ is een bijzonder geschikt startpunt, omdat het goed aansluit bij wat wij denken dat één van de centrale spanningen is als het erom gaat om ruimtelijke kwaliteit te bewerkstelligen, namelijk die tussen het ‘systeem’ (van beleid, van markt) en leefwereld. Geïnspireerd op het werk van Lefebvre (zie verder Dammers e.a. 2020) betogen we dat het behulpzaam is om ‘de ruimte’ te interpreteren als eigenlijk drie ruimten. ‘De’ ruimte is *tegelijk* ‘gedachte ruimte’, ‘geleefde ruimte’ en ‘fysieke ruimte’.

De **gedachte ruimte** is de ruimte zoals wij hem kunnen beschrijven in kaarten, cijfers, categorieën, modellen en concepten, allemaal noodzakelijkerwijs vereenvoudigde representaties van een veel complexere werkelijkheid. Noodzakelijk, omdat we alleen door de ruimte op deze manier te beschrijven, de complexiteit en veelvoudigheid te reduceren, ruimtelijk beleid en plannen kunnen maken, en onderzoek kunnen doen. Het is ook de ruimte van de plannen die we op papier zetten, de doelstellingen die we voor een gebied vastleggen, en van de ontwerpen die we tekenen. Maar gedachte ruimte is meer dan alleen maar een simpele ‘weergave’ van een toestand of een plan. Hij heeft zijn eigen wetmatigheden en reële gevolgen, bijvoorbeeld de kadasterkaart van grondeigendom, de grenzen van bestuurlijke territoria, of het omgevingsplan met zijn functies. De gedachte ruimte heeft uitwerkingen buiten het papier of het beeldscherm.

Drie ruimten in één



Bron: PBL

Figuur 8

De **geleefde ruimte** is de ruimte zoals ieder hem persoonlijk individueel ervaart en de betekenissen en waardering die we persoonlijk eraan geven in deze ervaring – juist ook als we er met elkaar in het alledaagse leven over spreken. De geleefde ruimte is in die zin bijna oneindig divers, net zo divers als mensen dat zijn. ⁶ Het is cruciaal om te zien dat ‘geleefde ruimte’ niet samenvalt met ‘de lage schaal’. Het is de betekenisgeving aan en ervaring van de ruimte in de relatie tot je eigen leven, en dat kan zowel gaan over de ervaring van een gebouw of op straatniveau (lage schaal), als ervaringen op een hoger schaalniveau, bijvoorbeeld dat je, om het leven te leiden dat je wilt, dingen van ver moet halen of ver moet reizen, bijvoorbeeld voor werk.

Fysieke ruimte is de ruimte zoals die zich materieel en concreet aan ons voordoet. Het is de dwingende materialiteit van barrières, afstanden, schaarste, structuren, en natuurlijke wetmatigheden *op een bepaalde plek*. Deze concrete ruimte is op elke plek een unieke constellatie van materie, vormen, lagen, structuren zoals die daar is ontstaan en/ of door mensen is gemaakt. Denk aan de Wadden waar door een uniek samenspel van fysieke voorwaarden een uniek ecosysteem is ontstaan; een station in de stad waar de netwerken van metro, trein en snelweg samenkomen, buizen van het warmtenet in de grond zitten, terwijl het station een doorgang geeft onder de ringweg; denk aan de constellatie van rivier, uiterwaarden en dijksysteem; of een park met zijn specifieke

⁶ Het is duidelijk dat betekenisgeving ook een collectief aspect heeft, die de oneindige diversiteit aan ervaringen reduceert. Verschillende doelgroepen of subculturen delen een bepaalde visie op hun leefomgeving. Toch is de geleefde wereld ten opzichte van de (geschematiseerde, vereenvoudigde) gedachte wereld nog steeds veel en veel diverser.

beplanting, padenstructuur, watersysteem en kunstwerken; enz. De fysieke ruimte betreft zowel de 'site' als de 'situation'. Je kunt een bepaalde plek karakteriseren in termen van eigenschappen van de plek zelf, maar ook in relatie tot zijn omgeving, bijvoorbeeld als een specifieke plek in een netwerk.

De gedachte ruimte is de ruimte zoals die bruikbaar is in de 'systeemwereld' van beleid, wetten, regels en procedures. De ruimte zoals die ervaren wordt in de leefwereld van mensen, de geleefde ruimte, is te divers en idiosyncratisch om in de systeemwereld te passen. Deze moet worden geabstraheerd en gesystematiseerd om beleid op te baseren. Dat gebeurt o.a. door recht en wetenschap, die de leefwereld ordent en in kaart brengt. Maar deze vertaling vindt ook plaats in het democratisch besluitvormingsproces, waarbij de veelheid aan ervaringen, waarden, wensen en behoeftes omtrent de geleefde ruimte wordt omgezet in regels en plannen.

De fysieke ruimte hoort zowel bij systeemwereld als bij de leefwereld: enerzijds is de fysieke ruimte een 'afspiegeling' van de systeemwereld omdat beleid zich vertaalt in plannen en concrete ingrepen waarmee de gedachte ruimte wordt 'gerealiseerd' in de fysieke ruimte. Anderzijds biedt de concrete vormgeving aan mensen individuele ervaringen als ze ermee interacteren.

Gedachte ruimte is de geabstraheerde ruimte 'op papier'

De gedachte ruimte omvat niet alleen plannen, ontwerpen, excels en registers (etc.), maar ook de geabstraheerde, soms geformaliseerde beschrijvingen van de fysieke en geleefde ruimte. De fysieke ruimte is immers moeilijk op een andere manier weer te geven, die kan men verder alleen zintuigelijk ervaren. De geleefde ruimte kan men wel leren kennen in andere dan geformaliseerde weergaven, bijvoorbeeld door verhalen. Toch is de abstractie van de gedachte ruimte noodzakelijk om een beschrijving met elkaar te kunnen delen op een manier die meer eenduidig is dan een verhaal zou zijn. Tegelijkertijd is het een weergave die nooit helemaal recht kan doen aan de rijkdom van aspecten van die andere ruimtes. Het is een noodzakelijke vereenvoudiging, waarin veronderstellingen en keuzes worden gemaakt.

Bij gedachte ruimte gaat het dus *niet* over hoe individuen ieder voor zich in het dagelijks leven ons ruimtelijke voorstellingen maken (zoals de '*mindscape*' van Jacobs (2006)⁷) maar over de conventies, systemen, terminologie, discoursen waarmee we deze op papier of in een spreadsheet zetten om er kennis mee over te dragen en erover te kunnen discussiëren. Met gedachte ruimte is bedoeld de ruimte die in concepten (categorieën, lijnen, vlakken, modellen, formules) wordt begrepen. Dit is altijd een reductie van de ervaren en 'persoonlijk gedachte' ruimte. Natuurlijk maken we ons daarnaast ook een persoonlijke voorstelling van de ruimte in onze gedachten. Maar deze persoonlijke gedachten zijn in het DRM onderdeel van de 'geleefde' ruimte.

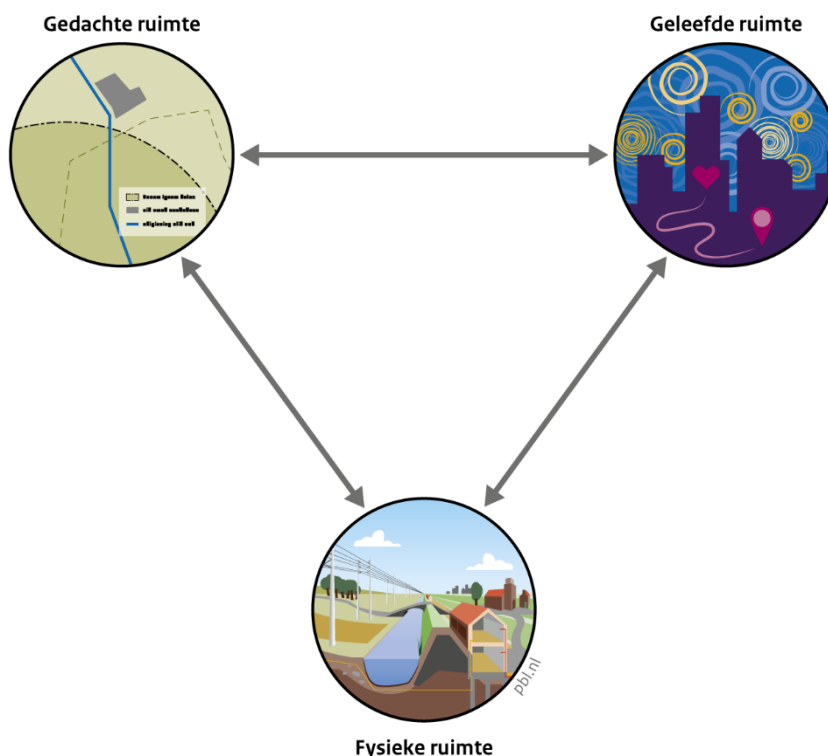
⁷ In het proefschrift 'The production of Mindscapes' van Maarten Jacobs (2006) wordt onderscheid gemaakt tussen *matterscape*, *powerscape* en *mindscapes*, een vergelijkbare, maar net andere driedeling dan die hier wordt gebruikt. *Matterscape* komt overeen met 'fysieke ruimte'. *Powerscape* is het landschap als sociale realiteit van al dan niet geformaliseerde normen, regels en hiërarchieën. *Mindscape* is het landschap als realiteit in de 'binnenwereld' van mensen.

Vertaalslagen tussen de drie ruimtes

Het is belangrijk deze ruimten te onderscheiden omdat 'de' ruimte weliswaar alle drie tegelijk is, maar deze drie nooit helemaal samenvallen. Ze staan in een spanningsvolle relatie tot elkaar (zie figuur 9). De gedachte ruimte is een abstractie en kan geen recht doen aan de diversiteit aan alle verschillende ervaringen, behoeften en toekomstwensen die er leven in de samenleving. Net zo goed is de fysieke ruimte een concrete constellatie die altijd rijker, weerbarstiger en veranderlijker is dan de gedachte ruimte op papier, en zich lang niet altijd conformeert aan onze plannen. En ook tussen fysieke en geleefde ruimte bestaat altijd een spanning. De fysieke ruimte is structurerend, het schept mogelijkheden en het schept beperkingen. Het maakt bepaald gebruik makkelijker mogelijk dan andere. Bepaalde levensontwerpen worden ondersteund en andere minder, denk bijvoorbeeld aan de mogelijkheden die de fysieke structuur schept om je vooral met de fiets te verplaatsen of met de auto.

De spanning tussen de drie ruimten ontstaat ook omdat de ruimten los van elkaar voortdurend in verandering zijn. De fysieke ruimte door natuurlijke processen (bijv. geologische, biologische en klimatologische processen), maar ook als gevolg van slijtage en vervuiling. Hierdoor kan het niet meer de functie vervullen die het voordien in de gedachte en geleefde ruimte had. De geleefde ruimte is onderhevig aan sociaal-culturele en sociaaleconomische verandering, waardoor mensen niet (meer) tevreden zijn met de mogelijkheden die de fysieke ruimte hun biedt. De gedachte ruimte verandert omdat nieuwe opgaven, nieuwe regels, of nieuwe marktomstandigheden leiden tot nieuwe plannen, die alleen nog 'op papier' bestaan maar nog in de weerbarstige fysieke werkelijkheid moeten worden omgezet.

Spanning tussen de drie ruimtes

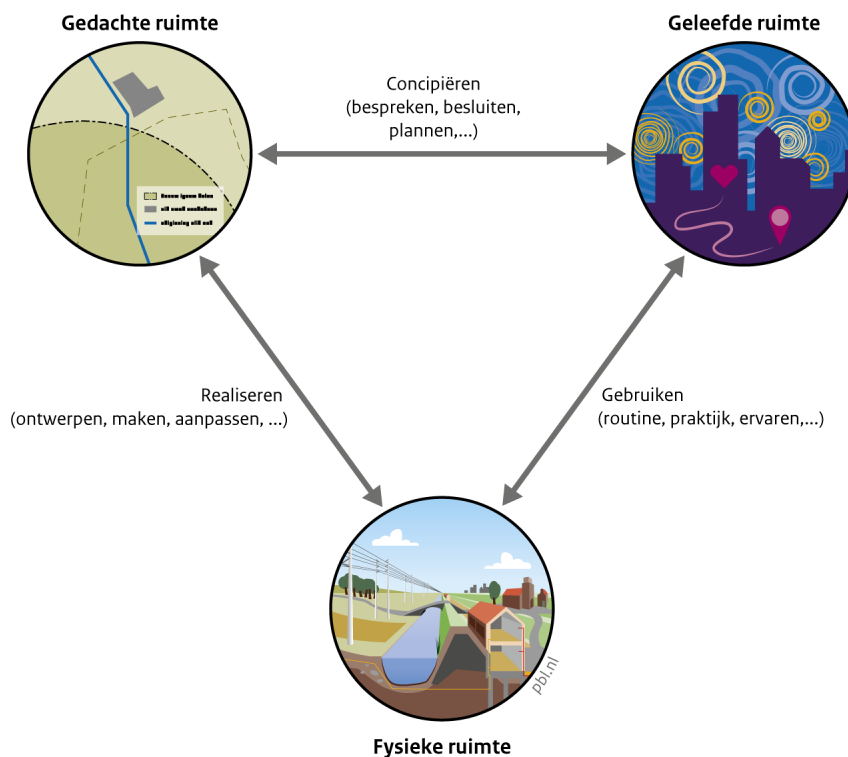


Bron: PBL

Figuur 9

De spanning tussen de drie ruimtes is soms iets wat we als onvermijdelijk accepteren, maar als de spanning als problematisch wordt ervaren is het aanleiding voor een ruimtelijke ingreep, wat we hier breed opvatten als planvorming in strategische zin of als concreet ontwerp, op hogere of lagere schaal, in beleidsarena of projectarena (Evers e.a. 2019), in meer of mindere mate van detail, als publiek of als privaat initiatief, enz. Als bijvoorbeeld mensen ervaren dat de fysieke ruimte niet meer past bij wat ze zouden willen in hun leven, moeten hun wensen voor aanpassing omgezet worden in een plan dat past in de gedachte ruimte van beleid, juridische kaders, plannen en eigenaarschap enz. Deze omzetting is moeizaam, want het plan kan nooit helemaal een afspiegeling zijn van de diverse wensen en behoeften in de geleefde ruimte. De procedures van onze democratische rechtstaat zijn bedoeld om deze vertaling te maken, bijvoorbeeld de RO-procedures. En als er dan een officieel plan gekomen is, is het alleen nog maar ‘papier’. De fysieke ruimte komt daarmee nog niet overeen, het formele plan moet gerealiseerd worden in een weerbarstige en veranderlijke werkelijkheid: binnen de fysieke constellatie ter plekke, met de eigen specifieke kenmerken waar het ontwerp op aangepast moet worden. Vervolgens is het nog maar de vraag of het resultaat van de ingreep in de fysieke ruimte ook inderdaad leidt tot een bevredigend gebruik: het kan zijn dat mensen de (vernieuwde) fysieke ruimte anders gebruiken dan gehoopt, dat het toch niet aansluit op hun behoefte, of dat hun behoeften inmiddels alweer zijn veranderd en ze alsnog een aanpassing verlangen.

Bij elke aanpassing moeten er dus weer opnieuw een vertaalslag gemaakt worden tussen de drie ruimtes. Dat doen we door te **‘concipiëren’** (in planvorming, in onderzoek, in democratische discussie...); te **‘realiseren’** (ontwerpen, maken, vervaardigen, inpassen, aanpassen, improviseren...), en door de fysieke ruimte te **‘gebruiken’** (een bepaald gedrag vertonen, gewoontes volgen, praktijken uitoefenen, beheren). Zie figuur 10.



Bron: PBL

Figuur 10 Vertaalslagen tussen de drie ruimten

Kortom, ruimtelijke ordening vindt plaats in de context van een spanningsvolle relatie tussen de drie ruimten, en vraagt om het maken van een nieuwe vertaalslag ertussen. Bij ruimtelijke plannen voor een ingreep (incl. behoud) ontstaat een cyclus van vertaalslagen tegen de klok in, van nieuwe behoeften op basis van ervaringen, naar plannen, ontwerp, bouw, gebruik en nieuwe ervaring, en nieuwe planvorming. (De wisselwerking tussen de drie ruimten is méér dan deze cyclus van ruimtelijke ordening, zie tekstbox).

Vertaalslagen in de omgekeerde richting

De wisselwerkingen tussen de verschillende ruimten van het DRM moet je niet alleen in de richting ‘tegen de klok in’ lezen. Het is niet alleen zo dat de wensen en behoeften van mensen (geleefde ruimte) vertaald worden in de gedachte ruimte van plannen en ontwerpen. Andersom bepalen onze abstracte voorstellingen de manier waarop we de ruimte beleven, via onderwijs, voorlichting, media, etc. Net zo goed kunnen we de fysieke ruimte zelden helemaal naar onze hand zetten aan de hand van onze plannen (gedachte ruimte): de omstandigheden blijken altijd weer onverwacht anders en veranderlijk, zodat plannen moeten worden aangepast. De werkelijkheid van de fysieke ruimte is weerbarstig en ‘praat terug’. En tenslotte gaat ook de pijl tussen fysieke en geleefde ruimte niet slechts één kant op. Het is niet alleen zo dat de fysieke structuur bepalend is voor de mogelijkheden en beperkingen van gebruik, ervaring en betekenisgeving (geleefde ruimte). Andersom wordt het gebruik van de ruimte *zelf* een fysiek feit. Denk aan het feit dat mensen allemaal een populaire winkelstraat bezoeken en daarmee een fysieke structuur scheppen – letterlijk, met hun lichamen – die bepaalde soorten gebruik (runshoppen bijvoorbeeld) lastig maken. Of denk aan het ontstaan van olifantenpaadjes omdat mensen de fysieke ruimte zoals gemaakte naar het ontwerp (gedachte ruimte) anders gebruiken en zelf een nieuwe structuur scheppen, zonder dat dit via de inrichtingscirkel van planvorming gaat.

2.2 Het dynamisch karakter van ruimtelijke kwaliteit

Ruimtelijke kwaliteit ligt niet in de kwaliteit van elk van deze drie ruimten ‘los’ van elkaar. Ruimtelijke kwaliteit is meer dan als de gedachte ruimte kwaliteit *in zichzelf* heeft, bijvoorbeeld omdat een vergunningaanvraag conform bestemmingsplan is, omdat Nederland met een plan voldoet aan Europese normen, omdat de plannen optellen tot een totaal waarmee een beleidsdoel wordt gehaald, omdat er ‘de business case klopt’, omdat de MKBA positief uitkomt, enz. Ruimtelijke kwaliteit is ook meer dan een fysieke ruimte die in zichzelf kwaliteit heeft, bijvoorbeeld omdat er een veerkrachtig watersysteem is, een grote biodiversiteit, of een omgeving met weinig blootstelling aan schadelijke stoffen. Het is ook meer dan een positieve waardering van mensen voor hun leefomgeving die tot uitdrukking komt in een onderzoek naar leefbaarheid of maatschappelijk draagvlak voor een politieke koers. Veel conceptuele kaders voor ruimtelijke kwaliteit gaan inderdaad niet verder dan het optellen van criteria of doelen voor elk van de ruimten apart. Ruimtelijke kwaliteit is dan eigenlijk niet meer dan een ‘bundel doelstellingen’, zoals bijvoorbeeld in bijlage 1 het Global Goal Kompas.

Als je alleen kijkt naar de kwaliteit van de ruimten op zichzelf, ga je voorbij aan wat nu juist wezenlijk is voor het feit dat ‘de’ ruimte feitelijk drie soorten ruimte zijn, waartussen bij een ruimtelijke

ingreep een vertaalslag gemaakt moet worden. Er is bij elke ingreep immers een context van een concrete fysieke constellatie (fysieke ruimte) en concrete groepen gebruikers (geleefde ruimte).⁸

Daarom gaat ruimtelijke kwaliteit om de vraag of er goed is omgegaan met de spanningen tussen de drie ruimten die optreden in een bepaalde context. De vraag of er *in de gegeven context* goed is geconcipieerd, goed is gerealiseerd en of er sprake is van goed gebruik. Dit kun je niet in algemene einddoelen vastleggen of aflezen van een foto als je de context van ruimte en tijd niet kent. Het bereikte einddoel heeft kwaliteit of niet al naar gelang *wat er van de ingreep is gemaakt* in die context. Bij ruimtelijke kwaliteit draait het in de kern niet om een eindtoestand maar om een goede werkwijze.

Maar achter de beoordeling of het 'goed gedaan' is, zit een bepaald idee hoe *idealiter* de vertaalslag tussen de soorten ruimte moet worden gemaakt. Achter het oordeel over een 'statische' toestand van ruimtelijke kwaliteit, zit een idee over de vraag of de manier waarop het is *gedaan* al dan niet beter had gekund, een idee over de *werkwijze*.

Met dit 'normatieve', of beter gezegd 'richtinggevende' idee hoe je idealiter de vertaalslag maakt tussen de drie ruimten maak je altijd een keuze. Je kunt de vertaalslag tussen de gedachte en fysieke ruimte op verschillende manieren maken: door de fysieke ruimte meer te laten lijken op de gedachte ruimte of andersom. Je kunt een vertaalslag maken door de gedachte ruimte meer op de geleefde ruimte te laten lijken, of andersom. Je kunt de fysieke ruimte willen inrichten voor de activiteiten die gebruikers zicht wensen, of door de fysieke ruimte bepaald gedrag af te laten dwingen. Hetzelfde geldt natuurlijk als je juist een gebrek aan kwaliteit constateert, ook daar zit een kwaliteitsidee achter wat je anders gedaan had willen zien. Met andere woorden, er zijn verschillende antwoorden mogelijk op de vraag wanneer de vertaalslag tussen verschillende soorten ruimten 'goed gedaan' is, zodat je kunt spreken van ruimtelijke kwaliteit. En als we het met elkaar willen hebben over de gewenste ruimtelijke kwaliteit, moeten we bespreken we *welke* keuze we willen maken. De keuze wordt niet voor ons gemaakt. Ruimtelijke kwaliteit is 'contextafhankelijk', maar het is niet zo dat de context zelf kan dicteren wat er moet gebeuren. Bij een ruimtelijke ingreep gaat het over onze eigen ideeën en keuzes over wat je veronderstelt dat de context 'vraagt'. Ideeën over hoe de vertaalslag idealiter zou moeten verlopen.⁹

Deze verschillende veronderstellingen omtrent wat een goede werkwijze is om met de context om te gaan, staan aan de basis van de verschillende opvattingen van ruimtelijke kwaliteit, die we in het volgende willen bespreken.

⁸ Al zijn dit soms ook gebruikers op grotere afstand, of gebruikers in de toekomst waar huidige gebruikers bepaalde ideeën over hebben ('Ik denk aan mijn kleinkinderen').

⁹ Hier kan de parallel getrokken worden met het begrip 'goede ruimtelijke ordening' in de interpretatie zoals die in de jurisprudentie van de RvS naar voren komt. Hierin gaat het niet om een goede ruimtelijke *orde*, maar om een goede inhoudelijke onderbouwing van de manier waarop men te werk is gegaan, welke informatie is verzameld? Wie is betrokken? Hoe is de afweging gemaakt? Het is de handeling, vaardigheid, evenwichtskunst van het ordenen zelf die 'goed' genoemd wordt.

2.3 Verschillende perspectieven op ruimtelijke kwaliteit

In het Drieruimtenmodel voor ruimtelijke kwaliteit onderscheiden we drie ideaaltypische¹⁰ perspectieven op ruimtelijke kwaliteit, waarmee je de verschillende ideeën die daarover in omloop zijn kunt duiden. Deze drie perspectieven op ruimtelijke kwaliteit beschrijven een alle drie een verschillende ideale werkwijze voor de vertaalslag de drie ruimten. In alle perspectieven komen alle drie de ruimten aan bod. Het verschil tussen de perspectieven ligt in de manier waarop men de vertaalslag wil maken: Welke ruimte is het uitgangspunt in de vertaalslag? Welke ruimten moeten we ‘dus’ daarop aanpassen? Welke ruimte staat in deze logica min of meer ‘vast’ en welke zal moeten ‘bewegen’? Steeds is één van de drie ruimten ‘leidend’ in de gewenste werkwijze.

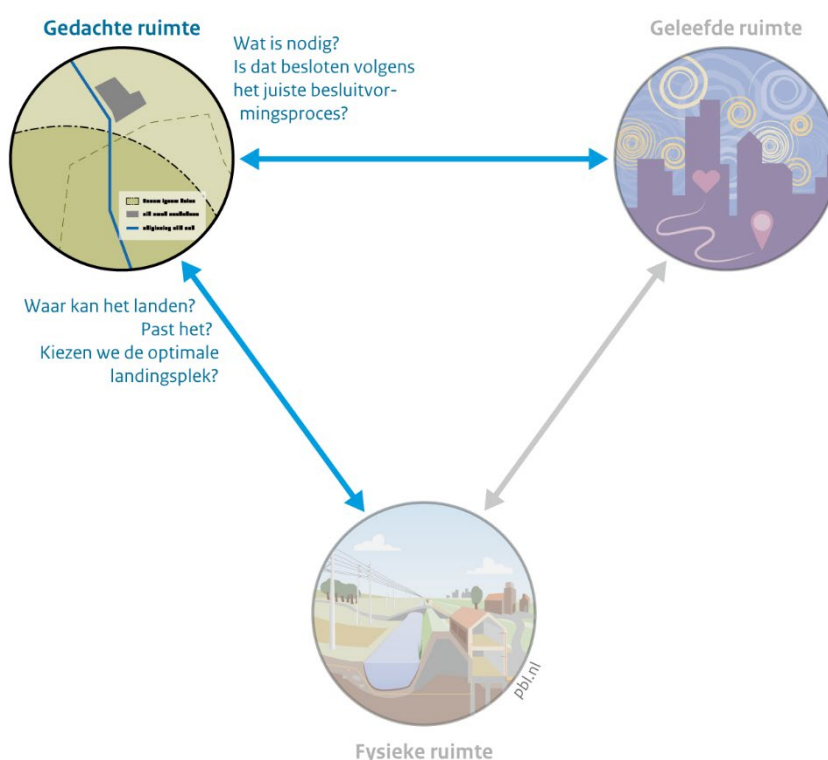
2.3.1 Gedachte ruimte leidend

De vertaalslagen die in dit perspectief het belangrijkste gevonden worden voor een ruimtelijke ingreep kunnen worden samengevat met de vraag: **‘Wat is nodig en waar kan het landen?’** De nadruk ligt op de vertaalslagen van het concipiëren en het realiseren, en bij beide vertaalslagen is de gedachte ruimte leidend. De gedachte ruimte is ‘de maat der dingen’, de geleefde ruimte en de fysieke ruimte moeten zich meer aanpassen aan de gedachte ruimte dan andersom.

We gaan achtereenvolgens in op wat in dit perspectief gezien wordt als een kwaliteitsvolle vertaalslag tussen gedachte en fysieke ruimte (realiseren), en een kwaliteitsvolle vertaalslag tussen geleefde ruimte en gedachte ruimte (conciipiëren). De derde vertaalslag (gebruiken) krijgt veel minder aandacht in dit perspectief.

¹⁰ Deze ideaaltypes beschrijven de basisvormen van verschillende perspectieven op ruimtelijke kwaliteit. “Een ideaaltype is [...] een methodologisch hulpmiddel bij het beschrijven van maatschappelijke situaties. Het is [...] een subjectieve abstractie waarbij de meest essentiële kenmerken worden benoemd om de essentie van een bepaald verschijnsel weer te geven. In werkelijkheid zal het ideaaltype nooit in deze pure vorm voorkomen.” (Wikipedia). Per beleidsdossier krijgen de ideaaltypen van ruimtelijke kwaliteit een specifieke invulling (zie RES-casus), maar de basisvorm blijven herkenbaar. De ideaaltypische perspectieven zijn daarom niet exact terug te vinden in beleidsdocumenten, maar helpen deze te beschrijven en van elkaar te onderscheiden

Gedachte ruimte leidend



Bron: PBL

Figuur 11

Past het? Is er 'genoeg' ruimte?

In dit perspectief betekent een goede manier om de opgave te laten 'landen' dat men zich er rekenschap van geeft dat 'alles ruimte kost'. De 'ruimte' die bij ruimtelijke kwaliteit in het geding is, zijn de m2 (of m3) die al dan niet 'bezet' worden. De vertaalslag die bij een ruimtelijke ingreep gemaakt moet worden, is die van een gegeven (sectorale) opgave in een 'ruimteclaim'. Die claim is zowel direct als indirect, via bijvoorbeeld de visuele impact (zie Van Hoorn e.a. 2010). Door het vervullen van de opgave moeten we onvermijdelijk m2 opofferen die ofwel nu al andere waardevolle functies accommoderen, ofwel waardevol zijn puur als 'lege' ruimte die je graag voor toekomstige ruimteclaims wilt reserveren. Daarom zouden we 'zuinig' moeten zijn met ruimtegebruik. In deze invalshoek bereik je **Kwaliteit** als je de sectorale opgave vervult en daarbij zo min mogelijk *extra* ruimte inneemt. Zowel door de ruimteclaim van datgene wat je wilt neerzetten zo klein mogelijk te houden, als door goed te kijken waar het op zo'n manier geplaatst kan worden, dat het weinig *extra* ruimte inneemt ten opzichte van datgene wat nu al als 'ingenomen ruimte' geldt. Minimale extra ruimteclaim kan bijvoorbeeld bereikt worden door schaalvoordelen, clustering, inpassen in de zin van 'verbergen/ uit het zicht', ingrepen combineren (meervoudig ruimtegebruik), of het plaatsen binnen de bestaande contouren van ingenomen ruimte. Wat precies de ruimtelijke kwaliteit is van de ruimte die je daarmee 'spart', wordt in deze invalshoek lang niet altijd duidelijk gedefinieerd, maar gaat bijvoorbeeld om 'openheid', 'natuurlijkheid', 'waardevol cultuurlandschap', enz.

Bij deze werkwijze wordt gewerkt met bepaalde soorten afbakeningen. **Afbakening** van de ruimte in deze zin wordt gegeven door bijvoorbeeld GIS-afbakeningen (satellietdata, grondgebruik), afbakening van bestemmingen in het omgevingsplan, contouren (bijv. zicht, risico), beschermingsafbakeningen (monumenten, beschermd stadsgezicht), enz.

Als deze vertaalslag centraal staat, betekent dat ook iets voor het **aangrijpingspunt** voor sturing op ruimtelijke kwaliteit. In dit geval kun je sturen op ruimtelijke kwaliteit door het beperken van de *extra* ruimteclaim (direct, indirect) van datgene wat je in de fysieke ruimte moet realiseren om je opgave te bereiken.

Wat is de optimale landingsplek?

Een ander aspect van het goed laten ‘landen’ van de opgave is in dit perspectief het vinden van de optimale landingsplek. De ruimtelijke ingreep die je wilt doen om de opgave te vervullen past beter of slechter bij verschillende soorten landingsplekken. Als je de vertaalslag niet goed doet, bestaat het gevaar dat er een suboptimale landingsplek wordt gekozen. Bijvoorbeeld: een windturbine moet je niet neerzetten op een plek waar het weinig waait. Woningen moet je niet neerzetten op een plek waar de afwatering een probleem is. De ‘ruimte’ die hier in het geding is, gaat om het ‘soort’ landingsplek. Functies kunnen op de ‘verkeerde’ soort plek terecht komen, in de zin dat er een meer betere plek gevonden had kunnen worden. Hierdoor treedt minder doelbereik op, of er worden extra maatschappelijke kosten gemaakt. Er kunnen natuurlijk zwaarwegende redenen zijn waarom je de opgave *toch* op een minder gunstige plek neerzet, want de opgave moet uiteindelijk wel vervuld worden. Met andere woorden, het is een *optimalisatieprobleem*, waarbij de oplossing ook gevonden kan worden in *second* en *third best* plekken, als dat maar de best *mogelijke* plekken zijn om de totale opgave vervuld te krijgen.

Kwaliteit is als de functie op de best mogelijke plek terecht is gekomen. De vraag is daarbij ‘waarop’ je optimaliseert. In deze invalshoek zijn de *beleidsdoelen* die zijn vastgesteld daarvoor het belangrijkste criterium. Dat betekent: optimalisering op het sectorale doelbereik. Daarnaast kun je ook optimaliseren op het beperken van de publieke kosten (wat je kunt beschouwen als een algemene doelstelling in overheidsbeleid). Ook het beperken van de ruimteclaim (zie hierboven bij ‘past het?’) kan een beleidsdoel zijn. Als op meer beleidsdoelen tegelijk geoptimaliseerd moet worden, maakt dat het optimalisatieprobleem alleen iets ingewikkelder (bijvoorbeeld: hoeveel windopbrengst heb je minder door windturbines tussen loodsen op een bedrijventerrein te zetten waardoor de visuele ruimteclaim kleiner wordt?).

Voorbeelden van **afbakening** van deze soort ruimte zijn heel divers. Het kan gaan om alle soorten categorieën die relevant zijn voor het optimalisatieprobleem: Landschapscategorieën, categorieën van bodemgesteldheid, kadastergrenzen, maar ook categorieën van gemiddelde m²-prijzen, ruimtelijke milieus, windsnelheden, ranking leefbaarheid van steden, gebieden zoals afgebakend in de Leefbarometer, enz.

Het **aangrijpingspunt** voor sturing op ruimtelijke kwaliteit is in deze visie ten eerste dat de juiste *categorisering van soorten gebieden* gebruikt moet worden (‘de juiste kennis’). Een tweede aangrijpingspunt ligt in de rol die een dergelijke categorisering kan spelen in de besluitvorming om ergens wel of niet iets neer te zetten (m.a.w.: je kunt erop sturen dat er in de besluitvorming wel echt rekening wordt gehouden met verschillen tussen landingsplekken).

Is het plan voor dit grondgebied correct tot stand gekomen?

In deze invalshoek is ook aandacht voor de vertaalslag van het concipiëren, de manier waarop plannen überhaupt tot stand komen. Bij deze vertaalslag is in deze invalshoek de gedachte ruimte leidend. De weergave van de ruimte op kaarten, kadasters, registers, ontwerpen is verbonden met een heel systeem van juridische en anderszins institutionele regels, procedures, en afspraken. Dit vormt een eigen domein, met zijn eigen mogelijkheden en beperkingen. Goed concipiëren bestaat in dit ideaaltypisch perspectief uit het op de juiste manier koppelen van een beleidsdoelstelling (of een recht, of een bevoegdheid,...) aan een op papier afgebakend vlak, een cel in een excelsheet,

enz. De ruimte die hier in het geding is, is de ruimte van een ‘grondgebied’ van een verantwoorde-lijke of een rechthebbende, een administratief grondgebied bijvoorbeeld, of een eigendom.

Goed concipiëren – concipiëren met **kwaliteit** - betekent dat de wensen en behoeften van concrete mensen ten aanzien van hun geleefde ruimte ‘correct’ worden omgezet in de gedachte ruimte, namelijk rekening houdend met de wetmatigheden die daar gelden. Bij een correct proces gaat het niet alleen om formaliteiten en procedurele regels. Het kan bijvoorbeeld ook om een brede interpretatie van ‘legitimiteit’ gaan (Martens e.a. 2023) of van rechtvaardigheid. Belangrijk systeemkenmerk van de gedachte ruimte zijn de afspraken over ‘wie er over de ruimte gaat’, *wiens grondgebied* het is. Daarom is de totstandkoming van de ‘verdeling’ van de opgave (verantwoorde-lijkheid, lusten, lasten) een belangrijk issue in dit perspectief. Als het lukt om op een goede manier tot een verdeling te komen, moet dat gezien worden als kwaliteit van de ruimte. Deze verdeling is wellicht niet altijd meteen zichtbaar maar dat doet niets af aan het feit dat dit als kwaliteit nage-streefd moet worden, omdat de mensen (kiezers, achterbannen, consumenten) het wel weten.

Voorbeelden van **afbakening** van ruimte als grondgebied zijn bestuurlijke grenzen (ge-meenten, provincies, waterschappen), grenzen van bevolkingskernen (bbg), NUTS_{1,2,3} gebieden; eigendomsgrenzen of andere grenzen die aangeven wie ‘rechthebbende’ is; maar ook wetenschap-elijke afbakeningen zoals risicocontouren, als daaraan bepaald beleid gekoppeld moet worden. **Aangrijpingspunt** voor sturing is het proces. Zorg dat er een goed beleidsvormings- en besluitvor-mingsproces plaatsvindt. Leg de planvorming op het juiste niveau, zorg dat er gebruik wordt ge-maakt van de juiste informatie en afwegingskaders, organiseer een goede procedure en beslisregels. Dit komt neer op het sturen op *good governance*.

Samenvatting invalshoek ‘gedachte ruimte leidend’

In deze invalshoek op ruimtelijke kwaliteit staat de gedachte ruimte ‘vast’, en de andere ruimten moeten daarop aangepast worden. Het betekent ten eerste dat in de vertaalslag ‘realiseren’ de op-gave, plannen en beleidsdoelen *gegeven* zijn: realisering van beleid wordt gezien als het vinden van een landingsplek voor een gegeven opgave. Een landingsplek met een bepaalde omvang (m²) en andere gunstige of minder gunstige eigenschappen. De eigenaardigheden van een *specifieke* plek hebben geen invloed op de gepercipieerde opgave, hoogstens moet de opgave goed worden ‘inge-past’.

De fysieke ruimte is in dit perspectief zeker in beeld, maar is secundair en is materiaal voor aanpassing. De fysieke ruimte wordt in kaart gebracht om te zien waar zich de meest geschikte lan-dingsplekken voor de gegeven opgave bevinden, in meer of mindere mate van detail. Pas nadat een gebied als landingsplek is geïdentificeerd, kan het alsnog geanalyseerd worden op zijn bijzon-dere, gebiedseigen kenmerken. Deze kunnen dan alsnog een rol spelen bij de uitvoering van het beleid in een concreet project en het ontwerp daarvan, als een ‘finishing touch’. Negatieve gevol-gen voor het unieke karakter van de fysieke ruimte kunnen zo kunnen alsnog worden gemitigeerd, bijvoorbeeld door een betere ‘inpassing’.

Ten tweede betekent deze invalshoek dat bij de planvorming (vertaalslag concipiëren) niet de geleefde ruimte leidend is, maar de vraag welke wensen en behoeften van mensen aansluiten bij het bestaande bouwwerk van afgesproken opgaven, regels, instituties en procedures. De geleefde ruimte is dus wel in beeld, het is immers de bron van behoeften en wensen van die bepalen wat de opgave is, en van maatschappelijk draagvlak voor het beleid. Maar de behoeften en wensen moe-ten wel volgens legitieme procedures worden omgezet in plannen, en geformuleerd worden binnen de logica van de gedachte ruimte, door middel van de voorgeschreven procedures en afwegingska-ders waar het systeem mee werkt. Gegeven dit uitgangspunt, kan men proberen de kloof tussen wensen en behoeften in de geleefde ruimte en het plan in de gedachte ruimte zo klein mogelijk te houden door middel van onderzoek naar de leefwereld, of door middel van participatieprocessen.

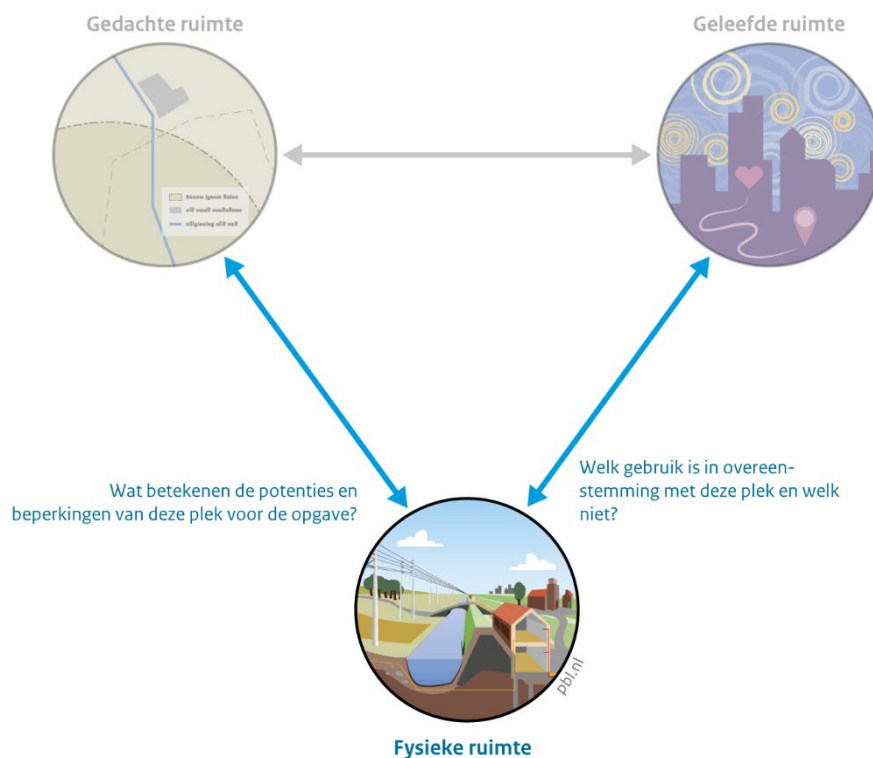
Ten derde wordt er in deze invalshoek weinig aandacht besteed aan de vraag hoe fysieke en geleefde ruimte zich tot elkaar verhouden (de vertaalslag van het gebruik). Er wordt min of meer van uitgegaan dat de fysieke ruimte gebruikt zal worden als beoogd, en dat eventuele ontevredenheid van mensen met het gebruik tot uiting kunnen komen in het democratisch proces.

2.3.2 Fysieke ruimte leidend

Als de fysieke ruimte leidend wordt gemaakt voor ruimtelijke kwaliteit, is dat een totaal ander uitgangspunt. De fysieke ruimte is dan geen lege of generieke landingsplek, maar een unieke constellatie op een concrete plek of in een concreet gebied. De cruciale vraag bij dit perspectief is: **Wat zijn de kenmerken, potenties en beperkingen van deze specifieke plek of dit gebied en wat betekent dat voor de opgave en voor het gebruik?** De mogelijkheden en beperkingen van de fysieke constellatie zoals die op die plek is ontstaan of gemaakt zijn bepalend voor de opgave op die plek. In de vertaalslag van het realiseren moet de opgave (in kwantiteit of kwaliteit) op de plek aangepast worden.

Tegelijk is er in dit perspectief ook aandacht voor het gebruik van de plek. De plek is mede gevormd door het gebruik dat mensen ervan hebben gemaakt en nog steeds maken. Dat gebruik heeft een fysieke component, het heeft de plek ook fysiek gevormd en heeft betekenisvolle fysieke elementen achtergelaten. De plek als ‘fysieke constellatie’ omvat ook de occupatielaag en alle fysieke elementen van een bepaald soort gebruik die daarbij horen. Deze heeft betekenis voor mensen, en hun ervaringen en waarderingen helpen om het gebied beter te begrijpen. Maar uiteindelijk is de geleefde ruimte in deze invalshoek secundair voor het doen van een kwaliteitsvolle ruimtelijke ingreep, het gaat om de fysieke karakteristieken (en dat is inclusief de occupatielaag) van de plek.

Fysieke ruimte leidend



Bron: PBL

Figuur 12

Wat zijn de kenmerken, potenties en beperkingen van deze specifieke plek of dit gebied en wat betekent dat voor de opgave?

In dit perspectief is het uitgangspunt dat elke plek, elk gebied een eigen fysieke constellatie heeft, zowel als 'site' en als 'situation'. Natuurlijk zijn er typering te maken van landschappen, bodemsoorten, en functies binnen een netwerk, maar de combinatie daarvan, de constellatie die op een plek is ontstaan heeft altijd ook specifieke kenmerken, alleen al door de wordingsgeschiedenis. De ruimte die bij de vertaalslag van het realiseren in het geding is, is de ruimte als 'unieke plek'. De vertaalslag draait om de vraag wat de opgave moet zijn in het licht van deze plek. Het gaat niet om het vinden van een 'landingsplek' van een vaststaande opgave of ingreep. 'Wat' er op die plek gerealiseerd moet worden, staat niet vast maar moet uitgevonden worden. **Kwaliteit** wordt gerealiseerd als de opgave en het ontwerp zijn gevormd door de lokale omstandigheden. Als dat goed is gedaan is die plek zelfs beter geworden, er is immers een extra functie gekomen terwijl het eigen karakter van de plek is behouden en misschien zelfs versterkt. De mate waarin daarbij het beleidsdoel is gehaald, is in dit perspectief misschien belangrijk, maar van ondergeschikt belang voor ruimtelijke kwaliteit. Het beleidsdoel moet in zekere mate zijn gerealiseerd (anders is het ontwerp nergens een oplossing voor), maar de oplossing voor deze specifieke plek kan heel goed zijn dat de doelstelling moet worden aangepast. Het kan zelfs zijn dat de specifieke kenmerken en kwaliteiten zodanig zijn, dat van een ingreep grotendeels moet worden afgezien. Andersom kunnen de sterktes van de plek in zijn huidige toestand ook als zodanig laag worden ingeschat, dat er voor het realiseren van het beleidsdoel heel veel vrijheidsgraden zijn: bijna elk ingreep is een versterking van de plek.

Voorbeelden van **gebiedsafbakening** die in deze vertaalslag worden gebruikt zijn oneindig divers, maar denk aan: bodemsoorten, grenzen van een watersysteem, grens van het (sub)netwerk, landschapstypes, verschil tussen grootschalige en kleinschalige landschappen, lage schaal inrichtingsgrenzen (coulissen), hoge schaal landschapkenmerken (rivierdalen bijv.), zichtbaarheidscontouren, zichtlijnen, enz.

Een voorbeeld van een **aangrijpingspunt voor sturing** is de handeling van het analyseren van de specifieke logica ter plekke. Niet alleen om te zorgen dat die analyse plaatsvindt, maar ook dat er in het proces daarna de ruimte aanwezig is om die gesitueerde logica leidend te laten zijn voor beleidsinhoud en -proces. Daarnaast is een aangrijpingspunt de specifieke fysieke situatie ter plekke zelf. Als je de constellatie zelf verandert worden dit immers vanzelf de kenmerken waar latere ingrepen zich aan moeten aanpassen om ruimtelijke kwaliteit te leveren. Sturing vanuit deze invalshoek wijst dan ook sneller dan bij andere invalshoeken tot een overheid die zelf realiseert, om *facts on the ground* te scheppen.

Welk gebruik is in overeenstemming met deze plek en welk niet?

In dit perspectief wordt ook naar de andere vertaalslag gekeken: wanneer is er sprake van 'goed' gebruik? De fysieke constellatie maakt een bepaald gebruik beter mogelijk dan ander. Dat gold vroeger meer dan nu. Toen de mens minder technische mogelijkheden had, bepaalde de fysieke constellatie meer dan nu bijvoorbeeld het soort agrarisch gebruik, of de locatiekeuze voor het bouwen van huizen. Het gebruik dat mogelijk was, resulteerde in bepaalde betekenisgeving, praktijken, culturen. Zo ontstond er een 'overeenstemming' tussen de fysieke ruimte, het gebruik ervan, en de betekenis die mensen eraan gaven (geleefde ruimte). Dit verband tussen fysieke ondergrond en gebruik is door technische mogelijkheden (bijv. technisch waterbeheer) minder strak geworden, maar bij een ruimtelijke ingreep moet je je nog steeds bewust zijn van de relatie tussen de fysieke constellatie en het gebruik dat mede is gebaseerd op een bepaalde betekenisgeving. **Kwaliteit** bereik je in deze invalshoek als je deze relatie begrijpt, en de fysieke ruimte zo inricht dat het goede gebruik wordt gestimuleerd. Wat 'goed' is, kan een herstel inhouden van historische harmonie tussen

fysieke kenmerken en gebruik. Maar 'goed gebruik' kan ook betekenen dat nieuwe, gewenste soorten gebruik aanslaan. Steeds blijft de fysieke ruimte leidend: bepaald gebruik is meer in 'overeenstemming' met de fysieke constellatie (ondergrond, bestaande occupatiepatronen, enz.) dan ander gebruik, en de constellatie 'stimuleert' of 'dwingt' op de lange duur tot een bepaald gebruik. Niet het door concrete gebruikers *gewenste* gebruik, het gebruik dat zij denken nodig te hebben voor hun leven, is de maat der dingen, maar het gebruik dat in overeenstemming is met de fysieke constellatie.

Voorbeelden van **afbakeningen** die er in dit perspectief toe doen zijn grondsoorten, waterlopen, waterrisico's, cultuurhistorische streken, grenzen van ecosystemen, contouren van stikstofdepositie, netwerken; maar ook gedragsgerelateerde afbakeningen die je kunt gebruiken bij de inrichting van de fysieke ruimte als je bepaald gebruik wilt stimuleren, zoals bijvoorbeeld contouren van de reistijd op een bepaalde plek waarbinnen mensen nog bereid zijn om te fietsen naar hun werk. Het **aangrijpingspunt** voor sturing ligt in dezelfde punten als bij 'ruimte als plek' hierboven: het ligt in het juist uitvoeren van de analyse ter plekke, zorgdragen dat die analyse ook de besluitvorming kan bepalen, en in het investeren in de ruimtelijke constellatie zelf.

Samenvatting invalshoek fysieke ruimte leidend

In deze invalshoek op ruimtelijke kwaliteit is de fysieke ruimte het uitgangspunt, en moeten andere ruimten zich daarop aanpassen. Dat betekent niet dat de fysieke ruimte niet verandert, integendeel, het realiseren van de opgave kan die specifieke plek transformeren. Maar wel dat een bepaalde 'logica' van die plek leidend is, en de realisering van de opgave en de doorontwikkeling van het gebied volgens die logica moet geschieden, wil er sprake zijn van ruimtelijke kwaliteit. Kwaliteit begint daarom in dit perspectief bij een analyse van de plek of gebied zelf. Daarbij doen administratieve territoria er weinig toe, de 'logica van de plek' (of het gebied) bakent hen af. De logica kan bijvoorbeeld liggen in de positie binnen het bodem-water-systeem, in landschappelijke of geografische eenheden, in het occupatiepatroon, het historisch-landschappelijke verhaal, of een combinatie daarvan. Bij de gebiedsanalyse wordt gebruik gemaakt van kaarten en andere geabstraheerde informatie over het gebied, maar het is tegelijk noodzakelijk dat men in de analyse open staat voor het specifieke karakter van dit ene gebied. De analyse betreft de fysieke constellatie, maar ook de interactie tussen deze constellatie en het gebruik dat mensen van het gebied maken, dat wil zeggen de samenhang tussen ondergrond, watersysteem, netwerken met bijv. economische activiteit, recreatiegewoonten, enz.

De gedachte ruimte is belangrijk, maar secundair: de definitie van wat nu eigenlijk de 'opgave' is die het beleid wil bereiken wordt aangepast naar aanleiding van de analyse van de concrete plek. De opgave moet daar (kwantitatief of kwalitatief) op aangepast worden, vanuit de logica van de fysieke ruimte en niet van de gedachte ruimte. Techniek, en juist ook nieuwe technieken, kunnen een grote rol spelen in deze vertaalslag: door uit te gaan van de mogelijkheden en beperkingen van een specifiek gebied, komen soms andere technieken in beeld dan de technieken die binnen de randvoorwaarden van het systeem (bijvoorbeeld kostenefficiëntie) naar voren komen. Dat betekent niet dat beleidsdoelen niet gehaald hoeven te worden, maar dat zou wel eens op een andere manier en in een andere mate (misschien wel hogere mate!) kunnen gebeuren dan als je alleen vanuit de sectorale beleidsdoelstellingen redeneert.

Ook de geleefde ruimte is belangrijk in dit perspectief, maar secundair. De specifieke fysieke constellatie maakt bepaald gebruik beter mogelijk dan ander, en dat is precies zoals het in dit perspectief hoort te gaan. De samenhang tussen fysieke ondergrond en gebruik is onderdeel van de identiteit van een gebied. Zo mogelijk moet dit meegenomen worden in het ontwerp, maar uiteindelijk bepaalt in dit perspectief de fysieke ruimte wat 'goed' gebruik is. De fysieke ruimte bepaalt welk gebruik mogelijk moet worden gemaakt, uiteindelijk niet de ideeën die leven in de geleefde

ruimte, ook als je daar zoveel mogelijk rekening mee wilt houden. Het ‘goede’ gebruik in dit perspectief is gebruik dat in overeenstemming is met natuurlijke processen en eigenschappen van de plek, maar het kan ook zijn dat de plek expres fysiek wordt ingericht om een bepaald gebruik en gedrag te stimuleren.

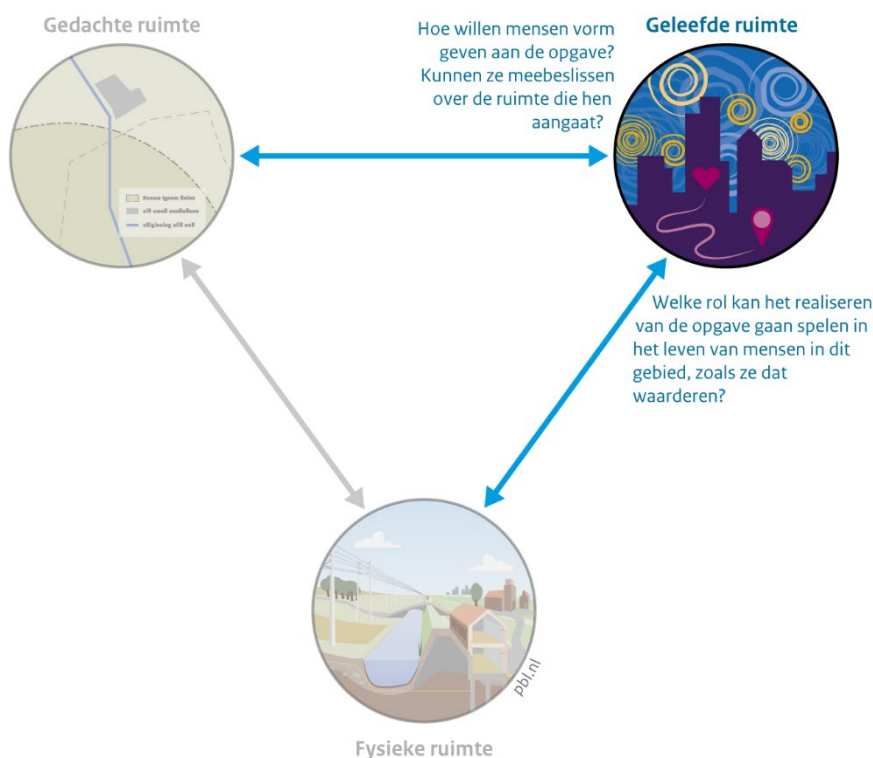
In dit perspectief is relatief weinig aandacht voor de vertaalslag tussen geleefde en gedachte ruimte, voor hoe de definitie van de opgave en het beleidsdoel *matcht* met de wensen in de geleefde ruimte. Er wordt verondersteld dat een goed ontwerp van de fysieke ruimte tot tevreden gebruikers leidt, als niet meteen dan wel op den duur als gebruikers zich de nieuwe fysieke omgeving eigen hebben gemaakt.

2.3.3 Geleefde ruimte leidend

In dit perspectief is de leefwereld leidend in het toewerken naar ruimtelijke kwaliteit. Vast staat de ervaring, behoefte van gebruikers - ook toekomstige. Hun ervaringen en waardering zouden de basis moeten zijn voor de voorstellen en plannen ten aanzien van de ruimte (gedachte ruimte), en de fysieke ruimte zou hun gewenste gebruik mogelijk moeten maken. Centraal in dit perspectief staan de vertaalslagen tussen geleefde en gedachte ruimte, en tussen de fysieke en geleefde ruimte.

Daarbij draait het om de vragen: **Welke rol kan het realiseren van de opgave gaan spelen in ons leven in dit gebied waar concrete mensen wonen, werken, of recreëren? Hoe definiëren zij de opgave, en kunnen zij zeggenschap uitoefenen of, hoe en waar de opgave wordt gerealiseerd?**

Geleefde ruimte leidend



Bron: PBL

Figuur 13

Welke rol kan het realiseren van de opgave gaan spelen in het leven van mensen in dit gebied, zoals ze dat waarderen?

In dit perspectief moet bij een ruimtelijke ingreep ermee rekening worden gehouden dat ruimte letterlijk leefomgeving is, een omgeving waarin mensen hun leven leiden en hun leven proberen vorm te geven. Ze interacteren met de fysieke ruimte, ze gebruiken het, ontwikkelen routines en praktijken, en dat leidt tot ervaringen, betekenisgeving en waardering. Maar de fysieke ruimte is tegelijk ook structurerend voor hun leven: zij biedt tegelijk mogelijkheden en beperkt hen in de vormgeving van hun leven zoals ze dat zouden willen. Het gevaar is dat er bij een ruimtelijke ingreep niet genoeg nagedacht wordt hoe de ingreep deze mogelijkheden en beperkingen verandert. Dat de ingreep wordt gedaan op gronden die niet corresponderen met hoe mensen de ruimte gebruiken en waarderen. Bijvoorbeeld kunnen de gebiedstypen en de unieke kenmerken zoals gepercipieerd door professionals die het landschap 'lezen' wel eens behoorlijk afwijken van wat de gebruikers – of bepaalde gebruiksgroepen - aanwijzen als waardevol. Niet alleen worden daardoor (bewust of onbewust) gebruikersgroepen bevoordeeld en benadeeld, ook wordt er een kans gemist om de informatie die besloten ligt in de ervaring van gebruikers aan te wenden om de ingreep per saldo beter te maken. **Kwaliteit** in de vertaalslag tussen fysieke en geleefde ruimte bereikt als men bij de ruimtelijke ingreep bewust omgaat met gebruik en beleving van bewoners (en andere gebruikers zoals bezoekers, mensen die daar werken, enz.) met het doel zoveel mogelijk rekening te houden met hun betekenisgeving, waarderingen en levenswensen. Dit betekent uiteraard niet dat een ruimtelijke ingreep op geen enkele manier een inbreuk zou mogen maken op die waarderingen en levenswensen, maar wel dat ze onderdeel uitmaken van de afweging en dat de afweging transparant is.

Kennis over gebruik en waardering hoeft niet altijd door directe participatie vergaard te worden, het kan ook om wetenschappelijke kennis over beleving van gebruikersgroepen gaan. Toch zal in dit perspectief er meer kwaliteit bereikt worden als er rekening wordt gehouden met de concrete groep gebruikers (de geleefde ruimte), die zich wellicht niet helemaal in algemene kennis over gebruikersgroepen laat beschrijven. Rekening houden met de gebruikers kan overigens ook de toekomstige gebruikers omvatten, en zelfs van gebruikers uit het verleden waarvan je het leven wilt respecteren. Wie mag spreken voor die toekomstige gebruikers of gebruikers uit het verleden, is daarbij natuurlijk een belangrijke vraag.

Voorbeelden van **afbakeningen** van de ruimte als leefomgeving zijn bijvoorbeeld een streek, regio, een *daily urban system*, een subjectief ervaren 'buurt', maar ook meer geabstraheerde afbakeningen als een dagelijkse actieradius van ouderen of het pendelpatroon van werkenden. Net als in de invalshoek vanuit de fysieke ruimte ligt een belangrijk **aangrijpingspunt** voor sturing op kwaliteit van deze vertaalslag in de het zorgdragen dat een bepaalde soort analyse plaatsvindt (namelijk van gebruik en waardering bewoners; denken in doelgroepen), en dat er in het planproces genoeg ruimte blijft om in het plan ook rekening te houden met de resultaten van die analyses. Een tweede aangrijpingspunt ligt in de 'rest' van de leefomgeving. Ervan uitgaande dat een ruimtelijke ingreep altijd slechts een gedeelte van de leefomgeving van mensen verandert, kan erop gestuurd worden dat het totaal van de leefomgeving er voor mensen op vooruitgaat, ook als dat gedeelte door de ingreep zou worden aangetast. Denk bijvoorbeeld aan compensatie voor het plaatsen van windturbines door een fonds waaruit investeringen in een dorpsgemeenschap gedaan kunnen worden.

Hoe willen mensen vormgeven aan de opgave? Kunnen ze meebeslissen over de ruimte die hen aangaat?

De tweede vertaalslag die in dit perspectief centraal staat, gaat over de vraag of mensen op een betekenisvolle manier kunnen meebeslissen over de ruimte die hen aangaat. Gebruikers worden in dit

perspectief niet gezien als consumenten of ‘afnemers’ (van bijvoorbeeld voorzieningen), maar als diegenen die zeggenschap hebben, de ‘morele eigenaars’ van het gebied. De ruimte als ‘common’ is waar het in dit perspectief bij deze vertaalslag over gaat, en dat duidt niet op een bepaalde manier van het organiseren van het democratisch proces, maar op een fundamenteel idee van zeggenschap. Als degene die gezien kunnen worden als stakeholder de ingreep niet ervaren als de uitkomst van goede en eerlijke besluitvorming waarin hun belangen of wensen zijn meegenomen, is het risico dat ze de resulterende fysieke uitkomst zien als een symbool voor die besluitvorming, ongeacht wat de fysieke vorm van die ingreep ook is. Waar je in deze vertaalslag naar streeft, is dat de uitkomst van een ruimtelijke ingreep aanvaard wordt, zelfs door degenen die niet hun zin hebben gekregen in het proces. Zij ervaren de ruimte (hun common) nog steeds als ‘van hen’, ze deden ertoe in de besluitvorming, hun belangen zijn meegewogen. Er is ‘eigenaarschap’.

Het organiseren van participatie binnen een afgebakend proces van planvorming voor een eenmalige ruimtelijke ingreep leidt niet automatisch tot kwaliteit in deze zin. In dit perspectief is de ruimte niet in de eerste plaats het object van een losse *ingreep*, met een start, een resultaat en daartussen een proces. De ruimte is onderdeel van een doorgaande lijn – namelijk het leven dat mensen leiden en willen leiden in hun leefomgeving. Een ruimtelijke ingreep heeft in dit perspectief pas **kwaliteit** als hij mensen in hun zeggenschap over hun leefomgeving bevestigt, ook nadat beleidsmakers, ontwerpers en projectontwikkelaars weer vertrokken zijn. Dat is wat anders dan het ‘organiseren van draagvlak’ voor een bepaalde beslissing (zie paragraaf 2.3.1).

De vraag is natuurlijk wie er horen bij ‘de morele eigenaars’? Wie zijn die stakeholders die aanspraak mogen maken op de status van gebiedsbeheerder over de ‘common’? Dat hoeven niet alleen de mensen ter plekke te zijn, ook mensen ‘elders’ kunnen daar aanspraak op maken. Alle Nederlanders hebben immers belang bij bijvoorbeeld zoets als een windturbines voor een duurzame energievoorziening; niet alleen de mensen die eromheen wonen zijn stakeholders. Dat geldt overigens ook voor *afkeuring* van windturbines op land: ook burgers die er zelf niet wonen of recreëren kunnen een landschap met windturbines zien als een uiting van een verkeerde manier van besluitvorming. Bij dit perspectief op ruimtelijke kwaliteit hoort daarom een verhaal over de verhouding tussen verschillende typen ‘morele eigenaars’. Een verhaal over welke mensen zeggenschap hebben over een ruimte als common, en in welke mate. Simpelweg verwijzen naar de hiërarchie tussen overheden en burgervertegenwoordigingen in gemeenten, provincie en Rijk, is voor velen klaarblijkelijk niet genoeg, gezien de aandacht die er is voor participatieve processen naast de vertegenwoordigende democratie.¹¹

Vergelijkbare vragen gelden ook voor de mensen van ‘later’. In hoeverre zijn zij een morele eigenaar, in hoeverre is de ruimte ook hun common? Ook daarover moet in dit perspectief een verhaal ontwikkeld worden, ook als het niet mogelijk is om zeker te weten wat zij zullen vinden.

Voorbeelden van **afbakening** van deze soort ruimte zijn een streek, een buurt, een historische afbakeningen van een stadskern of stuk land, maar ook een ‘natie’, of op een hogere schaal van ‘Europa’ en zelfs de ‘aarde’ (al is het de vraag of het dan nog zinnig is om te spreken van een afbakening). **Aangrijpingspunt voor sturing** is hier in eerste instantie het proces van de ruimtelijke ingreep. Het doel is dat de ruimte als uitkomst van het proces als ‘legitiem’ wordt ervaren, met alle aspecten die daaraan vastzitten (Martens e.a. 2023). In dit perspectief gaat het daarbij niet alleen de vraag hoe dat ene specifieke proces precies verloopt (met inspraak of niet, met participatie of niet), maar ook op welke manier en in welke hoedanigheid mensen kunnen deelnemen aan dat proces.

¹¹ De vraag wie er over een bepaalde common gaat kan overigens net zo goed gesteld worden voor Nederland als geheel. Ook op die schaal is het een discussie waard of de belangen van mensen van ‘elders’ niet onderdeel moeten zijn van de inrichting van dit stukje land, omdat zij daar moreel recht op hebben.

Wat is bijvoorbeeld de rol van (juridische) eigenaars versus andere gebruikers? Word je ook gehoord als je je mening niet op een academisch geschoolde manier kunt verwoorden? Is het voor jou praktisch haalbaar om deel te nemen aan inspraak? Ook los van een specifiek inspraaktraject kan de (Rijks)overheid erop sturen, of en hoe mensen kunnen deelnemen aan processen van planvorming, door instituties te scheppen die fundamenteeler zijn dan alleen het inrichten van dat ene proces, en mensen die willen deelnemen daartoe ook (meer) in staat te stellen. (Bouma e.a. 2023, WRR 2017).

Samenvatting van de invalshoek ‘geleefde ruimte leidend’

In dit perspectief wordt het gebied gekarakteriseerd door de rol die het speelt in het leven van mensen. Het goed begrijpen daarvan is in dit perspectief de basis voor ruimtelijke kwaliteit. Dit kan op grond van wetenschappelijk onderzoek door professionals, maar het is voor dit perspectief essentieel om ook de gebruikers zelf aan het woord te laten over hun (toekomstige) gewenste leefomgeving. Dit levert niet alleen belangrijke informatie op die kan helpen de fysieke ruimte zo in te richten dat deze zoveel mogelijk de levenswensen van gebruikers mogelijk maakt en deze zo min mogelijk beperkt (vertaalslag fysieke ruimte – geleefde ruimte). Het helpt ook bij de vertaalslag tussen geleefde en gedachte ruimte, doordat de verschillende ervaringen en wensen vertaald worden in één plan zonder dat mensen afhaken en geen eigenaarschap meer voelen voor hun leefomgeving. De vraag in dit perspectief is hoe je zoveel mogelijk ‘recht kunt doen’ aan verschillende soorten mensen, ook die waarvan de behoeften uiteindelijk niet worden gehonoreerd?

De gedachte ruimte en de fysieke ruimte zijn hierbij belangrijk, maar komen op de tweede plaats. In dit perspectief is de gedachte ruimte – bij een goede planvorming – zo veel mogelijk een afspiegeling van de behoeften en levenswensen van gebruikers. De wetmatigheden van de gedachte ruimte (de ‘systeemwereld’) mogen niet te veel in de weg zitten van de leefwereld van de concreet bestaande burgers. Als nodig moet het systeem aangepast worden om meer ruimte te geven aan de leefwereld, denk aan institutionele ‘innovaties’ als coöperaties, burgerberaden, *right to challenge*, etc. De fysieke ruimte moet vooral het gewenste gebruik accommoderen en als nodig moet de fysieke ruimte daarop aangepast worden. De fysieke wetmatigheden van de die ruimte leggen weliswaar beperkingen op aan de realisatie van de plannen, maar er wordt in dit perspectief verondersteld dat er nog genoeg vrijheidsgraden zijn om gewenste plannen fysiek te realiseren.

Daarmee is ook meteen de potentiële ‘blinde vlek’ van dit perspectief genoemd, namelijk de vertaalslag tussen gedachte en fysieke ruimte, de realisering van het plan. Dit perspectief kan naar een teveel aan ‘maakbaarheid’ neigen, en een gebrek aan aandacht voor het (technisch) kunst- en vliegwerk dat nodig is om plannen te realiseren, denk in het geval van de RES-casus bijvoorbeeld aan de beperkingen die de capaciteit van het elektriciteitsnetwerk oplegt aan ruimtelijke planvorming.

2.3.4 Het DRM helpt om te duiden

Bovenstaande drie ideaaltypische perspectieven op ruimtelijke kwaliteit kunnen helpen om in een concreet beleidsdossier de discussiebijdragen en voorstellen voor beleid te duiden. Welke ruimte is leidend in de werkwijze om kwaliteit tot stand te brengen? Welke vraagstukken en problemen worden centraal gesteld bij de vertaalslagen? Welke kennis en analyses worden nodig geacht om kwaliteit te bereiken? Op welke manier wordt ruimte afgebakend? Waar ziet men aangrijpingspunten voor sturing op kwaliteit? Om een illustratie te geven van een dergelijke duiding wordt in hoofdstuk 3 het DRM toegepast in een analyse van de invulling van ruimtelijke kwaliteit in de beleidsdocumenten van de RES 1.0.

De drie ideaaltypische perspectieven op ruimtelijke kwaliteit kunnen ook helpen om andere conceptuele kaders voor ruimtelijke kwaliteit te duiden, en zich te oriënteren op welk kader men zelf zou willen hanteren. Welke aspecten van ruimtelijke kwaliteit kunnen met zo'n kader worden benoemd, welke niet? Welke worden hiermee belicht, welke blijven op de achtergrond? Welke ruimten en vertaalslagen staan erin centraal, en welke niet? En in het verlengde daarvan: Welke rol van experts en burgers worden in deze kaders verondersteld bij de toepassing ervan? In bijlage 1 duiden we een aantal bekende conceptuele kaders op deze manier met behulp van het DRM.

De drie ideaaltypen kunnen je helpen bij de vraag hoe je zo'n conceptueel kader zelf wilt interpreteren. Bijvoorbeeld kun je 'gebruikswaarde' in het conceptueel kader van Hooijmeijer e.a. (2002) interpreteren als 'functionaliteit', vanuit de invalshoek van de gedachte ruimte, maar ook als de waarde die er door concrete gebruikers aan wordt gegeven, vanuit de invalshoek van de geleefde ruimte. In bijlage 1 gaan we uitgebreid in op dit voorbeeld.

Op eenzelfde manier zijn de ideaaltypen richtinggevend voor wat de gewenste balans tussen verschillende elementen ruimtelijke kwaliteit. Als het bijvoorbeeld gaat om de drie NOVI-principes, is vanuit de invalshoek de fysieke ruimte het principe 'rekening houden met kenmerken van het gebied' het meest centrale principe, en zijn de anderen relatief minder belangrijk. Terwijl vanuit de invalshoek van de gedachte ruimte het principe van 'meervoudig, zuinig ruimtegebruik' relatief belangrijk zou zijn. Ook hierop gaan we in, in bijlage 1.

2.4 Een volledig maar toch richtinggevend ruimtelijk verhaal

Het DRM helpt niet alleen om in een beleidsdiscussie goed te onderscheiden welke invalshoeken op ruimtelijke kwaliteit gespreksdeelnemers hanteren, en welke ruimten en vertaalslagen daarbij meer of juist minder worden belicht. Het helpt ook bij het opstellen van ruimtelijk beleid, dat wil zeggen bij het maken van een verhaal over ruimtelijke kwaliteit dat goed kan dienen als onderbouwing van beleid. Met andere woorden, het model kan helpen bij het *formuleren* van ruimtelijke kwaliteit als doelstelling van beleid.

De vraag daarbij is, of het beste verhaal over ruimtelijke kwaliteit de *optelsom* is van de drie (ideaaltypische) invalshoeken. Als het DRM drie verschillende invalshoeken geeft op wat een goede werkwijze is om bij een ruimtelijke ingreep te komen tot ruimtelijke kwaliteit, moeten we dan deze drie invalshoeken optellen om te zien waar je naar zou moeten streven? Zijn deze invalshoeken complementair? Of sluiten ze elkaar uit?

Het antwoord op beide vragen is ja en nee. Het gaat om de combinatie: enerzijds volledig zijn en anderzijds ook richting geven.

Een volledig verhaal

Het antwoord is ja, de invalshoeken zijn complementair, omdat een plan waarin rekening is gehouden met al deze verschillende invalshoeken rijker, en waarschijnlijk beter verdedigbaar is dan een plan dat focust op slechts één invalshoek en de andere invalshoeken negeert. Wanneer de andere invalshoeken worden weggezet als irrelevant voor ruimtelijke kwaliteit, kan men een blinde vlek

ontwikkelen. Het gesprek over ruimtelijke kwaliteit boet dan aan kwaliteit in, omdat de kans bestaat dat men gesprekspartners die vanuit een andere invalshoek redeneren niet serieus neemt en men de kans mist om te leren over andere aspecten van kwaliteit. Beleid met een ruimtelijk verhaal waarin verschillende invalshoeken gecombineerd worden, is vollediger en waarschijnlijk robuuster. Bij elke ruimtelijke ingreep zijn immers alle drie de ruimten van belang.

Daarbij zijn, zoals gezegd, niet zozeer de ruimten ‘los’ van belang, maar juist de *vertaalslagen tussen* de ruimten. Bij een ruimtelijke ingreep zul je die drie ruimten op elkaar moeten betrekken: de gedachte ruimte van het beleid en het plan wat daarbinnen is geformuleerd; de geleefde ruimte van concrete stakeholders mensen; en de fysieke ruimte van een bepaalde plek. Dat is de ‘contextafhankelijkheid’ van ruimtelijke kwaliteit. Het gevaar bestaat, dat ‘volledigheid’ van het ruimtelijk verhaal beperkt wordt tot het formuleren van doelstellingen voor zowel de gedachte, geleefde en fysieke ruimte apart. Zodat alle drie ruimten ‘gedekt’ zijn. Dit is wat er in sommige andere conceptuele kaders voor ruimtelijke kwaliteit gebeurt, namelijk het optellen van doelstellingen die je met een beetje fantasie kunt onderverdelen in doelen voor de geleefde ruimte (bijv. sociale doelen), de fysieke ruimte (bijv. doelen op het gebied voor biodiversiteit) en de gedachte ruimte (bijv. doelen op het gebied van economische groei). Maar er wordt dan niet ingegaan op de bij uitstek *ruimtelijke* vraag hoe deze doelen *samenhangen*. Die samenhang kan van heel verschillende aard zijn: ‘Past het wel’ qua m2 als je ze allemaal realiseert? Hoe passen de doelen bij de specifieke kenmerken van die plek? Hoe passen ze bij het gebruik dat er door een doelgroep van die plek wordt gemaakt? Versterken de doelen het gevoel van eigenaarschap van de (morele) eigenaars? Passen de doelen samen in de logica van het instituties van de ruimtelijke ordening? Op elk van de manieren kunnen deze doelen samenhangend zijn of juist niet. Een goed ruimtelijk verhaal is dus geen opsomming van doelen, maar bespreekt de aard van de gewenste samenhang ertussen. Met andere woorden, het gaat in op de vertaalslagen tussen de ruimten.

Een blinde vlek voor één van de vertaalslagen doet afbreuk aan de compleetheid van het verhaal. Als je de vertaalslag van het concipiëren als onderdeel van kwaliteit weglaat, bestaat het gevaar dat de ingreep een technische ontwerpexercitie wordt, waarna de ‘politieke’ zijde als een boemerang terug zal komen. Als het verhaal de vertaalslag van het realiseren weglaat, zal de fysieke werkelijkheid vanzelf van zich laten horen via extra kosten en risico’s (al was het maar in de vorm van *opportunity costs*). Hetzelfde geldt voor de vertaalslag van het gebruiken: het negeren daarvan kan ertoe leiden dat bedoelde effecten op gedrag niet optreden en onbedoelde effecten wel, en negatieve ervaringen van mensen des te harder terugkeren via de politiek.

Een ruimtelijk verhaal is daarom volledig als de verschillende soorten ruimten en de vertaalslagen daartussen erin aan de orde komen. In die zin zijn de verschillende ideaaltypische perspectieven op ruimtelijke kwaliteit inderdaad complementair.

Een richtinggevend verhaal

Maar een goed ruimtelijk verhaal is behalve volledig ook richtinggevend. En in die zin zijn de verschillende invalshoeken *niet* complementair. In verschillende invalshoeken zijn immers verschillende soorten ruimte *leidend*. Dat wil zeggen dat bij dezelfde vertaalslagen een andere keuze wordt gemaakt over welke soort ruimte ‘vaststaat’ en welke kan ‘bewegen’. Het maakt nogal uit of in de realisatie van plannen de (sectorale) opgave vaststaat of juist wordt medebepaald door de fysieke ruimte waarin deze gerealiseerd moet worden. Het maakt nogal uit of een plan geconcipieerd worden als iets dat de eisen van de regels van staat en markt moeten doorstaan, of dat verandering van de instituties onderdeel van het beleid moet zijn als een goed plan niet overeenkomt met de

huidige instituties. Het maakt nogal uit wat geldt als een goed gebruik van de ruimte: gebruik dat wordt gevormd door de fysieke structuur, of gebruik dat niet wordt belemmerd door de fysieke structuur.

Ook hier zou je kunnen beweren dat de kwaliteit in het midden ligt, in het geven en nemen. Dat de ene ruimte niet meer 'vast' hoeft te staan dan andere. Wat goed past in de logica van de ene ruimte hoeft inderdaad niet ten koste te gaan van wat past in de logica van de andere ruimte. En het zal zeker soms mogelijk zijn om de vertaalslagen te maken met een beetje van de ene logica en beetje van de andere, zonder dat betrokken stakeholders ontevreden zijn.

Maar daarop zou je niet moeten inzetten, wil ruimtelijke kwaliteit werken als een doelstelling van beleid. In praktijk zullen er namelijk vaak *wel degelijk* afwegingen en keuzes gemaakt moeten worden tijdens het proces van de ruimtelijke ingreep. Dat zijn juist de momenten waarop ruimtelijke kwaliteit als doelstelling richting kan geven. En dan is het belangrijk om te weten wat in het geval van conflict zwaarder weegt, welke ruimte het uitgangspunt is in de vertaalslag en wat dat betekent voor de andere ruimten, wat vaststaat en wat wel kan bewegen, welke randvoorwaarden de keuze voor een bepaalde soort ruimte als uitgangspunt schept voor andere ruimten. Alleen als je weet wat je uitgangspunt is, kan het ruimtelijk verhaal ook *richting geven* in het proces op momenten – die zeker zullen komen – dat niet alles tegelijk evenveel kan. Het antwoord op de vraag wat zwaarder weegt, wat voorrang heeft, kan niet zelf uit de context komen. Waar de context om vraagt, is niet gegeven, de context zelf 'vraagt' nergens om. Het is altijd een interpretatie waar de context om vraagt, een interpretatie vanuit een bepaalde invalshoek.

De verschillende invalshoeken worden ook niet complementair door ze volgtijdelijk toe te passen tijdens het proces, dus door ze in het verloop van het proces achtereenvolgens te gebruiken. Bijvoorbeeld eerst vanuit de invalshoek van de gedachte ruimte, dan vanuit de fysieke ruimte en tenslotte van de geleefde ruimte. Dit lijkt een vanzelfsprekende manier van werken: Eerst op grotere schaal landingsplekken voor de opgave vaststellen vanuit de gedachte ruimte zonder een idee van hoe dit in concrete gebieden en levens zou kunnen landen, dan op de lagere schaal van landingsplek een goede analyse maken van de fysieke constellatie en de vormgeving daarop aanpassen, en vervolgens op projectschaal mensen betrekken bij de vormgeving. Maar dit is geen vorm van complementariteit, maar feitelijk het prioriteren van de gedachte ruimte. Ook keuze voor *waar* bepaalde functie komen is immers belang voor de kwaliteit van de ruimte als leefomgeving, en daarover kunnen meepraten is bepalend of men realistisch kan spreken van zeggenschap (Akerboom 2018). Evers e.a. (2019) spreken ook van de wisselwerking tussen beleidsarena en projectarena: de 'details' van de uitvoering van beleid in een specifiek project kunnen alsnog de discussie in de beleidsarena gaan bepalen, en ook in de beleidsarena kan met het hebben over de vraag hoe mensen op kleine schaal, in het leven van alledag, willen leven.

Een gelaagd verhaal: kiezen voor invalshoek, de gevolgen doordenken, en aanvaarden of mitigeren

Om de vraag uit het begin van deze paragraaf te beantwoorden: zou je, om ruimtelijke kwaliteit te bereiken, alle verschillende invalshoeken tegelijk moeten toepassen? Het antwoord is nee, omdat het nu eenmaal niet mogelijk is om richting te geven vanuit meerdere uitgangspunten tegelijk. Maar het antwoord is ook ja in de zin dat een goed ruimtelijk verhaal een *gelaagd* verhaal is. Het is gelaagd omdat in een goed ruimtelijk verhaal heel verschillende aspecten aan bod komen, die onderdeel zijn van de drie soorten ruimten. In dat verhaal moeten heel ongelijksoortige aspecten als ondergrond, netwerken, landschap en natuur, historische landschappen, gebruik, betekenis en waardering door verschillende groepen gebruikers, voorgeschiedenis van het proces,

eigendommen en belangen, politieke realiteiten en verstandhoudingen, enz. aan bod komen. Tegelijk moet ook duidelijk zijn welke invalshoek leidend is als het gaat om de relatie van deze zaken tot elkaar, welke 'laag' meer fundamenteel is voor het verhaal dan de andere. Of anders gezegd, welke ruimte de randvoorwaarden bepaalt voor de vormgeving van de andere ruimten.

In een goed ruimtelijk verhaal worden de gevolgen van de keuze voor een bepaalde invalshoek voor de overige ruimten doordacht. Deze gevolgen kunnen worden aanvaard, of worden gemitigeerd. Bijvoorbeeld door alsnog beleid te ontwikkelen dat meer recht doet aan de logica van die andere soorten ruimte. Maar dat beleid zal dan altijd geformuleerd moeten worden binnen de randvoorwaarden die door de keuze voor een bepaalde invalshoek zijn gegeven. Aanvaarden of mitigeren van gevolgen van de keuze voor een invalshoek gebeurt dan vanuit het bewustzijn dat met die keuze bepaalde wissels al zijn gezet.

Als men bijvoorbeeld in het ruimtelijk verhaal uitgaat van administratieve territoria voor de verdeling van de opgave, zal dit in veel gevallen niet overeenkomen met de gebiedslogica, bijvoorbeeld doordat de administratieve grenzen de landschappelijk eenheid doorsnijden. Zo is er in de RES-aanpak voor gekozen is om regio's af te bakenen langs gemeentegrenzen. Bij een dergelijke keuze moet men voorbereid zijn op de mogelijkheid dat windturbines langs de grenzen van gemeenten komen te staan, of wellicht als 'hagelslag' over de regio verspreid worden, zonder veel relatie met het landschap. Dit is geen onverwachte uitkomst als de fysieke ruimte secundair is aan de gedachte ruimte. Het vraagt wel extra denkwerk van tevoren hoe hiermee om te gaan, in hoeverre dit aanvaard wordt of via extra afstemming in een later stadium tussen gemeenten in een bepaald gebied moet worden gemitigeerd.

Voorbeelden van dergelijke gelaagde ruimtelijke verhalen, waarin enerzijds een duidelijk uitgangspunt is gekozen en anderzijds ook geprobeerd wordt om de gevolgen daarvan te doordenken en te mitigeren, vinden we in de beide casestudies (zie 3.4.3).

3 Ruimtelijke kwaliteit bij de totstandkoming van de RES 1.0

Ruimtelijke kwaliteit krijgt invulling in de context van planvorming voor een concreet gebied. Om te illustreren hoe dat in praktijk in zijn werk kan gaan, hebben we het conceptueel kader van het DRM toegepast op een concreet beleidsdossier, namelijk de Regionale Energiestrategieën. In deze beleidsdocumenten zetten regio's (beter gezegd: regionale organisaties die speciaal hiervoor door gemeenten zijn opgezet) hun strategische visie neer op de opwekking van duurzame energie middels windturbines op land en grootschalige PV-energie tot 2030. De onderzoeksvraag voor onze analyse in dit hoofdstuk is vanuit welke invalshoek ruimtelijke kwaliteit wordt benaderd in deze documenten, hoe ruimtelijke kwaliteit concreet wordt uitgewerkt op dit beleidsterrein, en hoe in het proces deze invalshoek en uitwerking tot stand zijn gekomen.

Ter achtergrond: de RES 1.0

Het Nationaal Programma Regionale Energie Strategie (NP-RES) is voortgekomen uit het Klimaatakkoord (2019) om regionaal uitwerking te geven aan de opwek van duurzame elektriciteit op land middels wind en zon. In het Klimaatakkoord zijn stevige doelen neergezet voor het verminderen van de CO₂-uitstoot in Nederland: in 2030 moet de nationale CO₂-uitstoot met 49% verminderd zijn t.o.v. 1990, en in 2050 zelfs met 95%. Om de CO₂-emissies naar beneden te brengen zullen we ons steeds meer op duurzame energiebronnen moeten beroepen, zoals zonne- en windenergie. Eén van de leidende veronderstellingen achter de RES is dat de energietransitie het beste vorm kan krijgen in de regio zodat er aandacht is voor het landschap en de beleving daarvan. Dit zou moeten leiden tot een ruimtelijk proces waarin oplossingen gevonden worden die het beste passen in de lokale leefomgeving en het landschap. Er zijn daarom 30 regio's tot stand gekomen die elk een eigen proces hebben doorlopen om een strategie om de opwek van duurzame elektriciteit een plek te geven.

Aan de 30 energieregio's is gevraagd te onderzoeken waar en hoe zonne- en windenergie in hun gebied een plek kan krijgen. Stapsgewijs hebben zij toegewerkt naar een ambitiesdocument waarin ze beschrijven waar en op welke manier de opwek van duurzame elektriciteit in hun gebied dient te geschieden: de RES 1.0. Daarbij gaat het enerzijds om de vraag hoeveel zij kunnen bijdragen aan het gezamenlijk doel voor duurzame opwek zoals dat in het Klimaatakkoord (2019) beschreven staat: in 2030 dienen de regio's gezamenlijk ten minste 35 terawattuur (Twh) duurzaam opgewekte elektriciteit te produceren. Anderzijds is nadrukkelijk de wens dat regio's samen met betrokken partijen (waaronder ook bewoners) nadenken over een zorgvuldige ruimtelijke inpassing van deze energie installaties en netwerken.

Onze analyse heeft betrekking op de RES'en 1.0 uit 2021, en het beleidsvormingsproces dat daaraan voorafging. (Zie tekstbox 'RES 1.0' voor meer achtergrond) We kijken dus *terug*. Inmiddels is het RES-proces alweer verder en worden de RES'en 1.0 – waar nodig- herijkt. De observaties die we in deze studie m.b.t. de RES 1.0 doen, zijn in die zin niet 'up to date'. Ze zijn dan ook vooral bedoeld om meer in het algemeen op beleidstrajecten te reflecteren, en niet als monitor of evaluatie hoe het beleid er in dit dossier voorstaat (zie daarvoor de Monitor RES 2023 (PBL 2023)).

De tekstanalyse is in principe ook beperkt tot de strategische documenten zelf. Voorgaande beleidsdocumenten en onderliggende documenten (bijvoorbeeld onderzoeksrapporten, concept-RES, provinciale beleidsdocumenten) zijn bij de tekstanalyse in principe niet meegenomen. Ook is het belangrijk om te benadrukken dat elke RES 1.0 als strategisch document een visie weergeeft op de ruimtelijke uitwerking van duurzame opwek in de regio als geheel, en niet – of in ieder geval niet primair – op de ruimtelijke uitwerking van een concreet, specifiek project.

3.1 Ruimtelijke kwaliteit in de RES 1.0

3.1.1 Duidelijke invulling van ruimtelijke kwaliteit niet altijd aanwezig

Niet in elke RES 1.0 was even duidelijk wat de invalshoek op ruimtelijke kwaliteit nu precies is. In enkele gevallen kwam ruimtelijke kwaliteit nauwelijks (expliciet) ter sprake. In ander gevallen werd er expliciet verwezen naar het bestaande beleid. Zo leunt de RES 1.0 Twente sterk op de kaders van de provincie Overijssel: “de provinciale omgevingsvisie is leidend als regionaal kader voor de ruimtelijke kwaliteit van energieprojecten” (p.6). Soms zijn er vrij fijnmazige principes voor de opwek van wind- of zonne-energie (zoals een zonneladder). In andere gevallen is er een landschapskatern aanwezig waarin de belangrijkste gebiedskenmerken van de regio zijn gekenschetst en die als basis dient voor een eventuele ruimtelijke analyse voor de RES. Het is echter niet altijd duidelijk op welke manier het bestaande beleid input vormt voor de RES 1.0 en daarmee ook niet wat de invalshoek op ruimtelijke kwaliteit in zulke gevallen is (omdat wij ons voor de analyse daarvan met name hebben gericht op het beleidsdocument van de RES 1.0 zelf).

Daarnaast zijn in de RES 1.0 niet altijd duidelijke ruimtelijke keuzes gemaakt, zoals het specificeren van zoekgebieden. Hoewel er in elke RES 1.0 een bod (een indicatie voor de hoeveelheid opwek) wordt gegeven, krijgt dat bod niet altijd een ruimtelijke invulling. Voor sommige regio's geldt dat zij een groot deel van hun bod kunnen vullen met projecten die al zijn uitgevoerd of in de pijplijn zitten. Er zijn dus geen 'nieuwe' zoekgebieden nodig (zoals de RES Flevoland). Voor andere regio's geldt dat de keuzes elders belegd worden (bijv. bij gemeenten). Het bod kan dan ook de optelsom zijn van gemeentelijke ambities (RES Friesland, RES Groningen) die elk weer een eigen systematiek hanteren om tot een eigen bod te komen. Maar soms zijn de zoekgebieden dusdanig groot dat het lijkt alsof er geen keuzes gemaakt zijn. De term 'zoekgebied' lijkt daarbij geen éénduidig begrip te zijn: in sommige RES'en zijn dat grote gebieden waarin verder onderzocht moet worden wat mogelijkheden voor wind- en zon zijn, terwijl bij anderen een zoekgebied al een specifieke aangewezen plek is waar zon en/of wind beslag moet krijgen.

3.1.2 Ruimtelijke kwaliteit vaak geen doorgaande lijn in verschillende processtappen

Concluderend zagen we in de RES drie processtappen waarin ruimtelijke kwaliteit al dan niet duidelijk naar voren kwam. De eerste is de interpretatie van de opgave (de vraag vanuit het Rijk) Wordt het komen tot een bod en zoekgebieden gezien als een technische of ruimtelijke vraag? Is energie opwek leidend of volgend als opgave in de regio? Vandaaruit wordt ook het proces ingericht, er wordt bijvoorbeeld een landschapsarchitecten bureau gevraagd of een technisch bureau met veel kennis op energie opwekking.

Een tweede processtap van de RES 1.0 waar een perspectief op ruimtelijke kwaliteit voorkomt, is de eigen visie op ruimtelijke kwaliteit van de regio, vaak op grond van bepaalde analyses. Soms is dit een aparte paragraaf, los van de rest van de RES 1.0 of het is een verhaal wat door de hele RES wordt doorgevoerd. Dit kan een verhaal zijn met alleen het benoemen van het belang van ruimtelijke kwaliteit zonder verdere invulling, invulling op hoofdlijnen of al ver uitgewerkt met een uitwerking in beelden en kaders en verschillende onderliggende studies. Tot slot komt ook een perspectief op ruimtelijke kwaliteit voor in de onderbouwing van keuzes en de keuzes zelf. Dit is soms een logisch gevolg van de interpretatie van de vraag en de visie (stap 2), maar lang niet altijd.

Ruimtelijke kwaliteit is vaak geen rode draad in het proces naar beleidsvorming



Bron: PBL

Figuur 14: ruimtelijke kwaliteit als rode draad in de RES 1.0

Het beeld dat naar voren komt als we de 30 RES'en in hun totaliteit bekijken, is dat het beleidsvormingsproces richting RES 1.0 (voor zover we dat proces uit de beleidsdocumenten op kunnen maken) lang niet altijd wordt gedragen door een doorlopend ruimtelijk verhaal. In veel gevallen wordt in vraaginterpretatie, ruimtelijke analyse en beleidskeuzes ruimtelijke kwaliteit heel verschillend benaderd. Ruimtelijke kwaliteit kan in de overgang naar een volgende fase, of onder invloed van wisselingen in de projectgroep, 'lost in translation' raken. Dan staat de gebiedsanalyse los van de vraaginterpretatie, betekent een wisselen van de wacht weer een nieuwe invalshoek, of worden beleidskeuzes gemaakt die niet (herkenbaar en expliciet) zijn gebaseerd op de analyses. Op deze manier kan het ruimtelijke verhaal geen 'drager' zijn voor het beleidsproces, en word het moeilijker om strategische keuzes voor de langere toekomst hierop te baseren. Ook kan het tijdens het proces minder goed een richtinggevende rol spelen, als tijdens het proces keuzes gemaakt moeten worden aan de hand van een duidelijke lijn die uitlegbaar is naar andere betrokkenen in de uitvoering, zoals projectontwikkelaars. De uitzonderingen, zoals HvB, laten zien op welke manier dat wel kan.

3.1.3 Invalshoeken in RES 1.0: gedachte of fysieke ruimte leidend

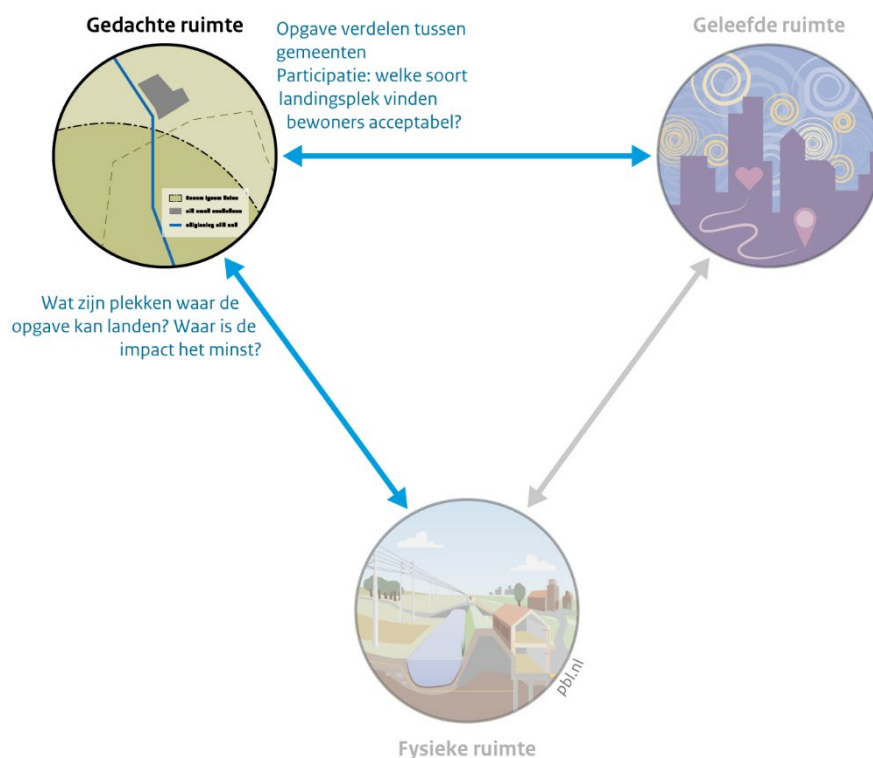
Alhoewel het voor de meeste RES'en dus niet mogelijk is om te spreken van een doorlopende idee van ruimtelijke kwaliteit in alle processtappen, kunnen we wel concluderen dat als ruimtelijke kwaliteit aan de orde kwam, dat vooral vanuit de invalshoeken van de gedachte ruimte of van de fysieke ruimte was. De invalshoek vanuit de geleefde ruimte kwamen we zelden tegen. Hierbij kan de scope van de analyse een rol gespeeld hebben, doordat voornamelijk de teksten van de RES 1.0 zelf

zijn geanalyseerd, en niet de achtergronddocumenten. Er heeft wel degelijk op veel manieren participatie plaatsgevonden (De Vries en Bouma 2023). Enquêtes, participatie ontwerp ateliers, groeps gesprekken, apps – in veel van deze processen kregen de burgers de mogelijkheid om input te leveren. Maar zoals we zullen hieronder zullen betogen, leek dat te gebeuren binnen de invalshoek van de gedachte of de fysieke ruimte.

Gedachte ruimte leidend

In deze paragraaf staan we stil bij de RES'en waarin vanuit de invalshoek van de gedachte ruimte wordt bepaald welke werkwijze tot ruimtelijke kwaliteit leidt. We gaan in op verschillende elementen van het 'ruimtelijke verhaal' dat vanuit deze invalshoek dat de RES'en wordt opgesteld.

Inulling ruimtelijke kwaliteit in de RESsen 1.0: gedachte ruimte leidend



Bron: PBL

Figuur 15 Belangrijkste issues voor ruimtelijke kwaliteit in de RES'sen 1.0 waarin de gedachte ruimte leidend was.

De opgave leidend: vanuit de opgave zoeken naar een landingsplek

Wanneer de logica van de gedachte ruimte leidend is, wordt de opgave als gegeven beschouwd. Voor het definiëren van het bod gekeken wat nog nodig is, de 'resterende' opgave. In sommige RES-regio's komt het bod tot stand doordat gekeken wordt naar het (verwachtte) energiegebruik van de regio; wat is er bijv. voor nodig om de regio zelfvoorzienend te maken (zie bijv. RES Achterhoek; RES Noord-Midden Limburg)? Er vindt een technische analyse plaats om tot een bod te komen en vervolgens wordt gekeken hoe dat bod binnen de regio een plek kan krijgen, oftewel kan 'landen'.

Vanuit de logica van de gedachte ruimte lijkt de belangrijkste vraag dan ook te zijn hoe de opgave (hoeveelheid Twh) het beste kan worden 'weggezet' in het gebied. Bestaande technieken en de verschijningsvormen daarvan zijn daarbij in principe een gegeven, zoals de vorm en hoogte

van een windmolen. Daarmee kan de opgave ook worden vertaald naar aantallen windmolens van X vermogen en hectaren zonnenveld die als het ware op een kaart verdeeld kunnen worden.

In veel RES'en begint men met het formuleren van het bod als een cijfermatige exercitie op basis van het huidig elektriciteitsverbruik en de theoretische potentie voor opwek in de regio. Daarnaast schat men hoeveel 'ruimte' er nog over is voor opwek, waar dan vaak via minimale en maximale varianten een middenvariant uitkomt. Zoekgebieden zijn dan plekken waar het simpelweg 'kan', bijvoorbeeld omdat voor zulke plekken geen beleidsrestricties gelden. Eén van de geïnterviewden sprak over deze manier van werken als 'uitsluitingsplanologie'. De vraag wat die plek een goede plek maakt (of 'optimale' plek, zoals we hieronder zullen toelichten) wordt niet gesteld; de vraag waar nog 'vrije' ruimte beschikbaar is, is leidend. Zo kunnen verschillende kaarten over elkaar heen worden gelegd met beperkingen vanuit bijvoorbeeld Natura2000 gebied, radarlocaties en andere bestaande kaders. Wat overblijft is een kaart met vlekken waar er nog 'ruimte' is voor de energieopgave. Zo wordt in de RES Achterhoek in eerste instantie gezocht naar 'belemmeringsvrije ruimte': plekken waarbij geen beleidsmatige restricties gelden (bijv. met oog op reservering voor andere bestemmingen of geluidsnormen).

Een bijzonder voorbeeld is de RES Noord-Veluwe. Daar startte men vanuit bestaande regels en beleid (onder andere met een beperkingenkaart), maar hier bleven zo weinig mogelijkheden over, dat het doel van de RES werd om te zoeken naar flexibiliteit in de regels. De opgave werd iets naar beneden bijgesteld, maar er werd vastgehouden aan de ambitie van een 'energieneutrale regio'. Het is echter ook mogelijk dat er juist nog veel ruimte overblijft nadat gebieden waar het (op basis van bestaande beleidsrestricties) niet kan zijn uitgesloten. In de RES Achterhoek was er juist nog veel ruimte en zijn keuzes voor windlocaties gebaseerd op aansluiting met het netwerk.

De opgave leidend: minimaliseren van impact

In deze invalshoek wordt de opgave met name gezien als 'kostenpost': de impact daarvan moet worden geminimaliseerd. Bijvoorbeeld doordat belangrijke gebieden moeten worden 'gespaard' of 'beschermd' (zoals in RES Noord- en Midden Limburg). Op kaarten wordt aangegeven welke gebieden moeten worden beschermd (waar in ieder geval niet). Dit kan met experts, ambtenaren, bewoners of een combinatie worden ingetekend. Ook worden leidende principes opgesteld om verder te definiëren waar niet en waar wel onder welke voorwaarden.

Een andere variant die we zien in meerdere RES'en is de nadruk op efficiënt ruimtegebruik. Belangrijk is om te benadrukken dat er in sommige gebieden inderdaad fysiek weinig ruimte kan zijn om wind- of zonne-energie te realiseren: bijvoorbeeld wanneer gebieden dichtbebouwd zijn of er veel beschermde natuurgebieden liggen. In andere gevallen lijkt schaarse echter vooral een veronderstelling: ongeacht de fysieke mogelijkheden of beperkingen, moet de opwek van zon en wind zo min mogelijk ruimte innemen. Dat uit zich o.a. in de wens om de plaatsing van zon en wind zo efficiënt mogelijk in te richten bijvoorbeeld door zo dicht mogelijk aan te sluiten op plekken waar de vraag voor energie hoog is of door te kiezen voor grootschalige clusters. Vanuit eenzelfde wens voor efficiënt ruimtegebruik kan men wel op verschillende uitkomsten komen. In de ene RES is deze efficiëntie een argument voor een lijnopstelling van wind langs grote infrastructuur omdat die ruimte niet op een andere manier gebruikt wordt. Terwijl in een andere RES de wens voor efficiënt ruimtegebruik het argument is voor een clusteropstelling met molens dicht bij elkaar.

In een derde variant gaat het 'minimaliseren' van de ruimtelijke impact niet zozeer om de ruimtevraag (hoeveel vierkante meters), maar om de visuele impact. Eén van de benaderingen richt zich op de structuur van het landschap; energie infrastructuur moet bij die structuur aansluiten. 'Grote' ruimtelijke structuren zijn bijvoorbeeld snelwegen en bedrijventerreinen en 'kleine' ruimtelijke structuren zijn bermen en kleine weilanden. De opgave wordt vervolgens ook vertaald naar groot (wind en grootschalig zon) en klein (lokaal zon). Dat zien we bijvoorbeeld terug bij de RES

Groningen: “grootschalige wind- en zonneparken worden geclusterd en gesitueerd bij logistieke en industriële complexen en knopen, alsmede bij de grote kernen en steden; en kleinschalige opstellingen worden ingepast op de erven en in de buurtschappen en dorpen”. Een andere benadering van het minimaliseren van de impact richtte zich meer op het ‘verstoppen’ van windmolens en zonnepanelen. Zo wordt in de RES Amersfoort de Utrechtse Heuvelrug aangedragen als kansrijk gebied omdat het bos het zicht aan de molens zou kunnen onttrekken.

Tot slot kan de impact op ruimtegebruik en visuele impact verkleind worden door op zoek te gaan naar gebieden waar je weinig schade kunt aanrichten, zoals daken van parkeergarages of bedrijventerreinen. Die plekken zijn er nu éénmaal en gebruiken we (vooralsnog) nergens anders voor. Bewoners lijken het daar grotendeels ook mee eens te zijn; als uitkomst van participatietrajecten komt het gebruik van daken vaak als prioriteit naar boven (zie bijv. Noord-Holland Noord en Noord-Holland Zuid).

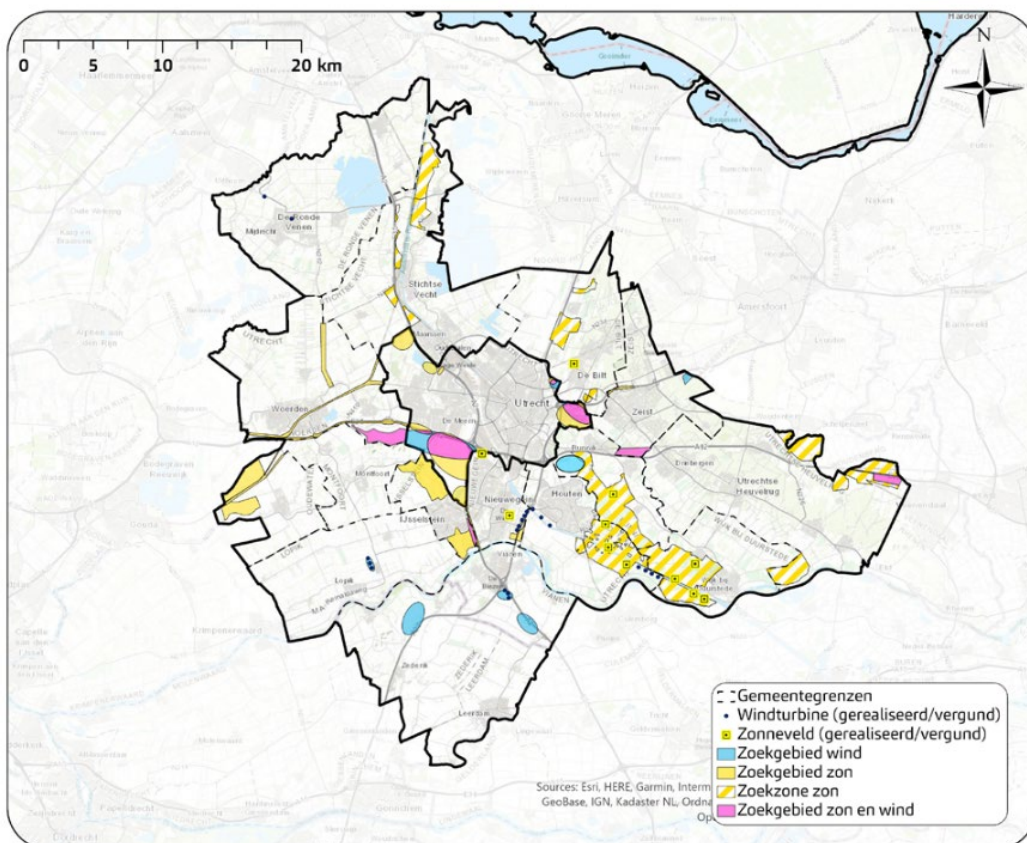
Een opvallend voorbeeld is de RES Drechtsteden, waarbij men vanuit zowel het idee ‘waar kan het nog’ (beleidsbeperkingen), als vanuit het idee ‘waar kan het geen kwaad’ restruimten heeft aangewezen. Maar vervolgens ging men in de regio een stap verder om te onderzoeken hoe binnen die restruimten ruimtelijke kwaliteit door inrichting te bereiken. Zo is er een verdeling gemaakt van verschillende typen restruimten en zijn er landschapscriteria ontwikkeld voor deze (typen) restruimten, zoals behouden van bepaalde zichtlijnen. Dus ook wanneer er in een eerste stap vooral geredeneerd wordt hoe de opgave weg te zetten, kan in tweede instantie het gebied zelf het uitgangspunt vormen.

Administratieve grenzen belangrijk: de opgave verdelen in een goed proces

In deze invalshoek ligt ruimtelijke kwaliteit vaak niet alleen in de vertaalslag van opgave naar realisatie, maar ook in het proces waarmee de opgave toegewezen wordt aan verschillende administratieve territoria. De nadruk ligt dan op de verantwoordelijkheidsverdeling over bestaande bestuurlijke eenheden. Het gaat dan niet zozeer om wat de inhoudelijke invalshoek op ruimtelijke kwaliteit is, maar hoe beslissingen daarover worden genomen.

Een van de vragen die dan centraal staat, is wat een eerlijke verdeling van de opgave is. Bijvoorbeeld ten opzichte van de grootte van de gemeente en de ruimte die zij beschikbaar hebben? Hoe verdelen we het onder elkaar? Dit zien we bijvoorbeeld terug in RES U16, Drenthe, West-Overijssel en Foodvalley. Regio’s gaan verschillend om met dat verdelingsvraagstuk. Dit verdelingsvraagstuk wordt geladen met energiestudies (wat kan in de ruimte), met lokaal beleid (lokale ambities) of vanuit bestuurlijke gesprekken over waarden bijvoorbeeld.

Eén van de manieren om de vraag naar verdeling over territoria aan te gaan, is door de gemeenten aan zet te laten. In de RES 1.0 van de U16 bijvoorbeeld is het totale bod tot stand gekomen door eerst de gemeenten te vragen naar hun eigen bod op basis van de eigen ambities en mogelijkheden. De locatiekeuze (zoekgebieden) én ruimtelijke inpassing werden zo ook een lokale aangelegenheid. Er is in de RES 1.0 een beschrijving opgenomen van ruimtelijke kwaliteit per gemeente en gemeenten mochten hun eigen kaarten voor zoekgebieden aanleveren. Zo is op de kaart (zie figuur 16) te zien dat elk gemeente het identificeren van een zoekgebied op eigen wijze heeft opgemaakt; sommige gemeenten hebben grotere ‘zoekzones’ geïdentificeerd, terwijl anderen al specifieke zoekgebieden hebben aangewezen. Daarnaast wordt in de RES 1.0 van de U16 benadrukt dat er vervolgens ook onderlinge afspraken gemaakt moeten worden over ‘planuitval’ of ‘bestuurlijke inpassing’ in het proces – ook dit zijn afspraken om het proces van verdeling van verantwoordelijkheden goed te laten verlopen.



Figuur 16 Gemeentegrenzen en zoekgebieden in de RES 1.0 van U16.

Er zijn meer RES'en waarin het bod wordt overgelaten aan de individuele gemeenten. Bij sommigen wordt niet zozeer het verdelingsaspect benadrukt, als wel dat gemeenten meer zicht hebben op de geleefde ruimte van de bewoners. Bijvoorbeeld werd in de RES Drenthe een optelsom gemaakt van bestaande ambities en beleid van gemeenten. “[D]oor zelf regie te houden over de energietransitie, behouden we wat waarde heeft in ons landschap en voor onze bewoners”. Vanuit gebeurtenissen in het verleden (Evers e.a. 2019) is nu de keuze gemaakt om ruimtelijke kwaliteit met name door gemeenten in te laten vullen. Deze redenatie zou eventueel ook passen in een ruimtelijk verhaal vanuit de invalshoek van de geleefde ruimte. Toch is het opvallend dat de administratieve eenheden van gemeenten hier het uitgangspunt zijn, en niet concrete doelgroepen of gemeenschappen. De stem van de gebruiker wordt verondersteld via de democratische vertegenwoordiging tot klinken te komen.

Kennis uit geleefde ruimte: gericht op acceptatie

Er zijn, zoals gezegd, voor alle RES'en in meer of mindere mate participatieprocessen georganiseerd. Vaak is op basis van de RES 1.0 niet helemaal duidelijk hoe dit participatieproces er precies uit heeft gezien. Enerzijds omdat ervoor gekozen is het participatieproces met name lokaal (vanuit gemeenten) vorm te geven. Anderzijds omdat de nadruk ligt in de RES 1.0 op de uitkomst van deze participatieprocessen: criteria die als belangrijk zijn benoemd, of plekken die door deelnemers zijn aangewezen.

We kunnen dus niet zoveel zeggen over de wijze waarop het participatieproces gekoppeld is aan de ruimtelijke keuzes die zijn gemaakt. Uit wat we wel kunnen zien, leiden we af dat participatie met name gericht is geweest op het proces en de opgave. In sommige RES'en lijken we terug te zien dat de kennis die men ophaalt uit de leefwereld (via het participatieproces) met name gaat

over de vraag welke vormen van wind of zonne-energie acceptabel zijn. Er staat vast dat er een opgave is; vervolgens wordt aan bewoners gevraagd waar deze opgave mag ‘landen’ (RES Drechtsteden; RES Goeree-Overflakkee). Er kunnen criteria benoemd worden (zoals het gebruik van restructuimten), specifieke gebieden worden aangewezen (waar mag het?) of juist gebieden worden uitgesloten (waar mag het niet?). M.a.w. Bewoners kunnen invloed uitoefenen op de ideeën die er zijn voor gebieden die zich wel of niet lenen voor het realiseren van de opgave. Dat is een andere insteek dan een vertrekpunt vanuit de waarden die mensen hechten aan het gebied in kwestie (zie ook paragraaf 3.3.2)

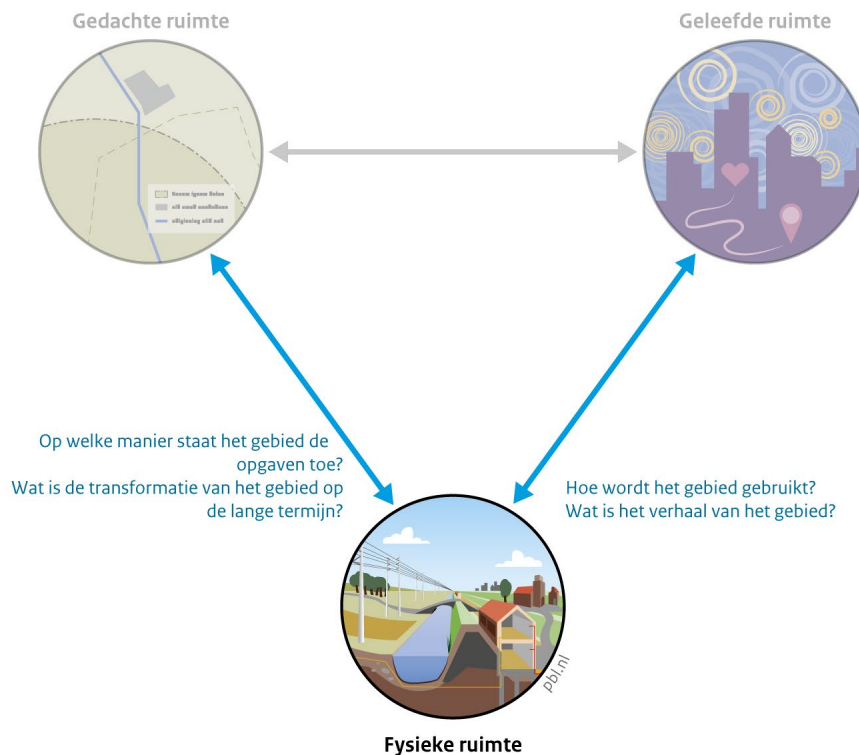
Fysieke ruimte leidend in de invalshoek

In deze paragraaf staan we stil bij de RES’en waarin juist de fysieke ruimte bepalend was voor de wijze waarop ruimtelijke kwaliteit werd ingevuld. We gaan in op de elementen die vanuit deze logica een belangrijke rol spelen in het komen tot ruimtelijke kwaliteit.

Gebiedskenmerken bepalend: vanuit fysieke ruimte zoeken op welke manier opwek mogelijk is

Wanneer de fysieke wereld als vertrekpunt wordt genomen bepalen gebiedskenmerken wat mogelijk is om de energie-opgave te realiseren. Grenzen zijn vanuit deze benadering vaak niet gebaseerd op administratieve grenzen: de vraag is immers welk gebied een logische éénheid vormt (zoals het Groene Hart). Het samenstellen van het bod gaat vaak hand in hand met het identificeren van zoekgebieden. Een inschatting van hoeveel hernieuwbare energie mogelijk is kan worden gemaakt op basis van ‘kansrijke zones’ (RES Amersfoort) of de ‘draagkracht’ van het landschap (RES Rotterdam-Den Haag). De vraag wat ‘mogelijk’ is wordt op verschillende manieren beantwoord.

Invulling ruimtelijke kwaliteit in de RESsen 1.0: fysieke ruimte leidend



Bron: PBL

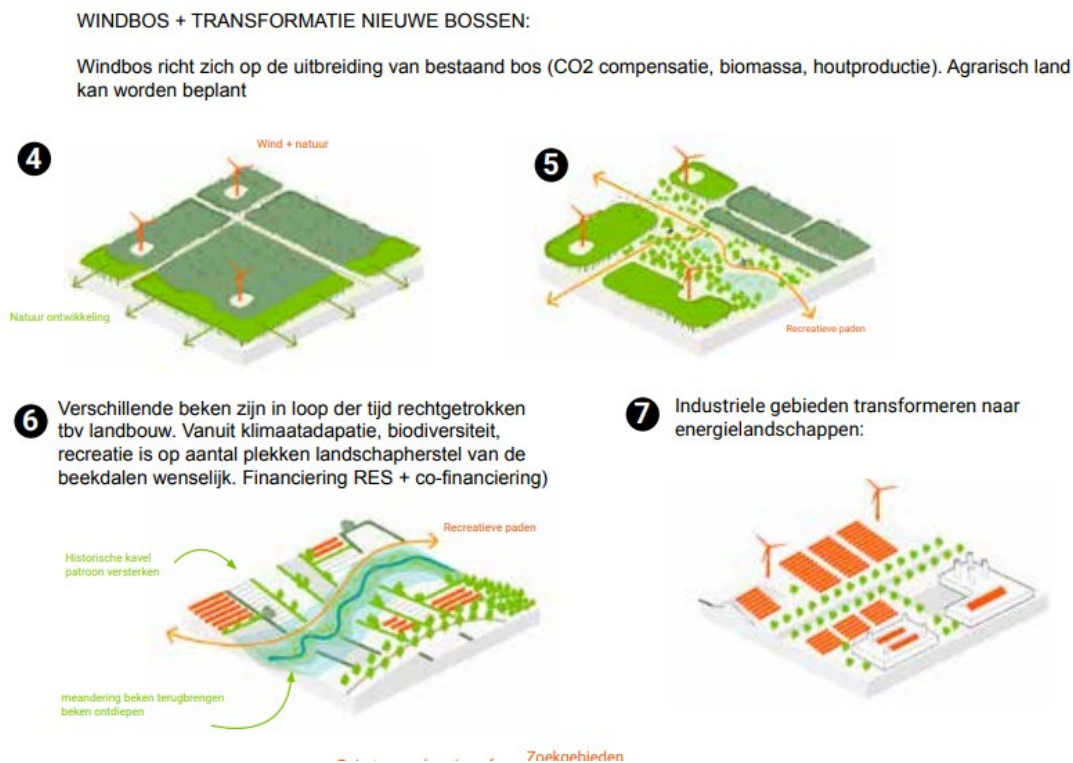
Figuur 17 Belangrijkste issues voor ruimtelijke kwaliteit in de RES’sen 1.0 waarin de fysieke ruimte leidend was.

Ten eerste kan het gaan om het behouden of versterken van bepaalde gebiedskenmerken. Dan is de wens om deze unieke kwaliteiten van de plek te behouden ondanks de opgave, of juist te versterken door de opgave. Wanneer de fysieke ruimte leidend is, gaat het niet zozeer om de vraag in welke gebieden zon- en wind plaats mag vinden (bijvoorbeeld door bepaalde gebieden uit te sluiten), maar om de vraag *op welke manier* zon - en wind past in de constellatie van het landschap of anderszins 'de logica' van het gebied. Het antwoord kan zijn, dat opwek daar helemaal niet mogelijk is, maar zulke beperkingen worden niet op voorhand al opgelegd; daar gaat een ruimtelijke analyse aan vooraf.

In sommige RES'en zien we bijvoorbeeld dat vanuit de 'draagkracht' van het landschap wordt berekend wat er in de regio mogelijk is aan opwek van zonne- en windenergie. Vaak wordt de regio dan opgedeeld in landschapstypen (met input van een landschapsbureau) die allemaal een bepaald 'laadvermogen' hebben. Dit levert bijvoorbeeld landschapstegels op zoals bij de RES Metropoolregio Eindhoven of zoals in de RES Rotterdam-Den Haag waar voor elk type landschap een verhaallijn is gemaakt.

Ook kan het gaan over het versterken van bepaalde ruimtelijke elementen. In de RES Holland Rijnland gaat het niet alleen om de aansluiting bij ruimtelijke structuren, maar om deze structuren te versterken door overgangen te accentueren. "Met landschappelijke kwaliteit wordt bedoeld op de versterking van landschappelijke structuren of het versterken van de samenhang tussen landschap en natuur." Ook cultuurhistorisch landschap zoals langs de Romeinse Limes worden genoemd. Het accentueren van al bestaande structuren is daar uitgewerkt als ruimtelijk principe voor ontwikkelaars en initiatiefnemers.

Ook ontstaan op deze manier combinaties zoals wind met bos of herinrichting landbouw, biodiversiteit en zonnevelden. Dit zien we in de RES Eindhoven, Rotterdam-Den Haag, Cleantech Regio, Zuid-Limburg en West-Overijssel.



Figuur 18 RES Metropoolregio Eindhoven Voorbeeld landschapstegels

De energietransitie als onderdeel van gebiedstransformatie

In sommige RES'en zien we een sterke visie op de lange termijn terug: de vraag die dan leidend is, is hoe de energie-opgave onderdeel is van de transformatie van het landschap op de lange termijn. Deze vraag kan op meerdere manieren worden beantwoord. Allereerst vanuit de gedachte dat het netwerk het meest bepalend zou moeten zijn in locatiekeuzes, vanwege toekomstige functieontwikkelingen (hoe gaat dit gebied in de toekomst gebruikt worden?). Alle RES'en noemen het netwerk, wat ook expliciet is gevraagd, maar weinigen noemen dit als drager voor ruimtelijke kwaliteit. Aansluiten op bestaande netwerken is wenselijk, niet alleen omdat het daar goedkoop en makkelijk is om het netwerk uit te breiden, maar omdat dat vanuit de gebiedslogica de goede plekken zijn om het netwerk uit te breiden. Dat zijn namelijk plekken waar vraag en aanbod elkaar ontmoeten, nu en in de toekomst (bijvoorbeeld omdat rond die plekken extra gebouwd gaat worden). Opwek langs grote infrastructuur is dan niet logisch, clustering wel. Veel losse zonnevelden in het landelijk gebied niet, maar combinaties in en rond steden wel. Een voorbeeld hiervan is de hub ontwikkeling zoals uitgewerkt in de RES Hart van Brabant of de RES Drenthe. Hierin is het netwerk als extra en belangrijke laag toegevoegd boven op het historische verhaal van het landschap en de functies van gebieden. Een hub is hier een concentratie van wind, zon en andere opwek en opslag, dichtbij steden. De hubs worden tegelijkertijd ontwikkeld als integrale gebiedsontwikkelingsprojecten. Er zijn namelijk ook maatschappelijke investeringen om deze plekken 'beter' te maken: investeren in het energienetwerk kan daarbij meerdere doelen dienen.

Deze gedachte, de energietransitie als 'hefboom' voor het realiseren van andere opgaven, zien we vaker terug. Naast het leidend maken van het netwerk kan de gebiedstransformatie zich ook richten op andere opgaven die in een bepaald gebied belangrijk zijn. Nu is 'meervoudig ruimtegebruik' vanuit de NOVI als één van de ruimtelijke principes meegegeven aan de RES: het idee daarachter is dat bij de ontwikkeling van zonne- en windenergie ook andere opgaven aandacht moeten krijgen. In de meeste RES'en is dit echter vertaald naar 'koppelkansen' die pas in het vizier komen nadat de zoekgebieden al zijn aangewezen; het verzilveren van deze koppelkansen geschiedt dan op het moment dat er een bepaald project ontwikkeld wordt. Het is iets extra's, maar staat niet aan de basis. In sommige RES'en zien we terug dat de bestaande opgaven in het gebied van meet af aan leidend zijn in de keuzes die er worden gemaakt, ook bij het aanwijzen van zoekgebieden. In Hart van Brabant is de energietransitie expliciet gekoppeld aan klimaatadaptatie (de RES is daarom geworden tot REKS: Regionale Energie en Klimaat Strategie). De gebieden die in het kader van deze opgaven verbetering behoeven zijn ook de gebieden die gebruikt worden voor de opwek van energie.

Experts vertellen het verhaal van de fysieke ruimte

De fysieke ruimte kan niet voor zichzelf spreken. Wat de 'logica' van de fysieke ruimte is, wordt daarom vaak door ontwerpers ontsloten. Zij kunnen op verschillende manieren kenmerken van het gebied beschrijven, maar uiteindelijk niet de arbiter zijn als deze moeten worden afgewogen. Zo zien we in de U16 terug dat er tussen gemeenten geen gedeeld begrip is over wat de unieke gebiedskenmerken van de regio zijn (dit punt lichten we in het volgende onderdeel, waar we ingaan op de casus U16 verder toe). En in de Cleantech Regio een spanning ontstaan tussen de waardevolle agrarische gebieden en de natuurgebieden (Natura2000): door de aanwezigheid van Natura2000 gebieden is er in de regio vrijwel geen wind mogelijk, waardoor het bod vooral leunt op opwek door zon. Dat vraagt wat van de agrarische gebieden die ook als waardevol worden gezien.

In deze invalshoek zien we ook regelmatig een koppeling met de geleefde ruimte, een analyse en een visie die aansluit bij het gebruik van het gebied en de waarden die aan het gebied door gebruikers worden toegekend. Dat kan vanuit een cultuurhistorisch perspectief op het landschap of juist vanuit een wat meer economische benadering (met welk 'gebruik' verdient dit gebied zijn

geld?). In HvB zagen we bijvoorbeeld dat de gebiedsafbakening tussen landschappen ook was gebaseerd op het gebruik ('Leisure landschap').

Ontwerpers kunnen dat doen aan de hand van eigen kennis; zij hebben immers ook zicht op wat 'beleefbare' ruimten zijn. Het is echter ook mogelijk dat met name bewoners zulke input leveren of dat er een samenwerking tussen bewoners en ontwerpers is, bijvoorbeeld doordat bewoners input leveren aan ontwerper. Het is duidelijk dat bewonersinbreng in deze zin een andere is, dan de participatie die vooral gericht is op acceptatie, zoals we die in de RES'en zien waarin de gedachte ruimte leidend is invalshoek. Tegelijk geeft dit voor ons niet genoeg aanleiding om te zeggen dat deze RES'en de invalshoek 'geleefde ruimte leidend' hanteren. Daarvoor is het vaak te onduidelijk, in hoeverre de inbreng de burger ten grondslag heeft gelegen en de ruimtelijke analyse en de visie heeft bepaald.

Een uitzonderlijk geval is de RES Noordoost Brabant, waar wel heel expliciet wordt gezegd dat de leefwereld van de mensen leidend zou moeten staan. Voor hen draait het om de beleving van nieuwe energielandschappen, het RES proces is daarmee de ontwikkeling naar nieuwe waardering. Naar 'een andere manier van denken: niet het ruimtelijk inpassen, maar het creëren van een nieuwe geaccepteerde leefomgeving; landschappen die door mensen worden gewaardeerd, economisch haalbaar zijn en ruimte bieden aan andere maatschappelijke waarden'.

3.2 Casestudies: Ruimtelijke kwaliteit als drager van de RES

Om meer grip te krijgen op de wijze waarop ruimtelijke kwaliteit onderdeel werd van het proces van de RES, hebben we via aanvullende interviews twee RES'en verder uitgewerkt: Hart van Brabant en U10. We hebben voor deze casussen gekozen omdat we in de RES 1.0 van deze gebieden een duidelijke visie op ruimtelijke kwaliteit terugzagen die doorwerkte in de ruimtelijke keuzes die waren gemaakt. Tegelijkertijd zagen we daarin wel twee verschillende invalshoeken terug, waarbij Hart van Brabant meer vanuit het gebied is vertrokken en U16 meer vanuit de opgave.

We hebben uit deze casussen inzichten opgehaald over de wijze waarop inhoud en proces vaak met elkaar verbonden zijn: vanuit het proces worden er keuzes gemaakt die van invloed zijn op hoe ruimtelijke kwaliteit verder wordt uitgewerkt. En andersom: de keuze voor een proces voortkomen uit een inhoudelijke keuze voor een opvatting van ruimtelijke kwaliteit.

Zowel in U10 en Hart van Brabant zijn er belangrijke keuzes gemaakt over de inzet van de partijen in relatie tot het regionale bod. In U10 is gekozen voor een structuur waarbij elke gemeenten een steentje bijdraagt en in eigen gebied kijkt wat kan. Dat leidt ertoe dat de invulling voor ruimtelijke kwaliteit met name op lokaal niveau beslag krijgt (hoewel er vanuit de regio wel wat algemene principes zijn meegegeven). In Hart van Brabant is er juist voor gekozen om als 'één gemeente' te acteren en op zoek te gaan naar de gemene deler: er is nu een verhaal over ruimtelijke kwaliteit op regionaal niveau. Hoe zijn deze keuzes tot stand gekomen en wat hebben zij betekend voor de invulling van ruimtelijke kwaliteit?

3.2.1 Hart van Brabant: fysieke ruimte leidend

In de RES 1.0 van Hart van Brabant vonden we een consistente verhaallijn over ruimtelijke kwaliteit terug, waarin met name het ruimtelijke perspectief van de regio als geheel centraal stond. Al vroeg werd gesproken over de regio als 'één gemeente'. Ook werd vroeg gekozen voor klimaatadaptatie

als tweede opgave in de RES, waarmee dit de enige REKS in Nederland werd. Gezocht werd naar mogelijkheden waarop energie een meerwaarde kon bieden aan het gebied.

Start met brede vraag, vanuit bestaande samenwerking

Deze regio werkte al langer samen, voordat er sprake was van een RES. Er was een strategische meerjarenagenda op basis van samenwerking van een 'coalition of the willing'. Als een van de pilot regio's¹² had de regio ook een langere aanlooptijd naar de Concept RES dan bijvoorbeeld regio U16. Het proces startte met een rondje langs de bestuurders vanuit de vraag 'wat vind je belangrijk om in de RES op te pakken?'. Deze open vraag was de start, waar de wens uit naar voren kwam om ook klimaatadaptatie mee te nemen in de RES. Daarbij was de ambitie om dit samen te doen, alsof de gemeentegrenzen even weggeveegd zouden zijn, en de betrokkenen het gebied even zien als een groot landschap waar ze iets mee konden doen.

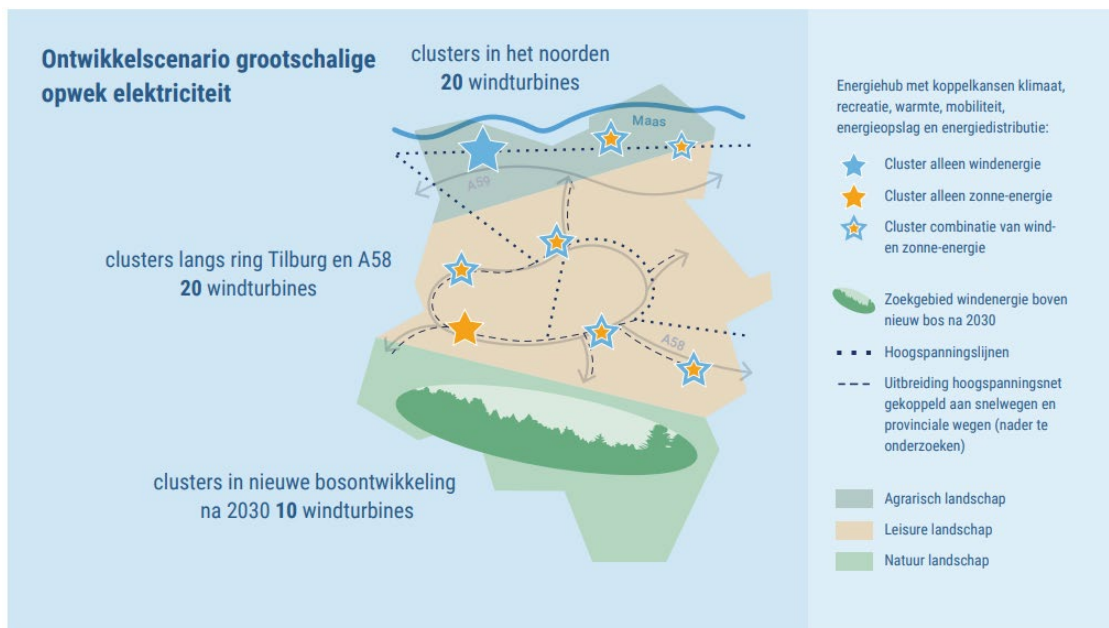
Een landschappelijk bureau (Kruitkok), een bureau met juridisch en technische kennis (RHO) en een expert vanuit stedenbouw en netimpact (Dominique Tegelbekkers) raakten bij het proces betrokken om de ruimtelijke visie gestalte te geven. Dit consortium had eerder de EO Wijers prijs gewonnen met een idee over energie hubs. Die gedachte vond ook een plek in deze RES. Zowel de trekker als dit consortium bleven bij de RES betrokken van concept tot 1.0 en zijn ook daarna deels actief bij de uitwerking in bijvoorbeeld gebiedsvisies per zoekgebied.

Water als verbindend element: adaptatieperspectief

Klimaatadaptatie werd in deze regio gezien als de bindende factor, aangezien iedereen was doordrongen van waterproblematiek op het schaalniveau van de regio. Het water uit het zuiden komt in het noorden terug als kwelwater. De natuurgebieden in het noorden zijn afhankelijk van het waterbeheer in het zuiden. Water vasthouden is de opgave. Ook vanuit de economische potentie van het behoud van natuurgebieden (en de samenhang met kwaliteit van de leefomgeving), was er een basis voor samenwerking. Gemeente grenzen speelden politiek wel sterk, maar vanuit het klimaatadaptatievraagstuk ging dat wat meer naar de achtergrond. Volgens de geïnterviewden stond de binding centraal die iedereen (ook de raadsleden) hebben met het landschap, de plek waar ze vandaan komen.

De opgaven voor klimaatadaptatie en energie waren niet één op één op elkaar te leggen, maar wel kwamen er plekken naar voren met dynamiek, waar vaak ook adaptatieproblemen waren. Grofweg werden drie gebieden onderscheiden: in het zuiden kleinschalig cultuurlandschap, in het midden leisure landschap en in het noorden tegen de Maas meer grootschalig agrarisch landschap. Zuid naar noord, van klein naar groot. Het energieverbruik zit vooral bij Tilburg en Waalwijk-Heusden met veel bewoning en bedrijvigheid. Dat werd dan ook als logische plek gezien om opwek en verbruik bij elkaar te brengen in hubs met wind en zon op een plek. Die plekken waren vaak nog niet eerder ontwikkeld vanwege bestaande problemen (zoals te nat, te droog, regelmatige overstroming). Zo werd er op gebiedsniveau een koppeling gemaakt tussen de opgaven. Dit leverde ook een ander gesprek op met bijvoorbeeld natuurorganisaties, want er wordt niet alleen aan 'molentje prik' gedaan op een bouwvlakje, maar aan gebiedsontwikkeling van vierkante kilometers met natuurverbetering, waterbuffering én wind en zon.

¹² In 2016 werd vanuit een Green Deal in vijf regio's gestart met een regionale energiestrategie, namelijk West-Brabant, Hart van Brabant, Midden-Holland, Fryslân en Drechtsteden. <https://www.greendeals.nl/green-deals/deal-pilots-regionale-energiestrategieen>

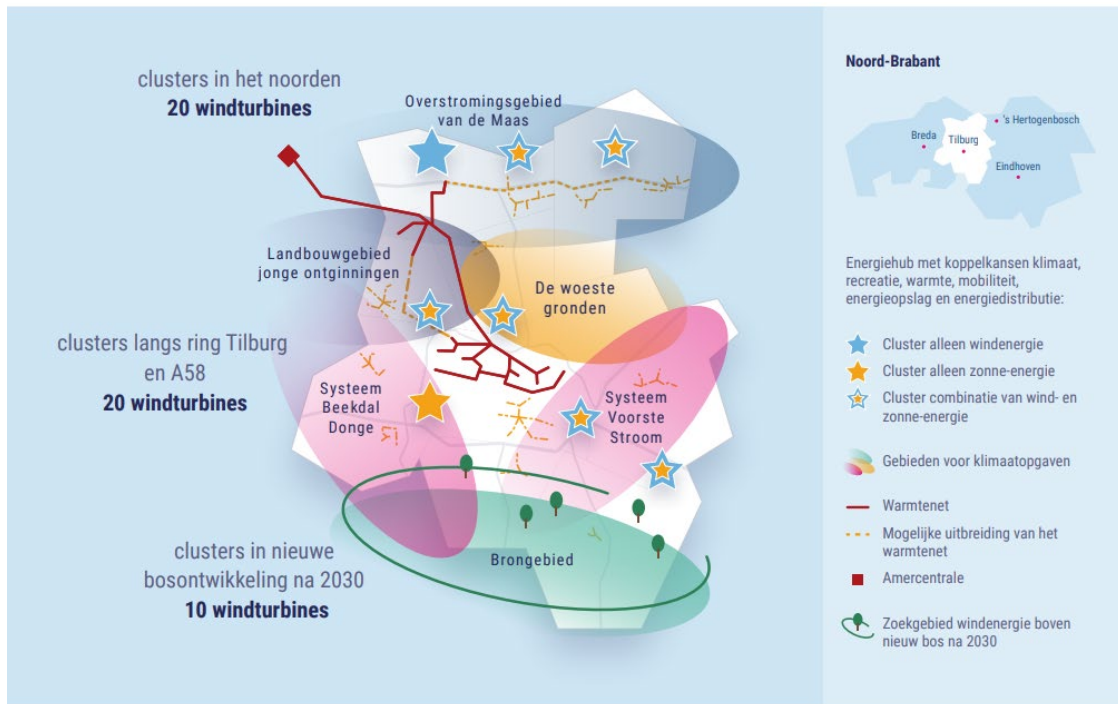


Figuur 19 Drie soorten landschap uit RES Hart van Brabant

Ruimtelijke keuzes: hub gedachte

In deze RES werd de balans gezocht tussen de maat en schaal van de opwekking met het landschap, het elektriciteitsnetwerk en klimaatadaptatieproblemen. In drie scenario's werden varianten hierop gemaakt. De eerste was een scenario waarin het landschap leidend was met een combinatie van landschap met een functie, dus een voedsellandschap in het noorden, een leisure landschap in het midden, enz. De tweede was energie als nieuwe ruimtelijke laag, met het netwerk als leidend, met hublocaties voor vraag en aanbod van energie en op gebiedsniveau verdere ontwikkeling van kwaliteiten van natuur en water. De derde was een meer bottom-up gedachte vanuit gemeentelijke opgaven en de gebruikers rond gebiedsopgaven. Elementen uit elk scenario zijn gebruikt om een ontwikkelscenario te maken met een afwegingskader voor politieke keuzes.

In het ontwikkelscenario kwam sterk de hub gedachte terug. Monofunctionele invullingen werden uitgesloten. Een voorbeeld is de afvalberg Tilburg waar windmolens staan, die de overgang vormen naar het natuurgebied Huis ter Heide, met aan de rand juist mountainbike routes die niet in de natuur gaan. Vanuit het ontwikkelscenario is ook een keuze gemaakt voor clustering en tegen lange lijnen. In een aparte studie voor gemeente Waalwijk werd deze keuze expliciet uitgewerkt. Clustering, zo is de gedachte, levert duidelijk plekken op die meerdere betekenissen krijgen. Het zijn ruimtelijke poorten die een markering vormen in het landschap waar slimme combinaties te maken zijn. Zon en wind worden gecombineerd op dit soort locaties, wat handig is voor de netstabiliteit (als er geen wind is, is er wel zon) en minder transport. Op sommige plekken zijn wel uitzonderingen gemaakt op de clustering zoals in het noorden waar er in verband met goede landbouwgrond en weidevogelgebied gekozen voor geen zonneweides en in het zuiden geen wind maar wel zon in verband met Gilze-Rijen airport.



Figuur 20 Ruimtelijke keuzes vanuit clusters uit RES Hart van Brabant

Het elektriciteitsnet als landschappelijke laag

Deze RES is sterk landschappelijk ingestoken; daarbij speelde ook het elektriciteitsnetwerk een grote rol. Het elektriciteitsnetwerk leidend maken, dwingt tot meer lange termijn denken over investeringen in strategische plekken als de hubs en kan daarmee perspectief bieden op gebiedsontwikkeling. Dit sluit ook aan bij een lagenbenadering zoals die ook wel door landschapsarchitecten en stedenbouwkundigen wordt toegepast, waarbij het energienetwerk een toevoeging is aan de netwerklaag. Het elektriciteitsnetwerk (en mogelijk in de toekomst ook de warmtenetten) zou dan net als ruimtelijke kwaliteit geen apart hoofdstuk zijn in een RES, maar als drager fungeren, net als ruimtelijke kwaliteit. Het is zelfs onderdeel van ruimtelijke kwaliteit, omdat het een logica kent die uiteindelijk ook 'leesbaar' zijn in het landschap. In deze regio werd daarom gekozen om zoekgebieden niet heel groot te maken en zon niet overal toe te staan, zodat gerichte ontwikkeling mogelijk werd.

Zonnevelden van 'ja, mits' naar 'nee, tenzij'

De houding ten opzichte van zonnevelden veranderde gedurende het RES proces. Aanvankelijk vond men zonneweides acceptabel, want minder zichtbaar dan wind. In deze regio stapte men echter bewust af van het faciliteren van zonnevelden en is gekozen voor het beperkt en onder strenge voorwaarden toestaan van zonnevelden. De Concept RES werd namelijk door natuurorganisaties afgekeurd vanwege het, volgens hen, te veel en te verspreid toestaan van zonnevelden. Bestuurders wilden de zonopgave vrijhouden om ruimte te bieden aan (agrarisch) ondernemerschap. Toen is een traject gestart met onder andere de natuurorganisaties én agrarische organisaties met een deelstudie hoe met zonnevelden om te gaan. Want ook vanuit agrariërs kwam deze vraag, om de afweging te kunnen maken of een zonneveld een reële optie is. In een raamwerk is bepaald wat waar wel en niet mag als basis voor gemeentelijk beleid. Hierin komen ook de landschapseenheden terug met criteria uit het natuur netwerk en voor agrarisch gebied. Deze terughoudendheid voor het toestaan van zonnevelden was ook mogelijk doordat de opgave al grotendeels met windenergie was ingevuld.

De 'eerlijke verdeling' op regionaal schaalniveau: een ontwikkelmaatschappij voor gebiedsontwikkeling

Vanuit het denken over gebiedsontwikkeling kwam men op de vraag hoe dit te financieren. Gebiedsgerichte ruimtelijke ontwikkeling werd op directieniveau uitgewerkt met een businesscase en samengenomen met de nationale eis van 50% lokaal eigenaarschap. Hier kwam het verdelingsvraagstuk, dat op andere tafels naar de achtergrond ging, weer sterk terug. Sommige gemeenten hebben veel ruimte maar een relatief kleine energie of adaptatie opgave, terwijl anderen wel een grote opgave hebben maar geen ruimte. Besloten is dat iedere gemeente een bijdrage levert naar rato van inwoneraantal in een op te zetten Regionaal Ontwikkelbedrijf. Zo zou er genoeg financiering zijn om alle gewenste gebiedsontwikkelingen van de grond te krijgen. In de gesprekken werd steeds opnieuw benadrukt dat men als één gemeente opereert, niet alleen op energie maar ook op andere opgaven. Alleen de gemeente Waalwijk stapte later hieruit. De gemeente werkt nog wel vanuit hetzelfde ruimtelijke verhaal.

Hart van Brabant: Langjarige samenwerking en eigen vraaginterpretatie

In de RES Hart van Brabant was ruimtelijke kwaliteit onderdeel van een cultuurhistorisch verhaal, met energie (en het elektriciteitsnetwerk) als een nieuwe landschappelijke laag. De regio maakte het landschap leidend, vanuit een vastgestelde opgave die niet in vraag werd gesteld. Van daaruit is geprobeerd het landschappelijke verhaal te verbinden met het technische verhaal van het netwerk.

Bijzonder is dat men vroeg in het proces de vraag stelde aan bestuurders 'wat vind je belangrijk om in de RES op te pakken'? Dit maakte het mogelijk om de behoefte uit de regio leidend te maken in het proces. Deze behoefte bestond uit het verbinden van opgaven op gebiedsniveau en in het bijzonder klimaatadaptatie. Dat werkte als verbindende opgave in de samenwerking en dan met name de droogteproblematiek. Hiermee werd draagvlak gecreëerd voor verandering vanuit een gebiedsbenadering, met name in de raden, omdat niet de energietransitie maar juist het karakter van het gebied centraal stond. Tegelijk was het landschap de basis voor het opereren als één gemeente, want het was één groot landschap.

Door met landschappelijke lagen te werken, vanuit water naar dynamieken, naar netwerk als nieuwe landschappelijke laag, werd een logica bepaald die past bij deze regio. Het gebruik en de identiteit van het gebied speelden daarin ook een rol, zoals de recreatieve functie in een deel van de regio. Daarmee werd een verhaal gemaakt als onderbouwing voor de keuzes voor zoekgebieden, de verhouding wind/zon en voorwaarden waaronder deze ruimte kregen in de zoekgebieden zoals de hubs. De aparte studie voor zonnevelden, geeft een goed inzicht in de verschillende invalshoeken die van belang zijn in de afweging van het waar en het hoe. Net als de expliciete afwegingen voor lijnopstelling van wind versus clustering.

Beleving en gebruik werden meegenomen in de afweging in deze RES, maar er lijkt geen directe koppeling met de vele participatie avonden, enquêtes enz. Toch zien we de geleefde ruimte wel terug, maar dan gezien vanuit de expertise van het landschappelijk bureau en de betrokken ambtenaren en raadsleden. Met name het gebruik van de ruimte (economisch karakter), de identiteit van gebieden en de logica die daaruit volgt.

Het verdelen van lasten en lusten speelt in de meeste RES'en een rol. Interessant in deze casus is de insteek van de energieopgave als financieringsmodel voor gebiedsontwikkeling. Het vormt de basis voor het verdelen van lasten en lusten vanuit de energieopgave, de lasten is de als lelijk ervaren windmolen, de lusten zijn de opbrengsten van die windmolen die worden geïnvesteerd in de gebiedsontwikkeling. Er wordt een ontwikkelmaatschappij opgericht om de financiering van gebiedsontwikkeling mogelijk te maken.

Een doorkijk naar 2050 zat in de ambities vanaf het begin van deze RES en zien we terug in bijvoorbeeld het perspectief voor na 2030 met wind boven bos in het zuiden van de regio. Ook zien we dit langetermijnperspectief terug in de keuzes voor het netwerk, door het daar te versterken of

nieuw aan te leggen waar het op lange termijn van waarde blijft. Tegelijk wordt vanuit de interviews wel aangegeven dat als de opgave veel groter wordt, er wellicht een nieuw verhaal nodig is, in afstemming met provincies en Rijk. De hubs zijn dan wellicht niet meer voldoende. Een ruimtelijk verhaal vanuit het Rijk is hierin wel gemist, met name als het gaat om inzet op de 'logische' plekken in het land voor bijvoorbeeld windenergie en voor netuitbreiding.

3.2.2 U16: Gedachte ruimte leidend

In de RES 1.0 van de U16 vonden we een consistente verhaallijn over ruimtelijke kwaliteit terug, waarin de gemeenten een grote rol spelen. De RES 1.0 bevat dan ook 16 verschillende afwegingskaders voor ruimtelijke kwaliteit, omdat de uitwerking van hernieuwbare energie op land (uiteindelijk) met name aan gemeenten is gelaten. Hoe is in de RES U16 tot deze perspectieven op ruimtelijke kwaliteit gekomen? Welke keuzes gingen daaraan vooraf en tot welke keuzes hebben deze perspectieven geleid? Op deze vragen gaan we in dit stuk verder in door ons te richten op de verschillende onderdelen van het proces richting de RES 1.0.

Komen tot een bod en zoeken naar de samenwerkingsvorm: startpunt vanuit de gedachte ruimte

Voordat de RES zijn intrede deed was de RES U16 nog geen bestaand samenwerkingsverband. De U10, het samenwerkingsverband voor de ontwikkeling van het fysiek domein in de regio Utrecht, zat bij aanvang in de fase van uitbreiding van 10 naar 16 gemeenten. Uit de interviews komt daarom ook naar voren dat voor sommige gemeenten de eerste vraag rondom de RES ging over toetreding: tot welke regio treden we toe? Beginnen we onze eigen regio? Deze vragen liepen gelijktijdig aan het inhoudelijke proces, dat al gestart was met de (tot dan toe) deelnemende gemeenten. Ook stelde de U10 in diezelfde periode haar Integraal Ruimtelijk Perspectief 2040 op. Met dit perspectief gaven de gemeenten vorm en inhoud aan de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van de regio, op basis van de pijlers: wonen; groen, water en landschap; klimaat en energietransitie; bereikbaarheid en economie. Uiteindelijk namen 16 gemeenten deel aan de RESU16.

Vanuit het nieuwe samenwerkingsverband werkte de regio aan een passende wijze om ruimtelijke kwaliteit een plek te geven. Een belangrijke vraag die daarbij naar voren kwam was het schaalniveau dat daarin leidend moest worden: welke keuzes worden er regionaal gemaakt en welke lokaal? De U16 als regio is één van de RES regio's waarin er geen duidelijke (regionale) landschappelijke eenheid aanwezig is. In de Ontwerp RES zijn daarom veertien denkrichtingen opgenomen, waarin verschillende mogelijkheden voor de plaatsing van wind en zon in de regio zijn opgenomen. Daarbij is gekeken hoe groot de potentie (in termen van opwekking) is langs verschillende fysiek-ruimtelijke elementen, zoals water, rijkswegen en industrie (Ontwerp RES U16¹³). In aanvulling daarop is gekeken hoeveel van het (theoretisch) technisch potentieel overblijft op het moment dat wettelijke beperkingen voor windenergie en de voorwaarden voor zonne- en windenergie uit de concept POVI een rol spelen.

Zoektocht naar een juiste verdeling van de opgave: ruimte als grondgebied

Nadat de Ontwerp RES tot stand was gekomen werd het gesprek over de ruimtelijke invulling van zonne- en windenergie in de regio concreter. De toepassing van de denkrichtingen die in de Ontwerp RES waren geschetst hadden consequenties voor waar wind en zonne-energie in de regio zou landen; afhankelijk van welke fysiek-ruimtelijke elementen in welke gemeente aanwezig waren.

¹³ <https://www.energieregionutrecht.nl/actueel/1804205.aspx>

Daarmee werd ook het verdelingsvraagstuk tussen gemeenten een belangrijk onderwerp van gesprek over de RES. Bovendien kwamen de kaarten die in de Ontwerp RES die - als onderdeel van de denkrichtingen - waren ontwikkeld naar boven in lokale participatieprocessen. Ondanks het feit dat deze kaarten geen vastgestelde zoekgebieden bevatten, riepen de kaarten wel discussie op.

Gaande het proces kwamen er steeds meer zorgen over de onderbouwing en de invulling van het gezamenlijke bod. Er bestonden verschillende ideeën over de wijze waarop het bod verder uitgewerkt zou moeten worden. Het gezamenlijke bod kon zowel worden begrepen als een inschatting even als een definitief bod. Daarnaast kon het bod onderbouwd worden vanuit de opgave (wat is er gegeven het energieverbruik nodig), maar ook vanuit de landschappelijke (on)mogelijkheden (is maximale inzet wel haalbaar?). Daarbij kwam ook de verdelingsvraag naar voren: wat gebeurt er op het moment dat gemeenten hun deel van het regionale bod niet kunnen waarmaken? De gemoederen in de regio liepen op een gegeven moment dusdanig hoog op dat het proces spaak liep. Met de inzet van een bestuurlijk verkenners, die samen met de gemeenten een aantal procesafspraken optekende, werd besloten een planuitvalmechanisme en opschalingsprocedure te ontwikkelen.

Verschillende lokale visies op ruimtelijke kwaliteit

In de RES U16 was al vroeg in het proces afgesproken dat gemeenten ruimte zouden krijgen om hun aandeel van het bod op eigen wijze in te vullen, en dus ook een eigen kader voor ruimtelijke kwaliteit op te zetten. De denkrichtingen die waren benoemd zouden gemeenten zelf verder uitwerken. Zo konden ook verschillende perspectieven op ruimtelijke kwaliteit naast elkaar bestaan.

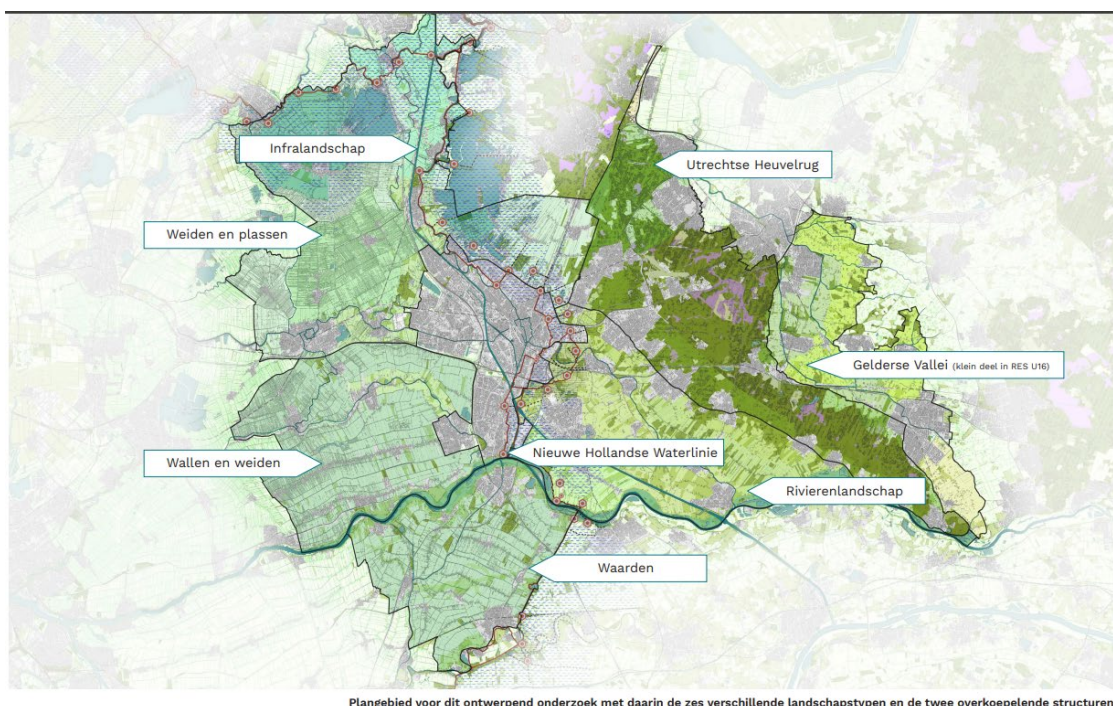
Gemeenten stelden dan ook eigen kaders op voor ruimtelijke kwaliteit. In een aparte bijlage van de RES 1.0 zijn deze lokale zoekprocessen toegelicht per gemeente met daarbij een invulling van ruimtelijke kwaliteit. Soms was dit als gemeente, als buurt of soms als deelregio. In de meeste beschrijvingen zien we de insteek van de gedachte ruimte terug, met de uitsluiting van gebieden op basis van beleid en een nadruk op beschermen van waardevol landschap. Door sommige gemeenten wordt de opgave gekoppeld aan andere opgaven en een visie op het gebied vanuit de Omgevingsvisie. Daarin wordt de energie opgave eerder als volgend beschouwd. In Woerden werd bijvoorbeeld aan de hand van een uitgebreid participatieproces een ruimtelijk afwegingskader opgesteld. Daarbij vertrokken zij niet vanuit de energie-transitie, maar staken zij het gesprek met bewoners breder in: wat vinden zij belangrijk aan hun leefomgeving? Dit lokale proces met bewoners werd gezien als een belangrijke voorwaarde om tot een ruimtelijk afwegingskader te komen. Tot slot zien we soms aanvullende kaders voor bijvoorbeeld bodembescherming en natuurcompensatie, gericht op de uitvoering van projecten.

Tot welke keuzes leiden deze verschillende visies op ruimtelijke kwaliteit? Het overkoepelende beeld dat voortkomt uit de lokale visies is dat er maximaal wordt in gezet op zon op dak. Voor zonneweiden lag de focus op meervoudig ruimtegebruik met de zonneladder en voorkeursvolgorde voor zonne-energie uit de Omgevingsvisie van de provincie Utrecht. Locaties voor windmolens werden gezocht langs infrastructuur, bij bedrijventerreinen en in agrarisch gebied, in lijn met de bovengenoemde overkoepelende structuren en specifieke landschapstypen. Daarbij pasten gemeenten veelal de regionale denkrichtingen toe, waarbij wel ruimte was voor eigen interpretatie. Zo ontstond in Woerden discussie over de inpassing van windturbines die langs lintbebouwing geplaatst zouden kunnen worden. Moeten die aan de kant van de dorpskern zodat ze 'uit het zicht' van de polder blijven, of moeten ze juist langs de weg (aan de andere kant van de lintbebouwing) omdat die het geluid van de molens overschaduwet?

De zoektocht naar een gezamenlijke regionale visie op ruimtelijke kwaliteit

Hoe verhouden ruimtelijke keuzes op lokaal schaalniveau zich tot ruimtelijke keuzes op regionaal niveau? Ook dit was een vraag die in het proces van de RES U16 belangrijk was. De wens bestond om

een gezamenlijke landschappelijke analyse te maken, om tot overeenstemming te komen over wat de belangrijke gebiedskenmerken in de regio zijn. Terwijl op lokaal niveau gemeenten verder gingen met het concretiseren van de denkrichtingen, werd ook op regionale schaal verder gezocht naar een verdere landschappelijke inbedding van de denkrichtingen. Landschappelijke grenzen hadden bij de totstandkoming van RES U16 geen rol gespeeld. De RESU16 bestaat uit een groot gebied met verschillende landschappen: de stedelijke regio rondom gemeente Utrecht, de Utrechtse Heuvelrug en het Groene Hart. De denkrichtingen die op regionaal niveau waren gedefinieerd waren algemeen van aard; de landschappelijke en cultuurhistorische waarden die in de regio bestaan zouden in de RES 1.0 verder worden aangevuld (Ontwerp RES U16). Op basis van het provinciale kader landschapskwaliteit in de provincie Utrecht had Land-ID een aantal gebiedsspecifieke afwegingen toegevoegd (Land-ID 2020). Op regionaal schaalniveau zou er oog moeten zijn voor overkoepelende structuren (specifiek het 'Infralandschap' en de Nieuw Hollandse Waterlinie), terwijl voor specifieke landschappen er rekening gehouden moet worden met de kenmerkende fysieke elementen (zie figuur 21). Voor elk landschapstype is er een schets gemaakt van mogelijk opstellingen (van windmolens en zonnepanelen).



Figuur 21. Overkoepelende structuren en specifieke landschapstypen in de RESU16

Deelregio's op zoek naar verbinding vanuit een gebiedslogica

Meerdere gemeenten binnen de RES U16 hebben elkaar opgezocht voor deelsamenwerking, zoals het Groene Hart, maar ook bijvoorbeeld het Kromme Rijngebied. Op deelregio niveau (of in het geval van het Groene Hart, bovenregionaal niveau) trekken deze gemeenten met elkaar op om concreet invulling te geven aan de ontwikkeling van wind- en zonne-energie in hun regio. Zij hebben elkaar gevonden in het landschap dat hen verbindt. Dit zien we als 'bijsturen' van de gekozen invalshoek van de gedachte ruimte, die daarmee niet verdwijnt maar waaraan een nieuwe laag wordt toegevoegd in het ruimtelijk verhaal. Zo maakten gemeenten in het Groene Hart zich zorgen over de inpassing van wind- en zonne-energie in het Groene Hart. Gesprekken over het Groene Hart vonden tot dusver met name plaats op initiatief van het bestuurlijk platform Groene Hart, dat breder is dan de energie-opgave. Bij zulke gesprekken waren daarom niet automatisch gemeenten uit de RES U16 betrokken. Er was de behoefte om ook voor de inpassing van energie het gesprek over het Groene Hart te voeren.

'Landschappen van verlangen'

Dit bijsturen zien we niet alleen in de deelsamenwerking tussen gemeenten binnen de RES U16, maar ook in een samenwerking tussen de gemeenten in het Groene Hart met de Provinciaal Adviseur Ruimtelijke Kwaliteit van Utrecht (PARK). Zij hebben een ontwerpend onderzoek uitgevoerd, om na te denken over de wijze waarop zonne-energie onderdeel kan worden van het landschap. Een bewoner kwam met de opmerking daarbij geen 'landschappen van acceptatie' te willen; initiatieven die op basis van een generiek toetsingskader worden vergund en de projectontwikkelaar hoofdeverantwoordelijk is voor participatie. Daarmee werd het doel om 'landschappen van verlangen' te creëren voor het Groene Hart en daarbij een dialoog tussen de betrokken partijen te organiseren.

In de dialoog tussen bewoners, gemeenten en ontwerpers werden 'gegeven' zaken als de vorm van een zonnepaneel en windmolen opnieuw in vraag gesteld. Dit leidde tot een ontwerpvrage nadrukkelijk op een combinatie techniek (zonnepaneel) met de fysieke plek (de omgeving waar het paneel onderdeel van gaat worden). In de gesprekken met bewoners bleek dat een nieuw idee (zoals een nieuw ontwerp voor een zonnepaneel) aanvankelijk terzijde werd geschoven want te vreemd, maar later juist sterk omarmd. Nieuwe ideeën en beelden toevoegen in deze dialoog bracht hen verder in de zoektocht naar kwaliteit voor 'hun' gebied.

In de 'Landschappen van verlangen' komen ook andere opgaven, zoals water- en bodemproblematiek, de stikstofopgaven, aan bod. Dit leidt tot een bredere verkenning van mogelijkheden en oplossingsrichtingen. In meerdere gesprekken die wij voerden wordt gewezen op het belang van deze koppeling: de energietransitie kan immers ook als hefboom dienen om andere opgaven in het gebied op te lossen, en ook op die manier kwaliteit aan het gebied toe te voegen. Landschapselementen, zoals houtwallen of hakbosjes, kunnen kwaliteit toevoegen die niet meer verloren gaat, zelfs als uiteindelijk de windturbines of zonnepanelen uit het landschap verwijderd worden. In de uitwerking van de RES 1.0 zullen dus ook de gebiedsplannen, bijv. die in het kader van de NOVEX, een belangrijke rol (moeten) spelen.



Figuur 22 Uit: Landschappen van verlangen, ontwerp Karres en Brands



Figuur 23 Uit: Landschappen van verlangen, ontwerp DS Landschapsarchitecten

U16: Het vervlechten van regionale en lokale perspectieven op ruimtelijke kwaliteit

De nadruk op verschillende invalshoeken gedurende het proces – gedachte ruimte, fysieke ruimte of geleefde ruimte leidend – kan tot verschillende uitkomsten leiden. In de RES U16 komen gedurende het proces een aantal invalshoeken naar voren. Allereerst zien we in de Ontwerp RES de nadruk op de gedachte ruimte terug. Bij de geschetste denkrichtingen is er veel aandacht voor het technisch potentieel voor verschillende landschapselementen en voorwaarden vanuit bestaand beleid (met name de concept POVI). Bij de verdere concretisering van deze denkrichtingen en het onderbouwen van het bod zijn er stevige discussies gevoerd over de verdeling van de opgave.

Aanvullend (en voortbordurend) op deze regionale denkrichtingen hebben gemeenten ieder een eigen kader voor ruimtelijke kwaliteit uitgewerkt. Zij leggen daarbij eigen accenten. Deze lokale visies vervangen een regionaal perspectief op ruimtelijke kwaliteit echter niet; de vraag is hoe de twee zich tot elkaar verhouden. Zo is vanuit een aantal lokale participatieprocessen met name een voorkeur voor zonne-energie naar voren gekomen. Vanuit het oogpunt dat meer windenergie wenselijk is voor een efficiënter gebruik van de netcapaciteit, stuurt de provincie nu aan op het realiseren van meer windlocaties. De provincie had het liefst dat gemeenten hierin het voortouw hadden genomen, dicht bij de burgers en het lokale bestuur. Tegelijkertijd maakte de provincie zich zorgen over de voortgang van het concretiseren van de RES-ambities en daarmee het halen van de RES-doelstellingen.

Tot slot zien we dat bij het uitwerken van het bod in RES U16 de visie op ruimtelijke kwaliteit geïntegreerd wordt. Zo heeft LAND-ID met ontwerpend onderzoek een aantal gebiedsspecifieke afwijkingen aan de denkrichtingen toegevoegd en zijn er vanuit deelregio's 'eigen' landschappelijke verhalen ontstaan. Eén daarvan is het initiatief rondom de 'landschappen van verlangen', waar we deze casus mee afsluiten. De dynamiek in de casus laat ons zien dat het hanteren van een dynamische opvatting van ruimtelijke kwaliteit handvatten geeft om meerdere perspectieven op ruimtelijke kwaliteit gedurende het proces te begrijpen. Dat begrip kan de dialoog over wat ruimtelijke kwaliteit zou moeten zijn bij de plaatsing van hernieuwbare energie op land versterken.

3.3 Reflecties op de toepassing DRM op de RES

1.0

In dit hoofdstuk hebben we gezien hoe ruimtelijke kwaliteit invulling in de praktijk van beleidsvorming invulling krijgt in een specifiek beleidsdossier, namelijk de RES 1.0 uit 2021. Welke conclusies over deze invulling kunnen we trekken die ook van nut zouden kunnen zijn voor andere dossiers? Wat zegt deze toepassing over ruimtelijke kwaliteit als ‘werkwijze’ in de context van een ruimtelijke ingreep?

3.3.1 Overgangen: het risico op een gebrek aan een doorgaand verhaal

In paragraaf 3.1.2 constateerden we dat we in de beleidsdocumenten van de RES 1.0 er zelden sprake was van een doorgaand, consistent ruimtelijk verhaal in vraaginterpretatie, analyse van en visie, en beleidskeuzes ten aanzien van zoekgebieden. Wisselingen van de wacht, of als bij verschillende fases verschillende bureaus worden ingehuurd, kunnen bijdragen aan een dergelijke breuk waarin ruimtelijke kwaliteit geen rol meer speelt of een nieuw ruimtelijk verhaal wordt opgezet. Het is belangrijk om te zien dat de overgangen tussen deze processtappen meestal ook een overgang is tussen de wereld van het beleid naar de wereld van onderzoek, advies en ontwerp, en terug naar de wereld van beleid. Beleidsmakers worden geconfronteerd met de opgave, geven daarvoor een opdracht aan een ontwerp/adviesbureau, deze geven hun analyses weer af aan beleidsmakers die het moeten vertalen in de politieke logica van de bestuurders. In de interviews kwamen een paar manieren naar voren, hoe men overgangen had proberen te overbruggen.

In sommige gevallen zagen we dat de opdracht aan een ontwerpbureau niet alleen maar beschouwd wordt als ‘inhuur voor het uitvoeren van analyses’ die plaatsvindt nadat het beleid de vraaginterpretatie heeft gedaan, maar dat bureaus konden meedenken en meehelpen met de interpretatie van de opgave. Dit helpt om een breuk tussen de fase van de vraaginterpretatie en die van de visievorming te voorkomen (zie figuur 14)

Daarnaast hoorden we in de interviews met ontwerpbureaus (zie bijlage 2) dat ontwerpers om meer tijd vroegen voor ‘doorontwerpen’, dat wil zeggen vanuit een analyse van het grotere geheel een reëel ontwerp voor een concrete plek maken, en vervolgens kijken wat de ervaringen met dat ontwerp zouden kunnen veranderen aan de analyse van en visie op het grotere geheel. Een ‘pingpongen’ tussen analyse en ontwerp. Zodat het voorstelbaar wordt, en feedback op het ontwerp ook weer effect kan hebben op het totaal. Dit kan helpen om een breuk tussen fases van visievorming, beleidskeuzes en uitvoering te voorkomen, maar het vraagt wel een langdurige betrokkenheid van de ontwerpers bij het proces.

Een andere manier om de overgang tussen die fases beter te laten verlopen, werd gevonden door een ontwerpbureau dat de eigen analyses niet alleen aan de RES-organisatie als zijn directe opdrachtgever presenteerde, maar ook bij alle gemeenteraden afzonderlijk, zodat deze bekend werden met het soort denken en de beelden waar ze later in het proces mee geconfronteerd zouden worden.

Als het gaat om het voorkomen van ‘breuken’ bij de overgangen tussen verschillende fasen, en het bevorderen van de continuïteit van het ‘ruimtelijk verhaal’ zijn er ook meer institutionele oplossingen. Bijvoorbeeld het scheppen van een van institutionele structuur naast het lopende

beleidsproces, bijvoorbeeld kwaliteitsteams, die ook bij wisselingen van de wacht en andere breuken het doorgaande verhaal kennen, en hierop kunnen attenderen. Deze kunnen alleen voor de duur van het planproces bestaan, maar ook meer vast ingebed zijn in de organisatie ((IM)Pact 2023)

3.3.2 Een diverse en toch ook eenzijdige invulling van ruimtelijke kwaliteit

We zagen in de RES'en 1.0 dat ruimtelijke kwaliteit op heel verschillende manieren werd ingevuld. Tegelijk helpen de drie ideaaltypische perspectieven op ruimtelijke kwaliteit uit hoofdstuk 2 om hierin een patroon te ontdekken: in de meerderheid van de gevallen was de gedachte ruimte de invalshoek op ruimtelijke kwaliteit; in een grote minderheid van de gevallen was de invalshoek vanuit de fysieke ruimte gekozen; en de geleefde ruimte als invalshoek op ruimtelijke kwaliteit kwam slechts zelden aan de orde. Ondanks de diversiteit aan invullingen van ruimtelijke kwaliteit was er dus toch een zekere eenzijdigheid.

Wellicht heeft hier de scope van het onderzoek een rol gespeeld doordat de teksten van de RES 1.0 zelf zijn geanalyseerd, en niet de achtergronddocumenten. Er heeft t.b.v. van de RES 1.0 heel veel participatie plaatsgevonden (De Vries en Bouma 2023). Enquêtes, participatie ontwerp-ateliers, groeps gesprekken, apps – in veel van deze processen kregen de burgers de mogelijkheid om input te leveren. Voor zover deze processen werden beschreven in de hoofddocumenten, zagen we regelmatig dat de vraagstelling van deze processen al ingekaderd was binnen de invalshoek van de gedachte ruimte ('wat zijn goede landingsplekken'). Een uitgebreidere analyse zou echter nodig zijn om dit met zekerheid te stellen.

Ondanks dit voorbehoud, twee reflecties op deze eenzijdigheid. In een eerste reflectie geven we aan op welke manier de invalshoek van de gedachte ruimte werd bevorderd door de opdracht vanuit het Rijk. Een tweede reflectie gaat over de vraag, hoe men te werk zou zijn gegaan als ruimtelijke kwaliteit vanuit de invalshoek van de geleefde ruimte ingevuld was geworden. Waarin had die werkwijze afgeweken? Door ook deze derde manier van invullen van ruimtelijke kwaliteit te schetsen, krijgen we een indruk van de breedte van het spectrum van mogelijke werkwijzen, ook op andere beleidsdossiers.

Het Rijksbeleid in zijn opzet en randvoorwaarden bevorderde 'gedachte ruimte' als invalshoek op ruimtelijke kwaliteit

De Rijksoverheid gaf geen verplichting mee qua verdeling van de opgave over de (nieuw te vormen) regio's, behalve een gewenste totaalcapaciteit van de strategieën voor 2030 van 35TWH. Uit het feit dat de Rijksoverheid überhaupt voor planning door regio's koos, na de meer gecentraliseerde manier waarop daarvoor zoekgebieden waren bepaald (Evers e.a. 2019), valt al een bepaalde invalshoek op ruimtelijke kwaliteit af te leiden: klaarblijkelijk vond het Rijk dat op regionaal niveau bepaald werd wat ruimtelijke kwaliteit is, en geeft het geen pas om 'van boven' te bepalen wat dat voor een gebied inhoudt. Dit is een manier om kwaliteit te bereiken door volgen van het juiste proces van het concipiëren van de plannen. Er wordt een bestuurlijke procedure ontworpen om de opgave vast te stellen en die te realiseren met bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak. De Rijksoverheid liet in eerder beleid (Evers e.a. 2019) een eigen visie op kwaliteit leidend zijn in het ruimtelijk verhaal, maar het ruimtelijk verhaal van de RES focust op de (nieuwe) bestuurlijke eenheden: het is het beste als die zelf bepalen hoe het ingevuld wordt.

In dit ruimtelijk 'verhaal', dat van zelfbeschikking van nieuwe administratieve gebieden (de regio's), klinkt vooral de gedachte ruimte door. Natuurlijk hoort daar de redenering bij dat regio's ook

dichter bij de geleefde ruimte van hun inwoners staan. Maar er was geen expliciete opdracht aan de regio's om aandacht te geven aan de geleefde ruimte. Wel werd in de Handreiking van NPRES (in dit geval gaat het om versie 1, NPRES 2019) een hoofdstuk opgenomen over verschillende opties om met participatie om te gaan, maar dat is nog niet hetzelfde als dat de geleefde ruimte ook de fundamentele invalshoek is op kwaliteit (zie ook paragraaf 2.3.3).

Wel gaf het Rijk in de handreiking de algemene afwegingsprincipes van de NOVI mee, die werden toegepast op de opwekking van duurzame energie. Drie van de vier principes gaan uit van een gewenste beperking van het ruimtegebruik (zuinig, meervoudig, vraag en aanbod dicht bij elkaar), en slechts één gaat over de kenmerken van het specifieke gebied zelf.

Naast expliciete handreikingen voor ruimtelijke kwaliteit, waren er ook andere factoren die een bepaalde invalshoek impliciet begunstigen, maar dan impliciet (en misschien ook ongewild). De RES'en 1.0 moesten onder grote tijdsdruk worden opgesteld, en hadden een relatief korte tijdshorizon (2030). Dit zijn factoren die een bepaalde invalshoek op ruimtelijke kwaliteit begunstigen, omdat andere invalshoeken meer tijd vergen. Gezien de korte planperiode en de korte planhorizon is het daarom niet verwonderlijk dat het in veel RES'en eerder ging om 'inpassen' in 'restruimten' dan op 'transformatie' van gebieden.

Als er een grote tijdsdruk wordt gecreëerd om plannen te maken voor het vervullen van de opgave, ligt de focus op de opgave, het verdelen van de opgave over bestuurlijke territoria, het vinden van plekken om de opgave 'weg te zetten', en het vinden van landingsplekken waar het zo min mogelijk problematisch is. Daarentegen kosten invalshoeken op ruimtelijke kwaliteit vanuit de fysieke ruimte en vanuit de geleefde ruimte meer tijd, alleen al omdat minder duidelijk is af te bakenen wie erop aangesproken kan worden. De analyse welke mogelijkheden de logica van het gebied geeft voor de invulling van specifiek deze opgave, het vaststellen welke opgaven er in het gebied spelen niet vanuit de sectorale doelstellingen maar vanuit de bijzonderheden van het gebied, het ontwerp en innovatie die ook de blik op de opgave zelf veranderen (niet gewoon een windturbine, maar een windbos), dit alles heeft tijd nodig. De analyse hoe de opgave het leven van verschillende doelgroepen kan beïnvloeden en hoe zij hun leefomgeving gebruiken en betekenis geven, en hen de gelegenheid te geven eigen ideeën te ontwikkelen, kost eveneens tijd. Kortom: als er weinig tijd gegeven is voor planvorming, zal het ruimtelijk verhaal eerder neigen naar de invalshoek van de gedachte ruimte dan van de fysieke en geleefde ruimte. In de case van het HvB was die meer aanwezig, o.a. omdat het gebied al een pilot had gedaan voor de RES. In de case van de U16 werd er een nieuw samenwerkingsverband geschapen er omwille van de tijdsdruk afgezien van een landschapsanalyse en ging het eerst om de vraag: hoe verdelen we de opgave over de bestuurlijke territoria,

Ook de korte planhorizon (tot 2030) begunstigde een invalshoek vanuit de gedachte ruimte. Als de (sectorale) opgave wordt gedefinieerd als een opgave op de relatief korte termijn, is het waarschijnlijker dat er wordt gekozen voor een 'invuloefening': bestaande functies, territoriale eenheden, technieken, business modellen vormen de basis om landingsplekken te vinden. Als opgave op de lange termijn wordt geformuleerd, duidelijk dat je er niet komt met wegzetten in restgebieden. Dan ligt het meer voor de hand om na te denken over hoe het gebied als geheel zich op langere termijn kan ontwikkelen (vgl. ook: UvW/IPO/VNG 2022)

Het hele spectrum van invullingen van ruimtelijke kwaliteit: geleefde ruimte

In de RES'sen 1.0 werd ruimtelijke kwaliteit meestal ingevuld vanuit de gedachte en fysieke invalshoek. Maar hoe zou de werkwijze eruitzien als ruimtelijke kwaliteit vanuit de geleefde ruimte zou zijn benaderd? Om het contrast goed te kunnen zien, is het goed om in gedachten te houden hoe

men het ruimtelijk verhaal opbouwde vanuit die andere invalshoeken (zie tekstbox onder). Het ruimtelijke verhaal waarin de geleefde ruimte leidend is, zou heel anders zijn.

Het zou vooral gaan over het versterken van bestaande en toekomstige gewaardeerde gebruiken, en zeggenschap geven aan huidige en toekomstige gebruikers. Dat kan vanuit een cultuurhistorisch perspectief op het landschap of juist vanuit een wat meer economische benadering (met welke 'gebruiken' verdient dit gebied zijn geld?). De opgave moet meerwaarde creëren voor bewoners in en gebruikers van het landschap. Dat kan enerzijds door niet af te doen aan bestaande waarden en gebruiken, maar anderzijds ook door mogelijkheden te creëren voor nieuwe waarden en gebruiken (zoals een nieuw recreatiegebied rondom een windpark). Het RES proces kan immers zelf ook een nieuwe gewaardeerde geleefde ruimte opleveren, zoals in de RES 1.0 van NO Brabant wordt gezegd: *“een andere manier van denken: niet het ruimtelijk inpassen, maar het creëren van een nieuwe geaccepteerde leefomgeving; landschappen die door mensen worden gewaardeerd, economisch haalbaar zijn en ruimte bieden aan andere maatschappelijke waarden”* (p.42).

Het gebied wordt dan gekenschetst vanuit maatschappelijke waarden en gebruik. Dat kan op verschillende manieren: onderzoekers en ontwerpers kunnen zulke waarden identificeren, bijvoorbeeld door stil te staan bij het historisch gebruik van een bepaald gebied, maar het is ook belangrijk bewoners zelf aan het woord te laten en hen te vragen naar hun (toekomstige) gewenste leefomgeving. Belangrijk is erbij stil te staan dat het geluid van bewoners veelkleurig is. Zo kunnen er bijvoorbeeld verschillen zijn tussen ouderen en jongeren of stedelingen en dorpelingen.

Participatie kan vanuit de invalshoek 'geleefde ruimte' niet zozeer bijdragen aan kwaliteit omdat het 'draagvlak' oplevert, maar om de definitie van de opgave te verrijken met nieuwe beelden, waarden, wensen. De vraag: in wat voor gebied willen we leven? zou vroeg in het proces een plek moeten en kunnen krijgen.

Hoe dit zich vertaalt in zichtbare, fysieke elementen in het landschap is lastiger te zeggen dan bij de vorige invalshoeken (zie tekstbox), maar men zou kunnen denken aan dorps- of Mienskipmolens, coöperatiemolens, (energie)parken, combinaties van energie en ander gebruik, nieuw ontworpen zonnenvelden (zoals 'landschap van verlangen'), betere voorzieningen en nieuwe soorten bedrijvigheid die zijn gesubsidieerd vanuit een gebiedsfonds, of andere koppelingen met financieringsconstructies die opbrengsten min het gebied houden.

Samenvatting van de lijn van argumentatie in de RES 1.0, waarin gedachte en fysieke ruimte leidend zijn

Het ruimtelijk verhaal vanuit de invalshoek van de gedachte ruimte zag er (rond 2021) *grosso modo* zo uit: De opgave (windturbines en grootschalige PV) wordt gezien als een 'last'. Daarom is de eerste vraag, hoe de opgave te verdelen over bestuurlijke territoria. Daarnaast gaat het erom, hoe de opgave binnen deze territoria te 'laten landen' met zo min mogelijk visuele impact, namelijk op plekken waar het al 'lelijk' is, of geclusterd enkele plekken zodat de impact op het gehele grondgebied zo klein mogelijk wordt gehouden. Belangrijke gebieden moeten worden 'gespaard' of 'beschermd'. Vaak worden 'restruimten' aangewezen waar er geen andere claim is vanuit beleid of regelgeving. Bij het zoeken naar geschikte landingsplekken spelen de grenzen en categorieën van de gedachte ruimte de hoofdrol: gemeentegrenzen, beleidsmatige en categorische gebiedsafbakeningen, zoals Natura 2000-gebieden; bestemmingsplan, grondgebruikscategorieën. Het organiseren van inbreng van bewoners staat in het licht van realisatie van de opgave. Het is vaak gericht op het bepalen waar de visuele hinder als het minst wordt ervaren, op het verkrijgen van draagvlak en voorkomen van weerstand. Deze invalshoek vertaalt zich naar ruimtelijke elementen in het landschap. Bijvoorbeeld wind langs grote infra in lijnopstelling, bij bedrijventerreinen, of in clusters,

zonnevelden in restruimten. Tegelijk kan deze nadruk op de opgave als last die moet worden verdeeld over gemeenten erin resulteren, dat de visuele impact op lokaal niveau zo klein mogelijk wordt gehouden, maar op een hoger schaalniveau zorgt voor meer spreiding en weinig clustering.

Het ruimtelijk verhaal vanuit de invalshoek van de fysieke ruimte zag er (rond 2021) in dit beleidsdossier *grosso modo* zo uit: De energieopgave wordt gezien als een extra 'laag' die wordt toegevoegd aan de fysieke ruimte. Er wordt een 'gebiedslogica' vastgesteld, waarbij het gebied niet volgens de administratieve grenzen wordt afgebakend, maar uitgaand van bijvoorbeeld geografische structuren (bijv. landschappen, rivierdalen), maar ook vanuit het gebruik (bijv. recreatielandschap). Er worden kenmerken en kwaliteiten van het specifieke gebied geïdentificeerd, die bepalend zijn voor hoe de energie-opgave specifiek voor dit gebied er uitziet. Niet alleen kan de 'draagkracht' van een gebied gevolgen hebben voor de *kwantiteit* van de opgave, de energieopgave wordt ook *kwalitatief* opnieuw gedefinieerd, waarbij nieuwe concepten worden bedacht die passen bij de concrete fysieke ruimte. Een voorbeeld daarvan is het concept van het 'windbos'. In de betreffende RES (Hart van Brabant) wordt niet uitgegaan van een 'standaard' windturbinecluster dat ergens moet landen, maar werd dit nieuwe concept, dat zowel opgave oppakt als ten goede komt aan de ontwikkeling van een bosrijk gebied. Zo wordt de opgave geherdefinieerd in het licht van het specifieke gebied, en niet overgenomen uit de gedachte ruimte. Deze invalshoek vertaalt zich naar ruimtelijke elementen in het landschap. De bestaande kavelstructuur en beplanting kan bijvoorbeeld de schaal van de energieopwekking bepalen. Een lijnopstelling van windturbines kan gunstig zijn wanneer het aansluit bij de (visuele) kenmerken van landschap. De plaatsing van losse grote windmolens kunnen de 'leesbaarheid' van het landschap ter plekke vergroten, bijvoorbeeld als 'poortwachters' tot een vallei Tegelijkertijd kan ook het ontwerp van de technologie aan het landschap worden aangepast, zoals de zonne-kevers in het landschap van verlangen in de casus U16.

3.3.3 Voorbeelden van een gelaagd en toch richtinggevend verhaal

De tekstanalyse en casestudies laten niet alleen zien hoe de gekozen invalshoeken op ruimtelijke kwaliteit bepaalde ruimten en noodzakelijke vertaalslagen belicht, terwijl ze andere in het donker laten; ze geven ook een idee wat het betekent om een ruimtelijk verhaal te ontwikkelen. In par. 2.4 hebben we uiteengezet dat een goed ruimtelijk verhaal gelaagd is, niet alleen volledig maar ook richtinggevend. In een goed ruimtelijk verhaal wil je laten zien wat gekozen uitgangspunten betekenen voor de andere ruimten. Je probeert de gevolgen van de keuze voor een bepaald perspectief te *overzien*, deze te *mitigeren* en waar nodig te *aanvaarden*. Dan creëer je in plaats van een 'lijst van eisen' voor ruimtelijke kwaliteit - een lijstje dat in de loop van het proces makkelijker kan eroderen als het door betrokkenen als willekeurig wordt ervaren - een ruimtelijk verhaal met een navolgbare logica.

In beide casus zagen we voorbeelden van zo'n opeenvolging, waarin vanuit een bepaalde invalshoek in tweede instantie alsnog aandacht was voor kwaliteit vanuit een andere invalshoek. In de casus U16 zagen we dat het ruimtelijk verhaal eerst ging over de verdeling van de opgave, door deze naar gemeenten te delegeren. Maar vervolgens werd door bepaalde gemeenten alsnog een gezamenlijk, gebiedsgerichte analyse gemaakt op deelregio (Kromme Rijngebied en bovenregionaal met het Groene Hart) vanuit de invalshoek van de fysieke ruimte. Toch bleef dit 'over all' binnen een werkwijze die vooral vanuit de gedachte ruimte was ingestoken - zie de wens om een mechanisme te creëren dat de gevolgen van de verdelingsvraag door 'planuitval' te regelen.

Andersom hanteerde Hart van Brabant heel nadrukkelijk de invalshoek vanuit de fysieke ruimte, maar besteedde in hun ruimtelijk verhaal alsnog – binnen deze benadering - aandacht aan het vraagstuk van de verdeling van lasten en lusten over verschillende gemeenten – binnen de logica van de gedachte ruimte. Enerzijds werd er gekozen voor clustering van opwek op enkele plekken in de regio, maar door een ontwikkelmaatschappij op te richten waar alle gemeenten in deelnemen, kunnen niet alleen de gebieden die de lasten dragen ook wat van de lusten profiteren, doordat impulsen in dat gebied gefinancierd worden (bijvoorbeeld door er een recreatielandschap van te maken of bossen aan te planten), maar wordt er ook een mechanisme geschapen om met alle gemeenten over de verdeling van lasten en lusten te beslissen.

De casestudies van de U16 en Hart van Brabant laten zien hoe betrokken actoren in het proces van beleidsvorming komen tot de invulling van ruimtelijke kwaliteit in een gelaagd verhaal. Niet door op te sommen wat allemaal belangrijk is, maar door vanuit een gekozen invalshoek de gevolgen voor andere ruimten te doordenken. Aandacht voor de verschillende ruimten kunnen elkaar zo versterken, aanvullen of opvolgen. Het zijn voorbeelden gelaagd verhaal, misschien niet 100% 'volledig' in de zin van de drie ruimten (er is relatief weinig aandacht voor de geleefde ruimte), maar er wordt aandacht besteed aan verschillende soorten ruimte vanuit een duidelijke invalshoek, die richting geeft. In par. 2.4 hebben we dit als een abstract principe geïntroduceerd. Deze voorbeelden laten zien hoe dit principe in een concreet beleidsdossiers, in de argumentatie van een ruimtelijk verhaal, gedaante kan krijgen.

Literatuur

Akerboom, S. (2018), *Between Public Participation and Energy Transition: The Case of Wind Farms*, proefschrift, Universiteit van Amsterdam.

Berenschot (2023) *Verkenning ruimtelijke kwaliteit bij duurzame energieprojecten. Overzicht van juridische, financiële, organisatorische en communicatieve instrumenten om te sturen op ruimtelijke kwaliteit bij duurzame energieprojecten.*

Bouma, J., G. de Hollander, D. van Doren & A. Martens (2023) *Betrokken burgers. Onmisbaar voor een toekomstbestendige leefomgeving.* Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.

CRa (2021), *Advies voor RES 2.0*, Den Haag: College van Rijksadviseurs

CRA (2022) *Hefboom voor een schone toekomst - advies Eenergiehoofdstructuur*, Den Haag: College van Rijksadviseurs.

Dammers, E., J. Tennekes, L. Pols & G. de Hollander (2020) *Naar een meer leefwereldgevoelig omgevingsbeleid, interne notitie*, Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.

De Vries, R. & J. Bouma (2023) *Burgerbetrokkenheid bij RES-besluitvorming, Achtergrondrapport bij het Signalenrapport Burgerbetrokkenheid*, Den Haag: PBL.

Evenhuis, E., A. van de Wetering, M. Thissen (2020) *Bevorderen van brede welvaart in de regio: keuzes voor beleid.* Den Haag: PBL

Evers ea., (2022), *SUPER – Sustainable Urbanisation and Land Use Practices in European Regions*, Luxemburg: Espon.

Evers, D., P. Nabielek & J. Tennekes (2019), *Wind op land, lessen en ervaringen, Een reflectie op de implementatie van windenergie vanuit een ruimtelijk perspectief* Den Haag: PBL.

FRK (2021), *Davos Kwaliteitssysteem, naar een hoogwaardige Bouwcultuur*, Amersfoort: Federatie Ruimtelijke Kwaliteit.

HNS (2023), *De lagenbenadering, het lagenmodel, en het cascoconcept* Amersfoort: HNS Landschapsarchitecten

Hooijmeijer, P., H. Kroon, J. Luttik (2001), *Kwaliteit in meervoud, Conceptualisering en operationalisering van ruimtelijke kwaliteit voor meervoudig ruimtegebruik*, Gouda: Habiforum

Hoorn, A. van, J. Tennekes & R. van den Wijngaard (2010) *Quickscan energie en ruimte. Raakvlakken tussen energiebeleid en ruimtelijke ordening.* Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving)

Hul, L. van 't & J. den Ridder (2023) *Over 'de grote verbouwing' gesproken*, Rooilijn juli 2023, <https://www.rooilijn.nl/artikelen/over-de-grote-verbouwing-gesproken/>

IBO RO (2021), Van woorden naar daden: over de governance van de ruimtelijke ordening, Interdepartementaal beleidsonderzoek ruimtelijke ordening, versie 1.0, Den Haag: Inspectie der Rijksfinanciën.

(IM)pact Netwerk, Federatie Ruimtelijke Kwaliteit & Vereniging Deltametropool (2023) Samen werken aan omgevingskwaliteit in het landelijk gebied, Advies aan het Nationaal Programma Landelijk Gebied.

Jacobs, M. (2006) The production of mindscapes a comprehensive theory of landscape experience, proefschrift Wageningen Universiteit. Wageningen: WUR.

Janssen-Jansen, L. B., Klijn, E. H., & Opdam, P. (2009). Ruimtelijke kwaliteit in gebiedsontwikkeling. Gouda: Habiforum. <http://www.habiforum.nl/upload/documents/20090804%20ESSAY%20RUIMTELIJKE%20KWALITEIT.pdf>

Kegge, R (2022) De maatschappelijke tender als vreemde eend in de bijt in het omgevingsrecht? Nederlands tijdschrift voor bestuursrecht 2023/2, pp ...

Klimaatakkoord (2019). Geraadpleegd van <https://www.klimaatakkoord.nl/documenten/publicaties/2019/06/28/klimaatakkoord>

Land-ID (2020). Energielandschappen RES-U16: ontwerpend onderzoek naar bouwstenen voor energietransitie in het landschap. Geraadpleegd van <https://www.energieregio utrecht.nl/actueel/1804339.aspx?t=RESU16-presenteert-regionale-landschappelijke-studie>

Lefebvre, H. (1991) The production of space. Malden: Blackwell Publishing.

Martens, A., K. Vringer, J. Porsius & J. Tennekes (2023), Legitimititeit van beleid in beleidsevaluaties, Een analysekader en een empirische toepassing op de Regionale Energie Strategieën (RES). Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Matthijssen, J. & A. van Hoorn (2013). Ruimte en energie in Nederland: een korte verkenning. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving

Matthijssen, J., Chranioti, A., Dignum, M., Eerens, H., Elzenga, H., van Hoorn, A., Tennekes, J., & Uyterlinde, M. (2021b). Monitor Concept-RES: Een analyse van de concept-Regionale Energie Strategieën. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Matthijssen, J., Chranioti, A., Sorel, N., Eerens, H., van der Veen, R., Nabielek, P., & Evers, D. (2022). Monitor RES 2022. Een voortgangsanalyse van de Regionale Energie Strategieën. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Matthijssen, J., Chranioti, A., Uyterlinde, M., Tavares, J.L., van Schie, M., Sorel, N., Eerens, H., & van Hoorn, A. (2021a). Monitor RES 1.0: Een analyse van de Regionale Energie Strategieën 1.0. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

MinBZK (2020) Nationale Omgevingsvisie. Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

MinBZK (2022a), Programma NOVEX, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken

MinBZK (2022b), Programma Mooi Nederland, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken

MinlenW (2022), Kamerbrief Water en Bodem Sturend kenmerk I E NW/BSK-2022/283041, <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-c35e65eba0903d738ae26dab222462337bod8de7/pdf>

MinlenM (2012) Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu

NPRES (2019) Handreiking voor regio's ten behoeve van het opstellen van een Regionale Energiestrategie, Den Haag: Nationaal programma RES.

NPRRES (2021), Handreiking RES 2.0, Den Haag: Nationaal Programma Regionale Energiestrategieën.

PBL (2019) Oefenen met de toekomst. Ruimtelijke verkenningen 2019. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.

PBL (2021) Grote opgaven in een beperkte ruimte. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.

PBL (2023) Vier scenario's voor de inrichting van Nederland in 2050. Ruimtelijke Verkenning 2023. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2023) Monitor RES 2023. Een voortgangsanalyse van de Regionale Energie Strategieën. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

RCE (2018), Ruimte voor energie en erfgoed, Amersfoort: Rijksdienst voor het culturele erfgoed.

RCE (2020), Gebiedsbiografie als basis voor ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving, Amersfoort, Rijksdienst voor het culturele erfgoed.

RCE (2022). Erfgoed is mensenwerk. Samen verder met Faro in de leefomgeving. Amersfoort: Rijksdienst voor het cultureel erfgoed.

Royal Haskoning DHV (2019) Milieueffectrapport Nationale Omgevingsvisie. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-df2251c4-3e88-4a43-ae74-dado38do69bf/pdf>

RPB (2007). Afgescheiden woondomeinen in Nederland. Rotterdam/Den Haag: Nai/Ruimtelijk Planbureau.

Sijmons, D. (2014). Landscape and Energy, Rotterdam: Nai010.

Tennekes, J., A. Harbers & E. Buitelaar (2015), Institutional Arrangements and the Morphology of Residential Development in the Netherlands, Flanders and North Rhine-Westphalia, European Planning Studies (23), 2165 – 2183. DOI:10.1080/09654313.2015.1018437

Tennekes, J., L. Bijlsma, A. van Hoorn, G. Renes & F. Schilder (2022), Erfgoed als leefomgevingswaarde, Een referentiekader voor de dialoog over de waarde van het bestaande bij ruimtelijke ingrepen, Den Haag: PBL.

UvW/IPO/VNG (2022), Regie en samenhang in ruimtelijke keuzes, handleiding gebiedsgericht werken, Den Haag: Unie van Waterschappen/ Interprovinciaal overleg/ Vereniging Nederlandse Gemeenten.

VNG (2020) Praktijkproef Afwegingskader Omgevingsvisie Vanuit de perspectieven milieueffectrapportage en Global Goals, Den Haag: Vereniging Nederlandse Gemeenten.

VROM-raad (2011), Ruimtelijke kwaliteit, verkenning, Den Haag: OBT

WRR (2017) Weten is nog geen doen. Een realistische perspectief op zelfredzaamheid. Den Haag: WRR.

Bijlagen

Bijlage 1: Conceptualiseringen van ruimtelijke kwaliteit

Er bestaan veel verschillende conceptuele kaders voor ruimtelijke kwaliteit, zie bijvoorbeeld het Global Goal kompas van de VNG (geïnspireerd door de SDG's en de trits 'people, planet, profit'); Hooijmeijer e.a. 2001 (geïnspireerd door Vitruvius), Tennekes e.a. 2022 (geïnspireerd door de Waardenbenadering). Daarnaast zijn er conceptuele kaders die het woord ruimtelijke kwaliteit niet gebruiken, maar in het licht van het DRM wel als een kader voor ruimtelijke geïnterpreteerd kunnen worden, bijvoorbeeld de lagenbenadering (HNS 2023). Elk van deze kaders zijn nuttig, omdat ze het gesprek op gang brengen over verschillende aspecten van ruimtelijke kwaliteit.

Maar elk kader heeft ook zijn beperkingen: het benadrukt bepaalde aspecten van ruimtelijke kwaliteit, en besteedt aan andere minder aandacht of heeft er zelfs een blinde vlek voor. Dat hoeft geen probleem te zijn, het kan juist gunstig zijn, omdat in de context van een concrete beleidsdiscussie over een ruimtelijke ingreep bepaalde aspecten relevanter kunnen zijn dan andere. Maar het is voor het gesprek over ruimtelijke kwaliteit wel verhelderend als men zich ervan bewust is welke invalshoek op ruimtelijke kwaliteit men inneemt als men een conceptueel kader toepast.

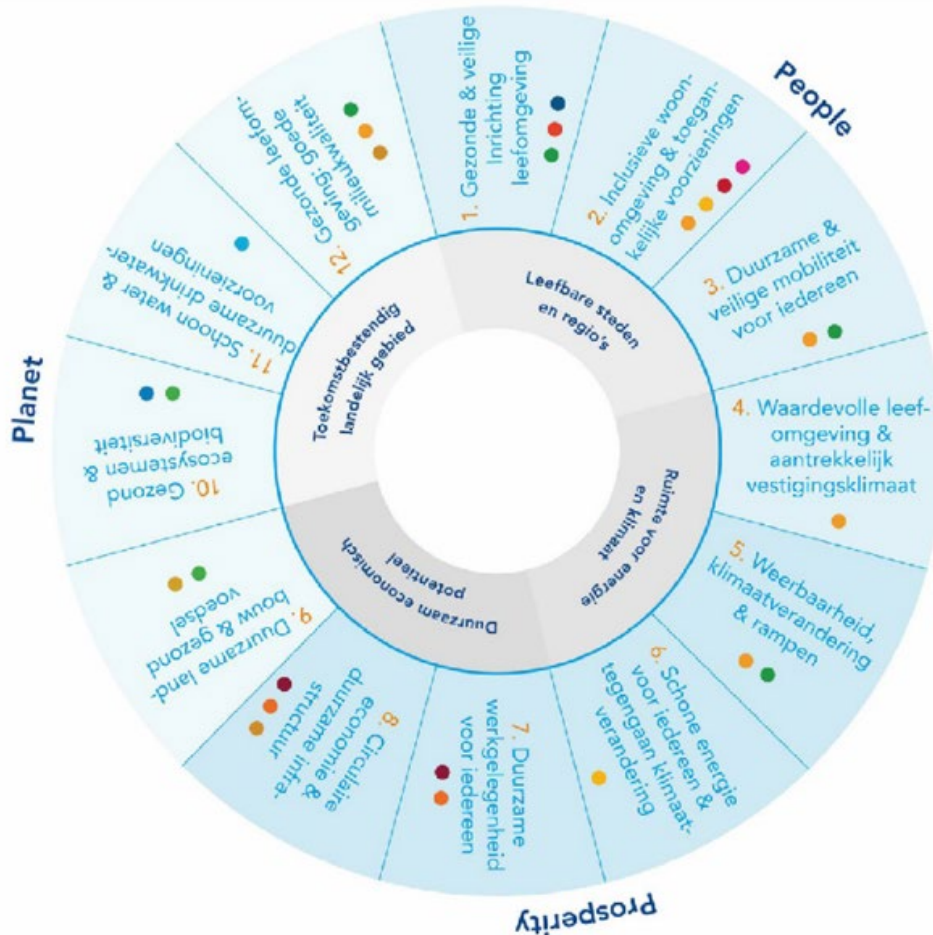
Het DRM is bedoeld als een overkoepelend kader. Het helpt in de eerste plaats om de kaders *op zich* te interpreteren: namelijk wat er met de concepten bedoeld wordt, welke ruimten en welke vertaalslagen in de spotlights staan en welke niet, en welke ruimte als leidend worden genomen. Maar met het DRM kun je ook de verschillende kaders met elkaar vergelijken. Dit kan behulpzaam zijn in de discussie over ruimtelijke kwaliteit als doelstelling van beleid, een debat heel veel verschillende kaders en perspectieven meeklinken.

Kwaliteitskaders voor de drie ruimten apart

Een eerste essentieel onderscheid tussen bestaande kaders voor ruimtelijke kwaliteit die het DRM kan laten zien, is dat sommige kaders alleen aandacht hebben voor de drie ruimten 'los' van elkaar. De kwaliteitscriteria gaan niet over de relatie tussen de ruimten, maar blijven binnen een bepaald soort ruimte. Kwaliteitscriteria binnen de gedachte ruimte zijn dan bijvoorbeeld: is het plan juridisch correct? Wordt met dit plan de doelstelling voor duurzame opwekking van elektriciteit gehaald? Is de MKBA voor dit plan positief? Zijn in deze gemeente vergunningsaanvragen voor aanpassingen aan Rijksmonumenten correct beoordeeld? Als we kijken naar de gezondheidsverschillen tussen wijken, is dat binnen de vastgestelde aanvaardbare grenzen? Met andere woorden, het gaat om de vraag: 'voldoet de gedachte ruimte *als* gedachte ruimte, bijvoorbeeld binnen de kaders van recht en beleid? Als we het hebben over de kwaliteit van het fysieke systeem 'los', zou het kunnen gaan over criteria als: Is er hier sprake van een bloeiend en veerkrachtig ecosysteem? Is deze plek goed voor de gezondheid van mensen? Is de constellatie robuust en veerkrachtig tegen schokken van buiten? Is deze constellatie energie-efficiënt? Als het gaat om kwaliteit van de geleefde ruimte, kunnen we denken aan criteria als: Zijn de mensen tevreden met hun leefomgeving? Welk cijfer geven ze hun leefomgeving? Welke toekomstverwachtingen hebben ze voor hun leven in deze leefomgeving?

Deze criteria zijn allemaal relevant, maar het is de vraag of we dit *ruimtelijke* kwaliteit moeten noemen. Weliswaar speelt dit zich allemaal ergens ‘in’ de ruimte af, maar dat geldt natuurlijk voor alles op deze wereld: alles vindt ‘ergens’ plaats, daar hoeven we niet het woord ‘ruimtelijk’ voor te reserveren. We zouden kunnen volstaan met bijvoorbeeld juridische kwaliteit, economische kwaliteit, biologische kwaliteit, sociale kwaliteit, enz. Dat we het woord ‘ruimtelijk’ gebruiken, duidt op een bepaald eigen problematiek, een bepaalde spanning die het feit dat alles ‘ergens’ plaatsvindt met zich meebrengt. Het DRM probeert deze spanningen ter sprake te laten komen, als vertaalslagen tussen de soorten ruimte.

Veel kaders die wel degelijk *ruimtelijke* kwaliteit willen benoemen, doen echter iets vergelijkbaars als het kijken naar de ruimten apart, namelijk het simpelweg stapelen van kwaliteitscriteria. Veel kaders zijn bijvoorbeeld gebaseerd op de drieslag van People, Planet, Profit (PPP). Recente voorbeelden zijn het ESPON-project Sustainable Urbanization and land-use Practices in European Regions (Evers e.a., 2022), de Plan-milieu-effect-rapportage (MER) van de NOVI (Royal Haskoning DHV, 2019) of het Afwegingskader Omgevingsvisies van de VNG (2019, zie figuur 24). Het laatste voorbeeld maakt tevens gebruik van de 17 millennium doelen van duurzame ontwikkeling van de Verenigde Naties (SDGs).



Figuur 24: Global Goal Kompas voor de leefomgeving

Ruimtelijke kwaliteit gaat in deze gevallen om een bepaalde ‘bundel’ van beleidsdoelen ten aanzien van de gedachte, geleefde en fysieke ruimte. Het nadeel van een dergelijke benadering van ruimtelijke kwaliteit is, dat nergens de afweging *tussen* de doelen ter sprake komt. Het is een verzameling

van losse doelen. Als we kijken naar bijvoorbeeld de doelen van het Global Goal Kompas (figuur 24) zien we dat enkele doelstellingen wel lijken te hintten op een bepaalde vertaalslag. Bijv. nr. 2: ‘inclusieve woonomgeving en toegankelijke voorzieningen’ zou een kwaliteitscriterium kunnen zijn voor de vertaalslag tussen fysieke en geleefde ruimte, waarbij gedachte wordt aan bepaalde groepen die klaarblijkelijk niet zo makkelijk toegang hebben gezien bepaalde fysieke eigenschappen (ver weg, niet rolstoeltoegankelijk o.i.d.). De meeste zijn echter criteria voor de ruimten ‘los’ (bijv. gezond ecosysteem en biodiversiteit) en zijn sowieso meer algemene beleidsdoelstellingen die ‘gehaald’ kunnen worden binnen de gedachte ruimte en niets zeggen over omgang met een specifieke context. Het zijn meer ‘beleidsthema’s’ dan dat ze over een *specifiek ruimtelijk* vraagstuk ter sprake brengen. Daarmee hebben ze hun eigen waarde, maar ze gaan minder over ruimtelijke kwaliteit in dynamische zin.

Er zijn nog andere kwaliteitskaders in omloop, waar in het woord ‘ruimtelijke kwaliteit’ wel aan de orde komt, maar feitelijk gaan over een bundel indicatoren, die niet geproblematiseerd is in termen van de relatie tussen de drie ruimten, zoals Brede Welvaart (zie ook Evenhuis e.a. 2020). Hetzelfde geldt voor een begrip als ‘natuurinclusief bouwen’. Het kent kwaliteit toe aan een ingreep naarmate de ingreep bijdraagt aan het functioneren van het ecosysteem. Hoewel het gaat over ‘bouwen’, wordt de relatie tussen gedachte en fysieke ruimte in dit begrip niet geproblematiseerd. Er wordt een kwaliteitscriterium voor de fysieke ruimte opgesteld, zonder dat er ‘ruimte’ als een probleem in het vizier komt – alleen maar welke score je aan de ruimte moet toekennen voor het functioneren van het ecosysteem.

In andere conceptuele kaders voor ruimtelijke kwaliteit komen de noodzakelijke vertaalslagen tussen de soorten ruimten *wel* aan de orde. In het volgende gaan we op een aantal van deze in.

Gebruikswaarde, belevingswaarde, toekomstwaarde

In de studie ‘Kwaliteit in meervoud’ (Hooijmeijer e.a. 2001) wordt een kader voor ruimtelijke kwaliteit uiteengezet, dat sindsdien vaak is toegepast. Het ligt ook ten grondslag ligt aan de definitie van ruimtelijke kwaliteit in NOVEX (Minbzk 2022b) en Programma Mooi Nederland (Minbzk 2022a). Het kader onderscheidt tussen gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. Een bestaande situatie of een plan heeft ruimtelijke kwaliteit als deze in balans zijn. Daarnaast wordt onderscheid gemaakt tussen vier maatschappelijke belangen: het economisch belang, het sociaal belang, het ecologisch belang en het cultureel belang. Dit zijn als het ware vier dimensies van gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. Kruising van de drie waarden en de vier belangen levert een matrix op die per situatie kan worden ingevuld, om te beoordelen of deze balans wordt bereikt.

	Economisch	Sociaal	Ecologisch	Cultureel
Gebruikswaarde	1a	1b	1c	1d
Belevingswaarde	2a	2b	2c	2d
Toekomstwaarde	3a	3b	3c	3d

tabel 1: uit: Ruimte in meervoud, Hooijmeijer e.a. 2001, p. 7.

Om een voorbeeld te geven hoe dit toegepast kan worden wordt in de oorspronkelijke studie, maar ook in het programma Mooi Nederland (Minbzk 2022a), de cellen van de matrix gevuld met voorbeelden van aspecten die van belang zouden kunnen zijn. Die moeten echter niet opgevat worden als een limitatieve opsomming van alle aspecten, het is een *mogelijke* invulling van de matrix. Het kan zijn dat in een bepaalde situatie andere aspecten van gebruikswaarde, belevingswaarde, toekomstwaarde op de economische, sociale, ecologische en culturele dimensie van belang zijn. In de PBL-studie ‘Ruimtelijke verkenningen 2023’ krijgt de matrix weer zijn eigen invulling (PBL 2023)

	Economisch belang	Sociaal belang	Ecologische belang	Cultureel belang
Gebruikswaarde	Efficiënt gebruik ruimte Nabijheid Bereikbaarheid Veiligheid Meervoudig gebruik Complementariteit	Toegankelijkheid Keuzemogelijkheid Veiligheid Verdeling/spreiding	Gezond Schoon Veilig Geen afwenteling (ruimtes)	Diversiteit Educatieve waarde Ontmoeting
Belevingswaarde	Uitstraling Imago Aantrekkelijkheid	Veiligheidsgevoel Verbondenheid Gelijkwaardigheid	Rust en ruimte Schoonheid Duisternis	Herkenbaarheid Eigenheid Afwisseling en contrast Vrije horizon
Toekomstwaarde	Flexibiliteit Adaptiviteit Robuustheid Innovatie	Draagvlak nu/straks Gezondheid/vitaliteit Gedeelde verantwoordelijkheid	Geen afwenteling (tijd) Ecologische voorraden Kringlopen Duurzame structuur	Continuïteit Vernieuwing Doorgeven aan volgende generaties

tabel 2: Uit: minbzk Mooi NL, p. 10

Met behulp van het drie-ruimten-schema kunnen we dit kader voor ruimtelijke kwaliteit duiden en positioneren ten opzichte van andere kaders. Het is het beste te interpreteren als een invalshoek waarin fysieke ruimte leidend is: met dit kader beoordeelt men in hoeverre de fysieke ruimte (als bestaande situatie of als gerealiseerd plan) enerzijds functioneel is (gebruikswaarde), en anderzijds ervaren en gewaardeerd wordt (belevingswaarde). Toekomstwaarde kan worden ingevuld door te kijken de mate waarin de fysieke ruimte zelf robuust (stabiel, veerkrachtig, etc.), is, en in hoeverre die in staat is om veranderende functies en veranderende levensontwerpen te accommoderen.

Blinde vlek voor concipiëren

In termen van het DRM is er in dit kader nauwelijks aandacht voor ‘concupiëren’ als vertaalslag. De spanning tussen geleefde en gedachte ruimte komt weinig aan de orde. De gedachte ruimte van het plan (de opgave, het ontwerp) is er gewoon, en kan beoordeeld worden aan de hand van bovengenoemde waarden en alle items die daaronder vallen. Dat het plan zelf een construct is, tot stand gekomen nadat bepaalde keuzes en randvoorwaarden in het proces daarvoor zijn vastgesteld die al of niet legitiem, rechtvaardig, enz. zijn, wordt in dit kader weinig gethematiseerd.

Bij ‘toekomstwaarde’ staan weliswaar enkele aspecten die hiermee te maken hebben, namelijk ‘draagvlak’, ‘gedeelde verantwoordelijkheid’, en ‘doorgeven aan volgende generaties’. Door het als ‘toekomstwaarde’ te framen, worden dat echter criteria dat te maken hebben met ‘bestendigheid’

van de ruimtelijke ingreep. De vraag of de ingreep zelf inhoudelijk een goed idee was, goed 'geconcipeerd' is, blijft daarmee buiten schot.

In dit conceptueel kader is ruimtelijke kwaliteit toch vooral een fysieke 'ontwerpopgave'. Dat het ontwerp niet alleen bij de ontwerper ligt, maar ook in de randvoorwaarden die aan ontwerp worden meegegeven (Tennekes, Harbers & Buitelaar 2015), valt buiten de scope van ruimtelijke kwaliteit in dit kwaliteitskader. Dat zijn randvoorwaarden die zelf niet ontworpen worden maar het gevolg zijn van het eigen karakter van de gedachte ruimte (bijv. als juridische ruimte, als eigendom, als businessmodel) en het proces waarin de gedachte ruimte wordt vastgesteld (dat legitiem, rechtvaardig, etc. kan zijn). Dit zou je als onproblematisch kunnen zien, omdat het product, de fysieke verschijningsvorm, nog steeds te beoordelen valt aan de hand van het schema. Maar doordat de institutionele factoren zelf niet kritisch benaderd worden, mis je echter wel aangrijpingspunten voor sturing op de gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde.

Het DRM gaat er daarentegen van uit dat manier waarop mensen zeggenschap hebben over hun leefomgeving voor hen onderdeel uitmaakt van de leefomgeving. Hoe je de ruimte ervaart, wordt mede bepaald door de zeggenschap en eigenaarschap die je ervaart. In de invalshoek op ruimtelijke kwaliteit waarin de geleefde ruimte leidend is, is de ruimte niet alleen leefomgeving, maar ook 'common' en 'grondgebied'. Een proces is afgebakend in de tijd, met een begin en een eind, maar de ervaring van zeggenschap en eigenaarschap over de ruimte gaat over een leven. De vraag is dus niet alleen hoe je het proces van een ruimtelijke ingreep goed inricht (bijvoorbeeld participatief), maar ook of mensen zeggenschap ervaren buiten de periode van het proces, als de professionals (beleidsmakers, ontwerpers) weer zijn vertrokken omdat het proces is afgesloten.

In het kader van de gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde zouden het gevoel van zeggenschap of eigenaarschap vermoedelijk vallen onder de 'belevingswaarde' van de ruimte (zie 'verbondenheid', 'gelijkwaardigheid' in de matrix.). Met behulp van het DRM kan men deze vorm van 'beleving' goed onderscheiden van een andere vorm van beleving. Deze beleving gaat over de manier waarop mensen zeggenschap hebben over de representatie van de ruimte en beslissingen daarover, nu en in het verleden, en hoe die resulteert in het spreken over de ruimte als 'van/voor ons, van/voor mij, niet-van-ons, enz.). Het is een 'beleving' die slaat op het 'conciëren' van de ruimte, die je met behulp van het DRM kunt onderscheiden van een andere vorm van beleving, namelijk de beleving van de directe interactie met de fysieke ruimte, het *gebruik* van de fysieke constellatie en de mogelijkheden, beperkingen en indrukken die dat oplevert. Dat is een beleving in de zin van 'beleefd gebruik', en dit leidt ons naar het begrip 'gebruikswaarde'.

Gebruikswaarde als functionaliteit en als beleefd gebruik

Het DRM helpt nog op een tweede manier om het conceptueel kader van Hooijmeijer te interpreteren, en wel als het gaat om gebruikswaarde. Feitelijk zijn er twee soorten gebruikswaarde, die je met behulp van het DRM goed uit elkaar kunt houden.

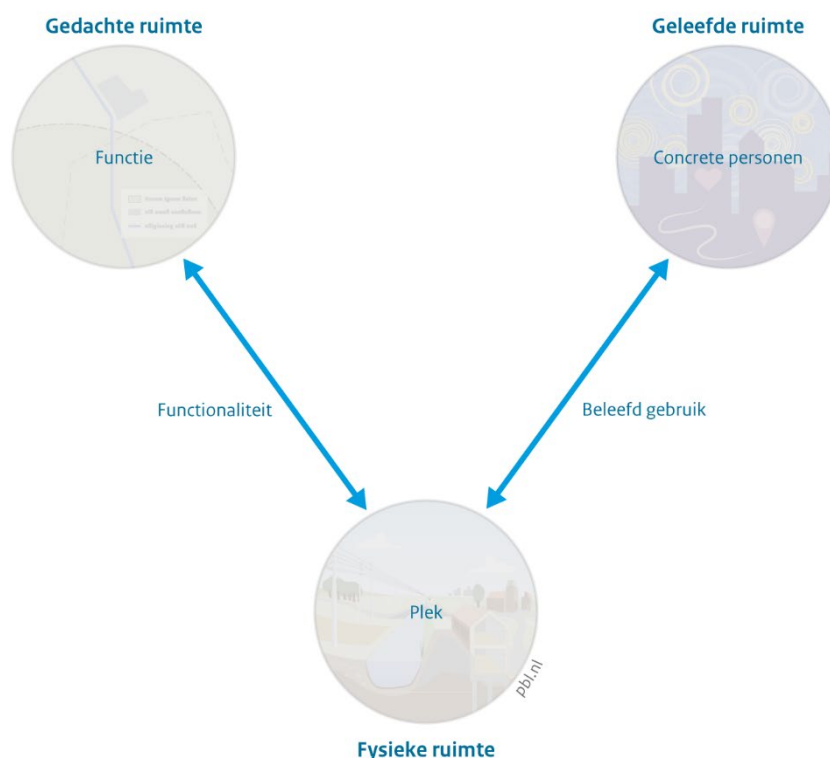
De gebruikswaarde van een fysieke ruimte gaat enerzijds over de mate waarin een concrete fysieke constellatie geschikt is voor een 'functie', dat wil zeggen de mate waarin daar een bepaald doel vervuld kan worden dat ook op andere plekken vervuld zou kunnen worden. De fysieke ruimte is meer of minder 'functioneel' ten opzichte van andere (mogelijke) plekken. Het punt is dat de fysieke ruimte daarmee in principe als inwisselbaar wordt verondersteld: alleen de kenmerken van de plek die van belang zijn voor de functie tellen, en niet alles wat de concrete plek kenmerkt. Voor het gebruik dat de mensen van de functie maken, hoeven ze de plek helemaal niet te kennen: ze genieten van het totaalproduct, de opbrengst van het geheel (verg. Janssen-Janssen e.a. 2009). Voor deze vorm van gebruik doet kennis over de concrete plek er niet echt toe. Het is meer 'space'

dan 'place'. Denk aan een elektriciteitscentrale: de ene plek is wellicht functioneler dan de andere, maar voor de gebruiker doet niet de plek er weinig toe, vooral de efficiëntie (kosten). Maar ook als je bijvoorbeeld kijkt naar de gebruikswaarde van een plek voor de 'recreatiefunctie', dan betekent het gebruik van het woord 'functie' al dat je de plek beoordeelt op een aantal kenmerken (bereikbaarheid, toegankelijkheid, etc.), die een zekere mate van inwisselbaarheid veronderstellen – een andere plek kan beter 'scoren' op deze functie.

Met behulp van DRM kun je deze vorm van 'gebruikswaarde' onderscheiden van gebruik in concrete interactie met de fysieke ruimte, dat ook daadwerkelijk – in letterlijke zin - beleefd wordt: 'beleefd gebruik'. Een plek heeft 'gebruikswaarde' voor mensen omdat het onderdeel is van hun leven, hun routines, de manier waarop ze hun concrete leven vormgeven. Voor hen is het feit dat het DIE plek is, onderdeel van hun leven en daarom belangrijk. De ruimte is 'place' en geen 'space'. Hun beleving is geen 'sausje' boven op hun gebruik dat ze theoretisch ook elders hadden kunnen doen (een 'functie'). Gebruik en beleving zijn voor hen onlosmakelijk met elkaar verbonden. Om een paar voorbeelden te noemen: voor iemand die graag wandelt in een bepaald stadspark is het heel kunstmatig om het gebruik te onderscheiden van de beleving: de beleving van die plek is diens gebruik. Of denk aan een kerkgemeenschap die een kerkdienst viert in een kerk, ook hier is de beleving van het gebouw het gebruik. Het is onmogelijk om je voor die mensen een hoge gebruikswaarde (in de zin van beleefd gebruik) voor te stellen die samengaat met een lage belevingswaarde. Maar je kunt natuurlijk wel zeggen dat het park of de kerk meer of minder *functioneel* zijn voor een bepaalde functie (bijv. het park voor skaten, of de kerk voor het herbergen van x aantal bezoekers), los van de beleving en het gebruik dat concrete mensen ervan maken. Wat voor deze voorbeelden geldt, geldt voor veel concrete geliefde plekken, zoals voor erfgoed. Het is belangrijk om de waardering daarvoor niet alleen te benoemen als een hoge 'belevingswaarde' los van het gebruik, maar oog te houden voor het feit dat het hier gaat om beleefd *gebruik*. Het heeft voor hen een gebruikswaarde die niet samenvalt met 'functionaliteit'.

Het DRM helpt daarom twee vormen van 'gebruikswaarde' te onderscheiden (zie figuur 25), enerzijds 'functionaliteit', anderzijds de waarde die concrete mensen aan hun concrete gebruik van een concrete plek hechten ('beleefd gebruik'). Voor een goede beoordeling van 'gebruikswaarde' zou je deze beide vormen van gebruik beide moeten meenemen. En je realiseren dat 'belevingswaarde' vaak onlosmakelijk verbonden is met gebruik in 'beleefd gebruik'.

Twee vormen van gebruikswaarde



Bron: PBL

Figuur 25: Twee vormen van gebruikswaarde

Gedachtenexperiment: verschillende perspectieven op ruimtelijke kwaliteit kleuren de NOVEX-waarden en NOVI-principes

Vanuit verschillende invalshoeken op ruimtelijke kwaliteit in het DRM kan een andere invulling of 'kleuring' gegeven worden aan gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. De invalshoeken geven daarmee richting aan de gewenste 'balans' die in een concrete context tussen de drie waarden bereikt zou moeten worden. Dat geldt ook voor de afwegingsprincipes van de NOVI.

Laten we bij wijze van gedachtenexperiment kijken welke kleuring en welk gewicht in de balans vanuit de verschillende ideaaltypen in het DRM aan de verschillende waarden (gebruikswaarde, belevingswaarde, toekomstwaarde) en NOVI-principes meegegeven zou kunnen worden.

Als de gedachte ruimte leidend is voor ruimtelijke kwaliteit is, zal 'gebruikswaarde' vooral ingevuld worden als 'functionaliteit', meer dan in de zin van 'beleefd gebruik' (dat eerder een 'blinde vlek' is in deze invalshoek, zie paragraaf 2.3.1). 'Belevingswaarde' zal in deze invalshoek minder zwaar wegen dan gebruikswaarde en toekomstwaarde, die allebei makkelijker objectief vast te stellen zijn. De invalshoek geeft ook een bepaalde invulling aan de NOVI-inrichtingsprincipes. Gezien het feit dat in deze invalshoek de vertaalslag tussen gedachten en fysieke ruimte vooral wordt gezien in termen van het zoeken van landingsplekken waar het nog 'past', zal het NOVI-principe van meervoudig ruimtegebruik relatief veel aandacht krijgen. Het NOVI-principe van 'rekening houden met de kenmerken van het gebied' zal in deze invalshoek eerder worden ingevuld als de vraag welke kenmerken van het gebied gunstig zijn voor het halen van het beleidsdoel, en niet zozeer als de vraag hoe de kenmerken van het gebied de kwantiteit en kwaliteit van de opgave zouden bepalen.

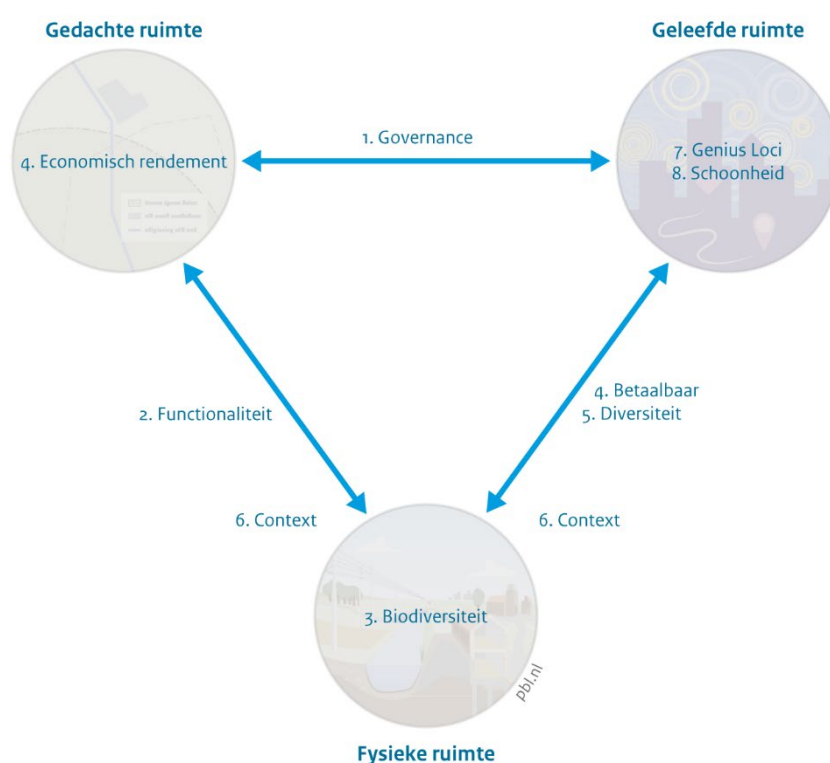
Als de fysieke ruimte leidend is, weegt het inrichtingsprincipe dat gericht op zuinig ruimtegebruik (enkelvoudig voor meervoudig ruimtegebruik) minder zwaar dan het principe 'kenmerken van het gebied centraal'. Dat laatste is immers de kern van deze invalshoek. De vraag of een ruimtelijke ingreep veel of weinig ruimte inneemt, of de vraag of er sprake is van enkelvoudig of meervoudig ruimtegebruik, is secundair. Het gaat er immers om dat, het gebied als zodanig beter wordt. En dat 'beter' wordt afgemeten aan de potenties en beperkingen van het gebied zelf, in zijn eigen ontwikkelingsgeschiedenis vol met padafhankelijkheden, en zijn toekomstmogelijkheden. Het hangt, om het zo te zeggen, af van de SWOT van het gebied. Toekomstwaarde is daarom een waarde die in deze invalshoek zwaar weegt in de balans. Gebruikswaarde gaat in deze invalshoek zowel over functionaliteit als over 'beleefd gebruik'. Belevingswaarde gaat in deze invalshoek waarschijnlijk minder over de beleving van eigenaarschap: de vertaalslag van het 'conciipiëren' komt in deze invalshoek immers pas op de laatste plaats.

Als de geleefde ruimte leidend is in het ruimtelijk verhaal, leidt dit weer tot een andere invulling en balans. Het zal duidelijk zijn dat belevingswaarde zwaar weegt in de balans, en dat belevingswaarde in dat geval ook gaat over beleefde zeggenschap. Gebruikswaarde wordt in deze invalshoek meer ingevuld als het beleefd gebruik van de concrete interactie met de fysieke ruimte dan als functionaliteit. Bij het NOVI-inrichtingsprincipe 'kenmerken van het gebied staan centraal' wordt in deze invalshoek behalve de fysieke kenmerken ook immateriële kant meegenomen: de verhalen en betekenissen van het gebied. Dit inrichtingsprincipe weegt relatief zwaarder dan dat van meervoudig ruimtegebruik: niet de zuinigheid met het ruimtegebruik, maar de beleefde kwaliteit staat immers centraal. Datzelfde geldt voor het inrichtingsprincipe 'niet afwentelen': dat is relatief belangrijk in deze invalshoek, omdat de ruimte in deze invalshoek ook gezien wordt als iets waar mensen zeggenschap en verantwoordelijkheid voor hebben, en er daarom ook een moreel aspect zit aan het inrichten van de ruimte.

Davos kwaliteitssysteem

In de Verklaring van Davos hebben de Europese ministers van cultuur in 2018 verklaard te streven 'Naar een hoogwaardige Baukultur voor Europa'. De Federatie Ruimtelijke Kwaliteit doet met de uitgave 'Davos kwaliteitssysteem' (FRK 2021) een voorstel om in te vullen wat de criteria zijn voor omgevingskwaliteit die het product zou moeten zijn van een hoogwaardige Baukultur, en zo het begrip Baukultur meer handen en voeten te geven. Het gaat daarbij om acht criteria: governance, functionaliteit, duurzaamheid, economie, diversiteit, ruimtelijke context, identiteit van de plek, schoonheid. Deze criteria worden in de publicatie stuk voor stuk toegelicht. Dezelfde acht criteria worden ook gehanteerd in de studie 'Samenwerking aan omgevingskwaliteit in het landelijk gebied' ((IMP)Pact 2023).

Davos kwaliteitssysteem



Bron: PBL

figuur 26

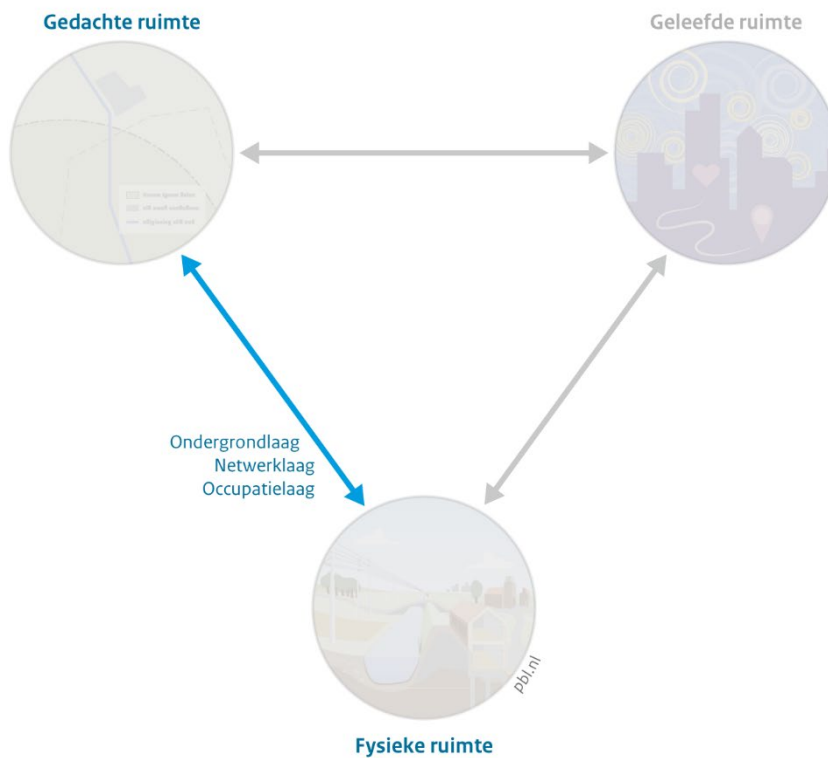
Met behulp van het Drieruimtenmodel kunnen we zien, dat hiermee voor alle ruimten apart èn voor de relaties tussen de ruimten criteria zijn opgesteld. Rekening houden met de context (zie nr. 6 in figuur 26), dat zo belangrijk is voor een dynamisch begrip van ruimtelijke kwaliteit (zie paragraaf 2.2) kan in dit kader zowel slaan op de context van de fysieke constellatie, als op de context van de betekenisgeving die historisch is gegroeid in de interactie van mensen met de fysieke ruimte. Er wordt in dit kwaliteitskader relatief veel aandacht besteed aan de relatie tussen de concrete fysieke ruimte en geleefde ruimte: de criteria betaalbaarheid, diversiteit en genius loci gaan over deze interactie.

De lagenbenadering

De lagenbenadering betekent dat men voor de ruimtelijke ordening en inrichting uitgaat van drie lagen: de laag van de fysieke ondergrond (bodemsorten, waterrisico's, biotisch systeem, etc.), de netwerklaag (mobiliteitsinfrastructuur, energie-infrastructuur, waterwegen, enz.) en de occupatielaag: de laag met de menselijke activiteiten zoals wonen, werken en recreëren en de fysieke neerslag daarvan. Deze lagen hebben elk hun eigen dynamiek met een eigen snelheid: de ondergrond verandert veel langzamer dan de occupatielaag. De benadering gaat uit van een hiërarchische relatie: ondergrond en netwerk maken de occupatielaag mogelijk, de ondergrond is bijna niet aanpasbaar, en de netwerklaag alleen met hoge kosten. Ruimtelijke kwaliteit is als men 'water en bodem leidend' maakt (PBL 2021): de occupatielaag moet zich aanpassen aan de onderliggende lagen, en ook de netwerklaag moet zoveel mogelijk op de langetermijnvooruitzichten van de ondergrond worden gebaseerd.

In termen van het drie ruimten schema is de lagenbenadering – en zeker het 'lagenmodel' (HNS 2023) – een duidelijk voorbeeld van de invalshoek van fysieke ruimte leidend. De constellatie ter plekke van ondergrond, met daarover netwerk en daarover (bestaande) occupatie bepaalt de mogelijkheden voor de opgave (nieuwe occupatie, nieuw netwerk).

De Lagenbenadering



Bron: PBL

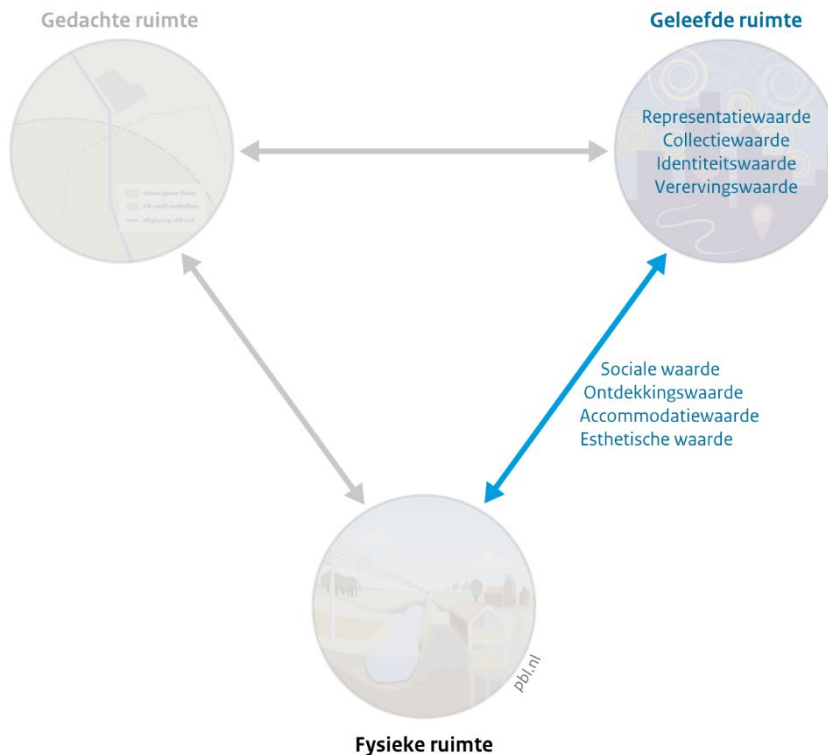
Figuur 27

Erfgoed als leefomgevingswaarde

In de studie 'Erfgoed als leefomgevingswaarde' (Tennekes e.a. 2022) staat centraal hoe mensen bestaande gebouwen, landschappen, wijken en andere plekken in hun leefomgeving waarderen. Aan de hand van 8 'leefomgevingswaarden' worden deze soorten waardering beschreven. Men zou kunnen volhouden dat deze waarden samen een maatstaf voor ruimtelijke kwaliteit vormen, niet alleen van erfgoed maar net zo goed van nieuwbouw. In het essay wordt uitdrukkelijk gesteld dat het hierbij gaat om 'waardering-in- gebruik'. Het is in het gebruik dat mensen van hun leefomgeving maken dat hun waardering tot uiting komt en kennis van dat gebruik is noodzakelijk om de waardering te begrijpen. Belangrijke andere aspecten van kwaliteit in het DRM, vooral de vertaalslag 'realiseren', maar ook de vertaalslag van het concipiëren, komen in dit kader niet aan de orde.

Als we kijken naar de 8 leefomgevingswaarden in termen van de DRM dan zijn 4 van de acht waarden eerder te begrijpen als onderdeel van de 'geleefde ruimte' apart: een betekenisgeving aan de ruimte, natuurlijk aan de hand van ervaringen, maar niet *in* interactie met de fysieke ruimte. 'Sociale waarde', 'ontdekkingswaarde', 'esthetische waarde' en 'accommodatiewaarde' gaan wel over het gebruik, de interactie met de fysieke ruimte' zelf. Esthetische waarde, omdat dat in het essay nadrukkelijk wordt opgevat een zintuigelijke totaalervaring. 'Accommodatiewaarde' kan men opvatten als de 'persoonlijke beleefde' praktische geschiktheid van de fysieke ruimte, en niet zozeer een objectieve inschatting van de functionaliteit (zie paragraaf 2.3.4).

Erfgoed als leefomgevingswaarde



Bron: PBL

Figuur 28

Bijlage 2: Methodologische details

Tekstanalyse

Voor de tekstanalyse hebben we de 30 RES' en 1.0, en waar nodig ook de achterliggende documenten, met de volgende vragen doorlopen. Deze elementen hebben we vastgelegd in een excelsheet voor elke RES.

Dimensie	Analytische vragen
Proces	Hoe is het bod (en de keuze voor de daarbij horende zoekgebieden) tot stand gekomen? Wie is bij de totstandkoming van de RES 1.0 betrokken geweest? Wie heeft voor de RES ruimtelijke input geleverd? Wat is er met deze input gebeurd?
Ruimtelijke kwaliteit in algemene zin	Aan welke ruimtelijke elementen wordt ruimtelijke kwaliteit gekoppeld? Hoe wordt ruimtelijke kwaliteit in de tekst gedefinieerd? Aan welk schaalniveau wordt ruimtelijke kwaliteit gekoppeld? Is er een bovenregionaal perspectief op ruimtelijke kwaliteit geschetst? Zijn er ruimtelijke analyses gedaan om ruimtelijke kwaliteit in kaart te brengen? En zo ja, op welke manier?
Ruimtelijke kwaliteit bij het startpunt	Wat was het perspectief op ruimtelijke kwaliteit bij het vertrekpunt voor de RES? Op welke manier zie je dat terug?
Ruimtelijke kwaliteit in de verhaallijn en het proces richting RES 1.0	Welke perspectief op ruimtelijke kwaliteit komt terug in de grotere verhaallijn van de RES? Waar zie je dat aan? Hoe wordt in de tekst over ruimtelijke kwaliteit gesproken? Welke aanvullende documenten hebben een rol gespeeld in de totstandkoming van de RES 1.0? Welke perspectieven op ruimtelijke kwaliteit komen daarin terug?
Ruimtelijke kwaliteit in de gemaakte keuzes	Welke ruimtelijke keuzes zijn er gemaakt? Welk perspectief op ruimtelijke kwaliteit komt terug in (de onderbouwing van) die keuzes?

Casestudies

Lijst met geïnterviewden voor casus Hart van Brabant:

- Sylvia Torremans, voormalig procesbegeleider REKS Hart van Brabant
- Paul van Dijk, voormalig procesbegeleider concept RES Hart van Brabant
- Mariëlle Kok en Esther Kruit, Kruitkok Landschapsarchitecten

Lijst met geïnterviewden voor casus U16:

- Krispijn Beek, voormalig ambtenaar bij gemeente Woerden en Oudewater
- Paul Roncken, Provinciaal Adviseur Ruimtelijke Kwaliteit
- Lenny Putman, voormalig programmamanager RESU16
- Hans Hubers, senior beleidsadviseur Ruimtelijke Ontwikkeling
- Barbara van Dijk, Landschapsarchitect bij Land-ID
Paul van Tongeren en Sanneke Lisman, beiden werkzaam voor de Metropool Regio Utrecht (MRU)

Interviews met landschapsarchitecten

- Femke Vissers, Feddes Olthof
- Bart Bomas, BVR
- Guido van Loenen, Rho Adviseurs
- Pim Kupers & Pieter Schengenga, H + N + S Landschapsarchitecten

Interviewprotocol

Over het interview en onderzoek

Vanuit het PBL zijn we bezig met onderzoek naar ruimtelijke kwaliteit in leefomgevingsbeleid op verzoek van het ministerie van OCW.

Dit interview is erop gericht om zicht te krijgen op hoe ruimtelijke kwaliteit een rol speelt in de Regionale Energie Strategieën. Het gaat hierbij zowel om het identificeren van verschillende perspectieven op ruimtelijke kwaliteit als om de uitwerking van ruimtelijke kwaliteit in de praktijk in verschillende regio's.

In de interviews gaan we dieper in op de ervaringen van verschillende betrokkenen uit de regio bij de invulling van ruimtelijke kwaliteit in de RES waarbij zij betrokken waren. Het gaat daarbij zowel om de inhoud (waar gaat het gesprek over ruimtelijke kwaliteit over en welke keuzes en afwegingen worden daarbij gemaakt) als om het proces (o.a. hoe verloopt het proces, wie is daarbij betrokken en hoe wordt ruimtelijke kwaliteit geborgd).

Interviewprotocol voor de case studies

Introductie

1. Kunt u wat meer vertellen over wie u bent en wat uw rol en betrokkenheid is bij de RES?

RK (ruimtelijke kwaliteit) in het proces van de RES

2. Kunt u iets vertellen over de wijze waarop de RES 1.0 tot stand is gekomen en de plek die ruimtelijke kwaliteit in dat proces heeft gekregen?
 - a. In hoeverre was ruimte of ruimtelijke kwaliteit een aandachtspunt in de totstandkoming van de RES 1.0? Op welke manier werd het afgewogen tegen andere belangen (participatie, netwerk.)?
 - b. Wat was het vertrekpunt/startpunt om over RK te spreken? In hoeverre waren de betrokken partijen al voor de RES met elkaar in gesprek over RK?
3. Welke ideeën over RK kwam er tijdens dit proces naar voren?
 - a. Welke plek hebben deze ideeën in de RES 1.0 gekregen?
 - b. In hoeverre leefden er verschillende ideeën over (de definitie van) ruimtelijke kwaliteit of de eerdergenoemde richtinggevende elementen? Zo ja, wat waren discussiepunten? En hoe zijn daar keuzes of afwegingen over gemaakt?
4. Welke aspecten of principes zijn volgens u belangrijk bij het bepalen van ruimtelijke kwaliteit
 - a. Hoe kwamen die ter sprake in het proces?
 - b. Op welke manier zijn deze aspecten overgenomen in de RES? Waar wel, waar niet? Hoe komt dat?
5. Op welke manier heeft ruimtelijke kwaliteit een rol gespeeld in de keuzes die gemaakt zijn, bijvoorbeeld in het definiëren van zoekgebieden?

6. Wie was er betrokken bij het gesprek over ruimtelijke kwaliteit in de RES?
 - a. Op welke manier waren zij betrokken?
 - b. Op welke manier waren bewoners betrokken?
 - c. Wat is er met hun inbreng gedaan?

RK en schaalniveaus

7. Hoe verhoudt RK zich tot verschillende schaalniveaus?
 - a. Welke invulling krijgt RK op verschillende schaalniveaus?
 - b. Hoe kwamen deze verschillende schaalniveaus terug in de RES?
8. Is er een schaalniveau waarop RK het meest van belang is? Zo ja, welke?

Vooruitblik ruimtelijke kwaliteit in de RES

9. Wanneer is er volgens u sprake van 'voldoende' ruimtelijke kwaliteit?
10. Wat wordt er aan gedaan om RK in de RES (en de plek die het heeft gekregen) te borgen in de verdere uitwerking?
11. Wat moet er worden gedaan om ervoor te zorgen dat ruimtelijke kwaliteit aandacht krijgt in de verdere uitwerking van de RES?
12. Wie is/zijn daarvoor verantwoordelijk?