

Evaluatierapport



Van beleid voor kernkwaliteiten naar kernkwaliteitenbeleid

Evaluatie van het kernkwaliteitenbeleid van de provincie Drenthe

5 juni 2025



Inhoudsopgave

Van beleid voor kernkwaliteiten naar kernkwaliteitenbeleid	3
	3
Inhoudsopgave	4
1. Inleiding	5
2. Onderzoeksmethode	8
3. Huidige situatie en beleid	12
4. Casestudies	18
5. Conclusies	26
6. Aanbevelingen voor een programma Ruimtelijke Kwaliteit	31
 Bijlage 1: Verslag interne evaluatie	 36
Presentatie bevindingen uit bureauonderzoek en plenair gesprek	36
Werkprocessen in beeld brengen	37
 Bijlage 2 - 5 : Kernkwaliteiten op de kaart en Verslagen casestudies (losse bijlagen)	 39
Bijlage 6 : Verslag Werkatelier	40
Check in	40
Stille wand	40
Presentatie Frank	43
Terugkoppeling deelgroepen	44
Adviezen t.b.v. ontwikkeling programma ruimtelijke kwaliteit	46



1. Inleiding

Samen met inwoners, gemeenten, waterschappen en organisaties werkt de provincie Drenthe aan een nieuwe Omgevingsvisie: Hoe zorgen we ervoor dat ons landschap, ondanks alle veranderingen, net zo aantrekkelijk blijft als nu? Drenthe wordt geroemd om haar veelzijdige landschap met aan de ene kant esdorpen, heide en bossen en aan de andere kant het open landschap met ontginningsstructuren in de veengebieden. Ook bestaat nog ruimte tussen de steden en dorpen. De provincie kent vele tastbare sporen van een rijke geschiedenis, zoals de pingoruïnes, hunebedden, en restanten van oude Romeinse wegen. Het is een provincie van rust en ruimte. Voor al deze kwaliteiten en functies is ruimte nodig, of je ze nu wilt behouden of uitbreiden en ontwikkelen.

Om Drenthe aantrekkelijk te houden en verder te ontwikkelen, heeft Drenthe het beleid voor het behoud van ruimtelijke kwaliteit uitgewerkt in zes kernkwaliteiten (landschap, natuur, cultuurhistorie, archeologie, aardkundige waarden en rust). Deze kernkwaliteiten hebben een belangrijke plek in de Omgevingsvisie 2022:

Missie: 'Het waarderen van de Drentse kernkwaliteiten en het ontwikkelen van een bruisend Drenthe, passend bij deze kernkwaliteiten.'

Visie: 'Ontwikkeling van robuuste systemen mét ruimtelijke kwaliteit.'

De Omgevingsvisie zet het doel van het kernkwaliteitenbeleid uiteen en geeft randvoorwaarden voor behoud en ontwikkeling van deze kernkwaliteiten. In de Omgevingsverordening is een vertaling van het beleid in regels vervat. In het kader van de voorbereiding van de nieuwe Omgevingsvisie is het van belang het huidige kernkwaliteitenbeleid te evalueren en zo nodig bij te stellen.

Aanleiding en vraag

De evaluatie van de Omgevingsvisie is in 2024 afgerond. Die evaluatie ging over het doelbereik op de verschillende beleidsmatige thema's in de Omgevingsvisie. Het kernkwaliteitenbeleid is tijdens die evaluatie niet geëvalueerd. In de voorbereiding van de nieuwe Omgevingsvisie is van belang ook te weten of het kernkwaliteitenbeleid werkt of dat dit bijgesteld of anders vormgegeven moet worden. In het huidige beleid zet de provincie in op sturing door middel van:

- zo vroeg mogelijke betrokkenheid in planprocessen,
- uitdragen door bijdragen in bewustwording en inspiratie en
- sturen door advisering en vastleggen van kwaliteiten in plannen van partners/initiatiefnemers.

De provincie wil het kernkwaliteitenbeleid evalueren aan de hand van de volgende vragen: Werkt het kernkwaliteitenbeleid, ofwel: wat is er van de missie en visie in de praktijk terecht gekomen? Welke inzet of instrumenten voor de doorwerking van de missie en visie worden als meest effectief ervaren? De provincie Drenthe is benieuwd naar wat er uiteindelijk van haar visie terug is te zien in het landschap en welke lessen uit de analyse en aanbevelingen voor de toekomst getrokken kunnen worden. De kernkwaliteiten zelf zijn geen onderdeel van deze evaluatie.



Om deze vragen systematisch te beantwoorden, zijn deze evaluatievragen vertaald in de volgende onderzoeksvragen:

Hoofdvraag: Hoe heeft het kernkwaliteitenbeleid sinds 2010 doorgewerkt?

- a. Wat is er van het kernkwaliteitenbeleid terug te zien op de kaart?
- b. Hoe werkt het adviesproces vanuit de kernkwaliteiten?
- c. Wat zien we van het kernkwaliteitenbeleid terug in het veld?
- d. Wat zien we van de visie en adviezen terug in de planvorming van partners?
- e. Welke instrumenten of inzet worden als minder effectief ervaren en hoe kan dit worden verklaard?
- f. Welke inzet of instrumenten worden als meest effectief ervaren?

Aan de hand van literatuuronderzoek, casestudies en reflectie met een kernteam van adviseurs van de provincie geeft dit rapport antwoord op deze vragen.

Leeswijzer

De evaluatie is verdeeld in zes hoofdstukken. De inleiding beschrijft beknopt de aanleiding van de evaluatie en de onderzoeksvragen. Hoofdstuk 2 beschrijft de methode van de evaluatie: met welke bril is gekeken naar het kernkwaliteitenbeleid, welke onderzoeksstappen zijn genomen en welke gesprekken zijn gevoerd. Hoofdstuk 3 gaat in op de huidige situatie van het kernkwaliteitenbeleid, zoals dat op basis van bureaustudie en reflectie met het kernteam en collega's uit andere domeinen van de organisatie kon worden gereconstrueerd. Hoofdstuk 4 beschrijft de casestudies zoals die zijn uitgevoerd. In hoofdstuk 5 brengen we het onderzoek samen in een aantal conclusies. Hoofdstuk 6 sluit af met aanbevelingen voor een programma Ruimtelijke Kwaliteit onder de Omgevingswet.



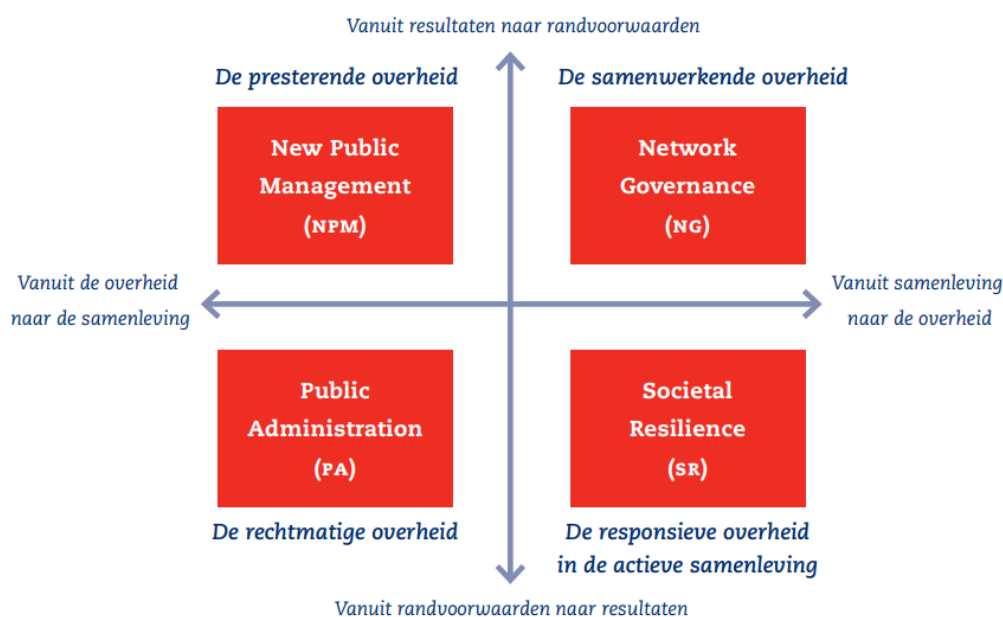
2. Onderzoeksmethode

Dit hoofdstuk beschrijft volgens welke stappen de evaluatie is uitgevoerd. Voorafgaand daaraan maken we een aantal opmerkingen over de context van de evaluatie en de rol van de provincie in ruimtelijke kwaliteit.

2.1. De rol van de provincie in ruimtelijke kwaliteit

Onder de Omgevingswet is de rol van de provincie in het ruimtelijk domein veranderd. De provinciale rol onder de Omgevingswet houdt in dat de provincies aan de lat staan voor een geïntegreerde aanpak van ruimtelijke ontwikkeling, energie, klimaat, milieu, natuur en waterbeheer en de begeleiding van de ontwikkeling van het landelijk gebied. Via een programma Ruimtelijke Kwaliteit kan een provincie integraal de ruimtelijke kwaliteit borgen.

Sinds de invoering van het Drentse kernkwaliteitenbeleid in 2010 is de rol van de overheid in het beleid t.a.v. de kernkwaliteiten in het landelijk gebied veranderd. De Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur beschrijft de verschillende manieren van overheidssturing (Van der Steen, et. al, 2015, zie Figuur 1) en adviseert overheden bewust te kiezen voor een mix van sturingsstrategieën. Alle vormen van sturen zijn vaak aanwezig, maar de verhouding ertussen verschilt.



Figuur 1. NSOB-kwadrant met manieren van overheidssturing

De Omgevingswet laat meer ruimte voor overheden om bewust een rol te kiezen op de verschillende (ruimtelijke) beleidsterreinen. Beleidsdoelen worden ook steeds meer aan de rechterkant van het kwadrant, mét de samenleving en/of maatschappelijke partners, gerealiseerd. Ruimtelijke kwaliteit is bij uitstek een beleidsterrein waar de overheid afhankelijk is van initiatiefnemers om dit te realiseren. Dan zijn het bieden van stimulans en inspiratie belangrijk. Echter, de provincie heeft als het gaat om ruimtelijke ordening en natuur, milieu en water ook wettelijke taken. Die vragen om heldere kaders.

2.2. Context van de evaluatie

Het kernkwaliteitenbeleid, zoals door de provincie Drenthe vormgegeven, is kwalitatief geformuleerd. Dat betekent dat er geen kwantitatieve beschrijving is van wat een kernkwaliteit inhoudt en hoe dit precies zichtbaar wordt in de ruimte (bijvoorbeeld aantallen hectaren ongeschonden esdorpenlandschap). Voor een aantal kernkwaliteiten is er wel een exacte, soms zelfs wettelijke, instructie over hoe hier mee om te gaan. In andere gevallen gaat het meer over interpretatie en inpassing. Dat maakt een kwantitatieve evaluatie lastig. Om die reden is er gekozen voor een meer kwalitatieve insteek van de evaluatie.

Daarnaast gaf de provincie bij de start van deze evaluatie aan dat de provincie Drenthe dóór wil met een kernkwaliteitenbeleid als onderdeel van een programma ruimtelijke kwaliteit onder de nieuwe omgevingsvisie. Dat maakt dat de evaluatie ook een voortraject is voor de start van nieuw beleid (sluiten beleidscyclus, zie Figuur 2).



Figuur 2. Toelichting op de beleidscyclus

Deze evaluatie is dan ook geen ‘afrekening’, maar de start van geactualiseerd beleid. Door medewerkers te betrekken bij de evaluatie, met hen samen te reflecteren en gezamenlijk ook de adviezen voor het vervolg te formuleren, zijn zij vanaf de evaluatie betrokken bij de vormgeving van het toekomstige programma. Er is steeds geprobeerd een omgeving te creëren waarin samen kon worden geleerd van situaties uit het verleden.

Tegelijk is de onafhankelijke rol van de onderzoeker van belang. Een evaluatie vraagt namelijk wel een oordeel. We hebben onze onafhankelijke rol gedurende de evaluatie steeds geborgd door met meerdere evaluatoren te werken die niet allemaal aanwezig waren tijdens de bijeenkomsten, door afstand te nemen tijdens het schrijven van dit rapport en de conclusies en aanbevelingen te laten checken door collega’s van ons bureau die niet in het onderzoek betrokken waren. Dat maakt dat er in dit rapport soms scherpe uitspraken kunnen voorkomen. Deze zijn altijd constructief naar de toekomst toe bedoeld. In de



totstandkoming van dit rapport is er gelegenheid geweest voor de opdrachtgever en leden van de kerngroep om feitelijke onjuistheden en gevoeligheden aan te stippen. Echter het rapport bevat de conclusies en aanbevelingen van de onderzoekers.

2.3. Onderzoekopzet

Er is voor een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden gekozen. Deze bestaat uit drie onderdelen: 1) interne evaluatie, 2) casestudies, 3) werkatelier. Hieronder worden deze onderdelen beschreven.

Voorafgaand aan de interne evaluatie heeft een startgesprek plaatsgevonden met het kernteam. Dit kernteam bestond uit een adviseur van elke kernkwaliteit, een planadviseur en de opdrachtgever. Het kernteam heeft de opdracht begeleid en was ook de eerstaangewezen reflectiepartner. In dit gesprek hebben de onderzoekers kennis gemaakt met het kernteam. Met het kernteam is de opzet van het onderzoek besproken en zijn werkafspraken gemaakt over de evaluatie.

Na afloop van de derde onderzoeksstap, het werkatelier, hebben we deze rapportage geschreven. Die is gereviewd en besproken met het kernteam, waarna laatste aanpassingen zijn gemaakt.

2.3.1. Interne evaluatie

In de interne evaluatie is verkend hoe het kernkwaliteitenbeleid van de provincie eruitziet. Wat staat erover in de Omgevingsvisie en in de Omgevingsverordening? Wat is de (juridische) werking hiervan? Daarnaast is gekeken in hoeverre iets te zeggen is over de mate waarin het kernkwaliteitenbeleid terug te zien is in kaartmateriaal. Daarvoor zijn de kaarten van 2010, het jaar waarin de kernkwaliteiten zijn geformuleerd, en 2022 (het jaar van de meest recente actualisatie van het kaartmateriaal met betrekking tot kernkwaliteiten) met elkaar vergeleken, om de ruimtelijke ontwikkeling van de kwaliteiten te duiden.

Daarnaast is het kernkwaliteitenoverleg bijgewoond en is een aantal aanvullende gesprekken gevoerd met adviseurs van specifieke kernkwaliteiten en betrokkenen bij het kernkwaliteitenbeleid, zoals de voorzitter van het kernkwaliteitenoverleg, adviseur natuur en de (voormalige) voorzitter van het kernkwaliteiten(kern)team.

De kernpunten van deze fase zijn in een presentatie besproken met een door de opdrachtgever geselecteerde groep provincieambtenaren. Het verslag hiervan is in Bijlage 1 te vinden. Deze ambtenaren hebben te maken met het kernkwaliteitenbeleid. Uit het gesprek bleek dat zij niet altijd op de hoogte zijn van dit beleid en het daardoor ook niet als zodanig toepassen.

2.3.2. Casestudies

De vervolgstap was het uitvoeren van een drietal casestudies. Hierbij werden, afhankelijk van de casus, ook mensen van andere organisaties betrokken. De casestudies werden geselecteerd aan de hand van de volgende criteria:

1. Mate van inzet kernkwaliteitenbeleid (laag-hoog)
2. Mate van samenwerking tussen provincie en andere overheden (laag-hoog)
3. Integraliteit van de aanpak: hoeveel kernkwaliteiten zijn meegenomen (1-6)



4. Mate van bijdrage resultaat aan kernkwaliteitenbeleid van Drenthe (laag-hoog)

We hebben het knooppunt N34 nabij Gieten, zonnepark Exloo en Nieuwe Drostendiep als casestudie onderzocht. Ter voorbereiding op de casestudies is een beknopt vooronderzoek uitgevoerd.¹

Voor elke casestudie hebben we een werkbezoek georganiseerd naar de locatie waar de ontwikkeling heeft plaatsgevonden en waar het kernkwaliteitenbeleid van toepassing is. Met de aanwezigen reflecteerden we op de werking van het kernkwaliteitenbeleid op het niveau van het proces: wie heeft wanneer waarover geadviseerd en gecommuniceerd? Hoe is dat ontvangen en geland? En op het niveau van de inhoud: wat is er inhoudelijk van de kernkwaliteiten terug te vinden in het eindontwerp en/of de praktijk?

2.3.3. Werkatelier

In de laatste inhoudelijke evaluatiestap brachten we het kernteam en een aantal collega's van de provincie die ook relevant zijn voor de toekomst van het kernkwaliteitenbeleid bijeen. Dit werkatelier had tot doel om gezamenlijk lessen te trekken uit de bevindingen uit de eerste twee evaluatiestappen en de mogelijke doorwerking daarvan in een programma ruimtelijke kwaliteit.

¹ Knooppunt N43: Gesprekken gevoerd met Harm Veenenbos en de projectleider en ongeveer 22 documenten bestudeerd.
Zonnepark Exloo: Ongeveer 7 mails ontvangen en ca. 30 documenten bestudeerd.
Nieuwe Drostendiep: ca 30 mails, met minstens zoveel bijlagen, met betrekking tot het project en kernkwaliteiten bestudeerd.



3. Huidige situatie en beleid

In dit hoofdstuk staat beknopt hoe het huidige kernkwaliteitenbeleid werkt en hoe dit heeft gefunctioneerd vanaf 2010². We beschrijven de kernpunten uit het bureauonderzoek en de reflectie daarop. We beantwoorden de onderzoeksvragen: Wat is er van het kernkwaliteitenbeleid terug te zien op de kaart? Hoe werkt het adviesproces vanuit de kernkwaliteiten? We sluiten het hoofdstuk af met een samenvattende conclusie.

3.1. Het huidige kernkwaliteitenbeleid - inhoud

Sinds 2010 worden er in de omgevingsdocumenten van de provincie Drenthe kernkwaliteiten benoemd. Het gaat om de kernkwaliteiten Landschap, Natuur, Archeologie, Aardkundige waarden, Cultuurhistorie en Rust (stilte en duisternis). Deze zijn tot stand gekomen na een volksraadpleging. De provincie heeft deze vervolgens beleidsmatig vertaald. Sinds 2010 zijn deze kernkwaliteiten op hoofdlijnen stabiel. Er zijn wel kernkwaliteiten toegevoegd en weer verdwenen. Het ging dan vaak om kernkwaliteiten die ruimtelijk lastiger te duiden zijn, zoals 'economische bedrijvigheid'. De ruimtelijke kernkwaliteiten die in 2010 geformuleerd zijn, staan nog steeds in de huidige Omgevingsvisie.

In de Omgevingsvisie worden de kernkwaliteiten geduid: wat houdt de kernkwaliteit in? Hoe ziet deze eruit en welke betekenis en zwaarte heeft de kernkwaliteit? Dit is ook in het digitaal stelsel omgevingswet gepubliceerd. De uitspraken in een Omgevingsvisie zijn alleen zelf-bindend voor de overheid die ze heeft vastgesteld. Er gaat dus geen juridische doorwerking voor derden vanuit.

De kernkwaliteiten uit de Omgevingsvisie zijn vertaald naar de provinciale omgevingsverordening (POV). De POV is het juridische instrument onder de Omgevingsvisie. Dit bevat juridisch afdwingbare beleidsregels voor derden. Gezien de kwalitatieve en plaatsgebonden aard van de kernkwaliteiten, is het lastig om provincie-brede regels te formuleren die initiatiefnemers dwingen om op een specifieke manier rekening te houden met de kernkwaliteiten. Kernkwaliteiten zijn plaatsgebonden en vragen dus maatwerk. De verplichting advies te vragen aan de provincie en het verwerken van dit advies in plannen is in de huidige situatie afdwingbaar, echter de interpretatie van het advies en hoe dit verwerkt wordt, niet. Op dit moment zijn de kernkwaliteiten per kernkwaliteit uitgewerkt en ingevuld, er is niet gekozen voor een integrale beschrijving. Daarnaast zijn de kernkwaliteiten natuur en archeologie ook wettelijk verankerd. Voor natuur geldt dat er in het verleden voor gekozen is om de kernkwaliteit natuur in te vullen vanuit het NatuurNetwerk Nederland-beleid (NNN). Deze wettelijke kaders bieden thematische regels, wat een andere benadering is dan het (beoogd) integrale beleid voor ruimtelijke kwaliteit.

Op kaartmateriaal zijn de kernkwaliteiten ingetekend op basis van hun gebiedsspecifieke invulling (zoals landschap) of op basis van hun 'zwaarte', zoals de mate van bescherming zoals cultuurhistorie dat invult in de POV. Sinds 2010 zijn echter de definities, legenda-eenheden en filosofie achter deze intekening een aantal keren gewijzigd, waardoor er verschillen in kaartbeelden ontstaan die niet zijn toe te wijzen aan het kernkwaliteitenbeleid. Zo lijkt er sinds 2010 op de kaart aangewezen natuur te zijn verdwenen, wat niet strookt met de praktijk. De verandering komt voornamelijk door wijzigingen in natuurbeleid en de intekening daarvan, en heeft weinig te maken met de uitvoering van het kernkwaliteitenbeleid. Ook is er

² Zie ook bijlage 1.



een toename van bijna 6.500 hectare waargenomen bij waardevolle essen, wat duidt op een andere definitie van 'essen' tussen de kaarten van 2010 en 2022. De kaartenanalyse is opgenomen in bijlage 2. Hierin is per kernkwaliteit bekeken hoe deze zich ontwikkeld heeft, voor zover bekend. Hierbij is breder gekeken dan alleen het kaartmateriaal, ook evaluaties per kernkwaliteit zijn hierin meegenomen.

Op basis van het kaartmateriaal zelf is geen uitspraak te doen over hoe het (integrale) kernkwaliteitenbeleid in de praktijk heeft uitgepakt sinds 2010. Voor 2010 en 2022 geldt dat het kernkwaliteitenbeleid wel zorgvuldig is ingetekend. Het gebruik en de doorwerking van de kaarten in het proces van het kernkwaliteitenbeleid is niet duidelijk. In de praktijk worden de kaarten van de POV gebruikt om te bepalen welke beleidsterreinen en kernkwaliteiten betrokken moeten worden in het advies. De planadviseur weegt hoe hard het advies juridisch is.

3.2. De werking van het huidige kernkwaliteitenbeleid - proces

3.2.1. Kernkwaliteitenteam

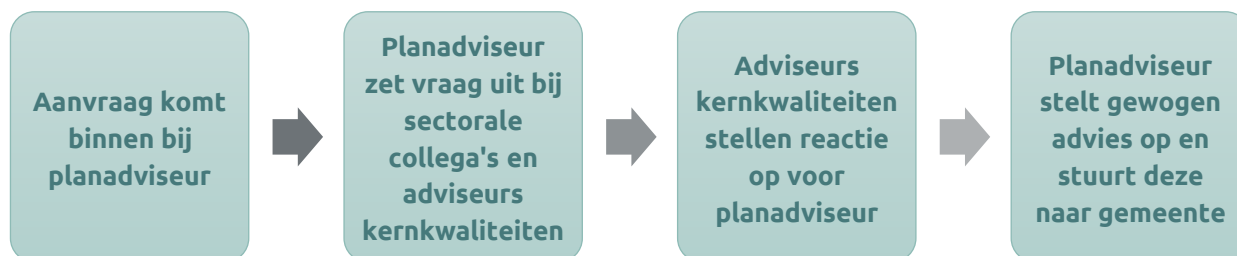
Sinds 2010 is er op verschillende manieren uitvoering gegeven aan het kernkwaliteitenbeleid. In 2010 is een kernkwaliteitenteam opgericht. Dit team functioneerde tien jaar lang als intern ruimtelijk kwaliteitsteam (Van Assen, 2019). Volgens Van Assen, die het kernkwaliteitenteam evalueerde in 2018-2019, functioneerde het kernkwaliteitenteam goed. Met name in de eerste jaren, gebruikte het team verschillende instrumenten (zoals workshops, excursies) om een integraal advies of visie te vormen op een ruimtelijke ontwikkeling en deze over te brengen op opdrachtgevers en/of casehouders. Een enkele keer adviseerde het team ook op externe adviesvragen met betrekking tot kernkwaliteiten van provinciaal belang. Het kernkwaliteitenteam had een rol voorafgaand aan de formele procedure van planadvies, waardoor er meer ruimte was om mee te denken over de kwaliteit van ontwikkelingen. Dit team bestond uit senior adviseurs, die strategisch mee konden denken over de opgaven. Er bestonden twee handreikingen, in de vorm van een website en een interne handreiking met betrekking tot de werkwijze van het kernkwaliteitenteam.

Dit kernkwaliteitenteam functioneerde goed door onder andere een organisatorisch kernteam dat de opdracht had het kernkwaliteitenbeleid uit te voeren. Toen dit kernteam door personele wisselingen wegviel, verzwakte ook de samenwerking en verbinding met de organisatie, constateert Van Assen. In 2019 adviseerde Van Assen om het kernkwaliteitenteam op te heffen en door te ontwikkelen naar een Inspiratiewerkplaats voor omgevingskwaliteit. Het eerste is wel gebeurd, het tweede is tot op heden niet van de grond gekomen. In coronatijd was het niet mogelijk om op te starten, daarna viel intern de steun om het te organiseren weg. Van het toenmalige kernkwaliteitenteam, is een aantal medewerkers nog steeds betrokken bij de kernkwaliteiten.

3.2.2. Werkproces in huidig kernkwaliteitenbeleid

Sinds 2019 wordt gewerkt met een kernkwaliteitenoverleg. Dit overleg is bedoeld om in minimale vorm toch gestructureerd onderling contact te hebben met collega 'kernkwaliteitenhouders'. Parallel aan dit overleg, maar ook in samenwerking hiermee, loopt het werkproces van de planadviseurs. De planadviseurs krijgen uit hun werkgebieden adviesaanvragen binnen. Indien hier (volgens de POV-kaarten) kernkwaliteiten van provinciaal belang aan de orde zijn, zet de planadviseur per mail een (deel)adviesvraag uit bij de betreffende beleidsadviseur. Deze reageert vervolgens per mail. De adviesaanvraag wordt, indien van toepassing, ook uitgezet bij andere beleidsterreinen dan die van de

kernkwaliteiten. De planadviseur bundelt de adviezen van de verschillende beleidsadviseurs in een gewogen advies. Als deze tegenstrijdig zijn, kiest de planadviseur hoe hiermee om te gaan. Ook weegt de planadviseur bestuurlijke gevoeligheden en juridische afdwingbaarheid mee (afhankelijk van het stadium van het adviesproces).



Figuur 3. Werkproces planadvies met kernkwaliteiten

Als de tegenstrijdigheden of gevoeligheden dusdanig zijn dat de planadviseur niet zelf kan bepalen hoe daar mee om te gaan, plant de planadviseur een overleg in met de betreffende beleidsadviseurs. Dit overleg leidt doorgaans tot een gezamenlijk advies, waar de tegenstrijdigheden uit zijn. Indien noodzakelijk wordt het advies aan de RO-gedeputeerde voorgelegd. De planadviseur stuurt dit advies vervolgens naar de gemeente. Vanaf 2019 is er ook 3x per jaar structureel overleg tussen het kernkwaliteitenoverleg en de planadviseurs. Hierdoor is de samenwerking verbeterd.

In dit werkproces heeft de planadviseur een grote verantwoordelijkheid in de zorgvuldige en integrale afweging van de verschillende adviezen op de kernkwaliteiten. Daarbij is een integrale kijk op de kernkwaliteiten niet geborgd. Kansen om synergie te vinden, blijven gemakkelijk liggen. Er is geen sprake van kernkwaliteitenbeleid, maar beleid per kernkwaliteit. In de evaluatie bleek dat er meerdere aanvragen bij de provincie binnenkomen, waarin de planadviseur pas laat betrokken wordt. Een gedegen, integraal advies om praktische, politiek-bestuurlijke of andere redenen niet (meer) mogelijk is en er dus kansen om tot integrale kwaliteit te komen blijven liggen. De gemeente is onder de Omgevingswet vrij om ervoor te kiezen de provincie niet in een vroegtijdig stadium te betrekken.

De werkwijze die nu gevolgd wordt, is niet beschreven en terug te vinden. De afspraken of werkwijzen zijn niet vastgelegd. Alleen in een formele procedure met andere overheden of initiatiefnemers is advies van een planadviseur vereist. Met name bij interne projecten of subsidieregelingen komt advisering informeel tot stand, afhankelijk van het interne netwerk en/of de visie van de betrokkenen bij het project. (Betrekkelijk nieuwe) medewerkers van afdelingen die niet direct met kernkwaliteiten te maken hebben, zijn vaak niet op de hoogte van het kernkwaliteitenoverleg of -beleid.

Indien kernkwaliteiten tot een tegenstrijdig advies komen, is er geen escalatielijijn ingeregeld, anders dan bestuurlijk. Gezien de spreiding van de kernkwaliteiten over drie domeinen binnen de organisaties, zou op het niveau van domeinmanagers vraagstukken beslecht kunnen worden. Volgens de betrokkenen staan domeinmanagers echter te ver af van de werkvloer om een rol van betekenis te kunnen spelen.

Bestuurlijk zou het kernkwaliteitenbeleid gedragen moeten zijn. In het coalitieakkoord staat onder andere dat de provincie balans zoekt tussen landbouw, natuur, water, wonen, de energietransitie, economische ontwikkelingen en ruimtelijke kwaliteit. En ook dat het college wil werken aan gedegen en duurzame oplossingen, die passen bij de Drentse kernwaarden, kwaliteiten en situatie. Dat zou moeten betekenen



dat deze afweging, en/of zoektocht naar de $1+1=3$, ergens binnen het provinciehuis gemaakt moet kunnen worden. Vooralsnog ervaren de adviseurs van de kernkwaliteiten vooral dat hun adviezen het onderspit delven als een ander beleidsterrein hierdoor belemmerd wordt. Dat was bijvoorbeeld in de casus van het zonnepark bij Exloo (paragraaf 4.2) aan de orde.

3.3. Reflecties vanuit de interne sessie, het kernteam en het werkatelier

Adviseurs van het kernkwaliteitenbeleid geven aan dat zij niet tevreden zijn met de doorwerking van hun advisering. Daarvoor is een aantal redenen:

1. De vraag of een ontwikkeling met kwaliteit uitgevoerd kan worden, komt in de meeste gevallen pas in tweede instantie aan de orde. Zeker in geval van urgente opgaves, zoals de woningbouwopgave, komt het kernkwaliteitenbeleid vaak laat of niet aan de orde. Terwijl in de Omgevingsvisie staat ontwikkelen 'met ruimtelijke kwaliteit', dus de eerste vraag zou moeten zijn: welke kwaliteit komt in het gebied voor en waar zit deze?
2. De huidige werkwijze is reactief: de adviseurs reageren (adviseren/toetsen) op een plan. In sommige gevallen heeft de ontwikkeling zelfs al plaatsgevonden.
3. De afdwingbaarheid van het kernkwaliteitenbeleid laat te wensen over. Gezien het kwalitatieve karakter van kernkwaliteiten, is het lastig om harde uitspraken te doen over hoe kernkwaliteiten moeten doorwerken in ruimtelijke ontwikkelingen. Dat maakt ook dat de provincie uiteindelijk beperkte middelen heeft als een advies niet overgenomen wordt in de ontwerpen / plannen. Er is thematisch wel (wettelijk) afdwingbaar beleid.
4. Er is beperkte positieve stimulans om de adviezen door te voeren (actief uitgedragen inspiratie, expertise of subsidies).
5. De advisering is in de wet geregeld en intern in zaaksystemen uitgewerkt. De organisatie van dit proces wordt als ad hoc ervaren. Adviesaanvragen komen niet altijd tijdig binnen (ook niet bij planadviseurs) en interne projecten komen vaak 'bij toeval' in een meer of minder gelukkig stadium bij de adviseurs terecht. De omgevingswet hanteert formeel korte termijnen, waarbinnen dus heldere en zo nodig stevige adviezen moeten worden aangeleverd. Dit leidt ertoe dat adviseurs zich gedwongen voelen om snel een advies te formuleren. Voor initiatiefnemers is de werkwijze niet verrassingsvrij omdat zij ineens bemoeienissen uit onverwachte hoek krijgen die niet per se budgetneutraal zijn.
6. Er is geen feedback. Adviseurs horen in het huidige proces niet vanzelfsprekend terug wat er met hun inbreng is gebeurd. Als er geen (ernstige) aandachtspunten waren, vindt er geen terugkoppeling plaats. Bovendien stopt de rol van provincie vaak bij het ontwerp. Als het advies goed in het plan is vastgelegd is de provincie klaar. Als de provincie zicht wil houden op wat er met de adviezen gebeurt, moet daar in de procedure en/of het werkproces aandacht voor komen. Monitoring vindt alleen plaats op basis van thematisch beleid, niet vanuit (integrale) kernkwaliteiten.

De adviseurs geven aan dat binnen de huidige manier van werken wel naar kernkwaliteiten gekeken wordt, maar niet naar koppelkansen om andere kernkwaliteiten te versterken of met andere beleidsterreinen. Wat zou je nog verder willen met/in projecten? Ook dit hangt in de huidige situatie af van hoe collega's hiermee omgaan.



3.4. Analyse

Op basis van voorgaande kunnen we de volgende voorlopige antwoorden geven op de eerste twee onderzoeksvragen:

- **Wat is er van het kernkwaliteitenbeleid terug te zien op de kaart?**

Het kernkwaliteitenbeleid is op het kaartmateriaal zorgvuldig uitgewerkt. In deze evaluatie hebben we niet kunnen achterhalen of veranderingen in het kaartmateriaal veroorzaakt zijn door uitvoering van het kernkwaliteitenbeleid of door veranderingen in definities van het beleid. De kaarten bij de POV worden door planadviseurs gebruikt als leidraad om te bepalen welke kernkwaliteiten betrokken moeten worden bij de advisering op een specifiek plan. Ook bepalen zij op basis hiervan hoe 'stevig' de advisering kan zijn: mate van juridische hardheid. Hiermee kom je mogelijk tot borging van een minimumkwaliteit, maar niet tot ontwikkeling naar een maximumkwaliteit vanuit de (integrale) kernkwaliteiten.

- **Hoe werkt het adviesproces vanuit de kernkwaliteiten?**

Het adviesproces is beschreven in paragraaf 3.2. Het blijkt dat dit werkproces niet is vastgelegd en/of geborgd in de organisatie. Hierdoor is het werk ad-hoc georganiseerd, komen adviesaanvragen in een verder gevorderd stadium bij collega's terecht en is er vaak geen sprake meer van ontwerpen met kernkwaliteiten, maar van toetsen op de afzonderlijke kernkwaliteiten en ander beleid. Hierdoor kan geen samenhang tot stand komen. Daarnaast is de vraag in hoeverre de kernkwaliteiten even zwaar of juist zwaarder (of minder zwaar) moeten meewegen ten opzichte van sectoraal beleid. Impliciet gebeurt nu vaak het laatste.

Vanuit bovenstaande concluderen wij dat de provincie Drenthe niet bewust een rol kiest in de inzet en uitvoering van het kernkwaliteitenbeleid. Er ligt nadruk op toetsen vanuit het NSOB-kwadrant linksonder (rechtmatige overheid) en er wordt gepoogd ook vanuit de meer responsieve overheid (rechtsonder) te werken, maar hiervoor ontbreekt instrumentarium; het huidige beleid en de uitvoering hiervan is hier niet op ingericht. Kwaliteitsbeleid vraagt inzet vanuit alle NSOB-rollen van de overheid, met bijbehorend instrumentarium. Locatiespecifieke en toekomstgerichte kwaliteit is niet goed te vatten in (juridisch afdwingbare) kwaliteitsregels en vraagt (vaak) een procesmatige aanpak. Ook de controle op naleving van het beleid door provincie en medeoverheden is hierin van belang. Wordt het vergunde ook gerealiseerd?

Het kernkwaliteitenteam, dat in de beginjaren van het kernkwaliteitenbeleid bestond, had de taak om gevraagd (en soms ook ongevraagd) advies te geven, inspiratie op te doen en gezamenlijk een ontwerpopdracht op te pakken. Dat was niet altijd gemakkelijk. Zoals al eerder gezegd, verschilt de aard van de verschillende kernkwaliteiten, waardoor het integrale gesprek niet altijd gemakkelijk te voeren was. Ook kunnen kernkwaliteiten ten koste van elkaar gaan; natuurontwikkeling is niet altijd verenigbaar met het behoud van cultuurhistorische elementen. Vervolgens hing het ook toen al van personen (ontvangers van adviezen) af wat er mee gebeurde. Bestuurlijk eigenaarschap en inbedding in de organisatie is daarvoor ook belangrijk en niet altijd aanwezig. Met het verdwijnen van het kernteam, kwam de pro-actieve, integrale advisering stil te liggen.



4. Casestudies

Om grip te krijgen op de praktische werking van het kernkwaliteitenbeleid, hebben we drie cases onderzocht waar sprake was van advisering vanuit het kernkwaliteitenbeleid. In dit hoofdstuk beschrijven we deze casestudies beknopt. De verslagen van de casestudies zijn bijgevoegd in bijlagen 3 tot en met 5. Achtereenvolgens behandelen we het knooppunt Gieten, het zonnepark nabij Exloo en de inrichting van het Nieuwe Drostendiep.

In dit hoofdstuk beantwoorden we de vragen: Wat zien we van het kernkwaliteitenbeleid terug in het veld? Wat zien we van de visie en adviezen terug in de planvorming van partners? Welke instrumenten of inzet worden minder effectief ervaren en hoe kan dit worden verklaard? Welke inzet of instrumenten worden als meest effectief ervaren? We sluiten het hoofdstuk af met een samenvattende conclusie.

4.1. Casestudie knooppunt N34 nabij Gieten

4.1.1. Casebeschrijving³

De N34 is een belangrijke provinciale verbindingsweg van Overijssel, via Emmen, naar Groningen. De N34 is van belang voor de bereikbaarheid van Zuidoost Drenthe. Het knooppunt van de N34 met de N33 (Eemshaven - Assen) is een belangrijk knelpunt in de doorstroming van de weg. Om die reden heeft de provincie Drenthe onderzocht hoe het knooppunt aangepakt kan worden.



Figuur 4. Huidig knooppunt Gieten gezien vanaf het zuiden. Linksonder is het Gietsenveentje, linksboven de Eexter es

In de zuidwestelijke oksel van het knooppunt ligt het Gietsenveentje. Dit is een gebied met hoge cultuurhistorische, aardkundige en archeologische waarden. Aan de noordwestelijke kant ligt het nog grotendeels onaangetaste essencomplex van Eext. In het zuidoosten van het knooppunt ligt een belangrijk transferium, met daarachter het dorp Gieten. Inwoners van de dichtstbij gelegen woonwijk ervaren geluidsoverlast van de N34.

³ Om deze casestudie voor te bereiden hebben we gesprekken gevoerd met Harm Veenenbos en de projectleider en ongeveer 22 documenten bestudeerd.

Op het moment van de casestudie lag er een concept-MER. Hierin staan vier varianten van de weg beschreven met twee variabelen: een 'reguliere' fly-over of een verschoven fly-over, met of zonder verdubbeling van de weg (van enkel naar dubbelbaans). Bureau Veenenbos en Bosch heeft hiervoor een inpassingsvisie gemaakt. De varianten zijn in Figuur 5 weergegeven. De verdubbeling van de weg heeft voor het ruimtelijk beeld weinig tot geen aanvullende consequenties.



Figuur 5. Varianten voor knooppunt Gieten

Uit de inpassingsvisie blijkt dat het mogelijk is om in de variant met (voorbereiding voor) verdubbeling en de reguliere fly-over het Gietsenveentje en de Eexter Es in stand te houden. De verschoven fly-over betekent minder geluidsoverlast voor de bewoners van Gieten, maar mogelijk meer overlast voor bewoners van Eext. De verschoven fly-over doorsnijdt het historische essencomplex van Eext in hogere mate. Door de verschoven fly-over 'op poten' te zetten zou het es-complex zichtbaar kunnen blijven. In de variant met de verschoven fly-over kan het Gietsenveentje intact blijven door hier omheen te gaan. Vanuit kernkwaliteiten bezien, heeft de variant met de verschoven fly-over niet de voorkeur gezien de doorsnijding van het essencomplex en het Gietsenveentje. In de MER-beoordeling weegt de mate van verstoring van kwaliteiten beperkt mee, het hoofddoel hiervan is beoordeling op milieueffecten.

4.1.2. Proces

De adviseurs van de kernkwaliteiten zijn bij dit project tijdig betrokken door de projectleider. Deze projectleider had de betrokkenheid op eigen initiatief georganiseerd, aangezien hier geen standaard-werkafspraken voor zijn. Ook vanuit de directie of domeinmanagers is hier niet op gestuurd. Door de

inbreng vanuit kernkwaliteiten zijn er aanvullende onderzoeken uitgevoerd naar de archeologische, aardkundige en cultuurhistorische waarden in het gebied. Op basis van deze onderzoeken konden de ontwerpen worden aangepast. In de opdrachtformulering voor de inpassingsvisie is niet expliciet benoemd dat de kernkwaliteiten hierin terug moeten komen, wel wordt verwezen naar de Omgevingsvisie en eerdere studies in het kader van het project, zoals het koppelkansenspoor, het AAC-onderzoek en de 1^e fase m.e.r. Hierin zijn de kernkwaliteiten wel aan de orde gesteld.

De financierbaarheid van aanpassingen die gedaan moeten worden aan het ontwerp om bijvoorbeeld het Gietsenveentje intact te laten of beter beleefbaar te maken, is in de advisering een aandachtspunt: wie betaalt, bepaalt. Het helpt projectleiders van andere domeinen om met kwaliteit te ontwikkelen als hier ook budget voor beschikbaar is.

4.1.3. Kernkwaliteiten in de praktijk

Hoe het knooppunt Gieten er straks uit komt te zien, staat nog open. De besluitvorming moet nog plaatsvinden. Ambtelijk wordt het advies uit het inpassingsadvies gevolgd om voor de fly-over variant te kiezen, ondanks dat deze volgens de MER-systematiek niet significant hoger scoort. Dit past bij de advisering vanuit de kernkwaliteiten.

4.2. Casestudie zonnepark Exloo

4.2.1. Casebeschrijving

De provincie heeft een belangrijke verantwoordelijkheid in het verduurzamen van de energievoorziening en had daar ook ambities in. Daarnaast spelen er provinciale belangen (vanuit thematisch beleid en kernkwaliteiten), waardoor het ruimtelijk plan ter advisering wordt voorgelegd. In Exloo ontstond een initiatief van een aantal agrarisch ondernemers om grond ter beschikking te stellen voor een zonnepark. Dit initiatief is inmiddels gerealiseerd.



Figuur 6. Zonnepark ten oosten van Exloo. De groene vlakken zijn het aangrenzende NNN

Het park is ca 60 hectare groot en ligt ten oosten van de kern Exloo. De locatie is gelegen ten zuiden van de Oude Dijk. De locatie grenst aan de zuid- en oostkant aan NNN-gebied. Vanaf Exloo loopt het landschap duidelijk naar beneden richting het lagergelegen beekdal (macrogradiënt, kernkwaliteit landschap). Het gebied is deels te typeren als het esdorpenlandschap (kernkwaliteit landschap, westelijk deel) en het meer oostelijke deel is ingetekend als randveenontginningsgebied (cultuurhistorie). Vanuit archeologie is beschermingszone 3 van toepassing, wat inhoudt dat er archeologisch onderzoek nodig is als er op een oppervlakte van meer dan duizend vierkante meter en dieper dan 30 centimeter verstoring plaatsvindt. De ontmanteling van het park als de vergunning na 15 jaar afloopt, is hierbij een aandachtspunt volgens de betrokken ambtenaren. Dan vindt er ook verstoring plaats door het ontgraven van betonvoeten en eventueel heipalen. Voor ontmanteling en afbraak hoeft geen (nieuwe) vergunning aangevraagd te worden en volgt dus ook geen advies vanuit de kernkwaliteiten.

4.2.2. Proces

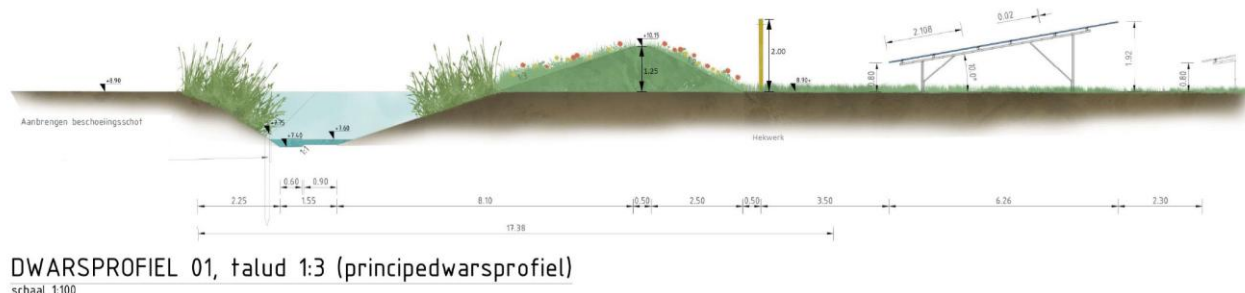
Om tot realisatie van het zonnepark te komen, is een wijziging van het bestemmingsplan en een omgevingsvergunning nodig. De gemeente heeft hiervoor een adviesaanvraag aan de provincie gestuurd. Hierop is op de gebruikelijke manier geadviseerd. Aandachtspunt hierbij was de sluitingstermijn van het SDE-subsidieloket. Om dit te kunnen halen, was het wenselijk dat de provincie sneller dan gebruikelijk reageerde op de adviesaanvraag. Daarnaast kwamen er tegelijkertijd meerdere

vergelijkbare aanvragen binnen. Verder was er kort hiervoor veel reuring geweest rondom de komst van windmolens ten oosten van dit gebied (Veenkoloniën). De adviseurs gaven aan dat het hierdoor politiek/bestuurlijk kwetsbaar was om negatief te adviseren op de komst van een zonnepark op die locatie. Juist vanwege het eerdere tumult zocht de planadviseur ruggespraak met de gedeputeerde over de advisering. In dit geval had de gedeputeerde zowel duurzame energie als ruimte (en impliciet kernkwaliteiten) in portefeuille.

Vanuit de gemeente Borger-Odoorn werd opgemerkt dat het advies van de provincie gezien wordt als 'een hoepeltje om doorheen te springen'. Juridisch is de (inhoudelijke) doorwerking van de kernkwaliteiten niet direct afdwingbaar. Dat werkt via de lijn van advisering op het voorgenomen bestemmingsplan/omgevingsplan en omgevingsvergunning. Bestuurlijk kan er betrekkelijk eenvoudig van het kernkwaliteitenbeleid afgeweken worden. Het is niet mogelijk om (direct afdwingbaar) initiatiefnemers specifieke (inpassings)maatregelen op te leggen, omdat het beleid nu 'zacht' is geformuleerd in termen van in welke mate er rekening gehouden moet worden met de kwaliteiten (beschermingsniveaus).

4.2.3. Kernkwaliteiten in de praktijk

Het zonnepark is inmiddels gerealiseerd. Tijdens het werkbezoek is te zien dat er landschappelijke inpassing heeft plaatsgevonden langs de Oude Dijk door middel van een ruigte met waterpartijen en een grondwal voor het hek (zie Figuur 7). Aan andere kanten is weinig tot geen sprake van inpassing, maar is de afstand tot de weg betrekkelijk groot. Vanuit het westen kijk je van hoogte op de spiegelende panelen, waardoor het water lijkt. Hier is een grondwal gemaakt, maar deze is niet hoog genoeg om de panelen uit het zicht te onttrekken, ook door het hoogteverschil. Wel is het zichtbaar dat, in lijn met het advies, de gradiënt van het landschap is gevolgd en niet is geëgaliseerd.



Figuur 7. Dwarsprofiel inpassing langs Oude Dijk

Op het park zelf vallen de transformatorhuisjes en het hekwerk op. Daar had aandacht voor gevraagd kunnen worden in het advies, bijvoorbeeld m.b.t. de kleur en positionering van de transformatorhuisjes en het hekwerk.

Het zonnepark in deze casestudie is een voorbeeld van een 'beter gelukt' zonnepark; het is landschappelijk redelijk ingepast en de adviezen vanuit kernkwaliteitenbeleid zijn herkenbaar in de praktijk.

4.3. Casestudie Nieuwe Drostendiep

4.3.1. Casebeschrijving

In het dal van het Drostendiep liggen wateropgaven voor de KRW en natuuropgaven. Daarnaast is er in het verleden sprake geweest van wateroverlast voor agrarische bedrijven, met name in het deelgebied broeklanden. Het projectgebied is vrijwel geheel begrensd als NNN. Om de natuur hier te ontwikkelen en de KRW-opgaven aan te pakken, is herinrichting nodig. Het gaat dan om het afplaggen van een nutriëntenrijke toplaag, het hermeanderen van de waterloop, het opzetten van het waterpeil, het dempen van enkele watergangen en het inbrengen van zaad van inheemse plantensoorten via lokaal maaisel.



Figuur 8. Foto van het Nieuwe Drostendiep, noordelijkste stukje van deelgebied Broeklanden. Op de achtergrond zijn de bomen op de Mosterddijk te zien

Vanuit cultuurhistorie, archeologie en aardkunde is het wenselijk om dit zorgvuldig te doen. Het afplaggen van de toplaag kan dekzandkopjes beschadigen. Daarnaast is het een gebied met archeologische verwachtingswaarden, een fossiele beekloop en historische voordenen. Op de Mosterddijk staan eeuwenoude eiken, die kunnen sterven door het opzetten van het peil.

4.3.2. Proces

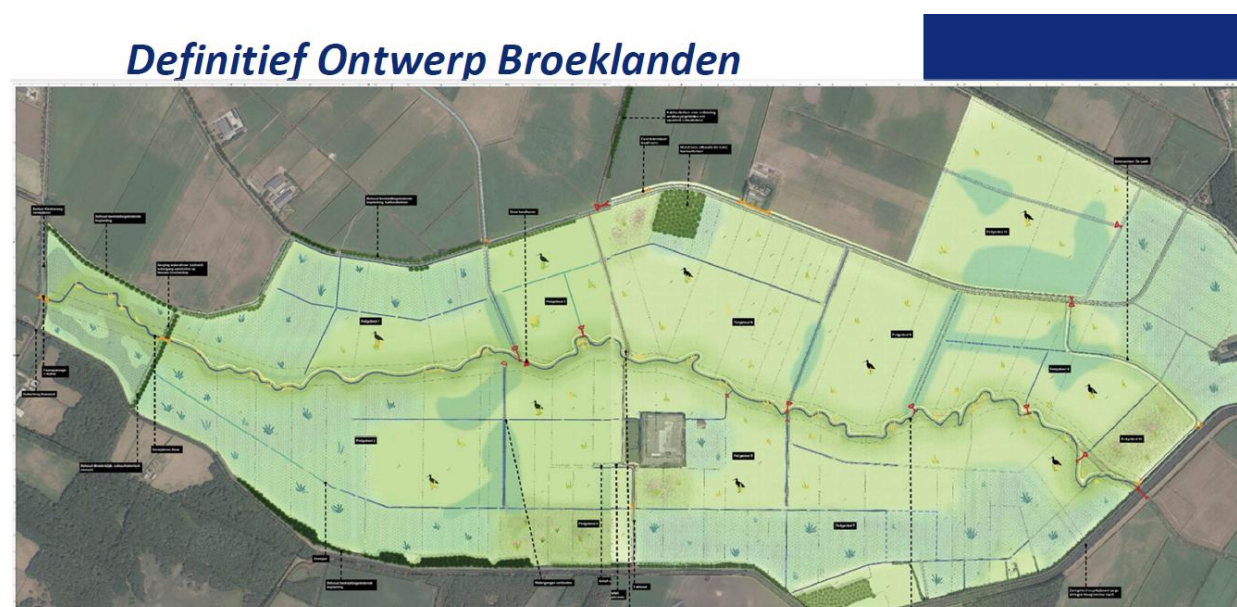
Formele advisering vanuit de provincie heeft plaatsgevonden op het voorontwerp bestemmingsplan. Het advies betrof de kernkwaliteiten cultuurhistorie en landschap, archeologie, stilte. Daarnaast is er geadviseerd vanuit het waterbeleid. Omdat het project vanuit natuur is opgezet, is deze kernkwaliteit automatisch meegenomen in het project, maar niet in het advies aan de gemeente. De adviesaanvraag op het ontwerp bestemmingsplan heeft de planadviseur niet tijdig bereikt. Hierop heeft daardoor geen advisering plaatsgevonden. De indruk bestaat dat de adviezen niet zonder meer zijn overgenomen in het uiteindelijke bestemmingsplan. Door de betrokkenheid van de provincie in de project- en stuurgroep, zijn de aandachtspunten van de provincie in het ontwerp toch voldoende meegenomen.

Via de ontwerpgroep, (ambtelijke) projectgroep en (bestuurlijke) stuurgroep heeft inhoudelijke advisering plaatsgevonden. Het ontwerp is hierop zo veel als mogelijk aangepast, zo is er op verschillende diepten geplagd om de dekzandkopjes te ontzien. Voor de eiken op de Mosterddijk is geen oplossing gevonden en heeft een bestuurlijke belangenafweging plaatsgevonden om het risico op het sterven van de eiken te nemen ten gunste van de verplichtingen in het kader van de KRW en natuuropgaven. Via deze projectstructuur heeft de provincie goed kunnen meedenken en adviseren over het uiteindelijke ontwerp. Dit is een meer informele route geweest; deze betrokkenheid is geen standaardprocedure. Het heeft veel tijd gekost om iedereen goed te betrekken en betrokken te houden.

De deelnemers aan de casestudie zijn van mening dat de samenwerking in de project- en stuurgroep goed is geweest. De projectleider is ook van het begin alert geweest op andere zaken die van belang waren in het gebied, zoals de kernkwaliteiten (ook al zijn ze als zodanig niet genoemd). De kernkwaliteitenadviseurs zijn tevreden over wat hun betrokkenheid heeft opgeleverd voor de Drentse kernkwaliteiten. Hierin is de rol van de interne projectleider (van het thema Natuur) binnen de provincie belangrijk geweest, doordat deze steeds de relevante beleidscollega's heeft betrokken. Dit kost veel tijd, maar heeft ook veel opgeleverd. Hierdoor was het ook niet 'erg' dat de formele adviesprocedure misliep.

4.3.3. Kernkwaliteiten in de praktijk

In de praktijk is na de inrichting duidelijk de meandering van het Nieuwe Drostendiep te zien. In de kale bodem zijn stukken te zien met hoge hoeveelheden organisch materiaal. Op de hoger gelegen zuidkant van het gebied, waren verlagingen / verhogingen zichtbaar waar minder diep geplagd was, om de dekzandkopjes te sparen.



Figuur 9. Ontwerp deelgebied Broeklanden. In het werkbezoek is het meest linker stukje van dit deelgebied bezocht.

Bij de tijdelijke stuw vlak voor de Mosterddijk is goed te zien hoe groot het peilverschil is met de oude situatie, waardoor ook helder wordt dat de bomen op de Mosterddijk hier mogelijk hinder van kunnen (gaan) ondervinden. Zoals al eerder beschreven heeft hierover een zorgvuldige afweging plaatsgevonden via de stuurgroep.

De adviezen vanuit de kernkwaliteiten zijn daarmee goed meegenomen in het ontwerp en in de praktijk herkenbaar. Ook procesmatig heeft de samenwerking goed gefunctioneerd om zorgvuldige afwegingen te maken waar een gezamenlijke oplossing niet haalbaar bleek.

4.4. Analyse

In deze paragraaf gaan we in op het beantwoorden van de volgende onderzoeksvragen:

- Wat zien we van het kernkwaliteitenbeleid terug in het veld?
- Wat zien we van de visie en adviezen terug in de planvorming van partners?
- Welke instrumenten of inzet worden minder effectief ervaren en hoe kan dit worden verklaard?
- Welke inzet of instrumenten worden als meest effectief ervaren?

Bij de beantwoording hiervan betrekken we ook het werkatelier. Het verslag hiervan is in Bijlage 6 te vinden.

In het veld zien we belangrijke aspecten uit de adviezen terug (denk aan de behouden gradiënt bij zonnepark Exloo en de dekzandkopjes van het Nieuwe Drostendiep), maar vallen ook zaken op die anders hebben uitgedaakt of niet waren voorzien, zoals bijvoorbeeld de opvallende hekwerken en transformatorhuis in het zonnepark.

Ondanks dat in deze drie cases de kernkwaliteiten goed betrokken waren, bracht dit ook hiaten in beleid en uitvoering aan het licht:

1. De provincie heeft geen grip meer op het advies in de doorwerking naar uitvoering. Er zit een 'gat' tussen advisering en uitvoering, waar de provincie vanuit haar formele rol geen invloed (meer) heeft. Het advies van de provincie wordt door gemeenten en initiatiefnemers soms gezien als 'een hoepeltje waar je door heen moet springen'. Gemeenten zouden op uitvoering van inpassingsmaatregelen en dus het advies van de provincie moeten handhaven, maar doen dit volgens de provincie vaak niet. De doorwerking van het kernkwaliteitenbeleid in de Omgevingsvisie en geborgd in de Verordening, werkt niet als de gemeenten niet handhaven. Dit maakt samenwerking met medeoverheden des te belangrijker.
2. De meeste kernkwaliteiten missen juridische hardheid, alleen de (omgang met) wettelijke kernkwaliteiten natuur en archeologie zijn op die grond afdwingbaar. Daardoor kan er ook bestuurlijk betrekkelijk eenvoudig van het kernkwaliteitenbeleid afgeweken worden. Ontwikkeling met (ruimtelijke) kwaliteit is ook moeilijk in een verordening vast te leggen en via de weg van toetsing te realiseren. Dat roept de vraag op hoe je als provincie meer vooraan in het proces betrokken kan raken.
3. Initiatieven en adviesaanvragen komen los van elkaar binnen bij de provincie en worden als aparte casus, niet gebiedsgericht, opgepakt. Een eventuele stapeling van initiatieven komt op deze manier alleen toevallig in beeld.
4. Het kernkwaliteitenbeleid wordt onvoldoende gedragen intern en extern: Als dit beleid niet in de haarvaten zit, als het niet leeft, loop je daar op alle niveaus tegenaan en elk initiatief opnieuw. Het is niet voldoende om het enkel in de POV te borgen. Ondanks het feit dat ruimtelijke kwaliteit een wettelijke taak voor de provincie is (waaraan de provincie Drenthe uitvoering geeft via het kernkwaliteitenbeleid), dit ook benoemd wordt in het huidige coalitieakkoord, is het in de provincie Drenthe geen onderdeel van zowel de ambtelijke als bestuurlijke cultuur. De basiskennis van deze taak en hoe dit in de provincie geregeld is, ontbreekt. Het kernkwaliteitenbeleid heeft geen duidelijke 'plek' in de organisatie. Het hangt af van personen in hoeverre de organisatie wordt meegenomen in het proces vanaf initiatief tot uitvoering.
5. Adviseren op / toetsen van ontwerpen is een reactieve bezigheid, die zich moeilijk verhoudt tot het toekomstgericht ontwikkelen met kwaliteit. De houding die van een toetser gevraagd wordt is

meer defensief en gericht op behoud. Het kernkwaliteitenbeleid is naast behoud van kwaliteit (archeologie, cultuurhistorie, aardkundige waarden, stilte en duisternis) ook juist gericht op het ontwikkelen met kwaliteit. Daarmee moet juist ruimte gemaakt worden voor toekomstige ontwikkelingen en mogelijke nieuwe functies in het landschap. De rol die je als overheid hierin pakt is dan ook anders: mee-ontwerpen. Hiervoor is nu weinig tot geen instrumentarium ingericht.

De huidige uitvoering van het kernkwaliteitenbeleid vindt plaats via een beperkt instrumentarium. Er wordt gebruik gemaakt van toetsing en intern van meedenken op ad hoc basis. Er is, voor zover wij weten, geen sprake van workshops, inspiratiesessies of andere manieren om met elkaar tot een advies te komen. De formele termijnen van de Omgevingswet laten daar ook weinig ruimte voor. In de periode van het kernkwaliteitenteam werd er wel een breder instrumentarium ingezet. Betrokkenen zien dit als meer effectief instrumentarium.





5. Conclusies

In de evaluatie van het kernkwaliteitenbeleid stonden volgende onderzoeksvragen centraal:

Hoofdvraag: Hoe heeft het kernkwaliteitenbeleid sinds 2010 doorgewerkt?

1. Wat is er van het kernkwaliteitenbeleid terug te zien op de kaart?
2. Hoe werkt het adviesproces vanuit de kernkwaliteiten?
3. Wat zien we van het kernkwaliteitenbeleid terug in het veld?
4. Wat zien we van de visie en adviezen terug in de planvorming van partners?
5. Welke instrumenten of inzet worden als minder effectief ervaren en hoe kan dit worden verklaard?
6. Welke inzet of instrumenten worden als meest effectief ervaren?

In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen. We behandelen één voor één de deelvragen en richten ons in de laatste paragraaf op het beantwoorden van de hoofdvraag.

5.1. Wat is er van het kernkwaliteitenbeleid terug te zien op de kaart?

Er is sinds 2010 op verschillende manieren invulling gegeven aan het kernkwaliteitenbeleid. Hierdoor is het niet mogelijk om de ontwikkeling van de kernkwaliteiten via kaartmateriaal te duiden, bijvoorbeeld verandering in beschermingsniveaus of begrenzing. Verschillen tussen 2010 en 2022 zijn zowel het resultaat van definitieverschillen als mogelijk van de effecten van het kernkwaliteitenbeleid. Over de effecten van het kernkwaliteitenbeleid op basis van het kaartmateriaal van de provincie zijn geen uitspraken te doen. Op basis van de bureaustudie zijn er wel veranderingen zichtbaar op de individuele kernkwaliteiten.

Wel is het kernkwaliteitenbeleid, per kernkwaliteit, steeds geduid met behulp van kaartmateriaal, waardoor het voor initiatiefnemers vindbaar en toepasbaar was. Op basis hiervan zijn ook de adviesaanvragen door de planadviseur vormgegeven en ondersteunen de kaarten zo dit advies-proces. Bij de kaarten van 2022 zijn de kernkwaliteiten opgenomen in het Omgevingsloket waardoor de kaarten direct gekoppeld zijn aan de beleidsteksten en -regels.

5.2. Hoe werkt het adviesproces vanuit de kernkwaliteiten?

In paragraaf 3.2 is het formele adviesproces van de kernkwaliteiten beschreven, zoals wij dit in de evaluatie hebben gedestilleerd. Zoals eerder is geconstateerd, heeft de provincie geen werkproces voor de kernkwaliteiten vastgelegd. Het bestaande werkproces met de planadviseur functioneert ad-hoc: als er een adviesaanvraag binnen komt, gaat er een adviestraject lopen. Inhoudelijk is het in dat stadium vaak ongelukkig om nog bij te sturen op een initiatief of ontwerp. Een initiatief bevindt zich dan al in een dusdanig ver ontwikkeld stadium, waardoor er veel in is geïnvesteerd. Gecombineerd met een beperkte juridische afdwingbaarheid van de kernkwaliteiten, wordt bestuurlijk de verleiding dan groot om af te wijken van het kernkwaliteitenbeleid om de ontwikkeling door te laten gaan.



Het is niet eenvoudig om via verschillende bronnen te achterhalen hoe met name meer informele advisering heeft plaatsgevonden en wat daarover inhoudelijk is geadviseerd. Van gesprekken zijn doorgaans geen verslagen gemaakt. Ook is het kernkwaliteitenbeleid niet ingebed in de organisatie: er zijn geen ambtelijke en/of bestuurlijke opdrachtgever voor aangewezen.

Voor interne projecten en subsidieregelingen is het afhankelijk van de collega in hoeverre het kernkwaliteitenbeleid vroegtijdig en/of langdurig wordt betrokken bij het project en in hoeverre externe initiatiefnemers bij de hand worden genomen om tot vergunbare projecten te komen.

Intern bestaat er een kernkwaliteitenoverleg. De invulling hiervan wordt nog niet door iedereen als constructief ervaren, maar als 'beter dan niks'. Hier vindt bij tijd en wijlen wel een gesprek plaats over de afweging tussen kernkwaliteiten. Regelmatig verzandt het gesprek in kritiek op de processen/ procedures. Buiten dit team wordt er niet of nauwelijks eigenaarschap ervaren voor het realiseren van ruimtelijke kwaliteit in projecten. Er is geen bestuurder die er op wordt aangesproken en ook geen domein- of themamanager die hiervoor aan de lat staat, of overleg waar het structureel onderdeel van is.

5.3. Wat zien we van het kernkwaliteitenbeleid terug in het veld?

In het veld zien we belangrijke aspecten uit de adviezen terug (bijvoorbeeld de landschapsstrook langs zonnepark). Andere aspecten niet (bijvoorbeeld een lager peil ten behoeve van behoud bomen Mosterddijk). Er vallen ook zaken op die anders hebben uitgekapt of niet waren voorzien (bijvoorbeeld opvallende hekwerken en transformatorhuisjes). Als er vanuit projectleiders (intern of extern) aandacht is voor het kernkwaliteitenbeleid en de inbreng hieruit zorgvuldig wordt meegegeven aan initiatiefnemers, zie je hier doorgaans ook tekenen van terug in de praktijk/het veld, zoals het niet-plaggen van de dekzandkopjes, het in stand houden van de gradiënt in het zonnepark en de advisering voor de fly-over bij Gieten. Dit berust echter net zo veel op toeval en welwillendheid van de betrokkenen, als op goed ingeregeld en uitgevoerd beleid.

Het is niet altijd mogelijk om aan alle kernkwaliteiten tegelijk voldoende recht te doen. Als er een goede governance voor een project is ingericht, is er echter ook aandacht voor zorgvuldige besluitvorming hierover. Een voorbeeld hiervan is de keuze voor peilverhoging die mogelijk ten koste gaat van de historische eiken op de Mosterddijk.

5.4. Wat zien we van de visie en adviezen terug in de planvorming van partners?

Partners, zoals de gemeente Borger-Odoorn, ervaren het planadvies-traject doorgaans als 'een hoepeltje om doorheen te springen'. Voor ruimtelijke kwaliteit is dat geen inspirerend vertrekpunt. Adviezen van de provincie worden over het algemeen wel serieus genomen, soms wordt er in adviesbrieven naar aanvullende gesprekken verwezen. Hiervan zijn geen verslagen terug te vinden.

Wat opvalt is dat er in adviesbrieven regelmatig inhoudelijke adviezen staan, maar dat de brief toch wordt afgesloten met dat de provincie geen reden ziet om bezwaar te maken tegen het plan. Dit heeft te maken met de juridische status van het kernkwaliteitenbeleid. Een dergelijke zinsnede is voor medeoverheden of initiatiefnemers een vrijbrief om het advies naast zich neer te leggen. Voor de



kernkwaliteit archeologie gelden wettelijke kaders, waardoor naleving hier beter geborgd is. Voor de kernkwaliteit Natuur geldt dit ook, omdat deze nu is ingevuld vanuit het NNN.

5.5. Welke instrumenten of inzet worden als minder effectief ervaren en hoe kan dit worden verklaard?

Het kernkwaliteitenbeleid is juridisch geborgd in de POV. Dit instrument maakt het kernkwaliteitenbeleid bindend voor 'derden', terwijl de Omgevingsvisie alleen bindend is voor de provincie zelf. Vanuit de POV is het verplicht om planadvies aan te vragen voor bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen. Het kernkwaliteitenbeleid maakt onderdeel uit van deze advisering.

Het blijkt dat advisering vanuit deze juridische verplichting weinig doet voor het vergroten van de kwaliteit van ruimtelijke ontwikkelingen. De advisering kan eventueel een minimum aan kwaliteit borgen, al zitten zelfs daar beperkingen aan. Een procesverplichting over het betrekken van een kwaliteitsteam of gediplomeerde ontwerper ondervangt dit. Het maximaliseren van kwaliteit zal via andere wegen moeten gebeuren. Aangezien dit minimum nu niet strikt is vastgelegd, is het eenvoudig om bestuurlijk af te wijken.

Het proces van planadvisering kent een korte doorlooptijd en gaat op basis van een concreet plan. Dat houdt in dat er voorafgaand aan de advisering door de initiatiefnemer al veel denkwerk is verzet om tot een plan te komen. Deze omstandigheden maken dit moment in het proces minder geschikt om 'mee te ontwerpen' aan de ruimtelijke kwaliteit van een plan. Wil de provincie echter regie houden op die kwaliteit, dan zal zij eerder aan tafel moeten zien te komen.

5.6. Welke inzet of instrumenten worden als meest effectief ervaren?

Uit de gesprekken en casestudies die zijn uitgevoerd, blijkt dat er een aantal manieren is waarop het kernkwaliteitenbeleid effectief wordt meegenomen.

Het is belangrijk om vooraan in het (ontwerp)proces betrokken te zijn. Dan kan er echt ontworpen worden met kwaliteit en met een integrale blik. Dit kost veel tijd, maar levert volgens de betrokkenen ook het meest op. Het helpt om een goed netwerk te hebben binnen en buiten de provinciale organisatie om vroegtijdig ontwikkelingen te zien. Ook helpt het als het kernkwaliteitenbeleid goed bekend is bij collega's en andere overheden om vroege betrokkenheid te borgen.

Daarnaast helpt het om inspiratie te bieden in processen. Het ondersteunen van medeoverheden of collega's om het ontwerpproces vorm te geven heeft in de beginjaren van het kernkwaliteitenteam tot kwaliteit in de praktijk geleid, volgens de evaluatie van Van Assen. De provincie verlegt dan de nadruk van de NSOB-rol rechtmatige overheid naar die van de responsieve overheid met ondersteunen, inspireren en aanjagen om beleidsdoelen te bereiken.



5.7. Hoe heeft het kernkwaliteitenbeleid sinds 2010 doorgewerkt?

De provincie Drenthe heeft zorgvuldig kernkwaliteitenbeleid geformuleerd. Dit staat netjes beschreven in de Omgevingsvisie en de POV. In deze evaluatie hebben we gezien dat dit beleid ook wordt uitgevoerd en leidt tot aanpassingen in ontwerpen, om deze kwaliteiten te bewaren voor de toekomst. Een aantal punten valt hierbij op:

- Op basis van het beschikbare materiaal was het niet eenvoudig om objectiveerbare uitspraken te doen over de impact van het kernkwaliteitenbeleid op de ruimtelijke kwaliteit van Drenthe. Er is geen beleidscyclus ingericht voor het kernkwaliteitenbeleid. Met name handhaving, monitoring en evaluatie, en vervolgens bijstellen van het beleid zijn behulpzame stappen om dit beleid en de kernkwaliteiten verder de te brengen.
- Er is geen uitvoeringsproces ingericht voor het kernkwaliteitenbeleid, anders dan het formele planadvies. Integrale advisering vanuit kernkwaliteiten is hiermee niet geborgd en ook niet belegd. Ook is niet geborgd dat het kernkwaliteitenbeleid breed uitgedragen wordt binnen de organisatie: het zit niet in de cultuur, er is geen eigenaar binnen de organisatie. Projectleiders die een project gaan ontwikkelen, krijgen het kernkwaliteitenbeleid ook niet mee in hun opdracht.
- Met kernkwaliteitenbeleid beoogt de provincie om te ontwikkelen met kwaliteit. Dat houdt in dat de kernkwaliteiten ontwikkeling moeten faciliteren. Op dit moment lijkt het kernkwaliteitenbeleid vooral te toetsen op het behoud van het bestaande, terwijl toekomstgericht ontwikkelen minder aan de orde is. Hiermee is wellicht een minimumkwaliteit te borgen, maar geen maximumkwaliteit te behalen.
- Het instrumentarium dat de provincie tot dusverre inzet om het kernkwaliteitenbeleid uit te voeren is op het moment beperkt. Het kernkwaliteitenteam uit de beginjaren beschikte over een breder spectrum aan instrumenten en was ook beter ingebed in de organisatie.





6. Aanbevelingen voor een programma Ruimtelijke Kwaliteit

Op basis van voorgaande formuleren we in dit hoofdstuk aanbevelingen en aandachtspunten voor het programma Ruimtelijke Kwaliteit.

6.1. Inbedding in de organisatie en beleidscyclus

N.a.v. deze evaluatie concluderen wij dat het kernkwaliteitenbeleid op papier bestaat, maar dat er in de praktijk, anders dan voor de formele toetsing, geen uitvoering aan wordt gegeven. Afhankelijk van de (NSOB-)rol die de provincie in het ruimtelijke kwaliteitsbeleid (op elk moment in het proces) wil pakken, moet de provincie een passend werkproces (uitvoering) inrichten.

Verder heeft de provincie weinig tot geen aandacht voor de beleidscyclus waarbinnen het kernkwaliteitenbeleid in een programma ruimtelijke kwaliteit hoort. Door aandacht te besteden aan de stappen van het werkproces en wat daarin nodig is om op regelmatige basis te kunnen evalueren (denk aan 'meetbaarheid' van kwaliteit en de kernkwaliteiten, maar ook aan zorgvuldige documentatie), is ook later beter te verantwoorden wat de inspanningen van de provincie opleveren aan kwaliteit voor Drenthe en kan de ambtelijke organisatie de uitvoering te verbeteren. Dit is ook onder huidige GS en PS een belangrijk gegeven.

6.1.1. Kwaliteitsbeleid vraagt een responsieve overheid – vooraan in het proces

Beleid voor ruimtelijke kwaliteit is gericht op ontwikkeling. Dat betekent dat dit beleid responsief moet zijn voor die ontwikkelingen en niet (enkel) moet toetsen op een vooraf vastgelegde kwaliteit: je weet immers niet wat de toekomst brengt.

Het vraagt ook een andere houding van de beleidsadviseur: van behouden van bestaande kwaliteit naar het toevoegen van nieuwe kwaliteit, passend bij het bestaande. Het is dan nodig dat de provincie vooraan in het ontwerpproces betrokken wordt of op een andere manier kwalitatieve verplichtingen stelt aan het ontwerpproces, bijvoorbeeld over de kwalificaties van betrokken ontwerpers of door betrokkenheid van een kwaliteitsteam. Overigens blijft balans in de uitvoering van de NSOB-rollen belangrijk: ook de rechtmatige rol als toetser op kwaliteit blijft van belang.

Vooraan betrokken zijn in een ontwerpproces, betekent dat de provincie pro-actief haar voelsprietten uitzet en zichzelf en/of haar ruimtelijke kwaliteitsbeleid vooraan in het ontwerpproces plaatst. Via de gebiedenteams waarover binnen de provincie wel wordt gesproken, is de indruk dat er provinciedekkend inzicht is van komende ontwikkelingen. De volgende stap is om deze gebiedenteams in te richten en de kernkwaliteiten hierin een plek te geven.

6.1.2. Borgen in de organisatie

Beleid dat op papier staat, is daarmee nog niet in praktijk gebracht. Naast het gedegen formuleren van beleid, is er ook aandacht nodig voor hoe dat beleid uitgevoerd gaat worden en moet het beleid bekend zijn en gaan 'leven' in de organisatie. Daarvoor zijn mensen nodig die het beleid dragen en uitdragen, mensen die op een bepaalde manier met elkaar samenwerken en dat zorgvuldige afweging geborgd is in



de organisatie, zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau. Er zou zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau een portefeuillehouder ruimtelijke kwaliteit moeten zijn, zodat er op een passende plek in de organisatie knopen doorgehakt kunnen worden. Het kernkwaliteitenbeleid danwel het programma Ruimtelijke Kwaliteit kan onderdeel van de bestaande Stuurgroep Strategische Programma's zijn. Verder moet helder gemaakt worden wat de provincie verwacht van projectleiders van provinciale ruimtelijke ontwikkelingen: hoe en wanneer betrekken zij collega's? De provincie zet de toon voor ruimtelijke kwaliteit! Integrale opdrachten voor eigen projecten (bijv. wegen) kunnen hierbij een rol spelen, inclusief integraal budget. En kan het niet alleen: andere overheden hebben hierin ook een rol. De provincie kan hierin een verbindende (samenbindende) rol spelen. Een uitvoeringsteam à la het voormalige Kernkwaliteitenteam is hierin een vooruitgeschoven post.

6.1.3. Het sluiten van de cyclus – inrichten van monitoring

Naast uitvoering is het ook belangrijk om aandacht te hebben voor monitoring en evaluatie van het beleid. In deze evaluatie is gebleken dat het lastig te traceren is welke inzet er gepleegd is, anders dan de formele adviesbrieven die gestuurd worden, en waar die inzet toe geleid heeft. Een kernteam voor ruimtelijke kwaliteit zou hier een systematiek voor moeten inrichten.

In die systematiek zou op casus-niveau gevolgd kunnen worden wat de uiteindelijke toegevoegde waarde aan de ruimtelijke kwaliteit is en welke inzet de provincie daarvoor gepleegd heeft. Uiteraard moet deze monitoring in verhouding staan tot de totale inzet. Door het kernkwaliteitenbeleid mee te nemen als onderdeel van de P&C in de begroting en verantwoording, krijgt het vanzelfsprekend jaarlijks aandacht, wordt het gemonitord en geëvalueerd. Het is hiermee niet de bedoeling om de toezichthoudende en handhavende rol van gemeenten t.a.v. de door hen afgegeven vergunningen over te nemen. Wel kan de opvolging en het toezicht en handhaving daarop onderdeel zijn van gesprekken die in het kader van interbestuurlijk toezicht plaatsvinden tussen provincie en gemeenten. Daarnaast kan het natuurlijk zijn dat de uitvoering of formulering van het beleid aan provinciale zijde tekort schiet. Zonder monitoring in de praktijk, is dit niet na te gaan.

6.2. Kwaliteit in de praktijk

Een programma (in dit geval Ruimtelijke Kwaliteit) onder de Omgevingswet is zelfbindend, dat betekent dat wat daarin is opgenomen nog geen directe doorwerking heeft voor derden. Dat betekent twee dingen: de provincie moet zichzelf eraan houden en de kwaliteit in initiatieven van derden moet via andere wegen gerealiseerd worden. Een belangrijk struikelblok bij het laten landen van ruimtelijke kwaliteit in de praktijk is de moeilijkheid om ruimtelijke kwaliteit inhoudelijk in beleidsregels te vatten. Er zijn verschillende manieren om hiermee om te gaan.

6.2.1. Het minimum om te toetsen

De overheid heeft altijd (ook) de rol van de rechtvaardige overheid. Hiermee waarborgt zij een minimumgrens waaronder - in dit geval - ruimtelijke kwaliteit niet mag zakken. In het werkproces van de planadviseur is dit de bedoeling. Deze minimumgrens moet waar mogelijk juridisch 'hard' gedefinieerd zijn en in de POV vastgelegd. En deze kan getoetst worden, waarna er een positief of negatief oordeel kan worden afgegeven en waarop bij niet-naleving kan worden doorgepakt langs de bestuurlijk-juridische weg. In deze fase van planontwikkeling is er weinig ruimte meer voor mee-ontwerpen. Deze fase vraagt om duidelijke randvoorwaarden.



6.2.2. Inspiratie voor maximale kwaliteit

Het is in de praktijk heel ingewikkeld om inhoudelijk ruimtelijke kwaliteit bindend te formuleren voor derden. Deze binding is vooral in procestermen te formuleren, bijvoorbeeld door betrokkenheid van een kwaliteitsteam. De provincie kan hierin faciliteren. Een voorbeeld hiervan is de door Sandra van Assen voorgestelde inspiratiewerkplaats. Hier kunnen initiatiefnemers terecht die iets willen ontwikkelen op een locatie met veel provinciale (kwalitatieve) belangen. De provincie kan het ontwerpproces faciliteren en hierin inhoudelijk mee-ontwerpen. Ook interne projecten kunnen hier ontworpen worden. Sandra van Assen doet hier in haar Verkenning Drentse inspiratiewerkplaats al goede suggesties voor, die volgens ons nog steeds actueel zijn.

Deze fase in de planontwikkeling leent zich meer voor een ontwerpende benadering; een begin met een (meer) blank vel, waarmee je een ontwikkeling vormgeeft langs de kwaliteiten van Drenthe en duidt wat deze oplevert voor de Drentse samenleving. Dat kan met goede visualisatie, verbeelden op verschillende schaalniveaus, maar ook door gebruik te maken (en het bezoeken) van goede voorbeelden. Via de communicatiekanalen van de provincie kunnen goede voorbeelden en inspiratie worden gedeeld. Daarnaast kan het helpen om een soort 'ambassadeur' te hebben die voor en van de ruimtelijke kwaliteit is, die er voor gaat staan en die inspireert.

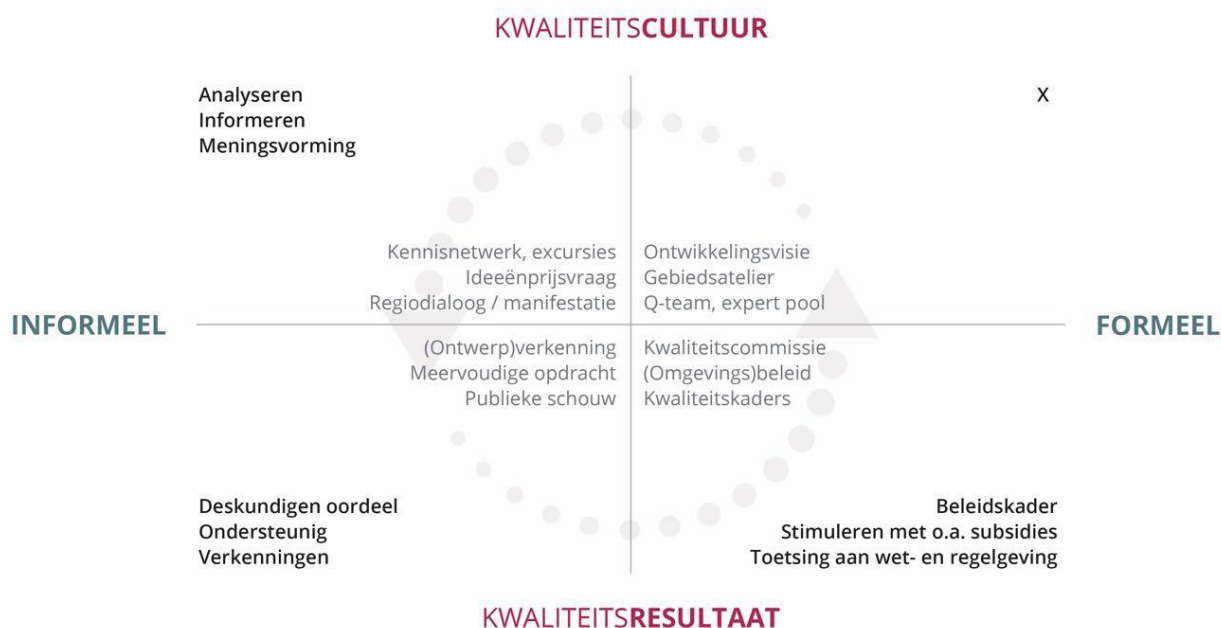
De kernkwaliteit Natuur verdient aparte aandacht. Deze is nu ingevuld vanuit NNN. Dat is een beleidsmatige keuze geweest van de provincie. Om natuur als kernkwaliteit te maximaliseren is vooral inzet op basiskwaliteit natuur (BKN) nodig: denk aan natuurinclusieve ontwikkeling van wonen of andere ontwikkelingen. De provincie kan hier invulling aan geven vanuit bestaande beleids- en uitvoeringsprogramma's.

6.3. Kwaliteitsinstrumenten – het inrichten van instrumentarium

Er zijn verschillende instrumenten die een overheid kan inzetten om ruimtelijke kwaliteit te bevorderen. In Figuur 10 zijn deze weergegeven. Dit figuur gebruikte Wing eerder in het kader van de omgevingsagenda Noord waarin een werkplaats omgevingskwaliteit heeft plaatsgevonden (2021). In zekere zin is het kwadrant gespiegeld aan het NSOB-kwadrant van de vormen van overheidssturing. In deze evaluatie hebben we gefocust op de formele, resultaatgerichte onderdelen van kwaliteitsbeleid en



de informele inspirerende vormen (cultuur). Voor een stevig kwaliteitsbeleid zijn instrumenten uit alle kwadranten noodzakelijk, afhankelijk van de fase van een initiatief.



Figuur 10. Analyse kader voor het onderscheiden van (in)formele kwaliteitsinstrumenten voor het waarborgen en realiseren van omgevingskwaliteit. Deze kwadrant is een bewerking van het Urban Design Governance Framework van Urban Maestro van UN-Habitat

In het werkatelier hebben de kernkwaliteiten-adviseurs nagedacht over het doorontwikkelen van kernkwaliteiten(beleid). Ook is de provincie Drenthe is niet de enige overheid die bezig is met ruimtelijke kwaliteit. Hieronder staan een aantal gedachtelijnen en voorbeelden, ter inspiratie.

6.3.1. Ideeën uit het werkatelier

- Brede welvaart als (ruimtelijke) kernkwaliteit: Het concept van brede welvaart omvat alle kwaliteiten van Drenthe. Het nemen van brede welvaart als paraplu voor de ontwikkeling van een programma ruimtelijke kwaliteit borgt in zichzelf ook de samenhang met andere (niet ruimtelijke) kwaliteiten van Drenthe. Het gaat dan in essentie om integrale afweging: wat is gezien de ontwikkeling en de kernkwaliteiten de beste optie/maatregel op deze locatie?
- Landschap als randvoorwaarde of resultaat van het kernkwaliteitenbeleid: alle ruimtelijke kwaliteit komt samen in het landschap. De natuur is onderdeel van het landschap, net als cultuurhistorie, archeologie en aardkundige waarden.
- Rangschikking kwaliteiten naar mate van (andere vormen van) wettelijke borging: Sommige kwaliteiten zijn steviger verankerd in wetgeving dan andere. De provincie zou hiervan een rangschikking kunnen maken waaruit helder wordt hoe zwaar een kernkwaliteit weegt.
- Kernkwaliteit rust uitbouwen: Er zou ruimtelijk beleid ontwikkeld kunnen worden over reclame en verlichting om de kernkwaliteit rust invulling te geven.
- Kernkwaliteit natuur aanscherpen. De kernkwaliteit natuur zou juist ook buiten de formele natuurgebieden een kwalitatieve impuls kunnen geven. Naast de natuur in de formele natuurgebieden gelden er ook verplichting voor natuurkwaliteit buiten de natuurgebieden. Gekeken moet worden of deze verplichtingen vanuit programma natuurinclusief kunnen worden opgeplakt.



Hiernaast heb je de basiskwaliteit natuur die geen wettelijke verplichtingen kent, hiervoor geldt stimulering in ontwikkelingen.

- Benaderen ruimtelijke kwaliteit vanuit gebruikswaarde, toekomstwaarde, belevingswaarde (gebaseerd op begrippen van Vitruvius)

6.3.2. Voorbeelden van werken met ruimtelijke kwaliteit in andere provincies

In de andere provincies van Nederland wordt ook gewerkt met (het borgen van) ruimtelijke kwaliteit. Dit begint bij het beschrijven van omgevingskwaliteiten en vervolgens hoe men daarmee om wil of kan gaan. Zo heeft provincie Zuid-Holland een handig stappenplan en werkboek ontwikkeld (<https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/>) of zoals bij de provincie Noord-Holland een interactieve leidraad Landschap en Cultuurhistorie. De toetsing vindt plaats via een adviescommissie ruimtelijke ontwikkeling of via de provinciaal adviseur ruimtelijke kwaliteit (PARK). Het kan ook helpen om goede voorbeelden over ruimtelijke kwaliteit in de provincie aan het voetlicht te brengen. Zo organiseert de provincie Gelderland regelmatig een prijsvraag <https://www.gelderland.nl/themas/omgeving/gprk2024>

https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Ruimtelijke_inrichting/Advies_bij_ruimtelijke_ontwikkelingen

6.4. De eerste stappen naar een programma Ruimtelijke Kwaliteit

Voorgaande doet een aantal handreikingen voor een programma ruimtelijke kwaliteit. Kort gezegd is het van belang om een kernteam in te richten die de volgende opdracht meekrijgt:

1. Wijs een verantwoordelijke bestuurder en een ambtenaar op het niveau van domein – of themamanager aan, die zich hiervoor willen inzetten
2. Wijs het programma Ruimtelijke Kwaliteit aan als strategisch programma en positioneer het als verantwoordelijkheid van de provincie (als geheel)
3. Beschrijf de maatschappelijke meerwaarde van ruimtelijke kwaliteit
4. Formuleer, samen met de inhoudelijke collega's, wat deze (integrale) ruimtelijke kwaliteit in Drenthe is, voortbouwend op het kernkwaliteitenbeleid.
5. Vertaal dit naar de POV (minimum-kwaliteit) evt. met inbegrip van procesverplichtingen
6. Richt een werkplaats ruimtelijke kwaliteit in met (beleids- en uitvoerings)instrumenten, waaronder:
 - a) Verbinding met gebiedenteams en stuurgroep strategische projecten
 - b) Inspiratie- en/of ontwerpatelier en andere werkvormen, zie Figuur 10
 - c) Communicatieplatform
 - d) Subsidieregeling ruimtelijke kwaliteit
 - e) Monitoring en evaluatie
7. Geef als provincie in eigen projecten het goede voorbeeld in de uitvoering en qua opdrachtgeverschap en zet de schijnwerper erop



Bijlage 1: Verslag interne evaluatie

Presentatie bevindingen uit bureauonderzoek en plenair gesprek

Marieke Bosch presenteert de bevindingen van het bureauonderzoek in het kader van de evaluatie, die ook van tevoren zijn toegestuurd. (zie bijlage) Over deze bevindingen worden de volgende opmerkingen gemaakt:

- Met betrekking tot de kernkwaliteit landschap: het lijkt erop dat niet de juiste kaarten worden vergeleken. **Hierover heeft Peter Wienia nog een gesprek met Ties Blaauw van Wing.**
- Voor de kernkwaliteit natuur komt de conclusie dat er 32 ha natuur verdwenen zou zijn raar over. Er is sinds 2010 juist veel natuur gerealiseerd. **Hierover organiseren Wing en Suzanne Dekker een aanvullend gesprek.**
- Behoud van formele natuur (bestemming natuur) is goed beschermd. Niet-beschermd natuur delft het onderspit, dit is niet juridisch beschermd. Het deel dat je zou willen meewegen als kernkwaliteit is nu onvoldoende vastgelegd in het kernkwaliteitenbeleid, daar wordt ook al aan gewerkt. Zou mooi zijn als dat analoog gaat aan de sturingsniveaus die ook bij Cultuurhistorie, Archeologie en Aardkundige waarden wordt gebruikt.
- Voor de kernkwaliteit Cultuurhistorie geldt waarschijnlijk dat Wing een oude versie van het Cultuurhistorisch Kompas heeft ontvangen, er is een nieuwe in de maak, waarin de sturingsniveaus weer teruggebracht zijn. **Dit zullen we in een nieuwe versie van het document aanpassen.** De kaarten in de rapportage van 2010 en 2022 zijn verschillende zaken op weergegeven en kan je dus niet vergelijken (sturingsniveaus vs. inhoud)
- Duisternis, of eigenlijk: het beleid rond openbare lichtbronnen is inderdaad gemeentelijk beleid. De provincie onderneemt hierop geen actie. **Als dit vanuit het kernkwaliteitenbeleid wel gewenst is, zal hier iets moeten worden opgezet.**
- Sandra van Assen is destijds gevraagd om het kernkwaliteitenbeleid **te evalueren en te adviseren over hoe je dit kan doorontwikkelen naar de toekomst toe.**
- Er worden vragen gesteld bij de kernkwaliteiten, zoals die zijn opgehaald en de doorvertaling daarvan in beleid.
- Er wordt ingebracht dat naast deze kernkwaliteiten nog andere zaken zijn die afweging behoeven. Zoals de mens in het geheel. De kernkwaarde bedrijvigheid heeft ooit bestaan, maar is ook weer verdwenen.
- We bespreken hoe je **integraal samen zou willen werken** als kernkwaliteiten op één locatie stapelen. Daar zou je als ambtenaar een procedure voor willen hebben om je advies overeind te houden. Hierbij zou het goed zijn als je als kernkwaliteiten de krachten bundelt. Een afwegingskader zou hierin kunnen helpen. Juridisch gezien moet je het met de verordening doen. Daarin moet je de sturing voldoende borgen om impact te kunnen maken. Daar komen dan thema's zoals bodem en water sturend ook nog bij. Verdere complexiteit vanuit landschap is dat één landschap op zichzelf belangrijk is, maar de overgang tussen landschappen is even belangrijk. We constateren dat het gemakkelijker is om vanuit één kernkwaliteit een plus te realiseren dan vanuit meerdere kwaliteiten samen.
- Verder zou je kunnen overwegen een onderscheid te maken tussen **kernkwaliteiten waarvoor je als provincie een wettelijke taak** hebt en kernkwaliteiten die je vanuit de samenleving wilt meewegen.
- Het waterschap heeft ook een belangrijke rol voor ruimtelijke ontwikkelingen. Zij zitten er heel hard in: 'wij hebben een waterveiligheidsopgave, dus het moet'.

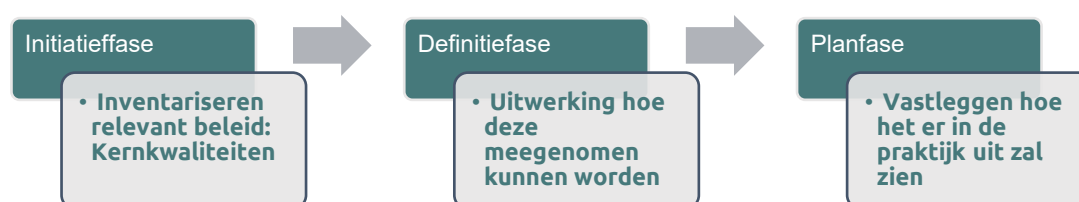


- Je bent nu erg **afhankelijk van personen en situaties** voor hoe kernkwaliteiten worden meegenomen.
- Voor veel zaken is de **gemeente het bevoegd gezag**. Dat maakt ook dat er soms zaken langs de provincie heen gaan en je pas (te) laat betrokken wordt.

Werkprocessen in beeld brengen

Aandachtsgebied: interne projecten

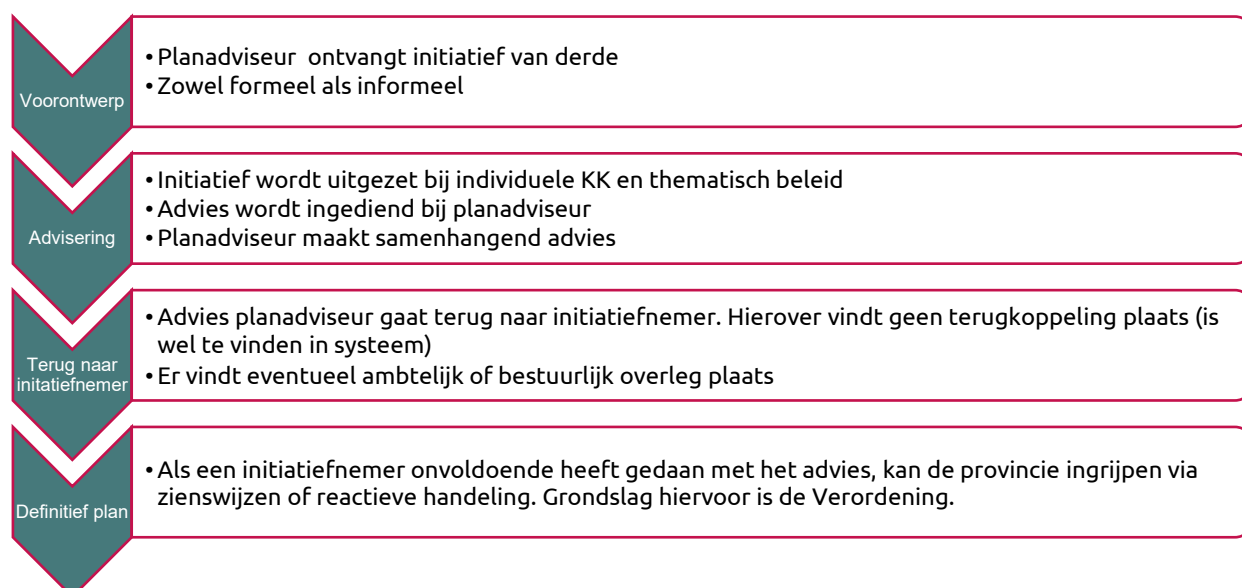
Patrick geeft aan dat hij al twee jaar bij de provincie werkt en tot nu toe nooit van het kernkwaliteitenbeleid had gehoord. We hebben gekeken welke rol kernkwaliteiten spelen in infrastructurele projecten.



In de initiatieffase moeten de relevante kernkwaliteiten in beeld gebracht worden. Via het ambitieweb kan inzichtelijk worden gemaakt welke zaken van belang zijn voor een ontwikkeling en of en hoe die tegen elkaar afwegen. Deze worden uiteindelijk in de planfase vastgelegd. Vanaf dan heb je alleen nog formele inspraak en ben je voor eigen projecten dus te laat (je gaat niet op je eigen project een zienswijze indienen). Na de planfase volgt de uitvoeringsfase. In het bestek komt dan definitief vast te liggen hoe kernkwaliteiten worden meegenomen.

Aandachtsgebied: integraal samenwerken in de hiërarchie van de organisatie

De groep constateert dat er niet echt een vastgelegd werkproces is, maar dat de stappen ongeveer als volgt worden doorlopen:





Aanvullende opmerkingen hierbij zijn dat in het Kernkwaliteitenteam van vroeger de integrale afweging tussen kernkwaliteiten werd gemaakt richting planadviseurs. Verder zijn onder de omgevingswet de termijnen korter, dus om in die periode tot een integraal advies te komen, zijn wellicht andere werkwijzen nodig.

Een andere manier waarop kernkwaliteitenmedewerkers over ruimtelijke ontwikkelingen te horen krijgen is via subsidieaanvragen. Deze zijn vaak sectoraal gericht en worden ook vanuit die sectorale blik al-dan-niet toegekend. Tegenwoordig krijgen initiatiefnemers daarbij de disclaimer 'dat het initiatief in het provinciebrede beleid moet passen'. Dit wordt echter niet altijd gehoord door een subsidieontvanger. Het is wenselijk om deze check intern te doen en de disclaimer inhoudelijk te laten zijn: u heeft bij dit initiatief te maken met deze kernkwaliteiten. U kunt daar op deze-en-deze manier mee om gaan.

Een laatste opmerking van deze groep is dat de provincie uit 500+ medewerkers bestaat. Die moeten allemaal met één mond spreken. Dat realiseert niet iedereen zich.

Aandachtsgebied: samenwerking met partners

- Provincie en gemeenten hebben een gefragmenteerde werkwijze. Niet iedereen weet van elkaar welke ontwikkelingen er zijn.
- Medewerkers hebben soms onvoldoende kennis van het interne netwerk, bijvoorbeeld wie de opdrachtgever van Prolander is. Dat is namelijk één centraal persoon.
- Het berust soms op toeval of je wel/niet aan tafel terecht komt, via je informele netwerk binnen de organisatie.
- Er is behoefte aan interne procescoördinatoren die organiseren dat de goede mensen op het goede moment aan de goede tafel zitten. Deze waren er wel, maar dat leverde volgens de organisatie te weinig op. Integrerend werken lukte slecht, onder andere doordat generalisten, die dat beter kunnen, dat wel doen. Specialisten, die dat juist zouden moeten doen, doen niet mee. En die worden daar niet op aangesproken.
- Zou dit een rol voor domeinmanagers moeten zijn? Die staan op dit moment te ver af van de werkvloer. Dat is wel iets dat van twee kanten moet komen: je kan de domeinmanager ook zelf aan zijn/haar jasje trekken.
- Er is een groot personeelsverloop bij organisaties. Dat maakt dat afspraken die je maakt soms weer van tafel gaan, omdat nieuwe mensen er niet vanaf weten en/of het er niet mee eens zijn.

Dit zijn organisatievraagstukken die ook breder gaan dan het kernkwaliteitenbeleid an sich, maar die wel zorgen voor minder effectief kernkwaliteitenbeleid.



Bijlage 2 - 5 : Kernkwaliteiten op de kaart en Verslagen casestudies (losse bijlagen)



Bijlage 6 : Verslag Werkatelier

Aanwezig: Marion Speelman, Priscilla Verplanke, Marjolein Dik, Rob Grössl, Suzanne Dekker, Peter Wienia, Rudolf Mud, Karina Blanke, Marieke Bosch, Maartje van Lieshout
Later/ gedeeltelijk: Wendy Schutte, Brenda Vrieling

Check in

- Karina: Wanneer werkte jij met plezier aan het kernkwaliteitenbeleid? Recent 2 casussen in Borger-Odoorn. In Valthe een beoogde ontwikkeling die vanuit stapeling kernkwaliteiten niet zo gewenst is. In een kleine sessie met de gemeente kwamen we samen al pratende tot plannen die wel wenselijk zijn. Hierin waren de ja-mits gedachte en het gezamenlijk helder hebben wat er niet kan, maar ook zeker wat er wel kan helpend. Het positieve zorgde voor opening en mogelijkheden. Dat geldt ook in de andere casus: hoe draai je het om, zodat je uitgaat van het positieve, van wat wel kan.
- Peter: Wanneer werkte jij met plezier aan het kernkwaliteitenbeleid? Klijndijk Zomers: ook hier met elkaar in gesprek en sessie om tot een goede oplossing te komen.
- Suzanne: Wanneer is het kernkwaliteitenbeleid voor jou goed genoeg? Als je gelijk samen aan tafel zit en geen energie verliest. I.p.v. helemaal aan het einde de controle-check te doen.
- Rob: Wanneer is het kernkwaliteitenbeleid voor jou goed genoeg? Het beleid is geschreven in Omgevingsvisie als een stimulans, dus als dat in alle haarvaten is doorgedrongen, dan zit je gelijk aan tafel, dan is het beleid van kwaliteit en zorgt het voor kwaliteit.
- Marjolein: Wanneer is het kernkwaliteitenbeleid voor jou goed genoeg en waar is meer van nodig in het kernkwaliteitenbeleid? Bestuurlijk draagvlak, want als we het ambtelijk al eens zijn, blijkt dat bestuurlijk toch nogal eens anders. Dus als we samen ambtelijk en bestuurlijk naar kwaliteit streven.
- Rudolf: Waar is meer van nodig in het kernkwaliteitenbeleid? Proces van borgen van alle kernkwaliteiten. Andere kernkwaliteiten komen vaak meer aan de orde dan stilte.
- Marion: Waar is meer van nodig in het kernkwaliteitenbeleid? Proces: kernkwaliteitenbeleid als randvoorwaarde en gelijk aan het begin van het proces betrokken worden.
- Priscilla: Waar is meer van nodig in het kernkwaliteitenbeleid? Een formele plek voor de kernkwaliteiten in het beleid.

Karina: het gaat ook om keuzes maken. Dat wat je niet als provincie van belang vindt, kan je loslaten.

Peter: het idee van de Omgevingsvisie was zwaluwstaarten van provinciaal met gemeentelijk beleid, maar er zijn ook genoeg voorbeelden waar gemeenten verantwoordelijk zijn, maar die verantwoordelijkheid niet nemen.

Karina: ook binnen gemeenten bestaat frictie tussen mensen die de waarden en kwaliteiten graag in beeld willen houden en mensen die vooral projecten willen ontwikkelen.

Marjolein: gemeenten willen ook gemeentelijke belangen graag in het provinciaal beleid borgen.

Marieke: een idee in het verlengde daarvan is om gezamenlijk, als provincie en gemeente(n) iets op te stellen, een convenant of iets dergelijks, bestuurlijk ondertekend.

Karina: we moeten wel heel scherp houden: wat vinden we van provinciaal belang en wat willen we borgen?

Suzanne: zo'n convenant kan gemeenteambtenaren wel helpen.

Stille wand

Bureaustudie

Groene stikker bij: "Er ontbreekt een positieve stimulans om kwaliteit toe te voegen aan ontwikkelingen."



Toelichtingen: het gaat nooit om de vraag “past het?” als eerste wordt gedacht aan de ingreep en dan pas “kunnen we het met kwaliteit doen?” zeker met zo’n stevige agenda als bijvoorbeeld de woonagenda, komt kwaliteit vaak laat of niet aan de orde. Onze werkwijze is reactief. Dus we reageren altijd op een plan. Hoe stevig zitten we als kernkwaliteiten in het zadel om ook iets over kwaliteit te zeggen? In de Omgevingsvisie staat ontwikkelen “met ruimtelijke kwaliteit”, dus de eerste vraag zou moeten zijn: waar zit de kwaliteit? Dus de vraag terug leggen: laat maar zien waar òf hoe zien we terug hoe om wordt gegaan met (kern)kwaliteit(en)? Kwaliteit is duur... en dat wringt weer met betaalbaarheid van de woningen. Hoe kwaliteit in een ontwikkeling wordt meegenomen is ook afhankelijk van de hoe de gemeentelijk projectleider er in staat.

Post-it: hoe werkt het interne proces? Alle kernkwaliteiten leveren (indien relevant) input. Is dat voldoende? We hebben nu de integrale kijk op de kernkwaliteiten niet geborgd. We hebben nu geen kernkwaliteitenbeleid, maar beleid per kernkwaliteit.

Post-it: kernkwaliteit natuur wordt nu ingestoken vanuit planologische bescherming, niet vanuit kwaliteit.

Zonnepark Exloo

Post-it: Aandachtspunt in het algemeen: tijdsdruk gaat ten koste van kwaliteit.

Hoe kan je borgen dat je eerder betrokken bent/wordt?

Rode sticker bij: “Lastig is dat kernkwaliteiten niet hard zijn (niet jij zult niet). Dat geeft weinig handvatten om adviezen te laten uitvoeren.”

Toelichting: Klopt dat wel? Vanuit natuur is het best hard. Voor de ene kwaliteit is het anders dan de andere. De wettelijke kernkwaliteiten zijn wat harder. De nieuwe terminologie in de Omgevingswet is ook zacht: “rekening houden met”, “betrekken bij”, “in acht nemen”. Kwaliteit is ook lastig hard te maken.

Rode sticker: het zonnepark is strak tegen NNN aangelegd, dus planologische grens als ruimtelijke grens. Maar afspraak is afspraak. Er wordt echter niet (altijd) nageleefd en gehandhaafd. Inpassing wordt geborgd in voormalige bestemmingsplannen. Daar controleren we op. Dat is onze taak.

Gemeenten handhaven vaak niet op uitvoering van inpassingsmaatregelen. Dus als je een mooi Omgevingsplan hebt, en dit hebt geborgd in de verordening, maar de gemeente handhaaft niet, werkt je provinciaal beleid niet.

Groene sticker bij: “instandhouding/inpassing van zonneparken wordt niet nageleefd”

Toelichting: ruimtelijke kwaliteit is als een elastiekje, dat kan je steeds verder oprekken tot het knapt. Maar als je alle initiatieven los van elkaar binnenkrijgt, merk je niet dat je elastiekje op knappen staat. Daarom moet er eigenlijk breder getoetst worden (gebiedsgericht) dan alleen inhoudelijk op de kwaliteit.

Groen (3x) bij: “Juridische hardheid bepaalt of provincie wel of niet kan ingrijpen. Wel zacht meegeven.

Nieuw Droste diep

Als ruimtelijke kwaliteit niet in de haarvaten zit, als het niet leeft, loop je op alle niveaus er tegenaan en elk initiatief op nieuw. Het is niet voldoende om het enkel in de POV te borgen.



Dus het gaat om zowel de ambtelijke als de bestuurlijke cultuur. Dus ook de directie moet dit heel scherp tussen de oren krijgen, want nu zat ruimtelijke kwaliteit/ontwikkeling niet eens in het inwerkprogramma van de Staten en in het coalitieakkoord.

Ook de griffie moet dit snappen.

Karina krijgt ook amendementen waaruit blijkt dat de basiskennis van hoe we het nu geregeld hebben ontbreekt.

Rode stikker bij: “Adviezen bevatten vaak aandachtspunten en zelden complimenten. Dat werkt verwarrend in de procedure, maar zet ook de / een toon.” komt niet overeen met hoe team het ervaart. Niet schrappen, maar anders formuleren.

Groene stikker bij: Inhoudelijke experts vroeg betrokken (=kwaliteit)

Belangrijk: hangt af van toevalligheden en personen of we vroegtijdig betrokken worden.

2 groene stikkers bij: “Belangrijk dat de juiste mensen betrokken worden bij het uitvoeren van onderzoeken, dus ook in de opdrachtgevende rol.”

Als opdrachtgever bij opdrachtverlening/formulering is het belangrijk om aan de voorkant aandacht te hebben voor het niet schaden van de kernkwaliteiten.

Ook intern zijn we niet van elkaar op de hoogte, ook de planadviseur niet. Het hangt echt af van personen.

2 groene stikkers bij: “Stapelings van belangen moet vroegtijdig duidelijk zijn en eenduidig behandeld worden binnenshuis.”

Begin intern met een goede issue analyse en intern de juiste mensen allemaal betrekken. Nu is het informeel, afhankelijk van personen en het management stuurt er niet op.

Post-it “Aandachtspunten”: hoe borg je de ruimtelijke betrokkenheid? Afhangelijk van personen. Zeker in langdurige projecten: hoe borg je langdurige betrokkenheid?

Groen stikker bij: “Het valt of staat met mensen die elkaar weten te vinden en het belang zien van het betrekken van collega’s voor een goede uitkomst van de procedure. Zowel interne projectleider van de provincie als de overall projectleider van het waterschap hebben hier veel aandacht voor gehad en energie in gestoken.”

N34

Vraag: Natuur uit Omgevingsmanagement: natuurorganisaties waren erg dominant aan de omgevingstafel. Voor de andere omgevingspartijen was het fijn dat die een eigen plek kregen in het proces.

Groen en rood: rood Rob: herkent het niet dat in de opdracht voor de inpassingsvisie de kernkwaliteiten niet genoemd worden. Het klopt wel dat het niet expliciet benoemd is, maar ze staan in de Omgevingsvisie, daar wordt wel expliciet naar verwezen. Zo is het bureau de kernkwaliteiten ook wel tegengekomen.

Groen: kernkwaliteiten-specialisten horen zelden terug over hun inbreng.



Planadviseur maakt advies op basis van inbreng, neemt contact op in geval van knelpunten met specialist. Als er inbreng is, dan legt de planadviseur het uiteindelijke plan nog een keer voor aan de specialist. Als er geen (ernstige) aandachtspunten waren, dan vindt er geen terugkoppeling plaats. Adviezen zijn altijd terug te vinden in DocBase. Op dit moment is de provincie bezig om over te gaan naar een nieuw archiefsysteem en werken we in Sharepoint. Dat heeft de achivering niet toegankelijker gemaakt. Rol van provincie stopt vaak bij het ontwerp. Als het goed in het plan is vastgelegd is de provincie klaar. Als we daar wat meer mee willen, moeten we daar wat op verzinnen. Zodat je er zicht op kan houden.

Post-it “koppelkansen: we kijken wel naar kernkwaliteiten, maar niet naar koppelkansen. Wat zou je nog verder willen met/in projecten? Rob herkent dit niet hier, maar geeft aan dat het ook afhangt van mensen. Er is nog zo veel meer dan de kernkwaliteiten. Dus die koppelkansen moeten we ook zeker niet uit het oog verliezen.

1 Groen en 3 rood: “Kernkwaliteiten hebben een informele plek binnen de organisatie, waardoor het onduidelijk is wie wanneer betrokken moet worden. Daardoor is implementatie van het kernkwaliteitenbeleid geen vanzelfsprekend onderdeel in ruimtelijke plannen/opdrachten en aanvragen. Ten minste als de provincie zelf opdrachtgever is.”

Hoe mensen elkaar vinden, is nu van zoveel toevalligheden afhankelijk. Pas helemaal aan het eind van het proces wordt het formeel. Het inhoudelijke beleid heeft wel een formele plek, maar speelt pas een rol in de toetsing van ruimtelijke plannen. Dan weten de planadviseurs wie ze moeten betrekken.

Kernkwaliteiten in het organogram? Geen plek, wie slaat er met zijn vuist op tafel?

Presentatie Frank



fs kernkwaliteiten
31mrt25.pptx

Kernkwaliteiten als streven naar ruimtelijke kwaliteit: gebruikswaarde, belevingswaarde, toekomstwaarde. Staan in veel nota's en altijd in samenhang. Multi-interpretabel

KERNKWALITEITEN beleid- Oefening om te koesteren wat we waardevol vinden in een onzekere toekomst.

- Wat is de verandering die je wilt beïnvloeden?
- Welke onzekerheden spelen er omheen die we niet kunnen beïnvloeden?

Ambitie:

- Wat is de kwaliteit die we willen behouden?
- Waardoor wordt de kwaliteit bepaald? Wat zijn de condities?
- Wat is de ambitie voor de nieuwe kwaliteit

Verbeelden:

- Kunnen we ons de nieuwe kwaliteit voorstellen?
- Is deze onderzocht, verbeeld, en toetsbaar gemaakt?



Niet 1 oplossing! Kwaliteit is uitkomst van een zoektocht!

Kwaliteit sturen?

- Behoud/conserveren is als doel eenvoudig

Ruimtelijk ontwerp proces

Kwaliteitsbeleid is actief. Kwaliteit sturen doe je niet van achter je bureau.

Ontwerpprincipes?

Kwaliteitsinstrumenten: schema

Houd het levend!!! Sla het niet dood in principes, cijfers...

Maak het concreet. Geef vorm. Daarnaast informele cultuur.

Kwaliteitscommissies? -> Eisen van elke actor in het proces dat deze vorm gaf aan kwaliteit met expertise aan boord m.b.t. kwaliteit.

Als provincie / overheid ben je aan je omgeving verplicht om uit te leggen wat je doet en waarom.

Reacties

- Herkenbaar: cultuur
- Toetsen raakt een snaar <> afvinkbaarheid van kwaliteit
- Kwaliteitscommissie is misschien te zwaar voor Drenthe.
- Hoe bevorder je nou de cultuur? Hoe krijg je die verandering voor elkaar?
- Atelier Overijssel op de rand van de provincie mocht het atelier advies geven
- Excursies, prijsvragen, debatavonden, etc. om mensen te laten meedenken/ meedoen. Liefst ook met jonge mensen.
- Investeren aan de informele kant en aan de ontwerpende kant.
- Afvinkbaarheid resulteert niet in creativiteit.
- Probeer voor elkaar te krijgen dat mensen bezig willen zijn met kwaliteit.
- Zorg dat je met een goed verhaal komt en met de juiste.
- In het informele traject moet je zien te stimuleren in het begin van het traject. Het borgen komt naar aan het eind.
- Moeten we niet meer ombuigen naar ontwerp in plaats van proces. Een ateliervorm past daar ook bij.
- Op 2 paarden wedden, want de basiskwaliteit moet je wel afvinkbaar proberen te borgen.
- Voorbeeldplannen in plaats van / naast een afvinklijstje.

M.b.t. nieuwe Omgevingsvisie is Brenda op zoek naar een bepaalde redeneerlijn, afwegingsmodellen, daar kunnen de 3 waarden ook terugkomen.

Zuid-Holland als voorbeeld? ZH werkt met gebiedsprofielen en aansprekende boekjes en handreikingen voor ruimtelijke kwaliteit: <https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/>

Terugkoppeling deelgroepen

Waarvoor was het kernkwaliteiten beleid ook al weer? Drenthe een beetje mooi houden.



Proces: formeel <> informeel

Goed in beeld wat er allemaal speelt in Drenthe, maar kennis is erg versnipperd. Gebiedsteams was ooit een idee. Zou wellicht weer opgepakt kunnen worden.

Kennis van wat staat er in het ruimtelijke beleid. Daar moeten we steeds in blijven investeren. Nu een stuurgroep strategische programma's. Daar zou het kernkwaliteitenbeleid een plek kunnen krijgen. Daar kunnen keuzes gemaakt worden, om dit stevig neer te zetten.

Er is ook een voorproces (informeel proces). Daarin kan je ook echt hulp aanbieden aan gemeenten (i.v.m. gebrek aan capaciteit, etc). In een voorontwerpfase kan dat. Dat moet je dan ook in een instrument gieten. Ga met elkaar aan tafel, in de vorm van een atelier (situatie afhankelijk vorm te geven) een inspirerende sfeer creëren, benen op tafel.

Je kan een procesverplichting vastleggen. (Check of dat zo is)

Maak onderscheid tussen formeel: wat wil je minimaal behouden en informeel: wat kan je maximaal bereiken?

Planadviseur kan een ontwerpteam aanbieden, daar is bestuurlijke durf voor nodig. Als dat goed is ingericht biedt het bestuurlijk ook comfort.

In de POV kunnen heldere keuzes gemaakt worden. Daar is nu het moment voor. En vervolgens de vervolgstappen in het plan en de verordening.

Monitoring en evaluatie: werken in 1 zaakdossier ook t.b.v. monitoring.

Huidig manier van werken is ook wel fijn en makkelijk. Daardoor blijft het in stand.

Inhoud

- Brede welvaart als kernkwaliteit, koppelkansen, ontwerpproces geborgd in POV
- Waarde: ruimtelijke kwaliteit, met landschap, cultuurhistorie en aardkundige waarden, en NNN en archeologie als wettelijke taken, stilte is ook wettelijk.
 - Rust is geborgd in NNN dus daaronder benoemen
- Kwaliteiten meer in samenhang benaderen
- Uitwerken ook thematisch
- Keuzes waar willen we over gaan en waar gaan we niet over.
- Huidige kernkwaliteiten zijn echt wel appels en peren, ook in proces zit daar misschien wel een volgorde in.
 - Paraplu: landschap waar andere kwaliteiten inliggen.
 - I.p.v. aangeven per landschapstype wat van provinciaal belang is, breder insteken welke kwaliteiten heb je waar, zodat je meer te zeggen hebt dan over de beekdalen en de essen.
 - Elke veldontginning vraagt een inpassing.
 - Stilte en duisternis gaat vaak samen met natuur, maar willen we vanuit deze kernkwaliteit niet ook wat zeggen over verlichting, reclame. Daar hebben we nu geen beleid voor, daar kunnen we stevigere keuzes in maken.
- Alles valt onder beleevingswaarde. Gezondheid en rust zien we m.n. bij natuur. Archeologie Landschap en Cultuurhistorie wil je als kernkwaliteiten houden, eventueel natuur en rust samen nemen (of juist niet, zie voorgaande over reclame). In deze tijd is natuur echt wel wat anders dan in 2010. Ook de natuur buiten NNN moet een plek krijgen: Natuurinclusief. Raakt ook landschap.



Dus doorontwikkelen van kernkwaliteiten.

Adviezen t.b.v. ontwikkeling programma ruimtelijke kwaliteit

- Zorg dat Drenthe Drenthe blijft.
- Niet alles kan overal, waar niet! Hoe: ontwerpende aanpak, POV.
- Geef de kernkwaliteiten in ieder geval een waardige plek in ruimtelijke kwaliteit en zorg voor borging in het proces.
- Geef kernkwaliteiten een formele status en vaste positie in ruimtelijk processen.
- Borg in proces en politiek. Bepaal basiswaarden voor elke kernkwaliteiten. Werk natuur verder uit (biodiversiteit als kernkwaliteit?).
- Keuzes maken over wat je echt belangrijk vindt en borging in POV.
- Ruimtelijke kwaliteit is van, voor en door ons allen. Dat vraagt aandacht.
- Laten we de kwaliteiten beter delen of uitdragen. Daar krijgen we meer mee voor elkaar dan alles borgen in POV. Het moet iets levends zijn. Dat vraagt veel en lange adem.

Wendy

- Kern: heel compact en kort kunnen uitleggen waarom je een bepaalde keuze maakt. En niet alleen wij ambtelijk, maar ook bestuurlijk/politiek en aan de keukentafel.
- Dus daaraan werken: hoe kan je ruimtelijke kwaliteit overbrengen/ duidelijk maken en verbeelden.

Hebben jullie het ook over de gemeenten gehad?

Wat adviseren we m.b.t. de gemeenten? We hebben het gehad over gebiedsteams (Catrien Scholten).

Opzet is met de reorganisatie een stille dood gestorven, maar kan wel nieuw leven in geblazen worden.