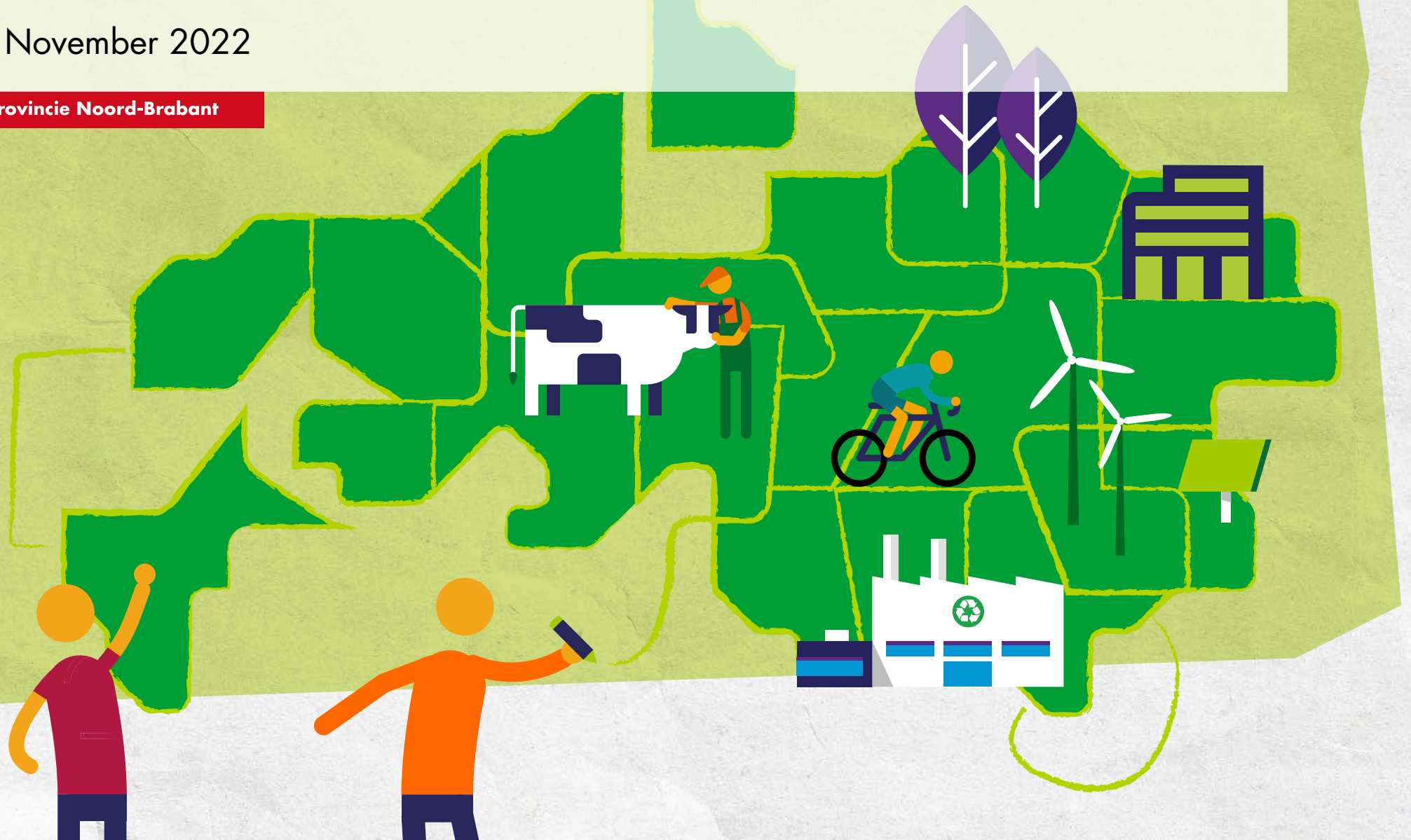


BELEIDSKADER LEEFOMGEVING

LEIDRAAD VOOR DIEP, ROND EN BREED SAMENWERKEN
AAN DE KWALITEIT VAN DE BRABANTSE LEEFOMGEVING

November 2022

Provincie Noord-Brabant



Inhoudsopgave

1. Inleiding:	3
samenwerken aan de kwaliteit van Brabant	
2. Vijf stelregels bij 'diep, rond en breed' kijken	7
2.1. Diep, rond en breed kijken	
2.2. Vijf stelregels	
2.3. Kortom	
3. Instrument voor 'diep' werken	14
3.1 Eén geactualiseerd gebiedspaspoort voor Brabant	
4. Instrumenten voor 'rond' werken	17
4.1. Bieden van overzicht én inzicht	
4.2. Ontwerpde benadering met ontwerp onderzoek	
4.3. Continu en bewust schakelen	
5. Instrumenten voor 'breed' werken	24
5.1. Regionale Omgevingsagenda's en Omgevingsoverleggen	
5.2. Bovenregionaal overleg: BOL en BO MIRT	
5.3. Subregionale uitvoeringsprogramma's	
6. Toepassing van het 'diep, rond en breed' instrumentarium	30
6.1. Drie fasen in een gebiedsproces	
6.2. Rol provincie in gebiedsprocessen	
7. Hoe nu verder?	40



1. Inleiding:

samenwerken aan de kwaliteit van Brabant

Het beleidskader Leefomgeving geeft duidelijkheid over de rol, positie en werkwijze van de provincie bij de samenhangende en gebiedsgerichte aanpak van opgaven in de leefomgeving. Hiermee biedt de provincie duidelijkheid aan haar samenwerkingspartners over de wijze waarop zij regie voert op samenvallende opgaven en keuzes maakt bij afwegingen tussen schaalniveaus.



Kwaliteit leefomgeving is in verandering

Brabant verandert voortdurend. Nieuwe ontwikkelingen vragen ruimte, maar onze ruimte is schaars. De 'druk op de ruimte' is groot en voelbaar: niet alles kan en zeker niet overal. Dit vraagt om een slimme aanpak van de opgaven én vooral om het maken van noodzakelijke keuzes om doelen en ambities van onze [Brabantse Omgevingsvisie](#) te verwezelijken en de brede welvaart van alle Brabanders te verstevigen. De urgentie om opgaven aan te pakken is hoog: de gewenste gezonde en veilige leefomgeving met goede omgevingskwaliteit is in het gedrang. Regie én het maken van keuzes vragen om een helder handelingsperspectief. Dit beleidskader biedt dat handelingsperspectief, voor onszelf én ook voor onze samenwerkingspartners.



Verandering als constante

Brabant verandert voortdurend. Het is niet de eerste, en zeker ook niet de laatste keer dat we voor grote uitdagingen staan. Deze uitdagingen komen niet alleen voort uit externe factoren, maar hangen ook altijd samen met de specifieke Brabantse situatie. Zo is het dit jaar 75 jaar geleden dat het provinciebestuur onder aanvoering van de toenmalige Commissaris van de Koningin Jan de Quay startte met de ontwikkeling van het Welwaartsplan voor Brabant. Vanuit de vraagstukken en de idealen van die tijd, komend uit de Tweede Wereldoorlog, startte de wederopbouw van Brabant, waarbij het streven naar meer welvaart een sterke drijfveer was. Anno 2022 staan we voor een 'wederombouw' van Brabant, passend bij wat de komende decennia nodig is voor een goede leefomgeving. Om de balans tussen People-Planet-Profit meer in evenwicht te krijgen en te houden, koersen we nu op 'brede welvaart'.



Behoeftte aan provinciale regie

Ook het Rijk constateert in het programma NOVEX dat er behoefte is aan meer sturing op de grote uitdagingen en maatschappelijke opgaven in onze leefomgeving. Opgaven die allemaal ruimte vragen. Het Rijk ziet daarbij voor de provincies een sturende en coördinerende rol. Dit betekent dat wij als provincie Noord-Brabant regie moeten voeren bij het realiseren van doelen en ambities van het nationale én provinciale omgevingsbeleid. Dit beleidskader Leefomgeving geeft aan hoe wij deze opdracht van het Rijk gaan aanpakken en hoe we daarbij de verschillende provinciale beleidskaders met elkaar verbinden.

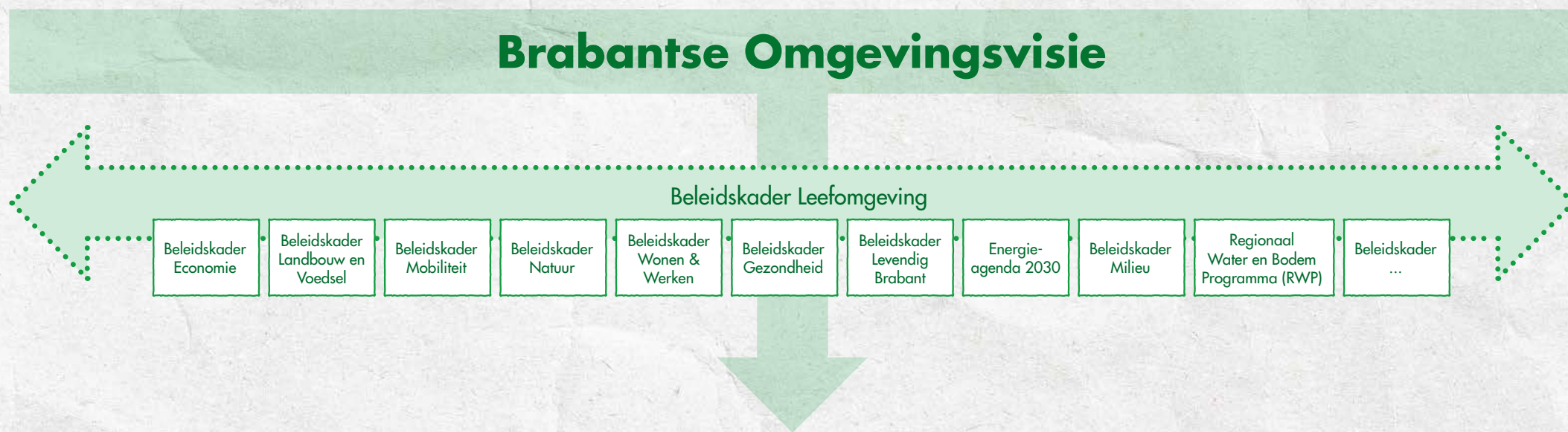
Omgevingsvisie, (thematische) beleidskaders en uitvoeringsagenda's

In 2018 is de Brabantse Omgevingsvisie vastgesteld. De omgevingsvisie is een samenhangende visie op de fysieke leefomgeving en bevat de belangrijkste ambities voor de komende jaren. Deze ambities betreffen veiligheid, gezondheid, omgevingskwaliteit, energietransitie, een klimaatproof Brabant, Brabant als slimme netwerkstad en een concurrerende, duurzame economie. Deze ambities zijn of worden op dit moment nader uitgewerkt in 14 beleidskaders en onderliggende uitvoeringsagenda's.

Beleidskader Leefomgeving: kader voor het diep, breed en rond samenwerken

Het beleidskader Leefomgeving geeft een concretisering van de Brabantse 'diep, rond en brede' manier van werken uit de Omgevingsvisie ('diep, rond en breed', zie hoofdstuk 2). Het beleidskader Leefomgeving vervult daarbij een brugfunctie tussen de provinciale Omgevingsvisie en de diverse beleidskaders en uitvoeringsagenda's (zie figuur 1). Het beleidskader Leefomgeving zet, in lijn met [Koers 2030](#) en doorontwikkeling van het opgave gestuurd werken, in op het verbinden van de verschillende beleidskaders door in samenhang (én vooraf) integrale afwegingen

te maken, zodat we de thematische doelen en ambities zoveel als mogelijk ook op de juiste plek en manier realiseren. Dit betekent echter ook dat wij niet altijd tot een keuze komen die vanuit afzonderlijke beleidskaders voor de hand zouden liggen. Immers, op onderdelen (of in de uitwerking naar bepaalde gebieden) kunnen de beleidskaders tegenstrijdigheden of overlappende ruimteclaims bevatten. De werkwijze die we hier aandragen brengt deze vraagstukken eerder aan het licht en maakt keuzes hierover inzichtelijk en bespreekbaar.



Figuur 1: Het beleidskader Leefomgeving in relatie tot de Brabantse Omgevingsvisie, beleidskaders en uitvoeringsagenda's

Het beleidskader Leefomgeving is, net als de andere Brabantse beleidskaders, zelfbindend. Echter door het verder inkleuren van de manier van samenwerken uit de Omgevingsvisie zetten we ook in op het stimuleren van een diep, rond en brede afweging samen met onze partners (zie hoofdstuk 2). De maatschappelijke opgaven vragen om een goede afstemming en een gebiedsgerichte aanpak, nu en in de toekomst. Doelen daarbij zijn het vergroten van de omgevingskwaliteit, het realiseren van opgaven en het versnellen van de uitvoering. De provincie heeft daarbij een belangrijke toegevoegde waarde als het gaat om regie op samenvallende opgaven en afwegingen tussen de verschillende schaalniveaus. In deze context is het belangrijk dat het beleidskader Leefomgeving de rol en positie van de provincie duidelijk neerzet. We beginnen daarbij niet op 0!

Juist door de integrale, gebiedsgerichte manier van werken te vatten in een beleidskader, zetten we nu een volgende stap.



2. Vijf stelregels bij 'diep, rond en breed' kijken

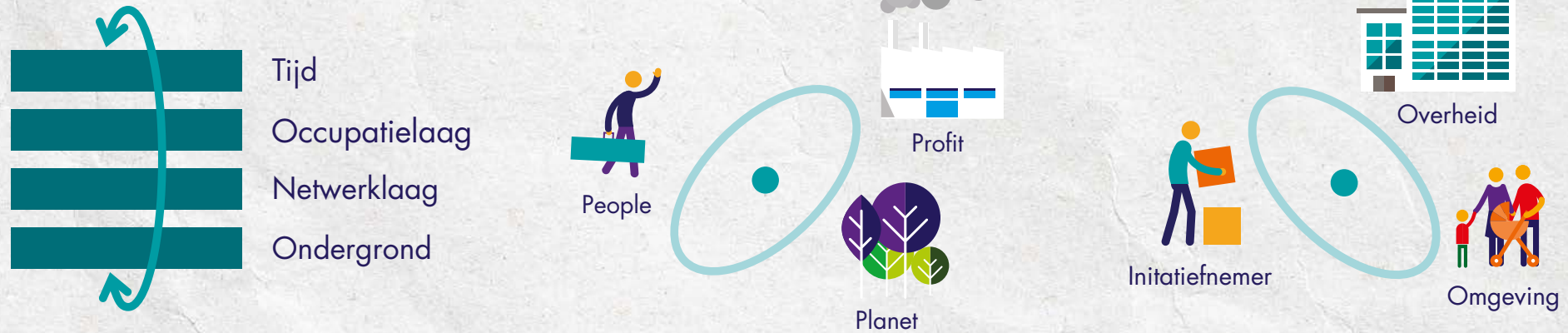
De provinciale Omgevingsvisie onderstreept het belang van 'diep, rond en breed' kijken bij de vele samenvallende opgaven in Brabant als noodzakelijk om tot goede en gedragen oplossingen te komen. Deze manier van kijken is essentieel en wordt in dit hoofdstuk uitgewerkt in vijf stelregels die de provincie hanteert bij de aanpak van opgaven in de leefomgeving en samenleving.

2.1 Diep, rond en breed kijken

In de provinciale Omgevingsvisie is vastgelegd dat het handelen van de provincie is gericht op het verknopen en verweven van opgaven en het zoeken naar synergie en meerwaarde. Bij het zoeken naar oplossingen voor maatschappelijke opgaven vinden wij het belangrijk om vanuit meerdere richtingen naar een ontwikkeling te kijken. We willen dus niet slechts sectoraal of eendimensionaal kijken. We willen zowel zichtbare als minder zichtbare effecten van ons handelen meenemen en daardoor bijdragen aan een goede balans tussen People, Planet en Profit in Brabant. En daarbij stellen we Brabant en de Brabanders centraal. Daartoe kijken we diep, rond en breed [\(zie figuur 3\)](#).



Figuur 2: Diep, rond en breed kijken



Een 'diepe' manier van kijken:

We kijken niet alleen naar zichtbare effecten, maar ook naar effecten op minder zichtbare lagen, zoals wat onder de grond zit en de wisselwerking tussen de lagen. Het is een samenhangend systeem waarin het maken van slimme combinaties de oplossing biedt. De sociale en technologische innovaties gaan zo snel dat de tijd een belangrijke factor is om een strategie te bepalen. Iets wat nu niet slim is om te doen, kan dat in de toekomst wel zijn. En omgekeerd. Bovendien kent iedere laag zijn eigen dynamiek en mate van onomkeerbaarheid bij ingrepen.

Een 'ronde' manier van kijken:

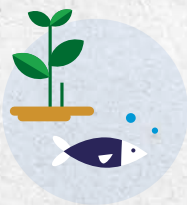
We kijken niet sectoraal en stellen ons de vraag hoe een ontwikkeling zó kan worden vormgegeven dat deze bijdraagt aan een goede balans tussen People, Planet en Profit in Brabant.

Een 'brede' manier van kijken:

Brabant en de Brabanders staan centraal. We gaan voor grote betrokkenheid en brede participatie van belanghebbende partijen, Brabanders en bedrijven met visies, meningen, wensen, ideeën en belangen.

Figuur 3: De vijf stelregels

De vijf stelregels zijn:



Water- en bodemsysteem



Gebied centraal



Steeds schoner, gezonder, veiliger



Altijd zorgvuldig en meervoudig ruimtegebruik mét meerwaarde



Afwentelen voorkomen (naar plaats, tijd of andere functies)

2.2 Vijf stelregels

Het 'diep, rond en breed kijken' helpt ons bij het zoeken naar het optimale evenwicht tussen de beschikbare ruimte, aanwezige kwaliteiten en verschillende ambities en doelstellingen. De opgaven en bijbehorende urgenties vragen om een provincie die vanuit verschillende gezichtspunten kijkt.

Een provincie die gericht is op verbinding en afweging van belangen (privaat, gebied en publiek), waarbij het verhogen van de brede welvaart in Brabant en het maatschappelijke belang in de grotere context en de langere termijn voorop staan. Daarbij moet de vraag gesteld worden: hoe sturen we op deze (uiteenlopende) belangen? Hoe en door wie wordt de afweging gemaakt?

Vertrekpunt daarbij is het huidige beleid. De Nationale- en Provinciale Omgevingsvisies (NOVI 2020 en POVI 2018) en de provinciale beleidskaders geven aan waar wij als provincie voor staan en waar we de komende jaren naar toe willen. De Nationale en Provinciale Omgevingsvisies zijn echter strategisch en abstract van aard en vaak niet concreet genoeg om er keuzes op te baseren. De verschillende beleidskaders zijn vooral thematisch waarbij integrale afwegingen (nog) niet voldoende zijn meegenomen. Dit betekent dat er in de praktijk behoefte is aan meer houvast bij het werken aan (samenvallende) opgaven.

Het wegen van belangen en het maken van keuzes gebeurt op verschillende momenten in een planproces. Wij willen daarbij zo vroeg mogelijk in een proces duidelijkheid geven, of een initiatief/ontwikkeling

voldoende aanknopingspunten biedt om een bijdrage te leveren aan een veilige en gezonde leefomgeving met een goede omgevingskwaliteit (de basisopgave uit de omgevingsvisie). Hiervoor hebben we vijf stelregels ontwikkeld.

Deze vijf stelregels zijn randvoorwaardelijk voor een initiatief of ontwikkeling.

Ze zijn een vertaling van de kernwaarden¹ uit de Provinciale Omgevingsvisie en provinciale beleidskaders. De stelregels zijn dus niet nieuw of een toevoeging op het huidige beleid. De stelregels zijn bestaand beleid. Een duidelijke positionering in dit beleidskader zorgt voor meer richting en duidelijkheid over hoe wij samen met onze partners (eerste) afwegingen en keuzes maken.

¹ De kernwaarden zijn: meerwaarderecreatie, kwaliteit gaat boven kwantiteit, technische en sociale innovatie, proactief en preventief boven gevolgbeperking en herstel, en we gaan voor steeds beter.

1. Water- en bodemsysteem is leidend

De natuurlijke veerkracht van het water- en bodemsysteem staat onder druk. Er is een afnemend vermogen om piekbelastingen op te vangen, periodes van droogte te doorstaan en de biodiversiteit te borgen. De rek is eruit. Tot nu toe is geprobeerd om de vraagstukken rondom het water- en bodemsysteem te beheersen en technisch op te lossen en het landgebruik op elke plek en voor elke functie optimaal te bedienen. Dit is niet langer houdbaar. Het is nodig om betere aansluiting te zoeken bij de natuurlijke en bewezen principes en werking van een robuust water- en bodemsysteem.

Voldoende en schoon water, waterveiligheid, een vitale bodem en klimaatadaptatie zijn van belang voor vrijwel alle provinciale opgaven: wonen en werken, infrastructuur en mobiliteit, landbouw en voedsel, natuur en biodiversiteit, erfgoed, een concurrerende en duurzame economie, energietransitie, et cetera. Een slecht functionerend water- en bodemsysteem zorgt ervoor dat op de lange termijn de steden

verder (over)verhitten, de biodiversiteit in het buitengebied achteruitgaat, landbouwgebieden verdrogen en verzilten en woon- en werkgebieden steeds meer kans krijgen op overstroming. Om het water- en bodemsysteem te beschermen en grote problemen op de lange termijn te voorkomen is er een trendbreuk nodig: een nieuwe manier van denken waarbij de draagkracht van het water- en bodemsysteem leidend is voor het gebruik, in plaats van andersom.

Bodem en water leidend maken is gemakkelijk gezegd. De vraag is: hoe doe je dat? Per (deel)gebied moeten we heel precies kijken naar de werking van het bodem- en watersysteem en daarop inspelen. Dit betekent ook dat er keuzes gemaakt moeten worden waarbij het water- en bodemsysteem, in zijn grotere samenhang, meer sturend is voor wat nog wel en vooral ook voor wat niet kan. Een gezond en veilig water- en bodemsysteem is onlosmakelijk verbonden aan het versterken van de omgevingskwaliteit en de leefomgeving van de Brabanders.

Klimaatkaart reikt oplossingen aan

De klimaatkaart van Brabant, die we tijdens Brabant Ontmoet hebben gepresenteerd, biedt geweldig veel mogelijkheden. We zijn gewend om heel grof naar de provincie te kijken: daar wonen we, daar zijn de weilanden, daar is de natuur. Maar het onderliggende weefsel is veel verfijnder. Daar moeten we preciezer naar kijken. Als je goed kijkt, reikt de kaart per deelgebied ook ruimtelijke oplossingen aan. Het daagt uit combinaties te maken waar je niet eerder aan hebt gedacht.'

Floris Alkemade. Voormalig rijksbouwmeester en nu lid van de Provinciale Raad voor de Leefomgeving



2. Gebied centraal

We willen een optimaal evenwicht bereiken tussen bescherming en ontwikkeling, en tussen concurrentiekracht en leefbaarheid. Waar dat optimum ligt, verschilt van gebied tot gebied. Sommige opgaven en belangen wegen in het ene gebied zwaarder dan in het andere. De waardering van het bestaande en de invloed van mogelijke veranderingen kunnen van plek tot plek anders worden ervaren. Bij het ontwikkelen en vormgeven van nieuwe functies in een gebied moet rekening gehouden worden met de kwaliteit van bodem, water, lucht, cultureel erfgoed en natuur, maar ook met de minder zichtbare kwetsbare onderwerpen, zoals sociale draagkracht, welbevinden en gezondheid. De aanwezige en door bewoners en gebruikers beleefde kwaliteiten en ontwikkelingsmogelijkheden zijn overal anders. Dit moet doorwerken in de aanpak van opgaven in ieder specifiek gebied. De beleefde (cultuurhistorische) identiteit en mogelijkheden van een gebied, als ook de waardering van eigenschappen van streek, landschap, stad of dorp zijn uitgangspunt en inspiratiebron voor nieuwe ontwikkelingen in een gebied.²

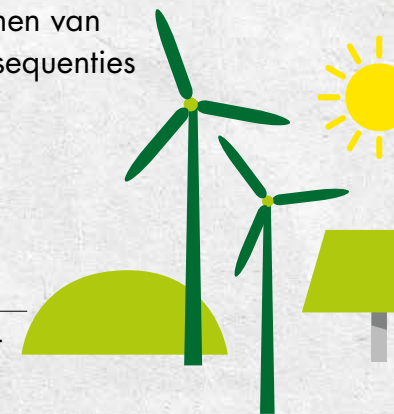


3. Steeds schoner, gezonder en veiliger

We gaan, zoals vastgelegd in de Omgevingsvisie, voor 'steeds beter'. Voldoen aan de wettelijke normen en het beheersen van de risico's is niet genoeg. De koers in de Omgevingsvisie stuurt ons op weg naar een gezond, veilig en schoon milieu in 2050. Maar 'steeds beter' is gemakkelijker gezegd dan gedaan: gezien de huidige trends en ontwikkelingen gaat dit zeker niet vanzelf!

Soms kunnen we wel beter willen, en is herstel mogelijk, maar bijzonder kostbaar (denk aan saneren van bodemverontreiniging). En soms is herstel vrijwel onmogelijk of alleen over meerdere generaties (denk aan stoffen in het milieu die niet of nauwelijks afbreken). Soms kunnen met compensatie en mitigatie nadelige effecten verminderd worden. Sommige zaken zijn onomkeerbaar: dan is 'steeds beter' dus niet meer mogelijk en kunnen we hooguit inzetten op niet slechter.

We willen de komende jaren actiever inzetten op het voorzorgbeginsel in situaties waar de effecten in potentie groot en onomkeerbaar zijn, waarbij we ook afwegen of het alternatief niet slechter is. We hebben de ambitie in Brabant om bij elke ontwikkeling in te zetten op een steeds verdere verbetering van de leefomgeving. Het in de beginfase van een ontwikkeling al bewust meenemen van milieu- en luchtkwaliteit betekent dat we milieuconsequenties in kaart brengen en houden, en daar ook keuzes op baseren. Dit helpt enorm om Brabant schoner, gezonder, veiliger en dus duurzamer te krijgen. Zo werken we voortdurend aan een stapsgewijze verbetering van de milieukwaliteit in Brabant.



² Toepassing van dit principe vraagt om (gezamenlijke) uitwerking van de gebiedsgerichte, unieke landschappelijke en stedelijke kwaliteiten en onderliggende waarden. Het instrument gebiedspaspoort heeft hierbij een belangrijke rol (hoofdstuk 3).

4. Altijd zorgvuldig en meervoudig ruimtegebruik mét meerwaarde

We zoeken naar optimale combinatiemogelijkheden tussen functies en opgaven, gericht op een efficiënt en zorgvuldig gebruik van onze ruimte. Tegelijkertijd willen we de kwaliteit van de leefomgeving en de identiteit van Brabant versterken. Dit vraagt om keuzes: wat wel en niet meer kan en wat wel of niet samengaat. Bovendien vraagt dit om meer inventiviteit en creativiteit, zowel in de boven- en ondergrond als op en onder water en in het luchtruim. Het gaat om combineren, intensiveren en transformeren. Bij elke ontwikkeling worden direct vanaf het begin meerdere belangen geïntegreerd en boven- en ondergrond in samenhang bekeken. Door bewust combinaties op te zoeken en tevens in te zetten op zorgvuldig (en meervoudig) ruimtegebruik kan er meer in minder ruimte.

Het kan voorkomen dat integratie ongewenst of onnodig is. Als menging niet mogelijk is vanwege een dominerend belang of dominerende functie, zoeken we naar gemeenschappelijke belangen en manieren om andere functies te 'koppelen' aan de dominerende functie. Denk bijvoorbeeld aan het gebruik van restwarmte van zware industrie. Zo gaan we dus voor ruimtegebruik mét meerwaarde.

5. Afwentelen voorkomen

We kiezen proactief en preventief boven gevolgbeperking en herstel. Het is van belang dat onze leefomgeving zoveel mogelijk voorziet in mogelijkheden en behoeften van de huidige generatie inwoners, zonder dat dit ten koste gaat van die van toekomstige generaties. Afwentelen naar tijd moeten we daarom voorkomen. Hetzelfde geldt voor afwentelen naar plaats. Bij ingrepen in het ene gebied moeten negatieve effecten op andere gebieden en wie daar leeft en werkt zoveel als mogelijk worden voorkomen. Cumulatie van problemen in gebieden wordt voorkomen, evenals afwenteling op andere functies. Efficiënter gebruik van de fysieke leefomgeving helpt daarbij. Door bij ontwikkelingen minder gebruik van grondstoffen te maken, duurzame bouwmaterialen te gebruiken en circulariteit en hergebruik van afvalstoffen te realiseren, wordt de leefomgeving minder belast. Ook het experimenteren met een 'generatietoets' bij ontwikkelingen draagt hieraan bij.





2.3 Kortom

Bij de ontwikkeling van Brabant stellen we de voorgaande vijf stelregels centraal en kijken we dus niet slechts sectoraal of eendimensionaal. We nemen zowel zichtbare als minder zichtbare effecten van ons handelen mee en dragen zo bij aan een goede balans voor People, Planet en Profit in Brabant. Daarbij stellen we Brabant en de Brabanders centraal.

Belangrijk uitgangspunt is dat we niet (weer) iets nieuws bedenken, maar juist kijken naar het beter inzetten van bestaande instrumenten en (overleg) structuren. Door onze instrumenten in dit beleidskader concreter te maken en te koppelen aan onze manier van werken geven we meer 'handen en voeten' aan het diep, rond en breed werken uit de Brabantse Omgevingsvisie. Daarmee geven we richting, stimuleren we beweging en maken we mogelijk. In de volgende drie hoofdstukken beschrijven we deze instrumenten.

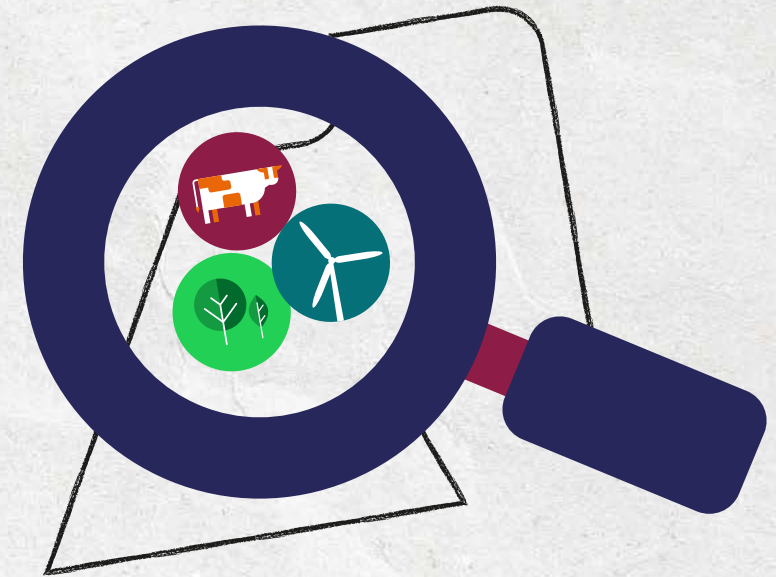
3. Instrument voor 'diep' werken

Met de vijf stelregels uit hoofdstuk 2 geeft de provincie uitwerking aan 'diep, rond en breed kijken' zoals vastgelegd in de Omgevingsvisie. In dit hoofdstuk wordt het geactualiseerde Brabantse gebiedspaspoort besproken als hét centrale instrument waarmee de provincie nader invulling geeft aan een diepe manier van werken.

3.1

Eén geactualiseerd gebiedspaspoort voor Brabant

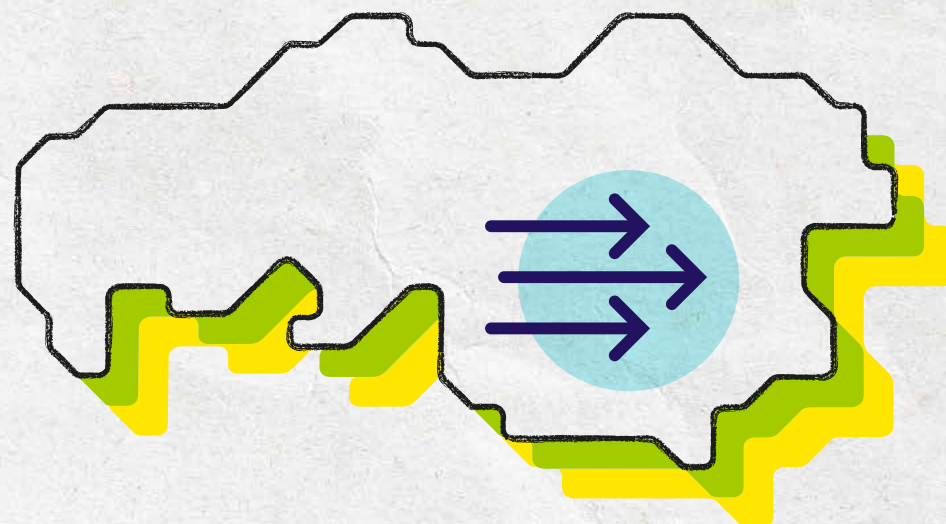
Voor de Brabantse 'diepe' manier van kijken is een systematische analyse nodig van de verschillende lagen. In het bijzonder van het water- en bodemsysteem: de onderlaag. De lagenbenadering³ is – in vernieuwde vorm – de insteek van het 'diep' kijken volgens de Omgevingsvisie Brabant.³ Nieuw is dat we meer dan voorheen het accent leggen op de onderste laag (het bodem- en watersysteem), op de wisselwerking tussén de lagen en de factor 'tijd'. Een belangrijk instrument hierbij is het geactualiseerde Brabantse gebiedspaspoort. Met dit instrument geven we invulling aan de stelregels 1 en 2.



Een gebiedspaspoort duidt de essentiële kenmerken van een gebied die bepalend zijn voor de karakteristiek en kwaliteit ervan. Nieuwe ontwikkelingen worden hieraan geijkt, zodat die kunnen bijdragen aan en inspelen op de karakteristieken in het grotere bovenlokale verband. Duidelijk moet zijn dat het water- en bodemsysteem, nog meer dan in het verleden, sturend is voor nieuwe ontwikkelingen. Door toepassing van dit instrument wordt duidelijk dat geen enkel initiatief of plan zich afspeelt op een 'blanco vel': er is altijd een bestaande (ruimtelijke) context. Doel is dat elke ontwikkeling – of het nu gaat om bescherming of vernieuwing – de totale kwaliteit van het gebied versterkt, met het oog op de toekomst ervan.

³ De lagenbenadering legt de ruimte uiteen in drie lagen. De eerste laag bestaat uit de fysieke ondergrond, het watersysteem en het biotisch systeem. De volgende laag bevat netwerken van infrastructuur met onder meer wegen, spoorlijnen, waterwegen en (ondergrondse) leidingen. De occupatielaag bevat de menselijke activiteiten zoals wonen, werken en recreëren en de fysieke neerslag daarvan.

Een gebiedspaspoort is daarmee een belangrijk instrument bij het als één overheid samenwerken aan omgevingskwaliteit. De doelgroep voor het gebiedspaspoort zijn in de eerste plaats de (samenwerkende) overheden. De Brabantse gemeenten en de waterschappen, andere provincies en het Rijk hebben vergelijkbare instrumenten om de essentiële kenmerken van hun grondgebied te duiden. Ook zij werken aan de actualisering of herijking daarvan met het oog op het in werking treden van de Omgevingswet. Het gebiedspaspoort vervult daarmee een brugfunctie tussen de verschillende beleidskaders van de provincie en tussen 'gebiedspaspoorten' van andere overheden.



Toepassing conform Omgevingsverordening

Voor gemeenten en initiatiefnemers is het gebiedspaspoort Brabant een hulpmiddel bij de ontwikkeling en onderbouwing van hun visies en plannen. De provincie vraagt deze partijen om zich bij elke ruimtelijke ontwikkeling rekenschap te geven van de kenmerken en kwaliteiten uit het gebiedspaspoort Brabant. Dit betekent dat plannenmakers kunnen motiveren hoe hun plan of initiatief zich verhoudt tot de kenmerken en kwaliteit van de ruimere omgeving.

De huidige gebiedspaspoorten en bijbehorende kaarten zijn circa tien jaar geleden ontwikkeld als uitwerking van de Structuurvisie Ruimte. Die gebiedspaspoorten geven aan welke landschapkenmerken wij op regionaal schaalniveau bepalend vinden voor de kwaliteit van een gebied.⁴ Deze gebiedspaspoorten worden momenteel geactualiseerd tot één gebiedspaspoort voor heel Brabant. De vernieuwde lagenbenadering is het uitgangspunt bij de actualisering.⁵

⁴ Deze kenmerken zijn een verfijning van paragraaf 2.4 van de Structuurvisie Ruimte, die de kernkwaliteiten van Brabant benoemt op drie lagen: de natuurlijke basis, het ontginningslandschap en het moderne landschap.

⁵ Sinds de vaststelling van de Omgevingsvisie Brabant (Provinciale Staten, december 2018) wordt met name in het beleidsveld van Water, Bodem en Klimaatadaptatie gewerkt aan het ontwikkelen van kaarten, tools en visies om het principe bodem- en watersysteem als leidend principe (samen met partners) handen en voeten te geven en inzichtelijk te maken. Dit materiaal wordt benut bij de actualisering, die vooral gericht is op de wisselwerking tussen de lagen. Daarbij is ook afstemming met de lopende actualisering van de Cultuurhistorische Waardenkaart en met de actualisering van de subsidieregelingen Natuur (onder andere STILA) relevant.

De ruimtelijke kenmerken van Brabant komen voort uit de ligging in een groter geografische verband. Het is meer dan ooit van belang om dit voor ogen te hebben om vraagstukken als klimaatverandering, verstedelijking, mobiliteit en circulaire economie op een goede manier aan te pakken. Zo spreekt het Regionaal Water- en Bodemprogramma 2022-2027 van een 'trendbreuk' door voortaan een systeemaanpak te hanteren, waarbij de 'samenhang der dingen' in het **grotere ruimtelijke verband centraal** staat. We verlaten bij de actualisering van het gebiedspaspoort de strakke kadering binnen de provinciegrens (en in deelgebieden) en tonen Brabant in zijn ruimere context. Via de digitale mogelijkheden van inzoomen en uitzoomen maken we de essentiële ruimtelijke karakteristieken van Brabant op verschillende schaalniveaus inzichtelijk.

Ten behoeve van de begrijpelijkheid, leesbaarheid en snelle raadpleegbaarheid wordt het geactualiseerde gebiedspaspoort digitaal om kennis en informatie kort, krachtig en beeldend te ontsluiten.

De actualiseringslag vindt op dit moment plaats (2022), bestaande gebiedspaspoorten blijven toepasbaar tot afronding van de actualisatie.



4. Instrumenten voor 'rond' werken

Met de vijf stelregels uit hoofdstuk 2 geeft de provincie uitwerking aan 'diep, rond en breed kijken' zoals vastgelegd in de Omgevingsvisie. In dit hoofdstuk worden instrumenten besproken waarmee de provincie invulling geeft aan een ronde manier van werken: het bieden van overzicht en inzicht en een ontwerpde benadering. Deze instrumenten moeten een gebiedsgerichte samenhangende aanpak ondersteunen. Dit vergt een proces van continu en bewust schakelen.

Een gebiedsgerichte samenhangende aanpak

We willen dat ontwikkelingen zó worden vormgegeven dat ze bijdragen aan een evenwichtige balans tussen People, Planet en Profit in Brabant. Door 'rond' te kijken voorkomen we dat we enkel sectoraal kijken. Om rond te kunnen kijken is overzicht en een samenhangende aanpak van opgaven nodig. Een aanpak waarmee we nader invulling geven aan de stelregels, met name de stelregels 2, 3, 4 en 5. We willen dat ontwikkelingen leiden tot een steeds schoner, gezonder en veiliger Brabant (3). We streven naar een zorgvuldig en meervoudig ruimtegebruik met meerwaarde (4). Ook is het belangrijk om afwenteling tussen functies, in tijd of naar plaats, te voorkomen (5). Dit betekent dat we gebiedsgericht (2) én integraal moeten denken en handelen. Zowel bij de analyse als het ontwerp willen we zicht houden op de samenhang tussen de verschillende opgaven en ontwikkelingen. We willen in de praktijk gebiedsgericht integrale afwegingen maken over de uitvoering van

beleid of de inpassing van initiatieven uit de samenleving. Het doel is tweeledig: het bereiken van onze doelen en ambities uit onze (thematische) beleidskaders én een zo groot mogelijke meerwaarde voor een gebied realiseren.

De doelen en principes uit de verschillende provinciale beleidskaders zijn vaak niet geformuleerd met het oog op het maken van gebiedsgerichte afwegingen. De beleidskaders geven aan wat de belangrijke thematische opgaven voor onze provincie zijn, wat ons beleid is, wat er moet veranderen, of juist niet. De kunst van het op een 'ronde' manier kijken is echter niet enkel te redeneren vanuit een sectorale benadering, maar juist een afweging te maken tussen alle sectorale belangen op zo'n wijze dat deze bijdraagt aan de balans tussen People, Planet en Profit in Brabant.

4.1 Bieden van overzicht én inzicht

Twee instrumenten

Onze gebiedsgerichte samenhangende aanpak bestaat uit twee instrumenten. Eén instrument is het gebiedsgericht opstellen van een **dynamisch overzicht** dat inzicht geeft in doelen, ambities en principes (paragraaf 4.1). Het tweede instrument is het zoeken naar mogelijke combinaties van opgaven en ontwikkelingen in een gebied. Dit doen we met een ontwerpende benadering door middel van **ontwerpend onderzoek** (paragraaf 4.2). Rond werken betekent ook de inzet van vaardigheden, waarbij we continu schakelen tussen schaalniveaus, tussen sectoraal en integraal, tussen systeem- en leefwereld, tussen beleid en uitvoering, en tussen korte en lange termijn (paragraaf 4.3).

Naast inzicht in de kenmerken, waarden en kwaliteiten van een gebied (hoofdstuk 3) is een belangrijke voorwaarde voor een gebiedsproces dat alle betrokkenen weten welke doelen, ambities en principes voor een gebied van toepassing zijn. De provincie kan helpen om dit overzicht te maken. De insteek is dat voor elk gebiedsgericht beleid, aanpak of initiatief de relevante provinciale beleidsdoelen en eventuele inrichtingsprincipes die daar uit volgen op een rijtje gezet worden, zodat inzet en speelveld bekend is. We kunnen vervolgens inschatten hoe dit concreet ruimtelijk uitwerkt (inzicht).

We gaan werken met een compact overzicht⁶, waar doelen, ambities en gehanteerde inrichtingsprincipes uit de diverse (thematische) beleidskaders in één oogopslag inzichtelijk zijn. De vertaalslag van beleid naar inrichtingsprincipes is niet voor alle beleidsvelden even makkelijk. De uitdaging is om dit toch met een zo

groot mogelijke meerwaarde voor gebiedsontwikkelingen en initiatieven te doen.

Het overzicht is een 'levend' document, waarbij (met name) de inrichtingsprincipes steeds concreter worden gemaakt en/of aangevuld worden. Dit overzicht is 'dynamisch', waarbij het overzicht steeds vollediger, concreter en dus bruikbaar in de praktijk zal worden. Zo wordt de (gebieds)inzet van de provincie steeds duidelijker voor zowel collega's, partners als initiatiefnemers. Een jaarlijkse actualisatie (en vaststelling) is gewenst om het overzicht actueel en accuraat te houden (en om actualisering van beleid en uitvoeringsagenda's te verwerken).

Het overzicht betreft geen nieuw beleid, maar is het doordenken van de essentie van bestaand beleid voor gebiedsontwikkeling(en).

⁶ Overzicht is op dit moment in ontwikkeling (2022).

4.2 Ontwerpde benadering met ontwerp onderzoek

De uitdaging van een integrerend gebiedsgericht proces is om, denkend vanuit het gebied, zo optimaal mogelijk de opgaven in een gebied te realiseren én combineren. Anders dan bij thematisch beleid gaat het niet om één te realiseren beleidsdoel, maar is het doel het gehele gebied in samenhang te verbeteren met bijdragen van alle relevante beleidssectoren. Ontdekken welke combinatie(s) van ontwikkelingen dit tot stand brengt is geen makkelijke puzzel. Elk gebied is immers anders. Een ontwerpde benadering en een continu zoeken en schakelen bieden hier uitkomst.

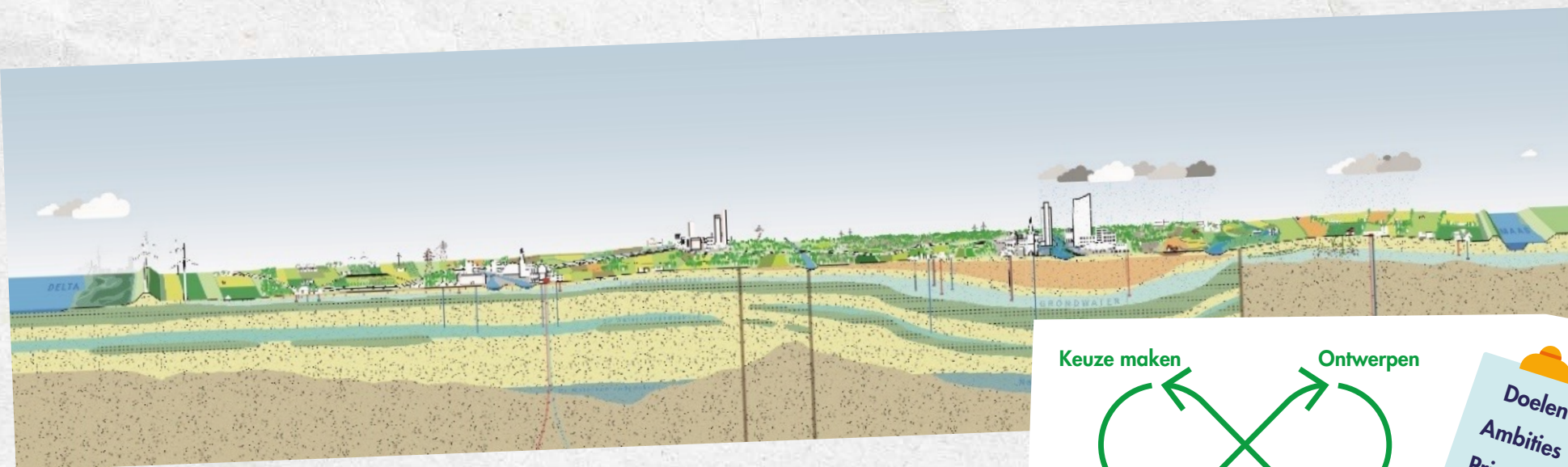
Het doel van de ontwerpde benadering is om de opgaven te vertalen naar een mogelijke (her)inrichting van een gebied. De benadering verbindt en verbeeldt verwachte (maar juist ook onverwachte) combinaties van opgaven. Een ontwerpde benadering leidt tot innovatie, brengt kansen en effecten in beeld en faciliteert na te denken over bekende, maar ook minder voor de hand liggende vormen van functiecombinaties. Het samen op locatie verkennen van een gebied, het slim gebruiken van (big) data en het benutten van de aanwezige lokale kennis zijn een belangrijke component van de ontwerpde benadering. Er zullen keuzes gemaakt moeten worden. Ruimte voor monofunctionele oplossingen is er niet meer.



Voorbeelden

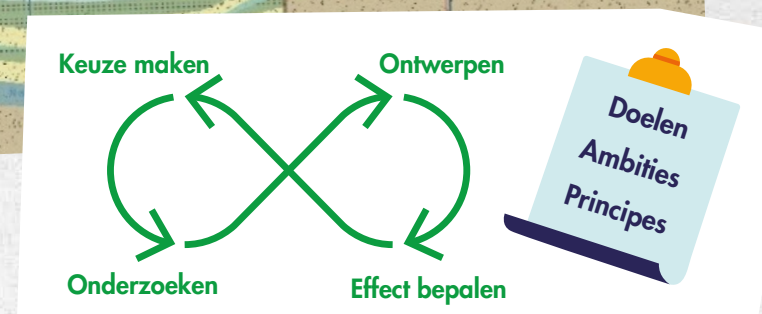
De verkennende gesprekken met de provinciale programma's wijzen er op dat zowel vanuit gezondheidsdoelstellingen, natuurdoelstellingen, bodem- & waterdoelen, als duurzame landbouw, het principe van een natuurlijk watersysteem richtinggevend is voor zowel realisatie van de eigen thematische doelstellingen. Combinatie van functies natuur en/of landbouw met ruimte voor water en waterberging lijkt dus een logische uitkomst.

Een andere clustering van principes zien we rond de beleidsdoelstellingen rond energie, mobiliteit, werklocaties, wonen en zelfs economie rond het principe van concentratie van verstedelijking. Deze concentratie van mensen en activiteiten maakt uitwisseling van verkeer, energie, grondstoffen, mensen en ideeën mogelijk. En deze concentratie sluit weer aan bij het principe van functiemenging.



Figuur 4: Voorbeeld in het kader van de ontwerpende benadering: Panorama Brabant (opgesteld door H+N+S i.k.v. Omgevingsvisie 2018)

Welke opgaven en dus ook inrichtingsprincipes het meest relevant zijn, hangt van de aard en schaal van het gebied af. De afwegingen en resultaten zullen in elk gebied anders zijn. Met een **ontwerpende aanpak** worden de complexe opgaven verkend/onderzocht. Vervolgens worden oplossingen, vaak in de vorm van scenario's of opties, ontworpen waarbij iedereen kennis en creativiteit kan inbrengen en nieuwe perspectieven ontstaan waarvan de geschiktheid wordt beoordeeld. De (al dan niet bestuurlijke) keuzes scherpen de ontwerpen aan. Het voordeel van een ontwerpende benadering is dat,



Figuur 5: Visualisatie ontwerpende benadering

door ideeën en dilemma's van zowel de provincie als van de verschillende actoren expliciet en bespreekbaar te maken, betrokken partijen hierop kunnen reageren en hun voorstellen en zorgen aan de voorkant van het proces kunnen delen. Hiermee werkt de provincie aan het wederzijds vertrouwen tussen de betrokken partijen en wordt het besluitvormingsproces transparanter. Dat is belangrijk, omdat de beleidsdoelen in een gebied kunnen schuren en zelfs tegengesteld kunnen zijn. Op dat moment kunnen we teruggrijpen naar onze vijf stelregels en kunnen we beoordelen in hoeverre het voorliggende inrichtingsscenario voldoet aan de geest van deze principes.

Figuur 6: Opstelling van bewust schakelen



4.3 Continu en bewust schakelen

Samen met onze overheidspartners (Rijk, regio's, Waterschappen en gemeente) werken we aan een steeds beter Brabant. Het is niet vanzelfsprekend dat we in projecten en processen een veilige en gezonde leefomgeving met een goede omgevingskwaliteit realiseren. Een precies strak omlijnd en uitgestippeld pad daarvoor past niet bij de dynamiek en veelheid aan opgaven in de provincie, en sluit ook niet aan bij de verschillen tussen de gebieden in Brabant.

De maatschappelijke vraagstukken en complexe opgaven vragen om het vermogen adaptief en flexibel te werken, waarbij wij en onze partners steeds op basis van 'diep, rond en breed kijken' continu en bewust schakelen tussen:

- **Schaalniveaus:** de wisselwerking tussen effecten op landelijk, provinciaal, regionaal, gemeentelijk en lokaal niveau;
- **Integraal en sectoraal beleid:** zoveel mogelijk samenbrengen wat kan, verdiepen als het moet en keuzes maken;
- **Systeem- en leefwereld:** verbinding zoeken in het belang van de Brabander;
- **Beleid en uitvoering:** ten behoeve van het vergroten realisatie- en uitvoeringskracht;
- **Korte en lange termijn:** balans tussen het hier & nu, elders & later.

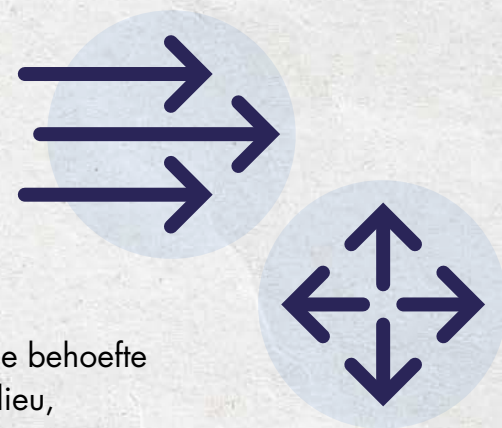
In- en uitzoomen: wisselwerking tussen schaalniveaus

Iedere ontwikkeling zorgt in kleine of in grote mate voor verandering van onze samenleving en leefomgeving. Vaak heeft een ontwikkeling ook doorwerking en effecten op (sub)regionaal, provinciaal of zelfs landelijk niveau. Het bewust zijn van mogelijke effecten op andere schaalniveaus kan helpen bij het ontdekken van slimme (en kwalitatieve) verbindingen (paragraaf 4.2). Hiervoor is het van belang om samen met partners regelmatig in- en uit te zoomen van schaalniveau. Het is daarbij zaak om niet alleen op een 'postzegel' te acteren en reageren, maar juist ook naar het grotere geheel te kijken. **Steeds speelt de vraag: wat is de bijdrage aan andere opgaven?** Welke effecten heeft een ontwikkeling op een systeem of netwerk (nu en in de toekomst), zoals bodem, water, natuur of infrastructuur? Wordt er voldoende rekening gehouden met de aanwezige kenmerken, structuren en kwaliteiten van een gebied?



Gezonde wisselwerking tussen sectoraal en integraal

De opgaven in de fysieke leefomgeving komen voort uit een maatschappelijk urgentie of een dringend belang, zoals bijvoorbeeld het woningtekort, de behoefte aan een gezond en veilig leefmilieu, de noodzaak tot klimaatadaptatie, energietransitie of het circulair maken van onze economie. Deze opgaven hebben in essentie een thematisch karakter. Ook overheden zijn programmatisch en thematisch georganiseerd.



Tegelijkertijd leidt de toenemende druk op de fysieke leefomgeving tot de noodzaak om tot een 'samenhangende aanpak' te komen in de uitvoering. De kunst is om tijdig te wisselen tussen een integrale en een sectorale benadering. Hierdoor kan samenhang worden gerealiseerd, waar die belangrijk is, en thematische opgaven worden uitgediept waar dat nodig is. Daar waar sectorale doelstellingen met elkaar botsen, moeten keuzes gemaakt worden. Keuzes daarover horen thuis in het politieke domein. Het faciliteren van dit gesprek en de uitkomsten daarvan kunnen behulpzaam zijn voor bestuurders, waarmee ze in staat worden gesteld (politieke) keuzes te maken.

De kracht van de systeem- én leefwereld inzetten voor Brabant en de Brabander

In de Omgevingsvisie is de beweging in gang gezet om minder vanuit de systeemwereld te denken en meer vanuit de leefwereld te werken. De kunst is om het beste van beide werelden in te zetten voor Brabant en de Brabander.

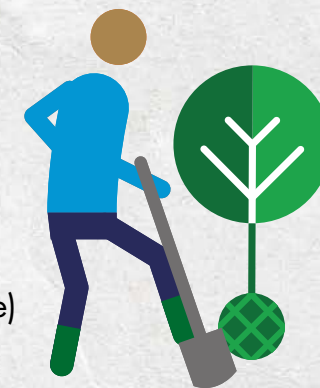
Het efficiënt en effectief inrichten van processen (de systeemwereld) draagt bij aan een gezonde en veilige leefwereld. Andersom: het verbinden en/of versnellen van goede initiatieven uit de samenleving (de leefwereld) helpt bij het realiseren van (thematische) doelen en ambities (systeemwereld). Belangrijk aandachtspunt is het waken voor het onnodig of onbewust complex maken van procedures en processen met randvoorwaarden en eisen. Ook het managen van verwachtingen om teleurstellingen aan beiden kanten te

voorkomen, vraagt aandacht. We maken hier stappen door bijvoorbeeld samen met de Brabander participatiebeleid op te stellen.



Beleid en uitvoering hand in hand

Als provincie hanteren we onze beleidskaders. Ook medeoverheden (zoals waterschappen en gemeenten) hebben eigen beleid. Het combineren en het gebiedsgericht vertalen ervan blijkt lastig en complex (paragraaf 4.1). Wat de (ruimtelijke) impact van een ontwikkeling of bescherming precies is, blijkt doorgaans pas in de praktijk bij de uitvoering. Wanneer we een integraal perspectief op de leefwereld toepassen, kan blijken dat beoogde beleidslijnen onderling botsen (ruimtelijk of anderszins) en dus lastig of niet te combineren zijn. 'Starten met alle kaarten op tafel', in- en uitzoomen en kijken welke opgaven te combineren zijn met het oog op de veiligheid, gezondheid en omgevingskwaliteit, maken de uitvoering krachtiger en zullen deze versnellen (paragraaf 4.2).



Verbinden van korte en lange termijn

Het verleden, heden en toekomst horen bij elkaar. We leren van het verleden, we nemen beslissingen in het heden en we werken voor het Brabant van de toekomst. Het is echter een lastige afweging om in het heden beslissingen te nemen over onderwerpen met consequenties die we pas over een aantal jaren gaan merken. Daarbij moeten wij onszelf altijd de vraag stellen: wat is het gewenste effect dat we willen behalen en hoelang gaat het duren voordat we dit effect gaan merken? Het is mens eigen om altijd zo snel mogelijk effect te willen zien. Dit is misschien niet altijd de beste keuze voor de toekomst. Het gaat om een goede balans tussen het hier en nu, elders en later. Het bewust schakelen tussen de korte- en de langetermijneffecten moet ervoor zorgen dat we voor de toekomstige generaties Brabanders een veilige en gezonde leefomgeving behouden, waarin iedereen zich thuis voelt.



5. Instrumenten voor 'breed' werken

Met de vijf stelregels uit hoofdstuk 2 geeft de provincie uitwerking aan 'diep, rond en breed kijken' zoals vastgelegd in de Omgevingsvisie. In dit hoofdstuk worden de instrumenten besproken waarmee de provincie nader invulling geeft aan een gebiedsgerichte brede manier van werken. De regionale Omgevingsagenda's en Omgevingsoverleggen spelen hierbij een belangrijke rol.

Samenwerken aan opgaven

We gaan voor grote betrokkenheid en brede participatie van belanghebbende partijen. Voor de Brabantse 'brede' manier van kijken is het daarom belangrijk om zorgvuldig vorm te geven aan de samenwerking met betrokken partijen en daarbij voortdurend oog te houden voor de kwaliteit van de leefomgeving van onze burgers. Door breed te kijken geven we, samen met onze partners, invulling aan alle stelregels. Samenwerken doen we op meerdere schaalniveaus: regionaal (paragraaf 5.1), maar ook bovenregionaal (paragraaf 5.2) en subregionaal/lokaal (paragraaf 5.3).

De opgaven zijn urgent en vragen om grote veranderingen. Dat kunnen we als provincie niet alleen, en dat willen we ook niet. Opgaven grijpen in op het leven van iedere Brabander. Actieve betrokkenheid hierbij van alle gemeenten, waterschappen, Rijk en private en maatschappelijke partijen is daarom cruciaal. Alleen als

alle partijen hun eigen verantwoordelijkheid nemen én samenwerken, kunnen opgaven succesvol – dus met behoud of verbetering van de omgevingskwaliteit – worden aangepakt. Samenwerken dus. Dat is niet nieuw. We werken zo al op allerlei schaalniveaus. Brabantbreed, veelal ook met het Rijk, op het regionaal schaalniveau onder andere met gemeenten, waterschappen en de vier regio's en subregionaal en lokaal met daarbij vaak ook lokaal betrokken maatschappelijke en private partijen. Elke keer toegesneden op de specifieke opgave, de stakeholders en de aard van het gebied. Het is belangrijk om hierbij rekening te houden met de wisselwerking tussen de verschillende schaalniveaus, te werken als één overheid en (bestuurlijke) drukte zo veel mogelijk te voorkomen. Het is ook van belang om te beseffen dat het ene schaalniveau niet belangrijker is dan het andere. Breed kijken is nodig om efficiënt en in goede samenhang te kunnen schakelen. In hoofdstuk 4 spraken we al over die wisselwerking tussen schaalniveaus.

5.1

Regionale Omgevingsagenda's en Omgevingsoverleggen

Het regionale niveau zien wij als een belangrijke 'schakelkast' voor gebiedsgerichte samenwerking. In vier Brabantse regio's zetten we in op het opstellen van Regionale Omgevingsagenda's en het organiseren van regionale Omgevingsoverleggen (op dit moment bekend als omgevingsdagen of ontwikkeldagen). Deze vier regio's zien we als belangrijke verbindingpunten voor de gebiedsgerichte uitwerkingen op de verschillende schaalniveaus:

- tussen het Brabantbrede schaalniveau met rijks- en provinciale opgaven en doelen;
- het regionale niveau, met regionale belangen en concrete maatschappelijke en private initiatieven;
- èn het lokale niveau met primaire verantwoordelijkheid voor de leefomgeving en gebiedsspecifieke kennis.

Daarom zijn in de Omgevingsverordening Brabant (PS 2022) de Regionale Omgevingsagenda's (ROA's) en het Regionaal Omgevingsoverleg geïntroduceerd als verbindende agenda's tussen gemeenten, waterschappen en provincie.

Het is de bedoeling dat in de ROA en via het Regionaal Omgevingsoverleg de diverse (beleids)opgaven van gemeenten, waterschappen, provincie en Rijk én grote private/maatschappelijke initiatieven gezamenlijk en in samenhang in beeld worden gebracht, regionaal doorvertaald en afgestemd.

Regionale Omgevingsagenda (ROA)

De ROA geeft de gemeenten, regio, waterschappen en provincie houvast voor gerichte samenwerking en aanpak van de opgaven. Houvast wordt geboden door:

- *het gezamenlijk lange termijn toekomstperspectief;*
- *de benoemde hoofdoggaven;*
- *een set van afspraken over inhoud, aanpak en samenwerking.*

De betrokken overheden werken, ieder van uit eigen rol, samen aan het aanpakken van de hoofdoggaven en daarover gemaakte afspraken. De ROA helpt bij de aanpak (integraal en gebiedsgericht), het verdelen van taken en bij elkaar brengen van middelen (in RIA verband), het volgen van de voortgang en biedt mogelijkheden om bij te sturen.

In zijn opzet is de ROA geen agenda voor nieuw beleid, maar een hulpmiddel bij samenwerking en uitvoering van bestaand beleid.

Op het halfjaarlijkse Regionale Omgevingsoverleg, waar bestuurders van gemeenten, waterschap en provincie aan deelnemen, wordt deze ROA besproken. Het vormt de basis voor de gezamenlijke programmering en prioritering van integrale (subregionale) gebiedsopgaven én voor de (hoofdkeuzes) van de ruimtelijke puzzel. Niet alles kan en hoeft meteen, maar door de samenhang wordt wel inzicht geboden in prioriteiten en inzet (middelen en personele capaciteit) op korte en lange(re) termijn.



De ROA en de Omgevingsoverleggen zijn geen nieuwe instrumenten. In het afgelopen anderhalf jaar zijn in de vier regio's al ROA's 1.0 of 2.0 ontwikkeld. En de Omgevingsoverleggen (toen nog ontwikkeldagen) zijn in de vijf jaar dat ze bestaan ook steeds integraler van aard geworden. Daarmee ligt er dus al een belangrijke basis, die verder kan worden uitgebouwd en verbeterd. Zo moeten we werken aan:

- Het verbeteren van het samenspel van 'top down' en 'bottom up' werken (met vaste ijkmomenten: de ontwikkeldagen);
- Het adaptief, integraal programmeren en een continue leercyclus om te kunnen anticiperen op de trends en ontwikkelingen (binnen en buiten de regio).

De GGA groen-blauw of Grote Oogst als voorbeeld van prioritering in de ROA

In de GGA aanpak groen-blauw zijn uit een gezamenlijk afwegingsproces 17 gebieden gekozen waar provincie en partners (waterschappen, gemeenten, TBO's, ZLTO e.a.) met prioriteit en aan de slag gaan met de integrale aanpak van opgaven rondom natuur, water, stikstof en landbouw. Op een vergelijkbare manier is ook toegewerkt naar de selectie van 13 Grote Oogst-terreinen waar provincie en partners (gemeenten, bedrijven, waterschappen) werken aan verduurzaming van bedrijventerreinen.

Deze 17 GGA-gebieden of 13 Grote Oogst-terreinen zijn voorbeelden van integrale gebiedsopgaven die in de ROA een plek krijgen en waarover gezamenlijk afspraken worden gemaakt om deze vervolgens op dat (subregionale of (boven)lokale) schaalniveau verder uit te werken.

5.2 Bovenregionaal overleg: BOL en BO MIRT

Het BO Leefomgeving (BOL) en BO Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (BO MIRT) zijn belangrijke overlegmomenten tussen het Rijk en de provincie/regio's. Op dit moment werkt het Rijk aan ruim twintig nationale programma's, die allemaal in meer of mindere mate uitwerking van en voor de provincie vragen. Zo wordt vanuit Programma Landelijk Gebied (NPLG) gevraagd om een provinciaal gebiedsplan en wordt vanuit Programma NOVEX gevraagd om een ruimtelijk arrangement, uitwerking van de NOVEX-gebieden en een Brabantbrede 'ruimtepuzzel'.

Beredeneerd vanuit drie families van opgaven (verstedelijking, landelijk gebied en energie & klimaat) met overkoepelend het ruimtelijk arrangement staan wij aan de start van het inrichten van een proces om zo goed mogelijk antwoord te geven op de vragen van het Rijk. Samen met onze partners geven wij de opgaven zoveel mogelijk binnen een van de vier regio's een plek. Echter zijn er ook opgaven die bovenregionaal spelen en frictie zullen opleveren. Dit beleidskader Leefomgeving geeft overkoepelend richting aan het inrichten van dit proces en bijhorende resultaten (als afwegingskader). De wijze waarop en de wisselwerking met de ROA's, en dus het regionale niveau, wordt nader verkend.

5.3 Subregionale uitvoeringsprogramma's

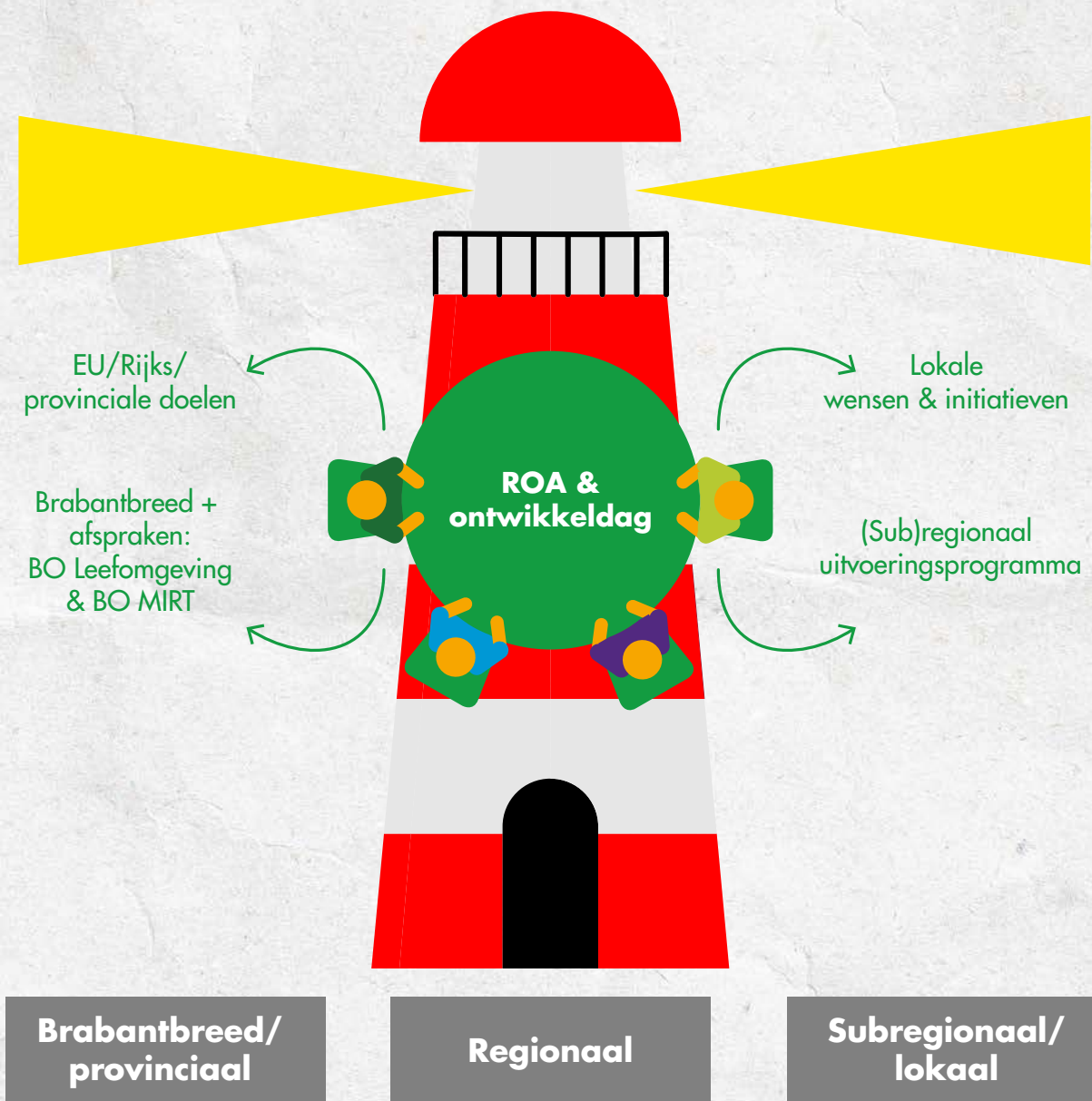
De uitwerking van de vragen van het Rijk willen we niet op Brabantbrede schaal doen. Dat zou namelijk geen recht doen aan de diversiteit en de eigen kwaliteiten van de Brabantse (sub)regio's. Bovendien lopen de processen en de inhoud van de verschillende rijksopgaven nog (te) veel langs elkaar heen. Dit leidt tot veel onduidelijkheid en beperkt het zicht op wat dit betekent voor een regio, subregio of een gebied.

Samen met onze partners willen we (vertrekkend uit de ROA) op subregionaal niveau tot een passende doorvertaling en uitwerking komen van de rijksopgaven. Een uitwerking die ook zicht geeft op wat dit betekent voor de leefomgeving en omgevingskwaliteit van een gebied. Op gebiedsniveau wordt namelijk inzichtelijk wat de consequenties zijn van sectorale of thematische keuzes (op hogere schaalniveaus). Op subregionaal niveau maken we samen met onze partners de integrale afweging als het 'schuurt'.

Dit doen we door doelen en ambities uit de Regionale Omgevingsagenda's uit te werken naar gebiedsgerichte uitvoeringsprogramma's, waarmee de uitvoeringskracht van de ROA's wordt versterkt. Komende maanden verkennen we met onze partners hoe we bestaande subregionale overlegstructuren en processen zo veel mogelijk kunnen inzetten voor het opstellen van subregionale uitvoeringsprogramma's. Mogelijk bieden de tien subregio's (figuur 18) die we in het kader van de implementatie omgevingswet nu hanteren een vertrekpunt. In deze verkenning kijken we ook naar de doorwerking van deze subregionale uitvoeringsprogramma's naar (gemeentelijke) omgevingsvisies en -plannen én de provinciale omgevingsverordening.



Figuur 7: Indeling subregio's (in het kader van de implementatie van de omgevingswet)



Een continue wisselwerking tussen schaalniveaus blijft belangrijk (niet top-down óf bottom-up, maar beide). Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat de ROA en de Omgevingsoverleggen allesomvattende en daarmee ‘verstikkende’ instrumenten worden. Met andere woorden: dat alles via de ROA moet worden uitgewerkt en/of op de tafel van het Omgevingsoverleg moet worden besproken. Dat zou tot een ‘integraliteitsinfarct’ kunnen leiden en daarmee belemmerend in plaats van stimulerend zijn voor samenwerking.

Figuur 8: Continue wisselwerking tussen schaalniveaus in samenwerking

6. Toepassing van het 'diep, rond en breed' instrumentarium

Hoe gebruiken we de in drie voorgaande hoofdstukken beschreven 'diep, rond en breed' instrumenten in een concreet (gebieds- of plan)proces? Dat doen we volgens de Brabantse manier van werken. De Brabantse manier van werken kent drie fasen: richting geven, beweging stimuleren en mogelijk maken. In elke fase moet duidelijk zijn welke rol de provincie neemt en welke instrumenten belangrijk zijn om te gebruiken.

> De Brabantse manier van werken zoals beschreven in de provinciale Omgevingsvisie is geen blauwdruk. Het is een werkwijze waarbij de kwaliteit van de leefomgeving centraal staat, besluitvorming expliciet wordt gemaakt en de instrumenten om diep, rond en breed te werken gericht worden ingezet. Tijdens het doorlopen van de fasen kijken we uiteraard soms terug en dan weer vooruit om zo gevolgen en consequenties van keuzes scherp te krijgen.

> Het is belangrijk om bij elke fase opnieuw de rol van de provincie te duiden.

6.1 Drie fasen in een gebiedsproces



Fase 1:

Richting geven

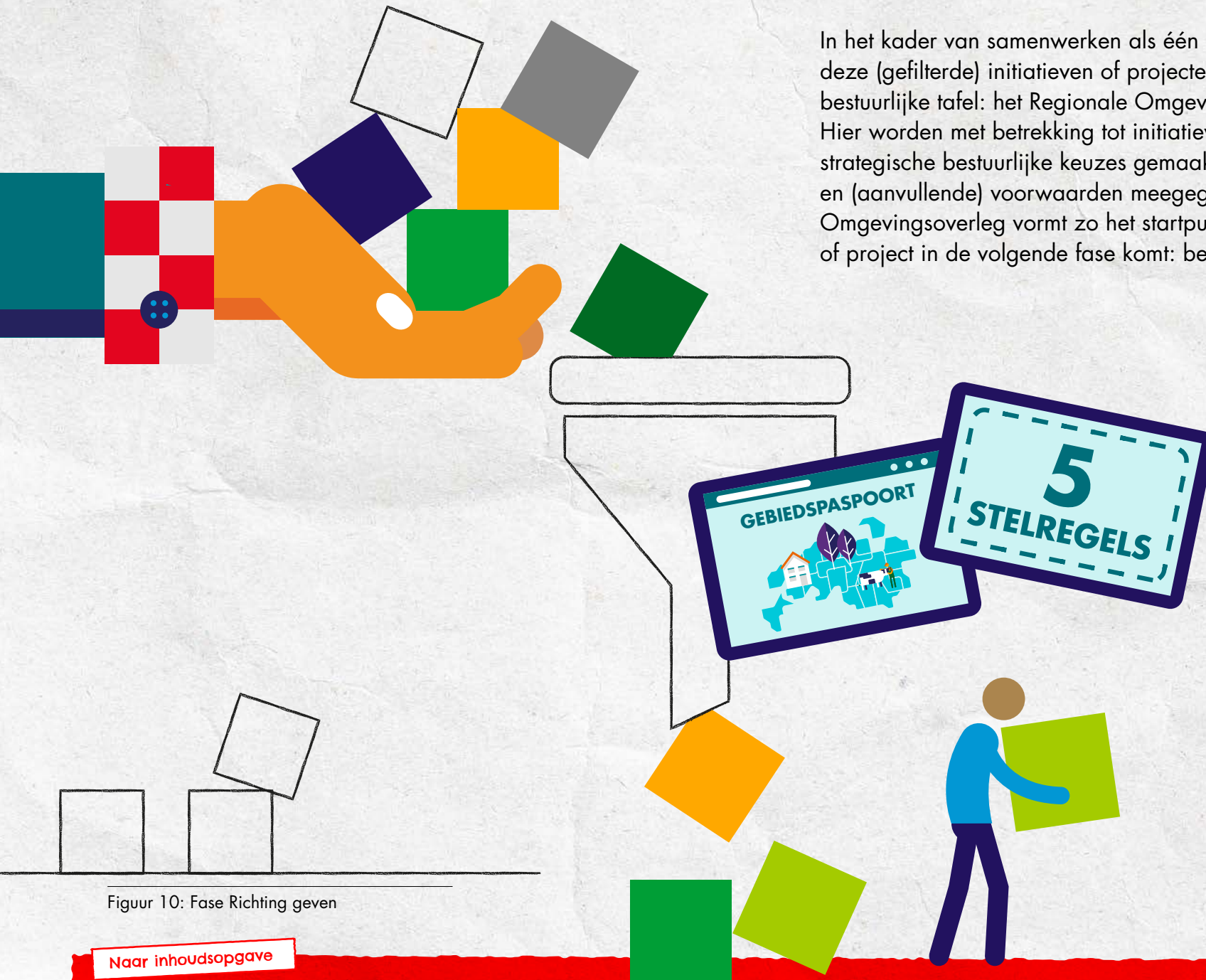
We zien een flinke stapeling van opgaven waar we grip op moeten krijgen. 'Wat speelt er allemaal?' Het inventariseren van die opgaven is geen éénmalig maar een doorlopend proces. Er komen nieuwe opgaven bij, er worden opgaven opgepakt en afgerond, maar ook wensen veranderen en nieuwe inzichten komen naar voren.

Tijdens het inventariseren van de opgaven kijken wij als overheid al een stukje vooruit. Welke initiatieven of projecten passen wel/niet binnen onze stelregels of welke initiatieven zijn goed, maar hebben alleen nog niet de juiste plek? Tijdens een eerste grove filter van het verkrijgen van 'overzicht en inzicht' (paragraaf 4.1) gebruiken wij de stelregels (hoofdstuk 2) en het gebiedspaspoort (hoofdstuk 3). Deze hebben een selecterende werking (en dus ook een richtinggevende werking). Deze filtering zorgt aan de voorkant voor sneller inzicht in de haalbaarheid en wenselijkheid van een initiatief/project.



Figuur 9: Fase Richting geven

In het kader van samenwerken als één overheid worden deze (gefilterde) initiatieven of projecten voorgelegd op de bestuurlijke tafel: het Regionale Omgevingsoverleg (§5.1). Hier worden met betrekking tot initiatieven/projecten strategische bestuurlijke keuzes gemaakt (GO/NO GO), en (aanvullende) voorwaarden meegegeven. Het Regionale Omgevingsoverleg vormt zo het startpunt waarbij een initiatief of project in de volgende fase komt: beweging stimuleren.



Figuur 10: Fase Richting geven

Naar inhoudsopgave

Naar de
bestuurstafel



Dit is een belangrijk moment, waarbij commitment voor het pakket aan opgaven tussen de partners centraal staat en wordt bevestigd. Naast het toedelen van de opgaven maken bestuurders aan deze tafel ook afspraken over het vervolg.

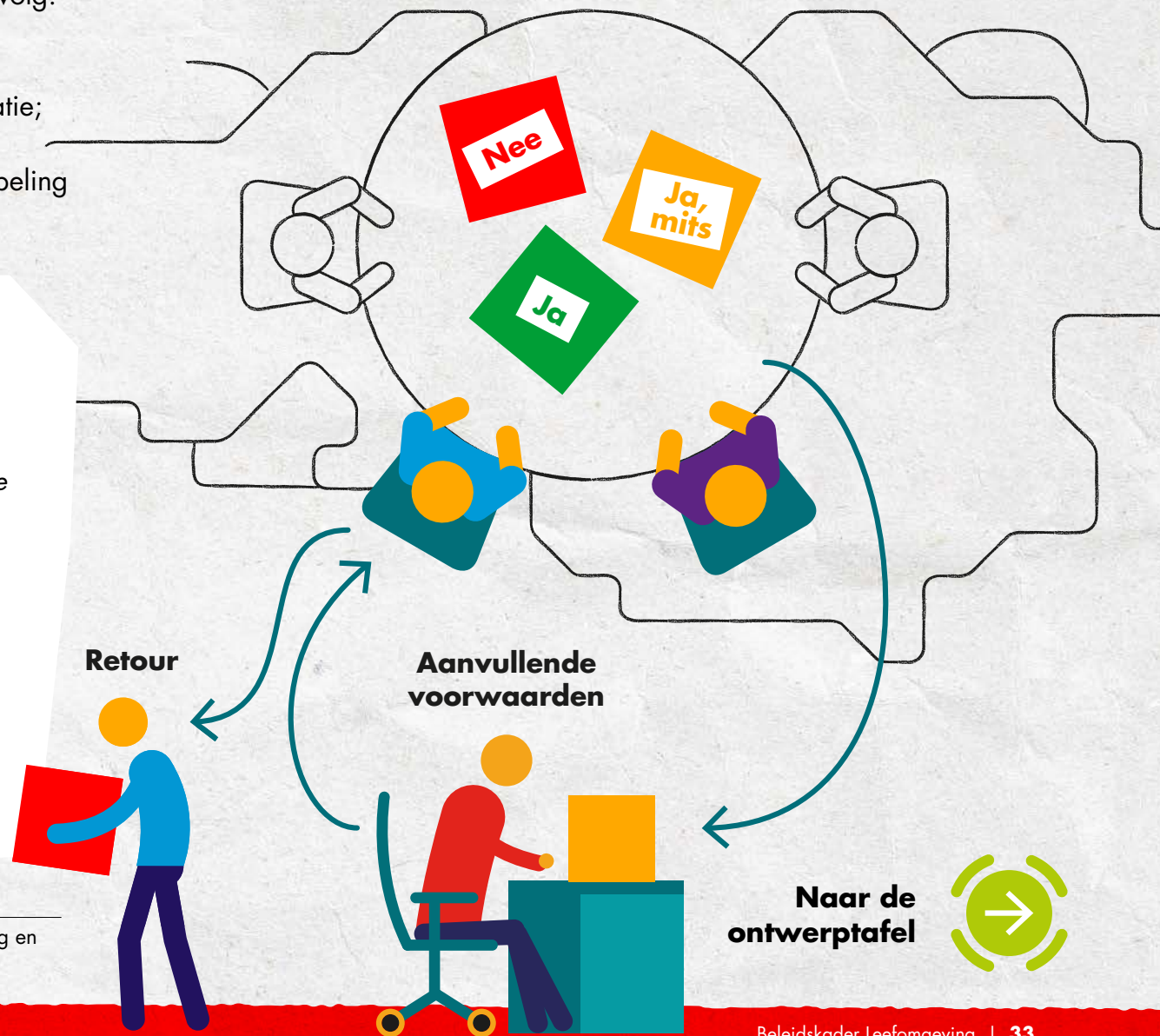
Het gaat dan onder andere om:

- Afspraken over aanpak, rolverdeling, verantwoordelijkheden, samenwerking en organisatie;
- Communicatie en participatie tijdens het proces;
- Doorkijk op gezamenlijke investeringen en/of koppeling met subregionale gebiedsprogramma's.

Deze afspraken worden vastgelegd in de Regionale Omgevingsagenda (ROA).

Zundert Floereert

In de Pilot Zundert is ten behoeve van het realiseren van een vitaal buitengebied gekeken naar wat de opgaven zijn en wat de inwoners willen in het buitengebied (lees: Brabander centraal). Op basis van een goede inventarisatie is energie gezet op de gebieden waar men iets wil en waar de grootste opgaven liggen. Tijdens het ontwikkelen van een visie stond het gebied centraal (stelregel 2), was het bodem- en watersysteem leidend (stelregel 1) en is nadrukkelijk vanuit de gebiedskarakteristieken gekeken welke ontwikkelingen gewenst zijn (gebiedspaspoort). Bij de verdere planuitwerking is voorgenomen niet alleen te denken vanuit het bedrijfsbelang ('Ik floreer'), maar vanuit het maatschappelijk belang ('Zundert floreert').



Figuur 11: Richting geven door middel van Regionaal Omgevingsoverleg en ROA's

Fase 2:

Beweging stimuleren

Hoe nu verder? Wat betekent het overzicht en inzicht van opgaven voor een gebied? Welke (ruimtelijke) consequenties en gevolgen hebben deze opgaven? Daarbij hanteren we een ontwerpende benadering zoals beschreven in paragraaf 4.2.

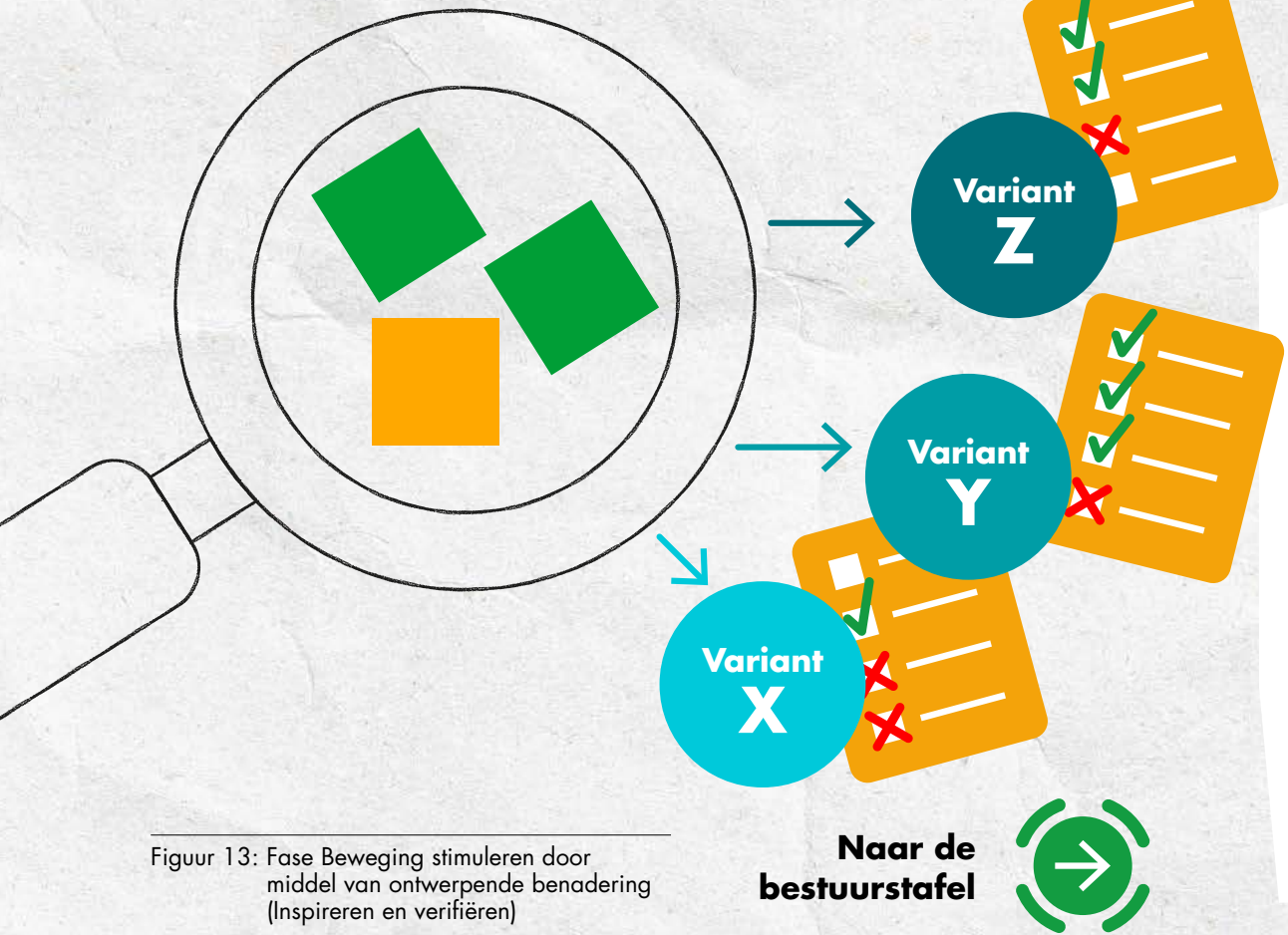
Hulpmiddelen zoals het gebiedspaspoort (hoofdstuk 3) en het overzicht van inrichtingsprincipes voor samenvallende opgaven (paragraaf 4.1) dragen hier inspirerend aan bij. Het gaat om een creatief zoekproces waarbij de inrichtingsprincipes bewust gewogen en gecombineerd worden. We verkennen de mogelijkheden met behulp van (ontwerp)varianten of het opwerken van scenario's. De varianten worden beoordeeld en vergeleken. Wat zijn de lessen uit het ontwerpend onderzoek? Hebben we met één van de varianten een oplossing die voor uitwerking en uitvoering in aanmerking komt of moet er verder worden 'gepuzzeld'?



Figuur 12: Fase Beweging stimuleren door middel van ontwerpende benadering (Inspireren en verifiëren)



Om de varianten goed met elkaar te kunnen wegen, worden opnieuw het gebiedspaspoort en de inrichtingsprincipes gebruikt. Nu als verificatie. Hoe gaat de variant om met gebiedskenmerken (uit het gebiedspaspoort) of doelen en ambities uit de beleidskaders (overzicht & inzicht met inrichtingsprincipes)? Natuurlijk wordt ook gekeken naar de mate waarin de meegegeven opgaven zijn opgepakt en de (publieke) kosten die het geheel met zich meebrengt. Dit geheel mondt uit in een advies dat aan bestuurders wordt voorgelegd.



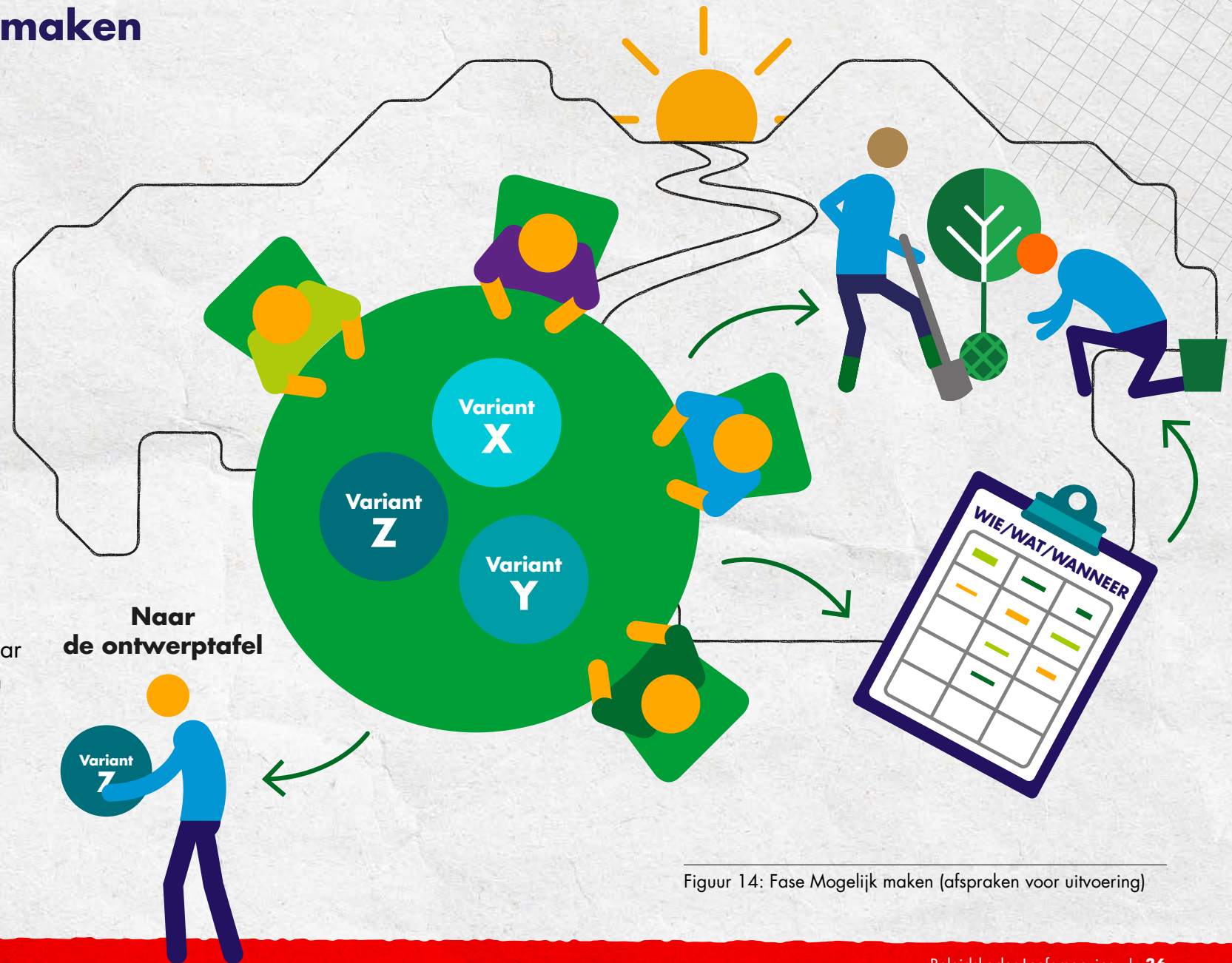
Figuur 13: Fase Beweging stimuleren door middel van ontwerpende benadering (Inspireren en verifiëren)

Proeftuin Elsendorp

In het meerwaardetraject Elsendorp trekken het dorp, de gemeente, provincie en waterschap als gelijkwaardige partners op in het verbeteren van de leefomgeving. Nadat gezamenlijk een visie is opgesteld door middel van een ontwerpende benadering (zie paragraaf 4.2) is gekeken hoe deze visie goed verwerkt kan worden in een bestemmingsplan. Daarin kunnen de 5 stelregels en het Gebiedspaspoort een inspirerende maar ook verifiërende werking hebben. De visie Elsendorp draagt bij aan het stimuleren, inspireren en activeren van inwoners om mee te werken aan het verbeteren van hun leefomgeving. Het bestemmingsplan is vernieuwend doordat er mogelijkheden zijn voor maatwerk, mits die ook stevig bijdragen aan het versterken van omgevingskwaliteit.

Fase 3: Mogelijk maken

Het advies uit de vorige fase komt (wederom) op de bestuurlijke tafel tijdens het Regionale Omgevingsoverleg. De mogelijkheden die in het ontwerpend onderzoek naar voren zijn gekomen liggen op tafel in combinatie met de verificatie (advies).



Figuur 14: Fase Mogelijk maken (afspraken voor uitvoering)

In feite is de keuze vrij simpel: kunnen we met één van de varianten verder (1), moeten we nog een ronde langs de ontwerp-onderzoekstafel maken (2) of eindigt het hier (3)? In het eerste geval wordt een keuze gemaakt uit de varianten en commitment uitgesproken over de (gezamenlijke) uitvoering daarvan. Er worden afspraken gemaakt over het vervolgproces, verdere samenwerking en rolverdeling, stappen in de verdere besluitvorming en (gezamenlijke) investeringen (vastgelegd in een subregionaal uitvoeringsprogramma (paragraaf 5.3). Ook worden afspraken gemaakt over monitoring en evaluatie van een initiatief of project, zodat we hiervan kunnen leren, want we gaan voor steeds beter.

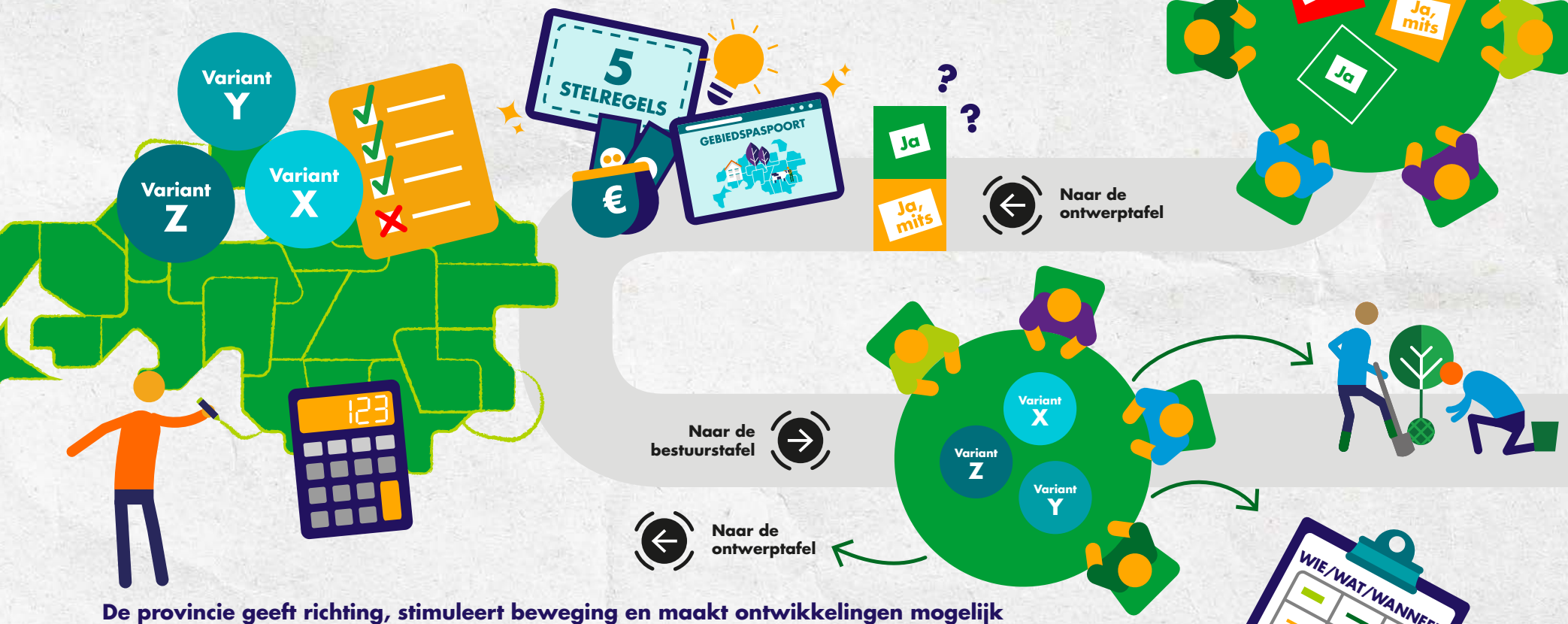
In het tweede geval wordt bestuurlijk aangegeven op welke punten het ontwerpend onderzoek nieuwe/andere verkenningen moet doen. In essentie gaat het hier om het anders prioriteren of ordenen van de opgaven of het anders interpreteren of toepassen van de inrichtingsprincipes waarmee bestuurders richting kunnen geven. In het laatste geval blijken financieel, politiek-bestuurlijk en/of inhoudelijk varianten niet haalbaar. In dat geval stopt het proces. Van belang is een duidelijke en transparante terugkoppeling aan alle stakeholders van een initiatief/project.

Grondportefeuille de Kempen impuls voor de Levende Beerze

Na het wegvallen van de Robuuste Verbinding de Beerze als rijksopgave (2010) blijven de gebiedspartners (gemeente Eersel, gemeente Oirschot, Waterschap de Dommel, Brabants Landschap, ZLTO, Provincie Noord-Brabant) staan achter de ambities voor een klimaatbesteding beekdal en een robuust natuurnetwerk en maken nieuwe afspraken voor de gebiedsontwikkeling Levende Beerze. De provincie participeert actief in deze gebiedsontwikkeling en stelt Grondportefeuille de Kempen - met de verworven percelen voor de robuuste verbinding - voor 10 jaar beschikbaar aan de streek. De 125 ha grootte grondportefeuille is in de achterliggende periode ingezet om cruciale percelen te kunnen ruilen en verwerven. De beschikbaarheid van grond is essentieel binnen gebiedsontwikkelingen. De Grondportefeuille de Kempen is een cruciaal instrument om met partners afspraken te maken over de inbreng en aankoop van gronden, voor welke opgaven en onder welke voorwaarden. De grondportefeuille de Kempen fungeert als stimulans en drager voor de samenwerking van de partijen binnen de gebiedsontwikkeling Levende Beerze.



Figuur 13 De Brabantse manier van werken



De provincie geeft richting, stimuleert beweging en maakt ontwikkelingen mogelijk

6.2 Rol provincie in gebiedsprocessen

Bij elke fase van een proces is het voor onze werkwijze als provincie van belang om:

- **rol te bepalen:** niet in alle (gebieds)processen is de provincie initiator. Soms zijn we belanghebbende of partner, en werken we mee in een ontwikkeling in plaats van dat we een trekkende rol hebben. In veel (gebieds)processen is er een provinciaal belang of ambitie, dan hebben we (ook) een formele rol. Het scherp zijn op (eigen) rol en verantwoordelijkheid is noodzakelijk om initiators en (mede)overheden de juiste verwachtingen mee te geven. Bovendien helpt het bij het prioriteren van de (gebieds)processen bij (mogelijke) investeringen.
- **flexibel en transparant te zijn over eigen rol:** in de fase van richting geven worden de inhoudelijke opgaven geduid. Tegelijkertijd wordt daar een mogelijke rol van de provincie en van andere partijen aan gekoppeld. Verschillende opgaven binnen een gebied kunnen echter verschillende rollen van de provincie vragen. Van belang is duidelijk te communiceren naar alle betrokkenen welke rol we nemen en op welke momenten deze weer kan wijzigen. Dit vraagt om flexibiliteit van onszelf én onze partners.
- **aanspreken en aangesproken worden op elkaars rol:** met betrokken partijen bepalen we wat ieders rol is, welke verantwoordelijkheden daarbij komen kijken, op welke momenten in het proces er (formele) besluiten moeten worden genomen en door wie. Het is daarbij belangrijk om als provincie duidelijkheid te geven als we ook een formele rol hebben (bijvoorbeeld bij vergunningverlening). Daarnaast is het voor grote opgaven en/of gebiedsontwikkelingen nodig om onze rol, verantwoordelijkheid en participatie formeel vast te leggen. Provinciaal commitment is niet vrijblijvend.



7. Hoe nu verder?

De roep om richting te geven aan de ruimtelijke uitdagingen én daarbij de omgevingskwaliteit te versterken wordt in de provincie gehoord. Wat omgevingskwaliteit is, verschilt per situatie, is afhankelijk van tijd, plaats en gebruik, en de beleving van huidige en toekomstige actoren. Vanuit onze rol en met dit beleidskader kunnen we sturen op de wijze van afwegen en handelen die leidt tot de totstandkoming van kwaliteit in de Brabantse praktijk.

> De provincie wil met dit beleidskader Leefomgeving richting geven en een beweging op gang brengen binnen de eigen organisatie en bij andere stakeholders. Door te verbeelden en inspireren, te innoveren en experimenteren en door met partijen na te denken vanuit een 'diep, rond en breed' werkwijze. Het is zaak om een gedeeld begrip over de omgevingskwaliteit van een gebied te ontwikkelen, deze niet als iets statisch te zien en hierover continu het gesprek aan te gaan.



Borgen van diep, rond en breed werken

Dit beleidskader Leefomgeving geeft richting aan het diep, rond en breed werken en dient (juist vooraf) als leidraad bij diverse gebiedsprocessen. Diep, rond en breed werken vraagt een continue focus en verbetering van onze instrumenten (benoemde instrumenten, maar ook andere instrumenten, zoals de Omgevingsverordening) om zo de veilige en gezonde leefomgeving met omgevingskwaliteit te kunnen borgen. De kunst is nú het gebiedsgericht en integraal werken stevig te verankeren als een complementaire werkwijze ten opzichte van de bestaande programma- en organisatiestructuur. Een werkwijze waarmee gebiedsspecifiek en -gericht kan worden ingespeeld op de toenemende samenhang tussen de verschillende transitieopgaven, waarmee onze organisatie te maken heeft en krijgt. De komende maanden verkennen we op verschillende schaalniveaus welke (juridische) borging noodzakelijk is, zowel op strategisch, tactisch als op operationeel niveau.

Gebiedsgericht werken vraagt niet alleen om sturende instrumenten (zoals het Brabantse Gebiedspaspoort of beleidskaders) en/of om (juridische) borging van bepaalde kwaliteiten (bijvoorbeeld met de Omgevingsverordening). Het vraagt ook iets van onze kennis en vaardigheden, werkprocessen en organisatie. Hoe kan de inzet van de (provinciale) ambtenaar effectiever bijdragen aan het realiseren van gestelde doelen, op een integrale en gebiedsgerichte manier, en wat is daarvoor nodig? Dit vraagt nadere uitwerking. Daarbij is het niet alleen van belang naar aanwezige kennis en vaardigheden te kijken, maar ook: hoe kan deze optimaal (en beter) bijeengebracht en benut worden (ook die van onze partners)? Welke kwaliteiten

ontbreken en welke competenties moeten (verder) ontwikkeld worden? En hoe kan het gebiedsgericht samenwerken binnen de organisatie het best worden gefaciliteerd?

Verder ontwikkelen van instrumenten voor diep, rond en breed werken

In de hoofdstukken 3, 4 en 5 zijn instrumenten voor diep, rond en breed werken beschreven. De komende maanden gaan we deze instrumenten verder vormgeven. We gaan de inhoud van het Brabantse Gebiedspaspoort 'laden', we zorgen dat de inrichtingsprincipes bruikbaar zijn in onze beleidsvoering en we gaan in overleg met onze partners over hoe we de ROA's en subregionale uitvoeringsprogramma's kunnen positioneren en vormgeven. We blijven de toepasbaarheid de komende periode volgen, zodat er een adaptieve werkwijze ontstaat. Dit kan ook tot aanpassing leiden van de borging zoals opgenomen in de (interim)omgevingsverordening⁷. Dit instrument heeft zich al eerder bewezen en biedt garanties voor de borging van de omgevingskwaliteit van Brabant.

Doelstelling: het doorontwikkelen van het integraal en gebiedsgericht samenwerken met partners gericht op het verbeteren van de Omgevingskwaliteit van Brabant.

Indicator: een kwalitatieve evaluatie naar de doorontwikkeling van het 'diep, rond en breed' werken; uit te voeren in 2027.

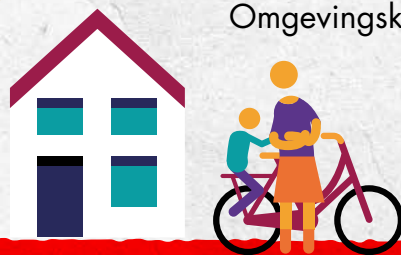
⁷ De Omgevingsverordening Noord-Brabant treedt gelijktijdig met de Omgevingswet in werking. Tot dan geldt de Interim Omgevingsverordening.



Samen experimenteren, inspireren en (verder) leren

Bij de Brabantse manier van werken zetten we in op de (toepassing van) ontwerpend onderzoek en bijhorende ontwerpde benadering. Niet de geïsoleerde thematische (beleids)doelen staan centraal, maar datgene wat thematische doelen verbindt: de leefomgeving. Ontwerpend denken en handelen bij het werken aan onze opgave kan daar enorm bij helpen. Het gaat om een samenspel tussen denken en handelen, tussen uitzoomen en inzoomen ('dansen door de schalen'), tussen rekenen en tekenen. Ontwerpend denken maakt het speelveld groter in tijd en ruimte, formuleert ongemakkelijke vragen, stelt frames ter discussie, biedt idealen en vergezichten. We zetten interne netwerken en instrumenten hiervoor in en kijken wat aanvullend nodig is om de Brabantse manier van werken en de ontwerpde benadering kracht bij te zetten. Denk bijvoorbeeld aan Studio Omgevingskwaliteit, het intern netwerk van provincie medewerkers met ontwerpvaardigheden, maar ook BrabantNEXT en de Brabant Academie. Daarnaast maken we gebruik van de aanwezige kennis over en ervaring met gebiedsgericht werken op diverse plekken in onze organisatie (kennistraject gebiedstransformaties).

Zo gaan we ook bestaande netwerken binnen en buiten Brabant benutten om met elkaar 'het diep, rond en breed werken' beter in de vingers te krijgen.



We leggen (aanvullend of aansluitend) de verbinding met het programma Mooi Nederland van het Rijk. Met het programma Mooi Nederland zet het Rijk in op versterking van ruimtelijke kwaliteit/omgevingskwaliteit. Met dit programma zet het Rijk in op een brede dialoog over de ruimtelijke toekomst van Nederland. Het programma organiseert met uiteenlopende partners onder andere manifestaties, prijsvragen, tentoonstellingen en werkateliers.

Monitoren van omgevingskwaliteit

Ontwikkelingen in het fysieke domein hebben vaak een lange doorlooptijd van planvorming naar realisatie. Hierdoor is het meestal niet mogelijk om op basis van feitelijke ontwikkelingen en evaluaties tijdig bij te sturen op omgevingskwaliteit. Meer inzicht in omgevingskwaliteit vraagt (naast goede voorbeelden en een terugkijkende monitor) om een systeem van vooruitblikken. In een vroeg stadium is zicht nodig op de consequenties van ruimtelijke ontwikkelingen om daarop te anticiperen.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) werkt aan een Planmonitor NOVI en aan de 'Balans voor de Leefomgeving'. We verkennen of we met onze 'Staat van Brabant' in samenwerking met beleidskader gezondheid en milieu een Brabantse verdieping/uitwerking van deze Planmonitor kunnen maken. Daarmee geven we invulling aan de motie PS (22 maart 2022): opstellen monitor Omgevingskwaliteit.

Dit is een uitgave van:
Provincie Noord-Brabant
Postbus 90151
Brabantlaan 1
5200 MC 's-Hertogenbosch
www.brabant.nl
November 2022

