

Quick scan verstedelijking

An aerial photograph of a city skyline, likely Rotterdam, showing a mix of modern glass skyscrapers and older brick buildings. The sky is blue with some light clouds. The foreground shows a dense urban area with trees and smaller buildings.

Inzichten en handelingsstrategieën voor het borgen van erfgoed en gezondheidsbevordering bij verstedelijking

KWINK
GROEP

Inhoud

- **Deel 1: Inleiding**
 - Achtergrond en aanleiding
 - Doel en scope
 - Aanpak
- **Deel 2: NOVI en verstedelijkingsstrategieën**
 - NOVI
 - De zeven verstedelijkingsstrategieën
 - Metropoolregio Utrecht en Arnhem-Nijmegen Foodvalley
- **Deel 3: Uitdagingen**
- **Deel 4: Interventies en handelingsstrategieën**

Deel 1: Inleiding

Achtergrond en aanleiding

- De overheid streeft ernaar om maatschappelijke opgaven steeds meer integraal – in samenhang en samen met de samenleving – aan te pakken. Deze ontwikkeling zien we ook terug op het terrein van de leefomgeving.
- In de **Nationale Omgevingsvisie**, de NOVI, heeft het Rijk een langetermijnvisie vastgelegd voor de toekomstige ontwikkeling van de leefomgeving in Nederland. Hierin worden verschillende maatschappelijke opgaven met elkaar in verband gebracht, onder andere op het terrein van woningbouw, klimaat, duurzaamheid, kwaliteit van leven en gezondheid. De nieuwe Omgevingswet, die naar verwachting in 2022 in werking treedt, vormt daarbij het nieuwe wettelijke kader.
- Aan alle belangrijke onderwerpen in de NOVI zijn programma's gekoppeld die worden getrokken door de beleidsverantwoordelijke ministeries. Zo zijn de ministeries van VWS en LNV verantwoordelijk voor het Programma Gezonde Groene Leefomgeving (PGGL) en het ministerie van OCW voor de Erfgoed Deal.
- Het Rijk streeft met de NOVI naar integraal verstedelijkingsbeleid, waarbij gezondheid en erfgoed naast andere thema's volwaardig worden meegenomen bij de inrichting van de fysieke leefomgeving.
- De ministeries van VWS en OCW constateren echter dat in de praktijk de **opgaven op het gebied van gezondheidsbevordering en erfgoed nog te weinig aandacht krijgen**. 'Iedereen' onderkent het belang van gezondheid en ziet de waarde in van erfgoed, maar in de belangenafweging bij het opstellen en uitvoeren van ruimtelijk beleid verdwijnen deze thema's vaak nog te veel naar de achtergrond.

Doel en scope

- Deze quick scan is een **verkennend onderzoek** naar de borging van de thema's erfgoed en gezondheidsbevordering in regionaal en lokaal ruimtelijk beleid.
- Met als doel het bieden van **handelingsstrategieën** voor de ministeries van OCW en VWS en het Rijk om aan de integrale verstedelijkingsstrategie invulling te geven, inclusief de belangen van gezondheidbevordering en erfgoed.
- Deze quick scan bevat **observaties en analyses** over de borging van de thema's op hoofdlijnen. Dit is geen uitputtend onderzoek waarin alle feiten en details zijn onderzocht en beschreven.
- Het begrip **borging** staat centraal in deze quick scan. Hieronder verstaan we dat deze thema's in het hele proces ('van visie tot schop in de grond') worden meegewogen, dat er inhoudelijk, procesmatig en financieel op wordt gestuurd en dat doelen worden bereikt.

Rol van het Rijk

De NOVI (2020) beschrijft de rol van het Rijk. 'Die kan verschillend zijn, afhankelijk van de opgave, het gebied, de context en de gewenste interactie met medeoverheden en de samenleving.' Onderscheid wordt gemaakt in drie rollen.

Samenwerkend: 'Gemeenten, waterschappen en provincies zijn primair verantwoordelijk voor de leefomgeving. Het Rijk zet voor het waarborgen van nationale belangen primair in op een samenwerkende rol <<...>>. Enerzijds door allianties bij elkaar te brengen (regisseur, spelverdeler), anderzijds als partij aan tafel (gelijkwaardige partner).'

Faciliterend: 'Het Rijk biedt ruimte voor en zoekt aansluiting bij initiatieven van anderen. Het brengt deze als dat nodig en gewenst is verder en stimuleert nieuwe samenwerkingsvormen, innovatie, (kennis)ontwikkeling en transitie. Het Rijk heeft een rol als verbinder, mediator, expert, kennismakelaar en begeleider.'

Sturend en kaderstellend: 'Als het nationale belang of de specifieke opgave niet alleen door samenwerken en faciliteren effectief kan worden opgepakt, kan de rol van het Rijk ook meer sturend en kaderstellend zijn.'

Thema's erfgoed en gezondheidsbevordering

Erfgoed en gezondheidsbevordering zijn brede en niet vastomlijnde begrippen. Voor deze quick scan is op basis van een documentanalyse en een werksessie met OCW en VWS gekeken welke deelaspecten aan erfgoed en gezondheidsbevordering raken. Het gaat hier expliciet om onderwerpen waarbij sprake is van een koppeling met ruimtelijk beleid. Het doel van deze begripsverkenning is niet om tot een volledig kloppende definitie of afbakening te komen, maar om de thema's toepasbaar te maken voor het doel van deze quick scan.

Gezondheidsbevordering

- Publieke gezondheid (betrokkenheid GGD en gezond gedrag aansporen)
- Nabijheid voorzieningen (o.a. toegankelijkheid van zorglocaties, opties tot gezond eten in de buurt)
- Nabijheid groen (o.a. positieve effecten op mentale gezondheid, mogelijkheid tot recreëren)
- Mobiliteit (o.a. lopen en fietsen stimuleren)
- Klimaat en klimaatadaptatie (o.a. hittebestendigheid, opvang piekregenval, nabijheid groen)

Erfgoed (in relatie tot ruimtelijke kwaliteit)*

- Gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde
 - Vestigingsklimaat
 - Biodiversiteit en vitaliteit van natuur
 - Recreatie
- Structuren en gebieden (modernisering, verduurzaming, woonfunctiekoppeling)
 - Unieke landschappelijke kwaliteiten behouden en versterken
 - Stads- en dorpsgezichten behouden
- Erfgoed als ontwerpprincipe of als inspiratiebron voor transformatie

* Als we in het vervolg van deze rapportage de term erfgoed gebruiken dan doelen we op het bredere begrip erfgoed in relatie tot ruimtelijke kwaliteit.

Aanpak

Het onderzoekstraject bestond uit de volgende vier fasen:

1. Desk study:

- a. In beeld brengen van de thema's erfgoed en gezondheidsbevordering in relatie tot ruimtelijk beleid
- b. Verkrijgen van een algemeen beeld van de borging van beide thema's in ruimtelijk beleid, in het bijzonder de NOVI en de zeven verstedelijkingsstrategieën
- c. Verkrijgen van een meer diepgaand inzicht in de borging van beide thema's door een documentanalyse van de verstedelijkingsstrategieën Metropoolregio Utrecht (MRU) en Arnhem-Nijmegen Foodvalley (ANF)

2. **Eerste interviewronde:** gesprekken om inzichten en opvattingen uit de praktijk op te halen bij directe betrokkenen bij de verstedelijkingsstrategieën van MRU en ANF (in totaal 12 gesprekken)

3. **Tweede interviewronde:** gesprekken met 'thema specialisten' waarin de regiospecifieke inzichten voor de borging van de thema's en de rol van het Rijk zijn getoetst op generaliseerbaarheid (in totaal 6 gesprekken)
4. **Analyse** van bevindingen en opstellen eindproduct

Deel 2: NOVI en verstedelijkingsstrategieën

NOVI: algemeen

- De NOVI is een **instrument van de Omgevingswet**, waarin de **langetermijnvisie van het Rijk** op de toekomstige ontwikkeling van de leefomgeving in Nederland uiteen gezet wordt: ‘geen statische beleidsnota, maar eerder een **plan van aanpak** voor de komende jaren, dat we gedurende het proces steeds kunnen aanpassen, aanvullen en versterken’.
- Betrokken partijen zijn verscheidene ministeries, met het ministerie van **BZK als trekker**. Daarnaast zijn ook overheden en besturen zoals provincies, gemeenten en waterschappen betrokken. Tot slot zijn ook adviesraden, kennisinstellingen, het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en burgers betrokken.
- De NOVI gaat gepaard met een **uitvoeringsagenda**, waarin aangegeven wordt met welk arrangement en met welke mix van instrumenten de beleidskeuzes worden uitgewerkt en uitgevoerd. Hierbij wordt aangegeven welke rol het Rijk en zijn uitvoeringsorganisaties hierin hebben.
- De NOVI benoemt **vier prioriteiten**:
 1. Ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie
 2. Een duurzaam en (circulair) economisch groeipotentieel
 3. Sterke en gezonde steden en regio's
 4. Een toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied
- De NOVI onderscheidt daarbij drie afwegingsprincipes: 1) **Combinaties van functies** gaan voor enkelvoudige functies, 2) **Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal**, en 3) **Afwentelen wordt voorkomen**.

NOVI: erfgoed en gezondheidsbevordering

In de NOVI worden een aantal relaties gelegd tussen de thema's gezondheidsbevordering en erfgoed en de prioriteiten en bijbehorende beleidskeuzes.

1. Prioriteit 1, gericht op **klimaatadaptatie en energietransitie**, is in algemene zin relevant voor het thema gezondheid, maar ook voor erfgoed met het oog op verduurzaming.
2. Prioriteit 2, en met name beleidskeuze 2.4 is relevant voor beide thema's: het gaat in op het ontwikkelen en behouden van een aantrekkelijke, gezonde en veilige leefomgeving in relatie tot het **vestigingsklimaat**.
3. Prioriteit 3, gericht op **sterke en gezonde steden en regio's**, is relevant voor beide thema's:
 - Beleidskeuze 3.2 richt zich op een **samenhangende aanpak** van wonen, werken, mobiliteit, gezondheid, veiligheid en leefomgevingskwaliteit voor duurzame stedelijke ontwikkeling.
 - Beleidskeuze 3.5 richt zich op de inrichting van de leefomgeving waarbij een **actieve, gezonde leefstijl en maatschappelijke participatie bevordert**. Hier worden wijken en buurten met een gezondheidsachterstand expliciet genoemd.
4. Prioriteit 4 gaat over de toekomstbestendige **ontwikkeling van het landelijk gebied**. Deze gebieden worden in balans gebracht met natuurlijke systemen en ontwikkelingen in het landelijk gebied. Veel beleidskeuzes zijn relevant voor het thema erfgoed in relatie tot ruimtelijke kwaliteit:
 - Beleidskeuze 3.6 beschrijft de ambitie om het aanbod en de **kwaliteit van groen** in de stad te versterken en om de aansluiting met groene gebieden buiten steden te verbeteren.
 - De bescherming en versterking van **biodiversiteit** wordt genoemd in beleidskeuze 4.2.
 - Beleidskeuze 4.4 richt zich op het versterken en beschermen van **unieke landschappelijke kwaliteiten**.

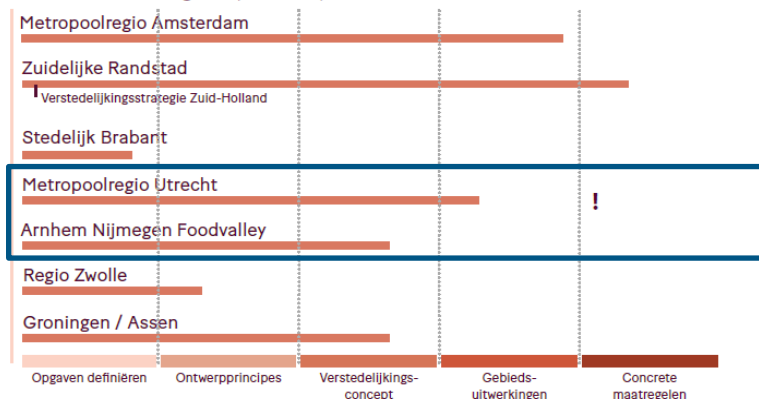
Huidige verstedelijkingsstrategieën

De zeven verstedelijkingsstrategieën bevinden zich momenteel in verschillende fases. Wel bestaat er overlap tussen de thema's uit de verschillende strategieën. Dit is samengevat in onderstaand overzicht. De selectie van de twee regio's MRU en ANF voor het verdiepende onderzoek is gebaseerd op een aantal afwegingen.

Woningbouwbehoefte per regio - op volgorde van groot naar klein (mei 2021)

Regio	2020 - 2030	2030 - 2040	Totaal
Metropoolregio Amsterdam	220.000	75.000	295.000
Zuidelijke Randstad	100.000	70.000	170.000
Stedelijk Brabant	94.000	60.000	154.000
Metropoolregio Utrecht	75.000	50.000	125.000
Arnhem Nijmegen Foodvalley	68.000	32.000	100.000
Regio Zwolle	35.000	10.000	45.000
Groningen / Assen	21.000	17.000	38.000

Status van de strategieën (mei 2021)



! Metropoolregio Utrecht heeft concrete maatregelen geformuleerd, alvorens de gebiedsuitwerkingen te laten plaatsvinden.

Bron: De zeven regionale verstedelijkingsstrategieën in beeld (2021)

Zes hoofdthema's

- Wonen
- Mobiliteit
- Leefomgeving
- Klimaat
- Economie
- Energie

Afwegingen voor selectie

- Verschillen in grootte/mate van urbanisatie
- Verschillen in ambities
- Verschillen in rolinvulling van het Rijk
- Minstens in de fase verstedelijkingsconcept

Metropoolregio Utrecht (MRU): “Gezond leven in een stedelijke regio voor iedereen” (1/2)

Context:

- Tot stand gekomen vanwege de vele **mobiliteitsvraagstukken** en de **woon- en werklocatieopgave** in Metropoolregio Utrecht (MRU).

Proces:

1. De provincie, de U-16 en Utrecht-stad **voerden afzonderlijk van elkaar onderzoek uit** m.b.t. verstedelijking.
2. NOVI-propositie in 2019 en **MIRT-onderzoek**: bracht afzonderlijke onderzoeken samen en maakte de **koppeling met het Rijk**.
3. Gebaseerd op Utrecht Nabij worden **gebiedsonderzoeken** uitgevoerd, waaruit de **gebiedsuitwerkingen** volgen.
4. **Verstedelijkingsakkoord** wordt opgesteld: concrete (financiële) afspraken met betrokken partijen (zoals het Rijk).

Structuur:

- Kernteam (eerste schil) bestaat uit (ruimtelijke ordening) **strategen afkomstig uit U Ned** (een samenwerking tussen de ministeries van IenW, BZK en EZK, de provincie Utrecht, de gemeente Utrecht en de U10). Het kernteam werkt in drie **werkgroepen: mobiliteit; wonen en werken; leefbaarheid**.
- Tweede schil: o.a. themaspecialisten uit gemeenten en provincie, waterschappen, maar ook ProRail, NS en RWS. Worden op gezette momenten gevraagd om input en/of toetsing.
- Vervolgafspraken worden bestuurlijk opgevolgd in het Bestuurlijk Overleg Leefomgeving (voorzeten door BZK) en het Bestuurlijk Overleg MIRT (voorzeten door I&W).

Metropoolregio Utrecht (MRU): “Gezond leven in een stedelijke regio voor iedereen” (2/2)

Essentie van de strategie:

- Zeven samenhangende principes aangaande de woningbouwopgave, voldoende en goede werklocaties, mobiliteit, ontwikkeling van ov-knooppunten, verdichten i.p.v. uitbreiden.
- Binnen de MRU komen beide thema's vooral samen in **groenopgaven, verdichting** en **klimaatadaptatie**.
- Twee hoofdstructuren die elkaar moeten complementeren en balanceren: **de groen- en mobiliteitsstructuren**. Daarnaast moet Groen Groeit Mee groen beschermen en toevoegen d.m.v. brede samenwerking en een duidelijke ruimtelijke en cijfermatige claim.

Gezondheidsbevordering:

- Nabijheid van **voorzieningen**: de ‘10 minuten stad’ inrichten d.m.v. verdichting in bestaande stadsgebieden.
- Het principe ‘**organiseer slimme, gezonde en veilige mobiliteit**’: sterke koppeling tussen gezondheid en

mobiliteit.

- Opvallend: gemeente Utrecht heeft enerzijds een relatief grote afdeling gezondheid, maar anderzijds zitten gezondheidsspecialisten niet in kernteams van verstedelijking: enerzijds staat gezondheid duidelijk op de radar, anderzijds komt het inpassen/toetsen van gezondheidsthema's soms achteraf.

Erfgoed ten behoeve van ruimtelijke kwaliteit:

- **Nieuwe Hollandse Waterlinie (NHW)** is voorgedragen aan UNESCO: de zorg voor en bescherming ervan wordt gecontroleerd door UNESCO. Hierdoor is de betrokkenheid van het Rijk groot.
 - UNESCO regels stellen dat naastgelegen gebieden niet zomaar aangetast mogen worden. Dit zorgt voor extra afwegingen rondom ontwikkelingen in die gebieden: wordt het een no-go area, of mag er toch nog iets bijkomen? Hoe behoud je ontwikkeling i.p.v. een glazen stolp over een regio te plaatsen?

Arnhem-Nijmegen Foodvalley: “Meer landschap, meer stad” (1/2)

Context:

- Aanleiding voor de strategie was de **NOVI-propositie in 2019** en de **Omgevingsagenda Oost-Nederland**. Ook de **woningbouwopgave** (Woondeal) was een belangrijke aanleiding.
- Dit is de **eerste keer dat Arnhem, Nijmegen en Foodvalley in deze samenstelling samenwerken**. Kennismaking is dus ook deel van dit traject.

Proces:

1. Afzonderlijke onderzoeken en strategieën in de verschillende sub-regio's
2. NOVI-propositie in 2019 en Omgevingsagenda Oost-Nederland welke leidden tot de **verstedelijkingsstrategie**
3. **Gebiedsuitwerkingen** worden opgesteld.
4. **Verstedelijkingsakkoord** wordt opgesteld: concrete (financiële) afspraken met betrokken partijen.

Structuur:

- Overlegstructuur: **kernteam, kernteam plus, directeurenoverleg, bestuurlijk kernteam**.
- In de huidige fase (gebiedsuitwerking) met name vertegenwoordigers van betrokken regio's om tafel. Daarbij komen woningbouw en mobiliteit verantwoordelijken/partijen makkelijk aan bod: vaak afgevaardigden van betrokken gemeenten aanwezig die verantwoordelijk zijn voor ruimtelijke ordening (voorkomend uit de woningbouw-aanleiding van de verstedelijkingsstrategie).
- Naast kennis van een gebied ophalen heeft de verstedelijkingsstrategie ook de functie van het creëren van draagvlak en het verdiepen van samenwerking.

Arnhem-Nijmegen Foodvalley: “Meer landschap, meer stad” (2/2)

Essentie van de strategie:

- De ambitie door Arnhem-Nijmegen en Foodvalley te verbinden: groeien tot een ‘Groene Metropool’ van internationale betekenis. Daarbij horen vier bouwstenen: leefomgeving, woningbouwopgave, economie en bereikbaarheid.
- Binnen de AN/F komen beide thema’s vooral samen in het uitgangspunt meer **landschap, meer stad** en de bouwsteen **leegomgeving**.

Gezondheidsbevordering:

- Verdichting staat boven uitbreiding van steden en kernen: hierdoor worden o.a. actieve mobiliteitsvormen en de bereikbaarheid van ‘gezond’ landschap rondom de stad in de hand gewerkt.
- Gezondheidsbevordering komt weinig ‘autonoom’ naar voren, het is meer impliciet geborgd. Gesprekspartners geven ook aan dat gezondheid in de regio een onderwerp is relatief minder aandacht krijgt.

Erfgoed ten behoeve van ruimtelijke kwaliteit:

- Binnen de bouwsteen leefomgeving is veel aandacht voor **(historische) natuurgebieden en landschappen**. Het **groenblauwe raamwerk** waar aan gewerkt wordt is een manier om landschappen te borgen.
- Gesprekspartners geven aan dat je vanuit de regio zou moeten beredeneren wat erfgoed is (en dus geen universele definitie toepassen). Voor de regio zijn dit de landschappen en natuurgebieden. Daarbij komt de focus op landschappen en natuurgebieden volgens gesprekspartners ook door de aard van de verstedelijkingsstrategie: door de insteek op ruimtelijke claims komt er automatisch meer aandacht voor landschappen dan bijvoorbeeld beschermde dorpsgezichten.

Deel 3: Uitdagingen

Verstedelijking in een complexe, dynamische context

De verstedelijkingsopgave vindt plaats in een complexe context: veel (concurrerende) opgaven, veel partijen en veel (verschillende) belangen. De verstedelijkingsstrategieën hebben bovendien niet het karakter van een 'klassieke' strategie met een duidelijk beginpunt en een uitgestippelde route naar een eindpunt, maar laten zich eerder typeren als een gezamenlijke zoektocht. De complexiteit en dynamiek zijn bepalend voor de vraag hoe effectief gestuurd kan worden op de borging van erfgoed en gezondheidsbevordering (en andere thema's) in regionaal en lokaal ruimtelijke beleid.

- **Verstedelijking is procesmatig dynamisch:** De verstedelijkingsstrategieën begonnen niet vanuit het niets en worden ook niet in een vacuüm ontwikkeld. Er is doorgebouwd op ontwikkelingen die al liepen. Decentrale overheden ontwikkelden al strategieën op allerlei schaalniveaus, lieten onderzoeken uitvoeren en sloten afzonderlijk 'deals' met de Rijksoverheid.* En tijdens het opstellen van de verstedelijkingsstrategieën zijn er nieuwe regionale

en lokale ontwikkelingen op gang gekomen waarop is aangehaakt.

- **Verstedelijking is inhoudelijk dynamisch:** Onderwerpen en het denken daarover ontwikkelen zich door de tijd, ook in relatie tot elkaar. Denk hierbij aan wetgevende, politieke en juridische ontwikkelingen rondom de woningmarkt, de energietransitie en stikstof.** Maar ook op de onderwerpen erfgoed en gezondheidsbevordering doen zich ontwikkelingen voor.*** De inhoudelijke prioriteiten kunnen bovendien per regio verschillen – illustratief hierbij is de nadruk die Arnhem-Nijmegen Foodvalley specifiek legt op 'meer landschap' – en in de tijd veranderen

* Voorbeelden zijn de Adaptieve Ontwikkelstrategie Metropolaan OV en Verstedelijking Zuidelijke Randstad (*strategie*), MIRT-verkenning OV en wonen in de regio Utrecht (*onderzoek*) en de Woondeal Arnhem-Nijmegen/Programma Erfgoed Deal (*deals*).

** Voorbeelden zijn de [nieuwe Stikstofwet die van kracht gaat in 2021, 2,3 miljard extra voor nieuwbouw en energiezuinige woningen in 2021](#) en de [uitspraak Programma Aanpak Stikstof \(PAS\) van de Raad van State in 2019](#).

*** Voorbeelden zijn [de plaatsing van Nieuwe Hollandse Waterlinie op Werelderfgoedlijst in 2021](#) (erfgoed & ruimtelijke kwaliteit) en [de oprichting van Rijksprogramma Gezonde groene leefomgeving](#) (gezondheidsbevordering).

Concurrentie van waarden

De ambitie (op papier) is er een van brede, integrale strategieën. In de praktijk is bij verstedelijking – en ruimtelijk beleid in het algemeen – echter bovenal sprake van concurrentie van waarden. Dé opgave is om tot een zo optimaal mogelijke *trade-off* te komen (waarbij meteen moet worden opgemerkt dat betrokkenen verschillende opvattingen kunnen hebben over wat optimaal is).

- **Ruimteclaims spelen bij verstedelijking een belangrijke rol, maar ‘niet alles kan’.** De voornaamste ambities uit de strategieën (o.a. woningbouw, mobiliteit) leggen een ruimteclaim neer en dat geldt tot op zekere hoogte ook voor erfgoed en gezondheidsbevordering. Niet elke ruimteclaim kan in de strategieën en uitwerking ervan worden gerealiseerd: *‘Niet alles kan en niet alles kan overal’* (citaat NOVI). Alhoewel gestreefd wordt/kan worden naar integratie van ambities, zullen keuzes moeten worden gemaakt.
- **Gezondheidsbevordering en erfgoed zijn veelomvattende en meervoudige begrippen**, en als

thema’s minder eenduidig dan wonen, infrastructuur en mobiliteit. Onder beide thema’s kan veel worden geschaard (zie ook de toelichting op slide 6) en er zijn veel verschillende perspectieven op mogelijk. Erfgoed gaat bijvoorbeeld niet alleen om het beheer en behoud van historische objecten of landschappen, maar ook om de gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde. Gezondheid kent eveneens verschillende dimensies* en gezondheidsbevordering kan op veel verschillende manieren worden ingevuld.

- **Thema’s zijn met elkaar verweven.** De verschillende opgaven binnen verstedelijking staan niet los van elkaar, maar hebben raakvlakken. Daar liggen mogelijkheden om concurrerende waarden zoveel als mogelijk te combineren. Dit geldt voor erfgoed en gezondheid, denk aan de positieve effecten van historisch groen. Maar er zijn bijvoorbeeld ook raakvlakken met mobiliteit (bijv. groene fietspaden). We zien dat in de verstedelijkingsstrategieën juist op de raakvlakken van thema’s wordt gezocht naar oplossingen.

* Zie bijvoorbeeld het concept ‘positieve gezondheid’ (van Machteld Huber)

‘Sturen’ vanuit het Rijk

Verstedelijking draait om concurrentie van waarden, waarbij betrokken partijen in de regio moeten samenwerken om tot een optimale *trade-off* te komen (*coopetition*). De crux zit in het stimuleren en versterken van coöperatief gedrag tussen partijen, waarbij de waarden van OCW (erfgoed), VWS (gezondheidsbevordering) of andere departementen niet ondersneeuwen. Niet door ‘van bovenaf’ te sturen, maar door ‘slim’ als Rijk of als departement te interveniëren in het netwerk.

- De NOVI beschrijft dat het Rijk kaders stelt, richting geeft en bij nationale opgaven het voortouw neemt, maar zichzelf **geen centraliserende rol** toe-eigent. *‘De verantwoordelijkheid ligt bij alle partijen gezamenlijk’*.
- Centrale sturing werkt bovendien ook niet vanwege de eerder beschreven inhoudelijke en procesmatige complexiteit en dynamiek van de verstedelijkingsopgave. Een **complex samenspel van actoren en factoren laat zich moeilijk op een ‘klassieke’ wijze beheersen of sturen**.* In een netwerk van departementen, regionale en lokale overheden, uitvoeringsorganisaties en maatschappelijke partijen

sturen alle partijen: ‘iedereen stuurt iedereen’.** Omdat ‘iedereen’ iedereen stuurt en de NOVI wil werken volgens de gedachte van ‘één overheid’, hebben OCW en VWS **andere partijen (zoals departementen) nodig** om erfgoed en gezondheidsbevordering te borgen.

- Het beeld uit de quick scan is dat het Rijk nadrukkelijker aanwezig is als het gaat om urgente opgaven op het terrein van woningbouw, infrastructuur en mobiliteit, en **het Rijk minder zichtbaar is wanneer het gaat over gezondheid(sbevordering) en erfgoed** (behoudens bij duidelijke landelijke opgaven als de UNESCO-nominatie van de NHW).
- Het Rijk, maar ook individuele departementen als OCW en VWS kunnen hun kennis, positie en middelen aanwenden om met **slimme interventies** de netwerken rond de verstedelijkingsopgaven zetjes te geven in de – vanuit hun optiek – juiste richting.

* Zie expertpaper Katrien Termeer (hoogleraar bestuurskunde WUR) [‘Het bewerkstelligen van een transitie naar kringlooplandbouw’ \(hoe je vooruit blijft gaan in complexe transities\)](#).

** Zie NSOB-rapport [‘Sturen en Stromen \(overheid in een samenleving waarin iedereen stuurt\)’](#).

Uitdagingen bij de borging van gezondheidsbevordering en erfgoed in ruimtelijk beleid (1/2)

We identificeren 8 mogelijke uitdagingen bij de borging van gezondheidsbevordering en erfgoed in ruimtelijk beleid. Deze uitdagingen zijn geïnspireerd op de inzichten uit de quick scan van de NOVI en de verstedelijkingsstrategieën, maar zijn veralgemeniseerd.

1. Gezondheid(sbevordering) en erfgoed zijn **veelomvattende en meervoudige thema's**. Dit biedt kansen, maar kan beide thema's ook kwetsbaar maken in een proces waarin waarden concurreren. Het voordeel is dat afhankelijk van de situatie en het moment in het proces een invalshoek of deelaspect kan worden uitgelicht waarmee anderen worden overtuigd van het belang van het thema. Omgekeerd schuilt hierin ook een risico, namelijk dat door één aspect eruit te lichten waarop de strategie goed scoort gemakkelijk kan worden beargumenteerd dat het thema voldoende is geborgd, of dat juist de verkeerde invalshoek wordt gekozen die anderen niet overtuigt.
2. Ruimtelijke opgaven op het terrein van woningbouw, infrastructuur en mobiliteit vormen de aanleiding

om na te denken over verstedelijkingsstrategieën. Ze leggen een ruimtelijke claim die niet ter discussie lijkt te staan. De vraag is niet zozeer óf ze gerealiseerd moeten worden, maar waar en hoe. Erfgoed en gezondheid(sbevordering) worden in de ontwerpfase daarentegen vaak beschouwd als **zachte randvoorwaarden** – belangrijk, maar rekbaar en onderhandelbaar – waardoor ze meer dan de eerdergenoemde opgaven bevochten moeten worden. Context hierbij: de term 'verstedelijking' suggereert voor sommigen al dat er meer woningen bij moeten komen.

3. De ruimtelijke opgaven die aanleiding vormen voor de verstedelijkingsstrategieën zijn vertaald in **kwantitatieve doelen**. Denk aan: 40.000 extra woningen, 100.000 extra reizigers per ochtend. Erfgoed en gezondheidsbevordering zijn daarentegen veelal niet uitgedrukt in kwantitatieve doelen. De consequenties van bepaalde keuzes blijven daardoor lang abstract en onzichtbaar, terwijl de impact van een keuze bij kwantitatieve doelen sneller zichtbaar wordt.

Uitdagingen bij de borging van gezondheidsbevordering en erfgoed in ruimtelijk beleid (2/2)

4. Dat ruimtelijke opgaven de aanleiding vormen voor de verstedelijkingsstrategieën heeft tot gevolg dat de partijen die het initiatief hebben vaak uit de domeinen wonen, infrastructuur en mobiliteit komen. Gaandeweg haken meer partijen aan, ook vanuit andere domeinen zoals erfgoed en gezondheidsbevordering, echter komen deze partijen in een 'tweede schil' terecht waardoor ze **wel betrokken maar niet in de lead** zijn.
5. De stap van verstedelijkingsstrategie naar gebiedsuitwerking en vervolgens realisatie kan gepaard gaan met een **vernaauwing in het proces**. Waar bij in de strategiefase een groot aantal partijen betrokken is vanuit verschillende domeinen, vinden gebiedsuitwerkingen plaats in een selecter gezelschap met als risico dat ambities en doelen op het terrein van erfgoed en gezondheidsbevordering gezondheid weer meer naar de achtergrond verdwijnen.
6. Kennis en ervaring met gezondheidsbevordering en erfgoed zitten verspreid over verschillende organisaties. In de loop van de tijd of als trajecten naar een volgende fase gaan (bijv. van strategie naar gebiedsuitwerking) vinden roulaties plaats in de betrokkenheid vanuit die verschillende organisaties. Hierin schuilt het risico dat **kennis en ervaring onvoldoende worden overgedragen tussen professionals** erfgoed/RK en tussen gezondheidsprofessionals, en standpunten niet worden afgestemd.
7. Goede voorbeelden waarin erfgoed en gezondheid integraal zijn meegenomen in beleid of uitvoering kunnen onder de radar blijven en worden niet uitgelicht. Slechte voorbeelden waarbij erfgoed en gezondheid onvoldoende worden meegenomen blijven onbesproken.
8. Raakvlakken tussen erfgoed & ruimtelijke kwaliteit en gezondheidsbevordering bieden **meekoppelkansen** die nog meer kunnen worden benut (zoals combinatie groen en actief vervoer).

Deel 4: Interventies en handelingsstrategieën

Interventies om met uitdagingen om te gaan (1/2)

Voor elke uitdaging hebben we handelingsopties ontworpen: ‘slimme’ interventies door het Rijk (als departementen gezamenlijk) of door OCW en/of VWS om de borging van de thema’s erfgoed en gezondheidsbevordering in ruimtelijk beleid te verstevigen. De interventies zijn geïllustreerd met voorbeelden.

Uitdaging	Interventies	Voorbeelden
<p>1. Meervoudigheid van gezondheid(sbevordering) en erfgoed biedt kansen, maar kan beide thema’s ook kwetsbaar maken in een proces waarin waarden concurreren, bijvoorbeeld als willekeurig wordt ‘geshopt’ of als niet de invalshoek wordt gekozen waarmee anderen worden overtuigd.</p>	<ol style="list-style-type: none"> Operationaliseer erfgoed en gezondheidsbevordering in het kader van verstedelijking samen met professionals op beide thema’s uit de regio’s (bij gemeenten, provincies, etc.). Bedenk en expliciteer welke invalshoek past bij welke momenten in het beleids- en besluitvormingsproces. 	<p>Bij 1: Handreiking die in ontwikkeling is hoe gezondheid meegenomen kan worden in ruimtelijke trajecten, bijv. door middel van ‘omgevingswaarden’ met streefgetallen.</p> <p>Bij 2: De indeling in verschillende invalshoeken van erfgoed: 1: Erfgoed als sector (denk aan benadrukken beschermde status), 2: Erfgoed als factor (denk aan behoud door ontwikkeling), 3: Erfgoed als vector (denk aan waardecreatie).</p>
<p>2. Ambities wonen, mobiliteit, infrastructuur worden als een gegeven beschouwd, waarden als erfgoed en gezondheid als zachte randvoorwaarden (rekbaar en onderhandelbaar).</p>	<ol style="list-style-type: none"> Ontwikkel alternatieve scenario’s waarin gezondheid / erfgoed centraal staan. Draag erfgoed en gezondheid uit als harde randvoorwaarden door de thema’s proactief te agenderen in landelijke en regionale overleggen. Ontwikkel een integraal ontwerp waarin concurrerende waarden optimaal worden gecombineerd. Benut emotie en gevoel door het creëren van een aansprekend verhaal. Verander het frame van ruimtelijke ordening naar leefomgeving. 	<p>Bij 4: Bestuurders in regio ANF die meer landschap realiseren als een gegeven zien en benoemen.</p> <p>Bij 5: Bouw gezamenlijk een verhaal over ‘hoe willen wij wonen en leven’, dat ingaat op de woonopgave maar ook op de wensen en behoeftes van mensen bij het wonen (erfgoed en gezondheid).</p> <p>Bij 6: Benut emotie en gevoel door het creëren van een aansprekend verhaal.</p>
<p>3. Gezondheid en erfgoed zijn veelal niet uitgedrukt in kwantitatieve doelen, waardoor de consequenties van bepaalde keuzes lang abstract en onzichtbaar blijven.</p>	<ol style="list-style-type: none"> Concretiseer ambities en kwantificeer doelen. Gebruik ‘harde’ instrumenten, zoals afwegingskaders, modelberekeningen en monitoring om de impact van ruimtelijke ontwikkelingen op kwetsbare waarden inzichtelijk te maken. Stimuleer de inzet burgerparticipatie om wensen en zorgen van bewoners zichtbaar te maken en een plek te geven in het proces. 	<p>Bij 8: kwantificeren gezondheidsbevordering in relatie tot mobiliteit. Bijvoorbeeld: X aantal wandel- en fietspaden erbij.</p> <p>Bij 9: Impactanalyse NHW, groen-blauw raamwerk in regio ANF, maken van een landschapskaart voor heel Nederland, Planmonitor NOVI.</p> <p>Bij 10: Uitdragen van de Nieuwe Hollandse Waterlinie als verhaal.</p>

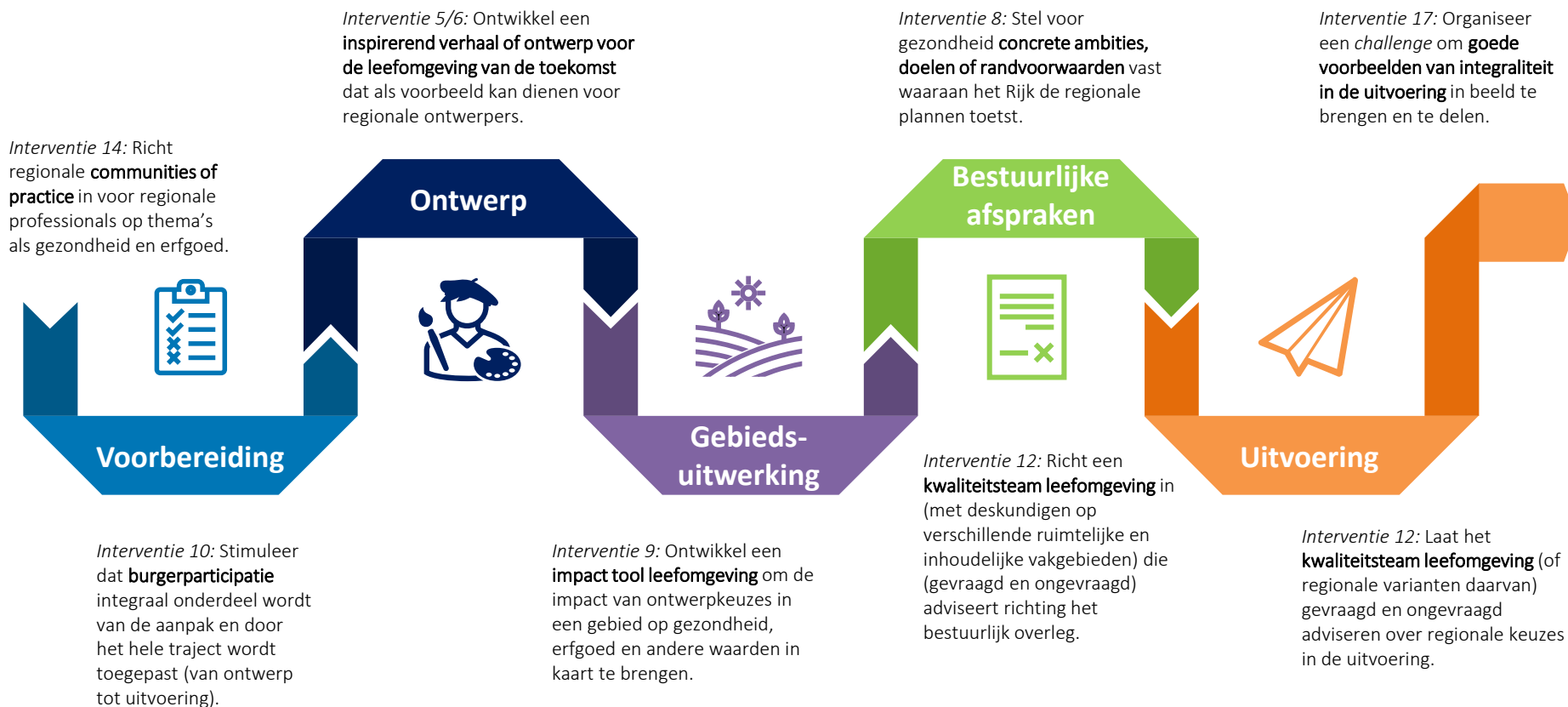
Interventies om met uitdagingen om te gaan (2/2)

Uitdaging	Interventies	Voorbeelden
<p>4. Proces is ingericht rondom thema's wonen, mobiliteit, infra; betrokkenen vanuit erfgoed en gezondheidsbevordering zijn wel betrokken maar niet in de lead.</p>	<p>11. Lobby actief voor voldoende vertegenwoordiging in bestuurlijke en uitvoerende gremia in de regio van de thema's erfgoed en gezondheid(sbevordering).</p> <p>12. Richt een kwaliteitsteam in met deskundigen op verschillende ruimtelijke en inhoudelijke vakgebieden, waaronder erfgoed en gezondheidsbevordering, die een stevige adviesfunctie heeft (gevraagd en ongevraagd) richting het bestuurlijk overleg met de regio</p>	<p>Bij 11: In Regio's waar men nog in de conceptfase/beginnende fase zit themaspecialisten laten aanschuiven op verzoek van OCW/VWS</p> <p>Bij 12: Bestuurlijk-maatschappelijke adviesgroep bij strategievorming in Zwolle waar GGD zitting in neemt</p> <p>Bij 12: Kwaliteitsteam binnen het programma NHW</p>
<p>5. Vernauwing in het proces bij de stap van verstedelijkingsstrategie naar gebiedsuitwerking, waardoor erfgoed en gezondheidsbevordering naar de achtergrond verdwijnen.</p>	<p>13. Bewaak dat bij de stap naar een volgende fase de thema's erfgoed en gezondheid(sbevordering) voldoende vertegenwoordigd zijn in bestuurlijke en uitvoerende gremia in de regio.</p>	
<p>6. Kennis en ervaring met gezondheidsbevordering en erfgoed zitten verspreid over verschillende organisaties, met als risico dat ze onvoldoende worden overgedragen tussen betrokkenen en standpunten niet worden afgestemd.</p>	<p>14. Community of practice: Verbinden en versterken regionaal/lokaal netwerk gezondheid / erfgoed door organiseren ontmoeting en kennisuitwisseling</p> <p>15. Sparringpartner zijn voor regio</p>	<p>Bij 14: Organiseren van landelijke of regionale kennismakings- en kennisuitwisselingsactiviteiten, met VWS en OCW in faciliterende rol</p> <p>Bij 15: OCW op het gebied van Nieuwe Hollandse Waterlinie richting MRU</p>
<p>7. Goede voorbeelden waarin erfgoed en gezondheid integraal zijn meegenomen in beleid of uitvoering blijven onder de radar en worden niet uitgelicht. Slechte voorbeelden blijven onbesproken.</p>	<p>16. Vervullen van de rol van ambassadeur door in mondelinge en schriftelijke communicatie positieve voorbeelden uit te lichten.</p> <p>17. Inzetten van marketinginstrumenten als challenges en prijsvragen om goede voorbeelden in beeld te krijgen en te verspreiden.</p> <p>18. Proactief in gesprek gaan met betrokkenen, waarbij het Rijk regio kan ondersteunen, wanneer erfgoed en gezondheid onvoldoende worden meegenomen.</p>	<p>Bij 17: Provincie Gelderland die tweejaarlijks de Gelderse prijs voor ruimtelijke kwaliteit uitreikt, met nieuwe thema's per keer.</p> <p>Bij 18: Oplossingen die vanuit de regio richting bepaalde ministeries aangedragen worden m.b.t. erfgoed/gezondheid actief ondersteunen vanuit OCW/VWS: bijv. (gezondheids)oplossingen voor het bouwen van woningen aan een snelweg.</p>
<p>8. Meekoppelkansen tussen erfgoed en gezondheidsbevordering kunnen meer worden benut</p>	<p>19. Verbinden van themaspecialisten erfgoed en gezondheidsbevordering.</p> <p>20. Inventariseren en verspreiden van best practices waarin beide thema's met elkaar (en eventueel andere thema's) zijn verbonden.</p>	<p>Bij 19: Erfgoed-themaspecialist die betrokken is bij 1 strategie gaf aan – indien gewenst – gezondheidsbevordering mee te willen nemen tijdens vergaderingen waarbij inbreng overlapt tussen erfgoed & ruimtelijke kwaliteit en gezondheidsbevordering</p>

Ontwerpen van een handelingsstrategie

- Het Rijk streeft naar een integrale benadering van de leefomgeving. Deze quick scan maakt duidelijk dat integraliteit niet vanzelfsprekend is. Integendeel, er is sprake van concurrentie van waarden. Dit zorgt voor uitdagingen, waarvoor we interventies hebben ontworpen.
- Het Rijk of individuele departementen kunnen deze interventies benutten voor het ontwikkelen van een coherente strategie waarmee integraliteit in beleid en uitvoering wordt bevorderd. Dat zal altijd maatwerk zijn, omdat elke opgave, elke regio en elk beleidsproces verschilt.
- Ter illustratie hebben we op de volgende pagina een voorbeeld opgenomen van hoe de interventies kunnen worden gecombineerd tot een handelingsstrategie. De verstedelijkingsstrategieën, maar ook ander ruimtelijk beleid, doorlopen op hoofdlijnen een aantal fases. We hebben een aantal interventies gekoppeld aan de verschillende fases en, omwille van het voorbeeld, geconcretiseerd.
- Tot slot merken we nog op dat in deze quick scan weliswaar de thema's gezondheidsbevordering en erfgoed centraal staan, maar de inzichten, uitdagingen en interventies – in meer of mindere mate – ook toepasbaar kunnen zijn op andere kwetsbare waarden op het gebied van water, bodem, natuur, landschap en klimaat(adaptatie).

Een fictief voorbeeld van een handelingsstrategie



Bijlage: overzicht gesprekken en documenten

Gesprekken (1/2)

#	Organisatie(s)	Gesprekspartners (functie)
1	College van Rijksadviseurs	Rijksadviseur voor de fysieke leefomgeving Stedenbouwkundig ontwerper, adviseur College van Rijksadviseurs
2	Gelders Genootschap	Senior adviseur ruimtelijke kwaliteit Adviseur landschap en ruimtelijke kwaliteit
3	Gemeente Arnhem	Strateeg ruimtelijke ontwikkeling gemeente Arnhem en lid van kernteam verstedelijkingsstrategie Groene Metropoolregio Bestuursadviseur gezondheid
4	Gemeente Ede	Beleidsregisseur Ruimtelijke Ontwikkeling Beleidsadviseur veilige en gezonde leefomgeving
5	Gemeente Nijmegen	Landschapsarchitect / strategisch projectleider Omgevingsvisie Nijmegen
6	Gemeente Utrecht	Strateeg Stedelijke Ontwikkeling Senior Adviseur Erfgoed en Ruimte
7	Gemeente Utrecht en IenW	Projectmanager gebiedsonderzoeken U Ned Projectmanager MIRT onderzoeken/ verkenningen
8	GGD GHOR	Thematrekker Gezonde Leefomgeving & Strategisch Adviseur
9	Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen	Opgavemanager Ontspannen regio

Gesprekken (2/2)

#	Organisatie(s)	Gesprekspartners (functie)
10	Procab	Projectleider verstedelijkingsstrategie ANF Projectsecretaris verstedelijkingsstrategie ANF
11	Programma Gezonde Groende Leefomgeving	Senior onderzoeken Gezonde Leefomgeving bij het centrum Duurzaamheid, Milieu en Gezondheid van het RIVM Projectleider Leefomgeving en Gezondheid bij RIVM
12	Provincie Gelderland	Provinciaal adviseur ruimtelijke kwaliteit
13	Provincie Gelderland	Strategisch adviseur woonbeleid en coördinator verstedelijkingsstrategie Coördinator deelprogramma erfgoed en landschap
14	Provincie Utrecht	Senior beleidsmedewerker ruimtelijk erfgoed
15	Provincie Utrecht	Senior beleidsmedewerker/adviseur ruimtelijk ontwerper Senior beleidsadviseur milieu en gezondheid Strategisch adviseur ruimtelijke ontwikkeling
16	Provincie Utrecht	Provinciaal adviseur ruimtelijke kwaliteit
17	Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed	Adviseur erfgoed en leefomgeving
18	U10	Procesmanager/Projectmanager

Documenten

#	Document
1	Appm en Stratelligence (2019). De adaptieve ontwikkelstrategie Zuidelijke Randstad.
2	Arnhem-Nijmegen-Foodvalley (2021). Meer landschap meer stad. Groene Metropool Arnhem Nijmegen Foodvalley 2040
3	College van gedeputeerde staten (2021). Statenbrief: Stand van zaken Groen Groeit mee.
4	Initiatiefnemers Groen Groeit Mee (2021). Groen Groeit Mee Pact – versie 1.2.
5	Metropoolregio Amsterdam (2021). Metropool van wereldklasse met menselijke maat.
6	Ministerie van BZK (2020). Nationale Omgevingsvisie
7	Ministerie van Infrastructuur en Rijkswaterstaat (2017). Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)
8	PosadMaxwan (2021). De zeven regionale verstedelijkingsstrategieën in beeld.
9	U Ned. (2020). Utrecht Nabij
10	Provincie Zuid-Holland (2020). Contouren Verstedelijkingsstrategie Zuid-Holland.
11	Regio Groningen Assen (2021). Verstedelijkingsstrategie Regio Groningen-Assen.
12	Regio Zwolle (2021). Governance Verstedelijkingsstrategie Regio Zwolle en gebiedsgericht MIRT onderzoek Zwolle e.o.
13	Schulz, M., Den Heijer, I., De Baas, J.H. en Van der Steen, M. (2017). Sturen en stromen. Overheid in een samenleving waarin iedereen stuurt. <i>Nederlandse School voor Openbaar Bestuur</i> .
14	Termeer, C.J.A.M. (2019). Het bewerkstelligen van een transitie naar kringlooplandbouw. <i>Wageningen University & Research</i> .

In opdracht van van het ministerie van OCW en het ministerie van VWS
Auteurs: Maarten Noordink, Sjoerd Stikvoort, Maria Gayed, Niek de Vreeze
27 januari 2022

KWINK
GROEP