



Atelier Rijksbouwmeester
College van Rijksadviseurs

Oranjevuitensingel 90
2511 VE Den Haag
Postbus 20952
2500 EZ Den Haag
www.collegevanrijksadviseurs.nl

Contactpersoon
drs M.H.J.M. van Heck

T 070 339 4938
M 06 250 52487
marcel.vanheck
@rgd.minbzk.nl

Datum
3 mei 2013

Betreft
Advies CRA m.b.t. de
Omgevingswet

Advies College van Rijksadviseurs over de Omgevingswet

Geachte mevrouw Schultz van Haegen, beste Melanie,

Met de nieuwe Omgevingswet worden de juridische kaders en de spelregels vastgelegd waarbinnen overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en particulieren de verdeling van hun belangen over de beschikbare ruimte moeten en kunnen regelen. Het College van Rijksadviseurs (CRA) beschouwt deze wet als een cruciaal instrument waarin de basis wordt gelegd voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in ons land. Tegen die achtergrond hebben wij – ongevraagd – de reactietermijn benut om ons commentaar te formuleren op de conceptteksten en om concrete tekstsuggesties te doen.

Kort samengevat komt ons pleidooi op het volgende neer: Wij denken dat deze wet op een aantal punten een wezenlijke verbetering kan betekenen van de praktijk van ruimtelijke ontwikkeling. Het CRA heeft grote zorg over de mate waarin de kwaliteit van ruimtelijke interventies wordt geborgd. We vragen dringend aandacht voor onafhankelijke oordeelsvorming als basis voor historische, actuele en toekomstige omgevingswaarden.

Wij waarderen de grotere flexibiliteit die in gebiedsontwikkelingen kan worden ingebracht, bijvoorbeeld door het verruimen van de mogelijkheden voor tijdelijk gebruik, de introductie van het gelijkwaardigheidbeginsel en het instrument van de 'programmatische aanpak', waarmee omgevingswaarden (bijvoorbeeld volgend uit EU-richtlijnen) kunnen worden losgekoppeld van individuele besluiten. De wet maakt het initiatiefnemers gemakkelijker hun weg te vinden in de regelgeving en de vergunningsplichten. In deze tijd, waarin particulier initiatief en kleinschalige investeringen de ruimtelijke ontwikkeling meer dan voorheen bepalen, is dat een belangrijk pluspunt.

Organiseer aanspreekbaarheid op alle aspecten van de omgevingskwaliteit

Met de Omgevingswet zijn overheden op elk bestuursniveau aanspreekbaar op een aantal aspecten van de omgevingskwaliteit waar hun beleid toe leidt, waaronder de planologische kwaliteit (welke functie op welke plek), de leefbaarheid, het uiterlijk van nieuwe bouwwerken en de zorg voor het culturele erfgoed.

Wij ervaren het echter als een gemis dat een dergelijke aanspreekbaarheid ontbreekt voor stedenbouwkundige en landschappelijke kwaliteit (waaronder de kwaliteit van openbare ruimten zoals pleinen, wegen, bossen en dijken). Stedenbouw en landschap worden in de wettekst (art. 2.1, lid 3) slechts benaderd in termen van 'bescherming', niet van 'ontwikkeling'. Dat kan in de praktijk ten

koste gaan van de belevingswaarde en met name de toekomstwaarde van ruimtelijke ontwikkelingen. Wat ons betreft is landschappelijke en stedenbouwkundige kwaliteit, naast architectonische kwaliteit, integraal onderdeel van de zorgplicht voor de fysieke leefomgeving die u in de wet introduceert (art. 1.6). Deze zorgplicht moet ook betrekking hebben op toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen. Met een goed ontwerp ontstaat een nieuwe stedenbouwkundige of landschappelijke laag die een relatie aangaat met de aanwezige lagen, die het verleden respecteert maar ook een eigentijdse culturele betekenis toevoegt. Waardevast ontwikkelen vraagt om meer dan de juiste functie op de juiste plek en een passend uiterlijk van bouwwerken – het vraagt om interactie tussen functies en een openbare ruimte die dat stimuleert.

Atelier Rijksbouwmeester
College van Rijksadviseurs

Datum
3 mei 2013

Ruimtelijke kwaliteit: de gist in het brood

In ons werkprogramma 2012-2016 *De techniek van het verbinden* stellen wij (blz 8): “Ruimtelijke kwaliteit is in onze visie geen luxe, maar de essentie van ruimtelijke plannen; niet de slagroom op de taart, maar de gist in het brood. Het streven naar ruimtelijke kwaliteit behoort daarom ook (en juist) in tijden van schaarste vanzelfsprekend te zijn”. De nieuwe Omgevingswet moet, wat ons betreft, die sfeer uitademen.

De term ‘omgevingskwaliteit’, in art. 1.3 opgevoerd als een van de maatschappelijke doelstellingen van de wet, duidt volgens de Memorie van Toelichting (blz 44) op ‘aspecten als cultureel erfgoed, architectonische kwaliteit van bouwwerken en kwaliteit van natuur en landschap’ en wordt in de context gezet van ‘de menselijke beleving van de fysieke leefomgeving’. Omdat het genoemde art. 2.1 echter alleen uitgaat van de *bescherming* van landschappelijke, natuurlijke, cultuurhistorische en stedenbouwkundige waarden (een beperktere invulling dan de drieslag belevingswaarde, gebruikswaarde en toekomstwaarde waarmee ‘ruimtelijke kwaliteit’ meestal wordt gedefinieerd) en niet de *ontwikkeling* van nieuwe waarden, wordt er binnen de Omgevingswet geen bestuurslaag verantwoordelijk gesteld voor de ontwerpqualität op een hoger schaalniveau dan het bouwwerk.

Het nut van externe oordeelsvorming

In de Memorie van Toelichting (blz 158-159) stelt u: “Zodra een bestuursorgaan beleidskeuzes heeft gemaakt en die in bindende regels heeft vertaald, moet de samenleving zoveel mogelijk houvast aan die regels kunnen ontleen (...) en ook de overheid zelf op basis van die regels voorafgaand houvast over de aanvaardbaarheid van een activiteit hebben. Bestuurlijke afwegingsruimte ‘aan de achterkant’ moet dan ook zo beperkt mogelijk zijn en vooral situaties betreffen waarin die ruimte bij de toepassing van bindende regels echt nodig is, bijvoorbeeld in verband met complexe gebiedsproblematiek, gebiedsoverstijgende belangen of innovatieve experimenten”.

Wij onderschrijven dit principe, maar stellen vast dat de ontwerpqualität (landschap, stedenbouw en architectuur) ook in minder uitzonderlijke situaties wel aan bij voorkeur onafhankelijke oordeelsvorming onderhevig moet zijn. Ontwerpqualität vraagt om creativiteit, om de mogelijkheid om nieuwe, onvoorziene opgaven in verband te brengen met de karakteristieken van een wijk,

stad of streek. Niet voor niets worden overal in het land kwaliteitsteams opgericht, zijn er stadsarchitecten en provinciale adviseurs ruimtelijke kwaliteit actief en worden monumenten- en welstandscommissies verbreed tot commissies ruimtelijke kwaliteit. Daaruit blijkt een toenemende behoefte aan oordeelsvorming door externe professionals – die wel verifieerbaar moet zijn, maar niet per se objectiveerbaar. Naar ons oordeel moet de nieuwe Omgevingswet het nut van kwaliteitsborging van een wettelijke basis voorzien.

Atelier Rijksbouwmeester
College van Rijksadviseurs

Datum
3 mei 2013

Suggesties

Breng kwaliteit van stedenbouw, landschap en architectuur onder bij de zorgplicht

De voorliggende wettekst geeft decentrale overheden weliswaar gelegenheid om de kwaliteit van stedenbouwkundige en landschappelijke oplossingen te borgen, maar nodigt er niet toe uit, mede omdat de toelichting er amper een woord aan wijdt. Decentrale overheden zijn dus ook niet aanspreekbaar op het ontbreken of verwaarlozen van dergelijk beleid. Wat de architectonische kwaliteit betreft, lijkt voor de Omgevingswet objectiveerbaarheid het uitgangspunt.

Wij adviseren om de te realiseren omgevingskwaliteit bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen expliciet onder te brengen bij de overheidszorg voor de fysieke leefomgeving (art. 2.1), zodat deze de facto onderdeel wordt van de zorgplicht voor de fysieke leefomgeving (art. 1.6 en 1.7). Decentrale overheden kunnen zelf bepalen hoe ze invulling geven aan de kwaliteitsborging, maar zijn dankzij deze aanvulling wel aanspreekbaar op het ontbreken of verwaarlozen ervan.

Concrete tekstvoorstellen

Om in de borging van stedenbouwkundige, landschappelijke en architectonische kwaliteit te voorzien, doen wij u de volgende concrete suggesties:

- Art. 2.1, lid 3: voeg aan de reeks ‘onderdelen, aspecten en belangen’ waar het omgevingsbeleid ‘in ieder geval betrekking op kan hebben’ toe: ‘de ontwikkeling van landschappelijke en stedenbouwkundige waarden’.
- Art 2.1, lid 3: verander de zinsnede ‘...in ieder geval betrekking op kan hebben’ in ‘...heeft in ieder geval betrekking op’ en splits de reeks ‘onderdelen, aspecten en belangen’ uit naar bestuursniveaus, omdat het niet voorstelbaar is dat de overheid als geheel er met recht en reden voor kiest om een van deze onderwerpen naast zich neer te leggen.
- Reik in de toelichting bij afdeling 2.3 (art. 2.22 t/m 2.29) expliciet de mogelijkheid aan om stedenbouwkundige en landschappelijke kwaliteiten te benoemen als ‘omgevingswaarde’. Wanneer deze aspecten beperkt blijven tot de ‘beleidsregels’, en de ‘omgevingswaarden’ gedomineerd worden door milieutechnische en sectorale waarden, ontstaat het risico van een

technocratische ruimtelijke ordening die de ontwerp kwaliteit in de praktijk als sluitpost hanteert.

- Stel in art. 3.1 de omgevingsvisie ook op gemeentelijk niveau verplicht. Dit is het instrument waarmee gemeenten verantwoording afleggen over hun langetermijnvisie voor de ruimtelijke ontwikkeling, de wijze waarop zij gebiedsdelen ten opzichte van elkaar positioneren en de kansen en kwaliteiten waar ze prioriteit aan geven. Zeker gezien de voorgenomen opschaling van het lokaal bestuur, legt dat een onmisbare basis onder een zorgvuldig ruimtelijk beleid. Formeel wordt de omgevingsvisie bovendien het instrument waarin gemeenten volgens art. 3.1 invulling geven aan de gemeentelijke zorg voor de fysieke leefomgeving. Dat is een principiële functie van de omgevingsvisie, die zich niet laat rijmen met een facultatief karakter.
- Geef in de toelichting bij art. 3.1 aan dat een omgevingsvisie (nationaal, provinciaal of lokaal) de gewenste ontwikkelingsrichting van het grondgebied ook cartografisch weergeeft.
- Voeg in art. 4.15, tweede lid, expliciet toe dat de criteria in gemeentelijke beleidsregels over het uiterlijk van bouwwerken ook toegesneden zijn op onderscheiden gebiedscategorieën (dus niet alleen “zoveel mogelijk toegesneden op de onderscheiden categorieën bouwwerken”), omdat voorschriften voor het uiterlijk van bouwwerken juist ook afhankelijk kunnen zijn van gebiedsgebonden stedenbouwkundige of landschappelijke kwaliteiten.
- Reik in art. 17 van de wet of in de bijbehorende toelichting expliciet de mogelijkheid aan van onafhankelijke oordeelsvorming over de stedenbouwkundige, landschappelijke en/of architectonische kwaliteit. Reik ook de mogelijkheid aan om deze advisering te integreren met de monumentencommissie, zoals in veel gemeenten al de praktijk is. Zo kan de integratie van verschillende wetten in één Omgevingswet ook de aan die wetten verbonden adviescommissies integreren en voorzien van een verbreed mandaat. Dat draagt bij aan de door u nagestreefde stroomlijning.

Atelier Rijksbouwmeester
College van Rijksadviseurs

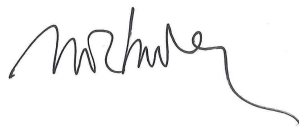
Datum
3 mei 2013

Met vriendelijke groet,


Het College van Rijksadviseurs,



Ir Frits van Dongen
Rijksbouwmeester



Prof. ir Eric Luiten
Rijksadviseur Landschap
en Water



Ir Rients Dijkstra
Rijksadviseur
Infrastructuur en Stad