



Urgentie, verleiding en gereedschap

**Mogelijkheden en beperkingen van de Omgevingswet
voor lokaal en provinciaal ruimtelijk kwaliteitsbeleid**

Een essay in opdracht van het College van Rijksadviseurs

José van Campen

November 2013

Urgentie, verleiding en gereedschap

Mogelijkheden en beperkingen van de Omgevingswet voor lokaal en provinciaal ruimtelijk kwaliteitsbeleid

Inleiding

De Omgevingswet krijgt gestalte. Het concept van de wet ligt voor advies bij de Raad van State en zal daarna (naar verwachting begin 2014) aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Ondertussen wordt de uitvoeringsregelgeving aangepast, de huidige 117 AMvB's en 120 ministeriële regelingen in het fysieke domein worden teruggebracht tot drie of hooguit vijf AMvB's. Ook deze moeten nog door de Tweede Kamer worden behandeld. Pas als de Invoeringswet van de Omgevingswet in de Tweede Kamer ligt, zal duidelijk zijn wanneer de Omgevingswet in werking treedt.

Het College van Rijksadviseurs (CRA) heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu geadviseerd om de ruimtelijke kwaliteit bij nieuwe ontwikkeling expliciet als zorgplicht van de overheid te benoemen. Onafhankelijke oordeelsvorming is daarbij onmisbaar en zou een wettelijke basis moeten krijgen, aldus het CRA. In het verlengde van dit advies heeft het CRA de provinciaal bouwmeesters, stadsarchitecten en stadsbouwmeesters uitgenodigd voor gedachtewisseling over de manier waarop zij het ruimtelijk kwaliteitsbeleid onder de Omgevingswet willen en kunnen oppakken.

Ter voorbereiding van die discussie is mij gevraagd om te verkennen wat de Omgevingswet in petto heeft voor het ruimtelijk kwaliteitsbeleid. Ik baseer me daarbij op de vele gesprekken die ik de afgelopen maanden had in het kader van Mooiwaarts, Ruimtelijke Kwaliteitsteams in Nederland en Atelier ZZ en onderzoek dat ik deed voor mijn boek Omgevingskwaliteit en Ruimte.

Vragen

De deelnemers aan de discussiebijeenkomst hebben van te voren de gelegenheid gehad om vragen en knelpunten op te sturen. Een groot deel daarvan heb ik in deze notitie verwerkt.

De vraag die als een rode draad door dit verhaal loopt werd gesteld door Wytze Patijn, stadsbouwmeester van Delft: *Hoe krijg je "stadsschoon" structureel op de politiek-bestuurlijke agenda?* En de volgende vraag is: hoe werk je dat uit? Abe Veenstra, Provinciaal Adviseur Ruimtelijke Kwaliteit (PAZH) van de Provincie Zuid-Holland: *De*

provincie heeft de ambitie om de stap te maken naar sturen op kwaliteit in plaats van kwantiteit. Alleen worstelt men erg met de 'hoe' vraag: welke instrumenten zet je daarvoor in, hoe bouw je enerzijds voldoende waarborgen in, maar zorg je tegelijkertijd dat er voldoende speelruimte wordt geboden.

De constellatie waarin dit moet gebeuren, wordt pijnlijk duidelijk uit de verzuchting – of noodkreet - van Frans Tolsma en Tonny Douma, projectleiders van de Gemeente Sudwest Fryslân (SWF): *Binnen de gemeente (69 kernen, ongeveer 80.000 inwoners en zo'n 80.000 ha groot) is momenteel slechts een bezetting van 2 fte m.b.t. ruimtelijke kwaliteit. SWF heeft geen stedenbouwkundige afdeling. Binnenkort worden er nog meer kernen/grondgebied toegevoegd aan SWF. (...) We zouden graag van gedachten willen wisselen over de vraag wat de minimale bezetting van een volwaardig en deskundig team zou moeten zijn. Een team dat voldoende ruimtelijke kwaliteit kan waarborgen in een gemeente van een dergelijke omvang als SWF. We willen ons college zo goed mogelijk informeren over de noodzaak van een dergelijk team.*

De Omgevingswet zal het gereedschap gaan bieden – en hopelijk wordt dat adequaat en eigentijds. Maar bovenstaande vragen maken duidelijk dat de schoonheid van stad en landschap niet altijd prioriteit heeft. Ruimtelijk kwaliteitsbeleid vraagt dus niet alleen vakkundig gebruik van gereedschap, maar ook een gevoel van urgentie en veel verleidingskunst.

Urgentie

Op lokaal niveau hebben bestuurders wel iets anders aan hun hoofd dan ruimtelijke kwaliteit. Als mensen bij de voedselbank tot ver buiten op de stoep in de rij staan, en zorgtaken in één klap gedecentraliseerd worden, dan zal de lokale politiek ruimtelijke kwaliteit echt niet als prioriteit zien. Wij – de vakmensen – kunnen nog zo benadrukken dat ruimtelijke kwaliteit niet de kers op de taart is maar de gist in het brood, en dat ruimtelijke kwaliteit direct invloed heeft op economische en sociale vraagstukken, maar dat wil niet zeggen dat de urgentie van ruimtelijke kwaliteit voor iedereen duidelijk is.

Meekoppelend belang

In de praktijk blijkt het effectief om ruimtelijk kwaliteitsbeleid op een logische manier te verbinden aan een urgente maatschappelijke opgave. Een mooi voorbeeld is Ruimte voor de Rivier waarin twee samenhangende doelen benoemd zijn: de hoeveelheid water die in 2015 veilig door de Rijn en de Maas kan stromen en de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied.

Water en veiligheid, maar ook energie, wonen, wijk economie, natuur, infrastructuur, krimp zijn voorbeelden van opgaven waar ruimtelijke kwaliteit als 'meekoppelend

belang' kan aanhaken. De urgentie kan negatief of positief zijn: de noodzaak een verslechtering te keren of de wens een kans te benutten. In Parkstad Limburg wordt krimp als kans gezien en daarvoor is ruimtelijke vernieuwing urgent, zó urgent dat er veel geld en capaciteit wordt vrijgemaakt voor een Internationale Bauausstellung. Hoe breder de urgentie gevoeld wordt, hoe meer kans ruimtelijke kwaliteit maakt. Luister vooral naar bewoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties. Voor de wateropgave zijn de waterschappen een interessante partij. Wetterskip Fryslân is bijvoorbeeld bezig een eigen kwaliteitsteam op te richten.

Als ruimtelijke kwaliteit als meekoppelend belang aan maatschappelijke opgaven wordt verbonden betekent het wel dat de vakwereld moet zoeken naar integrale ontwerp- en planvormingsprocessen en integrale beoordeling van initiatieven. Het aangekondigde Laboratorium voor integrale kwaliteitsadviesing van Mooiwaarts is een stap in die richting.

Zelfstandig belang

Ruimtelijke kwaliteit kan natuurlijk ook eigen urgentie krijgen. Het kan expliciet en vrij concreet als provinciaal of lokaal belang worden benoemd in een structuurvisie (straks omgevingsvisie) en worden gekoppeld aan decentrale regelgeving. Een voorbeeld is de Provincie Noord-Brabant, waar de provincie de ruimtelijke kwaliteit op hogere schaalniveaus en op de langere termijn als zelfstandige doelstelling heeft benoemd in de Provinciale Structuurvisie Ruimte. Gebiedskwaliteiten met een regionaal karakter zijn als provinciaal belang vastgesteld. In de Verordening Ruimte zijn specifieke regels opgenomen om deze belangen te waarborgen (zie verder onder 'gereedschap').

Verleiding

Voordat we naar het gereedschap om ruimtelijke kwaliteit te waarborgen overstappen, eerst de verleidingskunst. Als mensen in vrijheid tot een ruimtelijke kwaliteitszorg komen is dat veel effectiever dan wanneer het onder dwang gebeurt. Christine Ruijter, dorpsbouwmeester van de Gemeente Borsele zegt: *Persoonlijk merk ik veel voordelen aan de nieuwe Omgevingswet en het lokaal regelen van kwaliteitsbeleid. In Tilburg was dit aanleiding om van drie commissies (monumenten, welstand, groen/openbare ruimte) één omgevingscommissie te maken. Zowel voor de aanvragers als de beoordeling/ begeleiding is dit zeer effectief. In Borsele wordt de vrijheid om zelf invulling te geven aan kwaliteitsbeleid benut om meer in te zetten op stimuleren middels het persoonlijk gesprek vanaf initiatieffase. Bijkomend wordt er zelfs middels architectenspreekuur, qteams en workshops geïnvesteerd in het daadwerkelijk aandragen van oplossingsrichtingen. In Vlaanderen kan elke stad zijn eigen kwaliteitsbeleid vormgeven sinds de zogenaamde ontvoogding van de provincie. Het reduceren van 'lagen' en het dichter bij elkaar brengen van initiatiefnemers en*

beleidsmakers biedt tal van voordelen. Ik zie met name een probleem als partijen van deze vrijheid gebruik maken om geen beleid te voeren. Maar ja, dat ondervang je ook niet door van hogerhand zaken op te leggen!

Professionaliteit-nieuwe stijl

Als vakgemeenschap zullen we dus de 'vraag' naar ruimtelijk kwaliteitsbeleid moeten scheppen. Dat gaat vooraf aan de vraag of de Omgevingswet daar een stok achter de deur bij zou moeten bieden.

Verleiden betekent in deze tijd van uitnodigingsplanologie vooral: de verbinding zoeken met betrokkenen, dicht op de plek, dicht op de initiatiefnemers. Professionaliteit-nieuwe stijl heet dat in de bestuurskunde: professionals-nieuwe stijl zijn beroepsbeoefenaren die de problematiek als geheel voor ogen houden in plaats van alleen het eigen specialisme, die kritisch zijn en zich verbinden met andere professionals en betrokkenen. Dit in tegenstelling tot professionals-oude stijl die hun vak en hun werk afschermen om de eigen dienstverlening te optimaliseren (De Bruijn en Noordegraaf, 2010). In een interview voor Atelier ZZ vertelt stedenbouwkundige Peter Koelewijn hoe hij ambtenaren heeft moeten verleiden om zijn project in Klarendal van de grond te krijgen. Ambtenaren vertonen in eerste instantie een ontmoedigingsreactie: dit kan niet, het past niet in bestemmingsplan, het zal wel niks worden. Ze hebben de neiging om ingewikkelde aanvragen zo lang mogelijk op zijn beloop te laten. In Klarendal is veel tijdswinst behaald door ambtenaren te enthousiasmeren, niet met een leuke tekening maar met draagvlak: de wethouder wil het, partijen in de wijk zijn er klaar voor, stap op de trein, ga mee... De ambtenaar moet worden aangesproken op zijn vakkennis en zijn positieve bijdrage. Peptalk helpt ambtenaren het project serieus ter hand te nemen, aldus Koelewijn.

Verleiden = meedenken

Wytze Patijn vraagt naar mogelijkheden voor *versterking van de rol en positie van de Commissie W&M in de "ruimtelijke kwaliteitsketen"*. Ook hier geldt allereerst: verleiden is beter dan verplichten. Uit het onderzoek naar kwaliteitsteams kan ik alvast concluderen dat teams die de kunst van het verleiden verstaan, een vanzelfsprekender plek hebben in planvormingsprocessen dan teams die het puur van hun inhoudelijk gezag moeten hebben. De 'meedenkteams' doen het beter dan de beoordelingsteams. Verleiden doe je met een slim advies tijdens de rit in plaats van een autonoom oordeel op een te laat moment. Mooiwaarts heeft het over het organiseren van 'common-sense': een servicegericht advies aan zowel initiatiefnemer als bevoegd gezag, over de meerwaarde die het initiatief biedt in het licht van het publieke belang. 'Voorkom dat de initiatiefnemer en de gemeente overspoeld worden met sectorale adviezen en eisen, maar organiseer synergie, integraliteit en vooral (ruimte voor) gezond verstand.' Idealiter komt de adviesvraag dan ook uit de initiatiefnemer zelf, uit welbegrepen eigenbelang.

Dit stelt eisen aan de leden van de commissie of het team. Natuurlijk moeten deskundigen die plannen van anderen beoordelen, gezaghebbend zijn in hun vakgebied en excellente kennis hebben van het gebied en de ruimtelijke opgaven. Maar minstens zo belangrijk zijn competenties om de inhoudelijke expertise effectief te kunnen maken, zoals procesgevoeligheid, plezier en vaardigheid in communicatie en verbinding, en het kunnen schakelen in rollen en verhoudingen (De Wit, 2013).

Gereedschap

Na de urgentie en de verleiding komt het gereedschap aan de orde. En dan vooral: het vakmanschap en het spelvermogen waarmee dat gereedschap ingezet wordt.

Kan ruimtelijke kwaliteit onderdeel uitmaken van de hele Omgevingswet, in plaats van alleen van de omgevingsvisie, zodat het altijd en overal (van debat tot besluit) onderwerp van het gesprek is? vraagt Ingeborg Thorald, adviseur ruimtelijke kwaliteit van de Provincie Utrecht. Voor zover nu te beoordelen zal de Omgevingswet inderdaad de mogelijkheid bieden om ruimtelijke kwaliteit van debat tot besluit te agenderen. Maar het is vooralsnog niet dwingend geregeld. Minister Schultz van Haegen zei tijdens haar recente werkbezoek aan Zaanstad op uitnodiging van Mooiwaarts: 'Ik vind ruimtelijke kwaliteit belangrijk, maar zie tegelijkertijd dat het op lokaal niveau moet worden vormgegeven. De bestuurlijke wil om ruimtelijke kwaliteit vorm te geven is daarbij essentieel, dat moeten we stimuleren. Je wilt niet dat een eis op dit punt in de wet zo dwingend is dat een gemeente geen eigen keuze meer kan maken.'

Het moet dus door de decentrale overheden zélf geregeld worden, op provinciaal en lokaal niveau, in goede samenhang. Provinciale bouwmeesters en lokale stadsarchitecten zitten hierbij in een unieke positie: zij zijn 'geïnfiltreerd' in het ambtelijk apparaat en hebben een directe lijn met de bestuurders. Zij kunnen bestuurders, ontwerpers, juristen en plantoetsers bij elkaar brengen.

De gereedschapskist van de Omgevingswet

De gereedschapskist van de Omgevingswet bevat zes kerninstrumenten verdeeld over drie compartimenten: beleidsinstrumenten, regelende instrumenten en vergunnende instrumenten.

beleid (zelfbindend voor de overheid)	omgevingsvisie
	plannen en programma's
regels (algemeen verbindend, rechtskracht)	algemene rijksregels
	decentrale regels
	- provinciale omgevingsverordening - waterschapsverordening - gemeentelijk omgevingsplan
vergunningen (toestemming voor activiteiten)	omgevingsvergunning
	projectbesluit

(op basis van de toetsversie van de concept-Omgevingswet, d.d. 28-02-2013)

Solide ruimtelijk kwaliteitsbeleid is verankerd in de drie compartimenten: beleid, regels en vergunningen. Ik bespreek hieronder de mogelijkheden van de provinciale en lokale omgevingsvisie, de provinciale omgevingsverordening en het gemeentelijke omgevingsplan, en de mogelijkheden om in het vergunningentraject de vinger aan de pols te houden.

Beleid: de omgevingsvisie

Voor ruimtelijk kwaliteitsbeleid is de omgevingsvisie cruciaal. De omgevingsvisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van het grondgebied en de hoofdzaken van het voor de fysieke omgeving te voeren integrale beleid. De omgevingsvisie is een integrale, strategische, gebiedsdekkende visie waarin een bestuursorgaan de keuzes in de fysieke leefomgeving in samenhang beschrijft. Vooralsnog is die visie verplicht voor Rijk en provincies, en facultatief voor gemeenten. Bestuursorganen kunnen ook gezamenlijk een omgevingsvisie vaststellen. De omgevingsvisie komt in plaats van de verschillende visiedocumenten met betrekking tot milieu, ruimte, water, natuur en verkeer en vervoer. De visie vormt de beleidsmatige grondslag voor een samenhangende inzet van plannen en programma's en projectbesluiten en omgevingsvergunningen.

Provinciale Omgevingsvisie

De Omgevingswet stelt – net als Wro – de gemeenten primair verantwoordelijk voor het ruimtelijk beleid. Maar de provincie behartigt het hogere schaalniveau. Wat daaronder wordt verstaan, bepaalt de provincie zelf. In jurisprudentie wordt ervan uit gegaan dat alle bovengemeentelijke aspecten als provinciaal belang benoemd kunnen worden. Regionale ruimtelijke opgaven vallen dus onder verantwoordelijkheid van de provincie, het is aan de provincie om deze opgaven te herkennen en te onderzoeken en te zorgen voor een ruimtelijk raamwerk waarin transformaties gestalte kunnen krijgen. Hiermee zet de provincie de gemeenten op het spoor van de ontwerp-opgaven

en geeft steun in de rug aan lokaal betrokkenen. En – niet onbelangrijk - een provinciaal belang is een argument om op lokaal niveau ambtelijke capaciteit te vragen.

Op basis van de huidige generatie provinciale structuurvisies kan geconcludeerd worden dat de zorgplicht voor omgevingskwaliteit opgenomen kan worden als algemene doelstelling van de omgevingsvisie (refererend aan de doelstelling van de Omgevingswet). Die zorgplicht kan vervolgens worden geconcretiseerd in provinciale belangen. De Provincie Utrecht heeft bijvoorbeeld ‘een vitale en innovatieve regionale economie met voldoende en diverse vestigingsmogelijkheden’, en ‘een optimaal gebruik van de binnenstedelijke ruimte’ als provinciale belangen benoemd. Dat leidt ertoe dat de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen wordt beperkt en gekoppeld aan de herstructurering van bestaand terrein (dit wordt overigens vooral programmatische benaderd en niet als regionale ontwerpogave onderzocht). De Provincie Noord-Brabant stelt dat diversiteit en contrast in het landschap het uitgangspunt moeten zijn voor nieuwe ontwikkelingen. Gebiedskwaliteiten met een regionaal karakter zijn stuk voor stuk als provinciaal belang benoemd en uitgewerkt in gebiedspaspoorten.

Het is belangrijk gemeenten en lokale betrokkenen ook ondersteuning te bieden bij het uitwerken van de provinciale belangen. In Noord-Brabant organiseert de provincie in samenwerking met gemeenten de ‘werkgroepen landschap’, om ruimtelijke kwaliteit op de agenda te krijgen en de gebiedsopgaven uit te werken. Het Brabants Expertisecentrum Ruimtelijke Kwaliteit (BERK) ondersteunt en zet provinciale ontwerpers in om alle partijen bij belangrijke gebiedsopgaven aan tafel te krijgen.

Lokale Omgevingsvisie

Zolang de gemeentelijke omgevingsvisie niet verplicht is, is het zaak om op lokaal niveau de urgentie ervan duidelijk te maken. Juist een gemeentebestuur dat niet alles met regels dicht wil timmeren, heeft een democratisch vastgestelde visie op de omgevingskwaliteit nodig. Visie is noodzakelijk om ad hoc beslissingen bij het invullen van de lokale afwegingsruimte, en daarmee rechtsonzekerheid, te voorkomen.

Hoe gaat zo’n gemeentelijke omgevingsvisie eruit zien? Het kan een omzetting zijn van de structuurvisie met daaraan gekoppeld de sectorale visies. Maar structuurvisies zijn nog steeds veelal ontwikkelingsgericht. De omgevingsvisie biedt de kans om transformatiegericht beleid te formuleren. Beleid dat veel meer gericht is op de bestaande ruimte en de mogelijkheden daar programma voor te behouden of te vinden. Gericht op het landschappelijke of stedelijke raamwerk en de karakteristieken van de verschillende gebieden. Beleid dat richting geeft aan de ruimtelijke flexibiliteit en tijdelijkheid als gegeven neemt.

Mooiwaarts heeft in haar Drie Punten Plan overigens geopperd dat de visie op ruimtelijke kwaliteit niet persé een omgevingsvisie hoeft te zijn. Gemeenten die zo'n omgevingsvisie te ingewikkeld of te veel vinden, zouden de visie op ruimtelijke kwaliteit ook kunnen opnemen als richtinggevende beleidsuitspraak in (de toelichting op) het Omgevingsplan – met als voordeel een onmiddellijke koppeling tussen democratische visie en bouwmogelijkheden. Voorbeelden van dergelijke beleidsuitspraken zijn de 'Almere Principles' en de '10 Gouden Regels' uit de integrale nota Ruimtelijke Kwaliteit van Haarlem.

Regels: provinciale omgevingsverordening en gemeentelijke omgevingsplan

Onder de Omgevingswet moet de gemeenteraad voor het hele grondgebied van de gemeente een gemeentelijk omgevingsplan vaststellen. Provinciale staten moeten voor het hele grondgebied een provinciale omgevingsverordening vaststellen.

De verankering van het kwaliteitsbeleid in deze decentrale regels is van groot belang. Beleid is (min of meer) vrijblijvend maar regels zijn algemeen verbindend. Regels zijn de stok achter de deur. Regels zijn vooral het domein van juristen, maar ontwerpers kunnen juist hier een wereld winnen door (letterlijk) naast de juristen te gaan zitten en te visualiseren wat de regelgeving zou moeten doen of niet zou moeten doen.

De regels met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit kunnen vaak abstract en globaal zijn, aangevuld met specifieke regels voor de uitzonderingen. Een ontheffingsmogelijkheid is van belang, liefst gekoppeld aan een 'meerwaarde' bepaling.

Provinciale omgevingsverordening

De provinciale omgevingsverordening zal net als de huidige provinciale verordening ruimte, vooral instructieregels bevatten, gericht op gemeenten en waterschappen. De provincie kan proactief of reactief aanwijzingen geven voor de inhoud van het gemeentelijke omgevingsplan of de waterschapsverordening, met als doel de provinciale belangen te waarborgen.

Het Planbureau voor de Leefomgeving wees er in 2012 op dat de provinciale verordeningen meer en meer worden ingezet om te sturen op (aspecten van) ruimtelijke kwaliteit. In jurisprudentie wordt daar vooralsnog geen inhoudelijke grens aan gesteld; er mogen algemene regels worden gesteld vanuit de zorg voor de ruimtelijke kwaliteit. Er zijn wel grenzen aan de mate waarin algemeen geformuleerde belangen zoals 'kwaliteit van het landschap' of 'zuinig ruimtegebruik' in verordeningen, aangegrepen kunnen worden om specifieke ontwikkelingen te beïnvloeden. De provinciale belangen moeten helder en concreet geformuleerd worden. Een algemene zorgplicht voor de ruimtelijke kwaliteit kan bijvoorbeeld niet leiden tot reactieve aanwijzingen over de bebouwingsdichtheid of de maximale omvang van woningen in het buitengebied, als daarvoor geen specifieke regels in de verordening zijn opgenomen.

Een voorbeeld is de Provincie Zuid-Holland, die op basis van een functiekaart en een kwaliteitskaart gekoppeld aan de provinciale structuurvisie, in haar Verordening Ruimte regels opgenomen heeft over bebouwingscontouren, agrarische bedrijven, kantoren, bedrijventerreinen, detailhandel, waterkeringen, milieuzoneringen, lucht- en helihavens, molen- en landgoedbiotopen.

De Provincie Noord-Brabant stuurt primair met algemene regels, zoals een algemene regel voor kwaliteitsverbetering van het landschap, en een algemeen verbod op nieuwe vestigingen in het landschap. Met specifieke regels wordt dit waar nodig verder ingevuld. Voor de intensieve veehouderij is bijvoorbeeld, naast maximale afmetingen van het bouwblok, een regel opgenomen dat tien procent van de oppervlakte van het bouwblok besteed moet worden aan landschappelijke inpassing. Dat gaat niet alleen om groen, ook aandacht voor cultuurhistorie, of bouw van hoogwaardige stallen kan meetellen. Hoe de tien procentregel wordt toegepast bepaalt de gemeente. Met de werkgroepen landschap (zie boven) probeert de provincie gemeenten op een goed spoor te zetten maar als een gemeente een randje coniferen genoeg vindt, gaat de provincie daar niet tegenin.

Gemeentelijk omgevingsplan

Onder de Omgevingswet moet elke gemeente gebiedsdekkende algemene regels voor de leefomgeving vaststellen. De regels kunnen wel gedifferentieerd worden naar locatie, gebied of wijk. De regels kunnen worden gekoppeld aan een vergunningplicht. Het opstellen van regels in de vorm van doelvoorschriften heeft de voorkeur: niet de regel maar het doel staat voorop. Daartoe wordt onder meer een gelijkwaardigheidsartikel opgenomen: een verplichte maatregel kan worden vervangen door een andere maatregel als daarmee tenminste hetzelfde doel wordt bereikt als met de verplichte maatregel wordt nagestreefd.

Het gemeentelijk omgevingsplan krijgt een integraal karakter. Regels over goede ruimtelijke ordening (zoals in bestemmingsplannen en beheersverordeningen) worden geïntegreerd met regels over de bescherming van het milieu, natuur, monumenten, stads- of dorpsgezichten, bomen en de regels over redelijke eisen van welstand. Deze verbreding leidt er onder andere toe dat het traditionele ruimtelijke ordeningsbegrip 'bestemming van de grond' in het wetsvoorstel is vervangen door het ruimere begrip 'functie van de locatie'. Het omgevingsplan zal het bestemmingsplan en de beheersverordening gaan vervangen, maar ook de kapverordening, de erfgoedverordening, de algemene plaatselijke verordening, de reclameverordening, de ligplaatsenverordening enzovoort. Op het moment dat de Omgevingswet van kracht wordt, zullen alle bestemmingsplannen automatisch als omgevingsplan van kracht worden.

Aangenomen mag worden dat de regelingen die momenteel gebruikt worden om ruimtelijke kwaliteit in bestemmingsplannen te verankeren, ook in het omgevingsplan mogelijk blijven. Ik noem:

- de keuze tussen globaal of gedetailleerd bestemmen
- het vastleggen van 'waarden', hetzij als eigen bestemmingsomschrijving, hetzij als dubbelbestemming (veel voorkomende dubbelbestemmingen zijn: waarde-archeologie, waarde-cultuurhistorie, waarde-karakteristiek, waarde-ecologie, waarde-natuur en landschap, waarde-landschappelijk, waarde-beschermd dorpsgezicht. In principe kan elke ruimtelijk relevante waarde als dubbelbestemming gebruikt worden
- het stellen van bouwregels en gebruiksregels
- een vergunningsstelsel voor het uitvoeren van werken en werkzaamheden (voormalige aanlegvergunning) en het slopen van bouwwerken
- flexibiliteitsbepalingen zoals afwijkingsbevoegdheid, uitwerkingsbevoegdheid, nadere eisen)
- voorlopige en tijdelijke bestemmingen
- voorwaardelijke verplichtingen (die aangeven dat een bepaalde ontwikkeling pas mag plaatsvinden als bepaalde maatregelen worden uitgevoerd of belangen worden zeker gesteld).

Welstand zal onder de Omgevingswet niet langer als afzonderlijke toetsingsgrond voor bouwactiviteiten blijven bestaan. Als een gemeente toezicht wil blijven voeren op de kwaliteit van bouwwerken, moet er bij de regels voor bouwactiviteiten een kwaliteitsbepaling worden opgenomen in het omgevingsplan. Alleen dán is er een (lokale) weigeringsgrond voor omgevingsvergunningen. De wet maakt hierbij wel een koppeling mogelijk naar beleidsregels, waarmee recht gedaan wordt aan het gegeven dat ruimtelijke kwaliteitscriteria meestal niet als objectieve norm geformuleerd kunnen worden en dat er steeds een interpretatie nodig is. De expliciete term welstandscriteria vervalt, zodat het 'voormalige' welstandstoezicht beter kan worden geïntegreerd met het ruimtelijk kwaliteitsbeleid in brede zin.

Vergunningstraject

Het streven is dat er onder de Omgevingswet meer activiteiten vergunningvrij worden. Het Rijk wil zoveel mogelijk onderbrengen in algemene Rijksregels zodat een vergunningplicht letterlijk slechts de uitzondering op de regels is. De lijst van omgevingsvergunningplichtige activiteiten in het Besluit omgevingsrecht, zal naar verwachting verder worden uitgebreid.

Een projectbesluit kan worden vastgesteld door Gedeputeerde Staten of de Minister. Het is een integraal besluit en kan omgevingsvergunningen vervangen als bij het

vaststellen van het besluit getoetst is aan de toetsingskaders van die vergunningen. Het projectbesluit stelt de bevoegdheden van lagere overheden deels buiten werking.

Kwaliteitsadvisering

In navolging van Dirk Sijmons zijn velen in de vakwereld het erover eens dat de enige manier om ruimtelijk kwaliteitsbeleid uitvoerbaar te maken, het organiseren van een intercollegiaal kwaliteitsgesprek is. Sijmons noemt dit de methodiek van het deskundigenoordeel. Dat gesprek moet plaats vinden ergens – liefst zo vroeg mogelijk – voorafgaand aan of in het formele vergunningtraject. Doel van zo'n gesprek is niet zozeer het toetsen maar het optimaliseren van het plan binnen de mogelijkheden. Het gesprek leidt tot een advies aan de initiatiefnemers en het bevoegd gezag. Deze methodiek van het deskundigenoordeel ligt al sinds de eerste welstandsbeplanning - van de Gemeente Laren in 1912 - ten grondslag aan de welstandsadvisering (de kanbepaling die een 'adviesloze welstandsbeoordeling' mogelijk maakt, is zo gezien een ware cultuurbreuk). Ook de vrijere vormen van kwaliteitsadvisering door ruimtelijke kwaliteitscommissies, supervisieteams, kwaliteitsteams, meerwaardecommissies, prijsvragenjury's etc. zijn gebaseerd op deze methodiek.

Hoe gaat die kwaliteitsadvisering eruit zien onder de Omgevingswet? vraagt Fred Kaaij, stadsarchitect van de gemeente Haarlemmermeer. *Met de Omgevingswet heb ik gek genoeg nog niet een op een te maken, wel met het vrijwel afschaffen van welstand in Haarlemmermeer. De begeleiding van grote projecten gebeurt in soms zware Q teams. In Haarlemmermeer grossieren wij daar in, ik zit er in elf. Kwaliteitsbewaking heeft zijn terrein verlegd. Hoe de Omgevingswet daarin interfereert weet ik nog niet.*

In de concept-Omgevingswet wordt - met uitzondering van de advisering over rijksmonumenten - niets geregeld met betrekking tot de kwaliteitsadvisering. Alle wetsartikelen met betrekking tot de welstandsadvisering en de werkwijze van de welstandscommissie vervallen.

Gemeenten en provincies die de ruimtelijke kwaliteitsadvisering willen borgen in het vergunningtraject, zullen daar vooralsnog zélf de voorwaarden voor moeten scheppen in omgevingsvisie en omgevingsverordening c.q. omgevingsplan. Alleen dan kunnen zij het effect op de ruimtelijke kwaliteit als toetsingsgrondslag bij de omgevingsvergunning opnemen.

Een wettelijke regeling voor een omgevingsadvies, waarin de verworvenheden van de welstandsadvisering worden gecombineerd met de pluspunten van de vrije advisering zou in mijn optiek 'eenvoudig beter' zijn dan ontelbare lokale regelingen.

Verworvenheden van welstand zijn bijvoorbeeld: onafhankelijkheid, adviseren op basis van beleid, verantwoorden van de advisering in een jaarverslag, openbaar vergaderen, werken met een reglement van orde. Pluspunten van de vrije advisering zijn

bijvoorbeeld: dichter op het gebied, de locatie en de betrokkenen, meer begeleiding, meer integrale advisering, geen wettelijk afgebakend terrein.

Het gevaar van het loslaten van een wettelijke regeling voor kwaliteitsadviesing is niet alleen dat sommige gemeenten niets meer aan ruimtelijk kwaliteitsbeleid zullen doen, maar ook dat de transparantie, de kennis en de professionaliteit in de ruimtelijke kwaliteitsadviesing versnipperen en wegvloeien. En daarmee zijn we weer terug in de achterkamertjes. Laten we er als vakgemeenschap voor waken dat dát in ieder geval niet gebeurt.

Bronnen

- AtelierZZ: Atelier ZZ is een project van Architectuur Lokaal in het kader van het werkprogramma 'Opdrachtgeverschap en omgevingsrecht' uit de Actieagenda Architectuur en Ruimtelijk Ontwerp (AAARO). Atelier ZZ onderzoekt vanuit de ontwerppraktijk welke concrete aanbevelingen en handreikingen aan belanghebbenden kunnen worden gedaan bij de toepassing van de Omgevingswet. De eerste bevindingen van Atelier ZZ worden besproken tijdens de Ruimtevolk Expeditie 2013 op 21 november 2013. Zie <http://expeditie.ruimtevolk.nl/programma/slot-3/>.
- Hans de Bruijn en Mirko Noordegraaf, *Professionals versus managers? De onvermijdelijkheid van nieuwe professionele praktijken* in Thema Bestuurskunde, 2010 -3.
- José van Campen, *Omgevingskwaliteit en ruimte, schoonheid, welstand en ruimtelijke kwaliteit in de ruimtelijke ordening*, Berghauser Pont Publishers, 2013.
- Mooiwaarts: zie www.mooiwaarts.nl
- Sandra van Assen, José van Campen, *Ruimtelijke kwaliteitsteams in Nederland*, zie www.ruimtelijkekwaliteitsteams.nl
- Planbureau voor de Leefomgeving, 2012. *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: tweede rapportage*. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Sijmons, Dirk, ongedateerd. *Bespreekbaar maken van ruimtelijke kwaliteit*. Gepubliceerd op <http://www.nlbw.net/nlbwikipedia-methodiek-deskundigenoordeel>.
- Dorien de Wit, *Spelen met onafhankelijkheid en verbinding, professionalisering voor ruimtelijke kwaliteitsteams*, 2013 nog te publiceren essay in opdracht van het onderzoek 'Ruimtelijke kwaliteitsteams in Nederland'.

Colofon

Het essay 'Urgentie, verleiding en gereedschap' van José van Campen is op verzoek van het College van Rijksadviseurs tot stand gekomen in het kader van het Platform van Stadsarchitecten, Stadsbouwmeesters en Provinciaal Bouwmeesters. De notitie is opgesteld ten behoeve van de bijeenkomst van het Platform op 6 november 2013 in Utrecht, in opdracht van de Rijksgebouwendienst, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, i.c. het College van Rijksadviseurs.

Het Platform bestaat uit:

Gemeente Arnhem, Luuk Tepe, stadsbouwmeester openbare ruimte
Gemeente Borsele, Christine Ruijter, dorpsbouwmeester
Gemeente Delft, Wytze Patijn, stadsbouwmeester
Gemeente Groningen, Niek Verdonk, stadsbouwmeester
Gemeente Haarlem, Max van Aerschot, stadsbouwmeester
Gemeente Haarlemmermeer, Fred Kaaij, stadsarchitect
Gemeente Hilversum, Chris Vanderheyden, stadsbouwmeester
Gemeente Leiden, Maarten Schmitt, stadsstedenbouwer
Gemeente Enschede, Rob Hendriks, stadsbouwmeester gebieden met hoge beeldregie
Gemeente Enschede, Rob Veenink, stadsbouwmeester gebieden met de basis
beeldregie, stadsbouwmeester Enschede, Hengelo en Borne
Gemeente Oss, Martin hagreis, stadsontwerper
Gemeente Purmerend, Jac Boot, senior adviseur ruimtelijke kwaliteit - previsor
Gemeente Sudwest Fryslân, Frans Tolsma, architect, projectleider
Gemeente Sudwest Fryslân, Tonny Douma, architect,
stedenbouwkundige/projectleider
Gemeente Sittard, Pascal Wauben, stadsbouwmeester
Gemeente Zwijndrecht, Marcel van Dijk, stadsarchitect (i.s.m. Dennis Smit en Gerben
Lankhaar)
Provincie Friesland, Catrien de Vries, voorzitter Provinciaal Ruimtelijke Kwaliteitsteam,
en
Provincie Friesland, Sandra van Assen stedenbouwkundige en lid team ruimtelijke
kwaliteit
Provincie Gelderland, Elbert van der Linden, Adviseur Ruimtelijke Kwaliteit
Provincie Groningen, Linda Noorman, provinciaal bouwmeester
Provincie Noord-Holland, Jandirk Hoekstra, provinciaal Adviseur Ruimtelijke Kwaliteit
(PARK)
Provincie Utrecht, Ingeborg Thoral, provinciaal Adviseur
Provincie Zuid-Holland, Abe Veenstra, provinciaal Adviseur Ruimtelijke Kwaliteit (PAZH)

Het Platform wordt gecoördineerd door Architectuur Lokaal

ARCHITECTUUR
LOKAAL

Amsterdam, november 2013