

Omgevings- kwaliteit

CRa

Geachte heer Heij,

Voorliggend advies betreft de betekenis en operationalisering van het begrip Omgevingskwaliteit als drijfveer achter de samenstelling van de Nationale Omgevingsvisie. We schreven dit advies met enthousiasme omdat het College van Rijksadviseurs (CRa) groot belang hecht aan een brede benadering van de waarde van de fysieke omgeving. Sterker nog: een belangrijk deel van onze prioriteiten en activiteiten gedurende de afgelopen jaren stond in het teken van de opdracht die waarde te vergroten. In dit advies komen dus veel van onze ervaringen en overtuigingen samen, wat blijkt uit het feit dat we hier en daar in de tekst refereren aan eerder uitgebrachte adviezen.

In de nieuwe Omgevingswet wordt vastgelegd hoe bevoegdheden ten aanzien van bescherming en transformatie van de omgeving zijn verdeeld en wie welke instrumenten kan hanteren. Nu is er gelegenheid om dieper in te gaan op de kenmerken van de omgeving zelf, welke veranderingen daar te verwachten zijn en hoe die veranderingen in positieve zin zijn te benutten. We hebben gekozen voor een werkwijze in drie slagen: (1) we hebben planoloog Peter Paul Witsen gevraagd een essay te schrijven over omgevingskwaliteit ("Waard of niet") in het licht van de veranderende verhoudingen in de ruimtelijke ordening en inrichting van Nederland; (2) daarna hebben we een preadvies opgesteld dat de input was voor het debat met de minister dat plaatsvond op 9 september jongstleden en voor een door ons georganiseerde discussiebijeenkomst op 24 september; (3) ten slotte hebben we dit advies afgerond, met verwerking van de uitkomsten van beide bijeenkomsten. Inhoudelijke afstemming en vooral afbakening heeft plaatsgevonden met de andere adviesinstanties (PBL, RLI, AcW, SCP) die in dit kader ook door u zijn gevraagd te adviseren.

Dit advies behandelt drie aspecten van omgevingskwaliteit. In het eerste deel leggen we de nadruk op de in onze ogen noodzakelijke en ook kansrijke verruiming van het begrip Omgevingskwaliteit zelf. In het tweede deel gaan we in op de voorwaarden waaronder grote programma's ruimtelijke en maatschappelijke waarde kunnen opleveren. Het laatste deel gaat over de kansen die wij zien voor een structurele verbetering van kwaliteitsborging in relatie tot planevaluatie. We leggen onze overwegingen graag aan u en aan andere ervaringsdeskundigen voor en sluiten af met een aantal aanbevelingen.

Omgevingskwaliteit = concurrentiekracht x leefbaarheid

Het CRa kijkt naar de omgeving als een voortdurend veranderend fenomeen. In onze fysieke omgeving wordt weerspiegeld dat we als samenleving permanent evolueren naar een andere omvang, samenstelling en spreiding over het beschikbare land en het daarvan afgeleide woon-, werk- en ontspanningsgedrag, productie- en consumptiepatronen, etc. Vertrouwd met een geschiedenis van honderden jaren van interventies in het ruimtelijke domein, die tot een vrijwel volledig artificiële en

halfverstedelijkte Nederlandse topografie heeft geleid, zijn de meeste Nederlanders doordrongen van het feit dat ook een goede omgeving voor onze toekomstige samenleving allerlei fysieke maatregelen en aanpassingen vergt. De oogst van het Jaar van de Ruimte 2015 en de eerste contouren van de Nationale Omgevingsagenda laten zien dat die transformatie ingrijpend is: de ruimtelijke opgaven komen onder meer voort uit klimaatadaptatie, energieafspraken, stedelijke groei en krimp, mobiliteit en informatietechnologie. Ontwikkelingen met reusachtige impact op de omgeving.

Maar meer dan in het verleden is er sprake van collectief besef en toenemende wetenschappelijke onderbouwing dat die transformatie moet worden afgestemd op de veronderstelde draagkracht van de omgeving: er zijn grenzen aan de belasting van fysieke milieucondities, natuurlijke hulpbronnen, sociaal-culturele cohesie en van hoog gewaardeerde stads-, dorps- en landschapsgezichten. De overheid, het bedrijfsleven en verschillende maatschappelijke organisaties hebben gedurende de afgelopen decennia mechanismen en regelgeving ontwikkeld om dat concept van een 'maximum laadvermogen' in de planprocessen enig gewicht te geven: denk aan milieueffectrapportage, MKBA, Verstedelijkingsladder, Watertoets, het erfgoedconcept Behoud door Ontwikkeling, Natuurinclusief Bouwen, de Programmatische Aanpak Stikstof en de vergroening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Een belangrijke uitdaging is deze mechanismen te ontdoen van het vaak vrijblijvende karakter en de soms obligate of bureaucratische invulling. Partijen laten zien dat ze het instrumentarium kennen en benutten, maar handelen niet naar de uitkomsten en worden daar onvoldoende op aangesproken. De geloofwaardigheid van het nieuwe omgevingsbeleid zal voor een belangrijk deel afhangen van de mate waarin dergelijke regelgeving feitelijk wordt nageleefd.

De snelle ontwikkeling van deze corrigerende, compenserende, mitigerende en disciplinerende maatregelen bij ruimtelijke interventies zou ertoe moeten leiden dat we in de nieuwe Omgevingsvisie minder dan voorheen de gewenste ontwikkeling van de ruimtelijke structuur hoeven te beschouwen als een tegenstelling tussen 'noodzakelijk kwaad' ter bevordering van de concurrentiekracht en 'kwetsbaar goed' ter verdediging van leefbaarheid. We kwalificeren de vigerende SVIR in dit licht als een selectieve nota waarin vooral wordt ingezet op de ruimtelijke voorwaarden voor economische groei. De leefbaarheidscomponent komt alleen tot uiting in de wettelijke taken en vereisten ten aanzien van erfgoed en natuur. Dat is veel te schraal, vindt het CRa.

De Nationale Omgevingsvisie biedt de gelegenheid het kader te scheppen voor een benadering waarin elke transformatie wordt onderzocht én bijgestuurd op haar mogelijkheden voor verhoging van integrale omgevingswaarde, dat wil zeggen de gelijktijdige bevordering van concurrentiekracht en leefbaarheid. Zo kunnen we de 20ste eeuw die door velen wordt gekwalificeerd als een 'periode van verlies' (van erfgoed, van natuur, van landschap, van schone lucht, van stilte, ...) achter ons laten. De Omgevingsvisie moet hiervoor dus het fundament leggen. Dat wordt alleen begrijpelijk als integrale omgevingskwaliteit het centrale doel wordt van al het ruimtelijke handelen. Niet de kers op de taart maar het gist in het brood, zoals we dat eerder in ons Werkprogramma 2012-2016 hebben genoemd.

Dat vergt een Omgevingsvisie die waarmaakt wat ervan wordt verwacht, namelijk dat er handvatten worden geboden waarmee de actuele kortademigheid, de preoccupatie met de korte termijn (de tevreden burger) en de laagste kosten (de soberste oplossing), wordt omgebogen naar een benadering waarbij de gewenste omgevingskwaliteit op langere termijn richtinggevend wordt voor de beslissingen die nu over het gebruik en de inrichting van de ruimte worden genomen. Dat vergt een even onderbouwde als moedige stip op de horizon, vergelijkbaar met de langetermijnprognoses ach-

ter het onlangs vastgestelde Deltaprogramma, maar dan voor de hele ruimtelijke hoofdstructuur van Nederland. De uitkomsten van dergelijk toekomstonderzoek worden steeds betrouwbaarder vanwege de beschikbaarheid van zogenaamde big data op basis waarvan samengestelde conclusies kunnen worden getrokken en voorspellingen gedaan. Voor klimaatonderzoek is dat al jaren in zwang, ook voor natuur, mobiliteit en demografie is dat toepasbaar. Zoals we in ons advies over Knooppuntontwikkeling hebben aangegeven vergt dat wel een investering in platforms waarbinnen monitoring van effecten van ingrijpen en uitwisseling van ervaring kan plaatsvinden, waardoor kennis wordt opgebouwd.

Ruimtelijk ontwerp is een tweede belangrijke voorwaarde. Ontwerpers zijn in staat om verschillende sectorale, kwantitatieve toekomstverkenningen met elkaar in een ruimtelijk verband te brengen en visuele zeggingskracht te geven. Een toekomstgerichte Omgevingsvisie levert dus een goed onderbouwd referentiebeeld waartegen de overheid en de samenleving ruimtelijke investeringen kunnen beoordelen op de mate waarin dat langetermijnperspectief wordt ondersteund, veronachtzaamd of gedwarsboemd.

Omgevingskwaliteit = duurzame nutsnetwerken + heldere gebruiksregels

De tweede helft van de 20ste eeuw begon als een tijdvak van wederopbouw van oorlogsschade in de stedelijke en de landelijke gebieden. De aanpak daarvan verliep volgens drie volstrekt gescheiden trajecten met een eigen politieke legitimatie, departementale ondersteuning, wet- en regelgeving, onderwijs- en onderzoeksinstituten, instrumentarium en financiën. De ruimtelijke ordening heeft deze drie arrangementen die door de kleuren rood, groen en paars op de plankaarten werden gerepresenteerd vanaf de jaren '60 krachtig (maar ook kritiekloos) bevestigd. De ruilverkaveling (later landinrichting), de stadsontwikkeling en de industriële expansie kwamen alle tot bloei in hun respectievelijke territoria. Deze koers is niet langer valide, nu door regionale krimp en metropolitane groei het ruimtebeslag voor woningbouw en werkgelegenheid zich onevenwichtig over het land herverdeelt en de overheid zijn investeringen in plattelandontwikkeling niet langer projectmatig organiseert. De volkshuisvesting, de bedrijventerreinen en de landbouw in Nederland vormen niet langer een duidelijke legitimatie voor ruimtelijke ordening.

Nieuwe ambities en programma's kristalliseren nu uit. Klimaatadaptatie, energietransitie, differentiatie van mobiliteit, leegstand en herbestemming, circulaire economie zijn de generieke, nationale uitdagingen voor de komende decennia. Deze thema's vragen om een andere kijk op de interactie tussen ruimte en samenleving; rood, paars en groen zijn voor de legenda van de Nationale Omgevingsvisie dus niet meer de kleuren. De verschuiving van de prioriteiten gaat gepaard met een herbezinning door de rijksoverheid op haar taken en verantwoordelijkheden. De neiging is al langer om terug te treden uit allerlei domeinen waar andere overheden, burgers of maatschappelijke organisaties het initiatief naar verwachting beter kunnen nemen. De Omgevingsvisie kan een grote stap voorwaarts zetten in het aanbrengen van onderscheid tussen de noodzakelijke fysieke voorwaarden voor ruimtelijke ontwikkeling en het feitelijke gebruik van de ruimte door de samenleving. De overheid heeft van oudsher

het primaat op het doorvoeren van investeringen in wat je de hardware van het ruimtegebruik kunt noemen: de weginfrastructuur, de energie- en grondstoffendistributie, het watersysteem, het natuurnetwerk, de digitale infrastructuur. Dat zijn naar onze mening de inherent publieke nutsvoorzieningen van een welvarende en leefbare 21ste eeuw. Als je deze begrippen van bijvoeglijke naamwoorden als compleet, toekomstbestendig, betrouwbaar, gezond, en veilig voorziet komt er een uitdaging in beeld die we direct associëren met het streven naar omgevingskwaliteit. Het up-to-date brengen en duurzaam onderhouden van dit systeem is een zorgplicht van de overheid.

Maar de noodzakelijke verbouwing van het nutssysteem leidt tot ruimtelijke transformatie die zelden of nooit probleemloos kan worden ingepast in de bestaande omgeving, stedelijk dan wel landelijk. De andere overheden, de maatschappelijke organisaties en belanghebbende burgers zijn niet altijd in staat of bereid de rijksprogramma's en –projecten met betrekking tot deze 'bedrading van Nederland' te accepteren of te helpen realiseren als daar niet proportionele voordelen aan zijn verbonden. De weerbarstige besluitvorming rond de ontwikkeling van windmolenparken (bijvoorbeeld in het IJsselmeer of langs de Noordzeekust) als onderdeel van de verduurzamingsopgave in de energievoorziening is daar een exponent van. Dat geldt ook voor de voortdurende discussies over de tracering en aanleg van nieuwe wegverbindingen (zie bijvoorbeeld het recente schrappen van de voorgenomen verbinding tussen Eindhoven en Helmond). Daar staan gelukkig ook recente aantrekkelijke ervaringen tegenover. Het succes (kwalitatief, financieel en temporeel) van het programma Ruimte voor de Rivier bijvoorbeeld, dat is gericht op het veiliger maken van de grote rivieren, is te danken aan de dubbele doelstelling van het programma: waterstandverlaging en ruimtelijke kwaliteit, beide door Rijkswaterstaat geborgd. De hoogwaardige stationsomgevingen die nu worden opgeleverd zijn het resultaat van zogenaamde Nieuwe Sleutelprojecten (NSP's) waarin het Rijk samen met de betreffende gemeenten een brede verantwoordelijkheid heeft genomen: een slimme combinatie van investeringen in personenvervoer, vastgoedontwikkeling en openbare ruimte. De goede resultaten van beide programma's zijn daarnaast het gevolg van het feit dat de maatschappelijke kosten en baten van de projecten binnen één en dezelfde gebiedsenveloppe zijn gerealiseerd. Ze werden geformuleerd vanuit respectievelijk een waterveiligheids- en een bereikbaarheidsurgentie en hebben vorm gekregen als internationaal erkende, prijswinnende verbeteringen van de omgevingskwaliteit.

In het eerder dit jaar uitgebrachte CRa-advies Fietsland is uitgewerkt waarom het bevorderen van fietsverkeer een gedeelde verantwoordelijkheid is en hoe het Rijk daarin een relevante ruimtelijke inzet zou kunnen plegen waardoor ook de doelmatige benutting van het rijkswegennet wordt bevorderd. In ons advies over de ruimtelijke kwaliteit van het Deltaprogramma schetsten we de noodzaak van een kwalitatieve ambitie naast de kwantitatieve opgave. In ons advies over het Windmolenpark in de Drentse Veenkoloniën bepleitten we de benadering van dit probleem als een proces van gebiedsontwikkeling. Deze adviezen vormen illustraties van onze overtuiging dat het Rijk het zich wel kan permitteren bescheiden te zijn als regisseur van ruimtegebruik, maar als gangmaker van omvangrijke, meerjarige investeringen in het domein van de publieke nutsvoorzieningen juist niet terughoudend kan zijn. De Omgevingsvisie biedt de kans om arrangementen te lanceren waarin maatregelen aan de infrastructuur zijn gekoppeld aan maatregelen voor ruimtelijke inpassing en meekoppeling. Als de rijksdiensten die actief zijn in het ruimtelijke domein (RWS, RVO, RCE en RVB) door hun moederdepartementen in de gelegenheid worden gesteld om niet alleen de kwantitatieve maar evenzeer de kwalitatieve dimensies van de eerder genoemde nationale opgaven te behartigen, dan krijgen de resultaten onmiddellijk meer maatschappelijke betekenis en draagvlak.

Zorgvuldig traceren, verbinden, inpassen en vormgeven van bestaande en nieuwe nutsvoorzieningen is dus een voorwaarde voor omgevingskwaliteit. Maar er is meer. Het omgevingsbeleid zou tekort schieten als de samenleving geen houvast wordt geboden over de wijze waarop die structuren, systemen en netwerken het beste kunnen worden benut. Er is natuurlijk een directe relatie tussen de kenmerken van de afzonderlijke deelsystemen en hun onderlinge verknoping aan de ene kant en de manier waarop ze door allerlei belanghebbenden worden benut aan de andere kant. De omgevingskwaliteit neemt toe naarmate de benutting van die systemen in ruimte en tijd slimmer, efficiënter, rendabeler, schoner is georganiseerd. Hoogbouw bij ov-knooppunten is zo'n slimme spelregel. Overslagbedrijven op kruispunten van wegen, spoorlijnen en kanalen is er ook één. Glastuinbouw dichtbij aardwarmtenetten ook. Daardoor bevorderen we concentratie van ruimtelijke activiteit en ontwikkeling, en voorkomen we verrommeling, vervuiling, verspilling, vertraging en dergelijke. Optimale benutting van de beschikbare infrastructuur vergt dus heldere spelregels en omgangsvormen die door de overheid moeten worden gedefinieerd, gepubliceerd en geborgd en die in de Nationale Omgevingsvisie worden verankerd. Afhankelijk van het publieke belang dat aan een goede benutting wordt toegekend kunnen die spelregels nauwgezet worden gecontroleerd dan wel – in het kader van zelfregulatie – aan de verschillende maatschappelijke sectoren en hun koepelorganisaties worden toevertrouwd.

Omgevingskwaliteit = ruimtelijke kwaliteit + milieukwaliteit

Tegen de achtergrond van bovenstaande spelregels introduceren we de derde dimensie van omgevingskwaliteit. Dat centrale begrip voor het omgevingsbeleid impliceert volgens het CRa een integratie van ruimtelijke en milieudoelen. Dat is eerder in de recente geschiedenis van de ruimtelijke ordening een ambitie geweest, het zogenaamde ROM-beleid. Een gunstig voorbeeld waarin ruimtelijke en milieuafwegingen elkaar versterkten was het ABC-locatiebeleid met betrekking tot de differentiatie, bereikbaarheid en milieubelasting van werkgebieden. Een vastgelopen voorbeeld is het voornemen tot Reconstructie van de Zandgebieden. Dat bleek een te complex landinrichtingsprogramma waarmee werd beoogd de ammoniakuitstoot van de intensieve varkensstallen en legbatterijen en de kans op besmettelijke dierziekten te verminderen door het slopen van stallen in kwetsbare landschappen en concentratie daarvan in zogenaamde Landbouwwontwikkelingsgebieden.

Het op elkaar betrekken van argumenten voor milieukwaliteit en ruimtelijke kwaliteit moet ook leiden tot een geïntegreerde beoordeling van de plannen. De uitdaging achter de borging van omgevingskwaliteit is de ontwikkeling van een toetsingskader waarin meer en minder meetbare parameters (respectievelijk op basis van milieunormering en op basis van best professional judgement) goed zijn verankerd. Idealiter groeien dan ook de beschrijving en weging van de meetbare effecten conform de MER-procedure en de kwalitatieve ruimtelijke oordeelsvorming door welstandscommissies en kwaliteitsteams naar elkaar toe. De sterke kant van de MER-toetsing is dat die een formele status heeft en de naspeurbaarheid van de ruimtelijke afwegingen ondersteunt. De verdienste van kwaliteitsteams is dat ze gedurende het gehele planproces – en vaak ook tijdens de uitvoering – de plankwaliteit blijven becommentariëren en suggesties voor verbetering kunnen doen. Deze twee werelden van beoordeling

en advisering leiden nu nog een gescheiden bestaan; dat is naar onze mening niet houdbaar en naar onze ervaring zelfs contraproductief. In de kwalitatieve advisering bij het project Afsluitdijk bijvoorbeeld levert het MER een betoog over te vermijden milieuschade en het Kwaliteitsteam de argumenten voor kwaliteitswinst, terwijl ze zich uitspreken over dezelfde grootheden als landschap, erfgoed, natuur en energie. De plaatsing van geluidsschermen langs een nieuwe snelweg staat meestal diametraal op de wens van uitzicht over het landschap of de stad. De afweging daartussen wordt zelden in één samenhangende en beoordeelbare vorm voorgelegd. Omdat criteria onderling tegenstrijdig kunnen zijn maar altijd op elkaar inwerken is de oordeelsvorming gediend met de vorming van geïntegreerde alternatieven, die door ruimtelijke ontwerpers worden samengesteld.

In een eerder door het CRa uitgebracht advies aan de CieMER wordt de suggestie gedaan om de ruimtelijke, kwalitatieve afwegingen de kwantitatieve milieubeschrijving te laten 'omarmen'. Met behulp van een ruimtelijke diagnose dient de initiatiefnemer aan te geven hoe hij de huidige situatie beoordeelt en welke kansen voor verbetering er in het te realiseren initiatief verborgen zitten. Dan volgt een beschrijving van de milieueffecten en de alternatieve oplossingen om eventuele normoverschrijdingen te pareren. Ten slotte brengt de initiatiefnemer de ruimtelijke ambitie in beeld waarin wordt samengevat met welke configuratie de meeste kwaliteitswinst wordt geboekt.

Samen met het CRa constateert ook de Adviescommissie Water (AcW) dat op dit moment verschillende toetsings- en beoordelingsinstrumenten voor de borging van aspecten van omgevingskwaliteit in ruimtelijke plannen los van elkaar bestaan. Het overkoepelende karakter van de Omgevingswet en de NOVI vraagt naar de mening van de AcW en het CRa om integratie van deze beoordelingsinstrumenten. Een nieuw instrumentarium biedt de mogelijkheid om de toetsingssystematiek meer te laten aansluiten op de praktijk van uitnodigingsplanologie. Deze geïntegreerde structuur van iteratieve planvorming en oordeelsvorming zou een structurele verschuiving van de omgangsvormen tot gevolg hebben. De verplichting om bij elk project de hoogst haalbare omgevingskwaliteit te leveren brengt ruimtelijk ontwerpers, hydrologen, civieltechnici, erfgoeddeskundigen, ecologen, milieudeskundigen zowel eerder als dichter bij elkaar dan tot op heden gebruikelijk is in planprocessen. Het Rijk zal als stelselverantwoordelijke de condities moeten creëren waardoor de integratie van deskundigheid een kans krijgt in alle fasen van beleids- tot planontwikkeling.

De samenstelling van de Nationale Omgevingsvisie zelf zou een geweldige casus zijn om de integratie van ruimte, water en milieu in de evaluatie, oordeelsvorming en advisering uit te proberen.

Advies

Onze uiteenzetting over de inhoud, uitwerking en borging van omgevingskwaliteit leidt tot een aantal compacte aanbevelingen:

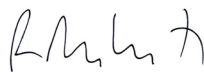
- 1** Zet het begrip omgevingskwaliteit stevig neer, als het leidend, integrerend motief voor het omgevingsbeleid. Maak duidelijk dat de omgevingskwaliteit alleen hoger wordt als tegelijkertijd wordt gewerkt aan de verbetering van concurrentiekracht en leefbaarheid. Zorg dat dit adagium ook bij de sectordepartementen wordt begrepen en nageleefd.
- 2** Neem een helder standpunt in over de vraag welke verantwoordelijkheden de overheid heeft en neemt bij de ordening en duurzame ontwikkeling van het fysieke domein. Gebruik de Nationale Omgevingsvisie als het medium om het onderscheid tussen de zorg voor de grote nutsvoorzieningen enerzijds en de spelregels voor het gebruik daarvan door maatschappelijke partijen en burgers anderzijds, uit te leggen en in te vullen.
- 3** Focus op de ontwikkeling van een beperkt aantal sterke, eenvoudig communiceerbare concepten die de integratie van ruimtelijke en milieukwaliteit bevorderen. De inhoud van de Nationale Omgevingsagenda biedt daarvoor prachtige aanknopingspunten.
- 4** Vraag het CRA en de AcW om in een vervolgadvisie een voorstel uit te werken voor een meer integraal en eenvoudiger beoordelingsinstrumentarium voor omgevingskwaliteit. Niet alleen plan- en besluitvorming kunnen sneller en beter, er ligt een grote kans om toe te werken naar een geïntegreerd systeem en procedure van planevaluatie en -beoordeling.
- 5** Gebruik de nieuwe Actieagenda Architectuur en Ruimtelijk Ontwerp (AAARO, 2016) om het begrip Omgevingskwaliteit uit te diepen als een geïntegreerde, multidisciplinaire ontwerpogave. In dat licht pleiten we ervoor dat beleidsdocument Actieagenda Omgevingskwaliteit te noemen.

U kunt het College van Rijksadviseurs beschouwen als uw goed geïnformeerde en bereidwillige gesprekspartner in het traject van de totstandkoming van het nationale omgevingsbeleid. We zullen vanuit de hierboven beschreven noties én vanuit onze ervaring in concrete projecten kunnen helpen om het belang van omgevingskwaliteit met u in te vullen en te verdedigen.

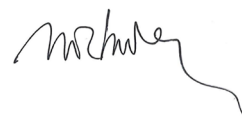
Met een hartelijke groet,



Floris Alkemade
Rijksbouwmeester



Rients Dijkstra
Rijksadviseur Infrastructuur en Stad



Eric Luiten
Rijksadviseur Landschap en Water