



MOOI
NOORD-
HOLLAND
ADVISEURS
OMGEVINGSKwaliteit

**OVER
MORGEN**



DILEMMA'S BIJ DE **KWALITEITSADVISING**

Wie adviseert over omgevingskwaliteit?

PAMFLET #1 SEPTEMBER 2018

PAMFLET #1

De opbrengst van de expertmeeting op 17 april 2018 in Noord-Holland

Nederland is een ontworpen land, gewonnen op de natuurlijke ondergrond of het water en ingericht met eeuwenlang volgehouden hoogstaand ingenieurswerk. De inrichting van de ruimte was en is een samenspel van economische, sociaalmaatschappelijke en esthetische ambities. Dit heeft geleid tot krachtige landschappen, steden en dorpen. Het belang van cultureel erfgoed, architectonische kwaliteit van bouwwerken, stedenbouwkundige kwaliteit en de kwaliteit van natuur en landschap wordt nog steeds hoog geacht. In de toelichting van de nieuwe Omgevingswet worden deze aspecten dan ook benoemd als pijlers van goede omgevingskwaliteit. Het gaat daarbij zowel om de menselijke beleving als om de intrinsieke waarden die de maatschappij toekent aan de identiteit van gebieden en aan dier- en plantensoorten.

Zorg voor goede omgevingskwaliteit is een van de maatschappelijke doelstellingen van de Omgevingswet. Langzaam ontstaat er zicht op de mogelijkheden die nieuwe instrumenten als de omgevingsvisie en het omgevingsplan zullen bieden voor kwaliteitsbeleid. Tegelijk realiseren de meeste mensen zich dat goede omgevingskwaliteit mensenwerk is. Je kunt goede omgevingskwaliteit niet borgen zonder te vervallen in regels die weer nieuwe regels oproepen. En dat willen we niet meer. We willen juist die lawine van regels terugdringen. Wat we wél met weinig regels kunnen borgen, is een goed gesprek over de omgevingskwaliteit. Als we de kwaliteit agenderen in alle plan-

ontwerpprocessen, zal dat bijdragen aan een zorgvuldige afweging en goede omgevingskwaliteit.

Hoe doe je dat? Hoe krijgen we de initiatiefnemer, de omwonenden, de maatschappelijke organisaties, de deskundigen, de ontwerpers en de bestuurders op een constructieve manier aan tafel? De Omgevingswet geeft speelruimte voor nieuwe vormen van participatie en kwaliteitsadvisering, maar er wordt nog nauwelijks gedebatteerd over de vraag hoe een gemeente de vorm van advisering vindt die bij haar past. Daarom organiseerden Over Morgen, MOOI Noord-Holland en Mooiwaarts op 17 april 2018 een eerste expertmeeting met de centrale vraag 'Wie adviseert over Ruimtelijke Kwaliteit?'. Drie Noord-Hollandse gemeenten schetsten hoe zij zoeken naar een goede structuur voor hun ruimtelijke kwaliteitsadvisering (zie kaders). Als er een ding duidelijk werd, is het wel dat er geen vaste receptuur meer is. Kunnen we wel een menukaart maken voor een goed gesprek over omgevingskwaliteit?

Kunnen we wel een menukaart maken voor een goed gesprek over omgevingskwaliteit?

De vraag stellen is vele malen gemakkelijker dan hem te beantwoorden. Het roept alleen maar meer vragen op. Doordachte antwoorden zijn slechts beperkt voorhanden. Dit pamflet probeert scherpte aan te brengen in de dilemma's die het debat kent. Hiermee hopen we vakgenoten uit te dagen deze vraagstukken op te pakken en verder uit te werken. We schetsen vijf dilemma's als opbrengst van deze eerste expertmeeting. We hopen dat dit pamflet aangevuld wordt naar aanleiding van andere debatten op andere plaatsen. Een estafette waarmee we uiteindelijk ook antwoorden gaan vinden en die menukaart kunnen samenstellen, wetend dat je - net als een goede kok - met elk menu altijd weer zult moeten improviseren.

DILEMMA 1.

Advisering door deskundigen en/of maatschappelijke participatie?

Goede ruimtelijke kwaliteit is van iedereen. Maar dit maatschappelijke belang kan soms botsen met het individuele belang. Dat is niets nieuws, daarvoor hebben we immers een overheid uitgevonden die het publieke belang behartigt. Hoe vertalen we dit naar het principe van maatschappelijke participatie uit de Omgevingswet, waarbij initiatiefnemers moeten zorgen voor participatie en overleg met belanghebbenden? Kun je ervan uitgaan dat het maatschappelijke belang daarmee voldoende wordt behartigd? Als de omwonenden méé zijn, wat zou je dan als overheid nog anders willen? Heb je dan nog een kwaliteitsadvies van deskundigen nodig?

De drie gemeenten in Noord-Holland die deelnamen aan de expertmeeting vinden, niet geheel toevallig natuurlijk, van wel. Als de gemeente ruimtelijke kwaliteit als publieke doelstelling wil behartigen, dan hebben we (in bepaalde gevallen) ook een deskundig, onafhankelijk advies nodig over de ruimtelijke kwaliteit. De initiatiefnemer en de belanghebbenden kunnen ongetwijfeld goed verwoorden wat de positieve en negatieve effecten zijn voor de directe omgeving, gezien vanuit de huidige omstandigheden. Maar een adviescommissie of kwaliteitsteam wordt geacht verder te kijken, naar andere schaalniveau's en andere tijden. De ontwerpers in een adviesteam brengen kennis, vaardigheden en kansen in. Dat kan leiden tot maatschappelijke meerwaarde.



Hoe kun je zorgen dat participatie en advisering elkaar versterken?

Wie beoordeelt de kwaliteit van de participatie? Kan de kwaliteitsadviesing bijdragen aan het maatschappelijke gesprek over de kansen en mogelijkheden van een ruimtelijke ingreep? Hoe krijg je georganiseerd dat private investeringen als vanzelfsprekend bijdragen aan het maatschappelijke doel? En is dat doel de fysieke leefomgeving zelf of zijn het de gebeurtenissen die plaats kunnen vinden in die leefomgeving?

DILEMMA 2.

Adviesing als proces en/of als momentopname aan het eind?

Als de genoemde aspecten van goede omgevingskwaliteit (cultureel erfgoed, architectonische kwaliteit van bouwwerken, stedenbouwkundige kwaliteit en kwaliteit van natuur en landschap) integraal en uitnodigend worden ingezet, volstaat een sectoraal advies (zoals RO, welstand, monumenten) bij de vergunningaanvraag niet meer. Gemeenten zoeken

mogelijkheden om hun ruimtelijke kwaliteitsadviesing naar voren te schuiven en te verankeren in hun processen van stedenbouwkundige en landschappelijke besluitvorming. Al jaren (soms decennia) voordat een ruimtelijke ingreep zichtbaar wordt, wordt de beslissingslijn in gang gezet. Teveel programmatische regels en onevenwichtigheden in belangenposities kunnen later niet meer bijgestuurd worden. Ook in het vroegste stadium van een initiatief moet je nadenken wat de consequenties voor de ruimtelijke kwaliteit zijn, of zouden kunnen zijn. Op dat moment kan het voeren van het gesprek over de kwaliteit ook een versneller in het proces zijn die latere fasen vergemakkelijkt en consistent maakt. Er schuilt echter ook een gevaar in de vroege ruimtelijke kwaliteitsadviesing: het 'gevaar' van betrokkenheid (vuile handen) omdat je compromissen moet maken. Hoe verhoudt zich dat tot de wens om (ook voor andere belanghebbenden) onafhankelijk te kunnen adviseren?

Hoe bedenk je een structuur voor die vroege en regelmatige kwaliteitsadviesing?

In welke fasen van het project wordt geadviseerd, hoe wordt dit vastgelegd en wat gebeurt er met het advies? Hoe zorg je ervoor dat ieder weet wanneer en met wie je dit gesprek aangaat? Hoe verhouden begeleiden en beoordelen zich tot elkaar? Moet de onafhankelijkheid van de adviesing ook gedurende het planproces vastgelegd worden? En blijft het ook nodig om aan het eind van een proces een 'hygiënische commissie' te hebben die het geheel nog eens overziet?



DILEMMA 3.

Gemeentelijke adviescommissie en/of een andere constructie?

De Omgevingswet introduceert de gemeentelijke adviescommissie. Deze moet benoemd worden door de gemeenteraad en moet in elk geval adviseren over ingrepen aan of bij rijksmonumenten. De gemeentelijke adviescommissie kan ook een bredere taak krijgen en gevraagd worden om te adviseren over alle ingrepen in de fysieke leefomgeving. De gemeenten die deelnamen aan de expertmeeting kijken verschillend aan tegen deze verplichte adviescommissie. De kern van het dilemma is: hecht je belang aan de wettelijke waarborgen van advisering door de gemeentelijke adviescommissie of heb je voorkeur voor een vrije (buitenwettelijke) vorm van advisering.

De wettelijke waarborgen voor de gemeentelijke adviescommissie garanderen onafhankelijkheid en transparantie en geven de gemeenteraad een rol in de benoeming van de commissieleden en de evaluatie van de advisering. Maar de vaste procedures kunnen ook een belemmering zijn voor flexibiliteit. Een gemeenteraad kan ervoor kiezen de ruimtelijke kwaliteitsadviesing anders te organiseren. Er kan bijvoorbeeld een instantie benoemd worden als adviesorgaan of een kwaliteitsteam ingesteld worden voor een bepaald gebied. In die gevallen is het zaak te zorgen dat de advisering verloopt

DILEMMA 4.

in de geest van de Omgevingswet en deugdelijk is qua inhoud en wijze van totstandkoming. Vraagstuk is dan welke waarde aan onafhankelijkheid en transparantie moet worden gehecht. De advisering kan namelijk ook geheel of gedeeltelijk intern, ambtelijk geregeld worden. Een fijnvertakt proces van ruimtelijke kwaliteitsadviesing is mogelijk als een gemeente voldoende ruimtelijke ontwerpers in huis heeft om ruimtelijke kwaliteit tot integraal onderdeel te maken van gebiedsprocessen. De advisering is dan niet zozeer plek- en momentgebonden maar wordt organisch gevormd tijdens het proces.

Hoe vind je als gemeente een goede mix van onafhankelijke en transparante advisering en fijnvertakte interne adviesprocessen?

Een onafhankelijke adviescommissie of kwaliteitsteam geeft een duidelijke plek en moment voor het gesprek over de ruimtelijke kwaliteit. Een commissie of team kan even uit de waan van de dag komen en de lange termijn en andere schaalniveaus inbrengen. Een onafhankelijke commissie of team heeft daarbij het voordeel dat het initiatiefnemers de mogelijkheid biedt om hun plan voor te leggen aan een derde, neutrale partij. Het vormt een tegenwicht wanneer de overheid (te) veel gewicht toekent aan een bepaald belang. Maar hoe zorg je ervoor dat deze onafhankelijke partij niet als een extra drempel wordt gezien?

Advies over grote ingrijpende plannen en/of kleine dagelijkse ingrepen?

Wat is het onderwerp van de advisering? Dat hangt allereerst samen met de vraag hoe men het begrip ruimtelijke kwaliteit beziet: als visuele kwaliteit (smal), als de kwaliteit van de ruimtelijke inpassing (breed) of als de kwaliteit van het samengaan van cultuur en natuur in de fysieke leefomgeving (integraal). Bouwwerken alleen beoordelen op architectonische details is volgens de aanwezigen bij de expertmeeting niet voldoende, de schaal van stedenbouw en landschapsarchitectuur wordt als belangrijkste invalshoek gezien. Ook de verbinding met sociaal-maatschappelijke doelstellingen is relevant; een 'kleine' ruimtelijke ingreep kan grote betekenis hebben als het een antwoord is op urgente maatschappelijke opgaven. Het gaat altijd om een integrale blik en om de verbinding van de fysieke omgeving en de sociaal-maatschappelijke vraagstukken.

Dit brengt ons op het dilemma van de proportionaliteit.

Welke intensiteit van ruimtelijke kwaliteitsadviesing hebben de verschillende plannen nodig?

Oftewel: hoe differentieer je de advisering? Hoe ga je om met de grote ingrijpende plannen en hoe met de kleine huis-tuin-keuken gevallen? Heeft het veel voorkomende kleine plannetje net zoveel recht op goede advisering als grote gebiedsprocessen? En hoe leg je dit vast? Wie bepaalt welke plannen intensieve aandacht krijgen en welke initiatiefnemers het op eigen houtje mogen of moeten doen? Kunnen initiatiefnemers daar ook zelf invloed op uitoefenen, bijvoorbeeld snel en goedkoop 'door de molen' als het plan goed en volledig is onderbouwd en de participatie al heeft plaatsgevonden? Hoe evalueer je de optelsom van ingrepen die zonder ruimtelijke kwaliteitsadvisering plaatsvinden?

DILEMMA 5.

Regelen en/of anders kijken?

Ruimtelijke kwaliteit ontstaat niet door regels. Maar de stapel kwaliteitsdocumenten groeit. In een gemiddelde gemeente kunnen zomaar tientallen documenten met kwaliteitsprincipes geteld worden. En iedere regel vraagt weer nadere precisering. 'Goede omgevingskwaliteit' is te algemeen als regel in het omgevingsplan. Een regel als 'het moet passen in de omgeving'





geeft meer houvast voor de beoordeling van activiteiten. Zo organiseer je bewust de complexiteit van een ruimtelijke ingreep en de beoordeling daarvan.

Welke regels en beleid heb je nodig voor goede ruimtelijke kwaliteitsadvisering?

Het doel van de ruimtelijke kwaliteitsadvisering is niet het 'toetsen' aan de regels, maar het zich verhouden tot kernkwaliteiten, principes en potenties. Het gaat om een gewogen oordeel, een interpretatie van open regels en kwalitatieve beleidsuitgangspunten. Dat kan niet 100% objectief maar wel zo objectief mogelijk, door meerdere deskundigen samen tot een advies te laten komen. Het belangrijkste is dat ontwerpers in de adviescommissie of het kwaliteitsteam hun ambacht gebruiken om mensen anders te laten kijken. Om initiatiefnemers, bevolking en vooral bestuurders te verleiden tot ruimtelijke kwaliteit. Dit vergt (net zoals dat geldt voor ambtenaren en bestuurders) een cultuuromslag bij de onafhankelijke adviseurs. Niet het afvinken van criteriasets, maar ontwikkelingen van een constructieve maar ook stellige gesprekstechniek op basis van inspiratie en vakmanschap.

RESULTAAT EN HOE VERDER?

De proloog van de estafette over goede kwaliteitsadvisering onder de Omgevingswet is achter de rug. Wat hebben we eraan gehad, hoe en in welke volgorde gaan we met de dilemma's verder, wat staat ons te doen?

Het belang van het onderwerp goede omgevingskwaliteit en de wijze waarop dat tot stand komt staat buiten kijf: de het gaat om de kwaliteit van de ruimte waarin het leven van mensen zich afspeelt. Plannen met een goede omgevingskwaliteit zijn duurzaam en dragen bij aan de gezondheid en het welbevinden. Als de samenleving zich hecht aan een gebied of een gebouw, zal het in de loop der jaren functieveranderingen kunnen ondergaan en vormt het de cultuurhistorische waarde of bagage van het landschap of de stad.

De Omgevingswet draagt ons allen op om te zorgen voor goede omgevingskwaliteit.

Wat is daarvoor nodig? We geven hier een eerste aanzet:

- Omgevingskwaliteit verankeren in ruimtelijke plan- en ontwerpprocessen en een rol laten spelen bij sociaal-maatschappelijke, programmatische en financiële afwegingen. Ruimtelijke kwaliteit kan geen sluitstuk zijn van gebiedsontwikkeling, het is onlosmakelijk verbonden met het hele proces van de (her)ontwikkeling van nieuwe plekken. Ruimtelijke kwaliteit is altijd verbonden met de sociaal-maatschappelijk opgave: de dingen die moeten gebeuren omdat de samenleving er om vraagt.

- Transparante procedures en vooraf geformuleerde maatschappelijke (beleids)doelen om houvast te hebben bij de grotere afwegingsruimte. De leefomgeving wordt gevormd door een complex samenspel van belangen. In ons dichtbevolkte land moeten we bij elke ruimtelijk ingreep veel belangen afwegen, niet alleen van de directbetrokkenen maar ook van de mensen, de cultuur en de natuur op andere plaatsen en tijden. Niet alle belangen kunnen optimaal worden gediend, er moet altijd gekozen en besloten worden.
- In het omgevingsplan een of enkele generieke regel(s) opnemen met betrekking tot de zorg voor goede omgevingskwaliteit. Dit kan de hefboom zijn die leidt tot een constructief kwaliteitsgesprek. Regels maken geen kwaliteit, maar zonder regels is er geen gesprek!
- Bij een mogelijke ingreep zo vroeg mogelijk het gesprek over omgevingskwaliteit aangaan en participatie organiseren, daarbij ook toekomstige gebruikers en belangen betrekken. Deskundigheid en ontwerpkracht organiseren tijdens het participatieproces, zodat mensen niet alleen inzien wat er moet gebeuren maar ook inzicht krijgen in wat er zou kunnen ontstaan. De bestuurders van meet af aan betrekken.
- Multidisciplinaire kwaliteitsadvisering met betrokkenheid gedurende de hele planvorming en ontwerpprocessen inzetten. De deugdelijkheid van de advisering borgen: continuïteit, regelmaat, helderheid, gefundeerd, proportioneel, neutraal, waak voor Gelegenheidsadvisering.

De estafette gaat verder. Synchronisatie van verschillende werkwijzen tot een landelijk herkenbare menukaart ontstaat hopelijk 'vanzelf' door het steeds blijven delen van de opgedane inzichten en ervaringen. Want dromen, plannen maken en vertalen in goede ruimtelijke kwaliteit is leuk, heel leuk. Los van alle onmisbare regels.

De drie deelnemende gemeenten over hun kwaliteitsadvisering

HEERHUGOWAARD

Heerhugowaard heeft een welstandsbeleid en nauwelijks rijksmonumenten. De gemeenteraad heeft besloten dat ambtelijke advisering over ruimtelijke kwaliteit in principe volstaat. Voor bepaalde gebieden wordt gewerkt met kwaliteitsteams. De gemeente wil de Stichting MOOI Noord-Holland aanwijzen als externe adviseur. Personen die in dienst zijn van de Stichting MOOI Noord-Holland kunnen vervolgens naar behoefte worden ingeschakeld (o.a. bij grotere projecten) en zijn vaste deelnemer in de kwaliteitsteams.

De vraag is of dit model juridisch klopt. Kan MOOI Noord-Holland worden aangewezen als extern adviesorgaan en zo de rol innemen van de gemeentelijke adviescommissie? Ontslaat dat de gemeente van alle verplichtingen m.b.t. de gemeentelijke adviescommissie? Een adviesorgaan adviseert vaak vanuit een eigen doelstelling of belang, hoe kan de gemeente dan toch zorgdragen voor advisering binnen het eigen beleidskader? Welke rechtszekerheid biedt dit scenario aan initiatiefnemers en betrokkenen?

PURMEREND

Purmerend heeft breed ruimtelijk kwaliteitsbeleid en verschillende vormen van ruimtelijke kwaliteitsadvisering zoals een adviescommissie voor welstand en monumenten, een previsor voor ruimtelijke kwaliteit, enkele kwaliteitsteams.

Het behoud van goede ruimtelijke kwaliteitsadvisering staat in Purmerend als een paal boven water. Maar hoe doe je dat op een zo simpel mogelijke manier? Hoe voorkom je versnipperde kwaliteitsadvisering? Goed aansluiten op de waarden die door de bewoners en ondernemers gekoesterd worden is van belang, maar hoe maak je op basis daarvan de geschikte keuzes?

ZAANSTAD

De gemeente Zaanstad werkt aan een nieuw model voor stadsbrede sturing op omgevingskwaliteit. Samen met alle partijen streeft Zaanstad ernaar om te komen tot een soepel en transparant vergunningproces dat onder de Omgevingswet maximaal 8 weken duurt. Zelfs voor ingewikkelde bouwplannen. Momenteel wordt nagedacht over het instellen van kwaliteitsteams die de kwaliteit van de grootstedelijke projecten begeleiden en tegelijk zorgdragen voor het fijnmazige weefsel van de bestaande stad. De begeleiding door kwaliteitsteams mondt uit in een vergunningadvies rekening houdend met het voortraject.

Hoe maken we het adviseringsproces transparant, flexibel en consistent. De vrijheid en flexibiliteit van de kwaliteitsteams is een voordeel, maar biedt niet altijd rechtszekerheid. Hoe regel je de samenvoeging van kwaliteitsteams (ontwerpend gericht) en de adviescommissie (vergunningsgericht/ besluitvormings-gericht)? En hoe borg je dat?

Deelnemers van de expertmeeting

Astrid Breetveld	strategisch beleidsadviseur en projectleider Omgevingsvisie gemeente Heerhugowaard
Bert Rademaker	beleidscoördinator wetgeving bij het ministerie van I&W
Co Verdaas	Over Morgen
Dana Ponec	supervisor Poelenburg Zaandam en adviseur MOOI Noord-Holland
Dick Kooij	bouwplantoetsing en coördinatie Commissie ruimtelijke kwaliteit gemeente Heerhugowaard
Feddo Zielstra	Over Morgen
Flip ten Cate	directeur Federatie Ruimtelijk Kwaliteit
Frits op ten Berg	stedenbouwkundige gemeente Den Helder
Harm Jan Stalman	stedenbouwkundig ontwerper gemeente Purmerend
Ingrid Langenhoff	beleidscoördinator MOOI Noord-Holland
Jan Boot	adviseur ruimtelijke kwaliteit gemeente Purmerend
Jef Mühren	directeur MOOI Noord-Holland
José van Campen	zelfstandig planoloog, adviseur MOOI Noord-Holland en PhD onderzoeker TU Delft
Marc den Hertog	vakspecialist stedenbouwkunde en stedelijke ontwikkeling gemeente Zaanstad
Marlies van Diest	voorzitter Commissie Welstand en Monumenten Zaanstad
Miranda Reitsma	voorzitter Welstandscommissie Alkmaar en voormalig Provinciaal Bouwmeester
Wouter Peeters	adviseur ruimtelijke ontwikkeling gemeente Zaanstad
Wytze Patijn	architect en voormalig rijksbouwmeester en stadsarchitect Delft



Colofon

Dit pamflet kon tot stand komen dankzij alle mensen die een bijdrage hebben geleverd aan de expertmeeting 'Wie adviseert over ruimtelijke kwaliteit?' op 17 april 2018 in Zaanstad. De expertmeeting werd georganiseerd door Over Morgen, MOOI Noord-Holland en Mooiwaarts, met een financiële bijdrage van het ministerie van BZK. Het debat stond onder leiding van Co Verdaas. Wij hebben ons vrij gevoeld om te putten uit alle ideeën en uitspraken zonder iedereen bij naam te noemen.

Initiatiefnemer expertmeeting: MOOI Noord-Holland

Uitvoering: Over Morgen, MOOI Noord-Holland, MOOIWAARTS

Ondersteund door Ministerie van BZK

Tekst: José van Campen, JEF Muhren, Feddo Zielstra

Ontwerp: Marlous Ruiter, Tabitha Mann

Uitgave: Over Morgen en MOOI Noord-Holland

Alkmaar/Amersfoort, juli 2018

MOOI NOORD-HOLLAND

Emmastraat 111

1814 DP Alkmaar

T 072 520 44 59

info@mooinoord-holland.nl

www.mooinoord-holland.nl

@overmooinh

OVER MORGEN

Kleine Koppel 26

3812 PH Amersfoort

T 033 30 36 800

info@overmorgen.nl

www.overmorgen.nl

@OverMorgen