

Omgevingskwaliteit en ruimte

Schoonheid, welstand en ruimtelijke kwaliteit in de ruimtelijke ordening

Omgevingskwaliteit en ruimte

Schoonheid, welstand en ruimtelijke kwaliteit in de ruimtelijke ordening

José van Campen

Deze editie wordt gesponsord door:



federatie ruimtelijke kwaliteit



libau



GELDERS
genootschap



MOOI
NOORD-
HOLLAND
ADVISEURS
OMGEVINGSKwaliteit

DORP
STAD &
LAND



Berghauser Pont
Publishing

Berghauser Pont Publishing

Postbus 14580

1001 LB Amsterdam

www.berghauserpont.nl

Omslagontwerp: Zedline

2e druk, 2018,

ISBN: 9789491930980

NUR: 823



© 2017 Berghauser Pont Publishing

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg besteed is, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever geen enkele aansprakelijkheid voor eventuele (druk) fouten en onvolledigheden, noch voor gevolgen hiervan.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means, without the publishers prior written permission.

Voorwoord

De eerste uitgave van dit boek werd geschreven aan de vooravond van de grote stelselwijziging in het omgevingsrecht. Het allereerste ontwerp van de Omgevingswet kon in februari 2013 nog net in grote lijnen worden geschetst. Nu, dik vier jaar later, is die Omgevingswet vastgesteld en zijn de contouren van de uitvoeringsbesluiten bekend. Voor het eerst in de geschiedenis krijgen we een wet met het woord kwaliteit in de doelstelling: het gaat voortaan om een veilige, gezonde leefomgeving met een goede omgevingskwaliteit. Als planoloog kan ik me niets beters wensen! Met deze insteek biedt de Omgevingswet een stevige wettelijke basis voor integraal kwaliteitsbeleid, gezien als een synthese van natuurlijke, culturele en sociale componenten.

De Omgevingswet treedt op 1 januari 2021 in werking maar de stelselwijziging waarvan de wet een gevolg is, is in de praktijk al in volle hevigheid voelbaar. Ik heb ervoor gekozen om de actualisatie van dit boek te richten op de kansen die de Omgevingswet biedt voor het realiseren en beheren van goede omgevingskwaliteit. De veranderingen die de wet brengt voor het ruimtelijk kwaliteitsbeleid en de ruimtelijke kwaliteitsadvisering vormen de hoofdmoot van deze actualisering.

Daarnaast is op veel punten sprake van voortschrijdend inzicht. De drie pijlers van het ruimtelijk kwaliteitsbeleid die in de eerste druk al zichtbaar waren, zijn in deze tweede druk scherper uitgewerkt. Het uitgangspunt is dat ruimtelijk kwaliteitsbeleid zowel uitnodigend, als visionair, als verplichtend moet zijn. Uitnodigend betekent faciliterend en sturend op de ruimtelijke kwaliteit en de publieke meerwaarde van private initiatieven. Visionair betekent dat er een visie is op de gewenste kwaliteit, gebaseerd op de bestaande kwaliteiten, de principes voor ruimtelijke ingrepen en de ambities voor het gebied. En verplichtend betekent dat er algemeen verbindende regels moeten zijn die het kwaliteitsbeleid borgen.

Ik heb bij de actualisering onder meer gebruik gemaakt van de kennis die ik heb opgedaan als projectleider van het project 'Omgevingsplan Op Kwaliteit' (OOK) van Mooiwaarts en van het nog lopende onderzoek 'Q-factor' naar ruimtelijke kwaliteitsteams in Nederland. Met toestemming van Mooiwaarts heb ik het slothoofdstuk van dit boek gewijd aan de tien principes voor een omgevingsplan op kwaliteit, omdat deze een mooie samenvatting vormen van het voorgaande. Ik wil mijn collega's uit het denkwerkteam van OOK bedanken voor de inspirerende bijeenkomsten en al het gezamenlijke denkwerk dat tot deze principes heeft geleid.

Ik wil ook Flip ten Cate, JEF Muhren en Sandra van Assen bedanken. Met hen heb ik vrijwel dagelijks vrolijke doch diepgravende discussies over het ruimtelijk kwaliteitsbeleid en de ruimtelijke kwaliteitsadvisering. Zonder hen had ik dit boek niet kunnen schrijven.

Tot slot herhaal ik graag mijn advies aan de lezer uit de eerste druk: beleid en regels zijn nodig, maar zonder liefde voor de plek is en blijft het dode materie. Dus neem dit boek onder de arm en ga de straat op. Zoek een bankje in de zon en kijk tijdens het lezen zo nu en dan eens om u heen.

José van Campen, 3 december 2017

Inhoud

Voorwoord	V
Lijst met afkortingen	XIII
1. Inleiding	1
1.1 Kwaliteit als doelstelling	1
1.2 Leeswijzer	2
1.3 Bouwkunst	5
1.3.1 De Architectura	5
1.3.2 Architectonische kwaliteit	6
1.4 Ruimtelijke kwaliteit en omgevingskwaliteit	7
1.4.1 Smal, breed of integraal	7
1.4.2 Synthese of deconstructie	9
1.4.3 Matrix Ruimtelijke Kwaliteit	10
1.4.4 Tijd- en plaatsgebonden waardering	12
1.5 Ruimtelijk kwaliteitsbeleid	13
1.5.1 Inspanningen gericht op een waardevolle leefomgeving	13
1.5.2 Kwaliteitsbeleid en uitnodigingsplanologie	14
1.5.3 Creatie van meerwaarde	17
1.5.4 Cyclisch proces	18
1.5.5 Het kwaliteitsstelsel van Mooiwaarts	19
2. Historisch perspectief	21
2.1 Inleiding	21
2.2 Opkomst van het welstandstoezicht	21
2.2.1 Schoonheidscommissies	21
2.2.2 Het Larense welstandsartikel	23
2.2.3 Woningwet 1962	24
2.3 Ruimtelijke kwaliteit als doelstelling	27
2.3.1 Stadsbeeld en verbeelding	27
2.3.2 Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening	28

2.3.3	Beeldkwaliteitsplannen en kwaliteitsteams	29
2.3.4	Nota Ruimte	30
2.3.5	Architectuurbeleid	31
2.4	Modernisering en professionalisering van het welstandstoezicht	37
2.4.1	Woningwet 1991	37
2.4.2	De eerste Commissie Ruimtelijke Kwaliteit	38
2.4.3	Welstand op een nieuwe leest	38
2.4.4	Naar een stelselherziening	40
3.	Uitnodigende ruimtelijke kwaliteitsadvisering	43
3.1	Inleiding	43
3.2	Rol en methodiek van een ruimtelijk adviesteam	44
3.2.1	Meedenken en/of borgen	44
3.2.2	Methodiek van het deskundigenoordeel	45
3.2.3	Profiel en competenties van een ruimtelijk adviesteam	47
3.3.	Het beoordelingskader	50
3.3.1	Legitimiteit	50
3.3.2	Aard van het kader	50
3.3.3	Gebiedsspecifiek	51
3.4	Het ruimtelijk kwaliteitsadvies	56
3.4.1	Reikwijdte van het advies	56
3.4.2	Deugdelijkheid van het advies	57
3.5	Ruimtelijke kwaliteitsteams	59
3.5.1	Definitie en kenmerken	59
3.5.2	Twee typen	62
3.5.3	Q-factor	63
3.6	Adviesorganen voor ruimtelijke kwaliteit	64
3.6.1	Rijksbouwmeester en College van Rijksadviseurs	64
3.6.2	Raad voor de leefomgeving en infrastructuur	65
3.6.3	Provinciale adviseurs en adviesteams	66
3.6.4	Lokale adviescommissies	68
3.5.5	Omgevingswet: de gemeentelijke adviescommissie	71

4	Visie op ruimtelijke kwaliteit	73
4.1	Inleiding	73
4.2	Structuurvisie algemeen	73
4.2.1	Wettelijke vereisten	74
4.2.2	Betekenis in het ruimtelijk kwaliteitsbeleid	76
4.3	Omgevingswet: omgevingsvisie algemeen	77
4.3.1	Hoofdpijnen van beleid	78
4.3.2	Kernkwaliteiten	78
4.3.3	Sturingsfilosofie	79
4.3.4	Procedure	79
4.4	Visie en beleid op Europees niveau	80
4.4.1	Raad van Europa: Europees Cultureel Verdrag	80
4.4.2	Europese Unie	81
4.5	Visie en beleid op nationaal niveau	83
4.5.1	Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte	83
4.5.2	Omgevingswet: Startnota Nationale Omgevingsvisie	86
4.6	Visie en beleid op provinciaal niveau	87
4.6.1	Provinciale structuurvisies	88
4.6.2	Ruimtelijke kwaliteit als provinciaal belang	91
4.6.3	Omgevingswet: de provinciale omgevingsvisie	94
4.7	Visie en beleid op lokaal niveau	94
4.7.1	Lokale structuurvisies	95
4.7.2	Beeldkwaliteitsplan: visie en beeldregie	97
4.7.3	Welstandsbeleid: visie op samenhang en bestendigheid	99
4.7.4	Omgevingswet: de lokale omgevingsvisie	106
5	Verplichtingen met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit	111
5.1	Inleiding	111
5.2	Omgevingsvergunning en ruimtelijke kwaliteit	112
5.2.1	Onlosmakelijke samenhang	113
5.2.2	Vergunningsplicht of vergunningvrij	114
5.2.3	Omgevingswet: vergunningstelsel afgestemd op kwaliteit en ambities	119

5.3	Bestemmingsplan en ruimtelijke kwaliteit	121
5.3.1	Principes van de Wet ruimtelijke ordening	121
5.3.2	Provinciaal belang en bestemmingsplan	125
5.3.3	Globaal of gedetailleerd bestemmingsplan?	126
5.3.4	Flexibiliteit in het bestemmingsplan	127
5.3.5	De voorwaardelijke verplichting	132
5.3.6	Dubbelbestemming en aanduiding	134
5.3.7	Cultuurhistorische waarden in het bestemmingsplan	136
5.3.8	Landschappelijke inpassing in het bestemmingsplan	138
5.3.9	Welstandaspecten in het bestemmingsplan	139
5.3.10	Omgevingswet: naar één omgevingsplan	140
5.4	Welstandstoezicht	147
5.4.1	Wettelijke bepalingen	147
5.4.2	Welstandscriteria	149
5.4.3	Ernstige strijd met redelijke eisen van welstand	151
5.4.4	Welstandsvrij bouwen	152
5.4.5	Omgevingswet: regels over het uiterlijk van bouwwerken	152
5.5	De welstandsadvisering	154
5.5.1	Wettelijke basis	154
5.5.2	Welstandscommissie c.q. stadsbouwmeester	154
5.5.3	Onafhankelijkheid	156
5.5.4	Werkwijze	156
5.5.5	Verslag burgemeester en wethouders	157
5.5.6	Kan-bepaling	158
5.5.7	Omgevingswet: de gemeentelijke adviescommissie	160
5.6	Aanbesteden en ruimtelijke kwaliteit	161
5.6.1	Aanbestedingsrecht	161
5.6.2	Aanbesteding van ruimtelijke ontwerp- en adviesdiensten	163
5.6.3	Manifest Beter Aanbesteden	164
5.6.4	Steunpunt Architectuuropdrachten & Ontwerpwedstrijden	167

6	Tien principes voor een Omgevingsplan Op Kwaliteit	169
6.1	Voor en door mensen	169
6.2	Publieke en private belangen	170
6.3	Cultureel erfgoed: zorg voor behoud	172
6.4	Bestaande omgeving: zorg voor behoud van een goede omgevingskwaliteit	174
6.5	Nieuwe activiteiten: zorg voor positieve bijdrage aan omgevingskwaliteit	175
6.6	Goede omgevingskwaliteit: de doelstellingen	176
6.7	Gebiedsgerichte kwaliteiten	179
6.8	Vergunningenstelsel	181
6.9	Interpretatie van open regels en beleidsregels	184
6.10	Per saldo meer waarde bij buitenplanse initiatieven	187
	Literatuur en bronnen	191
	Trefwoordenregister	197



Lijst met afkortingen

AARO	Actieagenda Ruimtelijk Ontwerp
AAARO	Actieagenda Architectuur en Ruimtelijk Ontwerp
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Afdeling	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
ARBm	Atelier Rijksbouwmeester
Bor	Besluit omgevingsrecht
Cher	Cultuurhistorische effectrapportage (CHER)
Chw	Crisis- en herstelwet
CRA	College van Rijksadviseurs
EMVI	economisch meest voordelige inschrijving
FRK	Federatie Ruimtelijke Kwaliteit
FW	Federatie Welstand
GS	Gedeputeerde Staten
IenM	Infrastructuur en Milieu
IMRO	Informatie model ruimtelijke ordening
LKT	landschapskwaliteitstoets
MBV	modelbouwverordening
M.e.r.	milieueffectrapportage
Mw	Monumentenwet 1988
NAi	Nederlands Architectuurinstituut
NLBW	Innovatieprogramma NederlandLandBovenWater
NOVI	Nationale Omgevingsvisie
Ow	Omgevingswet
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
RCE	Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
Rli	Raad voor de leefomgeving en infrastructuur
SVBP	Standaard Vergelijkbare BestemmingsPlannen
SVIR	Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wro	Wet ruimtelijke ordening
Ww	Woningwet