

# Architectuurbeleid 2001-2004: 'Ontwerpen aan Nederland'



Briefadvies aan de Rijksbouwmeester, februari 2001

De Raad voor het Landelijk Gebied wil bij deze zijn visie op de nota Architectuurbeleid 2001-2004 geven, mede in het licht van zijn eerdere adviezen en de aanstaande kamerbehandeling van de nota.

De raad constateert met instemming dat de nota uitgaat van een breed architectuurbegrip, dat zowel het stedelijk als het landelijk gebied, alsook stedenbouwkundige, landschapsarchitectonische en planologische opgaven omvat. Ook de ambitie om ontwerpende disciplines een belangrijke plaats te geven in de aanstaande metamorfose van de ruimte als gevolg van grote infrastructuurprojecten, veranderingen in de landbouw en ingrepen in de waterhuishouding, wordt door de raad ondersteund (zie a.). Het komt echter ook aan op uitvoering in de praktijk. Dit vraagt concrete programma's met goede instrumenten en op dat punt wil de raad enkele kanttekeningen plaatsen (zie b.).

## Punten die de raad onderschrijft

1. Met de grondgedachten en het brede ambitieniveau van de Architectuurnota is de raad het eens. Dit betreft met name de aandacht voor de publieke kant van architectuur en de kwaliteit van de openbare ruimte, cultureel erfgoed als inspiratiebron bij de ruimtelijke planvorming: 'behoud door ontwikkeling', de aandacht voor verrommeling en dichtslibben van open ruimten, de eigen verantwoordelijkheid van het rijk voor Grote Projecten, aandacht voor de organisatie van kwaliteit en cultureel opdrachtgeverschap van groot tot klein, en meer kijken naar wat kan dan naar wat moet. Daarmee sluit de nota aan bij zijn adviezen, met name 'Van waarden, opportunisme en vergetelheid' (RLG98/2), 'Grote projecten: als het moet, dan ook goed' (RLG98/4), 'Made in Holland' (RLG99/2), 'Het belang van samenhang' (RLG00/3) en 'Wonen in het landelijk gebied' (RLG00/5).
2. De raad juicht toe dat beleidslijnen en maatregelen voor ontwerp, vakmanschap en opdrachtgeverschap, zoals die tot heden in het architectuurbeleid vooral voor het stedelijk gebied bestaan, nu in de Architectuurnota ook voor het landelijk gebied zijn uitgewerkt en aansluiten bij de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (NBL21).
3. De raad vindt positief dat de Architectuurnota zoekt naar productieve raakvlakken van de architectuur met de burger en in dat kader democratisering van het welstandsbeleid voorstelt (zie ook het briefadvies 'Welstand en vergunningvrij bouwen' van de raad aan de Tweede Kamer, januari 2001).
4. De raad kan zich vinden in de keuze van de Grote Projecten in de Architectuurnota, die inhoudelijk is gebaseerd op drie dominante items die in het architectuurbeleid speciale aandacht vragen: 'het landelijk gebied', 'relatie tussen cultuurhistorie en ontwerp' en 'grote infrastructurele werken'. Deze drie items nemen ook in de adviezen die

de raad heeft uitgebracht een centrale plaats in.

### **Punten die volgens de raad nadere aandacht vragen**

1. Het recent verschenen beleidsvoornemen Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening legt een belangrijke taak bij provincies en gemeenten. De raad acht dit in beginsel juist. Om echter zowel de vakwereld als provincies, gemeenten en burgers in staat te stellen hun verantwoordelijkheden ook waar te maken, moeten besef en kennis van cultuurhistorie en landschap worden vergroot (leren 'lezen' van het landschap). Het voorkómen van een 'tragedy of the commons' vraagt een cultuuromslag. De raad meent dat daartoe een concreet programma nodig is: om opdrachtgevers en ontwerpers te stimuleren (via een prijsvraag met voorselectie), om uitvoerders te helpen (door een 'discours' te organiseren) en om burgers bewust te maken van hun omgeving (door hen bij de inrichting te betrekken en in educatie en onderwijs aandacht te geven aan cultuurhistorie en ruimtegebruik).
2. De raad acht de Grote Projecten een goede afspiegeling van komende ontwerp- en bouwopgaven. Vooral de Deltametropool, de Zuiderzeelijn, de Nieuwe Hollandse Water-linie en de reconstructie zandgebieden zijn relevant voor de verscheidenheid, identiteit en kwaliteit van het landelijk gebied. Het zoeken naar kwaliteitscriteria en het uitwerken van de kwaliteitsbenadering staan echter nog in de kinderschoenen. Daarom moeten deze projecten nadrukkelijk worden benut om praktische ervaring op te doen met deze, ook door de raad meermalen voorgestelde, aanpak (zie bijlage).
3. Het is belangrijk dat Grote Projecten elk zijn geadopteerd door een bewindspersoon. De raad hoopt dat met deze Architectuurnota de cultuur inderdaad beter verankerd wordt in de nationale planvorming. Dit is echter nog allerminst zeker: harde extra middelen voor de projecten zijn schaars. Ook de relatie met andere beleidsvoornemens - zoals de 'kwaliteitsimpuls landschap' - is niet duidelijk.
4. De raad acht democratisering van de welstand gewenst, maar bepleit dat het huidige systeem van vergunningverlening en welstandstoezicht pas wordt verlaten als er goede gemeentelijke welstandsnota's met criteria en instrumenten zijn ontwikkeld. Gemeenten moeten kunnen rekenen op voldoende tijd, maar óók op een adequaat stimuleringsprogramma, een programma dat in ieder geval langer moet lopen dan de Architectuurnota nu aankondigt.

### **Bijlage: Korte schets van enkele adviezen van de raad**

De Raad voor het Landelijk Gebied constateert dat er in de Architectuurnota belangrijke parallellen zijn met vele van zijn adviezen. Hier volgt een beknopte schets van de in dit kader meest relevante.

'Van waarden, opportunisme en vergetelheid' (RLG98/2)

Er is in het landelijk gebied een sluipende achteruitgang te constateren, die snel moet worden gekeerd om een groot en blijvend waardeverlies te voorkomen, aldus de raad in zijn advies 'Van waarden, opportunisme en vergetelheid'. Het landelijk gebied is afhankelijk van die waarden: voor zijn zelfstandige betekenis en voor zijn betekenis als functionele tegenpool van de stad. Een belangrijk element daarvan is open ruimte. Die moet echter niet worden verward met leegte, want het landelijk gebied is niet leeg, maar onbekend

geraakt en kwetsbaar. En daarom is er wel degelijk veel te besturen in het landelijk gebied en doet de kwaliteit van dat bestuur er ook toe. Een belangrijk deel van wat als 'probleem' wordt ervaren, hangt samen met de aard van het landelijk gebied: dat het veelal gaat om algemene waarden, collectieve belangen en de langere termijn en wat dus op gespannen voet staat met het meer individuele, plaatselijke en korte termijnbelang. Dat is een blijvend gegeven dat niet eenmalig kan worden opgelost. Het gaat dus niet zozeer om de structuren maar om verbetering van de bestuurlijke cultuur: echte en blijvende aandacht voor het landelijk gebied en oog voor het algemene belang voor nu en in de toekomst. De raad formuleert als belangrijkste aanbevelingen: (1) continuïteit en samenhang in beleid aanbrengen, (2) wisselwerking bestuur en maatschappij vaste plaats geven, en (3) verantwoordelijkheden van de bestuurslagen aanscherpen.

'Grote projecten: als het moet, dan ook goed!' (RLG98/4)

Hoewel Nederland sterk verstedelijkt is, kan een aanzienlijk deel van ons land worden aangemerkt als landelijk, in de zin van noodzakelijke tegenhanger van het stedelijke: onder meer rust, ruimte, openheid en natuurlijkheid. Het urbane en rurale zijn van elkaar afhankelijk en hebben eigen kwaliteiten en identiteiten. Grote projecten - geheel of gedeeltelijk te realiseren in het landelijk gebied - kunnen op gespannen voet staan met die kwaliteit en identiteit, aldus de raad in 'Grote projecten: als het moet, dan ook goed!'. Conclusies en aanbevelingen van de raad in dit advies zijn: (1) ruimte en kwaliteit staan onder druk, (2) het is geen technisch, maar vooral een bestuurlijk probleem, (3) de essentie van bestuurlijk probleem wordt niet aangepakt, (4) uitgangspunt moet zijn: alleen het beste is goed genoeg, (5) op rijksniveau: globale, maar wel kwaliteits-inclusieve besluiten, (6) het regionaal niveau moet verantwoordelijk zijn voor uitwerking en inpassing, (7) een waardenkaart is een belangrijk hulpmiddel voor de afweging op rijksniveau, (8) landinrichting is een goede planvorm voor de uitwerking op regionaal niveau en (9) tot slot: grote projecten: als het moet, dan ook goed! Bij grote projecten moet steeds het algemene doel voor ogen gehouden worden: een leefbaar land, ook op langere termijn. Projecten moeten niet geïsoleerd worden beoordeeld en uitgevoerd, maar in dat brede perspectief worden geplaatst. Niet alleen snelheid is belangrijk; ook flexibiliteit, creativiteit en draagvlak moeten een rol spelen. Als een project wordt uitgevoerd, dan moet het ook góed gebeuren, dat wil zeggen dat wordt gestreefd naar de best mogelijke uitvoering en inpassing.

'Made in Holland: verscheidenheid en identiteit als basis' (RLG99/2)

Het landelijk gebied is een aantrekkelijke omgeving door zijn verscheidenheid en identiteit, die gevormd is door de functies die het vroeger heeft vervuld en de functies die het nu nog vervult. De raad heeft dit uitvoerig beschreven in zijn advies 'Made in Holland'. Daarin wordt vastgesteld dat er sprake is van functionele verweving en morfologisch contrast tussen stad en landelijk gebied. Het morfologische contrast tussen stad en land vormt volgens de raad een belangrijke ruimtelijke kwaliteit op nationale schaal. Dit waardevolle contrast ontstond en werd in stand gehouden door functionele verschillen tussen stad en land en door natuurlijke barrières en beperkingen. Deze spelen nu echter steeds minder een rol. Stad en

land bestonden en functioneerden nooit los van elkaar. Maar door ontkoppeling van wonen en werken, de mobiliteitstoename in het algemeen, de globalisering van de voedselproductie en andere voorzieningen, het brengen van groen in de stad en het wonen buiten de stad, is nu veel sterker sprake van een functionele verweving van stad en land. Barrières en beperkingen in verband met de natuurlijke gesteldheid zijn door technische ontwikkelingen steeds minder beperkend. Daardoor zijn de morfologische verschillen tussen stad en land en de verscheidenheid binnen het landelijk gebied nu steeds minder het automatische gevolg van functionele en natuurlijke verschillen. Nu moeten verscheidenheid, overgangen en contrasten daarom expliciet morfologisch worden gedefinieerd en vastgelegd om behouden te blijven of te worden gerealiseerd. Waar de functionele verweving het sterkst is - in de overgangen tussen stad en land, dus op het regionale niveau - is deze werkwijze vanzelfsprekend het meest nodig. Dit vraagt op verschillende schaalniveaus om een expliciete benadering, met goede (onder meer planologische) sturing en borging door rijk en provincie.

De raad acht het belangrijk om verantwoord om te gaan met ons historisch erfgoed, met name ook in het landelijk gebied. Meer dan in het stedelijk gebied zijn juist in het landelijk gebied de verscheidenheid en de identiteit, de 'genius loci' van de plek, nog vaak herkenbaar aanwezig. Reden temeer om met name ook aan dorpsranden en in het buitengebied aandacht te geven aan de vormgeving van het landelijk gebied door ontwerp, vakmanschap en deskundig opdrachtgeverschap. Daartoe zijn visie en maatregelen nodig, waaronder onderzoek en kennisvergroting.

'Het belang van samenhang: geleid door kwaliteit' (RLG00/3)

Stad en land vullen elkaar aan in behoeften, waarden en mogelijkheden. Daarom moet er wisselwerking zijn, waarbij een balans gevonden moet worden tussen de gezamenlijke wensen aangaande collectieve waarden en individuele wensen rond wonen, werken en mobiliteit. In het landelijk gebied zijn collectieve, sociaal-culturele en economische waarden te onderscheiden. Deze waarden zijn alle van belang en hangen samen, maar de collectieve vormen de basis. Het geheel van collectieve waarden - 'het landschap' - moet daarom uitgangspunt en ordenend principe zijn voor de ontwikkeling, in die zin dat alle economische (en overige) activiteiten in beginsel zijn toegestaan, mits ze de kwaliteit van het landschap versterken. Dat is de keuze: in de ruimtelijke ordening het landschap als richtinggevende basis nemen voor ontwikkeling van economische en andere activiteiten. Verdere afstemming en integratie zijn onontkoombaar. Samenhangend en toekomstgericht beleid voor het landelijk gebied vraagt vanzelfsprekend een even samenhangende en toekomstgerichte algemene doelstelling voor het landelijk gebied. Daartoe is het belangrijk te kiezen voor de rol die het landelijk gebied dient te spelen ten opzichte van de steden. Die rol is per regio verschillend en vraagt om maatwerk binnen duidelijke randvoorwaarden op nationaal niveau - bijvoorbeeld 'groene contouren' - en op regionaal en lokaal niveau vrijheid voor uitwerking in een lokale geïntegreerde kwaliteitsbenadering. Bij inzet van gemeenschapsgeld moet een 'integratietoets' worden gehanteerd.

#### 'Wonen in het landelijk gebied' (RLG00/5)

Ook de vraag 'wonen in dorpen en buitengebied, en zo ja: waar en hoe?' moet volgens de raad worden benaderd vanuit de functies en waarden van het landelijk gebied. Bebouwing hoeft niet altijd en overal te worden uitgesloten. Het gaat vooral om hoe en waar gebouwd wordt en of dat zó kan plaatsvinden dat de kwaliteit intact blijft of wordt versterkt. Bebouwing in of bij bestaande kernen zal in het algemeen de voorkeur hebben. Bij nieuwe bebouwing in het buitengebied moeten hoge eisen worden gesteld aangaande kwaliteit, openbaarheid en toegankelijkheid. De raad meent dat voor essentiële nationale kwaliteiten 'groene contouren' nodig zijn, waarbinnen niet gebouwd mag worden.

De raad pleit ervoor om kwaliteit als uitgangspunt te nemen, maar realiseert zich dat nog een lange weg van politieke discussie is te gaan voordat dit tot criteria en handvaten leidt die hanteerbaar zijn op provinciaal en regionaal niveau. In ieder geval is in bepaalde gevallen te werken met 'groene contouren' waarbinnen beslist niet gebouwd mag worden. Binnen die 'groene contouren' dient de ontwikkeling niet op slot te worden gezet, maar is het alleen mogelijk om groene functies te integreren of uit te ruilen. Daarbuiten kan het bouwen van woningen meer lokaal worden benaderd, overigens net als andere ontwikkelingen. Uitgangspunt daarbij is dan dat bebouwing in beginsel is toegestaan, mits dat de kwaliteit van het landschap versterkt. De beleidslijnen en maatregelen voor ontwerp, vakmanschap en opdrachtgeverschap, zoals die in de (Ontwerp) Nota Wonen voor het stedelijk gebied zijn uitgewerkt, moeten ook voor kleine kernen en voor het buitengebied worden uitgewerkt. Dat geldt ook voor de differentiatie op basis van identiteit en verscheidenheid. De financiering van kwaliteit - van de woonomgeving, openbare ruimte en voorzieningen en van architectonische kwaliteit - moet worden aangegeven en in de plannen opgenomen.

#### 'Welstand en vergunningvrij bouwen' (briefadvies, januari 2001)

Het door staatssecretaris Remkes van VROM op 17 september 2000 ingediende wetsvoorstel tot wijziging van de Woningwet beoogt tegelijkertijd democratisering van de welstand én liberalisering van de bouwvergunningplicht en procedures. Het totaaleffect van het huidige voorstel acht de raad ongewenst: gemeenten kunnen zo geen effectief welstandsbeleid meer voeren en dus ook geen samenhangend gebiedsgericht kwaliteitsbeleid vormgeven. De raad bepleit om bij de voorgenomen wetswijziging als randvoorwaarde handhaving en bevordering van gebiedsgebonden kwaliteit te hanteren.

Democratisering van de welstand is gewenst, maar liberalisering van de bouwvergunningplicht acht hij alleen onder een aantal voorwaarden mogelijk. Het wetsvoorstel zou op een aantal punten moeten worden bijgesteld. De raad bepleit onder meer het huidige systeem van vergunningverlening en welstandstoezicht pas te verlaten als er goede gemeentelijke welstandsnota's met criteria en instrumenten zijn ontwikkeld. Gemeenten moeten kunnen rekenen op voldoende tijd, maar óók op een adequaat stimuleringsprogramma, dat in ieder geval langer moet lopen dan de Architectuurnota nu aankondigt.