

Amsterdam, 7 maart 2019.

Geachte minister,

Graag levert de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit commentaar op vijf aspecten die betrekking hebben op de Omgevingsregeling, die momenteel voor Internetconsultatie beschikbaar is gesteld.

Het gaat om de volgende onderwerpen:

1. Aanvraagvereiste voor participatie
2. Ontbrekend aanvraagvereiste bouwen in de omgeving van een monument
3. Ontbrekend aanvraagvereiste bouwen in werelderfgoed
4. Verenging van de monitoringsplicht o.g.v. het verdrag van Arhus.
5. Aanvraagvereisten voor de beoordeling van het uiterlijk van bouwwerken

1. Participatie

In de Omgevingsregeling wordt in art. 7.4 “uitputtend” geregeld dat een aanvrager van een omgevingsvergunning aangeeft of en hoe “burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen” bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken. In de toelichting (pagina 9) staat dat de initiatiefnemer aangeeft of en hoe “de omgeving” betrokken is. Die uitleg in de toelichting strookt al niet met de tekst van de regeling zelf, waar van ‘omgeving’ geen sprake is, doch volstrekt in het midden gelaten wordt waar de geraadpleegde burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zich bevinden.

Het doel van deze participatieregeling bij vergunningaanvragen is wel duidelijk. De regering verwacht dat een initiatiefnemer zich hierdoor rekenschap geeft van wensen en belangen die in de omgeving van zijn initiatief spelen, en die wensen ofwel in zijn initiatief meeneemt, ofwel gemotiveerd ter zijde legt. Dat doel sluit nauw aan bij de opzet van de Omgevingswet, die immers een integrale afweging van belangen beoogt, in het belang van de veiligheid, gezondheid en een goede omgevingskwaliteit. Tijdens de talloze debatten tussen de regering en de volksvertegenwoordiging, zowel schriftelijk als mondeling, is beleden dat de goede omgevingskwaliteit onder meer de resultante is van het benutten van zogenoemde koppelkansen, waarbij belangen buiten het primaire doel van een initiatiefnemer in een vroeg stadium worden geïdentificeerd en zo mogelijk aan het initiatief gekoppeld. Daarvoor is de inbreng van omwonenden, maar ook van andere belanghebbende partijen, cruciaal. De talrijke ervaringen in den lande met stadslabs, ruimtemakers, energie- en wooncoöperaties en andere vormen van bewonersinitiatief en participatie tonen het grote belang en de grote potentie van een betekenisvol vormgegeven participatie op het niveau van concrete initiatieven. De waardering van uw ministerie voor het initiatief Markdal, die u begiftigde met de Aan de slag trofee duidt daar ook op.

De wijze waarop nu “uitputtend” inhoud gegeven wordt aan het participatie-vereiste drukt op geen enkele wijze de ambitie van de Omgevingswet m.b.t. participatie uit. Daarbij moet bedacht worden dat het artikel zowel betrekking heeft op het wijzigen van

de roede-indeling in de ruiten van een gemeentelijk monument als een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit waarmee een gehele nieuwe woonwijk kan worden gebouwd.

Wij menen dat de huidige redactie van art. 7.4 grote risico's met zich mee brengt. Initiatiefnemers zullen bij het bevoegd gezag de indruk willen wekken dat hun initiatief kan rekenen op een groot draagvlak in de omgeving. Zij kunnen bedenkingen van de burens wegnemen door aanpassing van het initiatief, maar het is ook niet denkbeeldig dat initiatiefnemers de bezwaren zullen afkopen, of door intimidatie tot zwijgen zullen brengen. Dat is om meerdere redenen onwenselijk, onder meer omdat het niet een goede omgevingskwaliteit bevordert.

Een ander bezwaar tegen de huidige redactie is dat, zelfs bij voorbeeldig tot stand gebrachte participatie, frustratie bij de participanten en bij de initiatiefnemer op de loer ligt. Zelfs als er een groot draagvlak is verworven voor een project, kunnen immers expert-adviezen op het gebied van gezondheid, veiligheid, milieu, ruimtelijke kwaliteit of erfgoed, een advies van de gemeenteraad of een instructieregel van een hogere overheid aan de realisatie van het zo gewenste initiatief in de weg staan. Er is immers niet in voorzien dat de expert-adviezen en de opinie van de raad al bekend zijn op het moment dat de participatie vorm krijgt.

Onze Federatie heeft reeds enkele malen aangedrongen op het vormgeven van een meerwaardeproces, waarin (bij een initiatief dat een belangrijke impact heeft op de omgevingskwaliteit) de omgevingsbelangen geïnventariseerd worden en tevens de expertadviezen (in elk geval die ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit en erfgoed) worden ingebracht. Deze werkwijze is door de minister positief bejegend en in Kamerstuk 33962, motie 120, in een Kameruitspraak vastgelegd.

Omdat het bij een goede omgevingskwaliteit gaat om een publiek belang, én om het belang van direct omwonenden, die beide niet noodzakelijkerwijs in het verlengde liggen van het private belang van de initiatiefnemer, ligt het niet in de rede om de privaats belanghebbenden de verantwoordelijkheid te geven voor het organiseren van deze participatie en het overnemen van de wensen en bedenkingen. Die verantwoordelijkheid behoort bij het bevoegd gezag te liggen – om de genoemde intimidatie en omkoping te vermijden.

In elk geval zouden in de regeling enkele randvoorwaarden opgenomen moeten worden, die betrekking hebben op het publieke karakter van de participatie (openbaarheid, transparantie, kenbaarheid van het initiatief) en die ook uiting geven aan een relativiteitsbeginsel (een initiatief met een klein publiek belang, zoals de genoemde roede-indeling, vraagt minder participatie dan de realisatie van een nieuwe woonwijk). Voor dat laatste zou een soort impactscan op het effect van een initiatief op de omgevingskwaliteit een oplossing kunnen bieden.

Samenvattend bepleiten wij:

- 1. Een regierol voor de gemeente voor de participatie bij een initiatief met een grote impact op de omgevingskwaliteit*
- 2. Eisen ten aanzien van openbaarheid, reikwijdte, transparantie en kenbaarheid van het participatieproces*

3. De eis om bij initiatieven met een grote impact op de omgevingskwaliteit in een vroeg stadium, en in relatie tot het participatievereiste, vorm te geven aan een zogenoemd meerwaardeproces.

2. Omgeving van een monument

In art. 5.130 lid 2.d van het Besluit Kwaliteit Leefomgeving is bepaald dat bouwactiviteiten in de omgeving van een monument niet mogen leiden tot aantasting van het aanzicht of de waardering van het monument of, anders gezegd, tot ontsiering of beschadiging.

Het is wenselijk dat, ter vervulling van deze regel, een aanvraagvereiste wordt geformuleerd waardoor een initiatiefnemer aangeeft of en hoe zijn initiatief zich rekenschap geeft van de invloed daarvan op het aanzicht en de waardering van het monument, indien het initiatief zich in de invloedssfeer van een monument bevindt. Wellicht biedt artikel 7.204, waar gesproken wordt van ontsiering van het monument door gebruik, een kapstok voor uitbreiding met *ontsiering door activiteiten in de omgeving*.

3. Specifieke zorgplicht voor rijksmonumenten en werelderfgoed

In art. 7.198 onderdeel c van deze omgevingsregeling is een nieuw aanvraagvereiste geformuleerd: aangegeven moet worden waarom een activiteit nodig is en wat de gevolgen zijn voor het rijksmonument. In de toelichting wordt aangegeven dat hiermee invulling wordt gegeven aan de algemene zorgplicht uit de artikelen 1.6 en 1.7 van de wet.

Twee opmerkingen hierover: ten eerste is de algemene zorgplicht aangevuld met een specifieke zorgplicht voor rijksmonumenten en werelderfgoederen in de artikelen 13.11 en 14.9 van het Besluit Activiteiten Leefomgeving. Het ligt voor de hand om aansluiting te zoeken bij die artikelen.

Ten tweede strekt deze zorgplicht zich tevens uit tot de werelderfgoederen. Artikel 7.198 onderdeel c zou zich daarom o.i. ook moeten uitspreken over de gevolgen van een activiteit voor werelderfgoederen, indien een initiatief genomen wordt aan, in, of in de invloedssfeer van een werelderfgoed.

4. Verdrag van Arhus

In de toelichting op de omgevingsregeling (pagina 105) wordt aangegeven dat het verdrag van Arhus in art. 2, derde lid, een breed milieubegrip hanteert, waaronder ook “cultureel waardevolle gebieden en bouwwerken” wordt gerekend. Op grond van het verdrag moet de regering de ontwikkeling, ook van deze gebieden en bouwwerken, monitoren. Vervolgens schrijft de minister dat dat uitputtend gebeurt, namelijk voor de ontwikkeling en de staat van cultureel erfgoed en werelderfgoed. Daarmee wordt echter miskend dat Nederland talloze cultureel waardevolle gebieden en bouwwerken bezit, die niet onder het (beschermd) cultureel erfgoed en werelderfgoed gerekend worden – zoals bijvoorbeeld de Erasmusbrug, de Ooijpolder of de kuststrook.

Naar onze mening wordt in de Omgevingswet en de –regeling dan ook onvoldoende recht gedaan aan de monitoringseisen van het verdrag van Arhus, voorzover het de niet-beschermde cultureel waardevolle gebieden en bouwwerken betreft.

5. Het uiterlijk van bouwwerken

Wij hebben in de omgevingsregeling niets gelezen over aanvraagvereisten die samenhangen met het uiterlijk van bouwwerken. Wij gaan ervan uit dat een gemeente vrij is om al die monsters, maquettes, berekeningen en tekeningen op te vragen die nodig zijn om te adviseren of een aanvraag strookt met de criteria uit beleidsregels over het uiterlijk van bouwwerken en over de effecten op monumentale waarden.

Wij hopen hiermee een vruchtbare bijdrage te hebben geleverd aan de Internetconsultatie. Wij verzoeken u om in onze richting aan te geven of en hoe u deze reactie betreft bij de definitieve vormgeving van de regeling, en of onze veronderstelling in het laatste aandachtspunt juist is.

Met vriendelijke groeten,

Flip ten Cate, directeur.