

Minister M. Schultz van Haegen

Amsterdam, 15 september 2016

Kenmerk: Ow 160914-38
Betreft: Internetconsultatie AmvB's
Omgevingswet

Geachte minister,

Jarenlange, volhoudende aandacht voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving hebben van Nederland een zeer aantrekkelijk land gemaakt. Het is zaak om te blijven profiteren van het rendement op de publieke en private investeringen in kwaliteit.

De grote ambities van de Omgevingswet en de nu voorliggende bestuursmaatregelen op het gebied van omgevingskwaliteit spreken ons zeer aan, en hetzelfde geldt voor de integrale benadering (een absolute voorwaarde voor het bereiken van kwaliteit), de participatie van de omgeving, de decentralisatie met bijbehorende afwegingsruimte en het vertrouwensbeginsel.

In deze brief vatten we de conclusies en aanbevelingen samen uit ons commentaar op de AmvB's, die u in de bijlage nader onderbouwd vindt.

Algemeen concluderen wij dat het nieuwe stelsel onmiskenbaar uitnodigt om integraal te werken aan ruimtelijke kwaliteit en dat de verantwoordelijkheden op het juiste niveau zijn belegd, maar dat waarborgen voor kwaliteit in het stelsel onvoldoende zijn ontwikkeld.

1. Wat is omgevingskwaliteit? De algemene zorgplicht ten aanzien van omgevingskwaliteit vraagt om een nadere duiding van dit hoofddoel van de wet, opdat bestuursorganen en burgers invulling kunnen geven aan die zorgplicht en nadelige gevolgen kunnen voorkomen.
2. Nieuwe ontwikkelingen dalen neer in een bestaande context. Het is onacceptabel wanneer ontwikkelingen plaatsvinden zonder kennis van, en respect voor, gekoesterde kwaliteiten. Toekomstige opgaven kunnen de gewaardeerde omgevingskwaliteiten versterken, en een impuls betekenen voor de kwaliteiten die een impuls verdienen. In hun omgevingsvisie moeten daarom de kernkwaliteiten

van het grondgebied beschreven worden en gewaardeerd, en de consequenties daarvan moeten doorwerken in omgevingsplan en -verordeningen. Daar is een instructieregels voor gewenst, en een procedure die het effect van visie en plan op de ruimtelijke kwaliteit beschouwt.

3. De toegenomen afwegingsruimte heeft consequenties voor de rechtszekerheid, die ondervangen kunnen worden door duidelijke kaders en transparante procedures. Die ontbreken in de voorliggende AMvB's.
4. Monumentaal erfgoed wordt in het stelsel uitstekend beschermd: door Algemene Regels in het BAL, een specifieke zorgplicht, instructieregels in het BKL en beleidsregels in het omgevingsplan. De expliciete ambities ten aanzien van omgevingskwaliteit vragen om analoge waarborgen. Wij bepleiten een algemene regel die excessieve ontsiering van de fysieke leefomgeving verbiedt.
5. Hieraan gekoppeld zou een instructieregel, gericht op het omgevingsplan, ertoe moeten leiden dat de kernkwaliteiten uit de omgevingsvisie in acht worden genomen bij het uitvoeren van (bouw-)werken.
6. Indien een complex project niet in overeenstemming is met algemene regels of met het omgevingsplan, maar wel de beoogde omgevingskwaliteit bevordert, dan kan het (binnen zekere grenzen) toch doorgang vinden. Dat is de essentie van de geboden afwegingsruimte. In navolging van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur pleiten wij voor procedurele randvoorwaarden.
7. Ten eerste een 'balansbepaling'. Hoe groter de afwijking is van de vastgestelde kaders, en hoe groter de impact op de omgevingskwaliteit, hoe belangrijker een zorgvuldige afweging en motivering is.
8. Die motiveringsplicht krijgt wat ons betreft vorm door een verplicht gesprek over kwaliteit, waarin gezocht kan worden hoe de overschrijding van de norm of de afwijking van de regel gecompenseerd wordt met maatschappelijke meerwaarde. Bovendien moet het bevoegd gezag de afwijking van deze normen en kaders niet alleen tegenover de rechter kunnen motiveren, maar in een debat met de volksvertegenwoordiging verantwoorden.
9. Deze werkwijze is óók bij uitstek geschikt voor projectbesluiten, en zou als procedureel element aan het omgevingsbesluit moeten worden toegevoegd.
10. Er is grote behoefte aan helderheid over het overgangsrecht en de (ruime) termijn die voor implementatie van het nieuwe stelsel worden gegeven.

Wij hopen u met bovenstaande enige overwegingen te hebben aangereikt voor het verder vervolmaken van het wettelijk stelsel van de Omgevingswet. Uiteraard zijn wij altijd bereid voor nadere toelichting en overleg, en bieden wij onze diensten aan bij de implementatie van het stelsel.

Hoogachtend,



Flip ten Cate, directeur

Commentaar in het kader van de internetconsultatie op de vier AMvB's Omgevingswet van de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit

Nederland heeft een unieke traditie van publieke investeringen in ruimtelijke kwaliteit. Met een enorme inzet van particulier kapitaal én van publieke investeringen in geld, in expertise, in ontwerpkracht en advies, is tientallen jaren volhoudend gewerkt aan een steeds mooier Nederland. En die investering loont. De maatschappelijke meerwaarde van gebiedsontwikkeling, herstructurering en -bestemming, van ingrepen in infrastructuur, stad en landschap is enorm. De resultaten van de dubbele doelstelling veiligheid én ruimtelijke kwaliteit spreken wellicht nog het meest tot de verbeelding bij het programma Ruimte voor de Rivier. Die grote kwaliteit heeft in hoge mate bijgedragen aan onze welvaart: ons land heeft een aantrekkelijk vestigingsklimaat, goede ontplooiingskansen voor nieuwe ondernemers, uitstekende recreatiemogelijkheden en een grote toeristische aantrekkingskracht.

Het is zaak te blijven profiteren van het rendement op investering in kwaliteit. Ook in de toekomst mag de aandacht voor de ruimtelijke kwaliteit van onze leefomgeving niet verslappen.

Uit de Omgevingswet spreekt het besef van het belang van een goede omgevingskwaliteit: het is hoofddoel van de wet. In het wettelijk stelsel ligt de nadruk op het verbinden van verschillende belangen en het betrekken van alle belanghebbenden in een integrale aanpak, waarbij regels en normen niet rigide, maar met gezond verstand door democratisch gelegitimeerde organen worden gehanteerd, opdat een particuliere investering leidt tot een project met een maatschappelijke meerwaarde. De Federatie Ruimtelijke Kwaliteit vindt dat een geweldige ontwikkeling.

Ruimtelijke kwaliteit ontstaat immers niet vanzelf. Het ontstaat in de harten van mensen en wordt werkelijkheid waar passie, visie, daadkracht en vakmanschap een verbinding aangaan met de omgeving, schreven we eerder in het pleidooi *Mooiwaarts*. Passie en verbeeldingskracht kan je niet bij wet regelen, maar de randvoorwaarden waarbinnen de verbindingen tot stand komen, de processen die prikkelen tot expressie, die kunnen en moeten wel worden vastgelegd. Ze geven de waarborg dat er daadwerkelijk gestreefd wordt naar ruimtelijke kwaliteit, overal en voortdurend, zodat de investeringen uit het verleden kunnen blijven renderen en zodat het hoofddoel van de wet geen loze letter wordt.

Vanuit deze houding heeft onze Federatie de vier uitvoeringsbesluiten bij de Omgevingswet beschouwd. Biedt het wettelijk stelsel voldoende ruimte voor ontwikkeling én voldoende waarborgen voor kwaliteit?

De conclusie is dat het stelsel onmiskenbaar veel ruimte biedt om integraal te werken aan ruimtelijke kwaliteit, en dat de verantwoordelijkheden ook op het juiste niveau zijn belegd - maar dat de waarborgen in het stelsel nog onvoldoende zijn ontwikkeld.

Wat verder opvalt is het ontbreken in deze wet- en regelgeving van een expliciet

vastgelegde culturele ambitie. Zelfs het besef dat het nieuwe stelsel van de Omgevingswet een culturele daad is van jewelste lijkt te ontbreken, terwijl de consequenties voor de cultuuromslag die dit alles voor het openbaar bestuur en de samenleving impliceert niet worden benoemd.

U treft daarom hieronder pleidooien aan voor:

- een nadere duiding van het begrip omgevingskwaliteit
- operationalisatie van omgevingskwaliteit in omgevingsvisies en omgevingsplannen
- procedurele waarborgen voor het verbeteren van omgevingskwaliteit door de invoering van een balansbepaling, een gesprek over omgevingskwaliteit en het publiekelijk afleggen van bestuurlijke verantwoording bij het gebruik van afwegingsruimte
- inschakeling van onafhankelijk kwaliteitsadvies bij omvangrijke en/of complexe projecten
- prioriteit voor omgevingskwaliteit bij het implementatieprogramma van de Omgevingswet
- een combinatie van een algemene regel en instructieregels in respectievelijk BAL en BKL die ontsiering van de fysieke leefomgeving bestrijdt.
- overgangsrecht voor de overgang van lokaal beleid naar het omgevingsplan.

disclaimer

Daarbij moet direct een kanttekening worden geplaatst: het stelsel is bij lange na nog niet volledig. In aanvullingswetten, in de Invoeringswet en invoeringsbesluiten zullen wijzigingen en aanvullingen worden voorgesteld die juist betrekking hebben op beoordelingsregels voor fysieke ingrepen in de leefomgeving en op de werking van het kerninstrument omgevingsplan. Pas dan zal duidelijk worden of de procedures garanderen dat de verbinding tussen de private initiatiefnemer en de publieke omgeving zodanig worden gelegd dat een goede omgevingskwaliteit het centrale doel van de investering is. Op dit moment is ook nog niet bekend hoe de overgangsregels eruit zullen zien - van belang voor het profijt op investeringen uit het verleden - noch is het cruciale digitale stelsel uitgewerkt. Voor een compleet beeld van het nieuwe stelsel is het dus nog te vroeg. Bovendien is het geheel zo veelomvattend en complex dat ook in dat licht een *disclaimer* op zijn plaats is: het is onmogelijk om alle aspecten van de Omgevingswet en de bijbehorende besluiten in hun onderlinge samenhang te beschouwen en te wegen. Onvermijdelijk zullen onvolkomenheden in het systeem pas aan het licht komen wanneer het volledig is ingevoerd: het is nodig om nauwkeurig te monitoren op welke deelterreinen onvoldoende of juist overdreven waarborgen bestaan, en daar slagvaardig met reparatie van wetgeving op te reageren.

Een laatste kanttekening over deze notitie. Onvermijdelijk is dit een reactie die voortkomt uit onze expertise ten aanzien van de ontwerpqualität bij het inrichten van de fysieke leefomgeving op verschillende schaalniveaus en ten aanzien van veranderingen aan cultureel erfgoed. Dat mag een vrij breed terrein genoemd worden, we beseffen echter dat de Omgevingswet ook betrekking heeft op terreinen waar wij minder thuis zijn, zoals milieu, ecologie, gezondheid en economie. Hoewel we ons ervan bewust zijn dat regelgeving voor deze sectoren ook gevolgen heeft voor de inrichting van de fysieke leefomgeving en vice versa, past ons inhoudelijk op deze terreinen bescheidenheid in ons commentaar.

zorgplicht omgevingskwaliteit

De Omgevingswet bevat een algemene zorgplicht ten aanzien van een goede omgevingskwaliteit. Door het ontbreken van een goede omschrijving van het begrip omgevingskwaliteit en doordat niet belegd is wie er toeziet op het voorkomen van afbreuk aan die kwaliteit en het herstellen van de ‘schade’, is de zorgplicht echter een dode letter: het is niet voldoende helder hoe aan die plicht voldaan kan worden. Wij hebben het begrip omgevingskwaliteit eerder omschreven als een uitbreiding van het begrip ruimtelijke kwaliteit, dat in de Vierde Nota over de ruimtelijke ordening zijn definitie heeft gekregen¹. De ruimtelijke kwaliteit is een omvattend en integraal begrip voor de omgang met de fysieke leefomgeving, met inbegrip van economische, sociale, culturele en duurzaamheidsaspecten. Gezondheid en veiligheid (de twee andere hoofddoelen van de wet) staan dus niet náást het begrip ‘goede omgevingskwaliteit’, maar zijn er een verbijzondering van. Nieuw aan Omgevingskwaliteit is dat het de ruimtelijke kwaliteit verrijkt met het begrip leefomgeving. Ten eerste zijn er bij omgevingskwaliteit meer actoren betrokken: niet alleen initiatiefnemer, ontwerper en overheid, maar altijd ook de spelbepalers in de omgeving, samen te vatten als de "omwonenden". Ten tweede worden meer belangen meegenomen: een snelweg die doelmatig, duurzaam en fraai is kan een hoge ruimtelijke kwaliteit hebben, maar omgevingskwaliteit krijgt hij pas als rekening is gehouden met de belangen van de partijen in de omgeving van de weg. Ten derde kan een project met omgevingskwaliteit alleen maar gewaardeerd worden in relatie tot die omgeving: hoe functioneert het, wie profiteert er van, welke uitstraling/face lift geeft het de omgeving, ofwel: welke maatschappelijke meerwaarde draagt het project bij aan de omgeving?

De algemene zorgplicht ten aanzien van omgevingskwaliteit vraagt om een nadere duiding van dat begrip, opdat bestuursorganen en burgers invulling kunnen geven aan die zorgplicht en nadelige gevolgen kunnen voorkomen

Wij hebben sympathie voor diegenen die pleiten voor een nationale omgevingswaarde voor omgevingskwaliteit. Het zou de ontegenzeggelijke ambities op dit punt honoreren. Wij zien echter systeembezwaren tegen een dergelijke keuze: het instrument omgevingswaarde verdraagt zich niet met het karakter van het begrip omgevingskwaliteit, dat niet uitgedrukt kan worden in kwantitatieve, meetbare doelstellingen die door de inzet van specifieke maatregelen op een bepaald moment in de tijd bereikt kunnen worden. Omgevingskwaliteit is een abstracter begrip, waarvan de kern ligt in het ‘streven naar steeds beter’, in plaats van tevredenheid over een bepaalde ondergrens.

In de wet en op tal van plaatsen in de (toelichting op de) AMvB's wordt het begrip omgevingskwaliteit gehanteerd, maar de meest ambitieuze en aansprekende passage, in de Nota van Toelichting (algemeen deel) op het besluit kwaliteit leefomgeving (BKL), paragraaf 3.2.2, grijpt terug op het begrip ‘ruimtelijke kwaliteit’. Dat leidt allicht tot verwarring.

Feitelijk geldt dezelfde verwarring voor de “evenwichtige” toedeling van functies aan

¹ Federatie Ruimtelijke Kwaliteit: Jaarverslag 2015. Amsterdam, 2016. (te raadplegen via www.ruimtelijkekwaliteit.nl/upload/Jaarverslag_2015k.pdf)

locaties, waarin het omgevingsplan moet voorzien. De lezer zal mogelijk vermoeden dat die evenwichtigheid moet bijdragen aan een goede omgevingskwaliteit (analoog aan de “goede ruimtelijke ordening” onder de Wro), maar het blijft volslagen onduidelijk wanneer de grens naar een ónevenwichtige toedeling van functies aan locaties wordt overschreden, en wie dat, met welke rechtsgevolgen, beoordeelt.

kernkwaliteiten in visie en plan

De omgevingsvisie, die de overheden zelf bindt aan hun uitwerking van de hoofddoelen van de Omgevingswet, is vorm vrij, binnen de kaders die de Omgevingswet er reeds voor heeft gegeven. Daarmee ontstaat het risico dat de visie zich concentreert op de grote uitdagingen waar de samenleving voor staat, zonder het bewustzijn dat die uitdagingen altijd fysiek zullen neerdalen in een bestaande omgeving. Elke omgevingsvisie behoort als basis te hebben een analyse en waardering van de kernkwaliteiten van het gebied, kernkwaliteiten die het gebied identiteit en karakter verlenen. Het bestaande is immers altijd de context waarbinnen het nieuwe zijn plaats zal krijgen. Omdat de visie zijn nadere uitwerking vindt in het omgevingsplan, wordt omgevingskwaliteit langs die weg verder verankerd.

Dit is geen pleidooi voor bescherming tegen nieuwe ontwikkeling. Integendeel: bestaande kwaliteiten zijn alleen maar waardevol, indien ze een functie vervullen in onze dynamische samenleving, en dus kunnen meebewegen met die stroom van de tijd. Maar het is noodzakelijk om de kwaliteiten te kennen, om te beoordelen hoe ze respectvol betekenis kunnen geven aan de nieuwe ontwikkelingen die ons voor ogen staan. Het is onacceptabel wanneer nieuwe ontwikkelingen plaatsvinden zonder kennis van, en respect voor, gekoesterde kwaliteiten. Toekomstige opgaven kunnen de gewaardeerde omgevingskwaliteiten versterken, en een impuls betekenen voor de kwaliteiten die een impuls verdienen.

Aan het besluit kwaliteit leefomgeving dient een instructieregel te worden toegevoegd ten aanzien van omgevingsvisies en -plannen, waarin bepaald wordt dat elke omgevingsvisie en elk plan een beschrijving bevat van de kernkwaliteiten van de fysieke leefomgeving.

Voor zover een omgevingsvisie MER-plichtig is (en dat zal meestal het geval zijn), dient niet alleen een advies te worden ingewonnen van de Commissie MER, maar ook van een onafhankelijk adviesorgaan dat een oordeel geeft over de effecten van het plan voor de omgevingskwaliteit. Op nationaal niveau zou een beroep gedaan dienen te worden op het College van Rijksadviseurs. Deze eis geldt in elk geval voor de Nationale en de twaalf provinciale omgevingsvisies en voor gemeentegrensoverschrijdende regionale omgevingsvisies; ook als zij niet MER-plichtig zijn, dan zijn de gevolgen op de ruimtelijke kwaliteit van zulke plannen zo groot, dat een onafhankelijk effect-advies onmisbaar is.

omgevingsplan op kwaliteit

Op pagina 91 van de algemene toelichting op het omgevingsbesluit staat prachtig omschreven wat de Omgevingswet met het nieuwe omgevingsplan voor ogen heeft. Vanuit een integrale visie op de fysieke leefomgeving worden algemeen verbindende voorschriften

gegeven, maar ook minder gedetailleerde regels waarmee flexibel op een onzekere toekomst kan worden ingespeeld: ze geven bijvoorbeeld wel de begrenzing voor het realiseren van de gewenste omgevingskwaliteit, maar ze geven niet aan hoe een bepaalde activiteit uitgevoerd wordt.

In de praktijk blijkt deze opgave uitermate lastig te zijn. De pilots omgevingsplannen schenken weinig aandacht aan dit ‘oogmerk van de Omgevingswet’.

De projectgroep Mooiwaarts is op eigen initiatief en kosten het project Omgevingsplan Op Kwaliteit gestart, dat na grondig onderzoek zal leiden tot een handreiking voor de manier waarop het omgevingsplan projecten met een hoge omgevingskwaliteit kan uitlokken zonder voor te schrijven hoe zij worden uitgevoerd.

Wij doen bij deze opnieuw een ferm beroep op de rijksoverheid om ons in dit onderzoek en de ontwikkeling van voorbeelden te steunen, en om bij te dragen aan de implementatie van dit gedachtegoed in het openbaar bestuur en de ambtelijke wereld, alsmede de wereld van adviesbureaus en onafhankelijke adviseurs. Er is een ware cultuuromslag noodzakelijk om dit oogmerk van de omgevingswet te laten slagen.

waarborgen voor kwaliteit

Een centrale vraag in het wettelijk stelsel luidt of de toegenomen afwegingsruimte niet leidt tot verlies aan rechtszekerheid. De leden van onze Federatie hebben vele decennia ervaring met afwegingsruimte: het uiterlijk van bouwwerken en de cultuurhistorische waarde van een monument zijn geen absolute grootheden; het belang van elke private investering wordt door het bevoegd gezag afgewogen tegen de vraag of respectvol is omgegaan met publieke waarden (de schoonheid van de omgeving, het monumentenbelang en dergelijke). De rechtszekerheid wordt ontleend aan een zorgvuldig en transparant proces, waarin door onafhankelijke deskundigen in openbare bijeenkomsten een verbinding gelegd wordt tussen de initiatiefnemers en de publieke belangen waarop hun initiatief invloed heeft.

Wij concluderen dat het stelsel van de omgevingswet nog onvoldoende waarborgen biedt voor zo’n transparant proces. Nergens staat hoe de vergrote afwegingsruimte gebruikt kan worden, binnen welke randvoorwaarden en op welke manier er verantwoording over wordt afgelegd. Nergens is ook sprake van een ondergrens van wanstaltigheid. Ondanks het feit dat omgevingskwaliteit de expliciete ambitie is, ontbreekt het aan concrete waarborgen: de wet is er niet mee doordeseemd.

Wij achten dat een belangrijke omissie, te meer daar u zelf erkent dat *‘de zorgvuldigheid waarmee het integrale afwegingsproces wordt doorlopen sterk bepalend is voor de kwaliteit van de uitkomst’* (Nota van Toelichting Besluit Kwaliteit Leefomgeving, paragraaf 3.2.2). Wellicht hangt dat samen met het feit dat de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen voor het bouwen en de systematiek van omgevingsplanvergunningen nu nog niet zijn uitgewerkt, en pas bij Invoeringswet en Invoeringsbesluit aan de orde komen. De grote ambitie ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit, die het meest pregnant spreekt uit deze paragraaf 3.2.2, is in de nu voorgelegde regels in elk geval onvoldoende uitgewerkt en geborgd. De voorstellen die wij op dit punt hieronder formuleren, zijn mogelijk eerder gericht op de Invoeringswet en Invoeringsbesluit, dan dat ze reeds in deze AmvB’s hun plaats kunnen vinden.

Geconcludeerd moet worden dat thans procedurele waarborgen en inhoudelijke eisen ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit worden gemist

cultureel erfgoed

De Federatie Ruimtelijke Kwaliteit spreekt grote waardering uit voor de wijze waarop onroerend erfgoed (zowel van mondiaal, nationaal, provinciaal als lokaal belang) beschermd wordt door middel van Algemene Regels in het Besluit Activiteiten Leefomgeving, een specifieke zorgplicht voor iedereen die een activiteit verricht die effect kan hebben op een monument, instructieregels in het Besluit Kwaliteit Leefomgeving en lokale beleidsregels in het omgevingsplan. De eisen uit het verdrag van Granada zijn op een aansprekende manier in deze AMvB's ondergebracht.

Wel waarschuwen wij voor een al te beschermende benadering van het erfgoed; het rijksbeleid ten aanzien van “behoud door ontwikkeling” (Belvedere-beleid) en “modernisering monumentenzorg” maken duidelijk dat het belangrijk is dat een monument een volwaardige rol speelt in de hedendaagse samenleving, ook als dat een (minimaal) verlies aan cultuurhistorische waarden impliceert. De vraag wanneer het verlies aan cultuurhistorische waarden niet langer in een aanvaardbare verhouding staat tot de geleverde integrale omgevingskwaliteit is procesmatig bevredigend geborgd door de inzet van de onafhankelijke en deskundige gemeentelijke adviescommissie.

Wij geven u overigens in overweging nog eens te kijken naar de redactie van artikel 2.7 van het Besluit Bouwwerken Leefomgeving, waarin bepaald wordt dat eisen die voortvloeien uit de beschermde monumentale waarde zwaarder wegen dan bouwtechnische eisen uit het BBL - de toelichting verduidelijkt veel, maar de regeltekst is in zijn huidige vorm onleesbaar.

verbod op excessieve ontsiering

De voorbeeldige manier waarop het regel-bouwwerk voor erfgoed in elkaar zit, maakt het gemis aan een vergelijkbaar bouwwerk voor de niet-beschermde ruimtelijke kwaliteiten des te schrijnender. De huidige wet kent een verbod op het in stand houden van verloederde en wanstaltige bouwwerken: bestaande gebouwen mogen niet “in ernstige mate in strijd met redelijke eisen van welstand” zijn. Deze bepaling speelt een belangrijke rol bij het in stand houden van een goede omgevingskwaliteit: gemeenten hebben de mogelijkheid om eigenaren aan te schrijven een einde te maken aan de verloederding van hun bouwwerk, dat afbreuk doet aan de kwaliteit van de omgeving.

Dit verbod uit art. 12 van de Woningwet is verdwenen uit de Omgevingswet, en keert ook niet terug in de AMvB's. Het afschaffen van dit generieke verbod op ontsiering is in strijd met het uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau. Wij pleiten er dan ook voor in het BAL een Algemene Regel op te nemen die ziet op het verbieden van excessief ontsierende bouwwerken. In een maatwerkvoorschrift kan het bevoegd gezag, nadat geconstateerd is dat sprake is van overtreding van het verbod, aangeven op welk wijze de situatie ongedaan gemaakt dient te worden.

Aan het Besluit Activiteiten Leefomgeving wordt in een nieuw hoofdstuk een artikel toegevoegd dat luidt: Met het oog op het instandhouden van een goede omgevingskwaliteit mag het uiterlijk van een bestaand bouwwerk de omgeving niet in ernstige mate ontsieren. Een maatwerkvoorschrift kan worden gesteld om

aan ernstige ontsiering een einde te maken.

In beleidsregels bij het Omgevingsplan kan de gemeente aangeven op grond van welke criteria beoordeeld wordt of er sprake is van ernstige ontsiering. Die criteria kunnen algemeen van aard zijn (zoals thans een welstandsexces beschouwd wordt als een buitensporigheid in het uiterlijk van een bouwwerk die ook voor niet-deskundigen evident is en die afbreuk doet aan de ruimtelijke kwaliteit van een gebied), maar ook specifiek: in hele bijzondere gebieden zal eerder sprake zijn van ernstige ontsiering dan in gebieden met een rommelig uiterlijk.

Analoog aan de instructieregel die volgt op de verbodsbepaling over het aantasten van beschermde monumenten in het BAL, zou ook het algemene verbod op ernstige ontsiering gevolgd dienen te worden door een instructieregel over omgevingskwaliteit, gericht op het omgevingsplan.

Paragraaf 5.1.5 van het BKL wordt hernoemd: Bevordering van omgevingskwaliteit en bescherming van cultureel erfgoed

Er wordt een nieuwe subparagraaf toegevoegd die luidt: paragraaf 5.1.5.5 (omgevingskwaliteit)

Onder vernummering van de er op volgende artikelen wordt een nieuw artikel toegevoegd: artikel 5.74 (omgevingskwaliteit)

- 1. In het omgevingsplan wordt rekening gehouden met de bescherming en ontwikkeling van de kernkwaliteiten die beschreven zijn in de omgevingsvisie.*
- 2. Met het oog op een goede omgevingskwaliteit worden in een omgevingsplan in ieder geval regels gesteld, in daarvoor in aanmerking komende gebieden, over het uiterlijk van bouwwerken en stedenbouwkundige en landschappelijke karakteristieken, waarbij rekening gehouden wordt met de volgende beginselen:
 - 1o. het voorkomen van ernstige ontsiering van de fysieke leefomgeving door het uiterlijk van een bestaand bouwwerk*
 - 2o. het uiterlijk van bouwwerken moet in overeenstemming zijn met de beoogde omgevingskwaliteit, beoordeeld naar de gebiedsgerichte beleidsregels bij het omgevingsplan*
 - 3o. de stedenbouwkundige en/of landschappelijke inrichting wordt gerelateerd aan de in de omgevingsvisie omschreven kernkwaliteiten.**

balansbepaling

In zijn advies “Vernieuwing omgevingsrecht, maak de ambities waar”, bepleit de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (Rli) een **balansbepaling**, die zou moeten garanderen dat een afwijking van Algemene Regels of van de inhoud van het Omgevingsplan alleen maar acceptabel is indien de omgevingskwaliteit er per saldo op vooruit gaat. Het overschrijden van een norm of regel is alleen maar toegestaan als het project een maatschappelijke meerwaarde heeft. Hoe groter de afwijking of overschrijding, hoe sterker de motiveringsplicht om aan te tonen dat de kwaliteit per saldo verbetert, aldus de Rli. Het oordeel of er per saldo inderdaad sprake is van kwaliteitsverbetering zou (mede)

gebaseerd moeten zijn op een advies van onafhankelijke deskundigen.

Dit advies sluit naadloos aan bij de door Mooiwaarts en de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit bepleite procedures.

Bij projecten en initiatieven met een significante invloed op de fysieke leefomgeving bepleiten wij een *verplicht gesprek over kwaliteit*. Voor plannen met een geringe impact op de omgevingskwaliteit kunnen algemene regels en beleidsregels in het omgevingsplan volstaan, die een ondubbelzinnige ondergrens van kwaliteit garanderen. Maar bij grote investeringen moeten de kansen verkend en gegrepen worden om van een privaat initiatief een maatschappelijk project te maken met een meerwaarde voor de omgevingskwaliteit. In het gesprek over kwaliteit moet het gaan over de mogelijkheden om meekoppelende belangen van omwonenden of van de leefomgeving zelf in het ontwerp te combineren met het initiatief. In het belang van de initiatiefnemer en van de omgeving moet dat gesprek zo vroeg mogelijk plaatsvinden. Om te bevorderen dat alle belangen voldoende tot hun recht komen, dient dat gesprek gevoerd te worden door gebieds- en materiedeskundigen die zelf geen belang hebben bij het project.

De bepleite balansbepaling, die een relatie legt tussen de impact van een plan op de fysieke leefomgeving enerzijds, en de mate van motivering en de zwaarte van de procedure anderzijds, zou de vorm kunnen krijgen van een *escalatieladder*.

Het gesprek over kwaliteit is des te dwingender, wanneer een initiatiefnemer wil afwijken van de algemene regels (ofwel van de regels uit het BAL of het BBL, ofwel van het beleid dat in omgevingsverordening of omgevingsplan is vastgelegd). Het gesprek mondt uit in een advies van de onafhankelijke deskundigen aan het bevoegd gezag over de vraag of de nagestreefde meerwaarde opweegt tegen de overtreding/afwijking van de vastgestelde regels en normen. In het gesprek wordt de politieke afweging niet overgenomen: het bestuur blijft daar voluit verantwoordelijk voor, maar verschaft zichzelf via deze weg de juiste argumenten om goed gemotiveerd en met inzicht in alle consequenties de politiek/bestuurlijk juiste keuze te maken, die ook juridisch stand houdt.

projectbesluit

Bovenstaande werkwijze is bij uitstek óók van belang bij het projectbesluit, dat immers bedoeld is voor complexe publieke projecten in de fysieke leefomgeving van nationaal of provinciaal belang, of in het belang van het beheer van watersystemen en het waterketenbeheer. Juist bij grote projecten waar het accent in de verkenningsfase ligt, dient alle deskundigheid gemobiliseerd te worden in de zoektocht naar meerwaarde en de koppeling aan (latente) omgevingsbelangen. Die verkenning zal vaak het karakter hebben van ontwerpend onderzoek - de methode waarin ogenschijnlijk tegenstrijdige belangen verzoend kunnen worden in een project dat boven zichzelf uitstijgt.

Wij adviseren het opnemen van een nieuw element in artikel 4.1, onder 1, onder e. van het omgevingsbesluit, luidende:

e. een beschrijving van de manier waarop onafhankelijk deskundigenadvies over de maatschappelijke meerwaarde wordt ingewonnen

In aanvulling op bovenstaand voorstel zou overwogen kunnen worden om het onafhankelijk deskundigenadvies bij projectbesluiten te organiseren analoog aan

de manier waarop in Hoofdstuk 9 van het omgevingsbesluit de Commissie Milieueffectrapportage vorm krijgt.

afleggen van verantwoording

In het licht van het bovenstaande moet ons van het hart dat de delegatiebevoegdheden van de raad aan het college in de Omgevingswet en deze besluiten te ver is doorgeschoten. Indien het bestuurscollege gebruik maakt van zijn afwegingsruimte om in strijd met algemene regels of in strijd met het omgevingsplan een project te vergunnen dat naar zijn opinie een grote verbetering betekent voor de omgevingskwaliteit, dan verdient een dergelijk besluit een debat in de publieke, politieke arena. De gemeenteraad zal betrokken moeten worden bij de vraag of het afwijken van algemene regels en van de door de raad vastgelegde kaders ook naar de mening van de volksvertegenwoordiging een maatschappelijke meerwaarde oplevert. Slechts bij voldoende draagvlak kan een dergelijk verstrekkend besluit worden genomen. Naast het invoeren van onafhankelijke deskundigheid is het publiekelijk afleggen van verantwoording over het gebruik van bestuurlijke afwegingsruimte noodzakelijk om het verlies aan rechtszekerheid te omgeven met voldoende *checks and balances*.

besluit bouwwerken leefomgeving

De Federatie Ruimtelijke Kwaliteit sluit aan bij de bezwaren die in het advies van het Overlegplatform Bouwregelgeving verwoord zijn ten aanzien van het laten vervallen van de zogenoemde ‘bruikbaarheidseisen’ uit het huidige bouwbesluit. Minder hechten wij aan het vasthouden aan de term ‘bouwbesluit’ in de titel van de AMvB, hoewel we de bezwaren uit de praktijk begrijpen. Wij zijn het echter niet eens met een meerderheid in het OPB die bezwaren heeft tegen de ruimte die gemeenten geboden krijgen om met name op energiegebied hogere eisen te stellen dan de eisen uit de technische bouwregelgeving. Het bieden van meer lokale beleidsruimte in het belang van een goede omgevingskwaliteit is één van de pijlers waarop de Omgevingswet rust. Het bezwaar van een ‘ongelijk speelveld’ is relatief voor wie beseft dat het omgevingsplan tal van locatiespecifieke regels kent, terwijl een bouwondernemer ook rekening moet houden met geologische en waterhuishoudkundige randvoorwaarden die van plaats tot plaats verschillen.

overgangsrecht

In de toelichting op het besluit kwaliteit leefomgeving staat op bladzijde 259 een passage over het overgangsrecht. Wij missen daarin aandacht voor het overgangsrecht voor lokaal beleid dat thans geen onderdeel mag uitmaken van het bestemmingsplan, maar straks wel in het omgevingsplan moet worden opgenomen, zoals welstandsbeleid, ligplaatsen- en standplaatsenbeleid, lokaal erfgoedbeleid etc.

Wij gaan er vanuit dat gemeenten na de invoering van de Omgevingswet ruimschoots de tijd krijgen om dit lokale beleid in te voegen in het Omgevingsplan: dat is zowel inhoudelijk als ICT-technisch een zeer omvangrijke, kostbare en tijdrovende situatie, waarmee pas begonnen kan worden als de standaarden voor het digitale omgevingsplan beschikbaar zijn. Er is onder gemeenten en bij de achterban van onze vereniging grote behoefte aan duidelijkheid over de overgangstermijnen en de financiering van de kosten van deze implementatie.