

Schetsboek voor een omgevingsplan op kwaliteit

PUBLIEK
POMPTIN

KWALITEIT

INITIATIEF

WOLPAS

PROCEJ

GENE

KWALITEITS
BOEKING

PRIVAAT

Inhoud

Samenvatting 1

Inleiding 5

Kwaliteitsstelsel 9

Wie niet waagt, wie niet wint 14

- 1 Een omgevingsplan op kwaliteit is voor en door mensen.** 16
- 2 Een omgevingsplan op kwaliteit brengt publieke en private belangen samen.** 18
- 3 Een omgevingsplan op kwaliteit regelt dat ieder zorgdraagt voor behoud van cultureel erfgoed.** 19
- 4 Een omgevingsplan op kwaliteit regelt dat ieder zorgdraagt voor behoud van de bestaande omgevingskwaliteit.** 21
- 5 Een omgevingsplan op kwaliteit regelt dat ieder zorgdraagt dat nieuwe activiteiten een positieve bijdrage leveren aan een goede omgevingskwaliteit.** 23
- 6 Een omgevingsplan op kwaliteit benoemt concrete doelen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en goede omgevingskwaliteit, gebaseerd op de omgevingsvisie.** 24
- 7 Een omgevingsplan op kwaliteit baseert regels en beleidsregels op bestaande gebiedskwaliteiten.** 26
- 8 Een omgevingsplan op kwaliteit heeft een vergunningstelsel dat is afgestemd op de publieke betekenis van initiatieven.** 28
- 9 Een omgevingsplan op kwaliteit regelt kwaliteitsgesprekken en kwaliteitsadvisering met betrekking tot de interpretatie van open regels en beleidsregels in het licht van het concrete initiatief.** 30
- 10 Een omgevingsplan op kwaliteit geeft een beoordelingsregel bij de bevoegdheid om buitenplanse vergunningen te verlenen, die de publieke meerwaarde van de activiteit centraal stelt.** 33

Bijlagen

Begrippen 36

Praktijk: CHW-pilots en OOK-voorbeelden 43

Geraadpleegde bronnen 49

Betrokkenen 50

Redactie

José van Campen

Ontwerp

Stroomberg

Dtp werk

De vliegend kiep

Druk

Zwaan printmedia

Oplage

1.000

Uitgave

Mooiwaarts / Federatie Ruimtelijke Kwaliteit
Amsterdam, mei 2017

ISBN

978 90 81 3653 0 7

Gebruik van de tekst is toegestaan
met bronvermelding

Contact

www.mooiwaarts.nl

www.ruimtelijkekwaliteit.nl

Federatie Ruimtelijke Kwaliteit

Herengracht 62

1015 BP Amsterdam

Tel. 020 412 49 64

info@ruimtelijkekwaliteit.nl

Samenvatting

In het project Omgevingsplan Op Kwaliteit (OOK) van Mooiwaarts kijken we hoe het omgevingsplan kan worden ingezet om de maatschappelijke doelstellingen van de Omgevingswet dichterbij te brengen: een veilige en gezonde leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Vooral die laatste doelstelling ligt ons na aan het hart. Vanuit onze kennis en ervaring met ruimtelijk kwaliteitsbeleid willen we de weg verkennen naar een integrale benadering van omgevingskwaliteit.

Dit Schetsboek bevat ons gedachtengoed voor een omgevingsplan op kwaliteit en is bedoeld voor alle mensen die betrokken zijn bij het maken van een omgevingsplan. Het is een momentopname, een eerste stap. Gebruikers van het Schetsboek zijn van harte welkom om hun ervaringen te delen op www.mooiwaarts.nl. Daarnaast nodigen we gemeenten uit om de komende jaren actief te participeren als OOK-voorbeeld en samen met Mooiwaarts ideeën en kennis toe te passen en verder te ontwikkelen. We willen graag samenwerken met andere organisaties en betrokkenen bij de verdere zoektocht naar de vorm en inhoud van het nieuwe omgevingsplan.

Goede omgevingskwaliteit

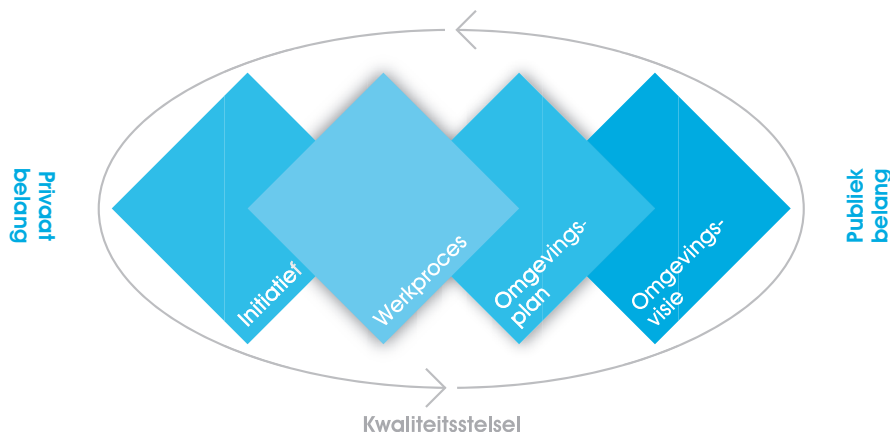
De maatschappelijke doelstelling van een goede omgevingskwaliteit is een van de grote vernieuwingen van de Omgevingswet. Het impliceert een integrale benadering van kwaliteit: een synthese van natuurlijke, culturele en sociale componenten. Omgevingskwaliteit beperkt zich niet tot objecten maar is gericht op de publieke ruimte als geheel, op alles wat daarin voorkomt. Het gaat niet alleen over het visuele aspect (welstand of beeldkwaliteit) maar is gericht op een goed samengaan van gebruikswaarde, toekomstwaarde en belevingswaarde.

Goede omgevingskwaliteit ontstaat niet eenvoudigweg door het stellen van regels, of juist het afschaffen daarvan. Het is ook geen kwestie van een matrix invullen en scores optellen. Er is geen absolute kwaliteit. Goede omgevingskwaliteit ontwikkelt zich in de tijd en in dialoog tussen de betrokkenen. Kwaliteit is mensenwerk: elkaar opzoeken en uitdagen, prikkelen, kennis, passie en creativiteit bundelen. Zorg voor een goede omgevingskwaliteit betekent aandacht voor de bestaande kwaliteit en vraagt om ontwerpqualität, mensen die de opgave en de omgeving met 'ontwerpkraft' benaderen.

Kwaliteitsstelsel

Ons uitgangspunt, gebaseerd op een inventarisatie van werkwijzen in de praktijk, is dat een omgevingsplan alleen 'op kwaliteit' kan zijn als het is ingebed in een soepel, stevig en samenhangend stelsel van gedeelde zorg voor goede omgevingskwaliteit. Een stelsel waarin private en publieke wensen en belangen met elkaar worden verbonden, in een cyclisch proces. Het kwaliteitsstelsel dat wij in dit Schetsboek voorstellen, bestaat uit vier velden waar het streven naar goede omgevingskwaliteit een leidende rol speelt: het initiatief, het werkproces, het omgevingsplan en de omgevingsvisie. Het kwaliteitsstelsel is opgespannen tussen het publieke en het private domein. In een goed werkend stelsel raken die beide perspectieven elkaar.

Figuur 1
Kwaliteitsstelsel voor een omgevingsplan
op kwaliteit



In elk veld worden vervolgens elementen geplaatst die de samenhang, consistentie en continuïteit van het stelsel als geheel bevorderen. Welke elementen dat zijn en hoe ze worden verbonden is niet in het algemeen te zeggen. Het is afhankelijk van lokale omgevingskwaliteiten, ambities, maatschappelijke doelstellingen en de bestuurscultuur. Het plaatsen en uitwerken van de elementen leent zich naar onze mening goed voor overleg, samenwerking en cocreatie. Daarbij kunnen de schetsbladen in dit Schetsboek worden gebruikt.

Tien principes voor een omgevingsplan op kwaliteit

Het kwaliteitsstelsel kan worden verankerd in het omgevingsplan, in samenhang met de andere instrumenten die de Omgevingswet gemeenten aanreikt. We hebben daarvoor tien samenhangende principes geformuleerd.

- 1 Een omgevingsplan op kwaliteit is voor en door mensen.**
Een omgevingsplan op kwaliteit is gebaseerd op het beginsel dat het plan een stevige sociale en culturele basis heeft. Het is gemaakt in samenwerking met betrokkenen, op basis van gelijkwaardigheid en respect voor ieders rol en kwaliteiten.
- 2 Een omgevingsplan op kwaliteit brengt publieke en private belangen samen.**
Een omgevingsplan op kwaliteit is gebaseerd op het beginsel van goed opdrachtgeverschap. Het gaat uit van vertrouwen in de intentie van een initiatiefnemer om private én publieke waarde te optimaliseren, en de inzet van de gemeente om een goed samenwerkingsproces te creëren. Een omgevingsplan op kwaliteit biedt daarvoor de condities.
- 3 Een omgevingsplan op kwaliteit regelt dat ieder zorgdraagt voor behoud van cultureel erfgoed.**
Het omgevingsplan op kwaliteit bevat een specifieke zorgplicht voor behoud van cultureel erfgoed en geeft de mogelijkheid om eigenaren daartoe een maatwerkvoorschrift op te leggen. Deze zorgplicht geldt als vangnet voor alles wat niet vergunningplichtig is.
- 4 Een omgevingsplan op kwaliteit regelt dat ieder zorgdraagt voor behoud van de bestaande omgevingskwaliteit.**
Het omgevingsplan op kwaliteit bevat een specifieke zorgplicht voor behoud van een (door alle betrokken partijen gedragen)

bestaande omgevingskwaliteit en geeft de mogelijkheid om eigenaren daartoe een maatwerkvoorschrift op te leggen. Deze zorgplicht geldt als vangnet voor alles wat niet vergunningplichtig is.

- 5 Een omgevingsplan op kwaliteit regelt dat ieder zorgdraagt dat nieuwe activiteiten een positieve bijdrage leveren aan een goede omgevingskwaliteit.**

Het omgevingsplan op kwaliteit bevat een specifieke zorgplicht om bij nieuwe activiteiten een positieve bijdrage te leveren aan de omgevingskwaliteit, beoordeeld naar de doelstellingen van de omgevingsvisie en het omgevingsplan, en de uitwerking daarvan in regels en beleidsregels, en geeft de mogelijkheid om eigenaren daartoe een maatwerkvoorschrift op te leggen. Deze zorgplicht geldt voor alle nieuwe vergunningplichtige activiteiten.
- 6 Een omgevingsplan op kwaliteit benoemt concrete doelen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en goede omgevingskwaliteit, gebaseerd op de omgevingsvisie.**

Het omgevingsplan op kwaliteit bevat concrete doelen die aangeven waarnaar men streeft (inspanningen) of wat men wil bereiken (het eindpunt) als het gaat om een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en goede omgevingskwaliteit. De doelen worden gebruikt bij afweging, besluitvorming en evaluatie van ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving.
- 7 Een omgevingsplan op kwaliteit baseert regels en beleidsregels op bestaande gebiedskwaliteiten.**

Een omgevingsplan op kwaliteit borduurt voort op de kernkwaliteiten: de hoofdlijnen van de kwaliteit zoals die vastgelegd moeten worden in de omgevingsvisie. In een omgevingsplan op kwaliteit wordt een open regel opgenomen voor behoud en/of versterking en/of vernieuwing van de kernkwaliteiten uit de omgevingsvisie. De uitwerking vindt plaats in beleidsregels voor gebiedskwaliteit die onderscheid maken tussen verschillende gebiedstypen.
- 8 Een omgevingsplan op kwaliteit heeft een vergunningstelsel dat is afgestemd op de publieke betekenis van initiatieven.**

In een omgevingsplan op kwaliteit weegt de gemeente af welke activiteiten worden toegestaan door middel van gesloten regels en voor welke activiteiten en ruimtelijke ontwikkelingen een vergunningplicht wordt ingebouwd. Deze afweging, gebaseerd op het proportionaliteitsbeginsel, bepaalt ook de mate van samenwerking, participatie, dialoog en deskundige ondersteuning binnen het vergunningstelsel.
- 9 Een omgevingsplan op kwaliteit regelt kwaliteitsgesprekken en kwaliteitsadvisering met betrekking tot de interpretatie van open regels en beleidsregels in het licht van het concrete initiatief.**

Een omgevingsplan op kwaliteit bevat procesregels om te borgen dat bij initiatieven met grote ruimtelijke of maatschappelijke invloed, deskundigheid wordt ingebracht door (vrijwillige) kwaliteitsgesprekken gekoppeld aan een openbaar kwaliteitsadvies door of onder de paraplu van de gemeentelijke adviescommissie.
- 10 Een omgevingsplan op kwaliteit geeft een beoordelingsregel bij de bevoegdheid om buitenplanse vergunningen te verlenen, die de publieke meerwaarde van de activiteit centraal stelt.**

In het omgevingsplan op kwaliteit wordt aangegeven dat buitenplanse activiteiten die alleen een privaat belang dienen, niet

bijdragen aan evenwichtige toedeling van functies aan locaties, en wordt een beoordelingsregel voor buitenplanse vergunningen opgenomen die de publieke meerwaarde van de activiteit centraal stelt. Bij de beoordeling moet worden aangetoond dat de omgevingskwaliteit er per saldo op vooruit gaat. De gemeente kan voor dergelijke activiteiten een 'meerwaardeproces' aanbieden.

Het Schetsboek is een begin

Mooiwaarts steekt zijn nek uit met het Schetsboek. We kijken vooruit, we verkennen de weg op basis van onze kennis en ervaring. Er valt veel te winnen. Het gaat om het geluk van een mooie, duurzame, bruikbare leefomgeving.

Het Schetsboek is een begin. In 2017 willen de OOK-partners verder werken met dit Schetsboek, samen met betrokkenen in de gemeenten en organisaties als de Vereniging van Nederlandse Gemeenten VNG en het Actieprogramma Aan de slag met de Omgevingswet. In 2016 zijn startafspraken gemaakt met twee gemeenten die een omgevingsplan op kwaliteit willen gaan maken: Stadskanaal en Purmerend (zie verder bijlage 2). In 2017 willen we het programma van OOK-voorbeelden graag verder uitbreiden. We hopen nieuwe partners en financiering te vinden!

We wensen iedereen die aan de slag gaat met het Schetsboek veel wijsheid en plezier.

Inleiding

Kan het omgevingsplan bijdragen aan een goede omgevingskwaliteit?

In het project Omgevingsplan Op Kwaliteit (OOK) van Mooiwaarts onderzoeken we hoe het omgevingsplan kan worden ingezet om de maatschappelijke doelstellingen van de Omgevingswet te realiseren: een veilige en gezonde leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Het omgevingsplan is gericht op de vraag hoe verschillende functies op een evenwichtige manier over onze leefruimte worden verdeeld. Welke functies kunnen samengaan en wat moet juist gescheiden worden? Hoe kunnen we de leefomgeving beschermen en benutten? Om een evenwichtige toedeling van functies aan locaties te bereiken, moet de gemeente in het omgevingsplan regels voor activiteiten vastleggen.

In dit Schetsboek verkennen we hoe die regels eruit zouden kunnen zien voor het aspect omgevingskwaliteit. We zijn gestart vanuit onze eigen invalshoek: het ruimtelijk ontwerp en de ruimtelijke kwaliteit. We hebben onderzocht hoe ruimtelijke kwaliteit en de op kwaliteit gerichte manier van werken in 'ons' vakgebied, opgenomen kunnen worden in het omgevingsplan. Dat is al een flinke uitdaging. Toch willen we in een volgende ronde graag een stap verder gaan en onderzoeken of ook regels voor gezondheid en veiligheid (deels) op deze manier kunnen worden ingevuld. Dat zou ruimte geven voor een integrale kwalitatieve afweging van initiatieven. Dit Schetsboek is een uitnodiging om daarover door te praten met alle betrokkenen.

Goede omgevingskwaliteit

Voor zover bekend is er in Nederland nog nooit een wet geweest met het woord 'kwaliteit' in de doelstelling. Het gaat verder dan de oude, meer functionele doelstellingen als 'een goede ruimtelijke ordening' of 'voldoende zorg voor het milieu'. Omgevingskwaliteit impliceert een integrale benadering: een synthese van natuurlijke, culturele en sociale componenten. Omgevingskwaliteit beperkt zich niet tot objecten maar is gericht op de publieke ruimte als geheel, op alles wat daarin voorkomt. Het gaat niet alleen over het visuele aspect (welstand of beeldkwaliteit) maar is gericht op een goed samengaan van gebruikswaarde, toekomstwaarde en belevingswaarde.

De Omgevingswet geeft iedereen een zorgplicht voor de fysieke leefomgeving: van de initiatiefnemer van een project tot aan de vergunningverlener, van betrokken belanghebbenden tot raadsleden die de omgevingsvisie en het omgevingsplan vaststellen.

Mooiwaarts wil zijn medeverantwoordelijkheid voor de doelstellingen van de Omgevingswet nemen en een bijdrage leveren aan de uitwerking ervan. We doen dat vanuit jarenlange ervaring in het opstellen van en werken met ruimtelijk kwaliteitsbeleid.

Droom en daad

Met OOK richten we ons in het bijzonder op het omgevingsplan. Het omgevingsplan is het nieuwe gemeentelijke uitvoeringsinstrument voor de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet draagt de gemeenteraad op om één omgevingsplan voor het grondgebied vast te stellen waarin functies aan locaties worden toegekend en waarin alle regels over activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving, worden opgenomen (Ow art. 2.4 lid 1).

SMAL – BREED – INTEGRAAL

Het kwaliteitsbegrip kan smal, breed of integraal worden opgevat. De smalle benadering heeft betrekking op de visuele beleving van de omgeving, het aanzien, de esthetiek, de beeldkwaliteit. In de brede benadering gaat het over de beleving, betekenis en functioneren van de ruimtelijke omgeving als geheel: over cultureel erfgoed, landschap, stad of dorp, openbare ruimte en infrastructuur en de ruimtelijke inpassing van nieuwe ontwikkelingen. In de integrale benadering wordt kwaliteit gezien als een uiting van duurzame ontwikkeling, waarbij alle aspecten van de fysieke leefomgeving worden betrokken, dus inclusief veiligheid, gezondheid, sociale kwaliteit, economie etc.) (zie verder bijlage 1).

In OOK zoeken we de integrale benadering, de omgevingskwaliteit dus. We doen dat omdat we in de praktijk dagelijks ervaren dat een gesprek over de gewenste omgevingskwaliteit een uitgelezen kans biedt om doelstellingen uit verschillende sectoren samen te brengen. Een duurzame stad is ook een gezonde stad; in een mooie omgeving zijn mensen gezonder; waterveiligheid kan bijdragen aan belevingswaarde; herontwikkeling van erfgoed is vaak de motor voor vernieuwd eigenaarschap. Enzovoorts. Zo kun je de regels uit het omgevingsplan bundelen en sturen op integrale kwaliteitsdoelstellingen.

Het omgevingsplan is interessant omdat het dromen aan daden koppelt. In het omgevingsplan moet de gemeente de ambities en kwaliteiten uit de omgevingsvisie vertalen naar bindende algemene regels voor functies en activiteiten in de fysieke leefomgeving. Dit Schetsboek helpt bij de gedachtenvorming en het bepalen van de wensen en de eisen die men kan stellen aan het omgevingsplan. Het geeft overwegingen, uitleg en voorbeeldteksten. Niet om het omgevingsplan in een bepaalde vorm te dwingen, maar om te laten zien wat je zou kunnen willen, en zou kunnen bereiken.

Richtinggevend voor het omgevingsplan is de omgevingsvisie. De omgevingsvisie is het tactische, strategische beleidsinstrument. De omgevingsvisie zal, ook weer vanuit die kwalitatieve doelstelling, veel meer dan de vroegere structuurvisie een visie geven op de bestaande en gewenste kwaliteiten. De relatie tussen visie en plan is zeer belangrijk en wordt in het Schetsboek zo concreet mogelijk uitgewerkt.

Anders werken

Dit Schetsboek is bedoeld voor alle belanghebbenden bij het omgevingsplan. Voor de makers en raadgevers van zo'n plan, voor de mensen die willen participeren, de raadsleden die het plan vaststellen en de initiatiefnemers en bestuurders die beslissingen nemen op basis van het plan.

Een omgevingsplan op kwaliteit vraagt van alle betrokkenen een op kwaliteit gerichte manier van werken. De rol van de ambtelijke diensten, zowel van de beleidsambtenaren als van de vergunningverlenende en handhavende ambtenaren, verandert ingrijpend door het werken met een kwalitatieve doelstelling. De wens en de verwachting achter de Omgevingswet is dat er minder en minder gedetailleerde regels komen. Maar bij algemene en (dus) globale regels wordt de afweging vaak gecompliceerder. Niemand kan zich meer achter die regels verschuilen.

Gelukkig zijn er al veel gemeenten die zo werken. Waar de ambtenaren initiatiefnemers begeleiden, op het juiste moment een onafhankelijk advies vragen en in staat zijn om latente meekoppelende belangen te signaleren en te mobiliseren. Het uitgangspunt daarbij is dat zowel de private als de publieke partijen bij de totstandkoming van activiteiten streven naar de beste omgevingskwaliteit en goede publieke waarde van een initiatief. Natuurlijk alles in verhouding: hoe groter de impact is van een ingreep op de omgeving, hoe zwaarder de inzet op omgevingskwaliteit zal zijn.

Uitnodiging

Dit Schetsboek voor een omgevingsplan op kwaliteit is niet alomvattend en behandelt niet alles wat bij het opstellen van een omgevingsplan aan de orde komt. Belangrijke onderwerpen zoals de inbreng van verordeningen, de digitalisering, de vraag hoe de kwaliteitsbeoordeling wordt gefinancierd en de kwaliteit van de kwaliteitsbeoordeling zelf worden hier niet behandeld. Bovendien zijn we tijdens het onderzoek op vragen gestuit die nadere studie vergen.

Het Schetsboek is een momentopname. Het is opgesteld voordat de Invoeringswet definitief is. De komende jaren zal het denken verder gaan en zullen ervaringen en kennis ontstaan met betrekking tot het omgevingsplan. Als er aanleiding toe is (en financiering gevonden kan worden) zullen we het Schetsboek actualiseren en aanvullen. Gebruikers van het Schetsboek zijn van harte welkom om hun ervaringen te delen op www.mooiwaarts.nl.

Daarnaast nodigen we gemeenten uit om actief te participeren als OOK-voorbeeld en samen met Mooiwaarts ideeën en kennis toe te passen en verder te ontwikkelen. In de OOK-voorbeelden zoeken we samen met de gemeente naar de manier om hun omgevingsplan zo te maken dat het optimale kansen biedt voor goede omgevingskwaliteit, en hoe dit inzichtelijk en bespreekbaar gemaakt kan worden voor de gemeenteraad en de betrokkenen bij het opstellen van het omgevingsplan. Het resultaat van een OOK-voorbeeld is bijvoorbeeld een concreet programma van eisen voor het nieuwe omgevingsplan. Daarnaast heeft het voorbeeld een leereffect en draagt het bij aan kennisontwikkeling (zie verder in bijlage 2).

Onderzoeksaanpak

Het Schetsboek is tot stand gekomen door samenwerking van de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit, de regionale adviesorganisaties van Team Ruimtelijke Kwaliteit Nederland, de stedenbouwkundige bureaus die samenwerken in het Kennislab Omgevingswet en de Faculteit Bouwkunde van de TU Delft. Het onderzoek werd verricht door een team van medewerkers van deze partners, onder leiding van een onafhankelijk projectleider.

Het onderzoek omvatte:

- Een verkenning van het begrippenkader voor een omgevingsplan op kwaliteit. Het integrale omgevingsplan brengt ons allerlei nieuwe woorden of geeft nieuwe (juridische) betekenis aan oude woorden. De Omgevingswet en bijbehorende algemene maatregelen van bestuur plus het vakjargon uit aangrenzende vakgebieden, zorgen vaak voor spraakverwarring.
- Een quickscan van de experimenten met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Welk perspectief bieden deze experimenten voor een omgevingsplan op kwaliteit? Deze vraag komt niet expliciet aan de orde in de bestaande evaluaties van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Een analyse van werkwijzen die in de praktijk zijn ontwikkeld met betrekking tot het stimuleren en inspireren tot meer ruimtelijke kwaliteit. Kunnen deze werkwijzen gekoppeld worden aan het omgevingsplan?

Op basis van de resultaten van deze drie onderzoeksronden, heeft het team kansrijke denkrichtingen en scenario's voor een omgevingsplan op kwaliteit benoemd en besproken met de OOK-partners en enkele externe deskundigen. Met hun reacties is het Schetsboek verder uitgewerkt.

Leeswijzer

Na deze inleiding behandelen we eerst het kwaliteitsstelsel waarin het omgevingsplan op kwaliteit kan gedijen. Dat stelsel bevat vier velden en verschillende samenhangende elementen, die we benoemen en vervolgens vertalen naar de tien principes voor een omgevingsplan op kwaliteit. Daarna geven we aan hoe we in de komende jaren verder willen werken aan het omgevingsplan op kwaliteit en de implementatie daarvan.

In het middendeel van de tekst worden de tien principes uitgewerkt, zo mogelijk zelfs met een voorzichtige eerste aanzet voor concrete regels in het omgevingsplan. Voorbeelden bij elk principe konden we helaas nog niet opnemen in deze versie van het Schetsboek, dat is een eerste aandachtspunt voor de volgende fase.

De 'omtrekkende bewegingen' zijn opgenomen in de bijlagen. De eerste bijlage bevat de moeilijke begrippen en lastige woorden. We hebben deze zo toegankelijk mogelijk beschreven. De bijlage kan gebruikt worden door alle betrokkenen bij het maken van een omge-

vingsplan, ook mensen die nog niet helemaal tot in de haarvaten van de Omgevingswet zijn doorgedrongen. De tweede bijlage richt zich op de praktijk en bevat een samenvatting van de quickscan van de experimenten en de aanpak van de OOK-voorbeelden.

Kwaliteitsstelsel

Goede omgevingskwaliteit ontstaat niet eenvoudigweg door het stellen van regels, of juist het afschaffen daarvan. Het is ook geen kwestie van een matrix invullen en scores optellen. Er is geen absolute kwaliteit. Goede omgevingskwaliteit ontwikkelt zich in de tijd en in dialoog tussen de betrokkenen. Kwaliteit is mensenwerk: elkaar opzoeken en uitdagen, prikkelen, kennis, passie en creativiteit bundelen. Zorg voor een goede omgevingskwaliteit betekent aandacht voor de bestaande kwaliteit en vraagt om ontwerpqualität, mensen die de opgave en de omgeving met 'ontwerpkraft' benaderen.

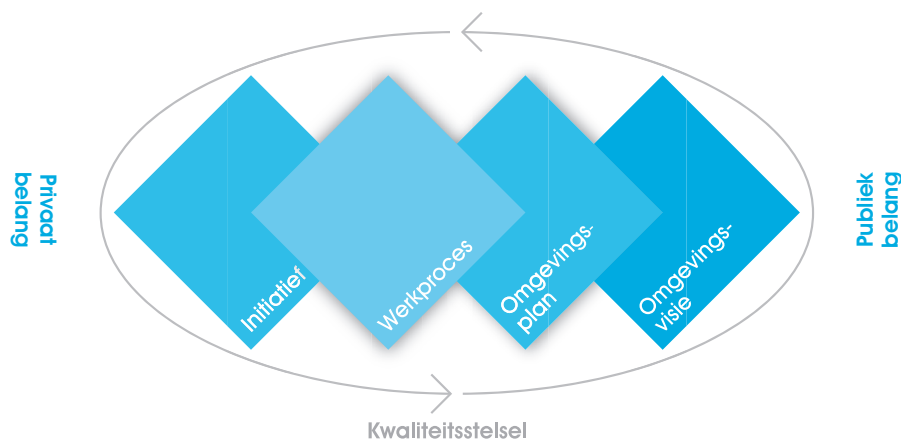
Onze stelling, gebaseerd op een inventarisatie van werkwijzen uit de praktijk, is dat een omgevingsplan alleen 'op kwaliteit' kan zijn als het is ingebed in een soepel, stevig en samenhangend stelsel van gedeelde zorg voor een goede omgevingskwaliteit. Een werkwijze waarin belangen en ambities van verschillende actoren gebundeld worden in een integraal kwaliteitsproces. In dit hoofdstuk beschrijven we het kwaliteitsstelsel waarin een omgevingsplan op kwaliteit kan ontstaan en worden toegepast.

Verbinding tussen privaat en publiek domein

De zorg voor goede omgevingskwaliteit is een cyclisch proces dat zich beweegt tussen publiek en privaat belang. Een goede omgevingskwaliteit ontstaat als private en publieke ambities elkaar ergens treffen. Daarom is het kwaliteitsstelsel opgespannen tussen het private en het publieke domein. Het bestaat in essentie uit vier velden waarop, in onderlinge samenhang, het streven naar goede omgevingskwaliteit een rol speelt:

- Het veld van de initiatieven en ingrepen, met de wensen en mogelijkheden van de opdrachtgever (initiatief).
- Het veld van de werkprocessen met ruimte voor dialoog, maatschappelijke participatie en kwaliteitsgesprekken (werkproces).
- Het veld van de algemene regels en beleidsregels (omgevingsplan).
- Het veld van de ambities, strategische doelen en kernkwaliteiten (omgevingsvisie).

Het kwaliteitsstelsel kan benaderd worden vanuit het perspectief van de initiatiefnemer van een activiteit of vanuit het perspectief van de gemeente als behartiger van het publieke belang.



Omgevingsvisie

De Omgevingswet verplicht gemeenten, provincies en het Rijk om één omgevingsvisie vast te stellen voor hun gehele grondgebied (Ow art. 3.1). De omgevingsvisie is een strategisch politiek-bestuurlijk document dat alleen het vaststellende bestuursorgaan bindt. De omgevingsvisie is vormvrij. Een belangrijk doel van de omgevingsvisie is het bevorderen van de samenhang van het beleid voor de fysieke leefomgeving. De omgevingsvisie vervangt sectorale structuurvisies, de relevante delen van de natuurvisie, verkeers- en vervoerplannen, een strategisch gedeelte van een nationaal of provinciaal waterplan, milieubeleidsplannen en landschapsonwikkelingsplannen. Het strategische en integrale karakter van de omgevingsvisie leidt ertoe dat visievorming op verschillende terreinen met elkaar in verband wordt gebracht. Zo worden mogelijk strijdige of juist elkaar versterkende ontwikkelingen gesignaleerd.

De omgevingsvisie moet aangeven wat de hoofdlijnen zijn van het beleid voor de fysieke leefomgeving: de voorgenomen ontwikkeling, maar ook gebruik, beheer, bescherming en behoud van de bestaande omgeving. In de omgevingsvisie moeten de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving worden beschreven (Ow art. 3.2, toegevoegd door Tweede Kamer in amendement 19 van lid Dik-Faber). Hiermee wordt bereikt dat de omgevingsvisie nadrukkelijk rekening houdt met de historie van een gebied en de aanwezige kwaliteiten. Het is volgens de toelichting bij het amendement niet de bedoeling dat ieder element van de fysieke leefomgeving in Nederland wordt beschreven, het gaat om de hoofdlijnen met als doel dat te beschermen elementen van de omgeving in beeld zijn.

De omgevingsvisie moet ook ingaan op de sturingsfilosofie van het vaststellende bestuursorgaan: wat is de rol van de overheid bij de realisatie van de visie en wat wordt van anderen verwacht (Ow MvT p. 51). Dit vergroot de inzichtelijkheid en de voorspelbaarheid van het overheidsoptreden voor de initiatiefnemer; hij ziet welke beweging het bestuur in het fysieke domein wil maken en of zijn beoogde initiatief hierin past. Het wordt meer voorspelbaar hoe het bestuur zijn bevoegdheden en wettelijk instrumentarium wil inzetten. Dit verbetert en versnelt de planvorming, het ontwerpproces, de beoordeling van en besluitvorming over initiatieven, vooral als deze in de omgevingsvisie passen. Overigens is de omgevingsvisie slechts bindend voor de overheid. De initiatiefnemer kan er de intentie in aflezen, maar geen rechten aan ontfennen, noch erdoor worden belemmerd. Het bindende instrument is het omgevingsplan, waarvoor de visie richtinggevend is.

Omgevingsplan

Het omgevingsplan is het nieuwe gemeentelijke uitvoeringsinstrument voor de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet draagt de gemeenteraad op om één omgevingsplan voor het grondgebied vast te stellen waarin functies aan locaties worden toegekend en waarin alle regels over activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving, worden opgenomen (Ow art. 2.4 lid 1). Welke regels dat moeten of kunnen zijn, wordt in andere artikelen van de Omgevingswet en bijbehorende Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB) bepaald. Het omgevingsplan vervangt de huidige bestemmingsplannen, beheerverordeningen en de gemeentelijke verordeningen voor de fysieke leefomgeving. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om (delen van) de algemene plaatselijke verordening en de erfgoedverordening. Het vervangt ook beleidsnota's voor bijvoorbeeld welstand, cultuurhistorie of reclames.

GESLOTEN REGELS

Een gesloten regel bevat geen ruimte voor verschillende interpretaties. Gesloten regels zijn exact, gedetailleerd en locatiespecifiek. Ze zijn voor ieder duidelijk, goed na te leven en vereisen geen nadere afweging. Het instellen van een vergunningplicht heeft bij dergelijke regels geen toegevoegde waarde; in het omgevingsplan kunnen activiteiten die vallen onder gesloten regels dus vergunningvrij worden gemaakt. Voorbeeld: per perceel is maximaal één inrit toegestaan met een maximale breedte van vijf meter en minimaal tien meter afstand tot een zijweg.

OPEN REGELS

Een open regel bevat beslissingsruimte in de vorm van beleids- of beoordelingsruimte. In het omgevingsplan kunnen de hoofdlijnen van de ruimtelijke (on)mogelijkheden worden vastgelegd en gecombineerd met open regels die aangeven onder welke voorwaarden concrete initiatieven toelaatbaar zijn. Pas wanneer een initiatief echt aan de orde is, kan met behulp van de open regel een op de situatie en concrete activiteit afgestemde onderzoeksopgave worden geformuleerd en een belangenafweging plaatsvinden. De open regel wordt daarmee onderdeel van de beoordelingsregels voor de vergunningverlening. De beoordeling op grond van open regels vereist de nodige deskundigheid (NvT Ontwerp Omgevingsbesluit, p. 35). Voor de toepassing van open regels lijkt dus een nader afwegingsmoment, bijvoorbeeld melding of vergunning, de aangewezen weg.

BELEIDSREGELS

Beleidsregels zijn geen algemeen verbindende voorschriften, maar worden gebruikt bij de uitleg en interpretatie van (open) regels en als kader voor afweging en beslissing. Beleidsregels zijn, anders dan de regels in een omgevingsplan, niet appellabel. Dat betekent dat er sprake is van een gedeeltelijke verschuiving van rechtsbescherming: de vraag of een initiatief op een bepaalde locatie aanvaardbaar is, verschuift naar het moment van de vergunningverlening. Op dat moment wordt het beoordeeld op grond van de regels in het omgevingsplan en de beleidsregels voor de uitleg van die regels. Bij eventueel bezwaar kan de concrete toepassing van de regels maar ook de rechtmatigheid van de vastgestelde beleidsregels zelf aan de orde worden gesteld. (NvT Ontwerp Omgevingsbesluit, p. 35).

Het omgevingsplan kent (in tegenstelling tot het bestemmingsplan) geen actualisatieplicht maar blijft altijd gelden. Het omgevingsplan kan op onderdelen (voor een bepaald onderwerp of een gebied) worden gewijzigd door de raad. Verleende omgevingsvergunningen voor activiteiten die afwijken van het omgevingsplan, en instructies van Rijk en provincie moeten in het plan worden verwerkt. Hierdoor blijft het een actueel plan. De bevoegdheid tot wijziging kan worden gedelegeerd aan het college, hiervoor moet een delegatiebesluit worden genomen.

Omdat het omgevingsplan veel verschillende sectorale regelingen bundelt, kunnen de regels in het omgevingsplan niet over een kam geschoren worden.

Er zijn verschillende sturingsfilosofieën en verschillende beoordelingsstelsels. De regels in het omgevingsplan zijn niet allemaal te concretiseren of te kwantificeren en kunnen niet door middel van scorelijstjes bij elkaar worden opgeteld (Nijmeijer 2014). In bijlage 1 worden verschillende categorieën van regels besproken.

Proces

In een omgevingsplan op kwaliteit worden gewone, routinematige activiteiten toegestaan door middel van gesloten regels, en worden voor complexe activiteiten en ruimtelijke ontwikkelingen open regels opgenomen die (later) worden ingevuld, in het uitwerkingsproces van een initiatief. Een activiteit waarvoor een lokale vergunningplicht wordt ingesteld (een omgevingsplanactiviteit) is te beschouwen als een activiteit waarbij de gemeente graag betrokken wil zijn omdat interpretatie van doelstellingen en regels nodig is of omdat de belangenafweging complex is. De gemeente wil dan zo vroeg mogelijk meedenken en de publieke belangen behartigen. Dat kan het beste worden georganiseerd met een transparant proces – een route voor initiatieven – waarin gezocht kan worden naar de optimale kwaliteit. Een proces waarin maatschappelijke participatie kan plaatsvinden en waarin kwaliteitsgesprekken met deskundigen gevoerd kunnen worden, op basis van de wensen van de initiatiefnemer, de regels uit het omgevingsplan en de ambities uit de omgevingsvisie. Proces en regels zijn communicerende vaten: als je wilt sturen op doelen en minder regels wilt stellen, kan een goed proces rechtszekerheid bieden en de bestuurlijke afweging onderbouwen.

Het proces moet proportioneel zijn. Proportionaliteit of evenredigheid is een juridisch begrip: in het bestuursrecht houdt het in dat een maatregel ten behoeve van het algemeen belang in redelijke verhouding moet staan met de inbreuk op het individuele belang. De gekozen procesvorm en de verplichtingen (van loslaten tot een 'kwaliteiteffect-rapportage') moet in redelijke verhouding staan tot de omvang, de complexiteit en het maatschappelijk, politiek en ruimtelijk effect van het initiatief. Een heldere procesvorm maakt dat op een efficiënte en effectieve manier kan worden omgegaan met zowel de private als de publieke inzet.

Initiatief

Goede omgevingskwaliteit vraagt professionaliteit en ambitie van de opdrachtgever. De algemene zorgplicht voor de fysieke leefomgeving (Ow art. 1.6) vraagt van de opdrachtgever om zijn eigen wensen te koppelen aan kwaliteiten en maatschappelijke belangen in de leefomgeving. Hij moet niet alleen zijn eigen activiteit uitvoeren maar ook 'een goede plek' maken. Zo geeft hij zijn eigen plan publieke waarde. Een goede opdrachtgever verdiept zich in (de geschiedenis van) de plek en het omgevingsbeleid. Hij kijkt voorbij de grenzen van zijn

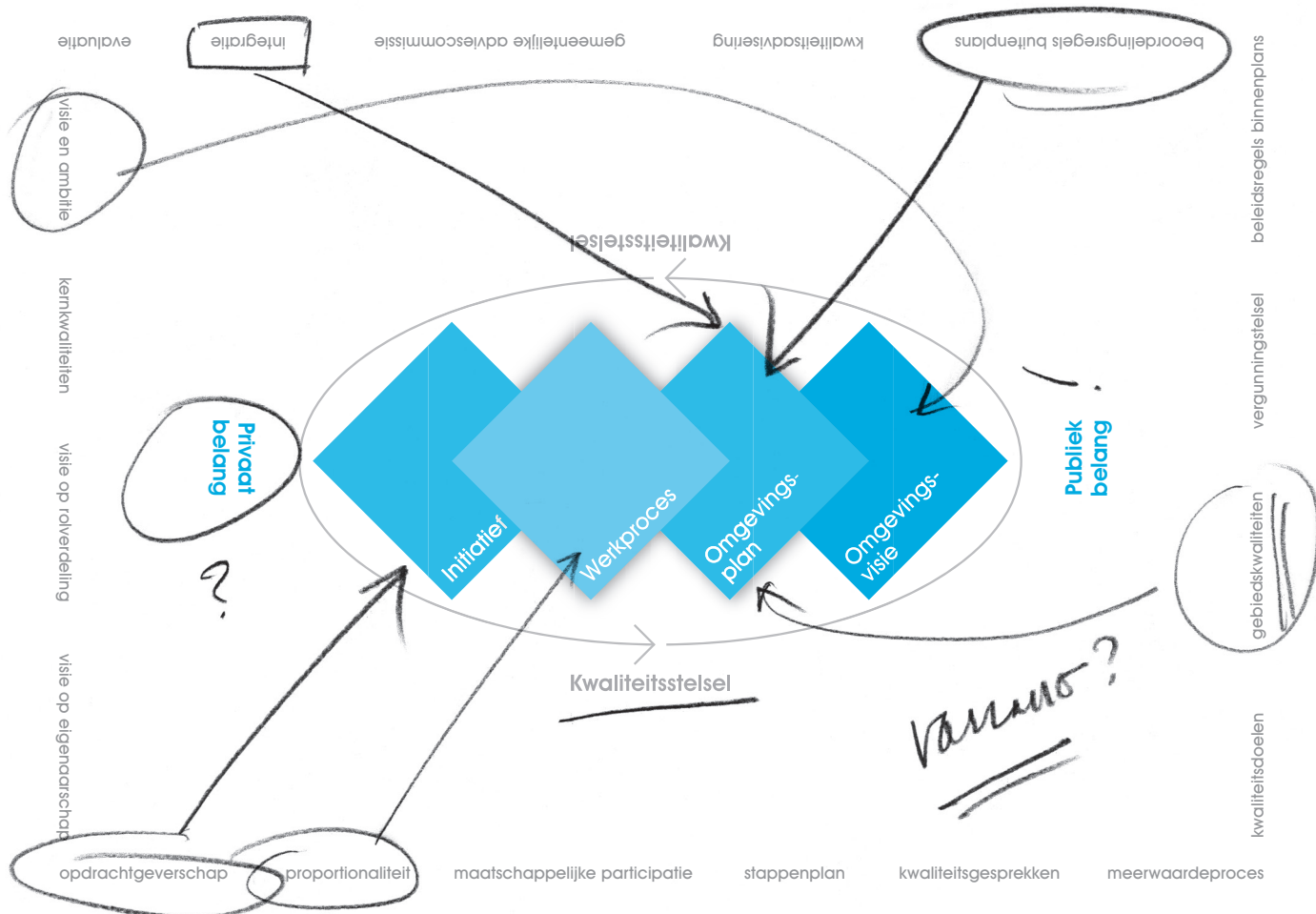
eigen plan. Hij draagt zorg voor draagvlak bij omwonenden en andere belanghebbenden. Hij zoekt naar goede ontwerpers en adviseurs die helpen om ideeën en wensen tot een plan met publieke waarde te ontwikkelen. Hij zoekt ook zo vroeg mogelijk de dialoog met de gemeente en maakt gebruik van de expertise die de gemeente aanbiedt (denk aan procesbegeleiding, ontwerpondersteuning, gesprekken met een supervisor, kwaliteitsteam of adviescommissie).

Elementen voor het kwaliteitsstelsel

Voor een soepel kwaliteitsstelsel worden in elk van de vier velden elementen geplaatst die de samenhang, consistentie en continuïteit van het stelsel als geheel bevorderen. Welke elementen dat zijn en hoe ze worden verbonden is niet in het algemeen te zeggen. Het is afhankelijk van lokale omgevingskwaliteiten, ambities, maatschappelijke doelstellingen en de bestuurscultuur.

Het inventariseren, plaatsen en uitwerken van de elementen leent zich naar onze mening goed voor overleg, samenwerking en cocreatie. De schetsbladen in dit Schetsboek zijn bedoeld als hulpmiddel bij dat proces: leg ze op tafel met een paar dikke stiften en ga aan de slag met elkaar. Het gesprek over het kwaliteitsstelsel kan goed worden gecombineerd met de dialoog over de bestaande en gewenste gebiedskwaliteit. Omdat het kwaliteitsstelsel per gebied of gebiedstype kan worden gedifferentieerd, is het mogelijk dicht bij de betrokken bewoners en bedrijven te komen.

In het onderstaande schema hebben wij de vier velden aangevuld met de belangrijkste elementen die wij in het onderzoek hebben aangetroffen.



Van kwaliteitsstelsel naar omgevingsplan op kwaliteit

Het kwaliteitsstelsel mag niet vrijblijvend of toevallig zijn. Het gaat vaak om grote belangen, niet alleen in financiële zin maar ook op het gebied van gezondheid, veiligheid, duurzaamheid en op het sociale en culturele vlak. Het kwaliteitsstelsel moet transparant zijn, rechtszekerheid bieden, onafhankelijk zijn van deelbelangen en (daarom) onder regie staan van de gemeente.

De onderzoeksvraag voor OOK was hoe het kwaliteitsstelsel verankerd kan worden in het omgevingsplan, in samenhang met de andere instrumenten die de Omgevingswet gemeenten aanreikt. Het omgevingsplan op kwaliteit moet spelregels vastleggen die alle velden en elementen uit het kwaliteitsstelsel met elkaar verbinden. We hebben daarvoor tien samenhangende principes geformuleerd. In de volgende hoofdstukken worden ze stuk voor stuk uitgewerkt.

- 1 Een omgevingsplan op kwaliteit is voor en door mensen.
- 2 Een omgevingsplan op kwaliteit brengt publieke en private belangen samen.
- 3 Een omgevingsplan op kwaliteit regelt dat ieder zorgdraagt voor behoud van cultureel erfgoed.
- 4 Een omgevingsplan op kwaliteit regelt dat ieder zorgdraagt voor behoud van de bestaande omgevingskwaliteit.
- 5 Een omgevingsplan op kwaliteit regelt dat ieder zorgdraagt dat nieuwe activiteiten een positieve bijdrage leveren aan een goede omgevingskwaliteit.
- 6 Een omgevingsplan op kwaliteit benoemt concrete doelen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en goede omgevingskwaliteit, gebaseerd op de omgevingsvisie.
- 7 Een omgevingsplan op kwaliteit baseert regels en beleidsregels op bestaande gebiedskwaliteiten.
- 8 Een omgevingsplan op kwaliteit heeft een vergunningstelsel dat is afgestemd op de publieke betekenis van initiatieven.
- 9 Een omgevingsplan op kwaliteit regelt kwaliteitsgesprekken en kwaliteitsadvisering met betrekking tot de interpretatie van open regels en beleidsregels in het licht van het concrete initiatief.
- 10 Een omgevingsplan op kwaliteit geeft een beoordelingsregel bij de bevoegdheid om buitenplanse vergunningen te verlenen, die de publieke meerwaarde van de activiteit centraal stelt.

Wie niet waagt, wie niet wint

Mooiwaarts steekt zijn nek uit met het Schetsboek. We kijken vooruit, we verkennen de weg op basis van onze kennis en ervaring. Er valt veel te winnen. Het gaat om het geluk van een mooie, duurzame, bruikbare leefomgeving.

Hoe nu verder? De OOK-partners hebben bij het begin van het project nadrukkelijk gesteld dat het om een initiële fase ging, met de stellige verwachting dat het project een langere duur nodig heeft om de doelen te bereiken. We hebben daarom in 2016 naarstig gezocht naar financiële middelen om het project breder te maken, de communicatie met gemeenten te intensiveren, de looptijd te verlengen en de resultaten te publiceren. Maar ondanks alle inspanningen en de goodwill die we daarbij ontmoeten, is externe financiering nog steeds onzeker. We maken van dit slotwoord gebruik om de wensen en mogelijkheden voor 2017 en verder, op een rij te zetten.

'Uitrol' van het Schetsboek

Het Schetsboek leidt niet vanzelf tot omgevingsplannen op kwaliteit. Het zal letterlijk de praktijk in gebracht moeten worden. We willen het Schetsboek bij raadsleden, wethouders, ambtelijke kwartiermakers, belangengroepen, adviescommissieleden, stedenbouwkundige bureaus enz. op tafel leggen. We willen het gesprek voeren. De OOK-partners zullen dit proces trekken en hier menskracht voor vrijmaken.

Doorontwikkelen van het Schetsboek

We hebben het al meermaals aangegeven: het Schetsboek is een voorzichtige aanzet. Er zijn nog veel punten die we verder willen onderzoeken en bespreken. De OOK-partners kunnen dit niet op eigen kracht doen. Daarom bieden we het Schetsboek aan als input voor het onderzoek naar omgevingsplannen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten VNG en het Actieprogramma Aan de slag met de Omgevingswet. In 2017 zouden we graag met deze en andere partners willen onderzoeken hoe ons gedachtengoed kan worden doorontwikkeld tot een bruikbare 'bouwsteen ruimtelijke kwaliteit'.

OOK-voorbeelden

Gemeenten die aan de slag willen met een omgevingsplan op kwaliteit en samen met het team van Mooiwaarts kennis en ideeën willen ontwikkelen, konden in 2016 actief met ons onderzoek meedoen als OOK-voorbeeld. Het team van OOK denkt mee en ondersteunt maar kan niet worden ingezet om daadwerkelijk een omgevingsplan te maken. Dat doet de gemeente zelf, al dan niet samen met een adviseur. Het resultaat van een OOK-voorbeeld is bijvoorbeeld een concreet programma van eisen voor het nieuwe omgevingsplan. Daarnaast heeft het project een leereffect en draagt het bij aan kennisontwikkeling. In 2016 zijn hierover startafspraken gemaakt met twee gemeenten: Stadskanaal en Purmerend (zie verder bijlage 2). In 2017 willen we het programma van OOK-voorbeelden graag verder uitbreiden. Gemeenten kunnen daarvoor gebruik maken van de ondersteuningsregeling van het Actieprogramma Aan de slag met de Omgevingswet. De OOK-partners zullen dit proces trekken en hier menskracht voor vrijmaken.

OOK-ondersteuning

De quickscan van experimenten met bestemmingsplannen met ver-brede reikwijdte en omgevingsplannen laat zien dat er nog geen voorbeelden zijn waarin een doordacht en samenhangend stelsel van regels voor een 'kwalitatieve manier van werken' is opgenomen. Het

belang van praktijkondersteuning bij en onderzoek naar experimenten is dan ook onverminderd groot. In 2017 bieden de OOK-partners leden aan voor de pool van deskundigen die vanuit het Actieprogramma Aan de slag met de Omgevingswet zal worden ingesteld.

OOK-team

Het kleine wendbare OOK-team, bestaande uit medewerkers van de OOK-partners en een onafhankelijk projectleider, heeft als een vlieg-wiel gewerkt. De ingezette beweging werd steeds krachtiger: energie, ideeën en kennis werden gebundeld en steeds breder verspreid. Zo'n team willen we ook in 2017 in stand houden. De opdracht van dit OOK-team is om alle OOK-acties organisatorisch en inhoudelijk te coördineren en de terugkoppeling naar het Schetsboek te bewaken. Tijdens het ontwikkelen van het Schetsboek zijn we ook op andere onderwerpen gestuit die aandacht van het OOK-team vereisen. Zoals: 'adviseren op kwaliteit' en 'projectbesluit op kwaliteit'. Ook aandacht voor het onderwijs (HBO en WO) is belangrijk. De OOK-partners kunnen in 2017 beperkt menskracht en budget vrijmaken voor het OOK-team. Externe financiering zou de armslag van het OOK-team kunnen verruimen.

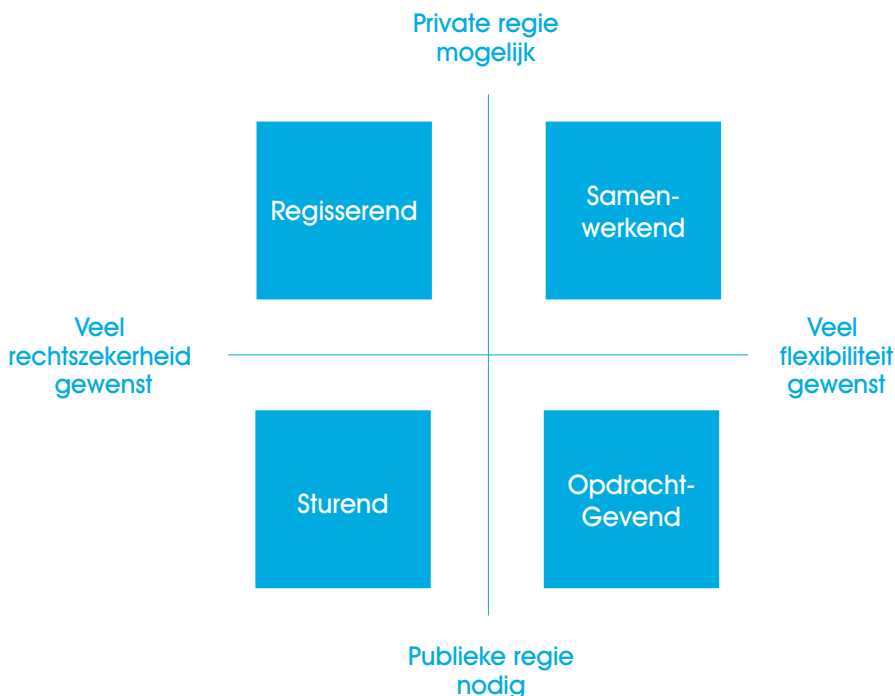
1 Een omgevingsplan op kwaliteit is voor en door mensen.

Een omgevingsplan op kwaliteit is gebaseerd op het beginsel dat het plan een stevige sociale en culturele basis heeft. Het is gemaakt in samenwerking met betrokkenen, op basis van gelijkwaardigheid en respect voor ieders rol en kwaliteiten.

Visie op rolverdeling overheid en samenleving

Het maken van een omgevingsvisie en een omgevingsplan is een zaak van cocreatie: samen nadenken over wat je wilt en wat je zou kunnen willen. Het proces kan gestart worden met een dialoog waarin alle betrokken actoren vanuit hun eigen achtergrond en rol de kwaliteitsdoelen formuleren.

Daarbij hoort een discussie over de visie op de verantwoordelijkheden en de rol van de lokale overheid en de samenleving. Die visie geeft vervolgens richting aan de uitwerking van de instrumenten, waaronder het omgevingsplan, en vormt de kapstok voor het verankeren van gebiedsgericht beleid. De rol van de overheid ten opzichte van de samenleving kan besproken worden aan de hand van onderstaand schema. Per gemeente of per gebied kan worden afgesproken of en wanneer ingezet wordt op een sturende, opdrachtgevende, regisserende of samenwerkende rol. Het vraagt goede communicatie om de rolverdeling te verduidelijken en te begeleiden.



Figuur 2
Veranderende relatie tussen overheid en bewoners

Welke actoren?

Aan de wieg van het omgevingsplan op kwaliteit staat een plan voor samenwerking en ruimte voor een actieve bijdrage van betrokken actoren. Zorg voor een divers gezelschap vanuit alle sectoren waar het omgevingsplan over gaat en een goede mix van belangen en deskundigheid. Betrek ambtenaren, adviseurs, bestuurders en politici uit alle

EIGENAARSCHAP

De waardering voor de leefomgeving is verbonden aan handelingen, gebeurtenissen en herinneringen. Zo ontstaat een gevoel van eigenaarschap, ook wel sociale kwaliteit genoemd. Dit gevoel de eigenaarschap hoeft niet gelijk op te gaan met het eigendom van een plek of een gebouw. Mensen die zich eigenaar voelen van hun leefomgeving, werken vaak met plezier mee om de kwaliteit van hun omgeving in stand te houden of te verbeteren (Het Oversticht, 2015; MOOI Noord-Holland, 2017). Gevoeld eigenaarschap kan als richtlijn dienen bij de zoektocht naar goede partners voor het maken van het omgevingsplan. Het gaat om mensen en organisaties die gehecht zijn aan het gebied en zich willen inzetten voor het algemene belang van een gezonde en veilige leefomgeving met een goede omgevingskwaliteit. Los van hun private belangen.

PARTICIPATIEPARADOX

Niet iedereen staat te trappelen om zich in zo'n ingewikkeld omgevingsplan te verdiepen. Samenwerken aan het omgevingsplan vereist een actieve manier van participeren: door afstemming, inbreng bij inventarisatie van data en verwerken van informatie, inbreng van belangen, inbreng van ideeën en initiatieven, meedenken bij het ontwikkelen van beleid, deelname aan ontwerp-ateliers etc. De participatieparadox ligt op de loer: 'Je bedient als overheid vooral de mensen met energie en kapitaal, de vrolijke stadmakers. Mensen die minder goed zijn aangehaakt, komen in het gedrang. Als je niet oppast leidt dit tot meer ongelijkheid,' aldus bijzonder hoogleraar Joks Janssen in een interview in de nieuwsbrief van de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit (Bovens, 2016). 'Onmisbaar daarbij is, dat de overheid aangeeft welke richting ingeslagen wordt. Het is een kwestie van drager en inbouw. De overheid zorgt voor de drager, de constructie. De burger kan vervolgens de inbouw ter hand nemen. Ook de burger die volop participeert wil weten wat de stip aan de horizon is.'

geledingen. Denk aan burgers, ondernemers en organisaties die vanuit hun belang of interesse betrokken zijn of die als initiatiefnemer een actieve rol hebben in de uitvoeringsfase van het omgevingsplan. Denk ook aan partnerorganisaties, buurgemeenten, provincie en waterschap die vanuit hun werkveld kunnen bijdragen aan de totstandkoming van het omgevingsplan of betrokken zijn bij de uitvoering van initiatieven.

En betrek ook creatieve ruimtelijke ontwerpers als landschapsarchitecten, stedenbouwkundigen en architecten, en externe deskundigen met kennis van de gewenste kwalitatieve doelstellingen.

Bestaande bronnen

Meestal is er al veel kennis en samenwerking opgebouwd. Het bestaande kwaliteitsbeleid kan een goed beginpunt zijn: hoe werkt dat en welke succesformules kun je gebruiken bij de samenwerking aan het omgevingsplan? Vergeet hierbij de omgevingsvisie en eventuele kwaliteitsprogramma's niet, en kijk ook wat er gaande is op regionaal en provinciaal niveau. Een omgevingsplan op kwaliteit bevat zo min mogelijk vakjargon. Uiteraard moeten de regels juridisch houdbaar zijn, maar dat kan ook in gewone taal bereikt worden. Een begrippenkader zoals opgenomen in Bijlage 1 kan gebruikt worden om alle betrokkenen uitleg te geven over moeilijke woorden en vaktermen.

2 Een omgevingsplan op kwaliteit brengt publieke en private belangen samen.

Een omgevingsplan op kwaliteit is gebaseerd op het beginsel van goed opdrachtgeverschap. Het gaat uit van vertrouwen in de intentie van een initiatiefnemer om private én publieke waarde te optimaliseren en de inzet van de gemeente om een goed samenwerkingsproces te creëren. Een omgevingsplan op kwaliteit biedt daarvoor de condities.

Integrale belangenafweging

De Omgevingswet komt voort uit een gewenste paradigmawisseling. Niet de regels maar de opgaven en ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving komen centraal te staan. Dit vereist een integrale aanpak, omdat een initiatief vaak een belangenafweging over meerdere sectoren en belangen vergt. Regulering van kwaliteiten vanuit sectorale invalshoeken voldoet niet meer. Het gaat erom dat de onderscheiden belangen in samenhang worden beschouwd zodat een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt bereikt. Daarbij komt dat particuliere initiatieven steeds belangrijker worden bij de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Het nieuwe stelsel moet ertoe bijdragen dat niet alleen bestuursorganen, maar ook particuliere initiatiefnemers, meer oog krijgen voor de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en de rechtstreeks daarbij betrokken belangen (Ow MvT pp 18-20).

Stappenplan voor (vergunningplichtige) initiatieven

Van de overheid mag verwacht worden dat hij zorgt dat een opdrachtgever snel weet waar hij aan toe is en goede procesbegeleiding krijgt. Een transparant en zorgvuldig proces vergroot de kans op goede omgevingskwaliteit.

Met een stappenplan kan de gemeente inzicht geven in de routing van vergunningplichtige initiatieven en de rollen van betrokken partijen. Een stappenplan houdt rekening met het type initiatief (proportioneel), de gewenste werkwijze in de gemeente en de visie van de gemeente op de rolverdeling tussen overheid en samenleving. Op basis van een uitgewerkt stappenplan kan een initiatiefnemer een inschatting maken van kansen en gevraagde investeringen. Het stappenplan omvat vooroverleg en dat vraagt tijd, maar het is bedoeld om tijd te winnen, om de procedure van de vergunning snel en zonder grote verrassingen te kunnen doorlopen.

Een stappenplan kan bestaan uit:

- Intake, als het initiatief op hoofdlijnen bekend en enigszins concreet is.
- Behandeling, waarbij de initiatiefnemer het initiatief kan toelichten en bespreken en waarbij hij in samenwerking met de gemeente publieke en private belangen combineert en zorgt voor een goede omgevingskwaliteit.
- Deskundige en gemotiveerde beoordeling op grond van beleidsregels en doelstellingen van omgevingsplan en/of omgevingsvisie.
- Bestuurlijk standpunt van het college van burgemeester en wethouders.
- Terugkoppeling naar de initiatiefnemer met een GO of NO GO.
- Bij een GO worden, afhankelijk van de maat en schaal en complexiteit van het initiatief, nadere proces- en inhoudelijke afspraken gemaakt.

3 Een omgevingsplan op kwaliteit regelt dat ieder zorgdraagt voor behoud van cultureel erfgoed.

Het omgevingsplan op kwaliteit bevat een specifieke zorgplicht voor behoud van het cultureel erfgoed en geeft de mogelijkheid om eigenaren daartoe een maatwerkvoorschrift op te leggen. Deze zorgplicht geldt als vangnet voor alles wat niet vergunningplichtig is.

Instructieregel

Het Rijk heeft in een instructieregel gesteld dat gemeenten in hun omgevingsplan rekening moeten houden met het behoud van cultureel erfgoed, met inbegrip van bekende of aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten (Besluit kwaliteit leefomgeving art. 5.72). Deze instructie vloeit voort uit de nog bestaande regelingen in de Monumentenwet en het Besluit ruimtelijke ordening en is ook bedoeld om de uitvoering van internationale verplichtingen uit de verdragen van Valletta (archeologie) en Granada (gebouwd erfgoed) op decentraal niveau te stroomlijnen.

Een activiteit die cultureel erfgoed 'betreft', moet breed worden geïnterpreteerd. Het gaat om alle activiteiten die cultureel erfgoed raken, dus niet alleen activiteiten die rechtstreeks gericht zijn op cultureel erfgoed, maar ook activiteiten die daar op andere wijze direct of indirect op van invloed kunnen zijn. Een voorbeeld: als door de bouw van een spoortunnel schade kan ontstaan aan een rijksmonument, bijvoorbeeld door verzakking, trillingen of wijziging van de grondwaterstand, is dit een activiteit die cultureel erfgoed betreft. (Besluit activiteiten leefomgeving art. 11.1)

Beschermende functies

De toekenning van beschermende functies aan locaties, met uitwerking van bijbehorende (beleids)regels is van cruciaal belang voor behoud en ontwikkeling van cultureel erfgoed. Gemeenten krijgen de opdracht om op lokaal niveau te beschermen wat daar naar hun oordeel voor in aanmerking komt. Zij hebben grote beoordelingsvrijheid om te komen tot een (naar hun oordeel) toereikend beschermingsregime. Nieuw is het gebod om aantasting van 'de omgeving van een beschermd monument' te voorkomen. Dit wordt uitgelegd als het voorkomen van ingrepen die negatieve gevolgen hebben voor de waardering van het monument. Het gaat dus niet om de cultuurhistorische waarde zelf, maar om de mogelijkheid om het monument als monument te beleven en waarderen. Hoeveel die omgeving strekt en hoe je het begrip aantasting invult, is op het moment van schrijven ook voor de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed nog onbekend terrein. Wij hopen hier in 2017 verder onderzoek naar te doen, samen met partnerorganisaties uit de wereld van het cultureel erfgoed.

Gemeentelijke adviescommissie (Ow art. 17.9)

De Omgevingswet schrijft voor dat het college van burgemeester en wethouders bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit advies moet vragen aan de gemeentelijke adviescommissie. In een omgevingsplan op kwaliteit zetten we in op integrale advisering door deze gemeentelijke adviescommissie, waarin de zorg voor cultureel erfgoed en de zorg voor goede omgevingskwaliteit worden samengebracht (zie principe 9).

GEBIEDSGERICHT ERFGOEDEBELEID

De omslag van objectgericht naar gebiedsgericht erfgoedbeleid staat nog in de kinderschoenen en de manier waarop dat in het omgevingsplan moet worden uitgewerkt is nog onduidelijk. Historische structuren kunnen worden beschermd naar analogie van het beschermd gezicht, maar nu al is er bij concrete initiatieven veel discussie over de aard van wat beschermd wordt. Als landschappen of wijken op grond van het landschappelijke of stedenbouwkundige karakter een beschermde status krijgen, moet duidelijk worden aangegeven wat er precies beschermd wordt. Waar zit de essentie: in het achterliggende gedachtegoed, de uniciteit, de uitvoering van de gebouwen, de straatprofielen, het groen? Moet een monumentale eik die sneuvelt vervangen worden door een jonge eik, door een andere grote boom of een identieke eik? De vraag hoe we beschermende functies toe kunnen passen op dynamische en publieke historische structuren wordt met de komst van het omgevingsplan nog actueler dan hij al was.

Uitwerking regels omgevingsplan – voorbeeld ter discussie en nader onderzoek

- Eenieder die een activiteit in de fysieke leefomgeving verricht en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die kan leiden tot het beschadigen of vernielen van cultureel erfgoed is verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd om deze beschadiging of vernieling te voorkomen.
- Op grond van deze zorgplicht is het:
 - Verboden om in het omgevingsplan als beschermd aangeduide (delen van) objecten, structuren, landschapselementen en archeologische monumenten te ontsieren, beschadigen, verwaarlozen, verplaatsen of slopen.
 - Verplicht om archeologische monumenten te conserveren en in stand te houden, bij voorkeur in situ.
- Verboden de omgeving van een beschermd monument of het karakter van beschermd stads- of dorpsgezichten of beschermd cultuurlandschappen door sloop van gebouwen, de bouw van nieuwe gebouwen of andere veranderingen zodanig aan te tasten dat dit het aanzicht en de waardering voor het monument of het beschermde gezicht nadelig beïnvloedt, beoordeeld naar de criteria die daarvoor zijn opgenomen in [verwijzen naar beleidsregels, vaak het welstandsbeleid of het ruimtelijk kwaliteitsbeleid].
- Het college van burgemeester en wethouders kan een maatwerkvoorschrift opleggen ter naleving van bovengenoemde zorgplicht.

Bestaande omgeving: zorg voor behoud van een goede omgevingskwaliteit

4 Een omgevingsplan op kwaliteit regelt dat ieder zorgdraagt voor behoud van de bestaande omgevingskwaliteit.

Het omgevingsplan op kwaliteit bevat een specifieke zorgplicht voor behoud van een (door alle betrokken partijen gedragen) bestaande omgevingskwaliteit en geeft de mogelijkheid om eigenaren daartoe een maatwerkvoorschrift op te leggen. Deze zorgplicht geldt als vangnet voor alles wat niet vergunningplichtig is.

Excessenregeling bestaande bouwwerken

Als de Omgevingswet in werking treedt, vervalt de wettelijke bepaling dat bestaande bouwwerken niet in ernstige mate in strijd met redelijke eisen van welstand mogen zijn (Woningwet art. 12 lid 1 en 13a). Deze regeling staat bekend als de excessenregel. Als de gemeente deze – voor een goede omgevingskwaliteit belangrijke – regeling wil behouden, moet daar een specifieke regel voor worden opgenomen in het omgevingsplan. Desgewenst kunnen tijdelijke bouwwerken worden uitgesloten van deze regel, daarover is discussie mogelijk.

Excessenregeling fysieke leefomgeving

De bepaling uit de Woningwet gaat alleen over ontsiering door bestaande bouwwerken. Het is denkbaar en in de geest van de Omgevingswet om de excessenregeling in het omgevingsplan uit te breiden naar ontsiering of aantasting van de bestaande fysieke leefomgeving als geheel. Zo ontstaat een integrale excessenregeling voor alle activiteiten waarop het omgevingsplan betrekking heeft. Dit biedt kansen voor een samenhangende blik op de probleemsituatie en integrale oplossingen.

Maatwerkvoorschrift en advies

De zorgplicht krijgt de vorm van een rechtstreeks bindende open regel die gekoppeld wordt aan een maatwerkvoorschrift, met als doel maatregelen te treffen om de aantasting van de omgevingskwaliteit weg te nemen. Door het opleggen van het maatwerkvoorschrift kan handhavend worden opgetreden. In het maatwerkvoorschrift moet concreet worden aangegeven welke aanpassingen moeten plaatsvinden. Wat precies onder aantasting wordt verstaan is per gebied en per locatie anders, vandaar dat voor de beoordeling meestal verwezen zal moeten worden naar beleidsregels.

Hoewel het bij aantasting en ontsiering gaat om buitensporigheden die ook voor niet-deskundigen evident zijn, is een onafhankelijk en deskundig advies gebaseerd op beleidsregels, hierover wenselijk. Maatwerkvoorschriften kunnen grote consequenties hebben voor de betrokkenen. Bovendien moet in het maatwerkvoorschrift concreet worden aangegeven welke aanpassingen getroffen moeten worden om de strijdigheid op te heffen en daarover moeten meestal deskundigen geraadpleegd worden.

Hoe maatwerkvoorschriften in de praktijk precies gestalte krijgen, is nog niet bekend. Dit is een onderzoekspunt voor een volgende ronde van OOK.

Uitwerking regels omgevingsplan – voorbeeld ter discussie en nader onderzoek

- Integrale benadering: Eenieder die een activiteit in de fysieke leefomgeving verricht en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die kan leiden tot aantasting van de bestaande omgevingskwaliteit beoordeeld naar [bijvoorbeeld: de doelstellingen van het omgevingsplan, of verwijzen naar gebiedsgerichte kwaliteitsbeleidsregels] is verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd om deze aantasting te voorkomen.
- Smalle benadering: Eenieder die een bouwwerk in stand houdt en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat het uiterlijk van dat bouwwerk leidt tot ernstige ontsiering van de omgeving is verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd om deze ontsiering te voorkomen.
- Het college van burgemeester en wethouders kan op basis van de beleidsregels voor aantasting of ernstige ontsiering een maatwerkvoorschrift opleggen met het doel de aantasting of ontsiering op te heffen.
- Voorbeeld uitwerking van beleidsregels voor ernstige ontsiering:
 - Van ernstige ontsiering kan sprake zijn door:
 - Een bouwwerk fysiek of visueel af te sluiten van zijn omgeving
 - Een bouwwerk of erf te verwaarlozen of vervallen
 - Een bouwwerk zodanig aan te passen dat architectonische kenmerken of bijzonderheden worden vernietigd
 - Armoedig materiaal te gebruiken
 - Felle en (sterk) contrasterende kleuren toe te passen
 - Opdringerige reclames te plaatsen
 - Een grove inbreuk te maken op wat in de omgeving gebruikelijk is, beoordeeld naar (bijvoorbeeld: de gebiedsgerichte kwaliteitsbeleidsregels of de beleidsregels voor het uiterlijk van bouwwerken)

Nieuwe activiteiten: zorg voor positieve bijdrage aan omgevingskwaliteit

5 Een omgevingsplan op kwaliteit regelt dat ieder zorgdraagt dat nieuwe activiteiten een positieve bijdrage leveren aan een goede omgevingskwaliteit.

Het omgevingsplan op kwaliteit bevat een specifieke zorgplicht om bij nieuwe activiteiten een positieve bijdrage te leveren aan de omgevingskwaliteit, beoordeeld naar de doelstellingen van de omgevingsvisie en het omgevingsplan en de uitwerking daarvan in regels en beleidsregels, en geeft de mogelijkheid om eigenaren daartoe een maatwerkvoorschrift op te leggen. Deze zorgplicht geldt voor alle nieuwe vergunningplichtige activiteiten.

Uitwerken wettelijke zorgplicht

Met een specifieke zorgplicht om bij nieuwe activiteiten een positieve bijdrage te leveren aan de omgevingskwaliteit, kan de gemeente de algemene zorgplicht uit de Omgevingswet (Ow art. 1.6) uitwerken. Een open formulering van de zorgplicht in het omgevingsplan geeft vrijheid en afwegingsruimte bij nieuwe initiatieven. Het inhoudelijke beoordelingskader wordt gevormd door de doelstellingen en gebiedsgerichte kwaliteitsregels en beleidsregels (zie principes 6 en 7). De zorgplicht voor goede omgevingskwaliteit van nieuwe activiteiten kan worden aangevuld met een verbod op functies en activiteiten die in ieder geval in strijd zijn met een goede omgevingskwaliteit, zoals het bouwen in (aangeduide) zichtlijnen. Aan de zorgplicht kan de bevoegdheid worden gekoppeld om een maatwerkvoorschrift op te leggen om het kwaliteitsniveau te concretiseren. Dit kan een manier zijn om de uitkomst van kwaliteitsgesprekken vast te leggen (zie principes 9 en 10).

De zorgplicht om bij nieuwe initiatieven een positieve bijdrage te leveren aan de omgevingskwaliteit ligt mede ten grondslag aan het vergunningstelsel en de processen die de gemeente met het omgevingsplan inricht. In een omgevingsplan op kwaliteit is het vergunningstelsel afgestemd op de publieke betekenis van initiatieven (zie principe 8).

Uitwerking regels omgevingsplan – voorbeeld ter discussie en nader onderzoek

- Integrale benadering: De activiteit waarop een aanvraag voor een omgevingsvergunning betrekking heeft moet een positieve bijdrage leveren aan de omgevingskwaliteit, beoordeeld naar [bijvoorbeeld: de doelstellingen van het omgevingsplan.]
- Brede benadering: De activiteit waarop de aanvraag voor een omgevingsvergunning betrekking heeft moet een positieve bijdrage leveren aan de ruimtelijke kwaliteit van het gebied, beoordeeld naar [verwijzen naar gebiedsgerichte kwaliteitsbeleidsregels voor ruimtelijke inpassing, bijvoorbeeld over erfgoed, stedenbouw, landschap, uiterlijk van bouwwerken, openbare ruimte].
- Smalle benadering: Het uiterlijk of de plaatsing van een bouwwerk waarop de aanvraag voor een omgevingsvergunning betrekking heeft moet een positieve bijdrage leveren aan de beeldkwaliteit van het gebied, beoordeeld naar [verwijzen naar de beleidsregels voor het uiterlijk van bouwwerken].
- Het college van burgemeester en wethouders kan een maatwerkvoorschrift opleggen met het doel het kwaliteitsniveau van de activiteit waarop de aanvraag voor een omgevingsvergunning betrekking heeft, te concretiseren.

6 Een omgevingsplan op kwaliteit benoemt concrete doelen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en goede omgevingskwaliteit, gebaseerd op de omgevingsvisie.

Het omgevingsplan op kwaliteit bevat concrete doelen die aangeven waarnaar men streeft (inspanningen) of wat men wil bereiken (het eindpunt) als het gaat om een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en goede omgevingskwaliteit. De doelen worden gebruikt bij afweging, besluitvorming en evaluatie van ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving.

Sturen op doelen

De Omgevingswet zet in op sturen op doelen, in plaats van op regels. Een gezonde en veilige leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit zijn de algemene maatschappelijke doelstellingen (Ow art. 1.3). Gemeenten moeten deze doelstellingen samen met bewoners en bedrijven gestalte geven in hun omgevingsvisie die in moet gaan op de voorgenomen ontwikkeling, maar ook gebruik, beheer, bescherming en behoud van het grondgebied.

In het omgevingsplan kunnen de kwalitatieve doelstellingen uit de omgevingsvisie een algemene werking krijgen, door ze over te nemen en eventueel verder uit te werken. Door die algemene werking kan de gemeente sturen op doelen bij nieuwe functies en activiteiten. Het is de kunst om ze zo duidelijk te formuleren dat ze echt richting geven in plaats van dat ze alleen mooie wensen of intenties bevatten.

Interpretatie en integratie

Heldere kwalitatieve doelen maken 'dichttimmeren' van het omgevingsplan overbodig. De doelen sturen als het ware de interpretatie van andere regels en beleidsregels. Ze kunnen bijdragen aan bewustwording en vermaatschappelijking van het kwaliteitsdenken. Ze lenen zich goed voor participatie. Ze zijn begrijpelijk, positief en stimulerend, en kunnen voor alle partijen leidend zijn in plan- en ontwerpprocessen en bij bestuurlijke afwegingen.

Kwalitatieve doelen stimuleren ook de integratie van sectorale regels en belangen. Ze bieden een kans om gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit samen te brengen in plaats van tegenover elkaar te zetten als een afweging tussen softe (ruimtelijke) en harde (milieu) belangen. Kwalitatieve doelen zijn van belang voor de synthese van regels en toetsingskaders uit de verschillende sectoren. De toetsingskaders zelf kunnen niet geïntegreerd worden, elke sector kent en behoudt zijn eigen onderliggend 'regime' met regels en voorschriften (Nijmeijer, 2014). Integratie – het grote doel van de Omgevingswet – zal in eerste instantie vooral plaatsvinden op het niveau van de doelen.

Monitoren en evaluatie

Doelen vormen een flexibel en algemeen geldend afwegingskader voor activiteiten die in het omgevingsplan niet zonder meer zijn toegevoegd of voorzien. Bij elke wijziging is een motiveringsbesluit nodig, alle motiveringen bij elkaar vormen de 'geconsolideerde toelichting' op het omgevingsplan.

BALANS PRIVAAT-PUBLIEK-EIGENDOMSRECHT

Kwalitatieve doelen helpen om privaat belang te koppelen aan publiek belang en om te voorkomen dat het recht van de sterkste gaat gelden. Ze geven een grondslag om het eigendomsrecht zonedig te beperken. Eigendomsrecht wordt beschermd door artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM). Regels mogen het recht op een ongestoord genot van het eigendom beperken mits de inmenging gerechtvaardigd en proportioneel is en er sprake is van een rechtvaardig evenwicht ('fair balance') tussen het algemene belang en het fundamentele recht van het individu. Bovendien moet de regel proportioneel zijn, dat wil zeggen dat hij geschikt is om het beoogde doel te bereiken, dat er geen minder ingrijpend middel kan worden gebruikt om het doel te bereiken en dat er een redelijk evenwicht wordt bereikt tussen de beoogde voordelen en de nadelige gevolgen (NvT Omgevingsbesluit, p 33).

ACTUALISATIEPLICHT

Het omgevingsplan kent geen reguliere tienjaarlijkse actualisatieplicht zoals het bestemmingsplan wel had, maar een 'redelijke termijn' voor actualisatie. Er geldt wel een actualisatieplicht na de vergunningverlening voor een permanente omgevingsplanactiviteit (vijf jaar) en na een instructieregel van het Rijk of de provincie (termijn wordt bij de instructie gegeven).

DOELSTELLINGEN: ALMERE PRINCIPLES

De gemeente Almere hanteert zeven principes voor duurzame stedelijke ontwikkeling:

- 1 Diversiteit, als een bepalend kenmerk van robuuste ecologische, sociale en economische systemen.
- 2 Identiteit, plaatsgebondenheid als noodzaak voor verankering van functies en binding van mensen aan hun leefomgeving.
- 3 Bestendige combinaties van het stedelijke en het natuurlijke weefsel.
- 4 Zorgvuldig ruimtegebruik en aanpasbaarheid, zodat er ruimte en kansen blijven voor toekomstige generaties.
- 5 Innovatie, verbeterde processen, technologieën en infrastructuren.
- 6 Duurzaamheid, cradle to cradle-oplossingen benutten op ieder schaalniveau.
- 7 Bezieling en waardigheid, ondersteuning van burgers als drijvende kracht.

Maar wie houdt zicht op de effecten van alle wijzigingen samen, het overkoepelende geheel? Levert het totaal van alle vergunde activiteiten inderdaad een bijdrage aan de doelstellingen of voert het sluipenderwijs weg van de doelen?

Wij stellen voor het omgevingsplan een duidelijke evaluatiecyclus te geven, bijvoorbeeld volgens de veelgebruikte PDCA-cyclus (plan-do-check-act). Tijdens de evaluatie kan de gemeenteraad aan de hand van de concrete ontwikkelingen bespreken of het omgevingsplan inderdaad leidt tot de gewenste omgevingskwaliteit. Evaluatie is een goed moment om de verschillende partijen en belanghebbenden te betrekken en om het draagvlak voor goede omgevingskwaliteit te vergroten. Er kan bijvoorbeeld een prijs voor voorbeeldige initiatieven worden uitgereikt, waarmee de doelen van het omgevingsplan onder de aandacht worden gebracht. Bij de evaluatie van het omgevingsplan kan gebruik worden gemaakt van de (verplichte) jaarverslagen van de gemeentelijke adviescommissie.

DOELSTELLINGEN: GOUDEN REGELS HAARLEM

De gemeente Haarlem heeft tien Gouden Regels vastgesteld, als concrete doelstellingen voor het ruimtelijk kwaliteitsbeleid:

- 1 Prioriteit voor toekomstbestendigheid, door koppeling en samenhang van deelbelangen (water, infrastructuur, energie, landschap etc.).
- 2 Synergie van toekomstwaarde, gebruikswaarde en belevingswaarde.
- 3 Bestaande kwaliteit is het vertrekpunt.
- 4 Samenhang tussen gebouwen, stedelijk ensemble en openbare ruimte.
- 5 Zorgvuldige omgang met structurende lange lijnen zoals water, oude routes en zichtlijnen.
- 6 Versterking van identiteit, beeldbepalende plekken en differentiatie van woongebieden.
- 7 Het delen van weelde en verantwoordelijkheid, meerwaarde van private en publieke initiatieven.
- 8 Gebiedstypologie speelt een rol in alle afwegingsprocessen.
- 9 De gemeente volgt haar uitgezette koers.
- 10 Heldere keuzes zijn nodig bij conflicterende belangen of ruimteclaims, in de beginfase al prioriteiten stellen.

7 Een omgevingsplan op kwaliteit baseert regels en beleidsregels op de bestaande gebiedskwaliteiten.

Een omgevingsplan op kwaliteit borduurt voort op de kernkwaliteiten: de hoofdlijnen van de kwaliteit zoals die vastgelegd moeten worden in de omgevingsvisie. In een omgevingsplan op kwaliteit wordt een open regel opgenomen voor behoud en/of versterking en/of vernieuwing van de kernkwaliteiten uit de omgevingsvisie. De uitwerking vindt plaats in beleidsregels voor gebiedskwaliteit die onderscheid maken tussen verschillende gebiedstypen.

Omgevingsvisie beschrijft de kernkwaliteiten

In de omgevingsvisie moeten de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving worden beschreven (Ow art. 3.2). In dit Schetsboek noemen we die hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving uit de omgevingsvisie de 'kernkwaliteiten'. Andere benamingen komen ook voor, zoals identiteitsdragers of DNA.

Het benoemen van kernkwaliteiten leent zich goed voor maatschappelijk debat en ontwerpend onderzoek. Het proces kan verkennend, beeldend en creatief gemaakt worden en nodigt uit tot samenwerking van professionals met gebruikers- en bewonersgroepen. De kernkwaliteiten kunnen worden bewerkt tot een publieksversie met richtinggevende ontwerpadviezen voor toekomstige activiteiten. Met voorbeelden kan worden uitgelegd hoe initiatiefnemers bij kunnen dragen aan het realiseren van de gewenste kwaliteit.

Omgevingsplan regelt behoud, versterking of vernieuwing van gebiedskwaliteiten

De kernkwaliteiten zijn het gebiedseigene vertrekpunt voor het omgevingsplan op kwaliteit. De omgevingsvisie brengt ze in beeld, het omgevingsplan maakt ze algemeen verbindend zodat ze kunnen worden gebruikt door initiatiefnemers, bij kwaliteitsgesprekken (principes 9 en 10) en bij besluitvorming over vergunningaanvragen.

In een omgevingsplan op kwaliteit wordt een open regel opgenomen voor behoud en/of versterking en/of vernieuwing van de kernkwaliteiten uit de omgevingsvisie. De uitwerking vindt plaats met beleidsregels. In dit Schetsboek noemen we dat de 'beleidsregels voor gebiedskwaliteit'. Ook hiervoor zijn andere benamingen mogelijk, zoals gebiedspaspoort, gebiedsprofiel of beleidslijn ruimtelijke- of omgevingskwaliteit. Beleidsregels maken geen onderdeel uit van het omgevingsplan. Ze zijn pas appellabel op moment van vergunningverlening.

Smal, breed of integraal?

De systematiek en opbouw van de huidige gemeentelijke welstandsnota's is in de meeste gemeenten bruikbaar als basis voor de beleidsregels voor gebiedskwaliteit. In de Invoeringswet zal worden vastgelegd dat het bestaande welstandsbeleid wordt opgenomen in het omgevingsplan van rechtswege. Dit valt onder de zogeheten 'bruidsschat' met regels die de gemeenten van het Rijk mee krijgen bij hun omgevingsplan van rechtswege. Een daarvan is 'het is verboden te bouwen zonder vergunning' en daarbij hoort een beoordelingsgrondslag waarin onder meer redelijke eisen van welstand zijn opgenomen, zoals door de gemeenteraad vastgesteld in de welstandsnota.

KERNKWALITEITEN

Kernkwaliteiten zijn de herkenbare en afleesbare fysieke kwaliteiten van een gebied, plus de immateriële waarden zoals stilte, duisternis, dynamiek, sociale kwaliteit. Ze kunnen worden benoemd op verschillende schaalniveaus (landschappen-kernen-buurtens-ensembles-objecten). Kernkwaliteiten leggen tijdslagen en ordeningsprincipes van de omgeving bloot en bieden inspiratie voor ontwerp. Kernkwaliteiten zijn niet neutraal, er is altijd sprake van een waardering die samenhangt met de tijdsperiode en de culturele opvattingen over het kwaliteitsbegrip. Kernkwaliteiten kunnen niet los gezien worden van de algemene opvatting over omgevingskwaliteit, identiteit en diversiteit. Op basis van die opvatting worden kernkwaliteiten geïnventariseerd (wat is er), geanalyseerd (typeren en betekenis geven) en gewaardeerd (wat willen we behouden en verbeteren). Kernkwaliteiten zijn in de meeste gemeenten al beschreven, in structuurvisies, cultuurhistorische nota's, de welstandsnota etc. De provincies hebben kernkwaliteiten voor landschappen en bovengemeentelijke niveau vastgelegd. De omgevingsvisie kan gebruikt worden om de kernkwaliteiten te bundelen en vast te leggen in één document.

BELEIDSREGELS VOOR GEBIEDSKWALITEIT

Beleidsregels voor gebiedskwaliteit kunnen de vorm hebben van criteria of aandachtspunten. Ze kunnen vergezeld gaan van een toelichting met een (beeldende) gebiedsbeschrijving en waardering van de kwaliteiten. Elk type gebied kan eigen beleidsregels voor gebiedskwaliteit krijgen, dit voorkomt dat standaardregels tot 'eenheidsworst' leiden. De beleidsregels voor gebiedskwaliteit geven de koers en de richting aan waarop initiatiefnemers kunnen inspelen. Ze geven helderheid over de gesprekspunten en de afweging van goede omgevingskwaliteit. Betrokkenen weten hiermee precies welke zaken in hun gebied een rol spelen bij de beoordeling en besluitvorming over initiatieven.

Een punt van aandacht is de vaststelling van de beleidsregels. Beleidsregels mogen worden vastgesteld door het college van B&W, met uitzondering van de beleidsregels voor het uiterlijk van bouwwerken. Die moeten worden vastgesteld door de gemeenteraad (Ow art. 4.19). Deze status aparte voor de beleidsregels voor het uiterlijk van bouwwerken kan een hindernis zijn voor een integrale benadering van de beleidsregels voor gebiedskwaliteit.

Veel gemeenten zullen hun welstandsnota echter willen verbreden, op zijn minst door de integratie van planologische bouwregels en regels voor het uiterlijk van bouwwerken. De Omgevingswet gaat een einde maken aan de gekunstelde scheiding tussen die twee. Zo komt er hopelijk een einde aan tegenstrijdigheden en dubbelingen en aan de situatie dat er alvast planologische medewerking wordt beloofd terwijl er ten aanzien van plaatsing, massa en volume nog verbeteringen mogelijk zijn. Het welstandsbeleid kan nog verder worden verbreed tot beleidsregels voor ruimtelijke inpassing, bijvoorbeeld over erfgoed, stedenbouw, landschap, welstand, openbare ruimte in onderlinge samenhang.

Een integrale benadering is mogelijk door beleidsregels voor gezondheid en veiligheid toe te voegen.

8 Een omgevingsplan op kwaliteit heeft een vergunningstelsel dat is afgestemd op de publieke betekenis van initiatieven.

In een omgevingsplan op kwaliteit weegt de gemeente af welke activiteiten worden toegestaan met gesloten regels en voor welke activiteiten en ruimtelijke ontwikkelingen een vergunningplicht wordt ingebouwd. Deze afweging, gebaseerd op het proportionaliteitsbeginsel, bepaalt ook de mate van samenwerking, participatie, dialoog en deskundige ondersteuning binnen het vergunningstelsel.

Decentraal vergunningstelsel

Het principe van de Omgevingswet is: activiteiten die passen in het omgevingsplan zijn vergunningvrij tenzij er in het omgevingsplan een 'verbod behoudens omgevingsvergunning' is opgenomen. Dit verbod kan objectgericht en gebiedsgericht worden gedifferentieerd. De term 'afwijkactiviteit' wordt in de Invoeringswet vervangen door de term 'omgevingsplanactiviteit' die een dubbele lading krijgt: voor binnen- en buitenplanse afwijkingen.

De beslissing op een 'aanvraag om omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit' (verder: aanvraag omgevingsplanactiviteit) moet worden gebaseerd op gronden die zijn opgenomen in het omgevingsplan (of het voorbereidingsbesluit). Als de vergunning op die gronden zou moeten worden geweigerd of er voor de activiteit geen gronden in het omgevingsplan zijn opgenomen, kan de vergunning toch worden verleend in het belang van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (Ow art. 5.21 lid 2 onder b). Het begrip 'functie' wordt in de Memorie van Toelichting gedefinieerd als 'gebruiksdoel of status die een onderdeel van de fysieke leefomgeving op een bepaalde locatie heeft' (zie verder bijlage 1).

Vergunningvrije bouwwerken

De vrijheid om het vergunningstelsel lokaal in te richten betekent niet dat gemeenten alle bouwwerken die nu vergunningvrij zijn, weer vergunningplichtig mogen maken. Bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet zal worden bezien of er instructieregels worden opgesteld die dat voorkomen, bijvoorbeeld door het benoemen van categorieën van bouwwerken die zonder vergunning gerealiseerd moeten kunnen worden. Een gemeente kan om haar moverende redenen afwijken van dit 'verplichte vergunningvrije pakket': het kan worden uitgebreid door meer of ruimere categorieën in het omgevingsplan op te nemen, of het kan worden beperkt door gebiedsgerichte uitzonderingen vanwege belangen als milieu of cultureel erfgoed.

Samenhang vergunning en publieke betekenis

In een omgevingsplan op kwaliteit is het vergunningstelsel afgestemd op de publieke betekenis van initiatieven. Voor plannen met een geringe impact op de omgevingskwaliteit kunnen algemene regels in het omgevingsplan volstaan, die een ondubbelzinnige ondergrens van kwaliteit garanderen. Deze initiatieven worden vergunningvrij gemaakt. Maar bij grote investeringen moeten de kansen verkend en gegrepen worden om van een privaat initiatief een maatschappelijk project te maken met waarde voor de omgevingskwaliteit. Daarom wordt voor complexe activiteiten en ruimtelijke ontwikkelingen een vergunningplicht ingebouwd en neemt de gemeente de verantwoordelijkheid

VIERTRAPSOPBOUW VERGUNNINGSTELSEL

Vrij: Het uitgangspunt van de Omgevingswet is om zoveel mogelijk te regelen met algemene regels. Wie daaraan voldoet, heeft groen licht en hoeft geen vergunning aan te vragen. Oftewel: functies en activiteiten die voldoen aan de regels in het omgevingsplan, zijn zonder vergunning toelaatbaar.

Melding: In sommige gevallen kan het wenselijk zijn dat de gemeente wel op de hoogte is van de voorgenomen functiewijziging of activiteit. Dan kan er een meldingsplicht in het omgevingsplan worden opgenomen. Aan melding is geen beoordeling gekoppeld, na de melding is de functie of activiteit toelaatbaar.

Binnenplans: Functies of activiteiten die verboden zijn zonder omgevingsvergunning en waarbij de vergunning kan worden verleend op gronden die zijn opgenomen in het omgevingsplan of daaraan verbonden beleidsregels.

Buitenplans: Functies of activiteiten die verboden zijn zonder omgevingsvergunning en waarbij de omgevingsvergunning op gronden van het omgevingsplan zou moeten worden geweigerd, of waarvoor geen gronden in het omgevingsplan zijn gegeven. Hiervoor kan de vergunning toch worden verleend in het belang van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

voor een zorgvuldig proces van participatie, dialoog en deskundige beoordeling.

We zien hier dus een 'regelparadox': hoe groter het effect van een initiatief op de omgevingskwaliteit (plus gezondheid en veiligheid), hoe minder regels vooraf gesteld kunnen worden. Ingewikkelde initiatieven kun je niet van tevoren vastpinnen met gesloten regels maar moeten op basis van de zorgplicht worden gestuurd op doelstellingen en gebiedskwaliteiten. Dan is ook maatschappelijke participatie mogelijk en een dialoog over de interpretatie van open regels, het benodigde onderzoek, ruimtelijk-economische effecten, de effecten op gezondheid en veiligheid en de beste omgevingskwaliteit.

Vanuit het eerder beschreven kwaliteitsstelsel komen wij tot onderstaand model dat gebruikt kan worden voor de discussie en indeling van het vergunningstelsel.

Figuur 3
Samenhang tussen de publieke betekenis van een activiteit en het vergunningstelsel



Maatschappelijke participatie

Een vergunningplicht betekent dat maatschappelijke participatie vereist is. De Omgevingswet legt de verantwoordelijkheid voor participatie over een vergunningaanvraag bij de initiatiefnemer: hij of zij moet aangeven op welke manier belanghebbenden zijn geïnformeerd over en betrokken bij de aanvraag. Het is de bedoeling dat deze maatschappelijke participatie voorafgaat aan de formele besluitvormingsprocedures en daarbij horende participatieprocedures. Bij het inrichten van het vergunningstelsel moeten vragen over de manier waarop de maatschappelijke participatie en de belangenafweging plaatsvindt, aan de orde komen. Hoe houdt je rekening met de verschillen tussen de participanten in het proces? Hoe verhoudt participatie zich tot de rol van de gemeenteraad en hoe ga je om met de spanning tussen de participatieve en representatieve democratie? Hoe voorkom je dat belanghebbenden worden 'afgekocht'? Regie vanuit het publieke belang is noodzakelijk om te voorkomen dat maatschappelijke participatie gedomineerd wordt door private belangen. De regie van de maatschappelijke participatie is naar onze mening de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag.

9 Een omgevingsplan op kwaliteit regelt kwaliteitsgesprekken en kwaliteitsadvies met betrekking tot de interpretatie van open regels en beleidsregels in het licht van het concrete initiatief.

Een omgevingsplan op kwaliteit bevat procesregels om te borgen dat bij initiatieven met grote ruimtelijke of maatschappelijke invloed, deskundigheid wordt ingebracht door kwaliteitsgesprekken gekoppeld aan een openbaar kwaliteitsadvies door, of onder de paraplu van de onafhankelijke gemeentelijke adviescommissie.

Rechtszekerheidsbiedende kwaliteitsgesprekken

Open regels en beleidsregels vergroten de afwegingsruimte van burgemeester en wethouders. Bij het toepassen van de afwegingsruimte zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing, zoals het gelijkheidsbeginsel, de rechtszekerheid en de motiveringsplicht. In de toelichting op het ontwerp-Omgevingsbesluit geeft de minister aan dat deskundigheid vereist is bij het toepassen van afwegingsruimte op basis van open regels. Deskundigheid om open regels en beleidsregels te interpreteren in het licht van een concreet initiatief. Dan gaat het over de vraag wat er in het concrete geval van waarde is, wat passend is, en hoe je de omgevingskwaliteit kunt verstevigen of verrijken door 'meekoppelende belangen' in het ontwerp te integreren. In het belang van de initiatiefnemer en van de omgeving moet dat gesprek zo vroeg mogelijk plaatsvinden.

In de praktijk worden goede resultaten behaald met allerlei vormen van vooroverleg en dialoog, die we hier samenvatten als kwaliteitsgesprekken. In zo'n kwaliteitsgesprek worden de kansen en knelpunten voor omgevingskwaliteit besproken: het gaat om herkennen, verklaren, interpreteren van het beoordelingskader, afwegen en verbeteren. En ook om enthousiasme, ontwerpen, vakmanschap, liefde voor de omgeving. Om te bevorderen dat alle belangen voldoende tot hun recht komen, dient het kwaliteitsgesprek gevoerd te worden door gebieds- en materiedeskundigen die zelf geen belang hebben bij het project. Deskundigen kunnen hier vanuit hun vakmanschap – los van allerlei belangen – kennis en een zekere mate van objectiviteit (of intersubjectiviteit) in aanbrenge en kunnen ook beoordelen of een situatie precedenten heeft of schept, of juist uniek is (waardoor het gelijkheidsbeginsel niet opgaat).

Het is essentieel dat deze kwaliteitsgesprekken, ook als ze vrijwillig zijn, rechtszekerheid bieden (in de plaats van de regels zelf) en leiden tot opbouw van een motivering. Daarom moeten ze altijd worden gebaseerd op een democratisch vastgesteld beoordelingskader, verlopen volgens een voorspelbaar proces (stappenplan, principe 2) en bij voorkeur worden gekoppeld aan een openbaar kwaliteitsadvies door of onder de paraplu van de onafhankelijke gemeentelijke adviescommissie.

Waarom? Hoe? Check?

Een kwaliteitsgesprek kan zowel door deskundige ambtenaren als door onafhankelijke kwaliteitsadviseurs van de gemeente worden gevoerd. De samenstelling van de groep gespreksdeelnemers varieert naar onderwerp, gebied en schaalniveau van het initiatief. Denk aan: initiatiefnemer, belanghebbenden, ontwerper, deskundige kwaliteitsad-

VOORBEELD DIALOOG OVER KWALITEIT

De adviesorganisatie Dorp, Stad en Land experimenteert met het project Dialoog over Kwaliteit (DoK). In een DoK worden de wensen van de initiatiefnemer, het beleid en de intenties van de gemeente en de omgevingskwaliteit ter plekke, samengebracht in een document met de naam Kansen voor Kwaliteit. Dit document vormt een tussenstation in het proces, als drager voor ontwerp, advisering en bestuurlijke afweging. Aandachtspunten zijn nog de reikwijdte (hoe ver ga je met het gesprek, betrek je ook milieu of financiën) en de mate van bindendheid. Het is vooral de kunst om een verbinding te creëren tussen initiatiefnemer en overheid, met een gedeeld resultaat en verantwoordelijkheden. In verband met de rechtszekerheid ligt de regie van een DoK bij de overheid.

GEMEENTELIJKE ADVIES-COMMISSIE (OW ART. 17.9)

De Omgevingswet schrijft voor dat het college van burgemeester en wethouders bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit advies moet vragen aan de gemeentelijk adviescommissie. De gemeenteraad heeft de mogelijkheid om ook andere gevallen aan te wijzen waarin advies aan de commissie moet worden gevraagd. Daarnaast krijgt ook het college de wettelijke mogelijkheid om advies te vragen over alle aanvragen om een omgevingsvergunning en het ontwikkelen van beleid voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Verder zijn artikelen opgenomen met betrekking tot de onafhankelijkheid van de commissie, het openbaar vergaderen, het deugdelijk motiveren van de adviezen, het schriftelijk openbaar maken, het in acht nemen van de omgevingsvisie en beleidsregels, en het jaarlijks verslag uitbrengen aan de gemeenteraad.

De mogelijkheden voor de invulling van deze commissie zijn legio: een smalle monumentencommissie, een brede commissie ruimtelijke kwaliteit die ook aspecten als cultuurhistorie, welstand, landschap, stedenbouw en de inpassing van infrastructuur behandelt, of een integrale commissie omgevingskwaliteit waarin ook aspecten van gezondheid, veiligheid, milieu en sociale kwaliteit meespelen. De commissie kan de vorm hebben van een rompcommissie die al naar gelang het onderwerp put uit een 'pool' van deskundigen om de juiste samenstelling te krijgen. Het kan ook een kwaliteitsteam zijn voor de hele gemeente of een bepaald gebiedstype, of gekoppeld worden aan een kwaliteitsteam of supervisor voor specifieke projecten of vraagstukken van bijvoorbeeld infrastructuur, wateropgaven, landschapsbeheer of complexe stedelijke vernieuwingsprojecten (Van Assen en Van Campen, 2014).

viseur, vertegenwoordiger van de gemeente. De rol van de 'regisseur' van deze gesprekken is ontzettend belangrijk. Hij of zij doet de intake, bepaalt de gesprekspartners en de agenda van de gesprekken, legt de resultaten vast en zorgt dat deze doordringen tot in de haarvaten van het planproces, bij alle betrokken organisaties en belanghebbenden. De agenda van het gesprek is afhankelijk van tijd, plaats, schaalniveau, thematiek en actoren. De zorgvuldigheid waarmee het gesprek en de afweging wordt doorlopen is sterk bepalend voor de kwaliteit van de uitkomst.

De aard van het kwaliteitsgesprek beweegt mee met het ontwerpproces. In de eerste fase van uitgangspunten en ideevorming, draait het gesprek vooral om de 'waarom-vraag'. Waarom wil de initiatiefnemer het plan realiseren, wat zijn de ambities, wat zijn de alternatieven? En waarom wil de gemeente bepaalde gebiedskwaliteiten behouden of ontwikkelen? Waar liggen de kansen om private en publieke wensen bij elkaar te brengen? In de ontwerpfase wordt de aandacht verlegd naar de 'hoe-vraag'. Hoe wordt het initiatief ingepast in zijn omgeving, wat zijn de effecten, hoe wordt publieke meerwaarde gerealiseerd? In de uitwerkingsfase gaat het om de 'check-vraag'. Klopt het allemaal, zijn alle partijen hun afspraken nagekomen, kunnen er nog dingen verder aangescherpt of verbeterd worden? Uiteraard is het niet altijd nodig om voor elk initiatief de drie fasen op te tuigen, soms is een simpele check voldoende.

Verplichte kwaliteitsadvisering

Kwaliteitsgesprekken kunnen facultatief zijn, dat werkt vaak beter dan een verplichting. Maar ze mogen niet vrijblijvend zijn en ook niet leiden tot schimmige afspraken in achterkamertjes of skyboxen. Juist omdat ze deels in plaats komen van algemene regels. Hoe minder regels in het omgevingsplan, hoe beter de kwaliteit van het bestuurlijke afwegingsproces moet zijn. Daarom is het een goede zaak de kwaliteitsgesprekken te koppelen aan een onafhankelijk, openbaar, deskundig kwaliteitsadvies. De gesprekken zijn facultatief, het advies zou verplicht moeten zijn. De inhoud van het kwaliteitsadvies is mede bedoeld ter ondersteuning van de afweging en motivering: het college mag bij de besluitvorming een zwaarwegend belang toekennen aan het advies van de eigen commissie, mits dit naar oordeel van het college deugdelijk is wat betreft de inhoud en de totstandkoming. Als het college besluit het advies niet over te nemen, dan moet het volgens gangbare jurisprudentie motiveren waarom het advies van de commissie niet is overgenomen en welke belangen daarbij een rol hebben gespeeld.

Regie door gemeentelijke adviescommissie

In het omgevingsplan kan de gemeenteraad aanwijzen in welke gevallen de gemeentelijke adviescommissie (Ow art. 17.9) of andere instanties in de gelegenheid moeten worden gesteld om advies uit te brengen aan het bevoegd gezag, over een aanvraag om een omgevingsvergunning (Ow art. 16.15a). Voor de consistentie en effectiviteit van de advisering is het goed om alle vormen van kwaliteitsadvisering onder regie te brengen van de onafhankelijke gemeentelijk adviescommissie. Omdat het voor de rechtszekerheid en de procesgang niet wenselijk is om de advisering ad hoc te doen, moet in een omgevingsplan op kwaliteit worden geregeld wanneer en door wie er geadviseerd wordt. Het is belangrijk een overzichtelijk en duidelijk adviesstelsel te hebben met een openbaar protocol of reglement voor de werkwijze.

De uitwerking kan bijvoorbeeld worden gekoppeld aan de beleidsregels voor gebiedskwaliteit, waardoor een proportioneel adviesstelsel

mogelijk is. Kies voor elke opgave, elk project, elke fase de geschikte vorm van kwaliteitsadvisering maar beperk het aantal adviescommissies of -teams binnen een gemeente. Zorg dat ze contact houden met elkaar, met eventuele supervisors en met bovenlokale adviesteams.

Uitwerking regels omgevingsplan – voorbeeld ter discussie en nader onderzoek

- Voorafgaand aan de beoordeling van een aanvraag voor [invullen, bijvoorbeeld een omgevingsvergunning, of specificeren bijvoorbeeld een omgevingsplanactiviteit] vraagt het college van burgemeester en wethouders advies aan [invullen, bijvoorbeeld gemeentelijke adviescommissie] over het effect van die activiteit op de omgevingskwaliteit, beoordeeld naar de doelstellingen van het omgevingsplan en de uitwerking daarvan in regels in beleidsregels [specificeren].
- Voorafgaand aan het uitbrengen van een maatwerkvoorschrift op grond van [invullen, bijvoorbeeld verwijzen naar de zorgplichten in principes 3, 4 en 5] vraagt het college van burgemeester en wethouders advies aan [invullen, bijvoorbeeld gemeentelijke adviescommissie].
- Als er vooroverleg in de vorm van kwaliteitsgesprekken heeft plaatsgevonden, baseert de [invullen, bijvoorbeeld gemeentelijke adviescommissie] zijn advies mede op de uitkomsten van deze gesprekken.
- Evt. aanvullen met specifieke werkwijze of regelingen.

10 Een omgevingsplan op kwaliteit geeft een beoordelingsregel bij de bevoegdheid om buitenplanse vergunningen te verlenen, die de publieke meerwaarde van de activiteit centraal stelt.

In het omgevingsplan op kwaliteit wordt aangegeven dat buitenplanse activiteiten die alleen een privaat belang dienen, niet bijdragen aan evenwichtige toedeling van functies aan locaties, en wordt een beoordelingsregel voor buitenplanse vergunningen opgenomen die de publieke meerwaarde van de activiteit centraal stelt. Bij de beoordeling moet worden aangetoond dat de omgevingskwaliteit er per saldo op vooruit gaat. De gemeente kan voor dergelijke buitenplanse activiteiten een 'meerwaardeproces' aanbieden.

Per saldo meer waarde

Wanneer een initiatiefnemer wil afwijken van de regels van het omgevingsplan, is een ander kwaliteitsgesprek nodig. Het gaat dan niet meer over interpretatie maar over de vraag of de nagestreefde kwaliteit opweegt tegen de afwijking van de vastgestelde regels. De Raad voor de Leefomgeving en infrastructuur (Rli) pleitte in 2015 voor een 'balansbepaling' in de Omgevingswet die zou moeten garanderen dat een afwijking van het omgevingsplan (of omgevingsverordening of regels uit de algemene maatregelen van bestuur) alleen acceptabel is indien het project een maatschappelijke meerwaarde heeft. Hoe groter de afwijking, hoe sterker de motiveringsplicht om aan te tonen dat de kwaliteit per saldo verbetert. Het oordeel of er per saldo inderdaad sprake is van kwaliteitsverbetering zou (mede) gebaseerd moeten zijn op een advies van onafhankelijke deskundigen, aldus de Rli. De balansbepaling is niet overgenomen in de Omgevingswet, maar de minister heeft aangegeven het toe te juichen als gemeenten zo'n meerwaardeproces op lokaal niveau regelen.

Meerwaarde als beoordelingsregel

Formeel zijn de binnen- en buitenplanse procedure niet gescheiden. Het is niet zo dat er een buitenplanse procedure begint als een vergunning op grond van het omgevingsplan geweigerd zou moeten worden. Het is één proces, één aanvraag voor een omgevingsplanactiviteit; en de gemeente moet beoordelen of de activiteit kan worden toegestaan, op welke manier dan ook. Strijdigheid met de regels van het omgevingsplan is niet voldoende als weigeringsgrond, er moet altijd beoordeeld worden of de activiteit toch vergund kan worden met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (Ow art. 5.21 lid 2 onder b).

Daarom wordt in een omgevingsplan op kwaliteit aangegeven dat buitenplanse activiteiten die alléén een privaat belang dienen, niet bijdragen aan evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Er wordt een beoordelingsregel voor buitenplanse vergunningen opgenomen die de publieke meerwaarde van de activiteit centraal stelt. Bij de beoordeling moet worden aangetoond dat de publieke waarde er per saldo op vooruit gaat.

Meerwaardeproces ter ondersteuning van de besluitvorming

De gemeente kan voor activiteiten die niet in het omgevingsplan (lijken te) passen en die grote maatschappelijke betekenis hebben,

een 'meerwaardeproces' aanbieden. Een meerwaardeproces bestaat minimaal uit onderzoek, participatie, kwaliteitsgesprekken en meerwaardeadviezen. Het meerwaardeproces gesprek neemt niet de politieke afweging over. Het bestuur blijft voluit verantwoordelijk, maar het verschaft zichzelf via deze weg de juiste argumenten om goed gemotiveerd en met inzicht in de consequenties de juiste keuze te maken, die ook juridisch standhoudt. Voor initiatiefnemers is zo'n proces aantrekkelijk omdat het de kans op een evenwichtig oordeel van het bevoegd gezag vergroot.

Het accent ligt in de verkenningfase. Daar dient alle deskundigheid gemobiliseerd te worden in de zoektocht naar publieke 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. Dit vereist een transparant proces, waarin belanghebbenden een rol hebben, waarin onderzocht wordt hoe de investering kan helpen om andere gewenste, maar tot dusverre onhaalbare plannen, nu wel te realiseren of extra kwaliteitverbeterende maatregelen te nemen. De gemeente kan een actieve rol op zich nemen bij het inventariseren van belangen zodat deze tijdig kunnen worden 'meegekoppeld'. Voor vroegtijdige participatie zijn verschillende methoden bekend, zoals panels, wijk- of buurtgesprekken, enquêtes, sociale mediacampagnes en ontwerpateliers.

Regie door de gemeente

In het meerwaardeproces gaat het om publieke belangen. De afweging die daarover plaats vindt moet zuiver zijn en mag niet gedomineerd worden door het belang van de aanvrager of een ander deelbelang. Daarom moet een meerwaardeproces onder regie van de overheid staan en niet – zoals nu gebeurt bij ruimtelijke onderbouwingen – worden overgelaten aan de initiatiefnemer. 'Er zijn, ook recent nog, voorbeelden gepubliceerd van initiatiefnemers die omwonenden betaalden voor het inslikken van hun bezwaren – daarmee tegenover de overheid suggererend dat er draagvlak is voor hun initiatief. Zo moet het dus niet. De meerwaardeprocedure moet transparant zijn, onafhankelijk van een deelbelang en uitgevoerd en betaald door de overheid zelf.' (Ten Cate, 2016-b)

Kwaliteitsadviesing door multidisciplinair team van deskundigen

Om een meerwaardeproces te begeleiden en advies aan het bevoegd gezag te geven, is een multidisciplinair team van deskundigen nodig. Zo'n meerwaardeteam kan werken onder de paraplu van de gemeentelijke adviescommissie, maar met een eigen werkwijze en samenstelling. De gewenste vorm en inhoud van het meerwaardeadvies moet goed worden vastgelegd. Moet het stimulerend zijn of beoordelend, of inventariserend als een 'kwaliteitseffectrapportage'. Op welk moment is het advies het meest effectief? Het vergt veel van de teamleden: zij moeten in staat zijn over sectorale regels en doelen heen te kijken en (de kansen voor) het sublieme van het plan als geheel te beoordelen.

Een meerwaardeproces biedt grote kansen voor integraliteit. Het gaat hierbij namelijk om het creëren van samenhang en synthese tussen allerlei afzonderlijke aspecten. Een kwaliteitsbeoordeling ontspoort al snel wanneer 'kwaliteit' wordt gedeconstrueerd tot verschillende aspecten met percentuele wegingsfactoren. Dat leidt tot compensatiegedachten: een inbreuk op het ene aspect (bijvoorbeeld geluidsbelasting) zou gecompenseerd kunnen worden met een hogere score op het andere (bijvoorbeeld architectuur). Of het verlies aan kwaliteit

DECONSTRUCTIE OF SYNTHESE

Bij een kwaliteitsbeoordeling zijn twee tegenpolen zichtbaar: synthese of deconstructie.

Deconstructie is gericht op de analyse van de ruimte als systeem en het gebruik ervan door de mens. Omgevingskwaliteit wordt hierbij uiteengerafeld in sectorale deelaspecten. De kwaliteitsborging heeft een technocratisch karakter: specialisten beoordelen hun aspect op basis van vooraf opgestelde toetsingscriteria en wegingsfactoren bepalen hoe zwaar dat mee telt in de eindscore.

Synthese is de verbinding van elementen tot een nieuw geheel. In deze benadering van omgevingskwaliteit concentreert men zich vooral op het geheel. De bestaande en gewenste kwaliteit wordt bespreekbaar gemaakt met kernkwaliteiten en beleidsregels voor gebiedskwaliteit. Dat geldt als inhoudelijk beoordelingskader dat tijdens het uitvoeringsproces voldoende ruimte biedt om te zoeken naar de optimale kwaliteit. De kwaliteitsborging zit vooral in het proces: de methodiek van het deskundigenoordeel wordt gekozen om een gewogen en beargumenteerd oordeel over de omgevingskwaliteit te verkrijgen. (Van Campen, 2013).

op de ene locatie zou afgekocht kunnen worden door toevoegen van extra kwaliteit op een andere locatie.

De essentie van de meerwaardebenadering is nu juist dat niet wordt gefocust op de regels en de sectorale overschrijding die met extra kwaliteit gecompenseerd moet worden, maar op een gewenst en geweldig plan. Als blijkt dat voor dat plan de regels overschreden moeten worden, dan onderzoek je gezamenlijk hoe de schade geminimaliseerd kan worden. Nadat het plan geoptimaliseerd is, wordt nogmaals beoordeeld of de integrale publieke meerwaarde opweegt tegen de sectorale schade.

Uitwerking regels omgevingsplan – voorbeeld ter discussie en nader onderzoek

- Voor het uitoefenen van de bevoegdheid op grond van artikel 5.21 tweede lid onder b. van de Omgevingswet is de volgende beoordelingsregel van toepassing:
 - Activiteiten die alleen een privaat belang dienen, dragen niet bij aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.
 - Bij de beoordeling van dergelijke activiteiten staat de publieke meerwaarde van de activiteit centraal. Aangetoond moet worden dat de omgevingskwaliteit er per saldo op vooruit gaat.
- Voorafgaand aan de beoordeling van een aanvraag voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten vraagt het college van burgemeester en wethouders advies aan [het meerwaardeteam van de gemeentelijke adviescommissie] over de meerwaarde van die activiteit voor de omgevingskwaliteit. Het meerwaardeteam baseert zich bij zijn advies op de doelstellingen van het omgevingsplan en de omgevingsvisie.
- De [commissie] baseert zijn advies mede op de uitkomsten van een eventueel meerwaardeproces.
- Evt. aanvullen met specifieke werkwijze of regelingen.

Bijlage 1

Begrippen

In deze bijlage werken wij het begrippenkader voor een omgevingsplan op kwaliteit uit.

Wie na wil denken over een omgevingsplan op kwaliteit, ontkomt niet aan lastige begrippen en moeilijke woorden. Er is bovendien veel spraakverwarring. Juridische begrippen uit de Omgevingswet hebben in het normale spraakgebruik soms meerdere betekenissen, denk aan 'waarde' of aan 'maatwerk'. En ook de verschillende sectoren hebben hun eigen woorden en betekenissen. In dit hoofdstuk behandelen we een aantal begrippen die voor spraakverwarring zorgen. We volgen het woordgebruik van de Omgevingswet en signaleren waar men alert moet zijn op misverstanden. We hopen hiermee het gesprek over een omgevingsplan op kwaliteit eenduidig en toegankelijk te maken voor iedereen. Maar een waarschuwing is wel op zijn plaats: hier en daar is het taaië stof.

Kwaliteit

De Omgevingswet stelt de zorg voor veiligheid, gezondheid en een goede omgevingskwaliteit centraal. Het is voor zover wij weten uniek dat een wet 'kwaliteit' als doelstelling heeft. Goede omgevingskwaliteit gaat over de waardering van de omgeving op een specifieke plek en een specifiek moment. Vanuit 'ons' vakgebied zijn er drie uitgangspunten: smal, breed of integraal (Van Campen, 2013).

Smal: visuele kwaliteit

Welstand of het uiterlijk van bouwwerken gaat over de visuele verschijningsvorm van bouwwerken op zichzelf en in hun omgeving. Beeldkwaliteit heeft daarnaast ook betrekking op het aanzien van de openbare ruimte. Het begrip welstand verdwijnt uit de wet, de nieuwe term in de Omgevingswet is 'het uiterlijk van bouwwerken'. Of het algemene spraakgebruik deze wijziging zal volgen is nog de vraag. Het betreffende artikel in de Omgevingswet luidt: Als in het omgevingsplan regels worden opgenomen over het uiterlijk van bouwwerken en de toepassing daarvan uitleg behoeft, stelt de gemeenteraad beleidsregels vast voor de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit. Deze beleidsregels zijn zo veel mogelijk toegesneden op de te onderscheiden bouwwerken (Ow art. 4.19). De advisering over het uiterlijk van bouwwerken wordt niet langer bij wet geregeld. Hiervoor moet desgewenst op lokaal niveau een regeling worden vastgelegd.

Breed: ruimtelijke kwaliteit

Ruimtelijke kwaliteit heeft betrekking op het vraagstuk van de ruimtelijke inpassing.

In 1988, in de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening, werd ruimtelijke kwaliteit tot doelstelling van het nationale ruimtelijke beleid benoemd. Ruimtelijke kwaliteit gaat om een fysieke leefomgeving die goed bruikbaar is (gebruikswaarde), duurzaam en robuust (toekomstwaarde) en aangenaam om te ervaren (belevingswaarde) – waarden die zijn ontleend aan de Romeinse architect Vitruvius. Hij benadrukte dat het altijd gaat om een balans tussen deze drie elementen, waarbij niet een de andere overheerst.

De VROM-raad constateerde in 2011 dat ruimtelijke kwaliteit in maatschappelijke discussies en in het vakdebat toch nog vaak versmald wordt tot de vraag 'hoe ziet het eruit?'. De VROM-raad vond dat te beperkt. Ruimtelijke kwaliteit moet volgens de raad gaan om de vragen of, waar en hoe een ruimtelijke ingreep moet plaatsvinden.

Integraal: omgevingskwaliteit

Omgevingskwaliteit is een nog ruimere (integrale) kwaliteitsopvatting. De wetgever gebruikt omgevingskwaliteit voor de synthese van cultuur en natuur. Omgevingskwaliteit duidt op het belang van aspecten als cultureel erfgoed, architectonische kwaliteit van bouwwerken, stedenbouwkundige kwaliteit en kwaliteit van natuur en landschap. Het gaat daarbij zowel om de menselijke beleving van de fysieke leefomgeving als om de intrinsieke waarden die de maatschappij toekent aan de identiteit van gebieden en aan dier- en plantensoorten (Ow MvT p. 63). Duurzaamheid en functionele kwaliteit worden niet meegenomen omdat daar in de Omgevingswet afzonderlijke doelstellingen van zijn gemaakt. In het spraakgebruik krijgt omgevingskwaliteit wel vaak die bredere betekenis.

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur stelt dat omgevingskwaliteit zowel fysieke als sociale componenten omvat. Omgevingskwaliteit kent volgens de raad grote gelijkenis met het begrip ruimtelijke kwaliteit maar is ruimer omdat ook aspecten als externe veiligheid en luchtkwaliteit expliciet deel uitmaken van de omgevingskwaliteit. (Rli, 2015)

Het College van Rijksadviseurs noemt omgevingskwaliteit een nieuw woord voor de drie tijdloze waarden van Vitruvius. Voor de Rijksoverheid omvat omgevingskwaliteit de zorgplicht voor grote publieke nutsvoorzieningen en heldere gebruiksregels daarvoor, de som van ruimtelijke kwaliteit en milieukwaliteit en de balans tussen economische concurrentiekracht en leefbaarheid. (CRa, 2015)

In een essay in het jaarverslag 2015 van de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit noemt Flip ten Cate drie andere aspecten waarin het begrip omgevingskwaliteit verschilt van ruimtelijke kwaliteit: de koppeling van een initiatief met belangen die buiten het primaire doel van de initiatiefnemer liggen; een actief streven naar betekenisvolle betrokkenheid van de omgeving; en het gaat altijd over de kwaliteit van de publieke ruimte, terwijl ruimtelijke kwaliteit ook verengd kan worden tot de kwaliteit van het object zelf. (FRK, 2016) Paul Roncken, de kwaliteitsadviseur van de provincie Utrecht verwoordt dat als volgt: 'Een ruimte is iets dat uit (blijvende) wanden bestaat, dat omsloten is en begrensd. Een omgeving is juist bruisend en wordt bepaald door wat erin voorkomt: de natuur, de burens, de bus, het klimaat, de regenbui, de geschiedenis, de griepepidemie. (Roncken, 2016)

Fysieke leefomgeving

Het begrip 'fysieke leefomgeving' geeft de buitenste randen van het toepassingsgebied van de Omgevingswet aan. De wet geeft een niet-uitputtende opsomming van de onderdelen van de fysieke leefomgeving: bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed (Ow art. 1.2 lid 2). Het begrip fysieke leefomgeving zelf wordt expres niet gedefinieerd omdat een open formulering meer ruimte geeft. Bij een ingreep is het slechts de vraag of het bestuur redelijkerwijs tot het standpunt heeft kunnen komen dat de ingreep een onderdeel is van de fysieke leefomgeving. Vanuit de doelstelling van OOK zijn relevante toevoegingen: openbare ruimte en stedenbouwkundige ensembles.

Evenwichtige toedeling van functies aan locaties

Het omgevingsplan moet voor het gehele grondgebied van de gemeente een evenwichtige toedeling van functies aan locaties bevatten en andere regels die met het oog daarop nodig zijn (Ow art. 4.2). Het begrip 'functie' wordt in de Memorie van Toelichting gedefinieerd als 'gebruiksdoel of status die een onderdeel van de fysieke leefomgeving op een bepaalde locatie heeft'.

Evenwichtige toedeling van functies aan locaties wordt de nieuwe 'toeverformule' van het omgevingsrecht; de oude formule (een goede ruimtelijke ordening) gaat hierin op. Het toedelen van functies aan locaties is vergelijkbaar met het aanwijzen van bestemmingen van gronden, maar heeft een ruimere betekenis omdat de functies niet alleen vanuit planologisch perspectief benoemd hoeven worden. Dat biedt gelegenheid voor integratie van de planologische regels met bijvoorbeeld bouwregels, welstandsregels, regels voor bescherming van cultuurhistorische waarden en regels voor aanlegactiviteiten (zoals scheuren van grasland, ophogen en afgraven van gronden, dempen van watergangen, kappen van bomen). Maar ook met locatiespecifieke milieuregels zoals emissieplafonds, als de rijksregels hiertoe ruimte bieden. De verbreding biedt het gemeentebestuur de mogelijkheid tot integratie van alle regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving. De keerzijde is wel dat de vrijheid vervalt om dergelijke specialistische regels in andere verordeningen op te nemen, zoals de ligplaatsverordening of de lijst met beschermde bomen (Ow MvT pp 463-466). Uit de doelstellingen van het omgevingsplan en de omgevingsvisie zal moeten blijken wanneer de toedeling van functies aan locaties 'evenwichtig' genoemd kan worden. Dit is belangrijk omdat een buitenplanse omgevingsplanactiviteit op grond van dit criterium moet worden beoordeeld.

Regels

Het omgevingsplan bestaat uit voor iedereen geldende regels oftewel algemeen verbindende voorschriften. Regels worden ook als normen aangeduid. In OOK gebruiken we in het algemeen het woord 'regels' (tenzij het om wettelijke termen gaat, zoals maatwerkvoorschrift, zie onder) omdat dat naar onze mening meer recht doet aan het besef dat het bij een op kwaliteit gerichte manier van werken niet om harde normen gaat maar om afspraken of spelregels. De aard, de inhoud en de juridische betekenis van regels kunnen verschillen. Wij gebruiken de inhoudelijk indeling van het RIVM: beginselen, zorgplichten, doelen, toelaatbaarheidseisen, functionele eisen, prestatie-eisen en proceseisen (RIVM, 2014). De typologie is bedoeld als een ordening van de veelheid aan verschijningsvormen van regels en normen in het omgevingsrecht en kan de spraakverwarring tussen verschillende sectoren verminderen.

Beginnelsen

Beginnelsen zijn regels met een algemene strekking die richtinggevend zijn voor beleid of gedrag. Beginselen kleuren de andere regels in en kunnen bepalend zijn voor de beoordeling van de kwaliteit van concrete(re) doelstellingen of ingrepen. Beginselen zijn niet bedoeld om altijd en onverkort toe te passen en kunnen niet gebruikt worden om handhavend op te treden. Er zijn rechtstatelijke beginselen, beginselen van behoorlijk bestuur en beleidsbeginselen (bijvoorbeeld het beginsel van gelijkwaardigheid). De meeste beginselen hebben hun plaats in het algemene rechtstelsel en hoeven niet afzonderlijk in het omgevingsplan opgenomen te worden.

Zorgplichten

Zorgplichten zijn regels die verplichten tot zorg voor een bepaald belang. De Omgevingswet legt de algemene zorgplicht vast. Specifieke zorgplichten borduren voort op deze algemene zorgplicht maar zijn concreter en afdwingbaar. Specifieke zorgplichten maken het mogelijk om zich bij het formuleren van regels te richten op de hoofdzaken. Als een specifieke zorgplicht geldt, is het niet nodig om alle potentiële nadelige gevolgen van activiteiten volledig met detailregels af te dekken (NvT Besluit activiteiten leefomgeving, p 25). Een zorg-

plichtregel is zo geformuleerd dat er meerdere, zelf te kiezen, rechtmatige gedragsopties openstaan. Specifieke zorgplichtregels kunnen een alternatief zijn voor gedetailleerde technische voorschriften en kunnen een vangnet bieden voor onvoorziene gevallen. Door ruimte te bieden voor gedragsopties wordt de verantwoordelijkheid en zeggenschap van alle partijen versterkt en blijft er ruimte voor nieuwe ontwikkelingen.

Doelen

Doelen zijn regels die aangeven waarnaar men streeft (inspanningen) of wat men wil bereiken (het eindpunt). Er zijn strategische, tactische en operationele doelen. De mate waarin doelen juridisch bindend zijn, hangt af van de koppeling tussen het betreffende doel en specifieke juridische instrumenten, verplichtingen of bevoegdheden. Doelen zijn belangrijk omdat de integratie van sectorale regels in eerste instantie vooral zal plaatsvinden op het niveau van de doelen. Elk doel kent zijn eigen onderliggend 'regime' van regels. Bij het concretiseren blijven zich vraagstukken van prioritering en van onderlinge strijdigheid van de onderliggende 'regimes' voordoen.

Toelaatbaarheidseisen

Toelaatbaarheidsregels zijn gericht op het behalen van een bepaald kwaliteitsniveau. Deze regels zijn voor iedereen en op elke plek een vast gegeven. De enige 'vrijheid' betreft hoe aan de eisen te voldoen. Sommige toelaatbaarheidseisen zijn op Europees of nationaal niveau vastgelegd (met name milieunormen). Gebiedsgerichte differentiatie is mogelijk, soms binnen bepaalde marges. Voorbeelden zijn eisen voor bescherming tegen overstromingsgevaar, geurnormen, richt- en streefwaarden voor de kwaliteit van de openbare ruimte, of wezenlijke kenmerken en waarden van de ecologische hoofdstructuur.

Functionele eisen

Functionele eisen zijn regels voor het functioneren die vooral gebruikt worden bij de beoordeling van risico's (bijvoorbeeld blootstelling aan bodemverontreiniging) of de werking en de veiligheid van projecten (bijvoorbeeld voor verkeersafwikkeling of hulpverlening). Ze kunnen situatiespecifiek of gebiedsgericht zijn.

Prestatie-eisen

Prestatie-eisen zijn concrete (vaak technische) regels voor activiteiten, met een dwingende betekenis voor een bepaalde prestatie die geleverd moet worden. Het kan gaan om emissie-eisen, maar ook om technische eisen voor gebouwen, infrastructuur en dijken, en uitvoeringseisen voor bouwactiviteiten. Vaak wordt in de regelgeving wel een mogelijkheid van afwijking, ontheffing of maatwerk geboden, waardoor de regel in de praktijk soms minder hard is dan hij op het eerste gezicht lijkt.

Proceseisen

Proceseisen zijn regels voor de wijze waarop gebruik moet of mag worden gemaakt van de wettelijke instrumenten uit de Omgevingswet. Het gaat hier dus niet om eisen met een direct gebod of verbod voor een activiteit, maar om voorgeschreven procesmatige handelingen in het kader van de activiteit. Voorbeelden zijn de regels voor participatie, inspraak, milieueffectrapportage, verplichte jaarlijkse verslaglegging, verplichte risicoanalyse of advies door een onafhankelijk deskundige commissie.

Maatwerk

In de Omgevingswet krijgt het in het kwaliteitsbeleid veelgebruikte woord 'maatwerk' een juridische lading. Dat woord kunnen we dus niet zomaar meer gebruiken. De vraag is welk woord we dan kunnen hanteren om de persoonlijke en plekgebonden benadering kort en krachtig te duiden? We zullen namelijk – zeker als er veel afwegingsruimte is – nog heel wat 'maatwerk' gaan verrichten in het kader van de Omgevingswet.

De wet onderscheidt een maatwerkvoorschrift en een maatwerkregel.

Maatwerkvoorschrift

Met een maatwerkvoorschrift legt het bevoegd gezag aan de belanghebbende een concrete plicht op om iets te doen of juist na te laten. De Omgevingswet biedt de mogelijkheid in het omgevingsplan een bevoegdheid tot het opleggen van maatwerkvoorschriften op te nemen (Ow art. 4.5). Als niet tijdig aan het opgelegde maatwerkvoorschrift wordt voldaan, kan handhavend worden opgetreden. Een maatwerkvoorschrift wordt 'bij beschikking gesteld' oftewel het is een appellabel besluit waartegen bezwaar en beroep openstaat. (NvT Omgevingsbesluit p. 98)

Maatwerkvoorschriften zijn er in verschillende juridische vormen:

- ter nadere invulling of aanvulling van open regels,
- ter afwijking (strenger of juist minder streng) van de algemene regels,
- om ontheffing te kunnen verlenen van een in de algemene regels opgenomen expliciet verbod, al dan niet onder beperkingen of voorwaarden.

De 'excessenregeling' voor bestaande bouwwerken, voorheen nog wettelijk geregeld in de Woningwet, kan onder de Omgevingswet op lokaal niveau geregeld worden door middel van een bevoegdheid tot het opleggen van een maatwerkvoorschrift, opgenomen in het omgevingsplan.

Maatwerkregel

Met maatwerkregels kunnen het Rijk en de provincie bepaalde onderwerpen aanwijzen waarvoor in het omgevingsplan aanvullende of nadere regels kunnen worden gesteld, of waarmee (eventueel binnen bepaalde bandbreedte) kan worden afgeweken van de algemene regels over activiteiten. De maatwerkregels moeten in het omgevingsplan zelf worden vastgelegd. Daarbij kan ook worden bepaald voor welke locaties de maatwerkregels gelden. Maatwerkregels worden vooral gebruikt bij milieuregels, waardoor de speelruimte op gemeentelijk niveau aanmerkelijk groter wordt onder de Omgevingswet. Zo wordt er bijvoorbeeld voor een groot deel van bedrijven in het Besluit activiteiten leefomgeving geen regels meer gesteld, zodat de gemeente zelf lokaal kan regelen wat nodig is met het oog op de doelen van de wet. Verder is de mogelijkheid gegeven om in de vorm van maatwerkregels van het Besluit activiteiten leefomgeving afwijkende regels te stellen in het omgevingsplan (NvT Ontwerp Omgevingsbesluit p. 108). Als het Besluit activiteiten leefomgeving daartoe de bevoegdheid geeft, kunnen in het omgevingsplan maatwerkregels worden gesteld met een minder zware norm. In dat geval moet dat wel expliciet worden aangegeven (NvT Ontwerp Omgevingsbesluit p. 111 en 112).

Omgevingswaarden

De Omgevingswet introduceert het begrip 'omgevingswaarde' als een maatstaf voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan of de toelaatbare belasting door activiteiten of toelaatbare concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefom-

geving of een onderdeel daarvan, uitgedrukt in meetbare eenheden of andere objectieve termen (Ow art. 2.9).

De wettelijke betekenis kan voor verwarring zorgen in het werkveld van ruimtelijke kwaliteit en cultuurhistorie, waar 'waarde' bij uitstek een kwalitatief begrip is dat samenhangt met waardering en betekenis.

Omgevingsvergunning

Met een omgevingsvergunning kunnen burgers en bedrijven (en overheden) toestemming vragen om een of meer activiteiten in de fysieke leefomgeving uit te voeren. De Omgevingswet integreert en harmoniseert de vergunningen uit de ruimtelijke hoek (bouwen, milieu, cultureel erfgoed, archeologie en ruimtelijke ordening) met de vergunningen voor wateractiviteiten, voor ontgrondingen, voor activiteiten met betrekking tot rijkswaterstaatswerken, spoorwegen en luchtvaart. Ook vergunningen rond beschermde gebieden en dier- en plantsoorten en een aantal vergunningstelsels uit lokale verordeningen zullen worden toegevoegd.

De omgevingsvergunning wordt aangevraagd bij en verleend door het college van burgemeester en wethouders, tenzij het waterschapsbestuur, het college van Gedeputeerde Staten of een minister als vergunningverlener optreedt. Het bestuursorgaan dat de omgevingsvergunning verleent, is ook belast met de handhaving ervan. In hoofdstuk 5 van de Omgevingswet zijn uitgangspunten voor de beoordelingsregels van een vergunningaanvraag opgenomen. De beoordelingsregels zelf zijn opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Belanghebbenden kunnen tegen een beslissing op een aanvraag voor een omgevingsvergunning beroep instellen bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Een initiatief kan bestaan uit verschillende vergunningplichtige activiteiten. De initiatiefnemer mag zelf bepalen op welk moment hij voor een van deze activiteiten de omgevingsvergunning aanvraagt. Hij kan voor de verschillende activiteiten tegelijk één aanvraag indienen, maar hij kan er ook voor kiezen om de aanvragen los van elkaar over een langere periode te doen. Het uitgangspunt van de Omgevingswet is wel dat de aanvrager kan volstaan met één aanvraag bij één loket en dat hij van één bevoegd gezag toestemming krijgt (met uitzondering van de verplichte splitsing tussen wateractiviteiten en niet-wateractiviteiten).

Afwegingsruimte of beslissingsruimte

Afwegingsruimte of beslissingsruimte is de mate van vrijheid die een bestuursorgaan heeft bij het nemen van beslissingen. Het is te verdelen in beleidsruimte en beoordelingsruimte (Schlossels en Zijlstra, 2012).

Beleidsruimte/beleidsvrijheid

Beleidsruimte is bewust door de wetgever gegeven vrijheid voor een bestuursorgaan om al dan niet van een bevoegdheid gebruik te maken. Bij een gebonden bevoegdheid is er geen beleidsruimte: het bestuursorgaan moet iets doen. Bij beleidsvrijheid is die ruimte er wel. Beleidsvrijheid is vaak te herkennen aan het woordje 'kan' of 'is bevoegd'. Bij beleidsvrijheid is niet precies voorgeschreven in welk geval het bestuur welke beslissing moet nemen. Het vragen van een welstandsadvies aan een onafhankelijke commissie is in 2013 met de 'kan-bepaling' van een gebonden bevoegdheid verschoven naar een bevoegdheid met beleidsvrijheid.

Beoordelingsruimte/beoordelingsvrijheid

Beoordelingsruimte is niet beoogde vrijheid die een bestuursorgaan heeft bij de toepassing van beoordelingscriteria voor het nemen van een besluit. Bij objectieve beoordelingsruimte moet het bestuursorgaan toetsen aan absolute criteria, gesloten regels of scherp gedefinieerde begrippen. Besluiten op basis van objectieve beoordelingsruimte kunnen volledig door de rechter worden getoetst. Bij beoordelingsvrijheid is dat heel anders, dan moet het bestuursorgaan een kwalitatief, waarderend oordeel geven. Beoordelingsvrijheid is vaak herkenbaar aan de zinsnede 'naar het oordeel van' en termen als 'doelmatig', 'noodzakelijk', 'goed' of 'evenwichtig'. Het bestuursorgaan is uiteraard niet volledig vrij; de algemene beginselen van behoorlijk bestuur verbieden willekeur en vereisen dat er bijvoorbeeld een beoordelingskader wordt opgesteld met beleidsregels die gebruikt moeten worden bij de interpretatie van relatieve criteria, open regels of zogeheten vage begrippen zoals een goede ruimtelijke ordening, redelijke eisen van welstand of een goede omgevingskwaliteit. Besluiten op basis van beoordelingsvrijheid worden door de rechter inhoudelijk slechts marginaal getoetst. Daarbij mag het bestuursorgaan zwaarwegend gewicht toekennen aan een deugdelijk advies van deskundigen.

De Omgevingswet zet in op het vergroten van de afwegingsruimte op lokaal niveau, omdat dat veel meer flexibiliteit biedt. Op het eerste gezicht lijkt vergrote afwegingsruimte een negatieve uitwerking te hebben op de rechtszekerheid, maar wie beter kijkt ziet dat een stelsel gebaseerd op gebonden bevoegdheden en objectieve beoordelingsruimte eigenlijk vooral schijnrechtszekerheid biedt omdat er vaker wel dan niet van de normen wordt afgeweken (Hesselink, 1993). Meer bestuurlijke afwegingsruimte hoeft de rechtszekerheid geen geweld aan te doen, omdat er altijd voor gezorgd moet worden dat burgers kunnen nagaan op welke manier en op basis van welke argumenten een beslissing in een concreet geval wordt genomen. Dit kan onder andere met behulp van beleidsregels en onafhankelijke advisering.

Bijlage 2

Praktijk: CHW-pilots en OOK-voorbeelden

Experimenten met het omgevingsplan

Niemand weet nog hoe een omgevingsplan eruit gaat zien. Maar er zijn wel voorlopers. De Crisis- en herstelwet (Chw) biedt de mogelijkheid om een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte te maken dat lijkt op het omgevingsplan uit het wetsvoorstel van de Omgevingswet. Op grond van het Besluit Uitvoering Crisis- en Herstelwet mogen aangewezen gemeenten op onderdelen van de geldende wet- en regelgeving afwijken. Inmiddels zijn in diverse tranches (7 tot en met 15) een kleine honderd gemeenten aangewezen die aan het experimenteren zijn met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Het gaat hier om deelgebieden op grond van artikel 7c van het BCHW (het gros van de lijst) en een aantal gemeenten die voor hun hele grondgebied op grond van artikel 7g BCHW een plan maken. Deze bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte zijn nog geen omgevingsplannen zoals de Omgevingswet die heeft bedoeld. Op een aantal punten mag van wet- en regelgeving worden afgeweken, onder andere als het gaat om de reikwijdte (niet ruimtelijke ordening, maar fysieke leefomgeving), geldende standaarden en looptijd (niet 10, maar 20 jaar).

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft in het najaar van 2015 de eerste versie van de 'Inspiratiegids' uitgebracht waarin de experimenten met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte worden geanalyseerd. Eind november 2016 publiceerde het Ministerie vervolgens het rapport 'Pionieren met de Omgevingswet' waarin een aantal ervaringen met ontwerp omgevingsplannen wordt beschreven. Welke input bieden deze experimenten voor een omgevingsplan op kwaliteit?

Onderzoeksvragen

Onze onderzoeksvragen waren:

1 Hoe worden kernkwaliteiten van gebieden benoemd en uitgewerkt?

Welke gebiedsgerichte ruimtelijke eigenschappen worden opgenomen in het omgevingsplan (bijvoorbeeld: landschapsgenese, landschapstypen, nederzettingpatronen, nederzettingen en te onderscheiden deelgebieden daarbinnen)? Welke objecten worden als onderdeel van de kernkwaliteit opgenomen in het plan (bijvoorbeeld: monumenten, karakteristieke gebouwen, waardevolle bomen)? Wordt er een omschrijving van de identiteit (sense of place) opgenomen; worden kernkwaliteiten benoemd als een samenspel van ruimtelijke, sociale en culturele factoren? Worden kernkwaliteiten integraal benaderd in de zin van gezond, veilig en goede omgevingskwaliteit? Is de beschrijving van kernkwaliteiten tot stand gekomen in samenspraak met deskundigen en kwaliteitsadviseurs van de gemeente? Is er gebruik gemaakt van bestaand beleid of wordt alles opnieuw geschreven? En in welke vorm worden ze uitgewerkt en vastgesteld: abstract en/of concreet; in tekst en/of beeld; in omgevingsvisie of omgevingsplan, of als beleidsdocument 'ertussen in'.

2 Welke open en gesloten regels worden gebruikt met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit?

Zijn er kwalitatieve doelstellingen en ambities benoemd, en zo ja, in welke vorm? Welke open regels worden vastgelegd met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit? Hoe worden beleidsregels vastgesteld voor de uitleg van open regels? Welke gesloten regels worden vastgelegd met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit? Is er een ondergrens benoemd?

3 Wat is er geregeld ten aanzien van de ruimtelijke kwaliteitsadviesing en -beoordeling?

Is er een proces van kwaliteitsadviesing en -beoordeling geregeld in het plan? Zo ja, in welke vorm? Is het intern geregeld (ambtelijk, binnen de gemeente) of wordt een onafhankelijk adviesorgaan met externe deskundigheid genoemd (denk aan een commissie ruimtelijke kwaliteit, adviescommissie omgevingskwaliteit, kwaliteitsteam, supervisie, ervenconsulent). Of een mengvorm? Welke disciplines/onderwerpen spelen een rol in de kwaliteitsbeoordeling? Denk aan landschap, stedenbouw, cultuurhistorie en erfgoed, architectonische kwaliteit, duurzaamheid, gezondheid, milieu, ecologie? Wat is vastgelegd met betrekking tot het proces? Is sprake van een eenmalig kwaliteitsadvies op een bepaald moment in het proces, of zijn er meerdere momenten in het proces waarop een kwaliteitsgesprek plaatsvindt?

Werkwijze

De antwoorden op onze vragen zijn niet te vinden in de inventarisaties van het Ministerie. Daarom hebben we zelf een quickscan uitgevoerd naar de 41 gebiedsgerichte experimenten genoemd in de 'Inspiratiegids', aangevuld met een voorbeeld uit de eigen praktijk (Lansingerland) en een experiment dat wel als Chw-experiment genoemd wordt op de website www.ruimtelijkeplannen.nl maar niet in de Inspiratiegids is opgenomen (Soesterberg Noord). Het rapport 'Pionieren met de Omgevingswet' noemt naast de 41 gebiedsgerichte experimenten uit de Inspiratiegids nog negen experimenten voor het hele grondgebied. Van deze laatsten hebben we geen informatie kunnen vinden op www.ruimtelijkeplannen.nl en de tijd was te krap om nog actief op zoek te gaan.

Van acht experimenten uit de 'Inspiratiegids' was het plan beschikbaar op www.ruimtelijkeplannen.nl. Van experimenten in Veghel, Boekel en Oudewater is door de OOK-partners uit Kennislab aanvullende informatie aangeleverd. Van de overige plannen was het moeilijk informatie te verzamelen, het merendeel is nog niet gepubliceerd of openbaar toegankelijk. Het onderzoek betreft dus nadrukkelijk een *quickscan*, een eerste verkenning die we graag willen uitwerken in 2017.

Bevindingen quickscan

De resultaten van de quickscan zijn opgenomen in een matrix (zie www.mooiwaarts.nl). Hieronder vatten we de bevindingen en onze conclusies samen.

Algemeen

Veel experimenten zijn gestart om een concreet probleem op te lossen, ze zijn min of meer ad hoc ingezet om een gewenste ontwikkeling mogelijk te maken, om te kunnen afwijken van al te dwingende milieunormen.

Daarmee is bij deze experimenten per definitie geen sprake van plannen die zien op de gehele fysieke leefomgeving en daar een integrale regels voor stellen. De experimenten met omgevingsplannen die over het gehele grondgebied van een gemeente gaan, zoals Bussum of Lansingerland, zijn wat dit betreft wel hoopgevend.

In het verlengde van het voorgaande: geen van de experimentele omgevingsplannen is gebaseerd op een vooraf opgestelde omgevingsvisie voor het gehele grondgebied.

Twee Chw-experimenten lijken te zijn gestrand: Vliegbasis Twente en Bussum. Vliegbasis Twente was en is ambitieus op het gebied van ruimtelijke kwaliteit maar is vanwege rechtszekerheid overgestapt naar een reguliere aanpak met een gewoon bestemmingsplan. Bussum kan interessant zijn vanwege de integratie van erfgoed en welstandsbeleid,

maar door de gemeentelijke herindeling zijn er andere prioriteiten dan het omgevingsplan, bovendien zijn alle bestemmingsplannen actueel.

Hoe worden kernkwaliteiten benoemd en uitgewerkt?

- In de meeste experimenten worden alleen de kernkwaliteiten benoemd die relevant zijn voor de opgave waarvoor het experiment gestart is. Dat kan toch tot interessante benaderingen leiden, zoals in het plan voor Rijnhaven-Oost in Alphen aan de Rijn, waar flexibiliteit en duurzaamheid worden vervlochten met stedenbouwkundige regie op hoofdlijnen.
- Enkele plannen tonen ambitie op het aspect ruimtelijke kwaliteit en deelaspecten daarvan, zoals het plan voor het Hembrugterrein in Zaanstad, het CHV-terrein in Veghel, het centrum van Oudewater en het plan voor Almere-Oosterwold. Deze plannen laten uitwerkingen zien van kernkwaliteiten.
- Slechts één plan lijkt innovatief op de bredere ambitie omgevingskwaliteit: Den Haag Binckhorst. De uitwerking daarvan in de praktijk blijft echter nog 'verborgen'.
- Deze ambitieuze plannen zijn met uitzondering van Oudewater, beperkt tot een gebied en een specifieke opgave, namelijk herstructurering en transformatie van stedelijk gebied of organische gebiedsontwikkeling van nog 'leeg' gebied. Beheer en consolidatie van bestaande kernkwaliteiten in 'gewone' gebieden komt in de experimenten nog nauwelijks aan bod.
- In de experimentele plannen ontbreekt een excessenregeling of regel ter voorkoming van verloedering van de bestaande leefomgeving of bestaande bouwwerken.

Welke open en gesloten regels worden gebruikt met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit?

- Ten aanzien van het werken met gesloten regels en open regels is de eerste verkenning nog ontoereikend. Wel duidelijk waarneembaar is de opmars van de open regel. In allerlei gedaanten komt deze terug (van mengpaneel tot volledig ongeclausuleerde open regels) maar in bijna alle gevallen blijft onduidelijk hoe die open regel procesmatig een invulling krijgt.
- Vaak is sprake van een combinatie van gesloten en open regels, waarbij gesloten regels op het gebied van ruimtelijke kwaliteit in het omgevingsplan zelf terechtkomen en de open regels verwijzen naar bestaand beleid of nog zullen worden uitgewerkt in beleid.
- We zien gemeenten de bepaling dat het uiterlijk van bouwwerken moet voldoen aan redelijke eisen van welstand, als open regel opnemen en de (bestaande of herziene) welstandsnota vaststellen als aan het omgevingsplan gekoppelde beleidsregels. Dit is een gemakkelijke oplossing, maar doet geen recht aan de doelstelling van de Omgevingswet om te komen tot een meer integrale benadering.
- In enkele experimenten wordt gezocht naar regie op stedenbouwkundige of landschappelijke hoofdlijnen (Alphen aan de Rijn-Rijnhaven-Oost, Boekel-Buitengebied, Den Haag-Binckhorst, Almere-Oosterwold). De eerste drie pilots laten zien dat het heel lastig is om de omslag van open regel naar concrete toepassing goed uit te werken. Het blijft onduidelijk hoe toetsing aan de open regel zal plaatsvinden. In Almere-Oosterwold is die slag al wel gemaakt maar deze aanpak is zo gebiedsspecifiek dat deze zich lastig laat vertalen naar omgevingsplannen die voor het gehele grondgebied van een gemeente moeten gaan gelden.

Wat is geregeld ten aanzien van de ruimtelijke kwaliteitsadvisering en -beoordeling?

- Wat betreft het inbedden van een proces van kwaliteitsbeoordeling in het experimentele omgevingsplan zijn de bevindingen teleurstellend. Tot zover zijn er in de publicaties op ruimtelijke plannen geen experimenten ontdekt met procesregels over de kwaliteitsbeoordeling.
- Het proces van kwaliteitsborging maakt geen deel uit van het experiment en is niet als onderzoekscriterium opgenomen in de publicaties. Maar er is wel vaak sprake van een procedure met een kwaliteitsteam, meestal uitgewerkt in een beleidsdocument. Soms is de kwaliteitsbeoordeling in het proces van de anterieure overeenkomst opgenomen. Kwaliteitstoetsing wordt gezocht in een werkwijze gekoppeld aan de omgevingsvergunning. Diverse gemeenten borgen kwaliteit met een vorm van advies en/of kwaliteitsgesprek door bijvoorbeeld een gebiedsregisseur (Almere), kwaliteitsteam of supervisor. In een vervolgfase van OOK willen we dit graag nader onderzoeken.

Conclusies

Om alle experimenten goed te kunnen beoordelen, is het nodig om over de meest actuele informatie te beschikken en betrokkenen te interviewen. Dat was binnen dit startjaar van OOK niet mogelijk. Op basis van de quickscan kunnen we slechts een eerste beeld schetsen, de onderzoeksvragen verder uitwerken en een selectie maken van de experimenten die vanuit OOK-perspectief veelbelovend zijn.

Ten aanzien van de kernkwaliteiten concluderen we dat slechts enkele plannen gebaseerd zijn op een aanpak die vooraf de kernkwaliteiten in beeld brengt. De keuze en beschrijving van de kernkwaliteiten is in die gevallen niet los te zien van het doel van de pilot. Dit gegeven maakt het lastig de pilots volledig te kunnen beoordelen op een 'goede omgevingskwaliteit'.

De verkenning laat zien dat kwaliteitsbeleid het vooral moet hebben van open regels in combinatie met beleidsregels. Deze werkwijze is op zich niet vernieuwend. De innovatie zou kunnen zitten in de mate van integraliteit van de beleidsregels. Dit is een opgave die verder onderzocht zou moeten worden.

Verrassend is het ontbreken van procesregels met betrekking tot de besluitvorming op basis van de open regels en beleidsregels. Het blijft in de experimenten volkomen onduidelijk hoe toetsing aan de open regels zal plaatsvinden, er is geen enkele zekerheid voor een zorgvuldig besluitvormingsproces.

Ten aanzien van de kwaliteitsbeoordeling constateren we dat de vraag misschien te vroeg komt. Op dit moment is de kwaliteitsbeoordeling in de meeste gemeenten nog geregeld via de welstandsbepalingen in de Woningwet en er is nog geen aanleiding hierover iets in de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte op te nemen. Na in werking treden van de Omgevingswet vervallen de wettelijke welstandsbepalingen en wordt het wel noodzakelijk de kwaliteitsadvisering lokaal te regelen.

Al met al moeten we concluderen dat we in de quickscan nog geen experimenten zijn tegengekomen waarin een doordacht en samenhangend stelsel van regels voor een 'kwalitatieve manier van werken' is opgenomen.

OOK-voorbeelden

Gemeenten die aan de slag willen met een omgevingsplan op kwaliteit en samen met het team van OOK kennis en ideeën willen ontwikkelen, kunnen actief met ons onderzoek meedoen als OOK-voorbeeld.

In 2016 zijn hierover afspraken gemaakt met twee gemeenten: Stadskanaal en Purmerend.

Doel en resultaat

In de OOK-voorbeelden zoeken we samen met gemeenten naar de manier om een omgevingsplan te maken dat dat optimale kansen biedt voor goede omgevingskwaliteit. Een omgevingsplan waarmee de gemeente bereikt dat de kwalitatieve doelstelling van de Omgevingswet: 'een goede omgevingskwaliteit', op een stimulerende manier aan de orde komt bij ruimtelijke ingrepen. We willen dit inzichtelijk en bespreekbaar maken voor de gemeenteraad en de betrokkenen bij het opstellen van het omgevingsplan.

OOK kan niet worden ingezet om daadwerkelijk een omgevingsplan te maken. Dat doet de gemeente zelf, al dan niet samen met een adviseur. OOK kan bovendien geen 'garanties' geven dat de inbreng leidt tot een juridisch waterdicht omgevingsplan. Het gaat om een zoektocht, een experiment. Het resultaat van een OOK-voorbeeld is bijvoorbeeld een concreet programma van eisen voor het nieuwe omgevingsplan. Daarnaast heeft het project een leereffect en draagt het bij aan kennisontwikkeling. Van het proces wordt een digitaal verslag in woord en beeld gemaakt. De bevindingen worden inzichtelijk gemaakt op de website van OOK-Mooiwaarts en worden ingebracht bij het project Omgevingsplannen van het Actieprogramma. Het eindresultaat wordt een kort, aantrekkelijk vormgegeven digitaal document dat makkelijk gedownload en verspreid kan worden.

OOK-voorbeeld Stadskanaal

De gemeente Stadskanaal wil een omgevingsplan op kwaliteit maken voor het hele grondgebied: een landelijk gebied met twee grotere kernen, Stadskanaal en Musselkanaal en enkele kleinere dorpen. Door de hele gemeente loopt het Stadskanaal met aan weerszijden lintbebouwing (de Kanaalzone), van oudsher de economische as van het gebied. Ruimtelijke kwaliteit moet in het omgevingsplan een volwaardige plek krijgen en wordt een van de thema's waaraan activiteiten worden getoetst.

De vraag is hoe de gemeente een omgevingsplan kan maken waarbij invulling wordt gegeven aan het 'ja, mits principe' waarbij enerzijds wordt toegaan naar deregulering en anderzijds naar een meer kwalitatieve toetsing van activiteiten.

OOK-voorbeeld Purmerend

De gemeente Purmerend wil een omgevingsplan op kwaliteit maken voor het gebied Weidevenne. Dit is de meest recent ontwikkelde woonwijk, waar de ruimtelijke kwaliteit nog oorspronkelijk en van goede kwaliteit is. De wijk is aangewezen als 'bijzonder welstandsgebied'.

De druk om veranderingen aan te brengen neemt toe, zoals eerder is gebeurd in andere gebieden. De gemeente wil terugtreden en burgers meer mogelijkheden en vrijheden bieden op het gebied van ruimtelijke ordening, maar tegelijk heeft de gemeenteraad recent uitgesproken goede ruimtelijke kwaliteit belangrijk te vinden. Hoe maak je kansen en bedreigingen inzichtelijk en hoe ga je daar vervolgens mee om, welk instrumentarium hanteer je daarbij?

De belangrijkste vraag is hoe de gemeente burgers maximale (individuele) vrijheid kan geven en toch de ruimtelijke kwaliteit en rechtszekerheid voldoende kan borgen. De gemeente zal de opgedane kennis en ervaring ook inzetten voor de overige stadsdelen en de buurgemeente Beemster.

Meer OOK-voorbeelden in 2017?

Naast Stadskanaal en Purmerend zijn we ook met andere gemeenten in gesprek over het omgevingsplan op kwaliteit. Er was in 2016 nog wat koudwatervrees aan alle kanten maar nu het gedachtengoed van OOK concreter wordt, ontmoeten we steeds meer gemeenten die enthousiast zijn. Met het Actieprogramma Aan de slag met de Omgevingswet is overlegd over de mogelijkheden dat de OOK-voorbeelden gebruik maken van de ondersteuningsregeling en is een voorbeeld voor de invulling van het aanvraagformulier opgesteld. Daar kunnen gemeenten in 2017 gebruik van maken.

Geraadpleegde bronnen

Bovens, M. (2016). *“Lossere omgang met erfgoed past bij deze tijd.”* Interview met Joks Jansen in Nieuwsbrief Federatie Ruimtelijke Kwaliteit, nr 39.

Assen, S. van, Campen, J. van (2014). *Q-factor, ruimtelijke kwaliteitsteams in Nederland*. Wageningen: Uitgeverij Blauwdruk.

Campen, J. van (2013). *Omgevingskwaliteit en ruimte*. Amsterdam: Berghauser Pont Publishing.

Cate, F. ten (2016). *Omgevingskwaliteit*. In Jaarverslag 2015 Federatie Ruimtelijke Kwaliteit. Amsterdam: Federatie Ruimtelijke Kwaliteit.

Cate, F. ten (2016-b). *Planologie vanuit skybox*. Nieuwsbrief Federatie Ruimtelijke Kwaliteit, nr 39.

College van Rijksadviseurs (CRa) (2015). *Advies omgevingskwaliteit*. Den Haag, CRa.

Gemeente Haarlem & G32 (2016). *Vergelijkend Rapport Omgevingswet*.

Hesselink, M.W. (1993). *Stelsel scherpe normen geeft schijnrechtszekerheid: over falsificatie van rechtsregels door de burgerlijke rechter*. Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie 6109, 725-732.

Het Oversticht (2015). *Werkschrift sociale kwaliteit*. Zwolle: Het Oversticht.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2015). *Inspiratiegids. Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Interdepartementale programmadirectie Eenvoudig Beter, Programma Crisis- en herstelwet.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2016). *Pionieren met de Omgevingswet. Houd het eenvoudig, maak het beter*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

MOOI Noord-Holland (2017). *10 over mooi*. Alkmaar, Mooi Noord-Holland.

Nijmeijer, A.G.A. (2014). *Het omgevingsplan. Een stap verder?* Milieu en Recht, Vol. 41, Nr. 121, pp 610-615.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) (2014). *Kwaliteit zonder groei Over de toekomst van de leefomgeving*. Den Haag: Rli.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) (2015). *Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar*. Den Haag: Rli.

Roncken, P. (2016). *Zeven keer enthousiast over de nieuwe Omgevingswet: kansen voor hernieuwde democratie*. Nieuwsbrief onafhankelijke Adviseur voor Ruimtelijke Kwaliteit (ARK) van de provincie Utrecht, oktober 2016.

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) (2014). *Omgaan met normen in de Omgevingswet*. RIVM Rapport 601044002/2013.

Schlossels en Zijlstra (2012). *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*. Deventer: Wolters Kluwer Nederland BV.

Websites:

<http://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/>

<https://vng.nl/onderwerpenindex/ruimte-en-wonen/omgevingswet>

Betrokkenen

Het project Omgevingsplan Op Kwaliteit is een initiatief van Mooiwaarts in opdracht van de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit. Het Schetsboek kwam tot stand door samenwerking van de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit, het Team Ruimtelijke Kwaliteit Nederland (Libau, hûs en hiem, Het Oversticht, Gelders Genootschap, Mooisticht, MOOI Noord-Holland en Dorp Stad en Land), Kennislab Omgevingswet (Rho adviseurs, Kuiper Compagnons, Croonen5 en Antea Group) en de Faculteit Bouwkunde van de TU Delft.

Schetsboek

Het onderzoek en de tot stand koming van het Schetsboek werd mede mogelijk gemaakt door het beschikbaar stellen van financiële middelen en menskracht door de TRKN-partners en de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit.

Inhoud

- Janos Boros – architect/stedenbouwkundige – Gelders Genootschap
- José van Campen (projectleider) – zelfstandig planoloog
- Özgül Kizil – student rechten – Universiteit Tilburg
- Tim Willems-Kruize – planoloog/stedenbouwkundige – Libau
- Ingrid Langenhoff – sociaal geograaf – MOOI Noord-Holland
- Joske Poelstra – jurist – Rho adviseurs
- Dirk van der Rijdt – jurist/bestuurskundige – KuiperCompagnons
- Egbert Stolk – stedenbouwkundige – afdeling Urbanism TU Delft
- Henriëtte Verheyen – bouwkundige/jurist – Het Oversticht

Met dank voor commentaar op eerdere versies

- Flip ten Cate – directeur – Federatie Ruimtelijke Kwaliteit
- Bert Rademaker – beleidscoördinator wetgeving – ministerie van Infrastructuur en Milieu
- Bas Schout – zelfstandig planoloog – adviseur Dorp, Stad en Land

Klankbordgroep

- Hugo Backx – directeur – Vereniging voor Publieke Gezondheid en Veiligheid Nederland
- Tom Bergevoet – architect
- Roelof Bleeker – dijkgraaf waterschap Rivierenland – oud-wethouder Enschede
- Ira Helsloot – hoogleraar Besturen van Veiligheid – Radboud Universiteit Nijmegen
- Marja van der Tas – plaatsvervangend voorzitter Commissie MER – voormalig burgemeester Steenwijkerland
- Hans van der Werf – directeur – Friese Milieufederatie



federatie ruimtelijke kwaliteit

hûsenhiem

MOOISTICHT



Het Oversticht



Libau

adviesorganisatie ruimtelijke kwaliteit voor Groningen en Drenthe

DORP
STAD &
LAND

KUIPER
COMPAGNONS



GELDERS GENOOTSCHAP



MOOI
NOORD-
HOLLAND
ADVISEURS
OMGEVINGSKwaliteit



Rho
ADVISEURS
VOOR
LEEFRUimte

TU Delft

evaluatie

integratie

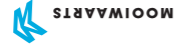
gemeentelijke adviescommissie

kwaliteitsadvisering

beoordelingsregels buitenplans

beleidsregels binnenplans

visie en ambitie



kernkwaliteiten

visie op rolverdeling

visie op eigenaarschap

opdrachtgeverschap

proportionaliteit

maatschappelijke participatie

stappenplan

kwaliteitsgesprekken

meerwaardeproces

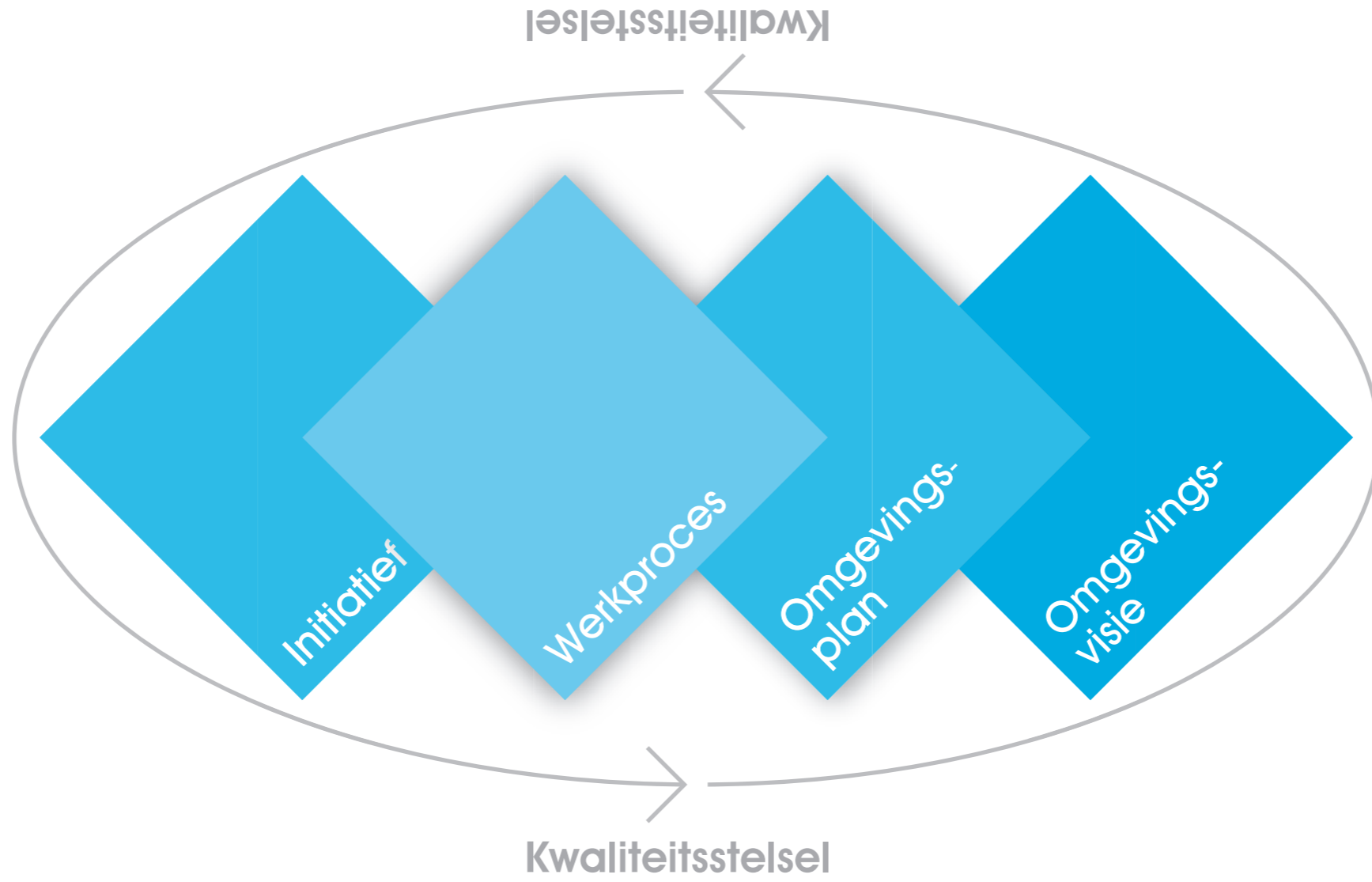
vergunningstelsel

gebiedskwaliteiten

kwaliteitsdoelen

**Privaat
belang**

**Publiek
belang**



evaluatie

integratie

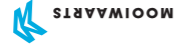
gemeentelijke adviescommissie

kwaliteitsadvisering

beoordelingsregels buitenplans

beleidsregels binnenplans

visie en ambitie



kernkwaliteiten

visie op rolverdeling

visie op eigenaarschap

opdrachtgeverschap

proportionaliteit

maatschappelijke participatie

stappenplan

kwaliteitsgesprekken

meerwaardeproces

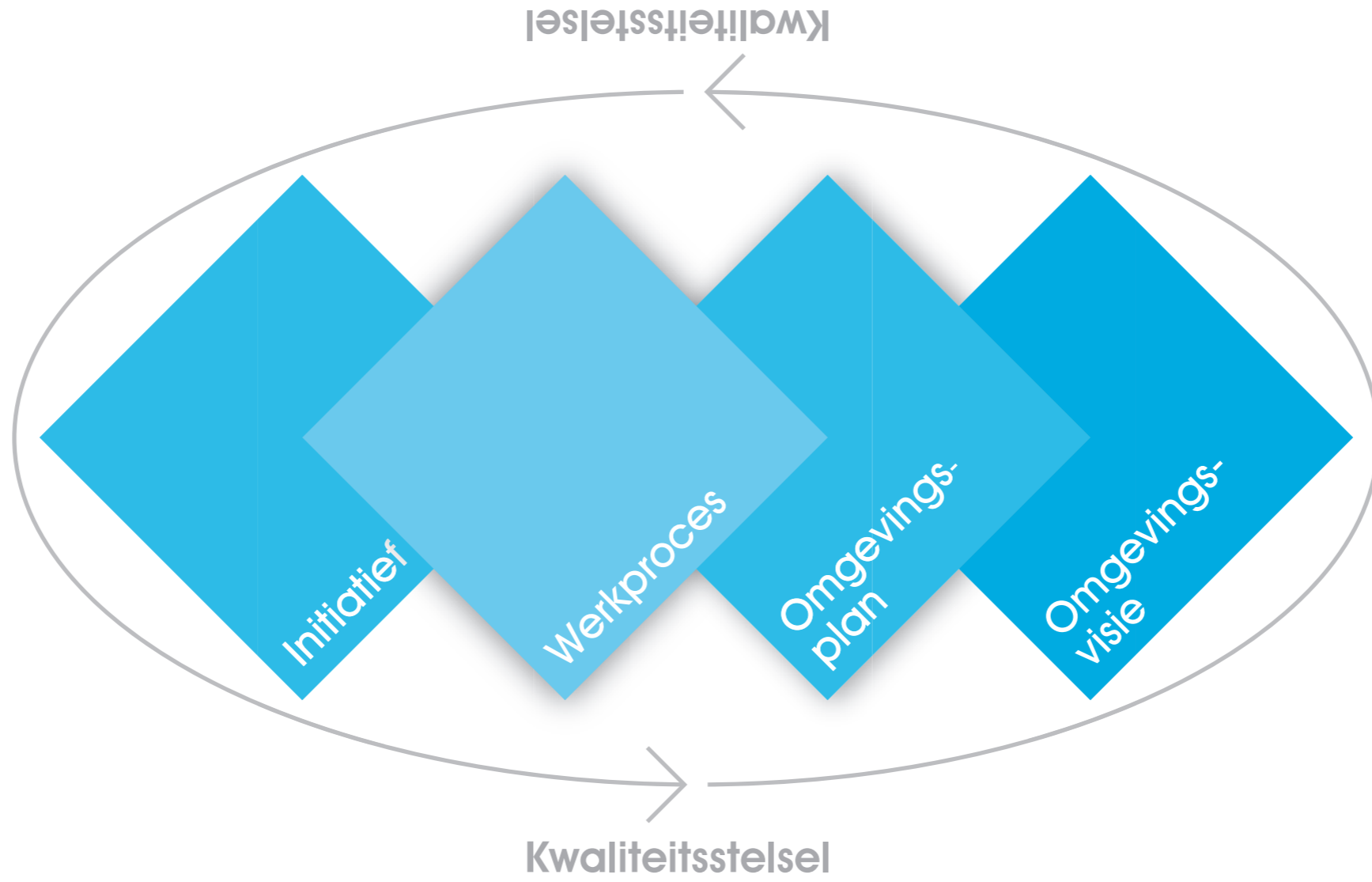
vergunningstelsel

gebiedskwaliteiten

kwaliteitsdoelen

**Privaat
belang**

**Publiek
belang**



evaluatie

integratie

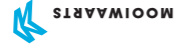
gemeenschappelijke adviescommissie

kwaliteitsadvisering

beoordelingsregels buitenplans

beleidsregels binnenplans

visie en ambitie



kernkwaliteiten

visie op rolverdeling

visie op eigenaarschap

opdrachtgeverschap

proportionaliteit

maatschappelijke participatie

stappenplan

kwaliteitsgesprekken

meerwaardeproces

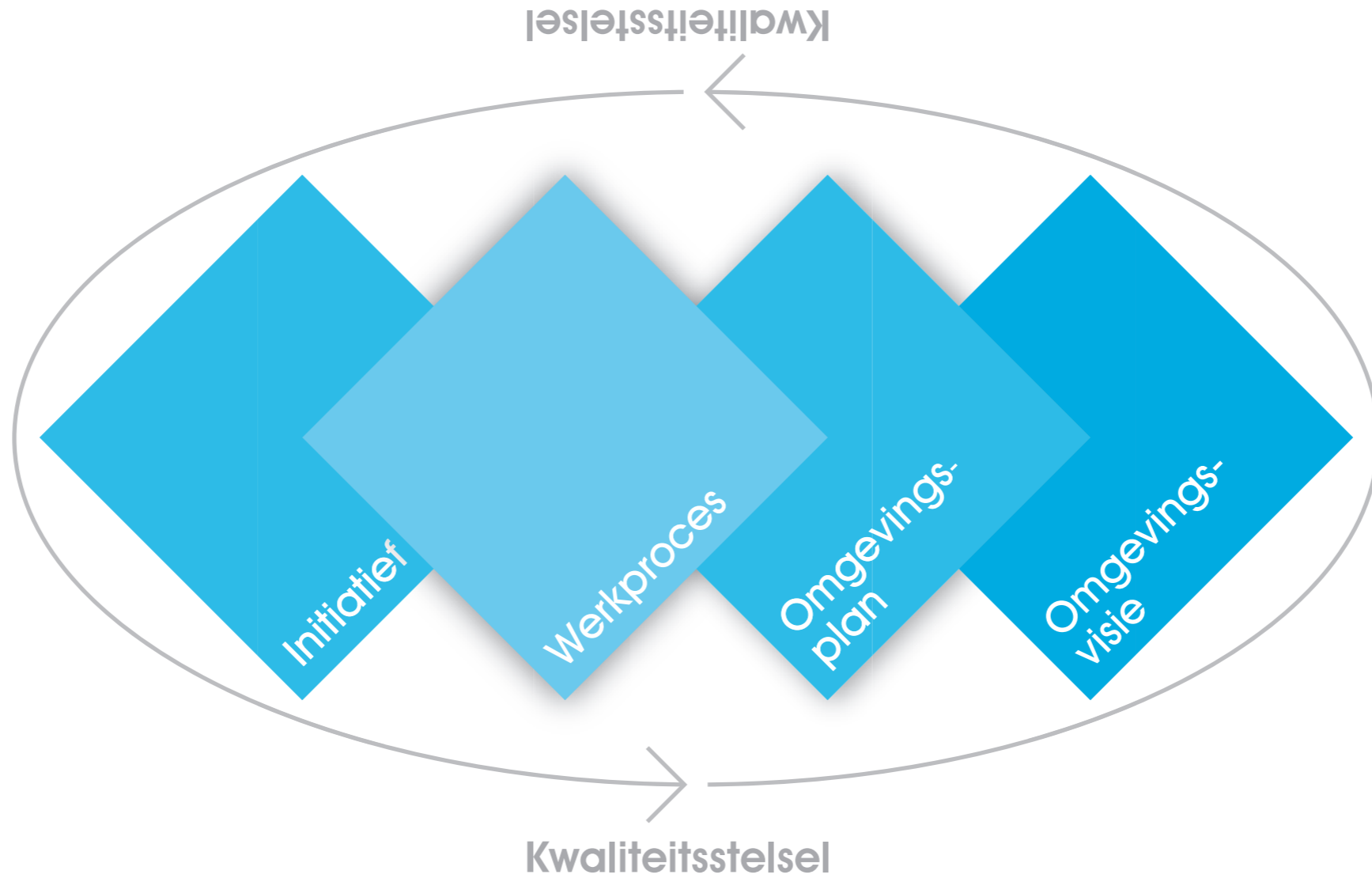
vergunningstelsel

gebiedskwaliteiten

kwaliteitsdoelen

**Privaat
belang**

**Publiek
belang**



evaluatie

integratie

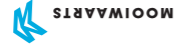
gemeentelijke adviescommissie

kwaliteitsadvisering

beoordelingsregels buitenplans

beleidsregels binnenplans

visie en ambitie



kernkwaliteiten

visie op rolverdeling

visie op eigenaarschap

opdrachtgeverschap

proportionaliteit

maatschappelijke participatie

stappenplan

kwaliteitsgesprekken

meerwaardeproces

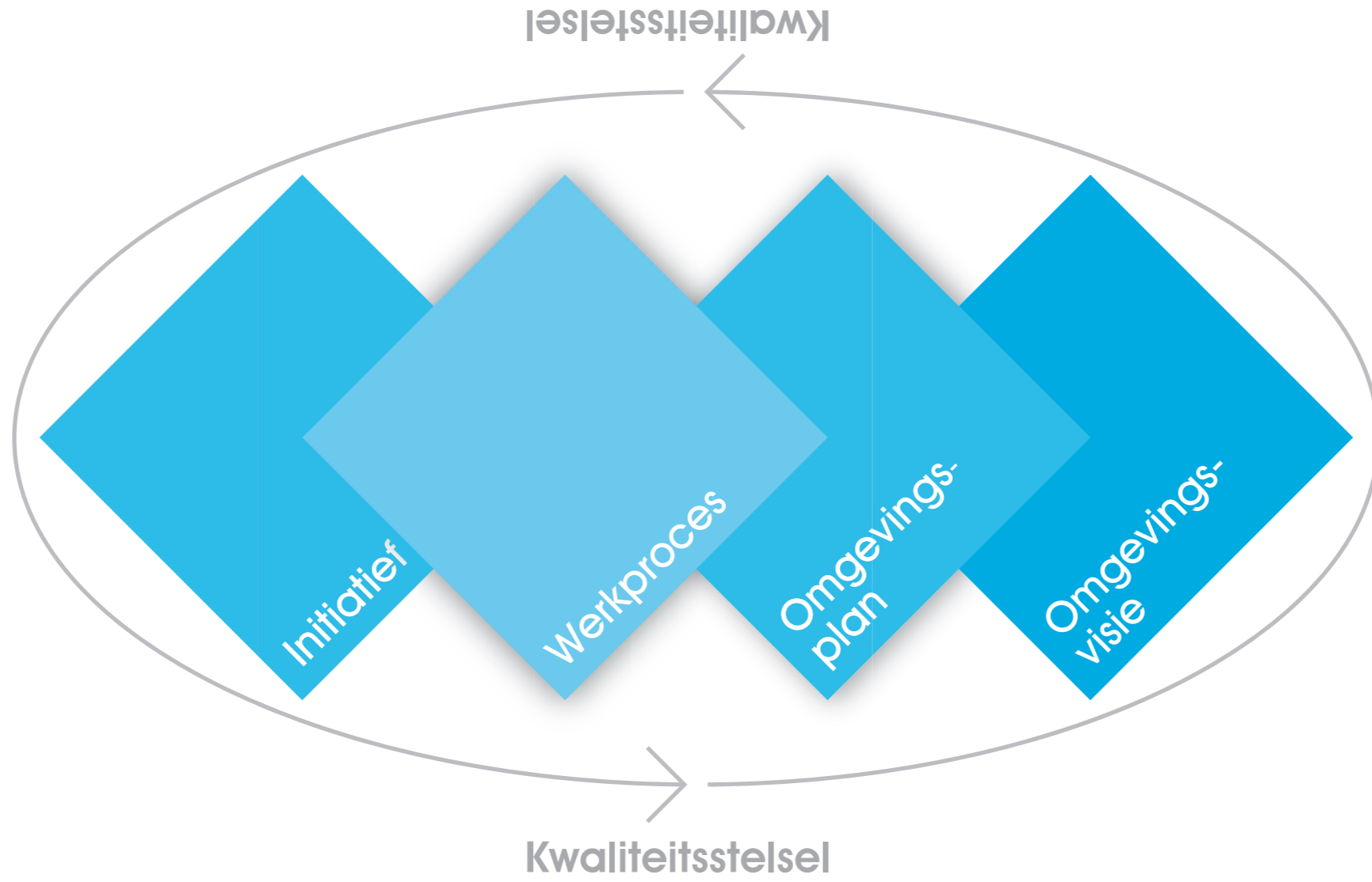
vergunningstelsel

gebiedskwaliteiten

kwaliteitsdoelen

**Privaat
belang**

**Publiek
belang**



evaluatie

integratie

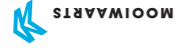
gemeenschappelijke adviescommissie

kwaliteitsadvisering

beoordelingsregels buitenplans

beleidsregels binnenplans

visie en ambitie



kernkwaliteiten

visie op rolverdeling

visie op eigenaarschap

opdrachtgeverschap

proportionaliteit

maatschappelijke participatie

stappenplan

kwaliteitsgesprekken

meerwaardeproces

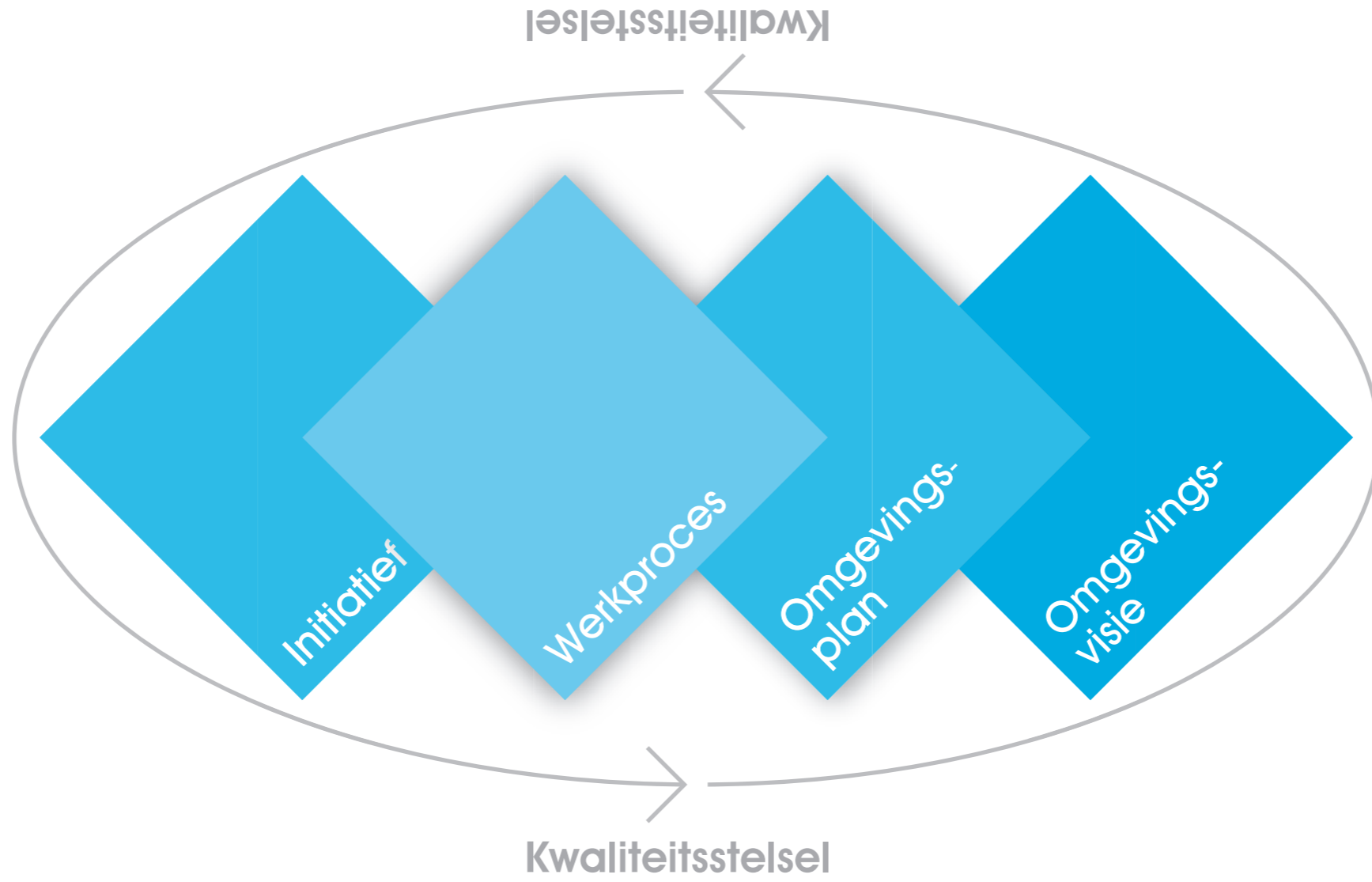
vergunningstelsel

gebiedskwaliteiten

kwaliteitsdoelen

**Privaat
belang**

**Publiek
belang**



evaluatie

integratie

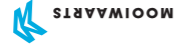
gemeentelijke adviescommissie

kwaliteitsadvisering

beoordelingsregels buitenplans

beleidsregels binnenplans

visie en ambitie



kernkwaliteiten

visie op rolverdeling

visie op eigenaarschap

opdrachtgeverschap

proportionaliteit

maatschappelijke participatie

stappenplan

kwaliteitsgesprekken

meerwaardeproces

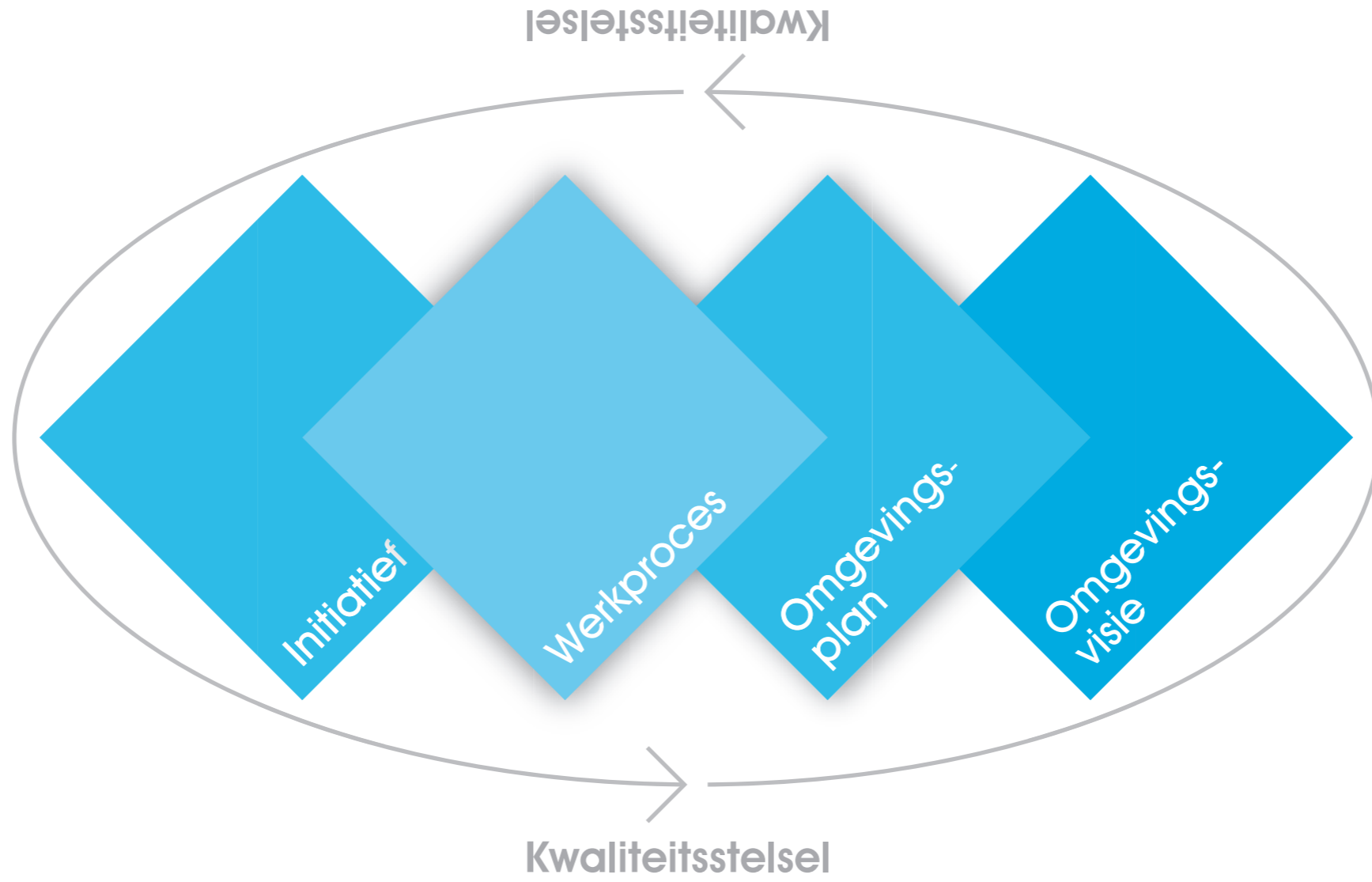
vergunningstelsel

gebiedskwaliteiten

kwaliteitsdoelen

**Privaat
belang**

**Publiek
belang**



evaluatie

integratie

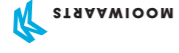
gemeenschappelijke adviescommissie

kwaliteitsadvisering

beoordelingsregels buitenplans

beleidsregels binnenplans

visie en ambitie



kernkwaliteiten

visie op rolverdeling

visie op eigenaarschap

opdrachtgeverschap

proportionaliteit

maatschappelijke participatie

stappenplan

kwaliteitsgesprekken

meerwaardeproces

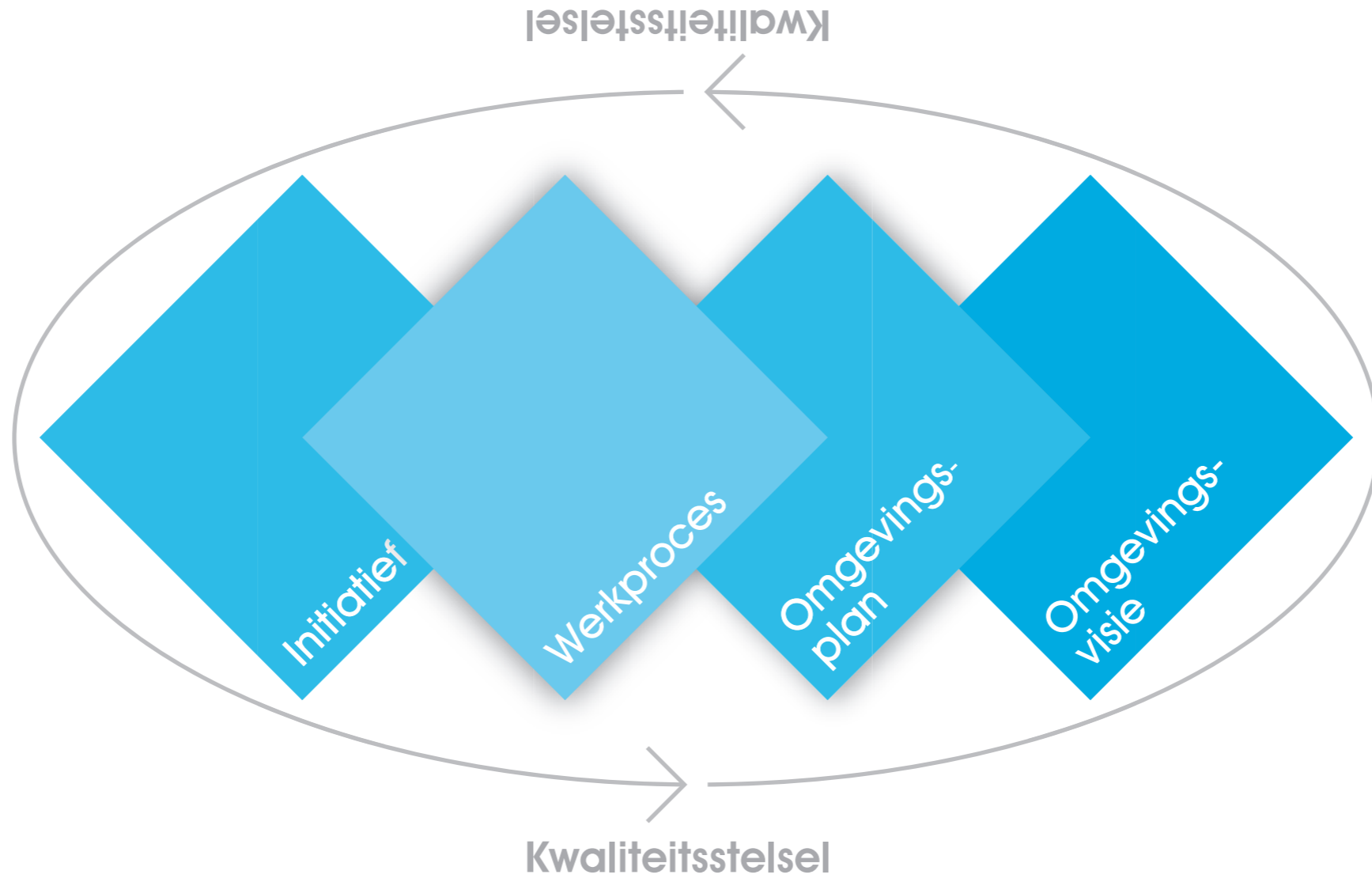
vergunningstelsel

gebiedskwaliteiten

kwaliteitsdoelen

**Privaat
belang**

**Publiek
belang**



evaluatie

integratie

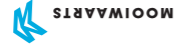
gemeentelijke adviescommissie

kwaliteitsadvisering

beoordelingsregels buitenplans

beleidsregels binnenplans

visie en ambitie



kernkwaliteiten

visie op rolverdeling

visie op eigenaarschap

opdrachtgeverschap

proportionaliteit

maatschappelijke participatie

stappenplan

kwaliteitsgesprekken

meerwaardeproces

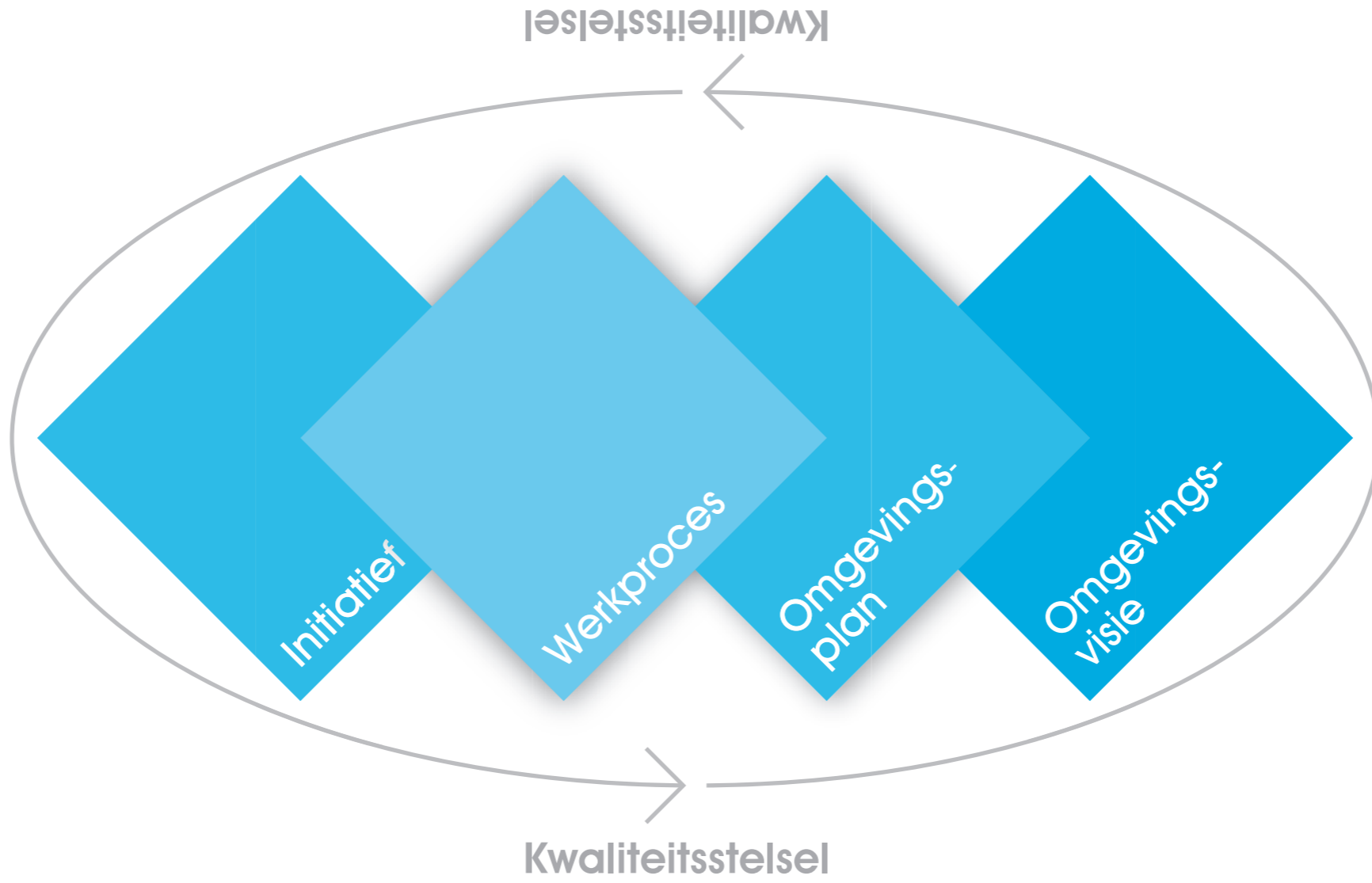
vergunningstelsel

gebiedskwaliteiten

kwaliteitsdoelen

**Privaat
belang**

**Publiek
belang**

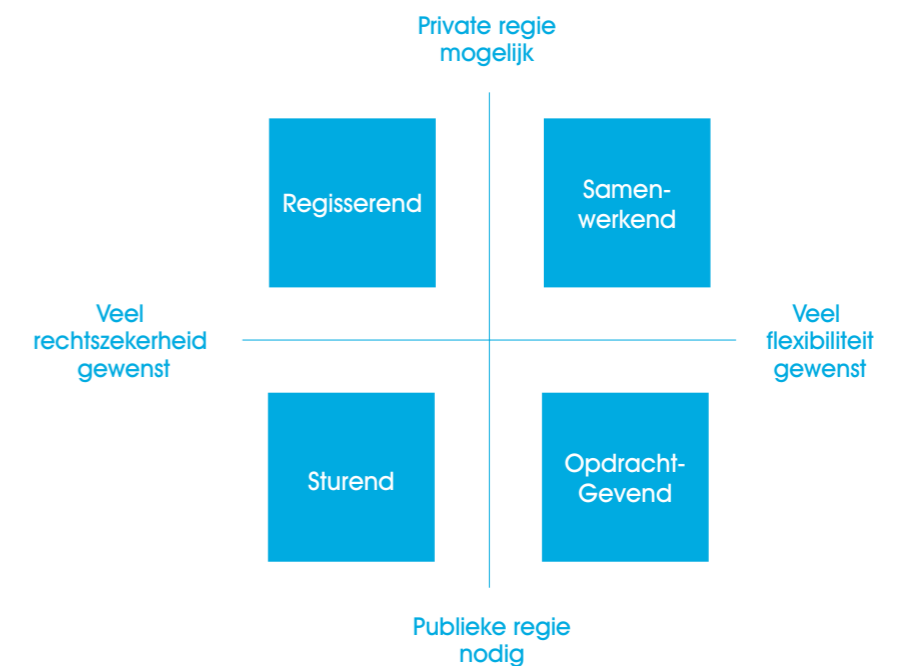


Kwaliteitsstelsel

Kwaliteitsstelsel



- 1 Een omgevingsplan op kwaliteit is voor en door mensen.
- 2 Een omgevingsplan op kwaliteit brengt publieke en private belangen samen.
- 3 Een omgevingsplan op kwaliteit regelt dat ieder zorgdraagt voor behoud van cultureel erfgoed.
- 4 Een omgevingsplan op kwaliteit regelt dat ieder zorgdraagt voor behoud van de bestaande omgevingskwaliteit.
- 5 Een omgevingsplan op kwaliteit regelt dat ieder zorgdraagt dat nieuwe activiteiten een positieve bijdrage leveren aan een goede omgevingskwaliteit.
- 6 Een omgevingsplan op kwaliteit benoemt concrete doelen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en goede omgevingskwaliteit, gebaseerd op de omgevingsvisie.
- 7 Een omgevingsplan op kwaliteit baseert regels en beleidsregels op bestaande gebiedskwaliteiten.
- 8 Een omgevingsplan op kwaliteit heeft een vergunningstelsel dat is afgestemd op de publieke betekenis van initiatieven.
- 9 Een omgevingsplan op kwaliteit regelt kwaliteitsgesprekken en kwaliteitsadvisering met betrekking tot de interpretatie van open regels en beleidsregels in het licht van het concrete initiatief.
- 10 Een omgevingsplan op kwaliteit geeft een beoordelingsregel bij de bevoegdheid om buitenplanse vergunningen te verlenen, die de publieke meerwaarde van de activiteit centraal stelt.



evaluatie

integratie

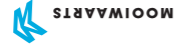
gemeentelijke adviescommissie

kwaliteitsadvisering

beoordelingsregels buitenplans

beleidsregels binnenplans

visie en ambitie



kernkwaliteiten

visie op rolverdeling

visie op eigenaarschap

opdrachtgeverschap

proportionaliteit

maatschappelijke participatie

stappenplan

kwaliteitsgesprekken

meerwaardeproces

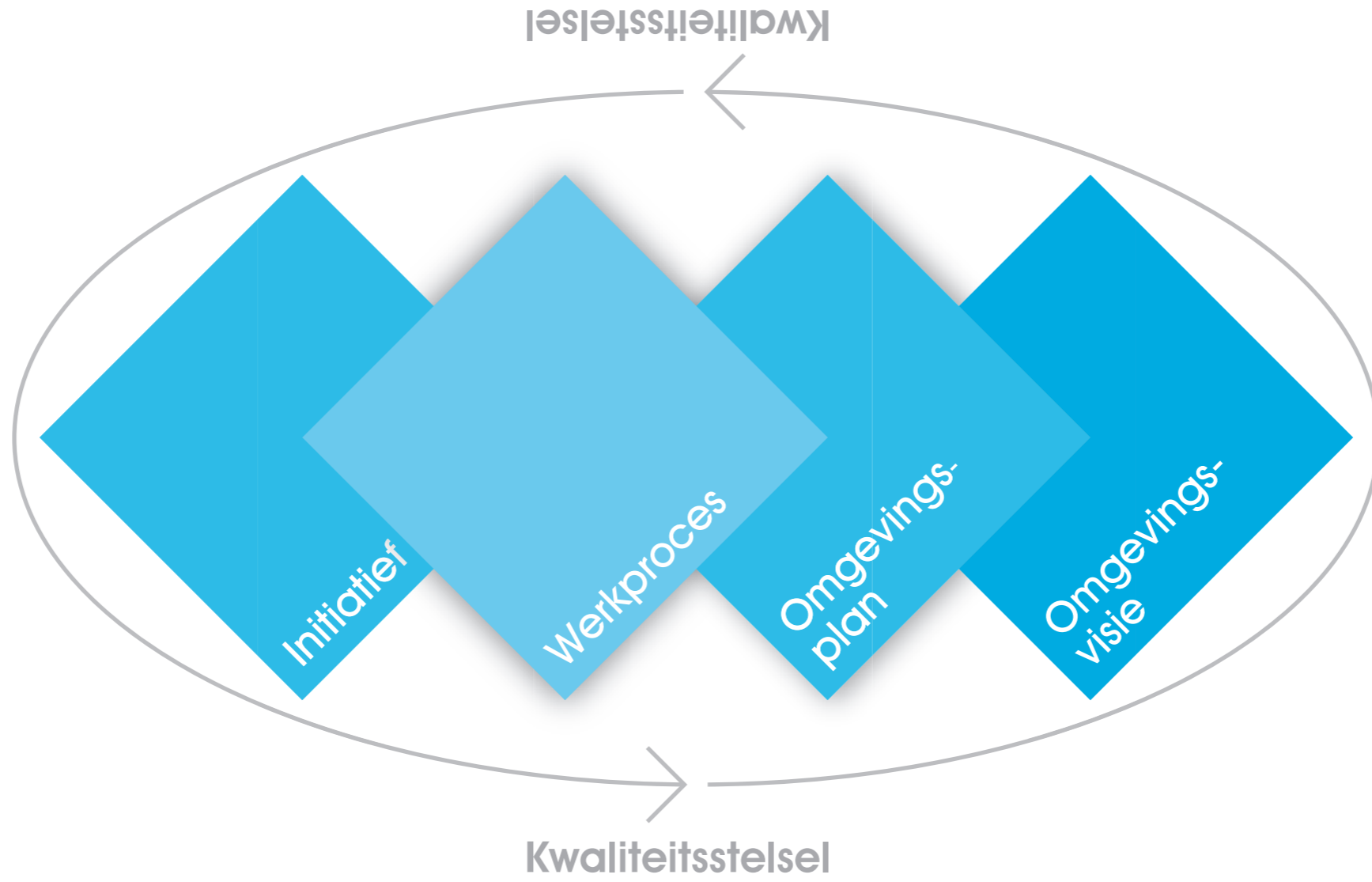
vergunningstelsel

gebiedskwaliteiten

kwaliteitsdoelen

**Privaat
belang**

**Publiek
belang**



evaluatie

integratie

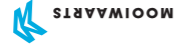
gemeentelijke adviescommissie

kwaliteitsadvisering

beoordelingsregels buitenplans

beleidsregels binnenplans

visie en ambitie



kernkwaliteiten

visie op rolverdeling

visie op eigenaarschap

opdrachtgeverschap

proportionaliteit

maatschappelijke participatie

stappenplan

kwaliteitsgesprekken

meerwaardeproces

vergunningstelsel

gebiedskwaliteiten

kwaliteitsdoelen

**Privaat
belang**

**Publiek
belang**

