

1

Omgevingskwaliteit

door Flip ten Cate

Met de introductie van het begrip omgevingskwaliteit voegt de Omgevingswet een nieuwe dimensie toe aan de aloude ruimtelijke kwaliteit. Omgevingskwaliteit schuilt in het streven naar voortreffelijkheid, waarin het privébelang van de initiatiefnemer gecombineerd wordt met de belangen van de omgeving.

Het bereiken en in stand houden van een goede omgevingskwaliteit is het hoofddoel geworden van de nieuwe Omgevingswet. Iedereen die iets verandert in de fysieke leefomgeving is verplicht de omgevingskwaliteit niet alleen te behoeden, zoals de minister had voorgesteld, maar zelfs te verbeteren. Die hogere ambitie is er door de Tweede Kamer aan toegevoegd¹. De Omgevingswet legt initiatiefnemers en overheid een zorgplicht op voor een goede omgevingskwaliteit.

Dat is dus allemaal nogal serieus. Door de centrale plek die omgevingskwaliteit in de wet heeft gekregen, zal het begrip een doorslaggevende rol gaan spelen in de vraag of een bepaald project op een bepaalde plek gewenst is. Dat betekent dat omgevingskwaliteit het funderend principe zal moeten zijn van de omgevingsvisies die alle overheden zullen moeten opstellen voor hun grondgebied, en vervolgens ook voor de regels die worden geformuleerd om die omgevingsvisie handen en voeten te geven: de regels in de omgevingsverordeningen en de omgevingsplannen. En in het juridische oordeel over een geschil rond een omgevingsvergunning zal de rechter moeten beoordelen of het project in kwestie voldoende heeft bijgedragen aan een goede omgevingskwaliteit.

Het is daarom een beetje jammer dat niemand weet waar je het over hebt, als je zegt dat je de omgevingskwaliteit gaat bevorderen. Je zou denken dat de wetgever op de eerste pagina van de wet een definitie zou hebben gegeven van dit centrale begrip, maar dat is niet gebeurd. Dat is vervelend, omdat je nu al ziet dat het begrip in verschillende disciplines volstrekt verschillend wordt uitgelegd. In de milieuwereeld is sprake van een goede omgevingskwaliteit als de emissies binnen de normen blijven, en als de ene functie (wonen bijvoorbeeld) geen last heeft van de activiteiten van een andere functie (bedrijven of verkeer, bijvoorbeeld: dan gaat het om geluid, luchtkwaliteit en risicobeheersing). In het domein van het bouwen en de ruimtelijke ordening is sprake van een goede omgevingskwaliteit als de vormgeving van gebouwen en publieke ruimte oogstrelend is, en als de gebouwde omgeving duurzaam is en goed functioneert. Terwijl ook vanuit de economie, de sociale structuur en de waterveiligheid opvattingen bestaan over een 'goede omgevingskwaliteit'.

De vraag ligt dus op tafel wat omgevingskwaliteit nu eigenlijk is, en waarin het verschilt van ruimtelijke kwaliteit.

ruimtelijke kwaliteit

Ruim 25 jaar geleden, in de vierde regeringsnota over de ruimtelijke ordening, is vrij nauwkeurig omschreven wat ruimtelijke kwaliteit is. Het is het ontwerpen en inrichten van de omgeving zodat die goed bruikbaar is ('gebruikswaarde'), duurzaam en robuust ('toekomstwaarde'), en aangenaam om te ervaren

¹ Amendement van de leden Albert de Vries/Van Veldhoven (PvdA/D66) bij de Omgevingswet: Kamerstuk 33962 nr 159

(belevingswaarde) – waarden die zijn ontleend aan de Romeinse architect Vitruvius en dus letterlijk ook eeuwigheidswaarde hebben².

Ruimtelijke kwaliteit is bepaald niet synoniem aan 'schoonheid' of esthetiek, zoals wel wordt gedacht. Economische aspecten, een goede bedrijfsvoering, maar ook ecologische en sociale aspecten spelen een rol, naast de culturele en cultuurhistorische: het is een integraal begrip, dat met al deze aspecten rekening houdt³.



Hoewel er dus ruim 25 jaar gewerkt wordt aan ruimtelijke kwaliteit, en er ook ontegenzeggelijk een hele hoge kwaliteit tot stand is gebracht, zowel in de Vinex-wijken als in grote infrastructurele projecten als Ruimte voor de Rivier, blijft het op het niveau van een individueel project lastig om te zeggen of in het specifieke geval sprake is van ruimtelijke kwaliteit. Dat komt doordat het begrip niet 'meetbaar' is. De drie waarden van Vitruvius, noch de vier belangen (economisch, ecologisch, sociaal en cultureel) die de studieuze organisatie Habiforum eraan heeft toegevoegd, leiden tot een formule met een zekere uitkomst. Ruimtelijke kwaliteit kan niet gevangen worden in een objectief cijfer: het is de waarde die een gebruiker op een bepaald moment van de tijd toekent aan zijn omgeving⁴.

Die waardering is dus subjectief: het oordeel over de kwaliteit van de werk-, leef- en woonomgeving is afhankelijk van de belangen en doelen van de gebruiker: de functionele wensen die een boer aan het landschap stelt verschillen van de wensen van de vogelaar. En omdat de landbouwmachines zwaarder geworden zijn, heeft een drassig land tegenwoordig voor de boer minder kwaliteit dan vroeger. Dat geldt niet alleen voor de functionele eisen van een omgeving, het geldt net zo goed voor de esthetiek. De schoonheid van landschappen en architectuur is bij uitstek subjectief. Ze is afhankelijk van persoonlijke smaak, van kennis van zaken en ervaring, maar ook van modes en publieksopvattingen.

De subjectieve waardering van ruimtelijke kwaliteit, betekent echter niet dat het geen collectief belang dient. Het is onmiskenbaar dat een goede ruimtelijke kwaliteit tal van maatschappelijke voordelen heeft: het verhoogt de vastgoedwaarde van gebouwen, het verhoogt de sociale veiligheid, het vertoeven in een dergelijk gebied is aangenaam en het heeft een positief effect op de gezondheid, om slechts een paar voordelen te noemen.

Het is ook een misverstand dat de subjectiviteit van ruimtelijke kwaliteit, en dan met name van de schoonheid als één van de aspecten ervan, het spreken erover in de weg zou zitten. "Over smaak valt niet te twisten", luidt het spreekwoord, *beauty lies in the eye of the beholder*, de subjectiviteit zou zo groot zijn dat een oordeel over ruimtelijke kwaliteit zijn waarde verliest. Dat is een misverstand. Met een verwijzing

² Vierde Nota Ruimtelijke Ordening; In de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, de nota van Jan Pronk die nooit de eindstreep heeft gehaald, is ruimtelijke kwaliteit nader geoperationaliseerd met zeven criteria, die bij de beoordeling een rol dienen te spelen: 1. Ruimtelijke diversiteit (verschillen tussen stad en land); 2. Economische en maatschappelijke functionaliteit; 3. Culturele diversiteit; 4. Sociale rechtvaardigheid; 5. Duurzaamheid; 6. Aantrekkelijkheid; 7. Menselijke maat. *Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020, deel 3: kabinetsstandpunt. Tweede Kamer, vergaderjaar 200-2002, 27 578, nr 5: p. 65*

³ Hooimeijer, P.; Kroon, H.J.J.; Luttik, J.: *Kwaliteit in Meervoud*, Gouda, Habiforum, z.j. [2001]

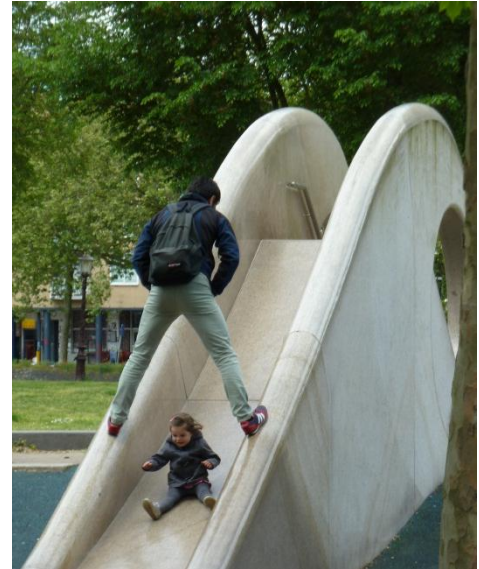
⁴ Janssen-Jansen, L., Klijn, E.H. & Opdam, P. (2009). *Ruimtelijke kwaliteit in gebiedsontwikkeling*. Gouda, Habiforum. 2009.

naar het levendige gesprek over zoiets subjectiefs als mooi weer, of een goed restaurant, toont Alain de Botton de schadelijkheid aan van een dergelijke stelling: wie niet over schoonheid wil spreken geeft ruim baan aan gemakzucht en liefdeloosheid, immers: anything goes. De Botton schrijft: *'A society that can't talk sensibly, publically and perhaps at length, about beauty will inadvertently condemn itself to ugliness.'*⁵

Lelijkheid is de uitkomst, als een gemeenschap niet voortdurend blijft spreken over schoonheid en over kwaliteit. Door het voortdurend bespreken van ruimtelijke kwaliteit, bij voorkeur *en plein publique*, wordt het streven ernaar versterkt. En juist in dat streven naar schoonheid zit de essentie. De oud-politicus Adri Duivesteijn schreef ooit: *"Kwaliteit is een zoektocht naar het wezenlijke; het streven naar kwaliteit is een streven naar voortreffelijkheid, telkens een graadje hoger"*⁶.

Omdat ruimtelijke kwaliteit niet meetbaar is, is het onzin om ontwerpen te toetsen aan de hand van criteria, beoordelingskaders, bestemmingsplanregels of te beoordelen in DBFMO-aanbestedingscontracten⁷.

Mooiwaarts schreef het al: *"Kwaliteit ontstaat niet door regels, normen en criteria. Kwaliteit ontstaat in de harten van mensen, en wordt werkelijkheid waar visie, vakmanschap en daadkracht een ontmoeting aangaan met de omgeving"*⁸. Het omgekeerde is eveneens waar: waar visie ontbreekt, waar geen passie is maar liefdeloosheid, waar aarzeling of regelzucht het tempo vertragen, waar de initiatiefnemer zichzelf belangrijker vindt dan zijn omgeving, daar is geen kwaliteit.



omgevingskwaliteit

Nu introduceert de Omgevingswet het begrip omgevingskwaliteit, als hoofddoel van de wet, waarbij overheid en initiatiefnemer de plicht hebben te zorgen dat de omgevingskwaliteit verbetert. In de Tweede Kamer is gevraagd waarin omgevingskwaliteit nu precies verschilt van ruimtelijke kwaliteit. Minister Schultz antwoordde dat het bij omgevingskwaliteit gaat om de menselijke beleving van aspecten als cultureel erfgoed, architectonische kwaliteit van bouwwerken, stedenbouwkundige kwaliteit en kwaliteit van natuur en landschap, maar ook om de intrinsieke waarden die de maatschappij toekent aan de identiteit van gebieden en aan dier- en plantensoorten. Die intrinsieke waarde, die los staat van de belevingswaarde door de mens, is de belangrijkste reden om de term omgevingskwaliteit te kiezen. Kennelijk niet bevredigd door deze benadering, heeft ook het College voor Rijksadviseurs onlangs geprobeerd het begrip omgevingswaarde te duiden in een advies aan het kabinet dat op 18 december 2015 verscheen⁹. Daarin vat het college omgevingskwaliteit samen in drie formules: omgevingskwaliteit =

⁵ Alain de Botton, *'Why you should never say: 'Beauty Lies in the Eye of the Beholder', in The Book of Life* (www.thebookoflife.org), September 2015

⁶ Hans van Dijk, Sabine Lebesque, Marc A. Visser (red): *Architectonische kwaliteit als opdracht voor openbaar bestuur*, Rotterdam 1991, p. 15

⁷ Design, Build, Finance, Maintain, Operate: aanbestedingscontractvormen die vooral bij infrastructurele projecten veel wordt toegepast.

⁸ Initiatiefgroep Mooiwaarts: *Pleidooi voor een waardevolle leefomgeving*. Amsterdam, 2012. (geraadpleegd op www.mooiwaarts.nl)

⁹ College van Rijksadviseurs: *Advies Omgevingskwaliteit*, Den Haag, 2015 (<http://www.collegevanrijksadviseurs.nl/adviezen-publicaties/brieven/2016/01/12/advies-omgevingskwaliteit>)

concurrentiekracht x leefbaarheid; omgevingskwaliteit = duurzame nutsnetwerken + heldere gebruiksregels; omgevingskwaliteit = ruimtelijke kwaliteit + milieukwaliteit.

Dat is een merkwaardige aaneenschakeling van woorden en begrippen. De wiskundige poging om omgevingskwaliteit te vatten in wetenschappelijke formules, miskent het feit dat omgevingskwaliteit nu juist niet de uitkomst van een som kan zijn. Bovendien omvat de Vitruviaanse definitie van Ruimtelijke Kwaliteit uit de Vierde Nota ruimtelijke ordening alle bovengenoemde aspecten al. Uit het hele advies wordt daarom niet duidelijk waarin omgevingskwaliteit verschilt van ruimtelijke kwaliteit, al valt niet te ontkennen dat er in het advies behartenswaardige opmerkingen over de complexiteit van het werken aan omgevingskwaliteit worden gemaakt.

Er zijn naar mijn mening drie aspecten waarin het begrip omgevingskwaliteit verschilt van ruimtelijk kwaliteit.

Het eerste verschil zit 'm in de koppeling van een initiatief met belangen die buiten het primaire doel van de initiatiefnemer liggen. Een snelweg kan een hoge ruimtelijke kwaliteit hebben indien hij functioneel is, robuust ontworpen zodat hij ook de groei van het verkeer kan accommoderen, en indien hij aantrekkelijk is vormgegeven. Maar omgevingskwaliteit krijgt zo'n weg pas als de belangen die in de omgeving van de weg een rol spelen zijn meegenomen in het ontwerp, en niet (zoals vroeger gebeurde) zijn afgekocht of overruled.

Er zijn de afgelopen jaren veel infrastructurele werken gerealiseerd, waarin die omgevingsbelangen een plek hebben gekregen: met het doorsnijden van de Grebbelinie wordt de cultuurhistorie met schanskorven beleefbaar gemaakt, onder viaducten komen ecologische verbindingzones, het hart van een verkeersknooppunt wordt een wateropvangbekken, en bewoners krijgen een verbindingroute naar het park aan gene zijde van de weg¹⁰.

Het is niet toevallig dat deze voorbeelden vooral gevonden werden bij infrastructurele werken. Ze zijn het gevolg van het pleidooi van de Commissie Elverding om de processen bij de aanleg van een snelweg zo te organiseren, dat de omgevingsbelangen zo vroeg mogelijk in kaart gebracht kunnen worden¹¹.

De speurtocht naar meekoppelende belangen en het verzoenen van strijdigheid kan ook op veel kleinere schaal spelen. Neem het voorbeeld van een ondernemer die tegen de zin van een overbuurman zijn vestiging wil uitbreiden. Het bezwaar van de buurman zal verminderen als hij op een of andere manier kan profiteren van de bedrijfsuitbreiding – te denken valt bijvoorbeeld aan het bieden van dakruimte voor de zonnepanelen, die op het dak van de overbuurman zelf ontsierend zouden zijn. Niet alleen voor de ruimtelijke kwaliteit, maar ook in financiële zin kan een dergelijke constructie voor alle partijen profijtelijk zijn.

Het tweede verschil tussen omgevingskwaliteit en ruimtelijke kwaliteit heeft te maken met de actoren.

Omgevingskwaliteit kan niet tot stand komen zonder de omgeving bij het project te betrekken.

Traditioneel komt een project tot stand in de driehoek van initiatiefnemer, overheid en vakmensen – en in die driehoek kan prima gewerkt worden aan ruimtelijke kwaliteit. Omgevingskwaliteit echter vraagt om betekenisvolle betrokkenheid van de omgeving. Dat gaat niet vanzelf: vanuit de overheid en vanuit de initiatiefnemer, die beide een zorgplicht hebben voor omgevingskwaliteit, zal die betrokkenheid van de omgeving actief vormgegeven moeten worden. De prominente stedenbouwkundige Hilde Blank zei onlangs dat haar denken over ruimtelijke kwaliteit was verschoven: zou ze twee jaar geleden op de vraag wat

¹⁰ Twintig van dergelijke voorbeelden zijn samengebracht in Flip ten Cate et al, *De aantrekkelijke snelwegomgeving*, Amsterdam, Team Ruimtelijke Kwaliteit Nederland, z.j. [2013]. Overigens zijn er tal van signalen dat Rijkswaterstaat deze goede voorbeelden niet tot regel heeft gemaakt, zodat inmiddels de omgevingskwaliteit bij infrastructuur opnieuw en keer op keer bevochten moet worden.

¹¹ Commissie Elverding: *Sneller en beter*, Den Haag, 2008.

ruimtelijke kwaliteit is nog geantwoord hebben: het resultaat van het werken aan belevingswaarde, toekomstwaarde en gebruikswaarde, maar in zijn hedendaagse vorm is ruimtelijke kwaliteit voor haar het activeren van de samenleving¹².

En ten derde verschilt omgevingskwaliteit van ruimtelijke kwaliteit omdat de eerste altijd over de kwaliteit van de publieke ruimte gaat, terwijl ruimtelijke kwaliteit ook verengd kan worden tot de kwaliteit van het object zelf. Het is voorstelbaar dat een functioneel bouwwerk een goede toekomstwaarde, gebruikswaarde en zelfs belevingswaarde heeft, terwijl het toch afbreuk doet aan de omgevingskwaliteit. Bij omgevingskwaliteit hoort de vraag hoe het bouwwerk een bijdrage levert aan de kwaliteit van de omgeving – sterker nog: aan de kwaliteit van de samenleving.



omgevingskwaliteit en overheid

Omgevingskwaliteit schuilt in het streven naar voortreffelijkheid, het reiken naar een steeds hogere kwaliteit, waarbij het eigen privébelang gecombineerd wordt met de belangen van de omgeving. Dat kan niet tot stand komen zonder een duidelijke rol van de overheid – niet zozeer in normerende zin, maar als inbrenger van belangen van een ander schaalniveau en als regelaar van het proces. Dat heeft niets te maken met wantrouwen in het kwaliteitsstreven van initiatiefnemers. Het is ontegenzeggelijk waar dat zij bij het bouwen hun best zullen doen om (binnen budgettaire beperkingen) een gebouw met hoge kwaliteit te realiseren. Ze moeten het immers ooit weer verkopen. Maar het bouwen van een huis is altijd óók het bouwen van een stukje stad. Waar het huis beschouwd zou kunnen worden als het privébelang, is de stad altijd een collectief belang. De zorg voor infrastructuur – riolen, wegen, glasvezel en energie – voor gezondheid, voor veiligheid, voor cultuurhistorie, voor stedenbouwkundige kwaliteit, identiteit en karakter, voor natuur, maar ook voor sociale samenhang en het voorkomen van segregatie, de verantwoordelijkheid voor een evenwicht tussen drukte en rust, een gunstig ondernemersklimaat en goed openbaar vervoer – het zijn stuk voor stuk collectieve belangen, die daarom door collectieven behartigd moeten worden. Natuurlijk spelen niet alle belangen in gelijke mate een rol bij de bouw van één afzonderlijk huis, maar bij de planning van een stad moet met dit alles wel degelijk rekening worden gehouden. Een gemeente mag zijn publieke taak niet verzaken: er moet duidelijk zijn in welke context een bouwwerk verrijst. Het ontwikkelen van een samenhangende visie op de leefomgeving heeft daarom de hoogste prioriteit – een visie die alle aspecten van de leefomgeving bevat, die vertrekt vanuit een analyse van de bestaande kwaliteit; die op grond van die analyse een bestuurlijke waardering formuleert van die kwaliteiten, en op basis van die waardering beleid formuleert voor de gewaardeerde kwaliteiten die

¹² Hilde Blank: "Ruimtelijke kwaliteit activeert ontwikkeling", column Mooiwaartscafé#1, april 2015. Vindplaats: http://mooiwaarts.nl/blog/Hilde_Blank

gekoesterd en beschermd moeten worden, en anderzijds voor de ontwikkeling van kwaliteiten die niet zo best zijn. Het resultaat is een beschrijving van de maatschappelijke doelen die de gemeenschap voor ogen heeft. Uiteindelijk is het de gemeenteraad (of provinciale staten en parlement op de andere schaalniveaus) die de gemeenschappelijke visie vastlegt in een beleidsdocument dat ook juridische waarde heeft. Uiteraard is een dergelijke visie op de leefomgeving geen exercitie die binnen de muren van het stadskantoor plaats kan vinden. Het formuleren van een omgevingsvisie zal altijd gebeuren in samenspraak met de bewoners en gebruikers – of liever nog andersom: de overheid stelt de visie vast die door de gemeenschap zelf is opgesteld. Hoe dan ook, met de visie ontstaat een kader én een maatschappelijk draagvlak waarbinnen nieuwe initiatieven verwelkomd kunnen worden.

integrale kwaliteit

Omgevingskwaliteit heeft, door de koppeling van een privébelang aan maatschappelijke belangen, altijd een integraal karakter. Nu is integraal een lastig begrip – is het synoniem aan holistisch, dat wil zeggen: alles omvattend en doordringend? of is het synoniem aan multifunctioneel? – maar zeker is dat tal van aspecten een rol spelen. De Omgevingswet biedt de ruimte om de omgevingskwaliteit te optimaliseren: indien de omgevingskwaliteit in totaliteit toeneemt, dan kan het aanvaardbaar zijn dat de kwaliteit op een deelaspect desnoods vermindert. De Omgevingswet biedt overheden de afwegingsruimte om, binnen bepaalde brandbreedte en uitsluitend in het belang van een goede omgevingskwaliteit, af te wijken van vastgestelde normen, zowel op het gebied van milieu als op ruimtelijke aspecten die vastliggen in het omgevingsplan.

Het grootste risico van deze afwegingsruimte is dat integraliteit beschouwd wordt als optelsom van deelaspecten.

Iedereen begrijpt dat het onmogelijk is om de architectonische kwaliteit van een ontwerp af te wegen tegen de uitstoot van schadelijke stoffen: hoevéél extra inspanning moet een architect dan doen, om daarmee een paar millimol meer vervuiling te 'kopen'? Wie kan dat precies meten? De vraag is wie op welke manier vaststelt dat de omgevingskwaliteit er inderdaad op vooruit gaat, hoewel op één van de deelaspecten (zoals bij het overschrijden van een milieunorm) de kwaliteit juist afneemt.

De raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur heeft in de recente advies aan de regering voorgesteld om een balansbepaling vast te stellen, die ertoe dwingt om bij afwijking van de vastgestelde normen op andere aspecten van het plan een hogere kwaliteit te leveren¹³ – een moderne vorm van het compensatiebeginsel uit de natuurwetgeving. Uiteraard moet het bevoegd gezag ter dege motiveren waarom het van oordeel is dat de omgevingskwaliteit toeneemt, ondanks de normoverschrijding, en of een andere oplossing niet nog beter was geweest. Om die motivatie – zowel tegenover de volksvertegenwoordiging als tegenover de rechter – afdoende te onderbouwen, vindt de Rli een advies van een onafhankelijke adviescommissie noodzakelijk.

Ook Dirk Sijmons, de voormalig rijksadviseur voor het landschap, bepleit de methodiek van het deskundigenoordeel¹⁴, als middel om tot een afgewogen beoordeling te komen van de ruimtelijke kwaliteit van een project. Tal van ruimtelijke kwaliteitsteams in Nederland¹⁵, ervenconsulenten, adviescommissies ruimtelijke kwaliteit, meerwaardecommissies en dergelijke, werken al een jaar of vijftien volgens die methode. De leden van die adviesteams brengen hun specifieke vakkennis in, zodat helder is wat de consequenties van een project zijn op hun vakgebied, maar ze hebben de opdracht om, voorbij hun stokpaardjes, de kwaliteit van het project als geheel te beoordelen.

¹³ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur: "Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar", Den Haag, 2015.

¹⁴ Dirk Sijmons: "Het deskundigenoordeel als instrument voor ruimtelijke kwaliteit". In: *Jaarverslag Kwaliteitsteam Ruimte voor de Rivier 2006-2007*. Rijkswaterstaat, Utrecht, 2008.

¹⁵ Sandra van Assen, José van Campen: *Q-factor. Ruimtelijke kwaliteitsteams in Nederland*, Wageningen: Blauwdruk, 2014.

Ervenconsulenten bijvoorbeeld voeren al vele jaren aan keukentafels gesprekken over de optimale uitbreiding van boerderijen. Ze betrekken in die gesprekken de cultuurhistorische identiteit van een agrarisch gebied en de traditionele ordening van gebouwen op een boerenerf, ze betrekken er de architectuur bij, maar ze starten natuurlijk bij de ruimtelijke wens van de boer en zijn economische mogelijkheden. Die gesprekken zijn erop gericht de publieke doelen en de private wensen te laten samenvloeien in een oplossing waar iedereen iets aan heeft.

Dat zijn geen traditionele gesprekken tussen een initiatiefnemer en een ambtenaar. De vraag is niet: wat mag hier, waar heb ik recht op? – de vraag is wat wil de boer?, en wat wil de omgeving?, en hoe breng je die twee optimaal samen?. Vaak komt er een oplossing uit die niet past in het vigerende beleid: het bestemmingsplan verzet zich ertegen en soms ook de provinciale verordening. In de praktijk, wanneer de meerwaarde van het alternatief wordt aangetoond, blijken die bureaucratische belemmeringen geen al te grote obstakels. Immers: nagenoeg alle belangrijke ontwikkelingen in Nederland zijn gebouwd via een afwijking van het bestaande bestemmingsplan.

Bij herbestemmingsprojecten en andere restauraties wordt verlies aan cultuurhistorie goedge maakt door prachtig ontwerp en moderne gebruiksmogelijkheden. De provincie Noord-Brabant tenslotte heeft een meerwaardecommissie die adviezen geeft over complexe gebiedsontwikkeling die op onderdelen in strijd zijn met de provinciale verordening – bijvoorbeeld omdat door de ontwikkeling meer verblijfstoeristen worden verwacht dan in het beleid is toegestaan. Op advies van de commissie kan Gedeputeerde Staten dan besluiten het beleid terzijde te schuiven, als de omgevingskwaliteit daardoor verbetert.

In al deze gevallen, waarin het bevoegd gezag afwegingsruimte heeft om af te wijken van de regels, wordt dus al lang gebruik gemaakt van adviseurs. Zij nemen de afweging niet over, maar brengen een expert-advies uit waarin ze inzicht geven in de sectorale consequenties en de meerwaarde van het project als geheel. De politieke afweging blijft een verantwoordelijkheid van gekozen bestuurders, die zich in de politieke arena hebben te verantwoorden.

procedures

“We moeten vorm geven aan procedures die garanderen dat er processen ontstaan die tot omgevingskwaliteit leiden”, zei Dirk Baalman, oud-directeur van Het Oversticht in een recent Mooiwaartscafé waarin over dit soort vragen gediscussieerd wordt.

En zo is het. Er hoeft waarschijnlijk niet zo heel veel in procedures en beleidsinstrumenten te worden vastgelegd; het debat hierover is nog lang niet voltooid, maar hier volgen enige suggesties.

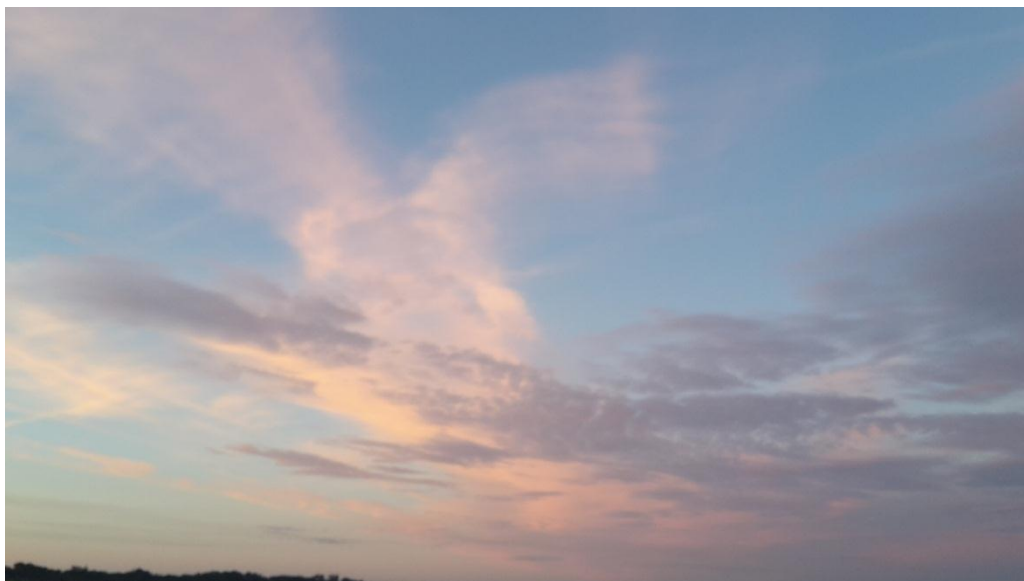
1. Het belangrijkste is de eis dat bij ieder project een gesprek gevoerd wordt over omgevingskwaliteit. Die eis is op dit moment niet wettelijk geformaliseerd, al maakt de zorgplicht voor omgevingskwaliteit een gesprek erover nagenoeg onvermijdelijk. Elke gemeente is echter vrij om de eis in eigen procedures vast te leggen.
2. Initiatieven met een meer dan marginale impact op de omgeving moeten een positieve bijdrage leveren aan de omgevingskwaliteit. De gemeente voert een actieve regie die waarborgt dat initiatiefnemers kennis verwerven van de belangen die in de omgeving van hun project spelen.
3. De gemeente faciliteert (bijvoorbeeld door een kwaliteitsteam of door ontwerpend onderzoek) de koppeling van het private initiatief aan omgevingsbelangen, opdat het een initiatief met maatschappelijke meerwaarde wordt.
4. Initiatieven die een negatief effect hebben op de omgevingskwaliteit worden in principe niet toegelaten.
5. de omgevingsvisie bevat de globale beschrijving van de omgevingskwaliteit. Er staat in welke kwaliteiten gekoesterd worden (gebiedseigen kwaliteiten, maar ook sociaal-economische, milieugehygiënische en culturele kwaliteiten die niet per se gebiedsgericht zijn), welke kwaliteiten voor verbetering vatbaar zijn, en welke zo ondermaats dat er dringend aan gewerkt moet worden. De visie wordt gedragen door de gemeenschap en bevat de maatschappelijke doelen.

6. het omgevingsplan bevat de regels die initiatiefnemers uitnodigen om bij te dragen aan de omgevingskwaliteit. En wellicht ook regels die initiatiefnemers blokkeren in het aantasten van omgevingskwaliteit. De initiatiefgroep Mooiwaarts is het project Omgevingsplan Op Kwaliteit (OOK) begonnen¹⁶, waarin wordt onderzocht hoe een omgevingsplan naast rechtszekerheid ook ruimte en garanties kan bieden voor het realiseren van omgevingskwaliteit.
7. Indien op grond van het omgevingsplan een vergunning noodzakelijk is – en dat is het geval wanneer er een bestuurlijke afweging moet plaatsvinden – dan wordt voor het onderbouwen van die afweging desgewenst de onafhankelijke gemeentelijke adviescommissie ingeschakeld. De commissie wordt in ieder geval geraadpleegd indien er sprake is van een activiteit in of bij een rijksmonument of in een beschermd stads- of dorpsgezicht.
8. bij afwijking van het omgevingsplan of van de algemene (milieu-)regels wordt de onafhankelijke gemeentelijke adviescommissie altijd ingeschakeld om te beoordelen of er ondanks de afwijking sprake is van een verbetering van de omgevingskwaliteit. Indien een MER noodzakelijk is, dan werkt de gemeentelijke adviescommissie nauw samen met de Commissie voor de Mer. De effectiviteit van deze commissies is groter als ze vroeg in het proces worden ingeschakeld.

tot slot

De hierboven geformuleerde gedachten hebben gevolgen voor de implementatie van de Omgevingswet. De fundamentele vernieuwing van de Omgevingswet zit in een omkering van het denken. Niet langer staat het recht van de burger centraal om zijn private plannen te realiseren – waarbij de overheid toetst of er geen regels zijn die dat verhinderen – voortaan staat de vraag centraal op welke wijze een privaat initiatief een bijdrage kan leveren aan het realiseren van maatschappelijke doelen. *Ask not what your country can do for you, ask what you can do for your country*, aldus John F. Kennedy.

De Omgevingswet kan pas een werkelijke verbetering betekenen voor de omgevingskwaliteit als het instrumentarium (omgevingsplannen, omgevingsvisies, vergunningssystematiek etc.) grondig wordt herzien, maar bovenal is een fundamentele vernieuwing nodig in de manier waarop de lokale democratie (inclusief het systeem van adviseurs) werkt. Die omslag in beleidinstrumentenb komt langzaam op gang, maar de taaie cultuuromslag moet eigenlijk nog helemaal beginnen, en zal veel tijd kosten. De Federatie Ruimtelijke Kwaliteit levert met het project Mooiwaarts een bijdrage op beide aspecten van de vernieuwing: met het deelproject Omgevingsplan Op Kwaliteit en met het deelproject De Omslag.



¹⁶ Zie de website www.ook-mooiwaarts.nl