VERNIEUWING OMGEVINGSRECHT: MAAK DE AMBITIES WAAR

DECEMBER 2015





Raad
voor de leefomgeving
en infrastructuur

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) is het strategische adviescollege voor regering en parlement op het brede domein van duurzame ontwikkeling van de leefomgeving en infrastructuur. De raad is onafhankelijk en adviseert gevraagd en ongevraagd over langetermijnvraagstukken. Met een integrale benadering en advisering op strategisch niveau wil de raad bijdragen aan de verdieping en verbreding van het politiek en maatschappelijk debat en aan de kwaliteit van de besluitvorming.

Samenstelling Rli

Mr. H.M. (Henry) Meijdam, voorzitter

A.M.A. (Agnes) van Ardenne-van der Hoeven

Ir. M. (Marjolein) Demmers MBA

E.H. (Eelco) Dykstra MD

L.J.P.M. (Léon) Frissen

Ir. J.J. (Jan Jaap) de Graeff

Prof. dr. P. (Pieter) Hooimeijer

Prof. mr. N.S.J. (Niels) Koeman

Ir. M.E. (Marike) van Lier Lels

Prof. dr. ir. G. (Gerrit) Meester

Ir. A.G. (Annemieke) Nijhof MBA

Prof. dr. W.A.J. (Wouter) Vanstiphout

Algemeen secretaris

Dr. R. (Ron) Hillebrand

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

Oranjebuitensingel 6

Postbus 20906

2500 EX Den Haag

info@rli.nl

www.rli.nl

INHOUD

DEEL 1: ADVIES 5

1 AANLEIDING EN ADVIESVRAAG 6

2 MAATSCHAPPELIJKE CONTEXT 8

3 HOOFDLIJNEN VAN HET RAADSADVIES 10
3.1 Maak een nationale omgevingsvisie die inspirerend én selectief is 10
3.2 Flexibiliteit en afwegingsruimte in de AMvB's 10

4 ZOEK NAAR BALANS 11

5 TOT SLOT 13

DEEL 2: VERDIEPING 15

INLEIDING 16

1 STRATEGISCHE UITGANGSPUNTEN STELSELHERZIENING 17
1.1 Balans tussen de pijlers beschermen en benutten 18
1.2 De dimensie overheid - samenleving 18
1.3 De dimensie sectoraal - integraal 18
1.4 De dimensie decentraal - centraal 19
1.5 De dimensie rechtszekerheid - flexibiliteit 19
1.6 Conclusie 19

2 OMGEVINGSVISIE VAN HET RIJK 20
2.1 Maak een nationale omgevingsvisie die inspireert 21
2.2 Maak een nationale omgevingsvisie die selectief is 22
2.3 Hanteer vijf criteria voor de selectie van nationale opgaven 23
2.4 Zet in op vier integrerende opgaven 25
2.5 Geef duidelijkheid over de inzet van het Rijk 28
2.6 Zorg dat proces van totstandkoming bijdraagt aan draagvlak voor de omgevingsvisie 29
2.7 Bouw de omgevingsvisie op in lagen 31

3 BESLUIT KWALITEIT LEEFOMGEVING 33
3.1 Een denkladder voor normstelling 34
3.2 Streef naar harmonisatie in terminologie 37
3.3 Kies voor een uniforme structuur voor de omgang met kwaliteitsnormen 37
3.4 Neem garanties op over het zeker stellen van de uitvoering van de maatregelen 41
3.5 Neem een balansbepaling op 42

4 HET OMGEVINGSBESLUIT ALS KADER VOOR HET OMGEVINGSPLAN 45
4.1 Maak in het Omgevingsbesluit duidelijk welke vernieuwingen gewenst zijn 47
4.2 Zorg dat het omgevingsplan nadere afwegingen mogelijk maakt 47
4.3 Stimuleer het gebruik van globale regels 47
4.4 Maak het opnemen van planafspraken mogelijk 49
4.5 Herijk het overgangsrecht aan het nieuwe stelsel 51
4.6 Toets op onuitvoerbaarheid 52
4.7 Maak ruimte voor gebodsbepalingen in het omgevingsplan 53

5 NAAR EEN SAMENHANGEND STELSEL 55
5.1 Geen maatstaf voor balans tussen pijlers beschermen en benutten 56
5.2 De dimensie overheid – samenleving 56
5.3 De dimensie sectoraal – integraal 58
5.4 De dimensie decentraal – centraal 59
5.5 De dimensie rechtszekerheid – flexibiliteit 60

LITERATUUR 62

BIJLAGEN 65

Totstandkoming advies 65

Overzicht publicaties 68

Colofon 70

DEEL 1 | ADVIES

1. Aanleiding en adviesvraag

Het omgevingsrecht is in de loop der jaren sterk versnipperd geraakt over tientallen wetten, circa 120 Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) en een vergelijkbaar aantal ministeriële regelingen. Die versnippering leidt volgens het Rijk tot afstemmings- en coördinatieproblemen, en verminderde kenbaarheid en bruikbaarheid van de regelgeving. Ook onderkent de regering inhoudelijke tekortkomingen: de regelgeving richt zich onvoldoende op duurzame ontwikkeling en houdt onvoldoende rekening met regionale verschillen en met de behoefte aan maatwerk en vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden. De veelheid aan wetten met elk hun eigen procedures en systematiek maakt integraal beleid en een samenhangende beoordeling van maatschappelijke initiatieven moeilijk (Tweede Kamer, 2014). Vandaar dat het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) met de Omgevingswet en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving (AMvB's) werkt aan een stelselherziening van het omgevingsrecht.

Doelen stelselherziening omgevingsrecht

De stelselherziening van het omgevingsrecht heeft zowel procesmatige als maatschappelijke doelen. In de Omgevingswet (Eerste Kamer, 2015), die op 1 juli 2015 door de Tweede Kamer is aanvaard, staan de vier procesmatige doelen van deze stelselherziening beschreven:

- "het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht. Hieronder wordt ook vermindering van regeldruk begrepen;
- het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
- het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
- het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving."

De maatschappelijke doelen die met de Omgevingswet worden nagestreefd, staan verwoord in artikel 1.3 van de wet: "Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:

a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en
b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften."

Stelselherziening en Omgevingswet

De stelselherziening is gericht op vereenvoudiging en vermindering van lasten, onderzoekplichten en regeldruk, op harmonisatie en samenhang tussen regelgeving in verschillende sectoren van beleid en een doelgroepbeleid waarin de gebruiker centraal staat (bestuur, bedrijf en burger). Dat betekent dat beleid in verschillende sectoren zoveel mogelijk wordt gebundeld tot één pakket regelgeving, waarop ook een enkelvoudige omgevingsvergunning wordt gebaseerd. De Omgevingswet, en de uitwerking daarvan

in een beperkt aantal AMvB's, moet dit mogelijk maken. De Tweede Kamer heeft de Omgevingswet op 1 juli 2015 aanvaard.

De Omgevingswet

De Omgevingswet treedt naar verwachting in 2018 in werking. Het wetsvoorstel heeft als titel meegekregen 'Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingsbeleid)'. De wet integreert zo'n 26 wetten op het gebied van de fysieke leefomgeving. Hieronder vallen onderwerpen als: bouwen, milieu, waterbeheer, ruimtelijke ordening, monumentenzorg en natuur. De oude wetten zijn veelal sectoraal opgebouwd. In samenhang bezien en toegepast sluiten deze wetten niet meer aan bij de behoefte van deze tijd. Met de Omgevingswet wil de overheid het wettelijk systeem 'eenvoudig beter' maken (www.omgevingswet.nl).

Algemene Maatregelen van Bestuur

De Omgevingswet wordt uitgewerkt in een beperkt aantal Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's). Dit gebeurt in verschillende tranches. In de eerste tranche worden ongeveer 60 AMvB's en 20 delen van wetten teruggebracht tot vier AMvB's. Deze bundeling moet bijdragen aan zowel een samenhangende benadering als aan de inzichtelijkheid, kenbaarheid en het gebruikersgemak. De latere tranches volgen na 2018. Met het oog op de inwerkingtreding van het stelsel in 2018 wordt aan de volgende vier AMvB's gewerkt (Tweede Kamer, 2014):

Het Omgevingsbesluit. Dit geeft algemene en procedurele bepalingen voor de uitwerking van de instrumenten voor bijvoorbeeld bepaling vergunningsplicht, bevoegd gezag, indieningsvereisten en besluitvorming.
Besluit kwaliteit leefomgeving. Deze AMvB bevat de inhoudelijke normstelling voor bestuurlijk handelen en is dus uitsluitend gericht tot bestuursorganen die de instrumenten van het wetsvoorstel toepassen.
Besluiten over activiteiten in de fysieke leefomgeving. Deze groep regels is gericht op burgers, bedrijven en overheden bij hun feitelijk handelen. Het gaat hier om de algemene, rechtstreeks werkende regels die op rijksniveau zullen worden gesteld over activiteiten in de fysieke leefomgeving. Omwille van de omvang van en de diversiteit aan onderwerpen en doelgroepen worden twee AMvB's vastgesteld, waarin de bestaande sectorale regelgeving op het gebied van bouw, water en milieu opgaat. Het huidige Activiteitenbesluit milieubeheer is dan de kern van het Besluit activiteiten leefomgeving, het huidige Bouwbesluit 2012 de kern van het Besluit bouwwerken leefomgeving.



Focus Rli op nieuwe instrumenten en nadere regels

Een advies over de stelselherziening van het omgevingsrecht was opgenomen in het werkprogramma 2015-2016 van de raad. Aanvullend daarop heeft de minister van IenM aandacht gevraagd voor de nationale omgevingsvisie. In dit advies wordt de tekst van de Omgevingswet, nu deze is aanvaard door de Tweede Kamer, in beginsel als een gegeven beschouwd. Dit verklaart ook de focus in dit advies op de nadere regels: de AMvB's waar nu aan gewerkt wordt door het Ministerie van IenM. Er worden vier AMvB's voorbereid. In dit advies wordt ingegaan op twee daarvan: het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit omdat de raad verwacht dat de vernieuwingen in deze AMvB's het sterkst zullen bijdragen aan de gewenste snellere en betere besluitvorming. De Besluiten activiteiten en bouwwerken leefomgeving worden in dit advies niet besproken. Op verzoek van de minister buigt de raad zich in dit advies dus ook over het nieuwe instrument van de nationale omgevingsvisie. Op dit moment werkt het ministerie aan een nationale omgevingsagenda ter voorbereiding op deze visie.

De uitwerking van de wet in nieuwe regels en instrumenten is te zien als de *proof of the pudding* van de gewenste stroomlijning en verbetering van de regelgeving voor de fysieke leefomgeving. Om recht te doen aan de intenties van de herzieningsoperatie ('eenvoudig beter') is het belangrijk dat de keuzes, die daarbij worden gemaakt, consistent zijn en aansluiten op de doelen die aan de stelselherziening ten grondslag liggen. Wordt voorkomen dat (gedetailleerde) sectorale wensen afbreuk doen aan de beoogde integrale afweging, waardoor besluiten inderdaad eenvoudiger en beter kunnen worden genomen? Lukt het om een goede verhouding te realiseren tussen een ontwikkelingsgerichte benadering en een meer beschermende strategie voor essentiële omgevingskwaliteiten?

Dergelijke vragen zijn aanleiding voor de Rli om zich te buigen over de volgende vraag:
Worden de intenties van de stelselherziening van het omgevingsrecht verwezenlijkt en met elkaar in balans gebracht in de uitwerking van de Omgevingswet? Hoe kunnen die intenties optimaal tot gelding komen in de in voorbereiding zijnde AMvB's en de nationale omgevingsvisie?

2. Maatschappelijke context

De stelselherziening van het omgevingsrecht is een van de grootste wetgevingsoperaties van de afgelopen decennia. Desondanks ging de vaststelling van de Omgevingswet in de Tweede Kamer (op 1 juli 2015) niet gepaard met veel maatschappelijke of politieke ophef. Daardoor kan de indruk ontstaan dat de maatschappelijke urgentie van de stelselherziening niet erg groot is, dat het vooral een wetstechnische harmonisatieoperatie is. Dat is echter zeker niet het geval. De wet en vooral ook de nadere regelgeving en instrumentatie waaraan nu wordt gewerkt, heeft vanaf 2018, als de wet wordt ingevoerd, een grote impact op Nederland.

De Omgevingswet creëert een ander speelveld waarin de verhoudingen tussen burgers, marktpartijen en overheden drastisch veranderen. Het accent van de besluitvorming verschuift naar het voortraject waarin de initiatiefnemer meer verantwoordelijkheden krijgt. Regels en procedures

worden inzichtelijker, maar er komt ook meer ruimte voor bestuurlijke afwegingen. De inzet is om de onderzoekslasten flink te beperken. Belangrijk is daarbij dat sectorale regels (zoals voor veiligheid en geluid) onderdeel worden van een integrale afweging die gericht is op het eindresultaat: de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Ook maakt het statische planmatige denken – het bestemmingsplan was daar een symbool van – plaats voor een dynamisch systeem van continue aanpassing en vernieuwing.

De stelselherziening treft alle processen en besluiten in de fysieke leefomgeving, groot en klein. Het gaat zowel om het opstarten van grote integrale gebiedsontwikkelingsprocessen als om het beoordelen van een vergunningaanvraag voor een andere uitrit. Het gaat om besluiten over en ingrepen in de directe leefomgeving van burgers. Het is van het grootste belang dat hierbij een goede verhouding wordt gevonden tussen de twee pijlers onder de wet: beschermen en benutten.

De raad heeft met twee briefadviezen (Rli, 2011a en 2015a) geadviseerd over de Omgevingswet. Nu gewerkt wordt aan de nadere regelgeving en instrumentatie is een nieuw raadsadvies op zijn plek. Zoals eerder gesteld: *the proof of the pudding is in the eating.* Het gaat nu om de vraag of de geheel vernieuwde inhoud van de instrumentenkoffer van de wet in de praktijk gaat werken. Zijn de omgevingsvisie en het omgevingsplan straks bruikbaar? Vindt de harmonisatie en integratie van regelgeving en normsystematiek wel op de juiste wijze plaats? Wordt de besluitvorming daarmee daadwerkelijk eenvoudiger en beter? Kunnen nog andere verbeteringen en vernieuwingen worden doorgevoerd?

Voorbeelden uit de huidige praktijk

Hieronder worden drie praktijkvoorbeelden gegeven waarbij realisatie onder de huidige wetgeving problematisch is, gepaard gaat met hoge onderzoekslasten en gecompliceerde besluitvormingstrajecten. Dit advies van de raad moet onder meer voor dit soort gevallen bijdragen aan een snellere en betere besluitvorming.

- Een gemeente wil woningbouw realiseren langs een drukke toegangsweg naar het centrum. De geluidsnormen laten dat niet toe, hoewel er vroeger ook woonbebouwing op die plek stond. Door nieuwbouw verbetert de sociale veiligheid en de stedenbouwkundige structuur. De buurtschool hoeft dan niet gesloten te worden en de buurtsuper blijft rendabel. Nieuwbouw elders in de gemeente stuit op bezwaren in verband met aantasting van aanwezige ruimtelijke kwaliteiten.
- Een gemeente wil in het kader van de duurzaamheid een eind maken aan de verwarming van buitenterrassen bij horeca-inrichtingen. Die verwarming voldoet echter wel aan de eisen die het Rijk daarover stelt. Kan de gemeente haar aanvullende duurzaamheidsbeleid realiseren?
- Een projectontwikkelaar wil in een voormalig schoolgebouw vijftig dure koopappartementen realiseren. De gemeenteraad wil ook iets doen aan de grote vraag naar middeldure huurwoningen. Kan de gemeente met de ontwikkelaar afspreken dat er veertig koopappartementen komen en tien huurappartementen?

3. Hoofdlijnen van het raadsadvies

Dit advies bestaat uit twee delen. In dit deel 1 worden de hoofdlijnen van het advies gegeven. In deel 2 worden de aanbevelingen uitgewerkt en van achtergrondinformatie voorzien.

De stelselherziening van het omgevingsrecht rust op twee pijlers: beschermen en benutten. De raad tracht met zijn aanbevelingen in dit advies bij te dragen aan een evenwichtig stelsel, waarbij beide pijlers stevig worden verankerd en voor zover mogelijk met elkaar in balans gebracht. De raad ondersteunt de hoofduitgangspunten van de Omgevingswet en zoomt in dit advies in op instrumenten waar nu aan gewerkt wordt: de nationale omgevingsvisie en de AMvB's Besluit kwaliteit leefomgeving en Omgevingsbesluit.

3.1 Maak een nationale omgevingsvisie die inspirerend én selectief is

De minister vraagt advies over de nationale omgevingsvisie die in 2018 van kracht moet worden. Als tussenproduct, op weg naar deze omgevingsvisie, werkt IenM aan een nationale omgevingsagenda die in 2016 wordt uitgebracht. De raad is voorstander van een inspirerende en selectieve nationale omgevingsvisie. Dat past bij een decentraal stelsel, waarin niet alleen medeoverheden, maar ook markt en samenleving een grotere verantwoordelijkheid krijgen voor het leefomgevingsbeleid. Het rijksbeleid moet alle betrokkenen bij de leefomgeving inspireren en uitdagen om bij te dragen aan de aanpak van de belangrijke opgaven waar Nederland voor staat. Selectiviteit is ook geboden vanwege de beperkte spankracht van de rijksoverheid. De raad adviseert het Rijk om vijf onderling samenhangende criteria te hanteren voor de selectie van opgaven in de omgevingsagenda: het moet gaan om langetermijnopgaven met een internationale dimensie, en overwegingen op basis van subsidiariteit, een domeinoverschrijdende aanpak en de welvaartstheorie moeten een rol spelen. Er is sprake van een rijksopgave als medeoverheden onvoldoende in staat zijn om het probleem op te lossen, of als coördinatie op een hoger schaalniveau evidente meerwaarde oplevert. Ook kan het, zoals het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) stelt, gaan om het laten renderen van eerdere rijksinvesteringen of het economisch belang van de mainports en Brainport (Kuiper & Evers, 2012). Aan de hand van deze criteria identificeert de raad vier integrerende opgaven voor de nationale omgevingsvisie: energietransitie, klimaatadaptatie, het verbeteren van de ruimtelijk-economische structuur en de transformatie van het landelijk gebied. Uiteraard moet de selectie van opgaven uiteindelijk tot stand komen in maatschappelijke en politieke arena's. De raad adviseert het Rijk in de nationale omgevingsvisie vooral te werken aan dergelijke samenhangende langetermijnopgaven en daarnaast te werken met korter lopende programma's voor meer sectorale of thematische onderwerpen.

3.2 Flexibiliteit en afwegingsruimte in de AMvB's

De raad beveelt het Rijk aan om de uitwerking van de wet te beperken tot een selectief aantal kaders en kwaliteitsnormen. Zoek naar zoveel mogelijk inhoudelijke flexibiliteit, gericht op betere mogelijkheden voor een samenhangende weging gericht op de leefomgevingskwaliteit, en zorg voor goede procedurele waarborgen voor de burger.

Neem in het Besluit kwaliteit leefomgeving een uniforme terminologie en harmonisatie van de omgang met kwaliteitsnormen op

In het Besluit kwaliteit leefomgeving zal het Rijk kwaliteitsnormen stellen (de zogenaamde instructieregels) voor de besluitvorming op gemeentelijk niveau, onder meer bij het vaststellen van een omgevingsplan. De raad adviseert een doorlopende reflectie op het stellen van deze kwaliteitsnormen, en op de wijze waarop ze worden vastgelegd. Dit is belangrijk om ongewenste juridisering te voorkomen. Wees daarbij terughoudend met het gebruik van niet-afweegbare normen. Deze impliceren sectorale blokkades die een integrale weging van de omgevingskwaliteit in de weg staan. De raad beveelt bovendien aan om in het Besluit kwaliteit leefomgeving te werken aan een vergaande uniformering van zowel de begrippen als het systeem van omgang met normen. Daartoe wordt een viertrapsweging (zie deel 2, paragraaf 3.3) bepleit waarbij zowel de onderzoeksverplichting als de eisen aan de besluitvorming beperkt blijven. Die nemen pas toe als dieper in de afwegingsruimte wordt getreden. De raad onderkent de behoefte aan meer afwegingsruimte voor medeoverheden. Deze afwegingsruimte ontstaat niet door er enkel lippendienst aan te bewijzen. De instructieregels in de AMvB's dienen deze ruimte nadrukkelijk te scheppen. Tenslotte kan het opnemen van een balansbepaling helpen om bij sectorale belemmeringen toch die brede belangenweging mogelijk te maken.

Zorg dat het omgevingsplan samenwerking faciliteert en maak dit mogelijk in het Omgevingsbesluit

Het Omgevingsbesluit is te zien als de opvolger van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) waarin nu de spelregels voor het bestemmingsplan zijn vastgelegd. Omdat het omgevingsplan een integratie is van het (verbrede en vernieuwde) bestemmingsplan en de verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, is de reikwijdte van het Omgevingsbesluit breder. De raad is van mening dat het Rijk het Omgevingsbesluit zo moet vormgeven dat het omgevingsplan daadwerkelijk een nieuw instrument wordt dat de lokale onderhandelingen tussen overheid, initiatiefnemers en burgers ondersteunt, en dat meer integraliteit en flexibiliteit in de afwegingen mogelijk maakt. Een belangrijke aanbeveling is het mogelijk maken van planafspraken op basis van het omgevingsplan. Hierdoor kan de overheid borgen dat publieke waarden en een betere omgevingskwaliteit worden gerealiseerd. Verder heeft de raad aanbevelingen over het stimuleren van het gebruik van globale regels, een herijking van het overgangsrecht, een toets op onuitvoerbaarheid en het mogelijk maken van het opnemen van gebodsbepalingen in het omgevingsplan. Om deze vernieuwingen zeker te stellen moeten ze uitdrukkelijk in de AMvB's worden vastgelegd en niet enkel in de toelichting daarop.

4. Zoek naar balans

Als rode draad door dit advies loopt de balans tussen de pijlers beschermen en benutten die aan de stelselherziening ten grondslag liggen. Kunnen die pijlers inderdaad met elkaar in balans worden gebracht, en waar moeten keuzes worden gemaakt om dat te realiseren? Om deze vraag te beantwoorden, maakt de raad een onderscheid in vier dimensies van die balans: overheid – samenleving, sectoraal – integraal, decentraal – centraal en tot slot rechtszekerheid – flexibiliteit.

De dimensie overheid – samenleving

Bij de dimensie overheid – samenleving ondersteunt de raad de gedachte dat de verhoudingen tussen initiatiefnemer, markt, samenleving en overheid aan herijking toe is. Het Rijk signaleert terecht een grotere zelfredzaamheid in de samenleving en de noodzaak om als overheid een stapje terug te doen. De Omgevingswet maakt daarom ook uitnodigingsplanologie mogelijk. De raad ondersteunt dit, maar plaatst daar wel een aantal kanttekeningen bij. In de eerste plaats voor de nationale omgevingsvisie. Het abstracte, strategische karakter van de benodigde transities (zoals klimaatadaptatie en energietransitie) zal zeker niet alle burgers aanspreken. Dit stelt eisen aan de wijze waarop de participatie wordt vormgegeven en relativeert tevens de te verwachten inbreng. Tegelijkertijd zal die participatie ook moeten bijdragen aan het draagvlak voor het werken aan deze transities. Want de overheid kan het immers niet meer alleen. Het omgaan met deze paradox stelt hoge eisen aan de sturing op de totstandkoming van de nationale omgevingsvisie.

In de tweede plaats speelt deze dimensie een rol in de AMvB's, met name in het Omgevingsbesluit. Uitnodigingsplanologie zal in de omgevingsplannen leiden tot een andere rol van de initiatiefnemer en de overheid. De burger zal zich ten opzichte van beide moeten heroriënteren, met een actievere opstelling tegenover de directe eigen omgeving en een op uitwisseling en onderhandeling gerichte attitude. De raad pleit voor een versterking van de positie van de burger.

De dimensie sectoraal – integraal

Bij de dimensie sectoraal – integraal herkent de raad de behoefte aan een integrerend kader om met de stelselherziening samenhangende afwegingen mogelijk te maken. De Omgevingswet integreert daartoe een veelheid aan wetten en regelingen. Die integratie draagt niet alleen bij aan de kenbaarheid van de regels maar ook aan de integrale toepassing ervan. De raad is hier voorstander van, maar waarschuwt ook voor een te ver doorgeschoten verlangen naar integratie. Veel zaken zijn sectoraal en kunnen dat blijven. Handel die dan ook sectoraal af in de besluitvorming. Dit betekent voor de nationale omgevingsvisie dat niet krampachtig moet worden geprobeerd om de vele tientallen vigerende rijksvisies op deelterreinen van de fysieke leefomgeving te integreren in één nota. Dat komt de bruikbaarheid en zeggingskracht van een nationale omgevingsvisie niet ten goede. Geef desnoods specifieke sectorale of thematische visies de status van programma, als een meer concreet en sectoraal onderdeel van de visie. Het is goed dat de AMvB's gericht zijn op het sneller en beter mogelijk maken van integrale besluiten over de leefomgeving. Maar ook hier geldt dat een sectorale aanpak de eenvoud en de snelheid van de besluitvorming ten goede kan komen.

De dimensie decentraal – centraal

In de dimensie decentraal – centraal zijn in het verleden al keuzes gemaakt. In de SVIR (Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte) is beleidsmatig gekozen voor een decentraal stelsel. Ook de Omgevingswet is geënt op een decentraal stelsel, maar zonder de wet geweld aan te doen kan deze ook gebruikt worden voor een meer centraal beleid. Daardoor blijft een

positiebepaling op de dimensie decentraal – centraal een politieke keuze van het kabinet. Er is enerzijds behoefte aan een nationale visie op hoofdlijnen, een visie die inspireert, agendeert en die de samenleving houvast biedt met gedeelde toekomstbeelden. Ook is er behoefte aan algemene regels van het Rijk over de gewenste kwaliteit van de leefomgeving. Anderzijds moet het mogelijk zijn op decentraal niveau beleidskeuzes te maken en afwegingsruimte te hebben om gebiedsgericht tot oplossingen te komen. De raad is hier voorstander van, maar wijst erop dat dit niet alleen een technische aanpassing betreft maar dat het ook een grote cultuurverandering vereist bij betrokken partijen. Voorkom recentralisatie als centraal en decentraal nog moeten leren omgaan met deze nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden. Daarnaast vraagt de raad aandacht voor (regionale) samenwerking tussen betrokken (bestuurs)organen. Opgaven in de fysieke leefomgeving houden zich immers zelden aan bestuurlijke grenzen. Het gezamenlijk opstellen van een intergemeentelijke of regionale omgevingsvisie kan hierbij helpen.

De dimensie rechtszekerheid – flexibiliteit

De vierde dimensie is rechtszekerheid – flexibiliteit. De raad is voorstander van flexibiliteit om maatwerk mogelijk te maken op het schaalniveau waarop de verschillende opgaven en oplossingen bijeenkomen. Maatwerk is in de bestuurlijke praktijk nodig bij complexe afwegingen. De raad ziet meer flexibiliteit niet als een vrijbrief, en pleit voor een zorgvuldige en transparante onderbouwing en verantwoording over de wijze waarop besluiten zijn genomen. Flexibiliteit op de inhoud moet dan ook gepaard gaan met zekerheid over het proces. Bovendien is de raad ervan overtuigd dat flexibiliteit kan bijdragen aan een hogere omgevingskwaliteit. Flexibiliteit kan ook leiden tot strengere normen op decentraal niveau. Voor de rechtszekerheid in het proces pleit de raad voor een getrapte besluitvorming bij de omgang met die normen. Hoe groter de afwijking van de normen hoe zwaarder de procedure en hoe hoger de eisen aan onderzoek en bewijsvoering.

5. Tot slot

De raad realiseert zich dat niet op elke plek in Nederland beschermen en benutten tegelijkertijd mogelijk zijn. Keuzes zijn onvermijdelijk bij het zoeken naar een geschikte balans voor de uiteenlopende gebieden die Nederland kent. Per locatie zijn immers andere omgevingskwaliteiten aan de orde. Stilte is een kwaliteit in het buitengebied, maar stilte is dood in de pot onder de rook van Schiphol. De stelselherziening moet het mogelijk maken om met dergelijke verschillen in de besluitvorming eenvoudig en beter om te gaan. De raad hoopt daaraan met zijn aanbevelingen in dit advies bij te dragen.

Vertrouwen is een van de grondslagen van de stelselherziening. De raad onderschrijft dit. Toch blijft het van belang om te voorkomen dat het accent teveel op benutten komt te liggen en dat de kwaliteit van de fysieke leefomgeving daardoor onvoldoende wordt beschermd of verbeterd. Het is de opdracht van het openbaar bestuur om dat vertrouwen niet te beschamen. Dit vraagt om professionaliteit en visie bij betrokken partijen. In dit licht is de raad verheugd over de verplichte lokale omgevingsvisie. Deze biedt gemeenteraden houvast bij de beoordeling of de kwaliteit van een gebied

niet teveel onder druk komt te staan, en of er geen kansen zijn gemist om die kwaliteit te verbeteren. Ook zal de gemeenteraad nadrukkelijk moeten bezien of de belangen van burgers voldoende worden geborgd in de besluitvorming. De raad constateert dat met de Omgevingswet de interactie tussen burger en overheid zal veranderen. De raad pleitte eerder voor een versterking van de positie van de burger door in de Omgevingswet garanties op te nemen over participatie in het voortraject.[1] Wellicht kan deze aanbeveling nog worden opgenomen in de invoeringswet.

De stelselherziening van het omgevingsrecht is een majeure operatie. Het jaar 2018 is een belangrijk moment door de implementatie van de wet, de invoeringswet, de AMvB's en het uitbrengen van de nationale omgevingsvisie. Daarmee is de herzieningsoperatie echter nog niet af. Er volgt nog aanvullingswetgeving en een tweede en derde tranche van de reductie van AMvB's. De Omgevingswet heeft het karakter van een aanbouwwet: de komende decennia kunnen nieuwe onderwerpen worden toegevoegd. Gedacht kan worden aan arbowetgeving, de Luchtvaartwet, het stoffenbeleid en energie. Dit is niet alleen een juridisch-technische operatie. Het kan niet genoeg benadrukt worden dat deze operatie staat of valt met een cultuurverandering bij alle betrokken partijen. De raad vraagt hiervoor aandacht.

1 Faciliteer en bevorder in het nieuwe stelsel participatie in het voortraject. Onderzoek de mogelijkheden om die participatie te bevorderen door initiatiefnemers de mogelijkheid te bieden om voorafgaand aan een aanvraag van een omgevingsvergunning de Elverding-aanpak te volgen en tegen het besluit over die aanvraag rechtstreeks beroep open te stellen bij de Raad van State, zoals die mogelijkheid ook is voorzien voor projectbesluiten (Rli, 2015a, p. 3).

DEEL 2 | VERDIEPING

INLEIDING

In deel 1 is het advies van de raad verwoord. In dit deel 2 wordt het advies op onderdelen uitgewerkt en van achtergrondinformatie voorzien. In hoofdstuk 1 worden de strategische uitgangspunten voor de stelselherziening beschreven die volgens de raad kaderstellend zijn voor de aanbevelingen van de raad. In hoofdstuk 2 gaat de raad nader in op zijn aanbevelingen voor de nationale omgevingsvisie. De hoofdstukken 3 en 4 geven verder uitwerking aan de aanbevelingen voor de twee besproken AMvB's. In hoofdstuk 3 staat het Besluit kwaliteit leefomgeving centraal dat de instructieregels bevat voor de besluitvorming op gemeentelijk niveau. Hoofdstuk 4 gaat over het Omgevingsbesluit dat de spelregels geeft voor het omgevingsplan. In hoofdstuk 5 wordt tenslotte teruggeblikt op de stelselherziening als geheel, aan de hand van de vier onderscheiden dimensies die ten grondslag liggen aan de balans tussen de pijlers beschermen en benutten.

Relatie advies met briefadvies Stelselherziening omgevingsrecht (Rli, 2015a)

In mei 2015 bracht de Rli een briefadvies uit over de stelselherziening. Deze brief, die kort voor het wetgevend overleg van de minister van IenM met de Tweede Kamer uitkwam, betrof een tussenstand van de gedachtevorming binnen de raad over de toekomstige wet. In dit advies worden, nu de wet door de Tweede Kamer is aanvaard, deze gedachten verder uitgewerkt in aanbevelingen voor de verschillende instrumenten van de wet: de omgevingsvisie van het Rijk en de AMvB's. Vandaar dat sprake is van enige overlap met teksten uit dat briefadvies.



1

STRATEGISCHE UITGANGSPUNTEN STELSELHERZIENING

De raad formuleert in dit hoofdstuk een aantal algemene uitgangspunten die kaderstellend zijn voor de aanbevelingen van de raad in dit advies. Deze uitgangspunten zijn ook gehanteerd in het briefadvies van de raad over de stelselherziening van het omgevingsrecht (Rli, 2015a).

1.1 Balans tussen de pijlers beschermen en benutten

Er staan twee pijlers onder de doelen van het nieuwe stelsel: beschermen en benutten. De eerste pijler is gericht op de intentie het bestaande beschermingsniveau te handhaven of te verbeteren, op het verzekeren van een goed woon- en leefklimaat, het bevorderen van de voorspelbaarheid van de besluitvorming en die is erop gericht de rechtszekerheid en rechtsbescherming van burgers en bedrijven niet tekort te doen. De tweede is een ontwikkelingsgerichte pijler, gericht op een integrale benadering, op het faciliteren van nieuwe ontwikkelingen, op het vergroten van de afwegingsruimte, het versnellen van procedures, het mogelijk maken van innovaties en op het wegnemen van barrières.

Bij het zoeken naar de balans tussen beschermen en benutten vraagt de raad aandacht voor vier dimensies van die balans:

- overheid - samenleving;
- sectoraal - integraal;
- decentraal - centraal;
- rechtszekerheid - flexibiliteit.

De stelselherziening zal ertoe leiden dat op elk van deze dimensies gezocht moet worden naar een nieuw evenwicht. De raad gaat hieronder op deze dimensies in.

1.2 De dimensie overheid - samenleving

De verhouding tussen overheid en samenleving verandert voortdurend. Een afnemend investeringsvolume van de overheid, een groter zelfbewustzijn van markt en samenleving en de opkomst van de mondige burger leiden ertoe dat de overheid zich steeds vaker richt op het scheppen van randvoorwaarden waar anderen vervolgens invulling aan kunnen geven. Mede om die reden is het belangrijk om in het nieuwe stelsel uitnodigingsplanologie te faciliteren. Deze aanvulling op het repertoire van de overheid houdt ook een culturele verandering in, die – met name bij de betrokken overheden – nog geen gemeengoed is. Een uitnodigende houding richting private partijen en samenleving betekent overigens niet dat een gemeente achterover kan leunen. Het impliceert actieve onderhandelingen tussen betrokken partijen over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de randvoorwaarden die door de overheid zijn gesteld.[2]

1.3 De dimensie sectoraal - integraal

De discussie over de verhouding tussen sectorale beleidsvelden en de wijze waarop afwegingen daartussen moeten worden gemaakt, speelt al langere tijd. Ruimtelijke ordening werd gepositioneerd als facetbeleid om zo afwegingen over meerdere sectoren te kunnen maken.[3] De introductie

2 Al eerder werd de term onderhandelingsplanologie (negociated planning) geïntroduceerd, zie o.a. Janssen-Jansen (2004). Bij onderhandelingsplanologie gaat het naast de planologische inpassing van de gewenste ontwikkeling, ook over de (financiële) bijdrage van de initiatiefnemer aan een ontwikkeling (Helvoirt, 2011, p. 95).

3 De commissie-De Wolff onderscheidde in 1970 sectoren van overheidsbeleid (Tweede Kamer, 1971) (enkelvoudig, zoals volkshuisvesting, elektriciteitsvoorziening) en een beperkt aantal facetten van overheidsbeleid (meervoudig, van belang voor meerdere sectoren tegelijk, namelijk maatschappelijk en cultureel welzijn, welvaartsbevordering en -verdeling en ruimtelijke ordening).

van facetbeleid was een poging te werken met verbindende thema's. Al snel krijgen sectoren echter zelf ook facetachtige trekken en is de status van verbindend facetbeleid niet langer voorbehouden aan de ruimtelijke ordening. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid stelde al eerder dat de grenzen tussen sectoren en facetten zijn vervaagd (WRR, 1998, p. 98). Hiermee verloor de ruimtelijke ordening positie. De afstemming tussen de verschillende sectoren blijft problematisch. Er is nog steeds behoefte aan een integrerend kader om integrale afwegingen te kunnen maken en met de grotere reikwijdte van het omgevingsbeleid wordt deze behoefte nog pregnanter.

1.4 De dimensie decentraal - centraal

De ruimtelijke ordening is in de afgelopen periode sterk gedecentraliseerd vanuit de gedachte dat het goed is om besluiten over de leefomgeving van de burger zo dicht mogelijk bij en in samenspraak met die burger te nemen. De decentralisatie laat onverlet dat er nog steeds een rol is voor de rijksoverheid. De verantwoordelijkheid van het Rijk betekent allereerst dat het Rijk als wetgever de kaders bepaalt waarbinnen decentrale besluitvorming kan plaatsvinden. Daarnaast heeft het Rijk een rol bij grote opgaven die het lokale en provinciale niveau overstijgen. Ten slotte zal het Rijk moeten waken over een beperkt aantal evidente rijksbelangen (zoals de toekomst van de mainports) en over enkele hoofdsystemen (waterhuishouding, verkeer, scheepvaart). De decentralisatie leidt tot de vraag wie waarover gaat, en heeft ook gevolgen voor de wijze van samenwerken binnen de overheidskolom.

1.5 De dimensie rechtszekerheid - flexibiliteit

De regering stelt dat flexibiliteit de rechtszekerheid niet onder druk mag zetten.[4] De idee van flexibiliteit is niet nieuw, nu reeds kennen bijna alle regels een discretionaire ruimte (bestuurlijke afwegingsruimte). Het verruimen van de mogelijkheden in de Omgevingswet voor bestuurlijk maatwerk is dus geen principiële aanpassing. Toch leidt de beoogde flexibilisering tot discussie en tot de vraag of rechtszekerheid niet teveel in het geding komt.

1.6 Conclusie

De raad vat de stelselherziening van het omgevingsrecht op als een zoektocht naar het vinden van een balans tussen de twee pijlers beschermen en benutten. Deze balans kent vier dimensies. De balans en de dimensies vormen het referentiekader voor de analyse en de aanbevelingen in dit advies.

4 De nota naar aanleiding van het verslag (Tweede Kamer, 2015a) noemt zes vormen van flexibiliteit en daarnaast de experimenteerbepaling om innovatieve nieuwe oplossingen mogelijk te maken. De zes vormen van flexibiliteit betreffen drie soorten regels (ruimte in regels, gebiedsgericht maatwerk, individueel maatwerk) gericht op twee doelgroepen (bestuursorganen en burgers en bedrijven).



2

OMGEVINGSVISIE VAN HET RIJK

In de Omgevingswet is bepaald dat het Rijk een omgevingsvisie moet vaststellen als richtinggevend strategisch kader voor de noodzakelijke en de gewenste ontwikkelingen van de fysieke leefomgeving op de lange termijn. In de omgevingsvisie beschouwt het Rijk de verschillende ontwikkelingen in het fysieke domein in samenhang en het beschrijft de wijze waarop daaraan sturing wordt gegeven. Het is volgens de Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet een politiek-bestuurlijk document waaraan alleen het vaststellende orgaan gebonden is (Tweede Kamer, 2014). Het Ministerie van IenM werkt de komende jaren aan de eerste omgevingsvisie van het Rijk. In 2015 ligt de focus op het opstellen van een nationale omgevingsagenda.

Een omgevingsvisie van het Rijk

De omgevingsvisie van het Rijk wordt een integrale visie op strategisch niveau, die sectorale visies en beleidsplannen (structuurvisie voor ruimtelijke ordening, verkeers- en vervoersplan, waterplan, milieubeleidsplan en de ruimtelijke aspecten van de natuurvisie) vervangt. Het Rijk wil graag dat de omgevingsvisie in 2018 beschikbaar is. In 2015 is begonnen met de voorbereidingen, waaronder het evalueren van de SVIR. Daarbij wordt aangesloten bij lopende initiatieven zoals het Jaar van het Ruimte 2015, een maatschappelijk, politiek en professioneel debat over de toekomst van Nederland. In de dialoog met andere overheden en stakeholders over het waarom, het hoe en het wat van een nationale omgevingsvisie moet duidelijkheid ontstaan over de prioritaire onderwerpen, de procesaanpak en de planning. Het werk aan de omgevingsvisie zal in 2015 vooral bestaan uit het ophalen van meningen, kennis en gedachten rond de beleidsopgaven uitmondend in een nationale omgevingsagenda medio 2016.

In 2016 zal de agenda voor de omgevingsvisie verdiept worden door het onderzoeken van relevante beleidsalternatieven op alle schalen en voor alle regio's. In 2017 zal het accent liggen op het verkleinen van de bandbreedte aan relevante beleidsalternatieven naar zinvolle handelingsperspectieven op nationale schaal. De laatste fase richt zich op het gesprek met bestuurders en politiek over strategische keuzes. Het is uiteindelijk aan een volgend kabinet om de omgevingsvisie van het Rijk vast te stellen (Rijksoverheid, 2015a).

2.1 Maak een nationale omgevingsvisie die inspireert

De raad is voorstander van een nationale omgevingsvisie die alle betrokkenen bij het omgevingsbeleid inspireert en uitdaagt om bij te dragen aan de aanpak van de belangrijkste opgaven in de leefomgeving.

De omgevingsvisie van het Rijk kan worden gebruikt om de grote opgaven waar Nederland in de komende decennia voor staat te duiden en daarvoor oplossingsrichtingen te formuleren. Hoewel de omgevingsvisie alleen bindend is voor organen van het Rijk, verzet de Omgevingswet zich er niet tegen in die omgevingsvisie ook elementen op te nemen die decentrale overheden en private partijen kunnen inspireren. Elementen die zij bij de eigen beleidsontwikkeling kunnen betrekken en die behulpzaam kunnen zijn bij door hen te nemen besluiten. De raad adviseert om de ruimte die

de wet biedt voor een inspirerende en samenbindende invulling van de omgevingsvisie van het Rijk daadwerkelijk te benutten om te komen tot een 'nationale' omgevingsvisie. Daarmee ontstaat voor andere overheden, marktpartijen, maatschappelijke organisaties en burgers meer duidelijkheid over de (mogelijke) toekomst, en wordt de visie een referentiekader waarop zij zich met hun beleid en handelen kunnen richten.

De meeste omgevingsopgaven zijn bovendien niet beperkt tot bestuurlijke grenzen.[5] Wateropgaven zijn gerelateerd aan stroomgebieden, luchtverontreiniging is grensoverschrijdend. Het functioneren van en de aansluiting op internationale vervoerssystemen vergt een nauwe coördinatie van betrokken partijen op lokale, regionale, provinciale, nationale en internationale schaalniveaus. Een visie op het nationale grondgebied met oog en oor voor opgaven, kansen en uitdagingen op hogere en lagere schaalniveaus heeft meerwaarde boven een visie die zich beperkt tot het handelingsperspectief van het Rijk zelf.

Het is daarom wenselijk dat een omgevingsvisie van het Rijk andere actoren uitnodigt om hun handelen daarop aan te passen. Dit betekent dat deze partijen betrokken moeten worden bij de totstandkoming van deze nationale omgevingsvisie (zie ook paragraaf 2.4). Het is dan ook noodzakelijk dat er gewerkt wordt aan draagvlak voor de omgevingsvisie van het Rijk. Dit stelt eisen aan het proces van totstandkoming van de omgevingsvisie, want het is belangrijk om betrokkenen te inspireren, en – ook al is geen sprake van een formele binding – te stimuleren om mee te werken aan de aanpak van opgaven die in de visie worden geagendeerd.

2.2 Maak een nationale omgevingsvisie die selectief is

De raad geeft de voorkeur aan een selectieve omgevingsvisie die zich beperkt tot opgaven waarvan opname in de omgevingsvisie een toegevoegde waarde heeft boven een meer sectorale aanpak.

De raad is geen voorstander van een alomvattende nota waarin alle sectorale visies op ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, milieu, water en dergelijke in hun volle reikwijdte terugkomen.[6] De raad geeft de voorkeur aan een selectieve visie die zich beperkt tot die aspecten waarvan opname in de omgevingsvisie van het Rijk een toegevoegde waarde heeft boven een meer sectorale aanpak of een aanpak door medeoverheden. Opgaven met een meer sectoraal karakter kunnen in een programma worden ondergebracht.

De raad is zich bewust van de paradox tussen de wens van enerzijds een brede en integrale omgevingsvisie in het licht van de intenties van de stelselherziening, en anderzijds deze aanbeveling tot selectiviteit. Een veelomvattende visie verliest echter slagkracht, juist door het veelomvattende karakter. Verder biedt selectiviteit de mogelijkheid om per opgave een sturingsfilosofie op maat uit te werken, waarmee die slagkracht vergroot kan worden. De raad vreest een almaar uitdijende agenda met alle nadelen

5 Daarom is de sturingsfilosofie van de SVIR, 'je gaat erover, of niet', vaak lastig om mee te werken in het omgevingsbeleid, waar het juist gaat om een gezamenlijke aanpak van opgaven.

6 Een inventarisatie van het Ministerie van IenM leverde ruim tachtig rijksvisies op die gaan over onderdelen van het omgevingsbeleid.

van dien. In de volgende paragraaf worden daarom criteria genoemd die de gewenste selectiviteit ondersteunen. De raad verwacht dat er op lagere schaalniveaus wel een grotere behoefte zal zijn aan meer integrale omgevingsvisies. In de fysieke leefomgeving wordt op de decentrale schaalniveaus de interferentie tussen de verschillende opgaven en oplossingsrichtingen sterker.

2.3 Hanteer vijf criteria voor de selectie van nationale opgaven

De raad formuleert vijf samenhangende criteria om te komen tot een beperkt aantal integrerende opgaven voor de nationale omgevingsagenda.

Het Rijk heeft het jaar 2015 uitgetrokken om te komen tot een nationale omgevingsagenda. Het Jaar van de Ruimte 2015 en andere activiteiten dragen bij aan het ontwikkelen van die agenda. Ook de raad denkt graag mee. Hiervoor is al het dilemma geschetst tussen enerzijds een veelomvattende integrale nationale omgevingsvisie en anderzijds de behoefte om in hoge mate selectief en specifiek te zijn. De raad schetst vijf criteria[7] die in onderlinge samenhang kunnen worden gehanteerd om tot een selectie te komen:

a. het betreft langetermijntransities en -opgaven;
b. er moet sprake zijn van een internationaal perspectief;
c. er moet sprake zijn van toepassing van het subsidiariteitsprincipe;
d. waarbij een domeinoverschrijdende aanpak aan de orde is;
e. er moet sprake zijn van toegevoegde waarde voor nationale welvaart en welzijn.

Ad a. Langetermijnperspectief: richt de blik op 2050
De raad is voorstander van een omgevingsvisie met een tijdhorizon van 25 tot 30 jaar (2050). Dit bevordert dat langetermijnontwikkelingen, majeure transities en langetermijnopgaven als klimaatverandering in beeld komen. Ook ziet de raad argumenten voor een breed gedragen omgevingsvisie die betrokkenen zekerheid biedt over de ontwikkelingen op de langere termijn. Deze zekerheid draagt ook bij aan de bereidheid tot het doen van investeringen.

Politiek gezien kan elk nieuw kabinet de wens hebben een eigen visie op de leefomgeving te presenteren. Praktisch gezien is dit echter onwerkbaar. Een proces om tot een nieuwe omgevingsvisie te komen kost enkele jaren, waardoor de kans groot is dat een kabinet de visie vaststelt die door zijn voorganger is opgesteld. Dat is ook bij deze omgevingsvisie het geval. Aan een langetermijnperspectief kunnen echter ook programma's met een kortere looptijd, bijvoorbeeld vijf of tien jaar, worden gekoppeld, met ruimte voor tussentijdse actualisering. Dit biedt de mogelijkheid om tussentijds politiek bij te sturen.

Ad b. Internationaal grensoverschrijdend perspectief
De raad is van mening dat het Rijk vooral vanuit een internationaal perspectief (en soms ook vanuit aangegane EU-verplichtingen) een rol zal hebben

7 Voor deze paragraaf is gebruikgemaakt van Kuiper en Evers (2012, p. 74-75). Zij bespreken een aantal criteria voor zaken waarin het Rijk een rol heeft: internationale verplichtingen die het Rijk is aangegaan, ruimteclaims die regio- of provinciegrensoverstijgend zijn, het laten renderen van eerdere rijksinvesteringen en ruimtelijke functies/ruimteclaims die van evident belang zijn voor nationale welvaart/welzijn. Zie ook: Kuiper, 2015.

bij de aanpak van opgaven. De internationale dimensie is een urgent én uniek aspect voor rijksbetrokkenheid dat bij uitstek in de omgevingsvisie van het Rijk tot uitdrukking kan komen. Het omgevingsbeleid van het Rijk moet de schakel zijn tussen de West-Europese (en soms mondiale) context enerzijds en de opgaven op lagere schaalniveaus anderzijds. Veel opgaven in het omgevingsbeleid hebben een Europese of internationale dimensie. In zijn advies Ruimte voor de regio in Europees beleid (Rli, 2015b) wijst de raad op de invloed vanuit Europa op het leefomgevingsbeleid en de noodzaak om met een strategische visie invloed uit te oefenen op de besluitvorming in Europa.

De raad signaleerde eerder in zijn briefadvies 'Toekomst van het ruimtelijk beleid' (Rli, 2011b) dat de rijksoverheid de neiging heeft om vooral 'naar beneden' te kijken, naar decentrale bestuurslagen, bij het bepalen en borgen van nationale belangen. De raad adviseert het Rijk om vooral 'naar boven' te kijken en juist de internationale dimensie te betrekken bij de definitie van nationale belangen. Wat zijn de Nederlandse belangen en opgaven in internationaal perspectief? Door het internationale perspectief aan te houden, worden opgaven zichtbaar in stroomgebieden van grensoverschrijdende rivieren, trans-Europese infrastructuurnetwerken (wegen, rails, energie, ICT), grensoverschrijdende ecosystemen en van milieuopgaven. Voor die internationale inbedding is ten onrechte vaak weinig aandacht. Terwijl die inbedding juist een aantal dringende nationale opgaven, zoals zojuist benoemd, in beeld brengt. De wijze van omgaan met deze opgaven bepaalt de toekomstvastheid van het omgevingsbeleid.

Ad c. Toepassing van het subsidiariteitsprincipe
Het is belangrijk om te redeneren vanuit de verhoudingen tussen de bestuurslagen. Voor het Rijk ligt, zoals hiervoor gesteld, de nadruk op het internationale perspectief. Het Rijk is bij uitstek de overheidslaag die de verbinding kan en moet leggen tussen enerzijds de wereld(opgaven) en Europa (met name regelgeving) en anderzijds de medeoverheden.[8] Het gaat hier in de eerste plaats om de internationale verplichtingen die zijn aangegaan. In de tweede plaats kan het gaan om regio- of provinciegrens overstijgende opgaven. De Rli ziet hier echter alleen een rol voor het Rijk als regio's en provincies die opgaven onderling niet (effectief) kunnen oppakken (Rli, 2013a).

Er zit een zekere spanning tussen het subsidiariteitsbeginsel en de door de raad bepleite keuze voor een nationale omgevingsvisie (dus geen rijksomgevingsvisie). De raad constateert een sterke samenhang tussen de bestuurlijke schaalniveaus als het gaat om de aanpak van opgaven in de fysieke leefomgeving. Dit betekent dat het opnemen van die gezamenlijke opgaven in de nationale omgevingsvisie wel degelijk zinvol is, en dat per opgave zal moeten worden bezien welke aanpak door betrokken partijen aan de orde is.

Ad d. Een domeinoverschrijdende aanpak is aan de orde
Een volgend criterium is dat het nodig kan zijn om samenhang mogelijk te maken voor een integrale, gecoördineerde aanpak. Het gaat dan om de

8 Ook in het Rli-advies 'Ruimte voor de regio in Europees beleid' (2015b) wordt gewezen op de noodzaak van een slim samenspel tussen Rijk en decentrale overheden in de Europese beleidscyclus.

meerwaarde van een domeinoverschrijdende aanpak.[9] De Rli verstaat hieronder een aanpak waarbij het leggen van relaties een meerwaarde heeft boven een aanpak die beperkt blijft tot een sector, gebied of schaalniveau. Die meerwaarde is enerzijds aan de orde als er sprake is van conflicterende sectorale doelen en belangen. Bijvoorbeeld frictie tussen sectorale ruimteclaims. Mede door de staatsrechtelijke figuur van ministeriële verantwoordelijkheid kan Haagse verkokering een obstakel zijn voor een samenhangende, integrale aanpak. Anderzijds kan een domeinoverschrijdende aanpak meerwaarde hebben als er sprake is van synergie door een gecoördineerde aanpak (denk aan de projecten uit het programma Ruimte voor de Rivier waarin waterveiligheid wordt gecombineerd met het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit).[10] Opname in de omgevingsvisie van het Rijk kan dan helpen, zeker als er sprake is van een ruimtelijke samenhang in systemen of stromen.

Ad e. Toegevoegde waarde voor nationale welvaart en welzijn
In de vijfde plaats zijn er overwegingen af te leiden uit de welvaartstheorie. Hier spelen vragen als: hoe haalt Nederland optimaal rendement uit (eerdere) overheidsinvesteringen? Waar heeft rijksbetrokkenheid overduidelijk een toegevoegde waarde voor de nationale welvaart en welzijn? Kuiper en Evers (2012, p. 74-75) bespreken vijf criteria voor overheidshandelen op basis van de welvaartstheorie. Is er sprake van een onvolledige marktwerking? In dat geval stelt de overheid regels op om de marktwerking te garanderen of verbeteren, bijvoorbeeld door een verbod op prijsafspraken of monopolievorming. Betreft het publieke goederen? In dat geval treedt de overheid op om maatschappelijke goederen te ontwikkelen (zoals wegen) of beschermen (natuur) waarin de markt niet voorziet. Of gaat het om externe effecten? In dat geval corrigeert de overheid voor kosten (bijvoorbeeld milieuhinder) die buiten de prijsvorming vallen. Er kunnen coördinatieproblemen zijn. In dat geval helpt de overheid problemen met collectieve actie te overbruggen, zoals het voorkomen van freeridergedrag bij stadsvernieuwing. De vraag is vervolgens wanneer op basis van de welvaartstheorie een rol voor het Rijk, en niet voor de medeoverheden, is weggelegd. Voor het antwoord op deze vraag kan een verbinding worden gelegd met het subsidiariteitscriterium. Optreden van het Rijk is legitiem als medeoverheden gezamenlijk onvoldoende in staat zijn om het probleem op te lossen, of als coördinatie op een hoger schaalniveau evident meerwaarde oplevert.

2.4 Zet in op vier integrerende opgaven

De raad adviseert het Rijk om in te zetten op vier integrerende opgaven: energietransitie, klimaatadaptatie, het verbeteren van de ruimtelijk-economische structuur en de transformatie van het landelijk gebied.

De minister vraagt de raad naar de onvermijdelijke ontwikkelingen voor de fysieke leefomgeving van Nederland tot 2050 en welke opgaven en kansen daaruit voortvloeien. De raad is van mening dat de selectie van opgaven voor de nationale omgevingsvisie tot stand moet komen in

9 Het Ministerie van IenM hanteert in dit verband het begrip ‘betekenisvolle verbindingen’. Betekenisvolle verbindingen kunnen worden gelegd tussen sectoren, tussen gebieden en tussen geografische schaalniveaus. De belangrijkste voorbeelden van betekenisvolle verbindingen zijn fysieke verbindingen (water-, natuur- en infrastructuurnetwerken).
10 Zie ook het Rli-advies ‘Onbeperkt Houdbaar’ (2013b).

maatschappelijke en politieke arena's. Om dat debat te voeden én om te laten zien hoe de raad meent dat de bovenstaande criteria kunnen bijdragen aan een selectieve agenda, schetst de raad hier vier opgaven. Die opgaven zijn:

- energietransitie;
- klimaatadaptatie;
- verbeteren van de ruimtelijk-economische structuur;
- transformatie van het landelijk gebied.

Uiteraard staan deze opgaven niet los van elkaar, ze zullen in samenhang moeten worden opgepakt. Dat is dan ook de legitimatie voor een nationale omgevingsvisie.

Waarom deze selectie?

Op basis van de vijf criteria uit de vorige paragraaf komt de raad tot een selectie van vier opgaven die positief scoren op de genoemde criteria in onderlinge samenhang. Het is belangrijk om voor ogen te houden dat het Rijk vooral vanuit een internationaal perspectief en langetermijnperspectief naar de belangrijkste transities in de leefomgeving moet kijken. De raad wil ook graag voorkomen dat de nationale omgevingsvisie een stapeling van sectorale opgaven wordt.

De vraag kan gesteld worden hoe deze selectie zich verhoudt tot de opgaven die het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) (Kuiper, 2015) en het Jaar van de Ruimte (2015) hebben geïnventariseerd. Sectorale opgaven, zoals bijvoorbeeld 'versnel en innoveer de wateraanpak' (Jaar van de Ruimte, 2015) moeten in de ogen van de raad worden meegenomen in de integrerende opgaven (klimaatadaptatie) of, als dit niet past, via een sectorale aanpak worden uitgewerkt in een programma. De raad ziet opgaven zoals 'hergebruik vrijkomende ruimtes' (Jaar van de Ruimte, 2015) of 'circulaire economie' (Kuiper, 2015) als onderdeel van de integrerende opgave 'verbeteren van de ruimtelijk-economische structuur'. De opgave 'integreer technologie en ruimte' (Jaar van de Ruimte, 2015) ziet de raad als een opdracht bij de aanpak van alle omgevingsopgaven. Het is evident dat de opkomst en doorbraak van technologische innovaties een grote impact zullen hebben op de fysieke leefomgeving (Rli, 2015c). Deze nieuwe technologieën gaan echter nog met veel onzekerheden gepaard. Daarom is het weinig zinvol om ze als separate richtinggevende opgave in de visie op te nemen. Het is beter om opkomende technologieën te integreren in de aanpak van de overige omgevingsopgaven.

Energietransitie

Nederland is nog altijd sterk afhankelijk van fossiele energie. Enerzijds is een overgang naar een duurzame energievoorziening gewenst. Om binnen de grens van twee graden opwarming van de aarde te blijven moet Nederland 80% van de CO_2-uitstoot verminderen in 2050 en grotendeels omschakelen naar hernieuwbare energiebronnen (zie ook opgave Transformeer de energievoorziening, Jaar van de Ruimte, 2015). Er moet worden overgeschakeld op hernieuwbare bronnen (aardwarmte, wind- en zonne-energie, biobrandstoffen). Anderzijds kan de vraag naar fossiele brandstoffen worden beperkt door grootschalige transformatie van het vastgoed (energieneutraal wonen bijvoorbeeld) en toepassing van nieuwe

technologieën (zoals elektrisch rijden, telewerken en televergaderen).[11] Slimme apps kunnen leiden tot een grotere deel- en ruileconomie, waardoor de vraag aan energie afneemt.[12] Deze energietransitie heeft grote gevolgen voor het omgevingsbeleid. Niet alleen moet het infrastructurele energienetwerk worden aangepast tot een fijnmaziger net voor decentrale leveranciers, ook moeten pieken en dalen in de productie (van met name wind- en zonne-energie) worden opgevangen. Daarnaast moet ruimte worden gereserveerd voor windmolens, zonneparken en grootschalige productie van biobrandstoffen.

Klimaatadaptatie

Het klimaat verandert. Dit leid tot een scala aan nieuwe opgaven: zeespiegelstijging, pieken en dalen in de aan- en afvoer van hemelwater en rivieren, hittestress in steden, bodemdaling en dergelijke. Met het Deltaprogramma wordt al gewerkt aan de waterveiligheidsopgave, zowel voor de kust als voor de rivieren. Dit programma gaat ook over ruimtegebruik en kansrijke combinaties met andere functies als natuur, wonen en werken. Daar liggen kansen om niet alleen aan waterveiligheid bij te dragen, maar ook aan een betere omgevingskwaliteit (zie ook opgave Versnel en innoveer de wateraanpak, Jaar van de Ruimte, 2015). Klimaatadaptatie raakt ook aan de vraag hoe moet worden omgegaan met kwetsbare en vitale infrastructuren. De verwachting is dat er in de toekomst in toenemende mate een beroep wordt gedaan op zelfredzaamheid van de bevolking.

Verbeteren van de ruimtelijk-economische structuur

Diverse trends leiden tot een ruimtelijke differentiatie in krimp- en groeigebieden. Delen van Nederland zullen nog flink groeien, andere delen consolideren en weer andere gebieden krimpen. Ruimtelijk-economische structuren veranderen onder invloed van veranderende markten, veranderende vestigingsvoorkeuren van (inter)nationale bedrijven en onder invloed van ICT-ontwikkelingen. Traditionele kantorenparken en bedrijventerreinen verliezen terrein aan binnensteden en campussen met innovatie- en productiemilieus. Er is behoefte aan een kwaliteitsslag in het regionale openbaar vervoer om steden binnen hun regionale netwerk bereikbaar te houden. Er liggen nog belangrijke opgaven op het gebied van een betere koppeling tussen ruimte en verkeer zoals *transit oriented development*. De wens tot ruimtelijk-economische structuurverbetering volgens het adagium ‘sterker maken wat al sterk is’ kan conflicteren met de wens tot verdelende rechtvaardigheid en het voorkómen van verval van perifere delen van Nederland. Deze ontwikkelingen vergen regionaal gedifferentieerde strategieën. Veel systemen worden sectoraal geoptimaliseerd, zonder oog voor integrale doelen zoals de bijdrage aan de bereikbaarheid van steden of de internationale concurrentiepositie van Nederland. Wat is de toekomst van de mainports die sterk afhankelijk zijn van de fossiele brandstofeconomie? Ook krimp van de (beroeps)bevolking kan aanleiding zijn voor een aanpassing van de ruimtelijk-economische structuur, bijvoorbeeld door het

11 Zie ook het Rli-advies over energievoorziening in de toekomst (2015d).
12 Zie ook de filosofie achter een circulaire economie (Rli, 2015e). Het gaat om een transitie van lineair (fossiele) naar circulair economisch systeem, waarbij gedurende productie en gebruik kansen worden benut voor het toevoegen van waarde (upcycling). Een bekend voorbeeld is stadsverwarming met industriële restwarmte (urban symbiose).

saneren van de grote hoeveelheid bedrijventerreinen of detailhandelvoorzieningen om overaanbod en waardedaling te beperken.

Ruimtelijk-economische structuurverbetering vraagt om nieuwe keuzes op (inter-)nationale schaal (zie ook opgave Versterk stedelijke netwerken, Jaar van de Ruimte, 2015). In toenemende mate bepalen de stedelijke regio's de concurrentiekracht en de productiviteit van Nederland. Gaat het daarbij om investeringen in *borrowed size,* een betere verbinding van de stedelijke economieën met elkaar, ter vergroting van de agglomeratiekracht van de stedelijke regio's? Dus betere verbindingen tussen en binnen regio's, zoals de Rli bepleit in het advies 'Toekomst van de stad' (2014a). Of moet ingezet worden op doorgroei van de grote steden in de Randstad? Met andere woorden: bouwen we voort op de voor Nederland zo kenmerkende polycentrische stedelijke structuur of investeren we in massa en dichtheid van de stedelijke regio's in de Randstad? Hierbij speelt ook het oude dilemma van de verhouding tussen 'het Westen en overig Nederland'.

Transformatie van het landelijk gebied

Landschappen, natuurgebieden, wateren en agrarische productiegebieden hebben een autonome kwaliteit, en dragen ook bij aan de vestigingskwaliteit van de stedelijke economie. Die kwaliteit van het buitengebied staat echter onder druk. De diverse claims op het gebied worden onvoldoende in samenhang bezien, en dat gaat ten koste van de gezonde en groene kwaliteiten ervan. Versnippering doet afbreuk aan de robuuste structuur. Nederland loopt achter op de afspraken die gemaakt zijn over de internationale biodiversiteitsagenda. In nauw verband daarmee is er nog steeds behoefte aan het creëren van robuuste grensoverschrijdende ecosystemen door natuurgebieden te vergroten en verbindingen daartussen te realiseren en versterken. De ecologische hoofdstructuur heeft ook een internationale dimensie. Tegelijkertijd speelt de schaalvergroting in de agrarische productie die niet in de pas lijkt te lopen met het behoud van landschappelijke kwaliteiten. Ook deze schaalvergroting heeft een sterke internationale dimensie, denk aan de gevolgen van het loslaten van melkquota, wat leidt tot schaalvergroting bij veehouderijen. De productie van dierlijke eiwitten (vlees en zuivel) heeft veel nadelige gevolgen voor milieu, natuur en landschap. Die nadelen worden onvoldoende meegenomen in de prijs voor deze producten. Het gaat ook om het reguleren van intensieve veehouderij, waar een integrale aanpak nodig blijft voor dierenwelzijn, mestproblematiek (verzuring en stankoverlast) en het voorkomen van overdracht van zoönosen (Q-koorts bijvoorbeeld). Vanuit het oogpunt van voedselveiligheid en voedselzekerheid wordt ook gesproken over een zogenaamde eiwittransitie: de overgang naar een eiwitconsumptie die minder op dieren en sterker op planten steunt.

2.5 Geef duidelijkheid over de inzet van het Rijk

De raad vindt het belangrijk dat het Rijk doelen, randvoorwaarden en procesvereisten formuleert en helder aangeeft wat het Rijk zelf wil en kan doen. Dit geeft anderen duidelijkheid en de gelegenheid hier hun eigen beleid, gedrag en investeringen op aan te passen.

Het omgevingsbeleid wordt gekenmerkt door multilevel- en multisectoropgaven waarbij het Rijk sterk afhankelijk is van medeoverheden,

markpartijen en andere partijen in de samenleving om die opgaven te kunnen aanpakken. Ook om die reden is een zorgvuldige totstandkoming van de omgevingsvisie van het Rijk belangrijk. Samenwerken vanuit eigen verantwoordelijkheden is het devies. Het Rijk heeft hierbij een systeemverantwoordelijkheid.[13] Het PBL laat met 'De energieke samenleving' (Hajer, 2011) zien dat het erom gaat dat de rijksoverheid ruimte geeft aan partijen die verantwoordelijkheid willen nemen. De nationale visie moet die ruimte geven, alleen bijsturen waar nodig en zeker geen instrument tot hindermacht zijn. Mede daarom is het beter om in de visie doelen of ambities te benoemen dan een uitgewerkte en voorgeschreven aanpak daarvan. Wel is het zaak duidelijkheid te geven over eventuele randvoorwaarden en procesvereisten.[14]

2.6 Zorg dat proces van totstandkoming bijdraagt aan draagvlak voor de omgevingsvisie

De raad is van mening dat het voor de doorwerking van de omgevingsvisie van het Rijk in de nageschakelde besluitvorming belangrijk is dat andere actoren die visie in meer of mindere mate delen. Dit stelt eisen aan het proces van totstandkoming en aan de cultuur van samenwerken.

Er kan kritisch geoordeeld worden over de ruime voorbereidingstijd en de lange aanloop naar een visie. Het gevaar bestaat dat gedurende het proces het momentum verloren gaat, en dat sectorale visies toch weer opduiken.

13 Voor een omschrijving van het begrip systeemverantwoordelijkheid wordt verwezen naar het Rli-advies Sturen op samenhang (2013a).

14 Dit betekent dat het Rijk duidelijkheid moet bieden over de eigen strategische doelen en de eigen inzet, over de randvoorwaarden die moeten worden geëerbiedigd (inhoudelijke en financiële kaders) en over de procesvereisten waaraan moet worden voldaan (Rli, 2013a).

Daar staat tegenover dat in toenemende mate niet het papieren eindproduct, maar het proces en het gegenereerde draagvlak bepalen of een visie succesvol is. Het Deltaprogramma, dat een lange voorbereidingstijd kende, wordt nu breed gedragen. De SVIR daarentegen, die in korte tijd en binnen de relatieve beslotenheid van het departement tot stand kwam, heeft een dergelijke support (ook interdepartementaal) niet verworven.

Richt het proces op inspiratie en agendasetting

De vormgeving van het proces van totstandkoming van de omgevingsvisie zal van invloed zijn op het draagvlak ervoor en de mate van doorwerking ervan in beleid en handelen van anderen. De raad onderschrijft de intentie van de wetgever voor de juridische status en het zelfbindende karakter van het instrument omgevingsvisie. Dit laat, zoals hiervoor gezegd, onverlet dat een omgevingsvisie van het Rijk ook een belangrijke inspiratiebron kan zijn voor andere actoren. Nationale nota's zijn in het verleden (in meer of mindere mate) succesvol geweest in het agenderen van (nieuwe) opgaven, het wijzen op de urgentie van een aanpak daarvan of het inspireren en uitdagen van anderen om nieuwe wegen in te slaan.

Er zijn door het Ministerie van IenM vier sporen uitgezet voor het werken aan de omgevingsvisie van het Rijk. De raad wil op drie daarvan nader ingaan. Het gaat om het interdepartementale spoor, het interbestuurlijke spoor en het spoor gericht op het betrekken van de samenleving.[15] Een nationale omgevingsvisie kan voor de rijksoverheid overigens ook een

15 Het vierde spoor 'kennis en advies', waar dit advies deel van uitmaakt wordt hier niet nader besproken.

handvat zijn voor de inzet op Europees en internationaal niveau. Dit spoor lijkt in de aanpak van het Ministerie van IenM nog te ontbreken.

Werk aan interdepartementaal draagvlak

Het zal niet meevallen om in de verkokerde Haagse werkelijkheid breed draagvlak te verkrijgen voor een omgevingsvisie die zich begeeft op het terrein van andere departementen. Toch is dit nadrukkelijk de inzet van de stelselherziening. Vanwege het systeem van verdeling van ministeriële verantwoordelijkheden is een interdepartementale krachtstrijd niet ondenkbaar. Daarom adviseert de raad om reeds vroegtijdig op hoogambtelijk en politiek-bestuurlijk niveau afspraken te maken over die verdeling van verantwoordelijkheden. Ook dienen er bijtijds afspraken te worden gemaakt over de koppeling tussen omgevingsvisie en programma's en over de relatie tot het uitvoeringsinstrumentarium (met name het MIRT en geldstromen). Dit is nodig om te voorkomen dat het 'gevecht om geld' de inhoud overschaduwt.

Sluit voor het interbestuurlijke spoor aan op het MIRT-proces

De raad beveelt aan om voor het interbestuurlijke spoor nauw aan te sluiten op de producten en werkprocessen van de MIRT-gebiedsagenda's die Rijk, provincies en gemeenten gezamenlijk hebben opgesteld. Voor deze agenda's zijn langetermijnontwikkelingen verkend, opgaven erkend en wordt samengewerkt bij de aanpak ervan. Deze agenda's leggen ook de koppeling tussen beleid en de uitvoering ervan, inclusief de MIRT-financiering. De raad wil waarschuwen voor het opzetten van een eigenstandig consultatie- en schrijfcircuit met medeoverheden voor de nationale omgevingsvisie dat na het afronden ervan abrupt stopt en waardoor kennis en contacten verloren gaan. Gebruik de door de MIRT-overleggen opgedane contacten, kennis en ervaringen ook voor het gesprek met de medeoverheden over de totstandkoming van de omgevingsvisie van het Rijk.

Betrek de samenleving bij de opgaven

Het is een uitdaging om met de samenleving het gesprek aan te gaan over een omgevingsvisie van het Rijk, wat voor veel burgers waarschijnlijk een abstract instrument is over opgaven die 'ver van het eigen bed' afstaan. Er is de laatste jaren ervaring opgedaan met een breed scala aan procesinnovaties, zoals internetraadpleging, Facebookpagina's, LinkedIn discussiegroepen, dialoogtafels (Amsterdam), stadsgesprekken (Utrecht) en voorstellen voor een deliberatieve democratie zoals de Belg David van Reybrouck die uitwerkt in zijn ideeën over een G1000-democratie (Reybrouck, 2013).

Vanwege de hoge abstractiegraad adviseert de raad om de opgaven en niet de visie centraal te stellen. Waar mogelijk zou aangesloten moeten worden bij lopende communicatie- en raadplegingstrajecten die al zijn opgezet in beleidsvernieuwingstrajecten zoals het Deltaprogramma of de nieuwe Natuurvisie van het Rijk. Dit geeft burgers en belanghebbenden ook meer vertrouwen in de continuïteit. Door aansluiting te zoeken bij lopende processen wordt voorkomen dat het beeld ontstaat dat het Rijk steeds het wiel opnieuw aan het uitvinden is en dat niet geleerd wordt van ervaringen uit het verleden. De betrokkenheid van burgers en belanghebbenden dient in de ogen van de raad gericht te zijn op het genereren

van ideeënconfrontatie, vernieuwing en verrijking van het debat en op de oplossingsruimte voor de opgaven in de omgevingsvisie. De besluitvorming over de inhoud en doorwerking van de omgevingsvisie is uiteindelijk voorbehouden aan de representatieve democratie. Dit betekent dat participatie, en niet legitimering of representatie, centraal moet staan bij de inspanningen die gericht zijn op het betrekken van de samenleving. Daarmee liggen David van Reybrouck-achtige initiatieven minder voor de hand. Het is beter om op zoek te gaan naar innovatieve burgerinitiatieven en bestpractices. Dit betekent dat voor dit proces ook financiële middelen beschikbaar moeten zijn.

De raad is van mening dat het belangrijk is om te zoeken naar draagvlak in de samenleving. Dit ontslaat de minister van IenM echter niet van de verantwoordelijkheid om, bijvoorbeeld met het oog op de generaties na ons, keuzes te maken.

2.7 Bouw de omgevingsvisie op in lagen

De raad denkt bij de opbouw van de omgevingsvisie van het Rijk aan een algemeen deel (met uitgangspunten, principes en afwegingskaders zoals de ladder voor duurzame verstedelijking), een beschrijving van opgaven en programma's rond specifieke thema's.

De overheid kan invulling geven aan haar verantwoordelijkheid voor het beschermen van zwakke waarden door het formuleren van beleidskaders en het stellen van randvoorwaarden. Het gaat vaak om verschillende stappen en prioriteiten die tot een goed eindresultaat moeten leiden. Hier geldt dat het daartoe opnemen van afwegingskaders in AMvB's kan leiden tot vergaande juridisering en ongewenste verzwaring van de bewijslast. De raad adviseert daarom afwegingskaders in de nationale omgevingsvisie op te nemen als hulpmiddel bij de besluitvorming op alle bestuurlijke niveaus.[16] Met de opname van afwegingskaders in de omgevingsvisie van het Rijk wordt juridisering voorkomen en wordt duidelijk wat het Rijk verstaat onder goed omgevingsbeleid.

Benoem in de omgevingsvisie de belangrijkste opgaven

De omgevingsvisie van het Rijk bevat naast het algemene deel een beschrijving van de belangrijkste integrale opgaven en integrerende thema's. De omgevingsvisie van het Rijk is de meest geëigende plaats voor de beschrijving van de visie van het Rijk op de grote transities waar ons land voor staat. Blijf bij de uitwerking daarvan oog houden voor de verantwoordelijkheden van het Rijk in relatie tot de gewenste decentralisering in het stelsel van omgevingsrecht. De AMvB's bieden de mogelijkheid om de rijksbelangen vast te leggen en de kaders voor de decentrale besluitvorming te bepalen.

Werk met een opgavegerichte aanpak

De raad verwacht dat de uiteenlopende opgaven gebaat zijn met een aanpak op maat, met een sturingsfilosofie die per opgave anders kan

16 Voorkomen moet worden dat de kaders leiden tot vergaande juridisering en tot een ongewenste verzwaring van onderzoekslast. De Ladder voor duurzame verstedelijking bevat een zinvolle redeneerlijn om te komen tot goede besluiten. Ongewenste juridisering treedt echter op doordat deze ladder is opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Het Ministerie van IenM werkt daarom aan verbetervoorstellen voor de toepassing ervan.

worden uitgewerkt. De opgaven hebben namelijk verschillende posities in de beleidslevenscyclus. Over energietransitie is visievorming aan de orde, maar over de waterveiligheidsopgave is al veel uitgewerkt in het Deltaprogramma en staat nu de uitvoering centraal. Soms kan ook volstaan worden met een meer sectorale aanpak. Dit zal ertoe leiden dat niet alle onderwerpen op een uniforme manier hoeven te worden benaderd in de omgevingsvisie. De inzet van het type instrument(en) kan ook verschillen. In het ene geval gaat het om agenderen in de omgevingsvisie, vertalen in een programma en regelgeving via een AMvB. In een ander geval kan een programma in combinatie met regelgeving in een AMvB volstaan. Niet alleen de urgentie kan dus per opgave verschillen, dit geldt ook voor de governance en de te hanteren horizon. Dit betekent dat per opgave moet worden overwogen wat de onderlinge verhouding is tussen visie, programma, nadere regelgeving en overig in te zetten instrumentarium (zoals financiële middelen).

Werk (sectorale) opgaven uit in programma's

Er kan vervolgens behoefte zijn aan een het uitwerken van één of meer sectorale of thematische onderwerpen, zoals luchtkwaliteit, voor zover die onderwerpen nog niet zijn besproken bij de integrale opgaven. Hiervoor kunnen programma's worden uitgewerkt, of kan aangehaakt worden bij reeds ontwikkelde programma's (zoals het Deltaprogramma). De raad is – vanuit de gedachte dat er niet elke kabinetsperiode een nieuwe visie moet komen – voorstander van een omgevingsvisie die naast een vast deel met algemene uitgangspunten en een beschrijving van de belangrijkste opgaven, bestaat uit een 'losbladig' deel met programma's, die direct gekoppeld zijn aan de verschillende opgaven. In deze programma's, met een kortere tijdhorizon dan de visie, kunnen opgaven vertaald worden in concrete acties en besluiten, waar nodig gekoppeld aan de inzet van middelen. In de programma's kan duidelijk worden gemaakt wat de inzet van het Rijk is, waar mogelijk in relatie tot de inzet van andere betrokken partijen. Deze programma's staan daarmee, meer dan de visie, open voor tussentijdse actualisatie en politieke bijsturing.

Een inventarisatie van het Ministerie van IenM laat zien dat er vele tientallen sectorale visies, nota's, programma's en kamerbrieven bestaan die in meer of mindere mate relevant zijn voor de fysieke leefomgeving. Deze sectorale beleidsnota's kunnen blijven gelden naast de omgevingsvisie totdat zij worden ingetrokken (als er geen rijksbemoeienis meer wenselijk is) of vervangen door programma's. De Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet lijkt te suggereren dat alle vigerende sectorale nota's in één nationale omgevingsvisie worden geïntegreerd. De raad meent dat dit in de praktijk onhaalbaar zal zijn.



3

BESLUIT KWALITEIT LEEFOMGEVING

In verschillende tranches worden 120 AMvB's en ministeriële regelingen gebundeld. In de eerste tranche worden ruim 60 AMvB's en 20 delen van wetten teruggebracht tot 4 AMvB's. Dit is volgens de regering een belangrijke stap in het mogelijk maken van de gewenste deregulering en uniformering van regelgeving. De raad is van mening dat een reductie en betere vindbaarheid en kenbaarheid van regelgeving inderdaad belangrijk is voor het sneller én beter maken van de besluitvorming. De raad vraagt daarbij ook aandacht voor het beter mogelijk maken van complexe en integrale afwegingen. Aanbevelingen hiertoe worden zowel in dit hoofdstuk als in hoofdstuk 4 gegeven. In hoofdstuk 4 bespreekt de raad het Omgevingsbesluit. In dit hoofdstuk ligt de focus op aanbevelingen voor het Besluit kwaliteit leefomgeving. Deze AMvB is gericht tot de bestuursorganen die de instrumenten van de Omgevingswet toepassen en bevat de inhoudelijke normstelling (de zogenaamde instructieregels) voor bestuurlijk handelen. En is dus bijvoorbeeld van groot belang als het gaat om de ruimte die gemeenten hebben bij het maken van omgevingsplannen.

In dit hoofdstuk wordt veel aandacht besteed aan de omgang met omgevingswaarden. Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) heeft een interessant denkraam ontwikkeld over de wijze waarop normen het beste kunnen worden gecombineerd met de kerninstrumenten die in de wet zijn opgenomen. De raad ondersteunt het pleidooi van het RIVM voor een combinatie van harmoniseren, differentiëren en innoveren als het gaat om de omgang met normen (RIVM, 2012). Het RIVM maakt een onderscheid in zeven typen normen.[17] De raad richt zich in dit hoofdstuk vooral op de instructieregels die in getalsmatige kwaliteitseisen kunnen worden uitgedrukt.

3.1 Een denkladder voor normstelling

De raad is van mening dat de overheid goed moet nadenken bij het stellen van normen. Het hanteren van een denkladder voor normstelling kan hierbij helpen. Dit geldt ook voor provincies en gemeenten bij het stellen van aanvullende normen.

Hanteer een denkladder voor normstelling

De raad adviseert een aantal stappen te doorlopen alvorens een overheid tot normstelling overgaat. De raad denkt hierbij aan drie stappen:

a. Waarom sturen met kwaliteitsnormen?
b. Is juridische verankering wel nodig?
c. Zo ja, hoe dwingend moet de kwaliteitsnorm dan zijn?

Ad a. Stel de vraag: waarom sturen met kwaliteitsnormen?

De overheid moet goed nadenken over hoe zinvol het is om bepaalde onderwerpen te willen sturen met het stellen van kwaliteitsnormen. Draagt het formuleren van normen wel voldoende bij aan het bereiken van een gewenste omgevingskwaliteit? Normen voor specifieke onderdelen van het omgevingsbeleid zijn in de praktijk vaak een belemmering om te komen tot een gewenste integrale gebiedsgerichte omgevingskwaliteit. Denk aan een

17 Naast relatief abstracte normen (beginselen, zorgplichten en doelstellingen) gaat het om de meer concrete normen (toelaatbaarheidseisen, functionele eisen, prestatie-eisen, proceseisen).

herbestemming van een leegstaand monumentaal object dat geen doorgang kan vinden omdat de parkeernorm (net) niet gehaald kan worden, of aan de bestrijding van winkelleegstand die botst met de te ver doorgevoerde branchering in een centrumplan. Zoals het RIVM stelt: normen hebben altijd een prijs, ze beperken de vrijheid van handelen. Bij het formuleren van normen is een transparante afweging van voor- en nadelen, kosten en baten dan ook belangrijk (RIVM, 2014, p. 8).

Uiteraard zijn er voorbeelden van normen die vanwege de daarmee uitgesproken grote ambitie hebben geleid tot innovaties en een betere leefomgevingskwaliteit (denk aan emissienormen die hebben geleid tot betere roetfilters en de toepassing van schonere technologie). Maar hier geldt ook: niet haalbare of niet betaalbare normen kunnen averechts werken, gebieden nodeloos op slot zetten voor verdere ontwikkeling of leiden tot hoge onderzoekslasten en procedureleed. Een toets voor het stellen van dergelijke normen zou kunnen zijn dat duidelijk moet zijn in welke mate de te stellen normen zijn te beïnvloeden, hetzij door eigen beleid en instrumenten van de normsteller of door de inzet van anderen. Ook moet zicht zijn op de kosten en lasten die normstelling met zich meebrengt.

De raad wijst hier in de eerste plaats op de bekende valkuil van de risico-regelreflex[18]: een incident is vaak aanleiding om nieuwe of aanvullende regels te stellen. Terwijl een incident gewoon een incident kan zijn, en geen symptoom hoeft te zijn van een terugkerend patroon. De raad wil er op wijzen dat hier prudentie is geboden. Zoals het RIVM al stelt, wordt vaak pas op termijn inzichtelijk of en hoe normen bijdragen aan het bereiken van doelen. Dat geldt zeker als morele dimensies een rol spelen bij afwegingen over onzekere, complexe of omstreden risicoproblemen waarvoor vaak een eenduidige wetenschappelijke onderbouwing ontbreekt, en waarbij het jaren tot decennia kan duren voordat wetenschappelijke onderbouwing van beslissingen mogelijk is (RIVM, 2014, p. 9) De raad ziet hier liever een politiek-maatschappelijk debat over de wenselijkheid van ontwikkelingen dan een vroegtijdige normering die niet op eenduidige wetenschappelijke gronden is gebaseerd.[19]

Ad b. Moet een kwaliteitsnorm juridisch verankerd worden?
Het vastleggen van kwaliteitsnormen in een AMvB of verordening kan leiden tot een ongewenste juridisering. Het opnemen van de Ladder voor duurzame verstedelijking in het Bro is zoals gezegd hier een voorbeeld van. De intentie was te streven naar een goede ruimtelijke ordening en ongewenste verstedelijking van het buitengebied zoveel mogelijk te beperken. In de praktijk leidt de ladder tot langdurige juridische controverses en een grote toename van de onderzoekslast. De raad wil erop wijzen dat veel kwaliteitsnormen ook in beleidsnota's of visies kunnen worden opgenomen, waarmee ze een voor de praktijk voldoende bruikbare werking hebben.

18 De gedachte achter de term risicoregelreflex is dat bestuurders naar aanleiding van een incident of risico in een reflex schieten en grijpen naar overheidsinterventie (een regel) om het risico te verminderen. Dit kan leiden tot dure maatregelen die nauwelijks effect hebben of onbedoelde bijwerkingen hebben, zoals het beperken van de keuzevrijheid (Rijksoverheid, 2015b). De WRR (2011) prefereert hier overigens de term incidentregelreflex.

19 Zie ook het Rli-advies 'Risico's gewaardeerd' (2014b), waarin onder andere wordt ingegaan op de omgang met onzekere risico's en een adaptief risicobeleid als invulling van het voorzorgprincipe.

Ad c. Hoe dwingend moet een kwaliteitsnorm geformuleerd worden?
Als besloten wordt om een kwaliteitsnorm juridisch te codificeren dan zijn er gradaties mogelijk in de wijze waarop dit gebeurt. Kwaliteitsnormen kunnen met en zonder afwegingsruimte worden vastgelegd. De raad is voorstander van het zoveel mogelijk gebruiken van nader afweegbare normen.

Niet-afweegbare normen (ook wel 'harde' normen genoemd) zijn in de ogen van de raad vaak onwenselijk omdat ze in de praktijk al bij een zeer geringe overschrijding leiden tot onevenredig hoge onderzoekslasten en langdurige besluitvormingstrajecten bij pogingen om politiek-maatschappelijk gewenste ontwikkelingen alsnog doorgang te laten vinden. Er moeten dan relatief kostbare maatregelen genomen worden die slechts weinig omgevingswinst opleveren. De winst voor de integrale omgevingskwaliteit kan zelfs buiten beeld raken omdat er in één segment een barricade is opgeworpen. Daar staat tegenover dat besluitvorming met eenduidige niet-afweegbare normen in de praktijk eenvoudig is en dus snel verloopt: iets kan wel of iets kan niet. Het bieden van (bestuurlijke) afwegingsruimte kan in dat licht juist leiden tot tijdsverlies. Een nadere afweging vergt immers vervolgstappen in overleg, onderzoek en procesgang. De raad is zich bewust van deze paradox bij het zoeken naar een 'eenvoudiger en beter' omgevingsrecht. Toch blijft de raad tegenstander van niet-afweegbare normen als deze geen recht doen aan de complexiteit en de behoefte aan maatwerk bij de omgevingskwaliteiten die in het geding zijn.

Heronderhandel met Europa
De ladder met drie vragen kan aanleiding zijn om met Europa te heronderhandelen over de (implementatie van) Europese richtlijnen. Nederland is in het verleden in Europees verband een aantal verplichtingen aangegaan voor dergelijke niet-afweegbare normen (denk aan normen voor natuur- of luchtkwaliteit). Achteraf gezien pakken deze afspraken, en de wijze waarop ze in Nederland zijn geïmplementeerd, niet altijd gelukkig uit (VROM-raad, 2008a). Soms zijn ze op zodanige wijze geïmplementeerd dat de normering strenger heeft uitgepakt dan de intenties van de Europese richtlijn.
De raad is daarom voorstander van de reeds genomen initiatieven om in Europees verband een aantal van dergelijke verplichtingen tegen het licht te houden. Zie ook de aanbevelingen in het Rli-advies Ruimte voor de regio in Europees beleid (Rli, 2015b). Vanuit het natuurbeleid gaat het bijvoorbeeld om de wens om de focus op het beschermen van individuele soorten te verleggen naar een ecosysteembenadering. Het gaat erom dat het normstelsel evolueert naar een meer integraal systeem. Niet-afweegbare normen dragen hier niet aan bij.

Maak duidelijk welke onderwerpen aan het Rijk zijn voorbehouden
Ook moet duidelijk zijn welke vrije ruimte medeoverheden hebben in het stellen van normen. Medeoverheden kunnen kiezen voor hogere kwaliteitsambities dan het Rijk: denk aan een schaliegaswinningsvrije gemeente, of een provincie die in zijn verordening geen windmolens op zijn grondgebied wil toestaan. De raad vindt het belangrijk dat het Rijk met uniforme en heldere formuleringen in de AMvB's aangeeft in hoeverre activiteiten al

door het Rijk exclusief geregeld worden en dus waar nadere regelgeving door provincies en gemeenten niet tot de mogelijkheden behoort.

Gemeenten krijgen een ruime bevoegdheid om regels te stellen in het omgevingsplan. Die regels moeten wel betrekking hebben op activiteiten die gevolgen (kunnen) hebben voor de fysieke leefomgeving. Als medeoverheden grotere ambities willen formuleren voor hun grondgebied dan geldt de prudentie waarop de raad hiervoor met zijn stappenplan al wees.

3.2 Streef naar harmonisatie in terminologie

De raad is voorstander van een vergaande harmonisatie in het begrippenkader.

Elke omgevingskwaliteit kent zijn eigen historie op het gebied van normstelling. In de AMvB's die op dit moment worden uitgewerkt wordt al wel gestreefd naar enige uniformering van het begrippenkader, maar nog niet naar een verdere uniformering van het systeem van normstellingen. Dit betekent dat het nog steeds lastig blijft om besluiten te nemen over de integrale kwaliteit van een locatie of gebied. De raad pleit daarom ook voor een harmonisatie van de systematiek bij de verschillende normstellingen die in getalsmatige eenheden worden uitgedrukt (denk aan geluid, bodem, water, geur).

In de verschillende wetten en regels in het huidige omgevingsbeleid worden nu uiteenlopende beslisregels gehanteerd voor de omgang met normen voor de verschillende omgevingskwaliteiten: 'betrek bij', 'houd rekening met', 'neem in acht', 'ja, mits', 'nee, tenzij' et cetera. Op dit moment zijn er zo'n 34 verschillende beslisregels in de verschillende wetteksten terug te vinden. Het Ministerie van IenM stelt voor om deze in de AMvB's terug te brengen tot zes: 'beslis in het belang van', 'betrek bij', 'houd rekening met', 'neem in acht', 'beslis (niet) aldus, tenzij' en 'beslis (niet) aldus'. De raad pleit voor een nog verdergaande vereenvoudiging en stelt voor om in het Besluit kwaliteit leefomgeving bij normen waarvan niet kan worden afgeweken enkel de term 'neem in acht' te hanteren, en bij afweegbare normen enkel de term 'rekening houden met' te gebruiken.[20] Daarnaast zal aangegeven moeten worden welke belangen bij de besluitvorming aan de orde zijn (specialiteitsbeginsel).

3.3 Kies voor een uniforme structuur voor de omgang met kwaliteitsnormen

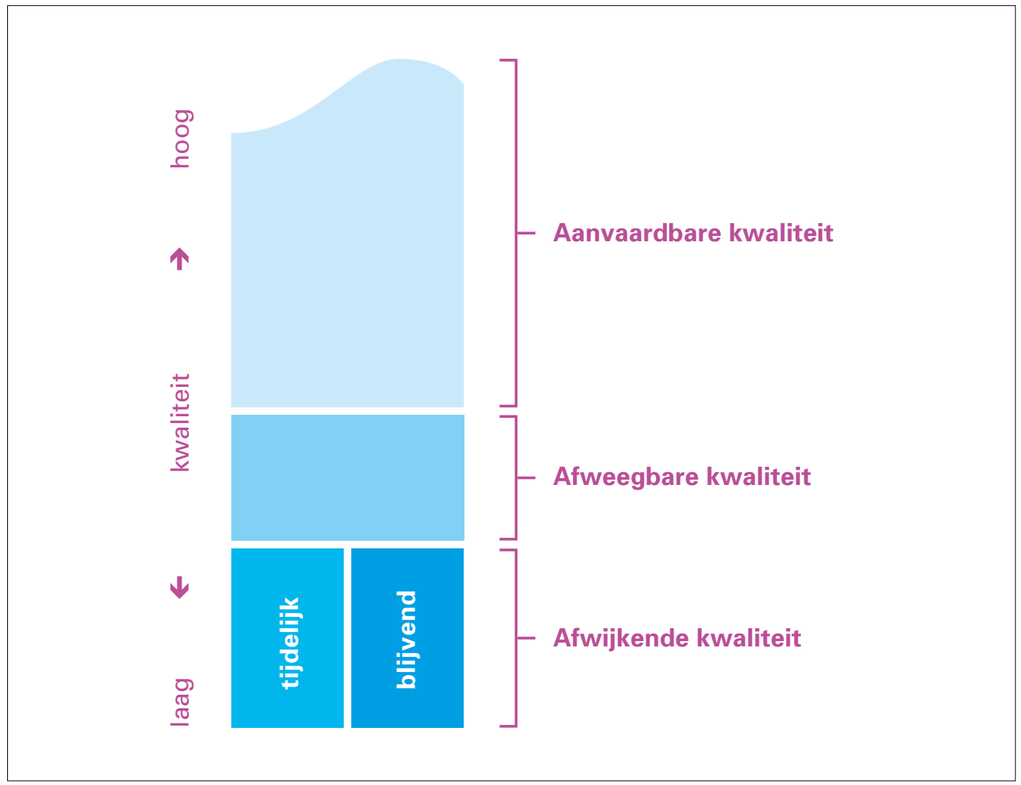
De raad beveelt aan om bij de regels voor de verschillende omgevingskwaliteiten zoveel mogelijk voor een uniforme structuur in normstellingen en in de aanpak van de besluitvorming te kiezen.

Kies voor een uniforme structuur in normstellingen

De raad schetst in deze paragraaf een getrapte benadering met een uniforme structuur voor de omgang met kwaliteitsnormstellingen. Deze benadering moet richting geven aan zowel de te volgen procedure als aan de onderzoeks- en motiveringsverplichtingen.

20 Daarnaast kan er sprake zijn van absolute verbodsbepalingen (zoals 'geen woningbouw in de Waddenzee', of een maximale bouwhoogte onder aanvliegroutes van een luchthaven). Deze ziet de raad niet als beslisregels. Bij een dergelijke verbodsbepaling is immers geen nadere besluitvorming meer mogelijk.

De raad wil bijdragen aan de uniformering met zijn voorstel om tot zo eenvoudig mogelijk indeling van normstelling te komen. Voor niet-ingewijden zijn de termen bandbreedte, grenswaarde, richtwaarde, streefwaarde, beschermingswaarde, voorkeurswaarde, maximale waarde en dergelijke verwarrend en bovendien kunnen ze per (milieu)segment een andere betekenis hebben. De raad stelt voor uit te gaan van een uniforme waardering van de omgevingskwaliteiten die loopt van hoog naar laag.



De raad stelt voor de normstelling in het Besluit kwaliteit leefomgeving zo in te richten dat een meerderheid van de gevallen regulier kan worden afgedaan omdat de waarde zich binnen de aanvaardbare kwaliteit bevindt. De normstelling kent vervolgens een afweegbare kwaliteit, die gaat over een minderheid van de gevallen. Slechts bij uitzondering kan er in de besluitvorming sprake zijn van een afwijkende kwaliteit, al dan niet tijdelijk.

Kies een aanpak die aansluit op de complexiteit van de afweging

De raad adviseert om de aanpak van de omgang met normen afhankelijk te maken van de situatie en de complexiteit van de te maken afweging. In het Besluit kwaliteit leefomgeving moet een en ander zo geregeld zijn dat in een reguliere situatie kan worden volstaan met een lichte, eenvoudige procedure. De normstelling moet zodanig gekozen zijn dat de meeste gevallen binnen de aanvaardbare kwaliteit vallen. Met een quickscan moet kunnen worden bepaald binnen welk gebied een initiatief zich bevindt: een aanvaardbare, afweegbare of afwijkende kwaliteit? In deze stap moet een grote reductie in onderzoekslasten worden bereikt. Alleen in situaties waarin bij een of meer omgevingskwaliteiten sprake is van besluitvorming over een afweegbare of afwijkende kwaliteit is meer onderzoek nodig en moet de procedure worden verzwaard. De raad denkt hierbij aan de volgende vierdeling.

1 Reguliere aanpak: deze geldt voor situaties waarin wordt voldaan aan de gangbare normen voor geluid, luchtkwaliteit, geur, parkeren, groen, ontsluiting en dergelijke. Met een lichte quick-scan moet kunnen worden bepaald of binnen de aanvaardbare kwaliteit wordt gebleven. Dit betekent

een reductie van de onderzoekslast. Een lichte procedure volstaat. Deze reguliere aanpak wordt op elke omgevingskwaliteit afzonderlijk toegepast (sectoraal als het kan). Alleen als uit de quick scan blijkt dat bij één of meer omgevingskwaliteiten geen sprake is van een aanvaardbare kwaliteit, dan komt (alleen) voor deze kwaliteit(en) de volgende stap in beeld.

De raad wil niet de indruk wekken dat met de stappen die hierna geschetst worden alle normen worden losgelaten. Er zijn namelijk veel normen waarvan niet kan worden afgeweken, bijvoorbeeld vanwege dwingende internationale verplichtingen (denk aan de vogel- en habitatrichtlijnen van Natura 2000, luchtkwaliteit of oppervlaktewaterkwaliteit). Voor deze normen zijn de hierna volgende stappen niet van toepassing; daarop is dus alleen stap 1 van toepassing. (Overigens kan bij de EU dispensatie worden aangevraagd.)

2 Gebruik afwegingsruimte: als er sprake is van een omgevingswaarde die zich buiten de aanvaardbare kwaliteit bevindt, in de afweegbare kwaliteit, dan kan het bevoegd gezag meer ruimte toestaan op basis van een belangenafweging. Die flexibiliteit kan geconditioneerd worden naar bepaalde situaties of andere randvoorwaarden. In deze stap is uitvoeriger onderzoek nodig en het bevoegd gezag dient de belangenafweging te motiveren. Dit betekent een procedure met participatie en een ontwerpbesluit. Het bevoegd gezag moet dit onderzoeken en motiveren en er verantwoording over afleggen. In deze stap is een toetsing door hogere bestuursorganen niet aan de orde.

Als een omgevingskwaliteit tijdelijk buiten de afweegbare ruimte komt, als er dus sprake is van een tijdelijk afwijkende kwaliteit, dan zijn er twee opties: een aanpak via het omgevingsplan of een programmatische aanpak. Bij besluitvorming over een afwijkende kwaliteit wordt de procedure zwaarder.

3 Gebruik tijdelijke afwijkingsruimte: er zijn twee manieren om met een tijdelijke afwijkingsruimte om te gaan. Gebruikmaken van bestuurlijke afwijkingsruimte in het omgevingsplan (a) of van de programmatische aanpak (b).
(Ad a) Bij vaststelling van het omgevingsplan of van de omgevingsverordening moet tijdelijk kunnen worden afgeweken van de in het algemeen geldende instructieregels.[21] Het betreft dan de bevoegdheid om in bijzondere situaties met het oog op lokaal maatwerk het meest adequate besluit te nemen, in combinatie met te treffen maatregelen. Het Besluit kwaliteit leefomgeving moet op die manier de mogelijkheid bieden voor aanvullende bestuurlijke afwegingsruimte op lokaal niveau. Op hoofdlijnen gaat het dan om een voortzetting van regelingen zoals nu opgenomen in de Interimwet stads-en-milieubenadering en de regeling voor ontwikkelingsgebieden uit de Crisis- en herstelwet.
(Ad b) Ook met een programmatische aanpak kan tijdelijk van de afwijkingsruimte gebruik worden gemaakt, onder de voorwaarde dat een pakket maatregelen wordt doorgevoerd dat er toe leidt dat op een zekere termijn aan de aanvaardbare kwaliteit wordt voldaan. Die afwijking kan

21 Overigens kent de Omgevingswet voor innovatieve projecten nog een experimenteerbepaling (artikel 3.23).

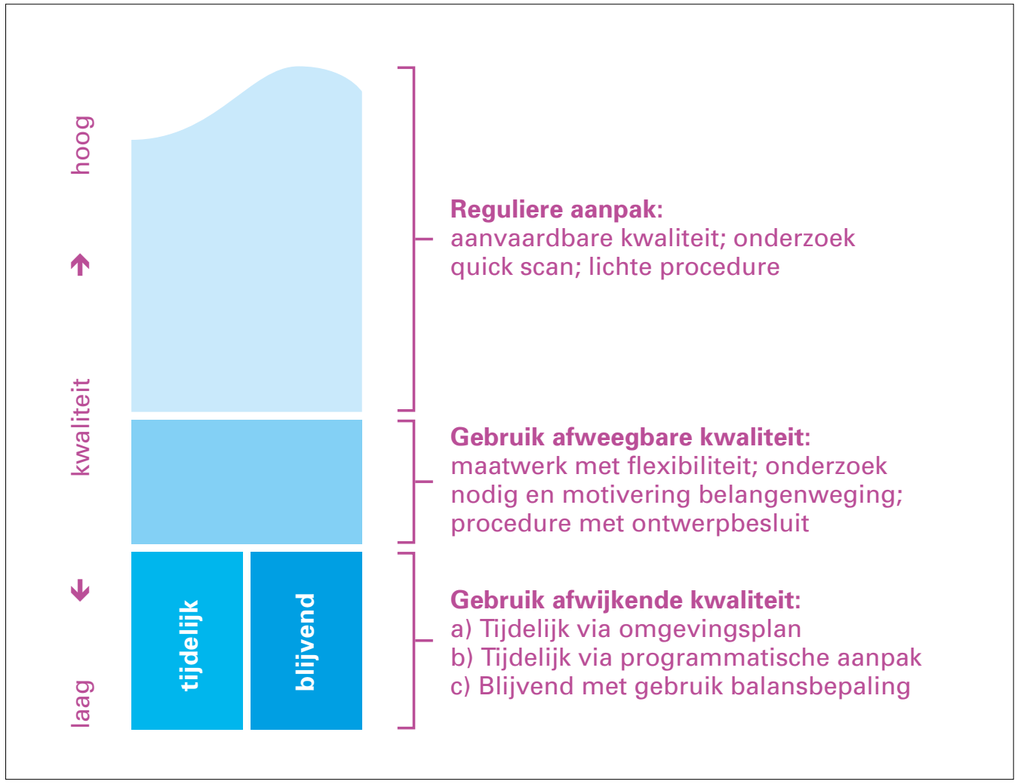
onbegrensd zijn, maar de AMvB-gever kan in sommige gevallen een limiet aangeven. Dan neemt de onderzoekslast toe: ook de effectiviteit van de maatregelen en de zekerheid van realisering daarvan moet worden onderzocht en gemotiveerd. Het gaat om een procedure met inspraak vooraf en met een ontwerpbesluit. Ook moet het bevoegd gezag dit onderzoeken en motiveren en hierover verantwoording afleggen. Hierbij past geen toetsing door hogere bestuursorganen. In paragraaf 3.4 gaat de raad in op enkele garanties bij de toepassing van de programmatische aanpak.

Als er sprake is van een blijvende afwijking dan kan een balansbepaling overwogen worden.

4 Gebruik blijvende afwijkingsruimte met een balansbepaling: als een omgevingskwaliteit buiten de afweegbare ruimte komt en blijft, en daarom een programmatische aanpak niet benut kan worden, dan is een balansbepaling een optie. Deze balansbepaling wordt toegelicht in paragraaf 3.5. Bij besluitvorming over een afwijkende kwaliteit wordt de procedure zwaarder en is inspraak vooraf en ook een ontwerpbesluit vereist. Een advies van een kwaliteitsteam moet voorafgaand aan de besluitvorming beschikbaar zijn.

Aanpak onderzoeks- en motiveringsverplichtingen

De hierboven geschetste stappen impliceren dat de raad adviseert de onderzoeks- en motiveringsverplichtingen af te stemmen op de situatie en de mate waarin gebruikgemaakt wordt van de afweegbare of afwijkende kwaliteit. Onderzoeksverplichtingen in reguliere situaties kunnen met een



lichte vorm van onderzoek (quickscan) worden afgedaan. Naarmate het gebruik van de afweegbare of afwijkende kwaliteit groter wordt, neemt de zwaarte van het onderzoek toe. Dit nadere onderzoek is overigens alleen nodig voor die omgevingskwaliteiten waar de afwijking optreedt.

Harmoniseer met het oog op integrale besluitvorming

Met de stelselherziening worden meerdere doelen beoogd. Eén daarvan is het doorbreken van de sectorale verkokering en de behoefte aan integrale afwegingen. Dit doel wordt echter onvoldoende gerealiseerd als de

verschillende sectorale regelingen als losse, niet samenhangende onderwerpen terugkomen in verschillende hoofdstukken van één AMvB. Ze staan dan weliswaar bijeen in één AMvB, maar ze interacteren niet. Zeker als er meerdere alternatieven aan de orde zijn wil de raad stimuleren dat er gezocht wordt naar de beste oplossing voor een opgave. Het Besluit kwaliteit leefomgeving moet het streven naar een optimale kwaliteit van de oplossing bevorderen.

Geef met stap 3 en 4 invulling aan de integratiegedachte van de Omgevingswet

De raad meent dat de omgevingskwaliteiten in onderlinge samenhang moeten worden bezien, en dat het doel is een goede integrale kwaliteit van de leefomgeving te bereiken en in stand te houden. Integraal denken en besluiten moeten worden gestimuleerd als daarmee de overall omgevingskwaliteit is gediend. Met de hierboven geschetste stappen 3 en 4 kan invulling worden gegeven aan deze gedachte. Deze gedachte sluit ook aan op de idee van een dynamischer gebiedsgericht milieubeleid (VROM-raad, 2009). Het integrerend ontwerpen en integraal besluiten kan verder worden gestimuleerd door in het Omgevingsbesluit vorm en inhoud te geven aan het denken in termen van een balans.[22] Zie ook paragraaf 3.5.
De hier gepresenteerde aanpak voor de omgang met omgevingskwaliteit kan rationeel en technisch overkomen. De raad wil benadrukken dat het belangrijk blijft dat het bevoegd gezag zoekt naar draagvlak voor voorgestelde oplossingen en dat de burger met het voorstel van de raad niet buitenspel wordt gezet. Het bevoegd gezag zal betrokkenen die eventueel te maken krijgen met (nadelige) gevolgen van keuzes tijdig moeten betrekken bij het besluitvormingsproces, en daarbij niet alleen rekenmodellen, maar ook percepties van overlast moeten meenemen. Het gaat daarbij ook om de grondhouding van het openbaar bestuur: de burger als asset en niet als bedreiging. Nieuwe 3D-tools kunnen behulpzaam zijn bij participatief ontwerpen waarbij initiatiefnemer en omgeving reeds in een vroeg stadium samen zoeken naar een passend ontwerp.

22 Deze balansgedachte moet niet verward worden met de saldering (uit de programmatische aanpak), waarbij een overschrijding van een norm op de ene plek wordt gecompenseerd met een hogere kwaliteit op een andere plek.

3.4 Neem garanties op over het zeker stellen van de uitvoering van de maatregelen

De raad is voorstander van nadere garanties in het Besluit kwaliteit leefomgeving over de uitvoering van de maatregelen zoals opgenomen in het omgevingsplan of het programma.

De raad is een voorstander van flexibiliteit in het omgevingsplan en/of in de programmatische aanpak omdat flexibiliteit in de tijd- en ruimtedimensies kan leiden tot het mogelijk maken van gewenste ontwikkelingen met op termijn geen verlies en mogelijk zelfs winst aan kwaliteit van de leefomgeving. Daarbij is het wel belangrijk dat in het Besluit kwaliteit leefomgeving een garantie wordt opgenomen dat de voorgestelde maatregelen ook daadwerkelijk worden uitgevoerd (rechtszekerheid) en binnen de gestelde termijn, de mogelijkheid daargelaten dat een maatregelenpakket

tussentijds wordt gewijzigd.[23] Daarbij moet ook worden aangegeven wat een burger of belanghebbende kan doen om dergelijke maatregelen alsnog af te dwingen. De raad denkt daarbij enerzijds aan het wegnemen van belemmeringen bij de realisering van maatregelen (zoals de mogelijkheid om vergunningen te herzien). Anderzijds dient buiten twijfel te staan dat belanghebbenden toegang hebben tot de bestuursrechter als zij menen dat maatregelen niet, niet volledig of niet tijdig worden genomen.

3.5 Neem een balansbepaling op

De raad is voorstander van opname in het Besluit kwaliteit leefomgeving van een balansbepaling als er op een specifieke plek sprake is van een blijvende afwijking van een gewenste kwaliteit als uitkomst van een brede belangenafweging.

Een fictieve casus als voorbeeld

In een gemeente komt nabij het centrum een deel van een voormalig haventerrein beschikbaar. De bodem van het terrein is verontreinigd. De locatie leent zich qua ligging en ontsluiting wel uitstekend voor woningbouw. Een quickscan laat zien dat er sprake is van geluidshinder en geuroverlast van nabijgelegen bedrijvigheid. Deze zal op termijn misschien verdwijnen, maar dat is niet zeker. Ook is er nog een verhoogd veiligheidsrisico. Desalniettemin is de vraag naar woningen in dat gebied groot. Potentiële kopers van woningen vinden de voordelen belangrijker dan de nadelen. Wel is sanering van de bodem een vereiste. In het huidige ruimtelijkeordeningsrecht zou deze wijk niet of moeizaam van de grond komen. Alleen door toepassing van de Crisis- en Herstelwet en de Interimwet stad-en-milieubenadering en tegen hoge onderzoeks- en saneringslasten zouden er woningen kunnen worden gebouwd. Met het voorstel van de raad zou door toepassing van de balansbepaling gekozen kunnen worden voor het accepteren van de afwijkingsruimte op een aantal kwaliteitsnormen. Vanwege de mogelijke gezondheidsschade zal wel een functionele bodemsanering moeten worden uitgevoerd. Alleen op dit aspect zal de gemeente onderzoeks- en saneringskosten moeten maken.

In een zeer beperkt aantal gevallen kan een ontwikkeling ertoe leiden dat een omgevingskwaliteit op een bepaalde locatie niet binnen de reguliere of afweegbare kwaliteit blijft. Soms zal deze afwijking permanent zijn. De raad denkt hierbij aan de geurproblematiek in de Zaanstreek, de geuroverlast tijdens de bietencampagne bij een suikerfabriek of het geluid van binnenkomende en vertrekkende trams bij een remise of een havengebied. Het gaat dan vaak om beleidsmatig ongewenste kwaliteiten, die door de betrokkenen echter vaak niet als problematisch worden beschouwd. Men leeft er al lang mee, en heeft er ook positieve associaties bij: ‘de schoorsteen rookt’, er is ‘werk aan de winkel’. Ook kan het gaan om ontwikkelingen die per saldo leiden tot een hogere en duurzamere kwaliteit van de leefomgeving, maar die ‘struikelen’ op één of enkele blijvend afwijkende omgevingskwaliteiten.

23 In de nota naar aanleiding van het verslag verzonden aan de Tweede Kamer op 20 mei 2015 staat dat de programmatische aanpak wordt aangescherpt (Tweede Kamer, 2015a). Zo moet er een duidelijke looptijd per programma worden opgenomen.

De raad denkt dan ook aan het opnemen van een balansbepaling in de daarvoor in aanmerking komende onderdelen van het Besluit kwaliteit leefomgeving – bijvoorbeeld in de instructieregels betreffende geluid, geur, bodem en wellicht ook externe veiligheid – die afwijking mogelijk maakt mits een eindresultaat wordt bereikt dat per saldo gelijk of beter is dan zonder afwijking het geval zou zijn.[24] De metafoor van een mengpaneel[25] kan hierbij helpen. Bij het instellen van de verschillende knoppen van het mengpaneel wordt, zoals een geluidstechnicus zoekt naar de beste geluidskwaliteit, gezocht naar een zo goed mogelijke integrale kwaliteit, en kunnen verschillende accenten gelegd worden in de omgevingskwaliteit die aansluiten bij de gewenste ontwikkeling van de betreffende (deel-) gebieden. Deze bepalingen kunnen ook behulpzaam zijn bij het mogelijk maken van innovaties die boven de vigerende regels uitstijgen. De raad wil dat bij dergelijke ontwikkelingen de mogelijkheid bestaat om flexibeler om te gaan met de norm bij de betreffende omgevingskwaliteit. Deze balansbepalingen moeten in het Besluit kwaliteit leefomgeving zo worden geformuleerd dat betrokkenen worden gestimuleerd om te streven naar een zo hoog mogelijke integrale kwaliteit van de leefomgeving, omdat ze daarmee een bonus verdienen die kan worden ingezet ter compensatie voor het niet voldoen aan de normen op één of enkele van de omgevingskwaliteiten.

Deze balansbepaling zou er in grote lijnen als volgt uit kunnen zien: “Het gemeentebestuur kan in concrete gevallen na een brede belangenweging afwijkende kwaliteit aanvaarden als het eindresultaat van het project, mede op basis van het advies van het kwaliteitsteam, per saldo leidt tot een gelijke of betere kwaliteit van de leefomgeving.”

Advies kwaliteitsteam

De raad is dus voorstander van gebruikmaking van balansbepalingen in uitzonderlijke situaties met betrekking tot onderwerpen waarbij afwijking mogelijk verantwoord is, zeker waar dit integrale besluitvorming, duurzame ontwikkeling en innovaties ten goede komt. Tegelijkertijd is de raad geen voorstander van het geven van een vrijbrief voor een ongelimiteerde overschrijding van de norm voor één of meer omgevingskwaliteiten. Al eerder in dit adviestraject wees de raad op de noodzaak van een zorgvuldige en transparante onderbouwing van besluiten en een verantwoording van de wijze waarop die besluiten tot stand zijn gekomen. Een tweede waarborg waar de raad aan denkt is dat toepassing van een balansbepaling gepaard dient te gaan met een advies van een onpartijdig, belangeloos team van adviseurs, vergelijkbaar met de kwaliteitsteams waar veel gemeenten nu gebruik van maken. De provincie Noord-Brabant heeft een zogenaamd meerwaardeteam ingesteld met een vergelijkbare rol.

Een dergelijk advies moet tot stand komen in een transparant proces en gebaseerd worden op een democratisch vastgelegde visie op kwaliteit.[26] Als er sprake is van mogelijke gezondheidseffecten, zou ook de GGD hier deel van uit kunnen maken. Een kwaliteitsteam geeft advies over de mate

24 Deze balansbepaling heeft dus een beperktere strekking dan de eerder in het voorontwerp van wet opgenomen ‘positieve evenredigheidsbepaling’.
25 De metafoor van een mengpaneel komt uit het omgevingsplan Binckhorst in Den Haag.
26 Zie ook bijdrage Mooiwaarts/Federatie ruimtelijke kwaliteit, rondetafelgesprek Tweede Kamer, 21 mei 2015.

waarin de afwijking van de norm in het specifieke geval en in zijn specifieke context zich verhoudt tot de totale balans (de ‘winst’ van het geheel). Een kwaliteitsteam is alleen een verplichting voor bestuursorganen die gebruik willen maken van de balansbepaling, dus als stappen 1, 2 of 3 uit paragraaf 3.3 niet aan de orde zijn. In dat geval maakt het advies van het kwaliteits-team deel uit van de motivering van het gebruik van een balansbepaling. Het kwaliteitsteam adviseert over de inhoud van het plan, en geeft geen oordeel over de procedure die de gemeente heeft gevolgd. Dat oordeel is aan de raad. Een advies van een kwaliteitsteam ontslaat het bevoegd gezag ook niet van een zorgvuldig proces met burgerparticipatie, bij voorkeur al in een vroege fase van een initiatief.

4



HET OMGEVINGSBESLUIT ALS KADER VOOR HET OMGEVINGSPLAN

Het Omgevingsbesluit is te zien als de opvolger van het Bro waarin nu de spelregels voor het bestemmingsplan zijn vastgelegd. Het Omgevingsbesluit kan straks de spelregels bevatten voor het omgevingsplan. Omdat het omgevingsplan een integratie is van het (verbrede en vernieuwde) bestemmingsplan en de verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, is de reikwijdte van het Omgevingsbesluit breder.

Onder het huidige regime heeft het bestemmingsplan een hybride karakter: het is zowel een regeling (bedoeld als normering) als een plan (gericht op uitvoering). De planregels bevatten algemeen verbindende voorschriften die vergelijkbaar zijn met een verordening. De verbeelding, de plankaart, geeft beslissingen weer over de voorziene ontwikkelingen op specifieke locaties. In het omgevingsplan neemt het aandeel van de algemeen verbindende voorschriften toe doordat regels die nu nog in verordeningen zijn opgenomen eraan worden toegevoegd (denk aan de kapverordening, monumentenverordening, uitritverordening, grondwaterverordening). Het hybride karakter blijft dus bestaan, maar er is sprake van een verschuiving. Het plankarakter wordt minder prominent en het verordenende karakter neemt toe.[27]

Deze verschuiving heeft consequenties voor de voorschriften die het Rijk in de AMvB's vaststelt voor de omgevingsplannen, met name in het Omgevingsbesluit. In de eerste plaats worden de regels van het bestemmingsplan geïntegreerd met andere regelingen die geen plankarakter hebben. Er is geen goede reden om aan deze regelingen dezelfde eisen te stellen als aan bestemmingsplannen. Ten tweede is de overgang naar de nieuwe AMvB's een goed moment om na te gaan of eisen uit het verleden nog nodig of wenselijk zijn. Tegen deze achtergrond wordt hieronder een aantal vernieuwingen voorgesteld, waarbij ook wordt aangegeven wat dit betekent voor het Omgevingsbesluit waarin de (on)mogelijkheden van het omgevingsplan worden geregeld.

Bij de behandeling van de Omgevingswet is afgesproken dat de omgevingsvisie ook voor gemeenten een verplicht instrument wordt. Dit maakt het noodzakelijk om de relatie omgevingsvisie – omgevingsplan nader te bezien. Zo kan het raadzaam zijn om te bekijken of regels, niet bindend voor anderen, worden opgenomen in de omgevingsvisie, of dat juridische binding via het omgevingsplan aan de orde is. Sowieso kan een koppeling tussen de regels van het omgevingsplan en de beleidsaandachtspunten in de omgevingsvisie helpen om die regels te duiden en interpreteren. Waar en hoe leg je bijvoorbeeld vast dat een overschrijding van de geluidsnorm aan de voorzijde van een woning acceptabel is, mits de slaapkamer aan een stille achterzijde ligt?

27 Uit juridisch oogpunt is een omgevingsplan te kenschetsen als een gebieds- of locatiegerichte verordening. Per locatie geldt dan een specifieke set van regels. De VNG wilde graag vasthouden aan de term plan, het Ministerie van IenM honoreerde die wens. Hiermee ontstaat wel het risico dat het plandenken de gewenste vernieuwingen in de weg gaat zitten. Plandenken kan leiden tot statisch denken, terwijl juist een dynamische aanpak wordt beoogd.

4.1 Maak in het Omgevingsbesluit duidelijk welke vernieuwingen gewenst zijn

Gebruik het Omgevingsbesluit om vast te leggen dat het omgevingsplan een geheel nieuw instrument is.

Veel van de aanbevelingen van de raad in dit hoofdstuk zijn op basis van de toelichting bij de conceptversie van het Omgevingsbesluit mogelijk, of 'niet onmogelijk'. De raad vindt echter dat het Rijk het Omgevingsbesluit zelf moet gebruiken om de gewenste vernieuwingen uitdrukkelijk in vast te leggen. Het risico bestaat namelijk dat anders het 'oude' bestemmingsplandenken wordt voortgezet. Zo is eerder gepoogd om bij de totstandkoming van de Wro vernieuwingen in het bestemmingsplan mogelijk te maken. In de praktijk is dit niet gelukt omdat dit niet expliciet in de tekst van het Bro zelf was geregeld. Als de wetgever belang hecht aan daadwerkelijke vernieuwingen in het omgevingsrecht dan is de raad van mening dat die vernieuwingen helder en duidelijk in de tekst van de AMvB's tot uitdrukking moeten komen en niet enkel in de toelichting daarop. Daarmee wordt voorkomen dat gemeenten uit voorzorg de veilige weg van het oude bestemmingsplandenken zullen kiezen, al was het maar om zeker te weten dat het omgevingsplan de rechterlijke toetsing zal doorstaan. Als de vernieuwingen in het Omgevingsbesluit zelf uitdrukkelijk worden mogelijk gemaakt, verwacht de raad dat gemeenten gemakkelijker en met meer vertrouwen de stap zullen zetten om de nieuwe kansen te benutten.

4.2 Zorg dat het omgevingsplan nadere afwegingen mogelijk maakt

Bepaal dat het omgevingsplan niet uitsluit dat in een latere fase (bijvoorbeeld bij de vergunningverlening) een nadere afweging over een concreet initiatief kan plaatsvinden.

De raad is van mening dat de volledige en finale afweging over een ruimtelijke ontwikkeling niet altijd in de planfase van het omgevingsplan hoeft plaats te vinden. Het moet mogelijk zijn om een stuk van de afweging naar later te verschuiven. Een voorbeeld kan zijn dat in een omgevingsplan intensieve veehouderij wordt mogelijk gemaakt, mits komt vast te staan dat een nabij gelegen natuurgebied door de komst van een nieuw bedrijf geen schade ondervindt. Pas op het moment dat een concreet initiatief zich aandient kan het bevoegd gezag beoordelen of aan die voorwaarde is voldaan. Daarmee worden aanzienlijke onderzoekslasten vermeden voor ontwikkelingsmogelijkheden die wellicht nooit tot concrete initiatieven zullen leiden. Daarmee wordt ook ruimte geboden aan dynamiek in de samenleving en aan toekomstige innovaties. Bijvoorbeeld als een nieuw stalsysteem en geavanceerde technieken de uitstoot van stikstof verder beperken dan nu mogelijk is.

4.3 Stimuleer het gebruik van globale regels

De raad is van mening dat een flexibel omgevingsrecht gediend is met een omgevingsplan dat globale regels mag bevatten. Dit staat haaks op de gegroeide ruimtelijke ordeningsjurisprudentie waarin een

bestemmingsplan reeds bij de vaststelling concreet moet maken wat er wordt toegestaan.

Een voorbeeld van een globale regel is bijvoorbeeld een regel die stelt dat de inrichting van een bungalow-recreatiepark een groen karakter met opgaande beplanting moet hebben passend bij het karakter van het omliggende natuurgebied. Of de regel dat de bouwhoogte van nieuwe woningen moet aansluiten bij de gemiddelde bouwhoogte in de wijk. Denkbaar is ook de regel die inhoudt dat een woning zo gebouwd wordt dat de lichtinval op naburige percelen 'niet onevenredig wordt beperkt'. Met een globale regel wordt beschreven welk doel wordt beoogd (de of-vraag), zonder de hoe-vraag uit te werken. In het omgevingsplan wordt dus vastgelegd of iets kan, de hoe-vraag komt pas aan de orde als zich een concreet initiatief aandient.

Het werken met globale regels vergroot de discretionaire ruimte van de overheid bij de regeltoepassing.[28] De voorspelbaarheid van de besluitvorming wordt kleiner, maar dit betekent niet dat de kwaliteit van de gebouwde omgeving erop achteruit gaat. Integendeel, die kan zelfs beter worden, zeker als in het overleg tussen initiatiefnemer en gemeente ruimte ontstaat voor creativiteit en innovatie. De raad ziet het werken met globale regels en de globale toekenning van functies als een wenselijke aanvulling op de mogelijkheden die er nu reeds bestaan.

Dit betekent dat in het Omgevingsbesluit tot uitdrukking moet komen dat het bij de 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties'[29] niet noodzakelijk is om per locatie onvoorwaardelijk vast te stellen welke activiteiten er zijn toegestaan. Ook moet in het Omgevingsbesluit tot uitdrukking komen dat regels over bouwen en andere activiteiten niet per se zo concreet hoeven te zijn dat zij zonder nader afwegingsmoment toepasbaar zijn. Dit betekent ook (zie paragraaf 4.4) dat het mogelijk moet zijn om nadere planafspraken te maken.

De raad is wel voorstander van monitoring van dergelijke globale regels zodat bijsturing mogelijk is. Wordt bijvoorbeeld een beoogd 'groene woonwijk' geleidelijk aan niet te 'rood'? Met een monitoringsvereiste die in het omgevingsplan is gekoppeld aan de globale regel kan dit in de gaten worden gehouden. Bij een globale toedeling van functies betreft het dan uiteraard ook globale indicatoren.

Een volgende kanttekening is dat het gebruik van globale regels gevolgen kan hebben voor de waarde van de gronden. Als er meer onzekerheid is over het toekomstig gebruik, zal de prijs navenant lager zijn. Een globale regel kan ook een grond zijn voor planschadeclaims. Bij het opstellen van het toekomstige hoofdstuk in de wet over planschade moet duidelijk zijn hoe deze relatie ligt, en moet worden voorkomen dat de gewenste flexibiliteit een lege huls wordt door de (dreiging van) planschadeclaims.[30]

28 In zoverre is het een relativering van het limitatief-imperatieve stelsel, zoals wij dat nu kennen bij de beoordeling van bouwaanvragen.

29 Toedeling van functies aan locaties is de nieuwe term voor bestemmingen.
30 Zie in dat verband ook J.H.M. Huijts en C.W. Backes (te verschijnen).

Duidelijk moet zijn dat niet de meest ongunstige invulling van globale regels uitgangspunt wordt voor planschade.

4.4 Maak planafspraken mogelijk

Het moet volgens de raad mogelijk zijn om voorwaarden en verplichtingen in het omgevingsplan op te nemen op basis waarvan nadere afspraken, bijvoorbeeld bij de uitwerking van (globale) 'toedeling aan functies', tussen initiatiefnemer en gemeente mogelijk en geoorloofd worden.

Een fictieve casus als voorbeeld

Een gemeentebestuur heeft een omgevingsplan vastgesteld met daarin gemengd stedelijk gebied met een mix van koopwoningen en (sociale) huurwoningen. Vanwege de vele onzekerheden over de toekomstige (markt)ontwikkelingen is in het plan gekozen voor een globale toedeling van functies. Er dienen zich diverse initiatiefnemers aan met bouwplannen voor koopwoningen. De gemeente wil daarover met de initiatiefnemers kunnen onderhandelen, want het is nodig om met hen aanvullende afspraken te maken over de realisering van de (sociale) huurwoningen in de wijk. De huidige wetgeving biedt namelijk geen ruimte om een dergelijke planafspraak als voorwaarde te stellen aan planologische medewerking (tenzij de grond in handen van de gemeente is). Daarom is de raad voorstander van het in het Omgevingsbesluit mogelijk maken van planafspraken in de vorm van een ontwikkelovereenkomst, mits de afspraken zijn terug te voeren op de genoemde functies in het plan.

Realiseren van publieke waarden

Met de Omgevingswet wordt beoogd ruimte te bieden aan uitnodigingsplanologie. Het succes van uitnodigingsplanologie zal sterk afhankelijk zijn van de onderhandelingen waarmee de initiatiefnemer en de overheid wensen en voorwaarden op elkaar afstemmen. Op dit moment is het juridisch soms niet mogelijk om rechtsgeldige afspraken te maken over zaken die niet rechtstreeks voortvloeien uit de toegekende functies in het bestemmingsplan. De ruimtelijke ordening en de leefomgeving zijn ermee gediend als de overheid straks wel nadere voorwaarden en verplichtingen kan stellen aan het toestaan van een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling. Het gaat hier niet om een vorm van kostenverhaal maar om het realiseren van publieke waarden en een betere omgevingskwaliteit. De Omgevingswet maakt dit nu niet mogelijk, maar verbiedt het ook niet.[31]

In het Omgevingsbesluit moet, zoals al gezegd, tot uitdrukking komen dat het bij de 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' niet noodzakelijk is om per locatie onvoorwaardelijk vast te stellen welke activiteiten er zijn toegestaan. Het moet bijvoorbeeld mogelijk zijn om een gebied te bestemmen als 'groene woonwijk' zonder daarbij exact te bepalen op welke locaties de functie 'wonen' rust en op welke de functie 'groen'.

31 De raad gaat ervan uit dat de Omgevingswet zich niet verzet tegen het maken van planafspraken als die een grondslag vinden in het omgevingsplan. Mocht toch blijken dat die aanname onjuist is dan zou alsnog een wettelijke grondslag in de Omgevingswet moeten worden gecreëerd.

Planafspraken

De raad vindt dat het Omgevingsbesluit het mogelijk moet maken om afspraken te maken over nadere voorwaarden bij het verlenen van een vergunning. Zo kan het bijvoorbeeld de uitkomst van een onderhandeling zijn dat in een gemengd gebied de bouw van een groot aantal duurdere woningen wordt toegestaan, mits de initiatiefnemer zich ertoe verplicht ook een deel sociale woningbouw te realiseren. Een voorwaarde moet daarom kunnen zijn dat een initiatiefnemer medewerking verleent aan de realisering van andere binnen de functie van het gebied voorziene ontwikkelingen. Een andere mogelijkheid is dat wordt afgesproken dat de initiatiefnemer zich verplicht om een som geld te betalen waarmee de overheid langs een andere weg die sociale woningbouw kan borgen. Dat kan bijvoorbeeld ook zijn het zelf realiseren van de landschappelijke inpassing van een bedrijfsgebouw of een stallencomplex. Van kostenverhaal is in dergelijke gevallen geen sprake, omdat het hier niet gaat om kosten die van gemeentewege worden gemaakt. Ook kan niet van baatafroming worden gesproken, omdat hier niet de 'baat' onderwerp van de overeenkomst is, maar de realisering van de in het plan voorziene functie.

In het huidige stelsel worden dergelijke afspraken al regelmatig gemaakt. Als dat gebeurt in het kader van gronduitgifte door de gemeente of een grondruil met de gemeente wordt aangenomen dat dergelijke afspraken rechtsgeldig gemaakt kunnen worden. Als er geen grondtransactie aan de orde is, dan bestaat nu grote twijfel of een dergelijke afspraak wel geoorloofd is. Regelmatig worden dergelijke afspraken door de rechter als nietig aangemerkt. Het voorstel van de Raad wil de geoorloofdheid van dergelijke afspraken buiten twijfel stellen.

Planafspraken kunnen ook benut worden om de realisering van maatregelen, voorzien in het omgevingsplan, zeker te stellen. Dan kan het gaan om maatregelen die ten doel hebben om afwijking van de gewenste omgevingskwaliteit op termijn op te heffen. De door de raad voorgestelde planafspraak is enigszins te vergelijken met de 'planning obligations' in de Engelse Town and Country Planning Act (Parliament of the United Kingdom, 1990). Zoals eerder besproken is de raad voorstander van een transparant afwegingsproces, bestuurders moeten aan hun raad verantwoording afleggen over de wijze waarop planafspraken tot stand zijn gekomen. Overigens is goed denkbaar dat ook omwonenden, buurt- of wijkcomités of milieuorganisaties betrokken worden bij planafspraken die gemaakt worden tussen de gemeente en een initiatiefnemer. Op die manier kan de burger meepraten over nieuwe ontwikkelingen die van belang zijn voor zijn woon- en leefomgeving en invloed uitoefenen op die ontwikkelingen.

In de verdere uitwerking van het mogelijk maken van planafspraken in het Omgevingsbesluit zal moeten worden gekeken naar de relatie met aanbestedingsrecht en de relatie tot anterieure grondexploitatieovereenkomsten. Voor wat betreft de relatie met het aanbestedingsrecht beveelt de raad aan om te onderzoeken of het mogelijk is om bij de regels over de totstandkoming van het omgevingsplan een zodanige procedure te formuleren voor

situaties met een aanbestedingsplicht dat deze voldoet aan de specifieke eisen van aanbesteding.

4.5 Herijk het overgangsrecht aan het nieuwe stelsel

De raad adviseert het overgangsrecht, zoals dat in de ruimtelijke ordening is ontwikkeld, aan te passen nu er sprake is van een verbreding en integratie van regelgeving in het omgevingsrecht. Regel in het Omgevingsbesluit dat gemeenten zelf beslissen welk overgangsrecht zij in hun omgevingsplan opnemen: een overgangstermijn, het toelaten van bestaand legaal gebruik of een andere overgangsregeling.

Met betrekking tot overgangsrecht neemt ruimtelijke ordening, in vergelijking met andere juridische stelsels, een bijzondere positie in. In de ruimtelijke ordening is een overgangsrecht ontstaan waarbij bestaand legaal gebruik voor een onbepaalde tijd mag worden voortgezet. Bij de komst van een nieuw bestemmingsplan moet daarom worden voorzien in specifieke regels van overgangsrecht, waarin bestaand gebruik en gevestigde rechten zoveel mogelijk worden gerespecteerd. Zo kan een gemeente nu in een bestemmingsplan vastleggen dat een winkel of een kantoor een woonbestemming krijgt. Maar door het overgangsrecht hoeft een eigenaar hier niet aan mee te werken, en blijft de oude bestemming de facto van kracht, tenzij uiteindelijk wordt overgegaan tot onteigening. Ook in andere delen van het omgevingsrecht worden vaak overgangsregels opgesteld. Maar daar is het niet vanzelfsprekend dat bestaande legale activiteiten altijd mogen worden voortgezet onder de nieuwe regeling.

De vraag die speelt is in hoeverre het aanvaardbaar is om een burger of bedrijf te verplichten een bepaalde activiteit, die onder het oude omgevingsplan legaal was, te staken wanneer een nieuw omgevingsplan die activiteit verbiedt. Hier spelen argumenten van rechtszekerheid, gevestigde rechten en het proportionaliteitsbeginsel. Ook kunnen betrokkenen zich beroepen op de bescherming van het eigendomsrecht, omdat de wijziging van rechten en plichten een inmenging in het eigendom kan impliceren. Ingrepen in eigendom mogen namelijk niet disproportioneel zijn.[32]

Een overgangstermijn, waarbinnen de eigenaar zijn activiteiten kan aanpassen, kan zorgen voor het vereiste evenwicht. Een overgangstermijn is tijdelijk, dus dit betekent dat bestaand gebruik niet steeds onbeperkt mag worden voortgezet. Als het overgangsrecht in deze richting wordt aangepast, zal planschadevergoeding of nadeelcompensatie moeten worden betaald als de overgangstermijn niet toereikend is om schade in voldoende mate te voorkomen. Bovendien kunnen er situaties ontstaan waarin een recht op onteigening in beeld komt. Maar dat betekent in de ogen van de raad niet, dat die aanpassing onaanvaardbaar zou zijn. De gemeenteraad kan de ruimte worden gegeven om, afhankelijk van de gewenste ontwikkeling en de betrokken belangen, de ene keer wel en de andere keer niet voor een overgangstermijn te kiezen.

32 Het in artikel 1 Eerste protocol Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens gewaarborgde eigendomsrecht verlangt met name een ‘fair balance’ tussen het met de ingreep gediende publieke belang en de inbreuk op het eigendom (Council of Europe, 1952).

4.6 Toets op onuitvoerbaarheid

De raad is van mening dat over de uitvoerbaarheid van voorziene ontwikkelingen in het Omgevingsbesluit moet worden vastgelegd dat een toets op onuitvoerbaarheid kan volstaan.

Flexibele horizon

De raad is van mening dat het omgevingsplan als geheel geen planhorizon dient te bevatten. Onder de Wet ruimtelijke ordening wordt tot nu toe aangenomen dat een bestemmingsplan binnen een termijn van tien jaar moet worden verwezenlijkt, althans dat daar een begin mee moet kunnen worden gemaakt. Het is volgens de Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet de bedoeling dat deze planhorizon verdwijnt. De integratie van verschillende soorten regels en het gewenste dynamische karakter van het omgevingsplan hebben tot gevolg dat het niet meer voor de hand ligt om met één planperiode voor alle (onderdelen van) omgevingsplannen te werken. Sommige regels kennen bijvoorbeeld naar hun aard geen planhorizon (regels voor het kappen van bomen of het maken van uitritten). Ook regels voor het beschermen van een bestaande situatie (zoals de zorg voor monumenten) kennen geen horizon. Bij regels die gericht zijn op verandering of ontwikkeling kan het daarentegen wel noodzakelijk zijn een horizon aan te geven. Het wegvallen van een planhorizon voor het plan als geheel roept wel de vraag op welke prikkel er straks is om omgevingsplannen up-to-date te houden.[33]

33 Nu is er de sanctie dat gemeenten geen leges mogen heffen bij verouderde bestemmingsplannen. Gedacht kan worden aan het niet mogen afgeven van een afwijkingsvergunning als een omgevingsplan niet actueel is.

Een onuitvoerbaarheidstoets

In een flexibeler omgevingsrecht past meer ruimte voor variatie van langere en kortere planperioden, afhankelijk van de aard van het plangebied en de omstandigheden ter plaatse. Het is bijvoorbeeld van belang of een eigenaar wordt benadeeld doordat een (niet binnen een redelijke termijn uitvoerbare) functie aan zijn grond wordt toegekend. Aan de andere kant zijn er bijvoorbeeld grootschalige ontwikkelingen die zich uitstrekken over een lange periode en waarin belanghebbenden niet onevenredig worden benadeeld doordat de overheid haar plannende blik verder vooruitwerpt en de daarbij behorende ordenende maatregelen neemt. Belanghebbenden kunnen daar zelfs voordeel bij hebben. Dit sluit ook aan bij de opkomst van uitnodigingsplanologie, waarbij de overheid als openingsbod een visie en kaders geeft, en vervolgens met markt en samenleving onderhandelt over de gewenste invulling.

In het omgevingsrecht doen zich altijd situaties voor waarin bepaalde groepen of individuen ongunstig worden getroffen. Zorgvuldigheid en proportionaliteit – en ook eigendom en gevestigde rechten – doen dan de vraag rijzen of de overheid burgers mag benadelen omwille van maatregelen die wellicht niet (of niet binnen een redelijke termijn) uitvoerbaar zijn. Een volledige afschaffing van de uitvoerbaarheidseis ligt daarom niet voor de hand.

De raad pleit daarom voor maatwerk bij de beoordeling van wat men onder ‘uitvoerbaar’ mag verstaan. Welke mate van zekerheid wordt verlangd? In een flexibel omgevingsrecht moet deze eis volgens de raad in beginsel

niet verder gaan dan dat een plan niet ‘evident onuitvoerbaar’ mag zijn. De rechter kan de ruimte worden gegeven om afhankelijk van de betrokken belangen de maatstaf te variëren. De maatstaf zou bijvoorbeeld strenger moeten zijn indien betrokken belangen daadwerkelijk ernstig worden aangetast door een plan waarvan de uitvoerbaarheid bedenkelijk is.

In de Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet staat weliswaar dat de uitvoerbaarheidseis neerkomt op de verplichting om te onderzoeken of er evidente belemmeringen zijn, maar in de Omgevingswet zelf staat er niets over. Het gevaar bestaat dat de bestaande praktijk en jurisprudentie onder de Omgevingswet worden voortgezet als niet ergens uitdrukkelijk wordt bepaald dat het anders moet. Dit betekent dat het Omgevingsbesluit duidelijk moet maken wat die uitvoerbaarheidseis precies inhoudt.

4.7 Maak ruimte voor gebodsbepalingen in het omgevingsplan

Met de verbrede regelgeving van het omgevingsplan en de opkomst van uitnodigingsplanologie pleit de raad voor een bepaling in het Omgevingsbesluit die inhoudt dat de regels van een omgevingsplan zowel verboden als geboden kunnen bevatten.

Naar huidige opvatting mag een bestemmingsplan geen gebodsbepalingen bevatten. Het moet gaan om toelatingsplanologie: bij een bestemmingsplan kunnen bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen worden toegelaten. Daarom wordt erin bepaald welk gebruik en welke bebouwing zijn toegestaan. Het omgevingsplan krijgt nadrukkelijker het karakter van een verordening. Er ontstaat ruimte om de beperking tot toelatingsplanologie los te laten. Dat betekent volgens de raad dat in een omgevingsplan ook gebodsbepalingen opgenomen kunnen worden. Bovendien kunnen gebodsbepalingen nodig zijn om de kwaliteit van de leefomgeving in stand te houden of te verbeteren.[34]

De Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet stelt, vooruitlopend op de AMvB’s, dat een omgevingsplan in beginsel zowel verbods- als gebodsbepalingen kan bevatten. In de Omgevingswet wordt hierover geen uitspraak gedaan. De vraag is hoe hier in het Omgevingsbesluit vorm aan te geven. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden in twee typen geboden: gebodsbepalingen gericht op het in stand houden van de bestaande situatie (schoon houden van sloten, onderhoud van tuinen, instandhouding van parkeerplaatsen), en gebodsbepalingen gericht op verandering of ontwikkeling. Het eerste type gebodsbepaling is weinig problematisch. Het tweede type ligt moeilijker en vereist een belangenafweging en een schadevergoedingsmogelijkheid.

Bij een gebodsbepaling gericht op verandering of ontwikkeling, gaat het om een onvoorwaardelijke verplichting voor een burger om de toegekende ‘functie’ (bestemming) te verwezenlijken of een activiteit te verrichten.
De ruimte voor gebodsbepalingen in het omgevingsplan wordt begrensd door algemene rechtsnormen die ook bij de Omgevingswet en de daarop gebaseerde regelgeving in acht genomen moeten worden. De belangrijkste

34 Een voorbeeld hiervan is de pilot zorgvuldige veehouderij in de provincie Noord-Brabant. Via het huidige ruimtelijkeordeningsrecht kan de overheid zich alleen richten op agrariërs met uitbreidingsplannen. Er ontbreekt instrumentarium om ook de ‘stilzitters’ mee te nemen.

grenzen worden gesteld door het legaliteitsbeginsel, het eigendomsrecht (beschermd in art. 1 Eerste protocol EVRM) en het proportionaliteits-vereiste.[35] In theorie zijn tal van gebodsbepalingen denkbaar waarvan kan worden aangenomen dat zij als disproportioneel zullen worden aange-merkt. Voorbeelden zijn: een gebod om woningen te bouwen of een gebod om agrarisch gebruik volledig om te zetten in natuur. Dit betekent dat bij het opnemen van gebodsbepalingen die hieraan raken een vorm van compensatie aan de orde kan zijn. De raad is, ondanks de hier beschreven kanttekeningen, voorstander van een bepaling in het Omgevingsbesluit die het opnemen van gebodsbepalingen in het omgevingsplan mogelijk maakt.

35 Het legaliteitsbeginsel vereist dat gebodsbepalingen een specifieke wettelijke grondslag hebben. Met ‘specifiek’ wordt bedoeld dat de grenzen van de bevoegdheid uit de wettelijke grondslag moeten zijn af te leiden. Een te algemene begrenzing biedt geen waarborgen. De grens die art. 4.2 van de Omgevingswet stelt (activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving) is erg ruim, maar daar zijn equivalente voorbeelden van te vinden op andere terreinen. Een gebodsbepaling kan regulering van het eigendom impliceren. De nadelige gevolgen van een gebodsbepaling (voor belanghebbenden) mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot het met de gebodsbepaling te dienen publieke belangen. Daarbij moet onder meer aan de orde komen of er minder ingrijpende middelen zijn waarmee de overheid hetzelfde doel kan bereiken (bijvoorbeeld het opnemen van een voorwaardelijke verplichting of een duldplicht). Deze grenzen moeten bij de invulling van omgevingsplannen in acht worden genomen, maar dit verzet zich niet ten principale tegen het opnemen van gebodsbepalingen.



5

NAAR EEN SAMENHANGEND STELSEL

Resumerend worden in dit hoofdstuk de aanbevelingen van de raad beschreven bij de vier dimensies die ten grondslag liggen aan de pijlers van de stelselherziening: beschermen en benutten. Deze aanbevelingen zijn generiek van aard en betreffen het gehele stelsel.[36]

5.1 Geen maatstaf voor balans tussen pijlers beschermen en benutten

Er is volgens de raad geen objectieve maatstaf voor een juiste balans tussen de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet.

De twee maatschappelijke doelen (Eerste Kamer, 2015) – beschermen en benutten – kennen geen onderlinge hiërarchie, ze zijn nevengeschikt. Bovendien is het ondoenlijk om de spanning tussen beide doelen volledig weg te nemen. Bij het bieden van ruimte aan economische activiteiten bijvoorbeeld, is er immers altijd het risico van spanning met het behouden of verbeteren van de omgevingskwaliteiten in hetzelfde gebied. Uitgaande van bijvoorbeeld de ervaringen met de 'dubbeldoelstelling' voor Schiphol[37] moet worden geaccepteerd dat niet altijd en overal beide doelen in dezelfde mate gerealiseerd kunnen worden, en dat er afwegingen in gemaakt moeten kunnen worden. Dit betekent dat het stelsel daar ruimte voor dient te bieden. Het dient wel helder te zijn wie deze ruimte kan benutten: Rijk, provincie, waterschap of gemeente. Als de verruiming van de bestuurlijke afwegingsruimte op een bepaald schaalniveau onvoldoende soelaas biedt, kan ontwikkelruimte geschapen worden, bijvoorbeeld door opgaven op een hoger schaalniveau te bezien of door het inbouwen van een tijdsdimensie. Het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (programmatische aanpak) is daar een voorbeeld van.

36 Een deel van de adviezen in dit hoofdstuk is eerder besproken in het Rli-briefadvies over de stelselherziening van het omgevingsrecht (Rli, 2015a).

37 Zowel een verdere ontwikkeling van de luchthaven als een betere kwaliteit van de leefomgeving.

5.2 De dimensie overheid – samenleving

De stelselherziening gaat uit van nieuwe verhoudingen tussen overheid en samenleving. De raad vraagt om aandacht voor zwakke en niet goed georganiseerde belangen. En ook om het perspectief van de gebruiker niet uit het oog te verliezen. De raad ondersteunt het mogelijk maken van uitnodigingsplanologie, en wijst op het belang om in het omgevingsplan voorwaarden en verplichtingen op te kunnen nemen.

De regering signaleert in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet dat de verhouding tussen initiatiefnemer, samenleving en overheid aan herijking toe is. Conform het gedachtegoed van de commissie-Elverding (Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, 2008) verschuift de aandacht van de besluitvorming naar het voortraject. Initiatiefnemers krijgen een grotere rol en de traditionele weging binnen de overheidskolom moet daardoor sneller kunnen verlopen. De raad ondersteunt dit gedachtegoed.

Zorg voor zwakke en niet goed georganiseerde belangen

Met het oog op de gewenste balans tussen beschermen en benutten wijst de raad erop dat de overheid, juist bij de geschetste verschuivingen in de verhoudingen, zwakke en niet goed georganiseerde belangen in het oog

moet houden. Het beheren, gebruiken en ontwikkelen van de leefomgeving voor maatschappelijke activiteiten mag niet ten koste gaan van kwetsbare en schaarse omgevingskwaliteiten. Voorkomen moet worden dat onomkeerbare ingrepen in de leefomgeving plaatsvinden die achteraf betreurd worden. De overheid kan dit bewerkstelligen door in het stelsel van omgevingsrecht beleidskaders en/of centrale beginselen op te nemen. De raad vraagt in het verlengde van zijn eerdere briefadvies over het omgevingsrecht (Rli, 2015a) aandacht voor de positie van de burger. De raad beveelt aan in de invoeringswet burgerparticipatie te bevorderen. Zo zou een besluit over een omgevingsvergunning waaraan een Elverding-achtige voorbereidingsprocedure is voorafgegaan, vervolgens sneller onherroepelijk kunnen worden door rechtstreeks beroep bij de Raad van State.

Ga uit van het perspectief van de gebruiker

De raad beveelt aan om bij de integratie van regels in de AMvB's naar een systematiek te zoeken die niet alleen aansluit bij het (instrumentele) perspectief van de overheid, maar ook bij het perspectief van de gebruiker.

Een van doelen van de Omgevingswet is de kenbaarheid en herkenbaarheid van regels voor initiatiefnemers en gebruikers te vergroten. Dit doel impliceert een bundeling en integratie van regels. Integratie is echter perspectief-afhankelijk. Het perspectief van de overheid verschilt van dat van de gebruikers (bedrijven en bewoners). De Omgevingswet integreert regels veelal vanuit het perspectief van de overheid, omdat de sturingsinstrumenten van de overheid (plannen, programma's, regels, vergunningen, et cetera) het integrerende kader zijn. Activiteiten die burgers en bedrijven (willen) verrichten zullen niet altijd aansluiten bij het sturingskader van de overheid. Weliswaar zijn die activiteiten ook een aanknopingspunt, maar het resultaat hiervan is dat de regels voor een bedrijf of locatie worden versnipperd over regels voor allerlei verschillende activiteiten.[38]

De raad wijst erop dat het omgevingsplan bij uitstek de plek is waar de integratie van regels tot uitdrukking zal komen. Voor de gebruiker zijn aanknopingspunten als locatie, bedrijf, bedrijventerrein, buitengebied, bebouwde kom of woonwijk dan behulpzaam. Bedrijven denken immers vanuit het aanknopingspunt bedrijf of bedrijventerrein.[39] Burgers vanuit het perspectief van hun buurt of wijk.

Richt het stelsel op uitnodigingsplanologie met flexibiliteit van functies

Niet alleen de verhoudingen tussen overheid en samenleving wijzigen, ook de dynamiek in de samenleving neemt toe. Het denken in blauwdrukplannen en concrete eindbeelden sluit daar niet op aan. Ontwikkelingen die aanvankelijk waren voorzien, blijken later niet meer aan de orde en nieuwe onverwachte ruimteclaims dienen zich aan. Deze ontwikkeling blijkt ook uit de verbreding van planologische strategieën: het palet van toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie wordt aangevuld met

38 De algemene regels uit het omgevingsplan zullen soms geen betrekking hebben op bepaalde concrete activiteiten op een locatie. In veel gevallen zal het Besluit activiteiten leefomgeving bepalend zijn voor de specifieke normen die van toepassing zijn op de verschillende bedrijven op een industrieterrein. Het omgevingsplan geeft die normen niet, maar het plan kan wel meewerken aan de (digitale) ontsluiting van de toepasselijke normen.

39 Er is daarom een discussie of het begrip inrichting uit het huidige (milieu)recht, dat gebaseerd is op een integrale benadering vanuit het perspectief van een bedrijf, wel moet worden losgelaten.

uitnodigingsplanologie.[40] Op basis van een globaler en flexibeler beeld, en een beperkt aantal randvoorwaarden, nodigt de overheid andere partijen uit om op hun eigen manier invulling aan te geven aan de ontwikkelingen die zich voordoen. Hierbij past een terughoudende opstelling van de overheid en een grote flexibiliteit in functies. Dit heeft gevolgen voor de formuleringen van de AMvB's, met name voor de eisen die daarin aan het omgevingsplan worden gesteld.

Maak planafspraken mogelijk

De opkomst van uitnodigingsplanologie zal leiden tot een intensivering van overleg tussen overheden, initiatiefnemers en andere partijen. Zoals gezegd verschuift de aandacht van de besluitvorming naar het voortraject. De raad is voorstander van het bevorderen van participatie in dat voortraject en beveelt aan om te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om die participatie te bevorderen.

Over de wijze waarop met initiatieven invulling wordt gegeven aan de randvoorwaarden van de overheid kan onderhandeld worden. In aanvulling op de planologische inpassing kunnen ook andere afspraken (bijvoorbeeld financieel) worden gemaakt. Als overleg en de onderhandelingen goed gevoerd worden, kan dit leiden tot kwaliteitswinst. Dit is zeker het geval als betrokkenen in staat zijn te komen tot vernieuwing en verrijking. Een globale bestemming, bijvoorbeeld een 'energieneutrale woonwijk', zal niet alleen tot overleg over de invulling van het betreffende gebied leiden, maar ook tot onderhandelingen over wie in welke mate bijdraagt aan de realisatie van gemeenschappelijke voorzieningen en/of de inrichting van de openbare ruimte. In dit advies pleit de raad daarom voor het mogelijk maken van planafspraken op basis van een omgevingsplan.

40 Afhankelijk van de visie op een (deel)gebied en het gewenste regiem zal voor een van deze planologische strategieën worden gekozen.

5.3 De dimensie sectoraal – integraal

De raad is voorstander van integrale besluitvorming. De raad ziet integraliteit echter niet als een verplichting, bij eenvoudige projecten moet een sectorale afweging kunnen volstaan.

Vanwege de wens om bij de stelselherziening te komen tot eenvoudiger en betere besluiten, moeten sectorale schotten afgebroken worden. Een stapeling van opeenvolgende sectorale beslissingen – zowel over inhoud als over budgetten – moet worden vervangen door een meer integrale beoordeling. De stelselherziening heeft dan ook behoefte aan een zo eenduidig mogelijk integrerend kader.

Onderken de behoefte aan een integrerend kader

De behoefte aan integrale afwegingen is groot, maar de sectorale organisatie van de overheid en belangenorganisaties staat hier haaks op. De vraag is welk *frame* werkbaar is om in het omgevingsbeleid tot die integrale wegingen te komen. Omdat in het omgevingsbeleid vrijwel alle besluiten grond-, locatie- of gebiedsgebonden zijn, lijkt het omgevingsplan bij uitstek geschikt om als integratiekader te fungeren. In de AMvB's moeten daartoe bepalingen worden opgenomen die een integrale beoordeling faciliteren en stimuleren.

Voorkom in de verdere uitwerking van het stelsel dat de wens tot integraliteit leidt tot onnodig gecompliceerde afwegingen

De raad realiseert zich dat lang niet alle besluiten een integrale beoordeling vereisen. Soms is een snelle sectorale check 'eenvoudig beter'. Dan moet volstaan kunnen worden met een eenvoudige sectorale afweging. Integraliteit is goed, maar geen wet van Meden en Perzen.

5.4 De dimensie decentraal – centraal

De raad is voorstander van decentrale besluitvorming dicht bij de burger wiens directe leefomgeving het betreft. De raad wijst er echter op dat - vanwege de aard van veel omgevingsopgaven – daarnaast vaak (boven) regionale afstemming noodzakelijk zal zijn. Hier is in de stelselherziening meer aandacht voor nodig.

De raad ondersteunt de ingezette decentralisatie in het domein van de fysieke leefomgeving. Dit betekent dat veel zaken niet meer op het nationale niveau hoeven te worden besproken en afgedaan. Decentrale overheden hebben wel tijd nodig om te leren omgaan met nieuwe verantwoordelijkheden, regels en instrumenten. Dit vergt bovendien een cultuuromslag, niet alleen bij gemeenten en provincies, maar ook bij het Rijk en bij de Tweede Kamer. Het is te verwachten dat incidenten en lobby's leiden tot terugkerende discussies (bijvoorbeeld in de Tweede Kamer) over de wenselijkheid van centraal ingrijpen.

Decentraal, maar werk wel samen

Het uitgangspunt van de stelselherziening is dat in beginsel de besluitvorming zoveel als mogelijk decentraal moet plaatsvinden, dichtbij de burger. Deze decentralisatiegedachte is in de SVIR al geïntroduceerd samen met de sturingsfilosofie 'je gaat erover of niet' (Tweede Kamer, 2012). Dit adagium lijkt echter haaks te staan op de noodzaak om veel omgevingsopgaven, die vaak multilevel en multisectoraal van karakter zijn, in samenwerking aan te pakken. De noodzaak van een gezamenlijke aanpak is nu eenmaal inherent aan veel omgevingsopgaven.

Uit provinciale omgevingsvisies en uit de omgevingsvisie van het Rijk zal duidelijk moeten worden welke belangen van provincies respectievelijk het Rijk aan de orde zijn en wie in de samenwerking het beste de lead kan krijgen. De raad is van mening dat nationale belangen niet per definitie door het Rijk zelf hoeven te worden opgepakt, net zo min als provinciale belangen alleen door de provincie kunnen worden behartigd (zie ook Rli, 2013a).[41] Decentrale overheden kunnen dit binnen vastgestelde doelen en randvoorwaarden vaak uitstekend gezamenlijk oppakken. Bovendien blijken lokale en regionale partijen regelmatig in staat om beter maatwerk en daarmee meer kwaliteit te leveren dan bij een rijksaanpak. De projecten die via een 'omwisselbesluit' worden gerealiseerd bij Ruimte voor de Rivier getuigen hier bijvoorbeeld van (Buuren & Teisman, 2014).

41 Het Rijk kan conform artikel 2.3 van de Omgevingswet alleen treden in de taken en bevoegdheden van gemeenten als er sprake is van een nationaal belang dat niet doelmatig en doeltreffend door de decentrale overheden kan worden behartigd.

Stimuleer regionale samenwerking

De raad heeft in eerdere adviezen aandacht gevraagd voor het 'regionale gat' in de besluitvorming (het schaalniveau tussen gemeente en provincie in). Juist op het schaalniveau van de regio is er in het omgevingsbeleid namelijk sprake van samenhangende opgaven. Het kan gaan om de verdeling van en de locaties voor woningbouw, de vestiging van kantoren, bedrijven en winkels in samenhang met regionale infrastructuur, of om het terugdringen van overcapaciteit in vigerende plannen. Ook kan het gaan om de borging en ontwikkeling van samenhangende ecologische systemen en watersystemen. De ontwikkeling van de mainports Schiphol en Rotterdam, bijvoorbeeld, vraagt om veel afstemming tussen de betrokken regionale partijen. Een goede samenwerking in stedelijke regio's is bovendien essentieel voor de ontwikkeling van de economie.[42] In perifere en meer landelijke regio's is samenwerking, bijvoorbeeld rondom krimpopgaven, onontbeerlijk. De aanhoudende zorg voor een gebrek aan democratische legitimering bij regionale samenwerking staat haaks op de toenemende behoefte daaraan. Beleidsuitspraken in de omgevingsvisie en afspraken tussen raden en bestuurders over die samenwerking kunnen voorkomen dat de legitimiteit van die samenwerking ter discussie wordt gesteld. Met de kamerbehandeling van de Omgevingswet is besloten om van de gemeentelijke omgevingsvisie een verplicht instrument te maken. De figuur van een regionale of intergemeentelijke omgevingsvisie wordt in de wet niet genoemd, maar ook niet onmogelijk gemaakt. De raad is in het licht van bovenstaande overwegingen voorstander van het opstellen van regionale omgevingsvisies om samenhangende regionale opgaven aan te pakken en intergemeentelijke samenwerking te ondersteunen.

De raad vraagt aandacht voor het faciliteren van regionale samenwerking bij de verdere uitwerking van het stelsel. De raad is een voorstander van intergemeentelijke samenwerking op de genoemde opgaven en ziet gemeenschappelijke regelingen daarbij als onontkoombaar (zie ook VROM-raad, 2008b). De raad verwacht dat het bottom-up proces van gemeentelijke schaalvergroting geleidelijk zal doorzetten, zeker nu vanuit meerdere beleidsterreinen taken naar gemeenten worden gedecentraliseerd. Deze gemeentelijke opschaling is vaak ook noodzakelijk vanwege de gewenste kwaliteit van het lokale bestuur en de ambtelijke organisatie.

5.5 De dimensie rechtszekerheid – flexibiliteit

De raad hecht aan het opschonen van de regelgeving en ook aan het verruimen van de mogelijkheden voor lokaal en regionaal maatwerk. De raad beveelt aan om bij de verdere uitwerking van de stelselherziening te sturen op flexibiliteit in de inhoud en rechtszekerheid in het proces.

De raad is van mening dat maatwerk mogelijk moet zijn op het schaalniveau waarop de verschillende opgaven en oplossingen bijeenkomen en waarop in de praktijk de complexiteit in regelgeving ook vaak tot uitdrukking komt. Voor de stelselherziening pleit de raad daarom voor het bevorderen van flexibiliteit in de materiële inhoud. Deze flexibiliteit kan overigens zowel tot soepeler als strengere normen leiden. Ook betekent meer

42 Zie ook de uitgangspunten voor een krachtig stedennetwerk in de brief 'Voortgang Agenda Stad' (Tweede Kamer, 2015b), deze sluiten hierop aan, evenals de aanbevelingen uit het Rli-advies De Toekomst van de stad (2014a).

flexibiliteit nadrukkelijk niet het ‘recht van de sterkste’. In het stelsel moet de burger wel zekerheid over het proces worden geboden. Dit kan door rechtszekerheid te borgen in de procedures, door de eis dat het afwegingsproces transparant moet zijn en dat bestuurders aan hun gemeenteraad, dan wel Provinciale Staten en in openbare documenten verantwoording afleggen over de beleidskeuzes die ten grondslag liggen aan het maatwerk en over de wijze waarop besluiten tot stand zijn gekomen. Ook de mogelijke rechtsgang naar de rechter draagt bij aan de rechtsbescherming.

De raad meent dat veel rechtszekerheid in de praktijk een fictie is. Strenge en niet afweegbare normen bergen het risico in zich dat geen zwakke waarden worden beschermd, maar dat het debat over al dan niet wenselijke ontwikkelingen niet op de inhoud plaats vindt, maar wordt geformaliseerd en gejuridiseerd. Het huidige omgevingsrecht kent voorts veel voorbeelden van duidelijke regels en normen met even zovele afwijkingsmogelijkheden en herzieningsopties waarvan ook veelvuldig gebruik wordt gemaakt. In de praktijk is er namelijk veel behoefte aan flexibiliteit op de inhoud.

LITERATUUR

Buuren, M.W, van & Teisman, G.R. (2014). *Samen verder werken aan de Delta; De governance van het nationaal Deltaprogramma na 2014*. Rotterdam.

Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (2008). *Sneller en beter.* Den Haag.

Council of Europe (1952). *Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*. Parijs.

Eerste Kamer (2015). *Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet). Gewijzigd voorstel van Wet.* Vergaderjaar 2014-2015, 33962 nr. A.

Hajer, M.A. (2011). *De energieke samenleving: Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie.* Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.

Helvoirt, C.F. van (2011). De intrede van de onderhandelingsplanologie in de agrarische sector. *Tijdschrift voor agrarisch recht,* nummer 3, p. 94-101.

Huijts, J.H.M. & Backes C.W. (te verschijnen). Reden tot discussie over het Nederlandse planschadestelsel? *Tijdschrift voor omgevingsrecht*.

Jaar van de Ruimte (2015). *Wij maken ruimte, Manifest in wording*.

Janssen-Jansen, L.B. (2004). *Regio's uitgedaagd, "Growth Mangement" ter inspiratie voor nieuwe paden van proactieve ruimtelijke planning*. Proefschrift. Universiteit Utrecht.

Kuiper, R. & D. Evers (red.) (2012), *Ruimtelijke opgaven in beeld; Achtergronden bij de Ex-ante evaluatie Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Kuiper, R. (2015). *Verkenning omgevingsopgaven voor de Nationale Omgevingsvisie.* Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Mooiwaarts/Federatie Ruimtelijke kwaliteit (2015). *Inbreng Mooiwaarts Hoorzitting Tweede Kamer* [Web log post], 22 oktober 2015. Geraadpleegd via: http://www.mooiwaarts.nl/blog/Hoorzitting

Parliament of the United Kingdom (1990). *Town and Country Planning Act 1990, section 106*, London: H.M.S.O.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2011a). *Omgevingswet: kans voor kwaliteit*. Advies 07. Den Haag.

Raden voor de leefomgeving en infrastructuur (2011b). *Toekomst van het ruimtelijk beleid*. Advies 089.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2013a). *Sturen op samenhang; Governance in de metropolitane regio Schiphol/ Amsterdam*. Advies 05. Den Haag.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2013b). *Onbeperkt Houdbaar; Naar een robuust natuurbeleid*. Advies 02. Den Haag.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2014a). *De toekomst van de stad; De kracht van nieuwe verbindingen*. Advies 04. Den Haag.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2014b). *Risico's gewaardeerd; Naar een transparant en adaptief risicobeleid*. Advies 06. Den Haag.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2015a). *Stelselherziening omgevingsrecht*. Advies 02. Den Haag.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2015b). *Ruimte voor de regio in Europees beleid*. Advies 05. Den Haag.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2015c). *Verkenning technologische innovaties in de leefomgeving*. Advies 01. Den Haag.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2015d). *Rijk zonder CO2; Naar een duurzame energievoorziening in 2050*. Advies 06. Den Haag.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2015e). *Circulaire economie; Van wens naar uitvoering*. Advies 03. Den Haag.

Reybrouck, D. van (2013). *Tegen verkiezingen*. Amsterdam: De Bezige Bij.

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2012). *Omgaan met normen in de omgevingswet*. Rapport 601044002/2013.

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2014). *Gezondheid en veiligheid in de Omgevingswet. Doelen, normen en afwegingen bij de kwaliteit van de leefomgeving*. Rapport 2014-0138, hoofdrapport.

Rijksoverheid (2015a). *Over NOVI*. Geraadpleegd op 23 oktober 2015, via: http://www.werkplaatsnovi.nl/Over+NOVI/default.aspx

Rijksoverheid (2015b*). Verantwoord omgaan met risico's door bestuurders.* Geraadpleegd op 22 september 2015, via https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kwaliteit-en-integriteit-overheidsinstanties/inhoud/verantwoord-omgaan-met-risicos

Tweede Kamer (1971). *Rapport van de commissie voorbereiding onderzoek toekomstige maatschappijstructuur*. Vergaderjaar 1970-1971, 10914, nr. 2.

Tweede Kamer (2012). *Definitieve Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*. Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu van 13 maart 2012. Vergaderjaar 2011-2012, 32660, nr. 50.

Tweede Kamer (2014). *Memorie van Toelichting; Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet).* Vergaderjaar 2013-2014, 33962, nr. 3.

Tweede Kamer (2015a). *Nota naar aanleiding van het verslag. Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet).* Vergaderjaar 2014-2015, 33962, nr. 12.

Tweede Kamer (2015b). *Voortgang agenda stad*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de minister van Economische Zaken, de minister van Infrastructuur en Milieu & de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 26 juni 2015. Vergaderjaar 2014-2015, 31757, nr. 73.

VROM-raad (2008a). *Brussels lof; Handreikingen voor ontwikkeling en implementatie van Europees recht en beleid.* Advies 066. Den Haag.

VROM-raad (2008b). *Wisselende coalities: naar een effectief regionaal ruimtelijk beleid*. Advies 068. Den Haag.

VROM-raad (2009). *Dynamiek in gebiedsgericht milieubeleid; ontwikkelen door herschikken*. Advies 075. Den Haag.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998). *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*. Rapporten aan de Regering: nr. 53, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2011). *Evenwichtskunst; Over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid.* Den Haag.

BIJLAGEN

TOTSTANDKOMING ADVIES

Samenstelling raadscommissie

Ir. J.J. de Graeff

Prof. mr. N.S.J. Koeman (voorzitter)

M. van Poelgeest

Prof. dr. B.J. Schueler

Prof. mr. W.C.T.F. de Zeeuw

Samenstelling projectteam

M.L. van Gameren

Ir. B.B.W. Thorborg

S.J. Vaupel Kleijn

Dr. T.H.C. Zwanikken (projectleider)

Geraadpleegde deskundigen en instanties

Drs. M.M.H.C. Arnolds, Ministerie van IenM, DG Milieu en Internationaal

Ir. I.M. Bakker, Adviescommissie Water

Drs. G.J. Borgman, Ministerie van IenM, DG Ruimte en Water

Drs. H. Borst, Ministerie van IenM, DG Ruimte en Water

Dr. A. van den Broek, Sociaal en Cultureel Planbureau

Drs. R.P. van Brouwershaven, Ministerie van EZ, DG Natuur en Regio

Ir. A.G.M. Dassen, Planbureau voor de Leefomgeving

Mr. drs. K.E. van Dijk, Ministerie van IenM, DG Milieu en Internationaal

Drs. P.M.M. Driessen, Ministerie van IenM, DG Ruimte en Water

Mr. drs. M. Engelberts, Ministerie van IenM, DG Milieu en Internationaal
Dr. D.V.H. Evers, Planbureau voor de Leefomgeving
Ir. B.M.E. Geurts, Ministerie van Algemene Zaken
Ir. R. Groot, secretaris College van Rijksadviseurs
Mr. J.L.M. Hoogeveen, Adviescommissie Water
Mr. A.A.C.J. Janssen, Ministerie van IenM, DG Milieu en Internationaal
Drs. C.B.F. Kuijpers, Ministerie van IenM, DG Milieu en Internationaal
Ir. R. Kuiper, Planbureau voor de Leefomgeving
Ir. H. Leeflang, Ministerie van IenM, Beleids- en Bestuursondersteuning
Mr. J.A.E. Nijenhuis, Ministerie van IenM, DG Milieu en Internationaal
Dr. P.K. Pestman, Ministerie van IenM, DG Milieu en Internationaal
Ir. J.M. Rutten, Ministerie van EZ, DG Natuur en Regio
Prof. dr. ing. S. Schaap, Adviescommissie Water
Drs. J.M.C. Smallenbroek, Ministerie van BZK, DG Wonen en Bouwen
ir. J.H.M Steenbekkers, Sociaal en Cultureel Planbureau
Drs. E.P. Stigter, Ministerie van IenM, DG Milieu en Internationaal
Drs. S. Stolwijk, secretaris Adviescommissie Water
Mr. M.A.D. Vink, Ministerie van EZ, DG Agro en Natuur
Ir. J. van der Vlist, Adviescommissie Water
Drs. H. van Waveren, Adviescommissie Water
Ir. G.A. ter Weeme, Ministerie van BZK, DG Wonen en Bouwen
Ir. D.C. van Zelm van Eldik, Ministerie van IenM, DG Ruimte en Water

Rondetafelgesprek, 11 februari 2015

Mr. Th.G. Drupsteen, Raad van State
Ir. P.W. Gerretsen, Vereniging Deltametropool
Ir. V.J.H.M. ten Holder, Commissie voor de Milieueffectrapportage
Ir. J.J.W. Lekkerkerker, Ruimtevolk
Prof. dr. P.P. Tordoir, Atelier Tordoir/Universiteit Amsterdam
Dr. J.C. Verdaas, Bureau Over Morgen
Drs. T.J. Wams, Natuurmonumenten
Prof. dr. W.A.M. Zonneveld, Technische Universiteit Delft

Rondetafelgesprek, 20 april 2015

Y.C.M.G. de Boer, Provincie Noord-Brabant
Dr. D.V.H. Evers, Planbureau voor de Leefomgeving
J.A. Fackeldey, Gemeente Lelystad
Drs. P.A.A.M. Lamberigts, Royal HaskoningDHV
Ir. H. Leeflang, Ministerie van IenM
Mr. J.J.H. Mineur, Milieudefensie
Mr. C.J.B. Moes, Havenbedrijf Rotterdam N.V.
Ing. M.W.S. Schaafsma, Schiphol Group
Ir. D.C. van Zelm van Eldik, Ministerie van IenM, DG Ruime en Water

Rondetafelgesprek, 18 september 2015

Mr. drs. E. Alders, Vereniging FME-CWM
Drs. A. Deelen, DCMR
Dr. G.P.J. Draaijers, Commissie voor de Milieueffectrapportage
Mr. A.R. Klijn, NautaDutilh

Mr. dr. V.M.Y van ’t Lam, Stibbe

Mr. dr. M. Lurks, VNG

Dr. P.K. Pestman, Ministerie van IenM, DG Milieu en Internationaal

A. Wouda, Waddenvereniging

Rondetafelgesprek, 21 september 2015

Mr. H. Barendregt, Gemeente Rotterdam

Mr. drs. K.E. van Dijk, Ministerie van IenM, DG Milieu en Internationaal

Ing. R.C. Kalt, Gemeente Soest

Mr. R. Keim, Gemeente Deventer

Mr. K.L. Markerink, Rho adviseurs

Drs. E.H. Oude Weernink, Antea Group

Mr. J.H. Potter, Gemeente Den Haag

Mr. E.P.C. Remijn, Gemeente Breda

Ir. C.T. Smit, Commissie voor de Milieueffectrapportage

Mr. A. de Snoo, Houthoff Buruma

Mr. E.F.M. Vos, Provincie Noord-Brabant

Referenten

Prof. dr. C.W. Backes, Maastricht University

Drs. J.M. Norder, MAACC

OVERZICHT PUBLICATIES

2015

Rijk zonder CO_2, naar een duurzame energievoorziening in 2050. September 2015 (Rli 2015/06)

Ruimte voor de regio in Europees beleid. September 2015 (Rli 2015/05)

Wonen in verandering, over flexibilisering en regionalisering in het woonbeleid. Juni 2015 (Rli 2015/04)

Stelselherziening omgevingsrecht. Mei 2015 (Rli 2015/03)

Circulaire economie: van wens naar uitvoering. Juni 2015 (Rli 2015/02)

Verkenning Technologische Innovaties in de leefomgeving. Januari 2015 (Rli 2015/01)

2014

Vrijkomend rijksvastgoed, over maatschappelijke doelen en geld. December 2014 (Rli 2014/07)

Risico's gewaardeerd, naar een transparant en adaptief risicobeleid. Juni 2014 (Rli 2014/06)

Milieuschade verhalen, advies financiële zekerheidstelling milieuschade Brzo- en IPPC4-bedrijven. Juni 2014 (Rli 2014/05)

De toekomst van de stad, de kracht van nieuwe verbindingen. April 2014 (Rli 2014/04)

Kwaliteit zonder groei, over de toekomst van de leefomgeving. April 2014 (Rli 2104/03)

Doen en laten, effectiever beleid door mensenkennis. Maart 2014 (Rli 2014/02)

Langer zelfstandig, een gedeelde opgave van wonen, zorg en welzijn. Januari 2014 (Rli 2014/01)

2013

Duurzame keuzes bij de toepassing van het Europees landbouwbeleid in Nederland. Oktober 2013 (Rli 2013/06)

Sturen op samenhang, governance in de metropolitane regio Schiphol/ Amsterdam. September 2013 (Rli 2013/05)

Veiligheid bij Brzo-bedrijven, verantwoordelijkheid en daadkracht.
Juni 2013 (Rli 2013/04)

Nederlandse logistiek 2040, *designed to last*. Juni 2013 (Rli 2013/03)

Onbeperkt houdbaar, naar een robuust natuurbeleid. Mei 2013 (Rli 2013/02)

Ruimte voor duurzame landbouw. Maart 2013 (Rli 2013/01)

2012

Keep moving, Towards Sustainable Mobility. Edited bij Bert van Wee.
Oktober 2012 (Rli/EEAC)

Colofon

Tekstredactie

Catherine Gudde, Paradigma Producties

Fotoverantwoording

Cover © Thea van den Heuvel / DAPh / Hollandse Hoogte

Pagina 17 Kees van de Veen / Hollandse Hoogte

Pagina 20 © Thea van den Heuvel / DAPh

Pagina 33 © Thea van den Heuvel / DAPh

Pagina 45 Corbis / Hollandse Hoogte

Pagina 55 © Thea van den Heuvel / DAPh

Grafische vormgeving

Jenneke Drupsteen Grafische vormgeving

Publicatie Rli 2015/07

December 2015

Vertaling

Deel I van dit advies is vertaald in het Engels en te downloaden via www.rli.nl

Onderosa Language Matters, Amsterdam

ISBN 978-90-85130-55-0

NUR 740