

AcW-2017/16349

19 januari 2017

ADVIES INTEGRALE TOETSING OMGEVINGSKWALITEIT

Inleiding en vraagstelling

Het College van Rijksadviseurs (CRA) en de Adviescommissie Water (AcW) hebben ieder eind 2015 op verzoek van de Minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) een advies uitgebracht over de invulling van de Nationale Omgevingsvisie, één van de instrumenten in het stelsel van de nieuwe Omgevingswet. De komende decennia komen grote ontwikkelingen op Nederland af zoals de voortgaande klimaatverandering, onzekere en ruimtelijk ongelijke bevolkingsgroei en economische ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen brengen langere termijn opgaven met zich mee die ook gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving, denk aan de energietransitie, klimaatadaptatie en de transitie naar een circulaire economie. In de Nationale Omgevingsvisie¹ zal het kabinet op basis van de langere termijn opgaven een overkoepelend en richtinggevend ontwikkelingsbeeld voor de fysieke leefomgeving vaststellen en daar doelen en ambities aan verbinden.

CRA en AcW hebben in hun eerdere adviezen vanuit hun eigen expertise aanbevelingen gedaan over de inhoud van de Nationale Omgevingsagenda. Daarnaast hebben zij een afgestemde aanbeveling gedaan over het verbeteren en integreren van de huidige plantoetsen: de adviezen van de commissie voor de m.e.r., de watertoets, de adviezen van de monumenten- en welstandscommissies en ruimtelijke kwaliteitstoetsen. CRA en AcW hebben in hun adviezen aangegeven nader te willen onderzoeken of de borging van omgevingskwaliteit kan worden verbeterd door het toetsinstrumentarium te vereenvoudigen en te integreren tot een samenhangende omgevingstoets die aansluit bij het streven van de Omgevingswet om ruimtelijke ingrepen vanuit verschillende perspectieven te beoordelen.

In afstemming met de minister van IenM hebben CRA en de AcW daarom besloten een nader advies uit te brengen over het verbeteren van het toetsinstrumentarium. De centrale vraagstelling hierbij is *of en hoe het huidige plantoetsinstrumentarium kan worden aangepast om daarmee beter te borgen dat de strategische doelen voor de fysieke leefomgeving, zoals in de nationale, provinciale en lokale omgevingsvisies zullen worden vastgelegd, worden gerealiseerd.*

Werkwijze totstandkoming advies

CRA en AcW hebben een gezamenlijk traject doorlopen om de Minister van IenM te adviseren.

Voor de totstandkoming van dit advies hebben de commissies de huidige plantoetsen geanalyseerd en onderling vergeleken op basis van beschrijvingen die van de toetsen zijn gemaakt.

¹ Het kabinet zal de Nationale Omgevingsvisie naar verwachting in 2019 vaststellen.

De commissies hebben gezamenlijk een expertsessie georganiseerd met professionals, werkzaam bij overheden, adviesbureaus, commissie voor de m.e.r. en Federatie Ruimtelijke Kwaliteit, die praktijkervaring hebben met ruimtelijke planprocessen en plantoetsing. Tijdens de expertsessie is de probleemstelling die aan dit advies ten grondslag ligt verder aangescherpt. Tevens is verkend welke oplossingsrichtingen er zijn om beter te kunnen sturen op het realiseren van de strategische doelen voor de fysieke leefomgeving.

Over het conceptadvies heeft vervolgens een gespreksronde met bestuurlijke partijen plaatsgevonden waarin is getoetst of de bestuurders zich herkenden in de aanbevelingen. In deze ronde is onder andere gesproken met het ministerie van IenM, gemeente, provincie, waterschap en de commissie voor de m.e.r.

Afbakening

Het stelsel van de nieuwe Omgevingswet is als uitgangspunt genomen bij dit advies. Omdat dit advies een nadere uitwerking is van de adviezen van CRa en AcW over de Nationale Omgevingsvisie, is het borgen van de doelen voor de fysieke leefomgeving die van nationaal belang zijn het vertrekpunt geweest, maar in de uitwerking van het advies zijn ook de regionale en lokale doelen voor de fysieke leefomgeving betrokken. Niet alle bestaande plantoetsen zijn in het kader van dit advies beschouwd. AcW en CRa hebben zich beperkt tot de adviezen van de commissie voor de m.e.r., de watertoets, de adviezen van kwaliteitsteams en commissies voor ruimtelijke kwaliteit en de adviezen van welstands- en monumentencommissies.

Leeswijzer

1. Hoofdpunten van het advies
2. Achtergrond: het stelsel van de Omgevingswet
3. Probleemstelling: onvoldoende borging ambities voor omgevingsbeleid
4. Verbeteren en integreren toetsinstrumentarium: enkele constatering en conclusies
5. Visitatie en zelfevaluatie als aanvullend instrument voor borgen strategische omgevingsdoelen
6. Eerste uitwerking van de methodiek visitatie omgevingskwaliteit
7. Vervolg

1. Hoofdpunten van het advies

AcW en CRa pleiten in dit advies voor betere borging van de beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving. De borging heeft als doel dat de strategische doelen en ambities, die in de omgevingsvisies zullen worden vastgelegd, ook echt worden bereikt.

AcW en CRa bevelen aan dat gemeenten gaan werken met visitatie als instrument voor borging. Visitatie² is een beproefd kwaliteitsinstrument waarmee onder andere bij woningbouwcorporaties, in wetenschappelijk onderzoek, het onderwijs en in de gezondheidszorg ruime ervaring is opgedaan.

Onderdeel van de systematiek van visitatie zoals CRa en AcW die voor ogen hebben, is dat gemeenten eerst zelfevaluaties uitvoeren. De rapportage die de zelfevaluatie oplevert, wordt gebruikt als bouwsteen in de visitatie door de commissie van onafhankelijke deskundigen die periodiek zal plaats vinden.

² Visitatie wordt ook wel gedefinieerd als 'een doorlichting van de praktijk door externe onafhankelijke deskundigen'. Het is een systematische methode voor kwaliteitsverbetering gericht op leren en ontwikkeling.

De bevindingen uit de visitatie en de zelfevaluaties worden in openbare rapportages vastgelegd. Dit vergroot de transparantie over de omgevingskwaliteit en past naar de mening van AcW en CRa in de omslag die in de Omgevingswet wordt gemaakt: het leggen van verantwoordelijkheid en afwegingsruimte voor omgevingskwaliteit bij het lokaal bestuur.

Visitatie moet zo worden ingericht en uitgevoerd dat het gemeenten ondersteunt bij het implementeren van de Omgevingswet. Het moet een stimulans geven aan het kwaliteitsdenken en leren bij gemeenten over hoe op een goede manier geïntegreerde afwegingen gemaakt kunnen worden.

In de visitatie moet niet alleen aandacht zijn voor de inhoud (de omgevingsopgaven) maar ook voor bijvoorbeeld de leercultuur en de aanwezigheid van voldoende professionaliteit in een gemeente.

AcW en CRa denken dat het goed is om in eerste instantie de focus van de visitaties te leggen op het gemeentelijke niveau omdat het zwaartepunt van het omgevingsbeleid bij gemeenten ligt.

AcW en CRa stellen voor om te starten met enkele pilots bij gemeenten om het instrument verder te ontwikkelen. Omdat ook de provincies en het rijk een verantwoordelijkheid hebben bij het realiseren van het omgevingsbeleid kunnen deze overheden mogelijk op termijn ook het visitatie-instrument gaan gebruiken.

AcW en CRa constateren in dit advies dat borging van de omgevingskwaliteit via de huidige plantoetsen slechts beperkt plaatsvindt omdat lang niet alle ruimtelijke ontwikkelingen en ingrepen worden getoetst en omdat niet-handelen - dat voor de omgevingskwaliteit van grote betekenis kan zijn - buiten de scope van alle toetsen valt. Integratie van de plantoetsen lost dit probleem slechts ten dele op en is daarom naar de mening van AcW en CRa een onvoldoende effectief middel om de omgevingskwaliteit beter te borgen.

2. Achtergrond: het stelsel van de Omgevingswet

Het stelsel van de Omgevingswet is het relevante kader voor dit advies. In dit hoofdstuk wordt daarom beschreven hoe CRa en AcW tegen de Omgevingswet aankijken en wat de hoofdelementen van het omgevingsstelsel zijn. Tevens worden de onderdelen van het implementatie- en monitoringstraject dat voor de Omgevingswet is ingericht, benoemd.

Vertrekpunt AcW en CRa

Vertrekpunt bij dit advies is dat AcW en CRa positief staan tegenover het nieuwe omgevingsstelsel en de bijbehorende keuze voor vergaande decentralisatie waardoor de verantwoordelijkheid voor de inrichting van de fysieke leefomgeving in belangrijke mate bij de decentrale overheden komt te liggen. De sturingsfilosofie van de Omgevingswet is gebaseerd op vertrouwen. Het nieuwe stelsel biedt gemeenten volop kansen om integraal te werken aan de lange en middellange termijn doelen voor de fysieke leefomgeving. Naar de mening van AcW en CRa is het lokale niveau de geëigende bestuurslaag om een integrale benadering van de fysieke leefomgeving operationeel te maken. Daar liggen ook kansen om de verbinding te maken met keuzes en opgaven in het sociale domein.

Het stelsel van de Omgevingswet in het kort

De Omgevingswet formaliseert de decentralisatie en de integratie van het omgevingsbeleid. Er komt meer ruimte voor lokale bestuurlijke afwegingen. In de

begeleidende stukken van het wetsvoorstel van de Omgevingswet is uitgebreid beschreven hoe het stelsel van de Omgevingswet als geheel, met de daaraan ten grondslag liggende beleidscyclus, de continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal stelt.

De Omgevingswet regelt dat voor het behoud van kwaliteiten van de fysieke leefomgeving niet alleen omgevingswaarden, maar ook instructieregels, vergunningen en algemene regels ingezet worden. Het wetsvoorstel bevat opdrachten om omgevingswaarden of regels te stellen voor een groot aantal onderwerpen, onder meer op het gebied van (water)veiligheid en gezondheid, maar ook met het oog op de bescherming en het behoud van milieu, natuur en cultureel erfgoed.

Het nieuwe stelsel gaat uit van ieders verantwoordelijkheid voor de fysieke leefomgeving en legt concrete taken en bevoegdheden bij diverse overheden neer. Uitgangspunt is «decentraal, tenzij». Dit betekent dat de lokale zorg voor de fysieke leefomgeving berust bij gemeenten en voor het waterbeheer bij waterschappen. Daarbij gaat de wet uit van een samenhangende aanpak die ervoor zorgt dat alle relevante belangen (ruimte, water, infrastructuur, milieu, natuur en wonen) van begin af aan worden betrokken in het beleids- en besluitvormingsproces. Het kabinet gaat ervan uit dat dit kansen biedt voor kwaliteit, slimme combinaties en duurzame oplossingen.

De rol en de functie van de plantoetsen (waaronder het toetsingsadvies van de commissie voor de m.e.r., de watertoets, kwaliteitsteams en adviezen van commissies voor ruimtelijke kwaliteit en monumenten- en welstandscommissies) blijven in het nieuwe omgevingsstelsel ongewijzigd. De plantoetsen beogen te bevorderen dat sectorale aspecten zoals milieu, water en landschap op een goede manier worden meegewogen in de besluitvorming over ruimtelijke plannen en projecten. Met betrekking tot de watertoets regelt de Omgevingswet dat, in plaats van de huidige motiveringsplicht achteraf, water een belang wordt waarmee rekening moet worden gehouden bij de voorbereiding en vaststelling van een besluit. De uitkomsten van de belangenafweging moeten worden verantwoord in de toelichting bij het omgevingsplan.

Naast toetsing vooraf om te borgen dat beslissingen op basis van de juiste informatie worden genomen, vindt ook monitoring achteraf plaats om de ontwikkelingen te volgen en te toetsen of beleidsdoelstellingen worden gehaald. Op nationaal niveau wordt bijvoorbeeld de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte gemonitord door het Planbureau voor de Leefomgeving³.

Provincies hebben op grond van de Omgevingswet onder voorwaarden de mogelijkheid gebruik te maken van hun interventiebevoegdheid indien er strijd is met een provinciaal belang. De provincies zijn verder belast met het interbestuurlijk toezicht (IBT) op de waterschappen en op de uitvoering door gemeenten van medebewindstaken op grond van de Omgevingswet en diverse andere wetten. Deze IBT-taak houdt in dat de provincies er mede op toezien dat gemeentelijke of waterschapsbesluiten in overeenstemming zijn met rijksregels of door het Rijk behartigde nationale belangen die kenbaar zijn uit rijksbeleid.

Ondersteuning en monitoring implementatie Omgevingswet

Het nieuwe stelsel van de Omgevingswet vraagt veel van de professionaliteit van gemeenten. Daarom is een interbestuurlijk implementatieprogramma 'Aan de slag met

³ <http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/pbl-2016-monitor-infrastructuur-en-ruimte-2016-2110.pdf>

de Omgevingswet' ingericht dat gemeenten maar ook de andere overheden, bedrijven en bewoners ondersteunt bij de invoering van de wet.

De implementatie zal worden gemonitord. Het monitoringstraject bestaat uit:

- Evaluatie van de wet na vijf jaar. Tevens zal de Balans voor de Leefomgeving worden verbreed om goed aan te sluiten op alle aspecten van de fysieke leefomgeving.
- De verbeterdoelen van de Omgevingswet zullen worden geëvalueerd (oa. minder regels, integrale aanpak, processen versnellen).
- De uitvoeringspraktijk bij gemeenten wordt gemonitord. Daarbij wordt bekeken of aspecten zoals de digitale ondersteuning van de Omgevingswet, organisatie en kennis voldoende op orde zijn.

3. Probleemstelling: onvoldoende borging ambities omgevingskwaliteit

De Omgevingswet biedt decentrale overheden kansen om integraal te werken aan lange en middellange termijn doelen voor de fysieke leefomgeving. Deze kansen zullen zeker door gemeenten die ambities hebben worden opgepakt. CRa en AcW zijn echter van mening dat het stelsel als zodanig garanties moet bieden voor de borging van omgevingsdoelen en -kwaliteit.

De omgevingsdoelen die in omgevingswaarden en sectorale normen kunnen worden vertaald, zoals luchtkwaliteit, zijn in de Omgevingswet goed geborgd. Echter, voor de omgevingsopgaven die meer kwalitatief zijn ingevuld, waar (nog) geen harde normen voor zijn en die vragen om geïntegreerde afwegingen, is de borging onvoldoende. Denk aan de opgaven voor klimaatadaptatie, voor leefbaarheid en voor circulaire economie. De Minister van IenM draagt als systeemverantwoordelijke de zorg voor de beschikbaarheid van een passend uitvoeringsinstrumentarium van de Omgevingswet. CRa en AcW pleiten ervoor dat in het stelsel van de Omgevingswet beter wordt geborgd dat decentrale overheden in de praktijk hun afwegingsruimte in overeenstemming met de strategische beleidsdoelstellingen voor het omgevingsbeleid invullen. Dit is geen eenvoudige opgave en vraagt om een instrument dat ondersteunend is voor gemeenten.

4. Verbeteren en integreren toetsinstrumentarium: enkele constatering en conclusies.

CRa en AcW hebben in het kader van dit advies verkend of aanpassing van het huidige plantoetsinstrumentarium een bijdrage kan leveren aan het beter borgen van de omgevingsdoelen.

In het stelsel van de nieuwe Omgevingswet blijven de bestaande plantoetsen grotendeels in hun huidige vorm bestaan. Bij nadere bestudering van de toetsen valt op dat de aard en het doel van de toetsen onderling sterk verschillen. Ook zijn er verschillen in het moment van toetsing, de mate van onafhankelijkheid van de toets en het al dan niet verplichte karakter van de toets.

Beperkte reikwijdte toetsing

AcW en CRa hebben in hun analyse van de plantoetsen geconstateerd dat voor alle plantoetsen geldt dat de reikwijdte van de toetsing niet groot is. De onderstaande punten leiden opgeteld tot de conclusie dat veel, zo niet de meeste, ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland niet door een onafhankelijke deskundige partij worden getoetst.

- *De toetsen zijn veelal niet verplicht en vrijwillige toetsing vindt steeds minder plaats*

Voor de adviezen over het MER geldt dat alleen over ruimtelijke besluiten en plannen die mogelijk belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben de commissie voor de m.e.r. een advies uitbrengt. In 2015 heeft de commissie voor de m.e.r. slechts 71 keer een advies uitgebracht. Advisering door de commissie voor de m.e.r. kan ook op vrijwillige basis plaats vinden. In 2015 gebeurde dit voor 50 plannen.

Het aantal door waterschappen uitgebrachte watertoetsen is veel groter: 7000 in 2014. De watertoets is verplicht bij bestemmingsplannen, inpassingsplannen en projectbesluiten en vindt op basis van afspraken in het Bestuursakkoord Water ook plaats bij andere beslissingen en instrumenten zoals bij structuurvisies. De reikwijdte van de watertoets is dus groter. Daarbij moet worden aangetekend dat de kern van de watertoets is om ruimtelijke belangen van de waterbeheerder zo vroeg mogelijk in te brengen in het planvormingsproces van rijk, provincie en gemeente en dat juist dit aspect nog kan worden verbeterd. Afstemming aan de voorkant van het proces gebeurde voor bestemmingsplannen in 2014 in 61% van de gevallen en bij structuurvisies was het percentage 41% (bron: Unie van Waterschappen, oktober 2015).

Over het aantal adviezen dat wordt uitgebracht door welstands- en monumentencommissies en commissies voor ruimtelijke kwaliteit of kwaliteitsteams zijn geen aantallen bekend maar volgens de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit gaat het jaarlijks om duizenden adviezen. Het is sinds 2002 toegestaan om in bepaalde gebieden geen welstandscriteria vast te stellen. Het is zelfs mogelijk om op die manier het hele grondgebied 'welstandsvrij' te maken. Sinds 2013 hoeft geen onafhankelijke welstands- of monumentencommissie meer te worden geraadpleegd over de vraag of een bouwplan voldoet aan de welstandscriteria. Het merendeel van de vergunningaanvragen wordt ambtelijk getoetst aan de redelijke eisen van welstand dus zonder advies van onafhankelijke commissies.

In de Omgevingswet vervalt de wettelijke verplichte welstandscommissie. Wel is een 'gemeentelijke adviescommissie' verplicht, die tenminste adviezen uitbrengt over wijziging aan rijksmonumenten, maar die door de gemeente ook kan worden ingezet als het bestuur behoefte heeft aan adviezen over (aspecten van) omgevingskwaliteit, zoals het uiterlijk van bouwwerken.

De instelling van commissies voor ruimtelijke kwaliteit en kwaliteitsteams is over het algemeen facultatief. In sommige provincies bestaat een verplichting op basis van een provinciale verordening. Noord-Holland, Zuid-Holland en Overijssel kennen een grote dichtheid aan kwaliteitsteams (2014). Toch geven betrokkenen aan dat toetsing door commissies voor ruimtelijke kwaliteit of kwaliteitsteams in de praktijk steeds minder vaak plaats vindt. Een belangrijke oorzaak is dat er minder financiële ruimte is bij decentrale overheden om op vrijwillige basis plannen te laten toetsen. Het instellen van kwaliteitsteams of advisering door de commissie voor de m.e.r. zijn relatief dure trajecten.

- *Vervangingsopgaven en groot onderhoud openbare ruimte worden niet getoetst*
Alle plantoetsen hebben gemeen dat ze zich richten op ruimtelijke planprocessen en projecten. Echter, veel ruimtelijke ingrepen zijn een gevolg van noodzakelijke vervangingsopgaven (denk aan de vervanging van de riolering), onderhoud of herstructurering van bestaande bebouwde gebieden. Deze ingrepen vallen veelal buiten de scope van de plantoetsen terwijl zich juist hier kansen kunnen voordoen voor de verbetering van de fysieke leefomgeving. Denk aan het waterrobuust

inrichten van de openbare ruimte bij het onderhoud aan wegen en de riolering in een gemeente.

- *Niet-handelen valt buiten alle toetsingskaders*

De plantoetsen richten zich op ruimtelijke ontwikkelingen en projecten waardoor ze niet het juiste instrument zijn om een oordeel te geven over het niet-handelen of niet benutten van mogelijkheden door overheden om bij te dragen aan de nationale omgevingsopgaven. Deze invalshoek vraagt om een ander soort beoordeling.

Conclusie: Op grond van de bovenstaande bevindingen is de conclusie van AcW en CRa dat de plantoetsen slechts een beperkte bijdrage leveren aan het borgen van de strategische omgevingsdoelen. Niet de kwaliteit van de toetsinstrumenten maar de beperkte reikwijdte van de toetsen is hierbij de dominante factor.

Geen formele integratie plantoetsen

AcW en CRa hebben in hun eerdere adviezen over de Nationale Omgevingsvisie aandacht gevraagd voor de vraag of de diverse sectorale plantoetsen met ieder hun eigen aard en proces, wel optimaal bijdragen aan het streven van de Omgevingswet naar een meer samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. De aanname was dat integratie van de plantoetsen zou leiden tot betere borging van de integraliteit van bestuurlijke afwegingen.

CRa en AcW hebben in het kader van dit advies deze vraag nader verkend. Een eerste constatering is dat het in elkaar schuiven van de diverse toetsen ingewikkeld is, omdat ze in hun aard erg verschillend zijn. De verschillen zitten in zowel het *moment* van toetsing in het planproces, als het *soort* plan dat wordt getoetst. Dit verklaart mede het onderscheid in de aantallen keren dat de toetsen worden toegepast.

Omdat de reikwijdte van de plantoetsen beperkt is, moeten volgens het CRa en de AcW de proportionaliteit van de inspanning en de kosten van een integratie ook een rol spelen bij de afweging om al dan niet over te gaan tot één toetsinstrumentarium. De waterschappen zien als mogelijk risico van het integreren van de watertoets in andere toetsen dat de watertoets 'verwatert' en minder aandacht krijgt dan in de huidige situatie.

Daarbij worden de adviezen van de commissie voor de m.e.r. in de praktijk al steeds breder ingevuld en biedt de Omgevingswet ruimte voor de ontwikkeling van de huidige welstands- en monumentencommissie tot een adviescommissie die initiatiefnemers helpt om een project met maatschappelijke meerwaarde te realiseren. Het verder versterken van deze ontwikkelingen en daar waar mogelijk de processen van de toetsen in elkaar schuiven, heeft daarom voor de AcW en het CRa de voorkeur boven integratie van de plantoetsen tot één toetsinstrumentarium.

Conclusie: Het integreren van de bestaande plantoetsen tot één toetsinstrumentarium is naar de mening van AcW en CRa geen effectief middel om omgevingsdoelen beter te borgen. Dit laat onverlet dat op onderdelen verbetering door integratie van de toetsen mogelijk is zoals het beter afstemmen van de processen van de milieueffectrapportage en watertoets waardoor geen dubbel werk hoeft te worden verricht.

5. Visitatie en zelfevaluatie als aanvullend instrument voor borgen strategische omgevingsdoelen

Bij met name gemeenten ligt de verantwoordelijkheid dat bij iedere ruimtelijke verandering gegarandeerd aandacht is voor het nastreven van de omgevingsdoelen die in de omgevingsvisie zijn vastgelegd. Dit is geen eenvoudige opgave: bij de omgevingsdoelen gaat het vaak om meerdere schaalniveaus en zijn meerdere sectoren betrokken. Dit vraagt om een goede wisselwerking tussen professionals op het gebied van ruimtelijke ordening, natuur, milieu, stedelijk waterbeheer en verkeer en tussen verschillende overheden. De Omgevingswet biedt burgers veel ruimte voor initiatieven. Uitgangspunt is dat de overheid dit zoveel mogelijk moet faciliteren.

Het onder deze omstandigheden 'waarborgen van omgevingskwaliteit' (een van de motto's van het nieuwe omgevingsstelsel) is complex en vraagt nogal wat van de decentrale overheden.

AcW en CRa pleiten voor een instrument dat gemeenten ondersteunt bij het realiseren van de opgaven en ambities uit de omgevingsvisies. Zij constateerden in de vorige paragraaf dat het toetsinstrumentarium hiervoor ontoereikend is en dat aanpassingen in en integratie van het toetsinstrumentarium een onvoldoende oplossing hiervoor is.

AcW en CRa vinden visitatie, vooraf gegaan door zelfevaluaties, een krachtig middel voor betere borging van omgevingskwaliteit. Visitatie past in de omslag die in de Omgevingswet wordt gemaakt: het leggen van verantwoordelijkheid en afwegingsruimte voor omgevingskwaliteit bij het lokaal bestuur en de transitie van een benadering gericht op beperken van ruimtelijke schade naar het nastreven van cruciale omgevingsdoelen.

Visitatie vormt een gelegenheid om vast te stellen in hoeverre en op welke wijze de omgevingsdoelen in een gemeente gestalte krijgen. Visitatie ondersteunt de professionaliteit en het lerend vermogen van gemeenten. Het biedt het lokale bestuur een min of meer objectieve blik op de eigen 'omgevingsconditie'. De uitkomsten en de rapportages van de zelfevaluatie en visitatie zijn openbaar. Dit bevordert de transparantie over het omgevingsbeleid en versterkt daardoor de positie van de gemeenteraad.

AcW en CRa denken dat het goed is om in eerste instantie de focus van de visitaties te leggen op het gemeentelijke niveau omdat het zwaartepunt van het omgevingsbeleid bij gemeenten ligt. Dit betekent niet dat voorbij wordt gegaan aan de verantwoordelijkheid die het rijk en de provincies hebben bij het realiseren van de omgevingsdoelen. Denkbaar is dat op termijn ook bij deze overheden gebruik gaan maken van het visitatie-instrument.

Leren en professionalisering als randvoorwaarde voor realiseren omgevingskwaliteit

Een belangrijke meerwaarde van de visitaties is dat zij een bijdrage zullen leveren aan het leren bij gemeenten over hoe op een goede manier geïntegreerde afwegingen gemaakt kunnen worden. Gemeenten worden gefaciliteerd bij het omgaan met de Omgevingswet.

De omgevingsvisitatie beoogt het leerproces en het kwaliteitsdenken bij gemeenten te stimuleren door inzicht te geven in hoeverre feitelijke ontwikkelingen overeenstemmen met de doelstellingen van het omgevingsbeleid. In de visitatie moet niet alleen aandacht zijn voor de inhoud (de omgevingsopgaven) maar ook voor bijvoorbeeld de leercultuur en de aanwezigheid van voldoende professionaliteit in een gemeente; in hoeverre wordt aan de voorkant van processen gestuurd op kwaliteit van de fysieke leefomgeving; hoe

gaat een gemeente om met burgerinitiatieven; hoe gaat de gemeente om met bovenlokale aspecten en regionale samenwerking?

De verwachting is dat de omgevingsvisitaties zullen bijdragen aan het versterken van het gewenste kwaliteitsdenken en als middel zullen fungeren om de ruimtelijke kwaliteitsdoelen te bereiken. Visitatie ondersteunt het feedbackmechanisme op lokaal niveau om zicht te houden op het realiseren van de ambities zoals vastgelegd in de omgevingsvisies en –plannen.

Visitatie kan daarnaast een leerinstrument zijn voor de vraag of gemeenten voldoende middelen (geld, kennis en instrumenten) hebben voor het bereiken van de omgevingsdoelen. Het biedt aan provincies en Rijk het inzicht dat nodig is om vast te stellen of doelen moeten worden bijgesteld, instrumenten aangepast of de beschikbaarheid van middelen gewijzigd.

Versterking van de lokale democratie

Het visitatie-instrument is uitdrukkelijk niet bedoeld als een vorm van top-down toezicht op gemeenten maar als een middel dat gemeenten ondersteunt en versterkt. De visitatierapporten en de rapportages die voortvloeien uit de zelfevaluaties, zijn openbaar. Hier zal naar verwachting een zelfsturende werking van uitgaan voor de gemeenten. Het instrumentarium biedt gemeentebesturen handvatten om bij te sturen en versterkt de lokale democratie. De gemeenteraad wordt in de gelegenheid gesteld te acteren op de bevindingen die uit de visitatie naar voren komen. De uitkomsten van visitatie kunnen ook ondersteunend zijn voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties in hun dialoog met de gemeente over omgevingskwaliteit.

Visitatie in relatie tot monitoring

Het geheel aan handelen en niet-handelen ("in-actie") van de gemeente wordt in de visitatie betrokken. Visitatie onderscheidt zich hiermee van monitoring dat zich richt op de voortgang van de uitvoering van bijvoorbeeld een concreet programma maar waarin niet-handelen geen onderdeel zal zijn⁴.

De omgevingsvisitaties vervangen niet instrumenten zoals monitoring, evaluatie, benchmarks of interbestuurlijke toezichtsrapportages van de provincies, maar maken juist gebruik hiervan. De uitkomsten van monitoring vormen waardevolle input voor visitatie.

6. Eerste uitwerking van de methodiek Visitatie Omgevingskwaliteit

In deze paragraaf worden suggesties gedaan voor de vormgeving van het visitatie-instrument. AcW en CRa bevelen aan daarnaast gebruik te maken van de ervaringen met visitatie in andere domeinen zoals bij woningbouwcorporaties⁵ en de kwaliteitsbeoordeling van wetenschappelijk onderzoek.

Centraal in de Visitatie Omgevingskwaliteit staat het grondgebied van de gemeente en alles wat zich daarbinnen afspeelt (of wat juist niet gebeurt) met gevolgen voor omgevingskwaliteit. De visitatie voltrekt zich dus onafhankelijk van de wettelijke omgevingstoetsen bij ruimtelijke programma's en projecten.

⁴ Zeker waar beleid decentraal wordt uitgevoerd is het van belang dat niet overal het wiel opnieuw wordt uitgevonden. Zie ook het PBL rapport 'Koers houden in de Delta' over monitoring en evaluatie van het Deltaprogramma. Het PBL adviseert o.a. gezamenlijk leren te stimuleren door het instellen van Communities of practice (COP's) gericht op de prioritaire thema's binnen het Deltaprogramma.

⁵ De Aedes Code verplicht leden om zich elke vier jaar te laten visiteren. In de visitatie verantwoorden corporaties hun gemaakte keuzes en hun maatschappelijke prestaties.

De drie belangrijkste componenten van de Visitatie Omgevingskwaliteit zijn de zelfevaluatie (1), de visitatie (2) en de rapportage (3).

Gemeenten voeren de **zelfevaluaties** uit volgens een standaard format op basis van een vooraf vastgesteld toetsingskader. De zelfevaluatie brengt in woord en beeld hoe de huidige situatie zich verhoudt tot de doelen van omgevingskwaliteit op langere termijn. De zelfevaluatie zou kunnen worden samengesteld op basis van relevante omgevingsparameters, bijvoorbeeld waterbeheer (kwantitatief en kwalitatief), energiebalans (aandeel hernieuwbaar, energieverbruik, energiebesparing), biodiversiteit en biostabiliteit, landschappelijke kwaliteit, erfgoedbeheer (monumentenzorg, herbestemming) en dergelijke. Ook procesvariabelen en aandacht voor bevoegdheidsverdeling kunnen worden opgenomen in de zelfevaluatie (professionaliteit van de organisatie, soliditeit van het afwegingsstelsel, interactie tussen bestuursniveaus etc.). Tevens kan aandacht worden geschonken aan de beschikbaarheid en het gebruik in de praktijk van de instrumenten van de Omgevingswet. Als een periodiciteit van vier of vijf jaar wordt aangehouden zijn voorgaande zelfevaluaties het ijkpunt voor volgende zelfevaluaties.

De **visitatie** zelf is een werkbezoek aan de gemeente of provincie in kwestie door een gezelschap van onafhankelijke deskundigen met kennis en ervaring in de respectievelijke domeinen van omgevingskwaliteit. De samenstelling van de commissie kan mede worden ingegeven door de conclusies uit de zelfevaluatie en de prioritaire thema's die daaruit voortkomen. Bij de samenstelling kan ook worden gedacht aan collegiale toetsing door peer reviewers uit de kring van gemeenten.

De visitatie duurt enkele dagen tot een week en omvat een bespreking van de zelfevaluatie, het spreken van betrokkenen zoals provincies, waterschappen en private partijen), een of twee veldbezoeken en een eerste terugmelding door de commissie. In praktische zin kunnen de commissies mogelijk worden ondergebracht bij het werkapparaat van de commissie voor de m.e.r.⁶

In de **rapportage** van de visitatiecommissie worden verbanden gelegd tussen de conclusies uit de zelfevaluatie en de kwantitatieve en kwalitatieve doelen uit het omgevingsbeleid; er worden oorzaak-gevolgrelaties bloot gelegd en opgaven gedefinieerd. Het doel van de rapportage is dus om agenderend te zijn op basis van een geobjectiveerd beeld over de omgevingskwaliteit. De agenda beperkt zich niet uitsluitend tot de gemeente, ook Rijk, provincie en maatschappelijke partners kunnen worden aangesproken of zich aangesproken voelen in een bepaald gebied een (extra) inspanning te leveren. De rapportages, ook van de zelfevaluaties, zijn openbaar.

7. Vervolg

AcW en CRa bevelen de Minister aan om dit advies in het bestuurlijk overleg over de implementatie van de Omgevingswet te bespreken en te operationaliseren.

AcW en CRa adviseren de Minister om als eerste stap te starten met een aantal pilots bij gemeenten om de methodiek van de visitaties uit te proberen.

⁶ De onderzoekslasten en overige uitvoeringskosten kunnen naar verwachting beperkt blijven. Een grove inschatting is dat de uitvoeringskosten voor de visitatie circa 3,5 tot 4,5 miljoen per jaar zullen bedragen voor alle gemeenten samen. Ieder jaar zullen circa 100 gemeenten worden gevisiteerd.

Visitatie zou in de optiek van AcW en CRa een instrument moeten zijn dat in principe door alle gemeenten wordt toegepast. In lijn hiermee geven wij als suggestie mee dat het afzien van visitatie een besluit is dat op het niveau van de gemeenteraad wordt genomen.

AcW en CRa denken graag mee over het kiezen van geschikte pilots en zijn bereid ook na afronding van de pilots een bijdrage te leveren door mee te denken over de conclusies en passende vervolgstappen.

