Implementatiehandleiding bij Model Verordening op de gemeentelijke adviescommissie (nieuw model, september 2020)

Wettelijk kader

De taken en bevoegdheden van de huidige monumenten- en welstandscommissies vervallen van rechtswege bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet (hierna: wet). Ter continuering van de advisering moet de gemeente een nieuwe gemeentelijke adviescommissie (hierna: commissie) instellen. Het Rijk legt daarbij enkele wettelijke regels op. De wettelijke taak van de commissie is het uitbrengen van advies over vergunningaanvragen met betrekking tot rijksmonumenten (uitgezonderd archeologische rijksmonumenten, zie artikel 17.9 van de wet) en over een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een andere activiteit, in door de raad aangewezen gevallen of als het college van burgemeester en wethouders (hierna: college) daartoe aanleiding ziet. Het college kan de commissie advies vragen over het ontwikkelen van beleid (artikel 17.9, tweede lid, in samenhang met artikel 16.15, tweede lid, van de wet en artikel 4.22 van het Omgevingsbesluit). Voorts zijn er wettelijke voorschriften die betrekking hebben op de samenstelling en de benoeming van de commissie en over de wijze waarop de adviezen tot stand komen. In onderstaande tabel is aangegeven hoe daarmee in de verordening rekening is gehouden.

Onderwerp	**Wettelijk kader**	**Uitwerking en/of aanvulling in de verordening**
Instelling en verplichte taak	De raad stelt een commissie in die in ieder geval tot taak heeft te adviseren over de aanvragen om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit, met betrekking tot een monument (artikel 17.9, eerste lid van de wet).	Uitwerking: artikel 2, eerste lid en tweede lid, onder a, onderdeel 1˚ en artikel 3.
Overige wettelijke taken	De commissie adviseert over een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een andere activiteit, in door de raad in het omgevingsplan aangewezen gevallen of als het college daartoe aanleiding ziet. Het college kan de commissie advies vragen over het ontwikkelen van beleid (artikel 17.9, tweede lid, in samenhang met artikel 16.15, tweede lid, van de wet en artikel 4.22 van het Omgevingsbesluit).	Uitwerking en aanvulling: artikel 2, tweede lid, onder a, onderdelen 2˚ tot en met 4˚, onder b [en c **OF** tot en met h], en derde lid.
Leden en benoemingstermijn	De raad stelt het aantal leden en de benoemingstermijn vast (artikel 17.7, eerste lid, van de wet).	Uitwerking: artikel 4, eerste lid, en artikel 5, eerste en tweede lid.

Onderwerp	**Wettelijk kader**	**Uitwerking en/of aanvulling in de verordening**
Benoeming en ontslag	De raad benoemt en ontslaat de leden (artikel 17.7, tweede lid, van de wet).	Aanvulling: artikel 5, [*vierde en*] vijfde lid.
Onafhankelijkheid van het bestuur	De leden zijn geen lid van het gemeentebestuur (artikel 17.8 van de wet).	[Geen aanvulling. **OF** Aanvulling: [*artikel 4, zesde lid*] (aanscherping van de onafhankelijkheid: de leden zijn niet werkzaam onder verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur).]
Deskundigheid van de leden	Enkele leden zijn deskundig op het gebied van de monumentenzorg (artikel 17.9, eerste lid, van de wet).	[Aanvulling: artikel 4, tweede tot en met vijfde lid (deskundigheid die in de commissie aanwezig is) **OF** Aanvulling: artikel 4, tweede tot en met vijfde lid (deskundigheid die in de commissie aanwezig is en “burgerleden”).]
Betrokkenheid van de leden bij de uitvoering van de verschillende adviestaken	Enkele leden die deskundig zijn op het gebied van de monumentenzorg worden in ieder geval betrokken bij de advisering over een rijksmonumentenactiviteit (artikel 17.9, eerste lid, van de wet).	[Aanvulling: artikel 9 (afdoening door leden of subcommissies onder verantwoordelijkheid van de commissie) **OF** Aanvulling: [*artikel 2, derde lid (het toedelen van adviestaken aan de stadsbouwmeester door de raad),*] en artikel 9 (afdoening door leden of subcommissies onder verantwoordelijkheid van de commissie).]
Uitgangspunten voor het advies	De commissie baseert haar advies op de omgevingsvisie, het omgevingsplan en de beleidsregels over het uiterlijk van bouwwerken – voorheen de welstandsnota – als bedoeld in artikel 4.19 van de wet (artikel 17.9, derde lid, van de wet).	Aanvulling: artikel 15, tweede lid, onder a (jaarverslag over o.m. de wijze waarop toepassing is gegeven aan de wettelijke kaders).
Uitgangspunten bij rijksmonumenten	Bij een advies over een rijksmonumentenactiviteit neemt de commissie voor zover van toepassing de volgende uitgangspunten in acht: Artikel 8.80 (beoordelingsregels rijksmonumentenactiviteit) van het	Zie toelichting bij artikel 2, tweede lid, onder a, onderdeel 1°. Aanvulling: artikel 15, tweede lid, onder a (jaarverslag over o.m. de wijze waarop

Onderwerp	Wettelijk kader	Uitwerking en/of aanvulling in de verordening
	Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl) 1. Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een rijksmonumentenactiviteit, wordt de omgevingsvergunning alleen verleend als de activiteit in overeenstemming is met het belang van de monumentenzorg. 2. Bij de beslissing op de aanvraag wordt rekening gehouden met de volgende beginselen: a. het voorkomen van ontsiering, beschadiging of sloop van monumenten en archeologische monumenten; b. het voorkomen van verplaatsing van monumenten of een deel daarvan, tenzij dit dringend is vereist is voor het behoud van die monumenten; c. het bevorderen van het gebruik van monumenten, zo nodig door wijziging van die monumenten, rekening houdend met de monumentale waarden; en d. het conserveren en in stand houden van archeologische monumenten, bij voorkeur in situ. (artikel 17.9, vierde lid, van de wet, in samenhang met artikel 5.22 van de wet en artikel 8.80 van het Bkl).	toepassing is gegeven aan de wettelijke kaders).
Motiveringsplicht en openbaarmaking	De adviezen van de commissie zijn deugdelijk gemotiveerd en worden schriftelijk openbaar gemaakt (artikel 17.9, vierde lid, van de wet).	Uitwerking: artikel 8, eerste en tweede lid (openbaarheid), artikel 8, tweede lid (motivering van besluiten door het college) en artikel 12, tweede lid, onder f (de wijze waarop de adviezen openbaar worden gemaakt).
Openbaarheid van vergaderen	De door de commissie gehouden vergaderingen zijn openbaar (artikel 17.9, vijfde lid, van de wet).	Uitwerking: artikel 12, tweede lid, onder c tot en met e (de wijze waarop de agenda openbaar wordt gemaakt en belanghebbenden worden uitgenodigd; de regeling van het spreekrecht).

Onderwerp	Wettelijk kader	Uitwerking en/of aanvulling in de verordening
Jaarverslag	De commissie zendt de raad elk jaar een verslag over de door haar verrichte werkzaamheden (artikel 17.9, zesde lid, van de wet).	Uitwerking: artikel 15 (tijdstip waarop het verslag wordt verzonden en de verplichte onderwerpen in het verslag).

Te maken keuzes

De Model Verordening op de gemeentelijke adviescommissie kent diverse artikelen die facultatieve of nader door de gemeente in te vullen onderdelen of keuzemogelijkheden (varianten) bevatten. De toelichting bij de modelverordening is grotendeels zo opgesteld dat gemeenten deze kunnen overnemen als ze ook de bepaling waar de toelichting bij hoort overnemen. Hieronder wordt in aanvulling daarop ingegaan op de wettelijke grondslagen en op de keuzemogelijkheden die gemeenten hebben. Afhankelijk van de gemaakte keuzes zullen dus bepaalde onderdelen van de toelichting wel of juist niet geschikt zijn voor overname. Voor een goed beeld dient de toelichting in samenhang met de VNG ledenbrief en de implementatiehandleiding gelezen te worden.
Uiteraard kan onafhankelijk van de keuzes die specifiek worden aangegeven in de modelverordening, ook op andere punten worden gekozen voor lokaal maatwerk en kunnen bepalingen worden aangepast of toegevoegd. Voor uitgebreide toelichting op beleidsmatige implementatie wordt verwezen naar de 'Handreiking Adviesstelsel Omgevingskwaliteit' (hierna: handreiking), opgesteld door de VNG, de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (februari 2020).

Aanhef

In de aanhef, na "gelet op", dienen enkel die artikelen vermeld te worden waaraan in de verordening uitvoering gegeven wordt. Artikel 108 van de Gemeentewet geeft de algemene bevoegdheid van het gemeentebestuur tot regeling en bestuur. Artikel 149 van de Gemeentewet ("De raad maakt de verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt") is de (autonome) grondslag van de verordening op de gemeentelijke adviescommissie. Afdeling 17.2 van de wet regelt de instelling en benoeming van gemeentelijke adviesorganen op het gebied van de fysieke leefomgeving.

Artikel 1. Definities

Gemeenten die een stadsbouwmeester benoemen nemen ook de definitie daarvan op. De stadbouwmeester (in sommige gemeenten dorpsbouwmeester of rayonarchitect genoemd) is lid van de commissie, met een door de raad aangewezen eigen takenpakket.

Artikel 2. Taak en werkzaamheden

Eerste lid: Dit lid beschrijft de adviestaak in algemene zin: het adviseren van de raad en het college van burgemeester en wethouders (hierna: college) op het gebied van de omgevingskwaliteit als bedoeld in artikel 1.3 van de wet. De commissie adviseert dus niet over andere aspecten van de fysieke leefomgeving, zoals een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Naar keuze kan aan de commissie ook een voorlichtende taak over de doelstelling van een goede omgevingskwaliteit en over de werkzaamheden van de commissie zelf worden gegeven.

Tweede lid: Hier zijn de taken van de commissie uitgewerkt in concrete werkzaamheden. Daarbij is uitgegaan van een basispakket in de onderdelen a tot en met c en een aantal taken dat gemeenten naar keuze kunnen toevoegen (onderdelen d tot en met h).

Tweede lid, onder d: Dit onderdeel gaat over de opgavegerichte advisering in verband met een verkenning van een mogelijk bestaande of toekomstige opgave, zoals die handreiking is beschreven.

Tweede lid, onder e: Dit onderdeel betreft de ontwerpgerichte advisering, zoals die in de handreiking is beschreven. Deze taak is soms ondergebracht bij een ambtelijk ontwerpteam, een kwaliteitsteam, regievoerder of supervisor voor de planontwikkeling in (delen van) de gemeente. Dit onderdeel biedt de mogelijkheid deze adviseurs in de commissie op te nemen. Dit gebeurt door benoeming van deze adviseurs als lid van de commissie.

Tweede lid, onder f: Dit onderdeel heeft betrekking op vooroverleg bij een vergunningaanvraag. Veel gemeenten kennen een procedure voor het aanvragen van een beginseluitspraak omgevingsvergunning, waarin ook de welstand- en monumentencommissies worden geraadpleegd. Die praktijk kan op grond van dit onderdeel worden voortgezet. Het belang van een goed vooroverleg neemt toe, aangezien het vereiste van onlosmakelijke samenhang vanuit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht niet is overgenomen in de wet. De initiatiefnemer is er verantwoordelijk voor dat hij of zij voor alle activiteiten beschikt over de vereiste vergunningen. Het is aan hem of haar om de verschillende eisen op elkaar af te stemmen. Vooral bij complexe projecten is vooroverleg van groot belang. De VNG ontwikkelt daarvoor het model van de Omgevingstafel waarbij (een lid van) de commissie ook een rol speelt.

De mogelijkheid bestaat om voor het vooroverleg leges te heffen. Dit mag niet een bijkomende heffing zijn, maar een deel (bijvoorbeeld 10 tot 20%) van de totale leges zoals berekend op basis van de indieningsgegevens. Voor aanvragen die na het vooroverleg daadwerkelijk tot indiening komen, wordt het voor het vooroverleg in rekening gebrachte bedrag daarop in mindering gebracht. Men kan voor gevallen waarin het vooroverleg niet wordt gevolgd door een formele aanvraag een gedeeltelijke terugbetaling toepassen, zoals dat ook kan voor vergunningen, die na verlening op verzoek van de aanvrager worden ingetrokken. Dergelijke oplossingen behoeven uiteraard een formele grondslag in de te actualiseren Verordening leges.

Tweede lid, onder g: Gemeenten kunnen ervoor kiezen ook met betrekking tot het stellen van maatwerkvoorschriften advies te vragen. Dit in verband met het uiterlijk van bouwwerken, de zorg voor cultureel erfgoed en werelderfgoed en andere zaken die de omgevingskwaliteit betreffen.

Tweede lid, onder h: Dit betreft de adviesvragen op grond van gemeentelijke verordeningen met regels over de fysieke leefomgeving die niet in het tijdelijke deel van het omgevingsplan zijn opgenomen. Het gaat bijvoorbeeld om de Ligplaatsenverordening of de regels over objecten in de openbare ruimte in de Algemene plaatselijke verordening. De gemeente kan deze regels tot het einde van de overgangsfase (2029) omzetten naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. Het college kan op grond van dit onderdeel ook hierover advies vragen aan de commissie, ook al zijn deze regels nog niet overgeheveld naar het omgevingsplan.

Derde lid: Dit naar keuze op te nemen lid opent de mogelijkheid voor het benoemen van een stadsbouwmeester (zie hierboven de toelichting op artikel 1). Het takenpakket van de

stadsbouwmeester wordt aangewezen in het benoemingsbesluit als lid van de commissie, onder verwijzing naar een of meer taken genoemd in het tweede lid.

Artikel 4. Samenstelling
Eerste lid: De raad stelt het aantal leden vast. Het is ook mogelijk om plaatsvervangers te benoemen, zodat de commissie ook kan functioneren wanneer één of meer vaste leden zijn verhinderd.

Derde lid: Dit lid wordt opgenomen indien ook burgerleden en hun plaatsvervangers worden benoemd.

Vijfde lid: Dit lid ziet toe op de deskundigheidsgebieden die in de commissie vertegenwoordigd moeten zijn. De vijf gebieden die in de Memorie van toelichting zijn genoemd voor de advisering over rijksmonumenten zijn hier als basis opgenomen. Deze kunnen worden aangevuld met andere deskundigheden. Het is mogelijk dat één persoon meerdere disciplines in zich verenigt. De Handreiking Gemeentelijke Monumentencommissies legt er de nadruk op dat een duidelijk profiel van de commissieleden van belang is. Daar hoort ook het gewenste niveau van de deskundigen bij. “In aanmerking komen architectuur- en bouwhistorici, architecten, archeologen, stedenbouwkundigen, planologen, historisch geografen of landschapsarchitecten op HBO of WO-niveau. Architecten, stedenbouwkundigen en landschapsarchitecten zijn bij voorkeur ingeschreven in het Register. De gemeente kan bijvoorbeeld als eis stellen dat aspirant-leden hun verdiensten op hun vakgebied hebben bewezen.” (Handreiking Gemeentelijke Monumentencommissies, 2009, p.17-18). Het gewenste profiel van de leden wordt niet opgenomen in de verordening. Dit kan worden uitgewerkt in het reglement van orde (artikel 12).

Zesde lid: Gemeenten kunnen kiezen voor een aanscherping van de wettelijke eis van onafhankelijkheid ten opzichte van het gemeentebestuur. Artikel 17.8 van de wet stelt slechts als eis, dat de leden van het gemeentebestuur geen lid zijn van een gemeentelijk adviesorgaan. Daarmee is naar het oordeel van de wetgever voldoende verzekerd dat de commissie niet door bestuurlijke belangen wordt geleid. Hoofdzaak is dat de samenstelling van de commissie zodanig dient te zijn dat een onafhankelijk en deskundig oordeel kan worden gevormd. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente om ervoor te zorgen dat deskundigheid in de commissie voorhanden is. Gemeenten die dit lid overnemen, kunnen geen gemeenteambtenaren als lid benoemen.

Artikel 5. Benoeming
Eerste tot en met derde lid: Deze leden hebben betrekking op de benoemingstermijn als bedoeld in artikel 17.7, eerste lid, van de wet. Het eerste lid regelt de benoeming voor de eerste termijn. Het tweede lid ziet toe op de herbenoeming. Gebruikelijk is een benoemingstermijn van drie jaar met eenmalige mogelijkheid voor herbenoeming. De regels voor de herbenoeming zijn logischerwijs alleen van toepassing op de leden, niet op hun plaatsvervangers. In het derde lid is de mogelijkheid opgenomen om leden een aantal jaar na hun aftreden opnieuw te benoemen. Ook hier kan een termijn van drie jaar worden aangehouden.

Vierde lid: De wet schrijft niet voor dat de voorzitter, de ondervoorzitters, de stadsbouwmeester en de plaatsvervangers in functie worden benoemd. Dit lid voorziet in die mogelijkheid, in lijn met wat in veel gemeenten bij de bestaande commissies op gebied van welstand en monumentenzorg gebruikelijk is.

Artikel 6. Ondersteuning van de commissie
Dit artikel regelt de ondersteuning van de commissie. Er zijn twee varianten opgenomen: de commissie wordt bijgestaan door een ambtelijk secretaris of ondersteund door een regionale adviesorganisatie. De gemeente dient hier een keuze te maken.

Artikel 8. Beraadslaging en standpuntbepaling
Tweede lid: Met betrekking tot de openbaarheid van vergaderingen dient een onderscheid te worden gemaakt tussen openbaarheid voor enerzijds de aanvrager van de omgevingsvergunning en anderzijds andere belanghebbenden. Uit artikel 4:7 van de Algemene wet bestuursrecht volgt de beperkte verplichting dat de mogelijkheid tot toelichting van een plan ten overstaan van de commissie dient te worden geboden aan de aanvrager van de omgevingsvergunning. Gemeenten kunnen ervoor kiezen ook andere belanghebbenden spreekrecht te verlenen. Beide varianten zijn opgenomen. De gemeente dient hier een keuze te maken.

Artikel 9. Afdoening onder verantwoordelijkheid van de commissie
In grotere gemeenten kan een gebiedsgerichte taakverdeling zinvol zijn. Ook is een aparte subcommissie met betrekking tot cultureel erfgoed denkbaar.
Het is mogelijk de subcommissies al bij het vaststellen van deze verordening in te stellen. In de praktijk zijn er heel veel varianten denkbaar, waardoor het niet mogelijk is om daarover een universeel toepasbare tekst op te nemen in de Model Verordening op de gemeentelijke adviescommissie. Bij alle varianten blijft gelden de wettelijke eis dat enkele leden die deskundig zijn op het gebied van de monumentenzorg in ieder geval worden betrokken bij de advisering over een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit (artikel 17.9, eerste lid, van de wet).
Artikel 2, derde lid, wordt opgenomen indien de gemeente een stadsbouwmeester heeft benoemd.

Artikel 10. Adviseurs
Tweede lid: Dit lid geeft de commissie de bevoegdheid zich ten behoeve van de advisering te laten voorlichten door externe deskundigen. Deze andere personen kunnen worden aangewezen door het college.

Artikel 11. Verwerking van het advies
Eerste lid: Dit facultatieve lid ziet toe op het vragen van een second opinion aan een gemeentelijke adviescommissie van een andere gemeente in geval het college zich niet kan verenigen met het advies van de commissie. Bij de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit is een protocol voor een zorgvuldige second-opinion procedure te verkrijgen.

Artikel 12. Reglement van orde
Tweede lid: In de praktijk blijken er grote verschillen in werkwijze tussen de organisaties op het gebied van omgevingskwaliteit, waardoor het vrijwel onmogelijk is om een universeel toepasbare tekst voor een reglement van orde op te nemen in de modelverordening. De verschillen hebben onder meer betrekking op het al dan niet werken met een stadsbouwmeester of subcommissies en het al dan niet samenwerken met andere instanties die in opdracht van de gemeente actief zijn op het gebied van de omgevingskwaliteit. Commissies die zijn aangesloten bij een regionale adviesorganisatie stellen het reglement meestal op in samenwerking met de betreffende adviesorganisatie. Het tweede lid geeft aan welke onderwerpen in ieder geval in het reglement van

orde aan de orde komen. Dit artikel moet worden afgestemd op de taken die aan de commissie, dan wel aan de stadsbouwmeester worden toebedeeld.

Artikel 15. Jaarverslag
Het jaarverslag als bedoeld in artikel 17.9, zesde lid, van de wet kan voor de raad aanleiding zijn voor bijstelling van het gemeentelijk beleid. Om die reden is het zinvol te streven naar het uitbrengen van het jaarverslag tijdig vóór de beleids- en begrotingscyclus in de gemeente.

Artikel 16. Overgangsrecht
Eerste lid: Gemeenten kunnen ervoor kiezen dit lid niet over te nemen. Benoeming van de leden van de nieuwe commissie gebeurt in dat geval in een apart benoemingsbesluit.

Artikel 17. Vervallen [en intrekking] oude regeling
Eerste lid: De Bouwverordening vervalt van rechtswege bij het inwerking treden van de wet. Gemeenten kunnen er ook voor kiezen deze als geheel in te trekken. Dat geldt niet voor de Erfgoedverordening. Alleen de bepalingen met betrekking tot de monumentencommissie vervallen. In plaats van de voorgestelde tekst is het ook mogelijk de te vervallen bepalingen van uw eigen gemeente expliciet te noemen (betreft de artikelen 8, 11, eerste lid, 17 en 18, tweede lid, van de VNG Model Erfgoedverordening 2016).

Tweede lid: Voor zover er door de gemeente afzonderlijke verordeningen op de monumenten- of welstandscommissies zijn ingesteld, dienen ook deze te worden ingetrokken. De Bouwverordening en de Erfgoedverordening enerzijds en de afzonderlijke verordeningen anderzijds bevatten veelal kruisverwijzingen. Daarom is het nodig om ook het eerste lid op te nemen.

In de Model Verordening op de gemeentelijke adviescommissie is geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat de monumentencommissie mede is aanwezen als een commissie als bedoeld in artikel 4.18 van de Erfgoedwet (adviseur bij vervreemding van een gemeentelijk cultuurgoed of gemeentelijke verzameling cultuurgoederen). In dat geval dient in de Erfgoedverordening de gemeentelijke adviescommissie als adviseur te worden aangewezen. Daarnaast dient de gemeentelijke adviescommissie qua wijze van samenstelling, deskundigheid en onafhankelijkheid ook te voldoen aan de vereisten van artikel 4.20 van de Erfgoedwet.