Adviesstelsel omgevingskwaliteit

Adviesstelsel voor omgevingskwaliteit

Deel 1

Handreiking voor het instellen van de gemeentelijke adviescommissie en andere adviseurs voor omgevingskwaliteit

Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

VNG

federatie ruimtelijke kwaliteit

Inhoud

Managementsamenvatting 3

Samenvatting wettelijk kader Omgevingswet 7

1 –Inleiding 9

Breder, vroeger, veelkleuriger 10
Gemeentelijke adviescommissie: wettelijk verplicht voor vrijwel alle gemeenten 10
Doel van deze handreiking 11
Waar het niet over gaat... 11
Leeswijzer 12

2 – Kwaliteitsadvisering en publiek belang 14

Welstand op een nieuwe leest 15
Naar integrale (ruimtelijke) kwaliteitszorg 15
Van juridisering naar kwaliteitsdiscussie 16
Kwaliteit van de advisering 16
Deskundigheid en onafhankelijkheid 17
Van architectuurbeleid naar bouwcultuur 17
Vermaatschappelijking van publieke kwaliteit 18

3 – Kwaliteitsadvisering en Omgevingswet 19

Omgevingskwaliteit 20
Kwaliteitsadvisering bij open normen 20
Gemeentelijke adviescommissie 21
Andere adviseurs of adviesorganen 23
Overgangsrecht met betrekking tot de kwaliteitsadvisering 23

4 – Eenvoudig Huidige situatie continueren onder de Omgevingswet 26

Vijf stappen om het huidige adviesstelsel voort te zetten 27
Stap 1: Rijksmonumenten 28
Stap 2: Overige kwaliteitsadvisering 28
Stap 3: Voorbereiden instellingsbesluit plus benoemingsbesluiten 30
Stap 4: Check advieskader en reglement 31
Stap 5: Vaststelling door gemeenteraad 32

5 – En beter Doorontwikkelen in de geest van de Omgevingswet 33

Twee stappen voor doorontwikkeling van het huidige adviesstelsel 34
Stap A: Bepalen van context en reikwijdte 35
Stap B: Omlijnen van adviesrollen en deze in samenhang brengen 37

Bijlage 1 Was-wordt-lijst 42

Bijlage 2 Wettelijk kader 46

Bijlage 3 Vraag en antwoord 60

Betrokkenen 66

Managementsamenvatting

Actiepunt Omgevingswet

Het programma *Aan de slag met de Omgevingswet* heeft een aantal **criteria** vastgesteld waaraan overheden bij het inwerkingtreden van de Omgevingswet minimaal moeten voldoen. Een van de criteria is dat het bevoegd gezag (en/of haar uitvoeringsorganisatie) in staat is om aanvragen voor omgevingsvergunningen te beoordelen volgens de eisen van de Omgevingswet. Dit leidt tot een actiepunt dat opgenomen is in de lijst van **minimale acties** van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten: het instellen van een gemeentelijke adviescommissie. Deze commissie heeft in ieder geval tot taak te adviseren over de aanvragen voor een 'omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een monument'. [1] Voor gemeenten met deze 'gebouwde of aangelegde' rijksmonumenten is het instellen van een gemeentelijke adviescommissie een wettelijke plicht die bij het inwerkingtreden van de Omgevingswet op orde moet zijn. De gemeenteraad moet daar nog vóór het inwerkingtreden van de Omgevingswet een besluit over nemen.

Een handreiking in twee delen

De Omgevingswet laat gemeenten de vrijheid om hun eigen adviesstelsel in te richten. Het aantal keuzes is groot. Daarom vallen de huidige adviescommissies of adviseurs voor cultureel erfgoed en ruimtelijke kwaliteit niet onder het overgangsrecht van de Omgevingswet. De bepalingen over de adviescommissies uit de erfgoedverordening en de bouwverordening kunnen niet zonder meer worden omgezet. Deze handreiking helpt bij het maken van keuzes die passen bij de eigen gemeente. Het doel is tweeledig:

- → ondersteuning om het huidige adviesstelsel voor zover mogelijk te continueren onder de Omgevingswet, en daarbij te voldoen aan de wettelijke plicht tot instelling van de gemeentelijke adviescommissie, én
- → inspiratie bij het doorontwikkelen van het adviesstelsel in de geest van de Omgevingswet: een gemeentelijke adviescommissie met een brede adviestaak die zoveel mogelijk aan de voorkant van ruimtelijke processen adviseert en initiatiefnemers uitdaagt en inspireert. [2]

Vanwege de korte tijd die nog rest tot invoering van de Omgevingswet, wordt deze handreiking in twee delen gepubliceerd. In dit eerste deel worden de achtergrond en keuzemogelijkheden beschreven. Hiermee kunnen gemeenten alvast aan de slag. In het nog te publiceren tweede deel worden voorbeeldregels gegeven voor het instellen van de gemeentelijke adviescommissie en eventuele andere adviseurs voor omgevingskwaliteit. De initiatiefnemers van deze handreiking (de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit (FRK), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE)) hebben meer tijd nodig om de voorbeeldregels vorm te geven. Dit hangt samen met de in voorbereiding zijnde *Handreiking verordeningen in het omgevingsplan* van de VNG en het Ministerie van BZK. Deel 2 met de voorbeeldregels wordt gepubliceerd zodra daarover een besluit is genomen. Het is mogelijk dat er naar aanleiding van dat besluit ook kleine wijzigingen worden aangebracht in Deel 1.

Gemeentelijke adviescommissie: wettelijk verplicht voor vrijwel alle gemeenten

Alle gemeenten met gebouwde of aangelegde rijksmonumenten moeten zoals gezegd een gemeentelijke adviescommissie instellen, die minimaal adviseert over aanvragen voor een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een monument. De gemeenteraad kan daarnaast aangeven bij welke activiteiten die in het omgevingsplan worden genoemd, advies gevraagd moet worden. In het omgevingsplan staan regels over activiteiten en onder welke voorwaarden deze op een locatie toegestaan zijn. Bijvoorbeeld dat het bouwen moet voldoen aan de regels over het uiterlijk van bouwwerken. De gemeenteraad kan in het in het omgevingsplan bepalen bij welke categorieën bouwwerken of in welke gebieden het vragen van advies aan de commissie verplicht is. Het college van burgemeester en wethouders kan ook op eigen initiatief advies vragen over activiteiten of over beleid voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

[1] Deze formulering wordt gebruikt in de Omgevingswet, ter onderscheid van archeologische rijksmonumenten, waarvoor de RCE een advies geeft en instemmingsrecht heeft namens de minister van OCW.

[2] Zoals bedoeld in motie Veldman en Albert De Vries, Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 33 962, nr. 120.

Kwaliteitsadvisering: nodig bij uitnodigend omgevingsbeleid

Goede omgevingskwaliteit is een van de drie maatschappelijke doelstellingen van de Omgevingswet, naast gezondheid en veiligheid. Daarmee is omgevingskwaliteit altijd een van de af te wegen belangen bij de besluitvorming over ingrepen in de fysieke leefomgeving. Een zorgvuldige afweging bij de besluitvorming over omgevingskwaliteit is complex. Er spelen veel belangen en kwaliteit kan niet worden 'afgevinkt'. De Omgevingswet geeft gemeenten de mogelijkheden om meer te sturen op doelen en minder op basis van regels. Hoe opener en uitnodigender de kaders en regels zijn, hoe meer behoefte er is aan interpretatie bij concrete ruimtelijke activiteiten. Daarbij speelt de onafhankelijke, deskundige kwaliteitsadvisering een rol. Het gaat hier uiteraard vooral om de vergunningaanvragen die een grote impact hebben op de kwaliteit van de leefomgeving, waarbij de beoordelingsregels van het omgevingsplan een onafhankelijke en deskundige uitleg behoeven. Andere aanvragen kunnen meestal via sneltoetscriteria of precedenten worden getoetst, hetzij onder verantwoordelijkheid van de commissie, hetzij door andere adviseurs of ambtenaren.

Verschillende adviesrollen in samenhang

Deze handreiking is opgesteld in de geest van de Omgevingswet en de maatschappelijke doelstelling van een goede omgevingskwaliteit. Dit sluit ook aan op de Europese ***Verklaring van Davos*** over het belang van een kwalitatief hoogstaande bouwcultuur voor de samenleving. Uitgangspunt daarbij is dat de gebouwde omgeving als één geheel wordt beschouwd. Elk ontworpen en gebouwd object houdt verband met de natuurlijke omgeving en maakt deel uit van het grotere geheel.

Dit ligt in het verlengde van de ontwikkelingen die de advisering over erfgoed en ruimtelijke kwaliteit de afgelopen decennia heeft doorgemaakt. Denk aan de aandacht voor openbaarheid en proportionaliteit. [3] Of aan de toegenomen mogelijkheden voor een maatschappelijke dialoog over de gewenste kwaliteit. In veel gemeenten zijn al kwaliteitsadviseurs actief die niet alleen op het laatste moment een vergunningaanvraag beoordelen, maar ook meedenken bij het opstellen van beleid, het formuleren van opgaven en tijdens ontwerpprocessen. De Omgevingswet is een goede aanleiding om die verschillende adviesrollen duidelijker te omlijnen en in samenhang te brengen – dat is de kernboodschap van deze handreiking.

Was-wordt-lijst en wettelijk kader

De Omgevingswet verandert de wettelijke bepalingen met betrekking tot de kwaliteitsadvisering. In Bijlage 1 is een 'was-wordt-lijst' opgenomen. In Bijlage 2 is het nieuwe wettelijke kader beschreven. De Omgevingswet vereist dat de leden van de gemeentelijke adviescommissie worden benoemd door de gemeenteraad. Leden van het gemeentebestuur kunnen geen lid zijn van de commissie. De samenstelling van de commissie moet zodanig zijn dat een onafhankelijk en deskundig oordeel kan worden gevormd en enkele leden van de commissie moeten deskundig zijn op het gebied van de monumentenzorg.

De gemeentelijke adviescommissie kan op regionale of provinciale schaal werken en adviseren aan meerdere gemeenten, maar ook in dat geval moet de commissie worden ingesteld en de leden worden benoemd door iedere afzonderlijke gemeenteraad. Het staat de gemeente vrij om naast de gemeentelijke adviescommissie ook andere instanties als adviseur in te schakelen, zoals een kwaliteitsteam, stadsbouwmeester, stadsarchitect, supervisor of adviesbureau.

Vijf stappen om het huidige adviesstelsel te continueren

In deze handreiking wordt een vijfstappenplan gegeven om het huidige adviesstelsel voor zover mogelijk te continueren onder de Omgevingswet en daarbij te voldoen aan de wettelijke plicht tot instelling van de gemeentelijke adviescommissie. Het volgen van de vijf stappen creëert een 'adempauze' om daarna, in samenhang met de ontwikkeling van de omgevingsvisie en het nieuwe deel van het omgevingsplan, in alle rust verder te werken aan de doorontwikkeling van een samenhangend adviesstelsel in de geest van de Omgevingswet.

[3] Het middel (advies) moet in redelijke verhouding staan tot het doel (omgevingskwaliteit). In principe moet de advisering zo licht mogelijk zijn: snel en met zo min mogelijk mensen.

De vijf stappen zijn:

Stap 1
Rijksmonumenten
Ga na welk (huidig) adviesorgaan adviseert over aanvragen voor een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een monument en bestempel dit als (begin van de) gemeentelijke adviescommissie.

Stap 2
Overige kwaliteitsadvisering
Inventariseer welke overige advisering op het gebied van omgevingskwaliteit de gemeente gebruikt en maak een keuze: wordt deze advisering ondergebracht bij de gemeentelijke adviescommissie of blijven daarnaast andere adviseurs bestaan?

Stap 3
Dialoog met gemeenteraad en voorbereiden instellingsbesluit plus benoemingsbesluiten
Bespreek de resultaten en consequenties van stap 2 met de gemeenteraad. Gebruik bijvoorbeeld de voorbeeldregels in het nog te publiceren Deel 2 om het instellingsbesluit voor de gemeentelijke adviescommissie en eventuele andere adviseurs voor te bereiden. Stel zo nodig ook de benoemingsbesluiten op. De leden van de huidige adviescommissie(s) kunnen overgaan naar de gemeentelijke adviescommissie, maar de gemeente kan ook met een schone lei beginnen met nieuwe benoemingsbesluiten.

Stap 4
Check advieskader en reglement
Check of het advieskader, met name de beoordelingsregels in het omgevingsplan, en het reglement op de commissie in overeenstemming zijn met het gekozen adviesstelsel. De beoordelingsregels voor de rijksmonumentenactiviteit staan in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Stap 5
Vaststellen instellingsbesluit en benoemingsbesluiten door de gemeenteraad
Laat de instelling van de gemeentelijke adviescommissie en de benoeming van de leden vaststellen door de gemeenteraad.

Twee aanvullende stappen voor doorontwikkeling van het adviesstelsel

De stelselherziening van het omgevingsrecht zal niet zonder gevolgen blijven voor de kwaliteitsadvisering. Voor gemeenten die willen doorontwikkelen naar brede advisering vroeg in het proces, worden twee aanvullende stappen beschreven. Deze stappen nodigen uit tot dialoog en experiment. Ze kunnen gecombineerd worden met de vijf hiervoor beschreven stappen. Dat hoeft niet meteen, het kan ook na het inwerkingtreden van de Omgevingswet, bijvoorbeeld tijdens de overgangsfase (tot 2029) waarin de gemeente het tijdelijk deel van het omgevingsplan, samen met regels over de fysieke leefomgeving uit andere verordeningen, ombouwt tot een nieuw samenhangend omgevingsplan.

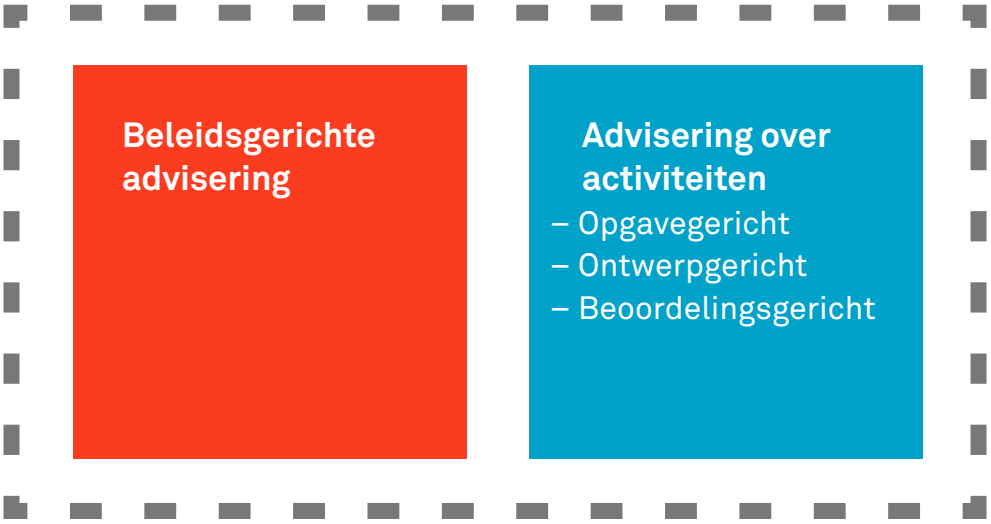
Stap A
Context en reikwijdte
Bepalen van context en reikwijdte van de advisering in relatie tot de omgevingsvisie. Context slaat op de kwaliteitsambities en de zaken waar de advisering rekening mee moet houden. Reikwijdte gaat over de kwaliteitsaspecten waarop de adviestaak zélf betrekking heeft: smal, breed of integraal.

Stap B
Adviesrollen, werkwijze, relatie met participatie
Bepalen van de gewenste adviesrollen en experimenteren met invulling en werkwijze. Deze handreiking onderscheidt vier adviesrollen, die verbonden zijn aan de aard van de adviesvraag en de fase van de planvorming. Het belangrijkste verschil is dat tussen beleidsgerichte advisering en advisering over activiteiten. Beleidsgerichte advisering gaat over de algemene kaders; advisering over activiteiten gaat over de interpretatie van die kaders bij een concreet initiatief. Bij de advisering over activiteiten wordt onderscheid gemaakt in advies over het formuleren van de opgave, advies over de ontwerpkwaliteit en advies over de beoordeling van de toelaatbaarheid van een activiteit. Het invullen van de adviesrollen biedt gelegenheid voor variatie op lokaal niveau. Per gemeente en zelfs per adviesvraag kan een passend en efficiënt adviesproces worden uitgestippeld, in samenhang met ambtelijke processen en participatie van betrokkenen.

Samenhang is de essentie

De vier adviesrollen hoeven niet altijd door hetzelfde adviesorgaan en dezelfde mensen vervuld te worden. Ze moeten wél in samenhang zijn, om te voorkomen dat een initiatiefnemer tegenstrijdige adviezen krijgt. De bedoeling is dat de adviesrollen vloeiend in elkaar overlopen. Ook de samenhang met de advisering over rijksmonumentenactiviteiten door de minister van OCW (in de praktijk de RCE) en door Gedeputeerde Staten is van belang. Voor initiatiefnemers en hun ontwerpers moet duidelijk zijn wanneer, door wie en met welk gezag een initiatief wordt begeleid en beoordeeld. Kortom: samenhang is de essentie van een 'eenvoudig beter' lokaal adviesstelsel.

Samenhang in adviesrollen is de essentie van het adviesstelsel



Samenvatting wettelijk kader Omgevingswet [4]

De voor deze handreiking meest relevante artikelen in de Omgevingswet zijn:

Maatschappelijke doelen

1.3: De maatschappelijke doelstellingen van de wet zijn: het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Algemene regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving

4.1 Bij omgevingsplan kunnen met het oog op de doelen van de wet regels worden gesteld over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.

4.2 Het omgevingsplan bevat voor het gehele grondgebied van de gemeente in ieder geval de regels die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

4.5 Het college van burgemeester en wethouders kan een maatwerkvoorschrift opleggen met het doel het kwaliteitsniveau van de activiteit waarop de aanvraag voor een omgevingsvergunning betrekking heeft, te concretiseren.

4.19 De gemeenteraad kan beleidsregels vaststellen voor de beoordeling van het uiterlijk van bouwwerken.

Vergunningstelsel

5.1 lid 1 onder a Een omgevingsplanactiviteit (OPA) is vergunningplichtig, voor zover dat in het omgevingsplan is bepaald. Het principe is: omgevingsplanactiviteiten die passen in het omgevingsplan zijn vergunningvrij, tenzij er in het omgevingsplan een 'verbod behoudens omgevingsvergunning' is opgenomen. Dit verbod kan objectgericht en gebiedsgericht worden gedifferentieerd. Voor alles wat niet past in het omgevingsplan moet een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit worden aangevraagd. Die krijgt een dubbele lading: voor binnen- en buitenplanse afwijkingen.

Binnenplans zijn activiteiten waarvan het omgevingsplan bepaalt dat het verboden is om deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en waarbij de vergunning kan worden verleend op gronden (beoordelingsregels) die zijn opgenomen in het omgevingsplan en eventueel daaraan verbonden beleidsregels.

Buitenplans zijn de activiteiten die vergunningplichtig zijn op grond van het omgevingsplan, maar waarvoor de vergunning met de binnenplanse beoordelingsregels niet kan worden verleend, en andere activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan. Een vergunning voor deze buitenplanse omgevingsplanactiviteiten kan toch worden verleend in het belang van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

5.1 lid 1 onder b Verbod om een rijksmonumentenactiviteit te verrichten zonder omgevingsvergunning. Rijksmonumentenactiviteit: het slopen [5], verstoren, verplaatsen of wijzigen van een rijksmonument of voorbeschermd rijksmonument, of het herstellen of gebruiken daarvan waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht.

5.18/5.22 Ow en 8.80 Bkl Beoordelingsregels aanvraag omgevingsvergunning rijksmonumentenactiviteit.

5.21 Vergunningvoorschriften omgevingsvergunning omgevingsplanactiviteit, waaronder voorschriften over archeologische monumentenzorg die aan een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit kunnen worden verbonden. [6]

5.34 Ow en 8.81 en 8.82 Bkl Vergunningvoorschriften omgevingsvergunning rijksmonumentenactiviteit. Artikel 5.34 lid 1 Ow: algemene grondslag (i.c. belang van de monumentenzorg); artikel 8.81 Bkl: optionele voorschriften in het belang van de archeologische monumentenzorg; artikel 8.82 Bkl: verplichte voorschriften bij gehele/gedeeltelijke verplaatsing monument.

[4] zie ook 'was-wordt-lijst' in Bijlage 1 en wettelijk kader in Bijlage 2

[5] Slopen wil zeggen: geheel of gedeeltelijk afbreken.

[6] Invoeringsbesluit Omgevingswet, bruidsschat in het omgevingsplan artikel 2.4.2.1

Omgevingsplanactiviteiten

Op grond van de Omgevingswet zijn op het moment van inwerkingtreden van die wet, voor zover van toepassing, de volgende omgevingsplanactiviteiten met mogelijke impact op de omgevingskwaliteit te onderscheiden:

- → binnenplanse vergunning omgevingsplanactiviteit bouwwerken [7];
- → omgevingsplanactiviteit uitvoeren van een werk, niet zijnde bouwwerk, of werkzaamheid [8];
- → omgevingsplanactiviteit gebruik van locaties of bouwwerken [9];
- → omgevingsplanactiviteit slopen van een bouwwerk [10];
- → omgevingsplanactiviteit gemeentelijk monument [11];
- → omgevingsplanactiviteit slopen in een beschermd stads- of dorpsgezicht [12];
- → omgevingsplanactiviteit vellen van houtopstand [13];
- → omgevingsplanactiviteit handelsreclame [14];
- → omgevingsplanactiviteit opslaan roerende zaken [15];
- → buitenplanse vergunning omgevingsplanactiviteit [16].

Betrokkenheid andere bestuursorganen

16.15 2e lid Bij omgevingsplan kunnen bestuursorganen of andere instanties worden aangewezen die in de gelegenheid worden gesteld om aan het bevoegd gezag advies uit te brengen over een aanvraag voor een omgevingsvergunning.

16.15a onder c De gemeentelijke adviescommissie (als bedoeld in artikel 17.9) wordt in ieder geval als adviseur aangewezen als het gaat om: een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een monument; of een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een andere activiteit, als het betreft een door de gemeenteraad aangewezen geval of als het college van burgemeester en wethouders daartoe aanleiding ziet.

Adviesorganen op gemeentelijk niveau

17.7 Bevat de algemene bepaling dat de gemeenteraad het aantal leden en de benoemingstermijn van een gemeentelijk adviesorgaan vaststelt en dat de gemeenteraad de leden van een gemeentelijk adviesorgaan benoemt en ontslaat.

17.8 Bevat de eis dat de leden van het gemeentebestuur geen lid mogen zijn van een gemeentelijk adviesorgaan.

17.9 Bevat specifieke bepalingen m.b.t. de verplichte gemeentelijke adviescommissie, waarin eisen worden gesteld aan deskundigheid, adieskader, openbaarheid en jaarverslag. ‘Binnen deze commissie zijn enkele leden deskundig op het gebied van de monumentenzorg, die in ieder geval worden betrokken bij de advisering over een rijksmonumentenactiviteit’ (1e lid).

Naast de adviesvragen op grond van artikel 16.15 en 16.15a kan het college deze adviescommissie ook advies vragen over het ontwikkelen van beleid voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

[7] Invoeringsbesluit Omgevingswet, bruidsschat in het omgevingsplan artikel 2.2.7.2.1

[8] Invoeringsbesluit Omgevingswet, bruidsschat in het omgevingsplan artikel 2.4.1.2

[9] Invoeringsbesluit Omgevingswet, bruidsschat in het omgevingsplan artikel 2.4.1.3

[10] Invoeringsbesluit Omgevingswet, bruidsschat in het omgevingsplan artikel 2.4.1.4

[11] Invoeringsbesluit Omgevingswet, bruidsschat in het omgevingsplan artikel 2.4.1.5 tot en met 2.4.1.11

[12] Invoeringsbesluit Omgevingswet, bruidsschat in het omgevingsplan artikel 2.4.1.14

[13] Invoeringsbesluit Omgevingswet, bruidsschat in het omgevingsplan artikel 2.4.1.17

[14] Invoeringsbesluit Omgevingswet, bruidsschat in het omgevingsplan artikel 2.4.1.18

[15] Invoeringsbesluit Omgevingswet, bruidsschat in het omgevingsplan artikel 2.4.1.19

[16] Omgevingswet artikel 5.1

1 Inleiding

De advisering aan het gemeentebestuur over monumenten en welstand heeft zich in de afgelopen decennia ontwikkeld naar een brede advisering over cultureel erfgoed en ruimtelijke kwaliteit. In de praktijk zijn allerlei vormen van deskundigenadvisering ontstaan, vaak gecombineerd met inbreng uit de maatschappij. De Omgevingswet geeft gemeenten de vrijheid om een adviesstelsel in te richten dat past bij de eigen cultuur en ambities. Deze handreiking, een initiatief van de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit (FRK), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE), is bedoeld om gemeenten te ondersteunen bij het maken van keuzes die passen bij de eigen cultuur en ambities. In dit inleidende hoofdstuk schetsen we de context, het doel en de inhoud van deze handreiking.

Breder, vroeger, veelkleuriger

Nederland heeft een lange traditie als het gaat om de kwaliteitsadvisering over de gebouwde en ongebouwde leefomgeving. Het huidige beeld is veelkleurig: van de Groningse stadsbouwmeester tot het Limburgse Kwaliteitsmenu; van de Omgevingskamer Staphorst tot de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit Amsterdam; van ervenconsulenten via dorpsbouwmeesters tot kwaliteitsteams. De monumenten- en welstandsadvisering is verruimd van een uitsluitend objectgerichte benadering naar een bredere, tevens gebiedsgerichte benadering, en van louter beoordeling van vergunningaanvragen naar een dialoog aan het begin van het planvormingsproces. Er wordt niet meer alleen formeel, schriftelijk aan het college van burgemeester en wethouders geadviseerd, maar ook informeel, in gesprekken met initiatiefnemers, ontwerpers en maatschappelijk betrokkenen.

Gemeentelijke adviescommissie: wettelijk verplicht voor vrijwel alle gemeenten

De Omgevingswet doet recht aan deze veranderingen en geeft gemeenten de vrijheid om een adviesstelsel in te stellen dat goed past bij de lokale situatie. De gemeenteraad moet daar vóór het inwerkingtreden van de Omgevingswet een besluit over nemen. De huidige adviescommissies en adviseurs voor cultureel erfgoed en ruimtelijke kwaliteit vallen namelijk niet onder het overgangsrecht van de Omgevingswet.

Alle gemeenten met gebouwde of aangelegde rijksmonumenten [17] moeten een gemeentelijke adviescommissie instellen voor de advisering over ‘aanvragen om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit, met betrekking tot een monument’. [18] De gemeenteraad kan daarnaast aangeven bij welke activiteiten die in het omgevingsplan worden genoemd, advies gevraagd moet worden. In het omgevingsplan staan regels over activiteiten en onder welke voorwaarden deze op een locatie toegestaan zijn. Bijvoorbeeld dat het bouwen moet voldoen aan de regels over het uiterlijk van bouwwerken. De gemeenteraad kan in het omgevingsplan bepalen bij welke categorieën bouwwerken of in welke gebieden het vragen van advies aan de commissie verplicht is. [19] Het college van burgemeester en wethouders kan ook op eigen initiatief advies vragen over activiteiten of over beleid voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

Naast de gemeentelijke adviescommissie kan de gemeente ook andere adviseurs benoemen voor de kwaliteitsadvisering, zoals een kwaliteitsteam, stadsbouwmeester, stadsarchitect, supervisor of een adviesbureau. Ook zijn er bestuursorganen of andere instanties die in de gelegenheid moeten worden gesteld om advies uit te brengen: bijvoorbeeld bij ingrijpende wijzigingen aan rijksmonumenten: de minister van OCW (in

[17] Volgens de Erfgoedmonitor waren er eind november 2019 drie gemeenten zonder gebouwde of aangelegde rijksmonumenten: Almere, Lelystad en Zeewolde. Ook deze gemeenten kunnen een gemeentelijke adviescommissie instellen, maar zij zijn het niet verplicht.

[18] Deze formulering wordt gebruikt in de Omgevingswet, ter onderscheid van archeologische rijksmonumenten, waarvoor de RCE een advies geeft en instemmingsrecht heeft namens de minister van OCW.

[19] Omgevingswet artikel 16.15 2e lid

de praktijk de RCE) en buiten de bebouwde kom ook Gedeputeerde Staten. Daarnaast kan een gemeente gebruik maken van niet bij wet geregelde adviseurs, bijvoorbeeld voor natuurinventarisaties, akoestische onderzoeken en bodemkwaliteit.

Doel van deze handreiking

Het doel van deze handreiking is tweeledig:

- → ondersteuning om het huidige adviesstelsel voor zover mogelijk te continueren onder de Omgevingswet, en daarbij te voldoen aan de wettelijke plicht tot instelling van de gemeentelijke adviescommissie, én
- → inspiratie bij het doorontwikkelen van het adviesstelsel in de geest van de Omgevingswet: een gemeentelijke adviescommissie met een brede adviestaak die zoveel mogelijk aan de voorkant van ruimtelijke processen adviseert en initiatiefnemers uitdaagt en inspireert. [20]

[20] Zoals bedoeld in de motie Veldman en Albert De Vries, Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 33 962, nr. 120.

Deze handreiking is niet gericht op één adviesstelsel, één manier, maar op variatie die recht doet aan de verscheidenheid in de aanpak bij verschillende gemeenten. De veelkleurige adviespraktijk die in de gemeenten is ontstaan, kan blijven. Wel constateren we dat de huidige situatie diffuus is geworden en dat er veel begrippen en rollen door elkaar heen worden gebruikt. Een bijkomstig doel is meer helderheid en een eenduidig taalgebruik.

Waar het niet over gaat...

Deze handreiking gaat over de juridische en organisatorische uitwerking van één gemeentelijk instrument, een middel voor kwaliteitsbeleid. Het gaat niet over de financiële aspecten daarvan. Het gaat ook niet over de inhoud van het kwaliteitsbeleid zelf: een aangename en duurzame leefomgeving waarin verleden, heden en toekomst in harmonie zijn. Die inhoudelijke uitwerking van het kwaliteitsbeleid onder de Omgevingswet is natuurlijk wel van groot belang voor de kwaliteitsadvisering. Dit wordt echter in andere documenten behandeld, zoals de ***Staalkaarten*** en het ***Schetsboek voor een Omgevingsplan Op Kwaliteit***. De websites van de initiatiefnemers van deze handreiking geven eveneens informatie over de inhoud van het kwaliteitsbeleid.

We gaan ook niet in op de relatie van het gemeentelijke kwaliteitsstelsel met provinciaal en Rijksbeleid. We wijzen er hier slechts op dat samenwerking tussen gemeenten en de provincie op dit vlak van belang is: de zorg voor goede omgevingskwaliteit ligt immers in hoofdzaak bij provincies en gemeenten. De gemeente beslist niet altijd autonoom over omgevingskwaliteit want omgevingskwaliteit is ook een provinciaal belang. De provincie kan instructies geven aan de gemeenten en ingrijpen als de uitkomst van een gemeentelijke afweging in strijd is met het provinciale kwaliteitsbeleid. [21] Het Rijk kan instructieregels geven, kaders stellen, regie voeren of participeren waar het gaat om nationale belangen. [22]

[21] Omgevingswet artikel 2.22 en 2.23

[22] Omgevingswet artikel 2.24 en 2.25. Een voorbeeld zijn de instructieregels voor natuurbescherming of cultureel erfgoed, of de verantwoordelijkheid van de minister van OCW voor rijksmonumenten.

Leeswijzer

Twee delen

Vanwege de korte tijd die nog rest tot invoering van de Omgevingswet, wordt deze handreiking in twee delen gepubliceerd. In dit eerste deel worden de achtergrond en keuzemogelijkheden beschreven. Hiermee kunnen gemeenten alvast aan de slag. In het nog te publiceren tweede deel worden voorbeeldregels gegeven voor het instellen van de gemeentelijke adviescommissie en eventuele andere adviseurs voor omgevingskwaliteit. De initiatiefnemers van deze handreiking hebben meer tijd nodig om de voorbeeldregels vorm te geven. Dit hangt ook samen met de in voorbereiding zijnde *Handreiking verordeningen in het omgevingsplan* van de VNG en het mInisterie van BZK. Deel 2 met de voorbeeldregels wordt gepubliceerd zodra daarover een besluit is genomen. Het is mogelijk dat er naar aanleiding van dat besluit ook kleine wijzigingen worden aangebracht in Deel 1.

Inhoud Deel 1

Deel 1 gaat over het adviseren over omgevingskwaliteit en het lokale adviesstelsel dat daarvoor ingericht kan worden. In hoofdstuk 2 wordt het fundament van de kwaliteitsadvisering beschreven. In de afgelopen decennia is het besef gegroeid dat een geïsoleerde aanpak van de advisering onvoldoende recht doet aan de samenhang in de fysieke leefomgeving. In hoofdstuk 3 worden de mogelijkheden beschreven die de Omgevingswet aan gemeenten geeft om het lokale adviesstelsel in te richten. Goede omgevingskwaliteit is een van de maatschappelijke doelstellingen van de Omgevingswet. Kwaliteitsadvisering draagt ertoe bij dat de besluiten over aspecten van omgevingskwaliteit zorgvuldig zijn.

Hoofdstuk 4 beschrijft het vijfstappenplan voor het zo veel mogelijk continueren van het huidige adviesstelsel onder de Omgevingswet. Het volgen van de vijf stappen creëert een 'adempauze' om daarna, in samenhang met de ontwikkeling van de omgevingsvisie en het nieuwe deel van het omgevingsplan, in alle rust verder te werken aan de doorontwikkeling van een samenhangend adviesstelsel in de geest van de Omgevingswet. In een vroeg stadium adviseren over omgevingskwaliteit is immers wezenlijk anders dan het geven van een monumenten- of een welstandsadvies over een vergunningaanvraag. Daarom gaan we in hoofdstuk 5 in op de reikwijdte van het kwaliteitsbegrip en de verschillende adviesrollen. We werken twee aanvullende stappen uit die uitnodigen tot dialoog en experiment. Ze kunnen gecombineerd worden met de vijf stappen uit hoofdstuk 4, of pas na het inwerkingtreden van de Omgevingswet worden ingevuld bijvoorbeeld tijdens de overgangsfase (tot 2029) waarin de gemeente het tijdelijk deel van het omgevingsplan, samen met regels over de fysieke leefomgeving uit andere verordeningen, ombouwt tot een nieuw omgevingsplan.

Deel 1 bevat drie bijlagen. In bijlage 1 is de 'was-wordt-lijst' voor de kwaliteitsadvisering opgenomen. Deze laat zien waar en hoe de huidige wetsartikelen over de monumenten- en welstandsadvisering terugkomen onder de Omgevingswet. Bijlage 2 bevat het wettelijk kader: de wetsgeschiedenis en de tekst van de relevante artikelen uit de Omgevingswet. [23] Bijlage 3 bevat specifieke vragen die tijdens het opstellen van deze handreiking door de meelezers werden gesteld.

[23] Een eerdere versie van deze bijlage werd gepubliceerd op de website van de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit.

Gebruikte wetsteksten en AMvB's

In deze handreiking is gebruik gemaakt van de meest ***actuele versies*** van wetsteksten en AMvB's:

→ De integrale geconsolideerde versie Omgevingswet 10-12-2019 [24]
→ Besluit kwaliteit leefomgeving geconsolideerde versie dd. 19-12-2019
→ Invoeringswet: Kamerstuk Tweede Kamer der Staten-Generaal 14-08-2018 dossiernummer 34986 nr. 2
→ Invoeringsbesluit Omgevingswet voorhangversie dd. mei 2019

Wijzigingen in deze documenten na december 2019 zijn niet verwerkt in deze handreiking.

[24] Dit met de kanttekening dat daarin een fout zit in artikel 17.9 lid 1. De zinsnede: 'Binnen deze commissie zijn enkele leden deskundig op het gebied van de monumentenzorg, die in ieder geval worden betrokken bij de advisering over een rijksmonumentenactiviteit.' is weggevallen. De opstellers van de geconsolideerde versie hebben gemeld dat deze omissie hersteld zal worden.

2 Kwaliteitsadvisering en publiek belang

Kwaliteitsadvisering onder de Omgevingswet begint niet bij nul maar bouwt voort op verworvenheden uit het verleden. Deze verworvenheden lijken vandaag de dag vanzelfsprekend, maar zijn vaak het resultaat van jarenlange inspanningen van velen. Het besef is gegroeid dat een geïsoleerde aanpak van advisering in tijd, onderwerp en vorm onvoldoende recht doet aan de kwaliteit van, en samenhang in, de fysieke leefomgeving. In het licht van de Omgevingswet is dit inzicht actueler dan ooit. In dit hoofdstuk beschrijven we de recente geschiedenis van de kwaliteitsadvisering als basis voor het lokale adviesstelsel onder de Omgevingswet.

Welstand op een nieuwe leest

Aan het einde van de jaren negentig werd op veel plekken gewerkt aan een eigentijdse vorm van welstandsadvisering. De uitgangspunten, neergelegd in het rapport *Welstand op een nieuwe leest* [25], zijn mede betrokken bij de totstandkoming van de herziene Woningwet van 2003. De advisering werd daarbij: binnen een inhoudelijk en gebiedsgericht kader geplaatst; met rechtszekerheid biedend (voor)overleg omkleed; in kwaliteit verhoogd en ingericht volgens efficiënte en transparante procedures.

[25] *Welstand op een nieuwe leest, een onderzoek in opdracht van de Rijksbouwmeester naar de mogelijkheden voor verbetering van de doelmatigheid en inzichtelijkheid van de welstandsadvisering*, Sdu Uitgevers, 1999

In de Woningwet 2003 werd onder meer geregeld dat de welstandscommissies voortaan openbaar moesten vergaderen, dat commissieleden voor maximaal twee keer drie jaar benoemd konden worden en dat ook niet-deskundigen in de commissies benoemd konden worden. Gemeenteraden moesten een welstandsnota vaststellen waarin werd aangegeven op basis van welke 'criteria' ruimtelijke ontwikkelingen moesten worden beoordeeld. De gemeenteraden kregen daarbij ook de mogelijkheid om welstandsvrije gebieden of categorieën van gebouwen aan te wijzen. Langs de vier sporen van *Welstand op een nieuwe leest* hebben gemeenten vanaf 2004 hun welstandsadvisering geprofessionaliseerd en gemoderniseerd, niet in één vorm maar in tal van vormen, afhankelijk van de eigen lokale wensen en ambities.

Naar integrale (ruimtelijke) kwaliteitszorg

De vernieuwingen in het welstandstoezicht hebben eraan bijgedragen dat de bouwplanadvisering in een breder verband werd bezien. Ook vanuit de erfgoedsector was er een ontwikkeling gaande om monumenten niet op zichzelf te beoordelen maar aan te sturen op integrale kwaliteitszorg. [26] Monumenten werden veel meer in verband gebracht met nieuwe architectuur, landschap en stedenbouw, ruimtelijke ordening, archeologie en openbare ruimte. Op lokaal niveau groeide het besef dat een geïsoleerde aanpak en sectorale advisering onvoldoende recht doen aan de kwaliteit van, en samenhang in, de gebouwde en openbare ruimte. Daarom is er steeds meer afstemming gekomen tussen ruimtelijke ordening, stedenbouw en openbare ruimte, landschap en cultureel erfgoed. En ondanks, of wellicht juist vanwege, de sectorale wetgeving (Erfgoedwet, Woningwet, Wet ruimtelijke ordening) hebben veel gemeenten ingezet op een geïntegreerde welstands- en monumentencommissie, een breed samengestelde commissie ruimtelijke kwaliteit of andere vormen van integrale advisering.

[26] Zie onder meer de nota *Monumenten breed bekeken*, Ministerie van OCW, 1995

Met de integrale kwaliteitszorg werd ook de betekenis van 'ruimtelijke kwaliteit' verbreed. Niet alleen de aantrekkelijkheid van de uiterlijke verschijningsvorm (de schoonheid) speelt een rol, maar ook ruimtelijke diversiteit, economische en maatschappelijke functionaliteit, culturele diversiteit, sociale rechtvaardigheid, duurzaamheid en de menselijke maat. [27] Bij ruimtelijke ontwikkelingen komen veel van deze aspecten aan

[27] De zeven dimensies van ruimtelijke kwaliteit, uit *Ruimte maken, ruimte delen, Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020*, Ministerie van VROM, 2001

de orde. Met name bij grootschalige plannen is het van belang tijdig de effecten van de ontwikkelingen voor de omgeving, voor de omwonenden en voor de toekomst(waarde) in beeld te brengen. Daarom maakt het beleidsmatig en vroegtijdig adviseren over grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen, over de identiteit van steden, dorpen en landschappen, over herstructureringsopgaven, of over nieuwe omgevingsvisies, bestemmings- of omgevingsplannen en beeldkwaliteitsplannen, steeds vaker deel uit van het takenpakket van een kwaliteitsadviseur of adviesorgaan. Niet geïsoleerd, maar juist vanuit een integrale visie op al die aspecten.

Van juridisering naar kwaliteitsdiscussie

De verplichting tot het opstellen van een welstandsnota paste bij de wens om per gemeente in beeld te brengen wat de specifieke waarden van gebouwen, stedenbouw, landschap en cultuurhistorie zijn en hoe je daarmee om wilt gaan. Maar het vastleggen van die waarden leidde in veel nota's ook tot al te gedetailleerde en 'objectieve' welstandscriteria. In de ontwerp- en adviespraktijk bood dit vooraf weliswaar een maximale voorspelbaarheid, maar het had ook nadelen. Het ging uit van een genormeerd beeld, dat weinig ruimte bood voor afwijkende, creatieve ideeën. Tijdens actualisaties zijn veel nota's hierop aangepast. Bij recentere nota's of andere kwaliteitsdocumenten is een ontwikkeling waarneembaar naar sturen op doelen met minder en vooral 'relatieve' criteria. De huidige generatie nota's, kwaliteitsgidsen of 'kookboeken' draait meer om de kunst van het verleiden en het stimuleren van kwalitatieve oplossingen.

Kwaliteit van de advisering

De kwaliteit van de advisering zelf heeft de afgelopen jaren sprongen voorwaarts gemaakt. Er is meer aandacht gekomen voor zaken als de benodigde deskundigheid, verschillen in adviesrollen, lokale kennis, juridisch valide motivering, communicatieve vaardigheden en een klantvriendelijke en oplossingsgerichte attitude. Het beoordelen van de publieke waarde van beleid en initiatieven is een specifieke tak van sport waarin vakmanschap, het kunnen schakelen op diverse ruimtelijke schaalniveaus en proportionaliteit in relatie tot gemeentelijke ambities belangrijke componenten zijn. Bij elk gesprek en advies is dit weer een uitdaging.

Het (voor)overleg over beleid en initiatieven heeft zich in de praktijk ontwikkeld tot een *conditio sine qua non*. Initiatiefnemers, ontwerpers en beleidsmakers verkennen graag vroegtijdig de (on)mogelijkheden van hun voornemens alsook de ruimtelijke kwaliteitsvraag. Rechtszekerheid is gediend met een continu en transparant proces, waarbij de kaders en spelregels vooraf duidelijk zijn, afspraken en vorderingen worden vastgelegd en helder gecommuniceerd. Gezien de korte termijnen hebben gemeenten het proces van vergunningverlening efficiënt moeten inrichten, met inachtneming van randvoorwaarden op het gebied van transparantie, integraliteit en laagdrempeligheid. Adviescommissies sluiten daarop aan door te werken met gemachtigden: commissieleden of secretarissen die zelfstandig namens de commissie kunnen adviseren. [28] Adviescommissies werken ook nauw samen met ambtenaren die een welstandstoets voor niet-ingrijpende plannen uitvoeren. Sommige gemeenten hebben mede om redenen van efficiëntie, gekozen voor advisering door een stads- of dorpsbouwmeester. Waar het gaat om de omgang met (rijks)monumenten, organiseren de provinciale steunpunten voor

[28] In de praktijk worden hiervoor ook termen als gemandateerde of gedelegeerde gebruikt. Vanuit het bestuursrecht gezien zijn deze termen echter niet juist. De adviescommissie is immers geen bestuursorgaan dat besluiten neemt.

cultureel erfgoed een vooroverleg, waar vertegenwoordigers van de adviescommissie, gemeente, provincie en de RCE samenkomen.

Deskundigheid en onafhankelijkheid

Bij advisering speelt de gewenste mate van deskundigheid en onafhankelijkheid een rol. Uitgangspunt is dat de deskundigheid die nodig is voor de advisering in de commissie vertegenwoordigd is. Onafhankelijkheid wil zeggen: onafhankelijk ten opzichte van het gemeentebestuur en het voorkomen van **belangenverstrengeling.** [29] Het onafhankelijk kunnen adviseren door de adviescommissie is een belangrijke pijler van de kwaliteitsadvisering. Veel gemeenten hechten er aan dat ambtenaren niet worden benoemd tot lid van een adviescollege dat adviseert over onderwerpen waarbij zij in verband met hun werkzaamheden betrokken zijn. Bij anderen prevaleert de deskundigheid die in de eigen organisatie aanwezig is of de efficiëntie van het vergunningsproces. Veel gemeenten hanteren bij doorsnee bouwplannen andere werkwijzen dan bij complexe projecten.

[29] Van belangenverstrengeling is sprake wanneer een van de leden van de commissie belang heeft bij een plan dat ter advisering voorligt. Bron: *Handreiking Gemeentelijke Monumentencommissies*, VNG, FW, RCE, 2009.

Van architectuurbeleid naar bouwcultuur

In de gemeentelijke vergunningspraktijk hebben criteria en juridische formuleringen vaak de overhand, terwijl een ruimtelijke ingreep volgens de *Verklaring van Davos* over de bouwcultuur, benaderd moet worden als een culturele daad. Elk ruimtelijk initiatief is een potentiële investering in de publieke kwaliteit. Daarbij moeten zaken die samenhangen in samenhang met elkaar bekeken worden. De bestuurlijke organisatie ontwikkelt zich in de richting van meer samenwerken met burgers; de grote uitdaging van de Omgevingswet is dan ook om samen met die burgers (cocreatief) de omgevingskwaliteit gestalte te geven. Dit is de belofte van bouwcultuur en de richting waarvoor enkele gemeenten al gekozen hebben maar waaraan anderen nog gestalte moeten geven. Wellicht dat deze stip aan de horizon bij de implementatie van de Omgevingswet dichterbij komt.

Verklaring van Davos

De ***Verklaring van Davos*** is in januari 2018 op initiatief van Zwitserland ondertekend door alle **Europese ministers van cultuur.** De Verklaring stelt dat iedereen het recht heeft de culturele omgeving te beleven, te delen en ertoe te behoren. De manier waarop we samenleven, en ons ontwikkelen als samenleving, is een uiting van onze cultuur. Het vormen van onze leefomgeving is daarom, vooral, een culturele daad. Bouwcultuur omvat alle menselijke activiteit waarm maar ook de immateriële cultuur waarbinnen het bouwen plaatsvindt: de sociaaleconomische context, het planningstelsel, de schaal van de bouwkundige detaillering tot de schaal van stedenbouw en landschap. Met de *Verklaring van Davos* verplichten de ondertekenaars zich de principes van een hoogwaardige bouwcultuur bij alle betrokkenen binnen en buiten de overheid te promoten, en om beter beleid op dit onderwerp te ontwikkelen. Ook moeten zij alle betrokkenen wijzen op hun verantwoordelijkheid om bij te dragen aan een betere, hoogwaardige bouwcultuur.

Vermaatschappelijking van publieke kwaliteit

Ruimtelijke kwaliteit is niet meer weg te denken in het lokale beleid en discours. Het speelt een rol bij participatie en is meer op de politieke agenda gekomen. Dit mede dankzij de discussies in de gemeenteraden over het vaststellen van welstandsbeleid, het openbaar vergaderen van kwaliteitscommissies, het publiceren en bespreken van jaarverslagen en het benoemen van burgerleden in kwaliteitscommissies. Ook de open werkwijze van kwaliteitscommissies of -teams, regionale welstands- en monumentenorganisaties, de RCE, provincies en provinciale steunpunten, en ook de ambtelijke adviseurs draagt daaraan bij: ze beoordelen niet alleen, maar denken mee in oplossingen en geven voorlichting en uitleg over te koesteren kwaliteiten en identiteiten. Door deze ontwikkelingen wordt de kwaliteit van de fysieke leefomgeving als gezamenlijk, maatschappelijk, publiek belang herkend.

3 Kwaliteitsadvisering en Omgevingswet

Een goede omgevingskwaliteit is een van de maatschappelijke doelstellingen van de Omgevingswet. Een zorgvuldige afweging bij de besluitvorming over goede omgevingskwaliteit is complex: er spelen veel belangen en er zijn nauwelijks te objectiveren criteria voor te geven. Advisering over (aspecten van) goede omgevingskwaliteit draagt bij aan zorgvuldige besluitvorming over bescherming en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. In dit hoofdstuk beschrijven we de mogelijkheden die de Omgevingswet aan gemeenten geeft om het lokale adviesstelsel in te richten, en het overgangsrecht dat daarbij van toepassing is. Het aantal keuzes is groot. Als houvast werken we vervolgens in hoofdstuk 4 een vijfstappenplan uit voor het zoveel mogelijk continueren van de huidige situatie onder de Omgevingswet, en in hoofdstuk 5 twee aanvullende stappen voor het doorontwikkelen van de advisering in de geest van de Omgevingswet.

Omgevingskwaliteit

Een goede omgevingskwaliteit is een publiek belang. Het gaat daarbij niet om de maximale kwaliteit voor één gebruiker maar om goede kwaliteit voor de gemeenschap. Het gaat niet alleen over het visuele aspect maar is gericht op samengaan van gebruikswaarde, toekomstwaarde en belevingswaarde. [30] Een goede omgevingskwaliteit is een van de maatschappelijke doelstellingen van de Omgevingswet, in samenhang met een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van daarvan ter vervulling van maatschappelijke behoeften. [31] De Memorie van Toelichting benoemt een aantal aspecten van omgevingskwaliteit: cultureel erfgoed, architectonische kwaliteit van bouwwerken, stedenbouwkundige kwaliteit en de kwaliteit van natuur en landschap. Het gaat zowel om de menselijke beleving van de fysieke leefomgeving als om de intrinsieke waarden die de maatschappij toekent aan de identiteit van gebieden en aan dier- en plantensoorten.' [32]

[30] Bron: *Schetsboek voor een Omgevingsplan Op Kwaliteit*, Mooiwaarts en FRK, 2017

[31] Omgevingswet artikel 1.3

[32] MvT bij Omgevingswet, p. 63

Omgevingskwaliteit is een dynamisch begrip. De waardering van kwaliteitsaspecten is tijd- en plaatsgebonden. Daarom wordt dit begrip in de Omgevingswet niet verder gedefinieerd en ligt de zorg daarvoor in hoofdzaak op het provinciale en lokale niveau. Het Rijk stelt slechts regels over de omgevingskwaliteit voor zover er sprake is van een nationaal belang of een internationale verplichting. Dat speelt voor natuur, cultureel erfgoed en werelderfgoed. [33] Andere aspecten, in het bijzonder de architectonische kwaliteit van bouwwerken, de stedenbouwkundige kwaliteit en de kwaliteit van het landschap moeten worden beschermd door de provincies en de gemeenten in hun eigen regelgeving. [34] Zij geven het begrip omgevingskwaliteit inhoud in de omgevingsvisie en stellen bijbehorende regels vast in de omgevingsverordening of het omgevingsplan (en desgewenst aanvullend beleid of instrumenten).

[33] Daarom geeft het Rijk bijvoorbeeld instructieregels om bij het vaststellen van het omgevingsplan rekening te houden met cultureel erfgoed en met werelderfgoed en is een adviesplicht opgenomen voor rijksmonumentenactiviteiten.

[34] Bron: beantwoording schriftelijke vragen over het ontwerp Omgevingsbesluit, 3-11-2016

Kwaliteitsadvisering bij open normen

Het doel van de publieke kwaliteitsadvisering is ertoe bij te dragen dat besluiten over (aspecten van) omgevingskwaliteit zorgvuldig genomen worden. Het zorgvuldigheidsbeginsel uit het bestuursrecht ligt ten grondslag aan de noodzaak om advies in te winnen. Bij de voorbereiding van een besluit moet een bestuursorgaan de nodige kennis verzamelen over de relevante feiten en de af te wegen belangen. [35] Goede besluitvorming betekent dat besluiten berusten op de juiste feiten, waar mogelijk aansluiten bij belangen en wensen van maatschappelijke groeperingen en rekening houden met de belangen van individuele burgers. [36]

[35] Algemene wet bestuursrecht artikel 3.2

[36] MvT bij Algemene wet bestuursrecht

Voor goede besluitvorming over (aspecten van) omgevingskwaliteit zijn nauwelijks te objectiveren criteria te geven. De Omgevingswet geeft gemeenten de mogelijkheid om meer te sturen op doelen en open normen, en minder op basis van gesloten normen. Gemeenten kunnen daarbij ook kiezen welk instrument ze in de regels gebruiken voor een goede naleving: werken met rechtstreeks bindende (algemene) regels eventueel in combinatie met bevoegdheden om maatwerkvoorschriften op te leggen, informatieplichten, meldplichten en vergunningplichten. Hoe opener en meer

uitnodigend de kaders en regels zijn, hoe meer behoefte er is aan interpretatie en advisering bij concrete ruimtelijke activiteiten. De consequentie is dat een vergunningplicht (met deskundigenadvies) bij open normen voor de hand ligt.

Welk type regels?

De Memorie van Toelichting bij de Invoeringswet stelt hierover: "Regels in een omgevingsplan kunnen voor bouwwerken concreet, helder, beperkt in aantal en overzichtelijk zijn vastgelegd. Bij zulke regels is een vergunningplicht vermoedelijk niet nodig en heeft het werken met algemene regels de voorkeur. Onder de Omgevingswet is het echter ook mogelijk om in het omgevingsplan te werken met open normen. Dergelijke normen vergen een interpretatie. Daarvoor kunnen ook zogenoemde wetsinterpreterende beleidsregels worden vastgesteld, zoals momenteel het welstandsvereiste in beleidsregels is uitgewerkt in de welstandsnota. In dat geval is een vergunningplicht het meest aangewezen. Dat zal ook gelden als er bij de toepassing van regels een deskundigenadvies nodig is van bijvoorbeeld een ruimtelijke adviescommissie of een archeoloog. Ook dan ligt het werken met een vergunningplicht voor de hand. Omdat het primair aan een gemeente is om te bepalen op welke wijze regels voor een locatie worden gesteld, ligt het ook voor de hand dat de gemeente bepaalt in hoeverre een vergunningplicht hierbij nodig is. Dat geldt voor bijvoorbeeld het kappen van bomen, het verrichten van aanlegwerken en sloopactiviteiten niet wezenlijk anders dan voor bouwwerken." [37]

[37] MvT bij Invoeringswet, paragraaf 2.2.1.5

Gemeentelijke adviescommissie

De Omgevingswet verplicht alle gemeenten met gebouwde of aangelegde rijksmonumenten een gemeentelijke adviescommissie in te stellen. De Tweede Kamer heeft, in een vrijwel unaniem aangenomen motie, aangedrongen op een gemeentelijke adviescommissie met een brede adviestaak, die zoveel mogelijk aan de voorkant van ruimtelijke processen adviseert, en initiatiefnemers uitdaagt en inspireert. [38]

[38] Motie Veldman en Albert De Vries, Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 33 962, nr. 120

Taken

De taken van de gemeentelijke adviescommissie zijn in de Omgevingswet in verschillende artikelen omschreven. De gemeentelijke adviescommissie adviseert over:

- → aanvragen voor een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een monument [39], en
- → aanvragen voor een omgevingsvergunning voor andere activiteiten die door de gemeenteraad aangewezen zijn, of als het college van burgemeester en wethouders daartoe aanleiding ziet [40], en
- → het ontwikkelen van beleid voor de fysieke leefomgeving als het college van burgemeester en wethouders daartoe aanleiding ziet [41].

[39] Omgevingswet artikel 16.15a onder c.1 en artikel 17.9 1e lid

[40] Omgevingswet artikel 16.15a onder c.2

[41] Omgevingswet artikel 17.9 2e lid

Deskundig en onafhankelijk

Het instellen van een adviescommissie voor de advisering over een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een monument is verplicht gesteld, omdat het Rijk de onafhankelijke en deskundige advisering over rijksmonumenten wil borgen. [42] Daaruit volgt ook de eis dat enkele leden deskundig zijn op

[42] In veel gevallen is de gemeentelijke adviescommissie de enige adviseur over een rijksmonumentenaanvraag. In sommige gevallen moet ook de minister van OCW (voor deze de RCE) adviseren.

het gebied van de monumentenzorg, en dat zij in ieder geval worden betrokken bij de advisering over een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een monument. Dit betekent dat de commissie ten minste moet beschikken over enkele leden die deskundig zijn op het gebied van cultuurhistorie, bouw- en architectuurhistorie, restauratie, landschap en stedenbouw. [43] Al naar gelang de lokale omstandigheden en de gewenste reikwijdte van de advisering kan er andere deskundigheid aan worden toegevoegd. Het is uiteraard mogelijk dat één persoon meerdere deskundigheden in zich verenigt.

[43] MvT bij Omgevingswet, p. 581

De gemeenteraad heeft de zorg voor de samenstelling van de commissie, zodanig dat onafhankelijke en deskundige adviezen tot stand komen. Leden van het gemeentebestuur (gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders) kunnen geen lid zijn van de gemeentelijke adviescommissie. [44] Dit is een minimumeis, dat wil zeggen dat de gemeenteraad bij zijn benoemingenbeleid nog andere voorwaarden kan stellen voor benoeming van leden van gemeentelijke adviescolleges. [45]

[44] Omgevingswet artikel 17.8

[45] MvT bij Omgevingswet, p. 580

De Omgevingswet verzet zich niet tegen de benoeming van ambtenaren in de commissie. De commissie moet echter wel onafhankelijk tot een advies kunnen komen. Dat er ambtenaren lid zijn van een adviescollege, behoeft die onafhankelijkheid niet in gevaar te brengen. In het geval dat uitsluitend ambtenaren deel zouden uitmaken van een commissie kan wel de vraag gesteld worden in hoeverre deze commissie onafhankelijk kan functioneren. Ambtenaren die als lid worden benoemd moeten in ieder geval een zekere 'onafhankelijkheid van denken' kunnen bieden, zonder in conflict te komen met de functioneringsnorm voor ambtenaren die gericht is op goede functionering van de openbare dienst. Dit punt kent overigens voor- en tegenstanders. Voorstanders vinden dat de kennis en betrokkenheid van ambtenaren onmisbaar is voor goede advisering. Tegenstanders wijzen erop dat ambtenaren in de praktijk niet altijd neutraal en onafhankelijk kunnen zijn. De lijn die de RCE en de FRK aanhouden, is dat ambtenaren wel betrokken kunnen worden bij adviesprocessen, maar liever als secretaris of adviseur van de commissie dan als door de gemeenteraad benoemd lid.

De commissie kan zich ook laten bijstaan door deskundigen die geen ambtenaar zijn. Een voorbeeld is de 'adviseur duurzaamheid' van de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit Amsterdam. Deze commissie adviseert niet over duurzaamheid, maar de adviseur denkt mee met de commissie over de vertaling van duurzaamheidsaspecten naar de advisering over ruimtelijke kwaliteit. Ook een maatschappelijke organisatie of een klankbordgroep van bewoners en/of ondernemers kan worden aangewezen als adviseur van de commissie, zodat maatschappelijke kennis kan worden ingebracht bij de advisering.

Benoeming van de leden door de gemeenteraad

De gemeentelijke adviescommissie kan ook op regionale of provinciale schaal werken en adviseren aan meerdere gemeenten, mits de commissie wordt ingesteld en de individuele leden worden benoemd door elke betrokken gemeenteraad. [46] Die benoemingseis is 'hard' en heeft te maken met het evenwicht tussen gemeenteraad, college en adviesorgaan. In de

[46] Omgevingswet artikel 17.7

herziene Woningwet van 2003 werd de gemeenteraad nadrukkelijk in positie gebracht als opdrachtgever van de adviescommissie, vanwege de gewenste vermaatschappelijking van het welstandstoezicht (zie hoofdstuk 2). Dit is overgenomen in de Omgevingswet. De wet geeft geen grondslag voor delegatie van de benoeming aan het college van burgemeester en wethouders en lijkt zich ook te verzetten tegen het mandateren aan het college. Ook het verwijzen naar functies in plaats van het benoemen van personen is voor de gemeentelijke adviescommissie of adviesorganen niet mogelijk. Deze beperkingen gelden niet voor de adviseurs die de commissie bijstaan.

Openbaar en professioneel

In de Omgevingswet zijn enkele bepalingen toegevoegd met het oog op de openbaarheid en de professionaliteit van het werk van de gemeentelijke adviescommissie. [47] Dit bouwt voort op artikel 12b van de Woningwet (zoals die luidt voor inwerkingtreding van de Omgevingswet) en is de vrucht van de vernieuwing van het welstandstoezicht die in 2003 in de Woningwet werd neergelegd. De adviezen moeten deugdelijk gemotiveerd zijn en schriftelijk openbaar worden gemaakt. De vergaderingen moeten openbaar zijn tenzij dat in strijd is met specifieke belangen. De commissie moet de gemeenteraad net als nu, elk jaar een verslag toezenden over de door haar verrichte werkzaamheden.

[47] Omgevingswet artikel 17.9

Andere adviseurs of adviesorganen

Het staat de gemeente vrij om naast de gemeentelijke adviescommissie en de verplichte adviseurs [48], nog andere adviseurs in te schakelen. Advies over het uiterlijk van bouwwerken, over lokaal cultureel erfgoed, over ruimtelijke kwaliteit of over omgevingskwaliteit kan gevraagd worden aan de gemeentelijke adviescommissie of aan een andere persoon, instantie of bureau. Hoe die advisering vorm krijgt is een zaak van de gemeente zelf. [49] Er kan bijvoorbeeld een lokale of regionale bouwmeester of een adviseur omgevingskwaliteit worden aangesteld, of een gebiedsgericht kwaliteitsteam. Een welstandscommissie of commissie ruimtelijke kwaliteit kan naast de gemeentelijke adviescommissie blijven bestaan. Een gemeente kan ook kiezen voor ambtelijke advisering of voor combinaties van ambtelijke en onafhankelijke advisering.

[48] Waaronder de RCE en Gedeputeerde Staten bij bepaalde ingrijpende activiteiten aan rijksmonumenten.

[49] Nota naar aanleiding van het Nader Verslag, 18-5-2015

Overgangsrecht met betrekking tot de kwaliteitsadvisering

Cultureel erfgoedbeleid

De Invoeringswet en het Invoeringsbesluit regelen de overgangsbepalingen voor de advieskaders met betrekking tot cultureel erfgoed. [50] In de bruidsschat is overgangsrecht opgenomen voor de huidige gemeentelijke monumenten. Dit overgangsrecht is van toepassing op bestaande monumenten, zolang daaraan in het omgevingsplan nog niet de functieaanduiding monument of archeologisch monument is gegeven. Het

[50] Invoeringswet paragraaf 4.3.4; Invoeringsbesluit Omgevingswet, bruidsschat in het omgevingsplan artikel 2.2

overgangsrecht is ook van toepassing op de voorbeschermingsregel. De regels uit de erfgoed- of monumentenverordening die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen moeten worden opgenomen in het nieuwe omgevingsplan.

Welstandsbeleid

Ook de overgangsbepalingen voor de advieskaders met betrekking tot welstand of het uiterlijk van bouwwerken worden geregeld in de Invoeringswet en het Invoeringsbesluit. [51] Van rechtswege is bepaald dat de van kracht zijnde welstandsnota in het tijdelijke omgevingsplan geldt als beleidsregels voor het uiterlijk van bouwwerken zoals bedoeld in artikel 4.19 van de Omgevingswet. Ook beleid dat door de gemeenteraad is vastgesteld als aanvulling op de welstandsnota valt hieronder (zoals een masterplan, een beeldkwaliteitsplan, uitgangspunten voor inpassing van duurzaamheidsmaatregelen, een landschapsbiografie, een waardenkaart of een gebiedspaspoort of het aanwijzen van een welstandsvrij gebied). Daarbij geldt wel dat de bepalingen uit het bestemmingsplan dat van rechtswege omgevingsplan is geworden, limitatief imperatief zijn. Dat betekent dat als aan de regels uit het plan wordt voldaan, de vergunning moet worden verleend, ook al is de planregel in strijd met een nota of beleidsregel. Bij een ongewijzigde welstandsnota kunnen de verwijzingen naar en de terminologie uit de vervallen regelgeving worden gebruikt. Dit is via het overgangsrecht afgedekt. Bij de vaststelling van het nieuwe omgevingsplan moeten gemeenten wel zelf een koppeling maken met de beleidsregels voor het uiterlijk van bouwwerken of andere beleidsregels voor omgevingskwaliteit.

[51] Invoeringswet artikel 4.114; Invoeringsbesluit Omgevingswet, bruidsschat in het omgevingsplan artikel 2.2.3.1 en 2.2.7.2.4, lid 1 onder b

Ook de zogeheten excessenregeling voor bestaande bouwwerken is opgenomen in de bruidsschat. Het uiterlijk van bouwwerken mag niet in ernstige mate ontsierend zijn, beoordeeld volgens de criteria van de beleidsregels voor het uiterlijk van bouwwerken. [52] Het artikel geldt voor bestaande bouwwerken (met uitzondering van een tijdelijk bouwwerk dat geen seizoensgebonden bouwwerk is) en voor te bouwen bouwwerken waarvoor geen omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit is vereist (vergunningvrije bouwwerken). Dit geldt niet voor gebieden waarvoor geen redelijk eisen van welstand toepassing zijn.

[52] Invoeringsbesluit Omgevingswet, bruidsschat in het omgevingsplan artikel 2.2.3.1

Het niet voldoen aan de beleidsregels voor het uiterlijk van bouwwerken blijft een weigeringsgrond voor een omgevingsvergunning. Via de bruidsschat wordt deze grond opgenomen in het omgevingsplan als een algemene beoordelingsregel voor een aanvraag voor een binnenplanse omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit bouwwerken. [53] Deze vergunning kan alleen worden verleend als (o.a.) het uiterlijk of de plaatsing van het bouwwerk zowel op zichzelf beschouwd als in verband met de omgeving of de te verwachten ontwikkeling daarvan, niet in strijd is met redelijke eisen van welstand, beoordeeld volgens de criteria van de beleidsregels voor het uiterlijk van bouwwerken. De regel geldt niet voor een tijdelijk bouwwerk dat geen seizoensgebonden bouwwerk is en niet in gebieden waarvoor geen redelijk eisen van welstand van toepassing zijn. Dit geldt ook niet als het bevoegd gezag van oordeel is dat de omgevingsvergunning toch moet worden verleend. De huidige wettelijke mogelijkheid om in een concreet geval in strijd met redelijke eisen van welstand

[53] Invoeringsbesluit Omgevingswet, bruidsschat in het omgevingsplan artikel 2.2.7.2.4

toch een vergunning te verlenen, is op deze wijze in de bruidsschat opgenomen.

Adviescommissie(s) voor monumenten en welstand

De bepalingen over de benoeming en samenstelling van de adviescommissie(s) in de Erfgoedwet [54] en de Woningwet [55] vervallen. Daarvoor in de plaats komen de bepalingen over de gemeentelijke adviescommissie in de Omgevingswet. [56] Daarom moet die commissie opnieuw worden ingesteld op grond van de Omgevingswet.

Bij de instelling van die nieuwe commissie moet worden aangegeven hoe de overgang van de advisering op grond van de Woningwet en de Erfgoedwet/Monumentenwet 1988 naar de Omgevingswet is geregeld. Mogelijk kan in de voorbeeldregels een bepaling hiervoor worden opgenomen, bijvoorbeeld dat de nieuwe commissie tevens kan adviseren over aanvragen die worden afgehandeld onder het oude recht zoals dat geldt tot het inwerkingtreden van de Omgevingswet.

[54] Artikel 9.1, lid 1, sub a van de Erfgoedwet j° artikel 15 van de Monumentenwet 1988

[55] Woningwet artikel 1 en artikel 8 lid 5

[56] Omgevingswet afdeling 17.2

4 Eenvoudig
Huidige situatie continueren onder de Omgevingswet

Er zijn gemeenten die bij het inwerkingtreden van de Omgevingswet hun kwaliteitsadvisering niet (meteen) willen veranderen. Zij hebben al een Commissie Ruimtelijke Kwaliteit of een Commissie Omgevingskwaliteit die qua samenstelling en taakomschrijving is toegerust om ook onder de Omgevingswet te kunnen adviseren over het uiterlijk van bouwwerken, landschap, stedenbouw en cultureel erfgoed. De stap naar integrale omgevingskwaliteit is in sommige gemeenten ook al gaande, bijvoorbeeld door bij de commissie-advisering zo nodig ook deskundigheid over duurzaamheid, gezondheid en veiligheid in te schakelen. Voor die gemeenten is het, zeker voor de korte termijn, afdoende om het huidige advies-stelsel voor zover mogelijk te continueren onder de Omgevingswet. In dit hoofdstuk werken we daarvoor een vijfstappenplan uit.

Vijf stappen om het huidige adviesstelsel voort te zetten

De bepalingen over de adviescommissie(s) uit de erfgoedverordening en de bouwverordening kunnen niet zonder meer worden omgezet. Een test in enkele gemeenten wijst uit dat het handig is om een matrix te maken waarin de artikelen uit de bestaande verordeningen en reglementen naast de artikelen uit de voorbeeldregels in het nog te verschijnen Deel 2 geplaatst worden. Dit helpt bij het denkproces van bestaand naar nieuw. De instelling van een gemeentelijke adviescommissie – zelfs al is dit een voortzetting van de huidige situatie – kan in feite niet los gezien worden van het bredere transitiespoor om het kwaliteitsbeleid onder de Omgevingswet uit te werken. In hoofdstuk 5 besteden we daar aandacht aan. In dit hoofdstuk beschrijven we 'sec' hoe gemeenten te werk kunnen gaan bij het omzetten van het huidige adviesstelsel. Dit is kort dag: het instellen van een gemeentelijke adviescommissie is voor alle gemeenten met gebouwde en aangelegde rijksmonumenten een wettelijke plicht die bij het inwerkingtreden van de Omgevingswet op orde moet zijn.

Figuur 1
Kwaliteitsadvisering continueren in vijf stappen



Stap 1

Rijksmonumenten

Ga na welk (huidig) adviesorgaan adviseert over aanvragen voor een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een monument en bestempel dit als (begin van de) gemeentelijke adviescommissie.

Bijvoorbeeld:
→ lokale of regionale erfgoed- of monumentencommissie
→ lokale of regionale geïntegreerde welstands- en monumentencommissie
→ lokale of regionale commissie ruimtelijke kwaliteit

Een gemeente met gebouwde of aangelegde rijksmonumenten begint met deze eerste stap: nagaan welk adviesorgaan adviseert over de aanvragen voor een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een monument. Dit adviesorgaan wordt de eerste bouwsteen van de gemeentelijke adviescommissie en moet voldoen aan alle wettelijke bepalingen daarvoor.

Stap 2

Overige advisering

Inventariseer welke overige advisering op het gebied van omgevingskwaliteit de gemeente gebruikt en maak een keuze: wordt deze advisering ondergebracht bij de gemeentelijke adviescommissie of bij andere adviseurs?

Bijvoorbeeld:
Geïntegreerde advisering door de gemeentelijke adviescommissie:
→ lokale of regionale welstands- en monumentencommissie
→ lokale of regionale commissie ruimtelijke kwaliteit
→ kwaliteitsteam voor het hele grondgebied
→ lokale bouwmeester i.c.m. commissie
→ ambtelijke adviseurs i.c.m. commissie

Sectorale advisering door gemeentelijke adviescommissie en andere adviseurs:
→ lokale of regionale erfgoed-/monumentencommissie
→ plus bijvoorbeeld:
- lokale of regionale welstandscommissie
- lokale of regionale commissie ruimtelijke kwaliteit
- lokaal of regionaal kwaliteitsteam
- lokale of regionale bouwmeester
- supervisor
- specifieke adviseurs zoals ervenconsulenten
- ambtelijke adviseurs of adviesteam
- private partijen/externe bureaus of adviseurs

De tweede stap [57] omvat de bepalende keuze voor geïntegreerde of sectorale advisering. Krijgt de gemeentelijke adviescommissie een brede adviestaak? Of wijst de gemeente andere adviseurs aan voor bepaalde aspecten van omgevingskwaliteit? Kortom: waarover adviseert de adviescommissie ex artikel 17.9 wel, en waarover niet? En wat gaat dan van dat 'niet' mogelijk naar een andere adviesinstantie? Of waarover besluiten de gemeenteraad of het college van burgemeester en wethouders zich in het geheel niet door externen te laten adviseren? Deze vragen hangen nauw samen met de aard van het omgevingsplan. Het gebruik van open normen leidt vaak tot een vergunningplicht en een behoefte aan advisering over de interpretatie. Bij gesloten normen zal deze behoefte minder groot zijn.

[57] Voor de drie gemeenten zonder gebouwde of aangelegde rijksmonumenten (Almere, Lelystad en Zeewolde) is dit de eerste stap.

Adviestaken

In de voorbeeldregels in het nog te publiceren Deel 2 wordt bij het bepalen en omschrijven van de adviestaken zoveel mogelijk aangesloten bij de omschrijving van taken in de Omgevingswet. Het gaat om de advisering over het bereiken en in stand houden van een goede omgevingskwaliteit, waarbij de Omgevingswet een onderscheid maakt naar verschillende aspecten van die kwaliteit, zoals [58]:

- het beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden;
- het behoud van cultureel erfgoed;
- het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed;
- de kwaliteit van het uiterlijk van bouwwerken;
- een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

[58] Omgevingswet artikel 1.3 en artikel 2.1

Gemeentelijke monumenten

De advisering over het aanwijzen van gemeentelijke monumenten en over de omgevingsplanactiviteit gemeentelijk monument is niet wettelijk verplicht en moet dus in de taakomschrijving worden opgenomen.
De gemeenteraad kan in het omgevingsplan, afhankelijk van de te beschermen waarden en de aard en de impact van bepaalde activiteiten, bepalen bij welke ingrepen de commissie verplicht in de gelegenheid wordt gesteld om aan het college advies uit te brengen. In de praktijk is in sommige gemeenten gebleken dat bij bepaalde veel voorkomende werkzaamheden met een beperkte impact op de monumentale waarden van het gemeentelijk monument, ambtelijke toetsing kan plaatsvinden. Het voordeel hiervan is dat het past bij het streven van de Omgevingswet om zoveel mogelijk via algemene regels in plaats van via vergunningplichten te reguleren en zorg te dragen voor snellere besluitvorming. Het nadeel hiervan is dat lokaal twee verschillende adviespraktijken kunnen gaan ontstaan voor beschermde monumenten: een voor gebouwde of aangelegde rijksmonumenten, waarover de commissie adviseert, en een voor gemeentelijke monumenten, waarbij ambtelijke toetsing plaatsvindt. Dit maakt de lokale adviespraktijk voor initiatiefnemers en hun adviseurs minder transparant en eenduidig.

Welstand en ruimelijke ordening

Het huidige welstandsbegrip uit de Woningwet keert niet terug in de Omgevingswet. Wel zijn de 'redelijke eisen van welstand' in de bruidsschat opgenomen als criterium waaraan bouwwerken in de overgangsperiode moeten voldoen. Gemeenten zijn bij het maken van het omgevingsplan niet meer aan dit begrip gebonden. Zo spreekt een aantal gemeenten nu al over ruimtelijke kwaliteit of omgevingskwaliteit, begrippen die een

bredere beoordeling mogelijk maken. In de gemeente Loon op Zand is bijvoorbeeld een *Handboek Ruimtelijke Kwaliteit* in plaats van een welstandsnota vastgesteld, de gemeente Beemster heeft een *Beemster Omgevingsnota* en de gemeente Molenwaard heeft het *Molenwaards Kookboek*.

Let wel: de huidige welstandsbeoordeling is niet beperkt tot het uiterlijk van bouwwerken. Ook stedenbouwkundige, landschappelijke en cultuurhistorische aspecten maken daarvan deel uit. De gangbare inhoud van de huidige kwaliteitsbeoordeling wordt gedekt als de hierboven eerstgenoemde vier aspecten in de taakomschrijving zijn opgenomen. Is er ook een adviestaak over planologische aspecten, dan kan aan de omschrijving 'een evenwichtige toedeling van functies aan locaties' worden toegevoegd. Deze taak is een vervolg op het criterium van een goede ruimtelijke ordening uit de Wet ruimtelijke ordening (Wro), maar dan in de bredere strekking van de fysieke leefomgeving.

Stap 3

Voorbereiden instellingsbesluit en benoemingsbesluiten

Bespreek de resultaten en consequenties van stap 2 met de gemeenteraad. Gebruik bijvoorbeeld de voorbeeldregels uit het nog te publiceren Deel 2 om het instellingsbesluit voor de gemeentelijke adviescommissie en eventuele andere adviseurs voor te bereiden. Stel zo nodig ook de benoemingsbesluiten op.

Zodra de structuur van het lokale adviesstelsel duidelijk is, kunnen de voorbeeldregels in het nog te publiceren Deel 2 worden gebruikt om het instellingsbesluit en de benoemingsbesluiten voor te bereiden. Omdat er zoveel lokale variaties zijn, moeten gemeenten steeds zelf bepalen welke voorbeeldregels van toepassing zijn op hun situatie. Het uitgangspunt van de voorbeeldregels is dat de advisering over rijksmonumentenactiviteiten en de overige kwaliteitsadvisering aan één (lokale dan wel regionale) adviescommissie worden opgedragen. Deze commissie bestaat uit een variabel team van deskundige leden die ingeschakeld kunnen worden al naar gelang de benodigde deskundigheid. Er kunnen subcommissies worden gevormd en leden kunnen worden gemachtigd om namens de commissie te adviseren. Subcommissies kunnen een vaste samenstelling hebben of wisselen al naar gelang de aard van de voorgelegde plannen of vraagstukken. Ambtenaren kunnen als adviseur of desgewenst als lid van de commissie worden aangesteld en bepaalde adviesrollen op zich nemen.

Een variant op het basismodel is de mogelijkheid om de status van gemeentelijke adviescommissie ex artikel 17.9 te reserveren voor een subcommissie die in ieder geval de taak krijgt te adviseren over aanvragen voor een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een monument. De plenaire commissie kan dan een vrijere rol krijgen als adviseur [59] of als gemeentelijk adviesorgaan [60].

[59] Omgevingswet artikel 16.15 onder 3

[60] Omgevingswet artikel 17.7 en 17.8

Er is ook een variant voor een gemeentelijke adviescommissie plus andere adviseurs. De advisering over aanvragen voor een rijksmonumenten-activiteit met betrekking tot een monument wordt dan in ieder geval ondergebracht bij de gemeentelijke adviescommissie. Voor andere aspecten van omgevingskwaliteit worden andere adviseurs of adviesorganen benoemd.

Benoemingsbesluiten

Bij de overgang naar de Omgevingswet moet een onderscheid worden gemaakt tussen het instellen van de nieuwe gemeentelijke adviescommissie en het benoemen van de leden van die commissie. De leden van de huidige adviescommissie(s) kunnen overgaan naar de gemeentelijke adviescommissie, maar de gemeente kan ook met een schone lei beginnen met nieuwe benoemingsbesluiten.

De wettelijke benoemingstermijn voor leden van de welstandscommissie uit de Woningwet (maximaal twee keer drie jaar) is in de Omgevingswet niet overgenomen en moet op lokaal niveau door de gemeenteraad worden vastgelegd. [61] Veel gemeenten hanteren bij benoemingen een alternerend systeem zodat de continuïteit (het 'geheugen van de advisering') altijd gewaarborgd is.

[61] Omgevingswet artikel 17.7

Stap 4

Check advieskader en reglement

Check of het advieskader – met name de beoordelingsregels in het omgevingsplan – en het reglement van orde (of protocol) van de commissie in overeenstemming zijn met het gekozen adviesstelsel, en of het overgangsrecht alles afdekt.

Net als nu is het advies van de commissie niet bindend, maar in de regel zal het college het oordeel overnemen, mits het advies deugdelijk is naar inhoud en wijze van totstandkoming.

Inhoud: check advieskader

Het advieskader van de gemeentelijke adviescommissie is omschreven in de Omgevingswet. [62] De commissie baseert haar advies, voor zover van toepassing, op de omgevingsvisie, het omgevingsplan, de beleidsregels voor het uiterlijk van bouwwerken en de beoordelingsregels voor rijksmonumentenactiviteiten. [63]

[62] Omgevingswet artikel 17.9 3e lid

[63] Besluit kwaliteit leefomgeving, artikel 8.80

Voor zover de advisering betrekking heeft op de toelaatbaarheid van een omgevingsplanactiviteit in het kader van een vergunningaanvraag of melding, moet de commissie in ieder geval verwijzen naar de algemene beoordelingsregels voor omgevingsplanactiviteiten. [64] Voor een binnenplanse omgevingsplanactiviteit zijn dat de regels die in het omgevingsplan zijn gesteld over het verlenen van de omgevingsvergunning. Voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is dat een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

[64] Besluit kwaliteit leefomgeving, artikel 8.0a

Wijze van totstandkoming: check reglement/protocol

De huidige modelbouwverordening verwijst naar het reglement van orde voor de welstandscommissie. Ook veel erfgoedcommissies hebben een reglement van orde. In de voorbeeldregels in het nog te publiceren Deel 2 wordt verwezen naar een huishoudelijk reglement, waarin ten minste de werkwijze van de commissie en het spreekrecht verder worden geregeld. Het reglement kan door de commissie zelf worden opgesteld, als nadere uitwerking van de bepalingen die in het instellingsbesluit door de gemeenteraad zijn vastgelegd.

Waarschijnlijk moet het huidige reglement worden aangepast aan de veranderende werkwijzen bij gemeenten in het kader van de Omgevingswet. Hoe speelt de commissie in op de korte vergunningtermijnen? Kan de commissie bijvoorbeeld een lid machtigen om namens de commissie deel te nemen aan regionaal overleg of inbreng te leveren in een proces, zoals dat georganiseerd kan zijn in een omgevingstafel? Wie is het aanspreekpunt voor de initiatiefnemer? Wie zorgt dat een initiatief op het juiste moment bij de commissie geagendeerd wordt? Procesregie en een adviesdossier zijn hierbij cruciaal. Proportionaliteit is een belangrijk uitgangspunt van de werkwijze: het middel (advies) moet in redelijke verhouding staan tot het doel (omgevingskwaliteit). In principe moet de advisering zo licht mogelijk zijn: snel en met zo min mogelijk mensen.

Omgevingstafel

De Omgevingstafel is ontwikkeld door de VNG en de gemeente Zaanstad als een dialoogmodel voor vooroverleg over een vergunningaanvraag. Aan de tafel komen (in een of meerdere sessies) de initiatiefnemer en alle betrokkenen bij elkaar. Het initiatief wordt besproken vanuit de gedachte dat het mogelijk gemaakt wordt. Dit levert de initiatiefnemer een integraal advies op, waarmee hij de vergunningaanvraag kan opstellen en indienen. Daarna kan de vergunning in acht weken worden afgehandeld.

Stap 5

Vaststelling door gemeenteraad

Laat de instelling en benoeming van de leden van de gemeentelijke adviescommissie vaststellen door de gemeenteraad.

Bij het inwerkingtreden van de Omgevingswet moet de nieuwe gemeentelijke adviescommissie ingesteld zijn en moeten de leden benoemd zijn door de gemeenteraad. Indien nodig kunnen ook de andere adviseurs ingesteld worden.

5 En beter
Doorontwikkelen in de geest van de Omgevingswet

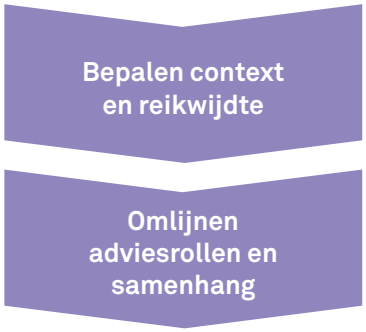
De instelling van een gemeentelijke adviescommissie kan niet los gezien worden van het bredere transitiespoor om het kwaliteitsbeleid onder de Omgevingswet uit te werken. In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan de verschuivende reikwijdte van het kwaliteitsbegrip en de veranderende adviesrollen. Er worden twee aanvullende stappen beschreven voor doorgroei naar een samenhangend adviesstelsel dat aansluit bij de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Deze twee stappen kunnen voorafgaand, parallel of na de vijf stappen uit het vorige hoofdstuk worden genomen.

Twee stappen voor doorontwikkeling van het huidige adviesstelsel

Sommige gemeenten leggen de verantwoordelijkheid voor goede omgevingskwaliteit primair bij de samenleving en de initiatiefnemers, en willen alleen marginaal toetsen bij de vergunningaanvraag. Andere gemeenten nemen meer verantwoordelijkheid voor de regie en de belangenafweging met betrekking tot omgevingskwaliteit. Hoe het ook zij: de aard van de omgevingsvisie en het (nieuwe deel van het) omgevingsplan zijn richtinggevend voor de inrichting van het toekomstige lokale adviesstelsel.

Het advieskader zal de komende jaren waarschijnlijk veranderen. In de overgangsfase vanaf het inwerkingtreden van de Omgevingswet tot uiterlijk 2029 moet de gemeente het tijdelijke deel van het omgevingsplan ombouwen naar een nieuw omgevingsplan. Daarbij zal steeds de vraag zijn bij welke activiteiten een kwaliteitsadvies gewenst is en wat daarvoor de beoordelingsregels zijn. Om die dialoog niet ad hoc te voeren, worden hier twee aanvullende stappen voorgesteld voor doorgroei naar een samenhangend adviesstelsel. Het zijn stappen die uitnodigen tot dialoog over en experimenteren met de kwaliteitsadvisering.

Figuur 2
Kwaliteitsadvisering doorontwikkelen in twee aanvullende stappen



Stap A

Bepalen context en reikwijdte

Bepalen van de context en reikwijdte van de advisering in relatie tot de omgevingsvisie. Context slaat op de kwaliteitsambities en de zaken waar de advisering rekening mee moet houden. Reikwijdte gaat over de kwaliteitsaspecten waarop de adviestaak zélf betrekking heeft: smal, breed of integraal.

Context

De context van de kwaliteitsadvisering moet duidelijk maken met welke maatschappelijke doelen en kwaliteitsambities bij de advisering rekening gehouden moet worden. Het gaat om zaken die de commissie in haar overweging moet betrekken, zonder dat ze daar zelf over 'gaat' en over adviseert. Bijvoorbeeld de ambities uit de omgevingsvisie die een rol spelen bij ruimtelijke afwegingen. Bij de dialoog over de context van de advisering kan bijvoorbeeld de *Habiforummatrix* of een mengpaneel gebruikt worden.

Habiforummatrix voor ruimtelijke kwaliteit [65]

Deze matrix is bedoeld voor de dialoog over kwaliteit, niet voor de toetsing van kwaliteit.
In de rijen staan de drie universele kwaliteitswaarden: gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. In de kolommen kunnen de ambities (uit de omgevingsvisie) worden geplaatst die een rol spelen bij afwegingen over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, zoals bijvoorbeeld duurzaamheid, een sterke samenleving, vitale economie, of behoud van karakteristieken. Binnen de cellen van de matrix kunnen de kwaliteitsambities worden uitgewerkt. Zo ontstaat een beeld van de context van de kwaliteits-advisering: alles waar in de advisering rekening mee moet worden gehouden.

Voorbeeld Habiforummatrix

	Duurzaamheid	Sterke samenleving	Vitale economie	Behoud van karakteristieken	(...)
Gebruikswaarde					
Belevingwaarde					
Toekomstwaarde					

[65] Bron: *Methode voor ruimtelijke kwaliteit*, P. Dauvellier et al. 2004, Town-Net

Mengpaneel voor omgevingskwaliteit [66]

Een mengpaneel voor omgevingskwaliteit brengt de huidige kwaliteit van de verschillende onderdelen van de fysieke leefomgeving in een gebied in beeld (bijvoorbeeld: geluid, bodem en beeldkwaliteit). Op basis van beleidswensen en ambities wordt vervolgens de gewenste kwaliteit vastgesteld. Elk onderdeel krijgt een mengschuif met daaraan verbonden randvoorwaarden. Hiermee worden de onderlinge samenhang, ondergrenzen en mogelijkheden voor flexibiliteit inzichtelijk gemaakt.

[66] Bron: *Inspiratiegids Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte*, K. van Dijk & G. Naeff, 2015. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Reikwijdte
De reikwijdte gaat over de kwaliteitsaspecten van de fysieke leefomgeving waarover de commissie adviseert. Met andere woorden: hoe wordt de advisering begrensd? Hierbij kan bijvoorbeeld de indeling smal, breed, integraal gebruikt worden.

Reikwijdte smal, breed of integraal [67]

Smal: de advisering is voornamelijk gericht op individuele objecten zoals monumenten en bouwwerken.
Voorbeelden: monumentenadvies, advies over het uiterlijk van bouwwerken, advies bij repressief toezicht op bestaande bouwwerken.

Breed: de advisering is primair gericht op gebiedsopgaven, gebiedskenmerken, stedenbouw en landschap, ruimtelijke inpassing van ontwikkelingen, evenwicht tussen ruimtelijke schaalniveaus.
Voorbeelden: advies over bescherming en ontwikkeling van cultureel erfgoed in een gebied, advies over het bevorderen en beschermen van landschappelijke en stedenbouwkundige waarden.

Integraal: de advisering is primair gericht op samenhangende netwerken, stromen en lagen in de fysieke leefomgeving; het samenbrengen van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit; het samengaan van natuur en cultuur; zowel fysieke als sociale componenten.
Voorbeelden: advies over evenwichtige toedeling van functies aan locaties, advies over alle aspecten van omgevingskwaliteit zoals benoemd in de omgevingsvisie.

[67] Gebaseerd op: Omgevingskwaliteit en ruimte, J. van Campen, 2018, Amsterdam, Berghauser Pont Publishing

De doelstelling van integrale omgevingskwaliteit maakt de vergunningverlening niet eenvoudiger. Gemeenten experimenteren bijvoorbeeld met het dialoogmodel van omgevingstafels omdat er – vaak in korte tijd – met veel mensen over de gewenste kwaliteit moet worden gesproken. Belangen en deskundigheden lopen door elkaar heen. De kans bestaat dat dit leidt tot spraakverwarring, grote overlegtafels en starre afvinklijstjes.

Ook voor de adviespraktijk bestaat het gevaar dat deze ‘onwerkbaar integraal’ wordt. Daarom is het van belang om de context en de reikwijdte te benoemen en te koppelen aan de verschillende fasen van beleids- en ontwerpprocessen. Over het algemeen geldt: hoe vroeger in het planvormingsproces, hoe integraler de advisering kan of zelfs moet zijn. Integratie kan vooral plaatsvinden op het niveau van de doelstellingen en

opgaven. Bij de advisering in de vroege fasen kunnen bijvoorbeeld ook gezondheidsdeskundigen of energiedeskundigen betrokken zijn, hetzij als lid, hetzij als adviseur van de commissie. Op dat moment kan integraliteit ontstaan, door goede samenwerking met een gezamenlijk doel en in de wetenschap dat er 'nee' gezegd kan worden wanneer geen bijdrage geleverd wordt aan het doel. [68] Hoe verder in het proces men komt, hoe strikter de beoordelingsregels uit het omgevingsplan geïnterpreteerd moeten worden. De toetsingskaders uit de verschillende sectoren kunnen niet geïntegreerd worden, elke sector kent en behoudt zijn eigen onderliggend 'regime' met regels en voorschriften. [69]

[68] Bron: *Strenge normen zitten kwaliteit vaak in de weg*, F. ten Cate, 2019, in nieuwsbrief Federatie Ruimtelijke Kwaliteit

[69] Bronnen: *Het omgevingsplan. Een stap verder?*, A.G.A. Nijmeijer, 2014, Milieu en Recht, Vol. 41, Nr. 121, pp 610-615. En *Schetsboek voor een Omgevingsplan Op Kwaliteit*, Mooiwaarts en Federatie Ruimtelijke Kwaliteit, 2017

Stap B

Omlijnen adviesrollen en samenhang

Dialoog over de gewenste adviesrollen en experimenteren met invulling en werkwijze.

De advisering over integrale omgevingskwaliteit in de vroege fasen van een project of een gebiedsontwikkeling vraagt een wezenlijk andere houding dan de kwaliteitsadvisering bij vergunningverlening. Het gaat in die vroege fase immers (nog) niet om een beoordeling vanuit de eigen discipline maar om het geheel: ontstaat er een resultaat waar de publieke waarden mee gediend zijn? Maar zo'n vroeg integraal advies is niet vrijblijvend. Het moet uiteindelijk wel neerdalen in een vergunningadvies.

Daarom is deze tweede stap gericht op het omlijnen en in samenhang brengen van vier adviesrollen, verbonden aan de aard van de adviesvraag en de fase van de planvorming.

Figuur 3
Vier adviesrollen [70]



[70] Gebaseerd op: *Evaluating planning without plans – the case of Dutch Spatial Quality Advisory Practices*, S. van Assen en J. van Campen, 2019, concept paper, publicatie verwacht in 2020

Beleid en activiteiten
Het hoofdonderscheid is dat tussen beleidsgerichte advisering en advisering over activiteiten. Beleidsgerichte advisering is gericht op een algemeen verbindend voorschrift, een beleidsregel of een masterplan; de advisering over activiteiten is gericht op (de voorbereiding van) een concrete beschikking. Beleidsgerichte advisering gaat over de kaders;

advisering over activiteiten gaat over de interpretatie van die kaders bij een concreet initiatief. Een beleidsgericht advies vraagt andere deskundigheid, is anders geadresseerd en heeft een andere doorwerking dan een advies over een voorgenomen activiteit. Beleidsgerichte advisering gebeurt vaak ongevraagd, proactief, en kan een actieve vorm hebben zoals een debat, een excursie of een ontwerponderzoek.

De advisering over activiteiten betreft vooral de projecten die een grote impact hebben op de kwaliteit van de leefomgeving. In de meeste gemeenten zal het gros van de aanvragen voor omgevingsvergunning via sneltoetscriteria of precedenten (waarover de mening van de commissie bekend wordt verondersteld) worden getoetst. Deze toetsing kan bijvoorbeeld gebeuren door een gemachtigd commissielid, een secretaris of door ambtelijke vergunningverleners.

De vier adviesrollen bieden gelegenheid om per gemeente en zelfs per adviesvraag een passend adviesproces uit te stippelen. De adviesrollen kunnen gezien worden als verschillende petten van de leden of de subcommissies van een adviesorgaan. De rollen op zich zijn niet nieuw, we zien ze in de praktijk allemaal al toegepast worden. Het onderscheid is echter vaak diffuus. De gewenste vernieuwing van de advisering (sneller, breder en vroeger in processen) noodzaakt gemeenten om duidelijk aan te geven op welk moment waarover geadviseerd wordt, en door wie.

In de praktijk vloeien beleidsgerichte advisering en activiteitgerichte advisering vaak in elkaar over. De Omgevingswet werkt dit in de hand omdat een activiteit die niet past in het omgevingsplan, beoordeeld moet worden in het licht van de omgevingsvisie – met beleidsimplicaties voor het omgevingsplan. Ook daarom is de samenhang tussen de adviesrollen van groot belang.

Kenmerken van de vier adviesrollen

In figuur 4 zijn de belangrijkste kenmerken van de adviesrollen uitgewerkt.

Figuur 4
Kenmerken vier adviesrollen

	Beleidsgericht	Opgavegericht	Ontwerpgericht	Beoordelingsgericht
Gericht op	Algemeen verbindend: visie, beleid of regels	Specifiek, concreet initiatief of activiteit	Specifiek, concreet initiatief of activiteit	Specifiek: concreet initiatief of activiteit
Aan wie	Gemeentebestuur	Initiatiefnemer + college	Initiatiefnemer + ontwerper(s)	College/ bevoegd gezag
Doel	Agenderen/ontwikkelen van beleid voor de fysieke leefomgeving en voor het aanwijzen en beheren van gemeentelijk cultureel erfgoed	Formuleren randvoorwaarden voor een initiatief, vanuit publiek belang	Bevorderen van ontwerpkwaliteit van (met name) projecten die een grote impact hebben op de kwaliteit van de leefomgeving, waaronder bijvoorbeeld 'behoud door ontwikkeling' bij grotere erfgoedopgaven	Advies over vergunningaanvraag of over handhaving van de bepalingen in het omgevingsplan

	Beleidsgericht	**Opgavegericht**	**Ontwerpgericht**	**Beoordelingsgericht**
Adviesvraag	BELEID: hoe kan gemeentelijk beleid bijdragen aan omgevingskwaliteit?	WAT: Wat kan een initiatief bijdragen aan omgevingskwaliteit en ambities omgevingsvisie? Welke voorwaarden kunnen gesteld worden? Welke meekoppelende belangen zijn er?	HOE: Hoe kan een initiatief het beste bijdragen aan omgevingskwaliteit en de ambities van de omgevingsvisie? Koppelen van belangen in het ontwerp	PAST HET: Past een vergunningaanvraag binnen de beoordelingsregels en eventueel de interpretatie daarvan die in voorgaande adviesfasen is ontstaan?
Fase	Bij opstellen van omgevingsvisie, gemeentelijke programma's of van het omgevingsplan, of vormgeving van ander gemeentelijk beleid voor de fysieke leefomgeving	Eerste overwegingen bij start initiatief	Tussen advisering aan de voorkant en advisering aan de achterkant. Meegaand in ontwerpproces (commitment)	Vergunningaanvraag of handhavingsverzoek
Advieskader	Omgevingsvisie	Omgevingsvisie	Opgave en randvoorwaarden	Omgevingsplan plus andere beoordelings-regels gegeven door Rijk of provincie, waar-onder die voor rijks-monumentenactiviteit. Omgevingsplan: - binnenplanse vergunningactiviteit: beoordelingsregels voor de betreffende activiteit in het omgevingsplan - buitenplanse vergunningactiviteit: evenwichtige toedeling van functies aan loca-ties
Integraal	Goed mogelijk	Goed mogelijk	Mogelijk	Na voorgaande advisering is integraliteit als het goed is al aan de orde geweest en bij de beoordeling geen probleem meer. Bij een 'koude' aanvraag is integrale beoordeling moeilijk
Vorm	Vrij	Adviesdossier	Adviesdossier	Gemotiveerd vergunningadvies
Aard	Schriftelijk of mondeling, kan actief zijn (bv. excursie, ontwerponderzoek)	Schriftelijk of mondeling, in dialoog met initiatiefnemer + betrokkenen + bevoegd gezag (ontwerpend onderzoek)	Schriftelijk of mondeling, collegiale dialoog, meedenken, meeschetsen	Formeel, schriftelijk. Sluitstuk van voorgaand proces of vangnet bij 'koude' aanvraag
Maatschappe-lijke inbreng bij de advisering	Verplicht voor de gemeente, en dus raadzaam bij de advisering. Bijvoorbeeld inbreng gebiedskennis door maatschappelijk klankbord	Raadzaam, dialoog met betrokkenen, (soms gericht op co-creatie)	Raadzaam, inbrengen van omgevingsbelangen tijdens ontwerpproces	Openbare advisering, spreekrecht voor betrokkenen mogelijk

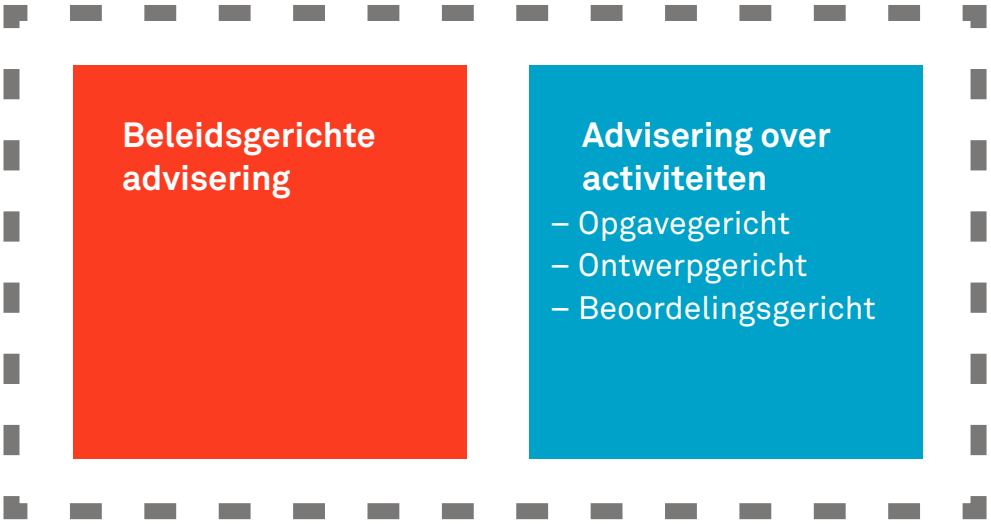
	Beleidsgericht	**Opgavegericht**	**Ontwerpgericht**	**Beoordelingsgericht**
Gevraagd of ongevraagd	Beide	Gevraagd	Gevraagd	Gevraagd
Verplicht	Nee	Nee	Nee	Verplicht voor rijksmonumenten m.b.t. een gebouwd of aangelegd rijksmonument en voor door gemeenteraad aangewezen activiteiten, of als college daartoe aanleiding ziet
Openbaar	Adviezen worden openbaar gemaakt, vergaderingen openbaar tenzij (zie art. 17.9 5e lid)	Adviezen worden openbaar gemaakt, vergaderingen openbaar tenzij (zie art. 17.9 5e lid)	Adviezen worden openbaar gemaakt, vergaderingen openbaar tenzij (zie art. 17.9 5e lid)	Adviezen worden openbaar gemaakt, vergaderingen openbaar tenzij (zie art. 17.9 5e lid)
Deskundigheden (extern dan wel intern)	Deskundigen m.b.t. ambities en kernkwaliteiten uit de omgevingsvisie, inzicht in strategische opgaven op hogere schaalniveaus	Deskundigen m.b.t. ambities en kernkwaliteiten uit de omgevingsvisie, vaardigheid om over de eigen discipline heen te kijken. Eventueel aangevuld met adviseurs op context-aspecten	Deskundigen m.b.t. ontwerpprocessen en publiek belang	Deskundigen m.b.t. de te beoordelen aspecten. Voor rijksmonumenten in ieder geval: enkele leden deskundig op het gebied van cultuurhistorie, bouw- en architectuurhistorie, restauratie, landschap en stedenbouw
Voorbeelden	Advies over alle facetten en instrumenten van beleid voor omgevingskwaliteit, bv. cultuurlandschappen, beleid voor uiterlijk van bouwwerken, gebiedsvisies, masterplannen, duurzaamheidsopgaven, regionale opgaven, ruimtelijke verkenningen. Ook het aanwijzen van gemeentelijke monumenten en beschermde gezichten, beeldbepalende panden of beleid voor ander cultureel erfgoed	Advies over opgaveformulering, de koppeling van private en publieke belangen, locatiekeuze en cultuurhistorische, landschappelijke of stedenbouwkundige overwegingen daarbij. Of over het noodzakelijke vooronderzoek, de selectie van ontwerpers en het inschakelen van andere deskundigen	(Collegiale) begeleiding ontwerpkwaliteit, bijvoorbeeld door ervenconsulenten, ambtelijke ontwerpers, lokale bouwmeester, supervisor, kwaliteitsteam of gemachtigde leden van een adviescommissie	Advies over monumentenaspecten, over het uiterlijk van bouwwerken (situering op de kavel, de massa en schaal, de detaillering, het materiaal en kleurgebruik) of over repressief toezicht (handhaving)
Resultaat	Beleid voor goede omgevingskwaliteit	Condities en randvoorwaarden voor een initiatief om tot goede omgevingskwaliteit te kunnen komen. Houvast voor het plan- en ontwerpproces en richtinggevend voor het verdere verloop van het adviestraject	Een ontwerp dat bijdraagt aan de omgevingskwaliteit van het gebied	Bijdrage aan motivering besluit op vergunningaanvraag of handhavingsbesluit

Inrichting samenhangend lokaal adviesstelsel

Het uiteenrafelen en zuiver krijgen van de verschillende adviesrollen is nodig om ze vervolgens aaneen te smeden tot een hecht geheel. De vier adviesrollen hoeven niet altijd door hetzelfde orgaan en dezelfde mensen vervuld te worden. Ze moeten wél in samenhang zijn, om te voorkomen dat een initiatiefnemer tegenstrijdige adviezen krijgt. Voor effectieve en deugdelijke advisering is het van belang dat hetgeen wordt geadviseerd in de vroege fasen, ook doorwerking heeft in de eindfase. De bedoeling is dat de adviesrollen vloeiend in elkaar over kunnen lopen. Ook de samenhang met de advisering over rijksmonumentenactiviteiten door de minister van OCW (in de praktijk de RCE) en door Gedeputeerde Staten is van belang. De continuïteit in advisering is voor alle partijen van belang en raakt ook de rechtszekerheid. Voor initiatiefnemers en hun ontwerpers moet duidelijk zijn wanneer, door wie en met welk gezag een initiatief wordt begeleid en beoordeeld. Daarom moeten de kaders en spelregels vooraf duidelijk zijn.

Dit vergt keuzes met betrekking tot de context en de reikwijdte van de advisering, en de samenhang tussen verschillende adviesrollen. Deze keuzes hangen samen met de aard van de omgevingsvisie en het omgevingsplan. De gemeenteraad moet besluiten hoe het adviesstelsel, de som der delen, vorm krijgt. Samenhang is de essentie van een ‘eenvoudig beter’ lokaal adviesstelsel.

Figuur 5
Samenhang is de essentie van het adviesstelsel



Bijlage 1
Was-wordt-lijst

WAS	WORDT
ERFGOEDWET	
Artikel 9.1 lid 1 onder a Erfgoedwet in samenhang met artikel 15 Monumentenwet 1988	**Omgevingswet afdeling 17.2**
Artikel 9.1. van de Erfgoedwet regelt het overgangsrecht en stelt o.a. dat Hoofdstuk II Paragraaf 2 van de Monumentenwet geëerbiedigd wordt totdat de Omgevingswet in werking is getreden. Hoofdstuk II Paragraaf 2 bevat o.a. artikel 15 waarin het volgende is geregeld over de advisering: 1 De gemeenteraad stelt een verordening vast waarin ten minste de inschakeling wordt geregeld van een commissie op het gebied van de monumentenzorg die in elk geval tot taak heeft te adviseren over aanvragen om een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel f, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Van de commissie maken geen deel uit leden van burgemeester en wethouders van de desbetreffende gemeente. Binnen de commissie zijn enkele leden deskundig op het gebied van de monumentenzorg. 2 Burgemeester en wethouders vragen de commissie op het gebied van de monumentenzorg advies, voordat: a. zij beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel f, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht; of b. zij advies uitbrengen omtrent een aanvraag om of het ontwerp van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel f, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.	*In de Omgevingswet vervalt de commissie op het gebied van de monumentenzorg. Deze gaat op in de gemeentelijke adviescommissie, die minimaal tot taak heeft te adviseren over de aanvragen om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit, met betrekking tot een monument. De gemeentelijke adviescommissie is ingezet als een geïntegreerde commissie voor cultureel erfgoed en ruimtelijke kwaliteit.* *In de Omgevingswet zijn voorschriften opgenomen voor die commissie, gebaseerd op de voorschriften voor de welstandscommissie uit de Woningwet 2003:* Artikel 17.7 (leden adviesorgaan) art. 17.7 lid 1 De gemeenteraad stelt het aantal leden en de benoemingstermijn vast van een op grond van deze afdeling ingesteld gemeentelijk adviesorgaan. art. 17.7 lid 2 De gemeenteraad benoemt en ontslaat de leden van een gemeentelijk adviesorgaan. Artikel 17.8 (eisen aan leden) De leden van het gemeentebestuur zijn geen lid van een gemeentelijk adviesorgaan. Artikel 17.9 (gemeentelijke adviescommissie) art. 17.9 lid 1 De gemeenteraad 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. Binnen deze commissie zijn enkele leden deskundig op het gebied van de monumentenzorg, die in ieder geval worden betrokken bij de advisering over een rijksmonumentenactiviteit. art. 17.9 lid 2 Naast de gevallen waarin de commissie op grond van artikel 16.15, eerste lid, als adviseur wordt aangewezen, kan het college van burgemeester en wethouders de commissie advies vragen over het ontwikkelen van beleid voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. art. 17.9 lid 3 De commissie baseert haar advies, voor zover van toepassing, op de omgevingsvisie, het omgevingsplan en de beleidsregels, bedoeld in artikel 4.19. Bij een advies over een rijksmonumentenactiviteit neemt de commissie de uitgangspunten, bedoeld in artikel 5.22, in acht. art. 17.9 lid 4 De adviezen van de commissie zijn deugdelijk gemotiveerd en worden schriftelijk openbaar gemaakt. art. 17.9 lid 5 De door de commissie gehouden vergaderingen zijn openbaar. Een vergadering of een gedeelte daarvan is niet openbaar in gevallen als bedoeld in artikel 10, eerste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur en in gevallen waarin het belang van openbaarheid niet opweegt tegen de in artikel 10, tweede lid, van die wet genoemde belangen. art. 17.9 lid 6 De commissie zendt de gemeenteraad elk jaar een verslag over de door haar verrichte werkzaamheden.

WAS	WORDT
	Omgevingswet artikel 16.15a onder c
	Op grond van artikel 16.15, eerste lid, worden in ieder geval als adviseur aangewezen: (...) c. de gemeentelijke commissie, bedoeld in artikel 17.9, als het gaat om: 1°. een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een monument, 2°. een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een andere activiteit, in door de gemeenteraad aangewezen gevallen of als het college van burgemeester en wethouders daartoe aanleiding ziet.
WONINGWET	
Artikel 1	**Omgevingswet afdeling 17.2 of artikel 16.15 lid 2**
Stadsbouwmeester: door de gemeenteraad benoemde onafhankelijke deskundige die aan het college van burgemeester en wethouders advies uitbrengt ten aanzien van de vraag of het uiterlijk of de plaatsing van een bouwwerk, waarvoor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen van dat bouwwerk is ingediend, in strijd is met redelijke eisen van welstand;	*De stadsbouwmeester is als wettelijke figuur vervallen. De huidige stadsbouwmeester kan als adviseur (artikel 16.15, lid 2) of als lid van gemeentelijke adviescommissie worden benoemd.*
Welstandscommissie: door de gemeenteraad benoemde onafhankelijke commissie die aan het college van burgemeester en wethouders advies uitbrengt ten aanzien van de vraag of het uiterlijk of de plaatsing van een bouwwerk, waarvoor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen van dat bouwwerk is ingediend, in strijd is met redelijke eisen van welstand;	*De welstandscommissie is als wettelijke figuur vervallen. De huidige welstandscommissie kan als gemeentelijke adviescommissie (artikel artikel 17.7, 17.8 en 17.9) of adviesorgaan (artikel 17.7 en 17.8) of adviseur (artikel 16.15, lid 2) worden benoemd.*
Artikel 8 lid 5	-
De bouwverordening bevat tevens voorschriften omtrent de samenstelling, inrichting en werkwijze van de welstandscommissie. Zij kan bepalen dat er in plaats van een welstandscommissie een stadsbouwmeester wordt aangesteld, in welk geval de bouwverordening voorschriften bevat over de rol en de functie van de stadsbouwmeester. Voorts kan de bouwverordening nadere voorschriften bevatten omtrent de verslagen, bedoeld in artikel 12b, derde lid.	De wettelijke grondslag van de bouwverordening vervalt. Alle regels over activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen, moeten in het omgevingsplan worden opgenomen. Hoofdstuk 9 m.b.t het welstandstoezicht valt daar echter niet onder. Dat moet worden overgebracht naar een nieuw instellingsbesluit.
Artikel 12 lid 1 *(repressief welstandstoezicht)*	**Omgevingsplan van rechtswege (bruidsschat): Invoeringsbesluit Ow artikel 2.2.3.1 lid 1**
Het uiterlijk van: a. een bestaand bouwwerk, met uitzondering van een bouwwerk, niet zijnde een seizoensgebonden bouwwerk, waarvoor in de omgevingsvergunning voor het bouwen van dat bouwwerk is bepaald dat dit slechts voor een bepaalde periode in stand mag worden gehouden; b. een te bouwen bouwwerk voor het bouwen waarvan op grond van artikel 2.1, derde lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht geen omgevingsvergunning is vereist, mag niet in ernstige mate in strijd zijn met redelijke eisen van welstand, beoordeeld naar de criteria, bedoeld in artikel 12a, eerste lid, onderdeel b.	Het uiterlijk van de volgende bouwwerken mag niet in ernstige mate in strijd zijn met redelijke eisen van welstand, beoordeeld volgens de criteria van de beleidsregels, bedoeld in artikel 4.19 van de Omgevingswet: a. een bestaand bouwwerk, met uitzondering van een tijdelijk bouwwerk dat geen seizoensgebonden bouwwerk is; en b. een te bouwen bouwwerk waarvoor geen omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit is vereist.

WAS	WORDT
Artikel 12 lid 2 *(welstandsvrij)*	**Omgevingsplan van rechtswege (bruidsschat): Invoeringsbesluit Ow artikel 2.2.3.1 lid 2 *(voor bestaande bouwwerken) en* 2.2.7.2.4 lid 1 onder b 1e punt *(voor te bouwen bouwwerken)***
De gemeenteraad kan besluiten dat, in afwijking van het eerste lid en artikel 2.10, eerste lid, onder d, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, voor een daarbij aan te wijzen gebied of voor een of meer daarbij aan te wijzen categorieën van bestaande en te bouwen bouwwerken geen redelijke eisen van welstand van toepassing zijn.	art. 2.2.3.1 (...) Het eerste lid is niet van toepassing als het gaat om een in het tijdelijke deel van dit omgevingsplan, bedoeld in artikel 22.1, onder a, van de Omgevingswet, aangewezen gebied of bouwwerk waarvoor geen redelijk eisen van welstand toepassing zijn.
-	art. 2.2.7.2.4 (...) tenzij: 1°. het gaat om een in het tijdelijke deel van dit omgevingsplan, bedoeld in artikel 22.1, onder a, van de Omgevingswet, aangewezen gebied of bouwwerk waarvoor geen redelijke eisen van welstand van toepassing zijn;
Artikel 12a lid 1 *(welstandsnota)*	**Omgevingswet artikel 4.19 / Invoeringswet artikel 4.114 / Omgevingsplan van rechtswege (bruidsschat): Invoeringsbesluit Hoofdstuk 7 artikel 2.2.3.1 en 2.2.7.2.4, lid 1 onder b**
De gemeenteraad stelt een welstandsnota vast, inhoudende beleidsregels waarin in ieder geval de criteria zijn opgenomen die het bevoegd gezag toepast bij de beoordeling: a. of het uiterlijk en de plaatsing van een bouwwerk waarop de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk betrekking heeft, zowel op zichzelf beschouwd, als in verband met de omgeving of de te verwachten ontwikkeling daarvan, in strijd zijn met redelijke eisen van welstand; b. of het uiterlijk van een bestaand bouwwerk in ernstige mate in strijd is met redelijke eisen van welstand.	Als in het omgevingsplan regels worden opgenomen over het uiterlijk van bouwwerken en de toepassing daarvan uitleg behoeft, stelt de gemeenteraad beleidsregels vast voor de beoordeling of een bouwwerk aan die regels voldoet. Deze beleidsregels zijn zo veel mogelijk toegesneden op de te onderscheiden bouwwerken. De huidige welstandsnota wordt door het overgangsrecht omgezet naar beleidsregels voor het uiterlijk van bouwwerken zoals bedoeld in artikel 4.19 van de Omgevingswet. Ook ander beleid dat door de gemeenteraad is vastgesteld als aanvulling op de welstandsnota valt hieronder. Bij een ongewijzigde welstandsnota kunnen de verwijzingen naar en de terminologie uit de vervallen regelgeving worden gebruikt. Dat heeft geen rechtsgevolgen, omdat dit via het overgangsrecht is afgedekt.
Artikel 12b lid 1	**Omgevingswet artikel 17.9 lid 3 en 4**
De welstandscommissie dan wel de stadsbouwmeester baseert haar onderscheidenlijk zijn advies slechts op de criteria, bedoeld in artikel 12a, eerste lid, onderdeel a, doch betrekt daarbij, indien van toepassing, het bepaalde in artikel 12, derde lid. De adviezen van de welstandscommissie dan wel de stadsbouwmeester zijn openbaar. Een advies van de welstandscommissie dan wel de stadsbouwmeester inhoudende dat een bouwplan in strijd is met redelijke eisen van welstand, wordt schriftelijk uitgebracht en deugdelijk gemotiveerd.	(zie boven geciteerd)
Artikel 12b lid 2	**Omgevingswet artikel 17.9 lid 5**
De door de welstandscommissie of stadsbouwmeester gehouden vergaderingen zijn openbaar. Een vergadering of gedeelte daarvan is niet openbaar in gevallen als bedoeld in artikel 10, eerste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur en in gevallen waarin het belang van openbaarheid niet opweegt tegen de in artikel 10, tweede lid, van die wet genoemde belangen.	(zie boven geciteerd)
Artikel 12b lid 3	**Omgevingswet artikel 17.9 lid 6**
De welstandscommissie dan wel de stadsbouwmeester legt de gemeenteraad eenmaal per jaar een verslag voor van de door haar onderscheidenlijk hem verrichte werkzaamheden. In het verslag wordt ten minste uiteengezet op welke wijze zij onderscheidenlijk hij toepassing heeft gegeven aan de criteria, bedoeld in artikel 12a, eerste lid, onderdeel a.	*(zie boven geciteerd)*

WAS	WORDT
Artikel 12b lid 4	**Omgevingswet artikel 17.7 lid 1**
Een voorzitter of ander lid van een welstandscommissie kan voor een termijn van ten hoogste drie jaar worden benoemd in een welstandscommissie die in de betreffende gemeente werkzaam is. Zij kunnen eenmaal voor een termijn van ten hoogste drie jaar worden herbenoemd in dezelfde commissie. De eerste en tweede volzin zijn van overeenkomstige toepassing op de stadsbouwmeester.	De gemeenteraad stelt het aantal leden en de benoemingstermijn vast van een op grond van deze afdeling ingesteld gemeentelijk adviesorgaan.
Artikel 12c	**Besluit Omgevingsrecht artikel 13.11**
Burgemeester en wethouders leggen de gemeenteraad eenmaal per jaar een verslag voor waarin zij ten minste uiteenzetten: a. op welke wijze zij zijn omgegaan met de adviezen van de welstandscommissie dan wel de stadsbouwmeester; b. in welke gevallen waarin niet is of wordt voldaan aan artikel 12, eerste lid, zij zijn overgegaan tot oplegging van een last onder bestuursdwang of oplegging van een last onder dwangsom.	De specifieke wettelijke bepalingen over het jaarverslag van burgemeester en wethouders over de uitvoering van het kwaliteitsbeleid uit de Woningwet, zijn in de Omgevingswet vervallen. In verband met de politieke verantwoordelijkheid voor de omgevingskwaliteit is het raadzaam de bestaande praktijk van verantwoording en terugkoppeling voort te zetten en deze mee te nemen in de verplichte evaluatierapportage over de uitvoering van het omgevingsrecht aan de gemeenteraad als bedoeld in artikel 13.11 van het Besluit omgevingsrecht.
WABO	
Artikel 2.10 lid 1 onder d	**Omgevingsplan van rechtswege (bruidsschat): Invoeringsbesluit Ow art. 2.2.7.2.4 lid 1 onder b**
De omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk wordt geweigerd indien het uiterlijk of de plaatsing van het bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, met uitzondering van een tijdelijk bouwwerk dat geen seizoensgebonden bouwwerk is, zowel op zichzelf beschouwd als in verband met de omgeving of de te verwachten ontwikkeling daarvan, in strijd is met redelijke eisen van welstand, beoordeeld naar de criteria, bedoeld in artikel 12a, eerste lid, onder a, van de Woningwet, tenzij het bevoegd gezag van oordeel is dat de omgevingsvergunning niettemin moet worden verleend.	Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een bouwactiviteit en het in stand houden en gebruiken van het te bouwen bouwwerk, wordt de omgevingsvergunning alleen verleend als: (...) b. het uiterlijk of de plaatsing van het bouwwerk, met uitzondering van een tijdelijk bouwwerk dat geen seizoensgebonden bouwwerk is, zowel op zichzelf beschouwd als in verband met de omgeving of de te verwachten ontwikkeling daarvan, niet in strijd is met redelijke eisen van welstand, beoordeeld volgens de criteria van de beleidsregels, bedoeld in artikel 4.19 van de Omgevingswet, tenzij: 1°. het gaat om een in het tijdelijke deel van dit omgevingsplan, bedoeld in artikel 22.1, onder a, van de Omgevingswet, aangewezen gebied of bouwwerk waarvoor geen redelijke eisen van welstand van toepassing zijn; of 2. het bevoegd gezag van oordeel is dat de omgevingsvergunning toch moet worden verleend.

Bijlage 2
Wettelijk kader [71]

[71] Een eerdere versie van deze bijlage is gepubliceerd op de website van de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit.

Inleiding

Als de Omgevingswet van kracht wordt, worden gemeenten geacht een gemeentelijke adviescommissie in te stellen (art. 17.9 Ow). De taken en bevoegdheden van de huidige welstandscommissies en monumentencommissies vervallen van rechtswege. Ook de huidige regels en reglementen uit de bouwverordening (hoofdstuk 9) vervallen per 1-1-2021. De Omgevingswet voorziet niet in overgangsrecht met betrekking tot de commissies – wel overigens met betrekking tot het beleid (erfgoedverordening en welstandsnota) op grond waarvan de commissies hun werk doen.

Deze bijlage geeft een overzicht van het wettelijk kader voor de kwaliteitsadvisering. Eerst worden enkele artikelen uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) behandeld die relevant zijn voor de ruimtelijke kwaliteitsadvisering. Daarna worden de specifieke artikelen uit de Omgevingswet (Ow) behandeld.

Wat zegt de Awb over advisering?

Hieronder volgen de artikelen uit de Algemene wet bestuursrecht die relevant zijn voor de ruimtelijke kwaliteitsadvisering, met een samenvatting van de toelichting uit de Memorie van Toelichting en Nota van Antwoord.

Artikel 3.2

Awb, Afdeling 3.2 (zorgvuldigheid en belangenafweging)

Artikel 3.2

Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.

Het zorgvuldigheidsbeginsel neemt een belangrijke plaats in het bestuursrecht in. Het heeft betrekking zowel op de voorbereiding van besluiten als op de besluitvorming zelf. Artikel 3.2 gaat over de zorgvuldige voorbereiding, namelijk de vergaring van kennis omtrent relevante feiten en omstandigheden en omtrent de af te wegen belangen. (Bron: MvT)

Afdeling 3.3 Advisering
In de MvT wordt een beschrijving van de bedoelde advisering gegeven. Bestuursorganen kunnen op verschillende grondslag advies vragen:

1 vanwege een dwingend voorschrift in een wet of verordening,
2 vanwege de mogelijkheid die een wet of verordening biedt, of
3 op ad-hoc basis.

Het doel van alle advisering is ertoe bij te dragen dat de besluiten van bestuursorganen van een zo hoog mogelijke kwaliteit zijn. De aard van de adviezen kan verschillen, samenhangend met de eisen die aan besluitvorming worden gesteld: besluiten moeten berusten op de juiste feiten, moeten waar mogelijk aansluiten bij belangen en wensen van maatschappelijke groeperingen en moeten rekening houden met de belangen van individuele burgers. Er worden drie adviescategorieën onderscheiden:

- → Deskundigenadvisering: "Daarbij gaat het erom dat aan een bestuursorgaan de feitelijke informatie wordt verschaft die nodig is voor de toepassing van een wettelijke norm. Wezenlijk is dat de deskundige in staat is tot het geven van informatie op een onpartijdige en objectieve wijze." Deskundigenadvisering vereist in het algemeen geen sterke formalisering van de procedure. Het kan voor de hand liggen dat afwijking van het deskundigenadvies slechts mogelijk is na een contra-expertise.
- → Representatie-advisering: "Voorop staat daarbij dat de adviseur een goed inzicht moet hebben in de belangen en verlangens van de groepering waartoe hij behoort. Indien representatie-advisering in commissoriaal verband geschiedt, is het van gewicht dat de samenstelling van een commissie zodanig is dat de betrokken belangen, die vaak niet gelijk zullen lopen, aan bod komen." De procedure zal wat meer geformaliseerd moeten zijn om alle betrokken belangen in een adviesorgaan recht te doen. De mogelijkheid tot afwijken kan worden beïnvloed door de mate van unanimiteit van de adviezen.
- → Semi-rechterlijke advisering: "In sommige gevallen is het wenselijk voorafgaande aan de besluitvorming aan de burger rechtswaarborgen te bieden, namelijk daar waar de administratie «rechter in eigen zaak» is. Het kan dan aangewezen zijn in de voorbereiding van een besluit een extra contradictoir accent in te bouwen. De onpartijdigheid van de adviseur moet zijn gewaarborgd; de adviesprocedure moet verlopen volgens beginselen die ten grondslag liggen aan behoorlijke rechtspraak." Bij semi-rechterlijke adviezen zal het veelal de bedoeling zijn dat afwijking een uitzondering blijft.

Opgemerkt wordt dat de praktijk vaak een zekere vermenging te zien geeft. Dat geldt zeker ook voor de ruimtelijke kwaliteitsadvisering. Ook dat is vaak een mengvorm. Deskundigenadvisering is de basis, maar het past niet naadloos in deze definitie omdat het niet altijd gaat om feitelijke informatie maar om een gewogen oordeel, en omdat het niet altijd gebaseerd is op een wettelijke norm. Representatie-advisering komt ook voor in de ruimtelijke kwaliteit. In veel welstandscommissies en in een enkel kwaliteitsteam zijn burgerleden opgenomen die de bevolking of het maatschappelijk middenveld representeren. Meestal gebeurt dit op persoonlijke titel en niet 'namens' een groepering. En tot slot heeft een adviescommissie of -team vaak een semi-rechterlijke taak om onpartijdig oordeel te vormen over de interpretatie van algemene regels en beleidsregels (zoals welstandscriteria) in het licht van een concreet plan.

Artikel 3.5

Awb, Afdeling 3.3 (advisering)

Artikel 3.5

1 In deze afdeling wordt verstaan onder adviseur: een persoon of college, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het adviseren inzake door een bestuursorgaan te nemen besluiten en niet werkzaam onder verantwoordelijkheid van dat bestuursorgaan.

2 Deze afdeling is niet van toepassing op het horen van de Raad van State.

Adviezen kunnen gevraagd worden aan individuen of aan colleges. In de MvT wordt uitgebreid stilgestaan bij de vraag voor welke adviseurs de wettelijke bepalingen moeten gelden. Is dat “voor alles wat zich onder de naam advisering aandient” of moeten er beperkingen worden aangebracht in de werkingssfeer van de Awb? Moeten de bepalingen bijvoorbeeld ook gelden voor het advies dat door de individuele ambtenaar wordt uitgebracht aan een minister of wethouder?

En moeten de bepalingen zich mede uitstrekken tot de algemene beleidsadvisering? De wetgever heeft gekozen voor beperking. Daarom is in artikel 3.5 lid 1 een begripsomschrijving van de adviseur opgenomen. De belangrijkste elementen daarvan zijn de volgende:

a «niet werkzaam onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan»: dit element houdt in dat de adviezen die ambtenaren als onderdeel van hun normale taakuitoefening aan hun superieuren uitbrengen, buiten de werking van de Awb vallen. De hiërarchische relatie tussen ambtenaren en hun superieuren wordt uitputtend geregeld in het ambtenarenrecht.
b «...persoon of ...college ...»: er bestaat geen reden de werking van de bepalingen inzake advisering te beperken tot meerhoofdige adviesinstanties. Zou dit wel geschieden, dan zouden met name de gevallen waarin door een bestuursorgaan een beroep wordt gedaan op individuele externe deskundigen buiten het bereik van de Awb vallen, hetgeen onwenselijk zou zijn.
c «bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het adviseren»: de uitdrukkelijke wettelijke grondslag brengt tot uitdrukking dat de bepalingen van afdeling 3.3 niet gelden voor de advisering die op een min of meer informele basis geschiedt. De adviesrelatie moet steeds in het leven zijn geroepen in een wettelijk voorschrift. Indien de wetgever het advies niet heeft voorgeschreven, moet het inwinnen van advies op eenvoudige wijze mogelijk blijven.
d «inzake door een bestuursorgaan te nemen besluiten»: deze woorden brengen tot uitdrukking dat de advisering gericht moet zijn op concrete besluiten van een bestuursorgaan: een concrete beschikking, algemeen verbindend voorschrift, beleidsregel of plan. De beleidsadvisering valt opzettelijk buiten de Awb. Met de beleidsadvisering zijn in het algemeen gesproken andere organen belast dan die welke adviseren over besluiten die hier bedoeld zijn. Bovendien geeft de inhoud van de Awb, die zich vooral richt op bestuurshandelingen, aanleiding tot het beperken van de werking van afdeling 3.3 tot die bestuurshandelingen.

In de Memorie van Antwoord werd bevestigd dat ook ad hoc ingestelde adviescommissies onder afdeling 3.3 vallen. Daarbij werd opgemerkt dat in de praktijk wel onderscheid kan bestaan in de wijze waarop het bestuursorgaan de adviezen hanteert. “Naarmate een adviesorgaan meer ervaring heeft met het uitbrengen van adviezen over een bepaald type besluiten, zal het bestuursorgaan meer mogen afgaan op de expertise van het adviesorgaan.” Dus: als een adviseur vaker over eenzelfde categorie van besluiten advies uitbrengt, kan sneller worden aangenomen dat het onderzoek op even zorgvuldige wijze is geschied als voorheen het geval placht te zijn. Het bestuursorgaan blijft verantwoordelijk om dit steeds na te gaan, maar de toetsing zal dan een marginaler karakter kunnen hebben. Door de beperking in artikel 3.5 is het de vraag in hoeverre afdeling 3.3 Awb van toepassing is op de ruimtelijke kwaliteitsadvisering:

- → Afdeling 3.3 Awb is in ieder geval van toepassing op de advisering op de aanvragen om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit (17.9 Ow).
- → Aannemelijk is dat deze afdeling van toepassing is op de advisering als bedoeld in artikel 16.15, tweede lid (Ow): een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit of een activiteit als bedoeld in artikel 5.3 of 5.4, voor zover de adviseur bij omgevingsplan is aangewezen.
- → Aannemelijk is dat afdeling 3.3 Awb geldt voor álle adviesorganen op gemeentelijk niveau als bedoeld in afdeling 17.2. Ow, dus ook adviesorganen die niet op wettelijke basis werken (zie opmerkingen bij artikelen 17.7 en 17.8 hierover).
- → De beperking de werking van afdeling 3.3 Awb tot het adviseren op door het bestuursorgaan te nemen besluiten betekent dat de afdeling 3.3 Awb niet van toepassing is op de advisering over beleidszaken of andere vraagstukken waarbij geen concrete besluiten aan de orde zijn.
- → De voorwaarde dat de adviseur niet werkt onder de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan betekent dat de afdeling 3.3 Awb niet van toepassing is op adviescommissies waarin (ook) ambtenaren zijn opgenomen.

Het is voorstelbaar dat het werk van een gemeentelijke adviescommissie met een bredere taak dan alleen rijksmonumenten, deels onder afdeling 3.3 Awb valt en deels niet. Dit geldt ook voor andere ruimtelijke kwaliteitsadviseurs en adviesorganen.

Artikelen 3.6 t/m 3.9, 3.49 en 3.50

Awb, Afdeling 3.3 (advisering)

Artikel 3.6

1 Indien aan de adviseur niet reeds bij wettelijk voorschrift een termijn is gesteld, kan het bestuursorgaan aangeven binnen welke termijn een advies wordt verwacht. Deze termijn mag niet zodanig kort zijn, dat de adviseur zijn taak niet naar behoren kan vervullen.

2 Indien het advies niet tijdig wordt uitgebracht staat het enkele ontbreken daarvan niet in de weg aan het nemen van het besluit.

Awb, Afdeling 3.3 (advisering)

Artikel 3.7

1 Het bestuursorgaan waaraan advies wordt uitgebracht, stelt aan de adviseur, al dan niet op verzoek, de gegevens ter beschikking die nodig zijn voor een goede vervulling van diens taak.

2 Artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur is van overeenkomstige toepassing.

Awb, Afdeling 3.3 (advisering)

Artikel 3.8

In of bij het besluit wordt de adviseur vermeld die advies heeft uitgebracht.

Awb, Afdeling 3.3 (advisering)

Artikel 3.9 en 3.9a

Indien een besluit berust op een onderzoek naar feiten en gedragingen dat door een adviseur is verricht, dient het bestuursorgaan zich ervan te vergewissen dat dit onderzoek op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden.

3.9a Deze afdeling is van overeenkomstige toepassing op voorstellen van wet.

Awb, Afdeling 3.7 (motivering)

Artikel 3.49

Ter motivering van een besluit of een onderdeel daarvan kan worden volstaan met een verwijzing naar een met het oog daarop uitgebracht advies, indien het advies zelf de motivering bevat en van het advies kennis is of wordt gegeven.

Awb, Afdeling 3.7 (motivering)

Artikel 3.50

Indien het bestuursorgaan een besluit neemt dat afwijkt van een met het oog daarop krachtens wettelijk voorschrift uitgebracht advies, wordt zulks met de redenen voor de afwijking in de motivering vermeld.

Omdat de grondslag van de advisering (soms wettelijk verplicht, soms op verzoek door een krachtens wettelijk voorschrift ingestelde adviseur, soms ad hoc) en de aard van de advisering sterk uiteen kunnen lopen, zijn in de Awb geen bepalingen opgenomen die zich richten op instelling, taak, samenstelling en werkwijze van de adviesorganen zelf. In de Awb zijn slechts enige algemene regels opgenomen die betrekking hebben op de verhouding tussen bestuursorganen en adviseurs. Het gaat daarbij om zaken als tijdstip van inschakeling, de gegunde tijd voor advisering, de informatievoorziening en de reactie van het bestuursorgaan op een advies. Het wordt aan specifieke wetgeving of aan bestuursorganen zelf overgelaten regels te geven die zijn toegesneden op de soort advisering die men in een bepaald geval wenst.

Wat zegt de Omgevingswet over advisering?

In de Omgevingswet vinden we enkele specifieke regels met betrekking tot de advisering. Hieronder zijn de artikelen uit de Omgevingswet opgenomen die relevant zijn voor de ruimtelijke kwaliteitsadvisering, met samenvattingen uit de Memorie van Toelichting en de gedachtewisseling (schriftelijk en mondeling) tussen de Kamer en de Minister.

Artikel 1.3

Ow, afdeling 1.1 *Begripsbepalingen*

Artikel 1.3 (maatschappelijke doelen 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.

Het bereiken en in stand houden van een goede omgevingskwaliteit is een van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet. Omgevingskwaliteit duidt vooral op het belang van aspecten als cultureel erfgoed, architectonische kwaliteit van bouwwerken, stedenbouwkundige kwaliteit en kwaliteit van natuur en landschap. Het begrip 'omgevingskwaliteit' staat in artikel 1.3 van de Omgevingswet naast de 'hardere' kwaliteiten als veiligheid en gezondheid en de functionele kwaliteiten van de fysieke leefomgeving die in onderdeel b. een plaats hebben gekregen. (Bron: MvT, p.63).

Omgevingskwaliteit wordt in de wet niet verder gedefinieerd omdat de invulling ervan tijd- en plaatsgebonden is. De zorg voor goede omgevingskwaliteit ligt dan ook vrijwel geheel op het lokale niveau. Het Rijk stelt slechts regels over de omgevingskwaliteit voor zover er sprake is van een nationaal belang (dat niet doelmatig of doeltreffend door de decentrale overheden kan worden behartigd) of een internationale verplichting. Dat speelt voor cultureel erfgoed, werelderfgoed en natuur. [72] Andere aspecten van omgevingskwaliteit, in het bijzonder architectonische kwaliteit van bouwwerken, de stedenbouwkundige kwaliteit en de kwaliteit van het landschap, worden beschermd door de gemeenten en provincies in hun eigen regelgeving. (Bron: beantwoording schriftelijke vragen over het ontwerp Omgevingsbesluit, 3-11-2016)

[72] Daarom geeft het Rijk bijvoorbeeld instructieregels om bij het vaststellen van het omgevings-plan rekening te houden met cultureel erfgoed en met werelderfgoed. De wijze waarop ge-meenten dat doen, en de keuzes die zij in het plan maken, bepalen mede het speelveld voor de adviescommissie. Zo is het omgevingsplan straks het instrument waarmee gemeentelijke mo-numenten kunnen worden aangewezen.

Artikel 4.19

Ow, afdeling 4.3 *Bijzondere bepalingen voor regels over activiteiten*

§ 4.3.1 Decentrale regels

Artikel 4.19 (regels over het uiterlijk van bouwwerken)

Als in het omgevingsplan regels worden opgenomen over het uiterlijk van bouwwerken en de toepassing daarvan uitleg behoeft, stelt de gemeenteraad beleidsregels vast voor de beoordeling of een bouwwerk aan die regels voldoet. Deze beleidsregels zijn zo veel mogelijk toegesneden op de te onderscheiden bouwwerken.

De term 'welstand' vervalt, daarvoor in de plaats komt het 'uiterlijk van bouwwerken'. In dit artikel is bepaald dat door de gemeenteraad beleidsregels worden vastgesteld wanneer er regels in het omgevingsplan betrekking hebben op het uiterlijk van bouwwerken die bij de toepassing uitleg behoeven. De gemeenteraad beslist of, en zo ja, in welke delen van de gemeente en voor welke bouwwerken toezicht op het uiterlijk van bouwwerken van belang is. Artikel 4.19 continueert de met de Woningwet ingezette tendens naar transparantie en vermaatschappelijking van het welstandstoezicht. Daarom worden de betreffende beleidsregels niet door het bevoegd gezag maar door de gemeenteraad vastgesteld.

Artikel 4.19 van het wetsvoorstel betreft een voortzetting van de verplichting om over het vereiste van redelijke eisen van welstand 'wetsinterpreterende beleidsregels' vast te stellen. Het is wel de bedoeling dat welstandsbeleid niet langer geïsoleerd staat, maar in samenhang wordt gebracht met andere eisen die in het omgevingsplan aan bouwwerken worden gesteld. Het staat gemeenten vrij om op alle onderwerpen waarover in een omgevingsplan regels zijn gesteld, te werken met beleidsregels. Dat geldt dus ook voor kwaliteitsregels op een hoger schaalniveau, zoals op het terrein van stedenbouw, landschap, cultuurhistorie en andere aspecten van ruimtelijke kwaliteit. (Bron: Nota naar aanleiding van het verslag Omgevingswet, 18-2-2015)

Door de beoogde integratie van regels over het uiterlijk van bouwwerken met de andere bebouwingsregels, is het ook de vraag of er nog behoefte zal bestaan aan het instellen van een adviescommissie die zich slechts richt op het uiterlijk van een bouwwerk. "Eerder lijkt het aannemelijk dat er onder omstandigheden behoefte zou kunnen bestaan aan advies over aspecten die over de volle breedte bepalend zijn voor de ruimtelijke kwaliteit bij het bebouwen en inrichten van locaties." (Bron: Nota naar aanleiding van het Nader Verslag, 18-5-2015)

Artikel 5.22

Ow, afdeling 5.1 *De omgevingsvergunning*

§ 5.1.3 De beoordeling van de aanvraag

Artikel 5.22 (artikel 5.18 beoordelingsregels aanvraag rijksmonumentenactiviteit)

Voor een rijksmonumentenactiviteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.18, gesteld met het oog op het behoud van cultureel erfgoed en in dat kader tot:

a het voorkomen van ontsiering, beschadiging, sloop of verplaatsing van rijksmonumenten en archeologische monumenten,

b het bevorderen van het gebruik van rijksmonumenten, zo nodig door wijziging van die monumenten, rekening houdend met de monumentale waarden,

c het conserveren en in stand houden van archeologische monumenten, bij voorkeur in situ.

Artikel 8.80

Besluit kwaliteit leefomgeving

Artikel 8.80 (beoordelingsregels rijksmonumentenactiviteit)

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 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.

In artikel 5.22 van de Omgevingswet wordt de reikwijdte van de belangenafweging voor de rijksmonumentenactiviteit afgebakend. Bij deze belangenafweging gaat het volgens de MvT primair om het behoud van cultureel erfgoed. In het artikel worden enkele beginselen uit het verdrag van Granada en het verdrag van Valletta op wetsniveau zichtbaar gemaakt.

Deze komen terug in bij algemene maatregel van bestuur uit te werken beoordelingsregels, wat inmiddels is gebeurd in artikel 8.80 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Het uitgangspunt is dat beschermd gebouwd erfgoed (waaronder ook cultuurlandschap) niet ontsierd, beschadigd, vernield of gesloopt dient te worden en dat een monument niet wordt verplaatst, omdat het een ondeelbaar geheel vormt met zijn historische plek. Het gebruik van gebouwd erfgoed kan bijdragen aan de instandhouding ervan (leegstand betekent op termijn verval) maar eventuele wijzigingen voor hedendaags gebruik en herbestemming moeten met respect voor de monumentale waarden plaatsvinden. Archeologisch erfgoed moet bij voorkeur ter plaatse worden behouden. Deze beginselen gelden ook voor de beoordelingsregels voor het beslissen op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor andere activiteiten waarbij cultureel erfgoed betrokken is.

Artikelen 16.15 en 16.15a

Ow, Afdeling 16.2 *Coördinatie en betrokkenheid andere bestuursorganen*

§ 16.2.3 Betrokkenheid van andere bestuursorganen

Artikel 16.15 (advies)

1 Bij algemene maatregel van bestuur worden bestuursorganen of andere instanties aangewezen die, in daarbij aangewezen gevallen, in de gelegenheid worden gesteld om aan het bevoegd gezag of een ander bestuursorgaan advies uit te brengen over een aanvraag om een besluit op grond van deze wet.

2 Bij een omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening kunnen bestuursorganen of andere instanties worden aangewezen die in de gelegenheid worden gesteld om aan het bevoegd gezag advies uit te brengen over een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit of een activiteit als bedoeld in artikel 5.3 of 5.4.

3 Een bestuursorgaan of andere instantie wordt als adviseur aangewezen als dat wenselijk is vanwege:

a de deskundigheid van het bestuursorgaan of de instantie, of

b de door het bestuursorgaan te behartigen belangen, gelet op de aan dat bestuursorgaan toegedeelde taken voor de fysieke leefomgeving.

Ow, Afdeling 16.2 *Coördinatie en betrokkenheid andere bestuursorganen*

§ 16.2.3 Betrokkenheid van andere bestuursorganen

Artikel 16.15a (verplichte aanwijzing adviseurs)

Op grond van artikel 16.15, eerste lid, worden in ieder geval als adviseur aangewezen:

a een bestuursorgaan dat zijn bevoegdheid met toepassing van artikel 5.16 heeft overgedragen aan een ander bestuursorgaan, voor zover de aanvraag betrekking heeft op de activiteit of activiteiten die bepalend zijn geweest voor de aanwijzing van dat bestuursorgaan als bevoegd gezag,

b de gemeenteraad als het gaat om een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit in door hem aangewezen gevallen,

c de gemeentelijke commissie, bedoeld in artikel 17.9, als het gaat om:
   1° een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een monument,
   2° een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een andere activiteit, in door de gemeenteraad aangewezen gevallen of als het college van burgemeester en wethouders daartoe aanleiding ziet,

d gedeputeerde staten als het gaat om een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, in door hen aangewezen gevallen van een belang als bedoeld in artikel 2.3, tweede lid, onder a, dat is aangegeven in een door een bestuursorgaan van de provincie openbaar gemaakt document.

In deze artikelen 16.15 en 16.15a gaat het over alle adviseurs. In afdeling 17.2 gaat het met de artikelen 17.7, 17.8 en 17.9 gaat het over door de gemeenteraad aangewezen adviesorganen, waaronder de gemeentelijke adviescommissie.

De gemeenteraad heeft een sturende rol bij de inrichting van het adviesstelsel. In het omgevingsplan kan de raad adviseurs aanwijzen en moet in ieder geval worden aangegeven in welke gevallen de gemeentelijke adviescommissie wordt geraadpleegd. Het is verplicht om de gemeentelijke commissie aan te wijzen als adviseur bij:
→ een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een monument,
→ een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een andere activiteit, in door de gemeenteraad aangewezen gevallen of als het college van burgemeester en wethouders daartoe aanleiding ziet.

Gemeenten hebben verder de volledige vrijheid om advies en externe expertise in te schakelen. In de Nota naar aanleiding van het verslag Omgevingswet (18-2-2015) wordt hierover het volgende opgemerkt:

“Het staat een bevoegd gezag vrij om te bepalen bij welke aanvragen om vergunning en op welke aspecten advies en externe expertise nodig en wenselijk is. Dit kan bijvoorbeeld afhangen van de deskundigheid die in het eigen ambtelijk apparaat beschikbaar is, de voor de desbetreffende

activiteit geldende beoordelingsregels (toetsingskader) of de concrete gevallen waarin het nodig is extra aandacht te schenken aan de motivering van (onderdelen van) het besluit over het verlenen van de vergunning. Ook voor de beoordeling van het uiterlijk van bouwwerken (welstandstoezicht), stedenbouwkundige aspecten, landschapskwaliteit of ruimtelijke kwaliteit kan advies worden ingewonnen dat wordt betrokken bij de vraag of een vergunning wordt verleend. Voor het geven van advies kan een adviesorgaan worden ingesteld, zoals een welstandscommissie, kwaliteitsteam, stadsbouwmeester, stadsarchitect of supervisor. Het adviesorgaan kan worden benoemd voor een bepaalde tijd, met het oog op de ontwikkeling van een gebied of een bepaald project. Een dergelijk orgaan kan ook een rol worden gegeven bij de visievorming in het kader van het tot stand brengen van een omgevingsvisie, de vertaling daarvan in een omgevingsplan en bij vergunningverlening voor concrete projecten. Het adviesorgaan kan gevraagd en samengesteld worden met het oogmerk om te adviseren over allerlei onderwerpen en dus ook over de welstandskwaliteit van bouwwerken, ruimtelijke kwaliteit of de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Het wetsvoorstel laat gemeenten hierin in beginsel helemaal vrij. Dat geldt ook voor de samenstelling van zo'n adviesorgaan. Zo kan het bij ontwikkelingsgebieden heel zinvol zijn dat er een breed samengesteld kwaliteitsteam werkzaam is, waarin zowel ambtenaren als externe deskundigen een plaats hebben. Voor sommige onderwerpen kan specifieke deskundigheid van doorslaggevend belang worden geacht, terwijl voor andere onderwerpen juist ook de inbreng van geïnteresseerde burgers in het belang van maatschappelijke acceptatie zinvol wordt geacht."

Opgemerkt wordt dat er hier expliciet van wordt uitgegaan dat er voor advies over het uiterlijk van bouwwerken, stedenbouwkundige aspecten, landschapskwaliteit of ruimtelijke kwaliteit een adviesorgaan wordt ingesteld en dat het hier niet gaat om een adviseur.

In de Nota naar aanleiding van het Nader Verslag wordt dit echter tegengesproken.

"Advies over het uiterlijk van bouwwerken, over de ruimtelijke kwaliteit of over de omgevingskwaliteit kan gevraagd worden aan de op grond van artikel 17.9 benoemde adviescommissie of aan een andere persoon, instantie of bureau." (Bron: Nota naar aanleiding van het Nader Verslag, 18-5-2015). De Tweede Kamer heeft via een amendement (kamerstuk 33 962, vergaderjaar 2014-2015, nr. 80, gewijzigd amendement van het lid Dik-Faber ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 25) enkele nadere bepalingen rond de taken van de gemeentelijke adviescommissie de te volgen procedure bij het vaststellen van adviezen aan de Omgevingswet toegevoegd. Ook wordt verduidelijkt dat de advisering van de commissie zich kan verbreden tot de gehele kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Afhankelijk van de invulling door de gemeente kan de gemeentelijke adviescommissie een adviescommissie gericht op monumentenzorg zijn of een commissie die gericht is op de omgevingskwaliteit, waaronder de monumentenzorg.

De regering wil gemeenten echter niet voor de voeten lopen met verplicht in te stellen commissies. Ook een zogeheten 'meerwaardecommissie' om vooroverleg te voeren bij complexe projecten wordt niet verplicht gesteld,

hoe enthousiast het kabinet daar ook over is. “Het meerwaardegesprek is een voorbeeld van de cultuurverandering die het kabinet beoogt (…) en een middel om invulling te geven aan een meer faciliterende houding van de overheid. Het kabinet juicht dat toe, maar wil dat niet reguleren.” (Bron: beantwoording schriftelijke vragen over ontwerp Omgevingsbesluit, 3-11-2016)

Artikelen 17.7 en 17.8

Ow, Afdeling 17.2 *Adviesorganen op gemeentelijk niveau*

§ 17.2.1 *Algemene bepalingen*

Artikel 17.7 (leden adviesorgaan)

1 De gemeenteraad stelt het aantal leden en de benoemingstermijn vast van een op grond van deze afdeling ingesteld gemeentelijk adviesorgaan.

2 De gemeenteraad benoemt en ontslaat de leden van een gemeentelijk adviesorgaan.

Ow, Afdeling 17.2 *Adviesorganen op gemeentelijk niveau*

§ 17.2.1 *Algemene bepalingen*

Artikel 17.8 (eisen aan leden)

De leden van het gemeentebestuur zijn geen lid van een gemeentelijk adviesorgaan.

Afdeling 17.2 biedt plaats aan bepalingen over de adviseurs die aangemerkt worden als gemeentelijke adviesorganen. Gemeentelijke adviesorganen hebben een formelere rol en status dan de ‘gewone’ adviseurs die in de artikelen 16.15 en 16.15a bedoeld worden. De instelling en benoeming van leden van gemeentelijke adviesorganen is neergelegd bij de gemeenteraad. In gemeentelijke adviesorganen kunnen geen leden van het gemeentebestuur worden benoemd. Dit laatste is een minimumeis, dat wil zeggen dat de gemeenteraad bij zijn benoemingenbeleid nog andere voorwaarden kan stellen voor benoeming van leden van gemeentelijke adviescolleges. (Bron: MvT)

De wet geeft geen voorschriften voor de werkwijze van adviesorganen, met uitzondering van enkele specifieke voorschriften voor de gemeentelijke adviescommissie (zie hierna) die overgenomen zijn uit de vigerende wettelijke bepalingen voor de welstandscommissie. De regels die het wetsvoorstel en de Awb stellen over de procedures en het betrekken van adviseurs worden in beginsel toereikend geacht. (Bron: Nota naar aanleiding van het verslag Omgevingswet, 18-2-2015) Hiermee wordt het aannemelijk dat gemeentelijke adviesorganen onder de Awb vallen.

Uiteraard staat het een gemeente vrij “een aanvullende regeling te treffen voor bijvoorbeeld de werkwijze tijdens vergaderingen van een adviesorgaan en het betrekken van publiek daarbij. Dit kan in de vorm van een geformuleerde beleidslijn of een reglement, maar zou ook in de vorm van

regels een plaats kunnen krijgen in het omgevingsplan." (Bron: Nota naar aanleiding van het verslag Omgevingswet, 18-2-2015)

Artikel 17.9

Ow, Afdeling 17.2 *Adviesorganen op gemeentelijk niveau*

§ 17.2.2 Verplichte gemeentelijke adviesorganen

Artikel 17.9 (gemeentelijke adviescommissie)

1 De gemeenteraad 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. Binnen deze commissie zijn enkele leden deskundig op het gebied van de monumentenzorg, die in ieder geval worden betrokken bij de advisering over een rijksmonumentenactiviteit.

2 Naast de gevallen waarin de commissie op grond van artikel 16.15, eerste lid, als adviseur wordt aangewezen, kan het college van burgemeester en wethouders de commissie advies vragen over het ontwikkelen van beleid voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

3 De commissie baseert haar advies, voor zover van toepassing, op de omgevingsvisie, het omgevingsplan en de beleidsregels, bedoeld in artikel 4.19. Bij een advies over een rijksmonumentenactiviteit neemt de commissie de uitgangspunten, bedoeld in artikel 5.22, in acht.

4 De adviezen van de commissie zijn deugdelijk gemotiveerd en worden schriftelijk openbaar gemaakt.

5 De door de commissie gehouden vergaderingen zijn openbaar. Een vergadering of een gedeelte daarvan is niet openbaar in gevallen als bedoeld in artikel 10, eerste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur en in gevallen waarin het belang van openbaarheid niet opweegt tegen de in artikel 10, tweede lid, van die wet genoemde belangen.

6 De commissie zendt de gemeenteraad elk jaar een verslag over de door haar verrichte werkzaamheden.

De gemeenteraad moet een adviescommissie instellen die in ieder geval tot taak heeft te adviseren over de aanvragen om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een monument (Ow art 16.15a onder c1) en de aanvragen om een omgevingsvergunning voor een andere activiteit, in door de gemeenteraad aangewezen gevallen of als het college van burgemeester en wethouders daartoe aanleiding ziet (Ow art 16.15a onder c2). De artikelen 17.7 en 17.8 gelden ook voor deze commissie: de gemeenteraad stelt het aantal leden en de benoemingstermijn vast en benoemt en ontslaat de leden. In de gemeentelijke adviescommissie kunnen geen leden van het gemeentebestuur worden benoemd.

De samenstelling van de commissie dient zodanig te zijn dat een onafhankelijk en deskundig oordeel kan worden gevormd. Wegens het bijzondere karakter van de monumentenzorg wordt vastgehouden aan de plicht tot het instellen van een adviesorgaan voor de advisering over de rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een monument. Het wordt namelijk niet mogelijk geacht om van tevoren beoordelingscriteria vast

te leggen voor het behoud van monumentale waarden. De gevolgen van een voorgenomen activiteit voor de monumentale waarden en de vraag of de activiteit in overeenstemming is (te brengen) met het belang van de monumentenzorg, moeten per geval worden beoordeeld. Daarvoor moet de commissie ten minste beschikken over enkele leden die deskundig zijn op het gebied van cultuurhistorie, bouw- en architectuurhistorie, restauratie, landschap en stedenbouw. Al naar gelang de lokale omstandigheden en de gewenste reikwijdte van de advisering kunnen er andere deskundigheid aan worden toegevoegd.

In de gevallen dat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (voor deze de RCE) niet adviseert, is de commissie de enige adviseur over aanvragen om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit voor een monument. “Dat legt een grote verantwoordelijkheid bij de gemeente om het besluit op de aanvraag zorgvuldig te onderbouwen. Deze adviestaak is van groot belang in het stelsel van de monumentenzorg. Daarom is ervoor gekozen in het wetsvoorstel een verplichting op te nemen voor het instellen en raadplegen van de commissie die met deze taak is belast.” (Bron: MvT Ow)

Het staat gemeenten vrij om aan deze commissie een bredere adviestaak op te dragen. Daarom is gekozen voor de algemene benaming ‘gemeentelijke adviescommissie’. “Het is dan duidelijk dat het werkterrein en de samenstelling van deze commissie kan worden verbreed tot het domein van ruimtelijke kwaliteit. Daarbij zal wel voorop hebben te staan dat de leden met deskundigheid op het gebied van de monumentenzorg betrokken worden bij een advies over een rijksmonumentenactiviteit en dat de uitgangspunten die gelden voor de beoordeling van een rijksmonumentenactiviteit (artikel 5.21) bij de totstandkoming van dit advies in acht worden genomen.” (Bron: Nota naar aanleiding van het verslag Omgevingswet, 18-2-2015)

De Tweede Kamer heeft in juni 2015 een motie aangenomen met betrekking tot die brede taak van de adviescommissie. De Kamer is van mening dat het aan het eind van de planvorming in detail beoordelen of aan redelijke eisen van welstand wordt voldaan minder goed past in de geest van de Omgevingswet, namelijk zo veel mogelijk overleg aan de voorkant waarbij omwonenden en andere belanghebbenden worden betrokken. Daarom verzoekt de Kamer de regering om “in het implementatietraject van de Omgevingswet gemeenten te stimuleren de adviescommissie (zoals genoemd in art 17.9) ook in te zetten om initiatiefnemers aan de voorkant van het proces te adviseren en uit te dagen om hun plannen met zo veel mogelijk kwaliteit en consensus te realiseren en het welstandstoezicht achteraf geleidelijk af te bouwen.” (Bron: motie Veldman/de Vries, Kamerstuk 33962 nr. 120)

Bijlage 3
Vraag en antwoord

In deze bijlage komen losse vragen aan de orde die tijdens het opstellen van deze handreiking werden gesteld. De volgorde is min of meer willekeurig.

Vragen met betrekking tot cultureel erfgoed

Waarom is een gemeentelijke adviescommissie verplicht bij rijksmonumenten?

Omdat de regering het niet mogelijk acht om van tevoren beoordelingscriteria vast te leggen voor het behoud van monumentale waarden. De gevolgen van een voorgenomen activiteit voor de monumentale waarden, en de vraag of de activiteit in overeenstemming is (te brengen) met het belang van de monumentenzorg, moeten per geval worden beoordeeld. [73] Als de minister van OCW (voor deze de RCE) en Gedeputeerde Staten [74] niet adviseren, is de gemeentelijke adviescommissie de enige adviseur over een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een monument. Daarom geldt de wettelijke eis dat enkele leden van de gemeentelijke adviescommissie deskundig moeten zijn op het gebied van de monumentenzorg.

[73] Dit geldt uiteraard ook voor provinciale en gemeentelijke monumenten, maar alleen de verantwoordelijkheid van het rijk is in de wet opgenomen.

[74] Indien het een ingrijpende rijksmonumentenactiviteit betreft waarover de minister van OCW adviseert en deze activiteit een monument betreft dat buiten de bebouwde kom ligt, adviseert ook Gedeputeerde Staten van de desbetreffende provincie.

[75] Omgevingsbesluit, artikel 4.32

Wanneer moet de minister van OCW (voor deze de RCE) adviseren?

Net als nu moet de minister van OCW (voor deze de RCE) adviseren over een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een monument in de volgende gevallen: [75]

1° het slopen van het monument als het gaat om het geheel afbreken van het monument of het gedeeltelijk afbreken daarvan als die gedeeltelijke afbraak van ingrijpende aard is voor de monumentale waarden van het monument;
2° het ingrijpend wijzigen van het monument of een belangrijk deel daarvan, als de gevolgen voor de monumentale waarden van het monument vergelijkbaar zijn met de gevolgen van het slopen van het monument, bedoeld onder 1°;
3° het reconstrueren van het monument of een belangrijk deel daarvan, waarbij de staat van het monument wordt teruggebracht naar een eerdere staat of een veronderstelde eerdere staat van het monument;
4° het wijzigen van het monument of een belangrijk deel daarvan voor een gebruiksverandering van het monument als dat ingrijpende gevolgen heeft voor de monumentale waarden; of
5° het verplaatsen van het monument of een belangrijk deel daarvan.

De RCE kan op verzoek van gemeenten ook in andere situaties om specifiek advies worden gevraagd. Dat gaat meestal om specialistisch advies zoals over kleur en schilderingen, interieur, historisch glas, groen, materiaaltechnische vragen of duurzaamheidsmaatregelen. De RCE biedt op zijn website veel informatie aan over de advisering.

Wie adviseert over archeologische rijksmonumenten?

De gemeente heeft al langer de verantwoordelijkheid om archeologie op een volwaardige manier te betrekken bij vergunningaanvragen en ruimtelijke besluiten. Wanneer de gemeente zelf niet over voldoende expertise beschikt, zal zij een beroep moeten doen op externe adviseurs. Het kan gaan om beleidsadvies of om advies bij activiteiten.

Beleidsadvies gaat vooral over het aanduiden van archeologische functies in het omgevingsplan. Hieraan moet een archeologische waardenkaart ten grondslag liggen waarin op basis van onafhankelijk onderzoek de aanwezige of te verwachten archeologische waarden van een gebied zijn aangegeven. Het is zinvol om daarbij deskundigen te betrekken via een adviescommissie of als adviseur, die het betrokken gebied kennen en de plek daarvan in (inter)nationaal perspectief.

Met de Omgevingswet wordt de gemeente ook verantwoordelijk voor de vergunningverlening voor het verstoren van archeologische rijksmonumenten, in het geval er sprake is van een meervoudige aanvraag (dus als er van de gemeente ook nog andere omgevingsvergunningen nodig zijn voor samenhangende activiteiten). De RCE geeft daarover wel een advies en heeft instemmingsrecht namens de minister van OCW.

Hoe worden gemeentelijke monumenten aangewezen onder de Omgevingswet?

De aanwijzing van gemeentelijke monumenten vindt plaats door de aanduiding van de functie van gemeentelijk monument aan een locatie in het omgevingsplan. In de bruidsschat is een overgangsbepaling opgenomen voor de huidige gemeentelijke monumenten en voorbeschermde gemeentelijke monumenten. [76] Inhoudelijk blijft de inhoud van de aanwijzing gelijk: de redengevende omschrijving wordt door de gemeente in het omgevingsplan opgenomen.

[76] Invoeringsbesluit Omgevingswet, bruidsschat in het omgevingsplan artikel 2.2

Kan de gemeentelijk adviescommissie ook adviseren over de aanwijzing van rijksmonumenten?

Ja, het college van burgemeester en wethouders kan de gemeentelijke adviescommissie vragen het college hierover te adviseren, en dit advies betrekken in zijn advies aan de Minister over de aanwijzing. Overigens is het Rijk niet van plan om veel extra rijksmonumenten aan te wijzen.

Wat verstaat de Omgevingswet onder de omgeving van een monument?

Gemeenten zijn onder meer verplicht om aantasting van de omgeving van (voorbeschermde) rijksmonumenten en monumenten die op grond van het omgevingsplan zijn beschermd te voorkomen, voor zover die monumenten door die aantasting worden ontsierd of beschadigd. Het gaat hierbij “niet zozeer om het voorkomen van de aantasting van de omgeving op zich, maar om een aantasting van de omgeving van een (voor)beschermd monument die dat monument ontsiert of beschadigt. Het verrichten van activiteiten of de aanwezigheid van een (bouw)werk in de omgeving van een monument kan bijvoorbeeld het aanzicht en de waardering van dat monument negatief beïnvloeden. Daarnaast kan de omgeving van een monument ook van invloed zijn op de instandhouding of het functioneren van een monument. Zo is (de bebouwing of beplanting in) de omgeving van een molen van invloed op de windvang van een

molen. Een molen die niet kan functioneren omdat deze onvoldoende wind vangt, heeft een veel groter risico om te vervallen." [77]

[77] Toelichting Besluit kwaliteit leefomgeving, p. 771

Deze nieuwe regel – die een uitwerking is van een bepaling uit het Verdrag van Granada – gaat een stap verder dan de huidige regels in de Erfgoedwet of bestaande gemeentelijke of provinciale verordeningen, die alleen het monument zelf beschermen, al zijn er in sommige verordeningen al wel regels opgenomen voor bijvoorbeeld een molen- of een landgoedbiotoop.

Het Gelders Genootschap zal samen met verschillende partners in 2020 een handreiking ontwikkelen voor de omgang met de omgeving van een monument.

Vragen over de samenstelling van de gemeentelijke adviescommissie

Wat wordt verstaan onder onafhankelijkheid?

In het algemeen mag een wettelijke adviseur (een persoon die, of college dat op grond van een wettelijk voorschrift adviseert over een door een bestuursorgaan te nemen besluit) niet werkzaam zijn onder de verantwoordelijkheid van dat bestuursorgaan. [78] De Omgevingswet krijgt echter als *lex specialis* voorrang boven de Algemene wet bestuursrecht. De Omgevingswet stelt als eis voor alle gemeentelijke adviesorganen dat leden van het gemeentebestuur geen deel mogen uitmaken van die adviesorganen. Dit is een minimumeis, dat wil zeggen dat de gemeenteraad bij zijn benoemingenbeleid nog andere voorwaarden kan stellen voor benoeming van leden van gemeentelijke adviescolleges. [79]

[78] Algemene wet bestuursrecht artikel 3.5

[79] MvT bij Omgevingswet, p. 580

In de ***Handreiking Gemeentelijke Monumentencommissies*** en het ***Dossier Onafhankelijke Advisering*** worden twee voorwaarden voor onafhankelijkheid genoemd:

- → De leden zijn onafhankelijk ten opzichte van het orgaan waaraan ze adviseren. Dit impliceert dat leden van het college van burgemeester en wethouders en van de gemeenteraad geen lid kunnen zijn en dat de leden ook niet in dienst zijn van het orgaan waaraan ze adviseren.
- → De leden zijn onbevooroordeeld ten opzichte van het plan waarover ze adviseren – er bestaat geen (persoonlijke) betrokkenheid bij het betreffende bouwplan. Dat kan zijn een betrokkenheid als eigenaar/opdrachtgever, als architect, maar ook als benadeelde. In al die gevallen neemt het betreffende lid geen deel aan de bespreking van dat agendapunt, noch aan de eventuele stemming.

Mogen burgers lid zijn van de gemeentelijke adviescommissie?

Ja. Veel gemeenten beschouwen de inbreng van burgers bij de kwaliteitsadvisering als waardevol. Burgers verrijken de advisering met hun gebiedskennis en zorgen mede voor draagvlak in de samenleving. Burgers

kunnen worden benoemd als lid van de commissie, maar er kan ook een maatschappelijke organisatie of een klankbord worden benoemd als adviseur van de commissie. Aanbevolen wordt om burgers altijd op persoonlijke titel te benoemen en niet als vertegenwoordiger van een belangengroep, om de scheidslijn tussen participatie en onafhankelijke kwaliteitsadvisering helder te houden.

De lokale bouwmeester verdwijnt uit de wet. Kan hij of zij wel blijven functioneren?

Ja. Ofwel als (gemachtigd) lid van de regionale of lokale gemeentelijke adviescommissie. Ofwel naast de gemeentelijke adviescommissie als zelfstandig adviseur, bijvoorbeeld voor de ontwerpgerichte advisering en/of advies over het uiterlijk van bouwwerken.

Vragen over de benoeming

Mag de gemeente ook twee adviescommissies benoemen?

Ja. De gemeente kan twee commissies instellen: bijvoorbeeld een commissie voor omgevingskwaliteit van bouwwerken en een monumentencommissie. Maar alleen degene die adviseert over rijksmonumentenactiviteiten – kan de status van gemeentelijke adviescommissie als bedoeld in artikel 17.9 Omgevingswet krijgen.

Hoe kunnen de regionale adviesorganisaties worden benoemd?

Voor de gemeentelijke adviescommissie en andere adviesorganen geldt: de gemeenteraad stelt het adviesorgaan in en benoemt de leden. De gemeenteraad kan een regionale adviescommissie instellen als zijn gemeentelijke adviescommissie of als adviesorgaan, maar moet dan de leden afzonderlijk benoemen.

De gemeente (raad, college of ambtelijke organisatie) kan ook een regionale organisatie of een persoon aanwijzen als adviseur. Daaraan zijn geen benoemingsregels verbonden. In dit geval mag deze adviseur niet de advisering over rijksmonumentenactiviteiten uitvoeren.

Kan de gemeenteraad het benoemen van leden delegeren aan het college van burgemeester en wethouders?

Nee. Voor delegatie moet een wettelijke grondslag zijn en die is er niet. Mandatering lijkt ook uitgesloten gezien de geschiedenis (democratisering van het welstandstoezicht) en de expliciete bepaling in de Omgevingswet dat de gemeenteraad de leden van een adviesorgaan benoemt. Benoeming van de leden door de gemeenteraad kan wel gebeuren op voordracht van het college.

Hoe gaan we om met de zittingstermijnen van de huidige commissieleden bij instelling van de nieuwe gemeentelijke adviescommissie?

Bij instelling van de nieuwe gemeentelijke adviescommissie kunnen leden van de bestaande adviescommissie worden benoemd. Daarbij kan de einddatum van hun huidige zittingstermijn worden overgenomen. Er kan ook een nieuwe einddatum worden vastgelegd.

De Omgevingswet noemt geen maximale zittingstermijn. Voor leden van de welstandscommissie geldt tot het inwerkingtreden van de Omgevingswet een wettelijk bepaalde termijn van drie jaar met een eenmalige mogelijkheid tot verlenging met nog eens drie jaar. De gewenste zittingstermijn is een kwestie van balans tussen continuïteit en onafhankelijkheid. De ***Handreiking Gemeentelijke Monumentencommissies*** stelt dat onafhankelijkheid gewaarborgd is als leden niet langer worden aangesteld dan voor tweemaal een termijn van vier jaar, in kleine gemeenten kan gekozen worden voor drie maal drie jaar. Continuïteit is gewaarborgd door niet de gehele commissie ineens te vernieuwen maar door de leden geleidelijk te vervangen.

Vragen over de advisering

Is een advies van de gemeentelijke adviescommissie bindend?

Nee. Het advies is niet bindend, wel zwaarwegend. Verwacht kan worden dat de jurisprudentie over de welstandsadvisering ook onder de Omgevingswet gevolgd zal worden. De standaardoverweging luidt:

"Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (...) mag het bevoegd gezag, hoewel het niet aan een welstandsadvies is gebonden en de verantwoordelijkheid voor welstandstoetsing bij hem berust, aan het advies in beginsel doorslaggevende betekenis toekennen. Tenzij het advies naar inhoud of wijze van totstandkoming zodanige gebreken vertoont dat het bevoegd gezag dit niet – of niet zonder meer – aan zijn oordeel omtrent de welstand ten grondslag heeft mogen leggen, behoeft het overnemen van een welstandsadvies in beginsel geen nadere toelichting. Dit is anders indien de aanvrager of een derde-belanghebbende een advies overlegt van een andere deskundig te achten persoon of instantie dan wel gemotiveerd aanvoert dat het welstandsadvies in strijd is met de volgens de welstandsnota geldende criteria. Ook laatstgenoemde omstandigheid kan aanleiding geven tot het oordeel dat het besluit van het bevoegd gezag in strijd is met artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wabo of niet berust op een deugdelijke motivering." [80]

[80] Bron: ABRvS, 16-10-2019, nr. 201804657/1/A1 – ECLI:NL:RVS:2019:3466

Het college kan het advies gemotiveerd naast zich neer leggen als het van oordeel is dat de omgevingsvergunning toch moet worden verleend. Uit de besluitmotivering moet blijken welke afwegingen zijn gemaakt.

Blijft een second opinion mogelijk?

Ja. De FRK biedt daarvoor een **procedure** aan die veel gemeenten gebruiken.

Wat is het verschil tussen advisering door deskundigen en maatschappelijke participatie?

De Omgevingswet stimuleert vroegtijdige participatie van belanghebbenden om tijdig belangen, meningen en creativiteit op tafel te krijgen. Daarom zijn in de Omgevingswet en in het Omgevingsbesluit regels over participatie opgenomen. Er zijn **regels voor participatie bij besluitvorming** over beleidsinstrumenten (omgevingsvisie, omgevingsplan, programma) en bij besluitvorming over projecten en activitei-

ten (projectbesluit, omgevingsvergunning). Bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning moet de initiatiefnemer aangeven of en zo ja hoe hij aan participatie heeft gedaan. Het bevoegd gezag betrekt deze informatie bij de integrale belangenafweging.

Participatie leidt echter niet per definitie tot maatschappelijke meerwaarde. Het maatschappelijk belang strekt verder dan dat van de belanghebbenden. De initiatiefnemer en de belanghebbenden zien de positieve en negatieven effecten voor de directe omgeving, vanuit de huidige omstandigheden. Maar het bevoegd gezag wordt geacht verder te kijken, naar andere schaalniveaus en andere tijden. [81] Daarom is participatie iets anders dan onafhankelijke advisering door deskundigen. Inbreng van de deskundigheid, de vaardigheid en creativiteit van een adviescommissie kan leiden tot maatschappelijke meerwaarde.

[81] Bron: *Dilemma's bij de kwaliteitsadvisering*, 2018, MOOI Noord-Holland en Overmorgen

Participatie en deskundigenadvisering kunnen elkaar wel versterken. Eerder in de tekst is gewezen op de mogelijkheid om een maatschappelijke organisatie of een klankbord van bewoners en/of ondernemers aan te wijzen als adviseur van de commissie, zodat maatschappelijke kennis kan worden ingebracht bij de advisering. Andersom kan (een lid van) de commissie worden aangewezen als adviseur van een maatschappelijke organisatie of een klankbord van bewoners. Het is zaak hierbij de verschillende 'petten' en belangen goed te benoemen en te zorgen dat de advisering wel onafhankelijk blijft.

Betrokkenen

Deze handreiking is opgesteld in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed en de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit.

Onderzoek en tekst
- José van Campen (projectleider), planoloog, woord en plaats
- Wim Mulder, adviseur, Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied
- Hoofdstuk 2: Janos Boros, hoofd kwaliteit en innovatie, Gelders Genootschap

Begeleiding
- Ruben Abeling, senior jurist, RCE
- Frank Altenburg, senior beleidsmedewerker, RCE (Stuurgroep)
- Gerda de Bruijn, senior beleidsmedewerker, RCE
- Flip ten Cate, directeur, Federatie Ruimtelijke Kwaliteit (Stuurgroep)
- Henk Hoogeveen, adviseur architectuurhistorie, RCE
- Lydia Jongmans, beleidsadviseur, VNG
- Marco Lurks, coördinerend senior omgevingsrecht, VNG
- Bert Rademaker, beleidscoördinator wetgeving, ministerie van BZK
- Nienke van Renssen, senior jurist Programma Invoering Omgevingswet, VNG (Stuurgroep)
- Katja Stribos, strategisch adviseur Omgevingswet, VNG
- Jeroen Westerman, adviseur gebouwd erfgoed, RCE

Klankbordgroep
- Joost Ahsmann, adviseur ruimtelijke kwaliteit, Omgevingsdienst Zuidoost Brabant
- Janos Boros, adviseur ruimtelijke kwaliteit, Gelders Genootschap
- Ron Cremers, adviseur ruimtelijke kwaliteit, Omgevingsdienst Zuidoost Brabant
- Theo Hoek, directeur, Libau
- Jef Muhren, directeur, Mooi Noord-Holland
- Rik Onderdelinden, programmaleider omgevingskwaliteit, Het Oversticht
- Alexander Pastoors, beleidsmedewerker ontwerpproces en techniek, BNA
- Brechje Pronk, secretaris Commissie voor Welstand en Monumenten, gemeente Rotterdam
- Marc Reniers (voorzitter), architect, M3H Architecten
- Paul Rosenberg, algemeen secretaris Commissie Ruimtelijke Kwaliteit, gemeente Amsterdam
- Bas Schout, strategisch adviseur omgevingskwaliteit, Dorp, Stad en Land
- Casper Sprong, stedenbouwkundige, gemeente Roosendaal
- Anthony Tom, directeur, MooiSticht
- Marc Visser, directeur, Hûs en Hiem
- Karin Westerink, voorzitter, Federatie Grote Monumentengemeenten
- Manon van der Wiel, secretaris Commissie Welstand en Monumenten, gemeente Utrecht
- Jeroen de Willigen, stadsbouwmeester, gemeente Groningen

Testgemeenten
De conceptversie van deze handreiking is getest in de volgende gemeenten:
- BAR-organisatie (Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk)
- Edam-Volendam
- Rotterdam
- Súdwest-Fryslân

Federatie Ruimtelijke Kwaliteit
Herengracht 62
1015 BP Amsterdam
Telefoon 020 412 49 64
info@ruimtelijkekwaliteit.nl

Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
Telefoon 070 373 83 93

Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
Smallepad 5
3811 MG Amersfoort
Telefoon 033 421 74 21

Redactie
José van Campen

Ontwerp
Philip Stroomberg

Dtp
Lauran Blommers

Uitgave
VNG / RCE / FRK

Den Haag / Amersfoort / Amsterdam, januari 2020