Toelichting voorstel proefperiode Commissie Omgevingskwaliteit

Inleiding
De Omgevingswet spreekt expliciet van een goede omgevingskwaliteit waarbij er sprake is van de gebouwde omgeving als geheel. Elk ontworpen of gebouwd object houdt verband met de natuurlijke leefomgeving en is onderdeel van een groter geheel. Dit vraagt straks om een bredere expertise van de Commissie Welstand en Monumenten dan alleen architectuur, stedenbouw en monumenten. De uiterlijke verschijningsvorm staat niet op zich maar ook ruimtelijke diversiteit, duurzaamheid, de menselijke maat zijn aspecten die integraal meegenomen moeten worden in de advisering. Voor een stad als Utrecht, met in het vaandel Gezond Stedelijk Leven voor iedereen, is deze verbreding op het lijf geschreven. Nieuwe ontwikkelingen op het gebied van duurzaamheid en gezondheid vragen naast de kwantitatieve opgave steeds meer aandacht voor het kwalitatieve aspect. Derhalve wordt voorgesteld tot de invoering van de Omgevingswet een proefperiode in te lassen rond de borging van de omgevingskwaliteit met een verbreding van de huidige Commissie Welstand en Monumenten tot een tijdelijke Commissie Omgevingskwaliteit.

De grote uitdagingen waar de stad de komende jaren voor staat zijn omvangrijk en complex; zoals de bouw van veel woningen, de energietransitie, de circulaire economie en de klimaatadaptie. Deze opgaven vereisen een integrale aanpak en een cultuuromslag in het denken en adviseren over bouwen: woonkwaliteit, omgevingskwaliteit, architectonische kwaliteit, waterhuishouding, klimaatbestendigheid, circulair bouwen, etc. De commissie kan in gebiedsontwikkelingen een constructieve, stimulerende rol spelen door haar integrale, deskundige en kwaliteitsverhogende advisering vroeg in het proces.

In de afgelopen jaren zijn er in diverse doelen gesteld voor de verschillende duurzaamheidsthema's en zijn 'Gezond Stedelijk Leven voor iedereen' en de 'Sustainable Global Goals' beklijfde begrippen geworden:
- Utrecht Circulair, hoofddoel: in 2050 volledig circulair
- Energietransitie, hoofddoel: in 2050 klimaatneutraal
- Klimaatadaptatie, hoofddoel: in 2050 volledig voorbereid op de klimaatverandering
- Groen:
  - Actualisatie groenstructuurplan 2017-2030
  - Nieuwe opgave => een gezonde en klimaatbestendige stad:
  - Bij plannen in de stad => Groen tenzij

Commissie Welstand en Monumenten onder de Woningwet en de Monumentenwet
Ten tijde van de Woningwet adviseert de Commissie Welstand en Monumenten het college op basis van redelijke eisen van welstand over een bouwwerk. De wettelijke taak betreft het advies over de architectuur en is gekoppeld aan de aanvraag omgevingsvergunning, formeel aan het einde van de procedure. Daarnaast adviseert de Commissie Welstand en Monumenten over monumentenaanvragen zoals benoemd in de Monumentenwet, waarbij met name de monumentale aspecten worden bekeken, zowel interieur als exterieur. Dit is hoe de commissie op dit moment haar werk doet.

Veranderingen Omgevingswet
Redelijke eisen van welstand zijn inmiddels ingehaald door de toets aan ruimtelijke kwaliteit, maar vraagt nu met de komst van de Omgevingswet om de stap naar goede omgevingskwaliteit. Dit vereist een integrale aanpak. Maar ook een cultuuromslag: het ja-mits-principe van de Omgevingswet vraagt om een begeleidende rol, meer dan een toetsende rol. In een vroeg stadium op collegiaal niveau ontwerpgerichte adviezen geven om een ontwerp te laten bijdragen aan een goede omgevingskwaliteit.

Met de komst van de Omgevingswet is er de kans om de advisering aan te passen aan de praktijk: een bouwwerk staat niet op zich en het niet meenemen van de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving in al haar aspecten – stedenbouw, landschap, cultureel erfgoed – is onwenselijk. Een goed bouwwerk in of een armoedige omgeving, of ten koste van het omringende historische waarde, of het niet benutten van kansen op het gebied van klimaatadaptatie, is een gemiste kans. Daarnaast roept de actualiteit in relatie tot alle facetten verbonden aan Gezond Stedelijk Leven, om meer expertise en meer integrale advisering van de commissie. Alleen toetsen aan redelijke eisen van welstand of toetsen op de monumentwaarde is niet meer van deze tijd.
Ook het adviseren aan het einde van een proces is ongewenst: vooroverleg heeft zich bewezen ten behoeve van een soepeler vergunningentraject. De commissie krijgt een begeleidende rol met

betrekking tot het ontwerp van het initiatief in alle fases en niet alleen een adviesrol bij de vergunningverlening aan het einde van het indieningsproces.

Doel van de kwaliteitsadvisering van de commissie onder de Omgevingswet is niet het toetsen aan regels, maar een interpretatie van de open regels met kwalitatieve beleidsuitgangspunten. Dat kan niet 100% objectief maar zo objectief mogelijk door meerdere deskundigen tot een advies te laten komen om initiatiefnemers te kunnen sturen in ruimtelijke kwaliteit, inspiratie en vakmanschap. Hierbij worden belangen afgewogen, immers niet alle belangen kunnen worden gediend.

<u>Voorstel Commissie Omgevingskwaliteit</u>
Het voorstel is om in Utrecht een integrale commissie met een ‘duurzaam’ accent te onderzoeken. De resultaten daarvan zullen in een apart voorstel voor bestuur en raad worden verwerkt voor de instelling van de verplichte adviescommissie voor inwerkingtreding van de Omgevingswet. Door de commissie in te richten met meerdere disciplines betrokken bij omgevingskwaliteit, is de initiatiefnemer gebaat bij een enkel platform waar het gesprek wordt gevoerd. Onderlinge afstemming kan via een gremium, met de diverse belangen, gelijktijdig plaatsvinden en hoeft niet meer naast of na elkaar. Daarnaast wordt gemeend dat commissieleden elkaar versterken door bijvoorbeeld architectonische kwaliteit te combineren met energiebesparende maatregelen. De duurzaamheidsambities in de ruimste zin van deze stad worden op deze wijze eerder en breder bij het bouwproces betrokken. Tevens is dit een natuurlijk moment om met de raad van gedachten te wisselen over het huidige functioneren van de Commissie Welstand en Monumenten en daar lering uit te trekken voor de Commissie Omgevingskwaliteit. Mogelijke verbeterpunten kunnen in de proefperiode geïmplementeerd worden en de ervaringen meegenomen naar de definitieve organisatievorm voor de borging van de omgevingskwaliteit.
Het voorstel tot verbreden van de commissie heeft de gevolgen voor samenstelling, taken en rol in het proces. Die worden hieronder toegelicht.

Samenstelling
Voor een goede advisering dient de Commissie Omgevingskwaliteit transparant, deskundig en onafhankelijk te zijn. Enkele leden moeten deskundig zijn op het gebied van monumentenzorg – de Omgevingswet verplicht immers een adviescommissie voor rijksmonumenten. In de Commissie Omgevingskwaliteit zijn de vakdisciplines vertegenwoordigd over de werkvelden waarover geadviseerd wordt. Een onafhankelijk advies is het beste gewaarborgd met externe leden, deskundigen die geen afhankelijkheid hebben van de gemeente Utrecht. Ambtelijk adviseurs kunnen een bijdrage leveren door hun overwegingen mee te geven bij de totstandkoming van een advies, zoals vertegenwoordigers vanuit de vakdisciplines stedenbouw, erfgoed, duurzaamheid en milieu (bijvoorbeeld ten aanzien van geluid en lucht), energie, circulair en klimaatadaptie.

In relatie tot omgevingskwaliteit in haar Utrechtse context, wordt voorgesteld de volgende disciplines te benoemen om tot een breed gewogen advies te kunnen komen:
- Architectuurhistorie / bouwhistorie / cultuurhistorie / restauratie
- Architectuur
- Stedenbouw
- Landschap (inclusief groen en klimaatadaptatie)
- Duurzaamheid (expertise met name in relatie tot het bouwwerk)

Naast de inhoudelijke deskundigheid dient een commissie haar adviezen vaardig te kunnen communiceren, en klantvriendelijk, transparant en oplossingsgericht te acteren. Voorgesteld wordt de leden voor stedenbouw, landschap en duurzaamheid te benoemen voor de proefperiode. Indien met de Commissie Omgevingskwaliteit ingestemd wordt, zullen deze leden (bij goed functioneren) voor de termijnen van de verordening benoemd kunnen worden (evenals een herbenoeming van de overige leden en voorzitter).

Gezien de participatie die de Omgevingswet stimuleert bij een initiatief, is het lidmaatschap van een burgerlid overbodig. Betrokkenheid van de inwoners is al geborgd in het afwegingsproces.

Subcommissie en adviseurs
Vanwege de breedheid aan werkvelden wordt tevens voorgesteld een subcommissie Erfgoed te benoemen die slagvaardiger in haar specifieke werkveld kan adviseren. Dit mag niet ten koste gaan van de integrale advisering, dus afstemming met de Commissie Omgevingskwaliteit of een advies met voorbehoud vanuit de subcommissie is noodzakelijk. De subcommissie Erfgoed zal bestaan uit de

Erfgoedleden van de Commissie Omgevingskwaliteit, die de afwegingen ten aanzien van de monumentwaarden inbrengen als preadvies bij de integrale commissieafwegingen.

Voor een stad als Utrecht met veel gemeentelijke monumenten, is een dergelijke subcommissie wenselijk die adviseert over vraagstukken op het gebied van Erfgoed. Dat betreffen aanvragen voor het verbouwen van een rijksmonument of een gemeentelijk monument, waarbij over de invloed op de monumentwaarden geadviseerd moet worden. Maar andersom dienen bij wijzigingen in de nabije omgeving van een monument ook de impact op dat cultureel erfgoed meegewogen te worden. De ruimtelijke cultuurhistorische waardering van een locatie speelt tevens een rol bij de advisering. Daarnaast heeft de commissie een adviesrol bij de aanwijzing van een monument.

Voor het beperkt aantal supervisoren en het supervisieteam Stationsgebied wordt geadviseerd deze adviesrol in het kader van de bedrijfscontinuïteit voort te zetten. De supervisorenregeling voorziet in een goede afstemming tussen commissie en supervisor, en kan daarmee zowel in de huidige als de toekomstige situatie gehandhaafd blijven.

Taken
De taken van de gemeentelijke adviescommissie zijn in de Omgevingswet in verschillende artikelen beschreven. Deze zijn beleids-, ontwerp- en beoordelingsgericht.
In de wet wordt ruimte geboden om de Commissie Omgevingskwaliteit beleid te laten ontwikkelen voor de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet maakt het mogelijk hierin keuzes te maken en voorgesteld wordt in Utrecht de commissie alleen in te zetten voor toetsing en begeleiding van (bouw)initiatieven; het ontwikkelen van beleid zal ambtelijk worden ingevuld, waarbij de Commissie Omgevingskwaliteit wel om advies gevraagd kan worden. Ook kan zij verzoeken om beleid te ontwikkelen indien er op enigerlei terrein een hiaat blijkt te zijn, of aan te passen als beleid de kwaliteit van de fysieke leefomgeving niet ten goede komt.

Werkwijze
In aanloop naar de Omgevingswet, wanneer het belangrijk wordt om te adviseren in het voortraject van een omgevingsplanactiviteit, zal de huidige praktijk – aanvragers te stimuleren de commissie bijtijds te raadplegen in de planvorming – worden gecontinueerd. Is er sprake van complexiteit in de advisering bij illegale bouw of bij bezwaar- en beroepszaken in relatie tot het bouwwerk en de daaraan gekoppelde gebouwde omgeving dan blijft de commissie het aangewezen adviesorgaan om hier een uitspraak te doen. Zij kan ook geraadpleegd worden, ambtelijk te bepalen door de commissiesecretaris, indien er twijfel bestaat over een ambtelijk advies en de expertise van de commissie gewenst is. Daarnaast kunnen er diverse redenen zijn waarbij het zinvol is de commissie bij een advies te betrekken, waarbij te denken valt aan:

- omdat er door een kleiner bouwwerk een nieuwe ontwikkeling in gang wordt gezet die beeldbepalend kan worden (bijvoorbeeld een nieuw type dakopbouw)
- omdat er ontwikkelingen zijn die door de realisatie van het bouwwerk mogelijk gevoeligheden/geschillen oproepen
- omdat het voor de commissie goed is om op de hoogte te zijn in het kader van bijvoorbeeld contextverandering

De advisering is primair gericht op individuele objecten als monumenten en bouwwerken.
De commissie heeft geen adviesfunctie op het gebied van bestemmingen, ruimtelijke bereikbaarheid en parkeereisen. Ook milieu- en bouwtechnische normeringen worden ambtelijk gewogen.

Indien uit een voortraject al vast komt te staan dat het plan uit stedenbouwkundig, planologisch afwegingen ongewenst is, zal de commissie evenmin een adviesrol hebben. Dit om te voorkomen dat een procedurele en vakinhoudelijke botsing ontstaat tussen de rol van de commissie en die van ambtelijke organisatie.

Werkwijze kleinere, veel voorkomende bouwwerken
Vanwege het grote aantal activiteiten in Utrecht, is het niet haalbaar alle aanvragen voor te leggen aan de externe, onafhankelijke commissie. Volgens de huidige Kanbepaling worden aanvragen die betrekking hebben op kleinere, veelvoorkomende bouwwerken of bouwwerken waarover de mening van de commissie als bekend mag worden verondersteld, voorzien van een ambtelijk advies. Onder de Omgevingswet is het voorstelbaar dat voor deze veelvoorkomende bouwwerken specifieke regels worden opgenomen in het omgevingsplan zodat deze ambtelijk toetsbaar zijn. De secretaris is inhoudelijk verantwoording verschuldigd aan de commissie, om een vorm van onafhankelijkheid

binnen het ambtelijk apparaat te borgen. Om de bredere adviestaak goed ambtelijk te kunnen verrichten is de ontwikkeling van kennis een continue opgave.

Commissie aan voorkant proces
In de geest van de Omgevingswet is het wenselijk de commissie aan de voorkant van het proces in te zetten om initiatiefnemers te adviseren en uit te dagen. Deze werkwijze wordt al enkele jaren gestimuleerd. Het komt de ruimtelijke kwaliteit van een bouwontwikkeling ten goede maar leidt ook tot een integralere werkwijze. In de proefperiode gaat het daarbij ook om advies in te winnen over meerdere aspecten van omgevingskwaliteit dus inclusief duurzaamheid en terreininrichting. Integraliteit voorkomt tevens tegenstrijdige adviezen. Bij de advisering in het voortraject is het wenselijk een adviesdossier op te stellen met verantwoording en conclusies waarin vastgelegd wordt wat het initiatief bijdraagt aan de omgevingskwaliteit.
Uiteindelijk zal het vroegtijdig adviseren aan de voorkant van het proces leiden tot meer transparantie en duidelijkheid, en het vergunningentraject bespoedigen.

De Omgevingswet zet in op de betrokkenheid van inwoners bij initiatieven. Bij planbesprekingen in een vroeg stadium is het van belang niet alleen de breedte inhoudelijk in het vizier te hebben, maar ook de breedte van de betrokkenen. Niet alleen de initiatiefnemer moet ruimte geboden worden zijn of haar plannen toe te lichten, maar ook belanghebbenden moeten vroeg in het planproces betrokken en gehoord worden. Dit kan alleen maar leiden tot maatschappelijke meerwaarde. Deze mogelijkheid is vastgelegd in de verordening.

De beoogde meer begeleidende dan toetsende rol van de Commissie Omgevingskwaliteit verdient speciale aandacht in de proefperiode. Intentie is om een stimulerende, aanjagende rol te vervullen en mee te denken binnen het ‘ja-mits’-principe, maar er zal ervaring moeten worden opgedaan met de mate waarin. Niet uit te sluiten is dat een initiatief van dusdanige kwaliteit kan zijn dat er geen kans gezien wordt hier via begeleiding een positief vervolg aan te geven. Daarnaast moet vermeden worden dat de commissie op de ontwerpersstoel gaat zitten: de adviezen moeten een handreiking zijn voor de ontwerper als meerwaarde voor de kwaliteit.

Relatie Omgevingsoverleg en Commissie Omgevingskwaliteit
Voor de toekomst is het de werkwijze dat een initiatief voor advisering over het ontwerp pas geagendeerd kan worden in de Commissie Omgevingskwaliteit als de brede ambtelijke toets in het interbestuurlijke omgevingsoverleg heeft beoordeeld dat het plan wenselijk en haalbaar is. Het omgevingsoverleg zal het initiatief toetsen aan de hand van het beleid van gemeente en ketenpartners of legt deze langs de lat van de voorwaarden, wensen en ambities van gemeente en ketenpartners. Ook is het voorstelbaar dat in geval van twijfel of indien er intern geen eenduidig advies gegeven kan worden, het omgevingsoverleg advies inwint van de Commissie Omgevingskwaliteit. In het omgevingsoverleg wordt, voordat een aanvraag wordt ingediend, integraal naar mogelijkheden gezocht om een initiatief mogelijk te maken (ja, mits principe). De adviezen van de Commissie Omgevingskwaliteit zullen hierin meegenomen worden.

Proefperiode
Om de verbreding van de advisering goed af te bakenen en het daaraan gekoppelde beleid beter te inventariseren, om de adviezen van de raad te implementeren en om de grenzen te verkennen in de begeleidende rol, is een proefperiode voor de komst van de Omgevingswet wenselijk. Indien de raad instemt met het voorstel, zal de Commissie Welstand en Monumenten zo spoedig mogelijk aangevuld worden met experts op het gebied van genoemde disciplines om de verbrede advisering in de praktijk te beproeven. Vanwege de wettelijke advisering onder de huidige Woningwet en Monumentenwet, zullen de huidige juridische kaders gehanteerd blijven (zoals ‘voldoen aan redelijke eisen van welstand’), maar zal in de advisering de verbreding meegenomen worden. Dat biedt gelijktijdig de mogelijkheid om bij aanvragers na te gaan hoe deze verbreding ervaren wordt. Daarnaast wordt deze periode gebruikt om het bestaande beleid (zoals de welstandsnota) waaraan de commissie toetst te inventariseren en indien nodig te actualiseren en aan te vullen. Ook zal de tijdelijke Commissie Omgevingskwaliteit worden meegenomen in de ambtelijke pilots in het kader van het omgevingsoverleg, waar bijvoorbeeld aspecten als implementatie aan bod komen.

De proefperiode wordt zo spoedig mogelijk ingesteld om in principe in januari 2022 terug te komen met een evaluatie in de raad. De raad zal geïnformeerd worden over de nadere afbakening van de advisering door de Commissie Omgevingskwaliteit en de opgedane (wederzijdse) ervaringen, alsook een terugkoppeling krijgen over de beleidsinventarisatie over de verschillende beleidsvelden.

Samenvatting voor- en nadelen commissie omgevingskwaliteit onder de Omgevingswet:

Voordelen	**Nadelen**
Integrale, onafhankelijke, deskundige advisering voor een extra waarborg goede omgevingskwaliteit	Extra stap in proces voor initiatiefnemers na ambtelijke integrale advisering
Dienstverlenend vanwege de breedte en de integraliteit van het advies (erfgoed, architectuur, stedenbouw, landschap, duurzaamheid)	Grotere commissie
In een vroeg stadium begeleiding op ontwerpen bij complexere initiatieven vanuit het ja-mits-principe, tijdens of voorafgaand aan het omgevingsoverleg (vóór indiening aanvraag)	De adviezen in het voortraject (omgevingsoverleg) zijn gericht aan B&W, waar tevens de besluitvorming ligt
Dienstverlenende en kwaliteitsverhogende advisering aan de voorkant van het proces, ingebed in het planproces, binnen de gestelde termijnen	Communicatie vraagt meer aandacht ten behoeve van een slagvaardige en goede procesgang
Ervaring op het gebied van integrale advisering op het uiterlijk van bouwwerken en monumentale, cultuurhistorische waarden	
Advisering over omgevingskwaliteit in ruimere zin om de Utrechtse ambities op het gebied van duurzaamheid te helpen waar te maken	
Ten opzichte van de Commissie Welstand en Monumenten een actualisering in haar adviesrol in relatie tot de maatschappelijke opgave	
Ruimte om mee te gaan met de dynamiek van de stad en de tijd	Actualiteit en beleid lopen niet synchroon
Beleidskaders worden aangevuld met een bredere, onafhankelijke advisering die kwaliteitsverhogend zal zijn	
Maatwerk	Beperkte objectieve kaders
Beleidskaders over diverse disciplines worden aangevuld met een bredere, onafhankelijke advisering die kwaliteitsverhogend zal zijn	
Beleidskaders blijven leidend, ruimte voor deskundige afweging zonder duidelijk kader	Beschikbaar beleid dekt de breedheid van advisering niet
Benoeming op voordracht, te koppelen aan een verordening (incl. zittingstermijnen)	
	Kosten:€160.000 (uit leges)[1]

<u>Positionering: continuering van externe en onafhankelijke commissie</u>

Voorstel is om de Commissie Omgevingskwaliteit een initiatief qua ontwerp inhoudelijk verder te begeleiden vanuit haar externe deskundigheid en onafhankelijkheid. Deze beide kernwaarden, verbonden aan de commissie, zorgen voor een kwalitatieve meerwaarde aan een project – een kwalitatieve stap verder dan de ambtelijke advisering. Er zal geen sprake zijn van een dubbeling na de integrale ambtelijke toets. De plannen die aan de Commissie Omgevingskwaliteit worden aangeboden vereisen een advies van een externe deskundigen, binnen de gemeentelijke beleidskaders, maar met een onafhankelijke blik – een zuivere toets op kwaliteit, niet gehinderd door ambtelijke of politieke overwegingen. Ook zullen de adviezen een meerwaarde opleveren bij complexe en/of grotere ontwikkelingen vanwege de (architectonische) expertise die binnen de ambtelijke organisatie beperkter aanwezig is. Met de integrale ambtelijke advisering en het Omgevingsplan als basis onder de Omgevingswet, onderzoekt de Commissie Omgevingskwaliteit of binnen de interpretatie van de open normen, een kwaliteitsverbetering - in onderling overleg met de initiatiefnemer – nog mogelijk is. De commissieadviezen aan het college zijn zwaarwegend, maar niet bindend. Het college kan altijd gemotiveerd afwijken van een advies.

[1] De advisering door de Commissie Omgevingskwaliteit is gerelateerd aan de aanvraag omgevingsvergunning. De commissie begeleidt en adviseert de initiatiefnemer, bij voorkeur in een vroeg stadium, ter ondersteuning richting aanvraag.

Derhalve kan de bekostiging uit de leges plaatsvinden.

Omgevingsplan en Commissie Omgevingskwaliteit

Onder het huidige recht kunnen welstandsregels niet in het omgevingsplan worden opgenomen. Dit verandert door de Omgevingswet.
De basis voor een goede omgevingskwaliteit wordt zoveel mogelijk vastgelegd in de omgevingsvisie. De onderbouwing (motivering) van het waarom van de regels is hierin te vinden. De regels voor het uiterlijk van bouwwerken landen in het omgevingsplan. Het college en de raad hebben een keuze hoe deze regels in het omgevingsplan landen. Zo kan worden gekozen om voor kleinere veelvoorkomende bouwwerken (dakkapellen, uitbouwen, etc.) objectieve, meetbare criteria op te nemen. Voor complexe en/of grootschalige initiatieven alsook nieuwe ontwikkelingen zijn objectieve, meetbare criteria niet goed mogelijk. Het is voor die gevallen goed denkbaar om in het omgevingsplan generieke (gemeentebrede) regels op te nemen met betrekking tot de zorg voor een goede omgevingskwaliteit. Ook zijn gebiedsspecifieke regels mogelijk. Dit is een keuze die college en raad nog moeten maken. Deze open normen voor complexe initiatieven vergen een interpretatie.
Als regels in het omgevingsplan leiden tot een vergunningplicht, dan is een goede advisering, inclusief de interpretatie van die open normen, van groot belang.

Op grond van de Omgevingswet zijn er verschillende omgevingsplanactiviteiten met mogelijke impact op de omgevingskwaliteit te onderscheiden:

- Binnenplanse vergunning omgevingsplanactiviteit bouwwerken
- Omgevingsplanactiviteit slopen van een bouwwerk
- Omgevingsplanactiviteit gemeentelijk monument
- Omgevingsplanactiviteit slopen in een beschermd stads- of dorpsgezicht
- Omgevingsplanactiviteit handelsreclame
- Buitenplanse vergunning omgevingsplanactiviteit

Is er sprake van een omgevingsplanactiviteit dan wordt getoetst aan de beoordelingsregels voor omgevingsplanactiviteiten. Er volgt een voorstel over de wijze waarop de regels over de omgevingskwaliteit in het omgevingsplan een plek zullen krijgen. Deze regels zullen worden getoetst op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Tot dat moment zal de welstandsnota als beleidsregel worden opgenomen in het (tijdelijke) omgevingsplan (de bruidsschat). Om de welstandsnota op een juiste manier op te nemen in het (tijdelijke) omgevingsplan zal deze worden geactualiseerd, met name op het gebied van duurzaam bouwen. Hiervoor volgt nog, voor inwerkingtreding van de Omgevingswet, een voorstel.

In het omgevingsplan dient aangegeven te worden in welke gevallen de gemeentelijke adviescommissie wordt geraadpleegd. Voor Utrecht heeft dat betrekking op de bovengenoemde (complexere en/of grootschaligere) omgevingsplanactiviteiten en in geval van nieuwe ontwikkelingen, uitgaande van het bouwwerk. De kleinere, veel voorkomende bouwwerken worden ambtelijk van advies voorzien. Deze aanpassing van de juridische regels wordt separaat voorgelegd aan de raad via het Bestemmingsplan Algemene Regels Utrecht of de eerste wijziging van het omgevingsplan.

Alternatieven reikwijdte commissie

De minimale wettelijke taak van de gemeentelijke adviescommissie is het uitbrengen van advies over vergunningsaanvragen met betrekking tot rijksmonumenten. Een bredere taakstelling in de vorm van een adviescommissie omgevingskwaliteit is ook mogelijk: de intentie van de wetgever is dat de gemeentelijke adviescommissie een brede adviestaak heeft, zoveel mogelijk aan de voorkant van ruimtelijke processen adviseert en initiatiefnemers uitdaagt en inspireert. (kamerstuk 33 962, vergaderjaar 2014-2015, nr. 120, motie van de leden Veldman en Albert de Vries). Dat is ook het voorstel.

Verschillende alternatieven zijn overwogen om de verbrede advisering (over welke vakgebieden) vorm te geven, maar ook om deze te beperken tot alleen de wettelijke verplichting. Hieronder worden de voor- en nadelen van de alternatieven benoemd, die we vanwege de nadelen hebben af laten vallen.

- **Commissie voor Rijksmonumenten**

Voordelen	Nadelen
Minimale wettelijke verplichting	Geen advisering met betrekking tot gemeentelijke monumenten, beschermde stadsgezichten etc.
Beperkt aantal leden	Geen integrale advisering met betrekking tot de omgevingskwaliteit, beperkt tot een discipline
Externe onafhankelijke deskundigheid met betrekking tot rijksmonumenten	Bij een commissie die alleen over rijksmonumenten adviseert blijft de meerwaarde ten aanzien van omgevingskwaliteit beperkt
Maatwerk	Geen objectieve kaders
	Minder dienstverlenend door minder integrale benadering
Benoeming op voordracht, te koppelen aan een verordening (incl. zittingstermijnen)	
Kosten: €10.000 (uit leges)[2]	

- **Commissie voor monumenten en beschermde stadsgezichten**

Voordelen	Nadelen
Minimale wettelijke verplichting plus verbreding naar aangewezen Utrechts cultureel erfgoed	Cultuurhistorische waarden zonder benoemde status wordt niet meegenomen in de advisering
Beperkt aantal leden	Geen integrale advisering met betrekking tot de omgevingskwaliteit beperkt tot een discipline
Externe, onafhankelijke deskundigheid met betrekking tot aangewezen Utrechts cultureel erfgoed	Bij een commissie die alleen over monumenten adviseert blijft de meerwaarde ten aanzien van omgevingskwaliteit beperkt
Maatwerk	Geen objectieve kaders
	Minder dienstverlenend door minder integrale benadering
Benoeming op voordracht, te koppelen aan een verordening (incl. zittingstermijnen)	
Kosten: €19.000 (uit leges)[2]	

- **Commissie Welstand en Monumenten**

Voordelen	Nadelen
Voortzetting huidige praktijk	Mogelijke verbreding in het kader van Omgevingskwaliteit wordt gemist
Integrale, onafhankelijke deskundige advisering met betrekking tot het bouwwerk en/of monument	Actualiteit en praktijk vragen om advisering met betrekking tot de directe omgeving en op het gebied van duurzaamheid
Externe onafhankelijke deskundigheid	Kans om de Utrechtse ambities te integreren op het gebied van duurzaamheid in de integrale advisering wordt gemist
Zoveel mogelijk in een vroeg stadium begeleiding op ontwerpen bij complexere initiatieven vanuit het ja-mits-principe, tijdens of voorafgaand aan het omgevingsoverleg (vóór indiening aanvraag)	De adviezen in het voortraject (omgevingsoverleg) zijn gericht aan B&W, waar tevens de besluitvorming ligt
Dienstverlenende en kwaliteitsverhogende advisering aan de voorkant van het proces, ingebed in het planproces, binnen de gestelde termijnen	Communicatie vraagt meer aandacht ten behoeve van een slagvaardige en goede procesgang
Ervaring op het gebied van integrale advisering op het uiterlijk van bouwwerken en monumentale, cultuurhistorische waarden	Minder dienstverlenend door duurzaamheid en terreininrichting niet mee te kunnen nemen in de advisering
Beleidskaders worden aangevuld met een bredere, onafhankelijke advisering die kwaliteitsverhogend zal zijn	Integrale duurzaamheidsadvisering in combinatie met architectuur ontbreekt
Maatwerk	Beperkte objectieve kaders
Beleidskaders blijven leidend, ruimte voor deskundige afweging	Beschikbaar beleid dekt de breedheid van advisering niet
Benoeming op voordracht, te koppelen aan een verordening (incl. zittingstermijnen)	
Kosten: €130.000 (uit leges)[2]	

[2] De genoemde kosten zijn een inschatting van de te verwachten presentiegelden van de externe leden, berekend op basis van de presentiegelden van de Commissie Welstand en Monumenten (2020). De overige kosten zoals ambtelijke ondersteuning zijn niet meegenomen.
- Commissie voor Rijksmonumenten: 2 Erfgoedleden circa 4 uur per maand
- Commissie voor monumenten en beschermde stadsgezichten: 2 Erfgoedleden circa 8 uur per maand
- Commissie Omgevingskwaliteit: 2 extra leden maar zonder burgerlid

Alternatieven voor externe en onafhankelijke commissie:
Het voorstel is te kiezen voor een externe onafhankelijke commissie. Daarbij hebben we de onderstaande alternatieven afgewogen en vanwege de nadelen laten afvallen.

- **Inhuur extern bureau**

Voordelen	**Nadelen**
Externe, onafhankelijke deskundigheid	Geen directe ondersteuning vanuit de ambtelijke organisatie
	Minder contact met en kennis van de ambtelijke organisatie
Nader te bepalen op basis van welke disciplines geadviseerd moet worden	Tijdelijke opdrachtverlening, risico continuïteit
Contractafspraken via opdrachtverlening	Geen vanzelfsprekende koppeling met de omgevingsoverleggen
Kwaliteitsadvisering via extern bureau	Geen specifieke adviesrol gekoppeld aan de benoeming van een individuele specialist
Kosten:	Onbekend (uit leges)

- **Stadsbouwmeester**

Voordelen	**Nadelen**
Externe, onafhankelijke deskundigheid	Integraliteit beperkt, afhankelijk expertise
	Kwetsbaarder qua onafhankelijkheid door 1-persoonspositie
	Op te bouwen contact met en kennis van de ambtelijke organisatie is kwetsbaar
Nader te bepalen op basis van welke disciplines geadviseerd moet worden	Geen vanzelfsprekende koppeling met de omgevingsoverleggen
Contractafspraken via opdrachtverlening	Tijdelijke opdrachtverlening, risico continuïteit
Kwaliteit advisering via bureau	Geen specifieke adviesrol gekoppeld aan de benoeming van een individuele specialist
Kosten:	Onbekend (uit leges)

- **Ambtelijke advisering**

Voordelen	**Nadelen**
Korte interne lijnen	Niet onafhankelijk
Geen extra stap voor initiatiefnemers in vergunningenproces	Gemis meerwaarde deskundigen, met name op het gebied van architectuur
Advisering binnen beleidskaders	Toetsing op open normen met ontbrekende ambtelijke deskundigheid zijn niet mogelijk
Integrale advisering via verschillende ambtelijke afdelingen	Expertise op het gebied van architectuur - integraal met cultuurhistorie en duurzaamheid – bij complexere, nieuwe ontwikkelingen ambtelijk onvoldoende. Inhuur/aanstellen ambtelijke adviseurs met de gevraagde hoge kwaliteitsexpertise kostbaar
Kosten:	Intern te verrekenen (uit leges)

Eerdere gerelateerde besluitvorming:

Moties:
M252 Motie Circulair bouwen 8-12-2016
M129 Motie Duurzaam (ver)bouwen in de omgevingsvisie 5-7-2018
M128 Motie over informeren duurzaam (ver)bouwen bij omgevingsvergunningen 5-7-2018
M176 Motie Nu vooruit met verduurzaming erfgoed 27-09-2018
M195 Motie Utrechtse stadsbouwmeester 8-11-2018
M163 Motie Groen van bijzaak naar standaard werkwijze 11-7-2019
M129 Motie Circulaire deals 11-7-2019
M150 Motie Geef richting aan de circulaire economie in Utrecht 11-7-2019
M337 Motie Circulair bouwen stimuleren 5-11-2020
M332 Motie Maak Utrecht Circulair concreet en controleerbaar 5-11-2020
M333 Motie Participatie bij Circulaire Experimenten 5-11-2020

Thematisch beleid RSU:

- Groenstructuurplan Utrecht ‘Stad en Land verbonden’ 1-5-2007
- Hoogbouwvisie 13-1-2005
- Actualisatie Welstandsnota ‘De schoonheid van Utrecht 30-4-2015
- Actualisatie Groenstructuurplan 2018-2030 8-3-2018
- Gezond Stedelijk Leven voor iedereen
- Actieprogramma Utrecht Circulair
- Groen Tenzij
- Richtlijnen zonne-energie op monumenten en op panden in beschermde stads- en dorpsgezichten in de gemeente Utrecht 2021