Verordening op de gemeentelijke adviescommissie omgevingskwaliteit Noordenveld 2023

Toelichting

Algemeen

Met de Omgevingswet (hierna: de wet) die naar verwachting op 1 januari 2024 in werking treedt, wordt het stelsel van ruimtelijke regels volledig herzien. De wet bundelt de wetgeving en regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Belangrijk verbeterdoel van de nieuwe wet is een kader te bieden dat overheden meer afwegingsruimte biedt om doelen voor de leefomgeving te bereiken. “Decentraal, tenzij” is een belangrijk principe van de wet. Dit betekent dat taken en bevoegdheden in principe bij het lokale bestuur, zoals de gemeente liggen. Alleen indien het gaat om een nationaal of internationaal belang of als dat doelmatiger of doeltreffender is, stelt het Rijk regels.
Eén van de doelen van de wet is het bereiken van een goede omgevingskwaliteit (artikel 1.3 van de wet). Daarbij gaat het om het belang van aspecten als cultureel erfgoed, architectonische kwaliteit van bouwwerken, stedenbouwkundige kwaliteit en kwaliteit van natuur en landschap. Gemeenten hebben een grote vrijheid in de wijze waarop zij het doel van een goede omgevingskwaliteit willen bereiken. Dat geldt ook voor de rol van de gemeentelijke adviescommissie (hierna: commissie) daarbij. Een adequate invulling van de taak en de werkwijze van deze commissie draagt bij aan het doel van een goede omgevingskwaliteit.

De nieuwe verordening gaat uit van een voortzetting van de huidige adviseringspraktijk en werkwijze van de provinciale monumentencommissie en de lokale welstandscommissie
Tot deze adviseringspraktijk behoort ook de mogelijkheid om ten aanzien van welstand voor bepaalde bouwplannen ambtelijk te adviseren. Concreet gaat het dan om de snelle route die in de door de gemeenteraad op 1 juni 2021 vastgestelde Gids Omgevingskwaliteit Noordenveld is opgenomen en uitgewerkt in hoofdstuk 4. Hier zijn de volgende bouwplannen aangewezen voor de snelle route en dus voor ambtelijke advisering: dakkapel aan de voorzijde of aan de zijkant van de woning, erker aan de voorzijde van de woning, veranderingen van de indeling van kozijnen of gevel aan de voorkant van de woning, zonnecollectoren en zonnepanelen in beschermde dorpsgezichten (Westervelde, Zuidvelde en Veenhuizen) en reclame. In de toekomst kunnen in door het college op te stellen richtlijnen of werkinstructies een verdere adviesverdeling tussen de adviescommissie en het ambtelijk apparaat worden geregeld.

Opgemerkt wordt dat qua advisering altijd maatwerk mogelijk moet zijn. Het college moet aan de hand van een concrete aanvraag op basis van de concrete omstandigheden van het geval kunnen afwijken van deze richtlijnen en werkinstructies.

Artikelsgewijs

Artikel 1. Definities

Commissie
Dit is de gemeentelijke adviescommissie op grond van artikel 17.9 van de wet.

Goede omgevingskwaliteit
"Een goede omgevingskwaliteit" is naast veiligheid en gezondheid opgenomen in de maatschappelijke doelstelling van de wet (artikel 1.3 van de wet). Dit geeft aan dat aspecten als cultureel erfgoed, architectonische kwaliteit van bouwwerken, stedenbouwkundige kwaliteit en kwaliteit van natuur en landschap belangrijk zijn. Het gaat daarbij zowel om de

menselijke beleving van de fysieke leefomgeving als om de waarden die de maatschappij toekent aan de identiteit van gebieden (Kamerstukken II 2013-2014, 33962, nr. 3).
De gemeente heeft de plicht de zorg voor de omgevingskwaliteit zelf in te vullen, inclusief het adviesstelsel op het gebied van de omgevingskwaliteit. Burgers kunnen, wanneer geen concrete gedragsbepalingen voorhanden zijn of deze niet toereikend blijken, ten aanzien van de het doel van een goede omgevingskwaliteit een beroep doen op de algemene zorgplicht.

Artikel 2. Taak en werkzaamheden

Eerste lid
Dit lid beschrijft de adviestaak in algemene zin: het adviseren van de raad en het college van burgemeester en wethouders (hierna: college) op het gebied van de omgevingskwaliteit als bedoeld in artikel 1.3 van de wet. De commissie adviseert dus niet over andere aspecten van de fysieke leefomgeving, zoals een veilige en gezonde fysieke leefomgeving.
Verder geeft de commissie ook voorlichting over de doelstelling van een goede omgevingskwaliteit en over de werkzaamheden van de commissie zelf. De commissie baseert de voorlichting (net als haar concrete adviezen) op de vastgestelde beleidskaders (zoals de omgevingsvisie, het omgevingsplan en de beleidsregels over het uiterlijk van bouwwerken, bedoeld in artikel 4.19 van de wet).

Tweede lid

Onderdeel a
Dit betreft de advisering over aanvragen om een omgevingsvergunning of de advisering over een ontwerpbesluit als het college geen bevoegd gezag is. De commissie adviseert op verzoek van het college over een aanvraag voor:

1°. een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een monument
De wet definieert een rijksmonumentenactiviteit als volgt:
“een activiteit inhoudende het slopen, verstoren, verplaatsen of wijzigen van een rijksmonument of een voorbeschermd rijksmonument of het herstellen of gebruiken daarvan waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht”.
De commissie adviseert niet over aanvragen om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot archeologische rijksmonumenten. De commissie brengt advies uit met het oog op het behoud van cultureel erfgoed. Uitgangspunten daarbij zijn:
- het voorkomen van ontsiering, beschadiging of sloop van monumenten en archeologische monumenten;
- het voorkomen van verplaatsing van monumenten of een deel daarvan, tenzij dit dringend is vereist is voor het behoud van die monumenten;
- het bevorderen van het gebruik van monumenten, zo nodig door wijziging van die monumenten, rekening houdend met de monumentale waarden; en
- het conserveren en in stand houden van archeologische monumenten, bij voorkeur in situ.

Dit volgt uit artikel 8.80 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl) dat de beoordelingsregels voor de rijksmonumentenactiviteit bevat.

Voor rijksmonumentenactiviteiten met betrekking tot archeologische rijksmonumenten is de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: de Minister van OCW) aangewezen als advies- en instemmingsorgaan in de gevallen dat het college het bevoegd gezag is. Dit in verband met zijn verantwoordelijkheid voor de archeologische rijksmonumenten en met het landelijk overzicht en de vereiste specialistische kennis en ervaring die aanwezig zijn bij de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. Ook is de Minister van OCW (mede) bevoegd tot toezicht en handhaving waar het gaat om archeologische rijksmonumenten. Behoud in situ (in de bodem) is hierbij het uitgangspunt.

De gemeenten spelen desalniettemin in de archeologie een cruciale rol. De afweging om archeologische monumenten in situ (in de bodem) dan wel ex situ (door ze op te graven) te behouden, wordt meestal door de gemeente gemaakt in het kader van het opstellen van het omgevingsplan en de belangenafweging bij de specifieke omgevingsplanactiviteiten waaraan een archeologische onderzoeksplicht is gekoppeld. De gemeente is op grond van artikel 5.130 van het Bkl verplicht om bij het opstellen van het omgevingsplan rekening te houden met het belang van het behoud van cultureel erfgoed, waaronder (aantoonbaar te verwachten) archeologische monumenten. Daarbij kan de (aantoonbaar te verwachten) aanwezigheid van archeologische monumenten van invloed zijn op onder meer de toedeling van functies aan locaties – bijvoorbeeld de keuze om geen parkeergarage toe te staan op een locatie met hoge archeologische waarde – of op de inhoud van in het omgevingsplan op te nemen beschermende regels of beoordelingsregels. De commissie kan hierover op grond van de andere onderdelen van dit artikel adviseren.

Voor als gemeentelijk monument beschermde archeologische monumenten is de commissie wel het aangewezen adviesorgaan.

2˚. een omgevingsplanactiviteit die betrekking heeft op een voorbeschermd gemeentelijk of provinciaal monument, een gemeentelijk of provinciaal monument of cultureel erfgoed
De bescherming van monumenten of archeologische monumenten als gemeentelijk monument gebeurt door aan het monument of archeologisch monument in het omgevingsplan de functie-aanduiding gemeentelijk monument te geven. Met een voorbereidingsbesluit kan voorbescherming worden geboden aan een locatie waarvoor wordt overwogen deze de functie-aanduiding gemeentelijk monument te geven.

Overgangsrecht gemeentelijke monumenten
Het overgangsrecht in de wet en het Invoeringsbesluit Omgevingswet regelt dat er bij het in werking treden van de wet een vergunningplicht geldt voor activiteiten met betrekking tot gemeentelijke monumenten en voorbeschermde gemeentelijke monumenten die nog op grond van de Erfgoedverordening zijn aangewezen. De regels uit die verordening blijven gelden tot het moment dat dit onderwerp in het nieuwe deel van het omgevingsplan is geregeld. Dit volgt uit de artikelen 22.4 en 22.8 van de wet en artikel 7.1 van het Invoeringsbesluit Omgevingswet in samenhang met artikel 22.2 van het omgevingsplan (bruidsschat). De in de Erfgoedverordening opgenomen vergunningplicht geldt als een verbod op grond van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de wet om zonder omgevingsvergunning een omgevingsplanactiviteit te verrichten.

Cultureel erfgoed
In principe wordt dit geregeld in het omgevingsplan zoals benoemd bij 3˚. In de praktijk blijkt dat niet elke gemeente dit nu en straks in de overgangsfase goed heeft geregeld in haar bestemmingsplannen, bouwverordening en/of erfgoedverordening als het gaat om cultureel erfgoed, anders dan gemeentelijke monumenten. Hierbij moet gedacht worden aan de advisering bij omgevingsplanactiviteiten bij beeldbepalende en karakteristieke objecten of bijvoorbeeld bij objecten in gemeentelijke of Rijksbeschermde stads- en dorpsgezichten. Hiermee kan voorkomen worden dat er voor deze objecten een omgevingsplanactiviteit vergund moet worden zonder dat daarbij de commissie om advies (kan worden) gevraagd. Burgemeester en wethouders kunnen uiteraard ook zonder verplichting en als zij dat wensen de commissie om advies te vragen. Als de verplichting of afweging daartoe echter onvoldoende is gemotiveerd of geborgd in de regelgeving zou dat echter naar het oordeel van de rechter ook als rechtsongelijkheid kunnen worden beschouwd. Door dit onderdeel op te nemen kan het dienen als achtervang totdat alle gemeenten het goed geregeld hebben in hun omgevingsplan.

3˚ een omgevingsplanactiviteit in geval de commissie in het omgevingsplan als adviseur is aangewezen
De raad kan op grond van artikel 16.15, tweede lid, van de wet in het nieuwe deel van het omgevingsplan bepalen in welke gevallen een advies verplicht is. Dit kan per gebied of per type activiteit of bouwwerk verschillen. Zolang nog geen gevallen zijn aangewezen, zet het college het bestaande beleid met betrekking tot het vragen van commissieadvies voort.

Omdat het omgevingsplan ook bij een projectbesluit of een voorbereidingsbesluit kan worden gewijzigd, brengt dit mee dat ook Gedeputeerde Staten, het dagelijks bestuur van het Waterschap en de Minister van OCW de commissie als adviseur in het omgevingsplan kunnen aanwijzen. Regels over de aanwijzing van de commissie als adviseur kunnen ook onderdeel zijn van de voorbeschermingsregels waarmee een voorbereidingsbesluit het omgevingsplan wijzigt. Overigens betekent dit niet dat de commissie daarmee ook formeel adviesorgaan van die andere bestuursorganen wordt. Als het college geen bevoegd gezag is voor de aanvraag om een omgevingsvergunning maar adviseur, is de commissie ook adviseur en richt het advies van de commissie zich tot het college in plaats van het bevoegd gezag (artikel 4.22 van het Omgevingsbesluit).

4˚ een andere activiteit in geval burgemeester en wethouders een advies nodig achten met het oog op het bereiken en in stand houden van een goede omgevingskwaliteit (de voormalige welstandsbeoordeling)
Dit onderdeel is gelijkwaardig aan de huidige zogenoemde “kan-bepaling” over de welstandsadvisering in artikel 6.2, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht. Het college kan – voor zover dat in het omgevingsplan niet anders is geregeld – op grond daarvan zelf bepalen of zij een advies inwinnen bij de commissie.

De beoordeling van de omgevingsplanactiviteit bouwen door de commissie
Bij het beoordelen van een bouwplan volgt de commissie de beoordelingsregels die in het omgevingsplan staan. De beoordelingsregels geven aan onder welke voorwaarden de vergunning kan worden verleend of geweigerd. Het gaat hierbij om regels over het bouwwerk zelf als wel zijn relatie tot de omgeving en de te verwachten ontwikkeling daarvan. Bijvoorbeeld de bouwhoogte, de bouwmassa, het maximale bebouwingsoppervlak, de aanwijzing van bouwvlakken, de situering op de bouwvlakken, de karakteristiek van de bebouwing, en het uiterlijk van bouwwerken zoals vastgelegd in de beleidsnota.
De wet biedt de gemeente een kans om te zorgen voor een betere inbedding en aansluiting van welstandsaspecten binnen het ruimtelijke kwaliteitsbeleid. Het streven naar een goede omgevingskwaliteit als bedoeld in artikel 1.3 van de wet is daarbij het overkoepelende doel. Daarom is de advisering niet beperkt tot ingrepen aan beschermde monumenten en het uiterlijk van bouwwerken. De commissie adviseert zowel over de toepassing van de regels in het omgevingsplan zelf (zoals de mogelijkheid tot “binnenplanse” afwijkingen), als over de toepassing van de beleidsregels over het uiterlijk van bouwwerken. Dit gebeurt vanuit het doel van een goede omgevingskwaliteit.

Onderdeel b
De Minister van OCW vraagt ingevolge de Erfgoedwet altijd advies aan het college van de gemeente waar een monument of archeologisch monument zich bevindt, alvorens te besluiten het aan te wijzen als rijksmonument. In dat geval is de commissie adviseur van het college. De commissie is ook adviseur in geval het college het voornemen heeft een monument of archeologisch monument aan te wijzen als gemeentelijk monument (door de locatie de functie-aanduiding gemeentelijk monument te geven).

Onderdeel c
Ook voor cultureel erfgoed anders dan gemeentelijke monumenten is het wenselijk als de commissie om advies wordt gevraagd voordat dit een andere functie-aanduiding krijgt die betrekking heeft op cultureel erfgoed. Denk daarbij aan de functie-aanduiding

beeldbepalend, karakteristiek, cultuurhistorisch waardevol gebied, gemeentelijk beschermd dorpsgezicht, e.a.. Dit zorgt voor een betere afweging van belangen en juridisch voor een betere motivatie van het te nemen besluit.

Onderdeel d
Dit onderdeel geeft invulling aan de mogelijkheid als bedoeld in artikel 17.9, tweede lid, van de wet om de commissie in te schakelen bij het ontwikkelen van beleid voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Zoals hierboven vermeld gaat het uitsluitend om beleid op het gebied van de omgevingskwaliteit.

Onderdeel e
Dit onderdeel betreft de opgavegerichte advisering in verband met een verkenning van een mogelijk bestaande of toekomstige opgave.
In geval van een verkenning in het kader van een projectprocedure of projectbesluit als bedoeld in artikel 5.48, tweede lid, van de wet onderzoekt het bevoegd gezag de mogelijke oplossingen voor een opgave.
Door de verkenning kan het bevoegd gezag inzichten verkrijgen in:
- de aard van de opgave,
- de relevante ontwikkelingen voor de fysieke leefomgeving, en
- de mogelijke oplossingen voor die opgave. Hieronder vallen ook de oplossingen die anderen aandragen en waarvan het bevoegd gezag na beoordeling ervan besluit deze mee te nemen in de verkenning.

Burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen van het Rijk en de provincie die een mogelijke oplossing hebben aangedragen, kunnen aan het college vragen een deskundige instantie als de commissie over hun oplossing te raadplegen. Het college kan ook zelf advies vragen over de aangedragen oplossingen voor de opgave.
De laatste zinsnede van dit onderdeel geeft aan dat ook als er geen sprake is van een projectprocedure of projectbesluit het college aan de commissie advies kan vragen in het kader van een verkenning van een mogelijk bestaande of toekomstige opgave in de fysieke leefomgeving.

Onderdeel f
Dit onderdeel betreft de ontwerpgerichte advisering. Deze taak heeft geen betrekking op het adviseren over door het college op aanvraag te nemen besluiten, maar op het informeren en begeleiden van planindieners en ontwerpers gedurende het ontwerpproces, met het doel een hoogstaande stedenbouwkundige en architectonische kwaliteit te bereiken. Dit onderdeel biedt de mogelijkheid om in een specifiek geval de commissie of een lid van de commissie te belasten met of te betrekken bij deze taak.

Onderdeel g
Vooroverleg bij een vergunningaanvraag wordt in de wet niet gereguleerd. De bestaande praktijk kan op grond van dit onderdeel worden voortgezet. Het belang van een goed vooroverleg neemt toe, aangezien het vereiste van onlosmakelijke samenhang vanuit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) niet is overgenomen in de wet. De initiatiefnemer is er zelf verantwoordelijk voor dat zij of hij voor alle activiteiten beschikt over de vereiste vergunningen. Het is aan de initiatiefnemer om de verschillende eisen op elkaar af te stemmen. Vooral bij complexe projecten is vooroverleg van groot belang.

Onderdeel h
In dit onderdeel is bepaald dat de commissie ook adviseur kan zijn bij het stellen van maatwerkvoorschriften in verband met het uiterlijk van bouwwerken, de zorg voor cultureel erfgoed en werelderfgoed en andere zaken die de omgevingskwaliteit betreffen.
De aanschrijvingsbevoegdheid als bedoeld in artikel 13a van de Woningwet in geval van een bouwwerk dat in ernstige mate in strijd is met redelijke eisen van welstand, is opgenomen in de bruidsschat als bedoeld in artikel 7.1 van het Invoeringsbesluit Omgevingswet. Dit in de

vorm van een bevoegdheid tot stellen van maatwerkvoorschriften (zie artikel 22.7 in samenhang met artikel 22.4 van het tijdelijke deel van het omgevingsplan).
De specifieke zorgplicht voor rijksmonumenten verplicht initiatiefnemers om maatregelen te nemen om het beschadigen of vernielen van (voorbeschermde) rijksmonumenten te voorkomen. Een activiteit hoeft daarbij niet gericht te zijn op een rijksmonument. Het is voldoende dat een activiteit in de fysieke leefomgeving effect heeft op dat rijksmonument. Een voorbeeld hiervan is het bouwen van een tunnel, waardoor een rijksmonument kan verzakken. De regels voor de specifieke zorgplicht staan in hoofdstuk 13 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). De gemeente kan op grond daarvan maatwerkvoorschriften opleggen.

Onderdeel i
De meeste regels over de fysieke leefomgeving uit de gemeentelijke verordeningen komen niet in het tijdelijke deel van het omgevingsplan. De gemeente kan deze regels tot het einde van de overgangsfase (2029) omzetten naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. Op grond van dit onderdeel kan het college ook op basis van deze verordeningen advies vragen aan de commissie, ook al zijn de regels nog niet omgezet naar het omgevingsplan.

Artikel 3. Verplichte advisering commissie en ambtelijke advisering

Dit artikel sluit aan op de verplichte adviezen op grond van artikel 17.9 van de wet en het op grond van de Erfgoedverordening verplichte advies bij gemeentelijke monumenten. Cultureel erfgoed is daaraan toegevoegd.

In alle andere gevallen bedoeld in artikel 2 kunnen burgemeester en wethouders bepalen dat in plaats van het advies van de commissie ambtelijk advies ingewonnen kan worden. De concrete verdeling tussen adviescommissie en ambtelijk apparaat is niet geregeld in de verordening. Dat wordt geregeld in op te stellen richtlijnen en werkinstructies. Qua advisering moet maatwerk kunnen worden geleverd. Daarom kan het college altijd aan de hand van een concrete aanvraag bepalen (zelfs in afwijking van de richtlijnen en werkinstructies) of advies van de commissie of ambtelijk advies ingewonnen zal worden.

In aanvulling hierop wordt nog opgemerkt dat de raad in het omgevingsplan kan bepalen dat advies ingewonnen moet worden bij de commissie. In dat geval is sprake van een verplicht advies.

Ten aanzien van de mogelijkheid om ten aanzien van welstand voor bepaalde bouwplannen ambtelijk te adviseren wordt verder verwezen naar de snelle route die in de door de gemeenteraad op 1 juni 2021 vastgestelde Gids Omgevingskwaliteit Noordenveld is opgenomen en uitgewerkt in hoofdstuk 4. Hier zijn de volgende bouwplannen aangewezen voor de snelle route en dus voor ambtelijke advisering: dakkapel aan de voorzijde of aan de zijkant van de woning, erker aan de voorzijde van de woning, veranderingen van de indeling van kozijnen of gevel aan de voorkant van de woning, zonnecollectoren en zonnepanelen in beschermde dorpsgezichten (Westervelde, Zuidvelde en Veenhuizen) en reclame.

Artikel 4. Samenstelling

Eerste lid
Dit lid geeft invulling aan artikel 17.7, eerste lid, van de wet, waarin is bepaald dat de raad het aantal leden vaststelt. Er worden ook plaatsvervangers benoemd, zodat de commissie ook kan functioneren wanneer één of meer vaste leden zijn verhinderd.

Tweede lid
Dit lid geeft aan dat de leden als deskundigen en dus op persoonlijke titel en op grond van hun persoonlijke kwalificaties worden benoemd. Hun lidmaatschap is niet afhankelijk van het bekleden van een bepaalde functie of het hebben van een bepaalde hoedanigheid. De leden vertegenwoordigen geen bijzondere belangen. Dat betekent bijvoorbeeld dat belangenorganisaties op het gebied van de omgevingskwaliteit geen vertegenwoordigers in de commissie hebben. De leden zullen hun functie onafhankelijk dienen uit te oefenen. Daartegenover staat dat benoeming niet achterwege zal blijven enkel vanwege het lidmaatschap van een bepaalde groepering of het bekleden van een bepaalde bestuurlijke of maatschappelijke functie. Daarnaast beschikken de leden over inzicht in maatschappelijke verhoudingen op grond van maatschappelijke kennis en ervaring.

Derde lid en vierde lid
Deze leden zien toe op de deskundigheidsgebieden die in de commissie vertegenwoordigd moeten zijn. De wet schrijft voor dat binnen de commissie enkele leden deskundig dienen te zijn op het gebied van de monumentenzorg, en dat die in ieder geval worden betrokken bij de advisering over een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een monument. Volgens de Memorie van toelichting dient de commissie ten minste over deskundigheid op het gebied van cultuurhistorie, bouw- en architectuurhistorie, restauratiearchitectuur, landschap en stedenbouw te beschikken (Kamerstukken II 2014-2015, 33962 nr. 3, p. 581).

In aanvulling hierop is de deskundigheid aangevuld met architectuur, erfgoed en werelderfgoed en archeologische monumentenzorg. Het is mogelijk dat één persoon meerdere disciplines in zich verenigt. Ook andere disciplines kunnen vertegenwoordigd zijn in de commissie. Welke dat zijn is afhankelijk van de aard van de voorliggende adviestaak van de commissie en de aard en omvang van de adviesvraag die in concreto voorligt.

Vijfde lid
De commissie is bevoegd om hetzij zelfstandig, hetzij door tussenkomst van het bevoegd gezag, deskundigenadviezen in te winnen die van belang zijn in het kader van haar advisering en waarvan de deskundigheid niet in de commissie is vertegenwoordigd. Als hieraan kosten zijn verbonden, dan moet het bevoegd gezag daarmee vooraf instemmen. Een vergelijkbare bepaling is in de bouwverordening opgenomen.

Zesde lid
Dit lid zorgt voor een aanscherping van de wettelijke eis van onafhankelijkheid ten opzichte van het gemeentebestuur. Artikel 17.8 van de wet stelt slechts als eis, dat de leden van het gemeentebestuur geen lid zijn van een gemeentelijk adviesorgaan.

Artikel 5. Benoeming

Eerste en tweede lid
Deze leden hebben betrekking op de benoemingstermijn als bedoeld in artikel 17.7, eerste lid, van de wet. Het eerste lid regelt de benoeming voor de eerste termijn. Aansluiting is gezocht bij de duur van een raadsperiode (vier jaar). Het tweede lid ziet toe op de herbenoeming. De regels voor de herbenoeming zijn logischerwijs alleen van toepassing op de leden, niet op hun plaatsvervangers.
Zittende leden mogen naar aanleiding van een gehouden sollicitatie- of selectieprocedure direct opnieuw worden benoemd na ommekomst van hun tweede termijn. In het tweede lid is met het oog daarop de mogelijkheid opgenomen om leden direct na hun aftreden opnieuw te benoemen. Deze mogelijkheid is opgenomen omdat het hier de benoeming van deskundigen betreft, die geselecteerd worden op basis van hun specifieke deskundigheid. Het gaat hier om onafhankelijke adviseurs en niet om bestuurders. Opgemerkt wordt dat dit soort benoemingen niet/nauwelijks bestuurlijk of politiek gevoelig ligt.

Derde lid
Dit lid bepaalt dat de voorzitter of de voorzitters door de raad in functie wordt/worden benoemd. De commissie kiest dus niet haar eigen voorzitter(s). Wel kan de commissie zelf bepalen wie als plaatsvervangend voorzitter(s) de voorzitter(s) vervangt/vervangen.
Dit artikel maakt het mogelijk dat de commissie voor de onderdelen monumenten en erfgoed een andere voorzitter krijgt dan voor de overige onderdelen (welstand).
Het voorgaande hangt samen met de bestaande adviespraktijk. Ten aanzien van de onderdelen monumenten en erfgoed maakt Noordenveld, net als vele andere Drentse gemeenten, gebruik van de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit en Cultuurhistorie. Ten aanzien van het onderdeel welstand maakt Noordenveld gebruik van een eigen lokale welstandscommissie.

Vierde lid
Dit lid regelt schorsing en ontslag. De wet bepaalt dat de raad de leden benoemt en ontslaat (artikel 17.7, tweede lid, van de wet). Het is vanzelfsprekend dat leden op eigen aanvraag worden ontslagen. Zij kunnen verder worden geschorst en ontslagen wegens ongeschiktheid, onbekwaamheid of op andere zwaarwegende gronden.

Vijfde lid
In september 2020 is de VNG modelverordening op de gemeentelijke adviescommissie gepubliceerd. Daarin komt de vraag aan de orde wie de leden van de gemeentelijke adviescommissie benoemt. Aanvankelijk was bij de toelichting op de leden een en twee de volgende passage opgenomen:
“De vraag kan worden gesteld of het benoemen van leden en instellen van de commissie een bevoegdheid is die gemandateerd kan worden aan het college. Mandaatverlening is niet geoorloofd indien de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet. In dit geval is het de vraag of de aard van de bevoegdheid zich verzet tegen mandaatverlening als bedoeld in artikel 10:3, tweede lid, onder b, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Onder de Woningwet is overwogen dat de raad een centrale rol moest spelen in het welstandstoezicht, mandatering was daarom niet mogelijk. Uit de toelichting bij artikel 17.7 van de wet volgt dat “in navolging van de bestaande regeling voor de welstandscommissie (..) die bevoegdheid is neergelegd bij de gemeenteraad.” (Kamerstukken II, 2013-2014, 33962, nr. 3, p. 580). Op grond daarvan mag worden aangenomen dat de aard van de bevoegdheid zich tegen mandatering aan het college verzet.”

In oktober 2021 is de VNG teruggekomen op dit standpunt. De VNG geeft aan dat sinds het opstellen van de modelverordening, er sprake is van voortschrijdend inzicht. De vraag is of het college van B&W ook namens de gemeenteraad leden van de adviescommissie kan benoemen (mandaat) of dat de raad dit aan het college van B&W kan overdragen (delegatie).

De raad kan bevoegdheden overdragen aan het college. Dat staat in artikel 156 van de Gemeentewet. De opstellers van de modelverordening en de bijbehorende Handreiking adviesstelstel hebben eerder gekeken naar de vraag of de aard van de bevoegdheid van het benoemen van leden van de adviescommissie, zich tegen delegatie of mandaat verzet. Destijds was de conclusie dat de aard van de bevoegdheid zich hier mogelijk tegen verzette, vandaar dat mandatering toen werd afgeraden. Nu is er sprake van voortschrijdend inzicht. De conclusie van de VNG is nu dat delegatie en mandaat mogelijk zijn binnen de algemene kaders die daarvoor gelden.

Wat is dat kader? De raad stelt het aantal leden en de benoemingstermijn van de leden van de adviescommissie vast. Ook de bevoegdheid tot het benoemen van leden van de adviescommissie ligt bij de gemeenteraad. Dit is bepaald in artikel 17.7 van de Omgevingswet: De gemeenteraad benoemt en ontslaat de leden van een gemeentelijk

adviesorgaan. Kortom, de wet in formele zin geeft deze bevoegdheid aan de gemeenteraad, er is sprake van attributie aan de raad.

De vraag is nu of de aard van de bevoegdheid zich tegen mandaat of delegatie verzet. De toelichting bij de Omgevingswet verwijst naar voortzetting van de bestaande regeling onder de Woningwet. Nadere analyse van de wetgeschiedenis van de Omgevingswet, maar ook van de Woningwet, Wabo, Monumentenwet en Erfgoedwet geven aan dat delegatie en mandaat mogelijk is.

De vraag is nog of delegatie of mandaat het meest geschikt is voor het benoemen door het college van leden van de commissie. Mandaat is geregeld in artikel 10:3 e.v. Awb. Delegatie is geregeld in 10:13 e.v. Awb. Bij delegatie kan de raad zelf de bevoegdheid niet meer uitoefenen en slechts beleidsregels geven over de wijze waarop de bevoegdheid kan worden uitgeoefend en verzoeken om inlichtingen kan doen.

Gelet op het verschil tussen delegatie en mandaat, adviseert de VNG gemeenteraden die benoeming aan het college willen overlaten, om de bevoegdheid om leden van de adviescommissie te benoemen en te ontslaan te mandateren aan het college. Mandatering doet het meeste recht aan de centrale rol die de gemeenteraad vervult bij de onafhankelijk advisering over ruimtelijke kwaliteit in de gemeente.

Met het oog hierop is een mandaatregeling opgenomen in de verordening. Dit geldt voor de benoeming en het ontslag op eigen aanvraag van de leden (de voorzitter(s) daaronder begrepen). Het mandaat geldt niet voor ontslag wegens ongeschiktheid, onbekwaamheid of op andere zwaarwegende gronden. In die gevallen blijft uitsluitend de raad bevoegd daarover te besluiten.

Door gebruik te maken van de mogelijkheid van mandaat kan snelheid en flexibiliteit worden geboden en hoeft de raad niet gevraagd te worden voor de benoemingen en/of het verlenen van ontslag op aanvraag. Daarbij wordt opgemerkt dat de adviescommissie in het grootste deel van de gevallen het college zal adviseren. Het betreft hier verder de benoeming van onafhankelijke deskundigen, die geselecteerd worden op basis van hun specifieke deskundigheid. Door de Stichting Libau wordt een lijst met de te benoemen kandidaat-leden aangeleverd. Opgemerkt wordt dat dit soort benoemingen niet/nauwelijks bestuurlijk of politiek gevoelig ligt.

Artikel 6. Ondersteuning van de commissie
Qua ondersteuning van de commissie wordt eveneens aangesloten bij de bestaande situatie. De Stichting Libau verzorgt het secretariaat van de monumentencommissie en ambtelijk wordt voorzien in het secretariaat van de welstandscommissie. Deze verdeling qua ondersteuning wordt onder de Omgevingswet gecontinueerd. De ondersteuning ten aanzien van de onderdelen monumenten en erfgoed wordt verzorgd door de Stichting Libau. De ondersteuning ten aanzien van de overige onderdelen wordt verzorgd door de ambtelijk secretaris. In dit laatste geval gaat het vooral om de welstandsadvisering.

Voor zover de commissie wordt bijgestaan door een ambtelijk secretaris is deze voor de uitoefening van zijn taak uitsluitend verantwoording schuldig is aan de commissie. De secretaris wordt dus niet door bestuurlijke belangen geleid. Datzelfde geldt voor de ambtelijke medewerkers die eventueel aan de secretaris worden toegevoegd en die namens de commissie worden aangestuurd.

Vijfde lid
In afwijking van het eerste en het tweede lid kan het college de ondersteuning van de commissie of delen daarvan opdragen aan anderen dan de stichting Libau en/of de ambtelijk secretaris. Dit kan zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie. Als in de toekomst

de behoefte daartoe bestaat kan met toepassing van dit artikellid de ondersteuning van de commissie op een andere wijze worden ingevuld.

Artikel 7. Adviestermijn
In de wet is geen termijn gesteld waar binnen de commissie moet adviseren. Daarom kan het college op grond van het eerste lid aangeven binnen welke termijn een advies wordt verwacht. Deze termijn mag volgens artikel 3:6 van de Awb niet zodanig kort zijn, dat de commissie zijn taak niet meer kan vervullen.

In het tweede lid is bepaald dat het college ook kan afzien van het stellen van een termijn. In dat geval geldt een termijn van vier weken bij een reguliere procedure. Die is gelijk aan de termijn die in de bouwverordening voor een advies op een aanvraag voor een omgevingsvergunning was opgenomen.

Indien geen advies wordt uitgebracht binnen de genoemde adviestermijn, staat dit de besluitvorming door het college niet in de weg (artikel 3:6, tweede lid, van de Awb).

Mocht het gaan om een uitgebreide procedure, zoals het geval is bij ingrijpende wijzigingen aan Rijksmonumenten, dan is er veelal veel meer tijd benodigd voordat er tot advisering over kan worden gegaan. Deswege wordt deze termijn op tien weken gesteld. Dat is nog ruim binnen de wettelijke termijn van zes maanden waarbinnen het college een besluit moet nemen.

Artikel 8. Beraadslaging en standpuntbepaling
Eerste lid
Dit lid is een nadere regeling van uitwerking van de wettelijke eis van openbaarheid als bedoeld in artikel 17.9, vijfde lid, van de wet.

Tweede lid
Uit artikel 4:7 van de Awb volgt de beperkte verplichting dat de mogelijkheid tot toelichting van een plan ten overstaan van de commissie dient te worden geboden aan de aanvrager van de omgevingsvergunning. Daarnaast hebben andere belanghebbenden spreekrecht. De kring van spreekgerechtigden is beperkt tot belanghebbenden (als bedoeld in artikel 1:2 van de Awb). Daarmee wordt voorkomen dat allerlei personen tijdens de vergadering van de commissie kunnen inspreken, terwijl die in een eventuele rechterlijke procedure tegen de omgevingsvergunning voor het bouwen geen recht van spreken hebben omdat zij geen belanghebbenden zijn.

Het spreekrecht is van invloed op het tijdstip waarop de vergadering van de commissie wordt aangekondigd. Dat tijdstip moet dan zodanig worden gekozen dat eventuele sprekers voldoende tijd hebben om zich op de vergadering voor te bereiden. De regeling van dit spreekrecht wordt opgenomen in het reglement van orde (zie artikel 12).

De verplichting tot openbaar vergaderen heeft betrekking op de vergaderingen waarin het advies op de aanvraag voor een omgevingsvergunning of op een voorgenomen beschikking formeel wordt vastgesteld. Het is niet verplicht voor informeel vooroverleg of bij de beleidsgerichte, opgavegerichte of ontwerpgerichte advisering. De potentiële initiatiefnemer kan in het stadium van vooroverleg gebaat zijn met beslotenheid. Openbaarheid zou dan remmend op het vooroverleg kunnen werken, terwijl uit oogpunt van de korte planprocedure vooroverleg stimulering verdient.

Derde lid
Dit lid ziet erop toe dat in de vergadering voldoende leden aanwezig zijn, zodat een deskundig oordeel kan worden gevormd. Als de commissie in een concrete situatie uit meer dan 3 leden bestaat wordt over de uit te brengen adviezen alleen besloten als ten minste de

helft van het aantal leden (afgerond naar boven) aanwezig is. Ter verduidelijking; als in een concrete situatie de commissie uit vijf leden bestaat dan wordt niet besloten als er minder dan drie leden aanwezig zijn (5:2=2,5, naar boven afgerond +3).Het borgt ook de wettelijke eis dat enkele leden die deskundig zijn op het gebied van de monumentenzorg in ieder geval worden betrokken bij de advisering over een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit (artikel 17.9, eerste lid, van de wet).

Vierde lid
Met deze bepaling wordt verstrengeling van belangen tegengegaan.

Vijfde lid
Dit lid verwijst naar de Awb die uitvoerders van wetten een geheimhoudingsplicht oplegt ten aanzien van gegevens waarvan zij het vertrouwelijke karakter kennen of redelijkerwijs moeten vermoeden. Op grond van artikel 2:5, tweede lid, van de Awb is de plicht tot geheimhouding ook van toepassing op instellingen die een wettelijke taak uitvoeren. Daaronder vallen ook adviesorganen. Dit lid plaatst buiten twijfel dat de geheimhoudingsplicht ook op de commissie en de daarvoor werkzame personen van toepassing is.

Artikel 9. Afdoening onder verantwoordelijkheid van de commissie
Dit artikel geeft de mogelijkheid om de advisering namens de commissie over te laten aan een of meer leden, al dan niet in een vaste samenstelling als subcommissie. De commissie blijft verantwoordelijk voor het advies. Een goede omschrijving van de volmacht is nodig om aan het advies een doorslaggevende betekenis toe te kennen. Dit kan worden opgenomen in het reglement van orde (artikel 12). Daarbij moet wel rekening worden gehouden met de wettelijke eis dat enkele leden die deskundig zijn op het gebied van de monumentenzorg in ieder geval worden betrokken bij de advisering over een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit (artikel 17.9, eerste lid, van de wet).

De commissie kan ervoor kiezen de volmacht te beperken tot de plannen met relatief geringe ruimtelijke betekenis, of plannen waar gelet op meer dan één vergelijkbare vallen de mening van de commissie als bekend mag worden verondersteld. Een ruimere volmacht is mogelijk indien de betrokken leden of de subcommissies volledig beschikken over de professionele deskundigheid die in een specifiek geval nodig is voor de advisering (bijvoorbeeld deskundig op het gebied van cultuurhistorie, bouw- en architectuurhistorie, restauratiearchitectuur, landschap, stedenbouw, architectuur en archeologische monumentenzorg). Ook hier blijft gelden de wettelijke eis dat enkele leden die deskundig zijn op het gebied van de monumentenzorg in ieder geval worden betrokken bij de advisering over een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit (artikel 17.9, eerste lid, van de wet).

De volmacht is beperkt tot de plannen waar gelet op meer dan één vergelijkbare gevallen de mening van de commissie als bekend mag worden verondersteld of waarbij de betrokken leden of personen volledig beschikken over de professionele deskundigheid die in een specifiek geval nodig is voor de advisering (bijvoorbeeld deskundig op het gebied van cultuurhistorie, bouw- en architectuurhistorie, restauratiearchitectuur, landschap, stedenbouw, architectuur en archeologische monumentenzorg).

Daarbij moet wel rekening worden gehouden met de wettelijke eis dat enkele leden die deskundig zijn op het gebied van de monumentenzorg in ieder geval worden betrokken bij de advisering over een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit. Al kan ook onder volmacht bij één of meerdere andere persoon worden neergelegd indien zij op dat moment handelen en adviseren op een wijze en bij

zaken waarvan volgens hen het oordeel van de commissie als bekend mag worden verondersteld. In de aard van de bevoegdheid verzet zich dat niet daartegen.

Artikel 10. Adviseurs
Dit artikel geeft de commissie de bevoegdheid zich ten behoeve van de advisering te laten voorlichten door ambtenaren (eerste lid) of door externe deskundigen (tweede lid). Een ambtenaar of een andere deskundige kan ingevolge het derde lid op uitnodiging van de commissie aanwezig zijn bij de vergaderingen of als adviseur deelnemen aan de beraadslagingen.

Deze regeling sluit aan op de gegroeide praktijk, waarbij de commissies afhankelijk van de behoefte, specifieke adviseurs inschakelen (bijvoorbeeld een specialist op het gebied van historische interieurs of een specialist op het gebied van duurzaam bouwen).

Artikel 11. Verwerking van het advies
Eerste lid
Dit lid ziet toe op het vragen van een second opinion in geval het college zich niet kan verenigen met het advies van de commissie. Om oneindig ‘shoppen’ te voorkomen is dit slechts één keer per activiteit toegestaan. Het college is vrij te bepalen aan welke organisatie zij een second opinion vraagt. Dat kan een gemeentelijke adviescommissie van een andere gemeente zijn, maar ook bijvoorbeeld aan andere deskundige(n).

Een advies van de commissie dat voldoet aan de wettelijke eisen van zorgvuldigheid en motivering als bedoeld in artikel 17.9, derde lid, van de wet, behoeft in beginsel geen nadere motivering. Een nadere motivering is wel vereist in geval een aanvrager of een derde-belanghebbende een contra-advies heeft overgelegd, dan wel gemotiveerd aanvoert dat het advies in strijd is met de geldende beoordelingscriteria (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 6 mei 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI2952).

Tweede lid
Dit lid is opgenomen met het oog op een goede vervulling van de adviestaak. Daarvoor is nodig dat de commissie voortdurend inzicht heeft in hoe het college omgaat met de uitgebrachte adviezen.

Artikel 12. Reglement van orde
Eerste lid
De commissie stelt een reglement van orde vast. Dit reglement van orde moet door het college worden goedgekeurd. Op deze wijze is geborgd dat het reglement van orde niet buiten de kaders van de verordening treedt.

Tweede lid
Dit lid geeft aan welke onderwerpen in ieder geval in het reglement van orde worden opgenomen.

Derde lid
Dit lid regelt de bekendmaking van het reglement van orde. Dat kan als bijlage bij deze verordening, of als aparte bekendmaking met een goede verwijzing naar deze verordening. Juridisch gezien behoeft het reglement van orde niet in de verordening zelf te worden opgenomen.

Artikel 13. Relatie met andere adviseurs
Dit artikel regelt een goede afstemming tussen de werkzaamheden van andere adviseur(s) op het gebied van de omgevingskwaliteit en de commissie.

Artikel 14. Vergoeding
Dit artikel regelt de vergoeding die de leden en de adviseurs, als bedoeld in artikel 10, tweede lid, ontvangen. Dit kan op basis van een gemeentelijke vergoedingsregeling zijn, of van een overeenkomst met een adviesorganisatie.

Artikel 15. Jaarverslag
Het jaarverslag als bedoeld in artikel 17.9, zesde lid, van de wet kan voor de raad aanleiding zijn voor bijstelling van het gemeentelijk beleid. De commissie kan naar aanleiding van de verrichte werkzaamheden beleidsaanbevelingen doen. Bijvoorbeeld over de in het omgevingsplan op te nemen beoordelingscriteria met betrekking tot de omgevingskwaliteit. Om die reden verschijnt het jaarverslag tijdig vóór de jaarlijkse beleids- en begrotingscyclus in de gemeente.
De specifieke bepalingen over het jaarverslag van het college zijn onder de Omgevingswet vervallen. In verband met de politieke verantwoordelijkheid voor de omgevingskwaliteit heeft het college het voornemen om 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 raad. In de gemeentelijke evaluatierapportage kan bijvoorbeeld aandacht worden besteed aan hoe is omgegaan met de adviezen van de commissie en aan het (tijdig) inwinnen en ontvangen van advies binnen de afdoeningstermijn. Daarnaast wordt de werking van deze verordening ten minste éénmaal in de vier jaar samen met de commissie geëvalueerd.

Artikel 16. Overgangsrecht
Eerste lid
Op grond van dit lid gaan de bestaande leden van de welstands- en monumentencommissies zonder aparte benoemingsbesluiten over naar de nieuwe commissie. Op deze wijze wordt een soepele overgang naar de Omgevingswet en een continuering van de bestaande adviespraktijk bewerkstelligd.

Tweede lid
Dit lid regelt dat aanvragen ingediend voor het inwerkingtreden van deze verordening volgens het oude recht door de commissie worden afgedaan.

Artikel 17. Vervallen oude regeling
Alleen de regels met betrekking tot de commissies in de Bouwverordening en de Erfgoedverordening vervallen op grond van dit lid.

Artikel 18. Inwerkingtreding en citeertitel
Dit artikel bepaalt het tijdstip van inwerkingtreding en de citeertitel van de verordening.