Gemeente Utrecht

Voorstel aan de gemeenteraad

Proefperiode Commissie Omgevingskwaliteit

Beleidsveld	Ruimtelijke Ontwikkeling
Organisatieonderdeel	Vergunningen Toezicht en Handhaving
Opsteller	Manon van der Wiel
Kenmerk	8807951/2104261700/MW
Vergaderdatum Raad	volgt
Geheim	Nee

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor te besluiten:

1. In te stemmen met een proefperiode Commissie Omgevingskwaliteit tot de raadsevaluatie in januari 2022, als mogelijke opvolger van de Commissie Welstand en Monumenten, voor de toekomstige borging van de omgevingskwaliteit onder de Omgevingswet, met als belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de huidige commissie:
   a. de verbreding van de advisering met duurzaamheid en landschap;
   b. advisering vooraan in het proces vanuit een constructieve, begeleidende rol (conform het ‘ja-mits’-principe in de Omgevingswet)
   c. meer aandacht voor de monumentenadvisering via de subcommissie Erfgoed.

2. Voor deze proefperiode ir. E.C. Vlaswinkel als lid te benoemen voor stedenbouw, ir. E. Huitema-Helleman voor duurzaamheid en op korte termijn de vacature van het commissielid landschap in te vullen.

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,

Samenvatting

Met het verdwijnen van Woningwet en Bouwverordening en de komst van de Omgevingswet verandert ook de wettelijke positie van gemeentelijke adviescommissies ruimtelijke kwaliteit (c.q. welstandscommissies). Zodra de Omgevingswet van kracht wordt, worden gemeenten geacht een gemeentelijke adviescommissie in te stellen voor minimaal rijksmonumenten. Voorgesteld wordt om - tegen het licht van de actualiteit en de Utrechtse ambities op het gebied van Gezond Stedelijk Leven – voor een proefperiode (in principe tot de raadsevaluatie in januari 2022) een integrale, onafhankelijke Commissie Omgevingskwaliteit te benoemen voor de advisering in het kader van omgevingskwaliteit, in aanloop naar de Omgevingswet.

Context

Aanleiding

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 vereist een bredere expertise dan alleen architectuur en stedenbouw. 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, lijkt 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.

Omgevingskwaliteit herbergt cultureel erfgoed, architectonische kwaliteit van bouwwerken, de stedenbouwkundige kwaliteit en de kwaliteit van natuur en landschap, en diverse duurzame en circulaire aspecten. Het streven naar een goede omgevingskwaliteit moet meegaan met de dynamiek van de stad.

Onder de Woningwet adviseert de Commissie Welstand en Monumenten het college op basis van redelijke eisen van welstand over een bouwwerk aan de hand van de criteria en de richtlijnen in de welstandsnota. De wettelijke taak betreft het advies over het uiterlijk, inclusief plaatsing in zijn omgeving, en de zichtbare kwaliteit van het bouwwerk. Het advies is gekoppeld aan de aanvraag omgevingsvergunning, formeel aan het einde van de procedure. Daarnaast adviseert de Commissie Welstand en Monumenten over monumentenaanvragen (Monumentenwet), waarbij met name de monumentale aspecten worden bekeken, zowel interieur als exterieur. De commissie bestaat momenteel uit Erfgoedleden, architectleden, een stedenbouwkundige en een burgerlid.

Proefperiode Commissie Omgevingskwaliteit

Met de invoering van de Omgevingswet breken nieuwe tijden aan – qua wetgeving maar ook qua proces, werkwijze en interactie tussen gemeente en initiatiefnemer. Na de verkenning aan de hand van diverse scenario's (zie 'Alternatieven' in bijlage Toelichting) wordt, vooruitlopend op de Omgevingswet, voorgesteld een proefperiode in te lassen met een Commissie Omgevingskwaliteit als opvolger van de Commissie Welstand en Monumenten.
Van de Commissie Omgevingskwaliteit wordt een meer begeleidende dan een toetsende rol verwacht. Intentie van de Omgevingswet is immers om een stimulerende, aanjagende rol te vervullen en mee te denken binnen het 'ja-mits'-principe. Hierin zal ervaring opgedaan moeten worden. Niet altijd zal een initiatief via begeleiding tot een positief advies kunnen leiden en vermeden moet worden dat de commissie de rol van de ontwerper overneemt.

Indien de raad instemt met de proefperiode, zal de huidige Commissie Welstand en Monumenten tijdelijk aangevuld worden met experts op het gebied van stedenbouw, landschap en duurzaamheid om de verbrede advisering in de praktijk te beproeven. Vanwege de wettelijke advisering onder de huidige Woningwet en Monumentenwet, zullen deze 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. 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 tijdelijke commissie zal functioneren onder de huidige bouwverordening en reglement van orde. Bij de eventuele definitieve instelling van een Commissie Omgevingskwaliteit zal een verordening en een reglement van orde opgesteld worden op basis van de handreiking van de VNG. Deze dienen vastgesteld te worden door de raad.
De commissieadviezen aan het college van B&W zijn zwaarwegend, maar niet bindend. Het college kan altijd gemotiveerd afwijken van een advies.

Subcommissie Erfgoed
Om de monumentenadvisering zwaarder te verankeren in de Commissie Omgevingskwaliteit, wordt een aparte subcommissie Erfgoed voorgesteld, bestaande uit de Erfgoedleden van de commissie. De zorg om het monumentaal bezit vereist aparte aandacht en expertise naast de integrale weging in de bredere commissie. Deze afwegingen ten aanzien van de monumentwaarden worden als een preadvies meegenomen in de integrale afwegingen van de voorgestelde Commissie Omgevingskwaliteit. Ook deze werkwijze wordt getest in de proefperiode.

Juridische context
Een van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet: art 1.3 het bereiken en in stand houden van een goede omgevingskwaliteit:
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.

Zodra de Omgevingswet van kracht wordt, worden gemeenten geacht een gemeentelijke adviescommissie in te stellen (art. 17.9 Ow). 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 wordt vanuit het Rijk dringend geadviseerd: 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).

Beoogd effect
De toekomstige Commissie Omgevingskwaliteit kan een belangrijke rol spelen door in een vroeg stadium in haar adviezen de Utrechtse ambities erbij te betrekken, voor gebouw en directe omgeving. Het accent blijft liggen op de toetsing aan ruimtelijke kwaliteit, maar door aspecten als energietransitie, circulair bouwen, klimaatadaptie etc.- als onderdelen van verduurzaming - te integreren in de advisering. Gezien de Utrechtse bouwopgave kan de commissie tevens een aanjagende en inspirerende rol vervullen in de realisatie van vernieuwende en kwalitatief hoogwaardige architectuurprojecten – als bijdrage aan de stad (verwijzingen naar eerdere besluitvorming is opgenomen in de toelichting bij dit raadsvoorstel).

De meerwaarde kan minimaal tweeledig zijn: de kwalitatieve meerwaarde door de advisering van een externe deskundige commissie van bouwwerken en hun directe omgeving op het gebied van architectuur, monumenten, groen en mogelijk cultuurhistorische waarden van de omgeving als een kwalitatieve bijdrage van de verduurzaming van Utrecht – voor gebouw en terrein.

Voor de initiatiefnemer van een complex project wordt er in een vroeg stadium geadviseerd en begeleid, in aanloop richting aanvraag omgevingsvergunning. Ook op het gebied van verduurzaming, bij zowel nieuwbouw als monumenten zal deskundige, collegiale advisering een meerwaarde moeten gaan geven. Ook bij monumenten is is verduurzaming een actuele opgave, waar specifieke keuzes gemaakt moeten worden met behoud van de monumentwaarden.

Eerdere besluitvorming
- Verordening Commissie voor Welstand en Monumenten, raadsbesluit 1999
- Diverse benoemingsbesluiten voor nieuwe commissieleden.

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	In te stemmen met een proefperiode Commissie Omgevingskwaliteit tot de raadsevaluatie in januari 2022, als mogelijke opvolger van de Commissie Welstand en Monumenten, voor de toekomstige borging van de omgevingskwaliteit in de Omgevingswet, met als belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de huidige commissie: a. de verbreding van de advisering met duurzaamheid en landschap; b. advisering vooraan in het proces vanuit een constructieve begeleidende rol (conform het 'ja-mits'-principe in de Omgevingswet) c. meer aandacht voor de monumentenadvisering via de subcommissie Erfgoed.
Argumenten	
1.1	<u>De integrale kwaliteitsadvisering verbetert door de verbreding met duurzaamheid en landschap</u>
	De diverse aspecten verbonden aan een goed bouwwerk – buiten architectuur – kunnen integraal meegenomen worden in een advies. Door de commissieadvisering bij complexere, nieuwe ontwikkelingen vooraan in het proces te organiseren en de initiatiefnemer daarin te begeleiden, zal dat bijdragen aan een betere dienstverlening. De advisering vindt plaats binnen de gestelde termijnen. De commissie zal in de regel geraadpleegd worden bij een project dat veel impact heeft op de gebouwde omgeving, Hierbij moet gedacht worden aan grotere en/of nieuwe ontwikkelingen die op de diverse fronten een impliciete meerwaarde moet opleveren aan de stad – ook wat betreft omgevingskwaliteit, bijzondere opgaven waar extra ondersteuning bij nodig is. Bij deze complexere initiatieven zijn er op voorhand geen strakke regels te formuleren die voldoende ruimte bieden én de ambities waarmaken. De commissie zal om advies gevraagd worden voor zover vallend binnen het takenpakket van de commissie. De voor te leggen aanvragen behelzen naar alle waarschijnlijkheid een klein percentage van het totaal aantal aanvragen; de kleinere, veelvoorkomende bouwwerken worden ambtelijk van advies voorzien. Er zal geen sprake zijn van een dubbeling na de ambtelijke toets, aangezien deze toets zich beperkt tot de gestelde beleidskaders waar de bredere, onafhankelijke commissieadvisering aanvullend en kwaliteitsverhogend zal zijn vanwege de meerwaarde van de op deskundigheid benoemde externe leden. Daarnaast is binnen het ambtelijk apparaat onvoldoende expertise aanwezig voor de kwaliteitsverhogende advisering bij de complexe en/of grootschalige bouwplanactiviteiten, zoals op het gebied van architectuur. Maar ook ten aanzien van de verbreding - de integrale advisering architectuur en duurzaamheid – is dit specialisme niet vertegenwoordigd. Het inhuren of aanstellen van ambtelijke adviseurs op dit niveau is kostbaar en gaat vanzelfsprekend ten koste van de onafhankelijkheid.
1.2	<u>Vanwege de gewijzigde vorm van externe advisering is een proefperiode wenselijk</u>
	Met een proefperiode kan onderzocht worden of de Utrechtse ambities op het gebied van Gezond Stedelijk Leven in relatie tot de advisering op het uiterlijk van het bouwwerk en zijn directe omgeving de verwachte meerwaarde biedt. Tevens dient de proefperiode om de verbreding van de advisering goed af te kunnen bakenen en het daaraan gekoppelde beleid beter te inventariseren, afbakenen en aanvullen. Bij de huidige welstandsadvisering is het meenemen van duurzaamheidsmaatregelen – zowel wat voorgesteld wordt als waar kansen liggen – en de terreininrichting een hiaat. Advisering als toekomstigbestendigheid en een passende terreininrichting vallen nu niet onder het takenpakket van de Commissie Welstand en Monumenten. De consequenties van deze advisering zijn nu nog onvoldoende scherp. Bijvoorbeeld de exacte 'grenzen' van het advies (het betreft immers primair het bouwwerk en niet de functie) nader bepaald moeten worden

	evenals het aanwezige gemeentelijk beleid. De welstandsnota zal moeten worden geactualiseerd en aangevuld naar bredere beleidsvelden, afgestemd op gemeentebreed beleid. Tegelijkertijd zal er mogelijk nieuw beleid geformuleerd moeten worden. Daarnaast zal de commissie in haar nieuwe begeleidende rol ervaring op moeten doen. Niet ieder initiatief zal voldoende kwaliteit hebben om via het 'ja-mits'-principe een positief advies te verkrijgen. Daarnaast moet het begeleiden in plaats van toetsen niet overgaan tot ontwerpen. Ook biedt een proefperiode de kans om mogelijke verbeterpunten ten opzichte van de huidige Commissie Welstand en Monumenten in de praktijk uit te proberen. Hiertoe wordt het gesprek aangegaan met de raad om adviezen op te halen. Voor de evaluatie zullen de resultaten teruggekoppeld worden, alsook punten aangedragen door aanvragers die tijdens de proefperiode advies hebben gekregen vanuit de tijdelijke Commissie Omgevingskwaliteit. Bedoeling is dat aanvragers hier in de proefperiode op bevraagd gaan worden.
1.3	<u>De benoeming van een externe, onafhankelijke commissie heeft de voorkeur ten opzichte van onderzochte alternatieven</u>
	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. Zo kan een commissie zich alleen uitspreken over monumenten, maar dan mist de integrale advisering. De huidige Commissie Welstand en Monumenten kan gecontinueerd worden, maar adviezen ten aanzien van de duurzaamheidsaspecten en terreininrichting hebben geen status terwijl ze onderdeel uit zouden moeten kunnen maken van de integrale advisering – immers een mooi gebouw op een asfaltplak past niet in de Utrechtse ambities. Dit geldt vanzelfsprekend ook voor het betrekken van de omgeving indien er sprake is van cultuurhistorische waarden. Ook over de wijze van organisatie en positionering zijn verschillende opties voorstelbaar. Een extern bureau kan worden ingehuurd, hetgeen kwetsbaar is o.a. wat betreft continuïteit. Een stadsbouwmeester kan de integrale toetsing uitvoeren, maar beheerst een hoofddiscipline hetgeen ten koste gaat van de integraliteit. Ook de onafhankelijkheid in een persoon is kwetsbaarder. En ambtelijke advisering zal niet tot de gewenste meerwaarde leveren, aangezien in ieder geval de expertise op het gebied van architectuur (in combinatie met duurzaamheid) voor complexe projecten binnen het ambtelijk apparaat niet aanwezig is. Het inhuren of aanstellen van ambtenaren van het gevraagde niveau zal kostbaarder uitvallen. Ook de onafhankelijkheid en de mogelijkheid buiten de beleidskaders te adviseren is er niet tot beperkt. Uit de afweging van de voor- en nadelen is het voorstel voor een integrale, brede onafhankelijke commissie naar voren gekomen (zie verder onderdeel 'Alternatieven' in bijlage Toelichting).
1.4	<u>De monumentenadvisering krijgt via een subcommissie meer aandacht als specifieke discipline</u>
	Gezien de breedheid aan werkvelden lijkt het raadzaam 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. Het 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.

Kanttekeningen/Risico's	
1.1	<u>De advisering van de tijdelijke Commissie Omgevingskwaliteit betreft met name complexe en/of nieuwe ontwikkelingen met betrekking tot bouwen, zonder objectieve kaders</u>
	De plannen die aan de toekomstige Commissie Omgevingskwaliteit worden aangeboden vereisen een advies van externe deskundigen, binnen de gemeentelijke beleidskaders, maar met een onafhankelijke blik – een zuivere toets op kwaliteit, niet gehinderd door ambtelijke of politieke overwegingen. Zolang het omgevingsplan nog niet als basis geldt, zal geadviseerd worden binnen de beleidsniveaus vastgelegd in de welstandsnota om te onderzoeken of een kwaliteitsverbetering - in onderling overleg met de initiatiefnemer – mogelijk is. Er zal geen sprake zijn van een dubbeling na ambtelijke toetsing, aangezien deze toets zich beperkt tot de gestelde beleidskaders waar de bredere, onafhankelijke commissieadvisering aanvullend en kwaliteitsverhogend zal zijn vanwege de meerwaarde van de op deskundigheid benoemde externe leden. Bij de invoering van de Omgevingswet dient in het omgevingsplan aangegeven te worden in welke gevallen de Commissie Omgevingskwaliteit dan wordt geraadpleegd. Voor Utrecht heeft dat waarschijnlijk betrekking op de complexere en/of grootschaligere omgevingsplanactiviteiten en in geval van nieuwe ontwikkelingen met betrekking tot bouwen. De kleinere, veel voorkomende bouwwerken zullen ambtelijk van advies worden voorzien, veelal aan de hand van vastgestelde regels in het omgevingsplan voor het uiterlijk van bouwwerken. In de praktijk zal dit neerkomen op ongeveer 10% van alle uiteindelijk formele aanvragen (indicatief op basis van gegevens uit 2018 en 2019) die ingediend gaan worden.
Beslispunt	
2	<u>Voor deze proefperiode ir. E.C. Vlaswinkel als lid te benoemen voor stedenbouw, ir. E. Huitema-Helleman voor duurzaamheid en op korte termijn de vacature van het commissielid landschap in te vullen.</u>
Argumenten	
2.1	<u>Om een volwaardige proefperiode aan te gaan, is het wenselijk de commissiesamenstelling aan te passen met de vereiste disciplines.</u>
	Indien na de evaluatie met de Commissie Omgevingskwaliteit ingestemd wordt, zullen deze leden (bij goed functioneren) voor de termijnen van de verordening benoemd worden (evenals een herbenoeming van de overige leden en voorzitter). Tevens wordt voorgesteld de benoeming van een van de Erfgoedleden (de heer Van Dijk) dan te verlengen, om vanuit zijn ervaring, mede vorm te kunnen geven aan de subcommissie Erfgoed. De voorzitter en de leden van de tijdelijke Commissie Omgevingskwaliteit zullen functioneren onder de huidige bouwverordening en het reglement van orde voor de Commissie Welstand en Monumenten. Gezien de taakstelling in de huidige verordening zal het tijdelijke lid met de expertise duurzaamheid geen advies geven, maar een dringende aanbeveling doen. Indien de Commissie Omgevingskwaliteit definitief vorm krijgt, vervalt deze uitzondering.
2.2	<u>De voorgedragen leden zijn experts op hun vakgebied.</u>
	Daarnaast heeft bij de voordracht meegewogen of zij in staat zijn een advies aan de aanvragers en/of ontwerpers over te brengen: communicatieve vaardigheden worden voor een lidmaatschap van de commissie even belangrijk geacht als vakkennis. De kandidaten hebben ervaring in advieswerk en in het onderwijs. Zowel qua deskundigheid als qua persoonlijkheid wordt van de kandidaatleden verwacht dat zij een waardevolle aanvulling zijn voor de Commissie Omgevingskwaliteit. (Voor de vacature landschap was bij het opstellen van het raadsvoorstel nog geen

	definitieve kandidaat te noemen. Zodra deze vervuld is, zal het voorstel hiermee gecomplementeerd worden. Vanzelfsprekend zal de kandidaat voldoen aan de genoemde vereisten.)

Financiën
De presentiegelden van de voorzitter en de leden van de Commissie Omgevingskwaliteit kunnen worden betaald uit de leges en zijn geraamd op €160.000 per jaar (zie bijlage Toelichting).

Vervolg
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 ervaringen, alsook een terugkoppeling krijgen over de beleidsinventarisatie over de verschillende beleidsvelden.

Participatie
Er heeft geen participatie plaatsgevonden over dit voorstel. Wel zal in de proefperiode aan initiatiefnemers gevraagd worden hun ervaringen te delen ten aanzien van de veranderende adviesrol.

Communicatie
De tijdelijke Commissie Omgevingskwaliteit als opvolger van de Commissie Welstand en Monumenten wordt bekend gemaakt via de gemeentelijke website (www.utrecht.nl) en de huidige website van de Commissie Welstand en Monumenten (www.welstandutrecht.nl).

Er is daarnaast interne communicatie over de wijzigingen ten opzichte van de huidige commissie. Bij de start van de proefperiode is er ook in- en externe communicatie over de wijzigingen voor initiatiefnemers, inwoners, bedrijven of instellingen over de nieuwe werkwijze en aanpak van de tijdelijke Commissie Omgevingskwaliteit.

Gedeeltelijk niet referendabel
De benoemingen in beslispunt 2 vallen niet onder de referendum-verordening (artikel 3 lid 2 onder a Verordening tot raadgevend referendum gemeente Utrecht).

Bijlagen
Bijlagen besluitvorming
-

Bijlagen informatief
- Toelichting raadsvoorstel Commissie Omgevingskwaliteit
- CVbundel leden stedenbouw en duurzaamheid Commissie Omgevingskwaliteit