

Verordening op de instelling van de Adviescommissie omgevingskwaliteit Voorschoten

Artikelsgewijze toelichting



Aan de slag met de
Omgevingswet

Bijlage 1 bij het raadsvoorstel voor de vaststelling van de Verordening op de instelling van de Adviescommissie omgevingskwaliteit Voorschoten

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 Definities

omgevingskwaliteit

Met “omgevingskwaliteit” is bedoeld een goede omgevingskwaliteit zoals bedoeld als één van de maatschappelijke doelstellingen van de Omgevingswet gegeven in artikel 1.3 van die wet.

Deze doelstelling is afzonderlijk genoemd naast bijvoorbeeld de doelstellingen van veiligheid en gezondheid. 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.

omgevingsplan

Met het omgevingsplan is zowel het tijdelijk deel van als het volwaardige Omgevingsplan Voorschoten bedoeld.



Omgevingswet

Met de Omgevingswet is de wet bedoeld zoals die uiteindelijk zal luiden op de dag van inwerkingtreding van die wet (thans voorzien op 1 juli 2022).

Artikel 2 Taak en werkzaamheden

Eerste lid

Dit lid beschrijft de adviestaak in algemene zin: het adviseren van de raad en burgemeester en wethouders op het gebied van de omgevingskwaliteit als bedoeld in artikel 1.3 van de Omgevingswet. De commissie adviseert dus niet over andere aspecten van de fysieke leefomgeving, zoals een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. De commissie geeft 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 Omgevingswet).

Tweede lid

Onderdeel a

Dit betreft de advisering over aanvragen om een omgevingsvergunning of de advisering over een ontwerpbesluit als burgemeester en wethouders bevoegd gezag zijn. De commissie adviseert op verzoek van burgemeester en wethouders over een aanvraag voor:

1 : een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een monument:

De Omgevingswet 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 dat de beoordelingsregels voor de rijksmonumentenactiviteit bevat.

Voor rijksmonumentenactiviteiten met betrekking tot archeologische rijksmonumenten is de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aangewezen als advies- en instemmingsorgaan in de gevallen dat burgemeester en wethouders het bevoegd gezag zijn. 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 (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 onderzoekplicht is gekoppeld. De gemeente is op grond van artikel 5.130 van het Besluit kwaliteit leefomgeving 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 monument of een gemeentelijk monument:

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.

Het overgangsrecht voor gemeentelijke monumenten in de Omgevingswet en het Invoeringsbesluit Omgevingswet regelt dat er bij het in werking treden van de Omgevingswet 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 Omgevingswet om zonder omgevingsvergunning een omgevingsplanactiviteit te verrichten.

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 Omgevingswet 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, zetten burgemeester en wethouders 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 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 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 burgemeester en wethouders geen bevoegd gezag zijn voor de aanvraag om een omgevingsvergunning maar adviseur, is de commissie ook adviseur en richt het advies van de commissie zich tot burgemeester en wethouders 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:

Dit onderdeel is gelijkwaardig aan de huidige zogenoemde “kan-bepaling” over de welstandsadvisering in artikel 6.2, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht. Burgemeester en wethouders kunnen – voor zover dat in het omgevingsplan niet anders is geregeld – op grond daarvan zelf bepalen of zij een advies inwinnen bij de commissie.



- 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 burgemeester en wethouders vragen een deskundige instantie als de commissie over hun oplossing te raadplegen. Burgemeester en wethouders kunnen 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 burgemeester en wethouders aan de commissie advies kunnen vragen in het kader van een verkenning van een mogelijk bestaande of toekomstige opgave in de fysieke leefomgeving.

Onderdeel e

1°. het stellen van maatwerkvoorschriften in verband met het uiterlijk van bouwwerken, de zorg voor cultureel erfgoed en andere zaken die de omgevingskwaliteit betreffen:

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 (voorbeschermd) 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. De gemeente kan op grond daarvan maatwerkvoorschriften opleggen.



2°. het geven van beschikkingen op grond van regels in verordeningen op grond van artikel 149 van de Gemeentewet die een eis ten aanzien van de omgevingskwaliteit bevatten:

De meeste regels over de fysieke leefomgeving uit de gemeentelijke verordeningen komen niet in het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Het gaat bijvoorbeeld om een ligplaatsenverordening of de regels over objecten in de openbare ruimte in de citeertitel Algemene plaatselijke verordening. De gemeente kan deze regels tot het einde van de overgangsfase omzetten naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. Op grond van dit onderdeel kunnen burgemeester en wethouders ook op basis van deze verordeningen advies vragen aan de commissie, ook al zijn de regels nog niet omgezet naar het omgevingsplan.

Derde lid

Dit onderdeel betreft de ontwerpgerichte advisering. Deze taak heeft geen betrekking op het adviseren over door burgemeester en wethouders 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.

Vooroverleg bij een vergunningaanvraag wordt in de Omgevingswet 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 niet is overgenomen in de Omgevingswet. 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.

In dit lid wordt bepaald dat de commissie deze taken verricht in het kader van de omgevingstafel. Eén of twee leden van de commissie nemen daartoe deel aan het overleg aan de omgevingstafel.

Vierde en vijfde lid

Op grond van dit lid kunnen burgemeester en wethouders een dorpsbouwmeester aanwijzen die specifieke werkzaamheden van en onder de verantwoordelijkheid van de commissie verricht.

De dorpsbouwmeester mag niet de taken van de commissie verrichten als genoemd in het tweede lid, onder a, onderdelen 1° en 2°, en onder b.



Artikel 3 Verplichte advisering

Dit artikel sluit aan op de verplichte adviezen op grond van artikel 17.9 van de Omgevingswet en het op grond van de erfgoedverordening verplichte advies bij gemeentelijke monumenten.

Artikel 4 Samenstelling en inrichting

Eerste lid

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

Tweede lid

Dit lid betreft een voortzetting van artikel 2, onder b, van het reglement van orde van de Commissie Welstand en Cultureel Erfgoed.

Derde 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.

Vierde lid

Dit lid voorziet in de mogelijkheid om een burgerlid te benoemen. Voor dit lid geldt de eis van inzicht in maatschappelijke verhoudingen op grond van maatschappelijke kennis en ervaring. Dit lid betreft tevens een voortzetting van artikel 2, onder a, van het reglement van orde van de Commissie Welstand en Cultureel Erfgoed.

Vijfde en zesde lid



- de wijze van verslaglegging;
- de afdoening onder verantwoordelijkheid van de commissie (uitwerking artikel 8 van deze verordening);
- de relatie met andere adviseurs (uitwerking artikel 12 van deze verordening); en
- de inhoud van het jaarverslag (uitwerking artikel 14 van deze verordening).

Artikel 12 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 13 Vergoeding

Dit artikel regelt de vergoeding die de leden ontvangen. In dit artikel is artikel 4 van het reglement van orde van de Commissie Welstand en Cultureel Erfgoed voortgezet.

Artikel 14 Jaarverslag

Het jaarverslag, zoals bedoeld in artikel 17.9, zesde lid, van de Omgevingswet, 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 burgemeester en wethouders zijn onder de wet vervallen. In verband met de politieke verantwoordelijkheid voor de omgevingskwaliteit hebben burgemeester en wethouders 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.

Artikel 15 Overgangsrecht

Eerste lid

Op grond van dit lid gaan de bestaande leden van de Commissie Welstand en Cultureel Erfgoed zonder aparte benoemingsbesluiten over naar de commissie.



