



Raadsvoorstel

afdeling
Centraal juridische afdeling

steller
P. Rausch
N. Manschot (erfgoed/AOK)
telefoon
14-0182

Gouda
13 december 2022

dossiernummer
6741

onderwerp
Actualisatie Verordening Fysieke Leefomgeving Gouda

Gevraagd besluit

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

1. Het wijzigen van de Verordening fysieke leefomgeving Gouda, conform het bijgevoegde concept-besluit.

Toelichting

Eind 2020 is in het kader van de beoogde invoering van de Omgevingswet de Verordening fysieke leefomgeving Gouda (hierna: VFLO) vastgesteld. Hierbij zijn meerdere verordeningen samengevoegd tot één verordening met daarin regels die van invloed zijn op activiteiten in de fysieke leefomgeving. Deze regels worden uiteindelijk opgenomen in het nog op te stellen omgevingsplan. Dit voorstel ziet op de eerste wijziging van de VFLO.

Belangrijkste aanleiding voor een wijziging van de VFLO was het aanpassen van de verordening aan het veranderende wettelijk kader dat ontstaat door invoering van de Omgevingswet. Vanwege het uitstel van deze wet kunnen deze wijzigingen nog niet worden doorgevoerd. Desondanks wordt nu voorgesteld de VFLO op een aantal punten te wijzigen omdat er met betrekking tot een aantal onderwerpen sprake is van een beleidswijziging of voortschrijdend inzicht. Het gaat om de toevoeging van een nieuw reglement van orde voor de Adviescommissie omgevingskwaliteit, een wijziging van de regels over de bescherming van archeologische waarden en het opnemen van een bepaling voor spoedkap van houtopstanden. Daarnaast wordt voorgesteld alsnog enkele bepalingen over te hevelen van de APV naar de VFLO en een aantal technische verbeteringen door te voeren.

Een was/wordt-tabel met de wijzigingen in de artikelen van de VFLO is in het concept-raadsbesluit opgenomen. Deze tabel biedt een overzicht van de voorstelde wijzigingen. Daarin is per artikel de reden van de wijziging vermeld.

1 Nadere uitleg op gevraagd besluit

Adviescommissie omgevingskwaliteit (AOK)

Met ingang van 1 januari 2021 is de integrale Adviescommissie Omgevingskwaliteit (AOK) ingesteld, zoals vastgelegd in het raadsbesluit van 28 oktober 2020 voor de samenvoeging van de voormalige Adviescommissie Ruimtelijke Kwaliteit (ARK) en de voormalige Commissie Cultuurhistorie (CCH). Hiermee werd voorgesorteerd op de komst van de Omgevingswet, waarvan de inwerkingtreding vooralsnog is uitgesteld tot 1 juli 2023.

De artikelen die betrekking hebben op de AOK in de Verordening Fysieke Leefomgeving en bijbehorend reglement van orde (waarin de werkwijze van de AOK is vastgelegd) zijn echter niet gelijktijdig met de instelling van de nieuwe commissie aangepast.



**gemeente
gouda**

Dit voorstel voorziet in de volgende stap in de transitie naar de integrale werkwijze in het kader van de Omgevingswetsystematiek. Het betreft het vaststellen van geactualiseerde bepalingen in de VFLO voor de AOK en een eenduidig Reglement van Orde. Uitgangspunt hierbij is dat wordt aangesloten op de beoordelingssystematiek via de Omgevingstafel.

Daarmee voorziet dit voorstel in actuele en integrale regelgeving voor de AOK die Omgevingswetproof is, voor zover dat vooruitlopend op de inwerkingtreding van deze wet mogelijk is.

Met de ervaring van anderhalf jaar werken met een brede, integrale advisering door de AOK in het licht van de komende Omgevingswet (Ow), is het tijd voor een actualisatie van de uitgangspunten en afspraken met betrekking tot de werkwijze van de AOK en een adequatere koppeling van de advisering tijdens het planproces. Doel is de borging van de omgevingskwaliteit onder de Omgevingswet. Tegelijk willen we de kracht van de AOK als autoriteit op het gebied van cultuurhistorie en erfgoed waarborgen.

Omgevingskwaliteit

Hoofddoel van de Omgevingswet (Ow) is het bereiken en in stand houden van een goede omgevingskwaliteit. Hierbij hebben de overheid en de initiatiefnemer de zorgplicht gekregen dat de omgevingskwaliteit verbetert (dus niet alleen behoud van de bestaande kwaliteiten). Dit vraagt een omslag in het denken en handelen van zowel de overheid als de initiatiefnemer. Elk initiatief zal door de gemeente worden getoetst op de bijdrage die het levert of kan leveren aan het realiseren van de opgaven voor de stad, in plaats van dat elk initiatief wordt getoetst aan de hand van regels en belemmeringen. Hiervoor is het advies van een onafhankelijke adviescommissie als de AOK noodzakelijk.

Daarnaast is omgevingskwaliteit een lastig en complex begrip. In het licht van 'Geef Gouda door' levert zorgvuldige omgang met de waardevolle kenmerken of intrinsieke waarden van een gebied op de lange termijn een betere omgevingskwaliteit op en versterkt dit het eigen karakter van Gouda. Maar het begrip omgevingskwaliteit is breder dan dit. Het gaat ook over duurzaamheid en goed functioneren van de omgeving. En ook vanuit de economie, sociale structuur en de waterveiligheid bestaan opvattingen over een 'goede omgevingskwaliteit'.

Transitie naar integraal werken en denken

We werken binnen de gemeente Gouda op dit moment al zoveel mogelijk 'in de geest van de Omgevingswet'. In de praktijk betekent dit dat de transitie naar het integraal werken en denken binnen de Omgevingswetsystematiek is ingezet, zoals de intake- en omgevingstafels voor bouwinitiatieven.

De werkwijze en de begrippen in het reglement van orde van de AOK waren hier nog niet op aangepast. Ook begrippen als omgevingsoverleg (nu vooroverleg) zijn nieuw onder de Omgevingswet.

Huidige werkwijze AOK

De Adviescommissie Omgevingskwaliteit bestaat uit een voorzitter en verschillende leden die expertise hebben op het gebied van stedenbouw, architectuur, erfgoed, landschap en archeologie. De AOK brengt advies uit aan het college.

De voorzitter en leden van de Adviescommissie Omgevingskwaliteit worden benoemd door de gemeenteraad en zijn onafhankelijk ten opzichte van het gemeentebestuur. De AOK vergadert elke twee weken op donderdag. De vergaderingen zijn openbaar. Aanvragers worden gevraagd een toelichting te geven. Belanghebbenden hebben geen spreekrecht. De AOK adviseert en motiveert haar advies schriftelijk.

Groeimodel voor de AOK voor het werken onder de Omgevingswet

Op 31 oktober jl. is met de raadscommissie Fysieke Leefomgeving een groeimodel voor de AOK besproken. Aan de hand van een groeimodel wordt de komende twee jaar (2023-2024) richting gegeven aan de nieuwe werkwijze onder de Omgevingswet voor de AOK en worden leerervaringen tijdens de jaarlijkse evaluaties verwerkt.

Met het vertalen van de uitgangspunten van het groeimodel in de Verordening Fysieke Leefomgeving wordt uitvoering gegeven aan het groeimodel. De uitgangspunten zijn verwerkt door wijziging van een aantal artikelen en het reglement van orde AOK (nu bijlage VII en VIII bij de VFLO). Op basis van voorliggende richting zal de AOK komende tijd uitgebreid worden met enkele leden met nieuwe expertises.

De AOK stelt jaarlijks een verslag op van haar werkzaamheden voor de gemeenteraad (artikel 5.3 VFLO). Het college zal de raad bij het aanbieden van dit verslag voortaan ook informeren over het aantal keer dat is afgeweken van het advies van de AOK.

NB Voor de beoordeling van plannen door de AOK onder de Omgevingswet is transformatie nodig van bestaande instrumenten, zoals de welstandsnota 2020. Ook is een inhoudelijke aanvulling nodig, onder andere een beoordelingskader inrichting openbare ruimte. De daadwerkelijke transformatie en inhoudelijke aanvulling van de Welstandsnota zal na 2025 worden gezien.

De belangrijkste onderdelen zijn:

- a) Integrale advisering met aandacht voor in principe alle omgevingsaspecten;
- b) Meer ruimte voor advisering via kleine commissie (taakverruiming) en verbreding van expertise van de grote commissie;
- c) Het positioneren van de advisering aan begin planproces vanuit een constructieve, begeleidende rol (waar mogelijk conform het 'ja-mits'-principe in de Omgevingswet);
- d) De AOK is vanwege zijn onafhankelijke rol principieel geen deelnemer aan de Omgevingstafel;
- e) De AOK heeft geen directe rol m.b.t. participatie. De adviezen van de AOK worden ingebracht in het participatieproces en de uitkomsten van participatie worden ingebracht aan de Omgevingstafel;

Samengevat richt dit voorstel zich op:

1. het positioneren van de integrale AOK in de planprocessen, waaronder de Omgevingstafel, het verbeteren van de voorbereidende werkprocessen en
2. het voor de Adviescommissie Omgevingskwaliteit vaststellen van:
 - a. geactualiseerde bepalingen in de Verordening Fysieke Leegomgeving (VFLO) en
 - b. een herzien Reglement van Orde (integraal samengevoegd met Werkwijze).

De belangrijkste wijzigingen in het herziene Reglement van Orde op de Adviescommissie Omgevingskwaliteit zijn:

Algemeen

- a. Samenvoegen van bijlage VII - Reglement van Orde op de adviescommissie ruimtelijke kwaliteit, bijlage VIII Werkwijze van de adviescommissie ruimtelijke kwaliteit en Reglement Commissie Cultuurhistorie 2010.
- b. Vervangen begrippen adviescommissie ruimtelijke kwaliteit en commissie cultuurhistorie voor adviescommissie Omgevingskwaliteit;
- c. Vervangen begrippen: ruimtelijke kwaliteit vervalt > wordt omgevingskwaliteit, vooroverleg vervalt > wordt omgevingsoverleg, bestemmingsplan aangevuld > wordt bestemmingsplan/ omgevingsplan;

Onder 3. Samenstelling

3.4 Toevoegen vast lid stedenbouw/landschap aan grote commissie als onderdeel verbreden expertise grote commissie van het groeimodel.

Onder 8. Advisering over plannen

Het aantal keer dat een plan in de commissie kan worden besproken is in de regel beperkt tot drie behandelingen. Daarna wordt het plan afgewezen of tot afronding gekomen. Een toevoeging op dit lid betreft de toelichting die de secretaris, indien nodig, aan de Omgevingstafel geeft m.b.t. afwijzing van een plan.

Onder 11. Competenties

De deelspecialismen zijn aangevuld als onderdeel verbreden expertise grote commissie. Zie onderdeel f Deelspecialismen.

Onder 17. Verslaglegging

De secretaris draagt zorg voor een verslag van de door de commissie uitgebracht adviezen. Toevoeging: vanwege transparantie en raadpleegbaarheid zal het openbare deel van het verslag (net als de agenda) worden gepubliceerd op de website van de gemeente.

Archeologie

Binnen Gouda kennen we, los van de aangewezen (archeologische) monumenten, veel gebieden met archeologische waarden of verwachtingen. De hoogste waarden bevinden zich in de binnenstad, waar met zekerheid een waardevolle archeologische waarden aanwezig zijn. Hier gelden de waarden; 'Hoogwaardige locatie met bijzondere waarde', 'hoogwaardige locatie' en 'hoogwaardige locatie – vanaf 1,5 meter onder maaiveld'. Voor het uitvoeren van grondroerende werkzaamheden geldt voor deze locaties in principe een vergunningsplicht. Met uitzondering van de hoogste waarde, is voor de verschillende waarden een vergunningsvrije oppervlakte opgenomen. Indien de grondroerende werkzaamheden binnen deze oppervlakte blijven is geen omgevingsvergunning benodigd. Voor de waarden 'hoogwaardige locatie' en 'hoogwaardige locatie – verstoord tot 1,5 meter onder maaiveld' geldt op dit moment een vergunningsvrije oppervlakte van 50 m². Dit is bepaald bij vaststelling van het archeologie beleid in 2011, vooral met het oog op de mogelijkheden voor vergunningsvrij bouwen. Hoewel dit in het kader van de bescherming van deze waarden minder wenselijk is, is de afweging gemaakt om zoveel mogelijk geen aparte archeologievergunning te vereisen bij bouwwerkzaamheden op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht vergunningsvrij kunnen worden uitgevoerd.

Het blijkt echter dat een optelsom aan werkzaamheden van deze omvang leidt tot een aanzienlijke bodemerosie. Relatief grote oppervlakten gaan hierdoor ongezien en niet gedocumenteerd verloren. Hierbij is sprake van een dubbel verlies, de archeologische waarden zijn fysiek weg en daarmee ook de kennis van de bodem aldaar. Dit verhoudt zich niet goed tot de belangrijke waarden die hier gelden, in deze gronden bevinden zich immers met zekerheid archeologisch waardevolle zaken.

Daarnaast is het bij nader inzien maar de vraag in hoeverre een verkleining van deze vrijgestelde oppervlakte, (particuliere) vergunningsvrije bouw mogelijkheden in de weg staat. Immers is het vergunningsvrij bouwen vooral gericht op bouwwerken die bovengronds worden gerealiseerd en voor een dergelijk bouwwerk is niet altijd een even zo grote oppervlakte aan grondroerende werkzaamheden benodigd. Zo is voor het onderhouden van bijvoorbeeld een uitbouw maar een beperkte oppervlakte aan grondroerende werkzaamheden noodzakelijk.

Het voorstel is dan ook om de vrijgestelde oppervlakte te verlagen van 50 m² naar 25 m². Hierdoor blijven kleine particuliere initiatieven mogelijk zonder dat een omgevingsvergunning is benodigd, terwijl de belangrijke archeologische waarden hier beter worden beschermd. Een dergelijke verlaging van de vrijgestelde oppervlakte is bovendien meer in lijn met het gemeentelijk archeologiebeleid in andere historische steden in Nederland.

Vellen houtopstand

Voor de kap van bomen geldt binnen Gouda in veel gevallen een vergunningsplicht. Dit betekent dat een omgevingsvergunning moet worden aangevraagd, waarna beoordeeld wordt of de betreffende houtopstand in aanmerking komt om te worden gekapt. De huidige VFLO mist een bepaling op grond waarvan het bevoegd gezag kan besluiten dat een boom zonder vergunning geveld kan worden, indien de vergunningprocedure vanwege dreigend gevaar niet kan worden afgewacht. In de praktijk is hieraan wel behoefte. Veel gemeenten kennen een dergelijke noodkapbepaling, veelal gebaseerd op het VNG-model. Het voorgesteld artikel 3.96 lid 4 sub c voorziet in een noodkapbepaling. Deze bepaling is een aanvulling op de wettelijke bevoegdheden om op te treden in het geval van acuut gevaar, waarbij kap in de regel vrijwel direct moet plaatsvinden. Om te voldoen aan de voorgestelde bepaling moet worden aangetoond dat sprake is van dreigend gevaar en dit moet door een expert van de gemeente (in dien nodig ter plaatse) worden vastgesteld. Daarnaast moet worden voldaan aan de regels omtrent herbeplanting en kunnen voorschriften en voorwaarden worden verbonden aan de toestemming van het college.

Juridisch technische wijzigingen en verfijningen

De VFLO is de verordening die vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet in principe alle regels met betrekking tot activiteiten in de fysieke leefomgeving bevat. Deze regels moeten uiteindelijk, samen met onder andere de regels uit de bestemmingsplannen, worden opgenomen in het op te stellen omgevingsplan. De APV bevat de regels met betrekking tot (handhaving van) de openbare orde en de regels die niet zien op de openbare orde zijn eerder van de APV naar de VFLO overgeheveld. In navolging daarvan wordt voorgesteld om de verboden op het gebruik van confetti en het oplaten van ballonnen, die als gevolg van een amendement op 2 februari 2022 in de APV zijn opgenomen, over te hevelen naar de VFLO.

Tenslotte is een aantal tekstuele verfijningen in het voorstel opgenomen en worden foutieve verwijzingen en verschrijvingen aangepast. Zo zijn de eerder opgenomen slotbepalingen geactualiseerd aangezien de genoemde vernummering van de APV inmiddels heeft plaatsgevonden. De wijzigingen zijn te vinden in het raadsbesluit waarbij per artikel nog een korte toelichting van de wijziging is opgenomen.

Omgevingswet

Medio oktober is bekend geworden, dat de inwerkingtreding van de Omgevingswet is uitgesteld tot 1 juli 2023. Deze wet maakt, dat de APV en ook andere verordeningen zullen moeten worden aangepast, in ieder geval met betrekking tot verwijzing naar wetgeving en terminologie. Hiervoor wordt op een later moment een separaat raadsvoorstel en raadsbesluit voorgelegd.

2 Argumenten

2.1 Argumenten coalitieakkoord

n.v.t.

2.2 Argumenten financieel

2.3 Argumenten juridisch

De datum van de inwerkingtreding van deze wijziging van de VFLO is 1 maart 2023.

2.4 Overige beleidsinhoudelijke argumenten

n.v.t.

2.5 Argumenten communicatie/participatie

De wijziging van de VFLO zal in het Gemeenteblad worden bekend gemaakt.

2.6 Argumenten met betrekking tot mensen met een handicap/beperking

n.v.t.

2.7 Argumenten op basis van duurzaamheid

n.v.t.

3 Kanttekeningen

Archeologie

Een verlaging van de vrijgestelde oppervlakte voor grondroerende werkzaamheden bij archeologische waarden heeft tot gevolg dat bij meer ontwikkelingen een omgevingsvergunning voor deze werkzaamheden noodzakelijk is. Gelet op bovenstaande onderbouwing staat dit in een juiste verhouding tot de te beschermen archeologische waarden, aangezien het nog steeds om een aanzienlijke oppervlakte aan verstorende werkzaamheden in een bodem met hoge

waarden gaat. Daarnaast zullen relatief weinig (kleine) ontwikkelingen hierdoor worden geraakt, aangezien voor veel ontwikkelingen niet een dermate grote grondroering nodig is.

Bijlage 1: concept wijzigingsbesluit VFLO.

Bijlage 2: concept Reglement van orde op de Adviescommissie Omgevingskwaliteit.

Bijlage 3: concept gewijzigde VFLO inclusief bijlagen.