

Voorstel aan de gemeenteraad

Opsteller

Schuil, Bouber

Kenmerk

Z.22.379962 / D.22.1587109

Vertrouwelijkheid

Openbaar

Onderwerp

Instellen adviescommissie fysieke leefomgeving die adviseert over omgevingsvergunningen voor rijks- en gemeentelijke monumenten en over welstand/uiterlijk van bouwwerken.

Onderwerp

Instellen gemeentelijke adviescommissie omgevingskwaliteit

Voorgesteld besluit

1. geen zienswijze over de ontwerp Gemeenschappelijke Regeling hûs en hiem naar voren te brengen;
2. het college toestemming te verlenen om de gewijzigde gemeenschappelijke regeling te treffen, onder voorbehoud dat alle gemeenteraden van de deelnemende gemeenten geen zienswijze hebben ingediend en toestemming hebben verleend;
3. geen inspraak te verlenen op de Verordening op de gemeentelijke adviescommissie omgevingskwaliteit Heerenveen;
4. de Verordening op de gemeentelijke adviescommissie omgevingskwaliteit Heerenveen vast te stellen.

Inleiding

Op 1 januari 2023 treedt de Omgevingswet naar verwachting in werking. Pas op 1 november is daar meer zekerheid over als de Eerste Kamer een besluit neemt over de invoeringsdatum. Bij het opstellen van dit voorstel is dat datum van inwerkingtreding nog niet bekend en gaan wij uit van de datum van 1 januari 2023. De Omgevingswet geeft gemeenten de vrijheid om een adviesstelsel in te stellen dat goed past bij de lokale situatie. Elke gemeenteraad moet vóór het inwerkingtreden van de Omgevingswet een besluit daarover nemen. Hoewel het gemeentelijk welstandsbeleid nog van kracht blijft via de Invoeringswet Omgevingswet en de zogenaamde 'bruidsschat' vallen de huidige adviescommissies en adviseurs voor cultureel erfgoed en omgevingskwaliteit niet onder het overgangsrecht van de Omgevingswet. Het is voor elke gemeente noodzakelijk om een 'nieuwe' gemeentelijke adviescommissie in te stellen voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet. De Omgevingswet schrijft minimale eisen voor om gemeenten ruimte te bieden om hieraan lokaal invulling te geven. De minimale vereiste (tenminste advisering over rijksmonumenten) betekent niet automatisch dat we voldoen aan de doelstelling van de Omgevingswet, de integrale afweging rondom omgevingskwaliteit.

Zeventien van de achttien Friese gemeenten brachten de advisering over ruimtelijke kwaliteit en monumentenzorg onder bij de Gemeenschappelijke Regeling hûs en hiem. In VFG verband is voorgesteld

het bestaande systeem met de door hûs en hiem verzorgde advisering vooralsnog voort te zetten zodat de continuïteit gewaarborgd is. Er is daarna nog voldoende tijd (tot 2029) om afgewogen keuzes te maken over het beleid ten aanzien van de toekomstige borging van omgevingskwaliteit in Fryslân en de gemeente Heerenveen in het bijzonder. Om dit mogelijk te maken moet de Gemeenschappelijke Regeling hûs en hiem aangepast worden. Daarnaast moet een nieuwe Verordening op de gemeentelijke adviescommissie omgevingskwaliteit vastgesteld worden. Ook moeten wij de erfgoedverordening wijzigen. Voor de technische aanpassing van de erfgoedverordening volgt een afzonderlijk raadsvoorstel.

Beoogd effect

Voldoen aan de bepalingen van de Omgevingswet die voorschrijven dat de gemeenteraad een commissie instelt die in ieder geval tot taak heeft te adviseren over aanvragen om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit, met betrekking tot een monument. Daarnaast willen wij verder zorg dragen voor de kwaliteit van onze omgeving door ook advisering over gemeentelijke monumenten, aanpassingen aan bestaande gebouwen en stedenbouwkundige ontwikkelingen (welstand) te borgen.

Argumenten

Voorgeschiedenis

Voor de advisering over monumenten en welstand doen zeventien Friese gemeenten mee aan de Gemeenschappelijke Regeling (GR) hûs en hiem. Hûs en hiem is een samenwerkingsverband van deze Friese gemeenten. De rechtsvorm is een Gemeenschappelijke Regeling. Het algemeen bestuur van de GR bestaat uit wethouders van de deelnemende gemeenten. Onze gemeente is al lange tijd deelnemer aan de GR en vaardigt een wethouder af als lid van het dagelijks bestuur.

Vanwege de gemeenschappelijk deler startte via de VFG een intergemeentelijke werkgroep een gezamenlijke zoektocht naar de mogelijke nieuwe vormen van advisering. Ons college besloot niet mee te doen aan dat proces, maar wel de ontwikkelingen te volgen als agendalid. Wij informeerden u daar over via een raadsinformatiebrief op 19 februari 2021. Uit het gezamenlijk VFG-proces komt als belangrijkste conclusie naar voren dat de betrokken gemeenten de advisering over (rijks)monumenten en welstand in feite willen voortzetten onder de vlag van de GR. Weusthuis advies heeft het rapport over dit onderzoek, Advisering omgevingskwaliteit Fryslân, in december 2021 afgerond. Dit rapport hebben wij ter kennisname bij dit voorstel gevoegd (bijlage 5).

Op 14 september 2020 gaven wij tijdens een informatieavond een toelichting aan de raadscommissie ROM. Aansluitend is op 28 september het onderwerp besproken in de gezamenlijke raadscommissie. Daarbij schetsten wij vier scenario's voor de organisatie van toetsing van ruimtelijke kwaliteit. Ons college vroeg de fracties welke scenario('s) zij verder uitgewerkt zou willen zien. Uit de reacties kwam geen eenduidig beeld naar voren. De voorkeuren waren verdeeld.

Huidige werkwijze

Bij het vervallen van de plicht om extern welstandsadvies in te winnen (kan-bepaling 1-2-2013), besloot ons college (28-05-2013) om per 1-1-2015 in beginsel geen adviezen meer in te winnen van hûs en hiem, maar de welstandsadviezen ambtelijk af te doen. Uw gemeenteraad is hierover destijds geïnformeerd.

Op 26 mei 2015 besloot ons college de welstandsadvisering alsnog deels te laten verzorgen door hûs en hiem. Vanaf 1-1-2015 vormen twee stedenbouwkundigen het ambtelijk Welstandsteam Heerenveen (WTH). Zij beoordelen de stedenbouwkundige ontwikkelprojecten, waar het team stedenbouw al bij betrokken is. De advisering over rijks- en gemeentelijke monumenten en de overige welstandsadvisering bleef bij hûs en hiem. Daarbij is een principe-afsprake gemaakt over de verdeling van de adviesaanvragen die naar hûs en hiem gaan en de advisering die door eigen deskundigen wordt uitgevoerd. De insteek daarbij is de stedenbouwkundige ontwikkelprojecten, waar het team stedenbouw reeds bemoeienis mee heeft, ambtelijk te beoordelen. In de praktijk blijkt namelijk dat bij bouwplannen die vaak niet in het bestemmingsplan passen, de stedenbouwkundige voorwaarden om mee te werken vaak samengaan met welstandsaspecten.

Het begeleiden van de stedenbouwkundige en architectonische inpassing van een ontwikkeling gaan voor het beste resultaat vaak hand in hand. In deze gevallen blijkt het efficiënter en klantgerichter om zowel het stedenbouwkundig- als welstandsadvies ambtelijk te geven. Bij deze Heerenveense werkwijze

betrekken we vanaf 2015 het aspect welstand vanaf het begin in ontwikkelprojecten en toetsen we niet louter achteraf. Samen met aspecten als cultuurhistorie, stedenbouw en landschap komen we zo tot een integrale advisering over omgevingskwaliteit bij planontwikkeling.

Onze insteek daarbij is dat het integrale ruimtelijk kwaliteitsadvies gericht is op het mogelijk maken van de ontwikkeling, vanuit het 'ja, mits' perspectief. Specifieke opmerkingen op het aspect welstand worden in het voortraject met de aanvrager besproken. Het definitieve kwaliteitsadvies van WTH in het uiteindelijke vergunningsproces is daardoor vaak een advies over consequente uitwerking van eerder besproken plannen, waarbij de 'puntjes op de i' worden gezet. Deze werkwijze sluit goed aan bij het streven naar omgevingskwaliteit in de geest van de Omgevingswet.

De verplichte advisering van de monumentencommissie over rijksbeschermden objecten en gebieden bleef bestaan. Advisering voor deze onderdelen en voor gemeentelijke monumenten is, vanwege de expertise, tot op heden bij hûs en hiem belegd. De gemeente Heerenveen is daarvoor, zoals geschreven, lid van de Gemeenschappelijke Regeling hûs en hiem. Deze werkwijze bevalt ons goed. Zeker bij ingrijpende en gevoelige ontwikkelingen hebben we via deze werkwijze zelf regie in handen. De huidige werkwijze zetten we vooralsnog graag door binnen de nieuwe context van de Omgevingswet.

Gemeenschappelijke Regeling

1.1 De GR is nodig om externe deskundige adviseurs in te zetten in de onafhankelijke adviescommissie
De GR, die de inzet van externe deskundigen met specifieke kennis mogelijk maakt, is aangepast aan de komst van de Omgevingswet. Er is voornamelijk gekeken naar terminologie en bevoegdheden zodanig dat die straks niet strijdig zijn met de Omgevingswet. In de bijgevoegde "was-wordt" tabel (bijlage 2) kunt u vinden op welke punten de GR is gewijzigd ten opzichte van de huidige GR. De bij dit voorstel gevoegde versie van de GR kan onder de Omgevingswet blijven functioneren, tot het moment waarop alle Friese gemeenten gezamenlijk of afzonderlijk hebben besloten op welke wijze de ruimtelijke adviescommissie in Fryslân in de toekomst moet gaan werken. Of dat opnieuw binnen een GR gebeurt, ligt niet vast.

1.2 Het is logisch om advisering over gemeentelijke monumenten ook onder te brengen bij de onafhankelijke adviescommissie

De gemeente Heerenveen kent naast rijksmonumenten ook veel gemeentelijke monumenten. Het is logisch om de commissie die belast is met de verplichte advisering voor rijksmonumenten ook een adviesrol te geven bij de advisering over gemeentelijke monumenten. Het is efficiënt en eenduidig om daarvoor één en dezelfde commissie te gebruiken. Met een onafhankelijke adviescommissie die adviseert over gemeentelijke monumenten nemen wij onze zorg voor de gemeentelijke monumentenstatus en daarmee ons erfgoed serieus. Daarbij schakelen we specialistische kennis in die wij niet zelf in huis hebben. Door geen zienswijze in te dienen op de GR maakt u dit mogelijk.

1.3 Voortzetten van "welstandsadvisering" ligt in lijn met de omgevingsvisie

Naast de verplichte advisering over rijksmonumenten en gemeentelijke monumenten willen wij zoals hiervoor geschetst ook onze welstandsadvisering voortzetten. Deze ambitie vloeit mede voort uit onze gemeentelijke omgevingsvisie. Daarin staat dat het welstandsbeleid een onderdeel van het ruimtelijk kwaliteitsbeleid van de gemeente is en dat wij met de Welstandsnota (2016) sturen op de kwaliteit van (ver)nieuw(d)e gebouwen. De huidige praktijk van welstandsbeoordeling sluit volgens ons goed aan bij de verbeterdoelen van de Omgevingswet. Lokaal maatwerk, snelle besluitvorming en integrale benadering van de fysieke leefomgeving.

Voor advisering over omgevingskwaliteit maken we, net als in de huidige situatie, onderscheid tussen:

1. min of meer reguliere bouwplannen voor bestaand bebouwd gebied, en
2. advisering in het kader van stedenbouwkundige (gebieds)ontwikkelingen.

Hûs en hiem adviseert aan de hand van de welstandscriteria over bouwplannen voor aanpassingen aan bestaande gebouwen.

het Team Omgevingskwaliteit Heerenveen (TOH), die in de plaats treedt van het Welstandsteam Heerenveen (WTH) adviseert aan de hand van beeldkwaliteitsplannen en bij nieuwbouw in specifieke gevallen aan de hand van de welstandsnota over plannen die gaan over het realiseren van nieuwe gebouwen (zoals woningen, kantoren, winkels), kunstwerken (zoals bruggen en viaducten) en gebiedsontwikkeling. De inzet van dit team valt binnen de bevoegdheid van ons college.

1.4 Uw raad kan zienswijze indienen

Voor het treffen van een Gemeenschappelijke Regeling zijn twee stappen aan de orde. U kunt een zienswijze indienen over de regeling. Daarna dient uw raad toestemming te verlenen aan ons college om de regeling te treffen. Uw toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang (artikel 1, lid 4 Wet gemeenschappelijke regelingen).

Tot 1 juli 2022 kon ons college een GR vaststellen en uw raad daarvan in kennis stellen. Door de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen die deze zomer van kracht werd moet ons college uw raad eerst in de gelegenheid stellen een zienswijze over het ontwerp in te brengen. De eventuele zienswijze moeten de colleges van alle deelnemende gemeenten dan betrekken bij het treffen van de Regeling en deze opnieuw aan uw raad en de overige raden voorleggen met een gemotiveerd voorstel om de regeling al dan niet te wijzigen. Daarna kunnen de raden overgaan tot het verlenen van toestemming. De Wet gemeenschappelijke regelingen stelt dat de colleges van burgemeester en wethouders niet over gaan tot het treffen van een regeling dan na verkregen toestemming van de gemeenteraden.

Wij stellen uw raad voor geen zienswijze in te dienen gelet op de argumenten onder de punten 1.1. tot en met 1.3.

Indien u wel een zienswijze wilt indienen, dan heeft u daarvoor 8 weken de tijd, gerekend vanaf het moment van ontvangst van de ontwerpversie (artikel 1, lid 3 Wet gemeenschappelijke regelingen). De zienswijze dient u in bij ons college.

2 Als u geen zienswijze indient verklaart u, onder voorbehoud, toestemming te verlenen voor het treffen van de regeling

Voor een voorspoedige besluitvorming hebben wij dit besluitpunt opgenomen. Deze regelt dat wanneer u geen aanleiding ziet om zienswijze in te dienen u vervolgens verklaart dat u toestemming verleent voor het treffen van deze Gemeenschappelijk Regeling. Daarbij hebben wij het voorbehoud geplaatst dat ook de gemeenteraden van de overige deelnemende gemeente geen zienswijzen indienen en toestemming verlenen. Op deze wijze kan de Gemeenschappelijke Regeling op efficiënte wijze snel van kracht worden. Mocht één of meer gemeenteraden toch overgaan tot het indienen van zienswijzen dan komen wij bij u terug met een nieuw voorstel en verzoek om toestemming.

Verordening op de gemeentelijke adviescommissie omgevingskwaliteit

3 Er is sprake van spoedeisend belang om de Verordening op de gemeentelijke adviescommissie vast te stellen

Voor verordeningen geldt dat wij daarvoor op basis van de gemeentelijke Participatie- en inspraakverordening participatie inspraak verlenen. Om vaststelling van de Verordening op de gemeentelijke adviescommissie omgevingskwaliteit voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari te halen is deze ter inzagelegging niet meer mogelijk. De inspraakverordening biedt via artikel 2 lid 4 sub e de mogelijkheid om geen participatie of inspraak te verlenen indien de uitvoering van een beleidsvoornemen dermate spoedeisend is dat inspraak niet kan worden afgewacht. Deze situatie is hier aan de orde. Daarom doen wij beroep op deze bepaling. De verordening die zoveel mogelijk in VFG verband en met hûs en hiem is afgestemd kwam pas in september 2022 beschikbaar waardoor een ter inzage legging niet vooraf kon gaan aan besluitvorming in uw raad voor 1 januari 2023. Daar komt bij dat het gaat een technische verordening die er enkel op gericht is om de verplichte adviescommissie in te stellen die advisering over rijksmonumenten mogelijk maakt, aangevuld met advisering over gemeentelijke monumenten en welstandsadvisering. Ons college is van mening dat door het vaststellen van de verordening, zonder inspraakmogelijkheid, onze inwoners niet in een nadeliger positie geraken. Er is immers sprake van voortzetting van de huidige praktijk. Onze inwoners hebben juist baat bij tijdige vaststelling van de verordening zodat eventuele aanvragen niet gehinderd worden door het ontbreken van een (verplicht) adviescommissie.

4 Het vaststellen van de verordening leidt tot het instellen van de adviescommissie die bijdraagt aan de omgevingskwaliteit van de gemeente Heerenveen

Met het vaststellen van de verordening stelt u feitelijk de gemeentelijke adviescommissie in als bedoeld in artikel 17.9 van Omgevingswet. De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft in samenwerking met de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit (FRK) en de Rijksdienst Cultureel Erfgoed (RCE) een modelverordening opgesteld voor het instellen van de gemeentelijke adviescommissie onder het regime van de Omgevingswet. Een werkgroep van de Vereniging Friese Gemeenten (VFG) is betrokken bij de implementatie van deze verordening in de Friese gemeenten. In de Verordening op de gemeentelijke adviescommissie wordt het secretariaat van de commissie belegd bij de GR hûs en hiem. Verder draagt de

GR hûs en hiem kandidaten voor de adviescommissie voor aan de gemeenteraden. In bijlage 4 hebben wij een artikelsgewijze toelichting opgenomen die inzage biedt in de werking van nieuwe verordening.

Uw gemeenteraad is uiteindelijk het orgaan dat de leden ook daadwerkelijk benoemt. Via het overgangsrecht zijn de huidige leden van de commissie automatisch benoemd als leden van de 'nieuwe' gemeentelijke adviescommissie Omgevingskwaliteit. Zoals gebruikelijk zullen er voor de vrijkomende zetels in de adviescommissie nieuwe kandidaten worden voorgedragen.

Risico's of kanttekeningen

Volgens de jurist van hûs en hiem is de formulering van het huidige artikel 5 en artikel 6 van de Gemeenschappelijk regeling voldoende ruim om, mocht het nodig zijn, alvast in de geest van de nieuwe regeling (GR) en ter overbrugging van de periode tussen inwerkingtreding Omgevingswet en de dan later in werking tredende wijziging van de GR, de taken van het secretariaat uit te kunnen voeren en leden van de adviescommissie aan de gemeenteraden voor te kunnen dragen. De juridische risico's daarvan zijn volgens deze jurist zeer gering. Evenwel is dit een risico, wat er niet is als de GR en de Verordening op de gemeentelijke adviescommissie voor inwerkingtreding van de Omgevingswet worden vastgesteld en voor of tenminste tegelijk met de Omgevingswet in werking kunnen treden.

Communicatie en participatie

Het vaststellen van de Gemeenschappelijke Regeling en de verordening geeft mede vanwege de technische aard van de aanpassingen geen aanleiding voor participatie. Voor de communicatie is het van belang om de werkwijze kenbaar te maken via de gemeentelijke website.

Als de besluitvorming helemaal rond is zorgt het college van de gemeente van de plaats van vestiging (Leeuwarden) voor de publicatie in het gemeenteblad (www.officielebekendmakingen.nl). Na die bekendmaking treedt de regeling in werking.

Financiën

De advisering over rijksmonumenten, gemeentelijke monumenten en over aanpassingen aan bestaande gebouwen worden gedekt door de legesinkomsten en zijn daarmee voor de gemeente kostenneutraal. De advisering door ons eigen TOH is een voortzetting van de huidige werkwijze. Daarmee zijn geen extra personeelskosten gemoeid.

Dit voorstel heeft geen financiële gevolgen.

Bijlagen

- Bijlage 1 GR-Gewijzigde versie GR hûs en hiem 2022
- Bijlage 2 GR-Was-wordt-tabel Wijziging GR hûs en hiem
- Bijlage 3 Verordening op de gemeentelijke adviescommissie omgevingskwaliteit
- Bijlage 4 Verordening op de gemeentelijke adviescommissie - Artikelsgewijze toelichting
- Bijlage 5 Notitie advisering omgevingskwaliteit Fryslân - december 2021