

Brief aan de leden
T.a.v. het college en de raad

Datum
23 september 2020
Kenmerk
TRE/U202000727
Lbr. 20/067
Telefoon
070-373 8393
Bijlage(n)
3

Onderwerp
VNG Model Verordening op de gemeentelijke adviescommissie
(nieuw)

Samenvatting

Met deze ledenbrief bieden we u de nieuwe VNG Model Verordening op de gemeentelijke adviescommissie aan. De taken en bevoegdheden van de huidige monumenten- en welstandscommissies vervallen van rechtswege bij inwerkingtreding van de Omgevingswet (hierna: wet). Ter continuering van de advisering moet de gemeente een nieuwe gemeentelijke adviescommissie (hierna: commissie) instellen. Het Rijk legt daarbij enkele wettelijke regels op. De wettelijke taak van de commissie is het uitbrengen van advies over vergunningaanvragen met betrekking tot rijksmonumenten (uitgezonderd archeologische rijksmonumenten) en over een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een andere activiteit, in door de raad aangewezen gevallen of als het college van burgemeester en wethouders (hierna: college) daartoe aanleiding ziet. Enkele leden van de commissie moeten deskundig zijn op het gebied van de monumentenzorg. Het college kan de commissie advies vragen over het ontwikkelen van beleid. Er is gekozen voor een modelverordening waarbij de bestaande adviescolleges en eventuele andere adviseurs op het gebied van de omgevingskwaliteit in één samenhangend adviesstelsel kunnen worden opgenomen. Daarnaast biedt de Model Verordening op gemeentelijke adviescommissie de mogelijkheid om initiatiefnemers in de geest van de wet aan de voorkant van het proces te adviseren en uit te dagen om hun initiatieven binnen de door de raad vastgelegde kaders met zo veel mogelijk kwaliteit en consensus te realiseren. Om tot een goede implementatie te komen heeft de VNG samen met de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed de '[Handreiking Adviesstelsel Omgevingskwaliteit](#)' opgesteld (februari 2020).

Aan de leden**Datum**

23 september 2020

Kenmerk

TRE/U202000727

Lbr. 20/067

Telefoonnummer

070-373 8393

Bijlage(n)

3

Onderwerp

VNG Model Verordening op de gemeentelijke adviescommissie
(nieuw)

Geacht college en gemeenteraad,

1. Aanleiding

Met deze ledenbrief bieden we u de nieuwe VNG Model Verordening op de gemeentelijke adviescommissie aan. De taken en bevoegdheden van de huidige monumenten- en welstandscommissies vervallen van rechtswege bij inwerkingtreding van de Omgevingswet (hierna: wet). Ter continuering van de advisering moet de gemeente een nieuwe gemeentelijke adviescommissie (hierna: commissie) instellen. Het Rijk legt daarbij enkele wettelijke regels op. De wettelijke taak van de commissie is het uitbrengen van advies over vergunningaanvragen met betrekking tot rijksmonumenten (uitgezonderd archeologische rijksmonumenten) en over een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een andere activiteit, in door de raad aangewezen gevallen of als het college van burgemeester en wethouders (hierna: college) daartoe aanleiding ziet. Enkele leden van de commissie moeten deskundig zijn op het gebied van de monumentenzorg. Het college kan de commissie advies vragen over het ontwikkelen van beleid. Er is gekozen voor een modelverordening waarbij de bestaande adviescolleges en eventuele andere adviseurs op het gebied van de omgevingskwaliteit in één samenhangend adviesstelsel kunnen worden opgenomen. Daarnaast biedt de Model Verordening op gemeentelijke adviescommissie de mogelijkheid om initiatiefnemers in de geest van de wet aan de voorkant van het proces te adviseren en uit te dagen om hun initiatieven binnen de door de raad vastgelegde kaders met zo veel mogelijk kwaliteit en consensus te realiseren. Om tot een goede implementatie te komen heeft de VNG samen met de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit (hierna: FRK) en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed de [‘Handreiking Adviesstelsel Omgevingskwaliteit’](#) (hierna: handreiking) opgesteld (februari 2020).

De Model Verordening op gemeentelijke adviescommissie is tot stand gekomen in samenwerking met de FRK en de leden van de FRK. VNG heeft de modelverordening voorgelegd aan de

Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed en de VNG Adviescommissie Gemeenterecht. Hun waardevolle inbreng is in de modelverordening verwerkt.

2. Handreiking Adviesstelsel Omgevingskwaliteit

Niet alleen de letter van de wet, maar ook de geest van de wet en de wensen van de Tweede Kamer komen in de handreiking aan de orde. De handreiking ondersteunt gemeenten bij de keuzes die in het licht van de wet gemaakt kunnen worden en de vertaling daarvan in de Verordening op de gemeentelijke adviescommissie. In de bijlagen bij de handreiking is een was-wordt-lijst en een overzicht van nieuwe wettelijke bepalingen met toelichting opgenomen.

3. De Model Verordening op de gemeentelijke adviescommissie

Bij de Model Verordening op de gemeentelijke adviescommissie staat het doel van een goede omgevingskwaliteit centraal. 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 dit doel willen bereiken. Dat geldt ook voor de rol van de commissie daarbij. Een adequate invulling van de taak en de werkwijze van deze commissie draagt bij aan het doel van een goede omgevingskwaliteit.

De commissie adviseert uitsluitend over aspecten van “een goede omgevingskwaliteit”. Zij adviseert dus niet over andere aspecten van de fysieke leefomgeving, zoals een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. De wettelijke taak van de commissie is het uitbrengen van advies over vergunningaanvragen met betrekking tot rijksmonumenten (uitgezonderd archeologische rijksmonumenten), en over een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een andere activiteit, in door de raad aangewezen gevallen of als het college daartoe aanleiding ziet. Het ligt voor de hand dat, waar de commissie adviseert over rijksmonumenten, zij ook adviseert over gemeentelijke monumenten. Het college kan de commissie advies vragen over het ontwikkelen van beleid.

Gemeenten kunnen er – afhankelijk van hoe zij het doel van een goede omgevingskwaliteit willen bereiken – voor kiezen meer taken toe te delen aan de commissie. De Model Verordening op de gemeentelijke adviescommissie voorziet in de varianten die op grond van de wet mogelijk zijn, waaruit de raad kan kiezen.

4. Relatie met het omgevingsplan

Volgens de wet stelt de raad het omgevingsplan vast dat voor het gehele grondgebied regels bevat die nodig zijn voor het evenwichtig toedelen van functies aan locaties. Deze regels worden gesteld met het oog op de doelen van de wet. Een van de doelen van de wet is het bereiken van een goede omgevingskwaliteit. Voor het omgevingsplan gelden er instructieregels van de Rijksoverheid. Deze staan in het Besluit kwaliteit leefomgeving en hebben onder meer betrekking op cultureel erfgoed en werelderfgoed. De gemeenten worden verplicht om in het omgevingsplan rekening te houden met cultureel erfgoed. Daar vallen naast archeologische monumenten, monumenten en stads- en dorpsgezichten ook cultuurlandschappen onder. De gemeenten zullen het cultureel erfgoed moeten inventariseren en waar nodig bescherming moeten bieden via het omgevingsplan, bijvoorbeeld door de toekenning van de functie van beschermd stads- of dorpsgezicht aan een locatie. De provincies kunnen ook instructieregels stellen, bijvoorbeeld ten aanzien van de kernkwaliteiten van cultureel erfgoed of landschappen van bijzondere waarde, op grond van de provinciale omgevingsverordening.

De verantwoordelijkheid voor andere elementen van de omgevingskwaliteit ligt op gemeentelijk niveau. De gemeente heeft de plicht de zorg voor de omgevingskwaliteit zelf in te vullen. Zij kan bij de invulling van de zorg voor de omgevingskwaliteit gebruik maken van wettelijke instrumenten, zoals de omgevingsvisie, het omgevingsplan, de beleidsregels over het uiterlijk van bouwwerken (voorheen de welstandsnota), maatwerkregels en de advisering door de commissie. Daarnaast kan de gemeente andere instrumenten inzetten, zoals ontwerpend onderzoek, participatieve werkvormen, een kwaliteitsteam of een stads- of dorpsarchitect. De zorg voor de omgevingskwaliteit kan ook worden ingevuld door bijvoorbeeld goed opdrachtgeverschap of financiële instrumenten voor het behoud van monumenten.

Bij het omgevingsplan kan worden bepaald wanneer de commissie in ieder geval in de gelegenheid wordt gesteld om advies uit te brengen over een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit. Het is daarom raadzaam in het omgevingsplan, dan wel in de nota over het uiterlijk van bouwwerken, een helder onderscheid te maken tussen absolute criteria en criteria die naar hun aard een deskundigenadvies vergen. Ook is het mogelijk naar de aard van het gebied te kijken om te bepalen of de aanvragen al dan niet aan de commissie worden voorgelegd. Zolang nog geen gevallen zijn aangewezen, kan het college het bestaande beleid met betrekking tot het vragen van commissieadvies voortzetten.

De wet biedt de gemeente een kans om in het omgevingsplan te zorgen voor een betere inbedding en aansluiting van het uiterlijk van bouwwerken binnen het ruimtelijke kwaliteitsbeleid. Het streven naar een goede omgevingskwaliteit moet worden gezien in samenhang met de andere doelen van de wet en andere aspecten van de fysieke leefomgeving. Om deze doelen te bereiken is het van belang dat de advisering door de commissie niet wordt beperkt tot ingrepen aan beschermde monumenten en het uiterlijk van bouwwerken. De commissie kan ook adviseren over de toepassing van beoordelingsregels in het omgevingsplan voor zover die te interpreteren open normen bevatten met betrekking tot de omgevingskwaliteit. Bijvoorbeeld over de toepassing van een bouwregel die bestaat uit de eis dat “de bestaande cultuurhistorische waardestelling niet wordt aangetast door wezenlijke veranderingen in het stedenbouwkundige en architectonische beeld, bepaald door situering, massa, kapvorm, hoogtematen, gevel- en raamindeling en gevelafwerking met kleur en materiaal gebruik, zulks met inbegrip van waardevolle details”¹.

5. Adviesrollen

De wet geeft gemeenten de mogelijkheden om meer te sturen op doelen en minder op basis van regels. In de Model Verordening op de gemeentelijke adviescommissie kunnen vier adviesrollen worden herkend, die verbonden zijn aan de aard van de adviesvraag en de fase van de planvorming (zie voor een uitvoerige beschrijving de handreiking). Het belangrijkste onderscheid kan worden gemaakt tussen beleidsgerichte advisering en advisering over activiteiten. Beleidsgerichte advisering gaat over de algemene kaders, en advisering over activiteiten gaat over de interpretatie van die kaders bij een concreet initiatief. Bij de advisering over activiteiten wordt onderscheid gemaakt in advies over het formuleren van de opgave, advies over de ontwerp kwaliteit en advies over de beoordeling van de toelaatbaarheid van een activiteit.

Het invullen van de adviesrollen biedt gelegenheid voor variatie op lokaal niveau. Per gemeente en zelfs per adviesvraag kan een passend en efficiënt adviesproces worden uitgestippeld, in samenhang met ambtelijke processen en participatie van betrokkenen. Aan de hand daarvan

¹ Bestemmingsplan Beschermd Stadsgezicht Edam.

kunnen de verschillende elementen in de eigen verordening worden opgenomen. De mogelijkheid bestaat om initiatiefnemers in de geest van de wet aan de voorkant van het proces te adviseren en uit te dagen om hun initiatieven binnen de door de raad vastgelegde kaders met zo veel mogelijk kwaliteit en consensus te realiseren.

Adviesrollen in de modelverordening

Adviesrol	Omschrijving	Uitwerking in artikel 2, tweede lid, van de modelverordening
Beleidsgerichte advisering	Advies over de algemene kaders	Onderdelen b en c
Opgavegerichte advisering	Advies over het formuleren van de planopgave in een bepaald gebied	Onderdeel d
Ontwerpgerichte advisering	Advies over de ontwerp kwaliteit van plannen	Onderdeel e
Beoordelingsgerichte advisering	Beoordeling van de toelaatbaarheid van een activiteit	Onderdelen a, en f tot en met h

6. Integratie in één samenhangend adviesstelsel

De Model Verordening op de gemeentelijke adviescommissie is zo opgezet, dat de gemeenten de bestaande adviescolleges en eventuele andere adviseurs op het gebied van omgevingskwaliteit kunnen overzetten naar het regime onder de nieuwe wet. Het bestaande palet aan adviseurs kan op grond van deze modelverordening in één samenhangend adviesstelsel worden opgenomen, zonder dat dit ten koste hoeft te gaan van specifieke deskundigheid, wendbaarheid en efficiëntie.

- De commissie kan geheel of gedeeltelijk worden gecombineerd met een regionale adviescommissie. Op deze wijze is het nog steeds mogelijk samen met andere gemeenten gebruik te maken van één commissie, al dan niet gefaciliteerd door een regionale adviesorganisatie.
- De stadsbouwmeester kon op grond van de oude Woningwet door de gemeente worden aangesteld als eenpersoonscommissie in de plaats van een meerhoofdige welstandcommissie. De commissie op grond van artikel 17.9 van de wet kent die mogelijkheid niet. Wel is het mogelijk de werkzaamheden van de stadsbouwmeester aan een lid van de commissie op te dragen. Afhankelijk van de specifieke invulling door de raad kan de commissie bijvoorbeeld bestaan uit een aantal leden dat deskundig is op het gebied van monumenten of breder cultureel erfgoed en een stadsbouwmeester, wiens adviestaak vooral betrekking heeft op de andere aspecten van de omgevingskwaliteit. De stads- of dorpsbouwmeester kan – indien de raad daarvoor kiest – tevens voorzitter van de commissie zijn.
- Ook andere adviseurs ten behoeve van de ontwerp kwaliteit van de ruimtelijke planontwikkeling, zoals supervisors, kwaliteitsteams en ambtelijke adviseurs, kunnen in het stelsel worden opgenomen.

7. De te verwachten effecten van de verordening

Bijdrage aan een zorgvuldige besluitvorming

- De Model Verordening op de gemeentelijke adviescommissie draagt bij aan de mogelijkheid voor de gemeente om een initiatief op basis van integraal beleid te beoordelen.

- Hoe opener en uitnodigender de kaders en regels zijn, hoe meer behoefte er is aan interpretatie bij concrete ruimtelijke activiteiten. Daarbij kan een onafhankelijk, deskundig kwaliteitsadvies niet in alle gevallen worden gemist. Deskundigheid en onafhankelijkheid kunnen een rol spelen in procedures van bezwaar en beroep. De verwachting is dat een goede verankering van deze beginselen in de verordening – in lijn met de bestaande jurisprudentie over welstandsadviezen – zal leiden tot een terughoudende toets van de rechter van het commissieadvies in bezwaar en beroep.
- Uiteindelijk zullen de keuzes die de gemeente maakt in het omgevingsplan mede bepalend zijn of de commissie veel om advies wordt gevraagd. In het omgevingsplan kan ervoor gekozen worden om te werken met open normen met toetsing per individueel geval, eventueel aan de hand van het advies van de commissie (waarvoor een vergunningplicht noodzakelijk is). In het plan kunnen ook vooraf bepaalde algemene regels (gesloten normen) zijn opgenomen, in dat geval zal minder vaak om een advies gevraagd worden voor een individueel geval. Wel is er dan minder ruimte voor maatwerk. Hetzelfde geldt voor de verwijzing naar wetsinterpreterende beleidsregels (voorheen de welstandsnota). Afhankelijk van het feit of in deze beleidsregels open of gesloten normen zijn gesteld, zal een advies meer of minder worden gevraagd. Uiteindelijk is het ook aan het college, hoe vaak zij voor specifieke gevallen het advies van de commissie inroept. De frequentie van de adviesvragen wordt met deze verordening niet bepaald, wel de wijze waarop advies wordt gegeven.
- De Tweede Kamer heeft, in een vrijwel unaniem aangenomen motie, aangedrongen op een commissie met een brede adviestaak, die zoveel mogelijk aan de voorkant van ruimtelijke processen adviseert, en initiatiefnemers uitdaagt en inspireert. De verschillende in de modelverordening onderscheiden adviesrollen kunnen worden ingezet om initiatiefnemers aan de voorkant van het proces te adviseren en uit te dagen om hun plannen met zo veel mogelijk kwaliteit en consensus te realiseren. Als het proces aan de voorkant goed wordt doorlopen is de verwachting dat de beoordelingsgerichte advisering als sluitstuk soepel zal verlopen. De werkwijze om vroeg in het proces te streven naar consensus, zal naar verwachting minder aanleiding geven tot bezwaar en beroep.

Lasten voor burgers, bedrijven, instellingen en overheid

De Model Verordening op de gemeentelijke adviescommissie is zo opgezet, dat de gemeenten de bestaande adviesstelsels kunnen overzetten naar het regime onder de nieuwe wet. De lasten voor de burger en de gemeentelijke overheid, zullen bij zo'n overzetting naar verwachting niet toenemen. Integratie van de huidige monumenten- en welstandscommissies kan met name in het ondersteunend apparaat schaalvoordelen opleveren. Gemeenten kunnen de advieskosten verder beheersen, door een scherp beleid te voeren over in welk geval een advies aan de commissie wordt gevraagd. Zo kan bijvoorbeeld in geval in het omgevingsplan of in de beleidsnota criteria zijn opgenomen die voor één uitleg vatbaar zijn, afdoening zonder advies van de commissie plaatsvinden. Ook is ambtelijke afdoening bij niet-monumenten mogelijk bij plannen waar gelet op meer dan één vergelijkbaar geval de mening van de commissie als bekend mag worden verondersteld.

Gemeenten kunnen ervoor kiezen om de adviestaken uit te breiden, met name waar het gaat om de opgavegerichte en de ontwerpgerichte advisering. De kosten zullen als gevolg daarvan aanvankelijk toenemen, maar er zijn inverdieneffecten te verwachten. De Tweede Kamer heeft zelfs de verwachting uitgesproken dat als de gemeentelijke adviescommissies erin slagen om

initiatiefnemers aan de voorkant van het proces te adviseren en uit te dagen, het mogelijk wordt het klassieke beoordelingsgerichte welstandstoezicht geleidelijk af te bouwen.²

8. Bijlagen

Deze ledenbrief bevat 3 bijlagen:

Bijlage 1 - Model Verordening op de gemeentelijke adviescommissie.

Bijlage 2 - Tekst van de Model Verordening op de gemeentelijke adviescommissie:

Opgemaakt in Word 2.0-format (DROP) voor publicatie, zonder toelichting.

Bijlage 3 - Implementatiehandleiding: nadere toelichting van de te maken keuzes.

9. Informatie

De geconsolideerde teksten van de VNG modellen (met de bijbehorende toelichtingen) zijn te raadplegen via [Kennissbank Decentrale Regelgeving](#). De VNG modelverordeningen (zonder de toelichtingen) staan ook in [Modellen Decentrale Regelgeving](#).

Voor vragen over deze ledenbrief kunt u terecht bij het Informatiecentrum van de VNG (070-373 8393 of e-mail: info@vng.nl).

Met vriendelijke groet,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten



Mr L.K. Geluk
Algemeen directeur

Deze ledenbrief staat ook op www.vng.nl onder 'Producten' - 'Brieven'.

² Kamerstukken II 2014-2015, 33962, nr. 120 (motie van de leden Veldman en Albert de Vries over geleidelijk afbouwen van het welstandstoezicht achteraf).