

Bruidsschat

Omgevingswet



Met nog anderhalf jaar te gaan, komt de start van de Omgevingswet snel dichterbij. Gelders Genootschap heeft in nieuwsbrieven en ook in eerdere versies van Omgevingswijs regelmatig aandacht besteed aan de Omgevingswet en wat dat allemaal kan betekenen voor de gemeenten en voor adviseurs.

Op dit moment zijn lang niet alle facetten van de hele transitie te overzien. Het gaat immers niet alleen om wijzigingen van regelgeving, maar vooral ook om een cultuuromslag. Gemeenten, burgers en professionals moeten fundamenteel anders kijken naar ruimtelijke initiatieven. Of iets mogelijk is, hangt straks af van de wisselwerking tussen een initiatief, het gemeentelijk beleid, participatie en afwegingsruimte bij besluitvorming.

Niet voor niets krijgen gemeenten dan ook tot 2024 de tijd om een Omgevingsvisie op te stellen en tot 2029 voor een Omgevingsplan.

De bruidsschat voorziet in een soepele overgang van rijks- naar decentrale regelgeving: rijks-, provinciale en gemeentelijke regels die in de overgangsperiode automatisch van kracht blijven totdat alles is aangepast aan de nieuwe situatie. Maar wat valt nu precies wel en niet onder deze bruidsschat en belangrijker: wat moet u als gemeente beslist geregeld hebben vóór 2021 en hoe kunt u zich daarop voorbereiden? Vragen waar we in deze Omgevingswijs een antwoord op willen geven en waarover we in de komende tijd ook graag met onze gemeenten in gesprek gaan.

Invoeringsspoor Omgevingswet

Om een soepele overgang mogelijk te maken van bestaand naar nieuw beleid is een breed spectrum van overgangs-regelgeving bedacht, het ‘Invoeringsspoor Omgevingswet’. Onderdeel daarvan is de zgn. ‘Bruidsschat’: Rijksregels die per 1 januari 2021 opgaan in een gemeentelijk Omgevingsplan. Dat geldt ook voor de adviesgebieden van het Gelders Genootschap, zoals advisering over cultuurhistorie, ruimtelijke kwaliteit. Met de Omgevingswet treden per 1 januari 2021 talloze gekoppelde wetten en regels in werking. Dat gaat o.a. om de Invoeringswet, Invoeringsbesluit- en regeling, Omgevingsregeling en 4 AMvB’s voor de praktische uitvoering. Ook treedt de Wet Kwaliteitsborging in werking, die voortaan een private toets aan bouwtechnische regels mogelijk maakt.

Welstandscommissie en gemeentelijke monumentencommissie

De bestaande wettelijke plicht voor het benoemen van een welstandscommissie of stadsbouwmeester komt met ingang van de Omgevingswet te vervallen. Anders dan voor welstandsbeleid is hier geen overgangsrecht voor geregeld (MvT Invoeringswet, p. 76). De reden hiervoor is dat de wetgever het aan de gemeenten zelf wil overlaten of zij advies willen inwinnen van een commissie. Dat wordt niet langer als vanzelfsprekend gezien. De enige eis die vanuit de Omgevingswet wordt gesteld ten aanzien van advisering door een ‘gemeentelijke adviescommissie’ (art. 17.9), is dat deze commissie in ieder geval adviseert over rijksmonumenten. De deskundigheid moet daar dan ook op zijn afgestemd, door op zijn minst te voorzien in de disciplines cultuurhistorie, bouw- en architectuurhistorie, restauratie, landschap en stedenbouw. Het is daarbij de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur om ervoor te zorgen dat deze uitgebreide deskundigheid in de commissie voorhanden is. Hoewel de wettelijke plicht voor een welstandscommissie vervalt, noemde de minister wel expliciet de bestaande regionale commissie en integrale welstands- en monumentencommissies als logische varianten op de verplichte gemeentelijke adviescommissie. Dat geldt ook voor het verbreden van adviestaken, naast de verplichte discipline (rijks-) monumenten (zie MvT en Memorie van Antwoord Omgevingswet).

Benoemen van een gemeentelijke adviescommissie

Wil een gemeente per 1 januari ’21 nog advies kunnen inwinnen bij een commissie – en dus ook een formele basis behouden om vergun-ningen te verlenen -, dan moet de gemeen-teraad vóór die datum een besluit hebben genomen over de instelling van een nieuwe gemeentelijke adviescommissie. Alleen voor

lopende zaken hebben adviezen van bestaan-de commissies dan nog rechtskracht. Ook bepalingen vanuit de bouwverordening en gemeentelijke monumentenverordening met betrekking tot een welstands- en monu-mentencommissie bieden geen houvast meer. Weliswaar gaat de inhoud van deze instrumenten via de bruidsschat over in het Omgevingsplan – de instrumenten zelf ver-vallen – maar vanwege het ontbreken van overgangsrecht vervalt de wettelijke basis voor de bestaande commissies.

Reglement/verorde-ning gemeentelijke adviescommissie

Het opnieuw aanstellen van een advies-commissie is dus een vereiste, maar tegelijk moet de gemeente ook de taken en advies-gebieden van deze commissie afbakenen en vastleggen. Dat kan in een apart reglement of verordening, ter uitwerking van een passage in het Omgevingsplan. Naar verwachting volgen hiervoor nog hand-reikingen, zoals voorheen de model-bouwver-ordening door de VNG en model-reglemen-ten vanuit de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit. Maar ook het Gelders Genootschap zal de ledengemeenten te zijner tijd voorzien van een nieuw op Gelderland en Limburg afge-stemd modelreglement voor de gemeentelijke adviescommissie.

Bruidsschat over welstand en monumenten

Om het enigszins hanteerbaar te houden, beperken we ons in deze Omgevingswijs tot regelgeving die verband houdt met advisering over cultuurhistorie en welstand. Hoe zijn deze thema’s verwerkt in de bruidsschat?



Welstandsnota’s

We doen daarvoor eerst een stapje terug, naar de inhoud van de Omgevingswet. De term welstand verdwijnt, maar er blijft wel een wettelijke basis voor regie op uiterlijke kwaliteit. Die ligt in artikel 4.19. Gemeenten kunnen in het Omgevingsplan regels opnemen over het uiterlijk van bouwwerken. Voor de uitleg en uitwerking daarvan stelt de gemeente beleidsregels vast, vergelijkbaar met de huidige welstandsnota’s. Wel zal in het Omgevingsplan een integratieslag moeten plaatsvinden, waarbij regels voor welstand, cultuurhistorie, landschap en openbare ruimte gebiedsgericht en in samenhang worden opgesteld. Ook is het raadzaam om daarin de factoren duurzaamheid en kwaliteit leefomgeving te betrekken, vanuit de principes van de Omgevingswet. Via de Invoeringswet (art. 4.114) is geregeld dat bestaande welstandsnota’s ongewijzigd

opgaan in een (tijdelijk) Omgevingsplan. Hier geldt dus hetzelfde principe als voor bestaan-de bestemmingsplannen, die op grond van de bruidsschat per 1 januari ’21 één Omgevings-plan vormen. Eventuele raadsbesluiten die effect hebben op het welstandsbeleid – bijvoorbeeld over een welstandsvrije wijk – maar nog niet in de nota zijn opgenomen, gaan via de bruidsschat toch mee in het Omgevingsplan. Bij een ongewijzigde welstandsnota is uiteraard sprake van verwijzingen naar en terminologie uit vervallen regelgeving. Toch heeft dat geen rechtsgevolgen, omdat dit via het overgangsrecht is afgedekt.

Excessenregeling

Met de welstandsnota's gaat ook de excessenregeling - een bouwplan mag niet extreem in strijd zijn met redelijke eisen van

welstand - mee via het Omgevingsplan. De wetgever wil het voortaan aan gemeenten zelf overlaten wat wel en niet als een exces kan worden beschouwd. Dus als de gemeente een dergelijke regeling niet wil, kan dit alleen door middel van een besluit de excessen-regeling af te schaffen. Zodra gemeenten in het Omgevingsplan nieuwe kaders vaststellen voor het ‘uiterlijk van bouwwerken’, komen voor het desbetreffende gebied of categorieën van bouwwerken, de criteria uit de welstandsnota te vervallen. En dus ook eventuele excessencriteria.

Monumentenbeleid

Als de Omgevingswet in werking treedt, vervallen de bestaande gemeentelijke monumenten-of erfgoedverordeningen (regels ter bescherming van door de gemeente beschermd cultureel erfgoed). De inhoud daarvan gaat via de bruidsschat over in het Omgevingsplan. Dit geldt ook voor aanwijzingen van gemeentelijke monumenten die nog niet zijn verwerkt in een gewijzigde verordening, maar wel in een rechtsgeldig raadsbesluit. De monumenten- of erfgoedverordening vervalt dus als zodanig. Voortaan wordt de bescherming van gemeentelijk onroerend erfgoed geregeld in het Omgevingsplan, waarvoor de gemeente wel regelgeving moet opstellen. Dat geldt niet alleen voor gemeentelijke monumenten, maar ook voor provinciale monumenten, gebouwde monumenten, aangelegde monumenten of archeologische monumenten.

Aandachtspunt is dat gemeenten specifiek voor gemeentelijke monumenten ook beoordelingsregels moeten vaststellen. Anders is er geen wettelijke beoordelingsgrond voor de gemeentelijke adviescommissie. We noemen dit omdat de wetgever alleen voor rijksmonumenten heeft vastgelegd dat gemeenten in hun Omgevingsplan hier toetsingskaders voor moeten opstellen. Grondslag voor de omgang met rijksmonumenten vormt dan de Omgevingswet, via bepalingen in het Omgevingsplan. De Erfgoedwet blijft onder andere de wettelijke grondslag voor het aanwijzen van rijksmonumenten.

Scenario’s

De wet schrijft voor dat de gemeente tenminste een adviescommissie moet instellen met deskundigheid op het gebied van rijksmonumenten. Logischerwijze kan deze commissie ook de advisering over gemeentelijke monumenten op zich nemen. In de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat een dergelijke commissie ook een bredere doelstelling kan krijgen, door de advisering over de omgevingskwaliteit in het algemeen op te dragen aan deze commissie. De wet verzet zich echter niet tegen het benoemen van andere adviescommissies. Er zijn dus meerdere scenario’s mogelijk bij het benoemen van een gemeentelijke adviescommissie.



Minimaal scenario

De bruidsschat voorkomt dat er per 1 januari 2021 acuut hiaten ontstaan in onder andere de bescherming van cultureel erfgoed en het borgen van ruimtelijke kwaliteit. De advisering daaromtrent vergt echter expliciete besluitvorming door de gemeenteraad. Primair gaat dat over de benoeming van een gemeentelijke adviescommissie, waarin minstens expertise op het gebied van rijksmonumenten is gegarandeerd. Ook moeten gemeenten zich uitspreken over de adviesbevoegdheden van de nieuwe commissie. Alleen dan kunnen rechtsgevolgen worden verbonden aan adviezen van de commissie.

Continuering ‘Commissie Omgevingskwaliteit’

In veel gevallen hebben gemeenten waar het Gelders Genootschap adviseert, recent een nieuw samengestelde Commissie Ruimtelijke Kwaliteit of Commissie Omgevingskwaliteit benoemd. Qua disciplines en taakveld zijn deze commissies in principe toegerust om ook onder de Omgevingswet te kunnen adviseren over uiterlijke kwaliteit van bouwwerken en kwaliteitsaspecten met betrekking tot cultuurhistorie, landschap, stedenbouw etc. Zeker waar ook deskundigheid over duurzaamheid (ad hoc) beschikbaar is – en dat geldt voor de meeste commissies – kan ook op termijn prima over het brede bereik van omgevingskwaliteit worden geadviseerd. Feitelijk volstaat voor veel gemeenten daarom een bevestiging van een eerder genomen raadsbesluit, waarbij de commissie vanaf 2021 wordt gecontinueerd. Aandachtspunt is een eventueel apart benoemde monumenten- of erfgoedcommissie die ook over beleid adviseert. Om hiervoor een goede basis te behouden, is het in elk geval nodig om het beleidsveld Cultuurhistorie / Erfgoed onder het takenpakket van de nieuwe gemeentelijke adviescommissie te scharen. Vanuit de wet gedacht is het uiteraard ook denkbaar het taakveld omgevingskwaliteit binnen het taakveld van deze commissie te brengen. Er zijn dus meerdere wegen naar Rome! Logisch uitvloeisel van de wettelijke eis dat de adviescommissie minstens over deskundigheid op het gebied van rijksmonumenten, bouw- en architectuurhistorie, restauratie, landschap en stedenbouw moet



beschikken, is dat gemeenten kiezen voor één breed opgezette gemeentelijke adviescommissie. Dat past ook bij de integrale benadering onder de Omgevingswet, waarbij initiatieven worden beoordeeld op hun bijdrage aan ‘goede omgevingskwaliteit’. Ook al gaat het ‘slechts’ om een bevestiging van een eerder genomen raadsbesluit, dan nog moet rekening worden gehouden met gebruikelijke termijnen voor gemeentelijke besluitvorming. Een concept-besluit door B&W moet er dan vóór de zomer van 2020 liggen.

Wenselijk scenario

De bruidsschat voorziet in een soepele overgang van rijks- naar decentrale regelgeving. In principe hoeven gemeenten dus niets te doen om bestaand beleid te actualiseren. Voor een Omgevingsvisie is de tijd tot 2024, voor een Omgevingsplan tot 2029. Theoretisch ontstaat dan de situatie dat een gemeente ambitieus insteekt met een nieuw opgezette gemeentelijke adviescommissie, geheel geënt op het bereik van de Omgevingswet. De keerzijde is dat bij ongewijzigde gemeentelijke kaders, de integrale adviescommissie zich moet baseren op veelal sectoraal beleid. Dat is doorgaans niet toegesneden op het afwegen van initiatieven, maar louter op toepassing van regels. Om hier beter op te kunnen anticiperen is het raadzaam om het bestaande ruimtelijk beleid minimaal te actualiseren als basis voor het goed functioneren: onder andere door het aanpassen van de terminologie en processen en waar mogelijk door al integrale toetsingskaders op te stellen. Zeker waar gemeenten recent een integratieslag hebben doorgevoerd – bijvoorbeeld het ombouwen van een welstandsnota naar een integrale Nota Ruimtelijke Kwaliteit – kan zo’n instrument alvast een goede basis vormen voor gebiedsgericht beleid in het Omgevingsplan. Daar waar gemeenten nog werken met ‘verouderde’ welstandsnota’s, is het goed om in kaart te brengen welke onderdelen actualisatie behoeven en waar meer integratie kan plaatsvinden. De contouren van de nieuwe kaders sluiten zo in elk geval beter aan op het taakveld van de nieuwe commissie.

Ondersteuning door het Gelders Genootschap



Meer weten?

Colofon

Maurice Bogie
Martin van Bleek
[Auteurs]

Janos Boros
[redactie]



Zypendaalseweg 46
6814 CL Arnhem
026 442 17 42
info@geldersgenootschap.nl
www.geldersgenootschap.nl