

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 voorbeschermde 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.



Bij het beoordelen van een bouwplan volgt de commissie de beoordelingsregels die in het omgevingsplan staan. De beoordelingsregels geven aan onder welke voorwaarden de vergunning kan worden verleend of geweigerd. Het gaat hierbij om regels over het bouwwerk zelf als wel zijn relatie tot de omgeving en de te verwachten ontwikkeling daarvan. Bijvoorbeeld de bouwhoogte, de bouwmassa, het maximale bebouwingsoppervlak, de aanwijzing van bouwvlakken, de situering op de bouwvlakken, de karakteristiek van de bebouwing, en het uiterlijk van bouwwerken zoals vastgelegd in de beleidsnota.

De Omgevingswet biedt de gemeente een kans om te zorgen voor een betere inbedding en aansluiting van welstandsaspecten binnen het ruimtelijke kwaliteitsbeleid. Het streven naar een goede omgevingskwaliteit als bedoeld in artikel 1.3 van de Omgevingswet is daarbij het overkoepelende doel. Daarom is de advisering niet beperkt tot ingrepen aan beschermde monumenten en het uiterlijk van bouwwerken. De commissie adviseert zowel over de toepassing van de regels in het omgevingsplan zelf (zoals de mogelijkheid tot "binnenplanse" afwijkingen), als over de toepassing van de beleidsregels over het uiterlijk van bouwwerken. Dit gebeurt vanuit het doel van een goede omgevingskwaliteit.

Onderdeel b

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap vraagt ingevolge de Erfgoedwet altijd advies aan burgemeester en wethouders van de gemeente waar een monument of archeologisch monument zich bevindt, alvorens te besluiten het aan te wijzen als rijksmonument. In dat geval is de commissie adviseur van burgemeester en wethouders. De commissie is ook adviseur in geval burgemeester en wethouders het voornemen hebben een monument of archeologisch monument aan te wijzen als gemeentelijk monument (door de locatie de functie-aanduiding gemeentelijk monument te geven).

Onderdeel c

Dit onderdeel geeft invulling aan de mogelijkheid als bedoeld in artikel 17.9, tweede lid, van de Omgevingswet om de commissie in te schakelen bij het ontwikkelen van beleid voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Zoals hierboven vermeld gaat het uitsluitend om beleid op het gebied van de omgevingskwaliteit.

Onderdeel d

Dit onderdeel betreft de opgavegerichte advisering in verband met een verkenning van een mogelijk bestaande of toekomstige opgave.

In geval van een verkenning in het kader van een projectprocedure of projectbesluit als bedoeld in artikel 5.48, tweede lid, van de Omgevingswet onderzoekt het bevoegd gezag de mogelijke oplossingen voor een opgave. Door de verkenning kan het bevoegd gezag inzichten verkrijgen in:



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



Artikel 9 Adviseurs

Dit artikel geeft de commissie de bevoegdheid zich ten behoeve van de advisering te laten voorlichten door ambtenaren (eerste lid) of door externe deskundigen (tweede lid). Een ambtenaar of een andere deskundige kan ingevolge het derde lid op uitnodiging van de commissie aanwezig zijn bij de vergaderingen of als adviseur deelnemen aan de beraadslagingen.

Deze regeling sluit aan op de gegroeide praktijk, waarbij de commissies afhankelijk van de behoefte, specifieke adviseurs inschakelen (bijvoorbeeld een specialist op het gebied van historische interieurs of een specialist op het gebied van duurzaam bouwen).

Artikel 10 Verwerking van het advies

Dit artikel is opgenomen met het oog op een goede vervulling van de adviestaak. Daarvoor is nodig dat de commissie voortdurend inzicht heeft in hoe burgemeester en wethouders omgaan met de uitgebrachte adviezen.

Artikel 11 Reglement van orde

In dit artikel is aan burgemeester en wethouders de opdracht gegeven om een reglement van orde voor de commissie vast te stellen. Normaliter stellen commissies zelf hun reglement van orde vast, maar gekozen is voor vaststelling door burgemeester en wethouders omdat in het reglement van orde ook de samenwerking met de ambtelijke organisatie wordt geregeld (zoals de betrokkenheid van de commissie bij de omgevingstafel).

In het reglement van orde worden geregeld:

- de wijze van vergaderen, de wijze van beraadslaging en de wijze van standpuntbepaling;
- de openbaarheid van vergaderen en van de adviezen (overeenkomstig artikel 17.9, vierde en vijfde lid, van de Omgevingswet);
- de afbakening van de onderwerpen van advisering (uitwerking artikel 2, tweede lid, van deze verordening);
- de wijze van adviseren op eigen initiatief (uitwerking van artikel 2, tweede lid, onder c, van deze verordening);
- de deelname aan te omgevingstafel (uitwerking artikel 2, derde lid, van deze verordening);
- de taken van de dorpsbouwmeester, voor het geval dat burgemeester en wethouders een dorpsbouwmeester hebben aangewezen (uitwerking artikel 2, vierde lid, van deze verordening);



