MOOIWAARTS
Omgevingskwaliteit
In het omgevingsrecht

Wettelijk kader

voor ruimtelijke kwaliteitsadvisering onder de Omgevingswet

Auteurs: José van Campen en Wim Mulder

De VNG, de RCE en de FRK bereiden een 'Handreiking Gemeentelijke Adviescommissie' voor, waarin aandacht is voor diverse vormen van ruimtelijke kwaliteitsadvisering. Publicatie van die handreiking is voorzien eind december 2019.
Belangrijke aandachtspunten voor de kwaliteitsadvisering zijn: zorgvuldigheid en belangenafweging, onafhankelijkheid, benoeming en instelling, samenstelling, taken en werkwijze.

Voorafgaand aan de uitwerking van die handreiking, wordt in deze notitie het wettelijk kader voor ruimtelijke kwaliteitsadvisering in kaart gebracht, zoals dat van kracht zal zijn wanneer de Omgevingswet is ingevoerd (naar verwachting per 1-1-2021).

De handreiking gemeentelijke adviescommissie is een project van VNG, RCE en Federatie Ruimtelijke Kwaliteit

federatie ruimtelijke kwaliteit

VNG
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Samenvatting

Per 1 januari 2021, als de Omgevingswet van kracht wordt, worden gemeenten geacht een gemeentelijke adviescommissie in te stellen (art. 17.9 Ow). De taken en bevoegdheden van de huidige welstandscommissies en monumentencommissies vervallen van rechtswege. De minimale wettelijke taak van de gemeentelijke adviescommissie is het uitbrengen van advies over vergunningsaanvragen met betrekking tot rijksmonumenten. Een bredere taakstelling is ook mogelijk, maar de ruimtelijke kwaliteitsadvisering kan ook via andere wetsartikelen worden georganiseerd.

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

In afdeling 3.3 van de Awb staan algemene voorschriften voor advisering inzake door een bestuursorgaan te nemen besluiten. Adviezen kunnen gevraagd worden aan individuen of aan colleges, op reguliere of ad hoc basis. De reikwijdte van de Awb is beperkt tot adviseurs die niet werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan en die bij of krachtens wettelijk voorschrift belast zijn met het adviseren (art 3.5 1e lid Awb). Het wordt aan specifieke wetgeving of aan bestuursorganen zelf overgelaten regels te geven die zijn toegesneden op de soort advisering die men in een bepaald geval wenst.

Omgevingswet (Ow)

De zorg en verantwoordelijkheid voor de advisering over ruimtelijke kwaliteit, en in brede zin omgevingskwaliteit (art 1.3 Ow), ligt voor een groot deel bij de gemeente en de provincie. De gemeenteraad heeft een sturende rol bij de inrichting van het adviesstelsel. In het omgevingsplan kan de raad adviseurs aanwijzen en moet in ieder geval worden aangegeven in welke gevallen de gemeentelijke adviescommissie wordt geraadpleegd. De Omgevingswet maakt onderscheid tussen adviseurs (art. 16.15 en 16.15a Ow) en adviesorganen (art. 17.7, 17.8 en 17.9 Ow). In gemeentelijke adviesorganen kunnen geen leden van het college van burgemeester en wethouders worden benoemd.

Het instellen van een gemeentelijke adviescommissie is verplicht (16.15a en 17.9 Ow). De samenstelling van deze gemeentelijke adviescommissie dient zodanig te zijn dat een onafhankelijk en deskundig oordeel kan worden gevormd. De gemeenteraad stelt het aantal leden en de benoemingstermijn vast en benoemt en ontslaat de leden. De adviescommissie heeft in ieder geval tot taak te adviseren over de aanvragen om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit (art. 16.15a onder c1 Ow) en de aanvragen om een omgevingsvergunning voor een andere activiteit, in door de gemeenteraad aangewezen gevallen of als het college van burgemeester en wethouders daartoe aanleiding ziet (art. 16.15a onder c2 Ow).

Het staat gemeenten vrij om aan deze commissie een bredere adviestaak op te dragen bijvoorbeeld ten aanzien van andere aspecten van omgevingskwaliteit zoals architectonische kwaliteit van bouwwerken, de stedenbouwkundige kwaliteit en de kwaliteit van het landschap en de natuur. De Tweede Kamer heeft een motie (kamerstuk 33 962, motie Veldman en Albert de Vries) aangenomen met betrekking tot die brede taak. Hierin wordt verzocht om gemeenten te stimuleren de gemeentelijke adviescommissie ook in te zetten 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.

Handreiking

De VNG, de RCE en de FRK willen een ‘Handreiking Gemeentelijke Adviescommissie’ opstellen, waarbij ook aandacht is voor andere vormen voor ruimtelijke kwaliteitsadvisering. Belangrijke aandachtspunten zijn: zorgvuldigheid en belangenafweging, onafhankelijkheid, benoeming en instelling, samenstelling, taken en werkwijze.

WETTELIJK KADER Omgevingswet

De Omgevingswet introduceert nieuwe voorschriften voor adviseurs en adviesorganen. De relevante artikelen in de Omgevingswet zijn:

4.5: het college van burgemeester en wethouders kan een maatwerkvoorschrift opleggen met het doel het kwaliteitsniveau van de activiteit waarop de aanvraag voor een omgevingsvergunning betrekking heeft, te concretiseren.

4.19: over door de gemeenteraad vast te stellen beleidsregels voor de beoordeling van het uiterlijk van bouwwerken.

16.15 2e lid: over het 'bij omgevingsplan' aanwijzen van bestuursorganen of andere instanties die in de gelegenheid worden gesteld het bevoegd gezag advies uit te brengen over een aanvraag om omgevingsvergunning.

16.15a onder c: over de verplichting om in ieder geval de gemeentelijke adviescommissie (als bedoeld in artikel 17.9) als adviseur aan te wijzen als het gaat om:

- een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit;
- een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een andere activiteit, als het betreft een door de gemeenteraad aangewezen geval of als het college van burgemeester en wethouders daartoe aanleiding ziet.

17.7: bevat de algemene bepaling dat de gemeenteraad het aantal leden en de benoemingstermijn van een gemeentelijk adviesorgaan vaststelt en dat de gemeenteraad de leden van een gemeentelijk adviesorgaan benoemt en ontslaat.

17.8: bevat de eis dat de leden van het gemeentebestuur geen lid mogen zijn van een gemeentelijk adviesorgaan.

17.9: bevat specifieke bepalingen m.b.t. de verplichte gemeentelijke adviescommissie, waarin eisen worden gesteld aan deskundigheid, beoordelingskader, openbaarheid en jaarverslag. 'Binnen deze commissie zijn enkele leden deskundig op het gebied van de monumentenzorg, die in ieder geval worden betrokken bij de advisering over een rijksmonumentenactiviteit.' (1e lid).

Naast de adviesvragen op grond van art. 16.15 en 16.15a kan het college deze adviescommissie ook advies vragen over het ontwikkelen van beleid voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

Vergunningstelsel

De inrichting van het adviesstelsel is mede afhankelijk van de inrichting van het vergunningstelsel. De Omgevingswet legt de inrichting van het vergunningstelsel bij de gemeente.

Het principe van de Omgevingswet is: activiteiten die passen in het omgevingsplan zijn vergunningvrij, tenzij er in het omgevingsplan een 'verbod behoudens omgevingsvergunning' is opgenomen. Dit verbod kan objectgericht en gebiedsgericht worden gedifferentieerd. Voor alles wat niet past in het omgevingsplan moet een omgevingsvergunning voor een 'omgevingsplanactiviteit' (OPA) worden aangevraagd. Die krijgt een dubbele lading: voor binnen- en buitenplanse afwijkingen.

Binnenplans zijn de functies of activiteiten die verboden zijn zonder omgevingsvergunning en waarbij de vergunning kan worden verleend op gronden die zijn opgenomen in het omgevingsplan of daaraan verbonden beleidsregels.

Buitenplans zijn de functies of activiteiten die verboden zijn zonder omgevingsvergunning en waarbij de omgevingsvergunning op gronden van het omgevingsplan zou moeten worden geweigerd, of waarvoor geen gronden in het omgevingsplan zijn gegeven. Hiervoor kan de vergunning toch worden verleend in het belang van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

1. Inleiding

Per 1 januari 2021, als de Omgevingswet van kracht wordt, worden gemeenten geacht een gemeentelijke adviescommissie in te stellen (art. 17.9 Ow). De taken en bevoegdheden van de huidige welstandscommissies en monumentencommissies vervallen van rechtswege. Ook de huidige regels en reglementen uit de bouwverordening (hoofdstuk 9) vervallen per 1-1-2021. De Omgevingswet voorziet niet in overgangsrecht met betrekking tot de commissies – wel overigens met betrekking tot het beleid (erfgoedverordening en welstandsnota) op grond waarvan de commissies hun werk doen.

De wettelijke taak van de gemeentelijke adviescommissie is, ten minste, het uitbrengen van advies over vergunningsaanvragen met betrekking tot rijksmonumenten. Een bredere taakstelling is ook mogelijk, maar de ruimtelijke kwaliteitsadvisering kan ook op andere manieren, gegrond op andere wetsartikelen, worden georganiseerd. De regering heeft hiervoor geen nadere voorschriften in de Omgevingswet opgenomen, om gemeenten optimale ruimte te laten in de manier waarop ruimtelijke kwaliteit (als belangrijk aspect van een goede omgevingskwaliteit) wordt geborgd.

Er is, zowel bij gemeenten als bij de adviescommissies, behoefte aan een overzicht van de mogelijkheden om de ruimtelijke kwaliteitsadvisering op een goede manier in het nieuwe stelsel vorm te geven. Daarom hebben de VNG, de RCE en de FRK het voornemen een Handreiking Gemeentelijke Adviescommissie op te stellen. Voorafgaand aan de uitwerking van die handreiking, wordt in deze notitie het wettelijk kader voor ruimtelijke kwaliteitsadvisering onder de Omgevingswet in kaart gebracht. Eerst worden enkele artikelen uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) behandeld die relevant zijn voor de ruimtelijke kwaliteitsadvisering. Daarna worden de specifieke artikelen uit de Omgevingswet (Ow) behandeld.

2. Wat zegt de Awb over advisering?

Hieronder volgen de artikelen uit de Algemene wet bestuursrecht die relevant zijn voor de ruimtelijke kwaliteitsadvisering, met een samenvatting van de toelichting uit de Memorie van Toelichting en Nota van Antwoord.

Artikel 3.2

> Awb, Afdeling 3.2 (zorgvuldigheid en belangenafweging)
>
> **Artikel 3.2**
> Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.

Het zorgvuldigheidsbeginsel neemt een belangrijke plaats in het bestuursrecht in. Het heeft betrekking zowel op de voorbereiding van besluiten als op de besluitvorming zelf. Artikel 3.2 gaat over de zorgvuldige voorbereiding, namelijk de vergaring van kennis omtrent relevante feiten en omstandigheden en omtrent de af te wegen belangen. (Bron: MvT)

Afdeling 3.3 Advisering
In de MvT wordt een beschrijving van de bedoelde advisering gegeven. Bestuursorganen kunnen op verschillende grondslag advies vragen:

1) vanwege een dwingend voorschrift in een wet of verordening,
2) vanwege de mogelijkheid die een wet of verordening biedt, of

3) op ad-hoc basis.

Het doel van alle advisering is ertoe bij te dragen dat de besluiten van bestuursorganen van een zo hoog mogelijke kwaliteit zijn. De aard van de adviezen kan verschillen, samenhangend met de eisen die aan besluitvorming worden gesteld: besluiten moeten berusten op de juiste feiten, moeten waar mogelijk aansluiten bij belangen en wensen van maatschappelijke groeperingen en moeten rekening houden met de belangen van individuele burgers. Er worden drie adviescategorieën onderscheiden:

- Deskundigenadvisering: “Daarbij gaat het erom dat aan een bestuursorgaan de feitelijke informatie wordt verschaft die nodig is voor de toepassing van een wettelijke norm. Wezenlijk is dat de deskundige in staat is tot het geven van informatie op een onpartijdige en objectieve wijze.” Deskundigenadvisering vereist in het algemeen geen sterke formalisering van de procedure. Het kan voor de hand liggen dat afwijking van het deskundigenadvies slechts mogelijk is na een contra-expertise.
- Representatie-advisering: “Voorop staat daarbij dat de adviseur een goed inzicht moet hebben in de belangen en verlangens van de groepering waartoe hij behoort. Indien representatie-advisering in commissoriaal verband geschiedt, is het van gewicht dat de samenstelling van een commissie zodanig is dat de betrokken belangen, die vaak niet gelijk zullen lopen, aan bod komen.” De procedure zal wat meer geformaliseerd moeten zijn om alle betrokken belangen in een adviesorgaan recht te doen. De mogelijkheid tot afwijken kan worden beïnvloed door de mate van unanimiteit van de adviezen.
- Semi-rechterlijke advisering: “In sommige gevallen is het wenselijk voorafgaande aan de besluitvorming aan de burger rechtswaarborgen te bieden, namelijk daar waar de administratie «rechter in eigen zaak» is. Het kan dan aangewezen zijn in de voorbereiding van een besluit een extra contradictoir accent in te bouwen. De onpartijdigheid van de adviseur moet zijn gewaarborgd; de adviesprocedure moet verlopen volgens beginselen die ten grondslag liggen aan behoorlijke rechtspraak.” Bij semi-rechterlijke adviezen zal het veelal de bedoeling zijn dat afwijking een uitzondering blijft.

Opgemerkt wordt dat de praktijk vaak een zekere vermenging te zien geeft. Dat geldt zeker ook voor de ruimtelijke kwaliteitsadvisering. Ook dat is vaak een mengvorm. Deskundigenadvisering is de basis, maar het past niet naadloos in deze definitie omdat het niet altijd gaat om feitelijke informatie maar om een gewogen oordeel, en omdat het niet altijd gebaseerd is op een wettelijke norm. Representatie-advisering komt ook voor in de ruimtelijke kwaliteit. In veel welstandscommissies en in een enkel kwaliteitsteam zijn burgerleden opgenomen die de bevolking of het maatschappelijk middenveld representeren. Meestal gebeurt dit op persoonlijke titel en niet ‘namens’ een groepering. En tot slot heeft adviescommissie of -team vaak en semi-rechterlijke taak om onpartijdig oordeel te vormen over de interpretatie van algemene regels en beleidsregels (zoals welstandscriteria) in het licht van een concreet plan.

Artikel 3.5

Awb, Afdeling 3.3 (advisering)

Artikel 3.5

1. In deze afdeling wordt verstaan onder adviseur: een persoon of college, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het adviseren inzake door een bestuursorgaan te nemen besluiten en niet werkzaam onder verantwoordelijkheid van dat bestuursorgaan.
2. Deze afdeling is niet van toepassing op het horen van de Raad van State.

Adviezen kunnen gevraagd worden aan individuen of aan colleges. In de MvT wordt uitgebreid stilgestaan bij de vraag voor welke adviseurs de wettelijke bepalingen moeten gelden. Is dat “voor alles wat zich onder de naam advisering aandient” of moeten er beperkingen worden aangebracht in de werkingssfeer van de Awb? Moeten de bepalingen bijvoorbeeld ook

gelden voor het advies dat door de individuele ambtenaar wordt uitgebracht aan een minister of wethouder?
En moeten de bepalingen zich mede uitstrekken tot de algemene beleidsadvisering? De wetgever heeft gekozen voor beperking. Daarom is in artikel 3.5 lid 1 een begripsomschrijving van de adviseur opgenomen. De belangrijkste elementen daarvan zijn de volgende:

a. «niet werkzaam onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan»: dit element houdt de adviezen die ambtenaren als onderdeel van hun normale taakuitoefening aan hun superieuren uitbrengen buiten de werking van de Awb vallen. De hiërarchische relatie tussen ambtenaren en hun superieuren wordt uitputtend geregeld in het ambtenarenrecht.
b. «…persoon of …college …»: er bestaat geen reden de werking van de bepalingen inzake advisering te beperken tot meerhoofdige adviesinstanties. Zou dit wel geschieden, dan zouden met name de gevallen waarin door een bestuursorgaan een beroep wordt gedaan op individuele externe deskundigen buiten het bereik van de Awb vallen, hetgeen onwenselijk zou zijn.
c. «bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het adviseren»: de uitdrukkelijke wettelijke grondslag brengt tot uitdrukking dat de bepalingen van afdeling 3.3 niet gelden voor de advisering die op een min of meer informele basis geschiedt. De adviesrelatie moet steeds in het leven zijn geroepen in een wettelijk voorschrift. Indien de wetgever het advies niet heeft voorgeschreven, moet het inwinnen van advies op eenvoudige wijze mogelijk blijven.
d. «inzake door een bestuursorgaan te nemen besluiten»: deze woorden brengen tot uitdrukking dat de advisering gericht moet zijn op concrete besluiten van een bestuursorgaan: een concrete beschikking, algemeen verbindend voorschrift, beleidsregel of plan. De beleidsadvisering valt opzettelijk buiten de Awb. Met de beleidsadvisering zijn in het algemeen gesproken andere organen belast dan die welke adviseren over besluiten die hier bedoeld zijn. Bovendien geeft de inhoud van de Awb, die zich vooral richt op bestuurshandelingen, aanleiding tot het beperken van de werking van afdeling 3.3 tot die bestuurshandelingen.

In de Memorie van Antwoord werd bevestigd dat ook ad hoc ingestelde adviescommissies onder afdeling 3.3 vallen. Daarbij werd opgemerkt dat in de praktijk wel onderscheid kan bestaan in de wijze waarop het bestuursorgaan de adviezen hanteert. “Naarmate een adviesorgaan meer ervaring heeft met het uitbrengen van adviezen over een bepaald type besluiten, zal het bestuursorgaan meer mogen afgaan op de expertise van het adviesorgaan.” Dus: als een adviseur vaker over eenzelfde categorie van besluiten advies uitbrengt, kan sneller worden aangenomen dat het onderzoek op even zorgvuldige wijze is geschied als voorheen het geval placht te zijn. Het bestuursorgaan blijft verantwoordelijk om dit steeds na te gaan, maar de toetsing zal dan een marginaler karakter kunnen hebben. Door de beperking in artikel 3.5 is het de vraag in hoeverre afdeling 3.3 Awb van toepassing is op de ruimtelijke kwaliteitsadvisering:

- Afdeling 3.3 Awb is in ieder geval van toepassing op de advisering op de aanvragen om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit (17.9 Ow).
- Aannemelijk is dat deze afdeling van toepassing is op de advisering als bedoeld in artikel 16.15, tweede lid (Ow): een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit of een activiteit als bedoeld in artikel 5.3 of 5.4, voor zover de adviseur bij omgevingsplan is aangewezen.
- Aannemelijk is dat afdeling 3.3 Awb geldt voor álle adviesorganen op gemeentelijk niveau als bedoeld in afdeling 17.2. Ow, dus ook adviesorganen die niet op wettelijke basis werken (zie opmerkingen bij artikelen 17.7 en 17.8 hierover).
- De beperking de werking van afdeling 3.3 Awb tot het adviseren op door het bestuursorgaan te nemen besluiten betekent dat de afdeling 3.3 Awb niet van toepassing is op de

advisering over beleidszaken of andere vraagstukken waarbij geen concrete besluiten aan de orde zijn.

- De voorwaarde dat de adviseur niet werkt onder de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan betekent de afdeling 3.3 Awb niet van toepassing is op adviescommissies waarin (ook) ambtenaren zijn opgenomen.

Het is voorstelbaar dat het werk van een gemeentelijke adviescommissie met een bredere taak dan alleen rijksmonumenten, deels onder afdeling 3.3 Awb valt en deels niet. Dit geldt ook voor andere ruimtelijke kwaliteitsadviseurs en adviesorganen.

Artikelen 3.6 t/m 3.9, 3.49 en 3.50

Awb, Afdeling 3.3 (advisering)

Artikel 3.6

1. Indien aan de adviseur niet reeds bij wettelijk voorschrift een termijn is gesteld, kan het bestuursorgaan aangeven binnen welke termijn een advies wordt verwacht. Deze termijn mag niet zodanig kort zijn, dat de adviseur zijn taak niet naar behoren kan vervullen.
2. Indien het advies niet tijdig wordt uitgebracht staat het enkele ontbreken daarvan niet in de weg aan het nemen van het besluit.

Awb, Afdeling 3.3 (advisering)

Artikel 3.7

1. Het bestuursorgaan waaraan advies wordt uitgebracht, stelt aan de adviseur, al dan niet op verzoek, de gegevens ter beschikking die nodig zijn voor een goede vervulling van diens taak.
2. Artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur is van overeenkomstige toepassing.

Awb, Afdeling 3.3 (advisering)

Artikel 3.8

In of bij het besluit wordt de adviseur vermeld die advies heeft uitgebracht.

Awb, Afdeling 3.3 (advisering)

Artikel 3.9 en 3.9a

Indien een besluit berust op een onderzoek naar feiten en gedragingen dat door een adviseur is verricht, dient het bestuursorgaan zich ervan te vergewissen dat dit onderzoek op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden.

3.9a Deze afdeling is van overeenkomstige toepassing op voorstellen van wet.

Awb, Afdeling 3.7 (motivering)

Artikel 3.50

Indien het bestuursorgaan een besluit neemt dat afwijkt van een met het oog daarop krachtens wettelijk voorschrift uitgebracht advies, wordt zulks met de redenen voor de afwijking in de motivering vermeld.

Awb, Afdeling 3.7 (motivering)

Artikel 3.49

Ter motivering van een besluit of een onderdeel daarvan kan worden volstaan met een verwijzing naar een met het oog daarop uitgebracht advies, indien het advies zelf de motivering bevat en van het advies kennis is of wordt gegeven.

Omdat de grondslag van de advisering (soms wettelijk verplicht, soms op verzoek door een krachtens wettelijk voorschrift ingestelde adviseur, soms ad hoc) en de aard van de advisering sterk uiteen kunnen lopen, zijn in de Awb geen bepalingen opgenomen die zich richten op instelling, taak, samenstelling en werkwijze van de adviesorganen zelf. In de Awb zijn slechts enige algemene regels opgenomen die betrekking hebben op de verhouding tussen bestuursorganen en adviseurs. Het gaat daarbij om zaken als tijdstip van inschakeling, de gegunde tijd voor advisering, de informatievoorziening en de reactie van het bestuursorgaan op een advies. Het wordt aan specifieke wetgeving of aan bestuursorganen zelf overgelaten regels te geven die zijn toegesneden op de soort advisering die men in een bepaald geval wenst.

3. Wat zegt de Ow over advisering?

In de Omgevingswet vinden we enkele specifieke regels met betrekking tot de advisering. Hieronder zijn de artikelen uit de Omgevingswet opgenomen die relevant zijn voor de ruimtelijke kwaliteitsadvisering, met samenvattingen uit de Memorie van Toelichting en de gedachtewisseling (schriftelijk en mondeling) tussen de Kamer en de Minister.

Artikel 1.3

Ow, afdeling 1.1 BEGRIPSBEPALINGEN

Artikel 1.3 (maatschappelijke doelen van de wet)
Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:

a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en;
b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Het bereiken en in stand houden van een goede omgevingskwaliteit is een van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet. Omgevingskwaliteit duidt vooral op het belang van aspecten als cultureel erfgoed, architectonische kwaliteit van bouwwerken, stedenbouwkundige kwaliteit en kwaliteit van natuur en landschap. Het begrip ‘omgevingskwaliteit’ staat in artikel 1.3 van de Omgevingswet naast de ‘hardere’ kwaliteiten als veiligheid en gezondheid en de functionele kwaliteiten van de fysieke leefomgeving die in onderdeel b. een plaats hebben gekregen. (Bron: MvT, p.63).

Omgevingskwaliteit wordt in de wet niet verder gedefinieerd omdat de invulling ervan tijd- en plaatsgebonden is. De zorg voor goede omgevingskwaliteit ligt dan ook vrijwel geheel op het lokale niveau. Het Rijk stelt slechts regels over de omgevingskwaliteit voor zover er sprake is van een nationaal belang (dat niet doelmatig of doeltreffend door de decentrale overheden kan worden behartigd) of een internationale verplichting. Dat speelt voor cultureel erfgoed, werelderfgoed en natuur. Andere aspecten van omgevingskwaliteit, in het bijzonder architectonische kwaliteit van bouwwerken, de stedenbouwkundige kwaliteit en de kwaliteit van het landschap, worden beschermd door de gemeenten en provincies in hun eigen regelgeving. (Bron: beantwoording schriftelijke vragen over het ontwerp Omgevingsbesluit, 3-11-2016)

Artikel 4.19

Ow, afdeling 4.3 BIJZONDERE BEPALINGEN VOOR REGELS OVER ACTIVITEITEN

§ 4.3.1 Decentrale regels

Artikel 4.19 (regels over het uiterlijk van bouwwerken)
Als in het omgevingsplan regels worden opgenomen over het uiterlijk van bouwwerken en de toepassing daarvan uitleg behoeft, stelt de gemeenteraad beleidsregels vast voor de beoordeling of een bouwwerk aan die regels voldoet. Deze beleidsregels zijn zo veel mogelijk toegesneden op de te onderscheiden bouwwerken.

De term 'welstand' vervalt, daarvoor in de plaats komt het 'uiterlijk van bouwwerken'. In dit artikel is bepaald dat door de gemeenteraad beleidsregels worden vastgesteld wanneer er regels in het omgevingsplan betrekking hebben op het uiterlijk van bouwwerken die bij de toepassing uitleg behoeven. De gemeenteraad beslist of, en zo ja, in welke delen van de gemeente en voor welke bouwwerken toezicht op het uiterlijk van bouwwerken van belang is. Artikel 4.19 continueert de met de Woningwet ingezette tendens naar transparantie en vermaatschappelijking van het welstandstoezicht. Daarom worden de betreffende beleidsregels niet door het bevoegd gezag maar door de gemeenteraad vastgesteld.

Artikel 4.19 van het wetsvoorstel betreft een voortzetting van de verplichting om over het vereiste van redelijke eisen van welstand 'wetsinterpreterende beleidsregels' vast te stellen. Het is wel de bedoeling dat welstandsbeleid niet langer geïsoleerd staat, maar in samenhang wordt gebracht met andere eisen die in het omgevingsplan aan bouwwerken worden gesteld. Het staat gemeenten vrij om op alle onderwerpen waarover in een omgevingsplan regels zijn gesteld, te werken met beleidsregels. Dat geldt dus ook voor kwaliteitsregels op een hoger schaalniveau, zoals op het terrein van stedenbouw, landschap, cultuurhistorie en andere aspecten van ruimtelijke kwaliteit. (Bron: Nota naar aanleiding van het verslag Omgevingswet, 18-2-2015)

Door de beoogde integratie van regels over het uiterlijk van bouwwerken met de andere bebouwingsregels, is het ook de vraag of er nog behoefte zal bestaan aan het instellen van een adviescommissie die zich slechts richt op het uiterlijk van een bouwwerk. "Eerder lijkt het aannemelijk dat er onder omstandigheden behoefte zou kunnen bestaan aan advies over aspecten die over de volle breedte bepalend zijn voor de ruimtelijke kwaliteit bij het bebouwen en inrichten van locaties." (Bron: Nota naar aanleiding van het Nader Verslag, 18-5-2015)

Artikel 5.22

Ow, afdeling 5.1 DE OMGEVINGSVERGUNNING

§ 5.1.3 De beoordeling van de aanvraag

Artikel 5.22 (artikel 5.18 beoordelingsregels aanvraag rijksmonumentenactiviteit)
Voor een rijksmonumentenactiviteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.18, gesteld met het oog op het behoud van cultureel erfgoed en in dat kader tot:

a. het voorkomen van ontsiering, beschadiging, sloop of verplaatsing van rijksmonumenten en archeologische monumenten,
b. het bevorderen van het gebruik van rijksmonumenten, zo nodig door wijziging van die monumenten, rekening houdend met de monumentale waarden,
c. het conserveren en in stand houden van archeologische monumenten, bij voorkeur in situ.

In dit artikel wordt de reikwijdte van de belangenafweging voor de rijksmonumentenactiviteit afgebakend. Bij deze belangenafweging gaat het volgens de MvT primair om het behoud van cultureel erfgoed. In het artikel worden enkele beginselen uit het verdrag van Granada en het verdrag van Valletta op wetsniveau zichtbaar gemaakt.

Deze komen terug in bij algemene maatregel van bestuur uit te werken beoordelingsregels, wat inmiddels is gebeurd in het Besluit Kwaliteit Leefomgeving. Het uitgangspunt is dat beschermd gebouwd erfgoed (waaronder ook cultuurlandschap) niet ontsierd, beschadigd, vernield of gesloopt dient te worden en dat een monument niet wordt verplaatst, omdat het een ondeelbaar geheel vormt met zijn historische plek. Het gebruik van gebouwd erfgoed kan bijdragen aan de instandhouding ervan (leegstand betekent op termijn verval) maar eventuele wijzigingen voor hedendaags gebruik en herbestemming moeten met respect voor de monumentale waarden plaatsvinden. Archeologisch erfgoed moet bij voorkeur ter plaatse worden behouden. Deze beginselen gelden ook voor de beoordelingsregels voor het beslissen op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor andere activiteiten waarbij cultureel erfgoed betrokken is.

Artikelen 16.15 en 16.15a

Ow, Afdeling 16.2 COÖRDINATIE EN BETROKKENHEID ANDERE BESTUURSORGANEN

§ 16.2.3 Betrokkenheid van andere bestuursorganen

Artikel 16.15 (advies)

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden bestuursorganen of andere instanties aangewezen die, in daarbij aangewezen gevallen, in de gelegenheid worden gesteld om aan het bevoegd gezag of een ander bestuursorgaan advies uit te brengen over een aanvraag om een besluit op grond van deze wet.
2. Bij een omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening kunnen bestuursorganen of andere instanties worden aangewezen die in de gelegenheid worden gesteld om aan het bevoegd gezag advies uit te brengen over een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit of een activiteit als bedoeld in artikel 5.3 of 5.4.
3. Een bestuursorgaan of andere instantie wordt als adviseur aangewezen als dat wenselijk is vanwege:
   a. de deskundigheid van het bestuursorgaan of de instantie, of
   b. de door het bestuursorgaan te behartigen belangen, gelet op de aan dat bestuursorgaan toegedeelde taken voor de fysieke leefomgeving.

Ow, Afdeling 16.2 COÖRDINATIE EN BETROKKENHEID ANDERE BESTUURSORGANEN

§ 16.2.3 Betrokkenheid van andere bestuursorganen

Artikel 16.15a (verplichte aanwijzing adviseurs)

Op grond van artikel 16.15, eerste lid, worden in ieder geval als adviseur aangewezen:

a. een bestuursorgaan dat zijn bevoegdheid met toepassing van artikel 5.16 heeft overgedragen aan een ander bestuursorgaan, voor zover de aanvraag betrekking heeft op de activiteit of activiteiten die bepalend zijn geweest voor de aanwijzing van dat bestuursorgaan als bevoegd gezag,
b. de gemeenteraad als het gaat om een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit in door hem aangewezen gevallen,
c. de gemeentelijke commissie, bedoeld in artikel 17.9, als het gaat om:
   1°. een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een monument,
   2°. een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een andere activiteit, in door de gemeenteraad aangewezen gevallen of als het college van burgemeester en wethouders daartoe aanleiding ziet,
d. gedeputeerde staten als het gaat om een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, in door hen aangewezen gevallen van een belang als bedoeld in artikel 2.3, tweede lid, onder a, dat is aangegeven in een door een bestuursorgaan van de provincie openbaar gemaakt document.

In deze artikelen 16.15 en 16.15a gaat het over alle adviseurs. In afdeling 17.2 gaat het met de artikelen 17.7, 17.8 en 17.9 gaat het over door de gemeenteraad aangewezen adviesorganen, waaronder de gemeentelijk adviescommissie.

De gemeenteraad heeft een sturende rol bij de inrichting van het adviesstelsel. In het omgevingsplan kan de raad adviseurs aanwijzen en moet in ieder geval worden aangegeven in welke gevallen de gemeentelijke adviescommissie wordt geraadpleegd. Het is verplicht om de gemeentelijke commissie aan te wijzen als adviseur bij:

- een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een monument,
- een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een andere activiteit, in door de gemeenteraad aangewezen gevallen of als het college van burgemeester en wethouders daartoe aanleiding ziet.

Gemeenten hebben verder de volledige vrijheid om advies en externe expertise in te schakelen. In de Nota naar aanleiding van het verslag Omgevingswet (18-2-2015) wordt hierover het volgende opgemerkt:

“Het staat een bevoegd gezag vrij om te bepalen bij welke aanvragen om vergunning en op welke aspecten advies en externe expertise nodig en wenselijk is. Dit kan bijvoorbeeld afhangen van de deskundigheid die in het eigen ambtelijk apparaat beschikbaar is, de voor de desbetreffende activiteit geldende beoordelingsregels (toetsingskader) of de concrete gevallen waarin het nodig is extra aandacht te schenken aan de motivering van (onderdelen van) het besluit over het verlenen van de vergunning. Ook voor de beoordeling van het uiterlijk van bouwwerken (welstandstoezicht), stedenbouwkundige aspecten, landschapskwaliteit of ruimtelijke kwaliteit kan advies worden ingewonnen dat wordt betrokken bij de vraag of een vergunning wordt verleend. Voor het geven van advies kan een adviesorgaan worden ingesteld, zoals een welstandscommissie, kwaliteitsteam, stadsbouwmeester, stadsarchitect of supervisor. Het adviesorgaan kan worden benoemd voor een bepaalde tijd, met het oog op de ontwikkeling van een gebied of een bepaald project. Een dergelijk orgaan kan ook een rol worden gegeven bij de visievorming in het kader van het tot stand brengen van een omgevingsvisie, de vertaling daarvan in een omgevingsplan en bij vergunningverlening voor concrete projecten. Het adviesorgaan kan gevraagd en samengesteld worden met het oogmerk om te adviseren over allerlei onderwerpen en dus ook over de welstandskwaliteit van bouwwerken, ruimtelijke kwaliteit of de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Het wetsvoorstel laat gemeenten hierin in beginsel helemaal vrij. Dat geldt ook voor de samenstelling van zo’n adviesorgaan. Zo kan het bij ontwikkelingsgebieden heel zinvol zijn dat er een breed samengesteld kwaliteitsteam werkzaam is, waarin zowel ambtenaren als externe deskundigen een plaats hebben. Voor sommige onderwerpen kan specifieke deskundigheid van doorslaggevend belang worden geacht, terwijl voor andere onderwerpen juist ook de inbreng van geïnteresseerde burgers in het belang van maatschappelijke acceptatie zinvol wordt geacht.”

Opgemerkt wordt dat er hier expliciet van wordt uitgegaan dat er voor advies over het uiterlijk van bouwwerken, stedenbouwkundige aspecten, landschapskwaliteit of ruimtelijke kwaliteit een adviesorgaan wordt ingesteld en dat het hier niet gaat om een adviseur.
In de Nota naar aanleiding van het Nader Verslag wordt dit echter tegengesproken.

“Advies over het uiterlijk van bouwwerken, over de ruimtelijke kwaliteit of over de omgevingskwaliteit kan gevraagd worden aan de op grond van artikel 17.9 benoemde adviescommissie of aan een andere persoon, instantie of bureau. Hoe die advisering wordt vormgegeven is primair een zaak van de gemeente zelf.” (Bron: Nota naar aanleiding van het Nader Verslag, 18-5-2015

De regering wil gemeenten niet voor de voeten lopen met verplicht in te stellen commissies. Ook een zogeheten 'meerwaardecommissie' om vooroverleg te voeren bij complexe projecten wordt niet verplicht gesteld, hoe enthousiast het kabinet daar ook over is. "Het meerwaardegesprek is een voorbeeld van de cultuurverandering die het kabinet beoogt (…) en een middel om invulling te geven aan een meer faciliterende houding van de overheid. Het kabinet juicht dat toe, maar wil dat niet reguleren." (Bron: beantwoording schriftelijke vragen over ontwerp Omgevingsbesluit, 3-11-2016)

Artikelen 17.7 en 17.8

Ow, Afdeling 17.2 ADVIESORGANEN OP GEMEENTELIJK NIVEAU

§ 17.2.1 Algemene bepalingen

Artikel 17.7 (leden adviesorgaan)

1. De gemeenteraad stelt het aantal leden en de benoemingstermijn vast van een op grond van deze afdeling ingesteld gemeentelijk adviesorgaan.
2. De gemeenteraad benoemt en ontslaat de leden van een gemeentelijk adviesorgaan.

Ow, Afdeling 17.2 ADVIESORGANEN OP GEMEENTELIJK NIVEAU

§ 17.2.1 Algemene bepalingen

Artikel 17.8 (eisen aan leden)

De leden van het gemeentebestuur zijn geen lid van een gemeentelijk adviesorgaan.

Afdeling 17.2 biedt plaats aan bepalingen over de adviseurs die aangemerkt worden als gemeentelijke adviesorganen. Gemeentelijke adviesorganen hebben een formelere rol en status dan de 'gewone' adviseurs die in de artikelen 16.15 en 16.15a bedoeld worden. De instelling en benoeming van leden van gemeentelijke adviesorganen is neergelegd bij de gemeenteraad. In gemeentelijke adviesorganen kunnen geen leden van het college van burgemeester en wethouders worden benoemd. Dit laatste is een minimumeis, dat wil zeggen dat de gemeenteraad bij zijn benoemingenbeleid nog andere voorwaarden kan stellen voor benoeming van leden van gemeentelijke adviescolleges. (Bron: MvT)

De wet geeft geen voorschriften voor de werkwijze van adviesorganen, met uitzondering van enkele specifieke voorschriften voor de gemeentelijke adviescommissie (zie hierna) die overgenomen zijn uit de vigerende wettelijke bepalingen voor de welstandscommissie. De regels die het wetsvoorstel en de Awb stellen over de procedures en het betrekken van adviseurs worden in beginsel toereikend geacht. (Bron: Nota naar aanleiding van het verslag Omgevingswet, 18-2-2015) Hiermee wordt het aannemelijk dat gemeentelijke adviesorganen onder de Awb vallen.

Uiteraard staat het een gemeente vrij "een aanvullende regeling te treffen voor bijvoorbeeld de werkwijze tijdens vergaderingen van een adviesorgaan en het betrekken van publiek daarbij. Dit kan in de vorm van een geformuleerde beleidslijn of een reglement, maar zou ook in de vorm van regels een plaats kunnen krijgen in het omgevingsplan." (Bron: Nota naar aanleiding van het verslag Omgevingswet, 18-2-2015)

Artikel 17.9

Ow, Afdeling 17.2 ADVIESORGANEN OP GEMEENTELIJK NIVEAU

§ 17.2.2 Verplichte gemeentelijke adviesorganen

Artikel 17.9 (gemeentelijke adviescommissie)

1. De gemeenteraad stelt een commissie in die in ieder geval tot taak heeft te adviseren over de aanvragen om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een monument. Binnen deze commissie zijn enkele leden deskundig op het gebied van de monumentenzorg, die in ieder geval worden betrokken bij de advisering over een rijksmonumentenactiviteit.
2. Naast de gevallen waarin de commissie op grond van artikel 16.15, eerste lid, als adviseur wordt aangewezen, kan het college van burgemeester en wethouders de commissie advies vragen over het ontwikkelen van beleid voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.
3. De commissie baseert haar advies, voor zover van toepassing, op de omgevingsvisie, het omgevingsplan en de beleidsregels, bedoeld in artikel 4.19. Bij een advies over een rijksmonumentenactiviteit neemt de commissie de uitgangspunten, bedoeld in artikel 5.22, in acht.
4. De adviezen van de commissie zijn deugdelijk gemotiveerd en worden schriftelijk openbaar gemaakt.
5. De door de commissie gehouden vergaderingen zijn openbaar. Een vergadering of een gedeelte daarvan is niet openbaar in gevallen als bedoeld in artikel 10, eerste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur en in gevallen waarin het belang van openbaarheid niet opweegt tegen de in artikel 10, tweede lid, van die wet genoemde belangen.
6. De commissie zendt de gemeenteraad elk jaar een verslag over de door haar verrichte werkzaamheden.

De gemeenteraad moet een adviescommissie instellen die in ieder geval tot taak heeft te adviseren over de aanvragen om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een monumen[#] (Ow art 16.15a onder c1) en de aanvragen om een omgevingsvergunning voor een andere activiteit, in door de gemeenteraad aangewezen gevallen of als het college van burgemeester en wethouders daartoe aanleiding ziet (Ow art 16.15a onder c2). De samenstelling van de commissie dient zodanig te zijn dat een onafhankelijk en deskundig oordeel kan worden gevormd. De commissie moet ten minste beschikken over deskundigheid op het gebied van cultuurhistorie, bouw- en architectuurhistorie, restauratie, landschap en stedenbouw. (Bron: MvT) De artikelen 17.7 en 17.8 gelden ook voor deze commissie: de gemeenteraad stelt het aantal leden en de benoemingstermijn vast en benoemt en ontslaat de leden. In de gemeentelijke adviescommissie kunnen geen lede[#] van het college van burgemeester en wethouders worden benoemd.

Wegens het bijzondere karakter van de monumentenzorg wordt vastgehouden aan de plicht tot het instellen van een adviesorgaan voor de advisering over de rijksmonumentenactiviteit. Het wordt namelijk niet mogelijk geacht om van tevoren beoordelingscriteria vast te leggen voor het behoud van monumentale waarden. De gevolgen van een voorgenomen activiteit voor de monumentale waarden en de vraag of de activiteit in overeenstemming is (te brengen) met het belang van de monumentenzorg, moeten per geval worden beoordeeld.
Het staat gemeenten vrij om aan deze commissie een bredere adviestaak op te dragen. Daarom is gekozen voor de algemene benaming ‘gemeentelijke adviescommissie’.

“Het is dan duidelijk dat het werkterrein en de samenstelling van deze commissie kan worden verbreed tot het domein van ruimtelijke kwaliteit. Daarbij zal wel voorop hebben te staan dat de leden met deskundigheid op het gebied van de monumentenzorg betrokken worden bij een advies over een rijksmonumentenactiviteit en dat de uitgangspunten die gelden voor de beoordeling van een rijksmonumentenactiviteit (artikel 5.21) bij de totstandkoming van dit advies in acht worden genomen.” (Bron: Nota naar aanleiding van het verslag Omgevingswet, 18-2-2015)

De Tweede Kamer heeft in juni 2015 een motie aangenomen met betrekking tot die brede taak van de adviescommissie. De Kamer is van mening dat het aan het eind van de planvorming in detail beoordelen of aan redelijke eisen van welstand wordt voldaan minder goed past in de geest van de Omgevingswet, namelijk zo veel mogelijk overleg aan de voorkant waarbij omwonenden en andere belanghebbenden worden betrokken. Daarom verzoekt de Kamer de regering om “in het implementatietraject van de Omgevingswet gemeenten te stimuleren de adviescommissie (zoals genoemd in art 17.9) ook in te zetten 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 en het welstandstoezicht achteraf geleidelijk af te bouwen.” (Bron: motie Veldman/de Vries, Kamerstuk 33962 nr. 120)

4. Conclusie

Het wettelijk kader voor de ruimtelijke kwaliteitsadvisering is complex. Vrijheid op lokaal niveau is een groot goed maar schept ook verplichtingen. Om de verworvenheden van de moderniserings- en professionaliseringslag in de monumenten- en welstandsadvisering sinds begin deze eeuw te behouden, moeten gemeenten zelf een passend kwaliteitsstelsel inrichten. Omgevingsvisie en omgevingsplan vormen daarbij belangrijke instrumenten.

Op basis van het wettelijke kader, kan een aantal vraagstukken/onderwerpen worden benoemd waar de Handreiking Gemeentelijke Adviescommissie houvast kan geven. Niet door zaken voor te schrijven of vrijheid te beperken, maar door keuzemogelijkheden voor de gemeenten op een rij te zetten.

September 2019

Uitgave van de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit
Programma Mooiwaarts: Omgevingskwaliteit in het omgevingsrecht

herengracht 62
1815 bp amsterdam
020 412 49 64

info@ruimtelijkekwaliteit.nl
www.ruimtelijkekwaliteit.nl
iban nl45 ingb 0000 3336 66