

De gemeentelijke adviescommissies onder de Omgevingswet

Bij de invoering van de omgevingswet per 1 juli 2022 vervalt de juridische basis voor de huidige adviescommissie cultuurhistorie. Alle gemeenten in Nederland zijn verplicht een nieuwe commissie instellen. Wat in elk geval vóór die datum moet zijn geregeld, is het instellen van gemeentelijke adviescommissies, op grond van art. 17.9 Omgevingswet. Ook moet er een verordening worden vastgesteld, waarin samenstelling, taken en werkwijze van de commissie worden geregeld. Anders dan altijd werd geredeneerd, hoeft de benoeming van een gemeentelijke adviescommissie niet per se door de gemeenteraad plaats te vinden, maar kan deze worden ook gedelegeerd of gemandateerd aan het college van Burgemeester & Wethouders.

De benoeming van een gemeentelijke adviescommissie behoort tot de bevoegdheid van de gemeenteraad. Dat was zo onder de Woningwet ten aanzien van de welstandscommissie en is ook onder de Omgevingswet zo geregeld in art. 17.7: 'De gemeenteraad benoemt en ontslaat de leden van een gemeentelijk adviesorgaan'. De gedachte is altijd geweest dat dit artikel zich verzet tegen delegatie of mandaat door de raad aan B&W. Het denken over delegatie en mandaat i.v.m. benoeming is in de tussentijd echter gaan schuiven. Dit heeft o.a. te maken met de grotere vrijheid voor gemeenten onder de Omgevingswet om zelf keuzes te maken bij de samenstelling van een gemeentelijke adviescommissie. Daarbij is vanuit de wet alleen de taak en deskundigheid op het gebied van rijksmonumenten verplicht.

Kort geleden kwam het bericht vanuit de VNG dat op grond van art. 156 Gemeentewet toch delegatie en mandaat mogelijk zijn, binnen de algemene kaders die daarvoor gelden.

Wat is het kader?

De raad stelt het aantal leden en de benoemingstermijn van de leden van de Adviescommissie vast. Ook de bevoegdheid tot het benoemen van leden van de Adviescommissie ligt bij de gemeenteraad. Dit is bepaald in de Omgevingswet, in artikel 17.7: *De gemeenteraad benoemt en ontslaat de leden van een gemeentelijk adviesorgaan.*

Kortom, de wet in formele zin geeft deze bevoegdheid aan de gemeenteraad, er is sprake van attributie aan de raad.

De vraag is nu of de aard van de bevoegdheid zich tegen mandaat of delegatie verzet. De toelichting bij de Omgevingswet verwijst naar voortzetting van de bestaande regeling onder de Woningwet. Nadere analyse van de wetgeschiedenis van de Omgevingswet, maar ook van de Woningwet, Wabo en de Monumentenwet en Erfgoedwet geven aan dat delegatie en mandaat mogelijk is.

De vraag is nog of delegatie of mandaat het meest geschikt is voor het benoemen door het college van leden van de commissie. Mandaat is geregeld in artikel 10:3 e.v. Awb. Delegatie is geregeld in 10:13 e.v. Awb. Bij delegatie kan de raad zelf de bevoegdheid niet meer uitoefenen en slechts beleidsregels geven over de wijze waarop de bevoegdheid is uitgeoefend en verzoeken om inlichtingen.

Advies

Gelet op het verschil tussen delegatie en mandaat, adviseert de VNG gemeenteraden die benoeming aan het college willen overlaten, om de bevoegdheid om leden van de adviescommissie te benoemen te mandateren aan het college. Mandatering doet het meeste recht aan de centrale rol die de gemeenteraad vervult bij de onafhankelijk advisering over ruimtelijke kwaliteit in de gemeente.

Met mandaat kan de gemeenteraad de bevoegdheid daarnaast ook zelf uitoefenen om leden te benoemen en te ontslaan. De raad kan het mandaat ook te allen tijde intrekken (artikel 10:8 Awb). Een algemeen mandaat verleent de gemeenteraad schriftelijk. Mandatering door de raad aan B&W heeft instemming nodig van de gemandateerde, B&W in dat geval.

De rechtstreekse verantwoordingsplicht van de Adviescommissie aan de gemeenteraad, met het jaarverslag, geeft ook aan dat de raad een centrale rol dient te spelen bij de onafhankelijke advisering over de omgevingskwaliteit. Dat is voor de VNG een reden om gemeenteraden te adviseren dat mandatering de voorkeur verdient boven delegatie.

De Federatie Ruimtelijke Kwaliteit en de RCE zijn voorstander van de mogelijkheid van het benoemen en ontslaan van leden door het college, vanwege praktische redenen. Voor verhuizingen of tijdelijke vervanging van leden van de Adviescommissie hoeft dan niet de gemeenteraad te worden ingeschakeld. Daarbij komt de meer principiële vraag op of of de gemeenteraad het **ontslaan** van leden zou moeten mandateren aan het college. In theorie geldt hiervoor hetzelfde als voor benoemen. Daarbij wordt echter wel opgemerkt dat het te adviseren is om alleen het ontslaan tijdens de benoemingstermijn **op verzoek** van de leden zelf (bijvoorbeeld vanwege verhuizing of tijdelijke vervanging) aan het college te mandateren. Het ontslaan van leden van de Adviescommissie, niet op verzoek, blijft dan een bevoegdheid van de raad. Deze verdeling doet wederom recht aan de onafhankelijkheid van advisering over omgevingskwaliteit.

Achteregrond

De wetsgeschiedenis van de Omgevingswet is nogmaals beoordeeld tegen de achtergrond van de wetsgeschiedenis van de Monumentenwet, Erfgoedwet en Woningwet. Er is bij nader inzien geen aanleiding om de voorzichtige benadering, dat delegatie en mandaat niet mogelijk is, te handhaven. Met name de wetsgeschiedenis van de Woningwet, waarin aanvankelijk nog sprake was van verplichte welstandsadviesing door een welstandscommissie of stadsbouwmeester, bevatte aanknopingspunten voor een terughoudende benadering om de benoeming te mandateren of te delegeren. Inmiddels is ook onder de Woningwet en Wabo geen sprake meer van een verplichte welstandsadviesing. Onder de Omgevingswet beperkt de wettelijke plicht om de adviescommissie in te schakelen zich slechts tot vergunningverlening voor de rijksmonumentenactiviteit. Onder die omstandigheid kan aan de wetsgeschiedenis van de Woningwet geen doorslaggevende betekenis meer worden ontleend voor een voorzichtige benadering. Ook de wetsgeschiedenis van de Omgevingswet zelf, noch de Monumentenwet of de Erfgoedwet, bieden aanknopingspunten voor het oordeel dat de aard van de bevoegdheid tot het benoemen van individuele leden zich tegen delegatie of mandatering verzet.

Artikel 156 Gemeentewet geeft weliswaar concreet een wettelijke grondslag dat bevoegdheden van de raad aan het college kunnen worden 'overgedragen'. Voor mandatering aan het college ontbreekt een dergelijke bepaling, want voor mandatering is ook een dergelijke wettelijke grondslag niet vereist. Dat artikel 156 Gemw over delegatie spreekt, betekent dus niet dat dit de enige mogelijkheid is.

Omgevingswet 2022

Ook de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit en de RCE zijn vanwege praktische redenen voorstander van de mogelijkheid van het benoemen en ontslaan van leden via delegatie aan of mandatering van het college. Een denkbare variant is ook dat de gemeenteraad zelf de eerste keer een nieuwe adviescommissie benoemt. Voor daaropvolgende (tussentijdse) benoemingen kan dan een mandaat worden gegeven aan B&W. Zie ook: www.omgevingsweb.nl/nieuws/benoeming-adviescommissie-mandaat-aan-college

Bron: Omgevingsweb.

Gemeente Enschede november 2021.

Het is zo dat de Gemeentelijke Adviescommissie zal bestaan uit deskundige adviseurs, zoals nu de leden van de monumentencommissie en de stadsbouwmeesters. Zij zijn opgeleid en werkzaam als expert op het gebied van welstand en/of monumenten. In de huidige situatie, voor de huidige Monumentencommissie en welstandsadvisering (stadsbouwmeesters) is dat wettelijk verplicht. Dat uitgangspunt nemen wij over voor de Gemeentelijke Adviescommissie (aangevuld met lokale kennis). Nieuw is dat de advisering in samenhang plaatsvindt.

Het werken met een nieuwe commissie en een nieuwe werkwijze betekent al een hele (organisatorische) verandering. De komst van de Omgevingswet brengt enorme veranderingen met zich mee. Het idee is nu om eerst een periode (2 jaar bijvoorbeeld) op de nieuwe manier te werken en dan te evalueren. Op basis daarvan wordt bekeken of/hoe de taken van de commissie uitgebreid kunnen worden.

Burgerparticipatie maakt geen deel uit van de Gemeentelijke Adviescommissie zoals die nu wordt voorgesteld. Op een later moment kan dat zeker, maar daarover zijn nog geen plannen.

Bron: Gemeente Enschede