

Raadsbesluit

Raadsvergadering: 29 oktober 2020

Zaaknummer : 673202
Afdeling : Bouw- en Woningtoezicht
Portefeuillehouder : A.P. van der Have
Openbaarheid : Openbaar

ONDERWERP

Evaluatie welstandsbeleid

SAMENVATTING

In haar vergadering van 18 april 2019 heeft de raad, bij amendement, besloten de wenselijkheid en de vorm van welstandsbeleid voor heel Heemstede te evalueren en hierbij ook de inwoners te betrekken, zodat duidelijk wordt welke mate van welstand in Heemstede gewenst is.

Hiervoor is door de onderzoeksbureaus Enneüs en Parantion een onderzoek uitgevoerd onder ervaringsdeskundigen en de inwoners van Heemstede. De uitkomst van beide onderzoeken is dat er grote waarde wordt gehecht aan het hebben van welstandsbeleid en een welstandscommissie.

Op basis van de uitkomsten van beide onderzoeken kunnen we geen andere conclusie trekken dan dat het welstandsbeleid en de welstandscommissie, in wat voor vorm dan ook, behouden dienen te blijven.

JURIDISCH EN BELEIDSKADER

Woningwet artikel 12, Welstandsbeleid

Woningwet artikel 12a, Welstandsnota

Woningwet artikel 12b, Welstandscommissie

Besluit Omgevingsrecht artikel 6.2, lid 1, Kan-bepaling

BESLUIT B&W

1. De raad voor te stellen om:
 - 1.1 Het welstandsbeleid zoals vastgesteld in 2016 in stand te laten en integraal op te nemen in het (tijdelijke) omgevingsplan, bij het in werking treden van de Omgevingswet;
 - 1.2 In de omgevingsvisie uitgangspunten op te nemen over "de kwaliteit van bouwwerken" (welstandsbeleid), die aansluiten op het ambitieniveau van de raad;
 - 1.3 De welstandscommissie te behouden tot het in werking treden van de Omgevingswet;
 - 1.4 De verplichte adviescommissie voor het inwerking treden van de Omgevingswet te benoemen;
 - 1.5 De taken van de verplichte adviescommissie onder de Omgevingswet uit te breiden met het beoordelen van "het uiterlijk van bouwwerken".
2. Het voorstel voor te leggen aan de commissie Ruimte om advies te geven aan de raad (A-stuk).



Raadsbesluit

Raadsvergadering: 29 oktober 2020

BESLUIT RAAD

De raad van de gemeente Heemstede;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van

besluit:

1. Het welstandsbeleid zoals vastgesteld in 2016 in stand te laten en integraal op te nemen in het (tijdelijke) omgevingsplan, bij het inwerking treden van de Omgevingswet,
2. In de omgevingsvisie uitgangspunten op te nemen over "de kwaliteit van bouwwerken" (welstandsbeleid), die aansluiten op het ambitieniveau van de raad,
3. De welstandscommissie te behouden tot het in werking treden van de Omgevingswet,
4. De verplichte adviescommissie voor het inwerking treden van de Omgevingswet te benoemen.
5. De taken van de verplichte adviescommissie onder de Omgevingswet uit te breiden met het beoordelen van "het uiterlijk van bouwwerken".

Vastgesteld op 26 november 2020

De raad voornoemd.

Raadsbesluit

Raadsvergadering: 29 oktober 2020

Aanleiding

In haar vergadering van 18 april 2019 heeft de raad, op het voorstel van het college over "welstand en de omgevingswet", bij amendement het volgende besloten:

a. de wenselijkheid en de vorm van welstandsbeleid voor heel Heemstede te evalueren en hierbij ook de inwoners te betrekken zodat duidelijk wordt welke mate van welstand in Heemstede gewenst is;

b. Om in de pilot woonwijken Noordwest geen gebruik te maken van de diensten van de welstandscommissie, ook niet als adviescommissie binnen de Omgevingswet, voor aanvragen uit deze woonwijken en dit na afloop te evalueren;

c. in de tussentijd de Welstandsnota 2016 Heemstede als toetsingskader voor de aanvragen omgevingsvergunning te handhaven.

De onderdelen b. en c. van het besluit behoeven geen nadere uitwerking en zijn direct uitvoerbaar. Zij vallen dan ook buiten de werking van dit raadsvoorstel.

In dit raadsvoorstel wordt, aan de hand twee uitgevoerde onderzoeken, een antwoord gegeven op de vraag over de wenselijkheid en de vorm van welstandsbeleid voor Heemstede.

Voorgeschiedenis

De discussie over het afschaffen van het welstandsbeleid en dan vaak in het bijzonder over de welstandscommissie kent een lange voorgeschiedenis en is van alle dag. Al voor het vaststellen van de eerste welstandsnota in 2004 werden er regelmatig vragen gesteld over het nut en noodzaak van de welstandscommissie, zowel op landelijk- als lokaalniveau. Een algemeen geluid dat werd gehoord was dat de welstandscommissie bestond uit een club van architecten die meende anderen te moeten dicteren hoe een gebouw of bouwwerk moest worden vormgegeven. Willekeur en achterkamertjespolitiek waren termen die dit gevoel in den lande, maar ook in Heemstede, kracht bijzette. Om aan dit, al dan niet, terechte gevoel een einde te maken zijn, bij het in werking treden van de nieuwe Woningwet per 1 januari 2003, de gemeenten verplicht welstandsbeleid vast te stellen en dit vast te leggen in een welstandsnota. Het welstandsbeleid wordt vastgesteld door de raad.

Ook de raad van Heemstede heeft de afgelopen jaren het welstandsbeleid en de welstandscommissie meerdere malen ter discussie gesteld. Een overzicht hiervan met alle relevante stukken is als bijlage toegevoegd (Voorgeschiedenis discussie welstand).

Inhoudelijke reactie op amendement van 18 april 2019

In het amendement zijn ter onderbouwing een aantal aannames gedaan die niet juist zijn. Om een goed en helder beeld te scheppen over het welstandsbeleid en de welstandscommissies, is een korte reactie gegeven op de onjuistheden in het amendement, zodat er geen ruis op de lijn zit.

Ter onderbouwing van het amendement heeft de raad van Heemstede het volgende aangehaald:

1. Er veel gemeentelijke voorschriften bestaan met betrekking tot architectuur, bouw en Nen-normen;

Reactie: *Er is maar één gemeentelijk "voorschrift" in Heemstede waarin wordt aangegeven waaraan een bouwwerk moet voldoen om te kunnen voldoen aan redelijke eisen van welstand en dat is het door de raad vastgestelde welstandsbeleid, dat is verwoord in de Welstandsnota 2016 Heemstede. Er zijn geen andere (bouw)normen en zeker geen Nen-normen waarin wordt aangegeven wat de (object)criteria zijn, wil een bouwwerk in Heemstede voldoen aan redelijke eisen van welstand.*

Raadsbesluit

Raadsvergadering: 29 oktober 2020

Kortom: Er is dus geen ander instrument waarmee een gemeente invloed kan uitoefenen op de architectuur, de gebruikte materialen, de kleuren van het bouwwerk en dergelijke.

2. Er voldoende procesmatige borging is voor (ver)bouwprojecten;

Reactie: *De procesborging van een aanvraag omgevingsvergunning is geborgd in de Wabo. Een van de onderdelen in deze procesgang is dat, willen we een aanvraag verlenen, voldaan wordt aan redelijke eisen van welstand (zie hieronder).*

In artikel 2.10 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zijn de weigeringsgronden vastgelegd voor een omgevingsvergunning voor het bouwen.

De volgende weigeringsgronden zijn hier van toepassing:

- a) Niet aannemelijk is gemaakt dat de activiteit voldoet aan het Bouwbesluit;*
- b) Niet aannemelijk is gemaakt dat de activiteit voldoet aan de Bouwverordening Heemstede;*
- c) De activiteit in strijd is met planologische voorschriften. Het gaat om het bestemmingsplan, de beheerverordening of het exploitatieplan, of de regels die zijn gesteld krachtens provinciale verordening, of algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 4.1 lid 3 respectievelijk 4.3 lid 3 van de Wet ruimtelijke ordening;*
- d) De activiteit in strijd is met redelijke eisen van welstand.*

Dus als de aanvraag niet voldoet aan redelijke eisen van welstand moet de aanvraag omgevingsvergunning worden geweigerd. Binnen de Wabo is geen ander instrument dat het voldoen aan redelijke eisen van welstand borgt.

3. In verschillende plaatsen inmiddels niet meer gewerkt wordt met een Welstandscommissie;

Reactie: *geen*

4. Het de vraag is in hoeverre de adviezen van de Welstandscommissie echt bijdragen tot een 'mooi Heemstede': mooi is immers een subjectief begrip;

Reactie: *De adviescommissie voor Ruimtelijke Kwaliteit Heemstede* (welstandscommissie) is een onafhankelijk commissie die het college adviseert over ingediende aanvragen omgevingsvergunning; de criteria uit de welstandsnota zijn hierbij leidend.*

De welstandscommissie beoordeelt niet of iets "mooi" is (juiste vanwege het subjectieve karakter), maar of het voldoet aan de in de welstandsnota opgenomen criteria en daarmee aan redelijke eisen van welstand, zowel op zich zelf staand als in relatie tot de omgeving.

Het is dus een misvatting dat adviezen van de commissie, al dan niet, zouden bijdragen tot een mooi Heemstede, het zijn juist de (objectieve) criteria uit de welstandsnota die bijdrage aan een mooi Heemstede en die door de commissie worden gebruikt als leidraad om tot een gewogen en objectief advies te komen.

Nb. De welstandsnota is, met de het werking treden van de nieuwe Woningwet per 2003, verplicht gesteld om subjectieve beoordelingen te voorkomen.

**In de bijlage een toelichting op Mooi Noord-Holland (wat is en doet Mooi Noord-Holland).*

5. Er bij veel mensen toch behoefte lijkt te bestaan aan een kader op het gebied van welstand.

Reactie: *geen*

Raadsbesluit

Raadsvergadering: 29 oktober 2020

Hoe zijn het welstandsbeleid en de welstandscommissie geëvalueerd.

Voor het evalueren van het welstandsbeleid/welstandscommissie en de wenselijkheid daarvan voor Heemstede, heeft het college gekozen voor het houden van onderzoeken. Om een goed en representatief beeld te krijgen, zijn de onderzoeken gehouden onder ervaringsdeskundigen en "willekeurige" inwoners van Heemstede. Het onderzoek onder ervaringsdeskundigen is uitgevoerd door Onderzoek- en Adviesbureau Enneüs, uit Groningen en het onderzoek via het Digipanel, onder de inwoners van Heemstede, door Parantion, uit Deventer.

De ervaringsdeskundigen zijn inwoners, architecten, bouwkundige adviesbureaus en aannemers, die na 2016 een aanvraag omgevingsvergunning hebben ingediend. De inwoners van Heemstede zijn inwoners die zich hebben aangemeld voor deelname aan het Digipanel.

Vraagstelling onderzoeken

In beide onderzoeken is gebruik gemaakt van dezelfde vragen, waardoor een goede vergelijking tussen beide onderzoeken mogelijk is. Bij het onderzoek van Parantion is wel de mogelijkheid geboden om vragen over te slaan als deze niet relevant bleken te zijn, zoals bijvoorbeeld de ervaring met de welstandsnota en de welstandscommissie. Dit verklaart het verschil in respons op de diverse vragen.

De vragen zijn onderverdeeld in 5 hoofdgroepen:

1. Bekendheid van de welstandsnota;
2. De welstandsnota;
3. De welstandscommissie;
4. Welstandsregels in de buurt;
5. Betrekken van inwoners bij nieuw welstandsbeleid.

Resultaten van de onderzoeken

De resultaten van de onderzoeken uitgevoerd door Enneüs en Parantion zijn uitgewerkt in een rapportage en deze zijn als bijlage toegevoegd. In beide onderzoeken is een managementsamenvatting opgenomen die één oogopslag inzicht geeft in de onderzoeksresultaten.

Conclusie

Beide onderzoeken geven een duidelijk en representatief beeld hoe het welstandsbeleid en de welstandscommissie in Heemstede worden ervaren.

Op basis van de resultaten kunnen we stellen dat zowel het welstandsbeleid als de welstandscommissie positief gewaardeerd worden, door zowel de ervaringsdeskundigen als de inwoners van Heemstede.

Dit wil niet zeggen dat er geen verbeterpunten zijn. Uit beide onderzoeken komt naar voren dat de (sommige) criteria uit welstandsnota eenvoudiger opgeschreven kunnen worden. Ook de door de welstandscommissie uitgebrachte adviezen kunnen helderder, zowel in uitleg als conclusie.

In het jaarverslag over 2019 van Mooi Noord-Holland Hoofdstuk 4 "Evaluatie en aanbevelingen". wordt hier ook aandacht aan besteed (zie bijlage)

Als de raad besluit het huidige welstandsbeleid te handhaven en als bruidsschat over te laten gaan in het "tijdelijke" omgevingsplan dan zal op ambtelijk niveau, in samenwerking met Mooi Noord-Holland, een aanpassing van het huidige welstandsbeleid worden uitgewerkt, dat tegemoetkomt aan de kritiek- en verbeterpunten. Deze aanpassing van het welstandsbeleid zal vervolgens voor besluitvorming worden voorgelegd aan de raad.



Raadsbesluit

Raadsvergadering: 29 oktober 2020

Hoe nu verder

Het ligt in de lijn der verwachtingen dat per 1 januari 2022 de Omgevingswet in werking treedt.

De rijksoverheid heeft ervoor gezorgd dat voor verreweg de meeste wet- en regelgeving en voor het lokale beleid een overgangsregeling is opgesteld. Op dat moment wordt alle lokale regelgeving van rechtswege opgenomen in het (tijdelijke) omgevingsplan (de bruidsschat), onder die overgangsregels valt ook het welstandsbeleid. De huidige welstandsnota met haar criteria worden onder de Omgevingswet van rechtswege beschouwd als beleidsregels bij het omgevingsplan, die dienen voor de beoordeling van "het uiterlijk van bouwwerken".

Gemeenten hebben vervolgens acht jaar de tijd om hun bestemmingsplannen te herzien en samen te voegen in één gemeentelijke omgevingsplan, waar beleidsregels over ruimtelijke kwaliteit (en dus ook over het uiterlijk van bouwwerken) aan vastgehecht moeten worden.

Deze overgangsregeling geldt echter niet voor de welstandscommissie, deze komt met het in werking treden van de Omgevingswet te vervallen. Gemeenten zijn echter wel verplicht om een adviescommissie aan te stellen die het college adviseert over Rijksmonumenten (en voor veranderingen in een rijksbeschermd stads- of dorpsgezicht). De taken van de verplicht adviescommissie kunnen worden uitgebreid met beoordelen van aanvragen omgevingsvergunning die betrekking hebben op Provinciale- en gemeentelijke monumenten, maar ook bijvoorbeeld dat bouwwerken moeten voldoen aan de beleidsregels (Welstandsnota) met betrekking tot "het uiterlijk van bouwwerken". Het uitbreiden van de adviescommissie met deze adviestaak ligt in lijn met het Heemsteedse coalitieakkoord van 2018. Dit akkoord heeft als uitgangspunt: *"bouwplannen mogen het karakter en uitstraling van de gemeente niet aantasten. We zijn van mening dat een goed welstandsbeleid voor onze gemeente van belang is. Daarnaast zijn we voorstander van het aanwijzen van beschermd dorpsgezicht en het beter beschermen van onze Heemsteedse monumenten."* Het coalitieakkoord stelt zich daarnaast tot doel om het Welstandsbeleid op te nemen in de Omgevingsvisie.

Vanuit de Rijksoverheid wordt **dringend** geadviseerd om deze verplichte adviescommissie **voor** het in werking treden van de Omgevingswet te benoemen. De huidige welstands- en monumentencommissie zou onder de Omgevingswet uitstekend kunnen evolueren tot een adviescommissie die initiatiefnemers en gemeente helpt om van een louter privaat project, een project te maken met maatschappelijke meerwaarde.

Nb. Door de VNG is een "Handreiking voor het instellen van de gemeentelijke adviescommissie en andere adviseurs voor omgevingskwaliteit" opgesteld. De managementsamenvatting geeft een duidelijk beeld hoe aan de verplichte adviescommissie invulling kan worden gegeven (zie bijlage)



Raadsbesluit

Raadsvergadering: 29 oktober 2020

BIJLAGEN

1. Onderzoek Enneüs
2. Onderzoek Parantion
3. Voorgeschiedenis discussie welstand
4. Jaarverslag Mooi Noord-Holland
5. Handreiking voor het instellen van de gemeentelijke adviescommissie en andere adviseurs voor omgevingskwaliteit
6. Wat is en doet Mooi Noord-Holland