Gemeente Utrecht

Voorstel aan de gemeenteraad

Beleidsregel Beeldkwaliteitsplan Woonbuurt Zuilense Vecht

Beleidsveld	Ruimtelijke Ordening
Organisatieonderdeel	Ontwikkelorganisatie Ruimte
Opsteller	Wouter van Faassen
Kenmerk	12340399
Vergaderdatum Raad	Volgt
Referendabel	Ja
Geheim	Nee

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor te besluiten:

1. De beleidsregel Beeldkwaliteitsplan Woonbuurt Zuilense Vecht met de bijlage BKP Woonbuurt Zuilense Vecht vast te stellen, die geldt als toetsingskader voor de Commissie Omgevingskwaliteit en als aanvulling op de beleidsregel Welstandsnota.

2. Met de beleidsregel Beeldkwaliteitsplan Woonbuurt Zuilense Vecht wijzigingen aan te brengen in de ‘beleidskaart’ en ‘gebiedskaart’ van de beleidsregel Welstandsnota ‘De schoonheid van Utrecht’ binnen het plangebied van Woonbuurt Zuilense Vecht met als belangrijkste wijzigingen:
   a. van ‘Groengebied’ naar ‘Tuinwijk’ en ‘Vrije verkaveling, vrije situering’ in de gebiedskaart.
   b. van ‘Open’ naar Respect in de beleidskaart inclusief de aanduiding ‘Stimulans’ langs het ‘Nieuwe Park’.

3. De beleidsregel Beeldkwaliteitsplan Zuilense Vecht te laten vervallen als toetsingskader voor de Commissie Omgevingskwaliteit als:
   a. de grondexploitatie Zuilense Vecht gesloten wordt, of
   b. als 5 jaar voorbij zijn gegaan na de oplevering van de laatste woningen binnen het plangebied, of
   c. als de inhoud van de beleidsregel Beeldkwaliteitsplan wordt overgenomen in een nieuwe of geactualiseerde opvolger van de beleidsregel Welstandsnota.

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,

Samenvatting

De beleidsregel Beeldkwaliteitsplan Woonbuurt Zuilense Vecht (hierna: BKP) wordt het toetsingskader voor de Commissie Omgevingskwaliteit voor bouwontwikkelingen binnen het plangebied van Zuilense Vecht. Het BKP (een separate beleidsregel) dient ter aanvulling op de Welstandsnota 'De Schoonheid van Utrecht' (dit is ook een beleidsregel) of een toekomstige opvolger van dit beleid en gaat bij tegenstrijdigheden met de beleidsregel Welstandnota 'De schoonheid van Utrecht' (of een toekomstige opvolger) voor. Gezien de nieuwbouw ontwikkeling in Zuilense Vecht is het noodzakelijk dat de 'beleidskaart' en de 'gebiedskaart' van de Welstandsnota met de beleidsregel Beeldkwaliteitsplan Woonbuurt Zuilense Vecht worden gewijzigd.

Context

Aanleiding

In de Woonbuurt Zuilense Vecht worden ca. 300 woningen gebouwd. In 2021 is hiervoor het Stedenbouwkundig Programma van Eisen Woonbuurt Zuilense Vecht (SPvE) vastgesteld en in 2023 het Stedenbouwkundig Plan Woonbuurt Zuilense Vecht (SP). In zowel het SPvE als het SP is aangekondigd dat een BKP gemaakt wordt. In 2024 of 2025 worden de eerste tenders in de markt gezet voor het bouwen van de Woonbuurt Zuilense Vecht. Het BKP wordt ook een bijlage bij de tenders. In deze periode wordt ook de start van de ontwikkeling van sociale woningbouw en middenhuur met Woonin verwacht.
De Commissie Omgevingskwaliteit heeft een passend toetsingskader nodig voor de nieuwbouw van de woonbuurt. De Welstandsnota 'De schoonheid van Utrecht' geeft onvoldoende kaders voor het bouwen van een nieuwbouwwijk: de Welstandsnota gaat momenteel uit van een groengebied met sportvelden.
De buitenruimte die behoort bij de bouwontwikkelingen zoals tuinen, collectieve binnentuinen en daktuinen zijn buiten het BKP gelaten. In de tender zal op basis van het SPvE en het SP aandacht gevraagd worden op ecologische kwaliteit en inheems 'groen'.

In de raadsvergadering van 7 juli 2022 is een toezegging gedaan n.a.v. vragen van de PvdD over de Raadsbrief Beantwoording toezeggingen voorjaarsnotacommissies van 1 juli 2022. Daarin staat onder andere (p. 4, onder het kopje natuurinclusief bouwen en nieuwbouwprojecten). "Het idee om bij nieuwbouwprojecten bewoners de keuze te geven om een ingerichte en natuurinclusieve tuin te hebben bij oplevering, vinden wij sympathiek. We willen dan ook verkennen of er ontwikkelaars zijn die willen meewerken aan een pilot van deze strekking." Hiervoor zullen wij aandacht vragen bij de tender.

Juridische context

In artikel 4.19 van de Omgevingswet staat dat de Raad de bevoegdheid heeft om beleidsregels over het uiterlijk van bouwwerken (welstandsbeleid), zoals een BKP, vast te stellen. Dit BKP is een aanvulling op de Welstandsnota en is een separate beleidsregel.
De Welstandsnota geldt op grond van artikel 4.114 van de Invoeringswet Omgevingswet als een beleidsregel en maakt op dit moment onderdeel uit van het tijdelijke deel van het omgevingsplan.
Op basis van artikel 160 lid 1 onder b van de Gemeentewet is het college bevoegd om beslissingen van de raad voor te bereiden.
Op grond van artikel 8:3 lid 1 sub a van de Algemene wet bestuursrecht kan geen bezwaar of beroep worden ingesteld tegen beleidsregels.

Het BKP bevat welstandscriteria voor bouwinitiatieven in het plangebied. Het voorliggende BKP is een aanvulling op de Welstandsnota 'De Schoonheid van Utrecht'.
Waar het gaat om de analysekaart en de beleidskaart is het BKP een wijziging ten opzichte van de Welstandsnota; van beleidsniveau 'open' naar beleidsniveau 'respect' en van gebiedsaanduiding 'groengebieden' naar 'tuinwijk' en 'vrije verkaveling, vrije situering' (verder toegelicht in argument 2.1).
De wijziging geldt enkel voor het plangebied van Zuilense Vecht. In 2021 is het SPvE Woonbuurt Zuilense Vecht vastgesteld door de Raad. In het SPvE staan al beeldkwaliteitseisen opgenomen, maar deze zijn nooit expliciet vastgesteld (beslispunt) als toetsingskader voor de Welstandscommissie (sinds 1 januari 2024 met de nieuwe naam 'Commissie Omgevingskwaliteit'). De Commissie gebruikt het SPvE niet voor de toetsing van bouwplannen. Enkel als nadere onderbouwing.

Gemeentelijke financiële situatie
Eventuele bezuinigingen hebben geen invloed hebben op de uitkomst van besluitvorming (voorliggend besluit heeft geen financiële effecten, beleid en doelstellingen blijven overeind).

Beslistermijn
Agendering gaat samen met intrekken van het Warmteplan Zuilense Vecht. Planning daarvoor is in september in de commissie RO en in de Raad.

Beoogd effect
Het beoogd effect is om de Commissie Omgevingskwaliteit een vastgesteld toetsingskader te geven dat past bij de vastgestelde ambities voor de bouwontwikkelingen in Zuilense Vecht, zoals omschreven in het SP en SPvE Woonbuurt Zuilense Vecht en hiermee de (esthetische) kwaliteit van de te realiseren nieuwbouw te waarborgen. Door de wijzigingen op de Welstandsnota worden de uitgangspunten in overeenstemming gebracht met de ambities voor de geplande bouwontwikkelingen in Zuilense Vecht.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad
De Raad heeft binnen de grotere gebiedsontwikkeling van Zuilense Vecht onder meer de volgende stukken vastgesteld:
Raadsvoorstel Bestemmingsplan Zuilense Vecht, 7 december 2023
Raadsvoorstel Vaststelling Grex IPvE en SPvE Zuilense Vecht, 20 mei 2021
Raadsbrief Vaststelling VO-IP Sportief Park en SP woonbuurt Zuilense Vecht en vrijgave ontwerpbestemmingsplan, 15 juni 2023

De volgende voor beeldkwaliteit relevante motie is aangenomen:
M2018/84 Groencompensatie Zuilense Vecht: zo groot mogelijk oppervlak groene daken en gevels

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	De beleidsregel Beeldkwaliteitsplan Woonbuurt Zuilense Vecht met de bijlage BKP Woonbuurt Zuilense Vecht vast te stellen, die geldt als toetsingskader voor de Commissie Omgevingskwaliteit en als aanvulling op de beleidsregel Welstandsnota.
Argumenten	
1.1	Een door de Raad vastgesteld BKP is noodzakelijk omdat in het SPvE en het SP de ambities voor de beeldkwaliteit wel worden omschreven, maar niet zijn vastgesteld als toetsingskader voor de Commissie Omgevingskwaliteit.
	In het SPvE en later in het SP is een mooie ambitie voor de beeldkwaliteit verwoord; dit is echter nooit specifiek vastgesteld door de Raad als toetsingskader voor de Commissie Omgevingskwaliteit. Binnen de Omgevingswet zijn beleidsregels over het uiterlijk van bouwwerken een Raadsbevoegdheid. Zonder BKP kan de Commissie omgevingskwaliteit niet sturen op de vastgestelde ambities voorbeeldkwaliteit zoals beschreven in het SPvE en het SP.
1.2	In de behandeling van het SPvE heeft de Raad gevraagd om hoge ambities qua groene daken en groene gevels.
	In Motie 2018/84 Groencompensatie Zuilense Vecht: 'zo groot mogelijk oppervlak groene daken en gevels' heeft de Raad gevraagd om groene gevels en daken deel te maken van de beeldkwaliteit. Het BKP maakt het mogelijk voor de Commissie om hierop te toetsen als deel van de architectuur van het gebouw.
1.3	In de participatie van het SPvE is aan omwonenden van de Amsterdamsestraatweg aangegeven dat de gemeente toeziet op een eenduidig gevelbeeld aan de achterzijde van woningen waarop zij gaan uitkijken.

	Enkele omwonenden aan de Amsterdamsestraatweg willen graag een rustig architectonisch beeld voor de nieuwbouw gezien vanuit hun achtertuin. In de reactienota SPvE Utrecht Zuilense Vecht is hier in punt 1h en 1i op ingegaan. Dit is overgenomen in de eisen van het BKP; eenheid in kleur van de achtergevels van de bebouwing in het bouwveld Herenhuizen aan 't Park. Dit betekent dat in de ontwikkelfase de Welstandstoetsing aan zowel de voorzijde als achterzijde wordt gedaan, waar normaal alleen aan de voorzijde getoetst wordt.
Kanttekeningen/Risico's	
1.1	Zonder BKP loopt de Gemeente Utrecht een aanzienlijk risico terug te worden gefloten door de rechter als er onenigheid met een ontwikkelaar ontstaat over kleur en materiaalgebruik van de gevel.
	Zonder een door de raad vastgesteld toetsingskader (zoals een BKP) valt de toetsing feitelijk gezien direct terug op de Welstandsnota (beleidsniveau 'open', dus weinig ruimte om te sturen). De gemeente Utrecht is (maart 2023) in een vergelijkbaar geval (ook niveau 'open') aan de Kuinderboslaan door de rechter teruggefloten in haar toetsing op de kleur van de gevel, omdat het beeldregieplan niet correct door de gemeente was vastgesteld.
Beslispunt	
2	Met de beleidsregel Beeldkwaliteitsplan Woonbuurt Zuilense Vecht wijzigingen aan te brengen in de 'beleidskaart' en 'gebiedskaart' van de beleidsregel Welstandsnota 'De schoonheid van Utrecht' binnen het plangebied van Woonbuurt Zuilense Vecht met als belangrijkste wijzigingen: a. van 'Groengebied' naar 'Tuinwijk' en 'Vrije verkaveling, vrije situering' in de gebiedskaart. b. van 'Open' naar Respect in de beleidskaart inclusief de aanduiding 'Stimulans' langs het 'Nieuwe Park'.
Argumenten	
2.1	De aanduiding in de beleidskaart, zoals deze in de Welstandsnota opgenomen staat, wordt binnen het plangebied met de beleidsregel Beeldkwaliteitsplan Woonbuurt Zuilense Vecht gewijzigd van 'open' naar 'respect' om beter te kunnen sturen op de vastgestelde ambities voor beeldkwaliteit van bouwinitiatieven.
	De Welstandsnota gaat voor het plangebied uit van het beleidsniveau 'open'. Dit beleidsniveau biedt weinig sturingsmogelijkheden voor de Commissie (9 criteria). Er kunnen momenteel geen eisen gesteld worden aan het type gevelmateriaal of aan de kleur van de gevel, terwijl dit wel de ambitie is die in het SPvE en het SP staat beschreven: o.m. groene gevels, een materialen palet en kleurenpalet voor gevels. Het voorstel is om het beleidsniveau van 'open' naar 'respect' te wijzigen. Het beleidsniveau 'respect' heeft aanvullende criteria, waaronder kleur en materialisatie en sluit daarom aan bij de uitgangspunten van het vastgestelde SPvE en SP. Een verandering van 'open' naar 'respect' geeft geen verandering van de bouwmogelijkheden. Het betekent wel dat de Commissie op meer criteria kan sturen (link welstandsnota zie p.17-18) in de uitstraling en architectonische uitwerking van bebouwing. Voor alle drie de beleidsniveaus ("open", "respect" en "behoud") geldt een negental criteria met betrekking tot de beoordeling van "redelijke eisen van welstand". De vastgestelde beleidsniveaus "respect" en "behoud" zijn in de huidige Welstandsnota aangevuld met een viertal criteria en voor de beleidscategorie "behoud" is daaraan nog eens een viertal criteria toegevoegd.

2.2	De aanduiding in de gebiedskaart wordt binnen het plangebied gewijzigd van ‘groengebieden’ naar ‘tuinwijk’ en naar ‘vrije verkaveling, vrije situering’;dit sluit aan bij de nieuwe realiteit van de nieuwbouwwijk.
	Een aantal huidige sportvelden wordt ontwikkeld tot nieuwbouwwijk. Het gebruik van de juiste criteria voor stedenbouw en bebouwing helpt de Commissie Omgevingskwaliteit bij de onderbouwing van haar advies.
2.3	De aanduiding ‘stimulans’ wordt toegepast langs ‘Het Nieuwe Park’ (werknaam) zodat de randen van het park extra aandacht krijgen in de uitwerking van de beeldkwaliteit.
	De bebouwing langs het nieuwe park moet het park op een positieve manier begeleiden. Het park moet een sociaal veilige en aantrekkelijke omgeving voor iedereen gaan worden; de omliggende bebouwing speelt hierbij een belangrijke rol. De aanduiding ‘stimulans’ geeft de commissie Omgevingskwaliteit meer handvatten om te sturen op de gewenste kwaliteit. Met de aanduiding ‘stimulans’ krijgt het gebied vanwege zijn bijzondere karakter, extra aandacht voor versterking en stimulering van het beeld.
Kanttekeningen/Risico’s	
2.1	Het risico is dat de nieuwe beleidsnota Omgevingskwaliteit straks niet naadloos aansluit op het BKP en dat gedurende de ontwikkeling op basis van verschillende Welstandscriteria gewerkt moet worden.
	Momenteel wordt de Welstandnota vernieuwd. De Welstandsnota heet straks de beleidsnota Omgevingskwaliteit. De uitgangspunten van BKP's worden standaard opgenomen in de nieuwe beleidsnota Omgevingskwaliteit. De methodiek en toetsingscriteria kunnen bij de nieuwe beleidsnota Omgevingskwaliteit echter (ingrijpend) veranderen. Gedurende de ontwikkeling is dit niet wenselijk omdat wij alle bouwplannen in het plan op dezelfde manier willen beoordelen. Voor de periode dat de huidige Welstandsnota nog van kracht is, gaat de separate beleidsregel BKP voor op de beleidsregel Welstandsnota. BKP en Welstandsnota sluiten op elkaar aan in definities en criteria. In de nieuwe situatie is onduidelijk of er op gelijke manier getoetst kan worden door de Commissie Omgevingskwaliteit. Het risico is dat dit niet (volledig) lukt door aanpassingen in criteria. De eisen in het BKP kunnen daarmee op punten strijdig worden met de nieuwe beleidsnota Omgevingskwaliteit. Gezien de duur van de ontwikkeling en het feit dat we eind dit jaar bouwkavels willen gaan tenderen, is het wenselijk om het BKP voor lange tijd als toetsingsdocument te kunnen houden en niet terug te vallen op de nieuwe beleidsnota Omgevingskwaliteit totdat de ontwikkeling is gebouwd en afgerond. De wijzigingen die nu worden vastgesteld blijven ook bij een toekomstige beleidsnota Omgevingskwaliteit met andere criteria van toepassing. Hiervoor is extra aandacht nodig bij de vaststelling van de nieuwe beleidsnota Omgevingskwaliteit.
Beslispunt	
3	De beleidsregel Beeldkwaliteitsplan Zuilense Vecht te laten vervallen als toetsingskader voor de Commissie Omgevingskwaliteit als: a. de grondexploitatie Zuilense Vecht gesloten wordt, of b. als 5 jaar voorbij zijn gegaan na de oplevering van de laatste woningen binnen het plangebied, of c. als de inhoud van de beleidsregel Beeldkwaliteitsplan wordt overgenomen in een nieuwe of geactualiseerde opvolger van de beleidsregel Welstandsnota.
Argumenten	

3.1	Het BKP is een bijzondere aanvulling op de Welstandsnota die ook weer dient te vervallen als de ontwikkeling financieel gezien afgesloten is.
	Het BKP fungeert als kader voor de ontwikkelfase. Het sluiten van de Grondexploitatie is hiervoor een natuurlijk moment.
3.2	Het is wenselijk dat het BKP nog enige tijd van kracht blijft na de eerste bouw van de woningen.
	Zo kunnen opbouwen, aanbouwen en erkers, die later aangevraagd worden door de commissie op een eenduidige manier in de geest van de ontwikkeling worden beoordeeld. Gekozen is voor 5 jaar na oplevering omdat er per gebouw binnen een blok verschil in bouwtempo kan optreden.
3.3	Het nieuwe Omgevingsplan en de nieuwe Nota Omgevingskwaliteit worden de komende jaren nog verder uitgewerkt, waardoor het nog niet 100% duidelijk is in wat voor vorm de nieuwe Nota Omgevingskwaliteit de Welstandsnota zal vervangen.
	Het kan gebeuren dat er een nieuwe Nota Omgevingskwaliteit komt waarin er andere afwegingscriteria gebruikt worden of een andere methodiek komt. Er moet op dat moment dan een afweging gemaakt worden hoe, en of het BKP van kracht blijft.

Financiën
Dit voorstel heeft geen financiële consequenties. Het voorstel is een uitwerking van de ambities zoals vastgelegd in het SPvE en SP.

Vervolg
De beleidsregel BKP treedt niet in werking voordat deze is bekendgemaakt (artikel 3:40 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)). Na vaststelling van de beleidsregel wordt deze daarom gepubliceerd in het Gemeenteblad (artikel 3:42 van de Awb in samenhang met artikel 6 van de Bekendmakingswet).

Na het vaststellen en publiceren van (onder andere) het BKP kunnen de tenders verder worden voorbereid en kan er worden overgegaan tot uitgifte van de gronden voor de nieuwbouw. Bij de aanvraag omgevingsvergunningen voor de nieuwbouw zal dan wordt getoetst aan het BKP.

Participatie
Er heeft geen participatie plaatsgevonden over dit voorstel.

In het (vastgestelde) SPvE Woonbuurt Zuilense Vecht staat al veel over beeldkwaliteit opgenomen. Dit is inhoudelijk gezien overgenomen in het BKP. De buurt heeft geparticipeerd op het SPvE (bewonersavond en reactieformulier). Er zijn enkele reacties teruggekomen op beeldkwaliteitsaspecten. Zie de reactienota SPvE Utrecht Zuilense Vecht; 1h en 1i. Enkele omwonenden aan de Amsterdamsestraatweg wilden graag een rustig architectonisch beeld voor de nieuwbouw gezien vanuit hun achtertuin. Dit is overgenomen in de eisen van het BKP; eenheid in kleur van de achtergevels van de bebouwing in het bouwveld Herenhuizen aan ‘t Park.

Communicatie
Op de projectwebsite (www.zuilensevecht.nl) wordt het document van het BKP geplaatst. Tevens zal er een nieuwsbrief verzonden worden naar alle geïnteresseerden die zich hiervoor hebben ingeschreven. Er is, gezien de uitgebreide eerdere participatie rondom het SPvE en SP Zuilense Vecht, geen inspraak meer op dit BKP.

(Niet)Referendabel
De verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht is van toepassing.

Bijlagen
Bijlagen besluitvorming

- Beleidsregel Beeldkwaliteitsplan Woonbuurt Zuilense Vecht met bijlage BKP Woonbuurt Zuilense Vecht

Bijlagen informatief