voorstel

Zwolle

Informatienota voor de raad

Datum 24 februari 2021

Onderwerp	Handhaving beeldkwaliteit Zaagtandwoningen
Versienummer	V1.0

Portefeuillehouder	W. Dogger
Informant	I. van der Zee
Afdeling	Fysieke Leefomgeving
Telefoon	038 498 2434
Email	I.van.der.Zee@zwolle.nl
Bijlagen	1. Vragen o.b.v. art. 45 reglement van orde

Wij stellen u voor kennis te nemen van:

de beantwoording van de artikel 45 vragen van de ChristenUnie Zwolle inzake de handhaving van de beeldkwaliteit Zaagtandwoningen.

Datum 24 februari 2021

Toelichting op het voorstel

Inleiding

Op 4 februari 2021 heeft de ChristenUnie Zwolle op grond van artikel 45 van het reglement van orde van de gemeenteraad een aantal vragen aan het college gesteld ten aanzien van de handhaving van de beeldkwaliteit van de zaagtandwoningen. Met deze informatienota informeren wij u over de beantwoording van de vragen van de ChristenUnie Zwolle.

Kernboodschap

1. Klopt het dat een melding of klacht pas ontvankelijk wordt verklaard als deze afkomstig is van een direct aanwonende en dus belanghebbende, terwijl het hier gaat over een integraal architectonisch totaalontwerp dat in zijn geheel beschermingswaardig is? Het beeldkwaliteitsplan is destijds samen met alle bewoners opgesteld en vraagt derhalve van álle buurtbewoners commitment om de originele staat van de beeldkwaliteit te behouden. Zijn dan niet álle buurtbewoners belanghebbende? En zelfs, zijn feitelijk niet alle Zwollenaren belanghebbende gezien de bijzondere status van dit markante buurtje waarvan er in ons land niet veel meer in gave staat te vinden zijn?

   Antwoord:

   Het antwoord van het college op deze eerste vraag is opgeknipt in enkele onderdelen:

   Status beeldkwaliteitsplan en bestuursrechtelijke handhavingsmogelijkheden

   Allereerst hechten wij er waarde aan om te benoemen dat de zaagtandwoningen geen beschermde status hebben. De woningen zijn niet monumentaal en het beeldkwaliteitsplan is alleen een aanvulling op de Welstandsnota 2019. Dat betekent enkel dat er specifieke welstandseisen gelden voor deze buurt waaraan wordt getoetst bij *nieuwe ontwikkelingen*. We kunnen enkel handhavend optreden op basis van het beeldkwaliteitsplan wanneer het *uiterlijk van een bouwwerk* in ernstige mate in strijd is met de redelijke eisen van welstand. Een welstandsexces dus. Dergelijke situaties doen zich zeer beperkt voor en dat maakt dat wij niet snel handhavend kunnen optreden op basis van het beeldkwaliteitsplan. Daarnaast vormt het beeldkwaliteitsplan geen juridische basis voor handhavend optreden tegen beplanting en tuininrichting. In het beeldkwaliteitsplan zijn enkel richtlijnen en wensen opgenomen voor wat betreft de inrichting van de buitenruimte.

   Verplichtingen in de koopakten (privaatrechtelijk)

   We hebben destijds bij de verkoop van de gronden aan Woningstichting SWZ[1] een aantal verplichtingen in de koopakten opgelegd. Eén van die verplichtingen is dat de koper de voorwaarden en bepalingen uit het beeldkwaliteitsplan in acht neemt[2]. De koper is dat verplicht aan de gemeente. Dit betekent niet dat wanneer een koper verzuimt om zich aan (een van de) bepalingen te houden, de gemeente *verplicht* is om zich actief op deze bepaling in de koopakte te beroepen. Dat is ook nooit het doel geweest van deze verplichtingen en zou ook ondoenlijk zijn. Dit gelet op de veelheid aktes en overeenkomsten waarin verplichtingen jegens de gemeente zijn opgenomen. Wanneer actief zou worden ingezet op de (volledige) nakoming van de onderhavige aktes, betekent dat ook iets voor alle overige akten en overeenkomsten en daarmee de capaciteitsvraag. Het eventueel beroepen op deze verplichting door de gemeente is alleen een *recht* van de gemeente. Dat betekent

[1] De woningen waren voor de verkoop huurwoningen, op grond van de gemeente.

[2] Met kettingbedingen wordt bereikt dat deze verplichten steeds moeten worden doorgelegd naar opvolgende kopers.

dat bijvoorbeeld een buurtbewoner de gemeente niet kan afdwingen om een beroep te doen op de verplichtingen uit de akte en een andere buurtbewoner, waarvan hij meent dat die in verzuim is, daarop aan te spreken. Wel is het zo dat buurtbewoners elkaar onderling kunnen aanspreken (door een civielrechtelijke procedure te starten) op een aantal bepalingen in de akten. Het gaat dan bijvoorbeeld over het nakomen van erfdienstbaarheden (dat betekent dat het ene erf ten dienste staat van het andere erf. Bijvoorbeeld: de beplanting in de voortuin zodanig hebben dat hierdoor het uitzicht vanuit de ramen in de voorgevel niet wordt belemmerd). De gemeente is daarin geen partij.

Definitie belanghebbende

Wij kunnen alleen een handhavingsverzoek van een belanghebbende in behandeling nemen, omdat de wetgever dat zo heeft bepaald. Het doel daarvan is het overbelasten van ons rechtssysteem te voorkomen. Dit brengt met zich mee dat het belang van de verzoeker om handhaving voldoende objectief, actueel, eigen en persoonlijk moet zijn en in voldoende mate onderscheidend van anderen. Daarnaast moeten er 'gevolgen van enige betekenis' voor de verzoeker persoonlijk zijn[3]. Eén van de criteria om vast te stellen of die gevolgen er zijn voor een verzoeker is het afstands- en zichtcriterium[4]. Het feit dat er voor de zaagtandwoningen een beeldkwaliteitsplan is vastgesteld, is hierin geen criterium en heeft daarom geen invloed op de toets of een verzoeker ontvankelijk (belanghebbend) is in zijn verzoek.

De praktijk

De klachten en meldingen die wij de afgelopen jaren ten aanzien van de onderhavige buurt hebben ontvangen, hebben wij altijd opgepakt en inhoudelijk beoordeeld. Ook in gevallen waarin verzoekers niet-belanghebbend waren, hebben wij in enkele situaties toch ambtshalve handhavend opgetreden. Dit in het geval wanneer de veiligheid en leefbaarheid in het geding was, er werd gebouwd in afwijking van de verleende omgevingsvergunning[5], maar ook wanneer de cultuurhistorische waarde van gebouwen in de buurt dusdanig werd aangetast, dat optreden in dat geval evenredig is. Wanneer er geen sprake is van een verzoek van een belanghebbende en er ook geen aanleiding is om ambtshalve handhavend op te treden, nemen we klachten en meldingen niet verder in behandeling. Hieraan voegen wij toe dat de bewoners van de wijk ook een eigen verantwoordelijkheid hebben om rekening te houden met de historische kwaliteit van de leefomgeving en het voorkomen van (escalatie van) conflicten.

2. De dienst Toezicht & Handhaving geeft prioriteit aan meldingen en klachten over situaties waarbij de veiligheid en leefbaarheid in het geding zijn. Wat is de consequentie hiervan voor handhaving op beeldkwaliteit van gebouwen en complexen met een beschermde status in het algemeen en voor handhaving op het beeldkwaliteitsplan Zaagwoningen in het bijzonder? Wat is er eventueel nodig om meer toezicht en handhaving te laten plaatsvinden op de beeldkwaliteit van de beschermwaardige gebouwen en complexen in de stad?

[3] Dit volgt uit rechterlijke uitspraken.

[4] Kortgezegd: heeft de verzoeker zicht op hetgeen waartegen handhaving verzocht wordt? Zo nee, is aannemelijk (gemaakt) dat de ruimtelijke uitstraling van hetgeen waartegen handhaving wordt verzocht, dusdanig is dat de belangen van de verzoeker rechtstreeks zijn betrokken?

[5] Mits handhaving evenredig is in verhouding tot de afwijking.

Antwoord:
De taken van het team Bouwtoezicht omvatten:
1. het toezicht houden op de uitvoering van de verleende omgevingsvergunningen (zo'n 500 controlemomenten, waaronder een aantal grote bouwprojecten die substantieel inzet vragen);
2. het uitvoeren van controles op monumenten binnen het beschermd stadsgezicht (zo'n 40);
3. de behandeling van klachten, meldingen en handhavingsverzoeken (in totaal zo'n 400);
4. het behandelen van een groot aantal informatieverzoeken en daarnaast het draaien van projecten zoals de implementatie van zaaksystemen en wet- en regelgeving (denk aan de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen).

De beschikbare capaciteit in relatie tot alleen al deze basistaken van het team vraagt om zeer scherpe keuzes met betrekking tot onze inzet. In het VTH-programma worden jaarlijks deze keuzes vastgelegd. Gelet op de beschikbare capaciteit bij het team Bouwtoezicht ligt de focus binnen dit team op

- Toezicht uitvoeren op de bouw, maar wel geprioriteerd en met aangepaste toetsniveaus;
- Handhavend optreden als er in afwijking van de vergunning wordt gebouwd (tenzij handhaving niet evenredig is in verhouding tot de afwijking);
- Alleen werken op basis van een 'klik'-systeem – dat wil zeggen dat we niet actief op zoek gaan naar strijdigheden en ook niet periodiek of wijkgericht handhaven.
- Afhandeling handhavingsverzoeken, klachten en meldingen.

Bij de afhandeling van klachten en meldingen hanteren we bij de beoordeling van deze klachten en meldingen de volgende prioritaire thema's: 1. veiligheid en leefbaarheid (belangrijkste prioriteit), 2. aantasting historische waarden en erfgoed, 3. duurzaamheid en 4. het voorkomen en tegengaan van ondermijning. Daarnaast nemen wij altijd alle handhavingsverzoeken in behandeling. Een belangrijk criterium daarbij is of het verzoek door een belanghebbende is ingediend (zie beantwoording vraag 1). In de gevallen waarin we concluderen dat een verzoeker niet-belanghebbend is, onderzoeken we ook altijd of er ambtshalve aanleiding is om handhavend op te treden op basis van voornoemde prioritaire thema's.

Voor wat betreft historisch waardevolle objecten (monumenten) trekken de bouwtoezichthouders met monumentenzorg op voor wederzijdse adviezen, waar ook bezoeken ter plaatse bij horen. Bij overtredingen ten aanzien van erfgoed (bijvoorbeeld afwijken van de vergunning of het uitvoeren van werkzaamheden zonder de benodigde vergunning), is het vaak niet mogelijk om het erfgoed terug te laten brengen in de originele staat. Wij treden daarom altijd direct op bij dreigende en onherstelbare schade aan een erfgoed. De zaagtandwoningen hebben deze beschermde status niet. Dit betekent dat wij de klachten en meldingen die wij ten aanzien van deze wijk krijgen, langs dezelfde keuzethema's leggen als de klachten en meldingen die wij krijgen ten aanzien van andere wijken.
Bij de beoordeling houden wij wel rekening met het feit dat de gebouwen in de betreffende wijk cultureel waardevol zijn. Dat betekent dat ook als een klacht of melding afkomstig is van een niet-belanghebbende, maar (onherstelbare) schade aan de zaagtandwoningen dreigt, wij altijd handhavend optreden. Dit uitgangspunt geldt ook voor andere beschermenswaardige complexen en gebouwen in de stad. Het feit dat de gebouwen in de wijk cultureel waardevol zijn staat aldus scherp op ons netvlies, maar is zeker geen reden om naar aanleiding van alle klachten en meldingen handhavend op te treden.

3. Woonwensen zijn aan verandering onderhevig en kunnen derhalve conflicteren met het ideaal van behoud van de originele staat van beschermwaardige gebouwen. Hoe en hoe vaak vindt overleg met bewoners plaats over deze conflicterende belangen en het vinden van door de buurt gedragen oplossingen?

   Antwoord:
   In het beeldkwaliteitsplan is uitdrukkelijk rekening gehouden met de veranderende woonwensen. Denk daarbij aan het (onder voorwaarden) mogelijk maken van het betrekken van de bergingen en binnenplaats bij de zaagtandwoningen. Daartoe is door een architect ook een uniform – indieningsgereed en gratis beschikbaar – ontwerp voor een omgevingsvergunning gemaakt.
   Het beeldkwaliteitsplan is vastgesteld na een intensief proces waarin eigenaren/bewoners in klankbordgroep-bijeenkomsten hebben meegedacht. Ook zijn er informatieavonden gehouden waarin de opzet van het beeldkwaliteitsplan aan de bewoners is voorgelegd en waarbij om reactie is gevraagd. Een beeldkwaliteitsplan wordt niet periodiek gewijzigd. Het heeft tijd nodig om te zien of het als een inspiratiebron gaat gelden zodat toekomstige wijzigingen passen bij het karakter van de woningen en de buurt. De eigenaar/bewoner heeft daarin een eigen verantwoordelijkheid. Er vindt geen periodiek overleg met de buurt plaats over de werking van het beeldkwaliteitsplan. Wel hebben wij gesprekken met bewoners gevoerd over voorgenomen wijzigingen en de vergunningprocedure. Daarnaast wordt de gemeentelijke monumentenlijst geactualiseerd. Vanwege de coronapandemie is de inventarisatie met betrekking tot dit thema uitgesteld.

Openbaarheid
Deze informatienota is openbaar.

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

voorzitter, Peter Snijders

Secretaris a.i., Liesbeth Borsboom