UITGANGSPUNTENNOTITIE NIEUW WELSTANDSBELEID

Aan	: Gemeente Overbetuwe - Elsa Duijnstée
Van	: Buro SRO - Arjan van der Mispel
Datum	: 20 september 2022
Onderwerp	: Uitgangspuntennotitie nieuw welstandsbeleid
Projectnummer	: 52.01.01

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De gemeente Overbetuwe gaat in het kader van de omgevingswet een nieuw welstandsbeleid opstellen. Hiervoor wordt aan de Gemeenteraad gevraagd om een aantal uitgangspunten voor het welstandsbeleid vast te stellen. Deze uitgangspunten vormen de bestuursopdracht aan het college om het welstandsbeleid (binnen de vastgestelde kaders) te laten opstellen.
Om te komen tot de uitgangspunten zijn er diverse werksessies geweest met een projectgroep, bestaande uit leden van de huidige commissie ruimtelijke kwaliteit en vanuit vergunningverlening. Voorliggende notitie beschrijft beknopt de uitgangspunten en afwegingen hoe tot deze uitgangspunten is gekomen.
Het doel van het project is als volgt: *De Raad uitgangspunten laten bepalen over het omgaan met welstand, sturen op ruimtelijke kwaliteit & deregulering*.

1.2 Omgevingswet

De nieuwe omgevingswet zal leiden tot een bundeling van al het huidige beleid zodat dit op één plek overzichtelijk te vinden is. Daarnaast is het de bedoeling de regels te vereenvoudigen, te structureren per onderwerp en daar waar mogelijk het aantal regels te reduceren **(deregulering)**. Hiermee is een nadrukkelijke aanleiding om ook naar het huidige welstandsbeleid en organisatie hier omheen te kijken.

Deregulering kan worden doorgevoerd door middel van de ‘voor-achterkant-benadering’ op verschillende niveaus. Hiermee wordt bereikt dat wel gestuurd blijft worden op bouwwerken die prominent in het zicht liggen, maar welstandsregels worden geschrapt voor bouwwerken die het aanzien van de gebouwde omgeving niet of veel minder bepalen.

Een welstandsnota bevat criteria voor gebieden met eenzelfde karakteristiek (gebiedscriteria), criteria voor kleine bouwwerken (loketcriteria) en criteria voor categorieën van bijzondere bouwwerken zoals monumenten (objectcriteria). Voor deze drie sets van regels kan deregulering via de ‘voor-achterkant-benadering” als volgt worden bereikt:

- Gebiedscriteria: beeldbepalende gebieden/zones aanwijzen waar meer gestuurd wordt op ruimtelijke kwaliteit en in de rest van het gemeentelijke grondgebied juist minder of niet sturen;
- Criteria voor kleine bouwwerken (loketcriteria): niet sturen op achterzijde van woning en het erf;
- Objectcriteria: op monumentale panden meer sturen ten opzichte van overige karakteristieke panden.

BURO SRO
stedenbouw + ruimtelijke ordening + ontwikkelingsmanagement

Buro SRO Oost BV
Sweerts de Landasstraat 50
6814 DG ARNHEM
026 – 35 23 125
arnhem@buro-sro.nl
www.buro-sro.nl
KvK: 50835645
BTW: NL8229.48.540.B01
IBAN: NL95INGB0005519647

Deze aanpak kan leiden tot een **reductie van circa 50% van de bindende regels**. De overgebleven welstandsregels zijn met name bedoeld om de uitstraling te behouden van de gebieden en panden die belangrijk zijn voor de identiteit van de kernen en het landschap. Daarnaast kunnen er in plaats van 'regels en criteria' meer 'inspirerende kaders en aanbevelingen' worden opgesteld die niet juridisch bindend zijn, maar die initiatiefnemers wel helpen om rekening te houden met de ruimtelijke kwaliteit.
Ook op andere vlakken kan worden gekeken naar een vereenvoudiging van welstand, bijvoorbeeld door het verduidelijken van de procesgang, en door een andere samenstelling van de commissie.

1.3 Leesbaar en digitaal raadpleegbaar

Om de nieuwe welstandsnota beter leesbaar en vindbaar te maken zal deze goed digitaal raadpleegbaar moeten worden gemaakt. Hierbij kan al rekening worden gehouden met het nieuwe Digitale Stelsel Omgevingswet. Belangrijk is om een geografisch benaderbaar document te maken met een verwijzing naar de criteria/kaders die voor die betreffende locatie gelden. Deze welstandskaders beperken zich tot de criteria voor bouwvergunningplichtige bouwwerken. Andere aspecten die van belang zijn voor de ruimtelijke kwaliteit, zoals criteria voor een goede landschappelijke inpassing, zullen in een aparte laag in het omgevingsplan terugkomen.

1.4 Leeswijzer

De uitgangspuntennotitie is opgebouwd uit verschillende onderwerpen waar keuzes gemaakt moeten worden. Deze zijn enerzijds ingegeven vanuit de aanstaande Omgevingswet en anderzijds vanuit de huidige ervaringen met het welstandsbeleid. In navolgende paragrafen worden de hoofduitgangspunten per thema beschreven. Hierin komen ook de verschillende opties naar voren alsook de voorgestelde richting.
Tot slot is ook ingegaan op het proces rondom de organisatie van welstand en de commissie en wordt inzicht gegeven in de vervolgstappen.

Hoofdstuk 2 Uitgangspunten nieuwe Welstandsnota

2.1 Reikwijdte van de welstandsnota

Voor nieuw welstandsbeleid kan gekozen worden om alleen het minimale te regelen. Wettelijk moet in ieder geval beleid voor (rijks)monumenten worden opgesteld. Aanvullend kan ook voor andere bouwwerken welstandsbeleid worden opgesteld. Als men nog breder wil sturen op ruimtelijke kwaliteit kan ook integraal beleid worden opgesteld op andere aspecten zoals landschap, cultuurhistorie, erfinrichting, stedenbouw en architectuur. Het uitgangspunt is om de nieuwe nota sec te richten op de **architectuur en monumenten**. De andere onderwerpen zullen in andere beleidsstukken terugkomen. Hiermee blijft het stuk bij het wettelijk kader van welstand (voormalige Woningwet). Hiermee kunnen regels over andere beleidsterreinen (groen, erf, cultuurhistorie etc.) uit de welstandsnota. Bij de toetsing van een vergunningaanvraag wordt door de welstandscommissie alleen op de verschijningsvorm getoetst en dus niet op de positie op de kavel, bouwmassa (inhoud en oppervlakte) of tuininrichting etc.

Bij het beoordelen van plannen wordt zoals nu ook het geval is een integrale afweging gemaakt (bijv. bij principeverzoek en schetsontwerp) waarbij diverse disciplines aan tafel zitten. Hierbij worden ook de andere beleidsstukken betrokken.

2.2 Wijze van sturen op beeldkwaliteit

De huidige welstandsnota bestaat voornamelijk uit toetsingscriteria. Hiermee is het voor inwoners van de gemeente soms pas bij de toetsing van hun bouwplan duidelijk op welke manier er naar de beeldkwaliteit wordt gekeken (regels achteraf). Dit past meer bij beheersgerichte opgaven en bevat veel specifieke criteria en is bovendien juridisch afdwingbaar.

Door meer inspirerende kaders op te stellen kunnen initiatiefnemers bij het opstellen van de plannen hier rekening mee houden (aanbevelingen vooraf). Als alleen inspirerende kaders worden opgesteld is het niet mogelijk om het bouwplan achteraf te toetsen. Dus er is geen stok achter de deur en een gewenste aanpassing van het plan is niet meer juridisch afdwingbaar. Een ander nadeel van alleen inspirerende kaders is dat bij de beoordeling een afweging plaatsvindt door specialisten met een bepaalde vakkennis. Een ambtelijk toets aan de hand van objectieve criteria, zoals dit wel vaak mogelijk is bij de welstandstoetsing, kan bij een inspiratiekader niet zomaar.

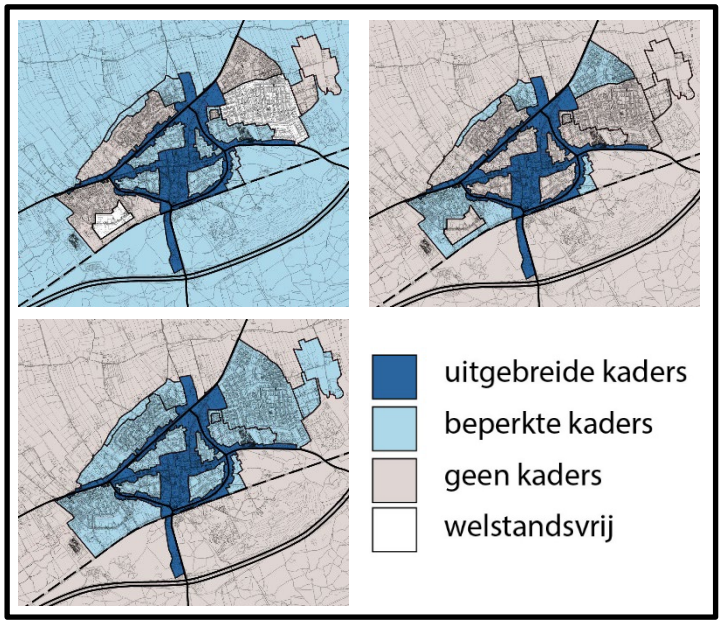
De voorkeur is om **zowel inspirerende kaders als toetsende eisen** op te nemen. Door een combinatie van meer algemene uitgangspunten ter bevordering van de ruimtelijke kwaliteit en objectieve en juridisch bindende welstandscriteria. Hiermee kan het voordeel van een stuk deregulering bereikt worden en kan met een beperkte set regels als stok achter de deur de minimaal gewenste ruimtelijke kwaliteit afgedwongen worden. Bijkomend voordeel is dat in de fase van ideevorming (aan de voorkant) kan worden gestuurd/geïnspireerd (vooral voor ontwikkelgerichte plannen van belang) en er sprake is van een eenvoudig toetst achteraf (bij indiening van het definitieve bouwplan).

De wijze van inspireren komt op verschillende manieren in het nieuwe Welstandsnota naar voren.

1. Per gebied wordt een set inspirerende kaders beschreven en een set bindende regels;
2. De inspirerende kaders meer omschrijven als wens en ambitie waarbij per plan een afweging kan worden gemaakt of het haalbaar is. Dit is beter dan ‘moeten en eisen’ aangezien hier lastiger af te wijken is;
3. Met het instellen van een omgevingstafel is het de bedoeling om initiatiefnemers vooraf te helpen, suggesties mee te geven, mee te denken en niet alleen eisen opstapelen;
4. Als laatste is het idee om in de gebieden met een lager sturingsniveau minder eisen en meer inspirerende kaders meegeven en in gebieden met een hoog sturingsniveau omgekeerd.

2.3 Sturingsniveau per gebied

Om gericht te kijken welke gebieden belangrijk zijn voor de identiteit van een dorp wordt een onderscheid gemaakt in gebieden die hoger gewaardeerd zijn dan andere. De gebouwen langs de hoofdroutes door een kern bepalen in belangrijke mate ook het beeld van het dorp. Dit geldt ook bijvoorbeeld voor centrumgebieden waar veel mensen komen en de gebieden op de overgang naar het landschap. De gebieden die hoger gewaardeerd worden vragen ook om meer sturing op ruimtelijke kwaliteit ofwel meer sturende richtlijnen i.p.v. vrijblijvende kaders zoals bijvoorbeeld midden in de woonwijk dat zou kunnen.
Navolgende afbeelding maakt een **onderscheid tussen verschillende gebieden**:
a) gebieden met uitgebreide kaders/sturing *(hoog gewaardeerd)*
b) gebieden met beperkte kaders/sturing *(minder hoog gewaardeerd)*
c) gebieden geen kaders/sturing (wel excessenregeling) *(laag gewaardeerd)*
d) welstandsvrije gebieden geen kaders/sturing *(laag gewaardeerd)*



Fictief voorbeeld uitwerking kaders

Het voorstel is om alleen **langs de belangrijkste wegen, dorpsranden en centra uitgebreide kaders** mee te geven en meer te sturen. Deze gebieden bepalen in belangrijke mate de identiteit van de kernen en het zicht vanuit het landschap. Bij de overige gebieden (merendeel) kan het sturingsniveau naar beneden. Hierbij kan gekozen worden om veel gebieden aan te wijzen waar beperkte kaders gelden en meer inspirerende kaders i.p.v. veel eisen. Verder is het van belang om de ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied op niveau te houden. Ook zullen voor enkele gebieden helemaal geen regels of kaders gelden, er geldt dan alleen nog een excessenregeling. Met deze regeling kan er gehandhaafd worden op aanstootgevende bouwwerken of bijvoorbeeld op extreem afwijkend kleurgebruik. Helemaal welstandsvrije gebieden hebben niet de voorkeur aangezien er dan bij excessen niet ingegrepen kan worden. Er zijn gebieden waar sturing op ruimtelijke kwaliteit wel gewenst is maar dat de landschappelijke inpassing of landschappelijke elementen meer van belang zijn voor de ruimtelijke kwaliteit dan de bebouwing. Denk hierbij aan gebieden in het buitengebied of de bescherming van cultuurhistorische structuren (dijken). Sturing hierop kan dan met behulp van een ander beleidsstuk. De welstandsregels zijn hiervoor niet geschikt, immers het betreft hier geen bouwvergunningplichtige bouwwerken. Deze gebieden kunnen dan wat betreft welstand een beperkt kader of geen kader krijgen.

2.4 Objectgerichte welstandscriteria

Objectgerichte criteria zijn bedoeld voor individuele panden en niet voor complete gebieden. Het voordeel van objectgerichte welstandscriteria is dat hiermee een bepaalde categorie bouwwerken beschermd kan worden met een uitgebreide set welstandscriteria (hoog sturingsniveau), ook al ligt dat object in een gebied dat niet beeldbepalend is en waarvoor dus een laag sturingsniveau geldt. Momenteel zijn er objectgerichte welstandscriteria voor rijks- en gemeentelijke monumenten. Maar voor karakteristieke panden of bijzondere bouwwerken zijn die er nu niet. In verband met de gewenste deregulering is er niet voor gekozen om dit alsnog te doen. De **bestaande lijst wordt grotendeels gehanteerd.** Wel wordt gekeken om nog enkele waardevolle **stedenbouwkundige of historische ensembles toe te voegen** (bijvoorbeeld landgoed of karakteristiek boerenerf in een wijk).

2.5 Beeldkwaliteitsplannen

Voor een groot deel van de bouwplannen is de nieuwe welstandsnota voldoende om te sturen op ruimtelijke kwaliteit. **Wanneer een bouwplan groter is, kan een los beeldkwaliteitsplan (bkp)** worden gevraagd aan de initiatiefnemer. Hiermee wordt bijvoorbeeld bij een nieuwe woonwijk een gewenst beeld geschetst; de welstandsnota is hiervoor niet geschikt. Bij het opstellen van een welstandsnota is immers nog geen zicht op grote ontwikkelingen; het is gebaseerd op de huidige situatie. Het bkp wordt vervolgens als aanvullend welstandsbeleid vastgesteld. Als de wijk eenmaal gerealiseerd is kan worden gekeken of het gebied weer onder de reguliere welstandsnota kan vallen. Wanneer een bouwplan aangemerkt wordt als 'groot' plan is afhankelijk van o.a. de impact van de ontwikkeling, de locatie en aantal woningen. Bij het opstellen van de nieuwe welstandsnota zal dit nader worden omschreven.

2.6 Gebiedscriteria en aantal welstandsgebieden

In de huidige welstandsnota zitten 18 welstandsgebieden. Hierbij is naast een geografische verdeling ook sprake van een onderverdeling in de verschillende tijdsperioden, bijvoorbeeld vooroorlogse woonwijken, woonwijken uit de jaren '70 en '80 enz. Door te kiezen voor een onderverdeling naar type/functie en niet voor een onderverdeling naar tijdsperiode kan het **aantal deelgebieden gereduceerd** worden tot 7 à 8 gebieden (bij een onderverdeling in buitengebied, afzonderlijke kernen, dijklinten en bedrijventerreinen). Hiermee samenhangend zal dan de beschrijving per deelgebied op een andere manier worden opgezet. Hierbij wordt gewerkt aan één integrale toelichting per gebied die vervolgens geschikt is om in verschillende ruimtelijke beleidsstukken te gebruiken, bijvoorbeeld ook in het landschapsontwikkelingsplan, de omgevingsvisie en het omgevingsplan, het cultuurhistorisch beleid etc. De gebiedsbeschrijving is meer beschreven vanuit de identiteit van de plek. Dit wordt **één los document (Atlas van Overbetuwe)** naast de welstandsnota.

Hoofdstuk 3 Proces

3.1 Organisatie van de welstand

Onder de Omgevingswet is een goede triage belangrijk om te zorgen voor een snelle afhandeling van de vergunningsaanvraag. Hiervoor zijn werkprocessen herzien en zijn werkafspraken gemaakt. Dit systeem kan ook worden ingezet voor de werkwijze van welstand. Het komt neer op het maken van een selectie bij de intake naar: **eenvoudige plannen, gemiddelde plannen en complexe plannen**. De eenvoudige plannen zijn onder andere de kleine bouwwerken en kunnen ambtelijk worden afgedaan met toepasbare regels. Bij gemiddelde plannen kan de rayonarchitect en secretaris van de welstandscommissie de aanvraag behandelen en bij complexe plannen kan expertise uit een flexibele schil worden betrokken: bijvoorbeeld een stedenbouwkundige, landschapsarchitect, historicus o.i.d. In deze laatste categorie wordt veel aandacht aan maatwerk gegeven. Dit alles leidt ertoe dat **minimaal 70% van de aanvragen versneld kunnen worden beoordeeld** en dat hiervoor geen uitgebreide welstandsprocedures nodig zijn.

Voor de overige 30% zullen de plannen bij de omgevingstafel worden besproken. De bedoeling is om de initiatiefnemers zo vroeg als mogelijk in het proces te betrekken en inzicht te geven in wat van hen verwacht wordt en aan welke kaders hun plan moet voldoen. Er zal bij deze initiatieffase ook een afgevaardigde van welstand bij de omgevingstafel zitten. Hierdoor kan **vooraf al de inspirerende kaders** worden meegegeven. Bij deze meer complexe plannen kan de rayonarchitect en/of secretaris van de

welstandscommissie gelijk mee denken en de afwegingen bij plannen meegeven en -krijgen van andere disciplines. Dit gaat **tijdswinst opleveren bij de uiteindelijke toets** van plannen.

3.2 Participatie bij opstellen beleid

Participatie krijgt een steeds grotere rol in gemeentelijke besluitvorming. En daarmee is het belangrijk om ook bij het opstellen van het welstandsbeleid een goed participatietraject te doorlopen. Na vaststelling van de uitgangspunten, kan er gericht **met vertegenwoordigers** op diverse locaties gesproken worden over wat men beeldbepalende plekken vindt. Ook kan gevraagd worden wat voor hen het dorp typeert en op welke wijze hierop gestuurd kan worden. Ten slot kan besproken worden hoe de begeleiding bij het opstellen van plannen plaats kan vinden. Deze input wordt dan meegenomen in het opstellen van het welstandsbeleid, waarna door de gemeenteraad besluitvorming plaatsvindt.

Op het moment dat een initiatief als bouwvergunningsaanvraag wordt ingediend, wordt deze getoetst. Of een initiatief past in het welstandsbeleid is een van die toetsingsgronden. Op het moment dat een bouwvergunning wordt aangevraagd, moet men ook aangeven of en zo ja, hoe men aan participatie heeft gedaan. En ook de uitkomsten van dit participatieproces bepalen mede of medewerking kan worden verleend aan het initiatief. Participatie is daarmee op meerdere momenten in het proces geborgd.

3.3 Vervolgproces

Met het nieuwe college wordt gestart met een kick-off bijeenkomst waarin de collegeleden worden meegenomen in de voorliggende uitgangspunten en wordt opgehaald hoe zij het vervolgproces zien. Hierop voorbereidend is onderstaand voorstel gemaakt als stappenplan. Na vaststelling van de uitgangspunten voor nieuw welstandsbeleid door de gemeenteraad en de kick-off bijeenkomst met het college wordt er gestart met het opstellen van de nieuwe welstandsnota. Parallel wordt een nieuwe verordening opgesteld voor de werkwijze en samenstelling van de welstandscommissie (dit is verplicht voor inwerkingtreding van de Omgevingswet). De gebiedsbeschrijvingen zullen in een separaat document worden opgesteld, als soort ‘Atlas van Overbetuwe’. Dit document is ook ten behoeve van andere beleidsstukken. Aan de hand van de navolgende stappen is het de bedoeling om **eind 2023** het beleid gereed te hebben.

<u>Stappenplan vervolg:</u>

1. Kick-off bijeenkomst met college (toelichting plan van aanpak en doel project)
2. Deelgebieden formuleren
3. Verschillende scenario’s opstellen van sturingsniveaus op kaarten
4. Per deelgebied met afgevaardigden het gebied in om de karakteristieken te bespreken en scenario’s over het sturingsniveau
5. Opstellen Atlas van Overbetuwe op basis van bestaand beleid (omgevingsvisie, landschapsontwikkelingsplan, erfgoedbeleid etc.)
6. Opstellen inspirerende kaders en toegepaste regels per deelgebied
7. Sturingsniveaus bepalen
8. Ateliers met college, raad, projectteam en afgevaardigden van deelgebied over kaders en sturingsniveaus
9. Atelier Rayonarchitect, secretaris omgevingstafel, secretaris welstandscommissie en coördinator vergunningverlening over werkwijze en rollen
10. Opstellen concept welstandsnota, welstandsverordening en afronden Atlas.
11. Voorleggen concept stukken aan college, raad, projectteam en afgevaardigden.
12. Publicatie welstandsnota, welstandsverordening en Atlas van Overbetuwe.