

Welstandsbeleidsplan.

Emmeloord, 16 maart 2004.

Aan de raad.

**Voorgenomen besluit.
Welstandsbeleidsplan vaststellen.**

Met een overwegend positieve grondhouding maken alle fracties een voorbehoud ten aanzien van het welstandsbeleidsplan en nemen het terug naar hun fracties om er tijdens de behandeling in de raad op terug te komen.

Inleiding.

Voor wat betreft de toetsing van bouwvergunningaanvragen aan de redelijke eisen van welstand is het een en ander veranderd in verband met een wijziging van de Woningwet. Vanaf 1 juli 2004 moet u in een beleidsplan vastleggen wat u precies verstaat wordt onder "redelijke eisen van welstand". U kan er ook voor kiezen om geen welstandsbeleid vast te stellen. In dat geval kunnen bouwvergunningaanvragen niet getoetst worden aan de redelijke eisen van welstand.

De achtergrond van de wetwijziging is om het welstandstoezicht transparanter, voorspelbaarder en democratischer te maken. Het maken van een welstandsbeleidsplan is bovendien een goede gelegenheid om de huidige (ongeschreven) welstandskoers tegen het licht te houden en vervolgens zelf richting te geven aan de wijze waarop binnen de gemeente omgegaan wordt met de welstandsbeoordeling.

In mei 2002 heeft u besloten dat voor onze gemeente een welstandsbeleidsplan gemaakt zou moeten worden. Nu, bijna twee jaar later, ligt er een ontwerp-welstandsbeleidsplan, dat wij via dit voorstel ter besluitvorming willen aanbieden. Het beleidsplan is in drie fasen tot stand gekomen. In de eerste fase, medio maart 2003, is de gemeente opgedeeld in verschillende gebieden die voor wat betreft het karakter van de bebouwing samenhang vertonen. Vervolgens is als eindresultaat van de tweede fase, medio augustus 2003, een beleidskoers gekoppeld aan de verschillende gebieden. Begin dit jaar is de beleidskoers vertaald naar criteria waar bouwvergunningaanvragen aan getoetst kunnen worden. In het onderstaande wordt als eerste stilgestaan bij het belang van de welstandstoets in het algemeen. Vervolgens komen achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan bod: de beleidsdoelstellingen, een toelichting op de systematiek van het welstandsbeleidsplan voor de gemeente Noordoostpolder, en het resultaat van de inspraak.

Waarom welstand?

Voordat ingegaan wordt op de inhoud van het ontwerp-welstandsbeleidsplan, is het wellicht goed om eerst het belang van welstandstoezicht in het algemeen te schetsen. Welstand is een terrein waarop voorwaarden en eisen worden gesteld aan private wensen en initiatieven op grond van het algemene belang van een goede ruimtelijke kwaliteit. Een goede ruimtelijke kwaliteit kan inwoners en bezoekers van een gemeente een prettig gevoel van welbehagen bezorgen.

Een aantrekkelijke, verzorgde omgeving verhoogt niet alleen de gebruiks- en belevingswaarde, maar kan tevens bijdragen aan een hogere economische waarde van het onroerende goed en een aantrekkelijk vestigingsklimaat. Voor gemeenten is het wettelijke welstandstoezicht een belangrijk instrument om samenhang in architectuur en stedenbouw tot stand te kunnen brengen. Het biedt gemeenten een vangnet om het uiterlijk van bouwwerken aan redelijke eisen van welstand te laten voldoen. Ook bij de realisering van particuliere investeringen kan de aanwezigheid van het welstandstoezicht een rol van betekenis spelen. Particuliere investeringen vinden immers alleen plaats als vanuit de overheid waarborgen kunnen worden gegeven ten aanzien van de kwaliteit van de openbare ruimte en gebouwen in de directe nabijheid.

Een andere betekenis van welstand is dat via welstand een kader geschapen wordt voor de regulering van potentiële conflicten over bouwinitiatieven. Bouwinitiatieven kunnen tot grote emoties leiden omdat het aanzien van een straat, wijk of gemeente in het geding is. De grootste vrijheid van de ene burger is daarbij de grootste onvrijheid van de andere burger.

Beleidsdoelstellingen.

De algemene doelstelling van het welstandsbeleid voor de gemeente Noordoostpolder luidt als volgt: *Bij het beoordelen van bouwplannen is het kwaliteitsniveau dat uitgaat van de huidige aanwezige gebouwde en ongebouwde omgeving richtinggevend. Voor het buitengebied, het centrum van Emmeloord, de oude dorpskernen en zichtlocaties van bedrijventerreinen wordt het kwaliteitsniveau aangescherpt. Een en ander moet leiden tot een aantrekkelijke, goed verzorgde omgeving waarbij de cultuurhistorische betekenis wordt gerespecteerd, de waarde van het onroerend goed verhoogt en het vestigingsklimaat wordt versterkt.*

Deze algemene doelstelling is hieronder vertaald naar een aantal speerpunten. De beleidsdoelstellingen per gebied staan telkens aan het einde van de gebiedsbeschrijvingen van de verschillende gebieden in hoofdstuk 6.

Speerpunten:

1. *in het centrum van Emmeloord én de dorpskernen de oorspronkelijke bebouwing bewaren en de oorspronkelijke structuur respecteren.*
In deze gebieden ligt een belangrijk deel van de cultuurhistorie van de gemeente. Kenmerkend voor de bebouwing in de oude kernen is een stroming in de architectuur die aangeduid wordt met "Delftse School". Onze gemeente is in dat opzicht uniek in vergelijking tot de andere gemeenten in de provincie Flevoland. Bovendien bevinden zich in de oude kernen de belangrijkste centrumfuncties. Met de waarden die in dit gebied zijn verzameld dient dan ook zorgvuldig omgesprongen te worden. Een deel van de oorspronkelijke bebouwing is verloren gegaan of ingrijpend verbouwd. Ook de stedenbouwkundige structuur is aangetast. Niettemin is de oorsprong nog herkenbaar. Herstel en renovatie waar mogelijk kan door de eenvoud en rust die de oorspronkelijke bebouwing uitstraalt deze centrale gebieden een positieve kwaliteitsimpuls geven. Nieuwe bebouwing dient een verbetering van de huidige situatie te bewerkstelligen. Storende luifels en reclame uitingen dienen te worden vervangen door meer in het beeld passende elementen;
2. *op de oudere bedrijventerreinen aan de doorgaande wegen (zichtlocaties) de kwaliteit van de bebouwing verbeteren. Daarbuiten is de bestaande kwaliteit uitgangspunt.*
De bedrijventerreinen worden door de passant met name ervaren vanaf de doorgaande routes. De kwaliteit van de vormgeving zou dan ook in eerste instantie hier op niveau moeten blijven of verbeterd moeten worden. Daarbuiten is dan meer ruimte voor bedrijvigheid die uit de aard der zaak een minder esthetische uitstraling heeft of op termijn wellicht verbeterd zou kunnen worden. Het kwaliteitsverschil tussen de oudere en nieuwere bedrijventerreinen is in z'n algemeenheid groot. Indien voor alle terreinen dezelfde richtlijnen zouden gelden, zou op de oudere terreinen een duidelijke breuk ontstaan met het verleden. Via een pragmatische aanpak is het mogelijk om over de jaren heen op natuurlijke wijze het niveau in de oudere gebieden te verhogen;
3. *voor (nieuw)bouw in het buitengebied het specifieke polderkarakter met zijn ambachtelijke en agrarisch geïnspireerde bebouwing speciale aandacht geven. Daarbij worden vanuit welstand nieuwe landbouwkundige en andere economische ontwikkelingen niet in de weg gestaan.*
Het buitengebied is zeer beeldbepalend voor de Noordoostpolder. Specifieke karakteristieken van de bebouwing dienen dan ook bewaard te blijven. Dat neemt niet weg dat ontwikkelingen in de agrarische bedrijfsvoering en nieuwe ontwikkelingen in de vormgeving van woningen niet uitgesloten moeten worden;
4. *geen welstandsvrije gebieden*
De mogelijkheid bestaat om gebieden welstandsvrij te verklaren. Dit zou echter betekenen dat belangen van derden (bijvoorbeeld van particuliere investeerders) bij het handhaven van een bepaald welstandsniveau niet langer worden beschermd. Dit geeft een zekere mate van rechtsongelijkheid die ongewenst is. Bij de beleidskeuzes is overigens wel onderscheid gemaakt in gebieden waar een intensiever beleid wordt gevoerd en gebieden waar dat minder intensief is. Bij toekomstige ontwikkeling waarbij sprake is van particulier opdrachtgeverschap kan worden overwogen om enkele gebieden welstandsvrij te verklaren of tot een zeer terughoudend niveau van welstandseisen te komen. In Emmelhage zijn inmiddels twee welstandsvrije gebieden in het ontwerp-bestemmingsplan aangegeven.

Toelichting op de systematiek van het welstandsbeleidsplan.

Het gebiedsgerichte welstandsbeleid is opgebouwd uit een aantal onderdelen die onderling met elkaar samenhangen. Het gaat om de volgende onderdelen: de gebiedsbeschrijving, de verantwoording, beleid en criteria.

De gebiedsbeschrijving.

In de gebiedsbeschrijving (hoofdstuk 6 van het welstandsbeleidsplan) worden de belangrijkste karakteristieken van de bebouwing beschreven. In het beleidsplan worden in totaal 11 gebieden onderscheiden die qua bebouwing samenhang vertonen. De gebiedsbeschrijving is opgebouwd van groot naar klein en daarbij telkens opgedeeld in drie kopjes: structuur, bebouwing en detaillering. Onder bebouwing worden specifieke aspecten van de bebouwing zelf beschreven zoals: stijl, gevelopbouw, overheersende hoofd- en kapvorm. Onder het kopje detaillering wordt aandacht besteed aan de detaillering, materialen en kleuren van de bebouwing. Wanneer bijvoorbeeld in een gebied hoofdzakelijk woningen voorkomen met een trapgevel en een zadeldak voorzien van rode dakpannen, zou dat dus ook uit de gebiedsbeschrijving moeten blijken.

De verantwoording.

De verantwoording kan gelezen worden als een toelichting op het geformuleerde beleid. Het bestaat feitelijk uit een analyse van de gebiedsbeschrijving. Er ligt een waardering in besloten van de kwaliteiten en karakteristieken van het gebied. Wanneer trapgevels als waardevol worden beschouwd, bijvoorbeeld omdat ze horen bij de oorspronkelijke bebouwingskarakteristiek, dan zou daar melding van gemaakt moeten worden onder het kopje "verantwoording".

Beleid.

Bij de formulering van het beleid wordt met behulp van een aantal begrippen, die in de welstandspraktijk gangbaar zijn, een beleidskeuze tot uitdrukking gebracht. De bedoelde begrippen zijn: behouden, respecteren, vernieuwen, versterken en herstellen. Nogal kort door de bocht zou gesteld kunnen worden dat deze begrippen aangeven in hoeverre het wenselijk is dat een bouwplan mag afwijken van de bestaande bebouwingskarakteristiek. In paragraaf 3.2.2. van bijgevoegde nota wordt een nadere verklaring gegeven van deze begrippen. Wanneer uit de analyse blijkt dat trapgevels als waardevol moeten worden beschouwd dan zou het beleid erop gericht kunnen zijn om de oorspronkelijke bebouwingskarakteristiek te *behouden*.

Relatieve criteria.

De beleidsuitgangspunten worden vervolgens vertaald naar criteria waar bouwvergunningaanvragen aan getoetst kunnen worden. Het gaat daarbij om zogenaamde relatieve criteria. Een zinvolle welstandstoets is onmogelijk door absolute criteria vast te leggen. Absolute criteria leveren slechts één mogelijk resultaat op, bijvoorbeeld dat de kleur van bijgebouwen RAL nummer 7021 moet zijn. Dergelijke absolute criteria zullen in de praktijk niet bruikbaar zijn en de tand des tijd niet kunnen doorstaan. Daarom is het beter de welstandstoets uit te voeren op basis van zogenaamde relatieve criteria. Deze criteria schrijven voor op welke aspecten de welstandstoets van de bouwaanvraag plaatsvindt, en geven de richting van de beoordeling aan. Relatieve criteria laten initiatiefnemers ruimte zelf invulling te geven aan deze aspecten.

Een criterium voor wat betreft de vormgeving zou kunnen zijn dat bij bouwplannen de bebouwingskarakteristieken uit de gebiedsbeschrijving behouden dienen te blijven en dat bij deze beoordeling in ieder geval de gevelvorm relevant is. Het criterium zou concreter (absoluter) gemaakt kunnen worden door te zeggen dat bij bouwplannen altijd uitgegaan moet worden van een trapgevel. Dit kan echter tot problemen leiden. Het kan namelijk best zijn dat in de huidige situatie ook een aantal woningen aanwezig zijn met een klokgevel. Door expliciet te stellen dat bouwplannen uit moeten gaan van een trapgevel worden klokgevels in het geheel uitgesloten.

Algemene criteria.

Deze criteria zijn niet gebonden aan een gebied maar gelden voor de gehele gemeente. Het gaat om: sneltoetscriteria voor het kleine bouwen, criteria voor architectonische kwaliteit, criteria voor representatieve toetsing, criteria voor reclame en criteria voor monumenten.

De wetgever heeft aangegeven dat voor lichte bouwvergunningen zogenaamde sneltoetscriteria dienen te worden opgesteld. Onder licht vergunningplichtige bouwwerken vallen dakkapellen, kleine aanbouwen, carports, blokhutten, tuinhuisjes, gevelaanpassingen, etc. De gezamenlijke provinciale welstandsorganisaties hebben hiervoor reeds criteria opgesteld, die door veel gemeenten worden overgenomen. De sneltoetscriteria zoals die zijn opgenomen in het ontwerp-welstandsbeleidsplan zijn echter afgestemd op de specifieke situatie van onze gemeente. Zo is het gemeentelijke dakkapellenbeleid geïntegreerd in de criteria en zijn de criteria afgestemd op de bebouwingsbepalingen uit de bestemmingsplannen die in onze gemeente van toepassing zijn. Voorts is in de sneltoetscriteria een bepaling opgenomen dat in de ontwerpfase een standaarddakkapel als optie mee ontworpen moet worden.

In bijzondere situaties kan worden gekozen voor een hoog architectonisch kwaliteitsniveau. Daartoe zijn de criteria voor architectonische kwaliteit geformuleerd. Met deze criteria wordt gestreefd naar architectonische ontwerpen met zeggingskracht en vakmanschap. Zij worden toegepast in situaties waarbij in het welstandsbeleid specifiek is aangegeven dat in dit gebied hogere eisen aan de architectuur worden gesteld en wanneer een bouwplan voldoet aan de gebiedsgerichte criteria maar volgens de welstandscommissie een zodanige kwaliteit heeft dat ze hier toch een positief advies over wil geven. In het laatste geval gaat het feitelijk om een hardheidsclausule. De criteria voor architectonische kwaliteit richten zich op een aantal aspecten van de vormgeving, die in vakwereld van architecten op veel navolging kunnen rekenen.

Criteria voor repressieve toetsing zijn criteria waaraan reeds gerealiseerde bouwplannen getoetst moeten worden op ernstige strijd met redelijke eisen van welstand. Deze toetsing achteraf vindt bijvoorbeeld plaats bij vergunningvrije bouwwerken die logischerwijs niet vooraf getoetst kunnen worden.

Uitvoering van het beleid.

De uitvoering van het beleid vindt primair plaats via de welstandstoets in het kader van een aantal vergunningstelsels (bouwvergunning, reclamevergunning en de monumentenvergunning) en de zogenaamde repressieve toets. In de tweede plaats is het welstandsbeleidsplan een studie naar de ruimtelijke kwaliteit van de gemeente. Door de kwaliteiten van gebouwen in hun omgeving te beschrijven worden burgers en professionals wellicht gestimuleerd om zorgvuldig met die kwaliteiten om te gaan.

Inspraak.

De welstandsnota heeft van 22 maart tot en met 19 april ter inzage gelegen. Gedurende deze termijn zijn belanghebbenden in de gelegenheid gesteld om zienswijzen kenbaar te maken. Conform het bepaalde in de gemeentelijke inspraakverordening is een eindverslag gemaakt, waarin een reactie op de zienswijzen wordt gegeven en waarbij wordt aangegeven op welke punten al dan niet tot aanpassing van het beleidsvoornemen zou kunnen worden overgegaan. Het eindverslag treft u bijgaand aan.

Burgemeester en wethouders van Noordoostpolder,
de secretaris. de burgemeester.

De raad van de gemeente Noordoostpolder,

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 16 maart 2004, no. 3719-1;

gelet op artikel 12a van de Woningwet

B E S L U I T:

het welstandsbeleidsplan vast te stellen, inhoudende beleidsregels die burgemeester en wethouders toepassen bij:

1. de beoordeling van aanvragen om bouwvergunningen, monumentenvergunning en reclamevergunning, en;
2. de beoordeling in het kader van de repressieve toets zoals bedoeld in artikel 19 van de Woningwet.

Aldus besloten in de openbare vergadering van 27 mei 2004.

De griffier, de voorzitter,