

Datum: 15 augustus 2019
Aan: Commissie Stadsontwikkeling en Beheer
Van: College
Onderwerp: Pilots omgevingskwaliteit

Naar een gedifferentieerd beleid voor omgevingskwaliteit

Onder de komende Omgevingswet wordt de zorg voor een goede omgevingskwaliteit meer dan nu bij de initiatiefnemer neergelegd, die hierbij zijn omgeving informeert en raadpleegt. De gemeente krijgt een meer faciliterende rol, maar blijft wel verantwoordelijk. Duidelijke informatie over eventuele vergunningsplicht en algemene regels, zijn van groot belang. Met de invoering van de Omgevingswet heeft de gemeente Den Helder ambitie om de dienstverlening op dit vlak te verbeteren.

Achtergrond

In 2015 is de welstandsnota al sterk vereenvoudigd. Begin vorig jaar was er een Raadsinformatiebijeenkomst over verschillende mogelijkheden en voorbeelden over hoe om te gaan met ruimtelijke kwaliteit.

Het Helders coalitieakkoord stelt dat de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit (CRK) wordt afgeschaft. De vraag is dan hoe we op een andere manier zorgen voor omgevingskwaliteit.

In een Raadsinformatieavond op 17 juni 2019 heeft de wethouder aangegeven dat zij dit najaar komt met een voorstel waarin de CRK wordt afgeschaft en een mogelijke alternatieve manier om de gewenste omgevingskwaliteit te waarborgen in het kader van de Omgevingswet. Op basis hiervan is een discussienota met een verslag van de avond en aanbevelingen geschreven. Dit memo doet een aanzet voor een nadere uitwerking van die aanbevelingen in de vorm van een voorstel voor vijf pilots. De ervaringen die met de pilots worden opgedaan worden meegenomen bij het integreren van de welstandscriteria en de bestemmingsplanregels in het nieuwe omgevingsplan onder de Omgevingswet.

Nieuw beleid

Er is dus voldoende aanleiding voor een aanzet tot nieuw beleid ten aanzien van omgevingskwaliteit, dat aansluit bij de omgevingswet. Om tot omgevingskwaliteit te komen is passend advies nodig. In sommige gevallen kan er behoefte zijn aan onafhankelijk advies over omgevingskwaliteit. Ook dit is een vorm van dienstverlening, mits vroegtijdig ingezet en de initiatiefnemer geholpen wordt bij het komen tot kwaliteit. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een adviescommissie of een aangesteld adviseur of supervisor. Indien er sprake is van een Rijksmonument (en in alle andere door de gemeenteraad aan te wijzen gevallen) verplicht de Omgevingswet een 'gemeentelijk adviescommissie', met daarin ten minste meerdere leden met specifieke deskundigheid op het vlak van monumentenzorg, waaronder stedenbouw, architectuur/bouwhistorie en restauratie.

Onze voorkeur gaat altijd uit naar afstemming vooraf.

Uitgangspunten

Een gebouw of een project moet een positieve bijdrage leveren aan zijn omgeving. Daarbij speelt het openbaar belang van de betreffende omgeving een grote rol. Het is belangrijk te beschrijven wat het belang van de omgeving en wat een positieve bijdrage is.

De uitgangspunten voor omgevingskwaliteit worden vastgelegd in het toekomstige omgevingsplan, mede op basis van de omgevingsvisie. Een project of gebouw kan bijdragen aan zijn omgeving door het voldoen aan de uitgangspunten in een beeldkwaliteitsplan (mits vastgesteld in overleg met de omgeving) of via algemene regels over welstand die voor een gebied worden opgesteld, zoveel mogelijk in overleg met bewoners, ondernemers en andere belanghebbenden. Ook als een ontwerp van de uitgangspunten afwijkt kan het een positieve bijdrage leveren. Om hierover te kunnen meedenken kan deskundig advies belangrijk zijn.

Indien gewenst werkt de gemeente mee aan een sterkere eigen bijdrage aan de zorg voor omgevingskwaliteit in een buurt indien bewoners of ondernemers hier behoefte aan hebben en initiatief tonen.

Het niveau van advisering is afgestemd op het karakter van het gebied en op de impact van de ingreep.

De indeling hieronder is een eerste voorstel ter discussie:

Differentiëren

1. Differentiëren naar karakter van het gebied

- Monumentale omgeving (Rijksmonument & UNESCO Werelderfgoed, Provinciaal of Gemeentelijk monument en omgeving en beschermd stads- of dorpsgezicht)
Een zorgvuldige herbestemming van erfgoed wordt steeds belangrijker voor het karakter van de omgeving, het verhaal van de plek, een goed vestigingsklimaat en voor het aantrekken van bezoekers.
De omgevingswet stelt dat er een commissie verplicht is voor Rijksmonumenten en hun omgeving. Rijkswerf Willemsoord en de Stelling Den Helder zijn bekende voorbeelden. Het ligt voor de hand deze commissie ook over gemeentelijke monumenten en over het beschermd stadsgezicht te laten adviseren.
- Centrumgebied, Bijzonder landschap & natuur, Entreegebied (langs hoofdinfrastructuur gemeente Den Helder), kwetsbare wijken.
Aan de omgevingskwaliteit van het Stadshart wordt hard gewerkt. Dit heeft een positieve invloed op het imago van Den Helder. De ligging van de stad ten opzichte van de zee en het kustlandschap en het landschap van de Stelling Den Helder zijn de grote troeven voor het vestigingsklimaat van Den Helder. Het niveau van de recreatiegebieden in relatie tot landschap en natuur is voor de economie van Den Helder van levensbelang. Inzetten op hoge kwaliteit blijft nodig. Dit geldt ook voor de entrees van Den Helder en voor kwetsbare wijken binnen de Linie. Onafhankelijke kwaliteitsadvisering blijft daarmee belangrijk.
- Dorpskernen Huisduinen en Julianadorp.
De dorpskernen spelen een belangrijke rol voor de verbondenheid met de omgeving. Gezien de initiatiefrijke sfeer bij de totstandkoming van de omgevingsvisies kan desgewenst de verantwoordelijkheid voor de advisering over kwaliteit ook door de gemeenschap worden overgenomen.
- Werkgebied, Gemengd gebied, Regulier woongebied, Landelijk gebied
De kwaliteit van dagelijkse woon-en werkomgeving is belangrijk voor het welbevinden van inwoners, werknemers en ondernemers. Omdat de opgaven vaak een regulier karakter hebben en ook niet direct het imago van de stad als geheel raken, wordt voorgesteld de casemanagers de kwaliteit zelf te laten toetsen aan de hand van vastgestelde criteria. Bij twijfel kan de stedenbouwkundige of een onafhankelijk adviseur om raad gevraagd worden. Ook kan ervoor gekozen worden inwoners van buurten binnen deze gebieden of gebruikers van bedrijventerreinen zelf te laten aangegeven dat zij de meer verantwoordelijk willen worden voor het gewenste kwaliteitsniveau of de advisering daarover.

Daarnaast is het type initiatief bepalend voor de impact op de omgeving. Uitvoering gebeurt meestal op basis van een vergunningsaanvraag, variërend van eenvoudige verbouwingen aan de achterzijde van een woning (bijvoorbeeld een tuinhuis) tot een gebieds(her)ontwikkeling. In alle gevallen streven we ernaar om zoveel mogelijk in het voortraject tot een goede afstemming te komen.

2. Differentiëren naar type initiatief

- Vergunningsvrij
Voor verschillende ontwikkelingen is geen vergunning nodig. Onder de omgevingswet zal voor meer soorten initiatief geen vergunning meer nodig zijn. Te denken is aan eenvoudige verbouwingen die niet afwijken van het omgevingsplan. Als de ingreep niet zichtbaar is vanuit openbaar gebied is er geen aanleiding voor regels over de verschijningsvorm. Als het wel zichtbaar is zijn er in bepaalde gevallen wel regels maar is het de eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer daar rekening mee te houden. Een zeer storende ingreep kan gecorrigeerd worden met een excessenregeling. Een excessenregeling kan als uiterste middel worden ingezet wanneer de omgevingskwaliteit ontoelaatbaar wordt verstoord en hiermee een belemmering vormt voor het vestigingsklimaat. Voorbeelden zijn felle en/of opdringerige kleuren of (reclame)uitingen, maar ook zeer slecht onderhoud en/of zeer slecht materiaalgebruik

Uiteraard is ook hier het streven in onderling overleg tot een oplossing te komen. Als dit niet mogelijk is, is het voor een eventuele ingreep belangrijk dat deze voorzien is van een onafhankelijk advies.

- Vergunningplichtig, niet zichtbaar vanuit de straat: welstandsvrij.
De vergunningplicht kan bijvoorbeeld een rol spelen bij de beoordeling of een toevoeging op het achterterrein storend is voor de burens. Is het niet zichtbaar vanuit de openbare ruimte, dan is er geen openbaar belang ten aanzien van het uiterlijk.
- Vergunningplichtig, wel zichtbaar vanuit de straat
Door middel van de vergunning kan vooraf worden bepaald of het initiatief een positieve bijdrage levert aan de omgeving.
Het type gebied is bepalend voor het niveau van de advisering over omgevingskwaliteit. Dit geldt ook voor ingrepen in de openbare ruimte.
- Grootschalige (her)ontwikkeling
Bij grootschalige (her)ontwikkeling zijn de doelen voor omgevingskwaliteit niet (geheel) vastgelegd in het beleid, maar worden voor de betreffende ontwikkeling geformuleerd, bijvoorbeeld in een beeldkwaliteitsplan. Ook de inrichting van de openbare ruimte is van cruciaal belang.
In de meeste gevallen zal de adviseur die een leidende rol heeft bij de formulering van de doelen in het vervolg als supervisor de initiatieven die onder de ontwikkeling vallen begeleiden en beoordelen. Actuele voorbeelden in Den Helder zijn het Uitwerkingsplan Stadshart, de transformatie van Nieuw Den Helder en de ontwikkeling van Willem Alexanderhof. Het openbaar belang staat bij deze ontwikkelingen voorop. Participatie is belangrijk, maar de verantwoordelijkheid voor de omgevingskwaliteit kan niet helemaal bij de omgeving zelf worden neergelegd.

Pilots

De mogelijke pilots die wij aan u willen voorleggen op een rij:

- 1 Het bouwwerk is niet zichtbaar (en geen monument): het is **welstandsvrij**.
- 2 **Ambtelijk** advies in reguliere gevallen. Wel met de mogelijkheid voor de plantoetsers om met een onafhankelijk adviseur ruggespraak te houden.
- 3 Inschakelen **supervisor**: Waar een supervisor actief is, is het advies van de supervisor bepalend.
- 4 De nieuwe Erfgoedcommissie+ krijgt een toegevoegd **burgerlid**.
- 5 Buurten (of bedrijventerreinen) worden **uitgenodigd** zelf te formuleren wat voor het beeld belangrijk is en hierover onderling af te stemmen.

Als u zich hierin kunt vinden zullen wij deze pilots dit jaar nader uitwerken.

Schematisch overzicht

Gebiedstype > Type initiatief v	Werkgebied Gemengd gebied Regulier woongebied Landelijk gebied	Dorpskernen Huisduinen & Julianadorp	Entree-gebied Bijzonder landschap/natuur Centrum-gebied Kwetsbare wijken binnen de Linie	Provinciaal/ Gemeentelijk monument & beschermd stadsgezicht Rijksmonument/ UNESCO werelderfgoed
Vergunningsvrij	Indien niet zichtbaar vanuit de straat: Welstandsvrij Indien wel zichtbaar vanuit de straat: In uitzonderingssituaties kan de excessenregeling toegepast worden			N.v.t.
Vergunningsplichtig, Niet zichtbaar vanuit de straat	Welstandsvrij (pilot 1)			Onafhankelijk advies: Erfgoedcommissie+ Eventueel met toevoeging burgerlid (Pilot 4)
Vergunningsplichtig, Wel zichtbaar vanuit de straat	Ambtelijk advies (pilot 2)	Onafhankelijk advies: Erfgoedcommissie+	Onafhankelijk advies: Erfgoedcommissie+	
Grootschalige (her-)ontwikkeling	Onafhankelijk advies: Supervisor (Pilot 3)			

Ruimte geven voor een nieuwe aanpak: burger-/ondernemersadvisering over omgevingskwaliteit of welstandsvrij op initiatief van de omgeving (pilot 5)