

Ris.5059

Jaarverslag

Welstandscommissie

Gemeente Emmen

over

2011

Voorwoord

Het jaar 2011 was voor de welstandscommissie het eerste jaar waarin bouwplannen getoetst werden aan het in 2010 door de gemeenteraad vastgestelde nieuwe welstandsbeleid. De nieuwe welstandsnota : "Koers op Kwaliteit" hanteert het principe "zicht is plicht". Het aantal te beoordelen bouwaanvragen is mede door dat uitgangspunt lager dan voorgaande jaren. Overigens mag worden aangenomen dat ook de economische situatie debet is aan die vermindering.

Met het vaststellen van het nieuwe welstandsbeleid is ook een zeer groot aantal beeldkwaliteitplannen geformaliseerd, ook voor gebieden die onder het oude welstandsbeleid welstandsvrij waren. Die beeldkwaliteitplannen beschrijven zeer gedetailleerd de gewenste kwaliteit. Dat leidt er toe dat de welstandscommissie ook veel gedetailleerder moet toetsen dan eerder het geval was.

Omdat geen overgangsbeleid is geformuleerd is kost het regelmatig moeite om uit te leggen waarom een aanvrager voor zijn bouwplan geen positief advies kan krijgen terwijl zijn buurman dat onder het oude beleid wel kreeg.

Vergaderingen van de welstandscommissie zijn openbaar. Toch is de belangstelling van anderen dan aanvragers zeer gering. Van de gelegenheid om over een specifiek plan vooroverleg met de commissie te voeren wordt daarentegen veelvuldig gebruik gemaakt. De commissie stimuleert dat ook. Menige aanvrager, zowel burger als architect, liet blijken een open gedachtewisseling met de commissie op prijs te stellen. Ook daar waar in eerste instantie een plan van een negatief advies moest worden voorzien, kon na aanpassing toch een kwaliteitsverbetering worden bereikt. En dat is toch waar het welstandstoezicht om is ingesteld: het bewaken van de kwaliteit van de gebouwde ruimte.

Het werken met een nieuw welstandsbeleid betekent natuurlijk ook dat nu in de praktijk zichtbaar wordt wat het effect is van dit nieuwe beleid, en ook tot welke wel of niet voorziene knelpunten dit nieuwe beleid aanleiding geeft. In dit jaarverslag wordt daarom ook ingegaan op een aantal dilemma's waar de welstandscommissie in dit jaar mee te maken kreeg.

Namens de welstandscommissie,

mr H.H. Posthumus

voorzitter

Samenstelling en werkwijze van de commissie

Samenstelling:

Sinds 1 januari 2005 bestaat de Welstandscommissie uit drie deskundige leden en één burgerlid. Zij zijn benoemd door de gemeenteraad op voordracht van het college van B&W.

De Welstandscommissie was in 2011 als volgt samengesteld:

mr H.H. Posthumus, voorzitter (burgerlid)

ir M.A. Klawer, architect/stedenbouwkundige

H.G. Overdiep, architect

ir ing. J.A. Schuurman, architect/stedenbouwkundige

De commissie wordt op goede wijze ondersteund door een ambtelijk secretariaat.

Taakverdeling:

Het behandelen van alle bouwaanvragen in de voltallige commissie is ondoenlijk, en ook niet nodig. Daarom heeft de commissie een deel van de taken gemandateerd. Elk van de drie deskundige leden behandelt bij toerbeurt die plannen die van relatief geringe ruimtelijke betekenis zijn of waarvan de mening van de commissie als bekend mag worden verondersteld.

Vergaderingen:

In 2011 heeft de Welstandscommissie 23 keer vergaderd met de voltallige commissie. (In 2010 24 maal). Verder is er 25 keer een vergadering geweest met één van de gemandateerden, de zogenaamde mandaatcommissie. (In 2010 44 maal). Van elke vergadering is een verslag gemaakt.

Werkwijze van de Commissie:

De Welstandscommissie vergadert eenmaal per twee weken op maandagmiddag om ingediende bouwplannen te beoordelen. De vergaderdata worden in de pers gepubliceerd en de agenda voor de vergadering ligt vanaf de donderdag voor de eerstvolgende vergadering ter inzage bij de afdeling Vergunningen van de gemeente Emmen en bij de centrale balie van de gemeente Emmen en wordt eveneens op de website van de gemeente Emmen geplaatst. De vergaderingen zijn openbaar, waardoor zowel planindieners, belanghebbenden, als ook overige geïnteresseerden de vergaderingen kunnen bijwonen.

Van de mogelijkheid om alvorens een bouwplan in te dienen eerst vooroverleg met de Commissie te voeren wordt zeer veelvuldig gebruik gemaakt. Voor de aanvrager is dat kostenbesparend, en het uiteindelijke bouwplan wint daardoor vaak aan kwaliteit. Een open gedachtewisseling leidt doorgaans tot een beter resultaat. En het draagt ook bij aan een grotere acceptatie van het welstandstoezicht. En dat is van niet gering belang.

Overzicht uitgebrachte adviezen over bouwplannen.

In het kalenderjaar 2011 is in totaal 579 maal (2010: 763 maal) advies over bouwplannen uitgebracht door de welstandscommissie. Daarvan hadden 403 (2010: 535) adviezen betrekking op aanvragen van relatief geringe ruimtelijke betekenis. Deze aanvragen zijn via de mandaatregeling door één van de leden beoordeeld.

Sinds 1 oktober 2010 is de Wabo (Wet Algemene bepalingen omgevingsrecht) van kracht. Daardoor kan op veel meer gebieden dan voorheen omgevingsvergunningsvrij gebouwd worden. Sindsdien behoeft de daarvoor gemandateerde ambtelijk secretaris dergelijke bouwplannen niet meer te beoordelen en af te doen. In 2010 was dat nog 127 maal het geval.

In totaal 176 (in 2010: 228) van de 579 adviezen zijn door de voltallige commissie uitgebracht. Van veel bouwaanvragen wordt eerst via vooroverleg een principeoordeel van de commissie gevraagd. Soms meerdere malen. Ook komt het voor dat een bouwaanvraag na een negatief advies van de commissie opnieuw, in gewijzigde vorm, aan de commissie wordt voorgelegd.

Van het totaal aantal adviezen, 579, was het oordeel 444 maal positief (77%), (in 2010: 80%) en 135 maal negatief (23%). (in 2009: 20%). Opgemerkt moet worden dat veel negatieve adviezen betrekking hebben op vooroverleg, waarna na aanpassing van het bouwplan bij de definitieve bouwaanvraag alsnog een positief oordeel kan worden afgegeven.

De terugval in door de voltallige commissie uitgebrachte adviezen heeft naar alle waarschijnlijkheid te maken met de effecten van de economische crisis.

De terugval van plannen welke onder mandaat zijn afgedaan is veel groter. In 2010 werden onder mandaat (mandaatcommissie en ambtelijk secretaris) $535 + 127 = 662$ plannen behandeld. In 2011 zijn bouwplannen alleen nog in de mandaatcommissie (403) behandeld. De afname in aantal heeft te maken met de hiervoor al genoemde gewijzigde regelgeving per 1 oktober 2010 waarbij er een verruiming van het vergunningsvrij bouwen heeft plaatsgevonden. Ook het in werking treden van de nieuwe welstandsnota "Koers op Kwaliteit" is op deze vermindering van het aantal te behandelen plannen van invloed. Vanwege deze vermindering worden de onder mandaat te behandelen plannen niet meer wekelijks, maar voortaan tweewekelijks afgedaan.

De commissie heeft de gewoonte om wanneer ze positief adviseert te volstaan met een beknopt advies. Dat is slechts anders als te verwachten valt dat het positieve advies niettemin weerstand bij belanghebbende burgers op zou kunnen roepen. In zo'n geval wordt het advies wel uitgebreider gemotiveerd.

Als de commissie negatief adviseert dan wordt dat altijd uitvoeriger gemotiveerd. Extra zorg wordt besteed aan een ook voor niet-vakmensen begrijpelijke woordkeus. De indruk bestaat dat mede daardoor de weerstand tegen een negatief advies geringer is dan in het verleden. De reacties op een negatief advies zijn nogal verschillend. Enerzijds zijn er aanvragers die het op prijs stellen met een commissie van deskundigen van gedachten te kunnen wisselen om een zo mooi mogelijk resultaat te kunnen bereiken. Anderzijds komt het ook voor dat het commentaar op een aanvraag tot (soms emotionele) reacties van onbegrip leidt. De commissie heeft de indruk dat het onbegrip minder is naarmate de kwaliteit van de ontwerper beter is. Er is een categorie tekenaars/ontwerpers die er niet of slechts met moeite in slaagt om een ingediend plan aan te passen aan de bedoelingen van de commissie, in haar rol als vertaler van de nota.

De nieuwe welstandsnota.

In algemene zin kan de welstandscommissie goed uit de voeten met de nieuwe welstandsnota. De toetsingscriteria zijn doorgaans goed te hanteren, en de begrenzings van de gebieden waarvoor verschillende criteria gelden zijn in het algemeen duidelijk. Al werkende met de nieuwe nota bij de beoordeling van bouwplannen merkt de commissie wel dat op bepaalde aspecten een nadere verduidelijking cq aanpassing van de nota wenselijk is.

Een paar voorbeelden:

Bouwplannen voor bedrijven aan de Noordbargerstraat moeten worden beoordeeld op basis van de criteria voor esdorpen. Dat past totaal niet. De commissie heeft voorgesteld dit gebied aan het centrumgebied toe te voegen.

Een multifunctioneel centrum in Emmercompasuum moet worden beoordeeld aan de hand van criteria die eigenlijk voor woningen bedoeld zijn. Het ware beter om al in de voorbereidende fase specifieke criteria op te stellen.

Het bijzondere ensemble "witte huisjes" in Emmermeer is in de nieuwe nota geen bijzonder ensemble meer. Dat was hier nu juist wel zinvol.

Een kozijn- en gevelwijziging in de voorgevel van een bestaande woning was in de vorige nota welstandsvrij. Nu is dat onder het regiem: "Zicht is Plicht" niet meer het geval, maar er blijft een dilemma, met name bij complexgewijs gebouwde woningen zoals bijvoorbeeld rijenbouw. Bewoners hebben vaak geen moeite met de in de ogen van de commissie soms optredende verrommeling van het straatbeeld. Er is een spanningsveld tussen de vrijheid van de individuele bewoner versus een nagestreefd meer uniform straatbeeld.

Woonwagengkampen zijn op advies van de welstandscommissie nu welstandsvrij. Gek genoeg zijn de gebouwen op de daarbij behorende sportvelden, die al welstandsvrij waren, nu wel welstandsplichtig geworden! Ook de sportvelden o.a. in Erica, Veenoord, Roswinkel, Schoonebeek en Nieuw Schoonebeek zijn nu welstandsplichtig geworden. Ook het Veenpark in Bargercompasuum is nu niet meer welstandsvrij.

Het bedrijventerrein van het kassengebied bij Klazienaveen was welstandsvrij, maar is nu welstandsplichtig. Onduidelijk is waarom. Hetzelfde geldt voor het bedrijventerrein en het aansluitende sportpark in Barger Oosterveld.

Beeldkwaliteitplannen.

In de nieuwe Welstandsnota is een groot aantal beeldkwaliteitplannen opgenomen. Een beeldkwaliteitplan is eigenlijk een aparte welstandsnota die specifiek voor een bepaald, heel precies omschreven gebied geldt. Het beeldkwaliteitplan komt dan in de plaats van de algemene welstandsnota, doorgaans met veel uitvoeriger toetsingscriteria. Maar soms is juist het tegendeel het geval, en geeft het beeldkwaliteitplan meer ruimte dan de algemene welstandsnota.

De vaak zeer gedetailleerde toetsingscriteria hebben de commissie in het afgelopen jaar regelmatig voor dilemma's gesteld. Soms lijkt sprake te zijn van kennelijke vergissingen, maar in de meeste gevallen moet toch worden aangenomen dat die criteria bewust zijn geformuleerd.

In een aantal gevallen heeft de commissie in haar advies aangegeven van oordeel te zijn dat de door de raad vastgestelde beeldkwaliteitplannen een belemmering vormen voor het goedkeuren van plannen die op zich zelf best passend zijn te achten in hun omgeving. De commissie stelt dan voor het beeldkwaliteitplan voor bepaalde gebieden buiten werking te stellen of het aantal toetsingscriteria te verminderen.

In dit verslagjaar is er, voor zover de commissie weet, geen sprake geweest van verduidelijking, aanpassing of intrekking van beeldkwaliteitplannen. Wellicht was de tijd daarvoor nog te kort. Toch is die verduidelijking wel erg wenselijk, zoals uit onderstaande voorbeelden moge blijken. Het belang van het hanteren van beeldkwaliteitplannen moet aan de belanghebbende burger goed kunnen worden uitgelegd.

Een aantal voorbeelden van dilemma's:

Bedrijventerreinen waren onder de oude nota doorgaans welstandsvrij. Nu gelden soms zeer uitvoerige beeldkwaliteitplannen. Het meest vergaand is het beeldkwaliteitplan Bargermeer. Daarin is voorzien in niet minder dan vijf verschillende esthetieken. Toetsing van aan de welstandscommissie voorgelegde plannen is niet altijd eenvoudig. Wat bijvoorbeeld te doen als een bouwplan goed voldoet aan de eisen die de ondernemer stelt, maar qua korrel niet past bij de esthetiek die het beeldkwaliteitplan voor de betreffende zone heeft vastgelegd. De welstandscommissie is in principe gebonden aan het beeldkwaliteitplan als onderdeel van het welstandsbeleid. In voorkomend geval probeert de welstandscommissie een pragmatisch advies te formuleren dat zo goed mogelijk recht doet aan de omgeving en waarmee de ondernemer op die aan hem toegedachte, eigenlijk niet passende, locatie toch uit de voeten kan.

Bij de esthetiek "kleine korrel" moet sprake zijn van een "relatief grote kantoorruimte ten opzichte van de loods". De bedrijven die zich daar willen vestigen hebben doorgaans helemaal geen behoefte aan een relatief grote kantoorruimte. Door het begrip "relatief" zeer ruim te interpreteren kan meestal toch positief worden geadviseerd. Maar een toelichting waarom dit criterium zo is geformuleerd ware natuurlijk beter.

Bij de esthetiek "grote korrel" moet sprake zijn van "eenvoudige hallen met een relatief kleine representatieve entree en kantoorruimte". Wat te doen als gebouwd gaat worden pal naast, en zeer goed zichtbaar vanaf, de Rondweg? Zonder beeldkwaliteitplan zouden de criteria van de "gewone" welstandsnota gelden. In dit geval zou dan gelden: "de gevelopbouw heeft een sterke uitstraling door een duidelijke afstemming van gevelopeningen, materiaalkeuze en detaillering". Naar de mening van de welstandscommissie is zo'n toetsing ook zeer zinvol op zo'n zichtlocatie. Maar nu er sprake is van een beeldkwaliteitplan vervalt het criterium van de welstandsnota en moet alleen getoetst worden of sprake is van een "eenvoudige hal". Jammer.

In dit beeldkwaliteitplan wordt onderscheid gemaakt tussen criteria die bindend zijn en criteria die leidend zijn. Maar als een criterium alleen als "leidend" wordt beschreven, dan is onduidelijk hoe "vrijblijvend" zo'n criterium is. De commissie heeft begrepen dat inmiddels in die gevallen waarin uitsluitend sprake is van een "leidend" criterium, besloten is dergelijke plannen niet meer door de commissie te laten toetsen. Een formele aanpassing van het beeldkwaliteitplan heeft nog niet plaatsgevonden.

Ook voor het bedrijventerrein De Tweeling/Veenoord is nu een beeldkwaliteitplan opgesteld. Onduidelijk is waarom. Beeldkwaliteitplannen gelden immers voor de ontwikkelingsfase, maar hier gaat het voor een groot deel om een al heel lang bestaand en grotendeels al bebouwd terrein. De toetsingscriteria van dit beeldkwaliteitplan hebben er al toe geleid dat de commissie tot een negatief advies moest komen, terwijl het beoordeelde plan in relatie tot de overig aanwezige eerder gerealiseerde bebouwing best de toets der kritiek kon doorstaan. De Welstandscommissie heeft daarom voorgesteld dit beeldkwaliteitplan te laten vervallen.

Voor het woongebied "De Planeet" in Klazienaveen is ook een beeldkwaliteitplan vastgesteld. Op onderdelen is het minder begrijpelijk geformuleerd. Bij Brugstraat geldt het criterium: "eenvoudig" terwijl bij Boogschutter het criterium "eenduidig" gehanteerd moet worden. Voor planindieners zou een minder verwarrend criterium de voorkeur verdienen. Een toelichting wat met deze criteria precies wordt beoogd kan voorkomen dat planindieners met verkeerde verwachtingen een plan laten beoordelen.

In het beeldkwaliteitplan voor het woongebied "De Waide" in Nieuw-Schoonebeek wordt voor bepaalde kavels persé een puntdak vereist. Om die reden moest al verschillende keren over een bouwplan negatief worden geadviseerd. De commissie ziet, zo kort na de vaststelling van dit beeldkwaliteitplan, ook geen ruimte om van dit criterium af te wijken.

In het Waanderveld is te zien hoe zonder een gedetailleerd beeldkwaliteitplan toch een zeer fraai woon-werk gebied kan worden gerealiseerd.

In het beeldkwaliteitplan voor de Delftlanden blijft het een worsteling hoe het begrip "landelijk en eenvoudig vormgegeven" concreet vertaald moet worden. En in het stedelijk kwartier van de Delftlanden vragen de gewijzigde marktomstandigheden om een wel erg elastische benadering van het beeldkwaliteitplan.

Met betrekking tot de omgeving van het Noorderplein kreeg de Welstandscommissie ook dit jaar al verschillende malen een bouwplan ter beoordeling voorgelegd, terwijl het beeldkwaliteitplan nog in ontwikkeling was, en nog niet was vastgesteld. Dat is niet de goede volgorde, zeker niet waar hier een van de meest beeldbepalende entrees van Emmen in het geding is.

In 2011 zijn voor zover de commissie weet, geen beeldkwaliteitplannen ingetrokken.

Reclame.

In de nieuwe nota zijn de criteria voor toe te passen reclame-uitingen goed vastgelegd. Bij de bespreking in de gemeenteraad bleek juist dit aspect ook veel aandacht te krijgen. Omdat geen overgangsbeleid is geformuleerd kost het regelmatig moeite om uit te leggen waarom een aanvrager voor de door hem gewenste reclame geen positief advies kan krijgen terwijl zijn buurman wel veel forsere reclame heeft. Het zou niet verkeerd zijn wanneer ondernemers nog eens extra geïnformeerd worden over zowel de regels als ook de achtergrond van die regels.

Daar waar een strikte toepassing van de nieuwe regels niet te beargumenteren valt kiest de commissie voor een soepele benadering.

Overigens is het wel merkwaardig dat dit vastgestelde reclamebeleid ook van toepassing is in gebieden die voor de rest van het welstandsbeleid als welstandsvrij worden aangemerkt!

Inrichting openbare ruimte.

In het vorige jaarverslag is al opgemerkt dat de welstandscommissie regelmatig plannen ter beoordeling krijgt voorgelegd waar de welstandsnota eigenlijk geen toetsingscriteria voor heeft geformuleerd. Genoemd zijn toen bijvoorbeeld de bouwwerken die op sommige rotondes verrijzen. Te denken valt ook aan bruggen en sluizen in het vaartraject Erica-Ter Apel, en aan bruggen die gebouwd worden in het kader van de herinrichting van het Rundedal. Bij Toeristische Overstap Punten worden bouwwerken voorzien van doorgaans niet al te grote omvang, maar wel heel beeldbepalend. In algemene zin zou een explicietere visie op de inrichting van de openbare ruimte met meubilair en andere bouwseltjes wenselijk zijn, omdat anders verrommeling dreigt.

Toepassing hardheidsclausule.

De Commissie heeft de mogelijkheid gebruik te maken van de hardheidsclausule. Maar dan moet wel sprake zijn van een bouwplan met een bijzondere schoonheid die een vernieuwende kwaliteit toevoegt. Dat is niet snel het geval. Bovendien is de commissie van oordeel dat nu de toetsingsregels nog maar zo recent zijn geformuleerd en vastgesteld, daar niet snel van mag worden afgeweken.

Beoordeling van aanvragen voor monumenten.

Wanneer sprake is van een rijks- provinciaal of gemeentelijk monument moet niet alleen de welstandscommissie adviseren over een (ver)bouwaanvraag, maar ook de monumentencommissie. Het aantal te behandelen bouwaanvragen is beperkt, maar de beide commissies zitten in de praktijk vrijwel altijd op dezelfde lijn, ook wanneer sprake moet zijn van een negatief advies. In één geval was de welstandscommissie wat strenger dan de monumentencommissie. Het college van B&W volgde in dat geval de monumentencommissie.

Digitalisering

Sinds 1 oktober 2010 zijn beroepsmatige aanvragers van een omgevingsvergunning verplicht hun aanvraag digitaal in te dienen. De toetsing door de commissie kan echter nog niet digitaal plaatsvinden. Alle noodzakelijke tekeningen worden daarom in het gemeentehuis alsnog op groot formaat uitgeprint. Wat de Commissie betreft mag dat overigens best zo blijven.

Het college van B&W gaat contrair.

Van de welstandscommissie wordt voor elke concrete bouwaanvraag een advies gevraagd. In het algemeen neemt het college dat advies over. Maar het college heeft de mogelijkheid van het advies van de welstandscommissie af te wijken. Dat kan zijn omdat het college de welstandsnota anders wenst te interpreteren dan de commissie, maar het kan ook zijn dat het college afwijkt omdat ze ook andere belangen moet afwegen, bijvoorbeeld wanneer een illegaal gebouwd bouwwerk naar het oordeel van de commissie niet aan redelijke eisen van welstand voldoet, maar het college het middel van handhaving, en dus wellicht afbreken van het bouwwerk, een te zwaar middel vindt.

In het verslagjaar is het college in vier gevallen afgeweken van het advies van de commissie, en dus zoals dat genoemd wordt contrair gegaan.

Naast het hiervoor al genoemde onder monumentenzorg vallende pand ging het om de volgende bouwplannen:

Een bouwplan op het industrieterrein in Nieuw Amsterdam/Veenoord. Door de in het onlangs vastgestelde beeldkwaliteitplan opgenomen eisen kon de welstandscommissie dit plan niet goedkeuren. Omdat naar het oordeel van de commissie het plan wel goed in zijn omgeving paste adviseerde de commissie het beeldkwaliteitplan voor dit gebied te laten vervallen. Het college oordeelde dat "door gewijzigde inzichten een andere interpretatie kon worden gegeven aan het beeldkwaliteitplan", en keurde daarom het bouwplan alsnog goed. Langs een andere weg werd daardoor alsnog bereikt wat de commissie ook voor ogen stond.

Bij een bouwplan aan de Noordbargerstraat komt de commissie op grond van de welstandsnota tot een negatief advies. Het college onderschrijft de gedachtegang van de commissie maar meent om stedenbouwkundige redenen van het advies te mogen afwijken. Die ruimte heeft een welstandscommissie niet, maar een college wel.

Het plan voor vijf fiets- en loopbruggen in het nieuwe Rundedaltracé werd door de commissie van een negatief advies voorzien onder meer vanwege de vormgeving en het willen gebruiken van cortenstaal voor de brugleuningen. Het college heeft daarvoor inhoudelijk begrip maar acht het ontwerp niettemin passend in het landschap. Het college voegt daaraan toe te willen benadrukken dat de door de commissie toegepaste principieel juiste beoordeling op prijs wordt gesteld.

Net als in voorgaande jaren is het aantal gevallen waarin het college contrair gaat heel beperkt. Het geeft de commissie geen aanleiding haar manier van werken aan te passen.

Openbaarheid

Al eerder werd in deze rapportage aangegeven dat aanvragers veelvuldig gebruik maken van de mogelijkheid aanwezig te zijn bij de behandeling van hun bouwplan. Ook voor anderen dan aanvragers is het mogelijk de vergadering van de welstandscommissie bij te wonen. Het is immers een openbare vergadering. Van die mogelijkheid is in dit verslagjaar maar marginaal gebruik gemaakt.

Vastgesteld in de vergadering van de Welstandscommissie van Emmen op 2 april 2012.