



Aan de commissie
Bouwen, Wonen en Buitenruimte

Geachte commissieleden,

Op 20 maart jl. behandelden we in uw commissie het onderwerp "Beschermd stadsgezicht". Naar aanleiding van deze behandeling deed ik u een zestal toezeggingen:

- 24bb001833 Planschade
De wethouder zet schriftelijk uiteen welke juridische mogelijkheden er zijn om bij huidige bestemmingsplannen om te gaan met mogelijke planschadeproblematiek en welke mogelijkheden de Omgevingswet biedt om in de toekomst planschadeproblematiek te voorkomen.
- 24bb001834 Vreewijk
De wethouder stuurt de commissie voor de raad van 4 april de uitwerking van Vreewijk als voorbeeld van hoe de regels kunnen uitwerken in de praktijk.
- 24bb001835 Gesprek met bewoners
De wethouder komt schriftelijk terug hoe in gesprek gegaan wordt met geïnteresseerde bewoners bij het vormgeven van beschermd stadsgezicht.
- 24bb001836 Buitenruimte
Wethouder Handhaving, Buitenruimte en Mobiliteit komt schriftelijk terug op de vragen over het onderhoudsregime buitenruimte.
- 24bb001837 Omissies in de regelgeving
De wethouder komt schriftelijk terug op de planning rond de aanpak van de gevolgen van eerdere omissies in de regelgeving.
- 24bb001839 Vergunningen strijdig met bestemmingsplan
De wethouder komt schriftelijk terug op vragen over hoe vaak er sprake is van vergunningverlening strijdig met bestemmingsplannen die een beschermd stadsgezicht omsluiten.

Toezegging 24bb001834 Vreewijk is afgedaan op 4 april 2024 (24bb001979) en toezegging 24bb001836 Buitenruimte is beantwoord door wethouder Karremans (24bb003458). De overige vier toezeggingen worden middels deze brief van een afdoeningsvoorstel voorzien.



In de commissiebehandeling kwam de zorg naar voren dat beschermd stadsgezichten niet altijd goed kunnen worden beschermd doordat de regelgeving en de naleving daarvan nog niet helemaal op orde zijn. De vraag diende zich vervolgens aan hoe wordt omgegaan met planschadeproblematiek, omdat deze de totstandkoming van de regelgeving kan vertragen. En tot slot werden er vragen gesteld over het vergunningenbeleid.

Voor een logische opbouw van deze brief behandel ik de toezeggingen in de volgende volgorde:

- Omissies in de regelgeving
- Gesprek met de bewoners
- Planschade
- Vergunningen strijdig met het bestemmingsplan

24bb001837 Omissies in de regelgeving

U vroeg mij naar de planning rond de aanpak van de gevolgen van omissies in de regelgeving met betrekking tot de beschermd stadsgezichten. Hieronder worden behandeld:

1. Algemene inleiding 'Beschermd stadsgezicht'
2. Hoe wordt een beschermd stadsgezicht geborgd door de gemeente?
3. Wat wordt er precies beschermd?
4. Welke omissies zijn er nog en wat is de planning voor de oplossing daarvan?
5. Wat zijn de consequenties van omissies in de regelgeving?
6. De fasering van de transitie naar het omgevingsplan.

1.1 *Algemene inleiding 'Beschermd stadsgezicht'*

Een rijks-beschermd stadsgezicht wordt aangewezen door de minister van OCW en is een gebied met een bijzonder cultuurhistorisch karakter. De bescherming is bedoeld om de cultuurhistorische identiteit van dit gebied te behouden en in te zetten bij ontwikkelingen.

Op basis van de bescherming kan de ruimtelijke karakteristiek worden voortgezet. Hierbij gaat het om de historische structuur en de samenhang van het gebied, en om het samenspel tussen bebouwing en open(bare) ruimtes. In een beschermd stadsgezicht kunnen ook beschermde monumenten zijn aangewezen.

Als een eigenaar een pand in een beschermd stadsgezicht wil wijzigen of slopen, is er bijna altijd een omgevingsvergunning nodig. Bepaalde ingrepen of bouwwerken zijn vergunningvrij, ook in een beschermd stadsgezicht. Zo hoeft er voor bepaalde (kleinere) bouwwerken die niet zichtbaar zijn vanuit de openbare ruimte geen omgevingsvergunning te worden aangevraagd. Dit geldt ook voor regulier onderhoud.

1.2 *Hoe wordt een beschermd stadsgezicht geborgd door de gemeente?*

Een aanwijzingsbesluit beschermd stadsgezicht moet door de gemeente worden vertaald in het omgevingsplan en de Welstandsnota. Sinds 2012 moeten gemeenten niet alleen voor beschermde stadsgezichten, maar voor alle bestemmingsplannen (nu: het omgevingsplan) rekening houden met de aanwezige cultuurhistorische waarden. Een beschermd stadsgezicht kan stedenbouwkundige, architectonische en landschappelijke waarden bevatten en deze worden respectievelijk geborgd in het omgevingsplan en in de Welstandsnota.



Omgevingsplan

Stedenbouwkundige en landschappelijke waarden van een beschermd stadsgezicht worden geborgd in het omgevingsplan. Uitgangspunt is de 'Kadernotitie Cultuurhistorie in bestemmingsplannen' die op 14 november 2015 door de toenmalige raad met algemene stemmen is aangenomen. Om de ontwikkelingen in een beschermd stadsgezicht goed te kunnen begeleiden, worden dan ook regels in het omgevingsplan opgenomen. Daarvoor wordt sinds 10 jaar gebruik gemaakt van de dubbelbestemming 'Waarde cultuurhistorie 1', met onder meer een sloopverbod en regels die het bijzondere karakter van het gebied beschermen. Dit kan bijvoorbeeld een bepaling zijn over de dakvorm.

Door de druk op de woningmarkt is het aantal wijzigingsverzoeken voor panden in beschermde stadsgezichten in de afgelopen jaren sterk toegenomen. De urgentie om de bescherming van deze panden goed te borgen heeft daarom voorrang gekregen.

Bijlage 1 bevat de regeling over 'Waarde Cultuurhistorie 1', die werd gebruikt bij het borgen van beschermde stadsgezichten in bestemmingsplannen. Deze regeling zorgt voor zo uniform mogelijke regelgeving en biedt tegelijkertijd ruimte voor maatwerk. Onder de Omgevingswet zal de systematiek veranderen, maar de mate van bescherming blijft gelijk.

Welstandsnota

Architectonische waarden (met betrekking tot het uiterlijk van panden) worden getoetst via de Welstandsnota Rotterdam. In deze nota, deel 1, staat op pagina 20 en 21 het hoofdstuk "Welstandstoetsing bij monumenten" waarin ook de systematiek en structuur van het welstandbeleid met betrekking tot beschermd stadsgezichten wordt benoemd.

1.3 *Wat wordt er precies beschermd?*

Rotterdam heeft negen beschermde stadsgezichten; zie onderstaand kaartje. In de bestemmingsplannen waarin de beschermde stadsgezichten zijn geborgd, is aangesloten bij de situatie van vóór de aanwijzing tot beschermd stadsgezicht.

In bijlage 2 wordt per beschermd stadsgezicht aangegeven wat de te beschermen waarden zijn en hoe deze waarden zijn geborgd in het bestemmingsplan.





1.4 Welke omissies zijn er nog en wat is de planning voor de oplossing daarvan?

We onderscheiden 5 verschillende typen omissies (A t/m E). De eerste vier hebben betrekking op omissies in de bestemmingsplannen en de vijfde op de Welstandsnota. Hieronder geef ik eerst een toelichting op de verschillende typen omissies en de oplossing daarvan. Daarna volgt een overzicht van de stand van zaken.

1.4.1 Typen omissies

Omissie A: ontwikkelruimte

Er is in een aantal bestemmingsplannen te veel ontwikkelruimte (qua bouwhoogte is er voor een deel van de panden planologisch meer mogelijk dan feitelijk is gerealiseerd). Oplossing: Door het aanpassen van het omgevingsplan kan de onbenutte ontwikkelruimte worden verwijderd.

Omissie B: daklandschap

Het voor de beschermde stadsgezichten karakteristieke daklandschap (o.a. de specifieke dakvorm) is in een aantal bestemmingsplannen nog niet of onvoldoende beschermd. Oplossing: In de bestemmingsplannen waar dit nog niet goed is geregeld, wordt de dubbelbestemming 'Waarde cultuurhistorie 1' toegevoegd. Hierdoor wordt zowel bij een verbouwing als bij herbouw van het pand de oorspronkelijke dakvorm gehandhaafd.

Omissie C: dakterrassen, dakkapellen en dakopbouwen

De standaardregeling voor dakterrassen, dakkapellen en dakopbouwen is in een aantal gevallen te ruim, waardoor de specifieke kwaliteiten van een beschermd stadsgezicht onvoldoende worden beschermd.

Oplossing: Deze regeling wordt, daar waar noodzakelijk, aangepast door middel van een aanpassing van het omgevingsplan. Dit is maatwerk.

Omissie D: groen

Het groene karakter van (voor-)tuinen is niet overal voldoende geregeld. Met name de mogelijkheid tot parkeren in de voortuin past niet bij de kwaliteiten van een beschermd stadsgezicht. Het gaat overigens vaak om situaties die al in de periode vóór de aanwijzing als beschermd stadsgezicht zo zijn gegroeid.

Oplossing: Waar parkeren in de tuin nu is toegestaan zal bij de actualisatie van het omgevingsplan worden bekeken of dit nog steeds noodzakelijk en aanvaardbaar is en of deze activiteit aangepast kan worden. Hiervoor is maatwerk nodig.

Omissie E: Welstandsnota

In de huidige Welstandsnota Rotterdam, op 11 oktober 2012 vastgesteld door de gemeenteraad, zijn alleen extra criteria opgenomen voor de vijf beschermde stadsgezichten die er destijds waren. Voor beschermde stadgezichten die na 2012 zijn aangewezen bevat de Welstandsnota nog geen extra criteria.

Oplossing: actualisatie van de Welstandsnota vaststelling naar verwachting eerste kwartaal 2025.

1.4.2 Overzicht van de stand van zaken bij het oplossen van de omissies

Omgevingsplan

Als uitgangspunt neem ik de brief aan de toenmalige raad van 7 mei 2021, getiteld "Afdoeningsvoorstel 20bb17784 en 21bb1652 met betrekking tot borging beschermde stadsgezichten in het bestemmingsplan" (BS20/01596 en BS21/100159). Hierin werd een overzicht gegeven van de omissies in de bestemmingsplannen die er op dat moment



waren en een plan voor het herstel daarvan. In bijlage 3 treft u de tabel van 2021, geactualiseerd naar de stand van zaken in 2024.

In de tabel is te zien welke bestemmingsplannen sindsdien zijn geactualiseerd, waarbij de bescherming van de hierin opgenomen beschermde stadsgezichten beter is geborgd. Ook worden daarbij de beeldbepalende panden buiten de beschermde stadsgezichten beschermd, met een dubbelbestemming 'Waarde cultuurhistorie 2'.

Welstandsnota 2025

In de brief 'Tussenbericht toezegging wethouder Zeegers over actualisatie Welstandsnota' (22bb007312) is aangegeven dat het voorstel voor actualisatie van de Welstandsnota eind 2024 aan de gemeenteraad ter vaststelling wordt voorgelegd. In deze actualisatie zullen de extra criteria worden opgenomen voor de beschermde stadsgezichten die na vaststelling van de Welstandsnota 2012 zijn aangewezen.

1.5 *Consequenties van omissies in de regelgeving*

1.5.1 *Vergunning verlenen als er geen weigeringsgrond is*

Een vergunning voor wijziging van een pand moet worden verleend als deze past in het omgevingsplan. De wet schrijft dit voor. Er is dan geen weigeringsgrond op basis waarvan de vergunningaanvraag kan worden afgewezen.

Uiteraard wordt ook getoetst aan de Welstandsnota. Bij een beschermd stadsgezicht geldt, via de specifieke criteria die per beschermd stadsgezicht in de Welstandsnota zijn opgenomen, een verzwaarde welstandstoets waarop elk plan wordt getoetst. Deze toets beperkt zich tot de uiterlijke verschijningsvorm en kan niet zo ver gaan dat de mogelijkheden van het omgevingsplan worden beperkt.

1.5.2 *Bemoeilijken omissies de handhaving?*

De basis voor handhaving ligt in regelgeving, beleidsregels, vergunningen en ontheffingen. Handhaving kan alleen effectief zijn als deze basis goed is. Het herstel van de hierboven besproken omissies is dan ook van belang om goed te kunnen optreden tegen overtredingen in beschermde stadsgezichten.

1.6 *Fasering van de transitie naar het omgevingsplan*

In de tabel van bijlage 3 staat welke omissies worden opgelost in de transitie naar het omgevingsplan. Daarom hierbij een toelichting op deze transitie en de fasering hiervan.

Op 1 januari 2024 zijn de 150 Rotterdamse bestemmingsplannen voor het gehele grondgebied van Rotterdam samen met de regels die zijn overgekomen van het Rijk, de zogenoemde 'bruidsschat', automatisch het 'tijdelijk omgevingsplan Rotterdam' geworden. De gemeente heeft tot 1 januari 2032 de tijd om het tijdelijke omgevingsplan om te zetten naar een omgevingsplan dat voldoet aan de eisen van de Omgevingswet.

Als uitgangspunt worden de bestaande bestemmingsplannen genomen. Waar nodig wordt een actualisatie doorgevoerd en worden nieuwe ontwikkelingen meegenomen. Daarbij hoort ook het herstellen van de omissies. Dat betekent dus ook dat wordt bekeken of vastgestelde cultuurhistorische waarden en beschermde stadsgezichten voldoende geborgd zijn. Zo niet, dan wordt dit waar mogelijk hersteld in het omgevingsplan.



Om de opgave behapbaar te houden is het grondgebied van de gemeente opgedeeld in 39 deelgebieden. De aanpak is in vier fases verdeeld. Per gebied wordt een procedure doorlopen die gelijk is aan het actualiseren van een bestemmingsplan. De fases zijn als volgt ingedeeld:

Fase 1: relatief eenvoudige gebieden om ervaring op te doen

Fase 2: gebieden die na de vorige wijziging van de Wro nog niet zijn geactualiseerd

Fase 3: havengebied

Fase 4: overige gebieden, waarvoor de prioritering later wordt gemaakt

Vreewijk is gepland in fase 2 en de overige beschermde stadsgezichten waar actualisatie nodig is, in fase 4. Het belang van een goede borging van beschermde stadsgezichten erken ik. Daarom zal ik bekijken of een andere prioritering mogelijk is. Ik kom er bij u op terug wat hiervan de consequenties zouden zijn.

24bb001835 Gesprek met bewoners

U heeft gevraagd hoe bij het vormgeven van beschermde stadsgezichten het gesprek met bewoners wordt gevoerd. Dit verzoek komt voort uit het feit dat bewoners zich onvoldoende gehoord voelen in hun zorgen over de ontwikkelingen in hun leefomgeving. Dit vind ik een belangrijk signaal. Hieronder geef ik een overzicht van de manier waarop de communicatie nu wordt vormgegeven en stel ik een aantal verbeteringen voor.

2.1 *Wat is er nu al en kan beter worden benut?*

Communicatie rond aanpassing omgevingsplan

Tijdens de startbijeenkomst van een gebiedsgerichte aanpassing van het omgevingsplan (voorheen: bestemmingsplan) wordt, via de coördinator van de betreffende wijkraad, aan wijkraadsleden de mogelijkheid geboden om hun wensen kenbaar te maken. Indien gewenst kunnen daar nadere afspraken worden gemaakt over de input van bewoners. Daarnaast vraagt het college van burgemeester en wethouders altijd advies aan de betreffende wijkraad op het ontwerp-omgevingsplan en worden inloopavonden georganiseerd waar suggesties kunnen worden ingebracht. Verder kunnen bewoners een zienswijze indienen tegen een aanpassing van het omgevingsplan.

'Praktische gids voor het beschermde stadsgezicht in Rotterdam'

Voor eigenaren van panden in beschermde stadsgezichten is er sinds enkele jaren de 'Praktische gids voor het beschermde stadsgezicht in Rotterdam'. Een boekje met veel voorkomende werkzaamheden bij het onderhouden en verbouwen van gebouwen in beschermde stadsgezichten. Op een praktische manier worden de regels uitgelegd om de historische kwaliteiten te behouden. Voor elk beschermd stadsgezicht is er een eigen omslag met de specifieke karakteristieken en een kaart van het gebied met bijzondere gebouwen. Ook is er een interview opgenomen met een eigenaar over de betekenis van zijn of haar pand of over werkzaamheden die de eigenaar heeft gedaan om de karakteristieken van het pand te versterken. De gids is via de website van de gemeente Rotterdam gratis te downloaden en als gedrukt exemplaar op aanvraag beschikbaar. Om het bereik onder bewoners te vergroten zal ik de wijkraden die een beschermd stadsgezicht in hun gebied hebben vragen te helpen met een bredere verspreiding.

Communicatiecampagne zonnepanelen

Er is een communicatiecampagne over de verruimde criteria voor energieopwekkende panelen in beschermde stadsgezichten, met bijvoorbeeld voorlichtingsbijeenkomsten in



samenwerking met de wijkraden. Hierbij zal worden aangesloten om de communicatie over beschermde stadsgezichten in algemene zin te verbeteren.

2.2 Wat ontbreekt er structureel en wat is hieraan te doen?

In de huidige praktijk is er geen regulier contact tussen de gemeente en bewoners over mogelijke overtredingen van de regels in beschermde stadsgezichten. Bewoners kunnen (mogelijk) illegale bouwsituaties melden via de website van de gemeente. Vervolgens start de gemeente een onderzoek. Doorgaans vindt er beperkt terugkoppeling plaats over de behandeling van de zaak naar de melder.

Om de informatie-uitwisseling te verbeteren, wordt voortaan standaard een terugkoppeling gegeven over de afhandeling van een melding. Daarnaast kan de gemeente op uitnodiging van de wijkraad bij een vergadering aansluiten. Deskundigen kunnen daar vertellen hoe de gemeente in beschermde stadsgezichten omgaat met handhaving. Ook kan de actualiteit met bewoners worden besproken. Ik zal de betreffende wijkraden voorstellen dit samen met de ambtelijke organisatie te organiseren.

24bb001833 Planschade

Bij schade als gevolg van het wijzigen van regels in het omgevingsplan kan in bepaalde gevallen aanspraak worden gemaakt op nadeelcompensatie (ofwel 'planschade' onder voormalige Wet ruimtelijke ordening). Eén van de beoordelingscriteria van nadeelcompensatie is of de ontwikkeling voorzienbaar was voor degene die de nadeelcompensatie aanvraagt.

3.1 Voorzienbaarheid en passieve risicoaanvaarding

Voorzienbaarheid wil zeggen dat een pandeigenaar weet, of kán weten dat er een wijziging in de regelgeving aanstaande is. Hij kan daar rekening mee houden bij koop of verkoop, maar ook bij het maken van bouw- of verbouwplannen of het wijzigen van de functie van het pand. Maakt de eigenaar in de 'voorzienbaarheidsperiode' geen gebruik van de mogelijkheden die gaan verdwijnen, dan is sprake van passieve risicoaanvaarding. Daarmee vervalt het recht op schadevergoeding.

3.2 Verschil tussen Wet ruimtelijke ordening (Wro) en Omgevingswet

Onder de Wro was niet wettelijk geregeld hoe lang die voorzienbaarheidsperiode duurde. De Omgevingswet stelt nu dat de voorzienbaarheidsperiode start met de aankondiging van ruimtelijke besluiten. Deze periode duurt één jaar; daarna is sprake van passieve risicoaanvaarding.

De mogelijkheden die de Omgevingswet biedt lijken dus effectiever en sneller te zijn. Hierbij moet nog wel worden opgemerkt dat in de praktijk en uit jurisprudentie moet blijken hoe 'hard' deze regel kan worden toegepast.

3.3 Voorgenomen werkwijze om voorzienbaarheid te regelen

Direct na de zomer van 2024 wordt begonnen met een gemeentebreed onderzoek naar de risico's op nadeelcompensatie. Daaruit moet blijken welke ruimtelijke besluiten tijdig moeten worden aangekondigd. Met die aankondiging begint de voorzienbaarheidsperiode voor alle gebieden. Over de aankondigingen wordt u als raad geïnformeerd.



24bb001839 Vergunningen strijdig met het bestemmingsplan

Deze toezegging komt voort uit de zorg die leeft, dat de gemeente vergunning kan verlenen voor een plan dat niet past in het bestemmingsplan, ook als dit een beschermd stadsgezicht betreft. De vraag werd gesteld hoe vaak dit gebeurt.

De afgelopen twee jaar zijn 29 vergunningen verleend, strijdig met een bestemmingsplan, waarbinnen een beschermd stadsgezicht is gelegen.

Een aanvraag omgevingsvergunning wordt per geval getoetst aan technische criteria, aan het omgevingsplan en aan de welstandscriteria. De Omgevingswet schrijft voor dat wanneer het plan aan deze criteria voldoet de vergunning moet worden verleend.

Bij een plan dat passend is in het omgevingsplan is er vanuit stedenbouwkundig oogpunt geen ruimtelijke afweging aan de orde. Wel zal het plan positief moeten worden beoordeeld door de Commissie Omgevingskwaliteit en Cultureel Erfgoed Rotterdam voordat de gevraagde vergunning kan worden verleend. Is er sprake van een aanvraag in een beschermd stadsgezicht, dan kan het plan strijdig zijn met de karakteristieken van dit stadsgezicht en geldt er een verzwaarde welstandstoets op basis van specifieke criteria die per beschermd stadsgezicht in de Welstandnota zijn opgenomen. Deze toetsing kan echter nooit zover gaan dat de ruimtelijke mogelijkheden van het omgevingsplan worden beperkt.

Een plan kan ook strijdig zijn met het omgevingsplan, bijvoorbeeld vanwege het voorgenomen bouwvolume of het gebruik. De gemeente is dan verplicht te onderzoeken of er goede argumenten zijn om alsnog medewerking te verlenen. Er wordt daarbij een afweging gemaakt over de wenselijkheid van het voornemen. Bij de afweging wordt gekeken naar stedenbouwkundige argumenten, naar de status van beschermd stadsgezicht en de (verzwaarde) welstandstoets. Dit is altijd maatwerk.

De vergunningverlening is door het college van burgemeester en wethouders gemandateerd aan het afdelingshoofd Bouw- en Woningtoezicht.

Tot slot

Op de brief getiteld "Teloorgang stadsgezicht Heemraadssingel-Mathenesserlaan" (24bb001137) van 23 februari 2024, waarin het college in de cc staat, zal ik een reactie sturen aan de opstellers. Ik doe dat na de behandeling van deze brief in uw commissie, zodat ik inzichten uit de behandeling in uw commissie kan meenemen in de reactie.

De brief van de bewonersvereniging Provenierswijk met als titel "Hoe cultuurhistorische gebouwen in Rotterdam te beschermen?" (23bb006676), waarin u als raadsleden wordt uitgenodigd voor een wandeling, is enkel gericht aan uw raad. De brief heeft geleid tot de genoemde Regeling van Werkzaamheden en uiteindelijk tot deze raadsbrief.



Met deze brief stel ik voor de toezeggingen 24bb001833, 24bb001835, 24bb001837 en 24bb001839 als afgedaan te beschouwen.

Met vriendelijke groet,

Drs. C.M. Zeegers MA
Wethouder Klimaat, Bouwen, Wonen

Bijlagen:

1. Regeling Waarde Cultuurhistorie 1
2. Beschermd stadsgezicht en bestemmingsplan juni 2024
3. Overzicht omissies per BSG en stand van zaken reparatieplanning juni 2024