De Kan-bepaling

Een handreiking voor gemeenten en welstandscommissies

Vereniging Bouw- & Woningtoezicht Nederland

Federatie Welstand

De Kan-bepaling

Een handreiking voor gemeenten en welstandscommissies

Auteurs: Gert-Jan van Leeuwen en Flip ten Cate
Eindredactie: Gerda ten Cate
Uitgave: Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland, Postbus 416, 6710 BK Ede, tel. 0318-438340. info@vereniging-bwt.nl
Federatie Ruimtelijke Kwaliteit v/h Federatie Welstand, Tussen de Bogen 18, 1013 JB Amsterdam, tel. 020-4124964. info@fw.nl

Amsterdam, januari 2013

Vereniging Bouw- & Woningtoezicht Nederland

Inhoud

1. Voorwoord 5

2. Leeswijzer 7

3. Het wettelijk kader van de welstandstoets 9

4. Scenario's voor de borging van ruimtelijke kwaliteit 13

5. Inhoudelijke overwegingen 19

6. Gereedschap voor welstandsbeleid 27

1 Voorwoord

Naar aanleiding van een recent regeringsbesluit moeten alle gemeenten de regels op het gebied van welstandsadvisering opnieuw tegen het licht houden. Vanaf januari 2013 is het niet langer vereist om elk bouwplan om advies voor te leggen aan een onafhankelijke welstandscommissie. Door een op het oog kleine wijziging van het Besluit omgevingsrecht (Bor) krijgt het bevoegd gezag – het college van b&w – de mogelijkheid om zelf vast te stellen, of het wel of niet aan de welstandscommissie om advies vraagt of een bouwplan aan de criteria uit de welstandsnota voldoet. Gemeenteraden zijn als bevoegd orgaan verantwoordelijk voor het formuleren van welstandsbeleid en de benoeming van de welstandscommissie. Uit een oogpunt van behoorlijk bestuur is het wenselijk dat gemeenteraden beleid vaststellen dat regelt wanneer, en onder welke voorwaarden, ambtelijke welstandsbeoordeling plaatsvindt, en wanneer een advies van de welstandscommissie gewenst is.

Deze handreiking is in de eerste plaats bedoeld om hen bij het formuleren van beleid bij te staan. Maar de handreiking is tevens een middel om het eigen beleid nog eens goed te doordenken. Is dit beleid het meest effectief om het ambitieniveau van de gemeente te vertolken, of moeten er nieuwe stappen gezet om dat doel te bereiken?

Op dit moment biedt de Woningwet slechts één adviesmogelijkheid, namelijk de onafhankelijke, door de gemeenteraad benoemde welstandscommissie (of stadsbouwmeester).[1] Dat blijft zo, maar de 'kan-bepaling' komt erop neer dat het bevoegd gezag kan besluiten geen advies te vragen.

In de brief hierover van november 2011 van de minister van BZK aan de Tweede Kamer (bijlage 1) is een tweede verandering aangekondigd, die op een wat langere termijn speelt: de welstandsregels zullen vanuit de Woningwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) worden overgeheveld naar de Omgevingswet, die 'alle' wet- en regelgeving omtrent de inrichting en het gebruik van de fysieke leefomgeving gaat bundelen. Niet alleen is dit inhoudelijk een zeer ambitieus project, ook de planning van deze mega-operatie op wetgevingsgebied getuigt van hoge ambities. Inmiddels is duidelijk geworden dat deze Omgevingswet gefaseerd zal worden ingevoerd, tussen 2014 en 2018 of later. Waarschijnlijk zal echter de regelgeving op het gebied van welstandszorg al in de eerste fase in de Omgevingswet worden opgenomen – afhankelijk van de parlementaire behandeling is dat op zijn aller vroegst in 2014.

Een bijkomende reden om deze handreiking op te stellen is dat ook na 1 oktober 2010 (de invoeringsdatum van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht – Wabo) ambtenaren in veel gemeenten een deel van de bouwplannen zijn blijven beoordelen op welstandsaspecten (volgens de sneltoetscriteria), terwijl dat wettelijk niet meer is toegestaan. Zodra de 'kan-bepaling' een feit is, vervalt deze 'weeffout' in de Wabo.

---

[1] In niet-stedelijke gebieden wordt deze figuur vaak 'dorpsbouwmeester' genoemd. De wet kent die term niet. In deze handreiking gebruiken we deze evenmin. Ook als we alleen de welstandscommissie of kortweg 'de commissie' noemen, **verstaan we daaronder tevens de stads- of dorpsbouwmeester of de adviescommissie ruimtelijke kwaliteit.**

De Federatie Ruimtelijke Kwaliteit en de vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland zijn verantwoordelijk voor deze handreiking, die zij hebben opgesteld met het oog op een verantwoorde taakuitoefening door hun achterban: de professionele welstandsorganisaties en -commissies op lokaal en provinciaal niveau en de plantoetsers bij gemeenten. Als belangrijkste doelgroep van de handreiking gelden echter de beleidsmakers en de beslissers op gemeentelijk niveau: de gemeenteraden en de colleges van b&w. Zij bepalen immers wat er straks kan binnen de 'kan-bepaling' voor hun eigen gemeente.

Flip ten Cate,
directeur Federatie Ruimtelijke Kwaliteit
Gert-Jan van Leeuwen,
senior adviseur vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland

2 Leeswijzer

Deze handreiking wil aangeven hoe gemeentebesturen en gemeenteraden, mede in het perspectief van de Omgevingswet, kunnen omgaan met hun verantwoordelijkheid voor ruimtelijke kwaliteit op hun grondgebied.

In hoofdstuk 3 (Wettelijk kader van de welstandstoets) plaatsen we het wettelijk kader in historisch perspectief. Hoe zag dat kader eruit voor 1 oktober 2010? Hoe is het vanaf die datum geregeld? Welke wijziging brengt de 'kan-bepaling'? En hoe zal de Omgevingswet voorzien in instrumenten om de ruimtelijke kwaliteit te borgen?

Hoofdstuk 4 (Scenario's voor de borging van ruimtelijke kwaliteit) geeft in vier scenario's het totale spectrum van volledige toetsing, via partieel of volledig ambtelijk toetsen, tot en met het afzien van enig welstandsbeleid. Deze scenario's zijn van toepassing op de gemeenten zelf, maar ook op regionale uitvoeringsdiensten en welstands- en monumentenorganisaties waaraan gemeenten nu al bepaalde adviestaken uitbesteden.

In hoofdstuk 5 (Inhoudelijke overwegingen) richten we ons vooral op degenen, die het door het bestuur vastgestelde beleid voorbereiden en uitvoeren, te weten de ambtenaren en de onafhankelijke commissies.

Hoofdstuk 6 (Gereedschap voor welstandsbeleid) beschrijft de consequenties van de 'kan-bepaling' en van de keuzes die gemaakt worden voor het beleidsinstrumentarium.

Als bijlagen zijn opgenomen de brief van het ministerie van BZK aan de Tweede Kamer (bijlage 1) en de geldende bepalingen rond welstand (bijlage 2). Er is voorts een verklarende lijst met afkortingen toegevoegd (bijlage 3).

Waarom welstandszorg?

Ruimtelijke kwaliteit is eigenlijk geen issue: iedereen is er voor!
Maar toch: ruimtelijke kwaliteit ontstaat niet vanzelf. De opvallend goede kwaliteit van de Nederlandse gebouwde omgeving, zowel in ontwerp als in staat van onderhoud, is het gevolg van de aandacht die gemeenten, corporaties, ontwikkelaars en architecten honderd jaar lang stelselmatig aan de kwaliteitsvraag hebben besteed. Want hoewel iedereen er voor is, beseft ook iedereen dat bezuinigingen, gemakzucht en praktische bezwaren aan schoonheid in de weg staan, en dat het dus goed is dat we van tijd tot tijd aan onze ambities herinnerd worden.

We beschikken in Nederland over een stelsel van checks & balances, dat een minimaal kwaliteitsniveau garandeert. Gemeenteraden formuleren ambities voor de omgeving in visies, bestemmingsplannen en welstandsnota's. Adviesteams van experts en burgers assisteren (ver)bouwers om hun plannen optimaal in de omgeving te passen. Die teams zijn flexibel en denken mee met plannenmakers. Maar als het nodig is, beschermen ze bewoners tegen al te drieste plannen die schade zouden kunnen toebrengen aan ons gezamenlijk kostbaar bezit: de kwaliteit van de collectieve omgeving. Dit stelsel van 'welstandszorg' bewaakt de schoonheid én de waarde van Nederland, en doet dat tegen bijzonder lage kosten: van elke 1000 euro die in ons land aan nieuwe gebouwen wordt uitgegeven, gaat momenteel slechts 25 eurocent naar de garantie van onze omgevingskwaliteit.
In het bestemmingsplan legt de gemeente vast wat er op een bepaalde plaats gebouwd mag worden: de functie en de omvang. In het Bouwbesluit staan de regels voor het veilig en doelmatig bouwen en gebruiken van een gebouw. Met welstandszorg voorkomt een gemeente dat nieuwe bouwwerken of aanpassingen van bestaande gebouwen door hun vorm, kleur, materiaal of plaatsing de kwaliteit van de publieke ruimte schaden.

Deze drie samen – ruimtelijke ordening, bouwregelgeving en welstand – vormen het lokale instrumentarium voor ruimtelijke kwaliteit.

3 Het wettelijk kader van de welstandstoets

Vanaf uiterlijk 1 juli 2004 moest elke gemeenteraad zijn welstandsbeleid hebben vastgelegd in een welstandsnota, aldus de Woningwet van 2003. Conform het project 'Welstand op een nieuwe leest', dat in de jaren daarvoor de basis hiervoor had gelegd, moest die nota objectieve en begrijpelijke criteria bevatten om bouwplannen aan te toetsen. Daarmee kwam een eind aan de periode, waarin elk bouwwerk, en de relatie daarvan met de omgeving, op zijn eigen merites werd beoordeeld aan de hand van de deskundigheid van de commissieleden.

Deze wijziging maakte een eind aan wat wel werd genoemd de 'black box'-toetsing door collega-architecten, al lijkt in de beeldvorming deze belangrijke wijziging aan velen te zijn voorbijgegaan. Deze ingrijpende verandering werd begeleid door een paar andere maatregelen die eveneens bedoeld waren om het vermeende 'achterkamertjes'-imago te slechten. Zo moeten vanaf 1 juli 2004 de agenda's, de vergaderingen en de notulen openbaar zijn, is de zittingsduur van de leden van de onafhankelijke commissie beperkt en kunnen burgerleden deel uitmaken van de commissie. En nadrukkelijk is de gemeenteraad als eindverantwoordelijke in beeld gekomen: de raad stelt het welstandsbeleid vast, de raad benoemt de commissieleden en neemt ook het jaarverslag in ontvangst. Sinds 2003 zijn voor de welstandstoets onafhankelijkheid, openbaarheid, transparantie, professionaliteit en rechtszekerheid bij wet geregeld.

Zoals de geciteerde tekst van art. 12 in bijlage 2 laat zien, hadden gemeenten al in 2003 de mogelijkheid geen welstandsbeleid te voeren. Veruit de meeste gemeenten verkozen in 2003 een welstandsnota te maken; slechts één gemeente, Boekel, stelde in het geheel geen welstandsbeleid vast. Aan het niet vaststellen van een welstandsnota verbindt de Woningwet overigens geen sanctie, maar indien een gemeenteraad geen beleid en criteria vaststelt, mogen bouwplannen niet preventief getoetst worden. In zo'n geval kan de gemeente dus op geen enkele manier meer optreden tegen ontsierende bouwwerken (excessen).

De situatie tot 1 oktober 2010

De wetswijziging van 2003 maakte het ook mogelijk om voor de toen ingevoerde 'lichte bouwvergunning' voor bouwwerken zogenaamde 'sneltoetscriteria' op te nemen in de welstandsnota. De behandelend ambtenaar kon zo'n bouwwerk daaraan toetsen zonder inschakeling van de welstandscommissie, wat de snelheid van behandeling ten goede kwam, meer verantwoordelijkheid legde bij de toetsende ambtenaar en de taak van de commissie verlichtte. In de gevormde praktijk sinds 2003 wordt ongeveer 75 procent van de bouwplannen afgedaan door ambtenaren, meestal onder mandaat van de commissie.

Met de invoering van de Wabo op 1 oktober 2010 en de omgevingsvergunning bestaat de 'lichte bouwvergunning' echter niet meer; het betreffende besluit (Bblb[2]) is niet langer van toepassing en ook de Woningwet is hierop aangepast.

Veranderingen per 1 oktober 2010

Vanaf 1 oktober 2010 is welstand dus (weer) het exclusieve domein van de onafhankelijke welstandscommissie. Doordat de wijziging in veel gemeenten niet werd opgemerkt, bleven ambtenaren

---

[2] Bblb = Besluit bouwvergunningvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken (niet van toepassing op bouwwerken waarvoor na 30 september 2010 een omgevingsvergunning is aangevraagd).

echter kleine bouwwerken toetsen. Hun gereedschap bestond immers ook nog steeds doordat er geen wettelijke verplichting gold om de welstandsnota's aan te passen aan de Wabo. Deze nota's bevatten dus nog steeds 'sneltoetscriteria', ook al is de categorie 'licht bouwvergunningplichtige bouwwerken', waarvoor deze zijn bedoeld, inmiddels geheel uit de wetgeving verdwenen – slechts een enkele gemeente heeft de sneltoetscriteria uit de nota geschrapt.

Overigens werd synchroon het vergunningvrije bouwen aanzienlijk verruimd, waardoor de weeffout in de praktijk lang onopgemerkt bleef.[3] Ook voor 1 oktober 2010 kende de wet vergunningvrije bouwwerken, maar deze kwamen alleen voor bij woningen. Vergunningvrij hield en houdt in, dat het bouwplan wel aan algemeen geldende regels moet voldoen zoals het Bouwbesluit, maar dat voorafgaand aan realisatie het bevoegd gezag daaraan niet hoeft te toetsen en er ook geen leges hoeven te worden betaald. De preventieve welstandstoets blijft dan eveneens achterwege. Wel kan het bevoegd gezag zelfstandig of in respons op een klacht of handhavingsverzoek (en desgewenst na een oordeel van de welstandscommissie) constateren dat sprake is van 'ernstige strijd met redelijke eisen van welstand' en op grond daarvan handhavend optreden. Op deze zogenaamde 'excessenregeling' komen we in hoofdstuk 4 onder scenario D en aan het slot van bijlage 2 nog kort terug.

In veel gemeenten gaat de ambtelijke toetsing inmiddels veel verder dan de kleine, veel voorkomende bouwwerken waarvoor de 'sneltoetscriteria' ooit waren bedoeld. Grotere gemeenten beschikken vaak over één of meer professionele ambtelijk medewerkers, die het welstandssecretariaat verzorgen en dit type bouwwerken kunnen toetsen aan de eigen nota. Toch is deze werkwijze in strijd met de wet, tenzij deze plaatsvindt onder toezicht van de welstandscommissie, bijvoorbeeld via een gemandateerd commissielid.

Ook bij grote gebiedsontwikkelingen is een praktijk ontstaan waarbij niet altijd meer de voltallige welstandscommissie wordt ingeschakeld. Vaak wordt daarbij gebruik gemaakt van een supervisor of een kwaliteitsteam, al dan niet samengesteld vanuit de ambtelijke organisatie, waarin ook een gedelegeerd lid van de welstandscommissie kan zitten. Dit lid is dan door de welstandscommissie gemandateerd om een welstandsadvies geven.

Er is alle reden om de 'weeffout' die per 1 oktober 2010 ontstond te herstellen, maar feitelijk moet er veel meer worden gerepareerd, omdat de praktijk van de welstandsadvisering zich niet altijd voegt naar de letter van de wet. Dat valt ook af te leiden uit aanbeveling 6 'voor de wetgever' uit het Evaluatieonderzoek Woningwet 2003 van prof. Nijmeijer, dat in opdracht van het toenmalige ministerie van VROM werd uitgevoerd.[4]

In de praktijk wordt met name bij (her)ontwikkelingsgebieden op grote schaal gewerkt met andere vormen van ruimtelijke kwaliteitsbewaking dan het eigenlijke welstandstoezicht. Niettemin verplicht de Woningwet bij iedere aanvraag om reguliere bouwvergunning tot inschakeling van een welstandscommissie. Dat leidt bij (her)ontwikkelingsgebieden dikwijls tot een herhaling van zetten. De vraag is of de inschakeling van een welstandscommissie (of een stadsbouwmeester) om een welstandsadvies uit te brengen in alle gevallen wettelijk verplicht voorgeschreven moet blijven. Denkbaar is dat gemeenten door de wetgever de vrijheid wordt gelaten om ook bij aanvragen om reguliere bouwvergunning zelf te bepalen of de welstandscommissie om advies wordt gevraagd. Voor lichte bouwvergunningen bestaat die keuzevrijheid al binnen de huidige Woningwet.

---

[3] Voor beschermde monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten is deze categorie per 1 januari 2012 verder verruimd en de wetgever heeft nog meer verruiming in petto.

[4] Mr. dr. A.G.A. Nijmeijer, mr. S. Hillegers en mr. T.E.P.A. Lam, Evaluatieonderzoek Woningwet, Radboud Universiteit Nijmegen, sector Bestuursrecht, april 2007.

In de brief van 22 november 2011 verwijst de minister van BZK naar deze evaluatie, maar suggereert een veel verdergaande conclusie dan uit bovenstaand citaat blijkt, alsof Nijmeijer's geciteerde aanbeveling voor de volle breedte van de welstandspraktijk geldt. Niettemin vormt deze aanbeveling wel mede aanleiding voor de nu voorgestelde wijziging van de welstandspraktijk.

Monumentencommissie

Sinds 2009 is in de Monumentenwet de eis vastgelegd dat iedere gemeente in Nederland een monumenten- of erfgoedverordening heeft en een onafhankelijke, deskundige monumentencommissie benoemt. Deze commissie heeft de wettelijke taak het bevoegd gezag te adviseren over bouwplannen waarvoor een monumentenvergunning vereist is. In de praktijk vervullen monumentencommissies een veel omvangrijker taak. Ze adviseren ook over de cultuurhistorische consequenties van bouwaanvragen in beschermde stads- en dorpsgezichten, over wijzigingen aan gemeentelijke monumenten, het opstellen van gemeentelijke monumentenlijsten, over het gemeentelijke erfgoedbeleid en zo meer. In tal van gemeenten is de monumentencommissie samengevoegd met de welstandscommissie tot een geïntegreerde commissie 'ruimtelijke kwaliteit'.

Wat hierna gezegd wordt over de 'kan-bepaling' is *niet* van toepassing op de gemeentelijke monumentencommissie. Het is wettelijk niet toegestaan de taken van de monumentencommissie te beleggen bij een ambtenaar of in het geheel af te zien van een monumentencommissie.

De 'kan-bepaling' in het Besluit omgevingsrecht (Bor)

De door het Kabinet vastgestelde tekst luidt als volgt:[5]

Eerste lid: *Met betrekking tot een aanvraag ten aanzien van activiteiten als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de wet (namelijk het bouwen van een bouwwerk) vragen burgemeester en wethouders, ingeval zij het inwinnen van advies noodzakelijk achten om te kunnen beoordelen of het uiterlijk of de plaatsing van het bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft in strijd is met redelijke eisen van welstand als bedoeld in artikel 2.10, eerste lid, onder d, van de wet, advies aan de welstandscommissie dan wel de stadsbouwmeester.*
Tweede lid: *In gevallen waarin burgemeester en wethouders niet het bevoegd gezag zijn, betrekken zij, indien zij toepassing hebben gegeven aan het eerste lid, het advies van de welstandscommissie dan wel de stadsbouwmeester bij het advies dat zij ingevolge artikel 2.26, derde of vierde lid, van de wet uitbrengen aan het bevoegd gezag.*

Wat zegt nu de voorgestelde tekst? Eigenlijk staat er alleen dat het college van b&w als bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning ervoor kan kiezen om de welstandscommissie te raadplegen, maar het college kan dat ook laten; vandaar 'kan-bepaling'. Als b&w de commissie niet inschakelen, moeten ze zelf (lees: hun ambtelijke organisatie) antwoord geven op de vraag of het bouwplan al dan niet in strijd is met redelijke eisen van welstand. Maar je zou als gemeente wellicht ook nog andere keuzes kunnen maken. Bij de scenario's in het volgende hoofdstuk gaan we daar nader op in.

Let wel: art.1 en art. 12 t/m 12c van de Woningwet blijven ongewijzigd tot de Omgevingswet en daardoor aangestuurde Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) de regulering van welstand overnemen. Art.12b van de Woningwet voorziet in een door de gemeenteraad benoemde welstandscommissie (of stadsbouwmeester). Art.1, waarin de begripsomschrijvingen staan, benadrukt onder lid q, dat het om een onafhankelijke commissie gaat. In bijlage 2 noemen we enige jurisprudentie[6] waaruit blijkt, wat daaronder moet worden verstaan. De simpele wijze, waarop de wetgever nu ambtelijk

[5] Enig voorbehoud is hier op zijn plaats. De tekst kan nog wijzigen na parlementaire opmerkingen of advies van de Raad van State. Pas bij publicatie in de Staatscourant, naar verwachting begin 2013, staat de tekst vast.

[6] De jurisprudentie verwijst naar art. 48 van de Woningwet. Toen dat bij de invoering van de Wabo werd geschrapt, is de beplaling in art. 1 zo aangepast, dat nu o.a. onafhankelijkheid is vereist.

toetsen mogelijk wil maken, gaat aan het aspect van de onafhankelijkheid voorbij; in hoofdstuk 5 lichten we toe waarom onafhankelijke toetsing een groot goed is, dat ook in het nieuwe stelsel van belang is.

De wettelijke grondslag voor de welstandscommissie blijft dus (voorlopig) bestaan (art. 12b). Een gemeente die geen welstandscommissie wil benoemen, heeft voortaan twee mogelijkheden:

1. de hele gemeente welstandsvrij verklaren (het welstandsbeleid luidt dan: 'er gelden geen welstandscriteria'), desgewenst aangevuld met een excessenregeling, echter wel vast te stellen door de gemeenteraad conform art.12 en 12a, of:

2. voor alle vergunningplichtige bouwwerken af te zien van 'het inwinnen van advies' bij de commissie. Letterlijk beschouwd biedt de geciteerde tekst b&w de ruimte om voor geen enkel bouwplan zo'n onafhankelijk advies in te winnen. Sterker nog: de tekst is zo geformuleerd dat de ambtelijke welstandstoets de regel is en de inschakeling van de commissie de uitzondering.

Het ligt voor de hand dat, wanneer de gemeenteraad besluit voor het grondgebied (of delen daarvan) toetscriteria vast te stellen, het ook aan de raad is om te bepalen wie met de toepassing daarvan wordt belast: de welstandscommissie of een ambtenaar. Niet alleen moeten de criteria toepasbaar zijn voor degenen die een aanvraag indienen, dat geldt ook voor degenen die deze aanvraag moeten toetsen aan die criteria. Hoe meer professionaliteit aan de ontwerpkant nodig is, des te meer deskundigheid vergt dit ook aan de kant van de toetser. Het is een illusie om te denken dat 'alles' op eenvoudige wijze toetsbaar kan worden gemaakt via voor iedere leek 100 procent begrijpelijke, objectieve en meetbare criteria. Niet alleen zou dat leiden tot extreem omvangrijke welstandsnota's, maar door zo'n vorm van overregulering – dus dwars tegen de deregulering in – wordt ook de vrijheid van architect en aanvrager gefrustreerd.

Het is niet voor niets dat de welstandscriteria in hoofdzaak *relatieve* en flexibele criteria zijn, die ruimte laten voor interpretatie door de ontwerper. Hoe absoluter de criteria, hoe groter de voorspelbaarheid en rechtszekerheid, maar hoe kleiner de ontwerpvrijheid. Het gaat bij welstandscriteria om beleidsregels, die naar hun aard vaak een interpretatie van de beoordelende instantie vergen en een specifiek besluit van b&w.

Beleidskeuzes

Wij adviseren in de gemeenteraad beleid vast te stellen waaruit blijkt welk type plannen wel, en welk niet, aan de commissie zal worden voorgelegd. Het ligt voor de hand dat de kleinere plannen, waarvoor meer objectieve criteria gelden, ambtelijk aan die criteria worden getoetst, zoals in de praktijk al sinds jaren gebeurt, terwijl de grotere plannen, of de complexere plannen die niet aan deze 'sneltoetscriteria' voldoen, in de commissie worden besproken. Dit wordt gevolgd door een advies aan b&w over de interpretatie van het beleid ten aanzien van dit specifieke bouwplan.

Wenselijk is dus een helder onderscheid tussen toetsbare criteria en criteria die naar hun aard een deskundigenadvies vergen.[7] Maar het kan ook zijn dat de gemeente bepaalde wijken aanwijst waarin de plannen niet meer aan de commissie worden voorgelegd. Of er kan een investeringsgrens worden vastgesteld. Het zou zelfs kunnen dat gemeenten besluiten om plannen van een bepaald type afzender (bijvoorbeeld een in het Architectenregister ingeschreven ontwerper) niet voor te leggen aan de commissie en de rest wel. Wij beseffen dat dit een aanpassing van de welstandsnota vergt en pleiten er met nadruk voor die aanpassing in goede samenhang met de lokale 'vertaling' van de 'kan-bepaling' ter hand te nemen.

---

[7] Hiermee wordt aangesloten bij een onderscheid dat ook de afd. Bestuursrecht van de Raad van State maakt. Het is, aldus de RvS, niet altijd nodig om in bezwaar tegen een welstandsoordeel een second opinion aan te leveren. Maar, zegt de RvS, er zijn criteria die naar hun aard een deskundigenoordeel vergen (zie: LJN BI 2952, 6-5-2009).

4 Scenario's voor de borging van ruimtelijke kwaliteit

De 'kan-bepaling' biedt gemeenten de mogelijkheid alle bouwplannen (of een deel daarvan) ambtelijk te laten toetsen, maar een gemeente kan er ook voor kiezen deze mogelijkheid niet te gebruiken. Zoals gezegd is de bepaling echter zo geformuleerd, dat deze vraagt om een uitspraak welke bouwplannen het college van b&w om advies wil voorleggen aan de onafhankelijke welstandscommissie of stads-/dorpsbouwmeester.

Het is een zaak van behoorlijk bestuur van een gemeente om niet passief, maar actief op de 'kan-bepaling' te reageren. De Woningwet blijft zoals gezegd ongewijzigd en stelt dat het aan de gemeenteraad is om een onafhankelijke commissie of stads-/dorpsbouwmeester aan te wijzen voor de welstandstoetsing. Gelijke gevallen moeten gelijk behandeld worden. Om willekeur te voorkomen is daarom een expliciete uitspraak gewenst welke bouwplannen wel en welke niet aan dit adviesorgaan worden voorgelegd.

In dit hoofdstuk passeert een aantal mogelijkheden de revue om op adequate wijze invulling te geven aan de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke kwaliteit op het eigen grondgebied. In hoofdstuk 5 volgt een aantal overwegingen, dat bij de keuze tussen de verschillende scenario's een rol kan spelen, gevolgd door een overzicht van plussen en minnen per scenario. De keus is vervolgens aan gemeenten zelf.

Voorafgaand aan de beschrijving van de scenario's dringen we er op aan, dat een aanvrager van een bouwplan met zijn architect de mogelijkheid wordt geboden zijn plan voor te leggen aan de welstandscommissie, ook als het bouwplan volgens de lokaal vertaalde spelregels uit de 'kan-bepaling' ambtelijk zou kunnen worden getoetst. Zo kan (!) de keuze voor het gewenste toetsgremium helpen om een aantal nadelen van ambtelijke toetsing te omzeilen en wordt tegemoet gekomen aan bezwaren die architecten hebben geuit tegen deze wijze van toetsing.

Vooraf ook nog een opmerking over Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's). Hoewel gemeenten niet wettelijk verplicht zijn om taken op het gebied van bouw- en woningtoezicht onder te brengen bij een RUD, zijn er veel gemeenten die een dergelijke overheveling toch overwegen of daartoe reeds hebben besloten. Wat hieronder over ambtelijke welstandsadvisering gezegd wordt, geldt feitelijk ook voor welstandsadvisering door een ambtenaar van de RUD. In hoofdstuk 6 (Instrumenten voor welstandsbeleid) gaan we uitvoeriger in op de consequenties van het inschakelen van een RUD voor ambtelijke welstandstoetsing.

Scenario A Toetsing onder mandaat van de welstandscommissie

In scenario A worden alle bouwplannen voorgelegd aan het onafhankelijke adviesorgaan, exact zoals de Woningwet sinds 1 oktober 2010 voorschrijft. Dit gebeurt al dan niet onder mandaat of regie van de welstandscommissie. Deze procedure wordt nu reeds in de meeste gemeenten toegepast en is dus niet afhankelijk van wijziging van het Bor of invoering van de Omgevingswet. In het navolgende gaan we nader in op dit scenario, met name op de aspecten 'toetsen onder mandaat' en 'volgens delegatie' en hoe dit het beste ambtelijk geregeld kan worden.

De wet eiste tot dusver dat alle aanvragen voor een omgevingsvergunning voor bouwen werden voorgelegd aan 'de welstandscommissie of de stadsbouwmeester' (behalve in welstandsvrije

gebieden). In de praktijk is dit vereiste sterk genuanceerd. De meeste bouwplannen worden niet door de gehele commissie beoordeeld, maar door één of enkele commissieleden, of door ambtenaren die werken onder de verantwoordelijkheid van de commissie.

Het zoveel mogelijk afdoen van plannen in mandaat of in delegatie vond al ruim vóór 1 oktober 2010 plaats, vooral in de grote steden. Bij 'mandaat' is sprake van behandeling door een (of meer) gemandateerde leden van de welstandscommissie, die over nader afgebakende categorieën kleine of middelgrote bouwwerken advies uitbrengen namens de voltallige commissie. In sommige gemeenten wordt de behandeling onder mandaat wel de 'kleine commissie' genoemd. Ook in het werk van de provinciale/regionale welstands- en monumentenorganisaties is het een bekend fenomeen: een architectlid van de commissie, die buiten de plenaire vergadering om kleinere bouwplannen behandelt in aanwezigheid van de plantoelichter van de gemeente. Een keuze voor dit scenario behoeft niet te wachten op wijziging van het Bor of invoering van de Omgevingswet.

Bij 'delegatie' gaat het om een 'vooruitgeschoven' lid van de commissie die in het ontwerpstadium participeert in de projectorganisatie van meer omvangrijke (her)ontwikkelingsprojecten. Het kan om een solofunctie gaan of om deelname aan bijvoorbeeld een kwaliteitsteam. De 'gedelegeerde' verzorgt de inhoudelijke communicatie over het ontwerp tussen het projectteam en de commissie. Die communicatie bevat richtinggevende signalen, maar ten slotte geeft de voltallige commissie binnen het kader van de uitgewisselde informatie haar oordeel over de definitieve vergunningaanvraag.

In een nieuw reglement van orde moet zijn vastgelegd wat wordt verstaan onder 'mandaat' en 'delegatie' en hoe daarbij te werk wordt gegaan; bestaande reglementen van orde zullen daartoe moeten worden geactualiseerd. Ook hiervoor willen de vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland en de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit zo snel mogelijk in samenspraak met VNG een voorstel doen.

De 'weeffout' in de Wabo, waardoor ambtenaren de voormalige lichtgevergunningplichtige categorie bleven toetsen, is door een aantal gemeenten adequaat ondervangen door de ambtelijke toetsing onder de regie van de welstandscommissie te brengen. Dat kan heel eenvoudig door twee maatregelen:

- door in de verordening op de commissie een bepaling op te nemen als deze: De welstandscommissie kan één of meer leden, dan wel de ambtelijk secretaris, dan wel één of meer ambtelijke plantoelichters machtigen om over zaken van beperkte omvang (positieve) preadviezen op te stellen, die door de welstandscommissie aan de hand van de planlijst worden bekrachtigd.[8]
- door in de openbare notulen van de vergadering ook de bevindingen en (positieve) adviezen van de ambtelijke en gemandateerde toetsing op te nemen.

Deze werkwijze heeft inmiddels bewezen ook in juridische procedures stand te houden. Als men de genoemde maatregelen achterwege laat, is een bezwaar tegen een vergunning, die is verleend op basis van een ambtelijk uitgevoerde welstandstoets op zich ontvankelijk, maar de omissie kan gerepareerd worden door de commissie alsnog om advies te vragen. De kans is echter niet geheel uit te sluiten, dat dit advies afwijkt van het ambtelijk advies en mogelijk zelfs alsnog een weigeringsgrond oplevert.

Bij de twee maatregelen is het woord 'positieve' tussen haakjes gezet om aan te sluiten bij de werkwijze voor en na 1 oktober 2010 waarin alleen ambtelijk advies uitgebracht werd als de ambtenaar zonder enige twijfel concludeerde dat het onderhavige bouwplan voldeed aan de criteria. Bij twijfel, of bij een negatief oordeel, moet het plan alsnog aan de commissie worden voorgelegd.

---

[8] Het begrip 'planlijst' wordt niet in elke gemeente gehanteerd. Denkbaar is in plaats hiervan te spreken over 'agenda' en 'notulen'.

Welstandsbeleid betreft immers beleidsregels, geen ondubbelzinnige algemene regel waarvan nooit kan worden afgeweken. Het is goed denkbaar dat een plan dat niet aan de welstandscriteria beantwoordt, toch van een zodanige kwaliteit is dat op grond van de 'algemene criteria' uit de welstandsnota positief geadviseerd wordt. Het zal dan meestal om grotere plannen gaan, maar ook bij kleine plannen kan soms een afwijking van de criteria of een interpretatie ervan op haar plaats zijn.

Indien hier over 'kleine plannen' wordt gesproken, dan betekent dat niet dat het ook om een kleine hoeveelheid plannen gaat. De ervaring leert dat 75 procent of meer van alle bouwplannen tot de groep 'kleine plannen' kan worden gerekend.

Een logische aanvulling op de genoemde maatregelen is, dat het jaarverslag van de welstandscommissie aan de gemeenteraad wordt aangevuld met een hoofdstuk over de ambtelijk getoetste plannen. De wet eist dat b&w jaarlijks verslag legt van de wijze waarop zij met de welstandsadviezen is omgegaan. In veel gemeenten wordt echter geen gevolg gegeven aan die bepaling, mogelijk omdat de ambtelijke welstandstoetsing sinds 1 oktober 2010 niet meer is toegestaan. Het kan uiteraard niet zo zijn, dat de ambtelijke toetsing zich voortaan geheel aan democratische controle zou onttrekken, zeker niet als die wijze van toetsing op een groot deel van alle bouwplannen van toepassing is, vandaar de aanbeveling om de ambtelijke toetsing op te nemen, bijvoorbeeld als bijlage, in het verslag van de welstandscommissie.

Het gevolg van de hierboven toegepaste werkwijze is, dat de ambtelijk toetser voor de inhoud van zijn welstandsadviezen verantwoording verschuldigd is aan de (voorzitter van de) welstandscommissie, en niet aan zijn ambtelijk superieur.

Scenario B Commissieadvies tijdens vooroverleg, ambtelijke toetsing van de vergunning

Over complexe bouwplannen wordt vrijwel altijd vooroverleg gevoerd, voordat de formele vergunningaanvraag wordt ingediend. In de meeste gevallen wordt ook de welstandscommissie betrokken bij dit vooroverleg. Dat is ook wenselijk, om het bezwaar te ondervangen dat het welstandsadvies in een te laat stadium leidt tot verrassingen en dientengevolge tot kostbare aanpassingen van reeds voltooide ontwerpen.

In dit scenario speelt de welstandscommissie wel een rol bij het vooroverleg, maar wordt de uiteindelijke vraag of voldaan is aan de welstandscriteria ten slotte ambtelijk getoetst. In feite checkt de ambtenaar of de vergunningaanvraag voldoet aan de afspraken en opmerkingen die tijdens het vooroverleg door de welstandscommissie met de aanvrager en ontwerper zijn gemaakt, en die uiteraard gebaseerd zijn op het welstandsbeleid.

Voorwaarde voor het slagen van dit scenario, is dat er verslagen zijn gemaakt van het vooroverleg, waarin de adviezen en conclusies van de welstandscommissie helder zijn verwoord: toetsbaar door degene die de aanvraag aan deze adviezen en conclusies moet toetsen. Een andere mogelijkheid is dat de ambtenaar die de uiteindelijke welstandstoetsing zal verrichten, aanwezig is geweest bij het vooroverleg; dat is uit oogpunt van continuïteit en informatie-overdracht zeer aan te raden. Een derde mogelijkheid is dat de ambtenaar het definitieve welstandsoordeel nog een keer ter fiattering voorlegt aan de (voorzitter van de) welstandscommissie.

Scenario C Maximaliseren van ambtelijke toetsing

Hiermee bedoelen we een inrichting van de welstandspraktijk, waarbij veel meer dan alleen de kleine en middelgrote bouwwerken buiten het zicht van de welstandscommissie blijft, en louter ambtelijk wordt getoetst. Maximale ambtelijke toetsing betekent: geen enkel plan meer voorleggen aan de commissie.

Als je als gemeente 'alles' ambtelijk laat toetsen, heb je geen welstandscommissie meer nodig. Op dit moment zou zo'n keuze in strijd zijn met de wet,

maar de 'kan-bepaling' maakt dit scenario binnenkort mogelijk. Sterker nog: naar de letter vraagt de 'kan-bepaling' b&w om aan te geven voor welk (soort) bouwwerk *zij het inwinnen van advies noodzakelijk achten*. Zo heeft het Kabinet het niet-inwinnen van een extern welstandsadvies tot regel verheven, en het inschakelen van de welstandscommissie tot bijzonderheid. De Bor-tekst veronderstelt dat per plan wordt afgewogen of het aan de commissie moet worden voorgelegd. Als b&w geen onderscheid maken in categorieën bouwwerken, dan kan kennelijk 'alles' door henzelf, in casu hun ambtenaren, worden getoetst. Het is wel erg kort door de bocht indien b&w via zo'n achterdeurtje per saldo de welstandscommissie buiten werking zouden stellen.

Bijzondere aandacht verdient in dit verband de ambtenaar die welstandstaken moet uitvoeren binnen de context van een (her)ontwikkelingsproject, al dan niet als lid van een kwaliteitsteam. Kan de toetsing van de overige plannen nog rustig achter het bureau of het beeldscherm worden voorbereid en meestal ook uitgevoerd, het opereren in zo'n projectorganisatie of kwaliteitsteam vergt extra competenties op het vlak van communicatie, rolbewustzijn en improvisatievermogen. Was in scenario A (gedelegeerd welstandslid als deelnemer in een kwaliteitsteam) nog sprake van een vooral intermediaire rol tussen projectteam en commissie, in scenario C moet betrokkene zelf een onderbouwd antwoord geven op de vraag of het plan voldoet aan redelijke eisen van welstand. Dat is niet alleen een andere rol, het is ook een veel zwaardere verantwoordelijkheid.

Indien de gemeente voor scenario C kiest, dan vergt dat bijzondere aandacht voor de competenties en de ambtelijke positie van degenen die de welstandsbeoordeling doen. Aangezien de ambtelijke beoordeling (meestal) niet in een openbare vergadering zal plaatsvinden, is ook aandacht gewenst voor de bijzonder kwetsbare positie waarin de ambtenaar en zijn (politieke) superieuren zich bevinden. Immers, vóór de wetswijziging van 2003 werden welstandscommissies vaak verdacht van willekeur, vriendjespolitiek en onnavolgbare adviezen. Dat is door de komst van de welstandsnota's, de openbare vergaderingen en de verslaglegging sterk verbeterd. Nu in scenario C weliswaar het beleid als richtsnoer blijft gelden, maar de openbaarheid en het integrale karakter (dat het gevolg is van overleg in een commissie) van de welstandsadvisering verdwijnen, dient de daardoor kwetsbare ambtenaar door de ambtelijke organisatie goed beschermd te worden.

Scenario D Geen criteria, geen preventieve toetsing, geen commissie

Als een gemeente het toetsen aan redelijke eisen van welstand niet nodig vindt, dan is daar geen enkele wetswijziging voor nodig. Boekel en Nieuwkoop waren in 2003/2004 de enige gemeenten die geen welstandsbeleid door de gemeenteraad lieten vaststellen. En zoals gezegd: als je geen criteria hebt vastgesteld, mag je ook niet preventief toetsen en is de instelling van een welstandscommissie niet nodig.

In meerdere gemeenten wordt nagedacht over meer nuancering in het welstandsbeleid, waarbij delen van het grondgebied of bepaalde typen bouwwerken 'welstandsvrij' of 'welstandsluw' worden verklaard, en andere juist een strenger regime houden of krijgen. Onder bepaalde voorwaarden, die in het volgende hoofdstuk aan de orde komen, is denkbaar dat 'welstandsluwe gebieden' het domein van ambtelijke toetsing zijn, terwijl het zware regime hogere eisen stelt aan de professionaliteit van de toetsing. Van belang zijn verder de eisen die art.12 van de Woningwet stelt inzake het betrekken van ingezetenen bij het formuleren van welstandsbeleid.

Het niet vaststellen van criteria impliceert, dat het onmogelijk wordt om op te treden tegen welstandsexcessen. Zowel de huidige tekst van Woningwet art. 12 als de tekst zoals die luidde voor 1 januari 2003 zijn daarover duidelijk (zie bijlage 2). Zeker in gemeenten met gemengde regimes (welstandsvrij, -luw en –intensief) is echter te overwegen voor overigens welstandsvrije gebieden wel criteria te formuleren die gehanteerd kunnen worden bij welstandsexcessen. Zulke criteria kunnen gebruikt worden bij repressief optreden in geval van evident 'ernstig in strijd met redelijke eisen van

welstand'. Ook deze excessenregeling met bijbehorende criteria zal uiteraard openbaar moeten zijn en het resultaat van vaststelling cf. lid 4 van art. 12 (zie bijlage 2). Aanvragers die repressief optreden van de gemeente willen voorkomen, kunnen zich vrijwillig conformeren aan deze excessencriteria.

Ook vroeger was niet wettelijk bepaald wie moest vaststellen of er sprake is van een welstandsexces. Veel gemeenten schakelen voor de (juridische) zekerheid de welstandscommissie in bij het beoordelen van deze vraag, maar dat is niet verplicht. Een onderbouwing door deskundigen helpt vaak wel als het handhavingsbesluit door de geadresseerde in bezwaar en beroep wordt aangevochten. Ook een (handhavings-) ambtenaar kan vaststellen of een bepaald bouwwerk in 'ernstige strijd met redelijke eisen van welstand' is, beoordeeld naar de speciale excessencriteria.

Zelftoetsing

Als variant op scenario D is denkbaar, dat de gemeenteraad wel beleid en criteria vaststelt, maar de toepassing daarvan geheel overlaat aan 'zelftoetsing'. De gemeenteraad formuleert dan wel kwaliteitsambities, maar niet met de bedoeling om daar een bouwplan preventief aan te toetsen De burgers worden gestimuleerd om de criteria toe te passen en om dus aan te sluiten bij de gemeentelijke ambities. Het is raadzaam de betreffende nota niet 'welstandsnota' te noemen: het is immers wettelijk verplicht om een bouwplan te toetsen aan de criteria uit de welstandsnota, en dat wil de betreffende gemeente nu juist niet. In dit geval is het verstandig om bijvoorbeeld te spreken van een nota 'stimulering ruimtelijke kwaliteit' met daarin 'ontwerprichtlijnen' in plaats van 'toetscriteria'. Om langs deze weg echt resultaten te boeken is actieve communicatie overigens onontbeerlijk.

In een enkele gemeente is in de beleidsnota bepaald dat het spreekuur van de welstandscommissie gebruikt kan worden voor advies over de kwaliteit van bouwwerken die niet aan welstandseisen hoeven te worden getoetst.

In zo'n geval heeft de gemeente een objectief instrument achter de hand als toch sprake zou zijn van een exces, waartegen handhavend optreden nodig is. En in het geval de 'zelftoetsing' onbevredigende gevolgen zou hebben voor de ruimtelijke kwaliteit, kan reparatie snel plaatsvinden door preventieve toetsing te hervatten via één van de andere scenario's. Verdere doorontwikkeling van 'zelftoetsing' op bijvoorbeeld buurtniveau – een vorm van bewonersparticipatie bijvoorbeeld – is ook na invoering van de 'kan-bepaling' wettelijk niet mogelijk en blijft daarom buiten het bestek van deze handreiking.[9]

[9] Zie bijv. F. ten Cate, 'Bewonerswelstand: draagvlak door welbegrepen eigenbelang' (april 2012, www.ruimtevolk.nl en Jaarboek Ruimtevolk, november 2012) en F. ten Cate, 'Naar bewonerswelstand nieuwe stijl' in MO/Samenlevingsopbouw, zomer 2012.

5 Inhoudelijke overwegingen

Bij de keuze tussen de drie scenario's spelen meerdere overwegingen een rol, die moeten worden betrokken bij de keuze die elke gemeente maakt met betrekking tot het welstandstoezicht.[10] In dit hoofdstuk gaan we op deze overwegingen in.

Vooraf een opmerking over de positie van de planindiener. De opstellers van deze handreiking zijn van mening dat de architect en/of zijn opdrachtgever het recht dienen te hebben om hun plan voor te leggen aan een meerhoofdige commissie. Er kunnen tal van overwegingen meespelen in de wens van een ontwerper en/of aanvrager om een gesprek te wensen met een commissie in plaats van een beoordeling door een individu, waaronder ervaringen uit het verleden of kennis van actuele architectuurstromingen. Hiermee is overigens niet gezegd dat de eventuele meerkosten van een commissiebehandeling voor rekening van de gemeente zouden moeten komen.

I Behoorlijk bestuur

De 'kan-bepaling' laat – voor zover nu bekend – de keuze tussen wel of niet ambtelijk toetsen geheel over aan b&w en is zelfs zo geformuleerd, dat deze keuze op het niveau van het individuele bouwplan kan worden gemaakt. Zou een gemeente voor die optie kiezen, dan laadt die op z'n minst de schijn van willekeur op zich. Gelijke plannen dienen immers gelijk behandeld te worden. Behoorlijk bestuur vergt van een bestuursorgaan, dat het vooraf en publiekelijk vastlegt welke plannen ambtelijk worden getoetst, hoe dat gebeurt en welke rol het (eventuele) onafhankelijke adviesorgaan (welstandscommissie) speelt in de toetsing van overige plannen en in de kwaliteitsborging van de ambtelijke toets.

II Positie gemeenteraad

De Woningwet ziet het vaststellen van welstandsbeleid en daarin vervatte toetscriteria en de benoeming van de leden van de welstandscommissie als verantwoordelijkheid van de gemeenteraad. Het is geheel in lijn hiermee om de raad ook te laten beslissen in hoeverre deze commissie daadwerkelijk een rol speelt bij de toepassing van de criteria. Om deze reden adviseren wij dringend het onder I genoemde besluit ter vaststelling voor te leggen aan de gemeenteraad.

III Motiveringsbeginsel

Art. 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht vereist dat een overheidsbeschikking deugdelijk wordt gemotiveerd. Voor een besluit omtrent welstand acht de afdeling bestuursrecht van de Raad van State tot dusverre een enkelvoudige verwijzing naar een welstandsadvies voldoende. Een nadere motivering is dan niet noodzakelijk.

Het is nu nog niet te zeggen hoe in de jurisprudentie gereageerd zal worden op een welstandsoordeel dat niet op externe, onafhankelijke en deskundige advisering wordt gebaseerd. Te verwachten valt dat een louter gemeentelijk welstandsbesluit een extra zware motivering behoeft. Anders gezegd: indien het college van b&w zijn welstandsbesluit neemt, zonder zich extern te laten adviseren, dan moet precies gemotiveerd worden waarom het betreffende

[10] 'Moeten', omdat de 'kan-bepaling' is geformuleerd als een uitnodiging aan b&w om aan te geven welke plannen men om advies wil voorleggen aan het onafhankelijke toetsorgaan, zoals bij scenario A is toegelicht.

welstandsoordeel wordt geveld, en waarom in dit specifieke geval het welstandsbeleid wordt aangehouden – het ligt immers ook in de macht van het bevoegd gezag om gemotiveerd van het beleid af te wijken.

Hoe helderder de criteria voor ambtelijke toetsing, hoe kleiner het risico dat er getwijfeld wordt aan een juiste welstandsbeoordeling. Indien er bewaar gemaakt wordt tegen een ambtelijk welstandsadvies, en de bezwaarde zich daarvoor baseert op het oordeel van een deskundig architect of van een welstandscommissie, dan staat de ambtenaar die zich op heldere criteria beroept veel sterker dan wanneer het om een architectonische interpretatie gaat van relatieve welstandscriteria.

Uitdrukkelijk moet gesteld worden dat de 'kan'-bepaling' niet betekent dat er helemaal niet meer getoetst wordt. De 'redelijke eisen van welstand' moeten worden nageleefd, ook na invoering van de 'kan-bepaling', en een gemeente die nalaat om te onderzoeken of dat bij een specifiek bouwplan wel gebeurd is, gaat juridisch de fout in, indien een belanghebbende bezwaar maakt tegen de betreffende omgevingsvergunning.

IV Welstandscriteria aanpassen aan ambtelijke toetsing

Voor de welstandscommissie (of de stadsbouwmeester) gelden eisen omtrent de professionaliteit. Daarom mag van hen worden verwacht, dat zij hun advieswerk kunnen verrichten op grond van gebiedsgerichte, objectgerichte, bouwstijl-gerelateerde[11] en algemene criteria. Sneltoetscriteria, die geschikt zijn voor ambtelijke toetsing, zijn zo concreet en 'meetbaar' mogelijk geformuleerd. Als meer bouwplannen aan ambtelijke toetsing worden onderworpen, moeten de criteria daarvoor geschikt zijn en/of moeten hogere eisen aan de professionaliteit van de betreffende ambtenaren worden gesteld.

Vergunningplichtige bouwwerken worden in hoofdzaak getoetst aan planologische, bouwtechnische en welstandseisen. De eerste twee rubrieken zijn in bestemmingsplannen en Bouwbesluit plus normbladen in het algemeen heel objectief en 'meetbaar' geformuleerd: het getoetste aspect voldoet daaraan wel of niet. Als het niet voldoet, kan soms via een afwijking van het bestemmingsplan of aangetoonde gelijkwaardigheid ten opzichte van het Bouwbesluit medewerking worden verleend.

Welstandsnota's daarentegen bevatten naast objectieve en 'meetbare' sneltoetscriteria ook ruimer geformuleerde intenties en architectuur/technisch vakjargon, waarmee geschoolde en ervaren architecten wel uit de voeten kunnen, maar die voor de gemiddelde bouwplantoetser en voor de burger lastig of niet hanteerbaar zijn.

Bij het beschrijven van de categorieën, die men wil overlaten aan ambtelijke toetsing, moet de gemeente zich terdege afvragen in hoeverre de geldende criteria hiervoor geschikt zijn of aanpassing behoeven. Als de aanpassing heel ver gaat, doemen twee risico's op:

- Ten eerste bestaat de kans op toename van het aantal regels. Dat staat haaks op de breed geuite roep om deregulering.

- Ten tweede: hoe meer er in objectieve, meetbare regels wordt vastgelegd, hoe minder ruimte er overblijft voor vernieuwende of anderszins afwijkende architectuur. Natuurlijk kun je dat laatste nadeel compenseren via een hardheidsclausule, maar vooral bij toepassing daarvan worden aan expertise (en contra-expertise: second opinion!) hoge eisen gesteld voorbij de reikwijdte van de ambtelijke toetsing.

[11] Niet elke welstandnota kent criteria gerelateerd aan de bouwstijl. De nota's van bijv. Delft en Heiloo kennen deze wel voor wijzigingen en toevoegingen aan bestaande bouwwerken.

V Onderscheid tussen 'toetsen' en 'adviseren'

Om bovenstaand dilemma nader te duiden, brengen wij een onderscheid aan tussen welstandstoetsing en welstandsadvisering. Toetsing is mogelijk met criteria die geen twijfel laten bestaan: een plan voldoet, of een plan voldoet niet aan de criteria. Van advisering is sprake indien een professioneel oordeel gevraagd wordt over de vraag of de ontwerper een juiste interpretatie heeft gegeven van de (relatieve) criteria uit de welstandsnota, en of in het onderhavige geval wellicht van de criteria zou kunnen worden afgeweken. Naar ons oordeel is welstandstoetsing veelal ambtelijk mogelijk, terwijl voor welstandsadvisering een grotere expertise en een grotere distantie nodig is – hetgeen pleit voor een onafhankelijk deskundigenadvies.

VI Professionaliteit ambtelijke toetsing

Naarmate de omvang en complexiteit van ambtelijk te beoordelen plannen toeneemt, worden ook aan de uitvoerder van die toets/advies hogere eisen gesteld:

- hij zal kennis moeten hebben van stedenbouw, architectuur en architectuurhistorie,
- hij moet aantoonbaar en juridisch houdbaar kunnen beoordelen in hoeverre een bouwwerk in overeenstemming is met de door de gemeenteraad vastgestelde criteria en de stedenbouwkundige en architectonische context,
- hij moet daarover in begrijpelijke bewoordingen kunnen communiceren met aanvragers en ontwerpers enerzijds en bestuurders anderzijds.

De meeste ambtenaren Bouw- en Woningtoezicht hebben deze kennis en vaardigheden niet meegekregen in hun opleiding en blijken volgens recente opinieonderzoeken dit type werk ook niet te ambiëren.[12] Stedenbouwkundigen hebben wellicht meer bagage in huis op dit punt, maar voor zover de gemeente al over stedenbouwkundige capaciteit beschikt, is deze in de eerste plaats voor andere taken dan plantoetsing bestemd. Via gerichte werving en bij- en omscholing[13] kan het kennistekort geleidelijk worden beperkt, maar zeker in de beginfase van toepassing van de 'kan-bepaling' adviseren wij dit aspect zwaar mee te wegen in het belang van de ruimtelijke kwaliteit en klantgerichte communicatie.

Hier moet een kanttekening worden geplaatst, afhankelijk van de grootte van de gemeente, de omvang en aard van de bouwproductie en het scenario dat men wil kiezen. Het professionele niveau dat hoort bij het voorgestane scenario brengt kosten met zich mee qua investering (opleidingskosten) en inschaling. Men moet zich afvragen of er voldoende emplooi voor de betreffende ambtenaar is om deze een volwaardig takenpakket te kunnen bieden en de extra kosten te rechtvaardigen. Als uit het antwoord op deze vraag blijkt dat dit 'wringt', kan de oplossing liggen in beperking van de ambtelijke toetsing of in opschaling naar vormen van regionale samenwerking tussen gemeenten, zoals een regionale welstandsorganisatie of een Regionale Uitvoeringsdienst (RUD).

VII Kennis van de plaatselijke situatie

Meer dan voor andere aspecten van de bouwplantoetsing geldt voor het voldoen aan redelijke eisen van welstand, dat de toetser oog voor (en kennis van) de plaatselijke omstandigheden heeft om dit werk op adequate wijze te kunnen doen. Een goed ingewerkte ambtenaar van de eigen gemeente zal daarover doorgaans wel beschikken, al dan niet steunend op een netwerk van collegiale contacten. Als deze als secretaris of plantoelichter deelneemt aan de vergaderingen van de commissie of samenwerkt met de gemandateerde, kan deze kennis ook daar worden ingebracht. Samen met de welstandsnota, beeldmateriaal van het bouwplan, hulpmiddelen als streetview en digitale kaarten, eventueel archiefmateriaal over eerdere

---

[12] Zie het artikel 'Welstand opnieuw op andere leest' in *Bouwregels in de Praktijk*, nr.3, 2012, 11-13.

[13] De Federatie Ruimtelijke Kwaliteit en de vereniging BWTN zijn met het architectuuronderwijs en anderen in overleg over een passend aanbod om in deze leemte te voorzien.

verbouwingen en eventueel bezoek aan de bouwlocatie, is deze kennis onmisbaar als aanvulling op de kennis en kunde die de architectuurprofessionals in de commissie inbrengen. Denk aan bepaalde straatprofielen, eerder gerealiseerde bouwwerken, kleur- en materiaaltoepassing, initiatieven in de directe omgeving van het op te richten bouwwwerk. Ook de burgerleden kunnen met hun lokale kennis hierbij een nuttige rol vervullen.

VIII Coherente beoordeling

Het verdelen van de welstandstoetsing over de commissie, ambtenaren en gedelegeerden betekent dat binnen de gemeente verschillende personen en instanties de beoordeling verrichten. Weliswaar aan de hand van één en dezelfde welstandsnota, maar zoals aangegeven onder overweging IV en V vergt de adequate toepassing daarvan ook kennis en ervaring van dit specifieke domein, en soms deskundige interpretatie van de criteria. De opdeling in verschillende categorieën brengt het risico met zich mee dat de coherentie tussen de verschillende adviezen minder wordt. Dat is een nadeel voor de samenhang binnen de ruimtelijke kwaliteit en voor de perceptie door aanvragers en derden. Door de regierol over het totaal van de welstandstoetsing bij de welstandscommissie te leggen, wordt de coherentie wel gewaarborgd. Dat is in de eerste plaats goed voor het hoofddoel, de ruimtelijke kwaliteit, maar helpt

ook om rechtsongelijkheid en bezwaarprocedures te voorkomen.

IX Onafhankelijke toetsing

De omgevingsvergunning voor het bouwen wordt door b&w verleend, al dan niet in mandaat of – in het geval de provincie bevoegd gezag is – in de vorm van een (verplicht) advies aan de provincie. De onafhankelijkheid van de welstandscommissie is bij wet ingesteld om het advies inzake het voldoen aan redelijke eisen van welstand zoveel mogelijk te objectiveren, los van andere belangen van de aanvrager, derden of het bevoegd gezag zelf. Juist door deze onafhankelijkheid heeft het college de handen vrij om binnen nadere spelregels zo nodig

gebruik te maken van de bevoegdheid ex. Wabo art. 2.10 lid.1 sub.d: (...) tenzij het bevoegd gezag van oordeel is dat de omgevingsvergunning niettemin (d.w.z. contrair aan het welstandsbeleid) moet worden verleend.

Bij ambtelijke toetsing is er eigenlijk geen ruimte voor een contrair besluit. Dat zou er immers op neerkomen, dat het college het eigen ambtelijke advies terzijde schuift waar het wel zelf verantwoordelijk voor is. Nog veel onwenselijker zou zijn als het college en/of onderdelen van de ambtelijke organisatie, die betrokken zijn bij andere belangen (projectmanagement, financiën, economie, stedenbouw, enzovoort) via de lijn of via 'collegiaal overleg' de toetsende ambtenaar onder druk zetten om in de toetsing die belangen te laten prevaleren boven redelijke eisen van welstand. Binnen de geldende zorgvuldigheidseisen is er wel ruimte voor dergelijke belangenafwegingen, maar deze komen nadrukkelijk aan het college zelf toe.

Als b&w deze bevoegdheid – het verlenen van een vergunning ondanks strijdigheid met redelijke eisen van welstand (Wabo art. 2.10 lid 1 sub d) – mandateren aan de ambtelijke organisatie, dient dat te gebeuren op ten minste één niveau hoger dan degene die de toets aan redelijke eisen van welstand uitvoert.

Om zoveel mogelijk te garanderen dat de ambtenaar zijn welstandsoordeel onafhankelijk van andere belangen uitvoert en het resultaat daarvan objectief vastlegt, is het verstandig om een daarop gericht 'statuut' of uitgewerkte paragraaf in het reglement van orde op te nemen. Daarnaast kan de onafhankelijke commissie als vangnet dienen. Indien er niet voor wordt gekozen de ambtenaar te zien als een instrument van de welstandscommissie (waarbij de inhoudelijke verantwoordelijkheid voor de welstandstoets niet bij de ambtelijke organisatie ligt, maar bij de commissie) dan kan de commissie toch nog wel een rol spelen. De ambtenaar kan bij de commissie terecht voor aanvulling van zijn kennis, advies in geval van twijfel en assistentie in situaties van wrijving, om de onafhankelijkheid van de ambtelijke toetsing te borgen. Overigens zal niet iedere welstandscommissie deze rol willen vervullen, indien ze geen verantwoordelijkheid kan en mag dragen over het resultaat van de inspanningen.

Ten slotte een opmerking over de benoemingstermijnen van welstandscommissieleden. Om een onafhankelijke en open blik te garanderen stelt de wet sinds 2003 dat een commissielid benoemd wordt voor een termijn van maximaal drie jaar, met éénmaal de mogelijkheid voor een tweede termijn. Het lijkt verstandig om dezelfde redenering te volgen bij de ambtelijke toetser en, in het belang van het onafhankelijke oordeel, in het 'statuut' of reglement van orde te bepalen dat de betreffende ambtenaar niet langer dan drie jaar als welstandstoetser kan fungeren.

X Second opinion

Net als nu komt ook na invoering van de 'kan-bepaling' het inwinnen van een second opinion de inhoudelijke kwaliteit en zorgvuldigheid van de besluitvorming ten goede. Juist bij contraire besluiten is de kans relatief groot, dat deze worden aangevochten door aanvragers of door derden-belanghebbenden. Vanwege het motiveringsbeginsel uit de Algemene wet bestuursrecht is het van belang dat het college, indien er twijfel is over het ambtelijke welstandsoordeel en een contrair besluit wordt overwogen, zo'n besluit te baseren op een welstandsadvies van een andere partij. Zowel de borging van de onafhankelijke toets als de inwinning van een second opinion is in dit verband van belang als het contraire besluit door de commissie voor de bezwaarschriften of de bestuursrechter wordt getoetst.

Het ligt voor de hand dat een college, dat twijfelt over het ambtelijke welstandsoordeel, een welstandsadvies vraagt aan de eigen welstandscommissie. Indien die commissie in de eigen gemeente niet meer bestaat, kan een second opinion worden ingewonnen bij een andere deskundige of bij een andere welstandscommissie. De Federatie Ruimtelijke Kwaliteit heeft hiervoor protocollen opgesteld, die inmiddels richtinggevend zijn in uitspraken van de Raad van State. De opstellers van deze handreiking staan op het standpunt dat in scenario C de ambtelijke toetsing niet plaatsvindt

onder verantwoordelijkheid van de welstandscommissie; dat is alleen het geval bij de scenario's A en B, wanneer de ambtenaar een pre-advies geeft, dat later door de commissie wordt gesanctioneerd, of wanneer de ambtenaar toetst of de afspraken die de welstandscommissie in het vooroverleg heeft gemaakt, bij de vergunningaanvraag zijn nageleefd. Het kan dan ook niet zo zijn dat het bevoegd gezag aan de welstandscommissie vraagt om het uitgebrachte ambtelijke advies nader te onderbouwen, bijvoorbeeld ten behoeve van de bezwaar- en beroepscommissie. De vraag aan de welstandscommissie dient onzes inziens dan ook niet beschouwd te worden als nadere onderbouwing van het uitgebrachte advies, maar als een geheel nieuw advies dat met nieuwe ogen wordt opgesteld.

XI Openbaarheid van de toetsing

De Woningwet (art.12b, lid 2) eist openbaarheid van de vergadering van de welstandscommissie (en de stadsbouwmeester). Dat impliceert dat de beoordeling en de 'beraadslaging' door de beoordelaars plaatsvinden in een openbaar toegankelijke ruimte en – hoewel de wet daarover niet expliciet is – de notulen of conclusies van de vergaderingen eveneens openbaar zijn, evenals het uiteindelijke welstandsadvies. In veel gevallen worden deze kort na vaststelling gepubliceerd op de gemeentelijke website, maar er zijn ook nog veel gemeenten waar het een ware zoektocht vergt om inhoud en resultaat van de toetsing te achterhalen. Ook de openbare toegankelijkheid van de vergadering laat nogal eens te wensen over doordat vanwege beveiliging en tegengaan van overlast de vergaderruimte is afgeschermd. Sommige gemeenten hebben echter juist heel actief de openbaarheid bevorderd door de keuze van een laagdrempelige ruimte, adequate presentatie van de geagendeerde plannen en wervende communicatie. Ook een tijdige publicatie van de plannen die beoordeeld zullen worden verdient veel aandacht.

Bekend is, dat heel weinig burgers gebruik maken van de openbare toegankelijkheid van de vergaderingen. Er is alleen veel publiek bij de behandeling van plannen die om allerlei redenen (vooral andere dan de welstandsaspecten) omstreden zijn. Er zijn echter ook gemeenten waar de regionale pers van iedere welstandsvergadering verslag doet. De openbaarheid is sinds 2003 een wettelijk vereiste, mede om de welstandstoetsing uit de sfeer van 'achterkamertjesgedoe' te halen. De wetgever heeft geen intentie bekend gemaakt om dit vereiste nu weer ongedaan te maken en dat valt ook niet te verwachten. In combinatie met de onder IX besproken kwetsbare onafhankelijkheid van de ambtelijke toets bestaat een reëel risico, dat de wetswijziging nieuw 'achterkamertjesgedoe' in de hand werkt.

Als de toetsing in mandaat wordt gedaan, of door een stadsbouwmeester, is de omschrijving 'openbare vergadering' in de praktijk niet goed in te vullen, zeker als de aanvrager of de ontwerper niet aanwezig is. De 'vergadering' bestaat dan in feite uit één persoon die meldt hoe het te bespreken plan zich verhoudt tot de relevante criteria en een ander die daarvan notulen maakt. In geval van ambtelijke toetsing vallen die twee rollen samen en stelt de openbaarheid nog minder voor. Naarmate meer gebruik wordt gemaakt van ambtelijke toetsing zal de openbaarheid van de welstandstoetsing verder worden uitgehold. In combinatie met het gestelde onder IX over de onafhankelijkheid van de toetsing is dit een zorgwekkend perspectief. Veel van de verworvenheden van de wetswijziging van 2003 – de openbare vergadering, beperkte zittingstermijn van commissieleden, onafhankelijkheid, benoeming van de welstandsadviseurs door de gemeenteraad, collegiaal overleg, verantwoording achteraf – zijn bij de ambtelijke welstandstoetsing moeilijk of onmogelijk vorm te geven. Wat resteert is de toetsing aan democratisch vastgelegde criteria.

XII Deregulering en ontzorging

Het afzien van welstandsbeleid en toetscriteria zoals in scenario D kun je zien als een vorm van deregulering zowel letterlijk (een nota minder) als qua afgeleide effecten: geen commissie, geen reglement van orde, geen jaarverslagen, geen benoemingsvoorstellen, enzovoort. Het handhaven van beleid en criteria, en 'alles' of bijna alles

overhevelen naar ambtelijke toetsing (scenario C) brengt wel enige deregulering met zich mee, maar voegt op andere punten weer regels toe. Zo moeten de criteria wel geschikt worden gemaakt om door minder professioneel opgeleide personen te worden toegepast en zijn maatregelen nodig om de kwetsbaarheid van de toetsende ambtenaar te beperken.

Als een gemeente (raad of college) minder belang hecht aan de zorg voor (en grip op) de ruimtelijke kwaliteit zal dat ook betekenen, dat de welstandsbeoordeling soberder wordt vormgegeven. De opstellers van deze handreiking zijn geen voorstander van zo'n benadering, maar het valt niet te ontkennen, dat de 'kan-bepaling' gemeenten die ruimte biedt. Het afschaffen of minimaliseren van onafhankelijke en professionele welstandstoetsing zal in zulke gemeenten worden gezien als ontzorging voor bestuur, organisatie en burger. Toch pleiten we hier voor terughoudendheid, omdat eventuele ontsporingen niet of nauwelijks te repareren zijn en omdat de speelruimte die men als gemeente heeft prijsgegeven, slechts met een veelvoud aan inspanning en tijd terug te winnen is. Bovendien leveren de sores waar de gemeente en de gebouwde omgeving in zo'n geval in blijken te zijn verzeild geraakt, allerminst de beoogde ontzorging op.

Indien een gemeente ervoor kiest om de verantwoordelijkheid voor ruimtelijke kwaliteit in hoge mate aan de burgers zelf over te laten, dan pleiten wij ervoor flankerend beleid te ontwikkelen waardoor die burgers daartoe ook werkelijk in staat gesteld worden. Te denken valt aan bouwbegeleiding, een actief lokaal architectuurcentrum dat over een ruim budget beschikt, folders en brochures over de ruimtelijke kwaliteit en bijvoorbeeld een spreekuur van ambtelijke of externe experts op het gebied van ruimtelijke kwaliteit, architectuur en inpassingsmaatregelen – in navolging van sommige gemeenten die ook nu al voor vergunningvrije bouwwerken dergelijke spreekuren hebben ingericht.[14]

Het scenario A vergt aanvullende regulering, omdat de 'kan-bepaling' vraagt om een uitgesproken bestuurlijke keuze welk type bouwwerken om advies aan de commissie wordt voorgelegd, terwijl in de huidige situatie (2012) de Woningwet voorschrijft dat dit voor alle vergunningplichtige bouwwerken geldt. In scenario A kan de gemeente ervoor kiezen alleen op hoofdlijnen regels te stellen, die de speelruimte voor de commissie bepalen, en af te zien van hele gedetailleerde gebiedsgerichte welstandscriteria. De nadere interpretatie van die hoofdlijnen kan aan de commissie worden overgelaten. Dat is qua besluitvorming lichter en maakt het mogelijk flexibeler te reageren op het planaanbod. Echter, om willekeur te voorkomen, moet ook die nadere interpretatie wel voldoen aan eisen van openbaarheid en transparantie, en dus goed gemotiveerd worden

Als 'alles' wordt overgelaten aan ambtelijke toetsing (scenario C) zijn b&w daarvoor ook rechtstreeks verantwoordelijk. De plussen en vooral minnen daarvan zijn al onder andere overwegingen besproken. Het aanvaardbaar maken van deze oplossing in het spanningsveld van onafhankelijkheid, professionaliteit, openbaarheid, enzovoort vergt hoe dan ook aanvullende spelregels en bestuurlijke aandacht. Ook de keuze voor dit scenario brengt per saldo geen deregulering en ontzorging teweeg, eerder het tegendeel.

XIII Kostenbesparing

Het is ondoenlijk om te zeggen welke variant leidt tot welke besparing op de kosten. Er bestaan geen betrouwbare cijfers over de (maatschappelijke) kosten en baten van welstandsadvisering, en al helemaal niet over het verschil tussen ambtelijke toetsing en advisering door een commissie.

Bij de overwegingen op dit punt moeten een aantal zaken worden bedacht.

- De kosten van de welstandsadvisering maken tot dusverre deel uit van de leges voor de omgevingsvergunning. Indien de leges thans

[14] De gemeente Emmen bijvoorbeeld, adviseert inwoners om voor vergunningvrije bouwwerken een adviesgesprek met de welstandscommissie aan te vragen.

kostendekkend zijn, dan moet een besparing op de kosten voor de welstandsbeoordeling dus doorgevoerd worden in een verlaging van de leges. Alleen gemeenten die de welstandleges apart specificeren, kunnen onderscheid maken tussen de kosten van ambtelijke toetsing en toetsing door een externe commissie. Andere gemeenten zullen de leges generiek moeten verlagen om te voorkomen dat ze voor een bepaald plan meer kosten in rekening brengen dan ze daadwerkelijk maken. Per saldo kan dat betekenen dat een gemeente meer kosten voor eigen rekening moet nemen dan nu het geval is.

– Indien veel plannen ambtelijk beoordeeld worden, is het, zoals hierboven beschreven, verstandig om de welstandscriteria zodanig aan te passen dat ambtelijke toetsing ook goed mogelijk is. Op de korte termijn brengt dat kosten voor herziening van het welstandsbeleid (inclusief inspraak en vaststelling door de raad) met zich mee, plus initiële en terugkomende kosten voor scholing van de betreffende ambtenaren.

– Een gemeente die de welstandsbeoordeling volledig afschaft, maar de ambities voor ruimtelijke kwaliteit handhaaft, krijgt te maken met de kosten van flankerend beleid. Dergelijke kosten zijn niet via legesheffingen op de 'veroorzakers' te verhalen.

6 Gereedschap voor welstandsbeleid

De zorg voor de ruimtelijke kwaliteit is het domein waarop de welstandscommissie zich beweegt. In toenemende mate heeft deze commissie in diverse gemeenten inmiddels een naamsverandering ondergaan om dit te onderstrepen: Adviescommissie voor ruimtelijke kwaliteit. Deze commissie is voor de gemeente de belangrijkste schakel om het bevoegd gezag van een onafhankelijk en deskundig advies te voorzien over voorgelegde bouwplannen. Het belangrijkste gereedschap van deze commissie bestaat uit:

1. de bouwverordening, die in hoofdstuk 9 regels bevat voor benoeming en organisatie van de welstandscommissie. De VNG is voornemens om binnen afzienbare termijn de modelbouwverordening in te trekken en daarvoor in de plaats een modelverordening op de welstandsadvisering op te stellen;
2. het reglement van orde, waarin is vastgelegd aan welke spelregels de commissie zich te houden heeft;
3. de welstandsnota (sinds 1 juli 2004 verplicht in geval van preventieve toetsing), die zo objectief en transparant mogelijk vastlegt wat moet worden verstaan onder 'redelijke eisen van welstand';
4. de gemeentelijke erfgoedverordening, waarin het beleid met betrekking tot het monumentenbeleid is vastgelegd;
5. daarnaast of eigenlijk daarboven is er natuurlijk een stelsel aan wettelijke bepalingen (Algemene wet bestuursrecht, Gemeentewet, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Woningwet, Besluit omgevingsrecht) die in mindere of meerdere mate het welstandstoezicht inkaderen. En voor zover deze inkadering niet toereikend mocht zijn, biedt jurisprudentie uitkomst.
6. ten slotte zijn er beleidskaders voor andere beleidsterreinen die tot het werkterrein van de Adviescommissie ruimtelijke kwaliteit worden gerekend, bijvoorbeeld reclamebeleid, een landschapsbeleidsplan, beleid voor inrichting van de openbare ruimte, voor infrastructurele werken, voor kunstwerken. Deze kaders variëren per gemeente, naar gelang de opdracht aan de Adviescommissie ruimtelijke kwaliteit.

In de voorgaande hoofdstukken komen diverse suggesties langs om het bestaande gereedschap aan te passen of aan te vullen. Naast de gemeentelijke tools, het reglement van orde en de welstandsnota, zijn dat:

7. een 'statuut' om de onafhankelijkheid van de toetsing te borgen in het geval deze ambtelijk wordt uitgevoerd;
8. een overeenkomst (*SLA*) tussen gemeente en RUD, waarin ook de welstandstoetsing een plaats moet krijgen als de RUD deze zelf uitvoert, maar ook als de RUD wel de bouwplantoetsing verzorgt, maar voor de welstandstoetsing een gemeentelijke, regionale of provinciale welstandscommissie inschakelt;
9. flankerend beleid om de ruimtelijke kwaliteit te bevorderen, indien de welstandszorg geminimaliseerd wordt. Te denken valt aan bouwbegeleiding, advies- of meerwaardegesprekken of spreekuren die kwaliteitsverbetering als oogmerk hebben, ondersteuning van een lokaal architectuurcentrum, opstellen architectuur- en uitvoerig erfgoedbeleid, beschikbaar stellen van buurtbudgetten voor zelforganisatie van bewoners(groepen), actieve ondersteuning van

kwaliteitsinititiatieven bij parkmanagement (bedrijventerreinen) en winkeliersverenigingen.

Dat wat door middel van het 'statuut' zou moeten worden geregeld, kan heel goed worden ondergebracht in het reglement van orde of – samen met wat nu in dat reglement staat – in de verordening op de welstandscommissie. En de principes die gelden voor het reguleren binnen een gemeente geven in het algemeen ook voldoende houvast voor situaties waarin sprake is van een RUD of Omgevingsdienst die taken uitvoert ten dienste van het bevoegd gezag. In deze handreiking beperken we ons dan ook tot de gereedschappen 2 en 3, en plaatsen enkele aanvullende kanttekeningen voor het geval tool nummer 8 in beeld komt.

Raadsvoorstel

Het eerste gereedschap dat we naast bovengenoemde vakspecifieke instrumenten nodig hebben om veranderingen te kunnen doorvoeren, is een daartoe strekkend raadsvoorstel. Strikt genomen kan volgens de nu bekende wijziging van het Bor worden volstaan met een collegebesluit, maar gezien overweging 2 ligt een raadsvoorstel (en daaropvolgend besluit) meer voor de hand. Elke gemeente heeft daarvoor zo z'n eigen formats en procedures. Hier volgen dan ook alleen een aantal inhoudelijke suggesties.

De eerste is om aan de hand van de opvattingen binnen de gemeente – lees: bevolking, gemeenteraad, college, ambtelijke organisatie – een voorstel te formuleren op basis van de eigen accenten bij de verschillende overwegingen en scenario's (of eventuele varianten daarop). Als er te weinig duidelijkheid bestaat over de gewenste richting, is het raadzaam eerst een verkennende bijeenkomst te beleggen met de raad of de betreffende raadscommissie. Het is verstandig om daarbij ook leden van de welstandscommissie, stedenbouwkundigen en op dit gebied actieve burgers te betrekken. Deze handreiking kan helpen om de deelnemers bewust te maken van de mogelijkheden en de overwegingen die bij het keuzeproces een rol moeten/kunnen spelen.

Na deze verkenning kan een voorstel worden geformuleerd waarin een scenario nader is uitgewerkt en vergeleken met andere opties. De andere mogelijkheid is meerdere scenario's uit te werken en de keus aan de raad te laten. Bestuurlijk gezien is dat minder wenselijk, maar als de eerder genoemde verkenning onvoldoende duidelijkheid oplevert over de koers en ook het college van b&w geen richting weet aan te geven, is dit een mogelijkheid. Vergeleken met de beschrijving van de scenario's en overwegingen in deze handreiking kan het raadsvoorstel veel specifieker worden geformuleerd en onderbouwd.

Zo moet bijvoorbeeld het gestelde over de onafhankelijkheid van de toetsing uitmonden in concrete tekstvoorstellen voor het 'statuut' en vergt de kostenoverweging een cijfermatige vergelijking tussen de huidige situatie en de voorgestelde oplossing, met inbegrip van het duiden van eventuele risico's en onzekerheden. Met dat laatste worden hier bedoeld de eventueel vergrote kans op bezwaar en beroep, of op handhavingsverzoeken en de daarmee gemoeide kosten. Ook is van belang de cijfermatige onderbouwing niet al bij voorbaat doorslaggevend te formuleren in het voorstel. Logisch gezien gaat het in de eerste plaats om de borging van de ruimtelijke kwaliteit binnen de gemeente. Vervolgens komt aan de orde: hoe willen we die borgen, en ten slotte: hoeveel hebben we daarvoor over?

Reglement van orde / statuut

Wanneer gekozen wordt voor gedeeltelijke of verregaande ambtelijke welstandstoetsing (scenario's A, B en C) dan moet het reglement van orde op de welstandscommissie waarschijnlijk worden aangepast. In sommige gemeenten is dat reglement opgenomen als bijlage bij hoofdstuk 9 van de gemeentelijke bouwverordening, in andere gemeenten maakt het onderdeel uit van de welstandsnota, van een dienstverleningsovereenkomst met een regionale

welstands- en monumentenorganisatie of is het een zelfstandig document.

De opstellers van deze handreiking zullen binnen afzienbare tijd een model-reglement publiceren, dat is toegespitst op de verschillende situaties die denkbaar zijn. Zij zullen hierbij in overleg met de VNG treden ter voorkoming van dubbel werk en strijdigheden met de door de VNG beoogde modelverordening.

Welstandsnota

In 2004 werden gemeenten verplicht, voor zover ze het welstandsbeleid wilden voortzetten of gaan voeren, om de gebieden met hun karakteristieken en bouwwerken op hun grondgebied in kwalitatieve zin te beschrijven. De actie leverde een grote diversiteit aan nota's op, elk met een eigen systematiek, die toegesneden was op de aard van de gemeente: haar omvang, fysieke verschijningsvorm (stad of dorp), structuur en het daaruit voorvloeiende type bouwopgave. Nu we inmiddels ruim acht jaar verder zijn met de toepassing van deze nota's als toetsingskader voor vergunningplichtige bouwwerken en voor toepassing in de handhaving, neemt de diversiteit alleen maar toe. Hier wordt volstaan met het benoemen van een aantal van die verschillen. We nemen geen voorbeelden op. Vervolgens gaan we in op de gevolgen voor de welstandsnota van de in het vorige hoofdstuk genoemde overwegingen.

Eerst de verschillen. Om te beginnen heeft niet iedere gemeente met de nota hetzelfde doel voor ogen. Bij de eerste lichting had bijvoorbeeld de gemeente Apeldoorn naast de wettelijke verplichting die elke gemeente noopte (en noopt!) om welstandsbeleid vast te stellen, ook een educatief doel. Men wilde de inwoners meer bewust maken, meer leren kijken naar de aanwezige karakteristieken en kwaliteiten van de eigen gebouwde omgeving. Dat mondde uit in uitgebreide en rijk geïllustreerde beschrijvingen per gebiedsdeel. Of deze missie is geslaagd en of deze nog steeds wordt volgehouden in Apeldoorn of elders laten we hier voor wat het is.

Uitgebreide beschrijvingen, illustraties en gedetailleerd kaartmateriaal komen we ook tegen zonder dat hogere doel. Delft en Heiloo zijn hiervan voorbeelden. Naast de vrijwel in alle nota's voorkomende driedeling tussen algemene criteria,[15] gebiedsgerichte criteria en objectcriteria (al dan niet ten dele als sneltoetscriteria geformuleerd) komen in die laatste gemeenten ook criteria voor, die zijn gerelateerd aan de architectuurstijl. Van alle op het moment van vaststelling bestaande bebouwing in die gemeenten is de stijl van de bestaande architectuur volgens een vrij globale rubricering op de kaart vastgelegd. Bij verbouw of toevoegingen moet dat gebeuren volgens de criteria voor die specifieke stijl. Bij nieuwbouw gelden geen stijlcriteria, maar moet aan de gebiedscriteria worden voldaan. De gemeente Amsterdam ten slotte heeft de vele stadsdeelnota's, die onderling sterk verschilden, onlangs samengevoegd tot één nota, waarin 'ruimtelijke systemen' zoals het historisch centrum of de '19e Eeuwse Ring' de structurerende elementen zijn.

Andere gemeenten hebben veel beknoptere en meer algemeen geformuleerde nota's. Deze bieden vaak meer keuzevrijheid voor degene die iets wil bouwen, maar minder rechtszekerheid en rechtsbescherming voor derden en minder sturing ten aanzien van de ruimtelijk-esthetische samenhang. Door andere instrumenten als bijvoorbeeld kwaliteitsteams voor gebiedsontwikkeling en grote projecten, en de manier waarop het welstandstoezicht in zo'n gemeente wordt toegepast, kan de ruimtelijke kwaliteit niettemin worden bewaakt. Het welstandsbeleid van Rotterdam is een voorbeeld van zo'n aanpak.

Recente ontwikkelingen gaan in op verschillen qua regime. Een gemeente als Arnhem maakt in de nieuwe nota onderscheid tussen welstandsvrij, welstandsluw en welstandsintensief. Omdat dit nauw aansluit bij de vraag 'wie toetst wat?' (overweging III) schetsen we hier de Arnhemse driedeling:
- gebieden met een 'robuuste' ruimtelijke structuur,

[15] Meestal wordt voor de algemene criteria de formulering gebruikt die de vroegere rijksbouwmeester (1979-1986) prof. ir. Tjeerd Dijkstra heeft opgesteld: Tjeerd Dijkstra, *Architectonische kwaliteit, een notitie over architectuurbeleid*, Rotterdam, 2001.

gekenmerkt door veel variatie > veel speelruimte, lichte ambtelijke toets
– gebieden met een samenhangend straatbeeld > regels die dit beeld ondersteunen > ambtelijke toets of advisering door commissie (afhankelijk van omvang en complexiteit ingreep;
– gebieden met een cultuurhistorisch beschermde status > intensieve toets / advisering door commissie.
In andere gemeenten wordt geëxperimenteerd met welstandsvrije gebiedjes die veel meer gedetailleerd zijn afgebakend dan in de Arnhemse aanpak, of juist het tegendeel zoals geheel welstandsvrije gemeenten als Boekel, of zoals Houten, waar alleen repressief opgetreden kan worden tegen welstandsexcessen mits daartoe regels zijn vastgesteld.

De overwegingen en de welstandsnota

Wie toetst wat? Als een gemeente besluit om een deel van de toetsing over te laten aan ambtenaren, moet men zich daarbij afvragen hoe professioneel die ambtenaren (soms gaat met maar om 0,5 fte of minder) voor deze taak zijn toegerust en ervoor zorgen, dat de criteria waarmee zij moeten werken aansluiten bij hun competenties (zie ook overweging IV). Aannemelijk is dat deze taak samenvalt met de categorie 'welstandsluw', maar dat kan in de ene gemeente een veel ruimer gedefinieerde categorie zijn dan in de andere. Ook

als wordt gekozen voor 'zelftoetsing' (een variant op scenario D: welstandsvrij) moet bij het formuleren van de ontwerprichtlijnen de redactie zodanig zijn, dat deze door leken kan worden begrepen en toegepast.

Uiteraard moet ook worden aangegeven "wat door wie wordt getoetst" als ervoor wordt gekozen de ambtelijke toetsing geheel of grotendeels buiten de regie van de commissie te laten plaatsvinden. Denkbaar is daarbij enerzijds de aard van de bouwwerken en anderzijds de gebieden of locaties te betrekken. Bijvoorbeeld:"*bouwwerken tot het niveau van een individueel woonhuis of bedrijfspand met een maximaal volume van X m3 of gebouw oppervlak van Y m3 worden ambtelijk getoetst behalve wanneer de bouwlocatie is gelegen in een beschermd stads- of dorpsgezicht, langs doorgaande wegen (te benoemen in de nota) of op hoeken met doorgaande wegen of wanneer het betreffende pand zelf of de directe belending een rijks-, provinciaal of gemeentelijk monument of in deze nota genoemd beeldbepalend pand is.*"

Excessenregeling Het hierboven genoemde punt, 'zelftoetsing' door leken (en professionals), geldt in algemene zin ook als de gemeente toepassing van de excessenregeling niet wil uitsluiten. Handhavend optreden tegen bouwwerken die *in ernstige mate in strijd zijn met redelijke eisen van welstand*, behoudt een wettelijke basis, ook wanneer deze bouwwerken vergunningvrij zijn (Woningwet, art.12, lid 1, sub b).

Het volledig welstandsvrij verklaren van een gebied of een type bouwwerk betekent dat ook niet opgetreden kan worden tegen excessen. Indien dat wel gewenst geacht wordt, dan dient een gemeente een speciale excessenregeling op te nemen in de welstandsnota, en aan te geven voor welke gebieden die regeling van toepassing is (de woningwet maakt duidelijk dat een welstandsnota twee typen criteria dient te bevatten: criteria om te beoordelen of een bouwplan niet in strijd is met redelijke eisen van welstand, en criteria om te beoordelen of een bestaand bouwwerk niet in *ernstige mate* in strijd is met redelijke eisen van welstand).

Zo'n systeem past goed bij een gemeente die maximale verantwoordelijkheid wil toekennen aan burgers en ondernemers, maar niet wil uitsluiten dat correctief wordt opgetreden indien een individu zijn verantwoordelijkheid niet blijkt aan te kunnen. Burgers en ondernemers beoordelen zelf of hun bouwwerk past bij de kwaliteit van de omgeving en de overheid grijpt alleen in als ze *in ernstige mate* over de schreef gaan.

Professionaliteit Het redactioneel aanpassen van de criteria aan de competenties van degene die ze moet toepassen kent zijn grenzen. Als je alles wilt regelen in voor de leek of de toetsende ambtenaar volkomen begrijpelijke en meetbare criteria, dan leidt dat niet tot minder, maar tot veel meer regels. Dat gaat niet alleen in tegen de roep om deregulering, het leidt ook tot beperking van de vrijheid van de ontwerper en miskent diens professie. De andere kant van de medaille van overweging IV is dan ook dat er professionaliteit van de toetser wordt gevraagd. Des te groter de complexiteit en de ruimtelijke impact van bouwwerken die een gemeente aan ambtelijke toetsing wil overlaten, hoe hoger de eisen die men aan de professionaliteit van de toetsende ambtenaar moet stellen, in de eerste plaats qua kennis van architectuur, stedenbouw en architectuurhistorie.

Proportionaliteit Welstandszorg geschiedt in het belang van de publieke ruimte. Dat betekent dat wijzigingen aan een gebouw in dit kader minder relevant zijn, naarmate de impact op de publieke ruimte minder is. Over het algemeen zal een gevelwijziging aan de achterzijde minder zichtbaar zijn dan een wijziging aan de voorzijde. Dit onderscheid speelt een belangrijke rol bij vergunningvrije bouwwerken, maar behoort ook tot uitdrukking te komen in de welstandscriteria en in het gedrag van de welstandsbeoordelaar. Indien echter een achterzijde, als gevolg een bijzondere verkaveling, volledig in het zicht ligt, is mogelijk een strenger welstandstoezicht gewenst, dan wanneer die achterzijde verborgen blijft.

Kennis van de locatie Naarmate de toetser minder bekend is met de lokale omstandigheden, des te meer zal deze zich daarin moeten verdiepen, vooral om 'de plaatsing van het bouwwerk' (Wabo art. 2.10, lid 1, sub d) te kunnen beoordelen. Daarin komt immers de relatie tussen bouwwerk en omgeving / belendingen aan de orde. Sommige nota's bevatten daarover veel informatie door middel van gebiedsbeschrijvingen, foto's en kaarten. Het kan helpen de nota op dit punt aan te vullen, maar middelen als *streetview* (mits actueel), indieningsgegevens en eventueel locatiebezoek zijn effectiever. Bij boerenerven is soms de kennis van een *ervenconsulent* over de streekeigen organisatie van hoofd- en bijgebouwen op een erf onmisbaar. Beperkte kennis van de lokale omstandigheden zal zich vooral voordoen wanneer de commissie een groter gebied moet bestrijken zoals in grote steden en op het werkterrein van de regionale organisaties. Of wanneer deze taak zou worden belegd bij een RUD of omgevingsdienst.

Coherente toetsing Het gebruiken van een eenduidig toetsingskader – de welstandsnota – is op zich een belangrijke voorwaarde voor coherente toetsing door de welstandscommissie zelf, toetsing in mandaat of in delegatie, en ambtelijke toetsing. Voor de exacte inhoud en redactie van de nota kan dit betekenen, dat een scherp onderscheid wordt gehanteerd tussen verschillende regimes, die weliswaar samenhangen maar door verschillende personen/instanties worden uitgevoerd. Hoe diverser de wijze van toetsen en de toetsers, des te dringender is de noodzaak om de samenhang ook op andere wijze te borgen. Daarin moet niet de nota voorzien, maar het reglement van orde.

Onafhankelijkheid en openbaarheid zijn zaken die in het reglement van orde thuishoren, niet in de nota. Wel is het goed om in publieksinformatie over de welstandspraktijk deze aspecten te noemen. De overwegingen deregulering/ontzorging en kosten zijn vooral van belang voor de interne afwegingen door organisatie en bestuur. Geen van deze overwegingen heeft directe consequenties voor de welstandsnota.

Welstandstoetsing door de RUD Per 1 januari 2013 worden ongeveer dertig Regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) of Omgevingsdiensten ingesteld, waarvan enkele, bijvoorbeeld zes van de zeven RUD's in Gelderland, taken op het gebied van bouw- en woningtoezicht zullen overnemen.[16] Gemeenten maken zelf de keuze hoeveel taken zij willen uitbesteden aan een RUD en of de welstandstaak daarbij is inbegrepen. Het ligt voor de hand dat de bestaande regionale welstands- en monumentenorganisaties en de RUD's op een efficiente manier gaan samenwerken bij het uitvoeren van de 'kan-bepaling'. Deze ontwikkeling kan onverwachte kansen bieden voor het moderniseren van het welstandstoezicht en het vormgeven aan ruimtelijk-kwaliteitsbeleid, waarover ook los van de RUD's druk wordt nagedacht: zie het pleidooi 'Mooiwaarts!'.[17]

Als de bwt-taken naar de uitvoeringsdienst overgaan, zijn de bovenvermelde vier scenario's ook van toepassing. In elk scenario moeten goede afspraken worden vastgelegd over taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en over de communicatie tussen de instantie die de welstandstoetsing verzorgt en de RUD. Onder communicatie verstaan we hier het op de juiste wijze aanleveren van gegevens en de afstemming daarover met de aanvrager, informatieverstrekking over agendering, tijdstippen en locatie van behandeling, terugkoppeling van het advies aan RUD, aanvrager en gemeente, enzovoort. Voorkomen moet worden dat er een versnippering van taken en personen ontstaat, die niet productief of praktisch is. Bijvoorbeeld de combinatie, waarbij een deel ambtelijk binnen de RUD wordt gedaan, bij een ander deel gemeenteambtenaren betrokken zijn (stedenbouw, projectorganisatie), bij weer een ander deel de gemandateerden en gedelegeerden, en ten slotte ook nog een deel door de commissie zelf wordt verzorgd.

Hoewel van de RUD verwacht mag worden dat hij door kritische massa in staat is mensen met de juiste competenties voor deze taak aan te trekken, blijft de gewenste professionaliteit ten aanzien van welstand en de specifieke competentie die daarbij hoort een punt van aandacht. Intensieve samenwerking tussen de RUD's en de bestaande provinciale welstandsorganisaties is in elk geval een voor de hand liggende oplossing, geënt op bewezen kwaliteit.

De grotere organisatorische en fysieke afstand van een RUD tot een gemeente kan zorgen voor een onafhankelijker positie van de ambtelijke toetser in zijn verhouding tot de ambtelijk en politiek verantwoordelijken, wat de onafhankelijkheid van het welstandsadvies ten goede komt. Toch blijft het principiële verschil bestaan dat ook de ambtenaar bij de RUD zijn welstandstoetsing verricht onder directe verantwoordelijkheid van het college van b&w, terwijl de welstandscommissie een onafhankelijk advies geeft, dat in beginsel door b&w overruled kan worden. De grotere afstand tussen RUD-ambtenaar en commissie stelt wel extra eisen aan communicatie en borging, evenals de fysieke afstand waardoor de ruimtelijke betrokkenheid bij een gemeente kan verminderen. Om die reden werken de regionale welstands- en monumentenorganisaties zoveel mogelijk binnen de gemeenten zelf of binnen logische combinaties van enkele gemeenten.

Planinformatie en volledigheid

Al langer ligt het in de bedoeling om duidelijke spelregels te formuleren voor degene die de gegevens bij een vooroverleg of een formele aanvraag omgevingsvergunning beoordeelt op volledigheid, en

[16] Zie bericht VNG: http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=108281&url=116563.

[17] Zie www.mooiwaarts.nl

de persoon of instantie die de welstandstoets uitvoert. Dit onderwerp valt in wezen buiten het bestek van deze handreiking over de 'kan-bepaling', maar in de scenario's spelen communicatie en informatie-uitwisseling wel een grote rol. Daarom noemen we hier de essentie waar het in dit verband om gaat en verwijzen vast naar een 'modelinstructie' die spoedig na het verschijnen van deze handreiking zal worden gepubliceerd op de websites van de vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland en de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit.

Welke gegevens nodig zijn om een vergunningplichtig bouwplan te beoordelen, is wettelijk geregeld in art. 2.5 van de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor). In het kort komen de vier leden van dit artikel erop neer, dat de gegevens zodanig moeten zijn dat de toetsende instantie haar wettelijke taak kan uitvoeren, namelijk beoordelen of: (...) *het uiterlijk en de plaatsing van het bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft* (...) *zowel op zichzelf beschouwd als in verband met de omgeving of de te verwachten ontwikkeling daarvan,* (niet*) in strijd is met redelijke eisen van welstand,* zoals de Woningwet dat in art. 12 omschrijft.

Het is niet voldoende om alleen formeel te checken of alle in Mor, art. 2.5 genoemde gegevens beschikbaar zijn. Als bijvoorbeeld plattegronden, gevels en doorsneden niet met elkaar kloppen, een duidelijke en op schaal getekende vergelijking van bestaande en stedenbouwkundige situatie ontbreekt, cruciale details niet op de tekeningen staan, de geleverde foto's zodanig zijn, dat vorm, kleur en materiaal van belendingen schuil gaan achter bomen of auto's, en de kleur- en materiaalstaat bol staat van vage aanduidingen, dan wordt het toetsproces een tijdrovend zoekplaatje en bieden het advies en de vergunning onvoldoende rechtszekerheid over wat er nu uiteindelijk mag worden gebouwd.