

Evaluatieonderzoek Woningwet

Evaluatie-onderzoek naar de doeltreffendheid en effecten van het vernieuwde wettelijke kader van het welstandstoezicht

alsmede

het Welstand praktijkonderzoek uit het Actieprogramma Ruimte en Cultuur naar de afstemming van welstandsnota's en ruimtelijke plannen en de toetsing en bewaking van de ruimtelijke beeldkwaliteit bij bovenlokale projecten

--	--	--	--	--

Radboud Universiteit Nijmegen
Vaksectie Bestuursrecht
Mr. dr. A.G.A. Nijmeijer
Mr. S. Hillegers
Mr. T.E.P.A. Lam

April 2007

Inhoudsopgave

I	Aanleiding voor het onderzoek	1
II	Onderzoeksvragen, opbouw van het onderzoek en plan van aanpak	1
III	Onderzoeksmethoden en looptijd onderzoek	5
AI	Totstandkoming, inhoud en functioneren van de welstandsnota	6
	AI.1 Inleiding	6
	AI.2 Synthese van de uitgevoerde analyses van welstandsnota's	7
	AI.2.1 De omvang van de welstandsnota	7
	AI.2.2 Kenbaarheid van de welstandsnota	7
	AI.2.3 Opbouw van de welstandsnota en toegankelijkheid	8
	AI.2.4 Andersoortige toetsingskaders naast welstandscriteria	9
	AI.2.5 Voorschriften over totstandkoming, wijziging, inspraak	10
	AI.2.6 Welstandscriteria inhoudelijk	11
	AI.2.7 Verhouding relatieve en absolute criteria	13
	AI.2.8 Verhouding objectgerichte en algemene criteria	14
	AI.2.9 Verhouding gebiedsgerichte en algemene criteria	14
	AI.2.10 Vakjargon in de welstandscriteria	17
	AI.2.11 Aanwezigheid van nuanceringen en uitzonderingen	17
	AI.2.12 Verhouding tussen welstandscriteria en het Bblb	18
	AI.2.13 Hardheidsclausules in de welstandscriteria	19
	AI.2.14 Welstandscriteria als algemene uitgangspunten	20
	AI.2.15 Loketcriteria, verhouding artikel 7 Bblb en trendsetters	21
	AI.2.16 Verhouding loketcriteria en overige welstandscriteria	22
	AI.2.17 Verwijzingen naar andere toetsingskaders	23
	AI.2.18 Criteria ter uitvoering van artikel 19 Woningwet	25
	AI.3 Verslag door de schaduwcommissie gehouden steekproef	26
	AI.3.1 Algemeen	26
	AI.3.2 Werkwijze	26
	AI.3.2.1 Samenstelling schaduwcommissie	26
	AI.3.2.2 Toetsing	27
	AI.3.3 Resultaten	27
	AI.3.3.1 Toetsing in commissie	27
	AI.3.3.2 Toetsing individueel	33
	AI.4 Jurisprudentie totstandkoming en functioneren welstandsnota	39
	AI.4.1 Algemeen	39
	AI.4.2 Relatie welstandsnota en bestemmingsplan	43
AII	Relatie welstandsnota en ruimtelijk beleid	46
	AII.1 Algemeen	46
	AII.2 Verhouding welstandsnota en bestemmingsplan; complicaties	47
	AII.3 Andere welstandskaders dan de welstandsnota	49
	AII.4 Nieuwbouwlocaties; quality-teams en supervisors	50
	AII.4.1 Algemeen	50

AII.4.2	Casestudy	52
AII.4.3	Format welstandsparagraaf Federatie Welstand	53
B	Het functioneren van de welstandscommissie	58
B.1	Algemeen	58
B.2	Benoeming leden welstandscommissie	58
B.3	Samenstelling van de welstandscommissie	58
B.4	Reglement en werkwijze; conformiteit Woningwet	59
B.5	Advisering	60
B.6	Openbaarheid van vergaderen	62
	B.6.1 Zeer geringe publieke belangstelling	62
	B.6.2 Vooroverleg, mandaat en relatie tot openbaarheid	63
B.7	Verslaglegging	64
C	Ervaringen met de mogelijkheid tot afwijken van welstandsadviezen	66
C.1	Algemeen	66
C.2	Praktijkervaringen met de afwijkingsbevoegdheid	66
	C.2.1. Afwijken vanwege artikel 44 lid 1 sub d Woningwet	66
	C.2.2 Afwijken vanwege welstandsmotieven	68
D	Ervaringen met bovenlokaal welstandsbeleid	70
D.1	Algemeen	70
D.2	Wettelijke belemmeringen voor bovengemeentelijk toezicht?	70
D.3	Bovengemeentelijk welstandstoezicht in de praktijk	71
E	Conclusies en aanbevelingen	76

Bijlagen

I. Aanleiding voor het onderzoek

Op 1 januari 2003 is een nieuw wettelijk systeem van welstandstoezicht in werking getreden. De doelstelling van dit systeem is kort gezegd om een meer toetsbaar, transparant en democratisch gelegitimeerd welstandstoezicht te bereiken.

Krachtens de Woningwet is de Minister van VROM verplicht om de Tweede Kamer drie jaar na de inwerkingtreding van de Woningwet 2003 door middel van een evaluatieonderzoek inzicht te bieden in hoeverre de wijzigingen in de praktijk tot de beoogde doelstellingen hebben geleid. Het onderhavige onderzoeksrapport geeft invulling aan die verplichting voor zover het de wijziging van het welstandstoezicht betreft. Het gaat daarbij om het verkrijgen van een totaalbeeld van de effecten van de doorgevoerde wijzigingen bezien vanuit de doelstellingen van de wetgever.

De onderzoeksopdracht strekte er niet toe om individuele welstandsnota's, welstandscommissies of stadsbouwmeesters van een waardeoordeel te voorzien. Onderdeel van de onderzoeksopdracht was evenmin om sociaal-culturele neveneffecten die de wetwijzigingen mogelijkwijs hebben gehad, in kaart te brengen. Wat betreft die neveneffecten kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de maatschappelijke acceptatie en beleving van het "instituut" welstandstoezicht of aan het feit dat vrijwel alle gemeenten zich de moeite hebben getroost om hun gemeentelijk grondgebied te beschrijven in stedenbouwkundige karakteristieken en daar een waardeoordeel aan te verbinden. Een evaluatie of beoordeling van dergelijke aspecten – voorzover al mogelijk – valt dus buiten het bestek van het onderhavige onderzoek.

Naast bovenstaande wettelijke evaluatieverplichting, is op politiek-bestuurlijk niveau de wens uitgesproken om een aantal specifieke aspecten van het welstandstoezicht te bezien. Het gaat dan in het bijzonder om het "welstand-praktijkonderzoek" zoals dat in het Actieprogramma Ruimte en Cultuur (Architectuur- en Belvederebeleid 2005 – 2008) is aangekondigd. Vanwege de directe relatie met het evaluatieonderzoek, is dit punt in het onderhavige onderzoek meegenomen. Dit deel van het onderzoek is echter grotendeels verkennend en niet zozeer evaluerend van aard. Object van onderzoek is voornamelijk de vraag in hoeverre het wenselijk is om welstandsbeleid, dat thans door gemeenten in welstandsnota's moet worden vastgelegd, op termijn in bestemmingsplannen of andere ruimtelijke beleidsdocumenten op te nemen. Tevens is de vraag aan de orde gesteld of er juridische belemmeringen bestaan voor het instellen van bovengemeentelijke welstandscommissies.

II. Onderzoeksvragen, opbouw van het onderzoek en plan van aanpak

Uit het voorgaande vloeit als centrale probleemstelling voort:

In hoeverre voldoet de huidige regeling van het welstandstoezicht aan de doelstellingen die de wetgever daaraan in 2003 ten grondslag heeft gelegd?

Om bovenstaande vraag te kunnen beantwoorden en het onderzoek te kunnen operationaliseren, is een aantal deelvragen onderscheiden. De onderzoeksvragen zijn geclusterd naargelang hun relevantie voor verschillende onderzoeksdelen. Het betreft dan achtereenvolgens de totstandkoming en het functioneren van de welstandsnota (*deel A*), de benoeming en het functioneren van de welstandscommissie (*deel B*), de ervaringen met de mogelijkheid om van welstandsadviezen af te wijken (*deel C*) en tot slot de mogelijkheden en ervaringen met bovengemeentelijk welstandstoezicht (*deel D*).

A Totstandkoming, inhoud en functioneren van de welstandsnota

De kern (zowel feitelijk als juridisch) van het huidige welstandstoezicht, wordt gevormd door de gemeentelijke welstandsnota. De regeling omtrent de vaststelling van deze nota heeft tot doel het democratische gehalte van het welstandstoezicht te waarborgen. De inhoud van de nota moet de transparantie en toetsbaarheid van de welstandstoets vergroten. Van het grootste belang is dus, om de doelmatigheid en effectgerichtheid van de in de praktijk vastgestelde welstandsnota's te onderzoeken. Dit is gebeurd aan de hand van een aantal concrete welstandsnota's. De selectie van de nota's is zo gekozen dat de bevindingen zoveel mogelijk representatief zijn voor Nederland. Zowel grote gemeenten als kleine gemeenten zijn vertegenwoordigd en een geografische spreiding door Nederland is nagestreefd. De nota's zijn op een aantal aspecten onderzocht.

AI

In de eerste plaats de totstandkoming, de inhoud en het (feitelijk) functioneren van de welstandsnota. Onderzoeksvragen zijn:

- Is door de wijze waarop de welstandscriteria zijn geformuleerd de transparantie van het welstandstoezicht toegenomen en in hoeverre wordt de welstandsnota als exclusief toetsingskader gebruikt?
- In hoeverre bevat de welstandsnota zogeheten loketcriteria en wat zijn de ervaringen daarmee?
- Kan op basis van de in de welstandsnota opgenomen welstandscriteria een welstandsbeoordeling plaatsvinden zonder dat daarbij advies wordt ingewonnen van de welstandscommissie of de stadsbouwmeester?

Ter nadere toelichting bij deze onderzoeksvragen het volgende. Voor de beantwoording van met name onderzoeksvraag 3, was naast een beoordeling door juristen en – welstandstechnisch gezien - niet-deskundigen (“leken”), tevens specifieke “welstandsexpertise” vereist. Voorkomen moest worden dat de conclusies die ten aanzien van de welstandsnota's in dit evaluatieonderzoek worden getrokken, enkel zijn gebaseerd op een eenzijdige juridische analyse. Gestreefd moest worden naar een zo representatief mogelijke beantwoording van de onderzoeksvragen, waarbij inzicht wordt verkregen of het inschakelen van deskundigen bij de welstandstoets, leidt tot een consistentere interpretatie en toepassing van de welstandsnota en daarmee tot een vergroting van de transparantie van het welstandstoezicht als zodanig. Om die reden is bij de hierna nog toe te lichten steekproef, gebruik gemaakt van twee deskundigen op het gebied van welstandsadvisering. Het betreft de heer M. Bogie, werkzaam bij Het Gelders Genootschap te Arnhem en de heer A.H.M. Geerdink, werkzaam bij Het Oversticht te Zwolle.

Concreet is bij dit onderzoeksdeel de volgende werkwijze worden gevolgd.

A) Door de onderzoekers is aan de hand van literatuur en jurisprudentie een categorisering aangebracht in verschillende typen welstandscriteria en welstandsnota's. Bijvoorbeeld het onderscheid tussen algemene en gebiedsgerichte welstandscriteria, absolute en relatieve criteria, gedetailleerde criteria en algemene esthetische uitgangspunten en criteria die kwantitatief van aard zijn en kwalitatief beschrijvende criteria. Wat betreft de nota's als zodanig is onderscheid gemaakt tussen nota's van kleine gemeenten waar weinig stedelijke ontwikkeling plaatsvindt en gemeenten met een grote mate van stedenbouwkundige dynamiek. Het betreft voorts gemeenten met een eigen welstandscommissie en gemeenten die zijn aangesloten bij een bovengemeentelijke welstandsorganisatie. Vervolgens is een 20-tal welstandsnota's geselecteerd. De selectie is zo gekozen, dat in de geselecteerde nota's zoveel mogelijk van de onderscheiden categorieën welstandscriteria

worden aangetroffen en dat de nota's voor wat betreft het type gemeente waarop zij betrekking hebben, verschillen.

Op basis van de welstandsnota's is een steekproef uitgevoerd. De proef hield in dat per welstandsnota een aantal vooraf geselecteerde bouwplannen (inclusief de bijbehorende bouwaanvraag) waarvoor in de desbetreffende gemeenten bouwvergunning is verleend of geweigerd en waarbij een welstandsadvies van de welstandscommissie is uitgebracht, aan een "schaduwcommissie" bestaande uit de twee genoemde externe deskundigen en een "leek" zijn voorgelegd. Om de representativiteit van de steekproef zo groot mogelijk te doen zijn, heeft een beoordeling door de schaduwcommissie als geheel plaatsgevonden en ook een beoordeling van bouwplannen door de individuele leden van de commissie. De bevindingen van de schaduwcommissieleden zijn vervolgens geanalyseerd en vergeleken met de adviezen die de welstandscommissie in de desbetreffende dossiers heeft uitgebracht. De bouwplandossiers verschillen naar aard (bijvoorbeeld woning, bijgebouw, bedrijfsgebouw) en liggen in verschillende typen gemeentelijk gebied (bijvoorbeeld buitengebied, stedelijk gebied, oude binnenstad, bedrijventerrein). Om de steekproef zo objectief mogelijk te doen zijn, is geverifieerd dat de leden van de schaduwcommissie geen enkele kennis hebben van of betrokkenheid hebben bij de aan hen voorgelegde dossiers.

Op basis van de steekproef wordt inzicht verkregen in de mate waarin de welstandsnota's leiden tot transparantie, duidelijkheid en objectiviteit in de welstandstoetsing. Immers, mocht een grote diversiteit in de uitgebrachte adviezen blijken, dan kan de conclusie zijn dat de voorspellende waarde van welstandsnota te wensen over laat.

B) De tweede actie bestond uit het houden van een aantal vraaggesprekken in een enkele gemeenten onder bouwvergunningaanvragers, burgers, architecten, welstandscommissie of stadsbouwmeester en het gemeentelijk bestuur over de wijze van totstandkoming en het functioneren van de welstandsnota. Deze vraaggesprekken hadden een ondersteunende functie bij het verkrijgen van inzicht over het functioneren van de welstandsnota. Tevens zal hierbij de vraag worden meegenomen hoe de verhouding tussen de welstandsnota en het bestemmingsplan wordt ervaren. Ook de ervaringen van de twee gemeenten zonder welstandstoezicht (Boekel en Jacobswoude) zijn in dit verband gepeild.¹

C) Ten derde is de relevante jurisprudentie onderzocht. Hierbij is tevens nagegaan of de welstandsnota heeft bijgedragen aan een verbetering van de positie van belanghebbenden indien bezwaar wordt gemaakt tegen het welstandsoordeel in het kader van de bouwvergunningprocedure.

AII

Het tweede te onderzoeken deelaspect betrof de rol van de welstandsnota in het ruimtelijk beleid. Hierbij zijn de volgende onderzoeksvragen gesteld:

- Wat is de verhouding tussen de welstandsnota en het bestemmingsplan, in het bijzonder in ontwikkelgebieden, en in hoeverre levert die verhouding complicaties op in de bouwpraktijk?
- In hoeverre wordt gewerkt met andere welstandskaders dan de welstandsnota?
- Hoe wordt omgegaan met welstandstoezicht bij de ontwikkeling van nieuwbouwlocaties? Wat is in dit kader de rol van quality-teams en supervisors?

¹ Hangende het onderzoek is ook in de gemeente Nieuwkoop het welstandstoezicht zoals dat in de Woningwet is geregeld, afgeschaft.

Ter beantwoording van deze vragen is een aantal concrete ontwikkelingslocaties geselecteerd. Het gaat om woningbouwlocaties, bedrijventerreinen en een aantal grote infrastructurele projecten.

B Het functioneren van de welstandscommissie

Het tweede onderzoeksdeel heeft betrekking op de benoeming en het functioneren van de welstandscommissie. Dit is onderzocht aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

- Door wie zijn de leden van de welstandscommissie benoemd?
- Is de samenstelling van de welstandscommissies veranderd (bijv. in verband met de voorgeschreven maximale zittingsduur)?
- In hoeverre beschikt de welstandscommissie over een eigen reglement en in hoeverre voldoet de werkwijze van de welstandscommissie aan de eisen van die de Woningwet daaraan stelt?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden, is in een aantal gemeenten de wijze van benoeming en de samenstelling van de welstandscommissie onderzocht. Het onderzoek is voornamelijk gebaseerd op de jaarverslagen van de welstandscommissies of de stadsbouwmeesters. Ook hier is een spreiding over grote en kleine gemeenten nagestreefd. Voorts is onderscheid gemaakt tussen gemeenten met een eigen welstandscommissie en gemeenten die zijn aangesloten bij een bovengemeentelijke welstandsorganisatie.

Doel van dit onderzoeksdeel was om te bezien of er veranderingen in de benoemingsprocessen zijn opgetreden, of de samenstelling van de commissie is verbreed en/of gedemocratiseerd. Wat betreft de werkwijze van de commissie komen in ieder geval aan de orde de openbaarheid van de vergaderingen, de wijze van verslaglegging, de mate waarin er ruimte is voor overleg tussen de bouwvergunningaanvrager en de welstandscommissie en het afwijzingspercentage van ter advisering voorgelegde bouwplannen. Aandacht gaat ook uit naar de (wijze van) mandatering van de adviesbevoegdheid en het werken met zogeheten second opinions.

C Ervaringen met de mogelijkheid tot afwijken van welstandsadviezen

De wetgever heeft de mogelijkheden voor B&W om af te wijken van – met name negatieve – welstandsadviezen willen vergroten. Een derde hoofdaspect (C) betreft daarom een onderzoek naar de afwijkingsmogelijkheden voor B&W aan de hand van de volgende vraag:

- Wat zijn de ervaringen met de mogelijkheden van het college van burgemeester en wethouders om gemotiveerd af te kunnen wijken van welstandsadviezen of om niettemin toch een bouwvergunning te verlenen indien een bouwplan in strijd is met redelijke eisen van welstand?

Aan de hand van de ervaringen in een aantal gemeenten is onderzocht of de inwerkingtreding van de Woningwet 2003 tot significante wijzigingen in het aantal afwijkingen door B&W heeft geleid. Ook de relevantie jurisprudentie is geanalyseerd.

D Ervaringen met bovenlokaal welstandsbeleid

Vanuit het Actieprogramma Ruimte en Cultuur is een vierde aspect aan het onderzoek toegevoegd. Het betreft de mogelijkheid voor bovengemeentelijk welstandstoezicht (D). De onderzoeksvragen luiden:

- Bestaan er wettelijke belemmeringen voor bovengemeentelijk welstandstoezicht en de ontwikkeling van bovengemeentelijk welstandsbeleid?

- In hoeverre komt een dergelijke vorm van welstandstoezicht thans in de praktijk reeds voor?

Ook voor de beantwoording van deze vraag is een selectie van ontwikkelingsgebieden en/of grote infrastructurele projecten gemaakt. In het onderzoek is bezien hoe het welstandstoezicht in die gevallen pleegt te worden vormgegeven en of wettelijke aanpassingen wenselijk zijn om tot een optimale integratie van ruimtelijke planvorming en welstandbeleid te komen.

E Conclusies en aanbevelingen

Deel E van het onderzoek bevat de conclusies en aanbevelingen.

III Onderzoeksmethoden en looptijd onderzoek

De onderzoeksmethoden zijn deskresearch, steekproef, jurisprudentieanalyse en vraaggesprek.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode september 2006 tot eind februari 2007. De tekst van dit rapport is afgesloten op 31 maart 2007.

AI Totstandkoming, inhoud en functioneren van de welstandsnota

AI.1 Inleiding

Het zwaartepunt met betrekking tot de mate van toetsbaarheid en transparantie van het welstandstoezicht ligt zonder twijfel bij de gemeentelijke welstandsnota. Een analyse van de welstandsnota geeft inzicht in de wijze waarop de gemeente de te hanteren redelijke eisen van welstand heeft geconcretiseerd. Tot op heden hebben (slechts) twee gemeenten geen welstandsnota vastgesteld (Boekel en Jacobswoude), zodat het totaal aantal vigerende nota's ruim 440 bedraagt.² Binnen het bestek van dit onderzoek is een diepgaande analyse van alle bestaande welstandsnota's niet mogelijk. Om inzicht te krijgen in de wijze waarop gemeenten invulling hebben gegeven aan de wettelijke plicht om een welstandsnota vast te stellen en daarover verantwoorde uitspraken te kunnen doen, is een analyse van alle bestaande welstandsnota's ook niet noodzakelijk. Volstaan kan worden met een selectie, mits gebaseerd op een aantal uitgangspunten.

Voor dit onderzoek zijn een twintigtal gemeenten geselecteerd. Het betreft 19 gemeenten met een welstandsnota en één gemeente die geen welstandsnota heeft vastgesteld. De selectie is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- geografische spreiding over Nederland
- grote en kleine steden/dorpen
- steden/dorpen met relatief veel nieuwbouw
- steden/dorpen met relatief veel agrarisch gebied
- steden/dorpen met een historische kern

Tevens is de selectie zo gekozen dat zowel gemeenten met een eigen welstandscommissie als gemeenten die zijn aangesloten bij een bovengemeentelijke welstandsorganisatie in het onderzoek zijn betrokken. Een overzicht van de geselecteerde gemeenten is als bijlage 1 bij dit onderzoeksrapport gevoegd.

De analyse van de geselecteerde welstandsnota's heeft plaatsgevonden aan de hand van een geüniformeerde checklist, bestaande uit 18 onderzoeksvragen. Aldus is gewaarborgd dat alle onderzochte nota's op basis van identieke indicatoren zijn beoordeeld en is uitgesloten dat eventuele verschillen in uitkomst zijn te wijten aan een verschil in onderzoeksmethode. De gebruikte checklist is als bijlage 2 bij dit onderzoeksrapport gevoegd. Hieronder zullen de bevindingen worden weergegeven. Daarbij is zoveel mogelijk de volgorde van de in de checklist geformuleerde onderzoeksvragen aangehouden.

² Per 1 januari 2007 zijn er 443 gemeenten in Nederland (bron: Woningwetw.vng.nl).

AI. 2 Synthese van de uitgevoerde analyses van welstandsnota's

AI.2.1 De omvang van de welstandsnota

De omvang van de onderzochte welstandsnota's varieert aanzienlijk, niettemin bevat het merendeel van de nota's tussen de 100 en 200 pagina's.³ De verklaring voor het verschil in omvang kan niet worden gezocht in de omvang van de desbetreffende gemeente. Sommige kleine gemeenten blijken een (zeer) omvangrijke welstandsnota te hebben (bijvoorbeeld gemeente Tiel, ca. 280 pagina's) terwijl relatief grote gemeenten met een beperkte welstandsnota volstaan (bijvoorbeeld gemeente Zwolle, ca. 80 pagina's).

Ook de stedenbouwkundige aard en karakteristiek van de gemeente blijken geen oorzakelijk verband te vertonen met de omvang van de welstandsnota. Onder de gemeenten met een belangrijke historische kern zijn omvangrijke (bijvoorbeeld gemeente Veere, ruim 250 p.) en zeer beperkte welstandsnota's aangetroffen (bijvoorbeeld Urk, ca. 65 pagina's).

Bepalend voor de omvang is vooral de mate waarin binnen een gemeente verschillende deelgebieden zijn onderscheiden, al dan niet met daaraan gekoppeld gedifferentieerde clusters van gebiedsgerichte welstandscriteria (zie par. AI.2.9). Naarmate er meer gebieden worden onderscheiden, neemt de omvang van de welstandsnota in de onderzochte gemeenten toe. *Belangrijke factor in dat verband vormt de mate waarin in de welstandsnota wordt beargumenteerd en gemotiveerd waarom tot een bepaalde indeling in gebieden is gekomen.* Logischerwijs neemt de omvang van de nota verder toe naarmate meer ruimte is ingeruimd voor genoemde onderbouwing.

Een bijzondere positie wordt ingenomen door gemeenten waarin de gemeentelijke organisatie is opgebouwd uit een centrale gemeenteraad en één of meer stadsdeelraden of deelgemeenten (bijvoorbeeld Amsterdam en Rotterdam). In Amsterdam bestaan naast een algemene welstandsnota die is vastgesteld door de gemeenteraad, deelnota's voor de verschillende stadsdelen vastgesteld door de stadsdeelraden. In een deelnota kunnen de stadsdelen weer zijn onderverdeeld in verschillende deelgebieden.⁴ In Rotterdam is er een welstandsnota die geldt voor de gehele stad en dus ook voor de deelgemeenten. De totale omvang van de voor een dergelijke gemeente geldende welstandsnota(s) is daardoor zonder uitzondering zeer omvangrijk te noemen (meer dan 300 pagina's).

Conclusie:

Er bestaat een grote variëteit in de omvang van de welstandsnota's. De omvang is niet afhankelijk van de grootte of het stedenbouwkundige karakter van de gemeente. Bepalend voor de omvang is vooral het aantal deelgebieden dat is onderscheiden en de mate waarin dat onderscheid is onderbouwd.

AI.2.2 Kenbaarheid van de welstandsnota

Alle welstandsnota's zijn in te zien bij de desbetreffende gemeente.

Een aantal van de onderzochte welstandsnota's (dus niet alle⁵) zijn ook te raadplegen via de internetsite van de gemeente. De publicatie op internet blijkt soms echter niet volledig te zijn, zonder dat daarvan op de desbetreffende site melding wordt gemaakt.⁶ Tevens is geconstateerd dat de wijze waarop de nota's digitaal zijn ontsloten, sterk verschilt. Sommige

³ De minst omvangrijke welstandsnota in het onderhavige onderzoek betrof die van de gemeente Urk (ca. 60 p.). De omvangrijkste is die van de gemeente Rotterdam (ruim 350 p.).

⁴ In dit onderzoek is voor de gemeente Amsterdam volstaan met een analyse van de algemene welstandsnota en één deelnota. Voor Rotterdam is de gehele nota bestudeerd.

⁵ Niet of niet volledig op internet: Enschede, IJlst, Den Haag, Almere.

⁶ Zo ontbreken bij de stadsdeelnota van stadsdeel De Baarsjes (Amsterdam) noodzakelijke bijlagen met kaartfragmenten.

nota's zijn enkel een pdf-weergave van de analoge welstandsnota (een "plat document"), terwijl sommige gemeenten hun digitale versie hebben voorzien van zoeksystemen (bijvoorbeeld hyperlinks). De digitale toegankelijkheid van de onderzochte nota's verschilt daardoor aanzienlijk. In het algemeen kan worden gesteld dat de nota's die in pdf-format op het internet zijn gezet, door de omvang lastig zijn te raadplegen.

De bevindingen van het onderhavige onderzoek sluiten op dit punt overigens aan bij de bevindingen die staan vermeld in het onderzoeksrapport WelstandTransparant IMWE.⁷ Ook in dat onderzoek is een evaluatie van welstandsnota's uitgevoerd op onder meer het punt van de elektronische beschikbaarheid via internet. In dat onderzoek wordt voorgesteld om de nota's uiteindelijk aan de hand van eenzelfde format op te stellen. Doel is om alle geldende welstandsnota's op termijn digitaal uitwisselbaar te laten zijn (via het zogenoemde Informatiemodel Welstand IMWE). Dit initiatief zal de (digitale) toegankelijkheid van welstandsnota's in de toekomst waarschijnlijk verbeteren.

Conclusie:

Alle geldende welstandsnota's zijn in analoge vorm kenbaar. Het merendeel van de onderzochte nota's zijn te raadplegen via internet. Raadpleging via internet blijkt niet altijd eenvoudig, bijvoorbeeld omdat zoeksystemen ontbreken. Enkele welstandsnota's blijken, zonder dat dit op de website wordt vermeld, onvolledig op het internet weergegeven.

AI.2.3 Opbouw van de welstandsnota en toegankelijkheid

De onderzochte welstandsnota's zijn over het algemeen redelijk toegankelijk.

Onder toegankelijkheid wordt in dit onderzoek verstaan dat de welstandscriteria op logische en systematische wijze in de nota zijn gepresenteerd. Niet gekeken is hoeveel tijd gemoeid is met het zoekwerk; dat is immers een subjectieve factor die sterk afhankelijk is van de deskundigheid van de gebruiker van de welstandsnota.⁸

Alle welstandsnota's bevatten een inhoudsopgave en een indeling in hoofdstukken en/of artikelen. Enkele welstandsnota's bevatten instrumenten om de toegankelijkheid van de nota te vergroten. In dat verband zijn leeswijzers⁹ en "routeplanners"¹⁰ aangetroffen. Vermeld is al dat de toegankelijkheid van welstandsnota's via internet veelal minder is vanwege het feit dat bij omvangrijke nota's de verschillende onderdelen slechts stapsgewijs (per bladzijde) kunnen worden geraadpleegd. Daardoor ontbreekt het overzicht over het geheel.¹¹

Wat aandacht verdient is dat bij enkele nota's de inhoudsopgaven of leeswijzers niet correct of onvolledig blijken. Zo is bijvoorbeeld geconstateerd dat onder de kop "welstandscriteria" niet alle criteria van de welstandsnota worden aangeduid¹² of dat niet alle voor een gebied geldende criteria worden genoemd.¹³ Gebruikte (overzichts)kaartbeelden (met daarop bijv. de deelgebieden binnen de gemeente) zijn niet altijd even goed leesbaar, veelal vanwege de

⁷ Dat onderzoek is uitgevoerd onder auspiciën van de Federatie Welstand en Ravi. Bij het onderhavige evaluatieonderzoek is gebruik gemaakt van de Tussentijdse Rapportage Resultaten, Fase 1, Stappen 1-5 d.d. juni 2006. Dat rapport bevat een interessante aanzet voor de ontwikkeling van een Informatiemodel Welstand.

⁸ Het in de vorige voetnoot genoemde onderzoeksrapport concludeert dat de beschikbaarheid en toegankelijkheid van de welstandsnota's "zeer beperkt" is (p. 15).

⁹ Bijv. welstandsnota's Zwolle, Edam-Volendam en Urk.

¹⁰ Welstandsnota Enschede.

¹¹ Onder meer welstandsnota's Amsterdam, Utrecht en Rotterdam.

¹² Welstandsnota Noordoostpolder.

¹³ Welstandsnota Zwolle.

grofmazige schaal. Dat komt de toegankelijkheid van de nota natuurlijk niet ten goede en kan bovendien de gebruiker van de nota gemakkelijk misleiden.

Het onderscheid tussen algemene criteria, gebiedsgerichte criteria en loketcriteria wordt in alle onderzochte nota's gemaakt maar de verschillende groepen worden niet altijd in afzonderlijke delen van de nota gepresenteerd. Dat is wel het geval ten aanzien van de loketcriteria die steeds in een apart deel van de nota zijn te vinden. Op een enkele uitzondering na¹⁴, worden de loketcriteria vergezeld van illustraties die overgenomen zijn uit het Besluit bouwvergunningvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken (Bblb). Het werken met illustraties komt het inzicht in de geldende criteria ten goede.

Conclusie:

De analoge versies van de onderzochte welstandsnota's zijn over het algemeen goed toegankelijk, mede door het gebruik van leeswijzers en andere instrumenten die het gebruik van de nota's vergemakkelijken. Via het internet zijn de nota's veel minder goed toegankelijk omdat het totaaloverzicht ontbreekt. Bij nadere analyse blijken sommige inhoudsopgaven en leeswijzers niet correct of onvolledig.

AI.2.4 Andersoortige toetsingskaders naast welstandscriteria

Artikel 12a Woningwet bepaalt dat de welstandsnota *in ieder geval* de criteria bevat die B&W (en de welstandscommissie) bij de toetsing van een bouwwerk aan redelijke eisen van welstand hanteren. Uit de woorden "in ieder geval" kan worden geconcludeerd dat in de welstandsnota ook andere voorschriften – die niet relevant zijn voor de welstandstoetsing als bedoeld in artikel 12 lid 1 Woningwet – mogen worden opgenomen.

Gebleken is dat het merendeel van de onderzochte welstandsnota's (14 stuks) naast welstandscriteria andersoortige bepalingen bevat. Het gaat dan in alle gevallen om criteria met betrekking tot reclame-uitingen aan bouwwerken. Deze zijn vormgegeven als een afzonderlijk hoofdstuk of paragraaf binnen de welstandsnota, maar het komt ook voor dat reclamecriteria zijn verweven door de reguliere welstandscriteria. Ook zijn in enkele welstandsnota's criteria aangetroffen voor wijzigingen aan monumenten (bijvoorbeeld gemeente Zwolle).

Als gezegd is er juridisch niets op tegen dat in de welstandsnota niet alleen welstandscriteria als bedoeld in artikel 12 Woningwet worden geformuleerd. Waar het criteria voor reclame-uitingen betreft, kan zelfs worden verdedigd dat voorzover deze criteria betrekking hebben op het uiterlijk en de plaatsing van bouwvergunningplichtige reclame-uitingen, juridisch gezien van welstandscriteria sprake is.¹⁵ De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS) overwoog daarover:

"In de door de gemeenteraad op 24 juni 2004 vastgestelde - en op 1 juli 2004 in werking getreden - welstandsnota "Over welstand geschreven" wordt op bladzijde 28 verwezen naar het al eerder vastgestelde reclamebeleid, dat als toetsingskader is gehandhaafd voor de beoordeling of reclame-uitingen aan redelijke eisen van welstand voldoen. Dit reclamebeleid houdt, voor zover hier van belang, in dat ten aanzien van bedrijfsverzamelgebouwen door de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit een welstandsadvies aan het college wordt gegeven op basis van de daarvoor nader aangegeven criteria. Deze criteria houden in dat op de gevel van bedrijfsverzamelgebouwen geen afzonderlijke reclame van ter plaatse gevestigde bedrijven is toegestaan, het gebouw alleen mag worden voorzien van de naam van het gebouw en de naamsaanduidingen van de in het gebouw gevestigde bedrijven rondom de entree dienen te worden gesitueerd of, waar mogelijk, op een afzonderlijke zuil. Er is geen grond voor het oordeel dat het aspect reclame bij de welstandstoets in het kader van de Wow niet mag worden

¹⁴ Bijv. welstandsnota Enschede.

¹⁵ Zie ABRS 6 juli 2005, nr. 200410438/1 (te raadplegen via woningwetw.raadvanstate.nl).

beoordeeld of dat de hierboven weergegeven beleidsuitgangspunten op voorhand onredelijk zijn.”

Anders ligt dat ten aanzien van criteria die tot doel hebben de monumentale eigenschappen van bouwwerken te beschermen. Een dergelijke doelstelling past niet binnen de reikwijdte van de welstandstoets en hoort binnen de toetsing van artikel 12 lid 1 Woningwet niet thuis. Voor de bescherming van monumentale waarden geldt specifiek de Monumentenwet 1988 (of een provinciale of gemeentelijke monumentenverordening) met een eigen vergunningstelsel inclusief adviesstructuur. Dat in menige gemeente de advisering in het kader van de monumentenzorg wordt gecombineerd (door een gecombineerde welstands- en monumentenadviescommissie) met de welstandsadvisering doet aan de gescheiden juridische kaders niet af.¹⁶

De opname in de welstandsnota van criteria die als doelstelling hebben het beschermen van monumentale waarden, heeft als risico dat bij toetsing aan de nota de juridische scheidslijn tussen welstandsadvies en monumentenadvies vervaagt en door de welstandscommissie in het kader van de toetsing van een bouwplan aan artikel 12 lid 1 Woningwet, de reikwijdte van de welstandstoets wordt overschreden.¹⁷ Gevolg daarvan zou in het uiterste geval kunnen zijn dat het besluit van B&W dat is gebaseerd op het “welstandsadvies” (waarbij monumentencriteria zijn betrokken) in rechte wordt vernietigd. Als een gemeente wenst dat in de welstandsnota ook monumentencriteria zijn opgenomen, verdient het aanbeveling dat die criteria in een afzonderlijk (en dus duidelijk herkenbaar) hoofdstuk of deel van de welstandsnota worden gepresenteerd. Tevens zou uitdrukkelijk moeten worden aangegeven dat alleen in het spoor van de monumentenvergunning aan de desbetreffende criteria wordt getoetst. Indien in een concreet geval (mede) op basis van monumentencriteria is geadviseerd, dan zou dat bovendien zoveel mogelijk expliciet uit het uitgebrachte advies moeten blijken.

Conclusie:

Het grootste deel van de onderzochte welstandsnota's bevat naast welstandscriteria ter invulling van artikel 12 lid 1 Woningwet, ook andersoortige criteria. Het gaat dan vooral om reclamecriteria en monumentencriteria. Dat is niet in strijd met de Woningwet. Aandacht verdient wel dat de welstandstoets niet is bedoeld om monumentale waarden te beschermen. Toetsing aan monumentencriteria dient via andere publiekrechtelijke vergunningstelsels te verlopen. Welstandscriteria en monumentencriteria blijken in de onderzochte welstandsnota's echter niet altijd helder gescheiden.

AI.2.5 Voorschriften over totstandkoming, wijziging en inspraak

Hoewel alle onderzochte nota's in meer of mindere mate de beleidsmatige achtergronden en de totstandkoming van het welstandstoezicht schetsen, bevat geen van de nota's voorschriften met betrekking tot de totstandkoming, aanvulling of wijziging van de welstandsnota. Op zichzelf is dat ook niet nodig, aangezien de Woningwet zelf de te volgen procedure aanwijst en die procedure uitputtend is geregeld in de gemeentelijke inspraakverordening.¹⁸ Een uitzondering betreft (her)ontwikkelingslocaties. In alle welstandsnota's wordt ten aanzien van dergelijke gebieden vermeld dat de voor die gebieden geldende welstandscriteria zullen worden vastgesteld parallel aan de besluitvorming over de stedenbouwkundige invulling van het gebied. De inspraak rondom de welstandscriteria kan dan worden gelijkgeschakeld met de

¹⁶ Uitgebreid daarover A.G.A. Nijmeijer, Welstandstoezicht juridisch getoetst (diss.), Kluwer 2001, hoofdstuk 9.

¹⁷ Dat geldt zeker indien door een gecombineerde welstands- en monumentencommissie wordt geadviseerd en in het uitgebrachte advies geen onderscheid wordt gemaakt tussen het welstandsadvies ex artikel 12 lid 1 Woningwet en het monumentenadvies.

¹⁸ Als bedoeld in artikel 150 Gemeentewet.

inspraak die ten aanzien van de stedenbouwkundige plannen zal plaatsvinden (veelal het bestemmingsplan maar het kan ook om een zelfstandige projectprocedure ex artikel 19 WRO gaan). Na de inspraak zullen de welstandscriteria door de gemeenteraad worden vastgesteld en vanaf dat moment gelden die criteria als aanvulling of wijziging van de welstandsnota. Een dergelijke handelwijze is toegestaan volgens de Woningwet. Uit de onderzochte nota's wordt echter niet duidelijk of na vaststelling door de gemeenteraad, de nieuwe welstandscriteria fysiek als document bij de welstandsnota worden gevoegd of dat de criteria als afzonderlijke (deel)welstandsnota zijn te raadplegen. Het zoveel mogelijk fysiek bij elkaar houden van de in een gemeente geldende welstandscriteria verdient vanuit het oogpunt van kenbaarheid en toegankelijkheid aanbeveling. Aan de andere kant ontstaat dan het risico dat de welstandsnota praktisch moeilijk hanteerbaar wordt.

De wettelijke doelstelling achter het verplicht stellen van inspraak als bedoeld in artikel 150 Gemeentewet, is gelegen in het vergroten van het democratische karakter van de welstandsnota en daarmee van het welstandstoezicht. Bezien vanuit die doelstelling is het opvallend, dat in alle onderzochte gemeenten slechts op (zeer) kleine schaal door ingezetenen en belanghebbenden binnen de gemeente van de inspraakmogelijkheden bij de totstandkoming van de welstandsnota's gebruik is gemaakt.¹⁹

Conclusie:

De onderzochte welstandsnota's bevatten geen procedurevoorschriften. Ten aanzien van (her)ontwikkelingsgebieden wordt de koppeling tussen de welstandsnota en de planologische besluitvorming echter wel aangegeven.

Van de inspraakmogelijkheid is bij de totstandkoming van de onderzochte nota's opvallend weinig gebruik gemaakt.

AI.2.6 Welstandscriteria inhoudelijk

Ten aanzien van de inhoudelijke invulling van de welstandscriteria laat de wetgever de gemeenteraad vrijwel volledige vrijheid. Hoewel die vrijheid reeds besloten ligt in het feit dat de welstandscriteria bij wet als beleidsregels zijn gekwalificeerd, is de grote mate van beleidsvrijheid van de gemeenteraad op verschillende plaatsen in de parlementaire geschiedenis door de regering benadrukt. Weliswaar is door de regering tevens opgemerkt dat de welstandscriteria zo concreet mogelijk zouden moeten zijn en zoveel mogelijk objectgericht, maar in welke mate een gemeenteraad daaraan invulling geeft bepaalt de raad primair zelf.²⁰ Een en ander betekent dat de Woningwet geen juridische handvatten geeft om te kunnen beoordelen of een welstandscriterium al dan niet in strijd met de wet (rechtmatig of onrechtmatig) is. Het betekent tegelijkertijd dat gemeenteraden volledig vrij zijn in het bedenken en het formuleren van welstandscriteria. Het gevolg is dat er in de praktijk een grote verscheidenheid in welstandscriteria bestaat.²¹ Dat maakt het op het eerste gezicht lastig om in zijn algemeenheid conclusies te trekken, maar toch vallen er bij nadere analyse wel een aantal lijnen te ontdekken.

¹⁹ Niet uit te sluiten valt dat bij de totstandkoming van de welstandsnota's langs informele weg door de gemeenten overleg is gevoerd met belangenorganisaties en burgers. Dit is echter geen inspraak als bedoeld in de Woningwet. Voorts is het belang en de mate van het informele overleg niet meetbaar gebleken.

²⁰ Dat de bestuursrechter tot op heden geen oordeel heeft hoeven uitspreken over de vraag of de welstandscriteria in voldoende mate concreet en objectgericht zijn, komt in par. AI.4 aan de orde.

²¹ Tot die constatering kwam ook de Federatie Welstand in haar rapport Welstandsnota's: de eerste oogst, Negen van de eerste welstandsnota's vergeleken (februari 2003) en het daaropvolgende rapport Monitoring welstandsnota's, Een onderzoek naar de totstandkoming van welstandsnota's in 17 Nederlandse gemeenten (oktober 2003). In dezelfde zin het in voetnoot 6 genoemde rapport WelstandTransparant IMWE.

Zo blijkt het merendeel van de onderzochte welstandsnota's te werken met enige vorm van welstandsniveaus (ook wel welstandsregimes genoemd). Deze figuur kent de Woningwet als zodanig niet, maar zij staat daaraan vanwege de al genoemde grote mate van beleidsvrijheid ook niet in de weg. De terminologie voor de welstandsniveaus kan per welstandsnota uiteenlopen. Zo is bijvoorbeeld aangetroffen de combinatie "open", "respect" en "behoud"²² maar ook "vrij", "basis", "basis plus" en "uitgebreid"²³ en eenvoudigweg "Welstandsniveau 1" en "Welstandsniveau 2".²⁴ In een andere nota wordt het verschil in welstandsniveaus uitgedrukt in "beleidsintenties".²⁵ Ondanks de verschillen in terminologie en precieze uitwerking, is de achterliggende doelstelling bij alle aangetroffen systemen gelijk. In de kern gaat het om de ruimte die de bouwer wordt gelaten in de vormgeving (waaronder uiterlijk en plaatsing te verstaan) van zijn bouwwerk. Anders gezegd: de onderscheiden welstandsniveaus geven de "strengheid" van het welstandstoezicht op een bepaalde locatie binnen de gemeente aan. Geconstateerd is tegelijkertijd dat naarmate het welstandstoezicht meer op het behoud en het herstel van ter plaatse aanwezige architectonische waarden is gericht, het aandeel absolute welstandscriteria in verhouding toeneemt.

Wat nu precies onder een bepaald welstandsniveau moet worden verstaan – met andere woorden – hoe toepassing van het welstandsniveau leidt tot aan een bouwwerk te stellen eisen vanuit welstandsoogpunt – is echter niet altijd even helder, temeer omdat de verschillende welstandsniveaus niet altijd duidelijk zijn toegelicht.

Conclusie:

In de onderzochte welstandsnota's wordt gewerkt met welstandsniveaus per deelgebied van de gemeente. Deze welstandsniveaus staan voor verschillende gradaties van welstandstoezicht. De Woningwet laat een dergelijke invulling van het welstandstoezicht toe.²⁶ Toepassing van de welstandsnota wordt in sommige gevallen bemoeilijkt doordat niet of in onvoldoende mate wordt toegelicht wat precies onder een bepaald welstandsniveau moet worden verstaan.

Een tweede element dat vrijwel alle onderzochte welstandsnota's gemeen hebben, is de wijze van opbouw van de welstandscriteria. Het betreft hier niet zozeer de inhoud, alswel de presentatie van de criteria. Deze vertoont op hoofdlijnen een gemeenschappelijke systematiek. Na een beschrijving van het gebied waarop de criteria betrekking hebben, worden de specifieke kwaliteiten van het gebied benoemd en wordt aangegeven wat het gemeentelijke welstandsbeleid (welstandsniveau of welstandsregime) is ten aanzien van het beschreven gebied. Vervolgens worden de eigenlijke welstandscriteria geformuleerd. Ook daarbij valt een stramien te herkennen. Onderscheid wordt veelal gemaakt tussen de relatie van het bouwwerk met zijn omgeving, de massa en schaal van het bouwwerk op zichzelf en de vormgeving (materiaalkeuze, detaillering et cetera) van het bouwwerk op zichzelf. Deze onderverdeling komt de toegankelijkheid en de kenbaarheid van de welstandscriteria ten goede. Voor de onderverdeling lijkt overigens de Model-welstandsnota als uitgangspunt te hebben gediend.²⁷

²² Welstandsnota Utrecht.

²³ Welstandsnota Almere.

²⁴ Welstandsnota Tiel.

²⁵ Welstandsnota Leeuwarden.

²⁶ Er bestaat tot op heden geen jurisprudentie ten aanzien van het werken met welstandsniveaus.

²⁷ Opgesteld onder verantwoordelijkheid van de Rijksbouwmeester, de Federatie Welstand en de Vereniging van Nederlandse gemeenten en getiteld Naar een gemeentelijke welstandsnota, Werkdocument met model en toelichting (Den Haag 2000).

De opbouw van de welstandscriteria vertoont in het merendeel van de onderzochte welstandsnota's gelijkenis. Deze opbouw, die op hoofdlijnen neerkomt op een beschrijving van het gebied, gevolgd door een toedeling van een welstandsniveau en een uitwerking in welstandscriteria, komt de toegankelijkheid van de welstandsnota ten goede.

Waar het de inhoud van de welstandscriteria zélf betreft, geldt evenzeer dat ondanks de grote mate van beleidsvrijheid van de gemeenteraad, er op basis van de onderzochte nota's een aantal lijnen kunnen worden getrokken. Daarvoor is in de eerste plaats het onderscheid tussen relatieve en absolute welstandscriteria van belang. Deze begrippen zijn in de literatuur geïntroduceerd om een typologie binnen de vele verschijningsvormen van welstandscriteria aan te kunnen brengen.²⁸ In de parlementaire geschiedenis bij artikel 12a Woningwet is dit onderscheid eveneens gehanteerd en ook in de onderzochte welstandsnota's wordt het onderscheid soms gemaakt.²⁹ Het onderscheid is gebaseerd op de mate waarin een welstandscriterium aangeeft aan welke eisen een bouwwerk qua uiterlijk en plaatsing moet voldoen. Een absoluut welstandscriterium laat slechts één uitkomst toe en is daarmee uiterst rechtszeker en voorspellend richting belanghebbenden. Voorbeeld: bouwwerk moeten met rode dakpannen worden afgedekt.

Een relatief welstandscriterium daarentegen behoeft per geval een nadere interpretatie, waarbij veelal een relatie moet worden gelegd met reeds bestaande bebouwing. Voorbeeld: de vormgeving van de bebouwing moet ondergeschikt zijn aan het hoofdgebouw. Op basis van een relatief welstandscriterium is niet slechts één uitkomst mogelijk maar meerdere en in die zin is een dergelijk criterium minder rechtszeker en minder voorspellend dan de absolute variant. Een relatief criterium is voor de bouwer vanzelfsprekend minder transparant. Duidelijk moge zijn dat naarmate de hoeveelheid absolute criteria in een welstandsnota toeneemt, het voorspellende karakter en de transparantie van die nota navenant groeit. Om een indicatie te krijgen van de mate van rechtszekerheid en transparantie die uit een welstandsnota voortvloeit, is het derhalve zinvol om te analyseren wat de verhouding relatieve en absolute welstandscriteria binnen een welstandsnota is.

AI.2.7 Verhouding relatieve en absolute criteria in de welstandsnota

Over het geheel genomen, blijken de onderzochte welstandsnota's 's grotendeels te bestaan uit relatieve welstandscriteria. Bij benadering is gemiddeld 70% van de onderzochte welstandscriteria relatief. Het maakt overigens wel verschil of wordt gekeken naar het geheel van welstandscriteria (algemeen, gebiedsgericht en objectgerichte c.q. loketcriteria) of dat de analyse wordt beperkt tot enkel de categorie loketcriteria (ook sneltoetscriteria genoemd). De algemene welstandscriteria³⁰ blijken in alle welstandsnota's 100% relatief van aard. Bij de gebiedsgerichte ligt dat percentage gemiddeld rond de 75%. De loketcriteria blijken gemiddeld voor het merendeel (ca. 70%) uit absolute welstandscriteria te bestaan. In AI.2.15 wordt op de loketcriteria nog nader ingegaan.

De onderzochte welstandsnota's bevatten grotendeels relatieve welstandscriteria. Het percentage relatieve criteria is het grootst binnen de groep algemene welstandscriteria. De groep loketcriteria bevat procentagewijs de grootste hoeveelheid absolute criteria. De toetsbaarheid en transparantie die uit relatieve welstandscriteria voortvloeit, is kleiner in

²⁸ A.G.A. Nijmeijer, De juridische mogelijkheden omtrent de vaststelling van welstandscriteria nader beschouwd, BR 1999, p. 89-101 en van dezelfde auteur Welstandstoezicht juridisch getoetst (diss.), Kluwer 2001, p. 166-167.

²⁹ Bijv. de deelnota van stadsdeel De Baarsjes (Amsterdam).

³⁰ Overgenomen uit de publicatie van rijksbouwmeester T. Dijkstra, Architectonische kwaliteit, een notitie over architectuurbeleid, Den Haag 1985.

vergelijking tot absolute welstandscriteria.

AI.2.8 Verhouding objectgerichte en algemene criteria

Wat betreft de objectgerichte criteria, wordt geconstateerd dat dit soort criteria vooral voorkomt in de vorm van loket- of sneltoetscriteria. Bij benadering kan worden gezegd dat 90% van de loketcriteria objectgericht is. De objecten die worden onderscheiden in het kader van de loketcriteria zijn per definitie bouwactiviteiten die op grond van artikel 4 tot en met 6 Besluit bouwvergunningstvrije en licht bouwvergunningplichtige bouwwerken (Bblb), lichtvergunningplichtig zijn. In de onderzochte welstandnota's worden onderscheiden:

- aan- en uitbouwen
- bijgebouwen en overkappingen
- dakkapellen
- kozijn- of gevelwijzigingen
- erfafscheidingen

Maar er zijn ook nota's die bijvoorbeeld het aanbrengen van zonnepanelen, luifels en zonweringen als object benoemen.³¹

Buiten het kader van de loketcriteria komen objectgerichte criteria ook wel voor, maar zij maken dan een ondergeschikt deel uit van het geheel aan welstandscriteria. Te denken valt aan historische c.q. karakteristieke objecten, kunstwerken, reclame enzovoort of beeldbepalende objecten.

De welstandnota van stadsdeel De Baarsjes benoemt bijvoorbeeld balkons, brievenbussen, glas in lood ramen, hijsbalken en huisnummerbordjes als karakteristieke objecten.

Conclusie:

Alle onderzochte welstandnota's bevatten objectgerichte welstandscriteria, zij het dat het aandeel van dit soort criteria in de nota als geheel, sterk kan verschillen. De meeste objectgerichte criteria komen voor in de vorm van loketcriteria. De onderscheiden objecten komen dan overeen met de licht-bouwvergunningplichtige bouwactiviteiten zoals het Bblb die kent. Niet iedere welstandnota bevat hetzelfde aantal of hetzelfde soort objecten. Buiten de loketcriteria komen objectgerichte criteria ook voor, zij het op minder grote schaal. Het gaat dan veelal om karakteristieke of beeldbepalende objecten.

AI.2.9 Verhouding gebiedsgerichte en algemene criteria

Het aandeel gebiedsgerichte criteria is in vergelijking tot algemene criteria bij benadering 70%. Dat betekent dat in de onderzochte welstandnota's het merendeel van de criteria gebiedsgericht is. Dat welstandscriteria inhoudelijk kunnen verschillen naargelang de locatie van het bouwwerk, is door de wetgever neergelegd in artikel 12a lid 3 Woningwet. Geconstateerd kan worden dat van die mogelijkheid op grote schaal gebruik wordt gemaakt, hetgeen gelet op de aard van het welstandstoezicht (beoordeling van het uiterlijk en de plaatsing van het bouwwerk mede *in verband met de omgeving*) geen verrassing is. Worden de gebiedsgerichte criteria onderling met elkaar vergeleken, dan blijkt er een zeer grote verscheidenheid tussen de onderzochte welstandnota's voor te komen. Die verscheidenheid zit in de redactie van de gebiedsgerichte criteria maar ook in de wijze waarop de gebiedsgerichte criteria worden beargumenteerd c.q. onderbouwd. Sommige welstandnota's knopen aan bij de stedenbouwkundige karakteristiek van het gebied

³¹ Welstandnota Enschede.

(agrarisch gebied, bedrijventerrein, beschermd stadsgezicht, gesloten stedelijk blok), maar ook andere kenmerken worden gebruikt zoals de bouwperiode (19^e eeuws, interbellum, wederopbouw). Veelal verbinden de onderzochte welstandsnota's aan de onderscheiden gebiedstypen een bepaalde mate van beoordelingsniveau.

Bijvoorbeeld "respect" (essentiële eigenschappen van de aanwezige bebouwings- en omgevingskarakteristiek worden gerespecteerd) en "behoud" (behoud en herstel van het aanwezige bebouwingsbeleid en versterken van de bestaande of historisch bepaalde karakteristiek van stedenbouwkundige, architectonische, landschappelijke of cultuurhistorische aard). De niveau's onderscheiden zich onderling in de mate van vrijheid met betrekking tot omgang met de bestaande stedenbouwkundige structuur en architectuur.³²

Ten aanzien van de gekozen beoordelingsniveaus zijn ook weer verschillende benamingen en invullingen geconstateerd.

In Leeuwarden onderscheidt de welstandsnota bijvoorbeeld HR (het bestaande ruimtelijke beleid wordt gezien als te handhaven leidraad voor de verdere ontwikkeling met het accent op herstel en restauratie), RI (het bestaande ruimtelijke beleid wordt gezien als te respecteren/interpreteren voor de verdere ontwikkeling) en IV (het bestaande ruimtelijke beleid wordt gezien als te interpreteren leidraad voor de verdere ontwikkeling met de mogelijkheid voor incidentele nieuwe afwijkende oplossingen). Naast deze beleidsintenties worden rubrieken (hoofdvorm [bebouwingscontour, massaopbouw, relatieve omvang en vormbehandeling], aanzichten [gerichtheid, geleiding en compositie] en opmaak [materiaal, kleurtoon, kleur, metselwerk, detail en ornament]) en coderingen onderscheiden.

Een voorbeeld (p. 31):

Interbellumperiode:

Rubriek	Codering	Beleidsintentie
<i>Hoofdvorm</i>		
Bebouwingscontour (...)	1 of 2 lagen met kap	HR
<i>Aanzichten</i>		
Gerichtheid (...)	naar openbare weg	HR
Compositie	gestileerd	RI
<i>Opmaak</i>		
Materiaal	steenachtig	HR
Kleurtoon	middentoon	HR
Kleur	muren roodbruin of geel dak donker of rood	RI

Ook zijn er verschillen in de gedetailleerdheid van de gebieden die een gemeenteraad onderscheidt. Maar dat is evenmin verwonderlijk, aangezien de keus van gebieden direct samenhangt met de specifieke lokale omstandigheden van de desbetreffende gemeente. Een relatief nieuwe gemeente als Almere onderscheidt andere gebieden dan bijvoorbeeld IJlst. Daar is juridisch gezien niets mis mee. Zolang binnen één welstandsnota op consistente wijze met dezelfde typologieën van gebieden wordt gewerkt, is er ook vanuit praktisch oogpunt weinig op tegen, zij het dat naarmate meer wordt gedifferentieerd in welstandsniveaus, de

³² Welstandsnota Utrecht.

overzichtelijkheid en toegankelijkheid van de nota vermindert. De onderzochte welstandsnota's bevatten overigens geen aanknopingspunten voor de conclusie dat het onderscheid van gebieden inconsistent gebeurt.

Als gezegd komt een veelheid van typen gebieden voor. Ter illustratie twee voorbeelden:

Welstandsnota Edam-Volendam:

- Beschermd stadsgezicht Edam
- Volendam Centrum
- Singelgebied
- Uitbreidingswijken
- Bedrijventerreinen
- Landelijk gebied

Welstandsnota Urk:

- Kom Urk
- Tuindorp
- Plan Noord
- Schelpenhoek/Waaierhoek
- Top
- Flatten
- Hooiland
- De Reede
- De Reede/Urkerweg
- Urkerhard
- De Staart
- De Natuurwijk
- De Polderwijk
- Individuele Woningbouw
- Bijzondere bebouwing
- Winkelcentra
- Lemsterhoek
- Kamperhoek
- Zwolsehoek
- Havengebied
- Groen met verspreide bebouwing
- Natuurgebied
- Agrarisch gebied

Deze voorbeelden illustreren meteen het verschil in schaal en detailniveau van de gekozen gebieden (en dat die verschillen niet samenhangen met de omvang van de gemeente). Voorts zijn de gekozen gebieden in de welstandsnota van Edam-Volendam uitgebreid in de nota zélf onderbouwd. Voor de onderscheiden gebieden geldt meestal dat uitvoerig wordt beschreven wat de specifieke kwaliteiten zijn van het desbetreffende gebied, welke kwaliteitsbepalende elementen bijzondere aandacht verdienen en tot welke welstandscriteria dat leidt. In de nota van Urk is nauwelijks een onderbouwing te vinden. Dat wil zeggen in de welstandsnota zélf. Voor de onderbouwing van de gebieden – in het bijzonder de karakteristieken van de gebieden – wordt in de welstandsnota volstaan met een verwijzing naar voor de desbetreffende gebieden geldende beeldkwaliteitplannen en bestemmingsplannen. De welstandsnota blijft aldus beperkt in omvang, maar voor het kunnen plaatsnemen van de

welstandscriteria in hun gebiedsgerichte context en de toepassing van de criteria in een concreet geval, moeten in Urk dus ook andere documenten dan de welstandsnota worden geraadpleegd. Dat komt de toegankelijkheid van de welstandsnota niet ten goede. In par. AI.2.17 wordt op verwijzingen in de welstandsnota teruggekomen.

Conclusie:

In de onderzochte welstandsnota's is het grootste deel van de welstandscriteria gebiedsgericht. Er komt een grote verscheidenheid in redactie voor indien de nota's onderling worden vergeleken. Ook ten aanzien van de typen gebieden die zijn onderscheiden en de wijze waarop dat onderscheid wordt beargumenteerd, is de verscheidenheid zeer groot. Zolang krachtens de Woningwet niet bij AMvB eisen worden gesteld aan de inhoud van welstandsnota's, is de geconstateerde verscheidenheid echter niet in strijd met de wet.

AI.2.10 Vakjargon in de welstandscriteria

De onderzochte welstandscriteria bevatten dikwijls vakjargon.³³ Dat is gezien de aard van de materie niet verwonderlijk en ook onvermijdelijk. Zouden de vaktermen steeds in de welstandscriteria zelf worden omschreven, dan ontstaat bovendien als snel een onleesbaar geheel. Tegen vakjargon hoeft ook geen bezwaar te bestaan, mits vaktechnische begrippen die voor de toepassing van een welstandscriterium bepalend zijn, op enige plaats in de welstandsnota nader worden toegelicht. Een verklarende begrippenlijst is daarvoor het aangewezen instrument. Geconstateerd is dat de onderzochte nota's bijna allemaal een begrippenlijst bevatten.³⁴ Tegelijkertijd is gebleken dat de aangetroffen begrippenlijsten niet altijd compleet zijn. Wij verstaan daaronder dat begrippen of begrippenparen afkomstig uit vakjargon en die voor het kunnen toepassen van de welstandscriteria cruciaal zijn, niet worden toegelicht.³⁵ Het hoeft geen nader betoog dat een gebrekkige begrippenlijst in combinatie met in de welstandscriteria opgenomen vakjargon, afbreuk doet aan de toetsbaarheid en de transparantie van de welstandsnota.

Conclusie:

De welstandscriteria bevatten vakjargon, dat veelal in een begrippenlijst wordt verklaard. De begrippenlijsten blijken echter niet altijd compleet in die zin, dat voor de toepassing van de welstandscriteria cruciale vaktermen niet worden toegelicht.

AI.2.11 Aanwezigheid van nuancerings en uitzonderingen

Doel van de welstandscriteria is om als norm te dienen bij een toetsing van een bouwplan aan redelijke eisen van welstand als bedoeld in artikel 12 lid 1 Woningwet. Een vrees die ten tijde van de totstandkoming van de Woningwet vanuit de welstandspraktijk vaak werd geuit, was dat het in detail opnemen van welstandscriteria zou leiden tot een te vergaande regulering van architectuur. Mede om die reden is in artikel 12a Woningwet expliciet bepaald dat de welstandscriteria juridisch gezien als beleidsregel moeten worden gekwalificeerd. Juist door deze kwalificatie ontstaat de mogelijkheid – zelfs de plicht – om in bijzondere gevallen waarin het onverkort toepassen van een welstandscriterium lijdt tot onevenredige gevolgen in verhouding tot de doelstelling van het criterium, van het welstandscriterium af te wijken. Dit wordt ook wel de inherente afwijkingsbevoegdheid genoemd (artikel 4:84 Algemene wet

³³ Denk bijvoorbeeld aan termen als vormtaal, randafdekkers, suskasten, hoekkepers, kilkepers, en architectonische eenheid.

³⁴ De deelnota van stadsdeel De Baarsjes (Amsterdam) bevat geen begrippenlijst.

³⁵ Zo is in de welstandsnota van de gemeente Noordoostpolder niet duidelijk wat onder bepaalde typen woningen moet worden verstaan (o.a. Oostenrijkse Woningen en boerderijen type C, K en M). Deze typen zijn echter cruciaal voor het kunnen toepassen van specifieke welstandscriteria voor dakkapellen.

bestuursrecht). Deze afwijkingsbevoegdheid bestaat dus ex lege en maakt het onnodig om ook in de welstandscriteria zelf allerlei ontsnappingsclausules aan te brengen door termen als “in beginsel”, “bij voorkeur”, “zoveel mogelijk” et cetera.

Conclusie:

Met name in absolute welstandscriteria blijkt de afwijkingsruimte te worden benadrukt door het gebruik van woorden als “in beginsel”. Op basis van artikel 4:84 Awb bestaat echter ex lege een afwijkingsmogelijkheid voor bijzondere gevallen.

AI.2.12 Verhouding tussen welstandscriteria en het Besluit bouwvergunningvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken (Bblb)

Een belangrijk aandachtspunt bij de welstandstoets vormt het feit dat de bebouwingmogelijkheden die het bestemmingsplan biedt, vóór gaan. Dat volgt naar huidig recht uit artikel 12 lid 3 Woningwet, maar over deze kwestie is onder de vorige Woningwet al veel jurisprudentie ontstaan. Daar zal in paragraaf AI.4.2 nader op worden ingegaan. Naast de relatie met het bestemmingsplan, is echter ook het Bblb van belang in relatie tot de welstandstoets. Bouwactiviteiten die volgens dat besluit (artikel 2 en 3 Bblb) zijn aangewezen als bouwvergunningvrij, worden namelijk niet preventief aan redelijke eisen van welstand getoetst (artikel 12 lid 2 sub c Woningwet).³⁶ Dat betekent dus dat alle bepalingen omtrent preventief welstandstoezicht die in een welstandsnota worden opgenomen en die betrekking hebben op bouwwerken die als bouwvergunningvrij in de zin van het Bblb zijn te kwalificeren, iedere juridische werking missen.

Opvallend is dat een deel van de onderzochte welstandsnota's letterlijk de voorschriften van het Bblb hebben overgenomen in het kader van de loketcriteria.³⁷ Het gaat dan met name om de maatvoering van zogenoemde kleine bouwwerken als aanbouwen, uitbouwen, bijgebouwen en dakkapellen. Aldus wordt gesuggereerd dat een toetsing van die maatvoering onderdeel uitmaakt van de welstandstoets, maar dat is dus pertinent niet het geval. Sommige welstandsnota's geven uitdrukkelijk aan dat de toetsing van de maatvoering van dit soort bouwwerken in het kader van welstand alleen aan de orde is indien het geen bouwvergunningvrije bouwwerken betreft.

Het gaat dan om bepalingen als: “Een dakkapel op het achterdakvlak is binnen bepaalde randvoorwaarden vergunningvrij. Dat heeft onder meer tot gevolg dat een dakkapel niet vooraf wordt getoetst aan redelijke eisen van welstand. Wel kan na het realiseren van de vergunningvrije dakkapel worden ingegrepen indien het bouwwerk in ernstige mate in strijd met de redelijke eisen van welstand blijkt te zijn. Een dergelijk ingrijpen vindt dan plaats op grond van de excessenregeling (zie paragraaf 1.9, Handhaving en excessenregeling). Het verdient dan ook aanbeveling bij twijfel vooraf te overleggen met de afdeling Bouw en Woningtoezicht.”³⁸

Het komt ook voor dat voor alle loketcriteria in algemene zin is aangegeven (bijvoorbeeld aan het begin van het desbetreffende hoofdstuk in de welstandsnota) dat deze niet gelden bij bouwvergunningvrije bouwwerken.³⁹

Een dergelijke vermelding komt echter lang niet in alle onderzochte welstandsnota's voor. Afgezien van het feit dat een dergelijke inhoud van de welstandsnota niet strookt met het

³⁶ Tegen bouwvergunningvrije bouwwerken kan wel via artikel 19 Woningwet worden opgetreden (ernstige strijd met redelijke eisen van welstand). Ingevolge artikel 20 WRO worden bouwvergunningvrije activiteiten evenmin aan het bestemmingsplan getoetst.

³⁷ Onder meer de welstandsnota van Almere.

³⁸ Welstandsnota stadsdeel De Baarsjes (Amsterdam), p. 68.

³⁹ Dat is onder meer gebeurd in de welstandsnota van Rotterdam (koepelnota p. 351).

bepaalde in artikel 12 lid 2 sub c Woningwet, kan het gemakkelijk verwarring wekken bij aanvragers van bouwvergunningen en ambtenaren die aan de loketcriteria moeten toetsen. Een bouwvergunning die wordt geweigerd omdat een bouwvergunningvrije aanbouw in strijd wordt geacht met welstandsbepalingen voor dat soort bouwwerken, is zonder meer onrechtmatig te noemen. Dat geldt ook voor voorschriften in de welstandsnota die het bouwvergunningsvrij bouwen aan meer randvoorwaarden onderwerpen dan in het Bblb is gebeurd.

Voorbeelden: de achtergevel van een aanbouw die wordt gerealiseerd aan de zijgevel van een hoofdgebouw, moet gelijklopen met de achtergevel van dat hoofdgebouw.⁴⁰

Of: het criterium dat per dakvlak slecht 1 dakkapel mag worden opgericht.⁴¹

Maar ook een sneltoetscriterium dat zegt dat erfafscheidingen moeten bestaan uit:

‘Haagplanten zoals liguster, buxus of haagbeuken, volledig te begroeien gazen hekken, of ander natuurlijk materiaal’.⁴² Dit voorschrift is misleidend en in strijd met de wet, omdat als aan de maatvoering van het Bblb wordt voldaan, ieder materiaal mag worden gekozen, tenzij er sprake is van ernstige strijd met redelijke eisen van welstand als bedoeld in artikel 19 Woningwet.

De vraag rijst of de opstellers van de welstandsnota’s zich de reikwijdte van het Bblb en het bouwvergunningsvrij bouwen voldoende hebben gerealiseerd. Dat lijkt bepaald niet altijd het geval geweest te zijn.

Conclusie:

De onderzochte welstandsnota’s bevatten (meestal in het kader van de loket/sneltoetscriteria) bepalingen die rechtstreeks zijn overgenomen uit het Bblb. Het gaat dan met name om voorgeschreven maatvoeringen. Toetsing van die maatvoeringen moet in het kader van de toetsing aan het Bblb plaatsvinden. Dergelijke welstandsbepalingen zijn zinloos voor bouwwerken die op grond van het Bblb vergunningvrij zijn. Voorschriften in de welstandsnota die het vergunningvrij bouwen beperken, zijn zonder meer in strijd met de Woningwet. Bij de opstelling van de welstandsnota’s lijken de opstellers zich daarvan niet altijd bewust geweest. Dit onderdeel van de welstandsnota kan verwarring wekken over de bouwvergunningplicht van een bouwwerk en kan daardoor leiden tot een weigering van een bouwvergunning vanwege strijd met redelijke eisen van welstand in een geval waarin volgens het Bblb in het geheel geen bouwvergunning is vereist.

AI.2.13 Hardheidsclausules in de welstandscriteria

Hiervoor is al uiteengezet dat de wettelijke kwalificatie als beleidsregel impliceert dat er een zogeheten impliciete afwijkingsbevoegdheid (lees: plicht) bestaat voor B&W om van het bepaalde in de welstandsnota af te wijken als toepassing van de beleidsregel in bijzondere gevallen onevenredig zou zijn. Ook is al aan de orde gesteld dat in de welstandscriteria soms “ontsnappingsclausules” worden ingebouwd door woorden als “in beginsel”, “bij voorkeur” et cetera op te nemen (zie par. AI.2.10). Naast deze ontsnappingsclausules bevat het merendeel van de onderzochte nota’s ook nog een meer algemeen geformuleerde “hardheidsclausule”. In de onderzochte nota’s komt veelal een clausule met de volgende strekking voor:

“Het kan voorkomen dat de gebiedsgerichte en de objectgerichte welstandscriteria ontoereikend of te beperkend zijn. Ook kan het gebeuren dat een plan wél voldoet aan

⁴⁰ Welstandsnota Elburg.

⁴¹ Welstandsnota Enschede.

⁴² Welstandsnota Urk (p. 55).

redelijke eisen van welstand maar niet aan de gebiedsgerichte en objectgerichte welstandscriteria. Het Dagelijks Bestuur kan in een dergelijk geval, op schriftelijk en gemotiveerd advies van de Welstandscommissie, afwijken van deze welstandscriteria. In de praktijk betekent dit dat het betreffende plan alleen op grond van de algemene welstandscriteria wordt beoordeeld en dat de bijzondere artistieke kwaliteit van het plan met deze criteria kan worden beargumenteerd. Daarbij geldt als stelregel: het is redelijk dat er hogere eisen worden gesteld aan de zeggingskracht en het architectonisch vakmanschap naarmate een bouwwerk zich sterker van zijn omgeving onderscheidt.”⁴³

Doel van deze hardheidsclausules is, zoals uit de passage blijkt, in voorkomend geval van het bepaalde in de welstandsnota af te kunnen wijken. Ook ten aanzien van dit soort hardheidsclausules kan echter de vraag worden gesteld of daartoe juridisch gezien de noodzaak bestaat gelet op de afwijkingsbevoegdheid van artikel 4:84 Awb.⁴⁴ Maar los daarvan blijkt de reikwijdte van de hardheidsclausules in de onderzochte nota's te verschillen. Twee typen kunnen worden onderscheiden.

1. de hardheidsclausule kan worden gebruikt om een bouwwerk dat NIET aan de welstandscriteria voldoet toch aanvaardbaar te oordelen
2. de hardheidsclausule kan worden gebruikt om een bouwwerk dat CONFORM de welstandscriteria is toch in strijd met redelijke eisen van welstand te achten.⁴⁵

In alle aangetroffen gevallen kunnen B&W van de hardheidsclausule gebruik maken nadat de welstandscommissie daartoe heeft geadviseerd. Bezien vanuit artikel 4:84 Awb is een dergelijk toestemming van de welstandscommissie niet vereist. Verder is in alle aangetroffen gevallen de toepassing van de hardheidsclausule gebonden aan de algemene welstandscriteria die in de welstandsnota's zijn opgenomen. Dat wil zeggen: als de hardheidsclausule in een concreet geval wordt toegepast, dan wordt het welstandsoordeel gebaseerd op de algemene welstandscriteria.

Conclusie:

In de onderzochte welstandsnota's komen zogenoemde hardheidsclausules voor. Op basis van die clausules kan van de welstandscriteria worden afgeweken in gevallen waarin de criteria te beperkend of ontoereikend zijn maar soms ook in gevallen waarin een bouwwerk wél aan de welstandscriteria voldoet.

AI.2.14 Welstandscriteria in de vorm van algemene uitgangspunten

De meeste onderzochte welstandsnota's bevatten bepalingen die algemene welstandscriteria worden genoemd (of benamingen van vergelijkbare strekking). Deze bepalingen zijn in wezen niet als "criteria" aan te merken, omdat er niet een echte norm wordt genoemd waaraan het bouwwerk moet voldoen. Veeleer geven de algemene welstandscriteria aan op welke onderdelen van het bouwwerk de welstandscommissie bij haar beoordeling let. In dat opzicht zijn de algemene welstandscriteria vergelijkbaar met het vroegere artikel 9.1 van de Modelbouwverordening.

Van de algemene welstandscriteria kan moeilijk worden gezegd dat zij "zo concreet" mogelijk zijn. Evenmin zijn zij object- of gebiedsgericht. Toch is het niet zo dat het opnemen

⁴³ Welstandsnota Amsterdam, stadsdeel De Baarsjes.

⁴⁴ In de welstandsnota van Urk (p. 42) wordt in de hardheidsclausule verwezen naar artikel 4:84 Awb, maar wordt aan dat artikel vervolgens een ons inziens onjuiste uitleg gegeven.

⁴⁵ Bij de rechtmatigheid van dit type hardheidsclausule kunnen vraagtekens worden gezet omdat op die manier concrete en dus meer rechtszekere welstandscriteria opzij kunnen worden gezet door een inhoudelijk (zeer) vage bepaling.

van dergelijke criteria in strijd is met de Woningwet. In de parlementaire stukken bij de wet is namelijk uitdrukkelijk aangegeven dat gemeenten dit soort algemene bepalingen in hun welstandsnota mogen opnemen.⁴⁶ De criteria hebben doorgaans een directe relatie met de in de welstandsnota opgenomen hardheidsclausules (zie ook par. AI.2.13). Wordt in een concreet geval de hardheidsclausule toegepast, dan valt men bij de welstandsbeoordeling terug op de algemene criteria. Deze criteria hebben aldus de functie van “vangnet”. Tegen een dergelijke functie behoeft geen bezwaar te bestaan, mits de algemene criteria niet worden gebruikt om zonder meer af te kunnen wijken van meer concrete in de welstandsnota opgenomen welstandscriteria. Deze laatste functie blijken de algemene criteria in enkele onderzochte welstandsnota’s echter wél te hebben.

Conclusie:

Het merendeel van de onderzochte welstandsnota’s bevat bepalingen die algemene welstandscriteria worden genoemd. Eigenlijk gaat het niet om normatieve welstandscriteria, maar om aandachtspunten voor de welstandsbeoordeling. De wet staat er niet aan in de weg dat algemene welstandscriteria worden opgenomen. De criteria zijn vaak gekoppeld aan de hardheidsclausule en vormen in die context een vangnet om een bouwwerk toch aan welstand te kunnen toetsen.

AI.2.15 Loketcriteria, verhouding tot artikel 7 Bblb en trendsetters

Ingevolge artikel 7 Bblb moet de welstandsnota welstandscriteria bevatten ten aanzien van licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken als bedoeld in het Bblb. Dit worden loketcriteria of sneltoetscriteria genoemd. Geconstateerd is dat het aandeel loketcriteria per welstandsnota aanzienlijk verschilt. Wordt het geheel van de onderzochte welstandsnota’s bezien, dan bestaat naar schatting 40% van de welstandscriteria uit loketcriteria.

De onderzochte loketcriteria voldoen niet allemaal aan de eisen die artikel 7 Bblb daaraan stelt. Met name op het punt van de “uitputtende beschrijving” van de welstandseisen, kunnen vraagtekens worden gezet. Dat komt met name door in de loketcriteria opgenomen verwijzingen naar andere, niet-loketcriteria (zie ook de volgende paragraaf).

Een loket criterium bepaalt dan bijvoorbeeld dat een aanbouw maximaal uit één bouwlaag mag bestaan en dat overigens aan de voor het bouwwerk geldende gebiedsgerichte welstandscriteria moet worden voldaan.

In veel van de onderzochte nota’s wordt bij de loketcriteria gewerkt met zogeheten precedentes of trendsetters. Dat komt erop neer dat als binnen een woonblok al een bepaald type aanbouw is gerealiseerd, toekomstige aanbouwen bij de andere woningen binnen het woonblok qua uiterlijk plaatsing aan de al bestaande aanbouw moeten worden aangepast. Voor de vraag of er een bepaalde trendsetter geldt, verwijst de welstandsnota naar bij de gemeente te verkrijgen informatie. Deze werkwijze, waarbij de aan het bouwwerk te stellen eisen niet uit de welstandsnota volgt maar afhankelijk is van de *feitelijke* situatie ter plaatse, is voor de bouwer niet altijd even helder. Daar staat tegenover dat tegen het werken met trendsetters als zodanig vanuit juridisch oogpunt weinig op af te dingen valt. Immers, artikel 12 Woningwet stelt uitdrukkelijk dat het uiterlijk en de plaatsing van een bouwwerk ook moeten worden bezien tegen de achtergrond van de omgeving. Het werken met trendsetters kan worden gezien als een vorm van beleid ten aanzien van de inpassing in de omgeving en is als zodanig niet in strijd met artikel 12 Woningwet.

Punt van aandacht bij de precedent of trendsetter is wél, dat in sommige gemeenten en met name in nieuwbouwwijken, aanvullingen op woningen moeten voldoen aan

⁴⁶ TK 1998-1999, 26 734, nr. 6.

standaardontwerpen die door de oorspronkelijke architect van de wijk zijn gemaakt. Het gaat dan veelal om dakkapellen en dakopbouwen.⁴⁷ Opmerking verdient dat als in de welstandsnota voor de desbetreffende wijk niet uitdrukkelijk is aangegeven aan welke criteria ingevolge het standaardontwerp moet worden voldaan, het standaardontwerp niet als maatstaf voor het welstandsoordeel mag worden gebruikt. De ABRS heeft dit uitgemaakt in een uitspraak van 3 januari 2007.⁴⁸

Conclusie:

De onderzochte loketcriteria blijken niet altijd aan artikel 7 Bblb te voldoen. Met name wordt de welstand niet altijd uitputtend beschreven doordat wordt verwezen naar de gebiedsgerichte welstandscriteria. Vaak wordt gewerkt met precedenten of trendsetters. Of en zo ja welke trendsetter precies aan de orde is, moet veelal bij de gemeente worden nagevraagd.

AI.2.16 Verhouding loketcriteria en overige welstandscriteria

Zoals hiervoor al is aangegeven, bevatten alle onderzochte welstandsnota's algemene, gebiedsgerichte en loket- of sneltoetscriteria. In sommige nota's is er geen relatie gelegd tussen de loketcriteria en de overige in de welstandsnota opgenomen criteria. De loketcriteria staan dan als het ware op zichzelf en kunnen onafhankelijk van de overige in de welstandsnota opgenomen bepalingen worden toegepast. De verhouding tussen de loketcriteria en de overige criteria is dan duidelijk, want afwezig.⁴⁹

Er bevinden zich tussen de onderzochte welstandsnota's echter ook exemplaren waarin de verhouding tussen de loketcriteria en de overige in de welstandsnota opgenomen criteria (veel) minder duidelijk is. Dat komt vooral doordat in die nota's in de loketcriteria wordt verwezen naar andere delen van de welstandsnota en de daar opgenomen criteria (bijvoorbeeld de gebiedsgerichte criteria).⁵⁰ Daardoor wordt juridisch gezien de toepassing van de loketcriteria afhankelijk van de andere niet-loketcriteria en dat komt de inzichtelijkheid en hanteerbaarheid van de welstandsnota in ieder geval niet ten goede.

Maar ook juridisch gezien schuilt er mogelijk een probleem. Doordat in de loketcriteria wordt verwezen naar niet-loketcriteria, kan op zijn minst worden verdedigd dat de loketcriteria niet meer "uitputtend" zijn als bedoeld in artikel 7 Bblb. Verder verdient het aspect van mandatering aan ambtenaren de aandacht. In de mandaatregelingen van gemeenten is meestal bepaald dat de toetsing aan *loketcriteria* is gemandateerd aan een bepaalde ambtenaar. De gedachte daarachter is dat het gaat om toepassing van naar zijn aard eenvoudige en eenduidig geformuleerde criteria. Indien echter in de loketcriteria wordt verwezen naar de overige in de welstandsnota opgenomen criteria, dan gaat die

⁴⁷ Een punt van aandacht ten aanzien van het werken met trendsetters betreft de auteursrechtelijke aspecten van het ontwerp. De vraag kan worden gesteld of het zonder meer is toegestaan dat bouwers gebruik maken van ontwerpen van architecten zonder dat daarvoor enige vorm van toestemming van de desbetreffende architect wordt verlangd. Dit auteursrechtelijke aspect valt echter buiten het bestek van dit onderzoek en blijft op deze plaats verder buiten beschouwing.

⁴⁸ Nr. 200602789/1. Het betrof de bouw van een dakopbouw in de gemeente Schiedam waarvoor de architect van de woning eigen criteria had gehanteerd die echter niet in de welstandsnota waren terug te vinden. De Afdeling was daarom van oordeel dat B&W hun welstandsoordeel ten onrechte hadden gebaseerd op de door de architect gehanteerde welstandscriteria. B&W hadden anders gezegd hun welstandsoordeel in strijd met artikel 12 lid 1 Woningwet niet gebaseerd op een welstandsnota opgenomen en door de gemeenteraad vastgestelde criteria.

⁴⁹ Bijvoorbeeld de koepelnota van Rotterdam.

⁵⁰ Dat is onder meer het geval in de welstandsnota van Amsterdam, stadsdeel De Baarsjes; de welstandsnota van Enschede; de welstandsnota van Elburg en de nota van Edam-Volendam.

achterliggende gedachte niet meer op. In die gevallen onderscheidt de toepassing van loketcriteria zich niet van de toepassing van "gewone" welstandscriteria waarvan de gemeenteraad de toepassing niet aan een ambtenaar heeft willen mandateren maar de welstandscommissie de toetsing heeft willen laten uitvoeren. Betwijfeld kan worden of bij de totstandkoming van de mandaatregelingen iedere gemeenteraad zich dat terdege heeft gerealiseerd.

Volledigheidshalve moet worden vermeld dat veel gemeenten en bovengemeentelijke welstandsorganisaties inmiddels ook zelf een evaluatie hebben uitgevoerd of uitvoeren naar de werking van de welstandsnota (bijv. Veere, Nijmegen en Stichting Dorp, Stad en Land). Het gaat het bestek en het tijdpad van het onderhavige onderzoek te buiten om al die ontwikkelingen weer te geven. Wel merken wij op dat er een tendens valt waar te nemen om zoveel mogelijk bouwvragen onder de werking van loketcriteria te brengen. De hiervoor geconstateerde juridische knelpunten blijven echter veelal onopgemerkt.⁵¹

Conclusie:

De verhouding tussen loketcriteria en overige criteria in de welstandsnota's is helder zolang de loketcriteria daadwerkelijk als een zelfstandig toetsingskader zijn vormgegeven en voldoen aan de eisen van artikel 7 Bblb. Zodra in de loketcriteria wordt verwezen naar overige criteria (bijvoorbeeld de gebiedsgerichte criteria) vertroebelt de juridische verhouding tussen de verschillende criteria. Dat komt de toepasbaarheid en hanteerbaarheid van de nota's niet ten goede. Voorts kunnen er juridische kanttekeningen bij de verwijzingen worden geplaatst. Zo is veelal van een uitputtende beschrijving van de welstand geen sprake en kan worden betwijfeld of de mandaatregelingen voldoende zijn toegesneden op het toepassen van loketcriteria die geen zelfstandig toetsingskader in de zin van artikel 7 Bblb vormen. In het bijzonder kan onduidelijk zijn wanneer een bouwplan aan de welstandscommissie moet worden voorgelegd dan wel in mandaat door een ambtenaar mag worden afgedaan.

AI.2.17 Verwijzingen naar andere toetsingskaders

De Woningwet gaat ervan uit dat de welstandsnota het enige document is op basis waarvan burgemeester en wethouders mogen beoordelen of een bouwwerk voldoet aan redelijke eisen van welstand. De welstandsnota is in dat opzicht exclusief bedoeld.⁵² Uitgaande van de bedoeling van de wetgever, zouden alle te hanteren welstandscriteria moeten zijn opgenomen in de gemeentelijke welstandsnota. Bij de inwerkingtreding van de Woningwet viel echter al te voorzien dat dit in sommige gevallen een onhandige en wellicht onwerkbaar werkwijze zou inhouden. Dat geldt met name ten aanzien van (her)ontwikkelingslocaties.⁵³ Gelet op de ontwikkelingsdynamiek van die gebieden en het feit dat de gehele planologische besluitvorming nog moet worden doorlopen, is het vaak niet dan wel op uiterst lastige wijze mogelijk om de voor het gebied geldende welstandscriteria in de bestaande welstandsnota op

⁵¹ Als voorbeeld kan worden genoemd de uitgave Sneltoetscriteria, editie Juni 2006 van Stichting Dorp, Stad en Land (blijkens het colofon vervaardigd in opdracht van alle bovengemeentelijk werkende welstandsorganisaties). Deze uitgave betreft een aanvulling c.q. wijziging van het door deze organisatie uitgebrachte model voor een welstandsnota, in het bijzonder gaat het om hoofdstuk 2 van de welstandsnota (Sneltoetscriteria). In de uitgave wordt niet uitdrukkelijk aangegeven dat bouwwerken niet aan welstandseisen mogen worden getoetst als zij bouwvergunningvrij zijn. Integendeel, ook ten aanzien van bouwvergunningvrije bouwwerken worden welstandseisen gesteld (bijv. ten aanzien van vergunningvrije erfafscheidingen (zie p.17) of dakkapellen (p. 15)).

⁵² Duidelijk op dat punt: TK 1999-2000, 26 734, nr. 6, p. 14.

⁵³ In vergelijkbare zin o.a. ook welstandsnota Den Haag (p. 324-343); welstandsnota Edam-Volendam (p. 43); welstandsnota Almere en welstandsnota Utrecht (in het bijzonder voor ontwikkelingsgebied Leidsche Rijn).

te nemen (zie daarover uitgebreider par. AII.5). De welstandsnota Leeuwarden bepaalt dienaangaande bijvoorbeeld (p. 173):

“De welstandsnota bevat geen welstandscriteria voor nieuwe ontwikkelingen die de bestaande ruimtelijke structuur en karakteristiek doorbreken. Dergelijke welstandscriteria kunnen namelijk niet worden opgesteld zonder dat er een concreet stedenbouwkundig plan aan ten grondslag ligt.(...) Zodra zo’n (her)ontwikkelingsproject aan de orde is, zullen ook nieuwe welstandscriteria opgesteld moeten worden, als aanvulling op de welstandsnota. (...) Het opstellen van deze welstandscriteria wordt voortaan een vast onderdeel van de stedenbouwkundige planvoorbereiding. (...) De welstandscriteria dienen samen met de stedenbouwkundige randvoorwaarden door de gemeenteraad te worden vastgesteld. Voor dergelijke aanvullingen op de welstandsnota geldt dat de inspraak wordt gekoppeld aan de reguliere inspraakregeling bij de stedenbouwkundige planvoorbereidingen.”

In de onderzochte nota’s komen vaak verwijzingen naar andere documenten voor die hebben te gelden als (aanvulling op de) welstandsnota. Die verwijzingen treft men met name aan voor (her)ontwikkelingslocaties en de verwijzing betreft veelal beeldkwaliteitplannen en (de welstandsparagraaf in) stedenbouwkundige plannen. In dat geval zijn er fysiek gezien dus naast de gemeentelijke welstandsnota één of meer andere documenten die bij de welstandstoetsing als toetsingskader worden gebruikt. Verdedigd kan worden dat een dergelijke werkwijze in strijd is met de bedoeling van de wetgever, maar daar staat tegenover dat de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State deze werkwijze inmiddels rechtmatig heeft geacht (zie par. AII.3).

Ook los van (her)ontwikkelingsgebieden worden verwijzingen in de welstandsnota naar bestemmingsplannen en beeldkwaliteitplannen aangetroffen. Verschillende varianten doen zich voor, maar in hoofdlijnen kan worden geconstateerd dat bij de beschrijving van de karakteristieken van een gebied, soms wordt verwezen naar de stedenbouwkundige karakteristieken zoals die in een voor het gebied geldend bestemmingsplan of beeldkwaliteitplan zijn beschreven.⁵⁴ Ook komt het voor dat een verwijzing naar de bebouwingsmogelijkheden van het bestemmingsplan is opgenomen om aan te geven dat de bouwmogelijkheden die het bestemmingsplan biedt voorrang hebben op de welstandscriteria. Tegen een dergelijke verwijzing bestaat juridisch gezien geen bezwaar, integendeel (zie par. AI.4.2). Een verwijzing op het punt van de gebiedskarakteristieken kent in ieder geval als praktisch bezwaar dat naast de welstandsnota steeds het bestemmingsplan moet worden geraadpleegd om de in de welstandsnota opgenomen criteria in hun context te kunnen plaatsen. Juridisch gezien is dat aanvaardbaar, maar praktisch is het niet altijd even handig. De welstandsnota wordt er minder overzichtelijk en dus minder goed hanteerbaar door.

Conclusie:

In veel van de onderzochte welstandsnota’s komen verwijzingen naar andere documenten voor, met name naar beeldkwaliteitplannen en bestemmingsplannen. In dat opzicht geldt de welstandsnota niet als het exclusieve document dat bij de welstandstoetsing wordt gebruikt, maar moeten voor de beoordeling of een bouwwerk voldoet aan redelijke eisen van welstand, ook andere documenten worden geraadpleegd. Verwijzingen naar bestemmingsplan of beeldkwaliteitplan doen zich in het bijzonder voor bij (her)ontwikkelingslocaties. Dergelijke plannen gelden volgens de desbetreffende welstandsnota’s als aanvulling op de welstandsnota.

⁵⁴ Bijv. welstandsnota Veere (p. 21 en 23).

AI.2.18 Criteria ter uitvoering van artikel 19 Woningwet

In artikel 12a lid 1 sub b Woningwet is bepaald dat in een welstandsnota criteria moeten zijn opgenomen die burgemeester en wethouders toepassen bij hun beoordeling of het uiterlijk van een bouwwerk of standplaats, zowel op zichzelf als in verband met de omgeving of de te verwachten ontwikkeling daarvan, in ernstige mate in strijd is met redelijke eisen van welstand. De wetgever staat aldus voor ogen dat in de welstandsnota inzichtelijk wordt gemaakt op basis van welke criteria wordt beoordeeld of toepassing kan worden gegeven aan het repressieve welstandstoezicht van artikel 19 Woningwet.⁵⁵

Geconstateerd kan worden dat geen van de onderzochte nota's daadwerkelijk een inhoudelijke norm bevat ter nadere invulling van artikel 19 Woningwet. Criteria als bedoeld in artikel 12a lid 1 sub b Woningwet ontbreken. Veelal wordt volstaan met een weergave van de passage uit de memorie van toelichting bij artikel 19 Woningwet⁵⁶, waarin is aangegeven dat het bij toepassing van artikel 19 Woningwet moet gaan om zogenaamde excessen: een buitensporigheid in het uiterlijk van een bouwwerk dat ook voor niet-deskundigen evident is.⁵⁷

Dat is strikt genomen echter geen criterium in de zin van artikel 12a lid 1 sub b Woningwet, aangezien dat artikel een relatie legt met de elders in de nota opgenomen redelijke eisen van welstand en daarvan is bij het aangeven van "buitensporigheden" geen sprake. Dergelijke criteria lijken overigens ook uiterst moeilijk vast te stellen. De reden daarvoor is dat in artikel 19 Woningwet een relatie wordt gelegd met de op basis van artikel 12a lid 1 sub a Woningwet vast te stellen welstandscriteria. Indien die criteria relatief van karakter zijn, en zoals hiervoor aangegeven zijn veruit de meeste welstandscriteria van het relatieve type, dan kan logisch gezien niet bij voorbaat worden aangegeven wanneer er ernstige mate van strijd met een dergelijk relatief criterium is.⁵⁸ Hetgeen de wetgever met artikel 12a lid 1 sub b Woningwet voor ogen staat, is logischerwijs slechts zeer beperkt mogelijk.

Wel wordt in een aantal nota's een reeks voorbeelden gegeven van situaties die ernstig in strijd met redelijke eisen van welstand worden geacht. Zo worden vaak genoemd "het visueel of fysiek uitsluiten van een bouwwerk voor zijn omgeving, het ontkennen of vernietigen van architectonische bijzonderheden bij aanpassing van een bouwwerk, armoedig materiaalgebruik, toepassing van felle of contracterende kleuren, te opdringerige reclames of een te grove inbreuk op wat in de omgeving gebruikelijk is."⁵⁹

Conclusie:

De onderzochte welstandsnota's bevatten geen algemeen geldende criteria ter nadere invulling van artikel 19 Woningwet (ernstige strijd met redelijke eisen van welstand). Strikt genomen wordt daardoor gehandeld in strijd met artikel 12a lid 1 sub b Woningwet, dat een uitdrukkelijke verplichting bevat om bedoelde criteria in de welstandsnota op te nemen. Deze verplichting is echter in relatie tot relatieve welstandscriteria logischerwijs niet uitvoerbaar. Wel wordt in de meeste onderzochte welstandsnota's aangegeven wat de doelstelling van het repressieve welstandstoezicht is en worden (indicatieve) voorbeelden genoemd van gevallen waarin ernstige strijd met redelijke eisen van welstand zou kunnen bestaan.

⁵⁵ TK 1998-1999, 20 066, nr. 3, p. 43: "Tevens wordt vastgelegd, conform het algemene uitgangspunt, dat ingrijpen vanwege welstandsaspecten slechts mogelijk is op basis van tevoren opgestelde, algemeen kenbaar gemaakte criteria."

⁵⁶ TK 1986-1987, 20 066, nr. 3, p. 16 en TK 1998-1999, 20 066, nr. 3, p. 8.

⁵⁷ O.a. welstandsnota Veere (p. 30).

⁵⁸ A.G.A. Nijmeijer, *Welstandstoezicht juridisch getoetst* (diss.), Kluwer 2001, 62.

⁵⁹ Welstandsnota IJlst (p. 19).

AI.3 Verslag van de door de schaduwcommissie gehouden steekproef

AI.3.1 Algemeen

Ten einde de transparantie en de toetsbaarheid van de onderzochte welstandsnota's aan de hand van concrete bouwplandossiers te toetsen, bestond een deel van het onderzoek uit een steekproefsgewijze toetsing van een aantal concrete bouwplandossiers. Het gaat om dossiers die bij de desbetreffende gemeenten inmiddels waren gearhiveerd.⁶⁰ De selectie van de dossiers heeft plaatsgevonden aan de hand van een aantal criteria om de representativiteit van de steekproef zoveel mogelijk te optimaliseren. De criteria zijn:

- spreiding door Nederland
- grootstedelijk gebied en meer landelijk gelegen gebied
- verschillende typen bouwactiviteiten (woning, bedrijf, kleine bouwplannen aan woning)
- zowel positieve alsook negatieve primaire welstandsadviezen

Vanwege het zeer arbeidsintensieve karakter van de verzameling van de juiste dossiers met de juiste gegevens en vervolgens de beoordeling door de schaduwcommissie en de rapportage over die beoordeling, moest het aantal dossiers gelet op de beschikbare tijd relatief beperkt blijven. Niettemin lijkt de toetsing door de schaduwcommissie door de wijze waarop daarbij te werk is gegaan, een goed beeld te geven van de transparantie en de toetsbaarheid van de welstandstoets in de onderzochte dossiers. Op basis van de resultaten van de steekproef kunnen in ieder geval conclusies worden getrokken over de transparantie van de welstandsnota's die in de geselecteerde dossiers aan de orde zijn. Maar ook in meer algemene zin biedt de steekproef inzicht in de wijze waarop de welstandsnota sturend kan zijn bij het vormen van een welstandsoordeel en de formulering van het welstandsadvies.

AI.3.2 Werkwijze

AI.3.2.1 Samenstelling schaduwcommissie

De schaduwcommissie is samengesteld uit drie leden, te weten ir. A.H.M. Geerdink, drs. M. Bogie en mr. drs. S.D.P. Kole.

De heer Geerdink is dagelijks werkzaam in de welstandspraktijk en treedt namens een bovengemeentelijke welstandsorganisatie (Het Oversticht) als rayonarchitect op bij meerdere gemeenten in de provincie Overijssel. Hij heeft tevens ervaring met het werk van quality-teams in (her)ontwikkelingsgebieden.

De heer Bogie is niet als welstandscommissielid werkzaam, maar is wel deskundig als het gaat om de inhoudelijke en procedurele aspecten van het welstandstoezicht. Bogie is werkzaam bij bovengemeentelijke welstandsorganisatie Het Gelders Genootschap en heeft onder meer een belangrijke bijdrage geleverd aan verschillende model-welstandsnota's en model-contracten van het Gelders Genootschap. Tevens heeft hij onder de vlag van de Federatie Welstand kort na de inwerkingtreding van de huidige Woningwet onderzoek gedaan naar de totstandkoming van een aantal welstandsnota's.

De heer Kole is vanuit welstandsoogpunt gezien een leek. Wel heeft hij ervaring met het lezen van bouwtekeningen en het beoordelen van welstandsadviezen vanwege zijn lidmaatschap van de Algemene Kamer van de Bezwaarschriftencommissie van de gemeente Rheden.⁶¹

⁶⁰ De bouwvergunning en de in dat kader verrichte welstandstoets was dus in alle gevallen onherroepelijk.

⁶¹ De kennisachtergrond van de heer Kole voldoet aldus aan hetgeen de VNG blijktens de Model-bouwverordening verstaat onder een niet-deskundig welstandscommissielid.

AI.3.2.2 Toetsing

De wetgever had in de vorige editie van de Woningwet advisering door een *commissie* voorgeschreven omdat de gedachte was dat door de collegiale uitwisseling van kennis en gezichtspunten, tot een beter doordacht welstandsadvies zou worden gekomen. Het in commissie over de welstand van een bouwplan van gedachten wisselen, werd als een belangrijke kwalitatieve waarborg voor de welstandsadviesing gezien. Om dat collegiale adviesingsproces te kunnen nabootsen, te kunnen waarnemen en te kunnen rapporteren, is een 9 tal bouwplannen op 14 december 2006 ten kantore van Het Oversticht te Zwolle aan de voltallige schaduwcommissie voorgelegd. De resultaten worden in de volgende paragraaf gepresenteerd.

Als het gaat om een evaluatie van de huidige Woningwet op het punt van het welstandstoezicht, is het echter van belang om ook een individuele toetsing door de schaduwcommissieleden na te bootsen. Daarvoor zijn in ieder geval twee redenen. In de eerste plaats vindt in de praktijk het overgrote deel van de welstandsadviesing in mandaat plaats (tussen de 80-90%, zie par. B4.2). Het kan dan gaan om de toetsing aan sneltoetscriteria door een ambtenaar van de gemeente (zie artikel 7 Bblb) maar ook om de toetsing namens de welstandscommissie door een lid van de welstandscommissie. In al die gevallen is de eigenlijke welstandstoets – en dus de toepassing van de welstandscriteria - niet in commissie uitgevoerd maar door een enkel individu. Daar komt bij dat de huidige Woningwet de figuur van de stadsbouwmeester kent, die in een aantal gemeenten in plaats van een welstandscommissie is aangewezen.⁶² Ook bij de toetsing door een stadsbouwmeester is vanzelfsprekend geen sprake van een welstandsadviesing in commissieverband. Om de transparantie en toetsbaarheid van de nota te kunnen beoordelen, is daarom ook het nabootsen van een individuele toets van belang.

Voor de individuele toetsing door de leden van de schaduwcommissie zijn een 12-tal bouwplannen geselecteerd. Ieder bouwplan is vervolgens individueel aan de desbetreffende welstandsnota getoetst. Aldus zijn 36 onafhankelijke welstandsadviezen verkregen. In ieder welstandsadvies is aangegeven aan welke welstandscriteria uit de welstandsnota is getoetst en gemotiveerd is aangegeven tot welke conclusie die toets leidt. Deze uitkomsten zijn vervolgens vergeleken met de primaire welstandsadviezen die de “echte” welstandscommissie in het desbetreffende bouwplandossier heeft gegeven. De resultaten van deze toetsing zijn te vinden in paragraaf AI.3.3.3.

Belangrijk is dat is geverifieerd dat de leden van de schaduwcommissie op geen enkele wijze enige betrokkenheid hebben gehad bij de aan hen voorgelegde bouwplandossiers.

AI.3.3 Resultaten

AI.3.3.1 Toetsing in commissie

De negen geselecteerde bouwplannen zijn afkomstig uit de gemeenten Den Haag, Tiel en Leeuwarden.

Den Haag:

- gevelreclame Grote Marktstraat 64
- dakopbouw Hyacinthweg 76
- dakterras Sneeuwbalstraat 222

Tiel:

- bouw woning Lingeweg 33

⁶² Soms ook “dorpsbouwmeester” genoemd (bijv. in de gemeenten Maasbree en Sevenum).

- geheel plaatsen dakkapel Nieuweweg 97
- bouwen bedrijfsgebouw Biezewei 6

Leeuwarden:

- bouw woning It Sinderlan 28 (kavel W33)
- bouw van twee overkapte fietsenbergingen bij schoolgebouw Harlingerstraat 26
- vervanging winkelpuien Nieuwestad 162-164

Hieronder volgen puntsgewijs de resultaten van de toetsing door de schaduwcommissie en de vergelijking met het primaire welstandsadvies.

Den Haag

Gevelreclame Grote Marktstraat 64

Schaduwcommissie:

Het bouwplan bevat voldoende informatie en beeldmateriaal om het te kunnen beoordelen. Duidelijke foto's en impressies zijn beschikbaar.

Het bouwplan wordt getoetst aan de reclamecriteria uit de welstandsnota Den Haag.⁶³ De commissie is van mening dat deze criteria niet eenvoudig in de welstandsnota zijn te vinden, hoewel er evident uitgebreide aandacht is besteed aan de uiterlijke vormgeving en toegankelijkheid van de welstandsnota. Inhoudelijk bevatten de criteria enige onduidelijkheid ten aanzien van de precieze locatie en omvang van de "begane grondzone". Dat begrip speelt een belangrijke rol waar het de toegestane plaatsing van de reclame betreft. De commissie is uiteindelijk na uitgebreide onderlinge beraadslaging van oordeel dat de in het bouwplan voorgestelde locatie van de reclame in overeenstemming is met de reclamecriteria. Dat is volgens de commissie niet het geval voorzover de criteria eisen dat de aan te brengen reclame geen afbreuk mag doen aan de bestaande architectuur. De commissie is van mening dat door de gekozen omvang, detaillering en materiaalkeuze afbreuk wordt gedaan aan de bestaande architectuur.

Conclusie: in strijd met redelijke eisen van welstand.

Welstandscommissie:

De commissie heeft het bouwplan getoetst aan de reclamecriteria uit de welstandsnota Den Haag.

De commissie acht de locatie van de reclame aanvaardbaar en vindt de reclame-uitingen passend bij de architectuur.

Conclusie: niet in strijd met redelijke eisen van welstand.

Dakopbouw Hyacinthweg 76

Schaduwcommissie:

Het bouwplan is op zichzelf voorzien van voldoende beeldmateriaal, de informatie over de bebouwing in de omgeving had wat uitgebreider gekund.

⁶³ Pagina 218-259 van de Praktijkpocket welstand van de gemeente Den Haag. In par. A1.2.4 van dit onderzoeksrapport is al gewezen op het feit dat de ABRS aanvaardt dat reclamecriteria onderdeel uitmaken van de welstandsnota en dat die criteria als welstandscriteria kunnen gelden voorzover het aanbrengen van reclame is te kwalificeren als bouwen in de zin van artikel 1 Woningwet.

Het bouwplan moet worden getoetst aan de criteria uit de welstandsnota Den Haag voor de bouw van een “Extra bouwlaag”.⁶⁴

De schaduwcommissie stelt vast dat het bouwplan qua maat en schaal aan de welstandscriteria voldoet. Enige discussie ontstaat over de vraag of het bouwplan in voldoende mate aansluit bij de bestaande bebouwing, maar uiteindelijk leidt het onderlinge overleg van de commissieleden ertoe dat het bouwplan ook op dit punt akkoord kan worden bevonden. Qua detaillering en afwerking voldoet het bouwplan aan de geldende criteria.

Conclusie: niet in strijd met redelijke eisen van welstand.

Welstandscommissie:

De welstandscommissie heeft het bouwplan getoetst aan de criteria uit de welstandsnota Den Haag die gelden voor de bouw van een “Extra bouwlaag”.

De commissie kan instemmen met de dakopbouw die in hoofdopzet en massa is ontworpen volgens het stappenplan “Extra bouwlaag” van de welstandsnota. De dakopbouw sluit in massa en architectonische uitwerking op zorgvuldige wijze aan op de architectuur. Wel merkt de commissie op dat eventuele afvoerkanalen binnenwerks moeten worden aangebracht. De commissie merkt ook nog op dat bij een buurperceel een vergelijkbare dakopbouw is gerealiseerd.

Conclusie: niet in strijd met redelijke eisen van welstand.

Dakterras Sneeuwbalstraat 222

Schaduwcommissie:

Het bouwplan is voorzien van voldoende beeldmateriaal en aanvullende gegevens om een oordeel te kunnen vormen. Het bouwplan getuigt van een zorgvuldige afwerking, met name waar het de toegangsmogelijkheid van het dakterras betreft. Deze is goed in het ontwerp opgenomen.

Het bouwplan moet worden getoetst aan de objectcriteria voor dakterrassen van de welstandsnota Den Haag.⁶⁵ De schaduwcommissie is van oordeel dat gelet op de detaillering en het niveau van afwerking, het bouwplan positief kan worden beoordeeld en dat het bouwplan een uiterst geringe invloed op de omgeving heeft.

Conclusie: niet in strijd met redelijke eisen van welstand.

Welstandscommissie:

De welstandscommissie heeft het bouwplan getoetst aan de criteria voor dakterrassen van de welstandsnota Den Haag. De commissie acht het bouwplan qua volume en hoogte in overeenstemming met de uitgangspunten van de toepasselijke welstandscriteria. Het dakterras zal niet of nauwelijks vanuit de openbare ruimte zichtbaar zijn. De commissie heeft waardering voor de zorgvuldige wijze waarop de uitstapmogelijkheid is geïntegreerd in het ontwerp.

Conclusie: niet in strijd met redelijke eisen van welstand.

⁶⁴ Pagina 204-217 van de Praktijkpocket welstand van de gemeente Den Haag.

⁶⁵ Idem voorgaande voetnoot.

Tiel

Bouw woning Lingeweg 33

Schaduwcommissie:

De informatie over het bouwplan zelf is zeker voldoende voor een beoordeling, maar over de belendende percelen zou wat meer informatie welkom zijn. Nu het gaat om de bouw van een nieuwe woning in een historisch lint, is gelet op de in dit geval geldende welstandscriteria informatie over de belendende percelen belangrijk om te kunnen adviseren. De welstandsnota bevat echter wel een aantal foto's van de ter plaatse aanwezige bebouwing.

Het bouwplan ligt volgens de commissie in het deelgebied Tiel Noord en West (buiten de rondweg) en wordt getoetst aan criterium H2, Historische linten Niveau 1 (zware toetsing).

Aan de hand van een zich in het dossier bevindende checklist worden de verschillende aandachtspunten van het bouwwerk (kleur, materiaalkeuze et cetera), voorzover die volgens de welstandscriteria in dit geval van toepassing zijn⁶⁶, nagelopen. De commissie is van oordeel dat het bouwplan op geen enkel punt in strijd is met de geldende criteria.

Conclusie: niet in strijd met redelijke eisen van welstand.

Welstandscommissie:

Het bouwplan ligt in het deelgebied Tiel Noord en West (buiten de rondweg) en is daarom getoetst aan criterium H2, Historische linten Niveau 1 (zware toetsing). De commissie is van oordeel dat het bouwplan op alle onderdelen voldoet aan de in de welstandsnota gestelde eisen.

Conclusie: niet in strijd met redelijke eisen van welstand.

Geheel plaatsen dakkapel Nieuweweg 97

Schaduwcommissie:

Het bouwplan bevat voldoende beeldmateriaal om tot een oordeel te komen.

Het bouwplan ligt in het deelgebied Vooroorlogse bebouwingsring en wordt getoetst aan criterium H4 (Tielse huisjes), Historische stedelijke linten, Niveau 2 (lichte toetsing). Het kost de commissie enige moeite om de geldende criteria te achterhalen. De bijlagen bij de nota zijn niet volstrekt helder en de inhoudsopgave lijkt niet geheel aan te sluiten bij de inhoud van de nota. Duidelijk waarneembaar is dat de commissie uitvoerig onderling overleg nodig heeft om tot een interpretatie van de in dit geval geldende relatieve welstandscriteria te komen (bijvoorbeeld inhoudende dat het bouwplan moet zijn afgestemd op het silhouet van de bestaande straatwand). Op basis van een checklist wordt uiteindelijk geoordeeld (2 leden tegen 1) dat het bouwplan in onvoldoende mate aansluit op het silhouet van de straatwand. Tevens wordt geoordeeld (2 tegen 1) dat de hoofdstructuur en de ritmiek van de straatwand op onacceptabele wijze wordt doorbroken. Dat is in strijd met de ter plaatse geldende criteria.

Conclusie: in strijd met redelijke eisen van welstand.

Welstandscommissie:

Het bouwplan ligt in het deelgebied Vooroorlogse bebouwingsring en wordt getoetst aan criterium H4 (Tielse huisjes), Historische stedelijke linten, Niveau 2 (lichte toetsing).

De commissie is van oordeel dat het plan op twee punten in strijd is met de geldende criteria. Het gaat om de ongeschiktheid aan de hoofdstructuur en de ritmiek van de bebouwing als

⁶⁶ De checklist bevat ook aandachtspunten die voor dit bouwplan niet aan de orde zijn, zoals bijv. criteria aangaande rolhekken en winkelpuien.

geheel. De dakkapel wordt daarmee in strijd geacht. Dat geldt ook voor de kapvorm en de kaprichting, die vindt de commissie in onvoldoende mate aansluiten bij de omgeving.

Conclusie: in strijd met redelijke eisen van welstand.

Bouwen bedrijfsgebouw Biezewei 6

Schaduwcommissie:

De commissie heeft aanvankelijk moeite om het van toepassing zijnde welstandsniveau te achterhalen. Dat komt mede doordat de verwijzingen in de welstandsnota van Tiel en de samenhang met de bijbehorende bijlage (inclusief kaarmateriaal) niet altijd eenduidig zijn. Er is flink wat zoekwerk nodig, maar uiteindelijk oordeelt men dat het bouwplan ligt in deelgebied Naoorlogs bedrijventerrein Tiel Noord-Oost en dat het gaat om criterium B2 (Medel), Bedrijvenpark Medel, Niveau 2 (lichte toetsing). De commissie meent dat het onderscheid dat in het criterium wordt gemaakt tussen hoofdgebouwen en bijgebouwen, verder verduidelijkt kan worden. Voorts stelt de commissie vast dat een aantal relatieve aspecten in dit welstandscriterium een rol spelen. Ook kent het criterium subjectieve elementen met begrippen als “eigentijds” (van belang bij de materiaalkeuze) die een nadere interpretatie door de commissie vragen. Uiteindelijk is de commissie na uitgebreid overleg van oordeel dat het bouwplan voldoet aan de aandachtspunten waaraan ingevolge de checklist moet worden getoetst.

Conclusie: niet in strijd met redelijke eisen van welstand.

Welstandscommissie:

De commissie heeft het bouwplan getoetst aan criterium B2 (Medel), Bedrijvenpark Medel, Niveau 2 (lichte toetsing). De commissie oordeelde aanvankelijk dat de kozijnverdeling aanpassing verdiende, maar het gewijzigde bouwplan zoals dat aan de schaduwcommissie is voorgelegd, voldeed volgens de welstandscommissie aan alle gestelde eisen.

Conclusie: niet in strijd met redelijke eisen van welstand.

Leeuwarden

Bouw woning It Sinderlan 28 (kavel W33)

Schaduwcommissie:

De commissie stelt vast dat het gaat om de bouw van een nieuwe woning in een relatief nieuw ontwikkelingsgebied (Tusken Moark en Ie). Er gelden hier welstandscriteria in de vorm van een welstandsparagraaf uit het Beeldkwaliteitsplan Tusken Moark en Ie Leeuwarden. In het bijzonder is van het beeldkwaliteitsplan van toepassing paragraaf 5.5 Waterland. Deze paragraaf kent een algemene beschrijving van de architectonische uitgangspunten die binnen Waterland zijn gewenst en deze uitgangspunten zijn vervolgens per onderdeel (plaatsing, ruimte, gevelaanzichten, kleur et cetera) uitgewerkt in een gebiedsgerichte matrix. De commissie toetst het bouwplan aan alle criteria uit deze matrix en oordeelt dat het bouwplan niet in strijd is met de gestelde criteria.

Conclusie: niet in strijd met redelijke eisen van welstand.

Welstandscommissie:

Toetsende aan bovengenoemde matrix is ook de welstandscommissie tot het oordeel gekomen dat het bouwplan aan de in het beeldkwaliteitsplan gestelde criteria voldoet. Wel heeft de commissie als suggestie meegegeven om de dakbedekking te maken van matgeglazuurde

dakpannen. Deze suggestie heeft echter verder geen rol gespeeld bij het oordeel van de commissie.

Conclusie: niet in strijd met redelijke eisen van welstand.

Bouw 2 overkapte fietsenbergingen bij schoolgebouw Harlingerstraat 26

Schaduwcommissie:

De commissie begint met de opmerking dat er weinig beeldmateriaal van de omgeving aan het bouwplan is toegevoegd. Dat hoeft in dit geval echter niet aan advisering in de weg te staan, omdat het twee tamelijk “standaard” ogende fietsenbergingen betreft en in de welstandsnota foto’s van de omgeving zijn te vinden.

Het bouwplan is volgens de commissie – na enig zoekwerk in de welstandsnota - gelegen in het deelgebied dat wordt aangeduid met “Interbellumperiode” en “Vossepark/Vogelwijk”. Toetsend aan de voor deze gebieden geldende criteria, merkt de commissie op dat de criteria niet veel inhoudelijk houvast bieden voor dit type bouwwerk. De welstandscriteria lijken vooral toegesneden te zijn op woningen en andere verblijfsgebouwen. Niettemin is de commissie van oordeel dat de bouw van de aangevraagde fietsenbergingen past in de voor dit gebied geformuleerde criteria. De commissie ziet in de criteria in ieder geval geen hard aanknopingspunt om tot een negatief welstandsoordeel te komen. Daarbij neemt zij de standaardvormgeving van de bergingen in ogenschouw.

Conclusie: niet in strijd met redelijke eisen van welstand.

Welstandscommissie:

De welstandscommissie heeft het bouwplan getoetst aan de criteria die gelden voor de Interbellumperiode en het gebied Vossepark/Vogelwijk. De commissie is van oordeel dat het bouwplan voldoet aan de geldende criteria.

Conclusie: niet in strijd met redelijke eisen van welstand.

Vervanging winkelpuien Nieuwestad 162-164

Schaduwcommissie:

Het bouwplan is gelegen in een deelgebied van het beschermde stadsgezicht van Leeuwarden. Het gaat om deelgebied De Grachten en het bouwplan wordt aan de bijbehorende criteria getoetst. De commissie stelt vast dat gelet op de criteria, de aansluiting van het bouwwerk op de openbare ruimte (in het bijzonder de “plint” en horizontale accenten van de winkelpui) bijzondere aandacht verdient. Dit onderdeel van het bouwplan is naar het oordeel van de commissie onvoldoende uitgewerkt. De commissie concludeert daarom dat het bouwplan in strijd is met de criteria dan wel dat de adviesaanvraag voor het bouwplan zou moeten worden aangehouden totdat een verdere uitwerking van het bouwplan conform de geldende criteria heeft plaatsgevonden.

Conclusie: in strijd met redelijke eisen van welstand of aanhouden omdat het bouwplan nader moet worden uitgewerkt

Welstandscommissie:

De welstandscommissie heeft het bouwplan getoetst aan de criteria voor deelgebied De Grachten. De commissie is van oordeel dat het bouwplan leidt tot een onordelijk en onsamenhangend totaalbeeld, omdat de onderlinge afstemming tussen de winkelpuien onvoldoende is. Ten aanzien van detaillering en ornamenten merkt de commissie op dat het bouwplan onvoldoende weergeeft hoe de architectonische detaillering zal worden uitgevoerd. Met name de aansluiting van de winkelpuien op het maaiveld komt onvoldoende tot

uitdrukking. De commissie oordeelt daarom dat het bouwplan niet geheel voldoet aan de geldende criteria. De commissie heeft op de bouwtekening een suggestie getekend en verwacht een verder uitgewerkt bouwplan voor toetsing.

Conclusie: in strijd met redelijke eisen van welstand

Afsluitende opmerkingen

Een aantal zaken die bij de toetsing van de bouwplannen konden worden waargenomen, verdienen nog vermelding.

In de eerste plaats het feit dat de schaduwcommissie een aantal maal graag meer informatie over de omgeving en de belendende percelen had gehad. De vraag kan worden gesteld of de primaire welstandscommissie die behoefte niet heeft gehad. Vooropgesteld moet worden dat de dossiers zoals die aan de schaduwcommissie zijn voorgelegd, de dossiers zijn op basis waarvan ook de primaire welstandscommissie heeft geadviseerd. Uit geen enkel dossier blijkt dat de welstandscommissie heeft verzocht om aanvulling van gegevens met betrekking tot de relatie van het bouwplan met de omgeving noch is gebleken van een plaatsopneming door de desbetreffende commissie. De verklaring voor het feit dat de primaire welstandscommissie minder gegevens van de omgeving nodig acht, moet naar alle waarschijnlijkheid worden gezocht in de omstandigheid dat de leden van de primaire welstandscommissies beter bekend zijn met de stedenbouwkundige situatie ter plaatse en het bouwplan zodoende kunnen visualiseren c.q. projecteren in de omgeving.

Verder viel op dat vooral op het punt van de relatieve welstandscriteria uitgebreid door de schaduwcommissieleden werd overlegd over de te hanteren interpretatie en over de mogelijke uitkomsten van die interpretatie. Maar dat viel vooraf te voorzien. Gebleken is dat in het merendeel van de getoetste bouwplannen de schaduwcommissie grotendeels tot een zelfde welstandsoordeel als de primaire welstandscommissie is gekomen (uitzondering vormt de gevelreclame aan de Grote Marktstraat te Den Haag).

Conclusies:

- a. Van de 9 getoetste bouwplandossiers, komt de schaduwcommissie in één geval tot een inhoudelijk andersluidend oordeel. De oorzaak van het andersluidende oordeel schuilt in een afwijkende interpretatie van een in dat dossier aan de orde zijnde relatief welstandscriterium (“geen afbreuk aan bestaande architectuur”).
- b. Waargenomen is dat de schaduwcommissie, zij het soms na het nodige zoekwerk, in alle dossiers aan dezelfde criteria uit de welstandsnota toetst als de primaire welstandscommissie in het desbetreffende dossier heeft gedaan. Daarbij verdient vermelding dat het werken met een checklist waarin uitgaande van de geldende welstandscriteria de relevante aandachtspunten van het bouwplan zijn opgesomd, de welstandstoetsing vergemakkelijkt, structureert en beter controleerbaar maakt.
- c. Ten aanzien van relatieve welstandscriteria bleek de schaduwcommissie steeds vergaand overleg nodig te hebben om overeenstemming te bereiken over de interpretatie die aan het desbetreffende criterium gegeven moest worden en over de vraag of het bouwplan met die interpretatie in overeenstemming was. In het merendeel van de gevallen komt de schaduwcommissie tot het zelfde oordeel als de primaire welstandscommissie.

AI.3.3.2 Toetsing individueel

De bouwplannen die aan de individuele leden van de schaduwcommissie ter toetsing zijn voorgelegd, betreffen diverse bouwplannen in de gemeenten: Elburg, Nijmegen, Urk en Utrecht. Om precies te zijn was de verdeling als volgt:

Elburg:

- restauratie en verbouw woning Honingsveldweg 10, Oostendorp
- nieuwbouw woning Bovenweg 10b, 't Harde
- legkippenstal en inpakruimte Stadsweg 22, 't Harde

Nijmegen:

- nieuwbouw BMW Autobedrijf, Hogelandseweg
- verbouwing woning (dakkapel aan voorgevel), Hillekensacker 2205
- wijziging voorgevel winkel, Ziekerstraat 29
- bouw 6 woningen St. Annastraat/Heiweg

Urk:

- nieuwbouw kantoorvilla aan Het Spijk
- verbouwing achtergevel woning Ankerplaats

Utrecht:

- geheel vernieuwen van de houten gevelkozijnen, ramen en deuren, Bolstraat 28a
- veranderen entree, aanbrengen rolluik en wijzigen pui
- erfafscheiding

De commissieleden hebben hun bevindingen schriftelijk gerapporteerd. Hieronder worden de resultaten van de individuele toetsing op hoofdpunten samengevat en afgezet tegen het oordeel van de primaire welstandscommissie. Daarbij is de indeling van de individuele rapportages zoveel mogelijk aangehouden. Dat betekent dat eerst eventuele opmerkingen over de aanwezige informatie omtrent het bouwplan worden weergegeven, vervolgens wordt aangegeven aan welke welstandscriteria uit de desbetreffende welstandsnota de schaduwcommissieleden hebben getoetst waarna wordt afgesloten met de conclusies van de schaduwcommissieleden.

Wat betreft die conclusie is het goed om op te merken, dat de schaduwcommissieleden konden kiezen uit (s) aanhouden, (b) strijd met redelijke eisen van welstand en (c) niet in strijd met redelijke eisen van welstand.

De bevindingen van de schaduwcommissieleden zullen in een aantal afsluitende conclusies worden samengevat.

Elburg

Restauratie en verbouw woning Honingsveldweg 10, Oostendorp

Schaduwcommissie:

Alle drie leden concluderen tot een ander welstandsniveau. Alleen de welstandsdeskundige weet het juiste welstandsniveau (zware toetsing in verband met monumentale staat bouwwerk) en alle van toepassing zijnde welstandscriteria te achterhalen. Met name de detaillering van het bouwplan (in het bijzonder het dak) is vanwege de monumentale status van het bouwwerk van groot belang.

Twee van de drie leden concluderen (op basis van het onjuiste welstandsniveau en niet alle van toepassing zijnde criteria) dat het bouwplan niet in strijd is met redelijke eisen van welstand. De welstandsdeskundige komt op basis van de juiste criteria tot de conclusie dat de detaillering van het dak niet voldoet aan de in de welstandsnota gestelde eisen. Zijn oordeel is dat het bouwplan in strijd is met redelijke eisen van welstand.

Welstandscommissie:

Het bouwplan is naar aanleiding van eerder overleg met de ontwerper op het punt van de detaillering aangepast en voldoet nu aan redelijke eisen van welstand.

Nieuwbouw woning Bovenweg 10b, 't Harde

Schaduwcommissie:

Alle leden menen dat bij het bouwplan te weinig gegevens over de omgeving zijn bijgevoegd. Alle leden passen dezelfde, juiste, welstandscriteria uit de welstandsnota toe, inclusief het juiste welstandsniveau.

Vanwege het gebrek aan informatie over de omgeving, concludeert één lid tot aanhouding van het bouwplan. De overige twee leden zijn, uitgaande van de beschikbare informatie, van oordeel dat het bouwplan niet in strijd is met redelijke eisen van welstand.

Welstandscommissie:

De welstandscommissie concludeert dat het bouwplan niet in strijd is met redelijke eisen van welstand.

Legkippenstal en inpakruimte Stadsweg 22, 't Harde

Schaduwcommissie:

Alle leden concluderen dat het bouwplan moet worden aangehouden vanwege een gebrek aan informatie over de omgeving.

Alle leden hanteren wel de juiste welstandscriteria en het juiste welstandsniveau zoals in de welstandsnota aangegeven.

Welstandscommissie:

Het bouwplan is naar aanleiding van eerder overleg aangepast en voldoet nu aan redelijke eisen van welstand.

Nijmegen

Nieuwbouw BMW Autobedrijf, Hogelandseweg

Schaduwcommissie:

Twee van de drie leden zouden meer informatie willen hebben (één lid wil meer informatie over reeds bestaande automobielbedrijven in Nijmegen en het andere lid zou meer zicht op de omgeving willen).

Alle leden hanteren de juiste criteria uit de welstandsnota en het juiste welstandsniveau.

Twee van de drie leden concluderen dat het bouwplan niet in strijd is met redelijke eisen van welstand. De welstandskundige is van oordeel dat in het bijzonder het reclameobject maakt dat het bouwplan in strijd is met redelijke eisen van welstand.

Welstandscommissie:

De commissie merkt op dat het bouwplan nog enige vragen oproept en houdt het bouwplan aan voor een nadere toelichting door de architect. De commissie is van oordeel dat het bouwplan in zijn huidige vorm in strijd is met redelijke eisen van welstand.

Verbouwing woning (dakkapel aan voorgevel), Hillekensacker 2205

Schaduwcommissie:

De leden achten het bouwplan voorzien van voldoende informatie. Twee van de drie leden passen zowel de sneltoetscriteria alsook de gebiedscriteria toe. Dit vanwege het feit dat in de sneltoetscriteria wordt verwezen naar de gebiedscriteria. Eén lid volstaat met toetsing aan de sneltoetscriteria.

Alle leden concluderen dat de dakkapel, in het bijzonder vanwege de omvang, in strijd is met redelijke eisen van welstand.

Welstandscommissie:

De welstandscommissie toetst aan de sneltoetscriteria voor dakkapellen en constateert dat het bouwwerk te breed is. De conclusie is daarom dat er sprake is van strijd met redelijke eisen van welstand.

Wijziging voorgevel winkel, Ziekerstraat 29

Schaduwcommissie:

Twee van de drie leden menen dat het bouwplan van meer informatie zou moeten worden voorzien op het punt van eventuele reclame en op het punt van het te gebruiken rolluik.

Alle leden hanteren de juiste welstandscriteria.

De drie leden komen ieder tot een ander oordeel. Eén meent dat het bouwplan moet worden aangehouden om eerst meer informatie over het aanbrengen van reclames te krijgen. Eén lid (de niet-deskundige) meent dat het bouwplan in deze vorm is met redelijke eisen van welstand, terwijl het welstandskundige lid concludeert dat het plan in strijd is met redelijke eisen van welstand (onder meer vanwege de onjuiste parcellering, de kleur en het materiaalgebruik).

Welstandscommissie:

De welstandscommissie acht het bouwplan in strijd met redelijke eisen van welstand. Zij heeft problemen met het aanbrengen van de zonwering (welstandsvrij!), het aanbrengen van een luifel, de gekozen kleuren van de deur en met het type borstwering. De commissie dringt aan op een betere parcellering van het bouwplan.

Bouw 6 woningen St. Annastraat/Heiweg

Schaduwcommissie:

Eén lid zou graag nog informatie over onder meer de belendende straten hebben gekregen. De overige leden achten de informatie voldoende.

Alle leden passen de juiste welstandscriteria en het juiste niveau toe.

Eén lid oordeelt dat het bouwplan vanwege de behoefte aan meer informatie moet worden aangehouden. De overige twee leden concluderen dat het bouwplan niet in strijd is met redelijke eisen van welstand.

Welstandscommissie:

De commissie meent dat het bouwplan naar aanleiding van eerder overleg goed is aangepast en thans voldoet aan redelijke eisen van welstand. De kleurstelling en materiaalkeuze wordt met name als akkoord genoemd.

Urk

Nieuwbouw kantoorvilla aan Het Spijk

Schaduwcommissie:

Eén commissielid vindt dat er meer informatie bij het bouwplan zou moeten zitten op basis waarvan kan worden bepaald in welk gebiedstype het bouwwerk is gelegen. Eén commissielid zou meer informatie willen hebben over de toegepaste kleuren en materialen bij belendende bebouwing. Eén lid (de niet-deskundige) vindt dat er meer informatie over de omgeving zou mogen zijn.

Alle leden passen de juiste welstandscriteria toe.

Eén lid is van oordeel dat het bouwplan in strijd is met redelijke eisen van welstand. De overige twee leden achten het bouwplan niet in strijd met redelijke eisen van welstand, waarbij één van hen benadrukt dat de kleurkeuze moet voldoen aan de in de welstandsnota gestelde criteria.

Welstandscommissie:

De commissie concludeert dat het bouwplan niet in strijd is met redelijke eisen van welstand.

Verbouwing achtergevel woning Ankerplaats

Schaduwcommissie:

Eén lid had graag inzicht gehad in de belendende bebouwing, maar advisering kan ook zonder die informatie plaatsvinden.

Bouwplan moet worden getoetst aan sneltoetscriteria voor aan- en uitbouwen én gebiedscriteria. Twee leden doen dat correct, één lid (niet-deskundige) ziet de sneltoetscriteria over het hoofd. Echter, doordat het bouwplan in strijd is met de sneltoetscriteria, moet het advies volgens de in dezen geldende welstandsnota gebaseerd worden enkel op de gebiedscriteria.

Alle leden achten het bouwplan niet in strijd met redelijke eisen van welstand.

Welstandscommissie:

De commissie concludeert dat het bouwplan niet in strijd is met redelijke eisen van welstand.

Utrecht

Geheel vernieuwen van de houten gevelkozijnen, ramen en deuren, Bolstraat 28a

Schaduwcommissie:

Twee leden vinden de informatie op basis waarvan kan worden bepaald in welk deelgebied het bouwplan precies ligt, verre van duidelijk. Dit wordt mede veroorzaakt door de welstandsnota, die volgens de leden door de gekozen opzet en op onderdelen onduidelijke systematiek weinig gebruiksvriendelijk is.

Twee leden toetsen het bouwplan aan de sneltoetscriteria voor het gebied Oost. Eén lid toetst het bouwplan aan de gebiedsgerichte criteria. De sneltoetscriteria zijn volgens de welstandsnota namelijk niet van toepassing op aanvragen om reguliere bouwvergunning.

Eén lid concludeert dat het bouwplan voor advies moet worden aangehouden totdat voldoende informatie is verkregen om aan de gebiedsgerichte criteria te kunnen toetsen. De twee andere leden die aan de sneltoetscriteria hebben getoetst, zijn van oordeel dat het bouwplan – gelet

op de detailleringen van de voorgestelde kozijnen - niet in strijd is met redelijke eisen van welstand.

Welstandscommissie:

Het bouwplan is gelegen in een gebied met welstandsniveau "Open". Dat betekent volgens de welstandsnota dat de detaillering van het bouwplan niet mag worden getoetst. Nu het uiterlijk van het pand niet wezenlijk verandert, concludeert de commissie dat het bouwplan niet in strijd is met redelijke eisen van welstand.

Veranderen entree, aanbrengen rolluik en wijzigen pui

Schaduwcommissie:

Twee leden merken op dat het bouwplan te weinig informatie biedt over de vorm, kleur en materiaalgebruik van het rolluik. Eén lid (niet-deskundige) meent dat er wel voldoende informatie is om te kunnen adviseren.

Het plan wordt door twee leden getoetst aan de sneltoetscriteria voor rolluiken. Het derde commissielid meent dat het bouwplan moet worden aangehouden totdat meer informatie is overgelegd.

De twee leden die hebben getoetst aan de sneltoetscriteria concluderen dat het rolluik qua vorm en uitvoering niet aan de van toepassing zijnde criteria voldoet zodat het bouwplan volgens hen in strijd is met redelijke eisen van welstand.

Welstandscommissie:

De welstandscommissie concludeert dat het bouwplan in strijd is met redelijke eisen van welstand. Het vervangen van de bestaande gevelpui tast de authenticiteit en samenhang van het gevelbeeld aan. De ingrijpende wijziging van het gevelvlak komt de kwaliteit van de omgeving niet ten goede. Toepassing van een rolluik draagt verder bij aan de verarming van het straatbeeld en de architectuur.

Erfafscheiding Leidsche Rijn

Schaduwcommissie:

Twee commissieleden klagen over gebrekkige informatie over de materiaaltoepassing en de kleurstelling van het bouwwerk.

Het bouwplan is getoetst aan de sneltoetscriteria voor erfafscheidingen. Eén lid acht het bouwplan niet in strijd met redelijke eisen van welstand, mits de kleurstelling wordt afgestemd op de directe omgeving. De twee andere leden oordelen dat vanwege de aftimmering de transparantie van de erfafscheiding verloren gaat en concluderen om die reden dat het bouwplan in strijd is met redelijke eisen van welstand.

Welstandscommissie:

Het bouwwerk valt in deelgebied "West". Op basis van de sneltoetscriteria voor erfafscheidingen geldt dat een erfafscheiding een groen karakter moet hebben. Het dichtzetten van het oorspronkelijke hekwerk door een hardhouten betimmering acht de commissie in strijd met redelijke eisen van welstand.

Afsluitende opmerking

Net als bij de toetsing door de schaduwcommissie in zijn geheel het geval was, valt in bovenstaande bevindingen op dat opvallend vaak melding wordt gemaakt van een gebrek aan informatie over de (belendende) omgeving van het bouwplan. Voor een deel van de

bouwplandossiers stond dit aan een welstandsadvies niet in de weg, aangezien op basis van de volgens de welstandsnota geldende criteria in het desbetreffende geval het bouwwerk vooral op zichzelf moest worden beoordeeld. De vraag kan echter worden gesteld of de primaire welstandscommissie deugdelijk kan hebben getoetst zonder een verdere informatievoorziening. Ook hier lijkt een logische verklaring voor het genoegen nemen met minder informatie over de omgeving te zijn, dat de leden van de primaire welstandscommissies terdege – in ieder geval beter dan de leden van de schaduwcommissie – op de hoogte zijn van de lokale bijzonderheden met betrekking tot de omgeving.⁶⁷ Voorts is gebleken dat tijdens de openbare vergaderingen van de primaire commissies soms nadere mondelinge informatie van de indiener van het bouwplan is verkregen. Uit het feit dat de schaduwcommissieleden melding maken van te weinig informatie over de omgeving, kan dus niet zonder meer worden afgeleid dat het primaire welstandsadvies wat betreft wijze van totstandkoming ondeugdelijk is geweest.

Verder is geconstateerd dat in geen van de dossiers bij de individuele toetsing een checklist aanwezig was waarop eenvoudig kon worden gezien welke aspecten van het bouwwerk op volgens de van toepassing zijnde criteria moest worden getoetst. Slechts in enkele gevallen viel uit het advies van de primaire welstandscommissie nauwkeurig af te leiden aan welke welstandscriteria uit de welstandsnota was getoetst en welke aspecten van het bouwwerk bij die toetsing relevant waren.

Conclusies:

- a. In 6 van de 36 beoordelingen heeft het lid van de schaduwcommissie zijn advies gebaseerd op een niet van toepassing zijnde welstandscriterium uit de welstandsnota of zijn bij het advies niet alle volgens de welstandsnota van toepassing zijnde welstandscriteria betrokken.
- b. In 8 van de 36 beoordelingen wordt geoordeeld dat het bouwplan voor advies moet worden aangehouden omdat aanvullende informatie nodig is. Het betreft dan meestal informatie over de omgeving. De primaire welstandscommissie heeft in alle dossiers advies uitbracht.
- c. In 5 van de 28 beoordelingen waarin een inhoudelijke conclusie is gegeven (dus de gevallen waarin is geconcludeerd tot aanhouden uitgezonderd) trekken de leden van de schaduwcommissie onderling tegenstrijdige conclusies.
- d. In 6 van de 28 beoordelingen waarin een inhoudelijke conclusie is gegeven, trekt een lid van de schaduwcommissie een conclusie die niet strookt met de conclusie van de primaire welstandscommissie. In alle 6 gevallen hanteert het schaduwcommissielid dezelfde welstandscriteria als de primaire welstandscommissie.
- e. In alle gevallen waarin leden van de schaduwcommissie een conclusie trekken die niet overeenkomt met het primaire welstandsadvies, is de conclusie (mede) gebaseerd op een relatief welstandscriterium.
- f. Gerelateerd aan de kennisachtergrond van de schaduwcommissieleden, blijkt de welstandsdeskundige in één⁶⁸ van de 6 geconstateerde gevallen tot een met het primaire welstandsadvies tegenstrijdige conclusie te komen.

AI.4 Jurisprudentie over totstandkoming en functioneren welstandsnota

AI.4.1 Algemeen

Tegen de vaststelling van een welstandsnota staat geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open. De reden daarvoor is dat de welstandsnota ingevolge artikel 12a Woningwet een bundel beleidsregels betreft en deze zijn in artikel 8:2 sub a Algemene wet bestuursrecht

⁶⁷ Vermelding verdient dat niet is gebleken dat in één van de aan de schaduwcommissie voorgelegde dossiers door de primaire welstandscommissie tot een plaatsbezichtiging is besloten.

⁶⁸ Ter zake van de restauratie en de verbouw van de woning Honingsveldweg 10 (Oostendorp), gemeente Elburg.

uitgezonderd van de mogelijkheid van beroep. Theoretisch gezien staat dan wel de mogelijkheid open om een actie bij de burgerlijke rechter in te stellen, maar in het algemeen kan worden gezegd dat van die mogelijkheid uiterst zelden gebruik wordt gemaakt. Het feit dat tegen de vaststelling van de welstandsnota als zodanig niet bij de bestuursrechter beroep kan worden ingesteld, betekent niet dat de inhoud van de nota nimmer in een bestuursrechtelijk geding aan de orde kan komen. Via een zogenoemde indirecte of exceptieve toetsing kan de bestuursrechter om een oordeel over de inhoud van de welstandsnota worden gevraagd.⁶⁹ Dit houdt in dat in het kader van een bestuursrechtelijk geding tegen een besluit dat (mede) is genomen ter uitvoering van de welstandsnota, de inhoud van de welstandsnota aan de orde wordt gesteld. Concreet komen daarvoor bij het welstandstoezicht in aanmerking de beslissing op een aanvraag om bouwvergunning en (incidenteel) een besluit tot toepassing van artikel 19 Woningwet.

Een eerste uitspraak die in dit verband zeker vermelding verdient, betreft ABRS 24 mei 2006 (nr. 200507951/1). In deze zaak gaat het om de weigering van een lichte bouwvergunning vanwege strijd met de gemeentelijke welstandsnota van de gemeente Zwolle (een indirecte rechterlijke toetsing als hiervoor aangeduid). Door de aanvrager van de bouwvergunning was aangevoerd dat B&W hun welstandsoordeel niet op het welstandsadvies hadden mogen baseren, aangezien de welstandscommissie had getoetst aan welstandscriteria die volgens de aanvrager onvoldoende concreet waren. De Afdeling overweegt dienaangaande:

“In bijlage 3, paragraaf 2.5, van de gemeentelijke welstandsnota, vastgesteld door de gemeenteraad van Zwolle en in werking getreden op 1 juli 2004, zijn criteria opgenomen die het college toepast bij de beoordeling van aanvragen om lichte bouwvergunningen voor het plaatsen van dakkapellen, de zogeheten sneltoetscriteria. Indien een dakkapel niet voldoet aan deze criteria kan de bouwaanvraag volgens de gemeentelijke welstandsnota voor advies aan de welstandscommissie worden voorgelegd.

Niet bestreden is dat het bouwplan in strijd is met de in bijlage 3, paragraaf 2.5, van de gemeentelijke welstandsnota opgenomen sneltoetscriteria. Het college heeft de bouwaanvraag vervolgens ter advisering aan de welstandscommissie voorgelegd en het daartoe uitgebrachte advies aan zijn welstandstoetsing ten grondslag gelegd.

Als regel moet bij de welstandstoetsing aan het advies van de welstandscommissie groot gewicht worden toegekend. Hoewel het college niet aan het welstandsadvies gebonden is en de verantwoordelijkheid voor de welstandstoetsing bij hem berust, mag het aan het welstandsadvies in beginsel doorslaggevende betekenis toekennen. Het overnemen van het welstandsadvies behoeft in de regel geen nadere toelichting, tenzij een tegenadvies wordt overgelegd van een andere deskundig te achten persoon of instantie. Dit is slechts anders, indien het welstandsadvies naar inhoud of wijze van totstandkoming zodanige gebreken vertoont dat het college het niet - of niet zonder meer - aan zijn oordeel omtrent de welstand ten grondslag had mogen leggen.

Anders dan appellants betoogt, valt in artikel 12a van de Woningwet geen rechtsregel te lezen dat voor indieners van een bouwaanvraag, vooraf aan de hand van de welstandscriteria duidelijk moet zijn hoe het oordeel van het college over de welstand zal uitvallen. Er bestaat derhalve geen aanleiding voor het oordeel dat een toetsing van het bouwplan aan de welstandscriteria, zoals neergelegd in de gemeentelijke welstandsnota, achterwege diende te blijven. Niet gebleken is dat het welstandsadvies onzorgvuldig tot stand is gekomen. Verder heeft appellants geen tegenadvies overgelegd van een andere deskundige persoon of instantie. De rechtbank is dan ook terecht tot de slotsom gekomen dat het college in redelijkheid het advies van de welstandscommissie aan zijn welstandsbeoordeling ten grondslag heeft kunnen leggen.”

⁶⁹ Een zelfde type toetsing is bijvoorbeeld ook aan de orde ten aanzien van algemeen verbindende voorschriften.

Van groot belang is uiteraard de laatste alinea van bovenstaande passage. De Afdeling constateert dat in de Woningwet geen rechtsregel valt aan te wijzen die ertoe strekt dat op basis van de welstandscriteria bij voorbaat vaststaat hoe het welstandsoordeel van B&W (al dan niet gebaseerd op een advies van de welstandscommissie) zal luiden. Gezien de wettekst valt tegen dat oordeel niets in te brengen.⁷⁰ In de parlementaire geschiedenis heeft de regering weliswaar aangegeven dat de welstandscriteria “zo concreet mogelijk” moeten zijn, maar door daaraan meteen toe te voegen dat ook mag worden gewerkt met relatieve criteria en algemene uitgangspunten, is de eis van concreetheid juridisch nauwelijks van waarde. Vanuit die optiek bezien verrast de uitspraak van de Afdeling niet.

Conclusie:

De ABRS heeft geoordeeld dat er geen rechtsregel bestaat die ertoe strekt dat uit de welstandscriteria eenduidig moet volgen wat het welstandsoordeel van B&W zal zijn.

Een tweede te vermelden uitspraak van de ABRS betreft ABRS 8 maart 2006.⁷¹ In deze zaak is door appelland niet expliciet gewezen op gebreken in de welstandsnota, maar de aanvaardbaarheid van delen van die nota komen wel zijdelings in de overwegingen van de Afdeling aan de orde. De uitspraak handelt over de welstandsnota van Tilburg en de vraag is in hoeverre een lichtkunstwerk aan die nota moet worden getoetst. Een deel van de welstandsnota van Tilburg bestaat uit algemene welstandscriteria. In haar oordeel rept de ABRS over deze algemene welstandscriteria:

“Het welstandstoezicht in het kader van de Woningwet is niet beperkt tot toetsing van de bouwkundige elementen. De verlichting is een essentieel onderdeel van het onderhavige bouwwerk. Het college betoogt met recht dat eventuele hinder die van het knippen uitgaat, gelet op artikel 44 van de Woningwet buiten het toetsingskader van de aanvraag om bouwvergunning valt. De verlichting kan evenwel ook een esthetische invloed hebben op de omgeving. Dat deze invloed in de op artikel 12a van de Woningwet gebaseerde welstandsnota van de gemeente Tilburg terzake doet, blijkt uit de algemene welstandscriteria in hoofdstuk 5 van die nota, waar het gaat om de relatie van het gebouw met het karakter van de reeds aanwezige bebouwing. In het bijzonder spreekt die relevantie uit paragraaf 13.11, waar voor lichtconstructies en -effecten als maatstaf van welstand is vermeld dat deze de architectuur moeten ondersteunen en niet de situatie mag ontstaan dat het gebouw als het ware de ondersteuningsconstructie voor de lichtinstallatie gaat vormen. Blijkens het advies van 17 november 2004 heeft de welstandscommissie slechts de vorm, afmeting en positionering van de lichtreclame getoetst aan de architectuur van het gebouw. De Afdeling is daarom met de rechtbank van oordeel dat deze commissie zich ten onrechte geen compleet beeld heeft gevormd van de verlichting, zodat het welstandsadvies een wezenlijk gebrek vertoont. Het college had dit advies dan ook niet aan zijn welstandsoordeel ten grondslag mogen leggen. Het betoog faalt derhalve.”

Hoewel de Afdeling kennelijk van mening is dat de wijze waarop de welstandscommissie aan de algemene welstandscriteria heeft getoetst niet deugt, kan uit deze uitspraak worden afgeleid dat tegen het opnemen in de welstandsnota van algemene welstandscriteria naar het oordeel van de Afdeling geen bezwaar bestaat. Ook dat oordeel is niet opzienbarend, nu de wetgever in de parlementaire geschiedenis uitdrukkelijk heeft opgemerkt dat het werken met algemene welstandscriteria is toegestaan.

⁷⁰ Artikel 12a lid 3 Woningwet vermeldt alleen dat de welstandscriteria “zoveel mogelijk” moeten zijn toegesneden op de onderscheidene categorieën van bouwwerken en standplaatsen als bedoeld in het derde lid van artikel 12a. Nog afgezien van de woorden “zoveel mogelijk”, kan in deze bepaling geen maatstaf voor concreetheid worden gelezen.

⁷¹ Gst. 7260, nr. 146.

Conclusie:

Tegen een welstandstoets op grond van algemene welstandscriteria heeft de ABRS geen bezwaar.

Een laatste uitspraak die in dit verband moet worden genoemd is ABRS 27 september 2006.⁷² Deze uitspraak ziet echter niet op de inhoud van de welstandsnota maar betreft een zaak waarin door de gemeente geen welstandsnota is vastgesteld. Het gaat om de gemeente Boekel. De Afdeling benadrukt in deze zaak dat als er door de gemeenteraad geen welstandsnota is vastgesteld, bouwplannen in het geheel niet aan redelijke eisen van welstand kunnen worden getoetst.

“Artikel VII, tweede lid, van de Wet van 18 oktober 2001 tot wijziging van de Woningwet naar aanleiding van enerzijds de evaluatie van die wet en anderzijds het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (bouwvergunningsprocedure en welstandtoezicht) (hierna: de wijzigingswet), die op 1 januari 2003 in werking is getreden, luidt: “Uiterlijk 18 maanden na de inwerkingtreding van artikel I, onderdeel F, maakt de gemeenteraad de welstandsnota bekend, bedoeld in artikel 12a, eerste lid, van de Woningwet. Tot het tijdstip van die bekendmaking, doch uiterlijk tot en met 18 maanden na de inwerkingtreding van artikel I, onderdeel F, blijven de bepalingen in de bouwverordening die betrekking hebben op welstand, alsmede de artikelen 12, eerste lid, en 19 van de Woningwet, gelden zoals zij golden op de dag voor de inwerkingtreding van artikel I, onderdeel F”.

Onder verwijzing naar de uitspraak van 18 mei 2005 in zaak no. 200407109/1 (BR 2005, p.1013) overweegt de Afdeling dat de raad op 1 juli 2004 een welstandsnota als bedoeld in artikel 12a, eerste lid, van de Woningwet had kunnen hebben, bij gebreke waarvan de oude bepalingen over welstand hun gelding hebben verloren. Nu de raad ervoor heeft gekozen geen welstandsnota vast te stellen, heeft het college gezien artikel VII, tweede lid, van de wijzigingswet niet aan welstand kunnen toetsen. De rechtbank is terecht tot dit oordeel gekomen.”

Dit rechterlijke oordeel is conform de bedoeling van de wetgever (en vooral conform de bedoeling van de gemeenteraad van Boekel). Ten overvloede zij opgemerkt dat ook een repressieve welstandstoetsing (artikel 19 Woningwet) bij het ontbreken van een welstandsnota niet mogelijk is.

Navraag bij de gemeente Boekel wees uit dat de gemeenteraad niet voornemens is om op (korte) termijn alsnog een welstandsnota vast te stellen. De uitschakeling van het welstandtoezicht en de welstandscommissie bevalt uitstekend en heeft tot op heden niet tot architectonische excessen geleid. Er wordt volgens de gemeente ook niet langs andere weg aan “redelijke eisen van welstand” getoetst. Burgers wordt wel geadviseerd om hun bouwplannen te laten ontwerpen door architecten, maar als een burger met een ontwerp komt van een niet-architect heeft dat geen enkel gevolg voor de ontvankelijkheid of de behandeling van de aanvraag om bouwvergunning. Als iemand een pimpelpaars bouwwerk aanvraagt met gele kozijnen, dan is dat uiterlijk in Boekel geen reden om de bouwvergunning te weigeren, aldus de medewerker van de gemeente.

Conclusie:

Stelt de gemeenteraad geen welstandsnota vast, dan mogen bouwplannen niet aan redelijke eisen van welstand worden getoetst.

⁷² Nr. 200600192/1.

AI4.2 Relatie welstandsnota en bestemmingsplan

Een uitermate belangrijk punt als het gaat om de reikwijdte van welstandsadvies, betreft de relatie tussen het welstandstoezicht en het bestemmingsplan. Die relatie is sinds de inwerkingtreding van de huidige Woningwet verwoord in artikel 12 lid 3 Woningwet. In dat artikel is gesteld dat als toepassing van de welstandscriteria leidt tot strijd met het bestemmingsplan, de welstandscriteria buiten toepassing blijven.⁷³ Onder strijd met het bestemmingsplan dient in dit verband te worden gedacht aan een welstandsadvies dat niet of onvoldoende uitgaat van de bebouwingmogelijkheden die het bestemmingsplan biedt. De Afdeling hanteert inmiddels de volgende standaardoverweging:

“De welstandstoets [dient] zich in beginsel te richten naar de bouwmogelijkheden die het geldende bestemmingsplan biedt. Het bestemmingsplan is het wettelijke instrument waarmee, langs de in de Wet op de Ruimtelijke Ordening aangegeven en met bijzondere waarborgen omklede weg, niet alleen aan gronden een bestemming wordt gegeven maar ook de daarbij behorende bebouwings- en gebruiksmogelijkheden worden bepaald. Uit het algemeen karakter van het welstandsvereiste vloeit voort dat bij de welstandstoets de voor de grond geldende bebouwingmogelijkheden als uitgangspunt dient te worden gehanteerd. Naar mate het bestemmingsplan meer keuze laat tussen verschillende mogelijkheden om de bouw te realiseren, zijn burgemeester en wethouders - met inachtneming van de uitgangspunten van het bestemmingsplan - vrijer in hun welstandsbeoordeling en zal deze minder snel geacht worden te leiden tot een belemmering van de verwezenlijking van de bouwmogelijkheden die het bestemmingsplan biedt. Indien echter uit de voorschriften en de systematiek van het bestemmingsplan volgt dat zulk een keuze niet of slechts in beperkte mate aanwezig is - met name indien de bebouwingmogelijkheden daarin gedetailleerd zijn aangegeven - vormt die opzet bij de welstandstoets een dwingend gegeven. In dat geval wordt de grens van de welstandstoets eerder overschreden.”⁷⁴

Uit deze passage blijkt dat het welstandsadvies – en de juridische houdbaarheid van het advies - steeds moet worden gezien tegen de achtergrond van de ter plaatse geldende bestemmingsplanvoorschriften en wat dat laatste betreft moet bovendien worden beoordeeld in hoeverre het bestemmingsplan ruimte biedt aan een aanvullende rol voor de welstandstoets. Dat laatste is niet altijd eenvoudig, omdat het bestemmingsplan niet altijd uitdrukkelijk de bebouwingmogelijkheden benoemt. Is dat wel het geval, dan volgt uit wet en jurisprudentie dat die uitdrukkelijk toegestane bebouwingmogelijkheden bij de welstandstoets als gegeven gelden. Een illustratie vormt een uitspraak van de ABRS d.d. 20 december 2006:

“Naar mate het bestemmingsplan meer keuze laat tussen verschillende mogelijkheden om de bouw te realiseren, zijn burgemeester en wethouders - met inachtneming van de uitgangspunten van het bestemmingsplan - vrijer in hun welstandsbeoordeling en zal deze minder snel geacht worden te leiden tot een belemmering van de verwezenlijking van de bouwmogelijkheden die het bestemmingsplan biedt. Indien echter uit de voorschriften en de systematiek van het bestemmingsplan volgt dat zulk een keuze niet of slechts in beperkte mate aanwezig is - met name indien de bebouwingmogelijkheden daarin gedetailleerd zijn aangegeven - vormt die opzet bij de welstandstoets een dwingend gegeven. In dat geval wordt de grens van de welstandstoets eerder overschreden.

Met artikel 12, derde lid, van de Woningwet, dat op 1 januari 2003 in werking is getreden, is beoogd aan te sluiten bij de in deze vaste jurisprudentie neergelegde voorrang van het

⁷³ Hetzelfde geldt voor de relatie tussen welstandscriteria en de stedenbouwkundige voorschriften van de bouwverordening. Deze relatie blijft in dit rapport verder buiten beschouwing, aangezien daarover in de praktijk zelden geschillen blijken te ontstaan.

⁷⁴ Klassiek in dezen is ABRS 18 februari 2000, AB 2000, 186. Deze passage is nadien veelvuldig door de Afdeling herhaald. Bijv. in ABRS 1 december 2000, BR 2001, 225.

bestemmingsplan.

Het primaat van het bestemmingsplan gaat echter niet zover dat geen ruimte meer is voor een negatief welstandsoordeel, indien het ingediende bouwplan in overeenstemming is met het bestemmingsplan. Als echter moet worden vastgesteld dat verwezenlijking van uitdrukkelijk in het bestemmingsplan opgenomen bouw mogelijkheden geheel onmogelijk wordt gemaakt dienen de in de gemeentelijke welstandsnota opgenomen welstandscriteria op grond van artikel 12, derde lid, van de Woningwet buiten toepassing te blijven.

In de welstandsadviezen van 22 november 2004 en 6 januari 2005 die het college aan zijn beoordeling ten grondslag heeft gelegd, is vermeld dat het bouwplan voorziet in het plaatsen van een erker aan de voorzijde van de woning op het perceel. Volgens deze adviezen maakt de woning deel uit van een ensemble van halfvrijstaande en vrijstaande woningen, die geschakeld zijn middels de garages. Aan het plaatsen van erkers aan de voorzijde van dit woningtype zou geen medewerking moeten worden verleend.

Uit artikel 5 van de planvoorschriften kan worden afgeleid dat de planwetgever heeft beoogd de bouw van een erker aan de voorzijde van de woning uitdrukkelijk toe te staan. De welstandsadviezen maken het onmogelijk aan de voorkant van de woning een erker te bouwen. Een verwezenlijking van de door het bestemmingsplan uitdrukkelijk toegestane bouw mogelijkheid wordt door het volgen van de welstandsadviezen belemmerd. De in de gemeentelijke welstandsnota opgenomen welstandscriteria, die ten grondslag zijn gelegd aan voormelde welstandsadviezen, dienen in dit geval op grond van artikel 12, derde lid, van de Woningwet buiten toepassing te blijven.”⁷⁵

Worden bepaalde bebouwingsmogelijkheden niet uitdrukkelijk in het bestemmingsplan geregeld, dan ligt de zaak in zoverre gecompliceerder dat per geval zal moeten worden beoordeeld hoeveel ruimte de bestemmingsplanwetgever heeft willen laten voor een nadere regulering via (bijvoorbeeld) de welstandstoets. Uit bovenstaande passage blijkt al dat het niet zo is dat ieder bouwplan dat in het bestemmingsplan past, ook vanzelfsprekend tot een positief welstandsoordeel moet leiden. Tegelijkertijd is het zo dat een negatief oordeel van de welstandsc commissie niet zijn grondslag mag vinden in aspecten van het bouwwerk die het bestemmingsplan toelaat. Dat kan worden afgeleid uit meerdere uitspraken van de Afdeling. Zonder een uitputtende opsomming te geven, kan worden gewezen op een uitspraak van de ABRS d.d. 19 april 2006:

“Appellante betoogt met succes dat de rechtbank heeft miskend dat het college zijn oordeel omtrent de welstand ten onrechte heeft gebaseerd op het welstandsadvies van 14 mei 2003. Het daarin neergelegde negatieve oordeel van de welstandsc commissie over het bouwplan is met name gebaseerd op de schaal en massa daarvan. Nu echter het bestemmingsplan niet aan deze schaal en massa van het bouwplan in de weg staat, dient de gekozen maatvoering van het bouwplan bij de welstandstoets te worden gerespecteerd en kan daarin geen grond zijn gelegen voor een negatief welstandsoordeel. Het standpunt van het college dat uit de uitspraken van 18 februari 2000 en 1 december 2000 volgt dat hem ter zake van de welstandsbeoordeling hier meer beoordelingsruimte toekomt, ziet er aan voorbij dat het in die zaken ging om bezwaren die uit een oogpunt van welstand bestonden tegen de situering van de bouwwerken die daar aan de orde waren. De verwezenlijking van de door het bestemmingsplan toegestane bouw mogelijkheden werd in die zaken door het volgen van het welstandsadvies op zichzelf niet belemmerd omdat bij een andere situering van de bouwwerken daaraan wel medewerking zou kunnen worden verleend. Bij het volgen van het ten aanzien van het bouwplan van appellante uitgebrachte welstandsadvies zou wel sprake zijn van een belemmering van de bouw mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt, nu dat advies zich richt tegen de door het bestemmingsplan uitdrukkelijk toegestane schaal en massa van de bebouwing van het perceel en de bezwaren die uit een oogpunt van welstand tegen het bouwplan bestaan naar uit het

⁷⁵ Nr. 200601319/1. Zie AB 2006, 192 en BR 2007, 32.

welstandsadvies moet worden afgeleid niet met een andere situering van het bouwplan kunnen worden opgelost.”⁷⁶

En in dezelfde lijn ligt onder meer een uitspraak van 12 december 2006:

“Vaststaat dat het bouwplan niet in strijd is met het bestemmingsplan. Nu dit plan niet aan de schaal en omvang van het bouwplan in de weg staat dient de gekozen maatvoering bij de welstandstoets te worden gerespecteerd en kan daarin geen grond zijn gelegen voor een negatief welstandsadvies.”⁷⁷

Van enige ruimte die nader via de welstandstoets mag worden ingevuld is vaak sprake ten aanzien van de plaatsing van bouwwerken. Het bestemmingsplan schrijft maar zelden de exacte locatie van een bouwwerken voor, maar werkt veelal met bebouwingsvlakken waarbinnen een exacte locatie mag worden gekozen. In dat geval kan de welstandstoets aanvullend werken. Een mooi voorbeeld daarvan is te vinden in een uitspraak van de ABRS van 19 mei 2004:

“De rechtbank heeft voorts terecht geoordeeld dat door het volgen van de welstandsadviezen de verwezenlijking van de bouwmogelijkheden die de bestemmingsplannen voor de verschillende locaties toestaan, niet wordt belemmerd. De welstandstoets dient zich in beginsel te richten naar de bouwmogelijkheden die het geldende bestemmingsplan biedt, omdat dit plan het wettelijke instrument is, waarmee, langs de in de Wet op de Ruimtelijke Ordening aangegeven en met bijzondere waarborgen omklede weg, aan gronden een bestemming wordt gegeven en voorts de daarbij behorende bebouwings- en gebruiksmogelijkheden worden aangegeven. Uit het algemeen karakter van het welstandsvereiste vloeit voort dat bij de welstandstoets de voor de grond geldende bebouwingsmogelijkheden als uitgangspunt dienen te worden gehanteerd. Naarmate het bestemmingsplan meer keuze laat tussen verschillende mogelijkheden om een bouwplan te realiseren, heeft het college van burgemeester en wethouders – met inachtneming van de uitgangspunten van het bestemmingsplan – meer beoordelingsruimte om in het kader van de welstandsbeoordeling een ter beoordeling voorliggend bouwplan in strijd met redelijke eisen van welstand te achten zonder dat dat oordeel geacht moet worden te leiden tot een belemmering van de verwezenlijking van de bouwmogelijkheden die het bestemmingsplan biedt. Indien echter uit de voorschriften en de systematiek van het bestemmingsplan volgt dat zulk een keuze niet of slechts in beperkte mate aanwezig is – met name indien de bebouwingsmogelijkheden daarin gedetailleerd zijn aangegeven – , vormt die opzet bij de welstandstoets een dwingend gegeven. In dat geval wordt de grens van de welstandstoets eerder overschreden.

In de bestemmingsplannen voor de onderscheiden aan de orde zijnde locaties zijn geen beperkende voorschriften opgenomen ten aanzien van de situering van reclameobjecten. Uit de planvoorschriften en de systematiek van die bestemmingsplannen kan niet worden afgeleid dat de planwetgever binnen de bebouwingsgrenzen heeft beoogd de precieze situering te geven voor reclameobjecten. Er bestaan verschillende mogelijkheden om reclameobjecten te realiseren. Er is dan ook geen grond voor het oordeel dat de in het bestemmingsplan opengelaten mogelijkheid voor situering van reclameobjecten op de door appellante voorgestane wijze moet worden gerespecteerd en bij de welstandstoets als een dwingend gegeven dient te gelden.”⁷⁸

Vanwege het bepaalde in artikel 12 lid 3 Woningwet is het dus van het grootste belang dat zowel bij het opstellen van de welstandsnota alsook bij het uitvoering geven aan de nota, terdege acht wordt geslagen op het ter plaatse vigerende bestemmingsplan. Uit het

⁷⁶ Nr. 200505026/1.

⁷⁷ Nrs. 200605847/1 en 200605847/3.

⁷⁸ Nr. 200306727/1.

onderhavige onderzoek – en de in dat kader geanalyseerde jurisprudentie – blijken de bestemmingsplanvoorschriften echter niet steeds in voldoende mate in ogenschouw te worden genomen bij de welstandsadviesing. In ieder geval kunnen daarvoor twee oorzaken worden aangewezen. Sommige van de onderzochte welstandsnota's leggen geen relatie met het ter plaatse geldende bestemmingsplan, althans blijkt die relatie niet of onvoldoende uit de desbetreffende nota's. Als de welstandscriteria vervolgens klakkeloos door de welstandscommissie worden toegepast, valt bepaald niet uit te sluiten dat er een welstandsadvies wordt gevormd dat weliswaar aansluit bij de criteria uit de welstandsnota, maar onvoldoende recht doet aan het bestemmingsplan. Een dergelijk advies is in strijd met artikel 12 lid 3 Woningwet en mag door B&W niet aan hun welstandsoordeel ten grondslag worden gelegd. Dat het advies voortvloeit uit de welstandsnota, doet daaraan op geen enkele wijze af. De voorrang van het bestemmingsplan is in de Woningwet immers dwingend geformuleerd.

Een tweede oorzaak die kan worden genoemd is dat de welstandsnota weliswaar wijst op de relatie met het geldende bestemmingsplan, maar dat de leden van de welstandscommissie de bestemmingsplanvoorschriften niet of in onvoldoende mate doorgronden. Ook in dat geval zal het welstandsadvies niet aan het welstandsoordeel van B&W ten grondslag mogen worden gelegd.

Een complicatie als het gaat om de relatie tussen welstandstoezicht en bestemmingsplan, mag in dit onderzoek niet onvermeld blijven. De jurisprudentie gaat uit van een aan te brengen scheiding tussen de welstandsaspecten en planologische aspecten van een bouwplan. Regel is dat welstandsaspecten niet in het bestemmingsplan mogen worden geregeld. Tegelijkertijd geldt dat planologische aspecten niet via de welstandstoets mogen worden beoordeeld. Tot op heden heeft de Afdeling echter niet nader toegelicht waar het onderscheid precies in is gelegen. Een absolute scheiding tussen de welstandsaspecten en de planologische aspecten van een bouwplan kan dan ook niet worden aangebracht. Daardoor is evenmin duidelijk welke aspecten in de welstandsnota mogen worden geregeld en welke thuishoren in het bestemmingsplan. Die onduidelijkheid wekt een overlap in de hand.⁷⁹ Daar staat tegenover dat het aanbrengen van een hard onderscheid naar alle waarschijnlijkheid niet mogelijk is.

Conclusie:

De relatie tussen welstandstoezicht en het bestemmingsplan is in artikel 12 lid 3 Woningwet vastgelegd. De voorschriften van het bestemmingsplan gaan vóór de welstandscriteria. Dat geldt zowel op het niveau van het opstellen van de welstandsnota als op het niveau van de toetsing van een concreet bouwplan aan de welstandsnota. Een negatief welstandsadvies mag niet enkel gebaseerd zijn op elementen van een bouwplan die volgens het bestemmingsplan zijn toegestaan. Uit de jurisprudentie blijkt deze verhouding niet altijd voldoende te worden betracht. Gevolg is dat een uitgebracht welstandsadvies ondeugdelijk is en door B&W niet aan hun welstandsoordeel ten grondslag mag worden gelegd.

A II Relatie welstandsnota en ruimtelijk beleid

AII.1 Algemeen

Het tweede deelaspect betreft de rol van de welstandsnota in het ruimtelijk beleid. De volgende onderzoeksvragen zullen worden beantwoord:

⁷⁹ Dit is overigens geen fenomeen wat voortvloeit uit de inwerkingtreding van de huidige Woningwet maar speelt eigenlijk al sinds het bestaan van het bestemmingsplan en het welstandstoezicht. Uitgebreid daarover Welstandstoezicht juridisch getoetst, a.w., hoofdstuk 4.

- Wat is de verhouding tussen de welstandsnota en het bestemmingsplan en in hoeverre levert die verhouding complicaties op in de bouwpraktijk?
- In hoeverre wordt gewerkt met andere welstandskaders dan de welstandsnota?
- Hoe wordt omgegaan met welstandstoezicht bij de ontwikkeling van nieuwbouwlokaties? Wat is hierbij de rol van quality-teams en supervisors?

AII.2 Verhouding welstandsnota en bestemmingsplan; complicaties?

De verhouding tussen de welstandsnota en het bestemmingsplan is hiervoor al aan de hand van de jurisprudentie belicht. Het is goed om te herhalen dat de voorrang van het bestemmingsplan (en de stedenbouwkundige voorschriften van de bouwverordening) in de huidige Woningwet met zoveel woorden is vastgelegd, maar dat dit niet meer is dan een codificatie van een reeds vele jaren bestaande benadering in de jurisprudentie van de ABRS. Gelet op de lange historie, valt op dat tot op heden met enige regelmaat uitspraken verschijnen waarbij naar het oordeel van de bestuursrechter de welstandstoets buiten de reikwijdte van de bevoegdheid van artikel 12 lid 1 Woningwet is getreden. In de voorgaande paragraaf is al op een tweetal aanwijsbare oorzaken gewezen. Kort gezegd gaat het om het feit dat in de welstandsnota zélf niet altijd helder wordt aangegeven dat de welstandscriteria alleen van toepassing zijn voorzover daarmee het ter plaatse vigerende bestemmingsplan niet wordt doorkruist. Een eenvoudige aanduiding van die strekking – met name ten aanzien van welstandscriteria die betrekking hebben op massa en schaal van een bouwwerk – kan bijdragen aan het bewustzijn dat bij de welstandstoets steeds binnen de bandbreedte van het bestemmingsplan moet worden gebleven.

Voorts moeten de leden van de welstandscommissie zich ook los van de welstandsnota te allen tijde realiseren dat de bouw mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt door de welstandstoets niet mogen worden doorkruist. Zolang er echter geen duidelijke grens valt aan te brengen (of door de wetgever wordt aangebracht) tussen de welstandsaspecten van een bouwplan en de planologische aspecten van een bouwplan (die regeling behoren te vinden in een bestemmingsplan), blijft de relatie tussen bestemmingsplan en welstandstoets onvermijdelijk in zekere mate onduidelijk en dus tot problemen leiden.

Nu verwacht mag worden dat de ABRS voornoemde grens niet dan wel in zeer beperkte mate in haar nog komende jurisprudentie zal willen aangeven (gezien het feit dat de Afdeling in de lange historie die deze problematiek heeft daartoe tot op heden nauwelijks is overgegaan), is het primair aan de wetgever om - als hij dat wenst - een nader onderscheid aan te brengen tussen die aspecten van een bouwplan die binnen de reikwijdte van het welstandstoezicht mogen worden beoordeeld en aspecten die buiten die reikwijdte vallen. Daarbij kan aan verschillende invalshoeken worden gedacht. Welke invalshoek men ook kiest, de te maken keuzes zullen naar verwachting voor een belangrijk deel een politiek-bestuurlijk karakter hebben. Niettemin kan wel een aanzet tot discussie worden gedaan.

Denkbaar is namelijk dat de reikwijdte van het welstandstoezicht en de relatie met de planologische regeling in het bestemmingsplan (of een projectbesluit) primair wordt afgebakend aan de hand van het uitgangspunt dat het bestemmingsplan ziet op de ordening van de ruimte ("een goede ruimtelijke ordening"⁸⁰). Voorzover een bouwwerk leidt tot ruimtebeslag - zowel tweedimensionaal (grondoppervlakte) als driedimensionaal (bouwwolume) - zou dat deel van het bouwwerk in het bestemmingsplan moeten worden genormeerd (wordt van een normering in het bestemmingsplan afgezien, dan is het door het bouwwerk in te nemen ruimtebeslag vrij). Het normeren van het bouwwolume van een bouwwerk wordt alsdan het exclusieve terrein van de bestemmingsplanwetgever.

⁸⁰ Zie art. 10 WRO evenals het toekomstige art. 3.1 Wro (Stb. 2006, 566).

Met een dergelijke afbakening, zou het welstandstoezicht zich uitstrekken over het uiterlijk van het bouwwerk, op zichzelf beschouwd alsook in relatie met de omgeving. Onder uiterlijk kan dan niet langer het bouwvolume worden begrepen, maar wel zaken als de kleurstelling, de materiaaltoepassing en de onderlinge verhoudingen van de samenstellende delen van het bouwwerk binnen een door de bouwer gekozen bouwvolume.

Ook de plaatsing van een bouwwerk in de ruimte (de situering) behoort in die visie geheel tot het domein van het bestemmingsplan. De vraag of gronden mogen worden gebruikt voor bebouwing is immers evenzeer een vraag in het kader van een goede ordening van de beschikbare ruimte. Denkbaar is echter dat ten aanzien van de plaatsing van bouwwerken een genuanceerdere benadering wordt gekozen die inhoudt dat de precieze situering van bouwwerken binnen een gebied waar het bestemmingsplan bebouwing toestaat, wél in het kader van de welstandstoets nader mag worden genormeerd, bijvoorbeeld voorzover het de plaatsing van bouwwerken ten opzichte van elkaar betreft.⁸¹

Een principiële andere benadering zou zijn om het onderscheid tussen planologische aspecten van een bouwwerk en welstandsaspecten geheel weg te nemen. Dat zou betekenen dat het wettelijk gescheiden toetsingskader van het huidige artikel 10 WRO en artikel 12 Woningwet komt te vervallen. Bestemmingsplantoets en welstandstoets zijn dan één. Tegen een dergelijke benadering pleiten een aantal zaken. In de eerste plaats moet worden bedacht dat als de welstandsaspecten opgaan in het bestemmingsplan, in voorkomend geval het bestemmingsplan verdergaand gedetailleerd zal worden doordat allerlei vormgevingsaspecten van een bouwwerk die nu niet in het bestemmingsplan kunnen worden geregeld, er alsdan wél in zullen worden opgenomen. In de tweede plaats kan de vraag worden gesteld of zo'n verdergaande detaillering past bij het streven van de WRO-wetgever - ingezet met de herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in 1985 - om tot minder gedetailleerde bestemmingsplannen te komen. Maar belangrijker wellicht is dat de wetgever bij de totstandkoming van de nog in werking te treden Wet ruimtelijke ordening (Wro)⁸² er blijk van heeft gegeven de reikwijdte van het bestemmingplan ook in de toekomst te willen beperken tot een "goede ruimtelijke ordening".⁸³ Net als nu. Tegen die achtergrond bezien lijkt het een weinig reële gedachte dat de wetgever binnen afzienbare termijn de nog in werking te treden Wro op het cruciale onderdeel van de inhoud van het bestemmingplan principiële zal willen wijzigen in die zin dat de welstandsaspecten van het bouwwerk onderdeel van het bestemmingsplan kunnen uitmaken.

Conclusie:

De relatie tussen de welstandsnota en het bestemmingsplan is in de Woningwet ondubbelzinnig verwoord: de (bebouwings)voorschriften van het bestemmingsplan hebben voorrang op de welstandscriteria. In de praktijk blijkt de relatie tussen welstandsnota en bestemmingsplan echter (nog steeds) tot problemen te kunnen leiden. De oorzaak daarvan is tweeledig:

1. in de welstandsnota wordt onvoldoende gewezen op de voorrang van het bestemmingsplan
2. in de welstandsnota worden onderwerpen geregeld die ook in het bestemmingsplan regeling kunnen vinden. Een voldoende heldere afbakening tussen de aspecten van een bouwplan die onder de reikwijdte van het welstandstoezicht vallen, ontbreekt. Daardoor wordt een overlap tussen welstandsnota en bestemmingsplan in de hand gewerkt.

⁸¹ In de literatuur is dienaangaande het onderscheid gemaakt tussen de *primaire* plaatsing en de *secundaire* plaatsing van een bouwwerk. Alleen de secundaire plaatsing (= de exacte situering van een bouwwerk binnen een door de bestemmingsplanwetgever aangeduid gebied) zou dan onderwerp van de welstandstoets kunnen zijn (zie A.G.A. Nijmeijer, Welstandstoezicht juridisch getoetst, Kluwer 2001, p. 99-100).

⁸² Stb. 2005, 566.

⁸³ Zie art. 3.1 lid 1 Wro.

AII.3 In hoeverre wordt gewerkt met andere welstandskaders dan de welstandsnota?

Ook deze vraag is al in paragraaf aan de orde geweest. Uit het onderzoek blijkt dat in zeer veel gemeenten wordt gewerkt met andere toetsingskaders voor de welstand naast de welstandsnota. Dat wil zeggen dat de welstandscriteria die worden gehanteerd bij de toetsing van een bouwplan aan redelijke eisen van welstand, niet als zodanig in de welstandsnota zijn te vinden.

Naar de letter van de wet (artikel 12a Woningwet) en de toelichting bij de wet, kan worden verdedigd dat dit niet is toegestaan. De bedoeling van de wetgever was dat *alle* te hanteren welstandscriteria in de welstandsnota zouden worden ondergebracht.⁸⁴ Praktisch gezien lijkt een dergelijke strikte lezing van artikel 12a Woningwet echter niet handig, aangezien het risico bestaat dat de welstandsnota qua omvang uitgroeit tot een nauwelijks te hanteren document.⁸⁵ Juridisch gezien is een strikte uitleg van artikel 12a Woningwet ook niet nodig. Vooropgesteld kan worden dat het ook op andere beleidsterreinen veelvuldig voorkomt dat in een door de wet voorgeschreven figuur wordt verwezen naar andere documenten. Zo is een bekend fenomeen dat in een bestemmingsplan wordt verwezen naar bijlagen en planfiguren die in “fysiek opzicht” los staan van het bestemmingsplan (denk aan verkavelingsschetsen, kappen- en nokrichtingsplannen, gebruiksinventarisatielijsten en ook beeldkwaliteitplannen). Als ervoor wordt gezorgd dat die figuren in juridisch opzicht onderdeel uitmaken van het bestemmingsplan, dan heeft de ABRS er geen probleem mee dat de desbetreffende figuren naast (of ter aanvulling van) het bestemmingsplan als toetsingskader worden gehanteerd. Het “juridisch onderdeel laten zijn van” houdt in concreto in dat de desbetreffende documenten worden vastgesteld door het bestuursorgaan dat bevoegd is tot vaststelling van het wettelijke instrument waarvan de buitenwettelijke figuren onderdeel uitmaken en bovendien moet de voor de wettelijke figuur voorgeschreven vaststellingsprocedure worden gevolgd. Voor het bestemmingsplan betekent dit bijvoorbeeld dat een bij het plan behorend beeldkwaliteitplan door de gemeenteraad moet worden vastgesteld en dat ook het beeldkwaliteitplan de bestemmingsplanprocedure (inclusief de goedkeuring door Gedeputeerde Staten) doorloopt.⁸⁶

Toegespijst op het welstandstoezicht kan op basis van het voorgaande worden verdedigd dat het werken met andere toetsingskaders dan een welstandsnota is toegestaan, mits die andere toetsingskaders in juridisch opzicht deel uitmaken van de welstandsnota. Als een parallel wordt getrokken met de jurisprudentie over bestemmingsplannen, dan zou dit betekenen dat bijvoorbeeld een beeldkwaliteitplan dat als toetsingskader voor de welstand heeft te gelden, moet zijn vastgesteld door de gemeenteraad. Voorts moet het beeldkwaliteitplan de inspraakprocedure ingevolge de gemeentelijke inspraakverordening doorlopen. Gaat het om een welstandsparagraaf (in een bestemmingsplan), dan kunnen beide vereisten (vaststelling door de raad en inspraak) eenvoudig worden gecombineerd met de procedure die in gevolge de WRO/Wro ten aanzien van het bestemmingsplan geldt.⁸⁷

In de jurisprudentie blijkt het werken met toetsingskaders voor de welstand die niet “fysiek” zijn terug te vinden in de welstandsnota, inmiddels door de ABRS geaccepteerd. De ABRS hanteert dus niet de strikte lezing van artikel 12a Woningwet.

Dat blijkt onder meer uit een uitspraak van 2 augustus 2006 respectievelijk een uitspraak van 8 november 2006. In de eerstgenoemde uitspraak overwoog de Afdeling:

⁸⁴ Aldus TK 1999-2000, 26 734, nr. p. 14.

⁸⁵ In par. AI.2.1 werd aangegeven dat de omvang van mening welstandsnota nu al zeer omvangrijk is.

⁸⁶ Uitgebreid daarover A.G.A. Nijmeijer, Het beeldkwaliteitplan: juridische integratie in het bestemmingsplan niet zonder problemen, BR 2001, p. 1022-1030.

⁸⁷ In par. AII.4 komt de model-welstandsparagraaf van de Federatie Welstand aan de orde. In dat model wordt overigens bepleit om de welstandsparagraaf los van het bestemmingsplan vast te stellen.

"Verweerder heeft bij de keuze voor een bedrijventerrein als uitgangspunt gehanteerd dat zorgvuldig moet worden omgegaan met de overgang naar het buitengebied. Voorwaarde daarvoor is dat is voorzien in een goede landschappelijke inpassing. Uit de stukken blijkt dat het beeldkwaliteitplan fungeert als gebiedsspecifieke welstandsnota als bedoeld in artikel 12a van de Woningwet. Bij het verlenen van bouwvergunningen zal het mede dienen als toetsingskader."⁸⁸

In de uitspraak van 8 november 2006 valt te lezen:

"Gelet op het verhandelde ter zitting gaat de Afdeling er vanuit dat het Beeldkwaliteitplan na de inwerkingtreding van de wijziging van de Woningwet op 1 januari 2003 zijn betekenis heeft behouden.

De voorzieningenrechter heeft terecht overwogen dat, voor zover de bij enkele woningen toe te passen paarsgetinte gevelsteen afwijkt van het uitgangspunt van het Beeldkwaliteitplan dat lichte pastelkleuren worden gebruikt, de welstandscommissie in de nadere motivering van 6 oktober 2005 van haar advies van 8 augustus 2005 voldoende heeft onderbouwd waarom een positief welstandsadvies is afgegeven. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat het Beeldkwaliteitplan, zoals de voorzieningenrechter terecht heeft overwogen, als richtlijn dient, waarvan afgeweken kan worden."⁸⁹

Beide passages geven duidelijk aan welke betekenis de Afdeling toekent aan het beeldkwaliteitplan als toetsingskader voor de welstandstoets. Niet valt in te zien dat het oordeel van de bestuursrechter anders zal luiden als niet een beeldkwaliteitplan maar bijvoorbeeld een welstandsparagraaf als toetsingskader voor de welstand is vastgesteld door de gemeenteraad (en daarbij inspraak is verleend).

Conclusie:

In de praktijk wordt op grote schaal gewerkt met toetsingskaders voor de welstand die niet als zodanig in de welstandsnota zijn terug te vinden. Die werkwijze lijkt strikt genomen in strijd met de Woningwet, maar de ABRS heeft tegen een dergelijke werkwijze geen bezwaar. Bezien vanuit de doelstellingen van de wetgever (in het bijzonder de democratisering van het welstandsbeleid) hoeft er ook geen bezwaar tegen te bestaan, mits het toetsingskader voldoet aan de (procedurele) eisen die de Woningwet aan de vaststellingsprocedure van een welstandsnota stelt. Dit betekent concreet vaststelling door de gemeenteraad en het verlenen van inspraak.

AII.4 Welstandstoezicht bij nieuwbouwlocaties; quality-teams en supervisors

AII.4.1 Algemeen

Het moeten werken met een allesomvattende welstandsnota blijkt in de praktijk vooral als problematisch te worden ervaren bij de ontwikkeling van nieuwbouwlocaties of grotere inbreidingslocaties (verder samen te vatten onder de term *(her)ontwikkelingsgebieden*). Dat is niet verbazingwekkend als wordt bedacht dat de inhoud van de welstandscriteria in de regel een sterke relatie heeft met de stedenbouwkundige context en karakteristieken van een gebied. Bij *(her)ontwikkelingsgebieden* is dat stedenbouwkundige referentiekader op het moment van de ontwikkeling van het gebied vaak in onvoldoende mate aanwezig of zelfs geheel afwezig. De praktijk laat dan ook zien dat bij dit soort locaties eerst de stedenbouwkundige uitgangspunten gestalte krijgen, en op basis daarvan (of in samenhang daarmee) worden

⁸⁸ Nr. 200508035/1 (Gemeente Ruurlo).

⁸⁹ Nr. 200601138/1 (Gemeente Smalingerland).

vervolgens de uitgangspunten met betrekking tot de architectonische invulling van de bebouwing geconcretiseerd in de vorm van welstandscriteria.

Die volgtijdelijkheid tussen stedenbouwkundige planvorming en welstandscriteria treft men bij vrijwel alle (her)ontwikkelingsgebieden aan. De concrete vorm waarin een en ander wordt gegoten, kan echter verschillen. Het komt bijvoorbeeld voor dat de welstandscriteria al in de vorm van richtlijnen of uitgangspunten zijn verwoord in de toelichting bij het voorontwerp-bestemmingsplan of in een voor de locatie opgestelde structuurvisie of beeldkwaliteitplan.

In de praktijk kan de functie van de supervisor of van een quality-team van geval tot geval verschillen, maar in de kern zijn de werkzaamheden gelegen in de begeleiding c.q. sturing namens de gemeente van het traject van het voorontwerp-stedenbouwkundig plan (masterplan, ontwikkelingsvisies et cetera) naar de uiteindelijke architectonische uitwerking van het te ontwikkelen gebied. Het gaat dan veelal zowel om de borging van de (stedenbouwkundige) kwaliteit als om de bewaking van de voortgang van de besluitvorming. Een en ander zoveel mogelijk in overleg met de ontwikkelende marktpartijen. Het komt regelmatig voor dat leden van de gemeentelijke welstandscommissie nauw worden betrokken bij de supervisie of deelnemen aan een quality-team. Willekeurige voorbeelden zijn het kwaliteitsteam Leidsche Rijn (Utrecht), het kwaliteitsteam Den Helder en het kwaliteitsteam Zandhorsten (bedrijventerreinen in Heerhugowaard).⁹⁰

De supervisor of het quality-team is echter niet onafhankelijk van de gemeente, integendeel, en kan daarom nimmer in zijn hoedanigheid van supervisor de eigenlijke welstandstoets verrichten (art. 48 lid 1 Woningwet; de Woningwet lijkt er niet aan in de weg te staan om een supervisor in een later stadium te benoemen als stadsbouwmeester).

Navraag onder een aantal grote projectontwikkelaars leerde dat het werken met supervisors en quality-teams in de regel als positief wordt ervaren. Doorgaans – maar niet altijd – leidt het werken met supervisors of qualityteams ertoe dat in een latere fase van de ontwikkeling, in het bijzonder de aanvraag van bouwvergunningen – niet of nauwelijks discussie bij de welstandsadvisering ontstaat. Werkt de supervisor echter geheel los van de welstandscommissie of wordt de commissie te laat in de besluitvorming betrokken, dan kan supervisie juist leiden tot een stoeve afhandeling van bouwplannen door de welstandscommissie.⁹¹

Wat wel bij alle (her)ontwikkelingsgebieden voorkomt, is dat na vaststelling door de gemeenteraad, de in het voortraject van de stedenbouwkundige besluitvorming gehanteerde “welstandsuitgangspunten” vervolgens als toetsingskader (lees: welstandscriteria) gelden voor bouwaanvragen binnen het (her)ontwikkelingsgebied. Is het gebied eenmaal (her)ontwikkeld, dan zijn voor bouwkundige wijzigingen in het gebied – bijvoorbeeld de kleine bouwplannen als aan- en uitbouwen – veelal de reguliere gebiedsgerichte en objectgerichte welstandscriteria uit de welstandsnota van toepassing. Op die manier wordt bereikt dat de formulering en vaststelling van welstandscriteria voor (her)ontwikkelingsgebieden gelijk oploopt met of volgt op de stedenbouwkundige planvorming voor het gebied, zodat de welstandscriteria inhoudelijk kunnen worden afgestemd op de gemaakte stedenbouwkundige keuzes en stedenbouwkundige principes.

In de welstandsnota wordt in veel gevallen een relatie gelegd met de nog vast te stellen welstandscriteria, doordat in de nota in algemene zin ten aanzien van (her)ontwikkelingsgebieden wordt verwezen naar nog op te stellen welstandscriteria. Vaak is ook aangegeven dat de welstandscriteria na vaststelling door de gemeenteraad hebben te gelden als een aanvulling c.q. wijziging van de welstandsnota. Tegen een dergelijke

⁹⁰ Zie het Jaarverslag Welstandszorg Noord-Holland 2004, p. 17-23.

⁹¹ De gemeente Den Haag heeft de gang van zaken rond supervisie bij een tweetal Vinex-wijken geanalyseerd. Het betreft Leidschenveen, Ypenburg. De bevindingen zijn te vinden in het Jaarverslag 2004 getiteld Poldermodel.

handelwijze bestaat juridisch gezien – gelet ook op de in de voorgaande paragraaf aangehaalde jurisprudentie – geen bezwaar.

In het vorenstaande is gesproken over stedenbouwkundige planvorming. Daarbij lag de focus op de vaststelling van bestemmingsplannen. Een aanzienlijk deel van stedenbouwkundige ontwikkeling loopt echter niet via het bestemmingsplan maar vindt primair plaats op basis van een zogeheten zelfstandige projectprocedure als bedoeld in artikel 19 WRO (de “artikel 19-vrijstelling”). De vraag kan worden gesteld of ook in die situatie gewerkt kan worden met een welstandsparagraaf. Het antwoord luidt bevestigend. Niet valt in te zien waarom bij de ontwikkeling van een gebied via een zelfstandige projectprocedure wat betreft de ontwikkeling van welstandscriteria niet de hiervoor beschreven werkwijze kan worden gevolgd. Het feit dat de bevoegdheid tot vrijstelling ex artikel 19 lid 1 WRO kan zijn gedelegeerd aan B&W terwijl de bevoegdheid om welstandscriteria vast te stellen blijkens artikel 12a Woningwet steeds toekomt aan de gemeenteraad, behoeft in juridisch opzicht geen probleem te vormen. Immers, als door de gemeenteraad in de welstandsnota is aangegeven dat voor ontwikkelingsgebieden een op de desbetreffende locatie toegesneden welstandsparagraaf zal worden opgesteld, dan bestaat daardoor de ruimte om ook in combinatie met de besluitvorming in een zelfstandige projectprocedure welstandscriteria te ontwikkelen die specifiek op de locatie zijn toegesneden. Uiteraard is het wel zo dat de gemeenteraad de welstandscriteria uiteindelijk moet vaststellen, willen de criteria als toetsingskader voor bouwaanvragen kunnen gelden. De afstemming tussen B&W en de gemeenteraad die daarvoor wordt geleverd is echter niet zozeer een juridische kwestie alswel een politiek-bestuurlijke.

AII.4.2 Casestudy

Hiervoor werd al opgemerkt dat bij (her)ontwikkelingsgebieden - in grote lijnen althans - steeds dezelfde volgtijdelijke werkwijze wordt gehanteerd waar het de vaststelling van welstandscriteria betreft. Voor dit onderzoek zijn de feitelijke gang van zaken en de vastgestelde welstandscriteria rond een aantal (her)ontwikkelingsgebieden nader geanalyseerd. Hieronder worden ter illustratie de bevindingen rond twee gebieden in de gemeente Zwolle (Woonpark Katerveer) en twee gebieden in de gemeente Den Haag (ontwikkeling Morgenstond-Midden) beknopt belicht.

Uit de analyse van de procedure blijkt dat een welstandsparagraaf of een beeldkwaliteitplan soms als zodanig in de inspraak wordt gebracht, terwijl ook de bestemmingsplanprocedure al is doorlopen.⁹² Strikt genomen is een aparte inspraakronde dan niet noodzakelijk.

Als wordt gekeken naar de inhoud van de welstandscriteria voor (her)ontwikkelingsgebieden, dan valt op dat de criteria voor het overgrote deel een sterk relatief karakter hebben. Absolute criteria komen slechts op kleine schaal voor en betreffen vooral de kleur- en materiaalkeuze. Het abstractieniveau van de criteria is over het geheel genomen groter in vergelijking tot de welstandscriteria die voor bestaande gebieden worden geformuleerd. Dit lijkt inherent te zijn aan het streven naar een zo groot mogelijke ontwerprijheid voor de in het ontwikkelingsgebied te realiseren bebouwing. Enkele voorbeelden van aangetroffen criteria:

- De bouwblokken in de buitenschil bestaan uit samengestelde bouwvolumes, welke in de architectuur tot uitdrukking komen.

- Langs de buitenschil wordt gebruik gemaakt van gevelmaterialen zoals beton, steen, staal en glas.

⁹² Bijv. Woonpark Katerveer, gemeente Zwolle, 2004.

- Aan de singels heeft de architectuur een eenduidig karakter.⁹³
- De vormtaal is in hoofdzaak terughoudend.⁹⁴
- Gewerkt wordt met strakke, eenvoudige kappen waaraan duidelijke dakoverstekken van ten minste één meter.⁹⁵

Overigens gelden ten aanzien van de welstandscriteria voor (her)ontwikkelingsgebieden dezelfde juridische principes als voor welstandscriteria voor beheersgebieden. Uitermate belangrijk in dat verband is dat de criteria beperkt blijven tot datgene waarop de welstandstoets ex artikel 12 Woningwet van toepassing kan zijn. Geconstateerd kan worden dat ook in de welstandscriteria voor (her)ontwikkelingsgebieden de reikwijdte van het welstandstoezicht soms wordt overschreden; er worden aspecten gereguleerd die niet aan welstandstoezicht onderhevig kunnen zijn.

Frequent terugkerend voorbeeld zijn voorschriften met betrekking tot erfafscheidingen. Dikwijls wordt het materiaalgebruik en de plaatsing van erfafscheidingen in nieuwbouwwijken gedetailleerd voorgeschreven. Daarbij wordt meestal niet vermeld dat erfafscheidingen bouwvergunningvrij mogen worden opgericht als aan de kenmerken van het Bblb wordt voldaan. Vergunningvrije erfafscheidingen mogen niet aan redelijke eisen van welstand worden getoetst.⁹⁶ Het over de band van de welstandstoets voorschrijven van aan te brengen beplanting is per definitie niet toegestaan, aangezien volgens vaste jurisprudentie de welstandstoets zich niet over beplanting van een erf uitstrekt.⁹⁷ In het verlengde daarvan mag worden aangenomen dat ook de bestrating van een erf niet tot het “uiterlijk en de plaatsing” van een bouWoningweterk mag worden gerekend.⁹⁸

AII.4.3 Format welstandsparagraaf Federatie Welstand

Net als bij de welstandsnota's, verschillen de welstandscriteria voor (her)ontwikkelingsgebieden qua redactie, opmaak en inhoud sterk van elkaar. Zowel binnen gemeenten als ook tussen gemeenten onderling. Om zoveel mogelijk tot uniformiteit in de werkwijze rond het vastleggen van welstandscriteria en de welstandsadviesing met betrekking tot (her)ontwikkelingsgebieden te komen, heeft de Federatie Welstand een handreiking en format getiteld “Welstandsparagraaf in ontwikkelingsgebieden” opgesteld.⁹⁹ Dit format verdient een nadere bespreking.

Het format is opgebouwd uit drie delen (A,B,C) en bevat in een bijlage een 3-tal welstandsparagrafen ter illustratie van het te hanteren format. Deel A bevat een introductie, deel B bevat het eigenlijke format. Deel C bevat een zogenoemde toolbox waarin is aangegeven uit welke onderdelen een welstandsparagraaf moet bestaan, welke tekentechniek aanbeveling verdient, welke typen doorsneden zijn te onderscheiden en tot slot wordt op het gebruik van referentiebeelden ingegaan.

In het format wordt aangegeven dat het de voorkeur heeft om welstandscriteria voor (her)ontwikkelingsgebieden vast te leggen in een welstandsparagraaf in een bestemmingsplan

⁹³ Specifieke toetsingscriteria uit het ontwikkelingskader Morgenstond-Midden, Gemeente Den Haag. Wat in het ontwikkelingsgebied als buitenschil en als singel moet worden gezien is duidelijk op een plankaart aangegeven.

⁹⁴ Welstandscriteria voor ontwikkelingsgebied Den Haag Zuidwest.

⁹⁵ Welstandscriteria Woonpark Katerveer, Gemeente Zwolle.

⁹⁶ Artikel 12 lid 2 sub c Woningwet.

⁹⁷ Aldus ABRS 10 april 2001, AB 2001, 206.

⁹⁸ Kleur en plaatsing van inritten blijken soms te worden voorgeschreven. Voorbeeld Welstandscriteria Woonpark Katerveer, Gemeente Zwolle; i.h.b. criterium d en g.

⁹⁹ Versie 4 november 2006.

en niet in een beeldkwaliteitplan. Een steekhoudend argument wordt voor die keuze echter niet gegeven.¹⁰⁰ Wel wordt in het format terecht opgemerkt dat de welstandsparagraaf betrekking moet hebben op de welstandsaspecten van een bouwwerk als bedoeld in de Woningwet.¹⁰¹ Opgemerkt wordt ook dat de Woningwet “min of meer” voorschrijft dat welstand meer bij de vorming van stedenbouwkundige plannen wordt betrokken.¹⁰² Die stelling vindt echter geen enkele steun in de Woningwet; iets anders is uiteraard dat het opstellen van een welstandsparagraaf als flankerend instrument bij een bestemmingsplan er *de facto* toe kan leiden dat welstand(scommissies) bij de stedenbouwkundige planvorming worden betrokken. Maar wettelijk voorgeschreven is dat nergens.

Wat betreft het proces van vaststelling sluit het format nauw aan bij de hiervoor al beschreven bestaande praktijk. Kort gezegd komt het erop neer dat nadat de stedenbouwkundige uitgangspunten voor het ontwikkelingsgebied zijn uitgewerkt, een concept-welstandsparagraaf wordt geschreven. Vermelding verdient dat in het format de welstandsparagraaf kennelijk wordt gezien als een zelfstandig document en dus geen deel uitmaakt van (de toelichting van) het bestemmingsplan. Juridisch is dat zuiver, omdat welstandsaspecten niet in het bestemmingsplan mogen worden geregeld (omdat het niet gaat om ruimtelijk relevante aspecten als bedoeld in artikel 10 WRO).¹⁰³ De concept-welstandsparagraaf wordt in de inspraak gebracht en vervolgens vastgesteld door de gemeenteraad. Na vaststelling door de raad geldt het als aanvulling c.q. wijziging van de welstandsnota. Is het gebied (her)ontwikkeld, dan zullen voor de beheerfase van het gebied objectgerichte- en gebiedsgerichte welstandscriteria in de welstandsnota worden opgenomen. Het format wijst terecht op het belang dat in de welstandsnota wordt verwezen naar welstandsparagrafen die voor (her)ontwikkelingsgebieden als welstandscriteria gelden.¹⁰⁴ Een dergelijke verwijzing komt de rechtszekerheid ten goede. Als gezegd sluit het format wat betreft de te volgen werkwijze bij (her)ontwikkelingslocaties nauw aan bij de gangbare praktijk.

Ten aanzien van de redactie en inhoud van de vast te stellen welstandscriteria bevat het format geen aanbevolen standaard. Integendeel, gesteld wordt dat het voor de hand ligt om de welstandscriteria in de welstandsparagraaf op te stellen “in de opzet van de vigerende nota”.¹⁰⁵ Dat betekent dus dat de welstandsparagrafen qua redactie en inhoud een grote mate van verscheidenheid blijven houden, zolang de welstandsnota’s een zelfde verscheidenheid hebben. De vraag kan worden gesteld of het format op dit punt niet verder moet gaan, met name ook gezien de door de Federatie Welstand beoogde standaardisering en digitale uitwisselbaarheid van welstandsnota’s.¹⁰⁶

Wel wordt een vaste rubricering per ontwikkelingslocatie voorgesteld:

- I Locatie en programma
- II Ruimtelijke structuur
- III Karakteristiek en identiteit
- IV Stedenbouwkundige uitgangspunten

¹⁰⁰ Gesteld wordt (format, p. 1) dat de Woningwet verplicht tot het vastleggen van welstandsbeleid, maar dat kan ook in de vorm van een beeldkwaliteitplan.

¹⁰¹ Dat blijkt in de onderzochte welstandscriteria voor ontwikkelingsgebieden niet altijd het geval, zoals hiervoor is aangegeven.

¹⁰² Format p.1, onder IV.

¹⁰³ Waarbij op deze plaats zinnig herhaald dat niet duidelijk is waar precies de grens tussen welstandsaspecten en planologische aspecten van een bouwplan ligt.

¹⁰⁴ Format p. 1, onder VIII.

¹⁰⁵ Format p. 2, onder IX.

¹⁰⁶ Zie par. AII.2.2.

- V Welstandsbeleid
- VI Welstandscriteria

Het zwaartepunt qua toetsingskader lijkt aldus bij rubriek VI te liggen, maar bedacht moet worden dat de welstandscriteria in ontwikkelingsgebieden veelal een nadere interpretatie vereisen (want de criteria hebben ook in het format grotendeels een sterk relatief karakter) waarbij de onder punt I t/m V genoemde rubrieken een rol kunnen spelen. Binnen rubriek VI werkt het format met een vaste driedeling:

1. Relatie met het stedenbouwkundig plan¹⁰⁷
2. Bouwwerk op zichzelf
3. Detaillering, materiaal en kleurgebruik

Op basis van de onderzochte welstandscriteria voor (her)ontwikkelingsgebieden werd al geconstateerd dat de criteria grotendeels een relatief karakter hebben. De voorbeeldcriteria die in het format worden gegeven vormen daarop geen uitzondering. Enkele illustraties:

- nieuwbouw heeft een doordachte oriëntatie t.o.v. aanwezige zichtlijnen
- de achtergevel heeft een “gezicht” naar het achterterrein en is niet geheel gesloten
- nieuwbouw in afwijkende vormtaal is gewenst, mits dit het ruimtelijk karakter van het lint versterkt en onderdeel blijft van de reeks
- geen toepassing van donker of zonwerend glas¹⁰⁸

Opvallend is dat alle in het format uitgewerkte voorbeeldwelstandsparagrafen (betreffende een invullocatie, een bedrijventerrein en een woonbuurt) welstandscriteria bevatten ten aanzien van erfafscheidingen:

- de parkeervoorziening en erfafscheidingen worden in samenhang met het hoofdgebouw ontworpen en zijn van hoge kwaliteit (invullocatie)
- erfafscheidingen in de voortuin zijn max 1m hoog en worden in samenhang met het hoofdgebouw ontworpen (bedrijventerrein)
- erfafscheidingen aan de weg zijn max 1m hoog, van metselwerk en worden in samenhang met het hoofdgebouw ontworpen (woonbuurt)

Nergens wordt in de criteria of in de toelichting vermeld dat bouwvergunningvrije erfafscheidingen niet aan redelijke eisen van welstand mogen worden getoetst. Integendeel, de criteria genoemd voor het bedrijventerrein en de woonbuurt zien ingevolge het Bblb per definitie op bouwvergunningvrije erfafscheidingen. Deze welstandscriteria zijn juridisch dus zonder enigerlei waarde. Belangrijker wellicht: diegene die de welstandsparagraaf als toetsingskader gebruikt bij de welstandsadviesing, kan gemakkelijk op het verkeerde been worden gezet omdat hij in de veronderstelling komt te verkeren dat voor het bouwwerk een bouwvergunning is vereist of omdat hij een negatief welstandsoordeel vormt dat de reikwijdte van artikel 12 (lid 2) Woningwet te buiten gaat.

De in deel C van het format opgenomen voorbeelden van te gebruiken tekentechnieken (kaartfragmenten, doorsneden) en de illustraties van straatwanden en dakcontouren zijn zonder meer illustratief te noemen. Ook de gebruikte referentiebeelden dragen bij aan het inzichtelijk maken van de in het format gebruikte termen en begrippen.

¹⁰⁷ N.B.: hieronder worden ook erfafscheidingen en/of hekwerken genoemd.

¹⁰⁸ Alle te vinden op p. 9 van het format (voorbeeld welstandsparagraaf voor “invullocatie”).

Over het geheel bezien toont het format in ieder geval aan dat de Federatie Welstand doende is met het nadenken over en het verder ontwikkelen van modellen voor het opstellen van welstandsnota's. Het format voor een welstandsparagraaf in ontwikkelingsgebieden brengt op het punt van de vaststellingsprocedure voor veel gemeenten die al ervaring hebben met (her)ontwikkelingsgebieden naar verwachting niet veel nieuws, aangezien het format nauw aansluit bij de in de praktijk al op ruime schaal gevolgde werkwijze. Waar echt winst kan worden behaald als het gaat om uniformering en standaardisering, is het punt van de redactie en de inhoudelijke vormgeving van welstandscriteria. Op dat vlak bevat het format echter geen dwingende standaard maar wordt volstaan met enkele voorbeeldwelstandsparagrafen. In het format wordt als gezegd aanbevolen om qua redactie en inhoudelijke formulering aan te sluiten bij de bestaande welstandsnota's. Zolang die nota's grote verschillen vertonen, zullen die verschillen doorwerken in de welstandsparagrafen (hetgeen onder meer digitale uitwisselbaarheid bemoeilijkt).

Conclusie:

- a. Ten aanzien van (her)ontwikkelingsgebieden wordt het formuleren van welstandstoezicht in de meeste gevallen volgtijdelijk gekoppeld aan de stedenbouwkundige planvorming. Het formuleren van welstandscriteria wordt in procedurele zin als het ware ingebed in de stedenbouwkundige planvorming.
- b. Indien de welstandscriteria voor (her)ontwikkelingsgebieden worden vastgesteld door de gemeenteraad en er inspraak is verleend, kunnen zij (gedurende de ontwikkeling van het gebied) los van de welstandsnota als toetsingskader voor aanvragen om bouwvergunning fungeren.
- c. Is het gebied ontwikkeld, dan gelden in sommige gevallen.
- d. Qua inhoud blijken de welstandscriteria voor (her)ontwikkelingsgebieden sterk relatief van aard. De onderzochte welstandsparagrafen en ook het format van de Federatie Welstand bevatten criteria die buiten de reikwijdte van artikel 12 van de Woningwet vallen.
- e. De rol van supervisors en quality-teams bij (her)ontwikkelingsgebieden is vooral gelegen in de begeleiding van de stedenbouwkundige planvorming en het bewaken van de afstemming tussen stedenbouwkundig plan en de uiteindelijke formulering van welstandscriteria. De Woningwet staat er aan in de weg dat de supervisor in die hoedanigheid ook de welstandsadvisering uitvoert. Dat is voorbehouden aan de welstandscommissie, de stadsbouwmeester (of een mandataris).

B. Het functioneren van de welstandscommissie

B.1 Algemeen

Het tweede onderzoeksdeel heeft betrekking op de benoeming en het functioneren van de welstandscommissie. Dit zal worden onderzocht aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

- Door wie zijn de leden van de welstandscommissie benoemd?
- Is de samenstelling van de welstandscommissies veranderd (bijv. in verband met de voorgeschreven maximale zittingsduur)?
- In hoeverre beschikt de welstandscommissie over een eigen reglement en in hoeverre voldoet de werkwijze van de welstandscommissie aan de eisen van die de Woningwet daaraan stelt?

B.2 Benoeming leden welstandscommissie

De Woningwet eist dat de leden van de welstandscommissie en de stadsbouwmeester worden benoemd door de gemeenteraad (artikel 8 lid 6 Woningwet). In de praktijk blijkt in alle gemeenten waar bouwwerken aan redelijke eisen van welstand worden getoetst, formeel-juridisch gezien aan deze eis te worden voldaan.

In gemeenten met een eigen welstandscommissie of stadsbouwmeester wordt de benoeming rechtstreeks door de gemeenteraad verricht. Er zijn in dit onderzoek geen gevallen aangetroffen waarbij de aldus benoemde leden van de welstandscommissie niet onafhankelijk van de gemeente zijn.

In gemeenten die zijn aangesloten bij een bovengemeentelijke welstandsorganisatie, vindt de benoeming zonder uitzondering plaats op voordracht van de bovengemeentelijke organisatie. Deze stelt een lijst met te benoemen personen op die vervolgens door de colleges van B&W aan de gemeenteraden van de gemeenten die bij de organisatie zijn aangesloten, wordt voorgelegd. De gemeenteraden besluiten vervolgens tot de benoeming van de desbetreffende personen. De welstandscommissieleden die op deze manier worden benoemd, hebben veelal een civielrechtelijke (arbeids)relatie met de bovengemeentelijke organisatie en zijn onafhankelijk van de gemeente.

Bijzondere aandacht verdienen de zogenoemde “leken”. Sinds de inwerkingtreding van de huidige Woningwet kunnen niet-deskundigen als welstandscommissielid worden benoemd. Gebleken is dat het benoemen van leken inmiddels op bescheiden schaal plaatsvindt.¹⁰⁹ In alle gevallen is het zo, dat de niet-deskundigen de minderheid in de commissie vormen en aan hen geen mandaat wordt verleend. Dat heeft tot gevolg, dat de welstandsadviezen die worden uitgebracht inhoudelijk worden bepaald door de deskundige leden van de commissie.

Conclusie:

De eis dat de leden van de welstandscommissie (of de stadsbouwmeester) moeten worden benoemd door de gemeenteraad wordt in de praktijk nageleefd. Niet-deskundigen worden als commissielid benoemd maar zij vormen steeds de minderheid in de commissie zodat het welstandsadvies naar inhoud kan worden bepaald door de deskundige leden.

B.3 Samenstelling van de welstandscommissie

Hiervoor werd al ingegaan op het benoemen van niet-deskundigen als nieuw element in de Woningwet. Een tweede nieuw element waar het de welstandscommissieleden betreft, is de maximering van de zittingsduur op drie jaar, met een mogelijke verlenging van maximaal drie jaar (artikel 12b lid 4 Woningwet). Er zijn geen aanknopingspunten gevonden dat deze

¹⁰⁹ De welstandscommissies van Apeldoorn en Den Haag hebben bijvoorbeeld een niet-deskundige als lid.

termijn niet in acht wordt genomen, maar daarbij verdient nadrukkelijk vermelding dat gezien het moment van deze evaluatie, de maximale zittingstermijn nog niet verstreken is. Gebleken is echter dat in ieder geval alle bovengemeentelijke welstandsorganisaties voorzien in een systeem van roulering dat ertoe leidt dat welstandscommissieleden niet langer dan de wettelijk voorgeschreven termijn zitting hebben in een welstandscommissie van een gemeente die bij de organisatie is aangesloten.

Voor het overige is niet gebleken dat de samenstelling van de welstandscommissies door de inwerkingtreding van de Woningwet wezenlijk is veranderd. Voor de gemeenten die zijn aangesloten bij een bovengemeentelijke welstandsorganisatie is eigenlijk veel bij het oude gebleven. De bovengemeentelijke welstandsorganisatie bepaalt de facto wie in de welstandscommissies worden benoemd. Maar ook in gemeenten die zelf een welstandscommissie hebben, blijkt de opbouw c.q. de samenstelling van de welstandscommissie niet noemenswaardig te zijn veranderd. Belangrijke uitzondering betreft de benoeming van niet deskundigen (leken). De benoeming van leken is na 1 januari 2003 toegenomen. Naar schatting van de Federatie Welstand heeft ongeveer een honderdtal gemeenten één of meer niet-deskundigen in de welstandscommissie benoemd.

Conclusie:

Hoewel het gezien de wettelijke termijn, nog te vroeg is voor definitieve conclusies, blijkt de maximale zittingsduur voor welstandscommissieleden in acht te worden genomen. De personele samenstelling van welstandscommissies is na 1 januari 2003 niet noemenswaardig veranderd, met uitzondering van de benoeming van niet-deskundigen.

B.4 Reglement en werkwijze welstandscommissie; conformiteit Woningwet

Alle welstandscommissies en stadsbouwmeesters beschikken op enigerlei wijze over een reglement waarin de wijze van functioneren is vastgelegd. Veelal is het reglement overeenkomstig de Model-bouwverordening van de VNG, als bijlage bij de bouwverordening door de gemeenteraad vastgesteld.

De inhoud van de reglementen en de gedetailleerdheid ervan kan echter van geval tot geval verschillen.¹¹⁰ Zaken die worden geregeld zijn zoal:

- vergaderorde en notulen
- de honorariumregeling
- de jaarlijkse verantwoording in een jaarverslag
- de vorm waarin de adviezen worden uitgebracht
- de openbaarheid
- de mandaatregeling
- benoemingsprocedure en zittingstermijnen

Dat er verschillen naar vorm en inhoud voorkomen in de reglementen, is niet in strijd met de wet, aangezien de Woningwet de inhoud van de reglementen geheel vrij laat. Wel eist de wet dat de gemeenteraad het reglement in de bouwverordening vaststelt. Of dat laatste strikt genomen altijd is gebeurd kan overigens worden betwijfeld als de gemeente is aangesloten bij een bovengemeentelijke organisatie. De regeling van de werkzaamheden is in dat geval soms niet alleen neergelegd in een reglement dat door de gemeenteraad is vastgesteld, maar gedeeltelijk ook neergelegd in een vorm van een dienstverleningsovereenkomst die wordt gesloten tussen de gemeente en de welstandsorganisatie. Aangezien ingevolge artikel 160 Gemeentewet B&W de overeenkomst sluiten, is van een vaststelling door de gemeenteraad als bedoeld in de Woningwet geen sprake. Strikt genomen zou de gemeenteraad in zo'n geval

¹¹⁰ Een fraai voorbeeld van een uiterst handzaam overzicht van procedures en werkwijzen van de welstandscommissie is de door Welstandszorg Noord-Holland verzorgde uitgave "De nieuwe agenda" (september 2005).

het reglement van de welstandscommissie moeten bekrachtigen in een daartoe strekkend besluit.

Er zijn geen aanknopingspunten gevonden voor de conclusie dat de werkwijze van de welstandscommissies of stadsbouwmeesters in strijd is met de Woningwet. Ook hier geldt dat de Woningwet de werkwijze niet verder inkadert en gemeenten op dat punt dus volledige vrijheid hebben.

Conclusie:

Alle welstandscommissies en stadsbouwmeesters beschikken over een reglement van werkzaamheden. Vorm en inhoud van het reglement kunnen van geval tot geval verschillen. De Woningwet bevat dienaangaande ook geen eisen.

B.5 Advisering

Als het gaat om de toetsbaarheid en de transparantie van het welstandstoezicht, dan is de wijze waarop het welstandsadvies als zodanig wordt uitgevoerd, van het grootste belang. Over de kwaliteit van de welstandsadviezen, bezien tegen de achtergrond van de wettelijke doelstelling van een toetsbaarder en transparanter welstandstoezicht, kan het volgende worden gezegd.¹¹¹

De Woningwet schrijft voor dat een *negatief* welstandsadvies schriftelijk en deugdelijk gemotiveerd moet zijn (artikel 12b lid 1 Woningwet). Het is op zichzelf wonderlijk dat de wet zulks alleen voorschrijft voor negatieve adviezen. Immers, indien B&W in hun besluit omtrent een aanvraag om bouwvergunning willen verwijzen naar het ter zake uitgebrachte welstandsadvies, vereist artikel 3:46 Awb dat het advies zelf een motivering bevat en kenbaar is. Geconstateerd kan dan ook worden dat alle welstandsadviezen die worden uitgebracht naar aanleiding van een aanvraag om bouwvergunning (dit geldt dus niet zonder meer voor het vooroverleg), schriftelijk zijn.

Conclusie:

Welstandsadviezen die worden uitgebracht naar aanleiding van een aanvraag om bouwvergunning zijn in de praktijk altijd schriftelijk. De Woningwet eist schriftelijkheid alleen bij negatieve adviezen.

Ten aanzien van de motivering van het advies blijken positieve welstandsadviezen in de regel in de vorm van een stempeladvies (stempel of aantekening op de bouwtekening) te worden uitgebracht of wordt volstaan met de enkele constatering dat het bouwplan niet in strijd is met redelijke eisen van welstand. In beide gevallen kan van een deugdelijke motivering niet worden gesproken en is er strikt genomen dus sprake van strijd met artikel 3:46 Awb indien B&W bij hun welstandsoordeel volstaan met een verwijzing naar het door de welstandscommissie uitgebrachte advies. De jurisprudentie (ABRS) aanvaardt echter deze vorm van advisering, tenzij er bezwaar wordt gemaakt door belanghebbenden tegen een op het advies gebaseerd besluit omtrent de aanvraag om bouwvergunning. In dat geval zijn B&W verplicht om het positieve advies van een motivering te (laten) voorzien. Het indienen van een deskundig tegenadvies door belanghebbenden is daarvoor géén vereiste. Het overleggen van een tegenadvies (in de fase van bezwaar) is wél vereist, zodra het door de welstandscommissie uitgebrachte advies van een deugdelijke motivering is voorzien en het advies naar wijze van totstandkoming en inhoud geen gebreken vertoont. Deze

¹¹¹ De kwaliteit van de welstandsadviezen blijkt ook door sommige welstandsorganisaties zélf te worden gecontroleerd. Gewezen zij op het onderzoek De kwaliteit van welstandsadviezen van Welstandszorg Noord Holland, oktober 2006.

uitgangspunten hanteerde de ABRS overigens al vóór de inwerkingtreding van de huidige Woningwet en daarin is tot op heden geen verandering opgetreden.

Conclusie:

Positieve adviezen zijn doorgaans niet gemotiveerd. Hoewel dat strikt genomen in strijd is met artikel 3:46 Awb, aanvaardt de ABRS deze vorm van advisering zolang er geen bezwaar wordt gemaakt tegen het welstandsoordeel van B&W. Gebeurt dat wel, dan is een nadere motivering van het positieve advies vereist, zonder dat daarvoor het overleggen van een deskundig tegenadvies mag worden verlangd.

In het verlengde van bovenstaande opmerkingen over de motivering van het advies, kan nog het volgende worden gezegd. Bezien vanuit het streven naar toetsbaarheid en transparantie en een zo consequent mogelijk gebruik van de welstandsnota, verdient het aanbeveling dat in de uitgebrachte welstandsadviezen op zijn minst wordt aangegeven aan welke criteria uit de welstandsnota is getoetst (bijvoorbeeld in de vorm van een bijgevoegde checklist). Een dergelijke verwijzing zou ook moeten worden opgenomen bij positieve welstandsadviezen. Geconstateerd is echter dat een verwijzing naar de van toepassing zijnde criteria uit de welstandsnota lang niet altijd in het welstandsadvies is opgenomen. Wel is het zo dat in negatieve adviezen een dergelijke verwijzing vaker voorkomt dan in positieve. De mate van motivering van het advies verschilt bovendien per welstandscommissie en per bovengemeentelijke welstandsorganisatie.

Het werken met een format voor de formulering en opbouw van welstandsadviezen, komt de uniformiteit, de toetsbaarheid en de transparantie van de adviezen zonder meer ten goede. Het format van de Stichting Welstandszorg Noord-Holland verdient in dit verband een positieve vermelding.

Conclusie:

In positieve adviezen ontbreekt dikwijls een verwijzing naar de van toepassing zijnde criteria uit de welstandsnota. In negatieve adviezen komt een dergelijke verwijzing wel vaker voor, maar is zij evenmin regel. Een verwijzing naar de criteria waaraan de welstandscommissie heeft getoetst komt de toetsbaarheid en de transparantie van het welstandsadvies ten goede. Er blijkt veel verscheidenheid in de redactie en de opzet van welstandsadviezen.

De Woningwet laat open welke conclusies in een welstandsadvies worden getrokken. De praktijk laat dan ook verschillende modaliteiten zien. Zolang het advies neerkomt op “akkoord” of “niet akkoord” of als het advies wordt aangehouden, is er juridisch gezien niet zoveel aan de hand. Bijzondere aandacht verdient echter de situatie waarin de welstandscommissie van oordeel is dat het bouwplan enkele wijzigingen behoeft. In dit schemergebied tussen “akkoord” en “niet akkoord” luistert de conclusie van het welstandsadvies nauw. Twee varianten komen in de praktijk voor: “akkoord, mits.....” en “niet akkoord, tenzij...”. Voor de niet jurist komen beide formuleringen wellicht op exact hetzelfde neer, maar juridisch gezien schuilt er een belangrijk verschil. Wordt gekozen voor de formulering “akkoord, mits...” dan is er sprake van een positief welstandsadvies onder de voorwaarde dat het bouwplan wordt aangepast. Op basis van dat advies kunnen B&W bouwvergunning verlenen en als het goed is wordt de desbetreffende voorwaarde via artikel 56 Woningwet als voorwaarde aan de bouwvergunning verbonden. Als dat echter om wat voor reden dan ook wordt verzuimd, dan kan de indiener van het bouwplan nimmer worden gedwongen om te voldoen aan de in het welstandsadvies beoogde wijzigingen van het bouwplan. Wordt gekozen voor de formulering “niet akkoord, tenzij...”, dan is duidelijk dat er op basis van het ingediende bouwplan geen positief advies voorligt en kunnen B&W de

bouwvergunning alleen rechtmatig verlenen als tot wijziging van het bouwplan wordt gekomen of als de voorwaarde als hiervoor bedoeld aan de bouwvergunning wordt verbonden. De juridische hardheid en afdwingbaarheid van in de welstandsadvisering aan de orde gestelde vereiste wijzigingen van het bouwplan, is dus groter bij de formulering “niet akkoord, tenzij...” dan bij de formulering “akkoord, tenzij...”.

Conclusie:

In de situatie dat de welstandsadviseur van oordeel is dat het bouwplan wijziging behoeft om aan redelijke eisen van welstand te kunnen voldoen, verdient de conclusie “niet akkoord, tenzij...” (of woorden van gelijke strekking) de voorkeur boven de conclusie “akkoord, tenzij...”. Beide formuleringen worden in de praktijk gebruikt.

Een interessante vraag is tot slot of de inwerkingtreding van de huidige Woningwet heeft geleid tot een verschuiving in het aantal positieve en negatieve welstandsadviezen. Vooropgesteld moet worden dat in het kader van dit onderzoek onmogelijk alle welstandsadviezen van de afgelopen jaren in beeld konden worden gebracht. Volstaan is met een bestudering van de jaarverslagen van een aantal welstandscommissies.¹¹² Op basis van dat onderzoek ontstaat een wisselend beeld. Over de hele linie bezien kan niet zonder meer worden gezegd dat de inwerkingtreding van de Woningwet overal tot significante verschillen in de verhouding positieve en negatieve adviezen heeft geleid. Bij sommige welstandscommissies lijkt echter sprake van een daling van het aantal negatieve adviezen dat eerste instantie wordt gegeven.

Bijvoorbeeld Stichting WZNH gaf in 2003 1229 negatieve adviezen en in 2004 700, bij een ongeveer gelijkblijvend aantal behandelde aanvragen.

Conclusie:

Op basis van het onderzoek kan niet zonder meer worden gezegd dat de inwerkingtreding van de Woningwet per 1 januari 2003 overal heeft geleid tot een significante verschuiving in de verhouding tussen positieve en negatieve welstandsadviezen. Bij sommige welstandscommissies lijkt van een daling van het aantal negatieve adviezen sprake. Maar niet duidelijk is of dat aan de werking van de welstandsnota mag worden toegeschreven.

B.6 Openbaarheid van vergaderen

B6.1 Zeer geringe publieke belangstelling

Ingevolge artikel 12b lid 2 Woningwet verplicht de Woningwet tot het openbaar vergaderen door de welstandscommissie.¹¹³ Vóór de inwerkingtreding van de huidige Woningwet was in een aantal gemeenten de openbaarheid van vergaderingen al regel.¹¹⁴ Een aantal gemeenten heeft dus al langer ervaring met openbare vergaderingen van de welstandscommissie, voor andere gemeenten geldt zulks sinds 1 januari 2003.

Voor de goede orde zij opgemerkt dat het openbaar vergaderen moet worden onderscheiden van de mogelijkheid die indieners van bouwplannen wordt geboden om hun bouwplannen voor de welstandscommissie mondeling toe te lichten. Die mogelijkheid is er bij alle welstandscommissies en van de uitnodiging daartoe wordt op grote schaal gebruik gemaakt.

¹¹² Het gaat om een veertigtal commissies verspreid door het gehele land.

¹¹³ Strikt genomen geldt die openbaarheidsplicht niet voor de stadsbouwmeester, maar gezien van uit de doelstellingen van de wetgever moet dat als een omissie in de huidige wet worden beschouwd. Die omissie zal binnenkort overigens worden geheeld (Stb. 2007, 27).

¹¹⁴ Bijvoorbeeld Den Haag en Enschede.

Wat opvalt is dat de publieke belangstelling voor de vergaderingen van de welstandscommissie en die van de stadsbouwmeester (zeer) klein is (die geringe belangstelling bleek ook al bij de inspraak rond de voorbereiding van de welstandsnota; zie par. A1.2.5) Dat kan worden opgemaakt uit gesprekken met vertegenwoordigers van gemeenten en welstandscommissies, het blijkt uit alle bestudeerde jaarverslagen van welstandscommissies en ook het visitatierapport van de Federatie Welstand onderschrijft deze waarneming.¹¹⁵ Wat precies de reden is voor deze geringe belangstelling is niet duidelijk. De oorzaak kan niet gelegen zijn in het feit dat het publiek onbekend is met de openbaarheid van de vergadering, aangezien ook in gemeenten waar op ruime schaal wordt aangekondigd waar en wanneer er een openbare vergadering plaatsvindt, weinig tot geen bezoekers aanwezig zijn. Weliswaar wordt niet in iedere gemeente bij de aankondiging vermeld welke bouwplannen ter vergadering zullen komen, maar wel voorzien de meeste gemeenten in een systeem waarbij enkele dagen voorafgaand aan de vergadering ten gemeentehuize kan worden nagegaan welke bouwplannen precies ter vergadering komen. In het feit dat uit de aankondiging van de vergadering nog niet blijkt welke concrete bouwplannen worden behandeld, lijkt geen verklaring te zijn gelegen voor de geringe publieke belangstelling. De conclusie lijkt veeleer eenvoudigweg te moeten zijn dat voor het bijwonen van vergaderingen van welstandscommissie of stadsbouwmeesters door anderen dan de planindieners, nauwelijks belangstelling bestaat.

Conclusie:

Alle welstandscommissies en stadsbouwmeesters vergaderen openbaar. Voor de vergaderingen bestaat echter (zeer) weinig publieke belangstelling. Het tijdstip en de locatie van de vergaderingen wordt in alle onderzochte gemeenten tijdig algemeen bekend gemaakt, veelal door aankondiging in het gemeentelijke huis-aan-huisblad. Om te achterhalen welke bouwplannen ter vergadering zullen worden geagendeerd, dient men meestal persoonlijk de gemeente te benaderen of te bezoeken. Daarin lijkt echter geen verklaring te kunnen worden gevonden voor de zeer geringe publieke belangstelling.

In het al genoemde visitatierapport van de Federatie Welstand wordt een aantal kritische kanttekeningen geplaatst bij de gang van zaken tijdens een veertigtal bezochte vergaderingen van welstandscommissies. Het betreft dan onder meer de klantvriendelijkheid tijdens de vergadering en de aanwezigheid van audio-visuele middelen die het kunnen volgen van de vergaderingen faciliteren. Uiteraard is het van belang dat een eventuele belangstellende het besprokene tijdens de vergadering goed kan volgen, de openbaarheidsplicht stelt anders de facto immers niet veel voor. Maar ook als de vergaderingen uitgebreid worden geoutilleerd, blijkt de publieke belangstelling uiterst klein. De verbeterpunten die de Federatie Welstand naar aanleiding van haar visitatie formuleert (onder meer scholing van welstandscommissievoorzitters, het opzetten van een permanent visitatiesysteem en verbetering van de faciliteiten in de vergaderruimtes) zijn zonder meer aanbevelenswaardig, maar naar verwachting zal dat niet leiden tot een significante vergroting van de publieke belangstelling.

B6.2 Belang van vooroverleg en mandaat in relatie tot openbaarheid

Met betrekking tot de verplichting om openbaar te vergaderen, is een belangrijke kanttekening dat in verhouding slechts een zeer klein deel van de bouwplannen daadwerkelijk in de commissie wordt behandeld. De exacte percentages verschillen per gemeente, maar grofweg

¹¹⁵ Concept januari 2007.

blijkt slechts tussen de 5-20%¹¹⁶ van de bouwplannen door de welstandscommissie te worden behandeld. Het overige deel wordt in mandaat afgedaan. Dat mandaat kan zijn gegeven aan een ambtenaar van de gemeente (hetgeen het geval is bij de toetsing aan de sneltoetscriteria als bedoeld in artikel 7 Bblb) of aan een lid van de welstandscommissie (veelal rayonarchitect genoemd). Getalsmatig gezien, betreft de plicht tot openbaar vergaderen dus een fractie van de totale welstandsadviesing.

Conclusie:

Het overgrote deel van de bouwplannen die voor advies aan de welstandscommissie moeten worden voorgelegd, worden in mandaat afgedaan en worden dus niet in een openbare vergadering van de welstandscommissie behandeld. Het gebruikmaken van mandaat is echter niet in strijd met de Woningwet.

Een tweede belangrijke kanttekening bij de verplichting tot openbaar vergaderen betreft het verschijnsel van het vooroverleg. Met vooroverleg wordt in dit verband bedoeld dat alvorens een aanvraag om bouwvergunning wordt gedaan, op basis van een principe-verzoek of een schetsplan in contact wordt getreden met de gemeente en/of de welstandscommissie. In dat vooroverleg worden de schetsplannen al beoordeeld op de conformiteit met de redelijke eisen van welstand, en waar nodig worden de schetsplannen aangepast. Vervolgens wordt op basis van het aangepaste plan een aanvraag om bouwvergunning gedaan. Het gewenste effect van het vooroverleg is, dat het uiteindelijk ingediende bouwplan snel en zonder veel discussie de besluitvormingsprocedures en de formele welstandstoets doorloopt.

Bijkomend effect van het vooroverleg is, dat de eigenlijke inhoudelijke discussie over de aanvaardbaarheid van het bouwplan waar het de welstand betreft, zich in de fase voorafgaand aan de indiening van de aanvraag om bouwvergunning afspeelt. Als een dergelijk bouwplan al in de welstandscommissie terecht komt, dan zal de inhoudelijke discussie naar valt aan te nemen niet worden overgedaan. Aldus komt het zwaartepunt van de welstandsadviesing in het vooroverleg te liggen en niet in het adviesingstraject dat op basis van artikel 48 Woningwet is voorgeschreven. Daarbij moet worden bedacht, dat de openbaarheidsplicht van artikel 12b lid 2 Woningwet naar vooralsnog valt aan te nemen, niet ziet op de fase van het vooroverleg. In die fase is van een aanvraag om bouwvergunning als bedoeld in artikel 48 Woningwet immers nog geen sprake.

Conclusie:

In de praktijk wordt op grote schaal gebruik gemaakt van vooroverleg. In het vooroverleg worden bouwplannen op basis van een schetsplan aan redelijke eisen van welstand getoetst. De Woningwet is op het vooroverleg niet van toepassing en de openbaarheidsplicht dus evenmin. Naarmate de inhoudelijke discussie over welstand verschuift van de eigenlijke vergadering van de welstandscommissie naar het vooroverleg, boet de verplichting tot openbaar vergaderen aan betekenis in.

B.7 Verslaglegging

De Woningwet kent twee verplichte vormen van verslaglegging. Enerzijds de verslaglegging door de welstandscommissie aan de gemeenteraad (artikel 12b lid 3 Woningwet) en anderzijds de verslaglegging door B&W aan de gemeenteraad (artikel 12c Woningwet). De verplichting voor B&W om aan de gemeenteraad verslag te doen van de wijze waarop zij het welstandstoezicht hebben uitgevoerd is in die zin nieuw, dat er voor de inwerkingtreding van

¹¹⁶ In de gemeente Enschede bedroeg het percentage in 2005 bijvoorbeeld 6% (Jaarverslag 2005), in de gemeente Noordoostpolder 14 % (Jaarverslag 2005) en in de gemeente Elburg 10% (Jaarverslag 2004/2005).

huidige Woningwet in veel gemeenten niet gebruikelijk was. Gebleken is dat op het moment van het onderhavige evaluatieonderzoek, in een flink aantal gemeenten nog geen enkel verslag van B&W als bedoeld in artikel 12c Woningwet voorhanden was. Precieze redenen bleken daarvoor niet te geven. Sommige gemeenten gaven aan dat “er aan wordt gewerkt”.¹¹⁷ De indruk bestaat dat de verslaglegging door B&W aan de gemeenteraad binnen de gemeentelijke organisatie geen prioriteit heeft.

De enkele verslagen die wel zijn ingezien, blijken niet altijd te voldoen aan de eisen die de Woningwet stelt. Zo verlangt artikel 12c Woningwet uitdrukkelijk dat in het verslag van B&W wordt uiteengezet in welke gevallen aanvragen om lichte bouwvergunning niet aan de welstandscommissie dan wel de stadsbouwmeester zijn voorgelegd en in welke gevallen een aanschrijving ex artikel 19 Woningwet is uitgevaardigd. Aan deze eisen wordt niet altijd voldaan.¹¹⁸

Conclusie:

Aan de verslagplicht die artikel 12c Woningwet oplegt aan B&W wordt in veel gemeenten niet of slechts ten dele voldaan.

Met de verslagplicht door de welstandscommissies zelf bestaat al veel langer ervaring. Geconstateerd is dat die verslagplicht in de regel adequaat wordt uitgevoerd. De verslagen verschillen in vorm en omvang per welstandscommissie en stadsbouwmeester, meer in het algemeen geven de verslagen een goed beeld van de werkzaamheden van de commissie in het desbetreffende verslagjaar. In alle bestudeerde verslagen treft men een cijfermatige weergave aan van het totaal aantal behandelde bouwplannen en een aanduiding van het aantal plannen dat negatief dan wel positief is beoordeeld. In de jaarverslagen treft men bovendien in veel gevallen een eerste evaluatie aan van de welstandsnota(s) waaraan is getoetst. Die evaluaties zijn in het algemeen positief, zij het dat hier en daar suggesties worden gedaan voor verbetering van de welstandsnota of de gehanteerde advieswerkwijze. Relatief vaak genoemd worden de verdere verduidelijking van vage termen in de nota en wijziging van de sneltoetscriteria in die zin dat meer bouwplannen via die criteria kunnen worden afgedaan.

Conclusie:

Aan de verslagplicht door de welstandscommissie (dan wel de stadsbouwmeester) richting de gemeenteraad wordt naar behoren voldaan. De verslagen verschillen naar vorm en inhoud, maar over het geheel gezien geven zij een goed beeld van de werkzaamheden van de commissie (of de stadsbouwmeester). Voorts bevatten veel verslagen evaluaties en interessante verbeteringsuggesties voor de welstandsnota.

¹¹⁷ Bijv. Enschede en Nijmegen

¹¹⁸ Bijv. het jaarverslag 2005 van B&W van Maastricht. Daar staat tegenover dat Rotterdam bijvoorbeeld wel aandacht aan dit aspect heeft besteed.

C Ervaringen met de mogelijkheid tot afwijken van welstandsadviezen

C.1 Algemeen

De wetgever heeft met de gewijzigde Woningwet beoogd om de mogelijkheden voor B&W om af te wijken van een door de welstandscommissie uitgebracht negatief welstandsadvies te vergroten. Daartoe is in artikel 44 lid 1 sub d Woningwet bepaald dat een bouwvergunning moet worden geweigerd indien een bouwwerk in strijd is met redelijke eisen van welstand, tenzij naar het oordeel van B&W een bouwvergunning moet worden verleend.

Alvorens de praktijkervaringen met het destijds nieuwe artikel 44 lid 1 sub d Woningwet te schetsen, is het goed om de reikwijdte van die bevoegdheid te accentueren. In de eerste plaats ziet de afwijkingsbevoegdheid *niet* op het afwijken van de welstandscriteria als zodanig, maar op een situatie waarin op basis van de geldende criteria een tot een *negatief* oordeel wordt gekomen. Dat negatieve oordeel kan met toepassing van artikel 44 lid 1 sub d Woningwet worden gepasseerd, niet de welstandscriteria waarop dat oordeel is gebaseerd. In de tweede plaats kan de bevoegdheid gezien de wettekst niet worden gebruikt om in een geval op basis van de geldende welstandscriteria een *positief* welstandsoordeel wordt gegeven, toch de bouwvergunning wegens strijd met redelijke eisen van welstand te weigeren. Voorts is van belang te constateren dat het gaat om een afwijkingsbevoegdheid van B&W met een zekere mate van beoordelingsvrijheid voor het college. Uiteraard vereist artikel 3:46 Awb dat B&W hun besluit tot afwijken deugdelijk en kenbaar motiveren, maar de bestuursrechter zal dat besluit marginaal toetsen; hij zal beoordelen of B&W “in redelijkheid” tot hun besluit hebben kunnen komen. Tot slot, maar niet het minst belangrijk: afwijken op grond van artikel 44 lid 1 sub d Woningwet moet plaatsvinden om redenen die *niet* de welstand van een bouwwerk betreffen. Te denken valt bijvoorbeeld aan economische of maatschappelijke redenen. Indien de behoefte om af te wijken enkel is gelegen in een dispuut over de interpretatie van de welstandsnota, dan kan de bevoegdheid van artikel 44 lid 1 sub d Woningwet dus niet worden gebruikt.

De afwijkingsbevoegdheid van artikel 44 lid 1 sub d Woningwet was bij de inwerkingtreding van de Woningwet op 1 januari 2003 nieuw. De introductie van de bevoegdheid kwam vooral voort uit de constatering van de wetgever dat vanwege de waarde die de ABRS blijkens haar jurisprudentie aan een door de welstandscommissie uitgebracht advies hecht, het uiterst moeilijk is om van dat uitgebrachte advies af te wijken. Vanwege de grootte waarde die in de regel aan een door een wettelijke adviseur uitgebracht advies mag en moet worden gehecht, oordeelde de Afdeling min of meer standaard dat afwijken van het advies alleen mogelijk is indien het naar inhoud of wijze van totstandkoming ondeugdelijk is gebleken. Is van dat laatste niet gebleken, dan zal iedere afwijking op inhoudelijke gronden deugdelijk moeten worden gemotiveerd. Dat betekent de facto dat een andersluidend advies van een welstandsdeskundige moet worden overgelegd of ingewonnen.

Als derde mogelijkheid van afwijking kan worden gewezen op het afwijken van de welstandscriteria als zodanig. Het gaat in dat geval echter niet om het afwijken van het op die criteria gebaseerde advies maar meer om een situatie als bedoeld in artikel 4:84 Awb die in paragraaf AI.2.13 is besproken (de inherente afwijkingsbevoegdheid). Het buiten toepassing laten van de welstandscriteria blijft in dit deel van het onderzoek verder buiten bespreking.

C.2 Praktijkervaringen met de afwijkingsbevoegdheid

C2.1 Afwijken op grond van artikel 44 lid 1 sub d Woningwet

Hoewel de wetgever uitdrukkelijk de mogelijkheid heeft geschapen om in een geval waarin het bouwwerk in strijd is met redelijke eisen van welstand toch een bouwvergunning te verlenen, moet worden geconstateerd dat van deze bevoegdheid in de praktijk tot op heden

nauwelijks gebruik blijkt te worden gemaakt. De geraadpleegde medewerkers uit diverse gemeenten blijken verschillende redenen aan te geven waarom dit zo is. Zo wordt onder meer als reden aangegeven dat de bepalingen uit de welstandsnota dikwijls dermate ruim zijn, dat in voorkomend geval evengoed een positief oordeel kan worden geformuleerd zodat gebruikmaken van de bevoegdheid van artikel 44 lid 1 sub d Woningwet niet aan de orde komt.¹¹⁹ Ook wordt door meerdere respondenten vermeld dat de bevoegdheid van artikel 44 lid 1 sub d Woningwet eenvoudigweg nog te onbekend is om er adequaat gebruik van te maken. De reikwijdte van artikel 44 lid 1 sub d Woningwet en in zekere mate ook de onbekendheid ervan, blijkt uit de jurisprudentie van de ABRS. Er is tot op heden welgeteld één uitspraak verschenen waarin de toepassing van artikel 44 lid 1 sub d Woningwet centraal staat. Het betreft een zaak in Amsterdam (stadsdeel Amsterdam-Centrum) waarin een bouwvergunning voor het vernieuwen van buitenkozijnen was geweigerd vanwege een negatief welstandsadvies.¹²⁰ De Afdeling overweegt:

“Appellante betoogt verder dat de rechtbank eraan voorbij is gegaan dat het gebruik van dubbele beglazing, dat in de bestaande kozijnen niet mogelijk is, in het belang van de bescherming van het milieu is. De Afdeling begrijpt het betoog van appellante aldus, dat de rechtbank, door te overwegen dat de door appellante aangevoerde belangen buiten het toetsingskader van artikel 44 van de Woningwet vallen, niet heeft onderkend dat het dagelijks bestuur ingevolge artikel 44, eerste lid, aanhef en onder d, van de Woningwet de bevoegdheid heeft om bouwvergunning te verlenen ondanks strijd met redelijke eisen van welstand. Het betoog slaagt. Zowel de rechtbank als het dagelijks bestuur hebben niet onderkend dat het dagelijks bestuur ingevolge artikel 44, eerste lid, aanhef en onder d, van de Woningwet de bevoegdheid heeft bouwvergunning te verlenen ondanks strijd met redelijke eisen van welstand. Gelet op die bevoegdheid heeft het dagelijks bestuur hetgeen appellante heeft aangevoerd omtrent het belang van dubbele beglazing en de afwezigheid van alternatieven voor die beglazing ten onrechte buiten beschouwing gelaten.”

Een factor van belang voor het slechts zeer spaarzaam gebruik maken van de afwijkingsbevoegdheid, zou verder kunnen zijn dat in menig welstandsnota is bepaald dat afwijken van de welstandscriteria door B&W slechts mag plaatsvinden indien de welstandscommissie daartoe heeft geadviseerd. Hoewel herhaald zij dat het afwijken van de welstandscriteria iets anders is dan de afwijking die in artikel 44 lid 1 sub d Woningwet is bedoeld, valt niet uit te sluiten dat colleges van B&W ook het gebruikmaken van de afwijkingsbevoegdheid pas aandurven nadat een daartoe strekkend advies van de welstandscommissie voorligt. Benadrukt zij dat het toepassen van de bevoegdheid van artikel 44 lid 1 sub d Woningwet blijkens de wet uitdrukkelijk een *eigen* bevoegdheid is van B&W waarover noch de welstandscommissie noch de gemeenteraad enige zeggenschap heeft. Wat er ook in een welstandsnota is bepaald, B&W zijn te allen tijde bevoegd om naar eigen inzicht van hun bevoegdheid ex artikel 44 lid 1 sub d Woningwet gebruik te maken. Uiteraard dient het gebruik maken wel deugdelijk te worden gemotiveerd, maar het oordeel van de welstandscommissie speelt in dat verband geen enkele rol. Sterker, herhaald zij dat het gebruik maken van de bevoegdheid zijn grond moet vinden in redenen die niet de welstand van het bouwwerk betreffen (zie ook de zojuist aangehaalde passage uit ABRS 10 mei 2005).

Conclusie:

Van de bevoegdheid ex artikel 44 lid 1 sub d Woningwet om bij een negatief welstandsoordeel toch een bouwvergunning te verlenen, blijkt in de praktijk tot op heden

¹¹⁹ Zo valt onder meer op te maken uit het Jaarverslag 2005 van de Welstands- en monumentencommissie Den Haag (p. 85-86).

¹²⁰ ABRS 10 mei 2005, nr. 200507564/1.

nauwelijks gebruik te worden gemaakt. De redenen daarvoor zijn divers. Als de inhoud van de welstandscriteria voldoende speelruimte bieden om tot een positief welstandsoordeel te komen, dan is toepassing van artikel 44 lid 1 sub d Woningwet niet aan de orde. Voorts rijst het beeld dat de mogelijkheden die artikel 44 lid 1 sub d Woningwet aan het college van B&W biedt en de eigen verantwoordelijkheid die het college van B&W bij de toepassing van genoemde bevoegdheid hebben, onvoldoende bekend zijn.

C2.2 Afwijken vanwege welstandsmotieven

Ten aanzien van deze afwijkingsmogelijkheid rijst het beeld dat er sinds de inwerkingtreding van de huidige Woningwet niet zo veel is veranderd. Nog steeds wordt door de ABRS groot gewicht toegekend aan een door de welstandscommissie uitgebracht advies, zodat het afwijken van een dergelijk advies om redenen die verband houden met de welstand van een bouwwerk, onverminderd lastig is. Een fraaie illustratie – er zijn legio uitspraken te vinden die in dezelfde lijn liggen - kan worden gevonden in een uitspraak van 7 januari 2007 betreffende de plaatsing van een dakopbouw op een woning te Schiedam.¹²¹ De Afdeling overweegt over de betekenis van het welstandsadvies:

“Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 24 mei 2006, no. 200507951/1, komt bij de welstandstoetsing aan het advies van de welstandscommissie weliswaar als regel groot gewicht toe, maar is het college niet gebonden aan dat advies. Gelet op artikel 40, eerste lid, van de Woningwet, gelezen in samenhang met artikel 44, eerste lid, onder d, van die wet, is het immers aan het college om te beoordelen of een bouwplan al dan niet in strijd is met redelijke eisen van welstand.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 28 januari 2004 in zaak no. 200302463/1 kan van een negatief welstandsadvies echter worden afgeweken, indien het college deugdelijk gemotiveerd tot het oordeel komt dat wel aan redelijke eisen van welstand is voldaan.

Volgens het welstandsadvies is het bouwplan in strijd met redelijke eisen van welstand, nu met het realiseren ervan de uniformiteit van het bouwblok wordt aangetast. Het college heeft zijn oordeel dat het bouwplan in overeenstemming is met redelijke eisen van welstand in de beslissing op bezwaar van 28 juni 2005 gebaseerd op de grond dat het bestemmingsplan de mogelijkheid biedt een derde woonlaag te realiseren en dat de onderhavige dakopbouw, alsmede de plaatsing daarvan op de woning conform de reeds eerder op de kopwoning van het huizenblok geplaatste dakopbouw zal geschieden. Aldus heeft het college echter niet gemotiveerd waarom aanleiding bestond af te wijken van het advies van de welstandscommissie, inhoudende dat sprake is van uniformiteit binnen het bouwblok alsmede dat deze - gestelde - uniformiteit met het realiseren van het bouwplan wordt aangetast.”

In ieder geval kan niet worden gezegd dat ten aanzien van dit punt de inwerkingtreding van de gewijzigde Woningwet per 1 januari 2003, tot een soepeler houding van de ABRS of tot een op grotere schaal afwijken van uitgebrachte welstandsadviezen heeft geleid.

Conclusie:

Het afwijken van door de welstandscommissie uitgebrachte welstandsadviezen is blijkens de jurisprudentie en de ervaringen in de praktijk, na de inwerkingtreding van de Woningwet op 1 januari 2003 onverminderd lastig. Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat de wetswijziging tot noemenswaardige vereenvoudiging heeft geleid in het op welstandsgronden afwijken van welstandsadviezen. Kernpunt blijft dat de bestuursrechter grote waarde blijft hechten aan het welstandsadvies en dat afwijken alleen mogelijk is op basis van een gemotiveerd andersluidend standpunt, waarvoor in de regel een tegenadvies van een andere welstandsdeskundige

¹²¹ ABRS 3 januari 2007, nr. 200602789/1.

noodzakelijk is. Alleen als het welstandsadvies naar wijze van totstandkoming of inhoud ondeugdelijk is, kunnen B&W relatief eenvoudig aan het advies voorbijgaan.

De door de ABRS gehanteerde benadering leidt er (nog steeds) toe dat in het geval B&W bij hun welstandsoordeel willen afwijken van een door een welstandscommissie uitgebracht advies, dat in vrijwel alle gevallen gepaard gaat met het inwinnen van een tweede deskundig welstandsadvies. Dit advies, ook wel second opinion genoemd, is door de stringente benadering van de ABRS vrijwel onontbeerlijk om deugdelijk te kunnen motiveren waarom van het eerste welstandsadvies wordt afgeweken (uiteraard ervan uitgaande dat de second opinion tot een andere uitkomst leidt dan het eerste welstandsadvies). Zonder second opinion blijkt het uitermate lastig om in rechte het afwijken van een eerder welstandsadvies deugdelijk te motiveren.

Wat betreft het inwinnen van second opinions kan onderscheid worden gemaakt tussen (a) de situatie dat burgers (veelal derden-belanghebbenden c.q. omwonenden van een bouwplan) een dergelijk advies willen inwinnen en (b) de situatie dat het inwinnen op initiatief van de gemeente gebeurt. Over situatie a) zijn geen cijfers bekend. Niet aan te geven valt derhalve of er na de inwerkingtreding van de huidige Woningwet een verschil in frequentie van dit soort second opinions valt waar te nemen. Kijkend naar de jurisprudentie van de ABRS, lijkt een dergelijke tendens niet aanwezig.

Wat betreft situatie b) houdt de Federatie Welstand een register van second opinions bij. Hoewel vanuit de Federatie desgevraagd is aangegeven dat niet gegarandeerd kan worden dat dit register helemaal compleet is. Niet alle bij de Federatie aangesloten gemeenten melden steeds dat zij een second opinion hebben ingewonnen; gemeenten die niet bij de Federatie zijn aangesloten melden in het geheel niet bij het register. Toch biedt dit register wel enig inzicht in de aantallen. Zo blijken vanaf de inwerkingtreding van de huidige Woningwet ruim 100 second opinions te zijn geregistreerd. Het betreft gemeenten verspreid door heel Nederland (overigens kan niet worden achterhaald of de second opinion uiteindelijk ook tot afwijking van het eerste welstandsadvies heeft geleid). Verder blijkt het aantal second opinions ieder jaar na inwerkingtreding van de huidige Woningwet toe te nemen. In het register zijn in het jaar 2006 meer second opinions geregistreerd dan in de jaren 2003, 2004 en 2005. Niet uit te sluiten valt dat de faciliterende rol die de Federatie Welstand bij het inwinnen van een second opinion kan hebben, daarbij een rol speelt.¹²²

¹²² Op de website van de Federatie Welstand wordt een soort van protocol voor het inwinnen van second opinions gegeven; zie www.fw.nl. Ook particulieren kunnen blijkens deze website een beroep op de Federatie doen om hulp te krijgen bij het inwinnen van een second opinion; zie de brochure *Bezwaar en beroep bij welstandsadvisering*.

D Ervaringen met bovenlokaal welstandsbeleid

D.1 Algemeen

Vanuit het Actieprogramma Ruimte en Cultuur is een vierde aspect betreffende de mogelijkheid voor bovengemeentelijk welstandstoezicht (D) aan de evaluatie toegevoegd. De onderzoeksvragen luiden:

- Bestaan er wettelijke belemmeringen voor bovengemeentelijk welstandstoezicht en de ontwikkeling van bovengemeentelijk welstandsbeleid?
- In hoeverre komt een dergelijke vorm van welstandstoezicht thans in de praktijk reeds voor?

In paragraaf AII.5 is uitgebreid ingegaan op de in de praktijk gehanteerde werkwijze ten aanzien van (her)ontwikkelingsgebieden. Die beschouwing betrof echter primair gebieden die niet gemeentegrensoverschrijdend zijn en dus wat betreft het welstandstoezicht vallen binnen het taakveld van één gemeente. Denkbaar is echter dat een ruimtelijke ontwikkeling zich uitstrekt over het grondgebied van meerdere gemeenten of zelfs meerdere provinciegrenzen overschrijdt. De vraag kan worden gesteld hoe het welstandstoezicht in zo'n situatie moet worden georganiseerd. Meer in het bijzonder rijst de vraag of er wettelijke beletselen zijn tegen een bovengemeentelijk welstandstoezicht en de ontwikkeling van bovengemeentelijk welstandsbeleid.

D.2 Wettelijke belemmeringen voor bovengemeentelijk welstandstoezicht?

Wat betreft het welstandstoezicht – waarbij met name ook moet worden gedacht aan de wijze van organisatie van de welstandsadvies – vormt artikel 48 lid 1 Woningwet het uitgangspunt. Ingevolge dat artikel *moet* een aanvraag om reguliere bouwvergunning door B&W voor advies worden voorgelegd aan de welstandscommissie dan wel de stadsbouwmeester die in de betreffende gemeente werkzaam is.¹²³ Hieruit blijkt dat het welstandstoezicht in de huidige Woningwet is vormgegeven als een strikt gemeentelijke aangelegenheid; een strikt territoriaal georganiseerd instrument dus. Het is immers het college van B&W dat het advies van de welstandscommissie moet vragen (hetgeen samenhangt met het feit dat B&W te allen tijde het bevoegd gezag zijn om op een aanvraag om bouwvergunning te beslissen¹²⁴).

Opmerking verdient bovendien dat artikel 48 Woningwet dwingend is geformuleerd ten aanzien van het vragen van advies, maar vooral ook ten aanzien van de door B&W te kiezen adviesinstantie. Dat moet immers de *in de gemeente werkzame* welstandscommissie of stadsbouwmeester zijn. In samenhang gelezen met artikel 1 lid 1 sub r (welstandscommissie) en sub s (stadsbouwmeester), blijkt temeer dat de wetgever uitgaat van een gemeentelijke invulling van het welstandstoezicht. De taken en bevoegdheden binnen dat instrument zijn alle door de wetgever verbonden aan het gemeentelijke territorium. Dat het de gemeenteraad is die wordt geacht bij bouwverordening de benoeming, de samenstelling en de werkwijze van de welstandscommissie te bepalen, blijkt met zoveel woorden uit artikel 8 lid 6 Woningwet. Aldus moet worden geconcludeerd dat de huidige Woningwet eraan in de weg staat dat een welstandsadvies wordt ingewonnen bij een welstandsorganisatie waarvan de leden niet door de gemeenteraad zijn benoemd en die procedureel niet door de gemeenteraad bij bouwverordening is ingekaderd. In zoverre is een welstandstoezicht (en advies) dat

¹²³ Een aanvraag om lichte bouwvergunning kan ingevolge de tweede volzin van artikel 48 lid 1 Woningwet aan die welstandscommissie of aan de stadsbouwmeester worden voorgelegd.

¹²⁴ Tenzij sprake is van een situatie waarin een ander bestuursorgaan plaatsvervangend optreedt, bijvoorbeeld als bedoeld in artikel 20 Tracéwet.

bovengemeentelijk is georganiseerd, juridisch gezien niet mogelijk. De huidige Woningwet dwingt gemeenten ertoe dat op enigerlei wijze altijd een vorm wordt gekozen waarbij in ieder geval formeel-juridisch aan de voorwaarde dat sprake is van een door de gemeenteraad benoemde welstandscommissie (of stadsbouwmeester) wordt voldaan. De vraag kan worden gesteld of deze territoriale begrenzing van de taken en bevoegdheden binnen het welstandstoezicht altijd nodig en werkbaar is.

Conclusie:

De huidige Woningwet gaat uit van een op gemeentelijk niveau georganiseerd welstandstoezicht en welstandsadvisering. Alle taken en bevoegdheden binnen dat beleidsterrein zijn door de wetgever op gemeentelijk niveau toebedeeld. Welstandsadviezen moeten afkomstig zijn van een in de gemeente werkzame welstandscommissie (of stadsbouwmeester) die door de gemeenteraad is benoemd. De Woningwet staat eraan in de weg dat de welstandadvisering wordt toebedeeld aan anderen dan de gemeentelijke welstandscommissie of de gemeentelijke stadsbouwmeester.

D.3 Bovengemeentelijk welstandstoezicht in de praktijk

Strikt genomen is een vorm van bovengemeentelijk welstandstoezicht naar huidig recht dus niet mogelijk. Dat wil echter niet zeggen dat in de praktijk niet met bovengemeentelijke welstandsorganisaties wordt gewerkt. Integendeel, het werken met bovengemeentelijke organisaties (ook wel regionale welstandscommissies genoemd) komt al tientallen jaren voor. Bij gelegenheid van de in dit rapport centraal staande wijziging van de Woningwet per 1 januari 2003, is door de wetgever nota bene uitdrukkelijk aangegeven dat het systeem van bovengemeentelijke welstandsorganisaties kon blijven bestaan.¹²⁵ De vraag kan worden gesteld in hoeverre dat strookt met het systeem van de Woningwet dat zoals is uiteengezet gericht is op het gemeentelijke territoir. Vooral de door de wet vereiste benoeming van de welstandscommissieleden door de gemeenteraad en het in de gemeentelijke bouwverordening vaststellen van de samenstelling en de werkwijze van de welstandscommissie, stuit op praktische en juridische problemen als een gemeente de welstandsadvisering wil opdragen aan een bovengemeentelijke welstandscommissie. Geconstateerd kan worden dat de te benoemen leden in de meeste gevallen werkzaam zijn bij en onder de verantwoordelijkheid vallen van de bovengemeentelijke welstandsorganisatie. Die organisaties zullen om die reden zoveel mogelijk zeggenschap willen houden over de personen die deel uitmaken van de welstandscommissies. Wat er in de praktijk op grote schaal gebeurt, is dat de bovengemeentelijke welstandsorganisatie zelf (zoals gebruikelijk was vóór de inwerkingtreding van de huidige Woningwet) de door de gemeenteraden te benoemen welstandscommissieleden selecteren en voordragen, die vervolgens veelal zonder discussie door de gemeenteraad worden benoemd. Met andere woorden, alle gemeenteraden die zijn aangesloten bij een bepaalde bovengemeentelijke welstandsorganisatie benoemen bij raadsbesluit in feite allemaal dezelfde welstandscommissieleden. Juridisch gezien wordt daarmee weliswaar aan de eisen die de Woningwet aan de benoeming stelt voldaan, maar feitelijk is er niet of nauwelijks verschil met de gang van zaken voorafgaand aan de inwerkingtreding van de huidige Woningwet.

Vóór de inwerkingtreding van de huidige Woningwet waren het als gezegd de bovengemeentelijke organisaties zelf die hun commissieleden benoemden en die de

¹²⁵ Bovengemeentelijke welstandscommissies kunnen worden onderscheiden in commissies waaraan een gemeenschappelijke regeling op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) ten grondslag ligt (bijv. Hus en Hiem) en commissies waaraan geen publiekrechtelijke basis voor samenwerking ten grondslag ligt maar die zijn gegoten in de vorm van een privaatrechtelijke rechtspersoon (vereniging of stichting; bijv. Het Gelders Genootschap of Het Oversticht).

commissiereglementen vaststelden. Nu het werken met bovengemeentelijke commissies in de praktijk (onverminderd) op grote schaal plaatsvindt en daartegen – naar valt aan te nemen – bij de wetgever geen bezwaren bestaan, zou moeten worden bezien of de regeling van benoeming en werkwijze van de welstandscommissie in de Woningwet niet eenvoudiger kan worden geregeld in de gevallen waarin een gemeente van een bovengemeentelijke welstandsorganisatie gebruik wil maken. Het thans in de Woningwet vastgelegde vereiste dat de gemeenteraad alle individuele leden van de welstandscommissie benoemt, leidt in die gevallen tot juridische rompslomp terwijl de desbetreffende gemeente er door de keuze voor een bovengemeentelijke welstandsorganisatie juist blijk van geeft géén belang te hechten aan de organisatie van een eigen gemeentelijke adviesinstantie. Denkbaar is dat de wetgever volstaat met de bepaling dat in de bouwverordening moet zijn aangewezen welke bovengemeentelijke welstandsorganisatie als adviesinstantie optreedt. Wie de commissieleden benoemt, zou ter vrije invulling van de gemeenteraad kunnen worden gelaten.

Conclusie:

Het huidige systeem van benoeming van commissieleden en het regelen van de samenstelling en de werkwijze van welstandscommissies, leidt tot complicaties indien gemeenten er voor kiezen om de welstandsadvisering aan een bovengemeentelijke welstandsorganisatie op te dragen.

Blijft de wetgever het uitgangspunt hanteren dat tegen een dergelijk type welstandsadvisering geen bezwaar bestaat, dan zou de regeling omtrent benoeming en werkwijze in de Woningwet daarop moeten worden toegesneden door de eis te schrappen dat de gemeenteraad de individuele leden van de welstandscommissie benoemt en het reglement van de commissie vaststelt. Volstaan kan worden met de bepaling dat de gemeenteraad in de bouwverordening aangeeft wie in de gemeente als welstandsadviseur in de zin van artikel 48 Woningwet optreedt. Wie de commissieleden benoemt, zou ter vrije invulling van de gemeenteraad kunnen worden gelaten.

Gold het bovenstaande voor de welstandsadvisering in het algemeen, bijzondere aandacht verdient de problematiek van grote, gemeentegrensoverschrijdende projecten. Voorzover het gaat om bouwprojecten op (her)ontwikkelingslocaties is in paragraaf AII.5 geschetst hoe de werkwijze wat betreft welstandstoezicht in de praktijk pleegt te zijn. Op deze plaats wordt de focus gelegd op gemeentegrensoverschrijdende projecten. Als voorbeeld kunnen infrastructuurprojecten worden genomen. Als wordt bedacht dat de Woningwet uitgaat van een gemeentelijke organisatie van welstandstoezicht, dan is duidelijk dat er juridisch gezien een probleem ontstaat bij gemeentegrensoverschrijdende projecten. Immers, de systematiek van het welstandstoezicht in de Woningwet impliceert dat voor een project dat bijvoorbeeld door vijf gemeenten loopt, vijf welstandsadviezen worden uitgebracht. Als die vijf gemeenten allemaal gebruik maken van dezelfde bovengemeentelijke commissie hoeft dat geen bezwaar te zijn omdat de adviezen dan de facto uit één koker komen. Vanuit het oogpunt van bestuurslasten verdient die werkwijze al geen aanbeveling: waarom in zo'n geval niet volstaan met één welstandsadvies ten aanzien van het gehele project?

Maar belangrijker, het kan goed zijn dat er – vanwege de territoriale insteek van het welstandstoezicht in de Woningwet - meerdere welstandscommissies bij de advisering over hetzelfde project moeten worden betrokken. Juridisch gezien heeft iedere gemeentelijke commissie dan zijn eigen taak en verantwoordelijkheid, zodat de kans bestaat dat er uiteenlopende adviezen worden uitgebracht met betrekking tot één en hetzelfde project. Deze problematiek, die zou kunnen worden gekenschetst als het opknippen van een project, is al eerder gesignaleerd, te weten in het onderzoek van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (Commissie Duijvesteijn). Die commissie heeft een en ander als

onwenselijk gekwalificeerd en die conclusie wordt in het onderhavige onderzoek onderschreven. Met de Tijdelijke commissie grote projecten kan worden opgemerkt dat het systeem van welstandstoezicht zoals dat in de huidige Woningwet is neergelegd, tot het opknippen van gemeentegrensoverschrijdende projecten bij de welstandsadvisering dwingt.¹²⁶

Conclusie:

De organisatie van het huidige systeem van welstandsadvisering waarin het gemeentelijke territorium maatgevend is, belemmert een integrale welstandsbeoordeling van grensoverschrijdende (infrastructurele) bouwprojecten. Dat kan leiden tot tegengestelde welstandsadviezen waardoor de realisatie van het project wordt bemoeilijkt en het systeem kan leiden tot onnodige bestuurslasten.

De (bouw)praktijk probeert aan het knellende systeem van de Woningwet te ontkomen door het instellen van speciale, doch buitenwettelijke, welstandscommissies voor een bepaald project als geheel. Een dergelijke werkwijze is onder meer gevolgd bij de aanleg van de HSL, de Betuwelijn en de snelweg A-12.¹²⁷ In die gevallen is een 'welstandscommissie' geformeerd die de vormgevingskwaliteit van het totale project bewaakt en daarvoor ook welstandskaders opstelt. Zo is bij de HSL door de daar geformeerde welstandscommissie (Welstandscommissie HSL-Zuid)¹²⁸ het document "Kaders voor kwaliteit" opgesteld. Dat document had als doelstelling om te fungeren als uitgangspunt voor de ontwerpende marktpartijen. Uit onderzoek van de voornoemde Commissie Duijvesteijn blijkt dat het welstandskader niet optimaal is ingezet, omdat het geen onderdeel uitmaakte van het programma van eisen op basis waarvan de marktpartijen werden uitgenodigd om een ontwerp te maken.¹²⁹ Dat had tot gevolg dat de ontwerpende partijen (PPS) met totaal verschillen de ontwerpen op de proppen kwamen die bovendien niet de goedkeuring van de HSL-welstandscommissie konden wegdragen. Ten einde de besluitvorming zoveel mogelijk te stroomlijnen, had het waarschijnlijk beter geweest indien het welstandskader van meet af aan onderdeel had uitgemaakt van de planvorming.¹³⁰ Temeer, omdat voor de bouw van het project bouwvergunningen moesten worden afgegeven waarbij "gewoon" door de gemeentelijke welstandscommissie(s) aan redelijke eisen van welstand moest worden getoetst. Met andere woorden: de juridische horde van een positief welstandsoordeel kon en kan onder de huidige Woningwet niet opzij worden gezet, ook niet voor gemeentegrensoverschrijdende (infrastructurele) projecten.

Dat het systeem van de Woningwet bij grote projecten onverkort geldt en wat daarvan de gevolgen kunnen zijn, blijkt fraai uit ABRS 18 juni 2003¹³¹, inzake de bouwvergunning voor een viaduct van de HSL te Breda:

"Voorts stellen appellanten terecht dat verweerders bij het verlenen van de bouwvergunning aan hetzelfde wettelijke stelsel zijn gebonden als het college van burgemeester en wethouders. Dit betekent dat de weigeringsgronden voor de bouwvergunning en de reikwijdte van het vergunningenstelsel bij het nemen van een beslissing door verweerders een gegeven zijn. Dit houdt in dat de bouwvergunning ingevolge artikel 44 van de Woningwet, voorzover hier van belang, alleen mag en moet worden geweigerd indien het bouwwerk in strijd is met een

¹²⁶ Zie het rapport van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (Commissie Duijvesteijn), TK 29 283, nrs. 5-6, p. 142.

¹²⁷ Ook bij de (her)ontwikkeling van de Hollandse Waterlinie komt die figuur in zekere mate naar voren.

¹²⁸ Waarin onder meer voormalig Rijksbouwmeester T. Dijkstra zitting had.

¹²⁹ De ontwerpen werden in een PPS-constructie vervaardigd.

¹³⁰ TK 2004-2005, 29 283, nr. 11, p. 473 e.v.

¹³¹ Nr. 200205562/1 (Breda).

bestemmingsplan of de krachtens zodanig plan gestelde eisen en/of het bouwwerk naar het oordeel van burgemeester en wethouders niet voldoet aan artikel 12, eerste lid. Ingevolge artikel 12, eerste lid, mogen het uiterlijk en de plaatsing van een bouwwerk of standplaats, zowel op zichzelf als in verband met de omgeving of de te verwachten ontwikkeling daarvan, niet in strijd zijn met redelijke eisen van welstand, tenzij bij besluit van de gemeenteraad is bepaald dat voor het gebied waarin het bouwwerk of de standplaats is of wordt gebouwd, die eisen niet van toepassing zijn.”

Deze uitspraak is overigens ook op twee andere punten nog van belang. Doordat het college van B&W van Breda besloot tot weigering van de bouwvergunning wegens strijd met redelijke eisen van welstand, werd de bouwvergunning geweigerd. De HSL-welstandscommissie had echter een positief oordeel over de bouwaanvraag. Aldus wordt helder geïllustreerd, dat de gemeentelijk georiënteerde organisatie van de welstandsadviesgeving in de huidige Woningwet, de kans op tegengestelde welstandsadviezen ten aanzien van één gemeentegrensoverschrijdend project impliceert.

In de tweede plaats blijkt uit de uitspraak dat een project-georiënteerde welstandscommissie juridisch gezien niet zonder betekenis is, hoewel de Woningwet als gezegd uitgaat van een “in de gemeente werkzame” welstandscommissie. In de zaak Breda werd de besluitbevoegdheid overgenomen door de ministers van VROM en VenW. Die bevoegdheid bestaat op grond van artikel 20 Tracéwet in gevallen waarin het lokale bevoegde gezag de voor de uitvoering van een project benodigde uitvoeringsbesluiten niet of niet tijdig neemt. De uitspraak toont aan dat de taak wat betreft de welstandsadviesgeving eveneens “overgaat” naar het hogere overheidsorgaan en dat in dat kader een landelijke of projectmatig georganiseerde welstandscommissie van betekenis kan zijn.

“Artikel 44 van de Woningwet gaat uit van het oordeel van het college van burgemeester en wethouders bij de vraag of een bouwwerk in strijd is met redelijke eisen van welstand. De zinsnede “naar het oordeel van burgemeester en wethouders” geeft slechts aan dat de verantwoordelijkheid voor de welstandstoetsing bij het college van burgemeester en wethouders rust en dat hij niet aan het welstandsadvies van de in artikel 48 van de Woningwet bedoelde welstandscommissie is gebonden. Nu verweerders de bevoegdheid overnemen te beslissen op de bouwaanvraag dient het bouwwerk naar het oordeel van de Ministers niet in strijd te zijn met redelijke eisen van welstand. Zij kunnen hierbij echter, gelijk het college van burgemeester en wethouders, niet zonder meer voorbij gaan aan het welstandsadvies als bedoeld in artikel 48 van de Woningwet.

Blijkens de stukken, waaronder de gemeentelijke welstandsadviezen van 17 juli 2001 en 6 november 2001, meent de Welstandscommissie Zoetermeer dat het bouwplan in strijd is met redelijke eisen van welstand omdat de loodrechte plaatsing van de kolommen op de as van de spoorlijn de loop van de geplande Verlengde Australiëweg frustreert.

De Afdeling is van oordeel dat de gemeentelijke welstandsadviezen op planologische overwegingen berusten die het toetsingskader van redelijke eisen van welstand te buiten gaan. In dit verband hebben verweerders terecht geen doorslaggevende betekenis toegekend aan de gemeentelijke welstandsadviezen en hebben zij kunnen uitgaan van het welstandsadvies van de Welstandscommissie HSL-Zuid.”

Conclusie:

Uit de jurisprudentie blijkt dat bij gemeentegrensoverschrijdende projecten onverkort geldt dat de gemeentelijke welstandscommissie een welstandsadvies moet uitbrengen ten behoeve van een binnen de gemeente te verlenen bouwvergunning. Bij een negatief welstandsadvies, moet de bouwvergunning als gewoonlijk worden geweigerd.¹³² Tegelijkertijd blijkt de ABRS aan welstandsadvies dat is uitgebracht door een specifiek

¹³² Tenzij toepassing wordt gegeven aan artikel 44 lid 1 sub d Woningwet.

voor een project ingestelde welstandscommissie, een zelfde juridische waarde toe te kennen als de door een gemeentelijke welstandscommissie uitgebracht advies.

E Conclusies en aanbevelingen

AI Totstandkoming, inhoud en functioneren van de welstandsnota

1. Er bestaat een grote variëteit in de omvang van de welstandsnota's. De omvang is niet afhankelijk van de grootte of het stedenbouwkundige karakter van de gemeente. Bepalend voor de omvang is vooral het aantal deelgebieden dat is onderscheiden en de mate waarin dat onderscheid is onderbouwd.
2. Alle geldende welstandsnota's zijn in analoge vorm kenbaar. Het merendeel van de onderzochte nota's zijn te raadplegen via internet. Raadpleging via internet blijkt niet altijd eenvoudig, bijvoorbeeld omdat zoeksystemen ontbreken. Enkele welstandsnota's blijken, zonder dat dit op de website wordt vermeld, onvolledig op het internet weergegeven.
3. De analoge versies van de onderzochte welstandsnota's zijn over het algemeen goed toegankelijk, mede door het gebruik van leeswijzers en andere instrumenten die het gebruik van de nota's vergemakkelijken. Via het internet zijn de nota's veel minder goed toegankelijk omdat het totaaloverzicht ontbreekt. Bij nadere analyse blijken sommige inhoudsopgaven en leeswijzers niet correct of onvolledig.
4. Het grootste deel van de onderzochte welstandsnota's bevat naast welstandscriteria ter invulling van artikel 12 lid 1 Woningwet, ook andersoortige criteria. Het gaat dan vooral om reclamecriteria en monumentencriteria. Dat is niet in strijd met de Woningwet. Aandacht verdient wel dat de welstandstoets niet is bedoeld om monumentale waarden te beschermen. Toetsing aan monumentencriteria dient via andere publiekrechtelijke vergunningstelsels te verlopen. Welstandscriteria en monumentencriteria blijken in de onderzochte welstandsnota's echter niet altijd helder gescheiden.
5. De onderzochte welstandsnota's bevatten geen procedurevoorschriften. Ten aanzien van (her)ontwikkelingsgebieden wordt de koppeling tussen de welstandsnota en de planologische besluitvorming echter wel aangegeven. Van de inspraakmogelijkheid is bij de totstandkoming van de onderzochte nota's opvallend weinig gebruik gemaakt.
6. In de onderzochte welstandsnota's wordt gewerkt met welstandsniveaus per deelgebied van de gemeente. Deze welstandsniveaus staan voor verschillende gradaties van welstandstoezicht. De Woningwet laat een dergelijke invulling van het welstandstoezicht toe. Toepassing van de welstandsnota wordt in sommige gevallen bemoeilijkt doordat niet of in onvoldoende mate wordt toegelicht wat precies onder een bepaald welstandsniveau moet worden verstaan.
7. De opbouw van de welstandscriteria vertoont in het merendeel van de onderzochte welstandsnota's gelijkenis. Deze opbouw, die op hoofdlijnen neerkomt op een beschrijving van het gebied, gevolgd door een toedeling van een welstandsniveau en een uitwerking in welstandscriteria, komt de toegankelijkheid van de welstandsnota ten goede.
8. De onderzochte welstandsnota's bevatten grotendeels relatieve welstandscriteria. Het percentage relatieve criteria is het grootst binnen de groep algemene welstandscriteria. De groep loketcriteria bevat procentagewijs de grootste hoeveelheid absolute criteria. De toetsbaarheid en transparantie die uit relatieve welstandscriteria voortvloeit, is kleiner in vergelijking tot absolute welstandscriteria.
9. In de onderzochte welstandsnota's is het grootste deel van de welstandscriteria gebiedsgericht. Er komt een grote verscheidenheid in redactie voor indien de nota's onderling worden vergeleken. Ook ten aanzien van de typen gebieden die zijn

- onderscheiden en de wijze waarop dat onderscheid wordt beargumenteerd, is de verscheidenheid zeer groot. Zolang krachtens de Woningwet niet bij AMvB eisen worden gesteld aan de inhoud van welstandsnota's, is de geconstateerde verscheidenheid echter niet in strijd met de wet.
10. De welstandscriteria bevatten vakjargon, dat veelal in een begrippenlijst wordt verklaard. De begrippenlijsten blijken echter niet altijd compleet in die zin, dat voor de toepassing van de welstandscriteria cruciale vaktermen niet worden toegelicht.
 11. Met name in absolute welstandscriteria blijkt de afwijkingsruimte te worden benadrukt door het gebruik van woorden als "in beginsel". Op basis van artikel 4:84 Awb bestaat echter ex lege een afwijkingsmogelijkheid voor bijzondere gevallen.
 13. De onderzochte welstandsnota's bevatten (meestal in het kader van de loket/sneltoetscriteria) bepalingen die rechtstreeks zijn overgenomen uit het Bblb. Het gaat dan met name om voorgeschreven maatvoeringen. Toetsing van die maatvoeringen moet in het kader van de toetsing aan het Bblb plaatsvinden. Dergelijke welstandsbepalingen zijn zinloos voor bouwwerken die op grond van het Bblb vergunningvrij zijn. Voorschriften in de welstandsnota die het vergunningvrij bouwen beperken, zijn zonder meer in strijd met de Woningwet. Bij de opstelling van de welstandsnota's lijken de opstellers zich daarvan niet altijd bewust geweest. Dit onderdeel van de welstandsnota kan verwarring wekken over de bouwvergunningplicht van een bouwwerk en kan daardoor leiden tot een weigering van een bouwvergunning vanwege strijd met redelijke eisen van welstand in een geval waarin volgens het Bblb in het geheel geen bouwvergunning is vereist.
 14. In de onderzochte welstandsnota's komen zogenoemde hardheidsclausules voor. Op basis van die clausules kan van de welstandscriteria worden afgeweken in gevallen waarin de criteria te beperkend of ontoereikend zijn maar soms ook in gevallen waarin een bouwwerk wél aan de welstandscriteria voldoet.
 15. Het merendeel van de onderzochte welstandsnota's bevat bepalingen die algemene welstandscriteria worden genoemd. Eigenlijk gaat het niet om normatieve welstandscriteria, maar om aandachtspunten voor de welstandsbeoordeling. De wet staat er niet aan in de weg dat algemene welstandscriteria worden opgenomen. De criteria zijn vaak gekoppeld aan de hardheidsclausule en vormen in die context een vangnet om een bouwwerk toch aan welstand te kunnen toetsen.
 16. De onderzochte loketcriteria blijken niet altijd aan artikel 7 Bblb te voldoen. Met name wordt de welstand niet altijd uitputtend beschreven. Vaak wordt gewerkt met precedenten of trendsetters. Of en zo ja welke trendsetter precies aan de orde is, moet veelal bij de gemeente worden nagevraagd.
 17. De verhouding tussen loketcriteria en overige criteria in de welstandsnota's is helder zolang de loketcriteria daadwerkelijk als een zelfstandig toetsingskader zijn vormgegeven en voldoen aan de eisen van artikel 7 Bblb. Zodra in de loketcriteria wordt verwezen naar overige criteria (bijvoorbeeld de gebiedsgerichte criteria) vertroebelt de juridische verhouding tussen de verschillende criteria. Dat komt de toepasbaarheid en hanteerbaarheid van de nota's niet ten goede. Voorts kunnen er juridisch kanttekeningen bij de verwijzingen worden geplaatst. Zo is veelal van een uitputtende beschrijving van de welstand geen sprake en kan worden betwijfeld of de mandaatregelingen voldoende zijn toegesneden op het toepassen van loketcriteria die geen zelfstandig toetsingskader in de zin van artikel 7 Bblb vormen. In het bijzonder kan onduidelijk zijn wanneer een bouwplan aan de welstandscommissie moet worden voorgelegd dan wel in mandaat door een ambtenaar mag worden afgedaan.
 18. In veel van de onderzochte welstandsnota's komen verwijzingen naar andere documenten voor, met name naar beeldkwaliteitplannen en bestemmingsplannen. In

dat opzicht geldt de welstandsnota niet als het exclusieve document dat bij de welstandstoetsing wordt gebruikt, maar moeten voor de beoordeling of een bouwwerk voldoet aan redelijke eisen van welstand, ook andere documenten worden geraadpleegd. Verwijzingen naar bestemmingsplan of beeldkwaliteitplan doen zich in het bijzonder voor bij (her)ontwikkelingslocaties. Dergelijke plannen gelden volgens de desbetreffende welstandsnota's als aanvulling op de welstandsnota.

19. De onderzochte welstandsnota's bevatten geen algemeen geldende criteria ter nadere invulling van artikel 19 Woningwet (ernstige strijd met redelijke eisen van welstand). Strikt genomen wordt daardoor gehandeld in strijd met artikel 12a lid 1 sub b Woningwet, dat een uitdrukkelijke verplichting bevat om bedoelde criteria in de welstandsnota op te nemen. Deze verplichting is echter in relatie tot relatieve welstandscriteria logischerwijs niet uitvoerbaar. Wel wordt in de meeste onderzochte welstandsnota's aangegeven wat de doelstelling van het repressieve welstandstoezicht is en worden (indicatieve) voorbeelden genoemd van gevallen waarin ernstige strijd met redelijke eisen van welstand zou kunnen bestaan.
20.
 - a. Van de 9 getoetste bouwplandossiers, komt de schaduwcommissie in één geval tot een inhoudelijk andersluidend oordeel. De oorzaak van het andersluidende oordeel schuilt in een afwijkende interpretatie van een in dat dossier aan de orde zijnd relatief welstandscriterium ("geen afbreuk aan bestaande architectuur").
 - b. Waargenomen is dat de schaduwcommissie, zij het soms na het nodige zoekwerk, in alle dossiers aan dezelfde criteria uit de welstandsnota toetst als de primaire welstandscommissie in het desbetreffende dossier heeft gedaan. Daarbij verdient vermelding dat het werken met een checklist waarin uitgaande van de geldende welstandscriteria de relevante aandachtspunten van het bouwplan zijn opgesomd, de welstandstoetsing vergemakkelijkt, structureert en beter controleerbaar maakt.
 - c. Ten aanzien van relatieve welstandscriteria bleek de schaduwcommissie steeds vergaand overleg nodig te hebben om overeenstemming te bereiken over de interpretatie die aan het desbetreffende criterium gegeven moest worden en over de vraag of het bouwplan met die interpretatie in overeenstemming was. In het merendeel van de gevallen komt de schaduwcommissie tot het zelfde oordeel als de primaire welstandscommissie.
21.
 - a. In 6 van de 36 beoordelingen heeft een lid van de schaduwcommissie zijn advies gebaseerd op een niet van toepassing zijnd welstandscriterium uit de welstandsnota of zijn bij het advies niet alle volgens de welstandsnota van toepassing zijnde welstandscriteria betrokken.
 - b. In 8 van de 36 beoordelingen wordt geoordeeld dat het bouwplan voor advies moet worden aangehouden omdat aanvullende informatie nodig is. Het betreft dan meestal informatie over de omgeving. De primaire welstandscommissie heeft in alle dossiers advies uitbracht.
 - c. In 5 van de 28 beoordelingen waarin een inhoudelijke conclusie is gegeven (dus de gevallen waarin is geconcludeerd tot aanhouden uitgezonderd) trekken de leden van de schaduwcommissie onderling tegenstrijdige conclusies.
 - d. In 6 van de 28 beoordelingen waarin een inhoudelijke conclusie is gegeven, trekt een lid van de schaduwcommissie een conclusie die niet strookt met de conclusie van de primaire welstandscommissie. In alle 6 gevallen hanteert het schaduwcommissielid dezelfde welstandscriteria als de primaire welstandscommissie.
 - e. In alle gevallen waarin leden van de schaduwcommissie een conclusie trekken die niet overeenkomt met het primaire welstandsadvies, is de conclusie (mede) gebaseerd op een relatief welstandscriterium.

- f. Gerelateerd aan de kennisachtergrond van de schaduwcommissieleden, blijkt de welstandsdeskundige in één van de 6 geconstateerde gevallen tot een met het primaire welstandsadvies tegenstrijdige conclusie te komen.
22. De ABRS heeft geoordeeld dat er geen rechtsregel bestaat die ertoe strekt dat uit de welstandscriteria eenduidig moet volgen wat het welstandsoordeel B&W zal zijn.
 23. Tegen een welstandstoets op grond van algemene welstandscriteria heeft de ABRS geen bezwaar.
 24. Stelt de gemeenteraad geen welstandsnota vast, dan mogen bouwplannen niet aan redelijke eisen van welstand worden getoetst.
 25. De relatie tussen welstandstoezicht en het bestemmingsplan is in artikel 12 lid 3 Woningwet vastgelegd. De voorschriften van het bestemmingsplan gaan vóór de welstandscriteria. Dat geldt zowel op het niveau van het opstellen van de welstandsnota als op het niveau van de toetsing van een concreet bouwplan aan de welstandsnota. Een negatief welstandsadvies mag niet enkel gebaseerd zijn op elementen van een bouwplan die volgens het bestemmingsplan zijn toegestaan. Uit de jurisprudentie blijkt deze verhouding niet altijd voldoende te worden betracht. Gevolg is dat een uitgebracht welstandsadvies ondeugdelijk is en door B&W niet aan hun welstandsoordeel ten grondslag mag worden gelegd.

AII Relatie welstandsnota en ruimtelijk beleid

26. De relatie tussen de welstandsnota en het bestemmingsplan is in de Woningwet ondubbelzinnig verwoord: de (bebouwings)voorschriften van het bestemmingsplan hebben voorrang op de welstandscriteria. In de praktijk blijkt de relatie tussen welstandsnota en bestemmingsplan echter (nog steeds) toch tot problemen te kunnen leiden. De oorzaak daarvan is tweeledig:
 - a. in de welstandsnota wordt onvoldoende gewezen op de voorrang van het bestemmingsplan
 - b. in de welstandsnota worden onderwerpen geregeld die ook in het bestemmingsplan regeling kunnen vinden. Een voldoende heldere afbakening tussen de aspecten van een bouwplan die onder de reikwijdte van het welstandstoezicht vallen, ontbreekt. Daardoor wordt een overlap tussen welstandsnota en bestemmingsplan in de hand gewerkt.
27. In de praktijk wordt op grote schaal gewerkt met toetsingskaders voor de welstand die niet als zodanig in de welstandsnota zijn terug te vinden. Die werkwijze lijkt strikt genomen in strijd met de Woningwet, maar de ABRS heeft tegen een dergelijke werkwijze geen bezwaar. Bezien vanuit de doelstellingen van de wetgever (in het bijzonder de democratisering van het welstandsbeleid) hoeft er ook geen bezwaar tegen te bestaan, mits het toetsingskader voldoet aan de (procedurele) eisen die de Woningwet aan de vaststellingsprocedure van een welstandsnota stelt. Dit betekent concreet vaststelling door de gemeenteraad en het verlenen van inspraak.
28.
 - a. Ten aanzien van (her)ontwikkelingsgebieden wordt het formuleren van welstandstoezicht in de meeste gevallen volgtijdelijk gekoppeld aan de stedenbouwkundige planvorming. Het formuleren van welstandscriteria wordt in procedurele zin als het ware ingebed in de stedenbouwkundige planvorming.
 - b. Indien de welstandscriteria voor (her)ontwikkelingsgebieden worden vastgesteld door de gemeenteraad en er inspraak is verleend, kunnen zij (gedurende de ontwikkeling van het gebied) los van de welstandsnota als toetsingskader voor aanvragen om bouwvergunning fungeren.

c. Qua inhoud blijken de welstandscriteria voor (her)ontwikkelingsgebieden sterk relatief van aard. De onderzochte welstandsparagrafen en ook het format van de Federatie Welstand bevat criteria die buiten de reikwijdte van de Woningwet vallen.

d. De rol van supervisors bij (her)ontwikkelingsgebieden is vooral gelegen in de begeleiding van de stedenbouwkundige planvorming en het bewaken van de afstemming tussen stedenbouwkundig plan en uiteindelijke formulering van welstandscriteria. De Woningwet staat er aan in de weg dat de supervisor in die hoedanigheid ook de welstandsadviesering uitvoert. Dat is voorbehouden aan de welstandscommissie of de stadsbouwmeester (of een mandataris).

B Het functioneren van de welstandscommissie

29. De eis dat de leden van de welstandscommissie of de stadsbouwmeester moeten worden benoemd door de gemeenteraad wordt in de praktijk nageleefd. Niet-deskundigen worden relatief weinig als commissielid benoemd en als dat al het geval is, vormen zij steeds de minderheid in de commissie zodat het welstandsadvies naar inhoud kan worden bepaald door de deskundige leden.
30. Hoewel het gezien de wettelijke termijn, nog te vroeg is voor definitieve conclusies, blijkt de maximale zittingsduur voor welstandscommissieleden in acht te worden genomen. De personele samenstelling van welstandscommissies is na 1 januari 2003 niet noemenswaardig veranderd.
31. Alle welstandscommissies en stadsbouwmeesters beschikken over een reglement van werkzaamheden. Vorm en inhoud van het reglement kunnen van geval tot geval verschillen. De Woningwet bevat dienaangaande ook geen eisen. De Woningwet lijkt er niet aan in de weg te staan dat er in één gemeente zowel een welstandscommissie als een stadsbouwmeester actief is. Van groot belang is dat er in dat geval een goede communicatie plaatsvindt tussen de welstandscommissie en de stadsbouwmeester met het oog op een eenduidige uitvoering van het welstandstoezicht. Uitgesloten moet worden geacht dat de welstandscommissie en de stadsbouwmeester actief zijn in eenzelfde gebied van de gemeente.
32. Welstandsadviezen die worden uitgebracht naar aanleiding van een aanvraag om bouwvergunning zijn in de praktijk altijd schriftelijk. De Woningwet eist schriftelijkheid alleen bij negatieve adviezen.
33. Positieve adviezen zijn doorgaans niet gemotiveerd. Hoewel dat strikt genomen in strijd is met artikel 3:46 Awb, aanvaardt de ABRS deze vorm van advisering zolang er geen bezwaar wordt gemaakt tegen het welstandsoordeel van B&W. Gebeurt dat wel, dan is een nadere motivering van het positieve advies vereist, zonder dat daarvoor het overleggen van een deskundig tegenadvies mag worden verlangd.
34. In positieve adviezen ontbreekt in dikwijls een verwijzing naar de van toepassing zijnde criteria uit de welstandsnota. In negatieve adviezen komt een dergelijke verwijzing wel vaker voor, maar is zij evenmin regel. Een verwijzing naar de criteria waaraan de welstandscommissie heeft getoetst komt de toetsbaarheid en de transparantie van het welstandsadvies ten goede. Er blijkt veel verscheidenheid in de redactie en de opzet van welstandsadviezen.
35. In de situatie dat de welstandsadviseur van oordeel is dat het bouwplan wijziging behoeft om aan redelijke eisen van welstand te kunnen voldoen, verdient de conclusie “niet akkoord, tenzij...” (of woorden van gelijke strekking) de voorkeur boven de conclusie “akkoord, tenzij...”. Beide formuleringen worden in de praktijk gebruikt.
36. Op basis van het onderzoek kan niet zonder meer worden gezegd dat de inwerkingtreding van de Woningwet per 1 januari 2003 overal heeft geleid tot een

significante verschuiving in de verhouding tussen positieve en negatieve welstandsadviezen. Bij sommige welstandscommissie lijkt van een daling van het aantal negatieve adviezen sprake. Maar niet duidelijk is of dat aan de werking van de welstandsnota mag worden toegeschreven.

37. Alle welstandscommissies en stadsbouwmeesters vergaderen openbaar. Voor de vergaderingen bestaat echter (zeer) weinig publieke belangstelling. Het tijdstip en de locatie van de vergaderingen wordt in alle onderzochte gemeenten tijdig algemeen bekend gemaakt, veelal door aankondiging in het gemeentelijke huis-aan-huisblad. Om te achterhalen welke bouwplannen ter vergadering zullen worden geagendeerd, dient men meestal persoonlijk de gemeente te benaderen of te bezoeken. In dat gegeven lijkt echter geen verklaring te kunnen worden gevonden voor de zeer geringe publieke belangstelling.
38. Het overgrote deel van de bouwplannen die voor advies aan de welstandscommissie moeten worden voorgelegd, worden in mandaat afgedaan en worden dus niet in een openbare vergadering van de welstandscommissie behandeld. Het gebruikmaken van mandaat is echter niet in strijd met de Woningwet.
39. In de praktijk wordt op grote schaal gebruik gemaakt van vooroverleg. In het vooroverleg worden bouwplannen op basis van een schetsplan aan redelijke eisen van welstand getoetst. De Woningwet is op het vooroverleg niet van toepassing en de openbaarheidsplicht dus evenmin. Naarmate de inhoudelijke discussie over welstand verschuift van de eigenlijke vergadering van de welstandscommissie naar het vooroverleg, boet de verplichting tot openbaar vergaderen aan betekenis in.
40. Aan de verslagplicht die artikel 12c Woningwet oplegt aan B&W wordt in veel gemeenten niet of slechts ten dele voldaan.
41. Aan de verslagplicht door de welstandscommissie (dan wel de stadsbouwmeester) richting de gemeenteraad wordt naar behoren voldaan. De verslagen verschillen naar vorm en inhoud, maar over het geheel bezien geven zij een goed beeld van de werkzaamheden van de commissie (of de stadsbouwmeester). Voorts bevatten veel verslagen evaluaties en interessante verbeteringsuggesties voor de welstandsnota.

C Ervaringen met de mogelijkheid tot afwijken van welstandsadviezen

42. Van de bevoegdheid ex artikel 44 lid 1 sub d Woningwet om bij een negatief welstandsoordeel toch een bouwvergunning te verlenen, blijkt in de praktijk tot op heden nauwelijks gebruik te worden gemaakt. De redenen daarvoor zijn divers. Als de inhoud van de welstandscriteria voldoende speelruimte bieden om tot een positief welstandsoordeel te komen, dan is toepassing van artikel 44 lid 1 sub d Woningwet niet aan de orde. Voorts rijst het beeld dat de mogelijkheden die artikel 44 lid 1 sub d Woningwet aan het college van B&W biedt en de eigen verantwoordelijkheid die het college van B&W bij de toepassing van genoemde bevoegdheid hebben, onvoldoende bekend zijn.
43. Het afwijken van door de welstandscommissie uitgebrachte welstandsadviezen is blijkens de jurisprudentie en de ervaringen in de praktijk, na de inwerkingtreding van de Woningwet op 1 januari 2003 onverminderd lastig. Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat de wetswijziging tot noemenswaardige vereenvoudiging heeft geleid waar het het op welstandsgronden afwijken van welstandsadviezen betreft. Kernpunt blijft dat de bestuursrechter grote waarde blijft hechten aan het welstandsadvies en dat afwijken alleen mogelijk is op basis van een gemotiveerd andersluidend standpunt, waarvoor in de regel een tegenadvies van een andere welstandsdeskundige

noodzakelijk is. Alleen als het welstandsadvies naar wijze van totstandkoming of inhoud ondeugdelijk is, kunnen B&W relatief eenvoudig aan het advies voorbijgaan.

D Ervaringen met bovenlokaal welstandsbeleid

44. De huidige Woningwet gaat uit van een op gemeentelijk niveau georganiseerd welstandstoezicht en welstandsadvisering. Alle taken en bevoegdheden binnen dat beleidsterrein zijn door de wetgever op gemeentelijk niveau toebedeeld. Welstandsadviezen moeten afkomstig zijn van een in de gemeente werkzame welstandscommissie (of stadsbouwmeester) die door de gemeenteraad is benoemd. De Woningwet staat eraan in de weg dat de welstandadvisering wordt toebedeeld aan anderen dan de gemeentelijke welstandscommissie of de gemeentelijke stadsbouwmeester.
45. Het huidige systeem van benoeming van commissieleden en het regelen van de samenstelling en de werkwijze van welstandscommissies, leidt tot complicaties indien gemeenten er voor kiezen om de welstandsadvisering aan een bovengemeentelijke welstandsorganisatie op te dragen. Blijft de wetgever het uitgangspunt hanteren dat tegen een dergelijk type welstandsadvisering geen bezwaar bestaat, dan zou de regeling omtrent benoeming en werkwijze in de Woningwet daarop moeten worden toegesneden door de eis te schrappen dat de gemeenteraad de individuele leden van de welstandscommissie benoemt en het reglement van de commissie vaststelt. Volstaan kan worden met de bepaling dat de gemeenteraad in de bouwverordening aangeeft wie in de gemeente als welstandsadviseur in de zin van artikel 48 Woningwet optreedt. Wie de commissieleden benoemt, zou ter vrije invulling van de gemeenteraad kunnen worden gelaten.
46. De organisatie van het huidige systeem van welstandsadvisering waarin het gemeentelijke territorium maatgevend is, belemmert een integrale welstandsbeoordeling van grensoverschrijdende (infrastructurele) bouwprojecten. Dat kan leiden tot tegengestelde welstandsadviezen waardoor de realisatie van het project wordt bemoeilijkt en het systeem leidt tot onnodige bestuurslasten.
47. Uit de jurisprudentie blijkt dat bij gemeentegrensoverschrijdende projecten onverkort geldt dat de gemeentelijke welstandscommissie een welstandsadvies moet uitbrengen ten behoeve van een binnen de gemeente te verlenen bouwvergunning. Bij een negatief welstandsadvies, moet de bouwvergunning als gewoonlijk worden geweigerd.¹³³ Tegelijkertijd blijkt de ABRS aan welstandsadvies dat is uitgebracht door een specifiek voor een project ingestelde welstandscommissie, een zelfde juridische waarde toe te kennen als de door een gemeentelijke welstandscommissie uitgebracht advies.

Aanbevelingen

Voor de praktijk

1. De inhoud en toegankelijkheid van de welstandsnota's verdient blijvende aandacht. Dat geldt zeker voor de digitale publicatie van de nota's.
2. Voorkom dat in de welstandsnota criteria worden opgenomen ten aanzien van aspecten van een bouwplan die niet tot het uiterlijk en de plaatsing van het bouwwerk kunnen

¹³³ Tenzij toepassing wordt gegeven aan artikel 44 lid 1 sub d Woningwet.

worden gerekend. Voorkom voorts dat de welstandsnota bepalingen bevat ten aanzien van vergunningvrije bouwwerken. Dat soort bepalingen kunnen gemakkelijk leiden tot verwarring bij de bouwplantoetsers en tot een onrechtmatig welstandsoordeel.

3. Wijs in de welstandsnota uitdrukkelijk op de voorrang van het bestemmingsplan.
4. Voorkom verwijzingen in de sneltoetscriteria naar gebiedscriteria; formuleer en presenteer de sneltoetscriteria als een op zichzelf staand toetsingskader.
5. Streef ook ten aanzien van welstandsparagrafen naar uniformiteit en digitale uitwisselbaarheid. De toegevoegde waarde van uniformiteit in de welstandsparagrafen is echter vooral aantoonbaar indien op termijn ook tot uniformering van de welstandsnota's wordt gekomen. Immers, indien de welstandsparagraaf qua systematiek, opbouw en redactie erg afwijkt van de gemeentelijke welstandsnota, komt dat inpassing van de welstandsparagraaf in de welstandsnota niet ten goede.
6. Verwijs in het welstandsadvies uitdrukkelijk naar de toegepaste welstandscriteria uit de welstandsnota en geef zeker bij een negatief advies aan welke aspecten van het bouwplan zich niet met de desbetreffende criteria verhouden.
7. Gebruik bij een twijfelachtig bouwplan niet de term "akkoord, mits..." maar "niet akkoord, tenzij...".
8. Als de welstandstoets voorafgaat door een vooroverleg, leg het in die fase gevormde welstandsoordeel dan vast in een verslag of in een daarmee vergelijkbaar stuk.

Voor de wetgever

1. Als de wetgever een verdere uniformering en digitalisering van welstandsnota's wenselijk vindt, dan zou op termijn kunnen worden overwogen om ten aanzien van de vorm en inrichting van welstandsnota's landelijke voorschriften bij AMvB vast te leggen. Te zijner tijd kan daarbij wellicht worden aangesloten bij het model dat de Federatie Welstand momenteel ontwikkelt. Digitalisering van de welstandsnota sluit aan bij het uitgangspunt dat krachtens de Wro ten aanzien van bestemmingsplannen zal gaan gelden.
2. De eis dat de gemeenteraad de leden van de welstandscommissie benoemt verdient heroverweging voorzover een gemeenteraad een bovengemeentelijke welstandsorganisatie aanwijst.
3. Het verdient aanbeveling om te bezien of op de strikt territoriale organisatie van de welstandsadvisering geen uitzonderingen mogelijk moeten worden gemaakt, in het bijzonder voor gemeentegrensoverschrijdende projecten.
4. De verslagplicht voor B&W wordt in de praktijk slecht nageleefd. Bezien zou kunnen worden of die verslagplicht echt noodzakelijk is voor een toetsbaar en transparant welstandstoezicht dus gehandhaafd moet blijven. Denkbaar zou bijvoorbeeld zijn dat de verslagplicht van B&W alleen blijft gelden voorzover het onderwerpen betreft die niet ook door de welstandscommissie zelf in een verslag moeten worden verantwoord.
5. 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.

6. Heroverweging verdient de verplichting dat in de welstandsnota criteria worden opgenomen ter invulling van artikel 19 Woningwet (ernstige strijd met redelijke eisen van welstand). In relatie met relatieve welstandscriteria is deze verplichting logischerwijs niet uitvoerbaar. Aan deze verplichting wordt in de praktijk dan ook nauwelijks invulling gegeven.

BIJLAGE 1

Geselecteerde gemeenten Evaluatie Woningwet:

grote steden

Amsterdam
Enschede
Den Haag
Leeuwarden
Maastricht
Rotterdam
Utrecht

steden met relatief veel nieuwbouw

Almere
Amersfoort
Hoorn
Urk
Zwolle

oude kernen

Edam-Volendam
Elburg
Nijmegen
IJlst (Fr.)

overwegend agrarisch

Boekel
Noordoostpolder
Tiel
Veere

BIJLAGE II

Analyses welstandsnota's¹³⁴

Checkpunten welstandsnota Almere

1) Algemeen

1. Wat is de omvang van de nota (aantal p.)

Ca 170 p.

2. Op welke wijze is de nota kenbaar gemaakt?

In te zien en op te vragen bij de gemeente. Niet toegankelijk via internet.

3. Heeft de nota een duidelijke opbouw wat betreft de welstandscriteria en overige onderdelen van de nota (bijv. de toelichting) zodat de welstandscriteria duidelijk zijn te onderscheiden?

De nota bevat drie afzonderlijke delen. Deel I bevat vooral de beleidsmatige achtergronden van het welstandstoezicht en beschrijft de totstandkoming van de nota. Ook worden meer algemene opmerkingen over het ruimtelijk kwaliteitsbeleid gemaakt.

Deel II bevat de eigenlijke welstandscriteria. Deel III bevat een aantal bijlagen, waaronder een begrippenlijst.

4. Bevat de nota instrumenten tbv de hanteerbaarheid zodat de voor een locatie geldende welstandscriteria snel kunnen worden gevonden?

De nota bevat een uitgebreide begrippenlijst en kaartbeelden waarop de verschillende deelgebieden – corresponderend met de welstandsgebieden die in de nota worden onderscheiden - van de gemeente worden aangegeven. Tevens bevat de nota een leeswijzer en een routeplanner waarmee stapsgewijs en afhankelijk van het type bouwvergunning dat is benodigd, de relevante welstandscriteria kunnen worden opgezocht.

5. Bevat de nota naast welstandscriteria ook andere toetsingskaders (bijv. reclamecriteria en criteria mbt monumenten)?

Ja, de nota bevat een afzonderlijk onderdeel met reclamecriteria.

6. Bevat de nota procedurevoorschriften wat betreft totstandkoming en wijziging van de nota? Is de inspraakprocedure gevolgd en valt een indicatie te geven van de hoeveelheid inspraakreacties die tijdens die procedure zijn ingebracht?

De nota bevat zelf geen procedurevoorschriften. De wettelijk voorgeschreven inspraakprocedure is bij de vaststelling van de nota gevolgd.

2) Welstandscriteria

7. Geef een indicatie (percentagegewijs) van de verhouding relatieve en absolute criteria

Ca 90% van de criteria is relatief.

8. Geef een indicatie (percentagegewijs) van de verhouding tussen objectgerichte en algemene criteria; welke objecten worden onderscheiden?

Ca 40% van de criteria is objectgericht. Het betreft dan met name de loketcriteria.

9. Geef een indicatie (percentagegewijs) van de verhouding tussen gebiedsgerichte en algemene criteria; welke gebieden worden onderscheiden en wordt toegelicht waarom tot de desbetreffende criteria is besloten?

¹³⁴ N.B: het betreft hier werkdocumenten waarin de bevindingen door de onderzoekers puntsgewijs zijn weergegeven.

Ca 85 % van de criteria is gebiedsgericht.

De nota is opgebouwd rond zogenoemde “genres”. Deze genres staan voor verschillende onderscheiden stedenbouwkundige contexten. Onderscheiden worden:

- Woongenres
- Werkgenres
- Overige gebouwen

Binnen de woon – en werkgenres komen deeltypen voor. Zoals Woning vrijstaand individueel, Rijwoning individueel, Kantoorgebouw en Bedrijfsgebouw.

Daarnaast worden Specifieke gebieden en structuren onderscheiden. Het gaat dan om Basis plus gebieden en gebieden met een uitgebreide welstandstoets (Almere-Stad, Almere-Haven en Almere-Buiten).

Per onderscheiden genre en gebied gelden verschillende welstandsniveaus: vrij, basis, basis plus en uitgebreid.

In de nota zijn beschrijvingen en illustraties opgenomen van de verschillende genres en gebiedstypen. Gemotiveerd wordt waarom tot een bepaald welstandsniveau is besloten en is aangegeven tot welke bijpassende welstandscriteria zulks heeft geleid.

10. Bevatten de criteria vakjargon (bouwtechnisch, juridisch) termen die niet in de nota zelf worden verklaard?

De criteria bevatten wel vakjargon maar de begrippenlijst verklaart de meeste (niet alle) termen.

11. Bevatten de criteria nuanceringen als “in beginsel”; “veelal” etc.

Deze nuanceringen komen slechts incidenteel voor.

12. Bevat de nota welstandscriteria die niet stroken met de kenmerken uit het Bblb?

Ja. In het onderdeel m.b.t. de loketcriteria (Deel II C) komen eisen voor die afwijken van het bepaalde in het Bblb. Het gaat dan met name om de maatvoeringen van bouwwerken. Voorbeeld: aanbouwen mogen niet hoger zijn dan 4 m (het Bblb staat een hoogte van maximaal 5 meter toe).

Voorts wordt in dit onderdeel uiteengezet wanneer een bouwwerk bouwvergunningvrij is. Dit hoort strikt genomen niet bij de loketcriteria thuis (en ook niet in de welstandsnota als geheel). Misleidend is dat wordt gesuggereerd dat Almere beleidsvrijheid heeft bij het bepalen van de categorie vergunningsvrije en licht-vergunningplichtige bouwwerken. Die beleidsvrijheid is nihil, aangezien het Bblb uitputtend is bedoeld.

Opmerking verdient dat in Almere – vanwege de veelal bijzondere en zeer moderne architectonische kenmerken van de bebouwing - relatief veel met standaardontwerpen voor uitbreidingen etc. van woningen wordt gewerkt die passen bij de oorspronkelijke ontwerpen. Dat komt in de welstandscriteria terug in die zin dat dikwijls in de criteria wordt verwezen naar de vormgeving zoals die in een woningcatalogus ten tijde van het oorspronkelijke ontwerp door de desbetreffende architect is gemaakt.

Voorbeeld: “ingrepen blijven binnen materiaal-, kleur en vormafspraken die bij de planvorming (ontwerp woning) zijn gemaakt” (genre-criterium Woning vrijstaand individueel).

13. Formuleert de nota afwijkingsmogelijkheden?

Ja. De nota rept over een “hardheidsclausule” in Deel I. Nu het hier gaat om het afwijken van welstandscriteria en het hanteren van vervangende eisen, hoort deze clausule thuis in Deel II. Wat betreft de reikwijdte kan de hardheidsclausule gebruikt worden nadat de welstandscommissie daartoe heeft geadviseerd maar ook op eigen initiatief van B&W. De hardheidsclausule kan ook worden gebruikt indien het bouwplan voldoet aan de in de nota opgenomen eisen, maar toch niet

aanvaardbaar wordt geacht. De toepassing van de hardheidsclausule moet dan zijn gebaseerd op de in de nota opgenomen algemene welstandscriteria (Deel II, G).

14. Bevat de nota welstandscriteria in de vorm van algemene uitgangspunten (mogelijk noemt de nota ze anders) waarin niet meer wordt gezegd dan dat bij de welstandstoets wordt gelet op maatvoering van het bouwwerk, schaal etc. zonder dat enige norm valt te ontdekken.

Ja. In Deel II F zijn algemene welstandscriteria geformuleerd. Het betreft hier echter geen echte criteria, maar meer algemene aandachtspunten waarop bij de welstandstoets wordt gelet. Dit deel van de nota is overgenomen uit het werk terzake van de Rijksbouwmeester.

15. Bevat de nota loketcriteria of sneltoetscriteria? Zo ja, geef een indicatie (percentagewijs) van de hoeveelheid. En, voldoen die criteria aan het bepaalde in art. 7 Bblb? Wordt gewerkt met standaardplannen c.q. precedenten?

Ja, in Deel II C zijn loketcriteria opgenomen. De loketcriteria beslaan ongeveer 30% van het geheel aan welstandscriteria.

De loketcriteria staan niet op zichzelf, maar steeds is aangegeven dat voor de onderscheiden bouwwerken ook aan de (aanvullende) genrecriteria moet worden getoetst. Aldus zijn de loketcriteria niet uitputtend van aard. Voorts bevatten sommige loketcriteria eisen ten aanzien van aspecten die niet in art. 7 Bblb zijn genoemd. Voorbeeld: "geen serre" (loketcriterium aan – of uitbouw).

In het bijzonder bij de loketcriteria wordt veelvuldig verwezen naar vormgevingsontwerpen die door de oorspronkelijke architecten zijn gemaakt. Voorbeeld: "indien bij het ontwerp een assecoirecatalogus is meegeleverd, is gebruik maken daarvan verplicht" (loketcriterium aan- of uitbouw).

16. Is de verhouding tussen de loketcriteria en de overige welstandscriteria duidelijk?

In zoverre, dat naast de loketcriteria te allen tijde ook aan eventuele aanvullende genrecriteria moet worden getoetst. De loketcriteria vormen dus geen zelfstandig toetsingskader.

17. Bevat de nota criteria voor art. 19 Ww?

Nee. Volstaan wordt met de opmerking dat er zoiets iets als repressief welstandstoezicht en dat bij toepassing van art. 19 Ww het moet gaan om buitensporige situaties waar het het uiterlijk van bouwwerken betreft (Deel I, par. 3). Terzijde zij opgemerkt dat dit "criterium" in deel I staat terwijl het eigenlijk in Deel II thuishoort.

18. Bevat de nota verwijzingen naar andere toetsingskaders voor welstand? Bijv. beeldkwaliteitplannen of bestemmingsplannen.

Ja, er wordt verwezen naar locatiespecifieke beeldkwaliteitplannen. Uitdrukkelijk wordt daarbij opgemerkt dat de desbetreffende beeldkwaliteitplannen als onderdeel van de welstandsnota moeten worden gezien en daarom moeten voldoen aan de eisen die de Woningwet aan de inhoud en de totstandkoming van welstandsnota's stelt.

Checkpunten welstandsnota Amersfoort

1) Algemeen

1. Wat is de omvang van de nota (aantal p.)?

De nota is vastgesteld op 29 juni 2004. De nota telt 28 pagina's (delen A en B van de nota). Deel C bevat bijlagen.

2. Op welke wijze is de nota kenbaar gemaakt (bijv. internet)?

Mededeling huis- aan -huisblad en via internet.

3. Heeft de nota een duidelijke opbouw wat betreft de welstandscriteria en overige onderdelen van de nota (bijv. de toelichting) zodat de welstandscriteria duidelijk zijn te onderscheiden?

Zie hierna

4. Bevat de nota instrumenten tbv de hanteerbaarheid zodat de voor een locatie geldende welstandscriteria snel kunnen worden gevonden; bijv.

Paragraaf 1.7 van de nota is getiteld 'Leeswijzer'.

'Een stelsel van regels beoogt de bouwende burger vooraf informatie en inzicht te verschaffen over de wijze waarop de welstandscommissie zijn bouwplan zal beoordelen. Op deze manier ontstaat een gelaagde nota waarin welstandscriteria in allerlei soorten en maten zijn uitgewerkt. Daarbij is in ruime mate gebruik gemaakt van foto's en voorbeelden' (p. 6).

In deze paragraaf wordt uitgezet hoe de nota is opgebouwd. Deze uiteenzetting is beperkt tot het duiden van de delen en de paragrafen waaruit de nota bestaat.

5. Bevat de nota naast welstandscriteria ook andere toetsingskaders (bijv. reclamecriteria en criteria mbt monumenten)?

De nota bestaat uit twee delen. Deel A is getiteld algemeen deel. Deel B bevat 'Beleidsregels'. In deel C zijn bijlagen opgenomen (bijlage A bevat een begrippenlijst, bijlage B een literatuurlijst).

In het algemeen deel wordt de aanleiding voor de nota geschetst. 'De gemeentelijke ambitie in de welstandsnota is echter een belangrijk hulpmiddel in de communicatie over ruimtelijke kwaliteit.' (p. 4). 'Bij het interpreteren en toetsen van bouwvoorvragen is een handzame en zo concreet mogelijke welstandsnota van belang.'. Paragraaf 1.4 is getiteld 'Relatie met overig ruimtelijk beleid'. 'Adequate plannen voor een goede ruimtelijke ordening zoals bestemmingsplannen en beeldkwaliteitsplannen blijven dus onverminderd noodzakelijk, evenals een doeltreffend sectorbeleid. Wel kunnen er in de welstandsnota aanvullende criteria worden opgenomen voor bijvoorbeeld reclame-uitingen. In feite vormt juist dit overige beleid de achtergrond voor welstandsbeoordeling' (p. 5). In een bij de welstandsnota behorend schema 1 wordt het sectorbeleid uitgesplitst in (-) reclame, (-) terrassen, (-) architectuurnota, (-) cultuurhistorie en (-) etc., waarbij verwezen wordt naar de APV.

'In de welstandsnota kan verwezen worden naar welstandscriteria die zijn opgenomen in andere documenten zoals beeldkwaliteitsplannen' (p. 5).

'De gemeente Amersfoort staat verder een evaluatie van het welstandsbeleid voor na afloop van het eerste jaar waarin met de nieuwe welstandsnota is gewerkt. Deze evaluatie zal apart worden gepubliceerd, dan wel onderdeel zijn van de wettelijk verplichte verslaglegging' (p. 6).

'Na vaststelling van de welstandsnota zal de gemeenteraad soms ook tussentijds aanvullingen op de welstandsnota vaststellen. Dit zal vooral het geval zijn bij meer grootschalige nieuwe projecten waarbij de stedenbouwkundige structuur van een gebied verandert en waarvoor in planologisch opzicht het bestemmingsplan moet worden gewijzigd of een artikel 19 procedure dient te worden doorlopen. Hier zullen welstandscriteria in overleg met de welstandscommissie moeten worden opgesteld in een specifiek beeldkwaliteitsplan of -paragraaf. Voor dergelijke aanvullingen geldt dat de inspraak wordt gekoppeld aan de reguliere inspraakregeling bij de stedenbouwkundige planvoorbereiding. De zo nieuw geformuleerde criteria

zullen na vaststelling door de gemeenteraad onderdeel worden van de welstandsnota en worden toegevoegd aan het specifieke gebied in kwestie.' (p. 6).

Hoofdstuk 2 van de nota is getiteld 'Relatie van welstand met overige beleidsterreinen'.

'In de gemeente aanwezige beeldkwaliteitsplannen vormen onderdeel van het welstandsbeleid en worden gebruikt in het kader van de welstandstoets. Na realisatie zullen beeldkwaliteitsplannen worden verwerkt in de welstandsnota om dienst te doen bij het beheer.' (p. 9).

'De welstandscommissie wordt in Amersfoort niet alleen betrokken bij de beoordeling van bouwaanvragen, maar adviseert op verzoek ook bij de opstelling van stedenbouwkundige plannen en beeldkwaliteitsplannen, en –paragrafen. Dit vindt plaats binnen het (informeel) stedenbouwkundig vooroverleg met de hoofdafdeling Ruimtelijke Ontwikkeling'. (p. 9).

'In de nieuwste (ontwikkende) bestemmingsplannen heeft architectuur een plaats gekregen binnen de beeldkwaliteitsplannen of –paragrafen.' (p. 9).

De criteria voor reclame zijn weergegeven op p. 61 tot en met 63.

6. Bevat de nota procedurevoorschriften wat betreft totstandkoming en wijziging van de nota? Is de inspraakprocedure gevolgd en valt een indicatie te geven van de hoeveelheid inspraakreacties die tijdens die procedure zijn ingebracht (volstaan met indicatie van aantal inspraakreacties; eventueel bellen met desbetreffende gemeente)?

Voor wat betreft het functioneren van de welstandscommissie wordt verwezen naar hoofdstuk 9 van de gemeentelijke bouwverordening (p. 11). In de bouwverordening is de organisatie van de welstandscommissie nader geregeld. 'Naast de gebruikelijke deskundige commissieleden (...), wil de gemeente Amersfoort ook een burgerlid in de welstandscommissie opnemen.' (p. 12).

2) Welstandscriteria

7. Geef een indicatie (percentagegewijs) van de verhouding relatieve en absolute criteria.

In het algemene deel wordt opgemerkt: 'De objectgerichte criteria hebben betrekking op de beoordeling van specifieke bouwwerken waarbij het object, het bouwwerk zelf, bij de toetsing voorop staat. Dit betreft in de gemeente Amersfoort specifiek de bebouwing in het buitengebied, zoals (agrarische) bedrijfsbebouwing, landgoederen, burgerwoningen en recreatiewoningen. Verder zijn er objectcriteria opgesteld voor reclame-uitingen. De hierop betrekking hebbende aanvragen en de aanvragen die niet voldoen aan de objectcriteria worden aan de welstandscommissie voorgelegd. Die kan daarbij de gebiedgerichte criteria en de algemene welstandscriteria gebruiken.' (p. 13).

Zie ook hierna bij de beantwoording van de vragen 8 en 9.

8. Geef een indicatie (percentagegewijs) van de verhouding tussen objectgerichte en algemene criteria; welke objecten worden onderscheiden?

In het algemene deel wordt opgemerkt: 'De gemeente differentieert de welstandscriteria naar gebieden op basis van gelijksoortige karakteristieken een aanwezige ruimtelijke kwaliteiten. Zo vraagt een historische binnenstad om een andere benadering dan een grootschalig industrieterrein. Niet alle gebieden kunnen gelijk behandeld worden. De zwaarte van de gebiedsgerichte criteria zal dan ook variëren al naar gelang de aanwezige ruimtelijke kwaliteiten (...)' (p. 13).

Objectcriteria worden geformuleerd voor bebouwing in het buitengebied en voor reclame-uitingen (p. 13).

De objectgerichte criteria worden weergegeven op p. 41-63. Na een objectbeschrijving per object volgt algemene beschrijving voor het welstandsbeleid voor het betreffende object. Daarna volgen de

welstandscriteria die worden onderverdeeld in de categorieën: algemeen, ligging en plaatsing, massa en vorm bebouwing, detaillering kleur- en materiaalgebruik.

Per object worden in de meeste gevallen naast relatieve criteria ook een aantal absolute criteria geformuleerd. Bij voorbeeld: 'Signaalkleuren zijn niet toegestaan.', en 'in ieder geval het woongedeelte van het hoofdgebouw wordt voorzien van een plint in een donkere of grijze kleurstelling.', en 'bebouwing wordt voorzien van een kap met een hellingshoek tot 60 graden'. Ongeveer 20 tot 25% van de criteria kan als absoluut worden gekwalificeerd.

9. Geef een indicatie (percentagegewijs) van de verhouding tussen gebiedsgerichte en algemene criteria; welke gebieden worden onderscheiden en wordt toegelicht waarom tot de desbetreffende criteria is besloten?

Gebiedsgerichte criteria zijn functioneel of topografisch ingedeeld (soort gebruik of specifieke plaatselijke kenmerken, p. 14).

Er worden 32 gebieden onderscheiden. Na een omschrijving van het betreffende gebied volgt een algemene omschrijving van het welstandsbeleid gevolgd door een aantal welstandscriteria. Daarbij is dezelfde onderverdeling aangehouden als bij de objectgerichte criteria. Voor de meeste gebieden worden naast relatieve criteria ook een aantal absolute criteria geformuleerd. Voor het gebied Binnenstand bij voorbeeld: 'geen kunststof of geprofileerd plaatmateriaal.', 'dakbedekking van pannen of leien'. Het aantal absolute criteria verschilt per gebied en bedraagt maximaal ongeveer 20%.

10. Bevatten de criteria vakjargon (bouwtechnisch, juridisch) termen die niet in de nota zelf worden verklaard?

Ja, maar er is een begrippenlijst bijgevoegd.

11. Bevatten de criteria nuanceringen als "in beginsel"; "veelal" etc.?

Ja, maar slechts een enkele keer.

12. Bevat de nota welstandscriteria die niet stroken met de kenmerken uit het Bblb?

Neen.

13. Formuleert de nota afwijkingsmogelijkheden?

Ja, afwijking van loketcriteria wordt voorgelegd aan de welstandscommissie met de vraag of het op de van de loketcriteria afwijkende onderdelen aan de gebiedscriteria voldoet. Een ander, regulier vergunningplichtig bouwwerk dat niet aan de gebiedscriteria voldoet kan op gemotiveerde aanvraag worden voorgelegd aan de welstandscommissie met de vraag of het op de afwijkende punten de toets aan de algemene welstandscriteria kan doorstaan. Gezien de interpretatieruimte die de gebiedscriteria bieden mogen in dat geval bijzondere eisen aan het architectonisch vakmanschap gesteld worden.' (p. 17).

Rol van de trendsetter is uiteengezet op p. 17 van de nota.

14. Bevat de nota welstandscriteria in de vorm van algemene uitgangspunten (mogelijk noemt de nota ze anders) waarin niet meer wordt gezegd dan dat bij de welstandstoets wordt gelet op maatvoering van het bouwwerk, schaal etc. zonder dat enige norm valt te ontdekken?

Ja, zie pagina 14. Daar worden algemene welstandscriteria geformuleerd, waarbij wordt aangesloten bij een notitie van voormalig rijksbouwmeester prof. ir. T. Dijkstra. De algemene criteria vormen een vangnet voor die gevallen waarin de andere criteria niet toereikend zijn.

15. Bevat de nota loketcriteria of sneltoetscriteria? Zo ja, geef een indicatie (percentagegewijs) van de hoeveelheid. En, voldoen die criteria aan het bepaalde in art. 7 Bblb? Wordt gewerkt met standaardplannen c.q. precedenten?

Ja, de loketcriteria worden geformuleerd op de pagina's 29 tot en met 40. Vermelding verdient dat een van de criteria dat wordt toegepast is: 'het bouwwerk is overeenkomstig een bestaande aan- of uitbouw

in dezelfde straat en aan hetzelfde woningtype die minder dan vijf jaar geleden met een positief welstandsadvies is gerealiseerd (de trendsetter) waarbij een trendsetter in hetzelfde bouwblok prevaleert.' (zie bij voorbeeld, p. 31).

Van belang is voorts dat de loketcriteria voor bepaalde gebieden slechts basiseisen zijn. Zie bij voorbeeld p. 32: ' Bovenstaande criteria vormen de basiseisen. In de deelgebieden Binnenstad en Bergkwartier wordt hiervan afgeweken en worden aanvullende criteria gegeven.' Voor het deelgebied Binnenstad zijn de afwijkingen te vinden op pagina 71-72. Onder omstandigheden zijn de algemene loketcriteria niet van toepassing en moet worden teruggevallen op de gebiedsgerichte dan wel de algemene welstandscriteria (zie p. 72). Deze criteria zijn uiteraard veel minder absoluut geformuleerd dan de loketcriteria.

Of voldaan wordt aan artikel 7 van het Bblb wordt betwijfeld met name waar de loketcriteria verwijzen naar de gebiedsgerichte criteria.

16. Is de verhouding tussen de loketcriteria en de overige welstandscriteria duidelijk?

Ja, behalve daar waar verwezen wordt naar de gebiedsgerichte criteria.

17. Bevat de nota criteria met betrekking tot repressief welstandstoezicht (art. 19 Ww)?

In paragraaf 3.5 wordt verwezen naar de excessenregeling van artikel 19 van de Ww (p. 12).

18. Bevat de nota verwijzingen naar andere toetsingskaders voor welstand? Bijv. beeldkwaliteitplannen of bestemmingsplannen.

Ja, verwezen wordt naar de opmerkingen die dienaangaande onder A zijn gemaakt.

Checkpunten welstandsnota stadsdeel De Baarsjes (Amsterdam)

1) Algemeen

1. Wat is de omvang van de nota (aantal p.)

De gemeente Amsterdam heeft een Kadernota voor de welstandsbeoordeling in Amsterdam. Deze telt 66 pagina's. De kadernota bevat de grondslag voor de welstandsnota's in ieder afzonderlijk stadsdeel. In dit verslag is de welstandsnota van stadsdeel De Baarsjes beoordeeld, die 79 pagina's heeft.

2. Op welke wijze is de nota kenbaar gemaakt (bijv. internet)? [Staat de nota op de gemeentelijke internetpagina?]

De nota staat op internet, de bijlage met kaarten, die nodig zijn voor het vaststellen aan welke criteria een bouwplan moet voldoen, staat er niet op. Dit wordt niet vermeld op de betreffende internetpagina. Ook op te vragen bij de gemeente?

3. Heeft de nota een duidelijke opbouw wat betreft de welstandscriteria en overige onderdelen van de nota (bijv. de toelichting) zodat de welstandscriteria duidelijk zijn te onderscheiden?

De nota heeft een hoofdstuk met de titel Welstandscriteria (hoofdstuk 2) en een hoofdstuk met de titel loketcriteria (hoofdstuk 3). Zie verder vraag 4.

4. Bevat de nota instrumenten tbv de hanteerbaarheid zodat de voor een locatie geldende welstandscriteria snel kunnen worden gevonden; bijv.

De nota heeft een inhoudsopgave en bestaat uit een inleiding en drie hoofdstukken. De inleiding bevat een Leeswijzer ((p. 8 en 9) waarin de inhoud van de drie hoofdstukken wordt beschreven en een paragraaf met de titel Gebruik van de welstandsnota (p. 9 en 10).

De kaarten zijn volgens de tekst (zie bijvoorbeeld p. 27 en p. 31) opgenomen in Hoofdstuk 4, Bijlage. Volgens de inhoudsopgave is er geen hoofdstuk 4, maar wel een Bijlage kaarten. Deze is als gezegd niet digitaal te raadplegen.

Daarnaast bevat pagina 12 een onduidelijke passage over de vraag of er andere documenten (kadernota, convenant, Atlas van de Gordel '20-'40) deel uit maken van de welstandsnota of erin zijn geïncorporeerd.

De loketcriteria zijn door middel van kopjes eenvoudig te vinden.

De gewone criteria zijn iets lastiger te vinden. Er wordt weliswaar ook met kopjes gewerkt, maar er staan erg veel beschrijvingen in (kenmerken, uitgangspunten voor criteria, kenmerken op buurtniveau) waarvan het niet altijd duidelijk is of er een link met de criteria is. Een enkele keer zijn de kopjes onduidelijk (zie 'kenmerken en criteria op buurtniveau' van het Algemeen Uitbreidingsplan en daarna het kopje 'Criteria Algemeen Uitbreidingsplan', p. 59-61)

5. Bevat de nota naast welstandscriteria ook andere toetsingskaders (bijv. reclamecriteria en criteria mbt monumenten)?

Neen.

6. Bevat de nota procedurevoorschriften wat betreft totstandkoming en wijziging van de nota? Is de inspraakprocedure gevolgd en valt een indicatie te geven van de hoeveelheid inspraakreacties die tijdens die procedure zijn ingebracht (volstaan met indicatie van aantal inspraakreacties; eventueel bellen met desbetreffende gemeente)

De nota bevat geen procedurevoorschriften wat betreft totstandkoming en wijziging van de nota. Op pagina 14 staat wel dat aanpassing en aanvulling van de welstandsnota mogelijk is, maar de wijzigingsprocedure wordt – als gezegd - niet vermeld.

In de nota staat niet of de inspraakprocedure is gevolgd. Telefonisch is meegedeeld door Marijke Hageman van het stadsdeel, dat de inspraak procedure is gevolgd en dat er ... inspraakreacties waren.

2) Welstandscriteria

7. Geef een indicatie (percentagegewijs) van de verhouding relatieve en absolute criteria

Volgens de toelichting op de loketcriteria betreft het vrijwel absolute criteria. Er zijn echter toch wel criteria als 'het kleurgebruik is afgestemd op het hoofdgebouw' (p. 69) en 'bevat geen opvallende details' (p. 67). De loketcriteria voor uitbouwen, dakkapellen en bijgebouwen bestaan voor ca 75 % uit absolute criteria. De loketcriteria voor kozijnen en erfafscheidingen bestaan voor ca 15 % uit absolute criteria.

De gewone criteria bestaan uit algemene criteria en gebiedsgerichte criteria. De algemene zijn 100 % relatief en de gebiedsgerichte zijn 70% relatief.

8. Geef een indicatie (percentagegewijs) van de verhouding tussen objectgerichte en algemene criteria; welke objecten worden onderscheiden?

De loketcriteria zijn 100% objectgericht. Er wordt onderscheid gemaakt tussen vijf objecten:

- aan- en uitbouwen;
- bijgebouwen en overkappingen;
- dakkapellen;
- kozijn- of gevelwijzigingen;
- erfafscheidingen.

De algemene gewone criteria zijn 0% objectgericht.

Binnen de gebiedsgerichte gewone criteria worden per gebied karakteristieke objecten onderscheiden (bijvoorbeeld balkons, brievenbussen, glas in lood, hijsbalken, huisnummerbordjes). Deze worden uitgebreid beschreven, maar er worden slechts een paar criteria voor gegeven.

9. Geef een indicatie (percentagegewijs) van de verhouding tussen gebiedsgerichte en algemene criteria; welke gebieden worden onderscheiden en wordt toegelicht waarom tot de desbetreffende criteria is besloten?

De loketcriteria in het gelijknamige hoofdstuk zijn allemaal algemeen, maar er wordt wel verwezen naar de eventuele gebiedsgerichte criteria voor de desbetreffende objecten (bijvoorbeeld p. 69).

Van de gewone criteria is ruim 85% gebiedsgericht. Er worden vier gebieden ('ruimtelijke systemen') onderscheiden, deze zijn gebaseerd op de Kadernota Welstand waarin de ruimtelijke systemen in Amsterdam uitgebreid zijn beschreven en onderbouwd. Het betreft:

- Gordel '20-'40;
- 19^{de} eeuwse ring;
- Historische fragmenten in stedelijk gebied (slatuinen);
- Algemeen Uitbreidingsplan.

De verschillende gebieden zijn ook in de welstandsnota uitgebreid omschreven en de criteria zijn uitgebreid onderbouwd (kenmerken, uitgangspunten voor criteria). Nadat de criteria worden gegeven worden ook de kenmerken op buurtniveau uitgebreid omschreven, voorzien van zeer illustratief fotomateriaal, maar zonder criteria.

10. Bevatten de criteria vakjargon (bouwtechnisch, juridisch) termen die niet in de nota zelf worden verklaard?

In de nota is geen verklarende woordenlijst opgenomen. Termen als vormtaal randafdekkers, suskasten (p. 32), hoekkepers, kilkerpers, architectonische eenheid (p.69) maar ook geluidbelaste gevels (p. 49) staan er af toe in.

11. Bevatten de criteria nuancerings als "in beginsel"; "veelal" etc.

De criteria bevatten nauwelijks nuancerings (minder dan 5%). Voorbeelden:

Zo mogelijk moet worden aangesloten bij historische bebouwing. (p. 57), bij voorkeur (p. 66), in principe (p. 68).

12. Bevat de nota welstandscriteria die niet stroken met de kenmerken uit het Bblb? (hoeft niet in detail, aantal voorbeelden uit nota noemen). Voorbeeld: welstandscriterium stelt dat hoogte van bijgebouw niet meer mag zijn dan 2,10m terwijl Bblb in art. 2 onderdeel b andere maatvoering toelaatbaar acht.

In de paragrafen over de objecten die vergunningvrij kunnen zijn (-aan- en uitbouwen, bijgebouwen en overkappingen, dakkapellen, kozijn- of gevelwijzigingen, erfafscheidingen). Staan criteria die niet stroken met de normen voor vergunningvrij bouwen, bijvoorbeeld: per pand 1 dakkapel, (p. 68). In al deze paragrafen staat echter ook passage die vergelijkbaar is met de volgende:

‘Een dakkapel op het achterdakvlak is binnen bepaalde randvoorwaarden vergunningsvrij. Dat heeft onder meer tot gevolg dat een dakkapel niet vooraf wordt getoetst aan redelijke eisen van welstand. Wel kan na het realiseren van de vergunningsvrije dakkapel worden ingegrepen indien het bouwwerk in ernstige mate in strijd met de redelijke eisen van welstand blijkt te zijn. Een dergelijk ingrijpen vindt dan plaats op grond van de excessenregeling (zie paragraaf 1.9, Handhaving en excessenregeling). Het verdient dan ook aanbeveling bij twijfel vooraf te overleggen met de afdeling Bouw en Woningtoezicht.’(p. 68)

13. Formuleert de nota afwijkingsmogelijkheden?

De laatste paragraaf van de Inleiding bevat onder het kopje Hardheidsclausule de volgende tekst: ‘Het kan voorkomen dat de gebiedsgerichte en de objectgerichte welstandscriteria ontoereikend of te beperkend zijn. Ook kan het gebeuren dat een plan wèl voldoet aan redelijke eisen van welstand maar niet aan de gebiedsgerichte en objectgerichte welstandscriteria. Het Dagelijks Bestuur kan in een dergelijk geval, op schriftelijk en gemotiveerd advies van de Welstandscommissie, afwijken van deze welstandscriteria. In de praktijk betekent dit dat het betreffende plan alleen op grond van de algemene welstandscriteria wordt beoordeeld en dat de bijzondere artistieke kwaliteit van het plan met deze criteria kan worden beargumenteerd. Daarbij geldt als stelregel: het is redelijk dat er hogere eisen worden gesteld aan de zeggingskracht en het architectonisch vakmanschap naarmate een bouwwerk zich sterker van zijn omgeving onderscheidt.’

14. Bevat de nota welstandscriteria in de vorm van algemene uitgangspunten (mogelijk noemt de nota ze anders) waarin niet meer wordt gezegd dan dat bij de welstandstoets wordt gelet op maatvoering van het bouwwerk, schaal etc. zonder dat enige norm valt te ontdekken.

Neen, zij het dat de algemene (gewone) welstandscriteria erg algemeen zijn, gebaseerd op de notitie uit 1985 Architectonisch beleid van Rijksbouwmeester Prof. Ir. Tj. Dijkstra.

15. Bevat de nota loketcriteria of sneltoetscriteria? Zo ja, geef een indicatie (percentagewijs) van de hoeveelheid. En, voldoen die criteria aan het bepaalde in art. 7 Bblb?

Een kleine 60 % van de criteria zijn loketcriteria.

De criteria zijn onderverdeeld in criteria over ‘plaatsing’, ‘maatvoering’, ‘vorm’ en ‘detaillering, materiaal-, kleurgebruik’. Artikel 7 Bblb bevat dezelfde opsomming, zij het dat ‘detaillering’ niet wordt genoemd; in zoverre is sprake van een afwijking.

Er zijn relatieve loketcriteria (zie vraag 7). In zoverre beschrijven de criteria de welstand niet uitputtend zoals wordt voorgeschreven in artikel 7 Bblb. Bovendien bevatten de loketcriteria verwijzingen naar ‘de eventuele aanvullende criteria voor aan- en uitbouwen in de gebiedsgerichte beoordelingskaders’ p. 65.

De loketcriteria verwijzen niet naar de bestaande toestand (precedentwerking).

16. Is de verhouding tussen de loketcriteria en de overige welstandscriteria duidelijk?

Ja. Op pagina 63 staat: ‘Plannen die niet aan de criteria voor de sneltoets voldoen, worden wel aan de Welstandscommissie voorgelegd, die in zo’n geval gebruik maakt van de gebiedsgerichte, objectgerichte en algemene welstandscriteria’.

Het is wel zo dat in de loketcriteria verwijzingen zijn opgenomen naar de gebiedsgerichte criteria. Laatstgenoemde criteria zijn van toepassing indien het desbetreffende object ook in die criteria is

onderscheiden. Bij de sneltoets kan daardoor niet enkel worden volstaan met het raadplegen van de sneltoetscriteria. Dat komt de toepasbaarheid van de nota niet ten goede.

17. Bevat de nota verwijzingen naar andere toetsingskaders voor welstand? Bijv. beeldkwaliteitplannen of bestemmingsplannen.

De inleiding bevat een opsomming van het ruimtelijke beleidskader (waaronder de geldende bestemmingsplannen) en het monumentenbeleid p. 13-13 en de relatie met welstand (p. 14)

18. Zijn er criteria opgenomen ter uitvoering van art. 19 Ww (aanschrijvingsbevoegdheid ivm ernstige strijd met welstand)?

Ja, zie p. 22.

Checkpunten welstandsnota Edam-Volendam

1) Algemeen

1. Wat is de omvang van de nota (aantal p.)

Ca 100 pp. excl. ca. 25 p. bijlagen. In de bijlagen is een begrippenlijst en een register van straatnamen met verwijzing naar de toepasselijke welstandsgebieden opgenomen. Ook is een overzicht van Rijks- en provinciale monumenten en beeldbepalende panden toegevoegd.

2. Op welke wijze is de nota kenbaar gemaakt?

Voorafgaand aan de vaststelling is een inspraakronde gehouden. De nota is op te vragen bij de gemeente en is beschikbaar via internet.

3. Heeft de nota een duidelijke opbouw wat betreft de welstandscriteria en overige onderdelen van de nota (bijv. de toelichting) zodat de welstandscriteria duidelijk zijn te onderscheiden?

De welstandscriteria heeft een duidelijke opbouw en bestaat uit een eerste toelichtend deel waarin de beleidsmatige keuzes worden uiteengezet gevolgd door een tweede deel, waarin de welstandscriteria zijn geformuleerd. De nota sluit af met een overgangsbepaling. Die overgangsbepaling valt op doordat daarin wordt afgeweken van de jurisprudentiële regel luidende dat op een aanvraag om bouwvergunning door B&W ex nunc moet worden beslist. Deze welstandsnota bepaalt dat bij die beslissing het recht (lees: het welstandsregime) moet worden toegepast zoals dat gold ten tijde van de aanvraag.

Verder valt op dat er geen criteria zijn vastgesteld voor de toepassing van art. 19 Ww; de Ww verplicht daartoe in art. 12a. De nota noemt de excessenregeling (p. 10) maar geeft slechts enkele indicatieve voorbeelden van situaties waarin art. 19 Ww zou kunnen worden toegepast. Opmerkelijk is bovendien dat de excessenregeling – een welstandscriterium – wordt genoemd in het toelichtende deel van de nota en niet in het deel m.b.t. de welstandscriteria.

4. Bevat de nota instrumenten tbv de hanteerbaarheid zodat de voor een locatie geldende welstandscriteria snel kunnen worden gevonden?

Ja, de nota bevat een duidelijke inhoudsopgave en een leeswijzer. De duidelijke opbouw van de nota als zodanig draagt zeker bij aan de toegankelijkheid van het geheel.

5. Bevat de nota naast welstandscriteria ook andere toetsingskaders?

Er wordt in de welstandscriteria voor verschillende deelgebieden iets gezegd over de toepassing van gevelreclame (zie bijv. Landelijk gebied). In het deel met loketcriteria is een apart artikel gewijd aan "Reclamecriteria".

6. Bevat de nota procedurevoorschriften wat betreft totstandkoming en wijziging van de nota?

De nota bevat zelf geen procedurevoorschriften. Wel wordt verwezen naar de te volgen procedure conform de gemeentelijke inspraakverordening.

2) Welstandscriteria

7. Geef een indicatie (percentagewijs) van de verhouding relatieve en absolute criteria

De algemene criteria zijn 100% relatief.

Bij de gebiedgerichte hangt het af van de aard van het gebied en het toegekende welstandsniveau. Naarmate het welstandstoezicht in een gebied meer gericht is op behoud van de bestaande kwaliteit, komen in verhouding meer absolute welstandscriteria voor. Gemiddeld bezien is bij de gebiedsgerichte criteria ca. 65% relatief.

De objectgerichte criteria zijn grotendeels absoluut en zijn in die vorm van loketcriteria geformuleerd. Ca 80% van de objectgerichte criteria is absoluut.

8. Geef een indicatie (percentagewijs) van de verhouding tussen objectgerichte en algemene criteria; welke objecten worden onderscheiden?

De nota bevat een groot aantal objectgerichte criteria, grotendeels in de vorm van loketcriteria maar ook in de gebiedsgerichte criteria komen objectgerichte normen voor (bijv. bedrijfsloodsen). Over het geheel bezien zijn ca 70% van welstandcriteria objectgericht.

Specifiek onderscheiden objecten:

- Aan- en uitbouwen
- Bijgebouwen en overkappingen
- Dakkapellen
- Gevelwijzigingen
- Erfafscheidingen
- Rolhekken, luiken en rolluiken
- Antennes
- Dakramen, zonnecollectoren- en panelen
- Reclames

9. Geef een indicatie (percentagewijs) van de verhouding tussen gebiedsgerichte en algemene criteria; welke gebieden worden onderscheiden en wordt toegelicht waarom tot de desbetreffende criteria is besloten?

80% van de criteria is gebiedsgericht.

Onderscheiden gebieden:

- Beschermd stadsgezicht Edam
- Volendam Centrum
- Singelgebied
- Uitbreidingswijken
- Bedrijventerreinen
- Landelijk gebied

Voor alle onderscheiden gebieden geldt dat uitvoerig wordt beschreven wat de specifieke kwaliteiten zijn van het desbetreffende gebied, welke kwaliteitsbepalende elementen bijzondere aandacht verdienen en tot welke welstandcriteria dat leidt.

10. Bevatten de criteria vakjargon (bouwtechnisch, juridisch) termen die niet in de nota zelf worden verklaard?

De criteria bevatten vakjargon, maar verreweg de meeste vaktermen zijn in de begrippenlijst die als bijlage bij de nota is gevoegd, verklaard. Een enkel begrip (bijv. architectonische vormtaal) is niet terug te vinden.

11. Bevatten de criteria nuancerings als “in beginsel”; “veelal” etc. ?

Dergelijke nuancerings komen voor, maar in relatief kleine schaal.

12. Bevat de nota welstandscriteria die niet stroken met de kenmerken uit het Bblb?

Ja. Op meerdere plaatsen worden criteria aangetroffen die de bouw mogelijkheden uit het Bblb beperken. Het gaat dan bijv. om de plaatsing van aan- en bijgebouwen op een erf of los van het hoofdgebouw of de eis dat een dakvlak slechts één dakkapel mag bevatten (p. 21, deel II).

13. Formuleert de nota afwijkingsmogelijkheden?

De nota bevat geen als zodanig geformuleerde afwijkingsmogelijkheden. Wel wordt bij de algemene criteria gerept over de “hardheidsclausule”. Deze is echter evenmin in de nota terug te vinden.

Denkbaar is dat hier de inherente afwijkmogelijkheid van art. 4:84 Awb wordt bedoeld. Kennelijk is het de bedoeling dat bij gebruikmaking van de "hardheidsclausule" het welstandsoordeel wordt gebaseerd op de algemene welstandscriteria.

14. Bevat de nota welstandscriteria in de vorm van algemene uitgangspunten (mogelijk noemt de nota ze anders) waarin niet meer wordt gezegd dan dat bij de welstandstoets wordt gelet op maatvoering van het bouwwerk, schaal etc. zonder dat enige norm valt te ontdekken?

Ja. De nota bevat algemene welstandscriteria. De functie die deze vervullen is niet absoluut helder. Genoemd worden een functie als "vangnet" indien gebiedsgerichte of objectgerichte criteria niet toereikend zijn. Wat daarmee precies wordt bedoeld blijft verder onbesproken. Voorts wordt gesuggereerd dat in een situatie waarin een bouwwerk voldoet aan de gebiedsgerichte en objectgerichte criteria, op basis van de algemene criteria niettemin andere welstandseisen aan het bouwwerk kunnen worden gesteld. In dat geval zouden de algemene criteria te allen tijde als vage norm aan de bouwer kunnen worden tegengeworpen.

15. Bevat de nota loketcriteria of sneltoetscriteria? Zo ja, geef een indicatie (percentagewijs) van de hoeveelheid. En, voldoen die criteria aan het bepaalde in art. 7 Bblb? Wordt gerefereerd aan standaardplannen?

Ca. 50% van het deel van de welstandsnota dat betrekking heeft op de welstandscriteria, beschrijft loketcriteria voor als zodanig aangeduide objecten (bijv. stolpboerderijen, bijgebouwen etc).

De loketcriteria beschrijven in afwijking van art. 7 Bblb de welstandseisen niet uitputtend. Bovendien worden eisen gesteld aan de detaillering van de gevels, hetgeen op grond van art. 7 Bblb niet is toegestaan.

Wat opvalt is dat een aanzienlijk deel van de loketcriteria de maatvoering betreft die reeds uitputtend is geregeld in het Bblb. De loketcriteria zijn in zoverre rechtstreeks gekopieerd van het Bblb en voegen juridisch dus niets toe.

Tot slot verdient vermelding dat wordt gewerkt met zogenoemde standaardplannen. Het betreft hier bouwplannen in een zelfde bouwblok of straat die eerder door de welstandscommissie zijn goedgekeurd. Welke standaardplannen er precies zijn, kan niet uit de nota worden opgemaakt maar moet bij de gemeente worden nagevraagd.

16. Is de verhouding tussen de loketcriteria en de overige welstandscriteria duidelijk?

Ja, met dien verstande dat in de loketcriteria verwijzingen zijn opgenomen naar de gebiedsgerichte criteria. Laatstgenoemde criteria zijn van toepassing indien het desbetreffende object ook in die criteria is onderscheiden. Bij de sneltoets kan daardoor niet enkel worden volstaan met het raadplegen van de sneltoetscriteria. Dat komt de toepasbaarheid van de nota niet ten goede. Voorts wordt door deze kruisverwijzing de mandaatregeling voor het ambtelijk afdoen van bouwplannen op basis van loketcriteria gecompliceerd.

17. bevat de nota criteria voor de toepassing van art. 19 Ww?

Nee.

18. Bevat de nota verwijzingen naar andere toetsingskaders voor welstand? Bijv. beeldkwaliteitplannen of bestemmingsplannen.

Ja. Met name voor (her)ontwikkelingsgebieden wordt verwezen naar de voor dergelijke gebieden op te stellen stedenbouwkundige plannen en beeldkwaliteitplannen. In procedureel opzicht wordt vermeld dat zodra de stedenbouwkundige plannen bekend zijn, de welstandscriteria daarop worden afgestemd en worden vastgesteld door de gemeenteraad alvorens de concrete bouwplannen in behandeling worden genomen (p. 43, deel II). Voorafgaand aan de vaststelling wordt inspraak verleend. De aldus vastgestelde welstandscriteria vormen na vaststelling een aanvulling van de welstandsnota.

Checkpunten welstandsnota Elburg

1) Algemeen

1. Wat is de omvang van de nota (aantal p.)

150 p. excl 31 p bijlagen.

2. Op welke wijze is de nota kenbaar gemaakt?

In te zien en op te vragen bij de gemeente. Niet toegankelijk via internet.

3. Heeft de nota een duidelijke opbouw wat betreft de welstandscriteria en overige onderdelen van de nota (bijv. de toelichting) zodat de welstandscriteria duidelijk zijn te onderscheiden?

De nota bevat twee afzonderlijke hoofdstukken waarin algemene criteria respectievelijk specifieke criteria zijn geformuleerd. Opvallend is dat in de nota relatief veel aspecten worden besproken die strikt genomen niet in de nota thuishoren. Bijvoorbeeld een schets van de procedure van bouwaanvragen, het reglement van orde van de welstandscommissie en de benoemingsprocedure van commissieleden (hoort als bijlage bij de bouwverordening).

4. Bevat de nota instrumenten tbv de hanteerbaarheid zodat de voor een locatie geldende welstandscriteria snel kunnen worden gevonden?

De nota bevat een uitgebreide begrippenlijst en kaartbeelden waarop de verschillende deelgebieden – corresponderend met de welstandsgebieden die in de nota worden onderscheiden - van de gemeente worden aangegeven. Tevens bevat de nota een uitgebreide begrippenlijst.

5. Bevat de nota naast welstandscriteria ook andere toetsingskaders (bijv. reclamecriteria en criteria mbt monumenten)?

Nee.

6. Bevat de nota procedurevoorschriften wat betreft totstandkoming en wijziging van de nota? Is de inspraakprocedure gevolgd en valt een indicatie te geven van de hoeveelheid inspraakreacties die tijdens die procedure zijn ingebracht?

Hoewel de nota in par. 2.2.1 (p. 9) suggereert dat een beschrijving wordt gegeven van de vaststellingsprocedure van de nota, ontbreekt een dergelijke beschrijving. De wettelijk voorgeschreven inspraakprocedure is bij de vaststelling van de nota wel gevolgd.

2) Welstandscriteria

7. Geef een indicatie (percentagegewijs) van de verhouding relatieve en absolute criteria

Ca 80% van de criteria is relatief.

8. Geef een indicatie (percentagegewijs) van de verhouding tussen objectgerichte en algemene criteria; welke objecten worden onderscheiden?

Ca 40% van de criteria is objectgericht. Het betreft dan met name de sneltoetscriteria. De onderscheiden objecten zijn de bouwactiviteiten die ook in het Bblb worden genoemd.

9. Geef een indicatie (percentagegewijs) van de verhouding tussen gebiedsgerichte en algemene criteria; welke gebieden worden onderscheiden en wordt toegelicht waarom tot de desbetreffende criteria is besloten?

Ca 85 % van de criteria is gebiedsgericht.

De nota is opgebouwd rond zogenoemde “bouwstenen”. Deze bouwstenen staan voor verschillende onderscheiden gebiedstypen. Onderscheiden worden:

- Historisch gegroeide gebieden
- Planmatig ontworpen woongebieden

- Bedrijventerreinen
- Groene gebieden
- Bijzondere bebouwingsthema's
- Ontwikkelingsgebieden

Binnen deze typen komen nog verdere deeltypen voor zoals Parkachtige woongebieden en Thematische inbreidingen.

In de nota zijn uitgebreide beschrijvingen opgenomen van de stedenbouwkundige karakteristieken van de onderscheiden gebieden en is gemotiveerd tot welke welstandsniveaus en bijpassende welstandscriteria zulks heeft geleid.

10. Bevatten de criteria vakjargon (bouwtechnisch, juridisch) termen die niet in de nota zelf worden verklaard?

De criteria bevatten wel vakjargon maar de begrippenlijst verklaart de te hanteren termen.

11. Bevatten de criteria nuanceringen als “in beginsel”; “veelal” etc.

Deze nuanceringen komen slechts incidenteel voor.

12. Bevat de nota welstandscriteria die niet stroken met de kenmerken uit het Bblb?

Ja. In het onderdeel m.b.t. de sneltoetscriteria komen eisen voor die afwijken van het bepaalde in het Bblb. Het gaat dan met name om de maatvoeringen van bouwwerken. Voorbeeld: de achtergevel van een aanbouw die wordt gerealiseerd aan de zijgevel van een hoofdgebouw, moet gelijklopen met de achtergevel van dat hoofdgebouw.

In de nota wordt niet duidelijk verwoord dat deze criteria alleen kunnen gelden ten aanzien van lichtvergunningplichtige bouwwerken en niet ten aanzien van bouwvergunningsvrije bouwwerken.

13. Formuleert de nota afwijkingsmogelijkheden?

Ja. De nota rept over een “hardheidsclausule” (p. 2 en p. 10). Deze kan worden gebruikt nadat de welstandsc commissie daartoe heeft geadviseerd maar ook op eigen initiatief van B&W. De hardheidsclausule kan ook worden gebruikt indien het bouwplan voldoet aan de in de nota opgenomen eisen, maar toch niet aanvaardbaar wordt geacht. De toepassing van de hardheidsclausule moet zijn gebaseerd op de in de nota opgenomen algemene welstandscriteria.

14. Bevat de nota welstandscriteria in de vorm van algemene uitgangspunten (mogelijk noemt de nota ze anders) waarin niet meer wordt gezegd dan dat bij de welstandtoets wordt gelet op maatvoering van het bouwwerk, schaal etc. zonder dat enige norm valt te ontdekken.

Ja. Hoofdstuk 3 bevat algemene welstandscriteria. Dit blijken echter geen criteria te zijn, maar deels aandachtspunten voor het ruimtelijke kwaliteitsbeleid. Ook worden beschrijvingen van karakteristieke gebieden binnen Elburg gegeven. Voorts worden verschillende (4) welstandsniveaus beschreven: zware toetsing, reguliere toetsing, soepele toetsing en welstandsvrij. Welstandsvrije gebieden komen in de gemeente Elburg niet voor.

15. Bevat de nota loketcriteria of sneltoetscriteria? Zo ja, geef een indicatie (percentagewijs) van de hoeveelheid. En, voldoen die criteria aan het bepaalde in art. 7 Bblb? Wordt gewerkt met standaardplannen c.q. precedenten?

Ja, in Hoofdstuk 5: sneltoetscriteria. De sneltoetscriteria beslaan ongeveer 30% van het geheel aan welstandscriteria.

De sneltoetscriteria staan niet op zichzelf, maar steeds is aangegeven dat voor de onderscheiden bouwwerken ook aan de gebiedsgerichte criteria moet worden getoetst. Aldus zijn de sneltoetscriteria niet uitputtend van aard. Voorts bevatten sommige sneltoetscriteria eisen ten aanzien van aspecten die niet in art. 7 Bblb zijn genoemd. Voorbeeld: m.b.t. erfafscheidingen wordt gesteld dat

cultuurhistorische waarden niet mogen worden aangetast en wordt een relatie gelegd met de verkeersveiligheid. Dit betreffen geen welstandsaspecten.

Er wordt niet gerefereerd aan precedënten of standaardplannen.

16. Is de verhouding tussen de loketcriteria en de overige welstandscriteria duidelijk?

In zoverre, dat naast de sneltoetscriteria te allen tijde ook aan de overige (gebiedsgerichte) criteria moet worden getoetst. De sneltoetscriteria vormen dus geen zelfstandig toetsingskader.

17. Bevat de nota criteria voor art. 19 Ww?

Nee. Volstaan wordt met de opmerking dat bij toepassing van art. 19 Ww getoetst moet worden aan de algemene welstandscriteria (p. 10).

18. Bevat de nota verwijzingen naar andere toetsingskaders voor welstand? Bijv. beeldkwaliteitplannen of bestemmingsplannen.

Ten aanzien van de Ontwikkelingsgebieden wordt in de nota opgemerkt dat de ontwikkeling van die gebieden geschiedt aan de hand van (onder meer) beeldkwaliteitplannen (p. 40). Tegelijkertijd wordt gesteld dat ontwikkelingsgebieden vallen onder de algemene welstandscriteria. Die relatie is onduidelijk. Ook wordt niet aangegeven op welke wijze de beeldkwaliteitplannen onderdeel uitmaken van de welstandsnota.

Checkpunten welstandsnota Enschede

1) Algemeen

1. Wat is de omvang van de nota (aantal p.)?

Vooropgesteld moet worden dat de Enschedese nota een zeer eigenzinnige vormgeving heeft. De nota bestaat uit een algemeen deel (37 p.) waarin bondig en aan de hand van kaartbeelden de gemeente wordt opgedeeld in 21 gebieden. Vervolgens is per gebied een brochure verkrijgbaar waarin de criteria voor dat gebied zijn te vinden. Iedere brochure beslaat 4 p. In totaal bestaat de nota dan uit ca 140 p.

2. Op welke wijze is de nota kenbaar gemaakt (bijv. internet)?

De nota kan worden ingezien bij de gemeente, staat op de gemeentelijke website en is verkrijgbaar op CD-rom.

3. Heeft de nota een duidelijke opbouw wat betreft de welstandscriteria en overige onderdelen van de nota (bijv. de toelichting) zodat de welstandscriteria duidelijk zijn te onderscheiden?

Als gezegd heeft de nota een eigenzinnige vormgeving die evident niet is gebaseerd op de Modelwelstandsnota van de VNG. Niettemin kunnen de welstandscriteria makkelijk worden gevonden door op de kaartbeelden vast te stellen in welk gebied een locatie ligt en vervolgens de bijbehorende brochure te raadplegen.

4. Bevat de nota instrumenten tbv de hanteerbaarheid zodat de voor een locatie geldende welstandscriteria snel kunnen worden gevonden?

Door de vormgeving van deze nota is al een goede hanteerbaarheid bereikt. Er zijn geen aparte leeswijzers of routeplanners opgenomen. Wel bevat het algemene deel een overzichtskaart waar per gebied in een oogopslag kan worden afgelezen wat het welstandniveau is en of er een uitgebreide of beknopte welstandstoets plaatsvindt (p. 34 algemeen deel).

5. Bevat de nota naast welstandscriteria ook andere toetsingskaders (bijv. reclamecriteria en criteria mbt monumenten)?

Ja. In de gebiedsgerichte criteria zijn onder meer reclamecriteria verweven (bijv. brochure 17, Bedrijventerreinen).

6. Bevat de nota procedurevoorschriften wat betreft totstandkoming en wijziging van de nota? Is de inspraakprocedure gevolgd en valt een indicatie te geven van de hoeveelheid inspraakreacties die tijdens die procedure zijn ingebracht?

De nota bevat geen procedurevoorschriften. Voorafgaande aan de vaststelling door de raad is de inspraakprocedure gevolgd.

2) Welstandscriteria

7. Geef een indicatie (percentagegewijs) van de verhouding relatieve en absolute criteria.

De algemene criteria zijn 100% relatief. De gebiedsgerichte criteria zijn voor ca 85% relatief. De sneltoetscriteria zijn voor ca 80% relatief.

8. Geef een indicatie (percentagegewijs) van de verhouding tussen objectgerichte en algemene criteria; welke objecten worden onderscheiden?

De sneltoetscriteria (ca 30 %) zijn 100% objectgericht. De volgende objecten worden onderscheiden: Aan-, uitbouwen en dakkapellen, bijgebouwen, overkappingen, luifels zonweringen, erfafscheidingen, technische voorzieningen (zonnepanelen en antennes).

9. Geef een indicatie (percentagegewijs) van de verhouding tussen gebiedsgerichte en algemene criteria; welke gebieden worden onderscheiden en wordt toegelicht waarom tot de desbetreffende criteria is besloten?

Ruim 80 % van alle criteria is gebiedsgericht. De volgende gebieden worden onderscheiden:

- Historische stadshart
- Nieuwe stadshart
- Dorpse linten
- Erkerwijken
- Tuinstedelijke ensembles
- Rijke stadsvilla's
- Buitenplaatsen en landgoederen
- Verborgene enclaves
- Vrije-kavelwijken
- Campus
- Modern Enschede
- Stempelwijken
- Stratenrijtjes
- Woonerfwijken
- Regenboogwijken
- Representatieve werklocaties
- Bedrijventerreinen
- Koop & Rijlocaties
- Industriële complexen
- Boerenerven
- Vrije landelijke bebouwing

Per gebied wordt beknopt de indentiteit van het gebied beschreven en wordt bij wijze van algemeen welstandscriterium aangegeven waar de welstandstoets op is gericht. Vervolgens worden specifieke criteria voor het desbetreffende gebied verwoord (in 21 aparte brochures).

Opvallend is dat naast welstandscriteria ook per deelgebied "Aanbevelingen" worden gedaan die blijkens de nota zijn bedoeld om een bouwplan naar een "hoger niveau" te tillen. Voorbeeld: "de buitenruimte moet zo efficiënt mogelijk worden ingericht en gebruikt om niet onnodig veel ruimte in te nemen" (uit Brochure 17, Bedrijventerreinen). Van deze aanbevelingen kan bijna zonder uitzondering worden gezegd dat zij de reikwijdte van art. 12 Woningwet (ver) te buiten gaan. Dat brengt het risico met zich dat een bouwplan ten onrechte wordt afgewezen omdat niet of onvoldoende aan de aanbevelingen tegemoet is gekomen. Niet duidelijk is wat precies de rol van de aanbevelingen bij de welstandstoets zou moeten zijn.

10. Bevatten de criteria vakjargon (bouwtechnisch, juridisch) termen die niet in de nota zelf worden verklaard?

Ja. Een verklarende begrippenlijst ontbreekt echter geheel.

11. Bevatten de criteria nuanceringen als "in beginsel"; "veelal" etc.?

Slechts zeer incidenteel.

12. Bevat de nota welstandscriteria die niet stroken met de kenmerken uit het Bblb?

Ja. Bijv. het criterium dat per dakvlak slecht 1 dakkapel mag worden opgericht. Het strookt bovendien niet met het systeem van de Woningwet dat de nota sneltoetscriteria bevat voor activiteiten die geen bouwwerk zijn. Zie bijv. de sneltoetscriteria voor erfafscheidingen waar plantaardig materiaal wordt voorgeschreven (bijv. brochure E).

13. Formuleert de nota afwijkingsmogelijkheden?

Nee.

14. Bevat de nota welstandscriteria in de vorm van algemene uitgangspunten (mogelijk noemt de nota ze anders) waarin niet meer wordt gezegd dan dat bij de welstandstoets wordt gelet op maatvoering van het bouwwerk, schaal etc. zonder dat enige norm valt te ontdekken?

Ja, per gebied worden onder de kop Identiteit en Welstandstoets algemene richtlijnen gegeven die bij de welstandstoets worden gehanteerd.

15. Bevat de nota loketcriteria of sneltoetscriteria? Zo ja, geef een indicatie (percentagewijs) van de hoeveelheid. En, voldoen die criteria aan het bepaalde in art. 7 Bblb? Wordt gewerkt met standaardplannen c.q. precedenten?

De nota bevat sneltoetscriteria voor de in vraag 8 opgesomde objecten. Deze vormen ca. 20% van alle criteria.

De sneltoetscriteria zijn voor een groot deel relatief en in die zin niet uitputtend, zoals wordt voorgeschreven in artikel 7 Bblb. Tevens gelden voor de benoemde objecten mogelijk ook aanvullende gebiedsgerichte criteria. Ook daardoor is van uitputtendheid geen sprake. Verder valt op dat de algemene sneltoetscriteria dikwijls een minimale leeftijdsduur van het bouwwerk voorschrijven. Dat valt buiten de reikwijdte van art. 7 Bblb.

Er wordt voor sommige deelgebieden gewerkt met precedenten, trendsetters of standaardplannen. In nieuwbouwwijken wordt voor uitbreidingen verwezen naar ontwerpen die door de oorspronkelijke architect zijn gemaakt (bijv. brochure 15 (Regenboogwijken).

16. Is de verhouding tussen de loketcriteria en de overige welstandscriteria duidelijk?

Nee. Niet duidelijk is wanneer precies de welstandscommissie moet worden ingeschakeld bij de toetsing van kleine bouwwerken. Dit komt vooral doordat naast de algemene sneltoetscriteria (brochure A t/m F) ook per gebied specifieke criteria voor kleine bouwwerken zijn gegeven. Dat komt de toepasbaarheid van de nota niet ten goede.

17. Bevat de nota criteria met betrekking tot repressief welstandstoezicht (art. 19 Ww)?

Nee.

18. Bevat de nota verwijzingen naar andere toetsingskaders voor welstand? Bijv. beeldkwaliteitplannen of bestemmingsplannen.

Nee, van een inhoudelijke normering in de vorm van welstandscriteria is geen sprake.

Checkpunten welstandsnota Den Haag

1) Algemeen

1. Wat is de omvang van de nota (aantal p.)?

De omvang kan niet eenvoudig worden vastgesteld. De gebiedsgerichte criteria worden per cluster geformuleerd. De gebiedsgerichte criteria zijn opgenomen in een aantal lossen banden die separaat tegen betaling besteld kunnen worden.

2. Op welke wijze is de nota kenbaar gemaakt (bijv. internet)?

Het algemeen deel en de loketcriteria kunnen via internet worden gedownload. Zie voor de gebiedsgerichte criteria de beantwoording van vraag 1. Vermelding verdient nog dat er een handzame praktijkpocket verkrijgbaar is.

3. Heeft de nota een duidelijke opbouw wat betreft de welstandscriteria en overige onderdelen van de nota (bijv. de toelichting) zodat de welstandscriteria duidelijk zijn te onderscheiden?

De opbouw van de Pocket is niet aanstonds duidelijk.

4. Bevat de nota instrumenten tbv de hanteerbaarheid zodat de voor een locatie geldende welstandscriteria snel kunnen worden gevonden; bijv.

Neen. Er is wel een inhoudsopgave toegevoegd, maar deze werkt niet erg verhelderend.

5. Bevat de nota naast welstandscriteria ook andere toetsingskaders (bijv. reclamecriteria en criteria mbt monumenten)?

Ja, er zijn aparte richtlijnen voor gevelreclame en reclame in de openbare ruimte opgenomen (p. 228-259).

6. Bevat de nota procedurevoorschriften wat betreft totstandkoming en wijziging van de nota? Is de inspraakprocedure gevolgd en valt een indicatie te geven van de hoeveelheid inspraakreacties die tijdens die procedure zijn ingebracht (volstaan met indicatie van aantal inspraakreacties; eventueel bellen met desbetreffende gemeente)?

Neen.

2) Welstandscriteria

7. Geef een indicatie (percentagegewijs) van de verhouding relatieve en absolute criteria.

In de Nota worden de begrippen 'Behouden', Gericht veranderen, 'Interpreteren' en 'Vrij' gehanteerd (p. 13). Vervolgens worden per gebied een aantal beeldaspecten weergegeven (gevelmateriaal, kozijnen, ramen en deuren, erkers, balkons etc.). Per beeldaspect wordt aangeduid welk begrip toepasselijk is.

Behouden betekent: 'dat het betreffende beeldaspect gelijk moet blijven wat betreft de buitenmaten, indeling en de plaats aan het gebouw, evenals de dimensies van de onderdelen van het beeldaspect, de kleur en het materiaal. Verfijningen, profielen en details kunnen een benadering zijn van de originele uitvoering'.

Gericht veranderen betekent: 'dat de buitenmaten, de indeling en de plaats aan het gebouw van het beeldaspect behouden moeten worden, dat de dimensies van de onderdelen van het beeldaspect, de kleur en het materiaal van het origineel benaderd moeten worden en dat de verfijningen, de profielen en de details naar eigen inzicht kunnen worden uitgevoerd'.

Interpreteren van een beeldaspect betekent: 'dat de buitenmaten, de indeling en de plaats aan het gebouw, de dimensies van de onderdelen en de kleur van het beeldaspect benaderd moeten worden in de nieuwe situatie, en dat het materiaal, de verfijningen, profielen en details vrij te veranderen zijn'.

Vrij betekent: 'dat alle aspecten van het betreffende beeldaspect vrij te veranderen zijn'.

Analyse van de gebieden leert dat behouden de boventoon voert, gevolgd door gericht veranderen, interpreteren en vrij.

Buiten de benoemde beeldaspecten geldt het algemeen toetsingskader weergegeven op p. 261-339. Naast algemene uitgangspunten (zie hierna vraag 14) wordt een aantal karaktergebieden onderscheiden. De typering per karaktergebied kunnen worden gebruikt bij de invulling van de algemene uitgangspunten.

Daar waar sprake is van behoud, kan gesteld worden dat sprake is van een absoluut criterium. Met name bij historisch waardevolle architectuur voert behouden de boventoon. De algemene uitgangspunten zijn relatief.

8. Geef een indicatie (percentagewijs) van de verhouding tussen objectgerichte en algemene criteria; welke objecten worden onderscheiden?

Er worden niet of nauwelijks objectgerichte criteria geformuleerd.

9. Geef een indicatie (percentagegewijs) van de verhouding tussen gebiedsgerichte en algemene criteria; welke gebieden worden onderscheiden en wordt toegelicht waarom tot de desbetreffende criteria is besloten?

Behoudens de hiervoor vermelde algemene criteria wordt gewerkt met gebiedsgerichte criteria.

10. Bevatten de criteria vakjargon (bouwtechnisch, juridisch) termen die niet in de nota zelf worden verklaard?

In de Nota worden de begrippen 'Behouden', Gericht veranderen, 'Interpreteren' en 'Vrij' gehanteerd (p. 13).

11. Bevatten de criteria nuancerings als "in beginsel"; "veelal" etc.?

Neen.

12. Bevat de nota welstandscriteria die niet stroken met de kenmerken uit het Bblb?

Ja, met name op het punt van erfafscheidingen en maatvoering van bouwwerken

13. Formuleert de nota afwijkingmogelijkheden?

Neen.

14. Bevat de nota welstandscriteria in de vorm van algemene uitgangspunten (mogelijk noemt de nota ze anders) waarin niet meer wordt gezegd dan dat bij de welstandstoets wordt gelet op maatvoering van het bouwwerk, schaal etc. zonder dat enige norm valt te ontdekken?

Ja, alle bouwwerken in de bestaande stad die niet onder de Specifieke criteria vallen, worden getoetst aan de hand van het Algemeen toetsingskader. Het Algemeen toetsingskader is opgenomen op de pagina's 264-265. Deze algemene criteria worden daarna per gebied in een kader geplaatst (beschrijving van de kenmerken van de zogenaamde karaktergebieden, p. 269).

15. Bevat de nota loketcriteria of sneltoetscriteria? Zo ja, geef een indicatie (percentagewijs) van de hoeveelheid. En, voldoen die criteria aan het bepaalde in art. 7 Bblb? Wordt gewerkt met standaardplannen c.q. precedenten?

Ja, op pagina's 186 tot en met 203 worden criteria geformuleerd voor kleine bouwinitiatieven. Er worden welstandscriteria gegeven voor 15 typen bouwwerken (p. 186). Er wordt geen onderscheid gemaakt in criteria ten aanzien van plaatsing, vorm, maatvoering, materiaalgebruik en kleur. De geformuleerde criteria lijken wel aan artikel 7 van het Bblb te voldoen.

16. Is de verhouding tussen de loketcriteria en de overige welstandscriteria duidelijk?

Ja, de loketcriteria zijn opgenomen in een apart hoofdstuk.

17. Bevat de nota criteria met betrekking tot repressief welstandstoezicht (art. 19 Ww)?
Neen.

18. Bevat de nota verwijzingen naar andere toetsingskaders voor welstand? Bijv. beeldkwaliteitplannen of bestemmingsplannen.

Ja, de welstandsnota bevat de mogelijkheid om voor nieuwe stedenbouwkundige structuur een ontwikkelingskader vast te stellen (p. 324-343). In de welstandsnota wordt de totstandkomingsprocedure geschetst.

Checkpunten welstandsnota Hoorn

1) Algemeen

1. Wat is de omvang van de nota (aantal p.)?

De nota telt 110 pagina's inclusief bijlagen (19 pagina's).

2. Op welke wijze is de nota kenbaar gemaakt (bijv. internet)?

De nota staat op de gemeentelijke website. Echter deze is onvolledig. Het betreft slechts de eerste 26 pagina's. Bovendien ontbreken de kaarten.

3. Heeft de nota een duidelijke opbouw wat betreft de welstandscriteria en overige onderdelen van de nota (bijv. de toelichting) zodat de welstandscriteria duidelijk zijn te onderscheiden?

De nota heeft een duidelijke opbouw met twee hoofdstukken: 1. Beleidsbepaling, participanten en procedures en 2. Welstandscriteria. Dit laatste hoofdstuk bestaat uit de volgende paragrafen: 2.1 Algemene welstandscriteria, 2.2 Gebiedsgerichte welstandscriteria, 2.3 Welstandscriteria voor specifieke bouwwerken, 2.4 Veelvoorkomende lichtvergunningplichtige plannen, 2.5 Welstandscriteria voor (her)ontwikkelingsprojecten. De hiervoor genoemde paragrafen hebben een vaste opbouw, waarbij door middel van een kopje wordt aangegeven welke de welstandscriteria zijn.

4. Bevat de nota instrumenten tbv de hanteerbaarheid zodat de voor een locatie geldende welstandscriteria snel kunnen worden gevonden; bijv.

In de Inleiding wordt onder het kopje De welstandsnota de opbouw van de nota (zie vraag 3) beschreven. Tevens bevat de inleiding een paragraaf met de titel Gebruik van de welstandsnota.

5. Bevat de nota naast welstandscriteria ook andere toetsingskaders (bijv. reclamecriteria en criteria mbt monumenten)?

Ja, paragraaf 2.4 Veelvoorkomende lichtvergunningplichtige plannen (de loketcriteria) kent de categorie Reclame-uitingen (p. 84).

6. Bevat de nota procedurevoorschriften wat betreft totstandkoming en wijziging van de nota? Is de inspraakprocedure gevolgd en valt een indicatie te geven van de hoeveelheid inspraakreacties die tijdens die procedure zijn ingebracht (volstaan met indicatie van aantal inspraakreacties; eventueel bellen met desbetreffende gemeente)?

De nota bevat geen procedurevoorschriften wat betreft totstandkoming en wijziging van de nota.

2) Welstandscriteria

7. Geef een indicatie (percentagegewijs) van de verhouding relatieve en absolute criteria.

De algemene criteria zijn 100% relatief. De gebiedsgerichte criteria zijn voor meer dan 90% relatief. De gewone objectgerichte criteria (zie vraag 8) zijn voor meer dan 60% relatief en de loketcriteria zijn voor ca 25% relatief. In totaal is ruim 55% van alle criteria relatief.

In de nota staat overigens op p. 63 dat de welstandscriteria voor veel voorkomende lichtvergunningplichtige bouwwerken (sneltoets) vrijwel absolute, objectieve criteria zijn die de planindieners vooraf maximale duidelijkheid geven, terwijl de overige criteria relatief zijn.

8. Geef een indicatie (percentagegewijs) van de verhouding tussen objectgerichte en algemene criteria; welke objecten worden onderscheiden?

Ca 65% van alle criteria is objectgericht.

De nota bevat welstandscriteria voor specifieke bouwwerken, te weten stolpboerderijen, en dakopbouwen, deze vormen ca 35 % van de gewone criteria en bijna 20% van alle criteria. De nota bevat tevens welstandscriteria voor veel voorkomende lichtvergunningplichtige plannen. Het betreft aan- en/of uitbouwen, bijgebouwen en overkappingen, dakkapellen, dakramen en/of zonnecollectoren, gevelwijzigingen, erfafscheidingen, rolhekken/luiken/rolluiken, antennes. Deze criteria vormen ca 45% van alle criteria.

9. Geef een indicatie (percentagegewijs) van de verhouding tussen gebiedsgerichte en algemene criteria; welke gebieden worden onderscheiden en wordt toegelicht waarom tot de desbetreffende criteria is besloten?

Ruim 30% van alle criteria is gebiedsgericht, dit is ca 60% van de gewone criteria (geen sneltoetscriteria zijnde).

De nota onderscheidt 22 deelgebieden, welke behoren tot categorie 1. speciale gebieden, 2. beheersgebieden, of 3. dynamische gebieden. Categorie 1. kent de subcategorieën binnenstad en linten. Categorie 2. kent de subcategorieën woongebieden, bedrijventerreinen en recreatiegebieden. De welstandscriteria worden in paragraaf 2.2 Gebiedsgerichte welstandscriteria per subcategorie gegeven. De dynamische gebieden vallen onder paragraaf 2.5 Welstandscriteria voor herontwikkelingsprojecten. De nota bevat voor deze gebieden geen welstandscriteria, deze zullen worden vastgesteld zodra een dergelijk project aan de orde is. Welstandscriteria kunnen volgens de nota immers niet worden vastgesteld zonder dat er een concreet stedenbouwkundig plan aan ten grondslag ligt.

De keuze van de gebieden wordt kort toegelicht (p. 31).

10. Bevatten de criteria vakjargon (bouwtechnisch, juridisch) termen die niet in de nota zelf worden verklaard?

Neen. Bij de nota behoort een begrippenlijst (bijlage 1).

11. Bevatten de criteria nuanceringen als “in beginsel”; “veelal” etc.?

De nota bevat her en der nuanceringen. Bijvoorbeeld op pagina 41 (bij voorkeur), en pagina 62 (in principe).

12. Bevat de nota welstandscriteria die niet stroken met de kenmerken uit het Bblb?

De volgende criteria zijn opvallend: ‘Indien sprake is van een sloot tussen kavel en rijweg dient de bebouwing door bruggetjes ontsloten te worden (p. 42)’ en ‘Bij voorkeur een erfafscheiding bestaande uit haagplanten zoals ligusters of haagbeuken of een volledig te begroeien gazen hekwerk.’ (p. 78).

13. Formuleert de nota afwijkingsmogelijkheden?

Ja, zie de volgende passage:

‘De welstandscriteria in deze nota vormen in de eerste plaats een vangnet en dien en om bouwplannen die het aanzien niet waard zijn, uit Hoorn te weren. Dat is primair de bedoeling van het welstandstoezicht. Maar veel liever zien we in Hoorn bouwplannen waarbij de welstandscriteria worden gebruikt als opstapje om na te denken over de schoonheid van het bouwwerk in zijn omgeving. In zo’n geval kan het zelfs voorkomen dat de gebiedsgerichte en objectgerichte welstandscriteria ontoereikend zijn. Daarom kunnen burgemeester en wethouders, na schriftelijk en gemotiveerd advies van de welstandscommissie, afwijken van deze welstandscriteria. In de praktijk betekent dit dat het betreffende plan alleen op grond van de algemene welstandscriteria wordt beoordeeld en dat de bijzondere schoonheid van het plan met deze regels wordt beargumenteerd. Daarbij geldt de stelregel: het is redelijk dat er hogere eisen worden gesteld aan de zeggingskracht en het architectonische vakmanschap naarmate een bouwwerk zich sterker van zijn omgeving onderscheid.’ (p. 11)

Op pagina 16 worden de afwijkingsmogelijkheden van het welstandsadvies weergegeven.

14. Bevat de nota welstandscriteria in de vorm van algemene uitgangspunten (mogelijk noemt de nota ze anders) waarin niet meer wordt gezegd dan dat bij de welstandtoets wordt gelet op maatvoering van het bouwwerk, schaal etc. zonder dat enige norm valt te ontdekken?

Neen, zij het dat de algemene (gewone) welstandscriteria erg algemeen zijn, gebaseerd op de notitie uit 1985 Architectonisch beleid van Rijksbouwmeester Prof. Ir. T. Dijkstra.

15. Bevat de nota loketcriteria of sneltoetscriteria? Zo ja, geef een indicatie (percentagegewijs) van de hoeveelheid. En, voldoen die criteria aan het bepaalde in art. 7 Bblb? Wordt gewerkt met standaardplannen c.q. precedenten?

Ja, al word de term loketcriteria of sneltoetscriteria niet gebezigd.

De criteria vormen ruim 45% van het totale aantal criteria.

Er zijn relatieve loketcriteria (zie vraag 7). In zoverre beschrijven de criteria de welstand niet uitputtend zoals wordt voorgeschreven in artikel 7 Bblb. Bovendien bevatten de loketcriteria verwijzingen naar 'de eventuele aanvullende criteria voor aan- en uitbouwen in de gebiedsgerichte beoordelingskaders'

De loketcriteria worden onderscheiden in criteria betreffende maatvoering, vorm, materiaal en kleur, hetgeen strookt met art. 7 Bblb.

Er wordt gewerkt met standaardplannen, zie bijvoorbeeld p. 70: 'Een dakkapel voldoet in ieder geval aan redelijke eisen van welstand als deze identiek is aan een voor het betreffende bouwblok of in de betreffende straat eerder als zodanig door de welstandsc commissie goedgekeurd standaardplan.

Informatie over standaardplannen is verkrijgbaar bij de afdeling Bouw- en Woningtoezicht.'

16. Is de verhouding tussen de loketcriteria en de overige welstandscriteria duidelijk?

Ja, de functie van deze criteria wordt duidelijk toegelicht op p. 63. Wellicht zou het gebruik van de term loket- of sneltoetscriteria e.e.a. nog onderstrepen.

Het is wel zo dat in de loketcriteria verwijzingen zijn opgenomen naar de gebiedsgerichte criteria. Laatstgenoemde criteria zijn van toepassing indien het desbetreffende object ook in die criteria is onderscheiden. Bij de sneltoets kan daardoor niet enkel worden volstaan met het raadplegen van de sneltoetscriteria. Dat komt de toepasbaarheid van de nota niet ten goede.

17. Bevat de nota criteria met betrekking tot repressief welstandstoezicht (art. 19 Ww)?

Ja, zij het dat het betrekkelijk vaag is. 'De gemeente Hoorn hanteert bij het toepassen van deze excessenregeling het criterium dat er sprake moet zijn van een buitensporigheid in het uiterlijk die ook voor niet-deskundigen evident is en die afbreuk doet aan de ruimtelijke kwaliteit van dit gebied. Vaak heeft dit betrekking op:

- het visueel of fysiek afsluiten van een bouwwerk voor zijn omgeving;
- het ontkennen of vernietigen van architectonische bijzonderheden bij aanpassing van een bouwwerk;
- armoedig materiaalgebruik;
- toepassing van felle of contrasterende kleuren;
- te opdringerige reclames, of
- een te grove inbreuk op wat in de omgeving gebruikelijk is (zie daarvoor de gebiedsgerichte welstandscriteria).

Vergunningvrije bouwwerken die voldoen aan de welstandscriteria voor veel voorkomende kleine bouwwerken zijn in elk geval niet in strijd met redelijke eisen van welstand.'

18. Bevat de nota verwijzingen naar andere toetsingskaders voor welstand? Bijv. beeldkwaliteitplannen of bestemmingsplannen.

Ja, incidenteel. Zie bijv. p. 69: 'Voor de situering van het bijgebouw wordt verwezen naar de UVE of het vigerende bestemmingsplan.'

Checkpunten welstandsnota Leeuwarden

1) Algemeen

1. Wat is de omvang van de nota (aantal p.)?

De Nota bestaat uit twee losse delen, te weten een algemeen deel (177 pagina's) en een deel met sneltoetscriteria (45 pagina's). De Nota is vastgesteld op 5 juli 2004.

2. Op welke wijze is de nota kenbaar gemaakt (bijv. internet)?

De Nota kan via internet worden ingezien.

3. Heeft de nota een duidelijke opbouw wat betreft de welstandscriteria en overige onderdelen van de nota (bijv. de toelichting) zodat de welstandscriteria duidelijk zijn te onderscheiden?

Zoals hiervoor onder 1 al werd opgemerkt bestaat de Nota uit twee delen, te weten een deel 'algemeen' en een deel 'sneltoetscriteria'. Beide delen zijn voorzien van een inhoudsopgave. Het algemeen deel is voorzien van een uitgebreide toelichting.

De sneltoetscriteria zijn gemakkelijk toegankelijk en voorzien van verklarende tekeningen en schema's die de leesbaarheid ten goede komen.

4. Bevat de nota instrumenten tbv de hanteerbaarheid zodat de voor een locatie geldende welstandscriteria snel kunnen worden gevonden?

Er wordt gewerkt met algemene (p. 19 tot en met 24), architectonisch bepaalde, gebiedsgerichte en object gerelateerde welstandscriteria. Het verdient opmerking dat er een aantal kaarten als bijlage bij de Nota is gevoegd waarop indicatief door middel van kleurcoderingen nader wordt geduid wanneer welke architectonische criteria van toepassing zijn (p. 25). Zie voor de onderlinge verhouding tussen architectonisch bepaalde criteria en gebiedsgerichte criteria p. 25 van de Nota: de welstandstoets vindt plaats vanuit een combinatie van deze beide elementen.

5. Bevat de nota naast welstandscriteria ook andere toetsingskaders (bijv. reclamecriteria en criteria mbt monumenten)?

Ja, er worden criteria geformuleerd voor de toepassing van artikel 19 van de Woningwet (p. 19).

6. Bevat de nota procedurevoorschriften wat betreft totstandkoming en wijziging van de nota? Is de inspraakprocedure gevolgd en valt een indicatie te geven van de hoeveelheid inspraakreacties die tijdens die procedure zijn ingebracht (volstaan met indicatie van aantal inspraakreacties; eventueel bellen met desbetreffende gemeente)?

Neen, behoudens p. *** (zie hierna). Voor wat betreft de samenstelling van de welstandscommissie is van belang dat het welstandstoezicht in de Nota wordt opgedragen aan de Gemeenschappelijke Regeling Hûs en Hiem. In de Nota wordt gesteld dat 'daarmee het Reglement op de Commissie' wordt onderschreven (p. 16).

2) Welstandscriteria

7. Geef een indicatie (percentagegewijs) van de verhouding relatieve en absolute criteria.

Het algemeen deel van de Nota bevat naast algemene welstandscriteria (zes criteria, p. 21 tot en met 25) architectonisch bepaalde criteria (p. 25 tot en met 35), gebiedsgerichte criteria (p. 37 tot en met 159) en objectgerichte criteria (p. 161 tot en met 170).

De algemene criteria zijn alle relatief.

De indeling ter zake de architectonische criteria is gemaakt op basis van een onderverdeling in bouwperiode (19^e eeuws en ouder, vroeg 20^e eeuws, interbellumperiode etc.). Per periode wordt gewerkt met beleidsintenties. Onderscheiden worden HR (het bestaande ruimtelijke beleid wordt gezien als te handhaven leidraad voor de verdere ontwikkeling met het accent op herstel en restauratie),

RI (het bestaande ruimtelijke beleid wordt gezien als te respecteren/interpreteren voor de verdere ontwikkeling) en IV (het bestaande ruimtelijke beleid wordt gezien als te interpreteren leidraad voor de verdere ontwikkeling met de mogelijkheid voor incidentele nieuwe afwijkende oplossingen). Naast beleidsintenties worden rubrieken (hoofdvorm [bebouwingscontour, massaopbouw, relatieve omvang en vormbehandeling], aanzichten [gerichtheid, geleding en compositie] en opmaak [materiaal, kleurtoon, kleur, metselwerk, detail en ornament]) en coderingen onderscheiden.

Een voorbeeld (p. 31):

Interbellumperiode:

Rubriek	Codering	Beleidsintentie
<i>Hoofdvorm</i>		
Bebouwingscontour (...)	1 of 2 lagen met kap	HR
<i>Aanzichten</i>		
Gerichtheid (...)	naar openbare weg	HR
Compositie	gestileerd	RI
<i>Opmaak</i>		
Materiaal	steenachtig	HR
Kleurtoon	middentoon	HR
Kleur	muren roodbruin of geel dak donker of rood	RI

Een groot deel van de architectonische criteria is tamelijk absoluut geformuleerd, waarbij opmerking verdient dat zelfs de beleidsintentie HR nog enige ruimte biedt.

De hiervoor beschreven methodiek is ook gehanteerd bij de gebiedsgerichte criteria. De coderingen bij het onderdeel ruimte, zijn aanzienlijk algemener geformuleerd (bij voorbeeld bij het onderdeel gebiedstypering wordt de codering 'stedelijk gebied' gehanteerd, zie bij voorbeeld p. 41). Als daar dan vervolgens de beleidsintentie HR aan wordt gekoppeld is dat alles behalve concreet. Enkele uitzonderingen daargelaten, geldt voor het onderdeel ruimte de beleidsintentie HR. Voor het onderdeel plaatsing (onderlinge positie, onderlinge afstand, richting) worden (vrijwel) uitsluitend de beleidsintenties RI en IV uitgesproken.

Samengevat kan geconcludeerd worden dat sprake is van relatieve criteria.

Voor de beschermde stadsgezichten worden separaat criteria geformuleerd. De geformuleerde criteria zijn overwegend (meer dan 75%) absoluut.

Tot slot de objectgerichte criteria. Deze criteria hebben betrekking op een aantal categorieën boerderijen en op windmolens. Er wordt gewerkt volgens de methodiek van de architectonische criteria. Een groot deel van de criteria (ongeveer 50%) is absoluut.

8. Geef een indicatie (percentagewijs) van de verhouding tussen objectgerichte en algemene criteria; welke objecten worden onderscheiden?

Zie hiervoor onder 7.

9. Geef een indicatie (percentagegewijs) van de verhouding tussen gebiedsgerichte en algemene criteria; welke gebieden worden onderscheiden en wordt toegelicht waarom tot de desbetreffende criteria is besloten?

Zie hiervoor onder 7.

10. Bevatten de criteria vakjargon (bouwtechnisch, juridisch) termen die niet in de nota zelf worden verklaard?

Ja, uitsluitend het deel sneltoetscriteria is voorzien van een verklarende woordenlijst.

11. Bevatten de criteria nuanceringen als “in beginsel”; “veelal” etc.?

De nuancering ‘overwegend’ en ‘soms’ wordt regelmatig gehanteerd.

12. Bevat de nota welstandscriteria die niet stroken met de kenmerken uit het Bblb?

Neen.

13. Formuleert de nota afwijkingsmogelijkheden?

Om de begrippen bevatten de beleidsintenties in meer of mindere mate (afhankelijk van de intentie) afwijkingsmogelijkheden.

Op pagina 15 van de welstandsnota wordt beschreven in welke gevallen burgemeester en wethouders van het advies van de welstandscommissie kunnen afwijken.

Er is voorzien in een hardheidsclausule (Nota, p. 19):

‘Burgemeester en wethouders kunnen, na schriftelijk en gemotiveerd advies van de welstandscommissie afwijken van de gebiedsgerichte, architectonische of objectgerichte welstandscriteria. Dit betekent dat het betreffende plan alleen op grond van de algemene welstandscriteria wordt beoordeeld, en dat de bijzondere architectonische kwaliteit met deze criteria kan worden beargumenteerd. Deze hardheidsclausule mag niet te pas en te onpas worden gebruikt. Ze dient ervoor om onverwachte, originele of opvallende bouwwerken mogelijk te maken.’.

14. Bevat de nota welstandscriteria in de vorm van algemene uitgangspunten (mogelijk noemt de nota ze anders) waarin niet meer wordt gezegd dan dat bij de welstandstoets wordt gelet op maatvoering van het bouwwerk, schaal etc. zonder dat enige norm valt te ontdekken?

Ja, zie de algemene welstandscriteria (p. 21-26).

15. Bevat de nota loketcriteria of sneltoetscriteria? Zo ja, geef een indicatie (percentagewijs) van de hoeveelheid. En, voldoen die criteria aan het bepaalde in art. 7 Bblb? Wordt gewerkt met standaardplannen c.q. precedenten?

Ja, de sneltoetscriteria zijn opgenomen in een apart deel dat 40 pagina's telt.

In het deel sneltoetscriteria wordt opgemerkt (p. 7):

‘Als uw bouwplan voldoet aan de voorwaarden voor bouwvergunningvrij bouwen, mag u zonder bouwvergunning bouwen. De regels in het bestemmingsplan, de gemeentelijke bouwverordening en in principe ook het gemeentelijke welstandstoezicht zijn in dat geval niet van toepassing.’.

De sneltoetscriteria zijn voor meer dan 50% absoluut geformuleerd. Dit betekent dat ze niet uitputtend zijn. Ze voldoen wel aan de eisen van plaatsing, vorm, maatvoering, materiaalgebruik en kleur

16. Is de verhouding tussen de loketcriteria en de overige welstandscriteria duidelijk?

Ja, deze zijn opgenomen in een apart deel.

17. Bevat de nota criteria met betrekking tot repressief welstandstoezicht (art. 19 Ww)?

Ja, zie p. 19 van de Nota.

18. Bevat de nota verwijzingen naar andere toetsingskaders voor welstand? Bijv. beeldkwaliteitplannen of bestemmingsplannen.

Op p. 173 van de Nota wordt opgemerkt: ‘De welstandsnota bevat geen welstandscriteria voor nieuwe ontwikkelingen die de bestaande ruimtelijke structuur en karakteristiek doorbreken. Dergelijke welstandscriteria kunnen namelijk niet worden opgesteld zonder dat er een concreet stedenbouwkundig plan aan ten grondslag ligt.’.

En:

‘Zodra zo’n (her)ontwikkelingsproject aan de orde is, zullen ook nieuwe welstandscriteria opgesteld moeten worden, als aanvulling op de welstandsnota.’

En:

‘Het opstellen van deze welstandscriteria wordt voortaan een vast onderdeel van de stedenbouwkundige planvoorbereiding.’

En tot slot:

‘De welstandscriteria dienen samen met de stedenbouwkundige randvoorwaarden door de gemeenteraad te worden vastgesteld. Voor dergelijke aanvullingen op de welstandsnota geldt dat de inspraak wordt gekoppeld aan de reguliere inspraakregeling bij de stedenbouwkundige planvoorbereidingen.

Checkpunten welstandsnota Maastricht

1) Algemeen

1. Wat is de omvang van de nota (aantal p.)

De nota is omvangrijk en bestaat eigenlijk uit vier delen. Het algemene deel en het gebiedsgerichte van de nota beslaan ruim 125 p. Een apart deel is gewijd aan criteria voor commerciële reclame, dit omvat ruim 35 p. Het derde deel bevat de sneltoetscriteria en telt 34 p.

2. Op welke wijze is de nota kenbaar gemaakt?

In te zien en op te vragen bij de gemeente. Ook toegankelijk via internet.

3. Heeft de nota een duidelijke opbouw wat betreft de welstandscriteria en overige onderdelen van de nota (bijv. de toelichting) zodat de welstandscriteria duidelijk zijn te onderscheiden?

De nota bevat als gezegd drie afzonderlijke delen. Ieder deel bevat een schema waarop de betekenis en de status van de verschillende deelnota's is weergegeven. Ook is een plattegrond van de gemeente met gebiedsaanduiding (deelgebieden die in de nota worden onderscheiden) voorin opgenomen. Een en ander is overzichtelijk. Een inhoudsopgave is alleen in het gebiedgerichte deel opgenomen.

4. Bevat de nota instrumenten tbv de hanteerbaarheid zodat de voor een locatie geldende welstandscriteria snel kunnen worden gevonden?

Zie hiervoor onder 3. Alle delen bevatten tevens een begrippenlijst en waar relevant illustraties (bijv. in het kader van de sneltoetscriteria).

5. Bevat de nota naast welstandscriteria ook andere toetsingskaders (bijv. reclamecriteria en criteria mbt monumenten)?

Ja, de nota bevat een afzonderlijk onderdeel met reclamecriteria en in het gebiedsgerichte deel zijn ook criteria m.b.t. beschermde stadsgezichten monumenten te vinden (p. 105 e.v.).

6. Bevat de nota procedurevoorschriften wat betreft totstandkoming en wijziging van de nota? Is de inspraakprocedure gevolgd en valt een indicatie te geven van de hoeveelheid inspraakreacties die tijdens die procedure zijn ingebracht?

De nota bevat zelf geen procedurevoorschriften. De wettelijk voorgeschreven inspraakprocedure is bij de vaststelling van de nota gevolgd. Wel bevat het algemeen deel van de nota een uitgebreide beschouwing over het juridische en organisatorische kader (p. 37 e.v.).

2) Welstandscriteria

7. Geef een indicatie (percentagegewijs) van de verhouding relatieve en absolute criteria

Ca 90% van de criteria is relatief.

8. Geef een indicatie (percentagegewijs) van de verhouding tussen objectgerichte en algemene criteria; welke objecten worden onderscheiden?

Ca 40% van de criteria is objectgericht. Het betreft dan met name de sneltoetscriteria.

9. Geef een indicatie (percentagegewijs) van de verhouding tussen gebiedsgerichte en algemene criteria; welke gebieden worden onderscheiden en wordt toegelicht waarom tot de desbetreffende criteria is besloten?

Ca 85 % van de criteria is gebiedsgericht.

De nota is opgebouwd rond een achttal gebieden. Onderscheiden worden:

- Binnenstad
- Noordelijk Maasdal
- Maastricht-Oost
- Zuidelijk Maasdal

- Jekerdal en omgeving
- Maastricht West

Daarnaast wordt een aantal bijzondere gebieden onderscheiden, het betreft dan vooral beschermde stadsgezichten. Ook gebieden waarvoor een beeldkwaliteitplan geldt worden als zodanig aangeduid (p.112).

Per onderscheiden gebied wordt een waardering voor de aanwezige en in de nota beschreven karakteristieken gegeven. Bijvoorbeeld luidende dat de aanwezige karakteristieken (omschreven in de nota) moet worden gewaarborgd (p. 60).

In de nota zijn uitgebreide beschrijvingen en illustraties opgenomen van de verschillende gebiedstypen. Gemotiveerd wordt waarom tot een bepaald welstandsniveau is besloten en is aangegeven tot welke bijpassende welstandscriteria zulks heeft geleid.

10. Bevatten de criteria vakjargon (bouwtechnisch, juridisch) termen die niet in de nota zelf worden verklaard?

De criteria bevatten wel vakjargon maar de begrippenlijst verklaart de meeste (niet alle) termen.

11. Bevatten de criteria nuanceringen als “in beginsel”; “veelal” etc.

Deze nuanceringen komen sporadisch voor.

12. Bevat de nota welstandscriteria die niet stroken met de kenmerken uit het Bblb?

Ja. In het onderdeel met de sneltoetscriteria komen bijvoorbeeld eisen voor m.b.t. de materiaalkeuze van erfafscheidingen, waarbij ook bouwvergunningvrije erfafscheidingen worden betrokken.

Voorts wordt in dit onderdeel vrij uitvoerig ingegaan op de achtergronden en de werking van het Bblb. Dergelijke bepalingen horen strikt genomen in de welstandsnota niet thuis. Verwarring ontstaat bovendien omdat vervolgens niet wordt aangegeven dat bouwwerken die op grond van het Bblb vergunningvrij zijn, in het geheel niet preventief aan welstand mogen worden getoetst.

13. Formuleert de nota afwijkingsmogelijkheden?

Ja. De nota rept over algemene welstandscriteria in het gebiedsgericht deel (p. 47). Op grond van deze criteria kan ook worden afgeweken van de gebieds- en objectgerichte criteria.

14. Bevat de nota welstandscriteria in de vorm van algemene uitgangspunten (mogelijk noemt de nota ze anders) waarin niet meer wordt gezegd dan dat bij de welstandtoets wordt gelet op maatvoering van het bouwwerk, schaal etc. zonder dat enige norm valt te ontdekken.

Ja. Zie onder 13. De algemene criteria zijn ontleend aan het werk van rijksbouwmeester T. Dijkstra.

15. Bevat de nota loketcriteria of sneltoetscriteria? Zo ja, geef een indicatie (percentagewijs) van de hoeveelheid. En, voldoen die criteria aan het bepaalde in art. 7 Bblb? Wordt gewerkt met standaardplannen c.q. precedenten?

Ja, in een afzonderlijk deel zijn sneltoetscriteria opgenomen. De loketcriteria beslaan ongeveer 30% van het geheel aan welstandscriteria. De sneltoetscriteria zijn niet altijd uitputtend maar laten beoordelingsruimte aan de bouwplantoetser.

Er wordt niet gewerkt met precedenten of trendsetters als onderdeel van het welstandsbeleid (zie daarover p. 6 van het deel Sneltoetscriteria).

16. Is de verhouding tussen de loketcriteria en de overige welstandscriteria duidelijk?

Ja, de sneltoetscriteria vormen een zelfstandig toetsingskader.

17. Bevat de nota criteria voor art. 19 Ww?

Nee. Volstaan wordt met de opmerking dat er zoiets iets als repressief welstandstoezicht en dat bij toepassing van art. 19 Ww het moet gaan om buitensporige situaties waar het het uiterlijk van bouwwerken betreft.

18. Bevat de nota verwijzingen naar andere toetsingskaders voor welstand? Bijv. beeldkwaliteitplannen of bestemmingsplannen.

Ja, er wordt verwezen naar beeldkwaliteitplannen (p. 112 van het gebiedsgerichte deel). Uitdrukkelijk wordt daarbij opgemerkt dat de desbetreffende beeldkwaliteitplannen onderdeel van de welstandsnota uitmaken.

Checkpunten welstandsnota Noordoostpolder

1) Algemeen

1. Wat is de omvang van de nota (aantal p.)?

De nota telt 130 pagina's exclusief bijlagen. De sneltoetscriteria en de leeswijzer voor de gebiedsgerichte criteria zijn o.a. opgenomen in de bijlage.

2. Op welke wijze is de nota kenbaar gemaakt (bijv. internet)?

De nota staat op de gemeentelijke website.

3. Heeft de nota een duidelijke opbouw wat betreft de welstandscriteria en overige onderdelen van de nota (bijv. de toelichting) zodat de welstandscriteria duidelijk zijn te onderscheiden?

Ja. De hoofdstukindeling is als volgt. 1 Inleiding, 2. Totstandkoming van het welstandsplan, 3. Beleid en procedures, 4 De gemeente beschreven, 5 Algemene en objectgerichte criteria, 6. Gebiedsgerichte criteria. Opvallend is dat de sneltoetscriteria in bijlage 2 staan. Er is geen paragraaf met een titel als sneltoetscriteria, waarin verwezen wordt naar bijlage 2.

In hoofdstuk 6 zijn de paragrafen over de verschillende gebieden eenvormig opgezet. De welstandscriteria worden door middel van een kopje en een gekleurde achtergrond duidelijk onderscheiden van de toelichting.

4. Bevat de nota instrumenten tbv de hanteerbaarheid zodat de voor een locatie geldende welstandscriteria snel kunnen worden gevonden; bijv.

De inleiding bevat een korte leeswijzer die verwijst naar het belangrijkste onderdeel van de nota, te weten de welstandscriteria. Deze staan volgens de leeswijzer in hoofdstuk 5 en paragraaf 6.3. Er wordt niet gewezen op de sneltoetscriteria in bijlage 2. Er staat wel een verwijzing naar de sneltoetscriteria in paragraaf 3.2.7 Algemene en objectgerichte criteria. In hoofdstuk 5 Algemene en objectgerichte criteria wordt niet naar deze criteria verwezen.

In hoofdstuk 6 wordt in alle gebieden wel naar de sneltoetscriteria verwezen.

Bijlage 4 is een leeswijzer gebiedsgerichte criteria.

5. Bevat de nota naast welstandscriteria ook andere toetsingskaders (bijv. reclamecriteria en criteria mbt monumenten)?

Ja, de nota bevat criteria voor reclame (p. 21). De nota bevat ook welstandscriteria voor monumenten.

6. Bevat de nota procedurevoorschriften wat betreft totstandkoming en wijziging van de nota? Is de inspraakprocedure gevolgd en valt een indicatie te geven van de hoeveelheid inspraakreacties die tijdens die procedure zijn ingebracht (volstaan met indicatie van aantal inspraakreacties; eventueel bellen met desbetreffende gemeente)?

De nota bevat geen procedurevoorschriften wat betreft totstandkoming en wijziging van de nota.

2) Welstandscriteria

7. Geef een indicatie (percentagegewijs) van de verhouding relatieve en absolute criteria.

De sneltoetscriteria zijn voor ca 35% relatief. De overige criteria zijn vrijwel allemaal relatief (meer dan 95%). In totaal is meer dan 65% van de criteria relatief.

8. Geef een indicatie (percentagegewijs) van de verhouding tussen objectgerichte en algemene criteria; welke objecten worden onderscheiden?

De sneltoetscriteria (bijna 55%) zijn 100% objectgericht. De volgende objecten worden onderscheiden: aan- en uitbouwen, bijgebouwen en overkappingen, kozijn en gevelwijzigingen, dakkapellen, erfafscheidingen, rolhekken, luiken en rolluiken. Voor dakkapellen op arbeiderswoningen, Oostenrijkse woningen, boerderijen van verschillende typen en pachterswoningen zijn aparte criteria opgenomen. Zie hierover vraag 10.

De overige criteria worden in de nota onderscheiden in algemene en objectgerichte criteria en gebiedsgerichte criteria. De objectgerichte criteria zien op monumenten (ca 1 % van alle criteria) en reclame. De gebiedsgerichte criteria zijn in het geheel niet (0%) objectgericht. Dit betekent dat bijna 55% van alle criteria objectgericht is.

9. Geef een indicatie (percentagegewijs) van de verhouding tussen gebiedsgerichte en algemene criteria; welke gebieden worden onderscheiden en wordt toegelicht waarom tot de desbetreffende criteria is besloten?

Ruim 40% van alle criteria is gebiedsgericht. Als de sneltoetscriteria buiten beschouwing blijven is ruim 90% gebiedsgericht.

De volgende 11 gebieden worden onderscheiden: Emmeloord- centrum, Emmeloord-ousdte schil, Emmeloord –overige woonwijken, Emmeloord-bedrijventerrein, Emmelerbos, Dorpen – oude kern, Dorpen –overige woonwijken, Dorpen – bedrijventerreinen, Nagele, Schokland, Buitengebied. De gebiedsverdeling wordt kort toegelicht (p. 25, 26).

10. Bevatten de criteria vakjargon (bouwtechnisch, juridisch) termen die niet in de nota zelf worden verklaard?

Bij de nota is een begrippenlijst gevoegd (bijlage 1). Enkele belangrijke termen worden niet verklaard. Het betreft de type woningen waarvoor specifieke dakkapelcriteria gelden: arbeiderswoningen, Oostenrijkse woningen, boerderijen type C, K en M en pachterswoningen type S, S^{***}, SS, SS^{***} en T.

11. Bevatten de criteria nuanceringen als “in beginsel”; “veelal” etc.?

Ja, vooral in de sneltoetscriteria.

12. Bevat de nota welstandscriteria die niet stroken met de kenmerken uit het Bblb?

De nota bevat sneltoetscriteria voor bouwvergunningvrije bouwwerken. Deze beperken de bouw mogelijkheden uit het Bblb.

Vermelding verdient het volgende gebiedsgerichte criterium: ‘Vernieuwing is mogelijk’.

13. Formuleert de nota afwijkingmogelijkheden?

Door het toevoegen van de volgende regel is volgens de nota een vangnet gebruikt, gebaseerd op artikel 4:84 Awb (paragraaf 2.1, bijlage 2): ‘Deze criteria gelden tenzij er sprake is van een bijzondere situatie en er gerede twijfel bestaat aan de toepasbaarheid van de genoemde criteria’.

14. Bevat de nota welstandscriteria in de vorm van algemene uitgangspunten (mogelijk noemt de nota ze anders) waarin niet meer wordt gezegd dan dat bij de welstandtoets wordt gelet op maatvoering van het bouwwerk, schaal etc. zonder dat enige norm valt te ontdekken?

Neen. De nota bevat wel criteria voor architectonische kwaliteit die erg algemeen zijn. Deze zijn ontleend aan het boek Architectonische kwaliteit, van Tj. Dijkstra. Er zijn ook erg algemene welstandscriteria voor monumenten (p. 21).

Ook sommige gebiedsgerichte criteria zijn erg algemeen, bijvoorbeeld: ‘De situering van de gebouwen dient afgestemd te worden op de directe omgeving’ (p. 36).

15. Bevat de nota loketcriteria of sneltoetscriteria? Zo ja, geef een indicatie (percentagegewijs) van de hoeveelheid. En, voldoen die criteria aan het bepaalde in art. 7 Bblb? Wordt gewerkt met standaardplannen c.q. precedenten?

De nota bevat sneltoetscriteria. Deze vormen bijna 55% van alle criteria.

De sneltoetscriteria zijn voor een deel relatief en in die zin niet uitputtend, zoals wordt voorgeschreven in artikel 7 Bblb. De sneltoetscriteria gelden voor objecten (zie vraag 8) en zijn als volgt gegroepeerd: algemeen, plaatsing en aantal, maatvoering, vormgeving, materiaal en kleur. Onder algemeen staat bijvoorbeeld ‘geen secundaire aan- of uitbouw’, dit strookt niet met artikel 7 Bblb.

Het nieuwe beleid is bepalend, er wordt dus niet gewerkt met precedenten. Een uitzondering hierop vormen de trendsetters. Trendsetters worden altijd vooraf door de welstandscommissie vastgesteld. Dit kan bij het jaarlijks evalueren van het welstandsbeleid gebeuren. Zie paragraaf 1.3 van bijlage 2.

16. Is de verhouding tussen de loketcriteria en de overige welstandscriteria duidelijk?

De functie van de sneltoetscriteria wordt duidelijk toegelicht op p. 9. In de sneltoetscriteria voor dakkapellen op woningen gelegen aan een beeldbepalende openbare ruimte (bijlage 2) staat echter: 'De welstandscommissie kan een negatief advies uitbrengen over een dakkapel in afwijking van de hiervoor genoemde regelgevingen.' Onduidelijk is wanneer de welstandscommissie in dit geval om advies moet worden gevraagd.

17. Bevat de nota criteria met betrekking tot repressief welstandstoezicht (art. 19 Ww)?

Ja. Zie pagina 21. Bovendien staat in bijlage 2 (sneltoetscriteria) dat de sneltoetscriteria kunnen worden gebruikt voor repressieve toetsing van vergunningvrije bouwplannen.

18. Bevat de nota verwijzingen naar andere toetsingskaders voor welstand? Bijv. beeldkwaliteitplannen of bestemmingsplannen.

Ja. 'In die delen van de Erven die vallen onder het beeldkwaliteitplan: 'de verbeelding van ruimtelijke kwaliteit' zijn de criteria uit dat plan van toepassing' (p. 64).

Checkpunten welstandsnota Nijmegen

1) Algemeen

1. Wat is de omvang van de nota (aantal p.)

De nota bevat 142 pagina's.

De nota is vastgesteld op 9 juni 2004.

2. Op welke wijze is de nota kenbaar gemaakt (bijv. internet)?

De nota kan (na enige inspanning) gedownload worden van internet. De nota draagt de naam 'Uitwerkingsnota Beeldkwaliteit'.

3. Heeft de nota een duidelijke opbouw wat betreft de welstandscriteria en overige onderdelen van de nota (bijv. de toelichting) zodat de welstandscriteria duidelijk zijn te onderscheiden?

Ja, de welstandscriteria zijn duidelijk te onderscheiden. Zij zijn opgenomen in deel II van de nota.

4. Bevat de nota instrumenten tbv de hanteerbaarheid zodat de voor een locatie geldende welstandscriteria snel kunnen worden gevonden?

Ja, de nota bevat een Stroomschema beeldkwaliteitscriteria (p. 2) en een inhoudsopgave (p. 3).

5. Bevat de nota naast welstandscriteria ook andere toetsingskaders (bijv. reclamecriteria en criteria mbt monumenten)?

Ja, reclamevoorschriften vormen onderdeel van de sneltoetscriteria.

6. Bevat de nota procedurevoorschriften wat betreft totstandkoming en wijziging van de nota? Is de inspraakprocedure gevolgd en valt een indicatie te geven van de hoeveelheid inspraakreacties die tijdens die procedure zijn ingebracht (volstaan met indicatie van aantal inspraakreacties; eventueel bellen met desbetreffende gemeente)?

Op p. 6 wordt onder het kopje 'Verantwoording' de totstandkomingsprocedure van de nota geschetst. Het communicatietraject bestond uit een expert workshop, een internet enquête, inloopavonden, een digitaal discussieforum en een slotdebat. De resultaten van het communicatietraject zijn vastgelegd in een eindrapportage die via internet kan worden ingezien.

2) Welstandscriteria

7. Geef een indicatie (percentagegewijs) van de verhouding relatieve en absolute criteria

Per gebied worden hoofdzakelijk relatieve criteria geformuleerd. Het aantal absolute criteria bedraagt minder dan 5% van het totaal. Zie voor de sneltoetscriteria hierna.

8. Geef een indicatie (percentagewijs) van de verhouding tussen objectgerichte en algemene criteria; welke objecten worden onderscheiden?

Er zijn zes algemene beeldkwaliteitscriteria geformuleerd:

- a. relatie tussen vorm, gebruik en constructie (van een bouwwerk dat voldoet aan redelijke eisen van welstand mag verwacht worden dat de verschijningsvorm een relatie heeft met het gebruik ervan en de wijze waarop het gemaakt is, terwijl de vormgeving daarnaast ook zijn eigen samenhang en logica heeft);
- b. relatie tussen bouwwerk en omgeving (van een bouwwerk dat voldoet aan redelijke eisen van welstand mag verwacht worden dat het een positieve bijdrage levert aan de kwaliteit van de openbare (stedelijke en landschappelijke) ruimte)
- c. betekenissen van vormen in de sociaal-culturele context;
- d. evenwicht tussen helderheid en complexiteit;
- e. schaal en maatverhoudingen;
- f. materiaal, textuur, kleur en licht.

Ieder criterium is voorzien van een nadere toelichting van tussen 15 en 30 regels. Zie voor een korte nadere duiding van deze toelichting de eerste twee criteria hierboven. Concreter dan dit is het niet (p. 18-21).

De gebiedsgerichte criteria beslaan meer dan 60 pagina's. Daarnaast wordt nog een aantal objecten onderscheiden, te weten monumenten, identiteitsbepalende objecten (open definitie) en hoogbouwprojecten. De criteria voor deze objecten tezamen beslaan 6 pagina's

9. Geef een indicatie (percentagewijs) van de verhouding tussen gebiedsgerichte en algemene criteria; welke gebieden worden onderscheiden en wordt toegelicht waarom tot de desbetreffende criteria is besloten?

'In Nijmegen komen samenhangende ruimtelijke eenheden voor met eigen beeldkenmerken. Dit kunnen bij voorbeeld buurten, wijken, of kleinere ensembles zijn. Om de eenheden te kunnen benoemen, is het begrip 'bouwstenen' geïntroduceerd.' (p. 22). 'De eigen kenmerken per bouwsteen resulteren in bijbehorende toetsingscriteria.' (p. 22).

De volgende bouwstenen worden onderscheiden: (-) historisch gegroeide gebieden, (-) planmatig ontworpen woongebieden, (-) voorzieningen en werkgebieden, (-) groene gebieden, (-) bijzondere thema's (woonwagencentra) (pagina's 24 tot en met 87). Binnen de bouwstenen wordt vervolgens verder verfijnd.

Binnen woongebieden wordt een tweetal gebieden specifiek benoemd, te weten tuindorp en tuinwijk. Daarnaast wordt een onderverdeling gehanteerd, naoorlogs, inbreidingen en stadsvernieuwingen vanaf 1970 en woongebieden vanaf 1990. Steeds worden de criteria ingeleid door een beschrijving van de kenmerken van het gebied en de aandachtspunten.

Voor ieder onderdeel van een bouwsteen worden toetsingscriteria geformuleerd. Aan deze toetsingscriteria gaat steeds de volgende algemene formulering vooraf:

'De onderstaande toetsingscriteria gelden voor alle bouwplannen in deze bouwsteen. Niet elk criterium is per definitie van toepassing op elke bouwopgave. De beschreven aspecten en criteria staan niet op zichzelf. Ze worden altijd in relatie tot elkaar getoetst. Het ontwerp als geheel moet in dat opzicht consequent zijn op alle schaalniveau's. Voor delen van bouwstenen waar de dynamiekaart aangeeft dat er sprake is van herstructurering of transformatie kunnen andere criteria gelden, wanneer de gemeentelijke visie op de ontwikkeling van dat gebied daarvoor aanleiding geeft.' (zie bij voorbeeld p. 25).

10. Bevatten de criteria vakjargon (bouwtechnisch, juridisch) termen die niet in de nota zelf worden verklaard?

Ja, als bijlage D is een woordenlijst toegevoegd.

11. Bevatten de criteria nuancerings als "in beginsel"; "veelal" etc.

Voor zover absolute criteria worden geformuleerd, zijn deze vrijwel steeds voorzien van nuancerings.

12. Bevat de nota welstandscriteria die niet stroken met de kenmerken uit het Bblb? (hoeft niet in detail, aantal voorbeelden uit nota noemen). Voorbeeld: welstandscriterium stelt dat hoogte van bijgebouw niet meer mag zijn dan 2,10m terwijl Bblb in art. 2 onderdeel b andere maatvoering toelaatbaar acht

In sommige gebieden wordt een voorkeur uitgesproken voor erfafscheiding door middel van hagen, waarbij nog wordt aangegeven dat onderhoud en beheer onlosmakelijk onderdeel van het plan vormen.

Verder bepalingen met betrekking tot parkeren (parkeren op eigen erf), stallingsmogelijkheden voor fietsen, straatmeubilair en de invloed van verlichting van terreinen en gebouwen op de omgeving.

13. Formuleert de nota afwijkingsmogelijkheden?

Ja, er is in een hardheidsclausule voorzien (p. 1). De Commissie Beeldkwaliteit kan benw adviseren van gebieds- en objectgerichte criteria af te wijken. In dat geval wordt slechts getoetst aan de algemene beeldkwaliteitscriteria (p. 18).

Pagina 94: afwijken van de sneltoetscriteria is mogelijk, mits dit grondig gemotiveerd wordt.

14. Bevat de nota welstandscriteria in de vorm van algemene uitgangspunten (mogelijk noemt de nota ze anders) waarin niet meer wordt gezegd dan dat bij de welstandtoets wordt gelet op maatvoering van het bouwwerk, schaal etc. zonder dat enige norm valt te ontdekken.
Zie hiervoor.

15. Bevat de nota loketcriteria of sneltoetscriteria? Zo ja, geef een indicatie (percentagewijs) van de hoeveelheid. En, voldoen die criteria aan het bepaalde in art. 7 Bblb?

Ja, van de 90 pagina's criteria zijn er 21 ingeruimd voor de sneltoetscriteria.

De sneltoetscriteria zijn concreter dan de elders in de nota opgenomen criteria, maar ook hier is meer dan de 75% relatief. Alleen bij dakkapellen worden vrijwel uitsluitend absolute criteria gehanteerd. Er wordt ook gewerkt met trendsetters c.q. precedenten.

In de nota wordt per onderdeel, voor zover relevant, aangegeven: 'Hoewel lichte bouwaanvragen niet voor advies hoeven te worden voorgelegd aan de Commissie Beeldkwaliteit, kan het wel. Er kan advies worden gevraagd, bij voorbeeld als er gerede twijfel bestaat of een bouwplan al dan niet aan de sneltoetscriteria voldoet. Indien een lichte bouwaanvraag betrekking heeft op een Rijks- of gemeentelijke monument, op een stadsbeeldobject of op een pand gelegen in een beschermd stads- of dorpsgezicht, dan moet de aanvraag in alle gevallen voor advies aan de Commissie Beeldkwaliteit worden voorgelegd.' (bij voorbeeld p. 104)

16. Is de verhouding tussen de loketcriteria en de overige welstandscriteria duidelijk?

Ja, de sneltoetscriteria zijn opgenomen in onderdeel D van de nota (p. 93-114)

17. Bevat de nota criteria voor art. 19 Ww?

Nee. Een echte norm ontbreekt, wel worden enkele voorbeelden gegeven van excessieve vormgeving die tot toepassing van art. 19 Ww zou kunnen leiden.

18. Bevat de nota verwijzingen naar andere toetsingskaders voor welstand? Bijv. beeldkwaliteitplannen of bestemmingsplannen.

Ja.

'De komende jaren zal de uitwerkingsnota worden verfijnd en gecompleteerd met beeldkwaliteitsplannen voor waardevolle gebieden en ontwikkelingslocaties.' (p. 5). De welstandsnota fungeert dan als een kapstok voor de beeldkwaliteitsplannen (zie schema p. 5).

Onder het kopje 'criteria voor bijzondere objecten', is een paragraaf 'Monumenten en beschermde gebieden' opgenomen. Daarin is bepaald dat de Commissie Beeldkwaliteit de bepalingen van de monumentenverordening als uitgangspunt hanteert bij de toetsing op beeldkwaliteit (p. 89).

Op pagina 25: 'Wijzigingen van het stedenbouwkundige patroon ten gevolge van een bouwplan moeten altijd afgestemd worden op de gemeentelijke stedenbouwkundige visie'.

Checkpunten welstandsnota Rotterdam

1) Algemeen

1. Wat is de omvang van de nota (aantal p.)?

Ca 350 (excl. bijlagen). Het betreft hier de zogenoemde Koepelnota Welstand Rotterdam. Dit is de nota die onder verantwoordelijkheid valt van de gemeenteraad van Rotterdam. De Koepelnota laat op onderdelen aanvulling door de deelgemeenteraden toe (p. 23).

2. Op welke wijze is de nota kenbaar gemaakt (bijv. internet)?

Ter inzage bij gemeente en ook via internet

3. Heeft de nota een duidelijke opbouw wat betreft de welstandscriteria en overige onderdelen van de nota (bijv. de toelichting) zodat de welstandscriteria duidelijk zijn te onderscheiden?

De nota bestaat uit drie delen. Het eerste deel bevat een zogeheten Algemeen Kader met daarin de beleidsmatige en bestuurlijke achtergonden van het welstandstoezicht in Rotterdam. Deel II bevat de inhoudelijke elementen die bij de welstandstoets worden gehanteerd. Deel III bevat een aantal bijlagen, waaronder een begrippenlijst.

4. Bevat de nota instrumenten tbv de hanteerbaarheid zodat de voor een locatie geldende welstandscriteria snel kunnen worden gevonden?

Nee. Leeswijzers o.i.d. ontbreken. Dat is temeer opvallend omdat deze nota een erg grote omvang heeft en op onderdelen gedetailleerd is vormgegeven.

5. Bevat de nota naast welstandscriteria ook andere toetsingskaders (bijv. reclamecriteria en criteria mbt monumenten)?

Deels. Ten aanzien van monumenten en aangrenzende panden bevat de nota een afzonderlijk deel (Deel II, 12). Voor de bescherming van monumenten zijn echter ook specifieke beleidsdocumenten opgesteld. Reclame-uitingen zijn in de APV gereguleerd, maar komen impliciet ook in de welstandscriteria voor (bijv. p. 257, inrichting Centrumsingel).

6. Bevat de nota procedurevoorschriften wat betreft totstandkoming en wijziging van de nota? Is de inspraakprocedure gevolgd en valt een indicatie te geven van de hoeveelheid inspraakreacties die tijdens die procedure zijn ingebracht (volstaan met indicatie van aantal inspraakreacties; eventueel bellen met desbetreffende gemeente)?

Deels. De nota geeft wel aan wie bevoegd is om wijzigingen/aanvullingen te plegen (gemeenteraad en/of deelraden) en dat daarbij de inspraakprocedure moet worden gevolgd. Hoe die procedure er precies uitziet wordt in de nota zelf niet uiteengezet.

2) Welstandscriteria

7. Geef een indicatie (percentagegewijs) van de verhouding relatieve en absolute criteria.

Ca 85% van de criteria is relatief.

8. Geef een indicatie (percentagegewijs) van de verhouding tussen objectgerichte en algemene criteria; welke objecten worden onderscheiden?

Ca 60% van de criteria is objectgericht. Onderscheiden worden de kleine bouwwerken zoals die ook voorkomen in het Bblb.

9. Geef een indicatie (percentagegewijs) van de verhouding tussen gebiedsgerichte en algemene criteria; welke gebieden worden onderscheiden en wordt toegelicht waarom tot de desbetreffende criteria is besloten?

Ca 75% van de criteria is gebiedsgericht.

Onderscheiden worden gebiedstypen:

- Historische linten en kernen
- Niet-planmatige uitbreidingen
- Planmatige stedelijke uitbreidingen
- Tuindorpen
- Stempel- en strokenbouw
- Woningbouw 1970-1985
- Projecten na 1985
- Stedelijke village gebieden
- Rivierlocaties
- Stedelijke knooppunten
- Bedrijven – en kantorenlocaties
- Haventerreinen
- Stadsparken en singels
- Sport- en recreatiecomplexen
- Overige groengebieden

Als aparte gebieden:

- Ontwikkelingsgebieden
- Centrummix

Verder worden binnen de onderscheiden gebieden nog Structuren, Stadslandschappen, Beschermd stadsgezichten (o.a. Kralingen Midden, Scheepvaartkwartier en Noordereiland) en Monumenten als aparte typen onderscheiden. Voor deze items worden specifieke welstandscriteria gegeven die veelal gelden als aanvulling op de gebiedsgerichte criteria die gelden voor het desbetreffende gebied.

De Koepelnota bevat een zeer uitgebreide en instructieve toelichting op de wijze waarop tot de verschillende gebiedstypologieën is gekomen. Ingegaan wordt onder meer op de historische achtergronden van een gebied, de korrelgroottes, de gemengde functies binnen een gebied etc. Op kaartbeelden zijn de verschillende gebieden aangeduid (op termijn ook digitaal beschikbaar (GIS)). Per gebied wordt een welstandsniveau aangegeven.

Ten aanzien van ontwikkelingsgebieden wordt uiteengezet dat de totstandkoming van welstandscriteria voor dergelijke gebieden zal plaatsvinden over de band van welstandsparagrafen in de voor die gebieden op te stellen stedenbouwkundige plannen.

Per gebiedstype is een zelfde opbouw gekozen:

- typebeschrijving en kwaliteit (met veel illustraties en voorbeeld)
- Dynamiek en ruimtelijk beleid
- Welstandsniveau
- Welstandscriteria

N.B.: Het geheel overziende moet worden geconcludeerd dat de nota zeer gedetailleerd is. Dat is ook de belangrijkste oorzaak voor de grote omvang van het geheel.

10. Bevatten de criteria vakjargon (bouwtechnisch, juridisch) termen die niet in de nota zelf worden verklaard?

Vakjargon komt voor, maar op betrekkelijk kleine schaal. De voor de toepassing van de welstandscriteria relevante termen worden in een begrippenlijst verklaard.

11. Bevatten de criteria nuanceringsen als “in beginsel”; “veelal” etc.?

Slechts zeer incidenteel.

12. Bevat de nota welstandscriteria die niet stroken met de kenmerken uit het Bblb?

Ja, in die zin dat binnen de gebiedsgerichte criteria eisen worden gesteld aan bijv. de materiaaltoepassing van toevoegingen aan bouwwerken die volgens het Bblb vergunningsvrij zijn. Opmerking verdient in dit verband wél dat in het hoofdstuk over de loketcriteria uitdrukkelijk wordt

aangegeven dat die criteria niet van toepassing zijn indien een bouwwerk blijft binnen de randvoorwaarden van het Bblb (p. 351).

13. Formuleert de nota afwijkingmogelijkheden?

Nee.

14. Bevat de nota welstandscriteria in de vorm van algemene uitgangspunten (mogelijk noemt de nota ze anders) waarin niet meer wordt gezegd dan dat bij de welstandstoets wordt gelet op maatvoering van het bouwwerk, schaal etc. zonder dat enige norm valt te ontdekken?

Ja, hier algemene welstandscriteria genoemd (p. 37). Het gaat om de criteria die aan het werk van de Rijksbouwmeester zijn ontleend en ook in vele andere nota's worden aangetroffen.

In de toelichting wordt vermeld dat deze criteria kunnen worden gebruikt indien een bouwwerk afwijkt van wat in een gebied gebruikelijk is. Niet vermeld wordt dat de algemene criteria kunnen worden gebruikt om een bouwwerk dat voldoet aan de gebiedsgerichte criteria, toch niet aanvaardbaar te oordelen.

15. Bevat de nota loketcriteria of sneltoetscriteria? Zo ja, geef een indicatie (percentagewijs) van de hoeveelheid. En, voldoen die criteria aan het bepaalde in art. 7 Bblb? Wordt gewerkt met standaardplannen c.q. precedenten?

Ja, loketcriteria. Ca 40% van het totale aantal welstandscriteria. De loketcriteria zijn niet allemaal uitputtend van aard (veel gewerkt met term "afstemmen op").

Qua systematiek verdient vermelding dat er per bouwactiviteit loketcriteria worden gegeven, die voor sommige gebiedstypen verder zijn aangevuld met gebiedsspecifieke loketcriteria (bijv. p. 353).

Er wordt gerefereerd aan standaardplannen; in deze nota "trendsetters" geheten. Of voor een bepaalde locatie trendsetters zijn kan bij de dienst dS+V worden nagevraagd.

16. Is de verhouding tussen de loketcriteria en de overige welstandscriteria duidelijk?

Ingenieuze systematiek, maar na enige studie wel inzichtelijk. Handig is dat per 'set' loketcriteria een verklarende woordenlijst is opgenomen. Immers, iemand die een dakkapel wil bouwen kan aldus volstaan met het lezen van dat onderdeel van de loketcriteria (p. 363).

17. Bevat de nota criteria met betrekking tot repressief welstandstoezicht (art. 19 Ww)?

De nota vermeldt dat er zoiets is als repressief welstandstoezicht (p. 27). Een echt inhoudelijk criterium wordt verder niet gegeven, afgezien van de stelling dat het moet gaan om "een exces". Vervolgens worden indicatief enkele voorbeelden gegeven wat onder een exces kan worden volstaan (bijv. armoedig materiaalgebruik).

18. Bevat de nota verwijzingen naar andere toetsingskaders voor welstand? Bijv. beeldkwaliteitplannen of bestemmingsplannen.

In de eerste plaats verdient opmerking dat de nota uitdrukkelijk wijst op het primaat van het bestemmingsplan in het algemeen. Dat gebeurt ook steeds voorafgaande aan de opsomming van de criteria per deelgebied.

Verder vestigt de nota de aandacht op het bestaan van beeldkwaliteitplannen voor bepaalde (ontwikkel)locaties en wordt vastgesteld dat een aantal bestaande plannen niet voldoet aan de eisen die de Woningwet aan de vaststelling van een welstandsnota stelt. Gesteld wordt dat alle beeldkwaliteitplannen (of andere documenten waarin welstandscriteria zijn vastgelegd) voortaan worden betiteld als "welstandsparagraaf", zij de procedure van de Woningwet moeten doorlopen en vervolgens gelden als aanvulling op de Koepelnota.

Handig is het in de bijlage opgenomen overzicht van ontwikkelingsgebieden binnen de gemeente Rotterdam. Bedoeling is dat dit overzicht jaarlijks wordt bijgewerkt en digitaal is te raadplegen. In het overzicht wordt per ontwikkelingsgebied aangegeven wat de stand van zaken is m.b.t. de stedenbouwkundige besluitvorming ten aanzien van de desbetreffende gebieden. Aldus ontstaat als het

ware een dynamische verwijzing in de nota naar andere documenten waarin welstandscriteria zijn opgenomen.

Checkpunten welstandsnota Tiel

1) Algemeen

1. Wat is de omvang van de nota (aantal p.)?

De nota telt 284 pagina's.

2. Op welke wijze is de nota kenbaar gemaakt (bijv. internet)?

De nota staat niet op internet. Er wordt wel gestreefd naar een 'digitale implementatie van de nota en er zijn informatieve folders uitgebracht (zie p. 52 nota).

3. Heeft de nota een duidelijke opbouw wat betreft de welstandscriteria en overige onderdelen van de nota (bijv. de toelichting) zodat de welstandscriteria duidelijk zijn te onderscheiden?

Hoofdstukindeling: 1 Organisatie van welstand, 2 Ruimtelijk kader en beleid, 3 Kwaliteitskader, 4 Specifieke welstandscriteria, 5 Standaard loketcriteria. Hoofdstuk 4 heeft een duidelijke opbouw. Per deelgebied is een paragraaf opgenomen met een beschrijving van de bestaande situatie, de beleidsuitgangspunten welstand en de welstandscriteria. Binnen de deelgebieden bestaan twee op kaart aangegeven welstandsniveaus. Een en ander wordt toegelicht in hoofdstuk 3 (p. 47). Ook hoofdstuk 5 heeft een duidelijke opbouw zodat de criteria makkelijk zijn te vinden.

4. Bevat de nota instrumenten tbv de hanteerbaarheid zodat de voor een locatie geldende welstandscriteria snel kunnen worden gevonden; bijv.

De nota heeft een inhoudsopgave (zie vraag 3) en een leeswijzer. De titel van hoofdstuk 4 specifieke welstandscriteria wekt de indruk dat er ook algemene welstandscriteria zijn. In de leeswijzer (p. 9) staat dat hoofdstuk 3 inzicht geeft in 'de algemene welstandscriteria die bestaan uit een kwaliteitskader en een ruimtelijk kader'. Dit hoofdstuk bevat echter geen criteria waaraan een concreet bouwplan moet worden getoetst. Een en ander is wat onduidelijk.

5. Bevat de nota naast welstandscriteria ook andere toetsingskaders (bijv. reclamecriteria en criteria mbt monumenten)?

In een paar deelgebieden worden reclamecriteria gegeven, bijvoorbeeld op p. 60 onder Reclame en naamaanduidingen.

6. Bevat de nota procedurevoorschriften wat betreft totstandkoming en wijziging van de nota? Is de inspraakprocedure gevolgd en valt een indicatie te geven van de hoeveelheid inspraakreacties die tijdens die procedure zijn ingebracht (volstaan met indicatie van aantal inspraakreacties; eventueel bellen met desbetreffende gemeente)?

De nota bevat geen procedurevoorschriften.

2) Welstandscriteria

7. Geef een indicatie (percentagegewijs) van de verhouding relatieve en absolute criteria.

De nota geeft aan dat de loketcriteria een bepaalde eenduidigheid moeten hebben, m.a.w. dat ze objectief toetsbaar moeten zijn. Ca. 66% van de loketcriteria is absoluut.

Van de andere criteria is minder dan 10% absoluut. De nota geeft ook aan dat die criteria relatief zijn (p. 8).

8. Geef een indicatie (percentagegewijs) van de verhouding tussen objectgerichte en algemene criteria; welke objecten worden onderscheiden?

De loketcriteria zijn 100% objectgericht. De volgende objecten worden onderscheiden:

- aan en uitbouwen;
- bijgebouwen en overkappingen;
- kozijn- en gevelwijzigingen;
- dakkapellen;
- erfafscheidingen.

De overige criteria zijn slechts voor een zeer klein deel objectgericht (minder dan 5%). De objecten zijn o.a. winkelpui, rolhekken, luiken en rolluiken.

9. Geef een indicatie (percentagegewijs) van de verhouding tussen gebiedsgerichte en algemene criteria; welke gebieden worden onderscheiden en wordt toegelicht waarom tot de desbetreffende criteria is besloten?

De gewone (niet loket) criteria (ruim 90 %) zijn allen gebiedsgericht. Er wordt onderscheid gemaakt tussen twaalf deelgebieden:

- Historische kern Tiel;
- Vooroorlogse bebouwingsring;
- Tiel Noord;
- Tiel Oost;
- Tiel Noord en West;
- Tiel West;
- Naoorlogse bedrijventerrein Tiel Noord-Oost;
- Passewaaij;
- Kapel-Avezaath;
- Wadenoijen;
- Buitengebied;
- Omgeving Bommelweg.

De deelgebieden zijn afgebakend op grond van een drietal criteria (zie p. 41 en 42)

Daarnaast is wordt onderscheid gemaakt in gebieden met Welstandsniveau 1 en Welstandsniveau 2. Binnen een deelgebied kunnen beide welstandsniveaus bestaan. In dat geval gelden binnen dat deelgebied verschillende welstandscriteria.

De loketcriteria (minder dan 10%) zijn niet gebiedsgericht, zij het dat er (per object) wel verschillende criteria gelden binnen Welstandsniveau 1 en Welstandsniveau 2.

10. Bevatten de criteria vakjargon (bouwtechnisch, juridisch) termen die niet in de nota zelf worden verklaard?

Neen. Bij de nota hoort een begrippenlijst (Bijlage 2)

11. Bevatten de criteria nuanceringsen als “in beginsel”; “veelal” etc.?

De overgrote meerderheid bevat geen nuanceringsen. Slechts enkele criteria wel, bijvoorbeeld: in het algemeen worden dakkapellen onder in het dakvlak toegepast (p. 282), het oorspronkelijk kleurgebruik is uitgangspunt (p. 85), in principe zijn alle gevels zichtbaar vanaf de openbare weg (p. 89).

12. Bevat de nota welstandscriteria die niet stroken met de kenmerken uit het Bblb?

De nota bevat loketcriteria voor bouwvergunningvrije bouwwerken. De Kozijn en gevelwijzigingen die voldoen aan de loketcriteria zullen bijna altijd vergunningvrij zijn (zie p. 277). De criteria voor dakkapellen aan de achterkant komen voor een deel overeen met de criteria voor vergunningvrije dakkapellen

13. Formuleert de nota afwijkingsmogelijkheden?

Neen.

14. Bevat de nota welstandscriteria in de vorm van algemene uitgangspunten (mogelijk noemt de nota ze anders) waarin niet meer wordt gezegd dan dat bij de welstandtoets wordt gelet op maatvoering van het bouwwerk, schaal etc. zonder dat enige norm valt te ontdekken?

Neen.

15. Bevat de nota loketcriteria of sneltoetscriteria? Zo ja, geef een indicatie (percentagegewijs) van de hoeveelheid. En, voldoen die criteria aan het bepaalde in art. 7 Bblb? Wordt gewerkt met standaardplannen c.q. precedenten?

p.259

De nota bevat standaard loketcriteria voor veelvoorkomende kleine bouwplannen (zie vraag 8). Dit is minder dan 10% van het totale aantal criteria.

De loketcriteria zijn voor een deel relatief en in die zin niet uitputtend, zoals wordt voorgeschreven in artikel 7 Bblb. Het betreft criteria over plaatsing, vormgeving, maatvoering, materiaalgebruik en kleur, dit is conform art. 7 Bblb.

Er wordt uitdrukkelijk voor gekozen het nieuwe beleid maatgevend te laten zijn (uitsterfregeling), zie paragraaf 5.1.2 Precedentwerking, p. 259.

16. Is de verhouding tussen de loketcriteria en de overige welstandscriteria duidelijk?

In de inleiding staat onder het kopje Gebruik van de welstandsnota een korte passage over de loketcriteria en de overige welstandscriteria. In hoofdstuk 5 dat de Standaard loketcriteria bevat, staat niets over het verschil met de gewone criteria.

17. Bevat de nota criteria met betrekking tot repressief welstandstoezicht (art. 19 Ww)?

Neen. Verwezen wordt naar paragraaf 3.6 Repressief welstandstoezicht (p. 50). Overigens heeft de raad heeft besloten dat voor vergunningvrije bouwwerken geen redelijke eisen van welstand gelden.

18. Bevat de nota verwijzingen naar andere toetsingskaders voor welstand? Bijv. beeldkwaliteitplannen of bestemmingsplannen.

De nota bevat een opsomming van de geldende beeldkwaliteitplannen en bestemmingsplannen (p. 35 e.v.), maar voor het overige wordt er niet naar deze plannen verwezen.

Checkpunten welstandsnota Urk

1) Algemeen

1. Wat is de omvang van de nota (aantal p.)?

De nota telt 61 pagina's exclusief de bijlagen.

2. Op welke wijze is de nota kenbaar gemaakt (bijv. internet)?

De nota staat op de gemeentelijke website.

3. Heeft de nota een duidelijke opbouw wat betreft de welstandscriteria en overige onderdelen van de nota (bijv. de toelichting) zodat de welstandscriteria duidelijk zijn te onderscheiden?

De nota kent de volgende hoofdstukken: 1 Beleidsbepaling, Participanten en Procedures, 2 Welstandscriteria, 3 Gebiedsbeschrijvingen, 4 Sneltoetscriteria. Uit de inhoudsopgave blijkt niet dat hoofdstuk 3 welstandscriteria bevat. Dit staat wel in de inleiding van hoofdstuk 3. In dat hoofdstuk staan ruim 20 gebieden waarvan de kernmerken in drie delen zijn omschreven: bebouwing en omgeving, bebouwing op zich en materiaal, detaillering en kleur. Bij elk gebied zijn voor deze drie delen welstandscriteria beschreven. De welstandscriteria in dit hoofdstuk zijn duidelijk te onderscheiden van de toelichting. Datzelfde geldt voor hoofdstuk 4. Maar hoofdstuk 4 begint met een wonderlijke passage: 'De hierna aangegeven ruimtelijke eisen omtrent vergunningvrije of licht vergunningplichtige bouwwerken zijn onder voorbehoud. Aan eventuele tekstuele of illustratieve fouten kunnen geen rechten worden ontleend.' Zie p. 42.

4. Bevat de nota instrumenten tbv de hanteerbaarheid zodat de voor een locatie geldende welstandscriteria snel kunnen worden gevonden; bijv.

De inleiding bevat een Leeswijzer (dit blijkt niet uit de inhoudsopgave), zie verder vraag 3. Om de gebiedsgerichte criteria te kunnen gebruiken is het van belang dat het de begrenzing van de verschillende gebieden duidelijk is. De nota bevat daartoe een Kaart Welstandsgebieden (p. 18), maar hierop staan niet alle onderscheiden gebieden (zie vraag 9) aangegeven!

5. Bevat de nota naast welstandscriteria ook andere toetsingskaders (bijv. reclamecriteria en criteria mbt monumenten)?

Ja. In het hoofdstuk met Sneltoetscriteria die gelden voor objecten, worden ook criteria gegeven voor 'Reclames', zie p. 58. Verder bevat de nota criteria voor terrasmeubilair, ook al betreft het geen bouwwerk, zie. p. 57.

De nota bevat geen criteria voor monumenten, maar het monumentenbeleid is wel toegelicht (p. 7) en er is een bijlage met de aangewezen Rijksmonumenten op een peildatum.

6. Bevat de nota procedurevoorschriften wat betreft totstandkoming en wijziging van de nota? Is de inspraakprocedure gevolgd en valt een indicatie te geven van de hoeveelheid inspraakreacties die tijdens die procedure zijn ingebracht (volstaan met indicatie van aantal inspraakreacties; eventueel bellen met desbetreffende gemeente)?

De nota bevat geen procedurevoorschriften.

2) Welstandscriteria

7. Geef een indicatie (percentagegewijs) van de verhouding relatieve en absolute criteria.

De algemene criteria zijn 100% relatief. De gebiedsgerichte criteria zijn voor ca 80% relatief. De sneltoetscriteria zijn voor ca 40% relatief.

8. Geef een indicatie (percentagegewijs) van de verhouding tussen objectgerichte en algemene criteria; welke objecten worden onderscheiden?

De sneltoetscriteria (ca 35 %) zijn 100% objectgericht. De volgende objecten worden onderscheiden: Aan- en uitbouwen, bijgebouwen en overkappingen, kozijnen en gevels, dakkapellen, dakopbouwen,

dakramen, zonnepanelen en –collectoren, spriet-, staaf- en schotelantennes, erfafscheidingen, terras- en cafémeubilair, balkons.

De overige criteria (ruim 65%) zijn niet objectgericht.

9. Geef een indicatie (percentagegewijs) van de verhouding tussen gebiedsgerichte en algemene criteria; welke gebieden worden onderscheiden en wordt toegelicht waarom tot de desbetreffende criteria is besloten?

Ruim 65 % van alle criteria is gebiedgericht. De volgende gebieden worden onderscheiden:

- Kom Urk;
- Tuindorp;
- Plan Noord;
- Schelpenhoek/waaiershoek;
- Top;
- Flatten;
- Hooiland;
- De Reede;
- De Reede/Urkerweg;
- Urkerhard;
- De Staart;
- De Natuurwijk;
- De Polderwijk;
- Individuele Woningbouw;
- Bijzondere bebouwing;
- Winkelcentra;
- Lemsterhoek;
- Kamperhoek;
- Zwolsehoek;
- Havengebied;
- Groen met verspreide bebouwing;
- Natuurgebied;
- Agrarisch gebied.

In de nota wordt de keuze van deze gebiedsonderscheiding niet onderbouwd.

De algemene criteria en de sneltoetscriteria zijn niet gebiedgericht.

10. Bevatten de criteria vakjargon (bouwtechnisch, juridisch) termen die niet in de nota zelf worden verklaard?

Neen, bij de nota behoort een begrippenlijst (bijlage 1)

11. Bevatten de criteria nuancerings als “in beginsel”; “veelal” etc.?

Her en der bevatten de criteria nuancerings, bijvoorbeeld bij voorkeur op p. 21 en p. 43, zo veel mogelijk op p. 27 en in principe op p. 49.

12. Bevat de nota welstandscriteria die niet stroken met de kenmerken uit het Bblb?

De nota bevat sneltoetscriteria voor bouwvergunningvrije bouwwerken. Deze beperken de bouw mogelijkheden uit het Bblb.

Verder strookt het niet met het systeem van de Woningwet dat de nota sneltoetscriteria bevat voor terras en cafémeubilair dat geen bouwwerk is zoals de stoelen (materiaal, kleur), zie p. 57. Het zelfde probleem bestaat bij het volgende sneltoetscriterium voor erfafscheidingen: ‘Haagplanten zoals liguster, buxus of haagbeuken, volledig te begroeiën gazen hekwerken, of ander natuurlijk materiaal’ (p. 55).

13. Formuleert de nota afwijkingsmogelijkheden?

Door het toevoegen van de volgende regel is volgens de nota een vangnet gebruikt, gebaseerd op artikel 4:84 Awb (zie p. 42): ‘Deze criteria gelden tenzij er sprake is van een bijzondere situatie en er gereede twijfel bestaat aan de toepasbaarheid van de genoemde criteria’.

14. Bevat de nota welstandscriteria in de vorm van algemene uitgangspunten (mogelijk noemt de nota ze anders) waarin niet meer wordt gezegd dan dat bij de welstandtoets wordt gelet op maatvoering van het bouwwerk, schaal etc. zonder dat enige norm valt te ontdekken?

Nee, zij het dat de algemene (gewone) welstandscriteria erg algemeen zijn, gebaseerd op de notitie uit 1985 Architectonisch beleid van Rijksbouwmeester Prof. Ir. Tj. Dijkstra.

15. Bevat de nota loketcriteria of sneltoetscriteria? Zo ja, geef een indicatie (percentagewijs) van de hoeveelheid. En, voldoen die criteria aan het bepaalde in art. 7 Bblb? Wordt gewerkt met standaardplannen c.q. precedenten?

De nota bevat sneltoetscriteria voor de in vraag 8 opgesomde objecten. Deze vormen ca. 35% van alle criteria.

De sneltoetscriteria zijn voor een deel relatief en in die zin niet uitputtend, zoals wordt voorgeschreven in artikel 7 Bblb. Het betreft criteria per object, gerangschikt onder de kopjes algemeen, plaatsing en aantal, vormgeving, maatvoering, materiaal en kleurgebruik. Onder het kopje algemeen staat dat het object moet voldoen aan het gebiedsgerichte beoordelingskader van het gebied waar deze geplaatst gaat worden, dit is niet conform art. 7 Bblb.

Er wordt gewerkt met precedenten, trendsetters en standaardplannen, deze systemen zijn niet op elkaar afgestemd. Het precedentensysteem staat op p. 42, de inleiding van het hoofdstuk met sneltoetscriteria. Gesteld wordt dat een bouwplan in ieder geval niet in strijd is met de redelijke eisen van welstand als '(...) Het bouwwerk bij vervanging qua plaatsing en vormgeving identiek is aan het oorspronkelijk e bouwwerk, mits de vervanging geen gevolg is van repressief welstandstoezicht, of; Het bouwwerk qua vormgeving identiek is aan een in het betreffende bouwblok of straat eerder (afgelopen 3 jaar) als zodanig door de Welstandscommissie goedgekeurd exemplaar (bij gelijkvormige kapvorm/woningtype) (...)'. Op p. 49 staat het volgende sneltoetscriterium: 'De dakkapel is gelijkvormig aan eerder geplaatste dakkapellen op het betreffende dakvlak van het bouwblok, mits de gemeente ervoor heeft gekozen om een eerder geplaatste dakkapel als trendsetter aan te wijzen'. Dit wijkt af van de algemenere regels van p. 42. Ten slotte staat op p. 52 dat een dakopbouw in ieder geval voldoet aan redelijke eisen van welstand 'als deze identiek is aan een voor het betreffende bouwblok of in de betreffende straat eerder al zodanig door de Welstandscommissie goedgekeurd standaardplan'.

16. Is de verhouding tussen de loketcriteria en de overige welstandscriteria duidelijk?

Nee. In de nota wordt niet duidelijk uitgelegd wat de sneltoetscriteria tot snelle toets criteria maakt. Wel blijkt dit 'tussen de regels', zie bijvoorbeeld de formulering van het volgende sneltoetscriterium: 'Geen aan- of uitbouw aan de voorgevel (voor advies naar Welstandscommissie)'. Zie ook de algemenere teksten per object, bijv. op 47.

Verder zijn de sneltoetscriteria verwijzingen opgenomen naar de gebiedsgerichte criteria.

Laatstgenoemde criteria zijn van toepassing indien het desbetreffende object ook in die criteria is onderscheiden. Bij de sneltoets kan daardoor niet enkel worden volstaan met het raadplegen van de sneltoetscriteria. Dat komt de toepasbaarheid van de nota niet ten goede.

17. Bevat de nota criteria met betrekking tot repressief welstandstoezicht (art. 19 Ww)?

De nota bevat het volgende: 'Voor Urk geldt het criterium dat bij ernstige strijdigheid met redelijke eisen van welstand sprake moet zijn van een exces, dat wil zeggen een buitensporigheid in het uiterlijk dat ook voor niet-deskundigen evident is. Het gaat hierbij dus om zaken waaraan een groot aantal mensen zich ergert. Vaak heeft dit betrekking op het afsluiten van een bouwwerk voor zijn omgeving, het ontkennen of vernietigen van architectonische bijzonderheden bij aanpassing van een bouwwerk, armoedig materiaalgebruik, toepassing van felle of contrasterende kleuren, te opdringerige reclames of een te grove inbreuk op wat in de omgeving gebruikelijk is (zie daarvoor de gebiedsgerichte welstandscriteria)', p. 14.

18. Bevat de nota verwijzingen naar andere toetsingskaders voor welstand? Bijv. beeldkwaliteitplannen of bestemmingsplannen.

Bij de beschrijvingen van de gebieden wordt her en der verwezen naar het beeldkwaliteitsplan, bijvoorbeeld op p. 20. In de criteria wordt ook naar het beeldkwaliteitplan en naar het

bestemmingsplan verwezen: 'De karakteristieken van de gebieden en van de overige beschreven elementen in het Beeldkwaliteitplan Urk 2004 zijn uitgangspunt voor beoordeling.' (p. 21 en 23) en 'Afstand van de aan- of uitbouw aan de zijgevel tot de voorgevellijn minimaal 3.00 meter, tenzij het bestemmingsplan ruimere mogelijkheden biedt.', (p. 43.)

Checkpunten welstandsnota Utrecht

1) Algemeen

1. Wat is de omvang van de nota (aantal p.)?

De Nota dateert van juli 2004. De omvang van de Nota kan niet eenvoudig worden vastgesteld omdat deze uitsluitend in delen van het internet kan worden gedownload die niet doorlopend genummerd zijn.

2. Op welke wijze is de nota kenbaar gemaakt (bijv. internet)?

De Nota kan in gedeelten van internet gedownload worden.

3. Heeft de nota een duidelijke opbouw wat betreft de welstandscriteria en overige onderdelen van de nota (bijv. de toelichting) zodat de welstandscriteria duidelijk zijn te onderscheiden?

De Nota bestaat uit twee delen. In deel A van de Nota worden de algemene welstandscriteria geformuleerd. In deel B worden de sneltoetscriteria beschreven. De Nota is voorzien van een toelichting.

4. Bevat de nota instrumenten tbv de hanteerbaarheid zodat de voor een locatie geldende welstandscriteria snel kunnen worden gevonden?

Dat de Nota in gedeelten moet worden gedownload, komt de leesbaarheid niet ten goede.

5. Bevat de nota naast welstandscriteria ook andere toetsingskaders (bijv. reclamecriteria en criteria mbt monumenten)?

Verwezen wordt naar door de gemeenteraad goedgekeurde stedenbouwkundige plannen en beeldkwaliteitsplannen. Deze beleidsstukken vormen het kader voor het welstandsbeleid, ze bepalen de grenzen waarbinnen het welstandsbeleid vorm krijgt, aldus de Nota. Een voorbeeld is Leidsche Rijn. In aanvulling op de geformuleerde welstandscriteria wordt ter zake de tot Leidsche Rijn behorende deelgebieden verwezen naar de voor deze gebieden geldende bestemmingsplannen, beeldkwaliteitplannen en stedenbouwkundige plannen.

De sneltoetscriteria bevatten ook richtlijnen voor reclame en rolhekken en rolluiken.

6. Bevat de nota procedurevoorschriften wat betreft totstandkoming en wijziging van de nota? Is de inspraakprocedure gevolgd en valt een indicatie te geven van de hoeveelheid inspraakreacties die tijdens die procedure zijn ingebracht (volstaan met indicatie van aantal inspraakreacties; eventueel bellen met desbetreffende gemeente)?

In de Nota wordt opgemerkt dat de Commissie Welstand en Monumenten de welstandsnota als uitgangspunt neemt voor het beoordelen van ingediende bouwplannen. Adviezen van de Commissie dienen goed gemotiveerd, schriftelijk en openbaar te zijn. Zowel de Commissie als burgemeester en wethouders zullen elk jaar schriftelijk verantwoording moeten afleggen aan de gemeenteraad over het toepassen van het welstandsbeleid. Aan de hand van deze rapportages zal de gemeenteraad het beleid jaarlijks evalueren en bijstellen.

2) Welstandscriteria

7. Geef een indicatie (percentagegewijs) van de verhouding relatieve en absolute criteria.

Deel A van de Nota bevat beoordelingscriteria die gebiedsgericht zijn. Er is een indeling gemaakt in stedenbouwkundige typologieën. Er worden 12 typologieën onderscheiden, zoals compacte historische stedenbouw, gesloten stedelijk blok en historisch lint.

Er wordt gewerkt met drie beleidsniveau's, te weten open (verandering of handhaving van het bebouwingsbeleid is beide mogelijk), respect (essentiële eigenschappen van de aanwezige bebouwings- en omgevingskarakteristiek worden gerespecteerd) en behoud (behoud en herstel van het aanwezige bebouwingsbeleid en versterken van de bestaande of historisch bepaalde karakteristiek van stedenbouwkundige, architectonische, landschappelijke of cultuurhistorische aard). De drie niveau's onderscheiden zich onderling in de mate van vrijheid met betrekking tot omgang met de bestaande

stedenbouwkundige structuur en architectuur. Daarnaast wordt het aandachtsgebied 'stimulans' onderscheiden. De als stimulans aangeduide gebieden vragen –in geval van nieuwe ontwikkelingen– vanwege hun bijzondere of markante karakter in het kader van welstand om extra aandacht voor versterking en stimulering van het beleid.

Per beleidsniveau worden criteria geformuleerd. De criteria voor het beleidsniveau open zijn voor 90% relatief. Datzelfde geldt voor het beleidsniveau respect en behoud. Vermelding verdient dat in de criteria de volgende kwalificaties aan de orde komen: passend, oogstrelend, afgestemd en authenticiteit. Deze kwalificaties worden nader omschreven. Deze omschrijvingen zijn relatief van aard.

8. Geef een indicatie (percentagewijs) van de verhouding tussen objectgerichte en algemene criteria; welke objecten worden onderscheiden?

Binnen de gebieden wordt specifiek aandacht geschonken aan rijks- en gemeentelijke monumenten.

9. Geef een indicatie (percentagewijs) van de verhouding tussen gebiedsgerichte en algemene criteria; welke gebieden worden onderscheiden en wordt toegelicht waarom tot de desbetreffende criteria is besloten?

Per gebied worden algemene criteria geformuleerd. In de Nota wordt toegelicht hoe men tot deze criteria is gekomen.

10. Bevatten de criteria vakjargon (bouwtechnisch, juridisch) termen die niet in de nota zelf worden verklaard?

Ja, de Nota bevat een verklarende woordenlijst.

11. Bevatten de criteria nuancerings als "in beginsel"; "veelal" etc.?

Neen. De geformuleerde criteria zijn zo algemeen dat dat niet nodig is.

12. Bevat de nota welstandscriteria die niet stroken met de kenmerken uit het Bblb?

Neen.

13. Formuleert de nota afwijkmogelijkheden?

Neen.

14. Bevat de nota welstandscriteria in de vorm van algemene uitgangspunten (mogelijk noemt de nota ze anders) waarin niet meer wordt gezegd dan dat bij de welstandstoets wordt gelet op maatvoering van het bouwwerk, schaal etc. zonder dat enige norm valt te ontdekken?

Ja, het overgrote deel van de geformuleerde criteria betreft algemene uitgangspunten.

15. Bevat de nota loketcriteria of sneltoetscriteria? Zo ja, geef een indicatie (percentagewijs) van de hoeveelheid. En, voldoen die criteria aan het bepaalde in art. 7 Bblb? Wordt gewerkt met standaardplannen c.q. precedenten?

Zoals hiervoor al werd opgemerkt zijn de sneltoetscriteria in een apart deel van de Nota opgenomen.

In de Nota wordt overwogen:

'Voldoet een aan-of uitbouw niet aan onderstaande criteria of is er sprake van een bijzondere situatie of gerede twijfel aan de toepasbaarheid van de sneltoetscriteria dan kan de bouwaanvraag voor advies aan de welstandscommissie worden voorgelegd.'

De criteria zijn niet allemaal absoluut (ongeveer 90%). Zo wordt bij voorbeeld ten aanzien van aan- en uitbouwen bepaald dat sprake dient te zijn van een 'ondergeschikte toevoeging'.

Voorts wordt gewerkt met 'hard' geformuleerde aanbevelingen.

16. Is de verhouding tussen de loketcriteria en de overige welstandscriteria duidelijk?

Ja, de loketcriteria zijn in een apart deel opgenomen.

17. Bevat de nota criteria met betrekking tot repressief welstandtoezicht (art. 19 Ww)?

In de Nota is een bepaling opgenomen ten aanzien van excessen. De Nota bevat een nadere omschrijving van het begrip 'ernstige ontsiering'.

18. Bevat de nota verwijzingen naar andere toetsingskaders voor welstand? Bijv. beeldkwaliteitplannen of bestemmingsplannen.

Ja, zie hiervoor onder 5.

Checkpunten welstandsnota Veere

1) Algemeen

1. Wat is de omvang van de nota (aantal p.)?

De nota telt 250 pagina's, exclusief de bijlagen. De bijlagen bevatten o.a. een begrippenlijst en een straatnamenregister. Tevens is een beeldkwaliteitskader specifiek voor Neeltje Jans opgenomen in de bijlagen.

2. Op welke wijze is de nota kenbaar gemaakt (bijv. internet)?

De nota kan worden ingezien bij de gemeente en staat op de gemeentelijke website.

3. Heeft de nota een duidelijke opbouw wat betreft de welstandscriteria en overige onderdelen van de nota (bijv. de toelichting) zodat de welstandscriteria duidelijk zijn te onderscheiden?

De nota kent een artikel A en een artikel B. Artikel B bevat enkel een overgangsbepaling (n.b. hierin wordt een ex tunc toetsing voorgeschreven tenzij de aanvrager anders wenst).

Artikel A heeft het opschrift "Beleidsregels" maar bevat zowel de beleidsmatige/bestuurlijke achtergronden van de nota alsook de eigenlijke welstandscriteria (vanaf p. 111). Dat is niet het meest overzichtelijk. Bovendien suggereert deze indeling dat alle beleidsmatige passages eveneens als welstandscriterium kunnen gelden, hetgeen uiteraard niet het geval is.

De welstandscriteria als zodanig kennen 4 hoofdgroepen:

- algemene criteria
- gebiedsgerichte „
- criteria voor specifieke objecten
- sneltoetscriteria voor veel voorkomende kleine bouwplannen

4. Bevat de nota instrumenten tbv de hanteerbaarheid zodat de voor een locatie geldende welstandscriteria snel kunnen worden gevonden?

De nota bevat een inhoudsopgave en een staartnamenregister. In dit register wordt per straat het welstandsniveau aangegeven en wordt doorverwezen naar de desbetreffende pagina van de nota die van toepassing is.

5. Bevat de nota naast welstandscriteria ook andere toetsingskaders (bijv. reclamecriteria en criteria mbt monumenten)?

De nota bevat daartoe het onderdeel specifieke objecten, Daarin zijn criteria opgenomen voor monumenten, reclame en terrassen (p. 209).

6. Bevat de nota procedurevoorschriften wat betreft totstandkoming en wijziging van de nota? Is de inspraakprocedure gevolgd en valt een indicatie te geven van de hoeveelheid inspraakreacties die tijdens die procedure zijn ingebracht?

De nota bevat geen procedurevoorschriften maar beschrijft wel de totstandkoming van de nota. Ten aanzien van (her)ontwikkelingsgebieden wordt vermeld dat de vaststelling van welstandscriteria onderdeel uitmaakt van de stedenbouwkundige planvorming en dat de criteria voordat de concrete bouwplannen worden gemaakt en na vaststelling door de gemeenteraad, kenbaar moeten worden gemaakt aan potentiële bouwers.

2) Welstandscriteria

7. Geef een indicatie (percentagegewijs) van de verhouding relatieve en absolute criteria.

De algemene criteria zijn 100% relatief. De gebiedsgerichte criteria zijn voor ca 80% relatief. De sneltoetscriteria zijn voor ca 60% relatief.

8. Geef een indicatie (percentagegewijs) van de verhouding tussen objectgerichte en algemene criteria; welke objecten worden onderscheiden?

De sneltoetscriteria (ca 30 %) zijn 100% objectgericht. De volgende objecten worden onderscheiden: Aan- en uitbouwen, bijgebouwen en overkappingen, kozijnen en gevelwijzigingen, dakkapellen, erf- en perceelsafschieding, rolluiken.

Daarnaast onderscheidt de nota specifieke objecten:

- monumenten
- reclame-uitingen
- terrassen

De overige criteria (ruim 65%) zijn niet objectgericht.

9. Geef een indicatie (percentagegewijs) van de verhouding tussen gebiedsgerichte en algemene criteria; welke gebieden worden onderscheiden en wordt toegelicht waarom tot de desbetreffende criteria is besloten?

Ruim 70 % van alle criteria is gebiedgericht. De volgende gebieden worden onderscheiden:

- Historische structuur
- Woongebieden
- Bedrijven en voorzieningen
- Recreatieparken
- Sport en recreatie
- Agrarisch middengebied
- Duingebied
- Deltawerken

Per gebied wordt een welstandsniveau toegekend: zeer waardevolle welstandsgebieden, bijzonder welstandsgebieden en reguliere welstandsgebieden.

In de nota wordt een uitgebreide toelichting gegeven bij de keuze van de verschillende gebieden. Daarbij is onderscheiden tussen landelijke gebieden en stedelijke kernen. Steeds wordt de historische vorming en structuur per landschap en per stedelijk gebied uitgebreid uiteengezet. Voor een aantal stedelijke gebieden (bijv. de kerkdorpen) zijn beeldkaarten opgenomen waarop bijv. groenstructuren en zichtlijnen staan aangegeven.

De algemene criteria en de sneltoetscriteria zijn niet gebiedsgericht.

10. Bevatten de criteria vakjargon (bouwtechnisch, juridisch) termen die niet in de nota zelf worden verklaard?

Neen, bij de nota behoort een begrippenlijst.

11. Bevatten de criteria nuancerings als “in beginsel”; “veelal” etc.?

Slechts zeer incidenteel (“streven naar”; “bij voorkeur”).

12. Bevat de nota welstandscriteria die niet stroken met de kenmerken uit het Bblb?

Ja. Bijv. het criterium dat dakkapellen niet breder mogen zijn dan 1m (p. 130).

Het strookt niet met het systeem van de Woningwet dat de nota sneltoetscriteria bevat voor activiteiten die geen bouwwerk zijn. Zie bijv. de sneltoetscriteria voor erfafscheidingen waar typen plantaardig materiaal worden voorgeschreven (p. 244).

13. Formuleert de nota afwijkingsmogelijkheden?

Ja. In de nota worden 3 mogelijkheden van afwijking genoemd.

- 1) afwijking van het advies van de commissie
- 2) afwijken van de criteria op grond van art. 44 lid 1 sub d Ww
- 3) afwijken van de criteria wegens bijzondere omstandigheden

De laatstgenoemde is in wezen een hardheidsclausule. Gesteld wordt dat bij toepassing daarvan zal worden getoetst aan de algemene welstandscriteria. De hardheidsclausule kan volgens deze nota ook worden gebruikt indien een bouwplan voldoet aan de specifieke criteria maar niettemin onaanvaardbaar wordt geacht.

14. Bevat de nota welstandscriteria in de vorm van algemene uitgangspunten (mogelijk noemt de nota ze anders) waarin niet meer wordt gezegd dan dat bij de welstandtoets wordt gelet op maatvoering van het bouwwerk, schaal etc. zonder dat enige norm valt te ontdekken?

Ja, in de vorm van algemene welstandscriteria die zijn gebaseerd op de notitie uit 1985 Architectonisch beleid van Rijksbouwmeester Prof. Ir. Tj. Dijkstra.

15. Bevat de nota loketcriteria of sneltoetscriteria? Zo ja, geef een indicatie (percentagewijs) van de hoeveelheid. En, voldoen die criteria aan het bepaalde in art. 7 Bblb? Wordt gewerkt met standaardplannen c.q. precedenten?

De nota bevat sneltoetscriteria voor de in vraag 8 opgesomde objecten. Deze vormen ca. 30% van alle criteria.

De sneltoetscriteria zijn voor een deel relatief en in die zin niet uitputtend, zoals wordt voorgeschreven in artikel 7 Bblb. Tevens gelden voor de benoemde objecten mogelijk ook aanvullende gebiedsgerichte criteria. Ook daardoor is van uitputtendheid geen sprake.

Er wordt niet gewerkt met precedenten, trendsetters of standaardplannen.

16. Is de verhouding tussen de loketcriteria en de overige welstandscriteria duidelijk?

Nee. Niet duidelijk is wanneer precies de welstandscommissie moet worden ingeschakeld bij de toetsing van kleine bouwwerken. Dit komt vooral doordat in de sneltoetscriteria een relatie met gebiedsgerichte criteria is gelegd. Dat komt de toepasbaarheid van de nota niet ten goede.

17. Bevat de nota criteria met betrekking tot repressief welstandstoezicht (art. 19 Ww)?

Nee. Wel bevat de nota de opmerking dat bij ernstige strijdigheid met redelijke eisen van welstand sprake moet zijn van een exces, dat wil zeggen een buitensporigheid in het uiterlijk dat ook voor niet-deskundigen evident is. Voorts worden een aantal indicatieve voorbeelden van dergelijke situaties genoemd (bijv. het afsluiten van een bouwwerk voor zijn omgeving en te opdringerige reclames); (p. 30).

18. Bevat de nota verwijzingen naar andere toetsingskaders voor welstand? Bijv. beeldkwaliteitplannen of bestemmingsplannen.

Bij de beschrijvingen van de gebieden wordt her en der verwezen naar het beeldkwaliteitsplan, bijvoorbeeld op p. 20. In de criteria wordt ook naar het beeldkwaliteitplan en naar het bestemmingsplan verwezen: 'De karakteristieken van de gebieden en van de overige beschreven elementen in het Beeldkwaliteitplan Veere 2004 zijn uitgangspunt voor beoordeling.' (p. 21 en 23) en 'Afstand van de aan- of uitbouw aan de zijgevel tot de voorgevellijn minimaal 3.00 meter, tenzij het bestemmingsplan ruimere mogelijkheden biedt.' (p. 43).

Checkpunten welstandsnota IJlst

1) Algemeen

1. Wat is de omvang van de nota (aantal p.)?

De Nota telt 62 pagina's en diverse als bijlage bijgevoegde kaarten. Vermelding verdient dat op de vastgestelde Nota nog de aanduiding 'concept december 2003' prijkt.

2. Op welke wijze is de nota kenbaar gemaakt (bijv. internet)?

De Nota kan niet via internet worden geraadpleegd.

3. Heeft de nota een duidelijke opbouw wat betreft de welstandscriteria en overige onderdelen van de nota (bijv. de toelichting) zodat de welstandscriteria duidelijk zijn te onderscheiden?

De Nota bestaat uit twee Artikelen. Artikel A is getiteld beleidsregels en bestaat uit twee hoofdstukken te weten 'Beleidsbepaling, participanten en procedures' en 'welstandscriteria'. Artikel B bevat een overgangsbepaling.

4. Bevat de nota instrumenten tbv de hanteerbaarheid zodat de voor een locatie geldende welstandscriteria snel kunnen worden gevonden; bijv.

De Nota bevat een inhoudsopgave en op pagina 55 is ter verduidelijking een stroomschema opgenomen.

5. Bevat de nota naast welstandscriteria ook andere toetsingskaders (bijv. reclamecriteria en criteria mbt monumenten)?

Neen.

6. Bevat de nota procedurevoorschriften wat betreft totstandkoming en wijziging van de nota? Is de inspraakprocedure gevolgd en valt een indicatie te geven van de hoeveelheid inspraakreacties die tijdens die procedure zijn ingebracht (volstaan met indicatie van aantal inspraakreacties; eventueel bellen met desbetreffende gemeente)?

Opmerking verdient dat in de Nota wordt opgemerkt dat het jaarlijks verslag als bedoeld in artikel 12c van de Ww uiterlijk in de maand maart van het volgende jaar gereed moet zijn (p. 15). Op pagina 15 van de Nota wordt uiteengezet welke punten in de rapportage aan de orde moeten komen.

Op pagina 16 van de Nota wordt melding gemaakt van het feit dat de werkzaamheden betreffende het welstandstoezicht zijn opgedragen aan de Gemeenschappelijke Regeling Hús en Hiem. Opgemerkt wordt dat het Reglement van de Commissie wordt onderschreven.

In de Nota is een aantal overwegingen gewijd aan het vooroverleg. Planindieners worden in de gelegenheid gesteld om voorafgaand aan de indiening van een bouwaanvraag vooroverleg te plegen met de welstandscommissie over de interpretatie van de welstandscriteria in het concrete geval van hun bouwplan (p. 17). Nader bepaald wordt welke stukken ten behoeve van het vooroverleg aangeleverd dienen te worden.

Tot slot wordt ten aanzien van bepaalde (nieuw te ontwikkelen) gebieden de mogelijkheid geboden een supervisor aan te stellen. Op de pagina's 18-19 van de Nota wordt een aantal uitgangspunten geformuleerd.

2) Welstandscriteria

7. Geef een indicatie (percentagegewijs) van de verhouding relatieve en absolute criteria.

In de Nota worden vier welstandsambities geformuleerd, te weten voor door het Rijk aangewezen beschermde stads- en dorpsgezichten, bijzonder welstandsgebieden, reguliere welstandsgebieden en welstandsvrije gebieden.

Per gebiedstype worden gebiedskenmerken en criteria geformuleerd. De volgende gebiedskenmerken worden onderscheiden: plaatsing, hoofdvorm, aanzichten, opmaak en diversen). Binnen deze gebiedskenmerken worden criteria geformuleerd waaraan de beleidsintentie 'handhaven/herstel en restauratie', 'respecteren en interpreteren' en 'incidenteel veranderbaar' zijn toegekend.

Bij 'diversen' wordt onder andere als criterium geformuleerd: 'Bij erfinrichting streven naar respecteren van de dorps sfeer door gebruik van eenvoudige tuintjes en lage hagen of hekwerken'(p. 37).

De geformuleerde criteria zijn voor 90% relatief.

8. Geef een indicatie (percentagewijs) van de verhouding tussen objectgerichte en algemene criteria; welke objecten worden onderscheiden?

Er wordt gewerkt met objectgerichte criteria. Deze worden hoofdzakelijk geformuleerd ten aanzien van stelpboerderijen (p. 49-52).

Hier worden meer absolute criteria aangetroffen, zoals bij voorbeeld 'Dakkapellen beperken zich tot het woongedeelte', kleur gevels historische boerderijen rood en/of geel'. Meer dan 70% toch relatief.

9. Geef een indicatie (percentagegewijs) van de verhouding tussen gebiedsgerichte en algemene criteria; welke gebieden worden onderscheiden en wordt toegelicht waarom tot de desbetreffende criteria is besloten?

Er worden 8 gebiedstypen onderscheiden die zijn opgesplitst in 70 deelgebieden. Elk gebiedstype heeft zijn eigen welstandscriteria (p. 21-49)

10. Bevatten de criteria vakjargon (bouwtechnisch, juridisch) termen die niet in de nota zelf worden verklaard?

Ja, er is een woordenlijst bijgevoegd.

11. Bevatten de criteria nuancerings als "in beginsel"; "veelal" etc.?

Woorden als 'overwegend', 'streven', 'relatief' worden veelvuldig gehanteerd.

12. Bevat de nota welstandscriteria die niet stroken met de kenmerken uit het Bblb?

13. Formuleert de nota afwijkingsmogelijkheden?

De hardheidsclausule luidt als volgt: 'Het uiterlijk en de plaatsing van een bouwwerk of standplaats is al dan niet in strijd met de redelijke eisen van welstand –beoordeeld naar de criteria, conform art. 12 van de Woningwet en verwoord in de door de gemeenteraad vastgesteld Welstandsnota- indien burgemeester en wethouders daartoe op basis van een gemotiveerd advies besluiten.' (p. 9). Daarbij geldt de stelregel: het is redelijk dat de gemeente hogere eisen stelt aan de zeggingskracht en het architectonisch vakmanschap naarmate een bouwwerk zich sterker van zijn omgeving onderscheidt, aldus de Nota (p. 9).

14. Bevat de nota welstandscriteria in de vorm van algemene uitgangspunten (mogelijk noemt de nota ze anders) waarin niet meer wordt gezegd dan dat bij de welstandtoets wordt gelet op maatvoering van het bouwwerk, schaal etc. zonder dat enige norm valt te ontdekken?

Ja, deze algemene uitgangspunten zijn vastgelegd in bijlage 2 (verwijzing naar de notitie van prof. ir. Tj. Dijkstra. Wat de betekenis van deze bijlage is, wordt niet duidelijk.

15. Bevat de nota loketcriteria of sneltoetscriteria? Zo ja, geef een indicatie (percentagewijs) van de hoeveelheid. En, voldoen die criteria aan het bepaalde in art. 7 Bblb? Wordt gewerkt met standaardplannen c.q. precedenten?

In de Nota wordt verwezen naar een aparte notitie met titel 'sneltoetscriteria voor veel kleine bouwplannen'.

16. Is de verhouding tussen de loketcriteria en de overige welstandscriteria duidelijk?

Ja, de sneltoetscriteria zijn opgenomen in een aparte notitie.

17. Bevat de nota criteria met betrekking tot repressief welstandstoezicht (art. 19 Ww)?

Zie p. 19 van de Nota: de gemeente hanteert bij het toepassen van de excessenregeling het criterium dat er sprake moet zijn van een buitensporigheid in het uiterlijk die ook voor niet-deskundigen evident is en die afbreuk doet aan de ruimtelijke kwaliteit van het gebied. Aangegeven wordt dat dit vaak betrekking heeft op: het visueel of fysiek uitsluiten van een bouwwerk voor zijn omgeving, het ontkennen of vernietigen van architectonische bijzonderheden bij aanpassing van een bouwwerk, armoedig materiaalgebruik, toepassing van felle of contracterende kleuren, te opdringerige reclames of een te grove inbreuk op wat in de omgeving gebruikelijk is (zie daarvoor de gebiedsgerichte welstandscriteria).

18. Bevat de nota verwijzingen naar andere toetsingskaders voor welstand? Bijv. beeldkwaliteitplannen of bestemmingsplannen.

Ja. In de Nota wordt opgemerkt dat in een aantal situatie beeldkwaliteitsplannen gehanteerd worden. Het gaat daarbij met name om nieuw te ontwikkelen woon- en recreatiegebieden (p. 12). Gesteld wordt dat deze beeldkwaliteitsplannen onderdeel uitmaken van de welstandsnota (p. 13). Voorts wordt opgemerkt dat beeldkwaliteitsplannen ook opgesteld kunnen worden ter uitwerking van de welstandsnota (p. 13).

Checkpunten welstandsnota Zwolle

1) Algemeen

1. Wat is de omvang van de nota (aantal p.)?

De nota telt 80 pagina's.

2. Op welke wijze is de nota kenbaar gemaakt (bijv. internet)?

Op de gemeentelijke website staat de nota. Er staan meerder versies op. Er staat expliciet dat de nota ook is op te vragen + link.

3. Heeft de nota een duidelijke opbouw wat betreft de welstandscriteria en overige onderdelen van de nota (bijv. de toelichting) zodat de welstandscriteria duidelijk zijn te onderscheiden?

De nota kent vijf hoofdstukken: 1 Inleiding, 2 Welstandsbeleid en procedures voor de toetsing, 3 Gebiedsgericht welstandsbeleid, 4 Specifieke criteria, 5 Totstandkoming van de welstandsnota. De gebiedsgerichte criteria staan in de paragraaf met de enigszins onduidelijke naam Gebiedsbeschrijving. De opbouw van de beschrijvingen (en criteria) van de verschillende gebieden is gelijk. De welstandscriteria zijn opgesomd onder een kopje Welstandscriteria. Maar onduidelijk is dat de betreffende opsomming steeds begint met 'Om aan het beleid te voldoen moet de bebouwing zich voegen naar de beschreven kenmerken. Bij de welstandstoets van een bouwplan zijn de volgende criteria van belang.' bijv. p. 37. De gebieden zijn op tamelijk globale kaartjes aangegeven. Overigens ontbreekt bij gebied 10 het lijstje welstandscriteria. Waar de sneltoetscriteria zijn te vinden blijkt wel duidelijk uit de inhoudsopgave. Het is niet in een oogopslag duidelijk wat de status is van de 'object- en themagerichte criteria' (betreffende winkelpuizen, woonwagendplaatsen en woonschepenligplaatsen, reclame, winterterrassen en antenne-installaties).

4. Bevat de nota instrumenten tbv de hanteerbaarheid zodat de voor een locatie geldende welstandscriteria snel kunnen worden gevonden; bijv.

De Inleiding bevat een beknopte leeswijzer (p. 6). Zie verder vraag 3.

5. Bevat de nota naast welstandscriteria ook andere toetsingskaders (bijv. reclamecriteria en criteria mbt monumenten)?

Ja. De nota bevat een verwijzing naar het reclamebeleid. 'Voor zover deze reclameregels een uitwerking zijn van artikel 12 van de Woningwet, maken zij intergraal deel uit van deze welstandsnota', p. 57.

De nota bevat welstandscriteria voor monumenten (p. 56).

6. Bevat de nota procedurevoorschriften wat betreft totstandkoming en wijziging van de nota? Is de inspraakprocedure gevolgd en valt een indicatie te geven van de hoeveelheid inspraakreacties die tijdens die procedure zijn ingebracht (volstaan met indicatie van aantal inspraakreacties; eventueel bellen met desbetreffende gemeente)?

De nota bevat geen procedurevoorschriften wat betreft totstandkoming en wijziging van de nota.

2) Welstandscriteria

7. Geef een indicatie (percentagegewijs) van de verhouding relatieve en absolute criteria.

De gebiedsgerichte welstandscriteria zijn bijna volledig (meer dan 95%) relatief. De objectgerichte (gewone) welstandscriteria zijn voor ca 65 % relatief.

De sneltoetscriteria zijn voor ca 35% relatief.

8. Geef een indicatie (percentagegewijs) van de verhouding tussen objectgerichte en algemene criteria; welke objecten worden onderscheiden?

De sneltoetscriteria zijn allen objectgericht en vormen ca 40% van alle criteria. De sneltoetscriteria gelden voor de volgende objecten: aan- en uitbouwen, bijgebouwen en overkappingen, kozijnen en gevels, dakkapellen, erfafscheidingen, rolhekken, luiken en rolluiken.

Van de gewone criteria zijn de gebiedsgerichte criteria (ca 90 % van de gewone criteria) voor slechts ca 5% objectgericht, het object is steeds erfafscheidingen. Daarnaast wordt een categorie object- en themagerichte criteria onderscheiden (ca 10% van de gewone criteria) die allen objectgericht zijn. Het betreft winkelpuien, woonwagenstandplaatsen en woonschepenligplaatsen, winterterrassen en antenne-installaties.

In totaal is ca 45% van alle criteria objectgericht.

9. Geef een indicatie (percentagegewijs) van de verhouding tussen gebiedsgerichte en algemene criteria; welke gebieden worden onderscheiden en wordt toegelicht waarom tot de desbetreffende criteria is besloten?

Ca. 55% van de criteria is gebiedsgericht. De volgende 14 gebieden worden onderscheiden: Binnenstad, Oudere wijken, Oudere uitbreidingswijken, Holtenbroek, Aa-landen, Zwolle-Zuid, Stadshagen, Westenhofte en Berkum, Wijthmen en Windesheim, Stedelijk landschap, Gemengde zones, Bedrijventerrein, Buitengebied, Polder Mastenbroek. De gebiedsindeling wordt heel kort toegelicht (p. 15 en 16).

10. Bevatten de criteria vakjargon (bouwtechnisch, juridisch) termen die niet in de nota zelf worden verklaard?

Neen. Er is een begrippenlijst als bijlage bij de nota gevoegd.

11. Bevatten de criteria nuancerings als “in beginsel”; “veelal” etc.?

Ja, dat is vaak het geval. Bijvoorbeeld: ‘Bij nieuwbouw is het oorspronkelijke kleurgebruik in de omgeving uitgangspunt’ (p. 34).

12. Bevat de nota welstandscriteria die niet stroken met de kenmerken uit het Bblb?

De nota bevat sneltoetscriteria voor bouwvergunningvrije bouwwerken. Deze beperken de bouw mogelijkheden uit het Bblb.

13. Formuleert de nota afwijkingmogelijkheden?

Ja. Door het toevoegen van de volgende regel is volgens de nota een vangnet gebruikt, gebaseerd op artikel 4:84 Awb (zie p. 70): ‘Deze criteria gelden tenzij er sprake is van een bijzondere situatie en er gereede twijfel bestaat aan de toepasbaarheid van de genoemde criteria’.

14. Bevat de nota welstandscriteria in de vorm van algemene uitgangspunten (mogelijk noemt de nota ze anders) waarin niet meer wordt gezegd dan dat bij de welstandtoets wordt gelet op maatvoering van het bouwwerk, schaal etc. zonder dat enige norm valt te ontdekken?

Niet in de vorm van algemene uitgangspunten. Wel valt op dat de welstandscriteria voor monumenten erg algemeen zijn. Bijvoorbeeld: ‘Er is aandacht voor zorgvuldige detaillering en materiaalkeuze’, p. 56.

15. Bevat de nota loketcriteria of sneltoetscriteria? Zo ja, geef een indicatie (percentagegewijs) van de hoeveelheid. En, voldoen die criteria aan het bepaalde in art. 7 Bblb? Wordt gewerkt met standaardplannen c.q. precedenten?

De gemeente Zwolle hanteert de sneltoetscriteria zoals die zijn opgesteld door de gezamenlijke provinciale welstandsorganisaties. Deze zijn opgenomen in een bijlage bij de nota.

Opvallend is een criterium dat bepaalt dat voor het beschermd stadsgezicht afwijkende welstandscriteria gelden (p. 71), terwijl in de nota het beschermd stadsgezicht niet of nauwelijks aan de orde komt. Slechts in een enkele zin in paragraaf 3.1 Globale kenmerken en ontstaansgeschiedenis staat dat de binnenstad een beschermd stadsgezicht is.

De sneltoetscriteria zijn voor een deel relatief en in die zin niet uitputtend, zoals wordt voorgeschreven in artikel 7 Bblb. De sneltoetscriteria gelden voor objecten (zie vraag 8) en zijn als volgt gegroepeerd:

algemeen, plaatsing en aantal, maatvoering, vormgeving, materiaal en kleur. Onder algemeen staat bijvoorbeeld 'geen secundaire aan- of uitbouw (p. 72), dit strookt niet met artikel 7 Bblb. Wat betreft precedentwerking wordt op p. 70 gesteld dat een bouwplan in ieder geval niet in strijd is met de redelijke eisen van welstand als '(...) Het bouwwerk bij vervanging qua plaatsing en vormgeving identiek is aan het oorspronkelijke bouwwerk, mits de vervanging geen gevolg is van repressief welstandstoezicht, of; Het bouwwerk qua vormgeving identiek is aan een in het betreffende bouwblok of straat eerder (afgelopen 3 jaar met ingang van inwerkingtreding van deze nota) als zodanig door de Welstandscommissie goedgekeurd exemplaar (bij gelijkvormige kapvorm/woningtype) (...)'

16. Is de verhouding tussen de loketcriteria en de overige welstandscriteria duidelijk?

Ja. De functie van de sneltoetscriteria wordt toegelicht (p. 68). Het feit dat de sneltoetscriteria zijn opgenomen in de categorie specifieke criteria, waaronder ook vallen de welstandscriteria voor monumenten en de object- en themagerichte criteria, is niet verhelderend.

17. Bevat de nota criteria met betrekking tot repressief welstandstoezicht (art. 19 Ww)?

De nota stelt expliciet dat de sneltoetscriteria niet geschikt zijn voor repressieve toetsing van vergunningsvrije bouwwerken (p.68). Tegelijkertijd wordt gesteld dat de sneltoetscriteria geschikt zijn voor vrijwillige welstandstoets voor vergunningvrije bouwwerken om te voorkomen dat men achteraf wordt geconfronteerd met redelijke eisen van welstand (p. 69).

18. Bevat de nota verwijzingen naar andere toetsingskaders voor welstand? Bijv. beeldkwaliteitplannen of bestemmingsplannen.

Ja, zie het volgende welstandscriterium: 'Rooilijnen: zie bestemmingsplan Beschermd Stadsgezicht, kaartbijlage rooilijnen' (p. 20). De nota bevat echter niet veel van dergelijke verwijzingen.

BIJLAGE III

Contactpersonen en referenten

J. Alberts	Gemeente Nijmegen
E. Berger	Juridische Zaken NEPROM
M. Bogie	Het Gelders Genootschap
T. Elenbaars	Gemeente Veere
A.H.M.Geerdink	Het Oversticht, rayonarchitect
C. Haan	Gemeente Almere
M. Hageman	Gemeente Amsterdam
H. Helbig	Gemeente Leeuwarden
A.G.H. Hillen	Heijmans Vastgoed B.V.
A.H.M. Houben	Gemeente Maastricht
S. Kiewit	Gemeente Elburg
M. Knibbe	Gemeente Almere
C. Korf	Gemeente Urk
E. Makkinga	Bouwfonds Regio Noord-Oost
R.T. Oost	Gemeente Urk
L.M. van Os	Gemeente Enschede
J.H. van Rijn	BNA
W. Rovers	Gemeente Tiel
A. Roos	Dura Vermeer Bouw Rotterdam B.V.
A. Sipma	Gemeente Zwolle
O. Storms	Gemeente Noordoostpolder
M.A. van der Vleuten	senior-jurist VROM, Gemeente Boekel
C.J. de Waard	Bouwfonds Haarlem
M.P. van der Wiel	Gemeente Utrecht, Commissie Welstand en Monumenten
J.F.N. Wisse	Gemeente Den Haag, Afdeling Welstand
M. van der Werf	Bouwfonds Regio Zuid-West
C. Zaat	Gemeente Zwolle