

Startnota Welstandsbeleid

Versie 1.0, d.d. 7-8-2013

|

Inleiding

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

Wat houdt welstandstoetsing in?

In het bestemmingsplan legt de gemeenteraad vast wat er op een bepaalde plaats gebouwd mag worden: de functie en de omvang. In het Bouwbesluit staan de regels voor het veilig en doelmatig bouwen en gebruiken van een gebouw. Met welstandszorg voorkomt een gemeente dat nieuwe bouwwerken of aanpassingen van bestaande gebouwen door hun vorm, kleur, materiaal of plaatsing de kwaliteit van de publieke ruimte schaden. Deze drie samen – ruimtelijke ordening, bouwregelgeving en welstand – vormen het lokale instrumentarium voor ruimtelijke kwaliteit.

Vanaf uiterlijk 1 juli 2004 moest elke gemeenteraad zijn welstandsbeleid hebben vastgelegd in een welstandsnota, aldus de Woningwet van 2003. Conform de Nota welstandsbeleid en het bijbehorende stuk "gebiedsgerichte criteria Goirle en Riel" zijn er door de gemeenteraad objectieve en begrijpelijke criteria vastgelegd om bouwplannen aan te toetsen. Daarmee kwam een eind aan de periode, waarin elk bouwwerk, en de relatie daarvan met de omgeving, op zijn eigen merites werd beoordeeld aan de hand van de deskundigheid van de commissieleden.

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

Veranderende wetgeving

Invoering WABO, verplichting welstandsadvisering

De wetwijziging van 2003 maakte het ook mogelijk om voor de toen ingevoerde 'lichte bouwvergunning' voor bouwwerken zogenaamde 'sneltoetscriteria' op te nemen in de welstandsnota. De behandelend ambtenaar kon zo'n bouwwerk daaraan toetsen zonder inschakeling van de welstandscommissie, wat de snelheid van behandeling ten goede kwam, meer verantwoordelijkheid legde bij de toetsende ambtenaar en de taak van de commissie verlichtte. In de gevormde praktijk vanaf 2004 tot oktober 2010 werd ongeveer 75 procent van de bouwplannen in Nederland afgedaan door ambtenaren, meestal onder mandaat van de commissie.

Met de invoering van de Wabo op 1 oktober 2010 en de omgevingsvergunning bestaat de 'lichte bouwvergunning' echter niet meer; het betreffende besluit (Besluit bouwvergunningvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken) is niet langer van toepassing en ook de Woningwet is hierop aangepast.

Vanaf 1 oktober 2010 is welstand dus (weer) het exclusieve domein van de onafhankelijke welstandscommissie. De welstandsnota bevat dus nog steeds 'sneltoetscriteria' maar deze konden door de gewijzigde wetgeving niet meer worden toegepast. Daarmee is de intentie van de Nota welstandsbeleid 2004 niet (meer) uitvoerbaar.

Wijziging Besluit Omgevingsrecht

In het begin van 2013 is het Besluit Omgevingsrecht (Bor) zodanig gewijzigd, dat de toets van vergunningplichtige bouwplannen aan redelijke eisen van welstand ook ambtelijk KAN worden uitgevoerd. Hoe deze KAN-bepaling op een verantwoorde manier in de gemeentelijke praktijk kan worden toegepast is door de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit en de vereniging bouw- en woningtoezicht Nederland (VBWTN) uiteengezet in de Handreiking kan-bepaling. In deze nota is dit vertaald naar de situatie in de gemeente Goirle.

De welstandstoets wordt dus NIET afgeschaft zoals zelfs in de Kamer werd gezegd, maar straks komt niet in alle gevallen de onafhankelijke welstandscommissie of stadsbouwmeester daar aan te pas. Dat kan op verschillende manieren. Letterlijk beschouwd biedt de wettekst Burgemeester en wethouders de ruimte om voor geen enkel bouwplan zo'n onafhankelijk advies in te winnen. Sterker nog: de tekst is zo geformuleerd dat de ambtelijke welstandstoets de regel is en de inschakeling van de commissie de uitzondering.

De raad stelt het welstandsbeleid en de toetscriteria vast en de raad benoemt de welstandscommissie. Het is dan ook logisch dat de raad bepaalt op welke plannen die commissie de criteria toepast.

De wijziging van artikel 6.2 lid 1 van het Bor, waarmee de kan-bepaling wordt bedoeld, is ingegaan op 1 maart 2013.

Toekomstige wetgeving, de Omgevingswet met het omgevingsplan

Volgens de laatste informatie beoogt men om nog dit jaar een wetsvoorstel in te dienen voor de nieuwe Omgevingswet. Centraal instrument in de nieuwe Omgevingswet is het gemeentelijke Omgevingsplan. Dit plan is een combinatie van alle gemeentelijke bestemmingsplannen, aangevuld met tenminste de beleidsnota's op het terrein van cultuurhistorie en monumentenzorg en de welstandsnota. In het plan moet de gemeente haar zorg voor een goede omgevingskwaliteit vastleggen. De gemeente deelt functies toe aan de verschillende locaties (waar vroeger bestemmingen aan gronden werden toebedeeld).

In het Omgevingsplan kan de gemeente per gebied, zelfs per perceel, eisen stellen aan de kwaliteit. Dat kunnen eisen zijn over het 'uiterlijk van bouwwerken' of de bescherming van cultuurhistorische kwaliteiten, maar bijvoorbeeld ook eisen aan de inrichting van het erf. Nu kunnen zulke regels vaak niet in het bestemmingsplan worden opgenomen, omdat ze niet altijd ruimtelijk van belang zijn. Die eis vervalt straks, zodat ook de functie 'monument' aan een locatie kan worden toebedeeld, of een waarde met betrekking tot bijvoorbeeld geluidhinder. Het is niet de bedoeling dat bijvoorbeeld de welstandscriteria een plek krijgen in het Omgevingsplan, maar als er eisen gesteld worden aan het uiterlijk van bouwwerken of aan de inrichting van het erf, die een nadere uitleg behoeven, dan kan als bijlage bij het omgevingsplan een set beleidsregels door de gemeenteraad worden vastgesteld die gehanteerd worden bij het verlenen van een omgevingsvergunning – vergelijkbaar met de huidige welstandspraktijk, maar dan breder en integraler.

De flexibiliteit en de vormvrijheid van het Omgevingsplan maakt het mogelijk dat de gemeente geen sectorale afweging maakt van alle belangen afzonderlijk, maar een integrale kwaliteitsbeoordeling geeft, waarin uiteraard alle belangen wel zijn meegewogen.

Scenario's voor toetsing aan de welstandscriteria

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

Het is een illusie om te denken dat 'alles' op eenvoudige wijze toetsbaar kan worden gemaakt via voor iedere leek 100 procent begrijpelijke, objectieve en meetbare criteria. Niet alleen zou dat leiden tot extreem omvangrijke welstandsnota's, maar door zo'n vorm van overregulering – dus dwars tegen de deregulering in – wordt ook de vrijheid van architect en aanvrager gefrustreerd.

Er moet dus een keuze gemaakt worden tussen een aantal scenario's .

Scenario A Toetsing onder mandaat van de welstandscommissie

In scenario A worden alle bouwplannen voorgelegd aan het onafhankelijke adviesorgaan, exact zoals de Woningwet sinds 1 oktober 2010 voorschrijft. De wet eiste tot dusver dat alle aanvragen voor een omgevingsvergunning voor bouwen werden voorgelegd aan 'de welstandscommissie of de stadsbouwmeester' (behalve in welstandsvrije gebieden). Dit is de huidige werkwijze in de gemeente Goirle en is dus niet afhankelijk van wijziging van het Bor of invoering van de Omgevingswet.

Het is mogelijk om ambtelijke toetsing onder de regie van de welstandscommissie te brengen. Dat kan heel eenvoudig door twee maatregelen:

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

Deze werkwijze heeft inmiddels bewezen ook in juridische procedures stand te houden. Bij twijfel, of bij een negatief oordeel, moet het plan alsnog aan de commissie worden voorgelegd.

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

Scenario B Commissieadvies tijdens vooroverleg, ambtelijke toetsing van de vergunning

Over complexe bouwplannen (projecten die meer omvatten als het bouwen van een woning) wordt vrijwel altijd vooroverleg met de aanvrager of zijn architect gevoerd, voordat de formele vergunningaanvraag wordt ingediend. In de meeste gevallen wordt ook de welstandscommissie betrokken bij dit vooroverleg. Dat is ook wenselijk, om het bezwaar te ondervangen dat het welstandsadvies in een te laat stadium leidt tot verrassingen en dientengevolge tot kostbare aanpassingen van reeds voltooide ontwerpen. In de gemeente Goirle is minder dan 10% van de aanvragen zo complex dat er een dergelijk vooroverleg wordt gevoerd.

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

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

Scenario C Maximaliseren van ambtelijke toetsing

Hiermee bedoelen we een inrichting van de welstandspraktijk, waarbij veel meer dan alleen de kleine en middelgrote bouwwerken buiten het zicht van de welstandscommissie blijven, en louter ambtelijk worden getoetst.

Maximale ambtelijke toetsing betekent: geen enkel plan meer voorleggen aan de commissie.

Als je als gemeente 'alles' ambtelijk laat toetsen, heb je geen welstandscommissie meer nodig. Vroeger zou zo'n keuze in strijd zijn met de wet maar de 'kan-bepaling' maakt dit scenario mogelijk.

Sterker nog: naar de letter van de regeling vraagt de 'kan-bepaling' b&w om aan te geven voor welk (soort) bouwwerk zij het inwinnen van advies noodzakelijk achten. Zo heeft de rijksoverheid het niet-inwinnen van een extern welstandsadvies tot regel verheven, en het inschakelen van de welstandscommissie tot bijzonderheid. De Bor-tekst veronderstelt dat per plan wordt afgewogen of het aan de commissie moet worden voorgelegd. Als b&w geen onderscheid maakt in categorieën bouwwerken, dan kan kennelijk 'alles' door henzelf, in casu hun ambtenaren, worden getoetst.

In dit scenario C moet de betrokken ambtenaar zelf een onderbouwd antwoord geven op de vraag of het plan voldoet aan redelijke eisen van welstand.

Indien de gemeente voor scenario C kiest, dan vergt dat bijzondere aandacht voor de competenties en de ambtelijke positie van degenen die de welstandsbeoordeling doen. Aangezien de ambtelijke beoordeling (meestal) niet in een openbare vergadering zal plaatsvinden, is ook aandacht gewenst voor de bijzonder kwetsbare positie waarin de ambtenaar en zijn leidinggevende(n) alsmede de politiek verantwoordelijke portefeuillehouder zich bevinden. Immers, vóór de wetswijziging van 2003 werden welstandscommissies vaak beschuldigd van willekeur, vriendjespolitiek en onnavolgbare adviezen. Dat is door de komst van de

welstandsnota's, de openbare vergaderingen en de verslaglegging sterk verminderd. Nu in scenario C weliswaar het beleid als richtsnoer blijft gelden, maar de openbaarheid en het integrale karakter (dat het gevolg is van overleg in een commissie) van de welstandsadvisering verdwijnen, dient de daardoor kwetsbare ambtenaar door de (ambtelijke) organisatie goed beschermd te worden.

Scenario D Geen criteria, geen preventieve toetsing, geen commissie

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

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

Het niet vaststellen van criteria impliceert, dat het onmogelijk wordt om op te treden tegen welstandsexcessen. Zowel de huidige tekst van Woningwet art. 12 als de tekst zoals die luidde vóór 1 januari 2003 zijn daarover duidelijk (zie bijlage 2). Zeker in gemeenten met gemengde regimes (welstandsvrij, -luw en -intensief) is echter te overwegen voor welstandsvrije gebieden wel criteria te formuleren die gehanteerd kunnen worden bij welstandsexcessen. Zulke criteria kunnen gebruikt worden bij repressief optreden in geval van evident 'ernstig in strijd met redelijke eisen van welstand'. Ook deze excessenregeling met bijbehorende criteria zal uiteraard openbaar moeten zijn en het resultaat van vaststelling cf. lid 4 van art. 12 (zie bijlage). Aanvragers die repressief optreden van de gemeente willen voorkomen, kunnen zich vrijwillig conformeren aan deze excessencriteria.

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

Inhoudelijke overwegingen

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

I Behoorlijk bestuur

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

II Positie gemeenteraad

De Woningwet ziet het vaststellen van welstandsbeleid en daarin vervatte toetscriteria en de benoeming van de leden van de welstandscommissie als verantwoordelijkheid van de gemeenteraad. Het is geheel in lijn hiermee om de raad ook te laten beslissen in hoeverre deze commissie daadwerkelijk een rol speelt bij de toepassing van de criteria.

III Motiveringsbeginsel

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

Het is nu nog niet te zeggen hoe in de jurisprudentie gereageerd zal worden op een welstandsoordeel dat niet op externe advisering wordt gebaseerd. Te verwachten valt dat een louter gemeentelijk welstandsbesluit een extra zware motivering behoeft. Anders gezegd: indien het college van b&w zijn welstandsbesluit neemt, zonder zich extern te laten adviseren, dan moet precies gemotiveerd worden waarom het betreffende welstandsoordeel wordt geveld, en waarom in dit specifieke geval het welstandsbeleid wordt aangehouden – het ligt immers ook in de macht van het bevoegd gezag om gemotiveerd van het beleid af te wijken.

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

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

IV Welstandscriteria aanpassen aan ambtelijke toetsing

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

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

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

- Ten eerste bestaat de kans op toename van het aantal regels. Dat staat haaks op de breed geuite roep om deregulering.
- Ten tweede: hoe meer er in objectieve, meetbare regels wordt vastgelegd, hoe minder ruimte er overblijft voor vernieuwende of anderszins afwijkende architectuur. Natuurlijk kan dat laatste nadeel gecompenseerd worden via een hardheidsclausule, maar vooral bij toepassing daarvan worden aan expertise (en contra-expertise: second opinion!) hoge eisen gesteld voorbij de reikwijdte van de ambtelijke toetsing.

V Onderscheid tussen 'toetsen' en 'adviseren'

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

VI Professionaliteit ambtelijke toetsing

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

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

VII Kennis van de plaatselijke situatie

Meer dan voor andere aspecten van de bouwplantoetsing geldt voor het voldoen aan redelijke eisen van welstand, dat de toetser oog voor (en kennis van) de plaatselijke omstandigheden heeft om dit werk op adequate wijze te kunnen doen. Een goed ingewerkte ambtenaar van de eigen gemeente zal daarover doorgaans wel beschikken, al dan niet steunend op een netwerk van collegiale contacten. Als deze als secretaris of

plantoelichter deelneemt aan de vergaderingen van de commissie of samenwerkt met de gemandateerde, kan deze kennis ook daar worden ingebracht. Samen met de welstandsnota, beeldmateriaal van het bouwplan, hulpmiddelen als Geoweb, streetview en digitale kaarten, eventueel archiefmateriaal over eerdere verbouwingen en eventueel bezoek aan de bouwlocatie, is deze kennis onmisbaar als aanvulling op de kennis en kunde die de architectuurprofessionals in de commissie inbrengen.

Denk aan bepaalde straatprofielen, eerder gerealiseerde bouwwerken, kleur- en materiaaltoepassing, initiatieven in de directe omgeving van het op te richten bouwwerk.

VIII Coherente beoordeling

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

IX Overige aspecten

Er zijn nog een aantal andere aspecten die meegenomen worden in de uitwerking van de welstandstoetsing.

- Onafhankelijke toetsing : de personen die belast zijn met de toetsing op welstandsaspecten mag geen andere belangen of betrokkenheid hebben met de bouwplantoetsing.
- Second opinion : Bij een meningsverschil moet er de mogelijkheid bestaan om het welstandsadvies af te wegen
- Openbaarheid van de toetsing : De toetsing en criteria voor toetsing moeten transparant zijn. Aanvragers moeten de mogelijkheid hebben aanwezig te zijn bij de beoordeling van het plan.
- Deregulering en ontzorging: Het is van belang om welstandstoezicht te handhaven daar waar het een meerwaarde heeft. Waar dit geen meerwaarde heeft moeten obstakels voor vergunningverlening worden weggenomen. Een tweede mogelijkheid is het integreren van de monumentencommissie in de welstandscmissie. Op deze wijze is er sprake van 1 integraal advies.

Kosten: Om de kosten te reduceren kan bijvoorbeeld onderzocht worden of de vergaderfrequentie van de welstandscmissie gereduceerd kan worden.

Voorstel uitwerkingsrichting welstandsnota

Op basis van de door u op grond van deze startnotitie gemaakte keuzes wordt een nieuwe nota Welstandsbeleid opgesteld. Omdat de werkingsduur van deze nota zal reiken tot de invoering van de omgevingswet (beoogde invoering 2015) ligt de focus op het doorvoeren van de door uw raad in 2004 vastgelegde veranderingen.

Besparing door toepassing van ambtelijke welstandsadvisering niet mogelijk

In de gemeente Goirle is er een klein gedeelte van de ambtelijke organisatie dat bouwplantoetsing tot taak heeft. Het uitgangspunt van een toetsing op welstand is het hebben van objectieve criteria en een onafhankelijke toetsing. Bij een ambtelijke toetsing van de welstandsnota wordt dit gewaarborgd bij wet door een ambtenaar belast met de welstandstoetsing dit maximaal voor 3 jaar te laten doen. Bovendien mag deze ambtenaar geen andere taken of betrokkenheid hebben bij het specifieke plan.

Dit betekent dat dit geen taak is die ambtenaren met andere taken bij het bouwplan er gedeeltelijk bij mogen doen. Een formatieuitbreiding met dit doel levert effectief geen besparing op ten opzichte van de huidige welstandsadvisering. Hiermee vallen de varianten B en C (gedeeltelijke toetsing door ambtenaren) af. Dit houdt in dat enkel scenario A (behoud van de welstandscommissie) en D (welstand volledig afschaffen) overblijven.

Ambtelijke toetsing maximaliseren

Het is niet mogelijk om een welstandstoetsing zonder een welstandscommissie binnen de gemeente Goirle te organiseren. Het is wel mogelijk om de contactmomenten met de welstandscommissie te minimaliseren. Dit houdt in dat er een ambtelijke toets plaats vindt aan de hand van de welstandsnota en reeds in een vooradvies beoordeelde plannen. Deze toets wordt daarna door een Welstandscommissie geaccordeerd.

Welstandvrije objecten en gebieden

Om de reeds afgesproken besparing op de welstandsadvisering te kunnen halen is alleen mogelijk door duidelijk af te spreken waar er geen welstandstoetsing plaatsvindt. Het is mogelijk om het volledige grondgebied van de gemeente Goirle welstandsvrij te maken. Hiermee verliest de raad de mogelijkheid om invulling te geven aan de beeldkwaliteit van nieuwe projecten en de dorpskernen. Tevens verliest het college dan de mogelijkheden om op te treden tegen excessen (graffiti, vervallen panden en ontsierende bouwwerken)

Voorgesteld wordt om duidelijk onderscheid te maken waar wel en niet wordt getoetst aan welstand door middel van een scherpe afbakening van welstandsvrije gebieden en objecten. Hieraan wordt invulling gegeven door bouwwerken aan de achterzijde van woningen welstandsvrij te maken.

Het is ook mogelijk om hele gebieden welstandsvrij te maken. De gebieden die zich hier het beste voor lenen zijn bedrijventerreinen. Dit houdt dan in dat de industriegebieden Tijvoort en Veertels welstandsvrij worden. Echter zijn beide locaties gelegen aan de toegangswegen van de woonkernen in de gemeente Goirle en daarmee ook een visitekaartje voor de gemeente. In de door de raad vastgestelde visies (Visie Tijvoort en Visie "Van de hei tot de Leij") is het uitgangspunt om juist deze toegangswegen vorm te geven als een "visitekaartje" van de gemeente Goirle. Er zijn in de afgelopen jaren ook reeds de nodige investeringen gedaan om dit te realiseren. Het welstandsvrij maken van deze gebieden lijkt haaks te staan op de eerder vastgestelde visie.

Nieuwe objectcriteria voor reclame-uitingen op bedrijventerreinen

Uit recente dossiers is gebleken dat de huidige welstandscriteria op de bedrijventerreinen te weinig ontwerpvrijheid overlaat voor de vormgeving van reclame-uitingen. Deze criteria dienen opnieuw bekeken te worden en te worden versoepeld.

Geen nieuwe gebiedsoriëntatie met gebiedscriteria

In 2004 is er een volledige oriëntatie uitgevoerd naar de typologie van de diverse gebieden in Goirle en Riel. Dit onderzoek is nog steeds actueel en bruikbaar als onderligger voor criteria voor de welstandstoetsing. Er wordt dan ook voorgesteld om voort te borduren op deze uitwerking.

Recente gebiedsontwikkelingen zijn nog niet in de welstandsnota geïntegreerd. Zo zijn de Leidraad Boschkens, het beeldkwaliteitsplan Heisteeg, nieuwbouw Vierkwartieren III niet bij de gebiedsgerichte criteria opgenomen. Het welstandsbeleid moet worden aangevuld met de recent gerealiseerde woningbouwlocaties.

Beknopte lijst met uitgangspunten voor het opstellen van een nieuw welstandsbeleid

- 1) Behoud van de welstandscommissie
- 2) Gebiedscriteria en objectcriteria van de huidige welstandsnota als uitgangspunt nemen. Deze wordt aangevuld met de nieuwbouwlocaties.
- 3) Objectcriteria met betrekking tot reclame uitingen op bedrijventerreinen versoepelen
- 4) Geen ambtelijke advisering, wel ambtelijke toetsing aan de hand van sneltoetscriteria. In de gevallen waar reeds een vooradvies door de welstandscommissie is uitgebracht wordt ambtelijk getoetst of is voldaan aan het vooradvies. Het ambtelijk advies wordt dan door de welstandscommissie geaccordeerd..
- 5) Scherpe afbakening van welstandsvrije gebieden of objecten. De volgende opties onderzoeken: werkzaamheden aan de achterzijde van woningen welstandsvrij maken en het introduceren van welstandsvrije gebieden;
- 6) Voor welstandsvrije gebieden wel criteria opstellen met het doel op te kunnen treden wanneer iets in ernstige mate in strijd is met redelijke eisen van welstand (excessenregeling)
- 7) Integratie van de monumentencommissie in de welstandscommissie
- 8) Onderzoeken of een reductie van de vergaderfrequentie van de welstandscommissie mogelijk is

Bijlage 1 Wettelijke bepalingen rond welstand

De welstandstoetsing is bij wet geregeld in de Wabo, de Woningwet, het Bor en de Mor. In deze bijlage sommen we de bepalingen op, die in deze brondocumenten specifiek over de welstand gaan en lichten enkele aspecten nader toe, die in het kader van de 'kan-bepaling' extra aandacht vragen. We volgen hierbij de rangorde van het wettelijk stelsel en beginnen dus met de Wabo, omdat deze sinds 1 oktober 2010 de overkoepelende wet is, die deels bepalingen, die voordien in de Woningwet stonden, heeft overgenomen en deels de resterende bepalingen aanstuurt. Vervolgens citeren we de Woningwet en daarna Bor en Mor.

Ook de bouwverordening bevat bepalingen met betrekking tot dit onderwerp, zoals we zien in art. 8 lid 6 van de Woningwet. De Modelbouwverordening (Mbv) van de VNG reikt gemeenten hierbij de helpende hand, de Bouwverordening van de gemeente Goirle is gebaseerd op de modelbouwverordening. Deze zal in de uitwerking aangepast moeten worden aan de nieuwe werkwijze.

1) Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

Artikel 2.10, lid 1 sub d: 1 Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, wordt de omgevingsvergunning geweigerd indien: (...) . d het uiterlijk of de plaatsing van het bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, met uitzondering van een tijdelijk bouwwerk dat geen seizoensgebonden bouwwerk is, zowel op zichzelf beschouwd als in verband met de omgeving of de te verwachten ontwikkeling daarvan, in strijd is met redelijke eisen van welstand, beoordeeld naar de criteria, bedoeld in artikel 12a, eerste lid, onder a, van de Woningwet, tenzij het bevoegd gezag van oordeel is dat de omgevingsvergunning niettemin moet worden verleend; (...)

2) Woningwet (Ww)

Artikel 1, lid 1, sub n: 1 Voor de toepassing van het bij of krachtens deze wet bepaalde wordt verstaan onder: (...) n welstandscmissie: door de gemeenteraad benoemde onafhankelijke commissie die aan burgemeester en wethouders advies uitbrengt ten aanzien van de vraag of het uiterlijk of de plaatsing van een bouwwerk, waarvoor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen van dat bouwwerk is ingediend, in strijd is met redelijke eisen van welstand; o stadsbouwmeester: door de gemeenteraad benoemde onafhankelijke deskundige die aan burgemeester en wethouders advies uitbrengt ten aanzien van de vraag of het uiterlijk of de plaatsing van een bouwwerk, waarvoor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen van dat bouwwerk is ingediend, in strijd is met redelijke eisen van welstand; (...)

Artikel 8, lid 6, 7, 8: (...)

6 De bouwverordening bevat tevens voorschriften omtrent de samenstelling, inrichting en werkwijze van de Handreiking kan-bepaling – bijlagen pagina 3 welstandscmissie. De raad kan bepalen dat er in plaats van een welstandscmissie een stadsbouwmeester wordt aangesteld, in welk geval de bouwverordening voorschriften bevat over de rol en de functie van de stadsbouwmeester. Voorts kan de bouwverordening nadere voorschriften bevatten omtrent de verslagen, bedoeld in artikel 12b, derde lid.

7 Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat in de bouwverordening voorschriften worden gegeven omtrent andere onderwerpen dan die, genoemd in het tweede, vijfde en zesde lid.

8 Bij algemene maatregel van bestuur kunnen ter bevordering van eenheid in de bouwverordeningen regelen worden gegeven omtrent de inhoud van de voorschriften, bedoeld in het tweede tot en met vierde, zesde en zevende lid. (...)

Afdeling 3 Welstand: Artikel 12

1. Het uiterlijk van:

- a. een bestaand bouwwerk, met uitzondering van een bouwwerk, niet zijnde een seizoensgebonden bouwwerk, waarvoor in de omgevingsvergunning voor het bouwen van dat bouwwerk is bepaald dat dit slechts voor een bepaalde periode in stand mag worden gehouden;
- b. een te bouwen bouwwerk voor het bouwen waarvan op grond van artikel 2.1, derde lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht geen omgevingsvergunning is vereist, mag niet in ernstige mate in strijd zijn met redelijke eisen van welstand, beoordeeld naar de criteria, bedoeld in artikel 12a, eerste lid, onderdeel b.

2. De gemeenteraad kan besluiten dat, in afwijking van het eerste lid en artikel 2.10, eerste lid, onder d, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, voor een daarbij aan te wijzen gebied of voor een of meer daarbij aan te wijzen categorieën van bestaande en te bouwen bouwwerken geen redelijke eisen van welstand van toepassing zijn.

3. Voor zover de toepassing van de criteria, bedoeld in artikel 12a, eerste lid, onderdeel a, leidt tot strijd met het bestemmingsplan of met in de bouwverordening opgenomen voorschriften van stedenbouwkundige aard, blijven die criteria buiten toepassing. 4. De gemeenteraad betreft de ingezetenen van de gemeente en belanghebbenden bij de voorbereiding van besluiten krachtens het tweede lid op de wijze voorzien in de krachtens artikel 150 van de Gemeentewet vastgestelde verordening.

Artikel 12a

1. De gemeenteraad stelt een welstandsnota vast, inhoudende beleidsregels waarin in ieder geval de criteria zijn opgenomen die het bevoegd gezag toepast bij de beoordeling:

- a. of het uiterlijk en de plaatsing van een bouwwerk waarop de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk betrekking heeft, zowel op zichzelf beschouwd, als in verband met de omgeving of de te verwachten ontwikkeling daarvan, in strijd zijn met redelijke eisen van welstand; b. of het uiterlijk van een bestaand bouwwerk in ernstige mate in strijd is met redelijke eisen van welstand.

2. Artikel 12, vierde lid, is van overeenkomstige toepassing op de vaststelling of wijziging van de welstandsnota.

3. De criteria, bedoeld in het eerste lid:

- a. hebben geen betrekking op bouwwerken, waarvoor in de omgevingsvergunning voor het bouwen van die bouwwerken wordt bepaald dat deze slechts voor een bepaalde periode in stand mogen worden gehouden, met uitzondering van seizoensgebonden bouwwerken;
- b. zijn zoveel mogelijk toegesneden op de onderscheiden categorieën bouwwerken; c. kunnen verschillen naargelang de plaats waar een bouwwerk is gelegen.

4. Ter bevordering van de eenheid in welstandsnota's kunnen bij algemene maatregel van bestuur voorschriften worden gegeven omtrent categorieën van bouwwerken als bedoeld in het derde lid en de daarop toe te passen criteria. 5. Een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het vierde lid treedt niet eerder in werking dan twee maanden na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin hij is geplaatst. Van de plaatsing wordt onverwijld mededeling gedaan aan de beide kamers der Staten-Generaal.

Artikel 12b

1. De welstandscommissie dan wel de stadsbouwmeester baseert haar onderscheidenlijk zijn advies slechts op de criteria, bedoeld in artikel 12a, eerste lid, onderdeel a, doch betreft daarbij, indien van toepassing, het bepaalde in artikel 12, derde lid. De adviezen van de welstandscommissie dan wel de stadsbouwmeester zijn openbaar. Een advies van de welstandscommissie dan wel de stadsbouwmeester inhoudende dat een bouwplan in strijd is met redelijke eisen van welstand, wordt schriftelijk uitgebracht en deugdelijk gemotiveerd.

2. De door de welstandscommissie of stadsbouwmeester gehouden vergaderingen zijn openbaar. Een vergadering of gedeelte daarvan is niet openbaar in gevallen als bedoeld in artikel 10, eerste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur en in gevallen waarin het belang van openbaarheid niet opweegt tegen de in artikel 10, tweede lid, van die wet genoemde belangen.

3. De welstandscommissie dan wel de stadsbouwmeester legt de gemeenteraad eenmaal per jaar een verslag voor van de door haar onderscheidenlijk hem verrichte werkzaamheden. In het verslag wordt ten minste uiteengezet op welke wijze zij onderscheidenlijk hij toepassing heeft gegeven aan de criteria, bedoeld in artikel 12a, eerste lid, onderdeel a.

4. Een voorzitter of ander lid van een welstandscommissie kan voor een termijn van ten hoogste drie jaar worden benoemd in een welstandscommissie die in de betreffende gemeente werkzaam is. Zij kunnen eenmaal voor een termijn van ten hoogste drie jaar worden herbenoemd in dezelfde commissie. De eerste en tweede volzin zijn van overeenkomstige toepassing op de stadsbouwmeester.

Artikel 12c

Burgemeester en wethouders leggen de gemeenteraad eenmaal per jaar een verslag voor waarin zij ten minste uiteenzetten:

- a. op welke wijze zij zijn omgegaan met de adviezen van de welstandscommissie dan wel de stadsbouwmeester;
- b. in welke gevallen waarin niet is of wordt voldaan aan artikel 12, eerste lid, zij zijn overgegaan tot oplegging van een last onder bestuursdwang of oplegging van een last onder dwangsom.

3) Besluit omgevingsrecht (Bor)

Artikel 6.2. Welstand

1. Met betrekking tot een aanvraag ten aanzien van activiteiten als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de wet vragen burgemeester en wethouders, **ingeval zij het inwinnen van advies noodzakelijk achten** om te kunnen beoordelen of het uiterlijk of de plaatsing van het bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft in strijd is met redelijke eisen van welstand als bedoeld in artikel 2.10, eerste lid, onder d, van de wet, advies aan de welstandscommissie dan wel de stadsbouwmeester.

2. In gevallen waarin burgemeester en wethouders niet het bevoegd gezag zijn, betrekken zij, indien zij toepassing hebben gegeven aan het eerste lid, het advies van de welstandscommissie dan wel de stadsbouwmeester bij het advies dat zij ingevolge artikel 2.26, derde of vierde lid, van de wet uitbrengen aan het bevoegd gezag.

4) Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor)

Artikel 2.5 Redelijke eisen van welstand

In of bij de aanvraag om een vergunning voor een bouwactiviteit verstrekt de aanvrager de volgende gegevens en bescheiden ten behoeve van de toetsing aan de criteria uit de welstandsnota, bedoeld in artikel 12a, eerste lid, van de Woningwet:

a. tekeningen van alle gevels van het bouwwerk, inclusief de gevels van belendende bebouwing, waaruit blijkt hoe het geplande bouwwerk in de directe omgeving past; b. principedetails van gezichtsbepalende delen van het bouwwerk; c. kleurenfoto's van de bestaande situatie en de omliggende bebouwing; d. opgave van de toe te passen bouwmaterialen en de kleur daarvan (uitwendige scheidingsconstructie). In ieder geval worden opgegeven het materiaal en de kleur van de gevels, het voegwerk, kozijnen, ramen en deuren, balkonhekken, dakgoten en boeidelen en de dakbedekking.

5) De gemeentelijke bouwverordening

9. Welstand

Artikel 9.1 De advisering door de welstandscommissie

1. De advisering over redelijke eisen van welstand is opgedragen aan een externe onafhankelijke instelling of partij, die daarvoor de noodzakelijke deskundigheid heeft, hierna te noemen de welstandscommissie.

2. De welstandscommissie adviseert over de welstandsaspecten van aanvragen voor een omgevingsvergunning voor het bouwen.

3. De welstandscommissie baseert haar advies op de in de welstandsnota genoemde welstandscriteria.

Artikel 9.2 Samenstelling van de welstandscommissie

1. De welstandscommissie bestaat ten minste uit twee leden, die beiden deskundig zijn op het gebied van architectuur, ruimtelijke kwaliteit dan wel cultuurhistorie.

2. Voor de leden worden plaatsvervangers aangewezen.

3. De welstandscommissie kan slechts adviezen uitbrengen indien ten minste twee deskundige leden aanwezig

4. De leden van de commissie zijn onafhankelijk van het gemeentebestuur.

5. In de welstandscommissie kan een geïnteresseerde burger, anders dan bedoeld in het eerste lid, zitting hebben.

Artikel 9.3 Benoeming en zittingsduur (vervallen)

Artikel 9.4 Jaarlijkse verantwoording

De welstandscommissie stelt jaarlijks een verslag op van haar werkzaamheden voor de gemeenteraad, waarin ten minste aan de orde komt:

- op welke wijze toepassing is gegeven aan de welstandscriteria uit de welstandsnota;
- de werkwijze van de welstandscommissie;
- op welke wijze uitwerking is gegeven aan de openbaarheid van vergaderen;
- de aard van de beoordeelde plannen;
- de bijzondere projecten.

De welstandscommissie kan in haar jaarverslag aanbevelingen doen ten aanzien van het gemeentelijk ruimtelijk kwaliteitsbeleid in het algemeen en de aanpassing van de gemeentelijke welstandsnota in het bijzonder.

Artikel 9.5 Termijn van advisering

1. De welstandscommissie brengt het advies over de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen uit binnen vier weken nadat door of namens burgemeester en wethouders daarom is verzocht.

2. De welstandscommissie brengt het advies over de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen, indien deze vergunning betrekking heeft op een deel van project of een gefaseerde aanvraag betreft, uit binnen drie weken nadat door of namens burgemeester en wethouders daarom is verzocht.

3. Burgemeester en wethouders kunnen in hun verzoek om advies de welstandscommissie een langere termijn dan genoemd in de bovengenoemde leden van dit artikel geven voor het uitbrengen van het welstandsadvies. Een langere termijn kan door burgemeester en wethouders worden gegeven indien de termijn van afdoening van de aanvraag is verlengd met toepassing van artikel 3.9, tweede lid van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Artikel 9.6 Openbaarheid van vergaderen en mondelinge toelichting

1. De behandeling van bouwplannen door de welstandscommissie is openbaar. De agenda voor de vergadering van de welstandscommissie wordt tijdig bekendgemaakt in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze. Indien burgemeester en wethouders – al dan niet op verzoek van de aanvrager – een verzoek doen tot niet-openbare behandeling, dan dienen burgemeester en wethouders daaraan klemmende redenen op grond van artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur ten grondslag te leggen. De openbaarheid geldt zowel voor de beraadslagingen, de beoordeling als de adviezen.

2. Indien de aanvrager van de omgevingsvergunning voor het bouwen hierom bij het indienen van de aanvraag heeft verzocht, wordt deze door of namens de welstandscommissie in staat gesteld tot het geven van een toelichting op het bouwplan.

3. In het geval dat het bouwplan in de vergadering van de commissie wordt behandeld en een verzoek tot het geven van een toelichting is gedaan, dient de aanvrager van de omgevingsvergunning voor het bouwen een uitnodiging te ontvangen voor de vergadering van de commissie, waarin de aanvraag wordt behandeld.

4. Er is geen spreekrecht.

Artikel 9.7 Afdoening onder verantwoordelijkheid

1. De welstandscommissie kan de advisering over een aanvraag om advies, in afwijking van artikel 9.2, onder verantwoordelijkheid van de commissie overlaten aan een of meerdere daartoe aangewezen leden. Het aangewezen lid of de aangewezen leden adviseren over bouwplannen waarvan volgens hen het oordeel van de welstandscommissie als bekend mag worden verondersteld.

2. In geval van twijfel wordt het bouwplan alsnog voorgelegd aan de welstandscommissie

Artikel 9.8 Vorm waarin het advies wordt uitgebracht

1. De welstandscommissie adviseert en motiveert haar advies schriftelijk.

2. Zodra het advies wordt uitgebracht, wordt het door of namens burgemeester en wethouders gevoegd bij de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk.

Artikel 9.9 Uitsluiting van gebieden en categorieën bouwwerken of standplaatsen (vervallen)

Artikel 9.1 De advisering door de welstandscommissie

Dat de welstandscommissie een onafhankelijke commissie moet zijn staat in de begripsomschrijving in art.1, lid 1 sub n van de Woningwet. Voorheen was dit in iets andere bewoordingen geregeld via art, 48 van de Woningwet, dat is komen te vervallen. Omdat daarover enige jurisprudentie bestaat citeren we hier de 'oude' tekst wel evenals samenvattingen van de daaraan gerelateerde jurisprudentie:

Artikel 48 (vervallen per 1 oktober 2010)

1 Alvorens te beslissen op een aanvraag om bouwvergunning, leggen burgemeester en wethouders de aanvraag zo spoedig mogelijk voor advies voor aan een commissie van onafhankelijke deskundigen die beziet of het bouwwerk dan wel de standplaats niet in strijd is met redelijke eisen van welstand als bedoeld in artikel 12, eerste lid, tenzij bij besluit van de gemeenteraad is bepaald dat voor het gebied waarin het bouwwerk of de standplaats wordt gebouwd, die eisen niet van toepassing zijn.

2 Het eerste lid is niet van toepassing, indien bij voorbaat vaststaat dat de bouwvergunning reeds op een andere grond dan die, genoemd in artikel 44, onderdeel d, moet worden geweigerd.

Jurisprudentie over de onafhankelijkheid van de welstandstoetsing (bron: website Dorp, Stad en Land)

Ingevolge art. 48 van de Woningwet dient de welstandscommissie te bestaan uit onafhankelijke deskundigen (zoals architecten en stedenbouwkundigen). Onafhankelijk betekent dat de leden van de commissie geen bestuurs- of functionele relatie mogen hebben met het gemeentebestuur. Een wethouder of Burgemeester mag geen deel uitmaken van de commissie.

3 ABRS 15 februari 1988, AB 1989, 5; ABRS 20 augustus 1998, AB 1999, 42; ABRS 7 mei 1998, AB 1999, 41.

1 VARRS 24 augustus 1979, AB 1980, 8; ARRS 1 december 1993, S03.93.4398.

Onafhankelijk betekent ook dat de schijn van partijdigheid (zoveel mogelijk) dient te worden vermeden. Een architect of indiener van een bouwaanvraag mag geen lid zijn van de welstandscommissie, die deze aanvraag behandelt.

2 Rb Utrecht 6 mei 1999, BR 2000, 4.

Voor de wijze waarop de welstandscommissie moet opereren is op grond van artikel 8, zesde lid, van de Woningwet ook de bouwverordening van belang; de bouwverordening (of het daardoor aangewezen Reglement van orde) bevat onder andere voorschriften omtrent de wijze waarop door een commissie van onafhankelijke deskundigen wordt bezien of een bouwwerk niet in strijd is met de redelijke eisen van welstand.

Het is mogelijk een monumentencommissie, als bedoeld in artikel 15, eerste lid, van de Monumentenwet 1988, te koppelen aan de welstandscommissie. Hierbij geldt wel het vereiste dat aan de welstandscommissie een zekere deskundigheid op het terrein van monumenten moet kunnen worden toegedacht en vice versa.

3 ABRS 15 februari 1988, AB 1989, 5; ABRS 20 augustus 1998, AB 1999, 42; ABRS 7 mei 1998, AB 1999, 41.

De wetgever brengt door middel van de 'kan-bepaling' tot uitdrukking, dat aangezien sinds 2004 het begrip "redelijke eisen van welstand" is geobjectiveerd door middel van welstandsbeleid en criteria, de toetsing daaraan ook door anderen dan de welstandscommissie zou kunnen worden uitgevoerd. In deze handreiking is uitvoerig stilgestaan bij de overwegingen die een rol moeten spelen bij de invulling van deze nieuwe speelruimte. De benodigde professionaliteit van degene die de toets uitvoert kan via gerichte werving en selectie, scholing en bijscholing naar een redelijk niveau worden gebracht. De vereiste, in het vervallen artikel 48 genoemde,

deskundigheid is daarmee te regelen. Het blijft echter vreemd, dat in het voor artikel 48 in de plaats gekomen artikel 1, lid 1 sub d die deskundigheid niet meer is voorgeschreven.

Het andere kenmerk, de onafhankelijkheid van de welstandstoets, staat nog wel genoemd en juist dat aspect komt in het gedrang bij ambtelijke toetsing. De ambtenaar maakt immers deel uit van een lijnorganisatie, waarin ook andere belangen dan het voldoen aan redelijke eisen van welstand een rol spelen, soms in het takenpakket van dezelfde ambtenaar, vaak bij zijn leidinggevende en zeker in de portefeuille van de wethouder aan wie feitelijk het welstandsadvies wordt uitgebracht. Daarmee ontstaat een reëel risico, dat intrinsiek, dan wel via ambtelijke of bestuurlijke druk de ruimte voor een onafhankelijke welstandstoets verdwijnt. Bij een uit meerdere, door de gemeenteraad benoemde personen bestaande commissie die echt openbaar functioneert is de borging van de onafhankelijkheid optimaal en controleerbaar geregeld. Met een solistische functie als de stadsbouwmeester wordt het al lastiger, maar een ambtenaar wordt eigenlijk in een onmogelijke positie geplaatst. Zoals betoogd in hoofdstuk 3, 4 en 5 is dat de reden om te pleiten voor een 'statuut' of althans een vorm van gereguleerde bescherming van de onafhankelijkheid van de toets.

In de parlementaire geschiedenis is nadrukkelijk gesproken over de onafhankelijkheid van de welstandsc commissie en de stadsbouwmeester.⁴ In 2002 is door toenmalig staatssecretaris Remkes het volgende over de onafhankelijkheid opgemerkt:

4 Kamerstukken I 2001/2002, 26 734, nr. 235b

Uitgesloten van benoeming in de welstandsc commissie zijn:

- burgemeester,
- wethouders
- leden van de gemeenteraad
- ambtenaren (behoudens de niet-stemhebbende ambtelijk secretaris)
- andere personen in dienst van de betreffende gemeente

Alleen al om de schijn van belangenverstrengeling te voorkomen komen ook niet voor benoeming in aanmerking:

- Architecten/stedenbouwkundigen die regelmatig in, of in opdracht van de betreffende gemeente werken
- Oud-burgemeesters, oud-wethouders, oud-raadsleden, ex-ambtenaren of andere personen die in het recente verleden (enige jaren) bij de gemeente werkten.

Terughoudendheid bij de benoeming is nodig bij:

- Architecten/stedenbouwkundigen, werkzaam bij een bureau dat regelmatig opdrachten in of voor de betreffende gemeente uitvoert, ook als ze zelf die opdrachten niet uitvoeren.
- In het reglement van orde op de welstandsc commissie moet worden aangegeven hoe met de schijn van vooringenomenheid moet worden omgegaan, indien een ontwerp van een commissielid of een nauwe betrekking van zo'n commissielid ter tafel komt.

Onverenigbaarheid van functies:

De stadsbouwmeester (en mutatis mutandis ook de leden van de commissie) kunnen niet tegelijk de functie vervullen van

- Hoofdontwerper/regievoerder/supervisor: bouwplannen waarop iemand in de ontwerpfase sterk zijn stempel heeft gedrukt kunnen niet door dezelfde persoon worden beoordeeld.

Excessenregeling en criteria

Er is soms discussie in hoeverre het welstandsvrij verklaren van een hele gemeente, delen daarvan of bepaalde typen bouwwerken betekent, dat de gemeente niet meer handhavend zou kunnen optreden tegen bouwwerken die ernstig in strijd zijn met redelijke eisen van welstand. 'Welstandsvrij' betekent nu in de meeste gevallen dat het bevoegd gezag geen welstandstoets uitvoert op de betreffende bouwwerken voorafgaand aan de vergunningverlening.

Artikel 12 lid 1b WW juncto 2.1 derde lid Wabo bepaalt dat bestaande bouwwerken, ook vergunningvrije, niet in ernstige mate in strijd mogen zijn met redelijke eisen van welstand. Als je als gemeente in zo'n geval niet in een door de raad vastgestelde nota hebt vastgelegd welke criteria voor zo'n bouwwerk gelden of – nog specifieker – wat onder een exces wordt verstaan dan is het de vraag of zo'n procedure (bestuursdwang of last onder dwangsom) bij de bestuursrechter overeind blijft.

Het is overigens mogelijk, zo blijkt uit de redactie van artikel 12c van de Woningwet en uit opmerkingen van staatssecretaris Remkes,⁵ dat een gemeente een welstandsnota publiceert met de mededeling dat er geen criteria bestaan voor de (preventieve) toets aan de vraag of er voldaan wordt aan redelijke eisen van welstand, maar dat er in de nota wel criteria staan voor de (repressieve) toets aan 'ernstige mate in strijd met redelijke eisen van welstand'. Ook deze zogenaamde excessencriteria kunnen desgewenst gebiedsgericht verschillen (wat in de ene wijk een exces is, is wellicht elders in de gemeente minder wanstaltig).

5 Kamerstukken I 2001/2002, 26 734, nr. 235b, pg. 6/7

Bijlage 3 Verklarende lijst van afkortingen

Bor – Besluit omgevingsrecht

Wabo – Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Bblb – Besluit bouwvergunningvrije en licht bouwvergunningplichtige bouwwerken

AMvB – Algemene maatregel van bestuur

RUD – Regionale uitvoeringsdienst

Mor – Ministeriele regeling omgevingsrecht

Mbv – Modelbouwverordening

RvO – Reglement van Orde

SLA – Service Level Agreement

