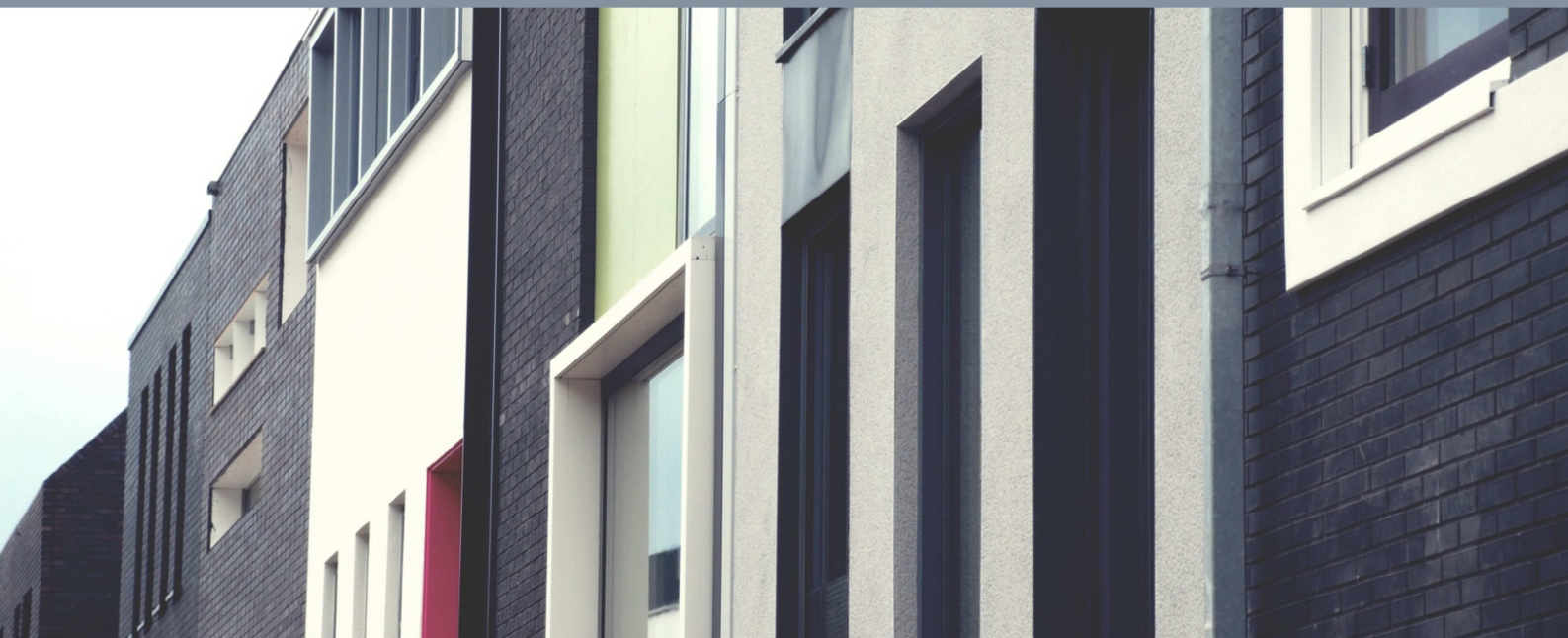


Wel of geen welstand; een dilemma

Een handreiking voor gemeenten die hun huidige welstandsbeleid heroverwegen.



Wel of geen welstand; een dilemma

Instellingen:

Radboud Universiteit Nijmegen



Faculteit der Managementwetenschappen



Afdeling Ruimte en Ontwikkeling

Jaar:

2010-2011

Cursus:

Masterthesis

Auteur:

N.J.A.H. Spierings

Studentnummer:

0608734

Datum:

30 mei 2011

Begeleiding:

Ir. John Ridders (Radboud Universiteit)

Dr. Sander Meijerink (Radboud Universiteit)

Ir. John Stohr (BRO)

Pascal Hendriks (BRO)

Foto kft:

Nieuw Leyden, Leiden (*Niels Spierings, 2009*)

ABSTRACT

Every municipality in the Netherlands has its own Commission on Architecture and the Built Environment (CABE). This committee advises the municipal government/council/board on aspects concerning architecture, urban design and public space. In order to improve the transparency municipalities are obliged to set up a policy document which contains concrete criteria to which CABE can test building permits. This document is called the 'welstandsnota'. It is the municipality's primary instrument used to promote design and architecture to raise the standard of the built environment. However, experts are now in debate about the existence of CABE. Many municipalities wish to see this independent commission disappear due to austerity of municipal funds and deregulation. In stead municipalities would rather test these building permits to the criteria of the 'welstandsnota' themselves. Nonetheless, the law does not accept this. This has resulted in the fact that more and more municipalities consider abolishing the 'welstandsnota' as well as the CABE. Thus causing them to lose the most important policy instrument that enables them to influence the quality of the built environment.

This report reflects the current social debate on the CABE and serves primarily as an assessment framework for municipalities. The underlying research concerns a study on the options that municipalities have to control the quality of the built environment, including the 'welstandsnota'. Many municipalities are afraid that the quality of the built environment will deteriorate when they abolish this policy document. Therefore, the purpose of this research is to explore the potential of other planning instruments, which municipalities can use to ensure valuable spatial characteristics in certain areas.

Ultimately, an overview of the various planning instruments will be given, including the 'welstandsnota', which can serve as an assessment framework for municipalities. In this overview, the (im-) possibilities, advantages and disadvantages of the various planning instruments will be compared with each other.

SAMENVATTING

Welstand houdt de gemoederen al jarenlang bezig; wel of geen welstand? Is het onmisbaar of juist overbodig? Het zijn vragen die keer op keer aanleiding vormen voor een eindeloze discussie over het wel en wee van welstand. In het kader van bezuinigingen en deregulering zijn steeds meer gemeenten hun welstandscommissie liever kwijt dan rijk. Geen welstandstoets dus. Daarnaast wil ook de burger af van allerlei overbodige regels. Kortom, welstand staat flink onder druk. Maar betekent dit dat gemeenten hun welstandsnota dan maar af moeten schaffen? En zo ja, wat zijn dan de (ruimtelijke) gevolgen hiervan? Kun je dan als gemeente nog regie voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm?

Dit vormde voldoende aanleiding om op zoek te gaan naar de mogelijkheden voor gemeenten om regie te kunnen voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen, naast de welstandsnota, teneinde een afwegingskader te kunnen bieden.

Uitgangspunten

Het onderliggende onderzoek lost het praktijkprobleem zelf niet op, maar draagt slechts kennis aan die bijdraagt aan de discussie rondom het al dan niet afschaffen van welstand. De keuze om welstand daadwerkelijk op te heffen ligt uiteindelijk bij de gemeentelijke bestuurders. Kiezen zij er voor om de burger meer vrijheid te bieden met het risico dat er zich buitensporigheden aandienen? Of behouden zij liever de welstandsnota, waardoor zij zelf de touwtjes in handen houden? Met dit dilemma in het achterhoofd is getracht een beeld te schetsen van de mogelijkheden die gemeenten hebben om regie te voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm. Daartoe is de volgende hoofdvraag opgesteld:

Welke instrumenten, waaronder de welstandsnota, kunnen gemeenten inzetten om regie te voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen en welke overwegingen liggen er ten grondslag aan de keuze voor een van deze instrumenten?

Het fundament van dit onderzoek wordt gevormd door de gestalttheorie. Deze theorie is gebaseerd op de opvatting dat de menselijke waarneming er primair op is gericht om veranderingen waar te nemen. Nieuwe en onverwachte elementen in deze waarnemingen worden daarbij opgevat als 'informatie' en bekende en voorspelbare elementen worden gezien als 'redundantie'. Een overvloed aan informatie ervaren we als chaotisch, doordat we niet alle informatie kunnen plaatsen begrijpen we het namelijk niet meer. Een overvloed aan redundantie wordt daarentegen weer als saai ervaren. In het gunstigste geval wordt er daarom een evenwichtige balans gevonden tussen informatie en redundantie. Prak (1977) paste deze gestalttheorie toe op de gebouwde omgeving en concludeerde daaruit dat 'informatie' in dat geval kan worden vertaald naar 'verscheidenheid', en 'redundantie' naar 'eenheid', waarbij een zekere balans tussen beiden aspecten tot een hoogwaardige gebouwde omgeving zal leiden. Om zorg te dragen voor bepaalde ruimtelijke karakteristieken kan het echter ook gewenst zijn dat er juist alleen op eenheid wordt gestuurd, of andersom, op verscheidenheid.

Om te sturen op eenheid dan wel verscheidenheid kunnen gemeenten regie voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen; we hebben het dan over het samengesteld geheel van hoofdvormen, gevelaanzichten, materialisatie en detaillering en de situering daarvan. Doorgaans is de welstandsnota het meest voor de hand liggende instrument om hier op te sturen. Maar welstand staat zoals gezegd onder druk, en daarom wordt er dit onderzoek nadrukkelijk ingezoomd op de (on)mogelijkheden van andere gemeentelijke instrumenten om regie te voeren op deze ruimtelijke verschijningsvorm.

Casestudy

Alvorens er nader wordt ingegaan op de (on)mogelijkheden van het gemeentelijk instrumentarium, vind er eerst een analyse plaats van vier Nederlandse gemeenten (Boekel, Nuenen, Middelharnis en Kaag en Braassem). In deze casestudy wordt een beeld geschetst van de overwegingen die deze gemeenten ten grondslag leggen aan het voeren van regie op de ruimtelijke verschijningsvorm. Uit deze analyse blijkt dat de zorg voor waardevolle ruimtelijke karakteristieken een voorname reden vormt om (via de welstandsnota) te sturen op het uiterlijk van bouwwerken. Een toenemend aantal gemeenten wil de burger daarentegen meer vrijheden bieden, door de verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke verschijningsvorm (deels) over te dragen aan de burger. Dit stelt gemeenten voor een dilemma; wat te doen met welstand?

Instrumentarium

De welstandsnota is vooralsnog hét aangewezen instrument om regie te voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen. Uit het onderhavige rapport blijkt dat de welstandsnota een variëteit aan mogelijkheden biedt. Zo bestaat er de mogelijkheid om gebiedsgericht te sturen. Een waardevol cultuurhistorisch gebied vraagt immers om meer sturing, dan een bedrijventerrein. De wetgever biedt gemeenten daarom de mogelijkheid om de mate van sturing aan te passen aan de ruimtelijke kwaliteiten van een gebied. Daarmee is dit instrument bijzonder flexibel. Het biedt zelfs de mogelijkheid om welstandsvrije gebieden aan te wijzen. Op deze manier kunnen gemeenten de burger in bepaalde gebieden alle vrijheid bieden, terwijl zij in karakteristieke gebieden de touwtjes juist strakker houden.

Uit deze analyse bleek dat het bestemmingsplan, naast de welstandsnota, het enige alternatieve sturingsinstrument is. Een uitgebreide juridische uiteenzetting van het bestemmingsplan heeft uitgewezen dat gemeenten via dit instrument enkel nog kunnen sturen op aspecten van de ruimtelijke verschijningsvorm die in het belang zijn van een 'goede ruimtelijke ordening'. Uit de literatuur en jurisprudentie blijkt namelijk dat in beginsel alleen de aspecten 'situering' en 'hoofdvormen' juridisch in de bestemmingsplanregels verankerd kunnen worden. Deze aspecten zijn namelijk direct van invloed op het ruimtebeslag en kunnen aldus als ruimtelijk relevant worden beschouwd. De aspecten 'gevelaanzichten' en 'materialisatie en detaillering' worden daarentegen veelal afgedaan als zijnde welstandsaspecten, omdat ze niet van invloed zijn op 'de situering van' of op 'de omvang van' het ruimtebeslag. Daardoor zijn zij niet aan te merken als ruimtelijk relevant. Deze scherpe tweedeling blijkt een hardnekkig struikelblok te zijn. De crux zit hem dan ook vooral in het begrip 'ruimtelijk relevant'. Dat bepaalt namelijk of iets al dan niet in het bestemmingsplan verankerd kan worden. Maar deze strikte tweedeling blijkt echter toch iets genuanceerder te liggen dan in eerste instantie mag worden aangenomen. Een nadere beschouwing van het aspect 'gevelaanzichten' wijst namelijk uit dat bepaalde elementen hiervan toch een zekere

ruimtelijke relevantie kunnen hebben. Zo kan bijvoorbeeld de plasticiteit van de gevel in bepaalde gevallen van invloed zijn op 'de omvang van' het ruimtebeslag (het bouwvolume). Dat betekent dat er dus ook regels ten aanzien van gevelaanzichten in het bestemmingsplan terecht kunnen komen.

Wat hieruit in ieder geval duidelijk wordt is dat de begrippen 'ruimtelijke relevantie' en 'een goede ruimtelijke ordening' een fundamentele rol spelen in de verankering van de verschillende aspecten die van invloed zijn op de ruimtelijke verschijningsvorm. Bestemmingsplannen dienen namelijk te alle tijden in het belang van te zijn een goede ruimtelijke ordening. Op de vraag wat hieronder verstaan moet worden biedt de wetgever echter opmerkelijk veel ruimte voor interpretatie. Voor de beantwoording van de vraag wat onder het begrip ruimtelijke relevantie moet worden verstaan, biedt de Wet zelfs geen enkele houvast.

De analyse bracht naar voren dat ten aanzien van beschermd stads- en dorpsgezichten als bedoeld in de Monumentenwet 1988, er welstandsbepalingen in het bestemmingsplan terecht kunnen komen. "Ofschoon een bestemmingsplan in beginsel geen welstandsnormen kan bevatten, kan in het geval het plan strekt ter bescherming van een historisch waardevol stads- of dorpsgezicht dat als zodanig is aangewezen ingevolge de Monumentenwet 1988, het opnemen van welstandseisen in de planregels in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening worden geacht" (Nijmeijer, 2001b). Jurisprudentie heeft dit reeds bevestigd. Nog interessanter is het feit dat de aanwijzing van een gebied als beschermd stads- of dorpsgezicht als bedoeld in de Monumentenwet 1988 *geen* noodzakelijke voorwaarde is om welstandseisen in het bestemmingsplan op te nemen. Jurisprudentie heeft namelijk uitgewezen dat ook als er (nog) geen aanwijzing als beschermd stadsgezicht (als bedoeld in de Monumentenwet 1988) heeft plaatsgevonden, er sprake kan zijn van omstandigheden die de opname van een regeling in het bestemmingsplan inzake welstandsaspecten *kunnen* rechtvaardigen. Het is in dit geval wel van fundamenteel belang dat aangetoond kan worden dat er sprake is van 'bijzondere waarden' die in het belang van een goede ruimtelijke ordening beschermd moeten worden.

Een terugkoppeling op het theoretisch kader leert ons dat een hoge mate van eenheid alleen tot stand kan komen indien gemeenten een welstandsnota hanteren. Het bestemmingsplan kent immers teveel juridische beperkingen om te sturen op een hoge mate van samenhang en eenheid. Wel kan er via het bestemmingsplan gestuurd worden op samenhang in vorm en situering, waardoor er een zekere balans kan ontstaan tussen eenheid en verscheidenheid.

Conclusie en aanbevelingen

Op basis van de bevindingen tot dusver is in hoofdstuk zeven een afwegingkader voor gemeenten geschetst. Dit kader schetst een overzicht van de (on)mogelijkheden en de al dan niet wendelijkheid om via de welstandsnota en/of het bestemmingsplan regie te voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen. Op basis van dit onderzoek zijn drie verschillende 'sporen' uitgewerkt. Zo kunnen gemeenten regie voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm via;

- 1 een welstandsnota in combinatie met bestemmingsplannen;
- 2 een welstandsnota met welstandsvrije gebieden in combinatie met bestemmingsplannen;
- 3 (gedetailleerde) bestemmingsplannen.

De verschillende ‘sporen’ hebben elk hun specifieke voor- en nadelen. Wanneer gemeenten hun welstandscommissie af willen schaffen, moeten zij het ook zonder welstandsnota stellen. Dat resulteert vaak weer in een toenemende mate van verscheidenheid, wat vaak als nadelig wordt ervaren. Kortom, het is een taak van gemeenten om hier een goede afweging in te maken, waarbij zij (hoogstwaarschijnlijk) concessies moeten doen. *Is men bereid de burger meer vrijheid te bieden? Zijn gedetailleerde bestemmingsplannen wel wenselijk?* Het afwegingskader wat in dit rapport is geschetst kan als basis dienen voor gemeenten die momenteel hun welstandsbeleid heroverwegen.

Naar aanleiding van het voorgaande worden in dit rapport ten slotte een aantal concrete aanbevelingen gedaan:

Aanbevelingen naar gemeenten

- *Formuleer duidelijke wensen en ambities;*
- *Neem alle opties in overweging;*
- *Neem de kansen, maar ook de beperkingen van de verschillende instrumenten in overweging;*
- *Wees consequent.*

Aanbevelingen naar het Rijk

- *Onderzoek de mogelijkheden om de welstandscommissie en –nota te ontkoppelen;*
- *Voorkom begripsverwarring.*

Tot slot moet hierbij opgemerkt worden dat het uiteindelijk niet uitmaakt welk sturingsinstrument gemeenten hanteren om regie te voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm, zolang het maar beantwoordt aan de wensen en ambities die zij zichzelf gesteld hebben.

VOORWOORD

Arnol Kox. Iedereen die wel eens in Eindhoven is geweest kent hem. Arnol is een straatprediker, of 'schreeuwjezus' zoals men hem liever noemt. *"Jezus zal U weer liefde geven. Bekeert U allen tot Jezus."* Elke dag galmt zijn stem door de straten van Eindhoven, diep respect heb ik voor het doorzettingsvermogen van Nol. Sommige denken daar anders over, winkeliers bijvoorbeeld. Door herhaaldelijk beklag bij de politie kreeg de straatprediker alsmaar meer restricties opgelegd. Sterker nog, hij werd in 2008 zelfs veroordeeld wegens het veroorzaken van overlast. Je zou zeggen; 'laat die man toch'. Maar wij Nederlanders leggen nu eenmaal graag regels op, het liefst zoveel mogelijk.

Een vergelijkbaar verhaal is dat van evangelist Joop van Ooijen. Hij vergaarde in 2010 landelijke bekendheid omdat hij het dak van zijn boerderij had verfraaid met de tekst *'Jezus redt'*. Dat zat de gemeente Giessenlanden dwars en dus concludeerde men aldaar dat de tekst in strijd was met de redelijke eisen van welstand. De contrasterende letters leverden volgens de welstandscommissie namelijk een te grove inbreuk op wat in de omgeving gebruikelijk is. Dus nam de gemeente haar verantwoordelijkheid en legde de man een dwangsom op.

Nee, ik pleit hier niet voor meer 'Jezus' in het straatbeeld, integendeel. Wat ik duidelijk probeer te maken is dat wij Nederlanders alles graag tot in de puntjes willen regelen, je zou het kunnen zien als een soort dwangneurose. Zeker als het gaat om de gebouwde omgeving moet namelijk alles tot in de details geregeld worden. Welstand is daar een prachtig voorbeeld van. Je zou je echter kunnen afvragen of dit ook daadwerkelijk nodig is? Moet je als gemeente wel alles tot op de millimeter nauwkeurig willen regelen? Een toenemend aantal gemeenten plaatst hier haar vraagtekens bij, zij stellen hun welstandsbeleid dan ook ernstig ter discussie.

Het onderhavige rapport dient als handreiking naar gemeenten, op basis waarvan zij een weloverwogen beslissing kunnen maken omtrent het al dan niet afschaffen van hun welstandsbeleid.

DANKWOORD

Via deze weg wil ik graag iedereen bedanken die heeft bijgedragen aan het tot stand komen van mijn afstudeeronderzoek. Daarbij gaat in eerste instantie mijn dank uit naar BRO in zijn algemeenheid, en in het bijzonder naar Pascal Hendriks, John Stohr en Denise de Swaef. De talloze brainstormsessies met hen hebben mij enorm geholpen gedurende het schrijven van mijn Masterthesis. Daarnaast wil ik ook graag Chantal Zegers, Wanda Blommensteijn en Kara Terpstra bedanken voor hun bijdrage aan mijn onderzoek.

Inmiddels met pensioen, maar desalniettemin ook een woord van dank aan John Raggars, ondanks het feit dat zijn kritische (pro-welstand) houding mij diverse malen tot wanhoop heeft gedreven. Ik hoop met recht, dat er met het vertrek van John, aandacht blijft voor stedenbouwkundige vraagstukken binnen de opleiding Planologie.

Daarnaast wil ik ook Sander Meijerink bedanken voor zijn inzet gedurende het duale traject van de Master Planologie en voor zijn begeleiding bij de afronding van mijn masterthesis. Ik heb dit als een zeer prettige samenwerking ervaren.

Tevens een bijzonder woord van dank aan hen die mij te woord hebben gestaan gedurende de uitvoering van dit onderzoek, en niet te vergeten aan diegene die mij hebben gesteund op momenten dat het tegen zat, in het bijzonder mijn vriendin.

Tot slot zou ik willen afsluiten met een quote van Laird Hamilton, welke mij enorm heeft gestimuleerd gedurende het schrijven van mijn masterthesis:

“If you think you’re not able to do something, guess what? You’re right.”

Niels Spierings

Boxtel, mei 2011

INHOUDSOPGAVE

1 INLEIDING	1
1.1 Achtergrond	1
1.1.1 Historie	1
1.1.2 Welstand nu	2
1.1.3 Discussie	3
1.1.4 Dilemma	5
1.2 Doelstelling	5
1.3 Relevantie	6
1.4 Vraagstelling onderzoek	7
1.5 Onderzoeksopzet	8
1.6 Leeswijzer	11
2 THEORIE	12
2.1 Gestalttheorie	12
2.1.1 Wet van Pregnantie (Prägnanz)	13
2.1.2 Wet van de nabijheid (proximity)	13
2.1.3 Wet van gelijkheid (similarity)	13
2.1.4 Wet van de continuïteit (continuity)	14
2.1.5 Wet van de eenvoudige hoofdvorm	15
2.2 Toepassing op de gebouwde omgeving	15
2.2.1 Samenhang op kavelniveau	16
2.2.2 Samenhang op stedenbouwkundig niveau	17
2.2.3 Ruimtelijke karakteristieken	19
2.2.4 Samenvatting	20
2.3 Ruimtelijke verschijningsvorm	21
3 STURING OP DE RUIMTELIJKE VERSCHIJNINGSVORM IN DE PRAKTIJK	27
3.1 Gemeente Boekel	28
3.2 Gemeente Nuenen	30
3.3 Gemeente Kaag en Braassem	32
3.4 Gemeente Middelharnis	35
3.5 Conclusie	37
4 GEMEENTELIJK INSTRUMENTARIUM	39
4.1 Publiekrechtelijke instrumenten	39
4.1.1 Gemeentelijke structuurvisie	39
4.1.2 Bestemmingsplan	40

4.1.3	Beheersverordening	43
4.1.4	Stedenbouwkundig plan	43
4.1.5	Welstandsnota	44
4.1.6	Beeldkwaliteitsplan	46
4.2	Overig instrumentarium	47
4.2.1	Privaatrechtelijke overeenkomsten	47
4.2.2	Procesgerichte instrumenten	48
4.2.3	Communicatieve instrumenten	49
4.3	Samenvatting en conclusie	49
5	JURIDISCHE VERANKERING	50
5.1	Welstandsnota	51
5.1.1	Welstandscriteria	51
5.1.2	Gebiedsgericht welstandsbeleid	52
5.1.3	Excessenregeling	53
5.1.4	Repressieve welstandstoetsing	54
5.1.5	Conclusie	56
5.2	Bestemmingsplan	57
5.2.1	Ruimtelijke relevantie	58
5.2.2	Beschrijving in Hoofdlijnen	60
5.2.3	Beeldkwaliteitsplan	63
5.2.4	Nadere eisen	65
5.2.5	Beschermd stads- en dorpsgezicht	66
5.2.6	Bijzondere waarden	68
5.2.7	Conclusie	70
5.3	Overig gemeentelijk instrumentarium	73
5.3.1	Structuurvisie	73
5.3.2	Beheersverordening	74
5.3.3	Privaatrechtelijke instrumenten	75
5.4	Samenvatting	76
6	EENHEID OF VERSCEIDENHEID?	78
6.1	Terugkoppeling op theorie	78
6.1.1	Eenheid	78
6.1.2	Verscheidenheid	79
6.1.3	‘Eenheid in verscheidenheid’	79
6.1.4	Conclusie	80
7	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	81
7.1	Doel- en vraagstelling	81
7.2	Resultaten analyse	82

7.2.1 De welstandsnota, een flexibel instrument	82
7.2.2 Het bestemmingsplan als alternatief voor de welstandsnota	83
7.3 Aanbevelingen	86
7.3.1 Aanbevelingen naar gemeenten	86
7.3.2 Aanbevelingen naar het Rijk	88
7.4 Reflectie	89
 EPILOOG	 92
 BRONVERMELDING	 93
 LIJST VAN AFKORTINGEN	 96
 BIJLAGE I	 97

" A doctor can bury his mistakes
but an architect can only advise
his client to plant trees. "

Frank Lloyd Wright



ВЯО
Ruimte om in te leven

1 INLEIDING

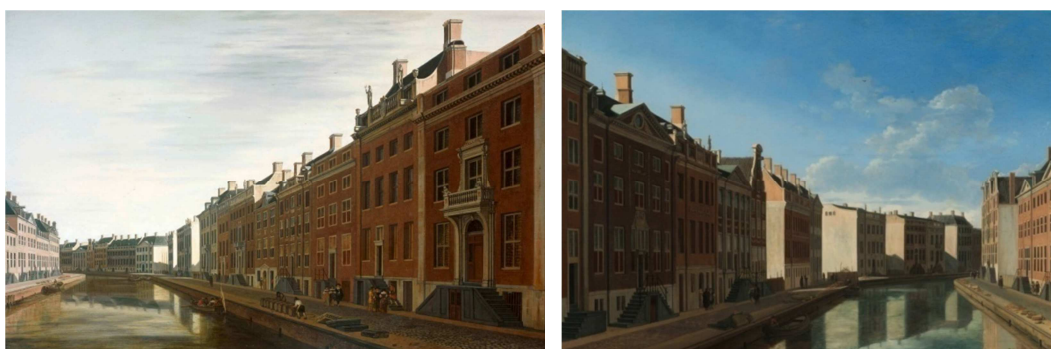
“Al heeft eene stad nog zoveel verdiensten – perfecte riolering, uitstekend drinkwater, degelijke woningen, goede verkeerswegen, zelfs lage belastingen! -, als zij leelijk is, mist zij het voornaamste.”

J.P. Fockema Andreae

1.1 Achtergrond

1.1.1 Historie

Het sturen op ruimtelijke kwaliteit is niet iets van de laatste jaren, integendeel, al in de 16^e eeuw hield men zich in Nederland bezig met het uiterlijk aanzien van bouwwerken en hun omgeving. “Zowel op het gebied van het bouwen en breken als op dat van de toestand van bestaande bouwwerken en van straten en erven bestond een vloed aan bepalingen, welke er geen twijfel over laten, dat de aanblik ervan het gemiddelde stadsbestuur wel degelijk ter harte ging” (Kocken, 2004, p. 87). Amsterdam bijvoorbeeld, dankt zijn huidige uiterlijk voor een groot deel aan bouwvoorschriften die eeuwen teruggaan. Daarin was onder meer vastgelegd hoe hoog een gebouw mocht zijn, hoeveel verdiepingen het mocht tellen en wat de positie moest zijn in de straat. Tevens gold er een verbod op smaldelen, het opsplitsen van erven in kleinere bouwkvavels (Raggers, 2010). Aan de Amsterdamse grachten was er daardoor enkel ruimte voor statige grachtenpanden (zie figuur 1.1), smallere bouwkvavels waren er alleen in de zijstraten (Gemeente Amsterdam, 2000, p. 493). “Al in 1503 stelde Amsterdam zogenoemde rooimeesteren aan die, zoals de naam zegt, in de gaten hielden of bouwers zich aan de rooilijn hielden en niet allerlei aanbousels aanbrachten. Daarnaast beoordeelde zij tevens de grootte van de stoepen en luifels, en of er niet allerlei ‘getimmerten’ langs de grachten werden gezet. Deze voorschriften moesten ontsiering van het stadsbeeld tegengaan” (Edhoffer, Van der Tol, Ter Borch & Rijckenberg, 2009, p. 4). Want zoals Fockema Andreae terecht opmerkt in het bovenstaande citaat; als een stad lelijk is, mist zij het voornaamste.



Figuur 1.1: De schilderijen van Gerrit Berckheyde (1672) tonen de statige grachtenpanden van Amsterdam in de 17^e eeuw (Bron: www.rijksmuseum.nl, 2009).

De middeleeuwse overheid benaderde de problematiek omtrent het uiterlijk van bouwwerken op een andere wijze dan vandaag de dag. De zichtbaarheid van bouwwerken vanaf de weg was destijds richtinggevend. Aan de bebouwing langs hoofdstraten werden namelijk beduidend strengere

re eisen gesteld dan aan achterstraten. “Dit blijkt onder meer uit een bepaling in Dordrecht, voor wie *‘een huus wil tymmeren neffens den groten straten, aen die poortsyde of aen die lantsyde, binnen honderd voeten na van desen straten, die sal decken mit tegelen of mit schaelgen ende maken zijn weegen van steen of van hout (...)’*. Wie buiten de aangegeven plaatsen bouwde, mocht klaarblijkelijk zijn gang gaan” (Kocken, 2004, p.88).

De zichtbaarheid van het bouwwerk vanaf de weg was een belangrijke reden om eisen te stellen aan het bouwplan. Daarbij werd getoetst op verschillende aspecten, waaronder de dimensies van het bouwwerk, constateert Kocken (2004, p. 88). “Voor de *hoogte* was in belangrijke mate bepalend voor het aanzien. Waar aanvankelijk het primitieve, lage, verdiepingloze huis met rieten dak in de steden vrij algemeen was, ging in de loop van de 15^e eeuw onder druk van de plaatselijke voorschriften het hogere, van een pannendak voorziene huistype het straatbeeld bepalen” (Kocken, 2004, p. 89). Tevens waren er tal van bepalingen die betrekking hadden op het uiterlijk van gebouwen. Plichten ten aanzien van de *materiaalkeuze*; het lemen van huizen en het aanbrengen van harde dekking. Hoewel hierbij ook het brandveiligheidsaspect een rol speelde doemde in de keuren steeds vaker het begrip *‘cieraet’* (vercieren) op, constateert Kocken (2004). Er werden zelfs hogere subsidies verstrekt wanneer men koos voor de *‘chique’* aandoende leien, in plaats van wat sober ogende dakpannen. “Wat de muren betreft leveren de bronnen evenwel geen aanwijzingen om te concluderen dat bij de samenstelling ervan aan het uiterlijk werd gedacht” (Kocken, 2004, p. 89). Wel werden er talrijke bepalingen opgenomen, waarbij burgers werd bevolen hun erven en het bij hun woning behorende straatgedeelte in goede staat te houden. Ook werden er eisen gesteld ten aanzien van *erfafscheidingen* (Kocken, 2004, p. 90).

“Een laatste bepaling, welke met recht tot de middeleeuwse *‘welstandsbepalingen’* mogen worden gerekend, zijn de voorschriften dat terreinen binnen een bepaald tijdsbestek daadwerkelijk moeten zijn bebouwd. *Bouwplichten* als deze kwamen veel voor en waren bevorderlijk voor de gaafheid van de straatwand en daarmee ook voor het gehele straatbeeld” (Kocken, 2004, p. 91).

Hoewel er in de 16^e eeuw al verschillende bepalingen werden opgenomen, heeft het welstandstoezicht zoals we dat nu kennen pas later een eigen markante plaats ingenomen in het bouwrecht. In 1898 zag in Amsterdam de eerste schoonheidscommissie van Nederland het licht. De *‘Commissie van advies inzake de bebouwing van gemeentebouwterreinen in Amsterdam’* werd ingesteld naar aanleiding van de nieuwbouw op het Rijksmuseumterrein. Deze commissie, later schoonheidscommissie genoemd, bestond voornamelijk uit afgevaardigden van architectenverenigingen. Zij zouden desgevraagd ook mogen adviseren over bouwontwerpen op andere plaatsen in de stad, mits B&W dat nodig achtte. De Amsterdamse commissie kent een lange en bewogen geschiedenis, waarin opmerkelijk genoeg steeds dezelfde discussies terug lijken te komen.” Wie is bevoegd tot oordelen en wie is ervoor bekwaam? Wat is objectieve kennis over de stad en over stadsschoon? Mag de commissie uitspraken doen over de stedenbouwkundige kwaliteit van plannen” (Edhoffer et al., 2009, p.4)?

1.1.2 Welstand nu

Met de totstandkoming van de Woningwet 1962 ontstond de wettelijke plicht om bouwplannen op hun esthetische kwaliteiten te beoordelen. Sindsdien zijn gemeenten namelijk verplicht een welstandsbepaling in hun bouwverordening op te nemen met daaraan gekoppeld een onafhan-

kelijke welstandscommissie. Elke bouwaanvraag moet om advies aan deze commissie worden voorgelegd. “De welstandscommissies handelen in het algemeen belang van een stad of dorp en beoordelen of de wensen van degene die wil bouwen of verbouwen niet botsen met het algemeen belang dat gericht is op het behouden dan wel versterken van het typische karakter van buurten, wijken en streken. In de praktijk blijkt dat 75 tot 85 % van alle bouwplannen door de commissies in eerste instantie positief wordt beoordeeld. De rest van de plannen voldoet na een aanpassing veelal alsnog aan redelijke eisen van welstand, slechts een klein aantal plannen krijgt een negatief welstandsadvies” (Federatie Welstand, 2010a).

“Welstandscommissies toetsten complexe ruimtelijke vraagstukken die verder gaan dan het materiaal van de gevel, de kleur van de kozijnen en de verhouding tussen verschillende bouwdeelen van een bouwwerk” (Van Schooten, 2008). De essentie van welstand is om een bouwwerk aansluiting te laten vinden bij zijn omgeving, het begrip ‘samenhang’ vertolkt daarbij een sleutelrol. Desalniettemin kan het ook wenselijk zijn dat een bouwwerk juist afwijkt van zijn omgeving waardoor contrast ontstaat. “Deze afwegingen vereisen een hoge mate van deskundigheid en objectiviteit. Men tracht die objectiviteit zo dicht mogelijk te benaderen door een onafhankelijke en professionele welstandscommissie aan te stellen” (Van Schooten, 2008). Toch was er veel kritiek, er bleek sprake te zijn van ‘willekeur in de advisering’, subjectiviteit en achterkamertjespolitiek. In 2004 is welstand daarom gemoderniseerd. Iedere gemeente werd daardoor verplicht een welstandsnota op te stellen die concrete criteria bevat waaraan welstandscommissies een bouwaanvraag kunnen toetsen. “Daarmee is welstand transparanter, democratischer en juridisch toetsbaar geworden” (Van Schooten, 2008). Uit een evaluatieonderzoek is gebleken dat welstand na de modernisering beter functioneerde (Federatie Welstand, 2010a).

1.1.3 Discussie

Ondanks het feit dat welstandstoezicht ons land al eeuwen behoedt voor mogelijke ruimtelijke excessen lijkt het eerste positieve krantenartikel over welstand nog geschreven te moeten worden. Het ‘afschieten’ van welstand is voor zowel media als politiek beter te verkopen dan met concrete oplossingen te komen hoe het wél beter kan. “Zo werd begin jaren tachtig – in het licht van de deregulering - door het kabinet Lubbers voorgesteld om het welstandstoezicht van rijkswege niet meer voor te schrijven. Welstand zou te betuttelend zijn en werd als te veel overheidsbemoeienis ervaren. De wetgever koos er uiteindelijk voor een wettelijke basis voor het welstandsbeleid en het welstandstoezicht in de woningwet 1992 op te nemen” (Brabers, 2003, p. 16). Toch ligt welstandstoezicht ook de laatste jaren wederom flink onder vuur. In 2008 heeft de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie aangegeven (Kst 28 325¹) dat ze van plan was om onder meer het verplicht inwinnen van welstandsadvies bij de welstandscommissie bij bouwvergunningen (nu omgevingsvergunningen) zo snel mogelijk uit de Woningwet te willen schrappen. De achterliggende gedachte was dat gemeenten heel goed zelf zouden kunnen bepalen hoe bouwplannen worden getoetst aan de welstandsnota. Dat zou de procedures versnellen. Voorgesteld werd zelfs om het welstandsbeleid in de Wet ruimtelijke ordening op te nemen en onderdeel van het bestemmingsplan te laten worden (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2008). In de brief van toenmalig minister Vogelaar wordt voorgesteld om “het welstandsbeleid, zoals thans opgenomen in welstandsnota’s, als beleidsparagraaf onder te brengen in het bestemmingsplan of de beheersverordening” (p. 11). De voornaamste reden hiervoor is dat dit een betere samenhang en integratie van toetsingskaders teweeg zou brengen.

¹ Kamerstukken II, 2008/09, 28 325, nr. 94, pp. 11-13.

Daarbij zouden welstandsaspecten regulering moeten vinden in de vorm van beleidsregels. Deze beleidsregels zouden in samenhang met het onderliggende bestemmingsplan het kader moeten vormen voor de beoordeling van bouwplannen op “planologisch-stedenbouwkundige aanvaardbaarheid en de toets aan minimale esthetische kwaliteitseisen” (p. 13). Vooruitlopend op dit voorstel, riep de minister destijds op om “bij het ontwikkelen van een nieuw bestemmingsplan of een nieuwe beheersverordening reeds de beweging te maken en ook direct aandacht te schenken aan de welstandsaspecten van het betrokken plangebied (p. 12).” Hiermee spoorde zij gemeenten destijds in feite aan om welstandsaspecten zoveel mogelijk in het bestemmingsplan onder te brengen.

Hoewel het nadien erg stil is gebleven omtrent het voorstel van minister Vogelaar, is de discussie omtrent welstand nog altijd erg actueel. Dit blijkt onder meer uit het feit dat momenteel enkele tientallen gemeenten overwegen hun welstandscommissies af te schaffen² (Tomesen, 2011). Velen lijken echter te worstelen met het gegeven dat de welstandscommissie tot op heden nog altijd formeel aan de welstandsnota is gekoppeld. Het afschaffen van de welstandscommissie betekent namelijk dat men niet langer bevoegd is om aan de welstandsnota te toetsen. Daarmee verliezen gemeenten een belangrijk sturingsinstrument. Dat maakt veel gemeenten huiverig, men is bang voor ‘Belgische toestanden’ wanneer zij deze vorm regie op de verschijningsvorm van gebouwen laat varen. Niettemin hebben een aantal gemeenten, waaronder Boekel, hun welstandsnota reeds vaarwel gezegd. Dat betekent dat bouwaanvragen in deze gemeenten niet langer op esthetische kwaliteiten worden getoetst. Zij leggen daarmee de verantwoordelijkheid volledig bij de burgers neer (Van Engelen, 2004, pp. 5-6). In Boekel heeft dit tot op heden nog geen chaotische taferelen opgeleverd, zo is gebleken uit een eerste evaluatie. Het leidt volgens de gemeente Boekel tot “eenheid in verscheidenheid” in plaats van “eenheidsworst”. “Iedereen die bang is geweest voor paarse huizen, kasteelbouw of Vinex-toestanden, moeten we teleurstellen” (VNO-NCW, 2006). Maar dat de afwezigheid van welstandstoezicht ook tot ongewenste resultaten kan leiden bewees Waterwijk in Rotterdam. Het leidde er tot een grote verscheidenheid aan bouwstijlen, vormen, bouwhoogten en materiaalgebruik, daar waar enige samenhang volledig ontbrak. De wijk wordt dan ook veelvuldig in verband gebracht met zogenaamde ‘Belgische toestanden’. Verontrustend is het feit dat Waterwijk geen incident is, er zijn meerdere welstandsvrije wijken bekend waarbij men de plank volledig mis heeft geslagen. Daar heeft niemand baat bij, zelfs de burger niet. Dergelijke misstanden voeren de discussie omtrent welstand verder op (Hendriks, 2005; Donkers & Spierings, 2011).

Een argument dat politici en wethouders vaak aandragen als het gaat om het afschaffen van welstandstoezicht is ‘dat de burger het wil’. Maar is dat ook zo? Wil de burger daadwerkelijk afstand doen van welstandstoezicht? Je kunt er je vraagtekens bij zetten. Uit de praktijk blijkt immers vaak dat welstandsvrij bouwen leuk is, totdat de buurman er gebruik van maakt. De gemeente Apeldoorn heeft na eerdere ervaringen met welstandsvrij bouwen en op aandringen van toekomstige bewoners besloten af te zien van welstandsvrij bouwen. Volgens een groot deel van de toekomstige bewoners moeten er namelijk niet teveel verschillende typen woningen komen, en moet een klein huis geen grote jongen als buurman krijgen. Ook regels op het gebied van kleur stellen zij op prijs (Felix, 2010).

² Op 7 februari 2011 wijdde ‘De Pers’ een artikel aan het afschaffen van welstand. Omdat dit artikel voor een groot deel in het verlengde ligt van dit onderzoek, is het als bijlage opgenomen in dit rapport. Zie daarvoor Bijlage I.

Niettemin bestaat het vermoeden dat de burger welstand over het algemeen vaak als een obstakel ervaart, daar waar men het bestemmingsplan bijvoorbeeld veel sneller als ‘gegeven’ aanneemt. Het bestemmingsplan biedt de burger immers rechten, het geeft aan *waar* en *wat* men mag bouwen. Bestemmingsplanregels lijken in de praktijk daarom veel sneller geaccepteerd te worden, dan welstandseisen. Het betreft hier nadrukkelijk een aanname, nader onderzoek zou dit vermoeden mogelijk kunnen bevestigen.

1.1.4 Dilemma

Er kan geconstateerd worden dat welstand momenteel flink onder druk staat. “Niet alleen worden welstandscommissies door sommigen als een inflexibel en inefficiënt instrument met een onaantastbare status gezien. Er zou bovendien een onduidelijke relatie bestaan tussen welstand en ruimtelijk beleid” (Kort, 2009). De politieke druk neemt dan ook gestaag toe. Zeker met het oog op de bezuinigingsronden bij gemeenten zijn de welstandscommissie een populair slachtoffer. En daarnaast wordt welstand vaak in een adem genoemd met deregulering. Dat betekent minder gedetailleerde regels en meer sturen op hoofdlijnen. Maar daarmee wordt ook de verantwoordelijkheid aan de burger overgedragen, net zoals in Boekel. Veel gemeenten vrezen echter dat dit resulteert in ‘Belgische toestanden’.

Het is duidelijk dat hier een dilemma schuilt gaat. Steeds meer politieke bestuurders zien welstand in het kader van bezuinigingen en deregulering namelijk het liefst verdwijnen, veelal onder het motto ‘de burger wil af van welstand’. Maar veel bestuurders zijn na hun ambtstermijn van vier jaar gevlogen, terwijl de burger mogelijk de komende vijftig jaar tegen een misplaatst bouwwerk aankijkt. Gemeenten zijn immers bang dat het afschaffen van welstand tot wanordelijke toestanden in het straatbeeld zal leiden. Daar waar de politiek graag op korte termijn wil ‘scoren’, zet het ambtelijk apparaat veelal in op het behoud van kwaliteit op de lange termijn. Het is duidelijk dat beide belangen met elkaar botsen. Dit vraagt dan ook om een goede afweging. Het onderhavige onderzoek beoogt daarom een objectief en bruikbaar afwegingskader te bieden voor gemeenten, op basis waarvan zij een weloverwogen keuze kunnen maken omtrent het al dan niet afschaffen van hun welstandsbeleid.

1.2 Doelstelling

Naar aanleiding van het hierboven besproken debat omtrent welstand is de volgende doelstelling tot stand gekomen:

Het doel van dit onderzoek is om inzichtelijk te maken met welke instrumenten, waaronder de welstandsnota, gemeenten regie kunnen voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen, teneinde een objectief afwegingskader te kunnen bieden.

In dit onderzoek wordt, gelet op de doelstelling, gekozen voor een praktijkgericht onderzoek. Er wordt namelijk getracht kennis aan te leveren waarmee een praktijkprobleem opgelost kan worden. Het onderzoek op zich lost het praktijkprobleem zelf echter niet op, het draagt slechts kennis aan die behulpzaam is bij de oplossing van het probleem (Vennix, 2006). Het onderzoek is voornamelijk bedoeld als een handreiking voor gemeenten die overwegen hun welstandsbeleid af te schaffen. Het onderhavige onderzoek schept namelijk een overzichtelijk beeld van de ver-

schillende mogelijkheden die gemeenten hebben om regie te voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen wanneer zij de welstandsnota zouden afschaffen. De doelstelling spreekt daarom nadrukkelijk over instrumenten, náást de welstandsnota. Dat betekent echter niet dat de welstandsnota volledig buiten beschouwing blijft. Om een volledig afwegingskader te kunnen bieden is het namelijk van belang dat ook de welstandsnota daarin meegenomen wordt, zodat de voor- en nadelen van de verschillende instrumenten tegen elkaar afgezet kunnen worden. Doch ligt de nadruk van dit onderzoek op het inzichtelijk maken van de (on)mogelijkheden die alternatieve instrumenten bieden.

Om de subjectiviteit omtrent welstand zoveel mogelijk weg te nemen is een theoretisch kader geschetst, waaruit blijkt hoe de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen tot stand komt en hoe deze van invloed is op de karakteristiek van een gebied. We spreken in dat geval over *theory in planning*. In het vervolg van dit onderzoek wordt vervolgens de verschillende mogelijkheden om regie te voeren óp deze ruimtelijke verschijningsvorm in kaart gebracht. We hebben het dan over *theory of planning*; namelijk hoe bereikt men het gewenste resultaat? Op deze manier behelst dit onderzoek in feite een combinatie van ‘*theory of planning*’ en ‘*theory in planning*’.

1.3 Relevantie

De relevantie van dit onderzoek ligt voornamelijk in de actuele maatschappelijke discussie omtrent het al dan niet afschaffen van welstand, welke zojuist werd beschreven. Argumenten die politici en wethouders vaak aandragen als het gaat over het opheffen van welstand, hebben vaak betrekking op bezuinigingen of op het feit ‘dat de burger het wil.’ Dat laatste berust deels op waarheid, de wens van burgers om hun eigen identiteit of leefstijl uit te drukken in de eigen woning wordt immers vaak de kop in gedrukt door welstandscommissies. De woonconsument moet namelijk vaak veel concessies doen aan zijn eigen ontwerp (Barendregt, 2009, p. 26). Het afschaffen van welstand kan de burger juist die vrijheid bieden om zijn of haar droomhuis te realiseren. Maar wanneer de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen niet aan een welstandstoets wordt onderworpen is de kans groot dat dit ten koste gaat van de ruimtelijke karakteristiek van een gebied, doordat samenhang tussen de afzonderlijke bouwwerken ontbreekt (De Boer, 2008; Wolters, 2009). Het argument van politici dat ‘de burger het wil’ gaat daarom niet op. De burger wil namelijk alleen meer vrijheid zolang dit maar niet tot een chaotisch straatbeeld leidt. Want welstandsvrij bouwen is leuk, totdat de buurman er ook gebruik van maakt. Daarmee wordt een belangrijk maatschappelijk probleem aangekaart. Het afschaffen van welstandstoetsing biedt namelijk enerzijds meer vrijheid voor de burger en is daarnaast goed voor de portemonnee van de gemeente, maar vormt anderzijds een bedreiging voor de prioriteiten die de minister van VROM opstelde; mooi Nederland komt hiermee onder druk te staan. Hier wringt de schoen (De Hoop, 2008).

Toch wijzen steeds meer krantenkoppen op het feit dat welstandscommissies flink onder druk staan, met name de politieke pressie groeit gestaag. Een toenemend aantal (lokale) politieke partijen ziet in het afschaffen van welstand een speerpunt. Enerzijds ingegeven door de roep om minder regels, anderzijds ook door de noodzaak om te bezuinigen. Maar is men zich ook bewust van de mogelijke gevolgen van deze maatregel? Het afschaffen van welstand leidt mogelijk tot

buitensporigheden in het straatbeeld. En dat is precies waar veel gemeenten bang voor zijn; ‘Belgische toestanden’.

Steeds meer gemeenten staan daarom voor een tweesprong; de burger meer vrijheid bieden met het risico dat er buitensporigheden optreden, of juist op zekerheid spelen door de welstandsnota te behouden? Dat is zonder twijfel geen gemakkelijke keuze.

De vraag is of er wellicht nog andere mogelijkheden zijn om regie te voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van bouwwerken? De praktijk wijst uit dat daarover veel onduidelijkheid bestaat, zowel in de politiek, als bij gemeenten zelf. Men heeft de welstandsnota tot op heden logischerwijs altijd als gegeven aangenomen. Dit onderzoek is daarom bedoeld om meer inzicht te verschaffen in de alternatieve sturingsmogelijkheden die gemeenten hebben. Door deze verschillende mogelijkheden in kaart te brengen, kan dit onderzoek als handreiking dienen voor gemeenten en politieke partijen, op basis waarvan zij uiteindelijk een verantwoorde beslissing kunnen nemen, de welstandsnota/commissie afschaffen of juist niet? Op deze manier levert dit rapport een bijdrage aan de huidige maatschappelijke discussie omtrent welstand.

1.4 Vraagstelling onderzoek

Op basis van de geformuleerde doelstelling is de volgende centrale vraag tot stand gekomen:

- 1. Welke instrumenten, waaronder de welstandsnota, kunnen gemeenten inzetten om regie te voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen en welke overwegingen liggen er ten grondslag aan de keuze voor een van deze instrumenten?**

Deze centrale vraag is vervolgens weer onderverdeeld in de volgende vijf deelvragen:

- 1.1 Door welke aspecten wordt de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen bepaald?*
- 1.2 Waarom willen gemeenten (geen) regie voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen?*
- 1.3 Welke publiekrechtelijke dan wel privaatrechtelijke instrumenten kunnen gemeenten inzetten om regie te voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen?*
- 1.4 In hoeverre kunnen gemeenten de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen juridisch verankeren in deze instrumenten?*
- 1.5 Welke overwegingen liggen er ten grondslag aan de keuze voor een van deze instrumenten?*

De centrale vraag van dit onderzoek is beschrijvend. Het gaat immers om een uiteenzetting van de instrumenten die gemeenten, naast de welstandsnota, in kunnen zetten om regie te voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen. Al eerder werd opgemerkt dat voor de volledigheid van het afwegingskader ook de welstandsnota zal worden meegenomen, doch ligt de nadruk op het vinden van mogelijke alternatieve sturingsinstrumenten. De centrale vraag wordt beantwoord aan de hand van vijf deelvragen.

Op basis van deze vragen kunnen een aantal belangrijke begrippen worden onderscheiden, namelijk: ruimtelijke verschijningsvorm, welstand, regie, publiekrechtelijke- en privaatrechtelijke instrumenten. Er volgt nu een korte toelichting van deze begrippen.

Ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen is ‘het samengesteld geheel van hoofdvormen, gevelaanzichten, materialisatie en detaillering en de situering daarvan.’ Deze begripsomschrijving komt voort uit het theoretisch kader van dit onderzoek (zie paragraaf 2.4.1).

Welstand heeft betrekking op de mate waarin een bouwplan architectonisch past in zijn omgeving. Bouwplannen worden hierop getoetst door de welstandsc commissie. Deze toets geschiedt op basis van vooraf vastgestelde criteria. Deze criteria die omschreven zijn in een welstandsnota en betrekking hebben op het uiterlijk van een gebouw. Bouwplannen dienen aan deze criteria van welstand te voldoen (Federatie Welstand, 2010a).

Regie is een bijzondere vorm van sturen die is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat (Partners + Pröpper, 2004).

Publiekrechtelijke instrumenten zijn instrumenten die op basis van de wet en/of regelgeving toegepast moeten of kunnen worden. Het bestemmingsplan, de welstandsnota en het vergunningstelsel zijn voorbeelden van publiekrechtelijke instrumenten (De Swaef, 2011).

Privaatrechtelijke instrumenten zijn de overeenkomsten tussen overheden en derden, waarbij wederzijdse rechten en plichten worden vastgelegd. Een anterieure overeenkomst is een voorbeeld van een privaatrechtelijk instrument (De Swaef, 2011).

1.5 Onderzoeksopzet

In deze paragraaf zal de onderzoeksstrategie die is toegepast in dit rapport nader besproken worden. Wanneer je empirisch onderzoek doet is het van groot belang dat je eerst een goed onderzoeksdesign ontwerpt. Het is belangrijk om te weten ‘wat’ je wilt onderzoeken, maar vooral ‘hoe’ je dat wil onderzoeken. Of zoals Yin stelt;

“A research design is the logic that links the data to be collected (and the conclusions to be drawn) to the initial questions of study. Every empirical study has an implicit, if not explicit, research design” (Yin, 2003, p. 19).

Theoretisch kader

Dit onderzoek valt feitelijk op te delen in drie onderdelen. In het eerste deel van dit onderzoek wordt een theoretisch kader geschetst. De basis van dit kader wordt gevormd door de gestalttheorie, welke gefundeerd is op het feit dat de menselijke waarneming erop gericht is verschillen en veranderingen waar te nemen. De gestalttheorie toont aan dat visuele perceptie gericht is op redundantie (hetgeen wij als ‘bekend’ beschouwen) en informatie (dat wat ‘onbekend’ is). Een overvloed aan informatie leidt daarbij tot *chaos*, terwijl te veel redundantie als *saai* wordt ervaren. Er dient daarom een zekere balans gevonden te worden tussen beide.

In het theoretisch kader wordt de gestalttheorie toegepast op de gebouwde omgeving, waarbij informatie zich laat vertalen naar 'verscheidenheid' en redundantie naar 'eenheid'. Om te komen tot een hoogwaardige gebouwde omgeving zou men daarom moeten streven naar 'eenheid in verscheidenheid'. Om dit te realiseren kunnen gemeenten stedenbouwkundige of architectonische regie voeren. Dit biedt hen namelijk de mogelijkheid om te sturen op eenheid. Doen zij dit niet, dan zal dit naar alle waarschijnlijkheid gepaard gaan met een toenemende verscheidenheid.

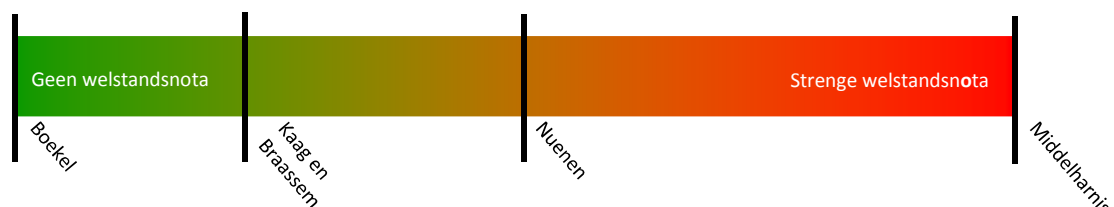
Met dit theoretisch kader wordt vooral getracht de subjectiviteit omtrent welstand weg te nemen. Wanneer gesproken wordt over welstand, vervalt men namelijk al snel in subjectieve termen. Of een bouwwerk 'mooi' of 'niet mooi' is, wordt immers bepaald door persoonlijke smaak. Om het onderwerp van dit onderzoek zo objectief mogelijk te kunnen benaderen is er daarom bewust voor gekozen om de gestalttheorie toe te passen op de gebouwde omgeving.

Daarnaast vormt het theoretisch kader tevens het uitgangspunt voor de uiteenzetting van het begrip 'ruimtelijke verschijningsvorm'. Een heldere operationalisatie van dit begrip is immers essentieel voor het vervolg van dit onderzoek. Op basis van deze uiteenzetting kan namelijk een antwoord op de eerste deelvraag geformuleerd worden; *Door welke aspecten wordt de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen bepaald?*

Sturing op de ruimtelijke verschijningsvorm in de praktijk

Om de tweede deelvraag te kunnen beantwoorden wordt gebruik gemaakt van een casestudy, bestaande uit een analyse van vier Nederlandse gemeenten. Het betreft hier een kwalitatief empirisch onderzoek. Op basis van deze casestudy kan in grove lijnen een beeld worden geschetst van de overwegingen die ten grondslag liggen aan het voeren van (architectonische) regie op de ruimtelijke verschijningsvorm. Waarom besluit de ene gemeente bijvoorbeeld haar welstandsbeleid uit te kleden, of zelfs af te schaffen, terwijl een andere gemeente juist strenge regie wil voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen? Aan de hand van een beleidsanalyse en interviews bij de betreffende gemeenten, kan een antwoord worden geformuleerd op de tweede deelvraag van dit onderzoek; *waarom willen gemeenten (geen) regie voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen?*

Het uitgangspunt van de casestudy is dat de vier geselecteerde gemeenten momenteel ieder op een andere wijze invulling hebben gegeven aan hun welstandsbeleid, variërend van een streng welstandsbeleid tot helemaal geen welstandsbeleid. Op basis van dit criterium zijn de volgende gemeenten voor dit onderzoek benaderd; Boekel, Kaag en Braassem, Nuenen en Middelharnis.



Figuur 1.2: De vier gemeenten (cases) gerangschikt op basis van 'strengheid' hun welstandsbeleid.

Om een goed beeld te schetsen van deze vier gemeenten is zowel gebruik gemaakt van een beleidsanalyse, alsook van interviews. Met name de interviews vormen een voorname bron van informatie. Om deze vorm van kwalitatief onderzoek zo doordacht mogelijk uit te voeren, zijn vooraf een aantal uitgangspunten geformuleerd. Zo is er bewust voor gekozen om geen bestuurders, maar juist beleidsmedewerkers van de verschillende gemeenten te interviewen. Zij zijn immers vertrouwd met het welstandsbeleid van de desbetreffende gemeente, en zijn daarnaast politiek neutraal, in tegenstelling tot bestuurders. Desalniettemin is er in Nuenen niet alleen met een beleidsmedewerker gesproken, maar tevens met een verantwoordelijk wethouder. Dit is met name interessant vanwege de actuele discussie die in Nuenen gaande was omtrent het al dan niet afschaffen van welstand. Door ook een politiek bestuurder te betrekken in de analyse van deze gemeente is een completer beeld ontstaan van de verschillende overwegingen die ten grondslag lagen aan de gemaakte keuzes.

Volgens Vennix (2006) kunnen er vier verschillende soort interviews worden onderscheiden. Deze differentiatie is gebaseerd op de mate waarin het interview vooraf gestructureerd is. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van een zogenaamde 'interview guide'. "Bij dit type interview wordt gebruik gemaakt van een (door de interviewer / onderzoeker opgestelde) lijst met topics die in het interview aan de orde dienen te komen" (Vennix, 2006, p. 261). Er is in dit onderzoek bewust gekozen voor een 'interview guide', teneinde meer interactie te creëren en een open gesprek aan te gaan. Gedurende de interviews is een neutrale en kritische houding aangenomen. De voornaamste onderwerpen die gedurende de interviews aan bod zijn gekomen zijn;

- Huidige vorm van sturing (instrumentkeuze);
- Beweegreden van gemeenten om regie te voeren;
- De overwegingen die ten grondslag lagen aan de instrumentkeuze;
- Reeds opgedane ervaringen;
- Een blik op de toekomst (is het eventueel afschaffen van welstand een issue?).

Sturingsinstrumenten

In het derde en laatste deel van dit onderzoek is gezocht naar mogelijkheden voor gemeenten om te sturen op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen, naast de welbekende welstandsnota. Daarbij zijn de mogelijkheden geanalyseerd om specifieke aspecten - die bepalend zijn voor de ruimtelijke verschijningsvorm - juridisch te verankeren op basis van het bestaande instrumentarium, zonder dat daarvoor een formele wetswijziging, dan wel wijziging van een AMvB of ministeriële regeling noodzakelijk is. Het bestaande gemeentelijke instrumentarium vormt zagezegd het uitgangspunt voor dit onderzoek.

Eén van de instrumenten om regie te voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen, is de welstandsnota. Dit instrument biedt gemeenten de mogelijkheid om architectonische regie te voeren. De welstandsnota is momenteel onderwerp van een actueel debat. Uit de inleiding van dit rapport blijkt namelijk dat een toenemend aantal gemeenten overweegt om hun welstandsc commissie af te schaffen. Omdat deze commissie gekoppeld is aan de welstandsnota, zou dit betekenen dat men niet langer aan de *redelijke eisen van welstand* kan toetsen, waardoor de welstandsnota een volstrekt nutteloos instrument zou worden. Omdat veel gemeenten vrezen dat dit leidt tot 'Belgische toestanden', is het interessant voor hen om de (on)mogelijkheden van

eventuele alternatieve sturingsinstrumenten in kaart te brengen. Om deze analyse uit te voeren is enerzijds gebruik gemaakt van literatuur, jurisprudentie en praktijkvoorbeelden, en is anderzijds de interne kennis van juristen, planologen en stedenbouwkundigen bij BRO (adviesbureau) benut. Waar nodig is ook externe kennis vergaard. Op basis van de verzamelde gegevens is uiteindelijk beoordeeld in hoeverre het mogelijk is regie te voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm, zonder welstandsnota.

Door de (on)mogelijkheden van het gemeentelijk instrumentarium te analyseren en de voor- en nadelen van de verschillende instrumenten te belichten, ontstaat uiteindelijk een afwegingskader voor gemeenten, en kan een antwoord worden geformuleerd op de centrale vraag van dit onderzoek.

1.6 Leeswijzer

In deze paragraaf komt de opbouw van dit rapport aan bod. Het onderhavige onderzoek is opgebouwd uit zeven hoofdstukken welke nu achtereenvolgens behandeld worden.

In hoofdstuk twee zal het theoretisch kader nader uiteengezet worden. De basis van dit hoofdstuk wordt gevormd door de gestaltwetten, welke vervolgens toegepast zullen worden op de gebouwde omgeving. Aan de hand van deze theorie zal uiteindelijk het begrip 'ruimtelijke verschijningsvorm' nader uiteengezet worden. Dit vormt het fundament voor het verdere verloop van het onderzoek.

Het derde hoofdstuk omvat een analyse van vier gemeenten. Deze gemeenten onderscheiden zich van elkaar op basis van hun huidige welstandsbeleid, wat sterk varieert. Waar de ene gemeente over een uitgebreide welstandsnota beschikt, heeft de andere gemeente helemaal geen welstandsnota. Welke overwegingen liggen hieraan ten grondslag? En waarom tracht de ene gemeente sterker te sturen dan de andere?

In het vierde hoofdstuk wordt een opsomming gegeven van het gemeentelijk instrumentarium. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen publiekrechtelijke-, privaatrechtelijke- en procesgerichte instrumenten. In dit hoofdstuk komen onder meer het bestemmingsplan, het beeldkwaliteitsplan en de welstandsnota aan bod.

In het volgende hoofdstuk wordt vervolgens geanalyseerd in hoeverre gemeenten deze instrumenten in kunnen zetten om regie te voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen. Daarbij wordt onder meer gebruik gemaakt van literatuur, jurisprudentie, verschillende gesprekken en een aantal cases. Aan de hand van deze analyse zal er uiteindelijk in hoofdstuk zes een beknopte terugkoppeling plaatsvinden op het theoretisch kader.

Tot slot wordt er in hoofdstuk zeven een antwoord geformuleerd op de centrale vraag van dit onderzoek. Ten einde een overzichtelijk afwegingskader voor gemeenten te kunnen bieden, aan de hand waarvan een aantal aanbevelingen kunnen worden gedaan.

2 THEORIE

"To create architecture is to put in order. Put what in order? Function and objects."

Le Corbusier

Uit de inleiding van dit onderzoek blijkt dat men zich in de 16^e eeuw al bekommerde om het uiterlijk aanzien van bouwwerken en hun omgeving. Door bepalingen op te nemen in de stadskeuren probeerde men een zekere orde te scheppen in het stadsbeeld. Het is iets wat mensen van nature doen, men probeert de wereld te ordenen, zo ook de bebouwde omgeving. Want daar vindt evenzeer ordening plaats, ruimtelijke plannen en welstandstoezicht zijn daar spreken-de voorbeelden van. Mensen lijken gesteld te zijn op een zekere mate van orde. Totale chaos wordt vaak als storend ervaren. Het menselijk brein, dat de visuele informatie die binnenkomt actief rangschikt, streeft er daarom naar om orde te creëren. Deze opvattingen over de menselijke perceptie vormen de basis voor de gestalttheorie, welke in dit hoofdstuk nader uiteengezet wordt. Deze theorie wordt in de tweede paragraaf toegepast op de gebouwde omgeving. Op basis daarvan wordt uiteindelijk het begrip 'ruimtelijke verschijningsvorm' geoperationaliseerd.

2.1 Gestalttheorie

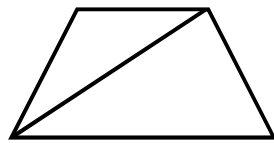
De gestalttheorie is gefundeerd op de opvatting dat de menselijke waarneming er primair op gericht is om veranderingen waar te nemen. Het uitgangspunt daarbij is dat alleen nieuwe en onverwachte elementen in een waarneming informatie bevatten. Een waarneming bestaat volgens Prak (1977) deels uit 'redundancy' en deels uit 'information'. Onder 'redundantie' verstaat hij hetgeen in onze visuele waarneming als vertrouwd en voorspelbaar wordt ervaren. Dat wat als onbekend en nieuw wordt ervaren, beschouwen we daarentegen als 'informatie'. *"What cannot be predicted is called: information; the predictable part is called: the redundancy"* (Prak, 1977, p. 16). Wanneer we bijvoorbeeld een boek lezen proberen we vaak te voorspellen wat er in het verdere verloop van het boek zal gebeuren. Dat doen we op basis van hetgeen we tot op dat moment gelezen hebben. Het voorspelbare vervolg van het boek noemen we redundantie, dat wat we echter niet kunnen voorspellen beschouwen we als onbekend en wordt daarom informatie genoemd. Naar mate we vorderen in het boek neemt de informatie af en de redundantie toe. Wanneer we het betreffende boek al drie keer gelezen hebben neemt onze aandacht voor het boek af, omdat er te veel redundantie is. We ervaren dat als saai. Een overvloed aan informatie ervaren we daarentegen als chaotisch. Omdat niet alle informatie geplaatst kan worden begrijpen we het niet meer. Prak (1977, p. 17) benadrukt daarom dat het belangrijk is om een zekere balans te vinden tussen redundantie enerzijds en informatie anderzijds.

De gestaltwetten kwamen rond 1930 op in Duitsland en geven aan dat de visuele waarneming gericht is op simplificatie en redundantie. *"The visual system operates with maximum efficiency in the area between information and redundancy"* (Prak, 1977, p.20). De mens is geneigd om relaties tussen individuele vormen waar te nemen en probeert eenheden te groeperen of te ordenen. Het citaat van Le Corbusier bovenaan deze pagina grijpt hier op terug. In het vervolg van dit hoofdstuk worden een aantal Gestaltwetten uiteengezet, waaruit zal blijken dat het menselijk

brein een zekere orde tracht te creëren door bepaalde vormen te groeperen, herhalingen te herkennen of door te veronderstellen dat bepaalde verbanden doorlopen. De Gestaltwetten zijn conditioneel en er bestaat geen hiërarchie (Prak, 1977, p. 20).

2.1.1 Wet van Pregnantie (Prägnanz)

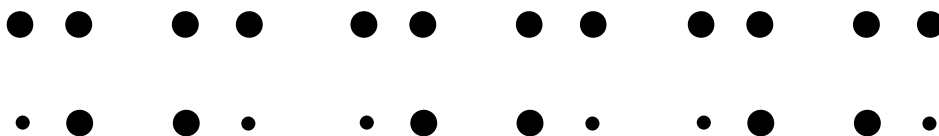
De wet van Prägnanz is opgesteld door Köhler en stelt dat we gedreven worden om zo goed mogelijk gehelen te vormen. Dat wil zeggen we objecten groeperen volgens de regelmaat van voorkomen, volgens een bepaalde orde, eenvoud en symmetrie. Er wordt gekozen voor de gemakkelijkste interpretatie van de waarneming. Het figuur (2.1) hieronder bijvoorbeeld wordt door de mens niet als twee driehoeken geïnterpreteerd, maar eerder als een trapezium met een diagonale streep er doorheen (Laurent, 2010, p. 9; Prak, 1977, p.19).



Figuur 2.1: Wet van Prägnanz (Prak, 1977, p. 19).

2.1.2 Wet van de nabijheid (proximity)

“De wet van de nabijheid gaat er vanuit dat je hersenen voorwerpen groeperen die bij elkaar staan” (Laurent, 2010, p. 10). Deze wet komt voort uit de wet van Prägnanz. Afzonderlijke elementen in een figuur kunnen gegroepeerd worden wanneer ze vanuit een groter geheel gezien worden. Nabijheid vormt een van de sterkste elementen om relaties aan te geven tussen verschillende objecten. In het onderstaande figuur (2.2) wordt bijvoorbeeld de bovenste rij als een constante rij van paren beschouwd, wat wederom aangeeft dat het menselijk brein tracht het beeld te vereenvoudigen (wet van Prägnanz). Het groeperen van de elementen geschiedt in dit geval op basis van de onderlinge afstand (nabijheid) van de elementen. Wanneer de elementen onderling verschillen gaat deze wet echter niet langer op, zoals uit de onderste rij uit het figuur blijkt (Laurent, 2010, p. 10; Prak, 1977, pp. 18-19).

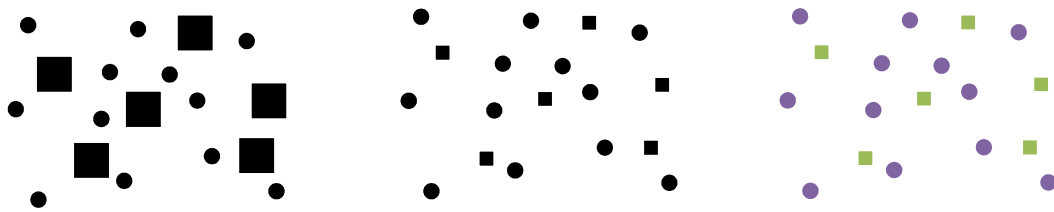


Figuur 2.2: Wet van de nabijheid (Prak, 1977, p. 19).

2.1.3 Wet van gelijkheid (similarity)

De wet van gelijkheid veronderstelt dat elementen gegroepeerd worden op basis van gelijkenis. Bepaalde elementen die op elkaar lijken worden door het menselijk brein onmiddellijk als gelijke herkend. Deze gelijkenis kan zich door middel van verschillende vorm elementen kenmerken (kleur, figuur, grootte).

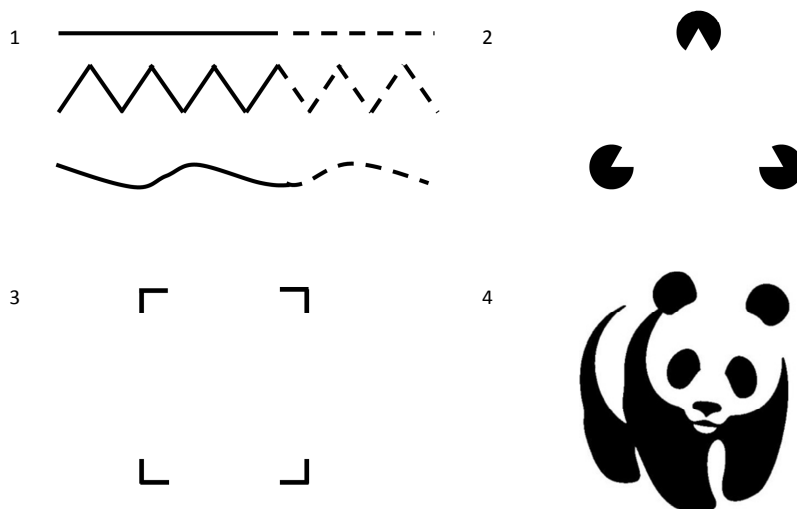
“De groepering die ontstaat uit simulariteit vermindert de complexiteit en versterkt het bij elkaar horen van ontwerpelementen. Daarbij werken bepaalde soorten gelijkheid beter dan andere, in verschillende situaties. Gelijkheid van kleur leidt bijvoorbeeld tot het sterkte groepseffect. Het is het krachtigst wanneer het aantal kleuren beperkt is. Naarmate het aantal kleuren toeneemt, zal de effectiviteit afnemen” (Laurent, 2010, p. 11). Gelijkheid van afmeting is alleen effectief wanneer de afmetingen van de elementen goed van elkaar te onderscheiden zijn. Is dat niet het geval, dan geldt ook hier dat de herkenning van gelijkheid moeilijker wordt. Dit blijkt uit het onderstaande figuur (2.3). Gelijkheid van vorm is de zwakste groeperingsmethode (Laurent, 2010, p. 11).



Figuur 2.3: Wet van de gelijkheid op basis van grootte, vorm en kleur (van links naar rechts) (Prak, 1977, p. 19).

2.1.4 Wet van de continuïteit (continuity)

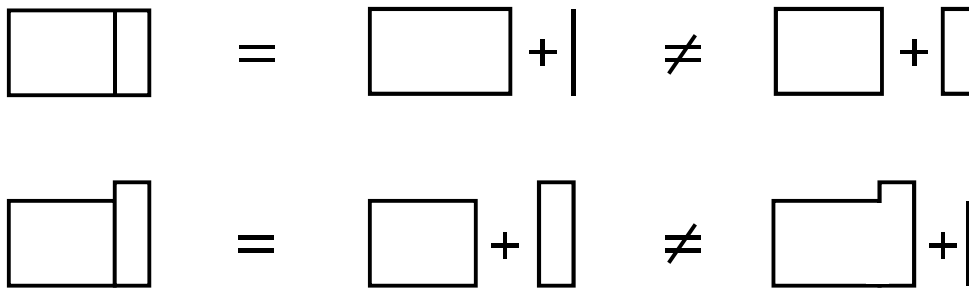
De wet van de continuïteit veronderstelt dat je hersenen het geheel afmaken door een figuur of patroon te vervolgen zoals deze begonnen is. “De neiging om een patroon of lijn waar te nemen is zo sterk dat mensen ‘gaten’ zelf dichtend door ze aan te vullen met ontbrekende informatie om zo het patroon compleet te maken” (Laurent, 2010, p. 14). Figuur 2.4 illustreert dat. De eerste afbeelding laat zien dat het brein de lijnen worden voortzet zoals ze zijn begonnen, en de ontbrekende delen als vanzelfsprekend invult. De tweede en derde afbeelding tonen aan dat de hoekpunten voldoende aanleiding bieden om respectievelijk een driehoek en een vierkant te herkennen. “Het vermogen om dergelijke objecten te interpreteren is voor een groot deel afhankelijk van de perceptie van de hoeken en schepde bochten die de vorm bepalen” (Laurent, 2010, p. 15). Dat geldt eveneens voor de bekende panda van het Wereldnatuurfonds (4). “Als delen van een lijn of vorm voor het oog verborgen zijn, leidt goede voortgang het oog verder langs de zichtbare segmenten” (Laurent, 2010, p. 15).



Figuur 2.4: Wet van de continuïteit (Prak, 1977, p.19; Laurent, 2010, p. 14).

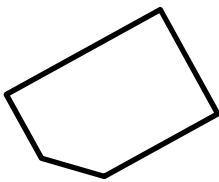
2.1.5 Wet van de eenvoudige hoofdvorm

De wet van de eenvoudige hoofdvorm houdt in dat de waarnemingen die mensen doen zoveel mogelijk worden georganiseerd in eenvoudige hoofdvormen. Uit het onderstaande figuur wordt duidelijk dat de bovenste afbeelding in principe als een rechthoek wordt zien met een streepje erin (wet van Prägnanz), en niet als twee afzonderlijke elementen. In de onderste figuur (2.5) worden echter duidelijk twee elementen onderscheiden (Prak, 1977, p. 20).



Figuur 2.5: Wet van de eenvoudige hoofdvorm (Prak, 1977, p. 20).

Een ander voorbeeld is onderstaand figuur (2.6). Deze afbeelding lijkt op een pentagon (vijf zijden), maar volgens de wet van de eenvoudige hoofdvorm zien we onderstaand figuur eerder als een rechthoek met een afgeschuinde hoek.



Figuur 2.6: Wet van de eenvoudige hoofdvorm (Prak, 1977, p. 21).

2.2 Toepassing op de gebouwde omgeving

Niels Prak (1977) paste de gestalttheorie in zijn boek *'The visual perception of the built environment'* toe op de gebouwde omgeving. Om te komen tot een kwalitatief hoogwaardige gebouwde omgeving kan er op basis van de gestalttheorie een balans worden gevonden tussen informatie en redundantie. In deze context beschouwd Prak informatie als 'contrast' of 'verscheidenheid' en redundantie als 'samenhang' of 'eenheid'. Visuele samenhang of eenheid kan gecreëerd worden door bouwwerken dicht bij elkaar te plaatsen (wet van nabijheid) of door ze in een rij te plaatsen (wet van continuïteit). Tevens kan door middel van het gebruik van dezelfde materialen, vormen of afmetingen (wet van gelijkheid, wet van de eenvoudige hoofdvorm en wet van continuïteit) samenhang tot stand komen. Architecten kunnen er daarentegen ook voor kiezen om juist diversiteit te creëren door een variëteit aan materialen en vormen toe te passen. Het gaat er voornamelijk om een juiste balans te vinden tussen informatie en redundantie. Er dient met het oog op de gebouwde omgeving daarom gezocht te worden naar 'eenheid in verscheidenheid'.

Eenheid en verscheidenheid kunnen door de volgende aspecten gestalte krijgen: vormen (o.a. rechthoekig en gebogen), richtingen (parallel en schuin), dimensies en gevelopbouw (materialisering en kleur). In combinatie met de gestaltwetten stelt Prak (1977, p. 66) de volgende tabel op:

Eenheid (samenhang)	Verscheidenheid (contrast)
Gelijkheid	Ongelijkheid
Continuïteit	Discontinuïteit
Eenvoudige vormen	Complexe vormen
Nabijheid	Afstand

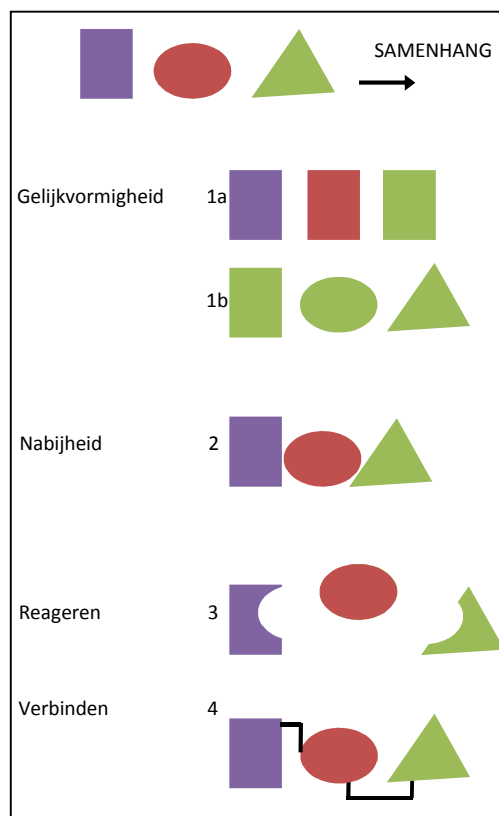
Tabel 2.1 (Bron: Prak, 1977, p. 66).

Momenteel zijn het bestemmingsplan en de welstandsnota de voornaamste instrumenten van gemeenten om te sturen op eenheid dan wel verscheidenheid. Het afschaffen van welstand zou betekenen dat de burger meer vrijheid wordt geboden om te bouwen wat hij of zij mooi vindt, wat vaak leidt tot een hoge mate van verscheidenheid tussen de individuele bouwwerken, zonder dat daarbij enige sprake is van samenhang. Een sterk stedenbouwkundig raamwerk kan er voor zorgen dat deze verscheidenheid aan bouwwerken niet direct als storend wordt ervaren in het straatbeeld. Maar wanneer dit stedenbouwkundig raamwerk geen samenhang bewerkstelligt, zal dit in combinatie met een verscheidenheid aan bouwwerken juist een chaotisch straatbeeld opleveren (Donkers & Spierings, 2011). Dat is voor veel gemeenten voldoende reden om een welstandsbeleid te voeren. Op deze manier proberen zij namelijk een juiste balans tussen eenheid en verscheidenheid te creëren. Dit kunnen zij onder meer doen door regie te voeren op de aspecten uit tabel 2.1.

2.2.1 Samenhang op kavelniveau

Raggers (2010) onderscheidt in beginsel twee niveau's van sturing. Enerzijds kunnen gemeenten op het niveau van het individuele kavel sturen, anderzijds kunnen zij ook sturen op stedenbouwkundig niveau. We spreken dan over een hele straat of buurt.

Wanneer men de Gestaltwetten op het kavelniveau toepast kan samenhang aangebracht worden door gelijkvormigheid, nabijheid, reageren of verbinden (Raggers, 2010). Figuur 2.7 toont aan op welke wijze samenhang op kavelniveau kan ontstaan, waarbij de vormen als bouwwerken kunnen worden gezien. Op de eerste plaats is het mogelijk samenhang te creëren op basis van gelijkvormigheid, dat kan door een gelijke vorm (1a) of op basis van kleur (1b). Er kan daarnaast samenhang tot stand komen door bouwwerken dicht tegen elkaar te plaatsen (2), we spreken dan van

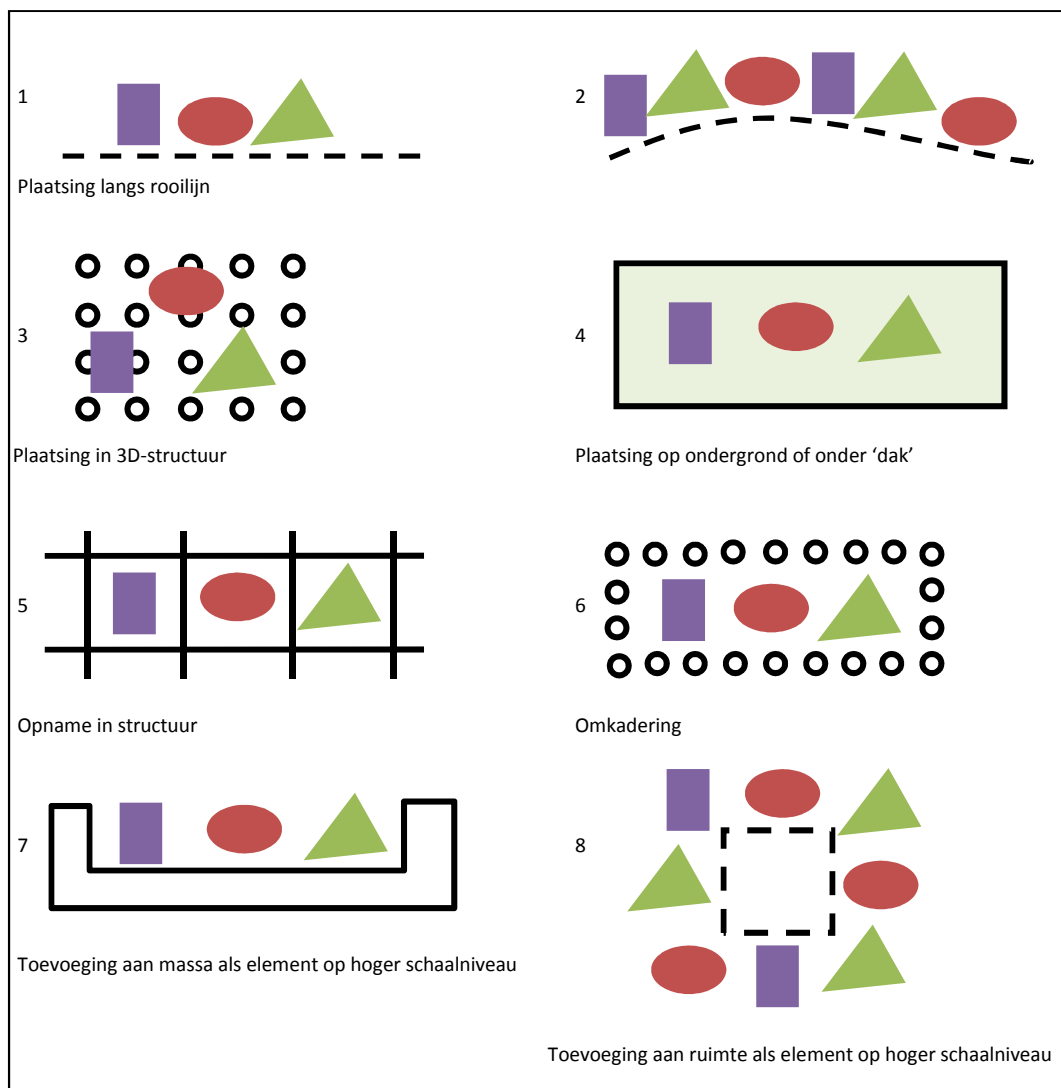


Figuur 2.7: Samenhang op kavelniveau (Bewerking van J. Raggers, 2010).

nabijheid. Tevens kunnen de verschillende bouwwerken op elkaar reageren doordat ze in elkaar passen of elkaar aanvullen (3). Een laatste mogelijkheid is dat de afzonderlijke bouwwerken met elkaar verbonden worden (4). Door de onderlinge elementen op elkaar af te stemmen kan een zekere eenheid tot stand worden gebracht (Raggers, 2010). Koppelen we dit terug op de gebouwde omgeving dan kunnen deze vorm van afstemming kunnen omschrijven als ‘architectonische regie’. Deze vorm van regie is specifiek gericht op het schaalniveau van het kavel en richt zich daarmee nadrukkelijk op de *ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen* (Dammers et al., 2007, pp. 25-26). Dit begrip zal verderop in dit hoofdstuk nader uitgewerkt worden.

2.2.2 Samenhang op stedenbouwkundig niveau

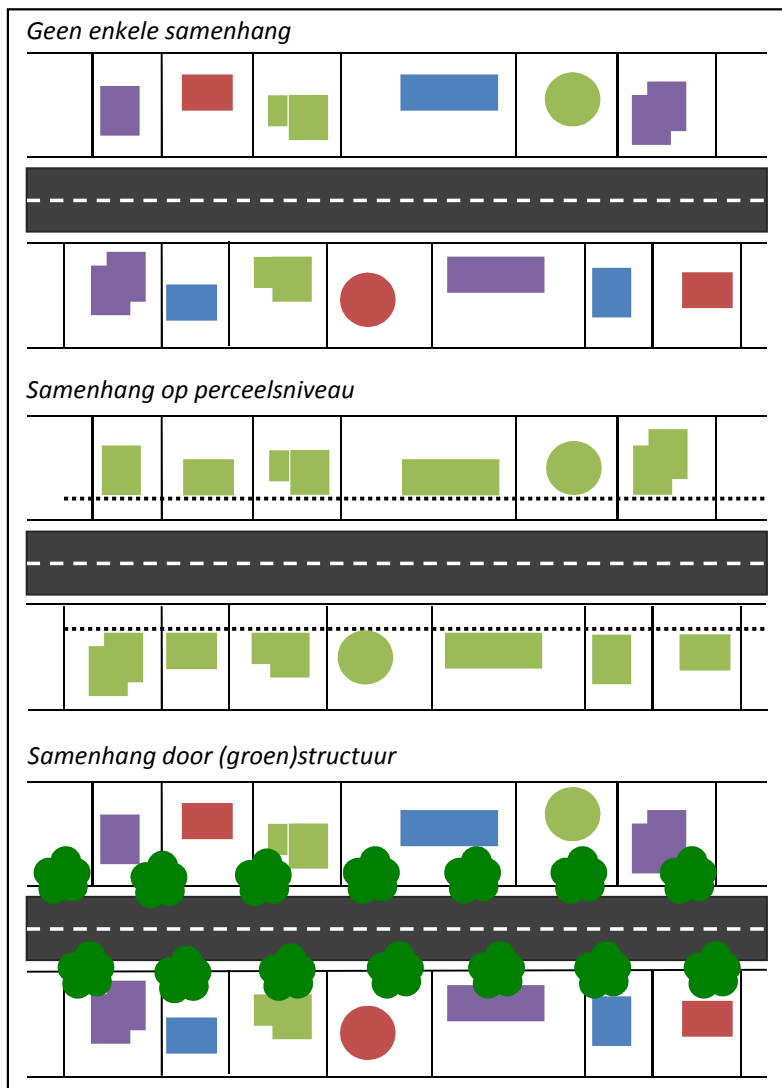
Enerzijds kan er dus gestreefd worden naar eenheid op het niveau van het kavel, anderzijds is het ook mogelijk op een hoger schaalniveau een zekere samenhang te bereiken. We hebben het dan over de ruimtelijke of stedenbouwkundige structuur van een gebied. Raggers (2010) illustreert dit aan de hand van figuur 2.8. Daaruit blijkt bijvoorbeeld dat samenhang tot stand kan komen door woningen langs een rooilijn te situeren (1, 2), hetgeen een zekere mate van continuïteit tot stand brengt. Een andere manier om eenheid in het straatbeeld te creëren is door bouwwerken



Figuur 2.8: Samenhang op structuurniveau (Bewerking van J. Raggers, 2010).

op een ondergrond te plaatsen (4) of in een structuur op te nemen (3, 5, 6). Het is goed denkbaar dat water, bomen of andere groenelementen daarbij een structurerend element vormen. Ook kunnen bouwwerken als een object van een element op hoger schaalniveau worden gezien (7,8). Dat kan onder meer door woningen te plaatsen aan een plein of speelweide (8) (Raggers, 2010).

“Waar het vooral om gaat is dat samenhang en eenheid in bovenstaande voorbeelden niet zozeer wordt aangebracht door de individuele bouwwerken (elementen) op elkaar af te stemmen, maar vooral door ze in een bepaalde ruimtelijke structuur te plaatsen” (Raggers, 2010). We spreken dan van ‘stedenbouwkundige regie’. Deze vorm van regie kan door gemeenten op verschillende schaalniveaus worden gevoerd. Om samenhang te creëren kan er enerzijds stedenbouwkundige regie worden gevoerd op kavelniveau door onder meer rooilijnen en bouwenveloppen aan de burger op te leggen (figuur 2.9). Anderzijds kan er door een sterk stedenbouwkundig raamwerk te hanteren ook op een hoger schaalniveau gestuurd worden op samenhang. Dat kan bijvoorbeeld door een groenstructuur te hanteren die de individuele bouwwerken aan het directe zicht onttrekt, waardoor de afzonderlijke elementen minder dominant worden ervaren in het straatbeeld (figuur 2.9). Ook hierdoor ontstaat meer samenhang (Dammers et al., 2007).



Figuur 2.9: Samenhang op structuurniveau (Bewerking van J. Raggers, 2010).

2.2.3 Ruimtelijke karakteristieken

In de vorige paragrafen is geconstateerd dat er sprake is van een duidelijke wisselwerking tussen hetgeen op stedenbouwkundig niveau geregeld wordt en dat wat op kavelniveau wordt ingevuld. Beide niveaus blijken namelijk sterk met elkaar samen te hangen. Deze samenhang is van grote invloed op de ruimtelijke karakteristieken van een gebied. Kevin Lynch zette dit in zijn boek *'The image of the city'* (1960) nader uiteen.

Lynch (1960) stelt dat het beeld van een gebied geanalyseerd kan worden op basis van drie componenten: identiteit, structuur en betekenis. Daarmee legt hij de relatie tussen stedenbouw en de omgevingspsychologie. Het werk van Lynch hangt dan ook sterk samen met de gestaltwetten die eerder in dit hoofdstuk naar voren kwamen. Lynch onderscheidt een aantal zelfstandige elementen die het stedelijk beeld of karakter van een gebied bepalen en daarmee van invloed zijn op de 'leesbaarheid' van de stad; *paths, edges, districts, nodes* en *landmarks*.

<i>Paths</i>	Lineaire elementen waarlangs mensen zich verplaatsen, bijvoorbeeld wegen, straten, kanalen, tram- of spoorbanen.
<i>Edges</i>	Overgang tussen twee gebieden, bijvoorbeeld een verkeersweg die twee gebieden van elkaar 'scheidt' of een gracht rondom een stadscentrum. Soms kan een grens of rand als een barrière optreden.
<i>Districts</i>	Gedeelten van de stad die op basis van bepaalde eigenschappen een onscheidbare eenheid vormen, bijvoorbeeld de binnenstad, een bedrijventerrein of een buitenwijk.
<i>Nodes</i>	Brandpunten van activiteit, vaak strategische plekken in de stad die voor de waarnemer toegankelijk zijn. Bijvoorbeeld een marktplein of een centraal station.
<i>Landmarks</i>	Referentie- of oriëntatiepunten welke direct in het oog springen. Sommige landmarks oefenen hun fysieke werking vooral op afstand uit, als richtpunt waar men naartoe of juist vanaf moet bewegen. Andere landmarks wekken vooral van nabij de aandacht van de waarnemer.

Met name de *districts* vormen in de context van dit onderzoek een interessant element. Dit zijn namelijk gedeelten van een stad die op basis van bepaalde eigenschappen van elkaar gescheiden kunnen worden. De identiteit van deze gebieden wordt onder meer bepaald door een heldere interne *structuur*, het samenvallen van fysieke vormen en een karakteristiek gebruik. Districts kunnen tevens een onscheidbare eenheid vormen op basis van de gebouwen (*elementen*) en hun bouwstijl stelt Lynch. Dit leidt ertoe dat ieder gebied zijn eigen karakteristieken herbergt. Zo kan een gebied zich bijvoorbeeld onderscheiden op basis van eenheid. Dat kan doordat de situering, hoofdvormen, gevelaanzichten en het kleur- en materiaalgebruik van de bebouwing op elkaar zijn afgestemd. Daardoor ontstaat er een zekere mate van continuïteit en gelijkheid. Een gebied kan zich daarentegen ook kenmerken door verscheidenheid, wanneer er sprake is van een grote

discontinuïteit en ongelijkheid op basis van onder andere vorm, kleur- en materiaalgebruik. Dit zal over het algemeen als storend en chaotisch worden ervaren.

De vijf stedenbouwkundige elementen die Lynch (1960) onderscheidt komen uiteraard nooit geïsoleerd voor. Ook de andere factoren die hij in zijn boek noemt (*paths, edges, nodes* en *landmarks*) beïnvloeden namelijk de beeldvorming van gebied. Er zijn altijd relaties, koppelingen en vervlechtingen aanwijsbaar tussen twee of meer van deze elementen. Bij *districts* is er sprake van samenhang binnen een gebied. Maar andere elementen *binnen* die gebieden kunnen juist met elkaar contrasteren, denk aan *landmarks*, of *edges*. Een *landmark* is bijvoorbeeld een bouwwerk dat een beeldbepalend element vormt in een bepaald gebied. 'Beeldbepalend' is daarbij niet per definitie een aanduiding van de esthetische kwaliteiten van het gebouw, maar duidt vooral op de beleving van een gebouw doordat het opvalt in zijn omgeving (contrast) of nadrukkelijk het beeld van de omgeving bepaalt. Monumenten kunnen een voorbeeld zijn van dergelijke landmarks.

Juist de onderlinge verbanden tussen de verschillende elementen die Lynch onderscheidt versterken de vorming van een helder stadsbeeld. Gebieden kunnen zich echter ook onderscheiden op basis van eenheid, waardoor individuele elementen zich niet of nauwelijks onderscheiden van elkaar. In de jaren zeventig verdwaalden bijvoorbeeld veel mensen in de Bijlmer, doordat de inmiddels gesloopte flats allen identiek aan elkaar waren. Eenheid leidde hier tot verwarring. In zo'n geval is meer verscheidenheid dan ook gewenst. Het creëren van contrasten en verscheidenheid versterkt over het algemeen de vorming van een helder stadsbeeld. In een optimale situatie komt er daarom - zo bleek uit de theorie van Prak (1977) - een zekere balans tussen eenheid en verscheidenheid tot stand. De mate waarin er in een gebied sprake is van eenheid, dan wel verscheidenheid, is medebepalend voor de ruimtelijke karakteristieken.

2.2.4 Samenvatting

Tot dusver is besproken dat de menselijke waarneming er primair op is gericht om verschillen en veranderingen waar te nemen. Aan de hand van de gestalttheorie is besproken dat visuele perceptie gericht is op redundantie (dat wat bekend is) en informatie (het onbekende). Een overvloed aan informatie ervaren we als chaotisch, terwijl te veel redundantie als saai wordt ervaren. Daarom dient er een zekere balans gevonden te worden tussen beide. De besproken gestalwetten wijzen uit dat mensen geneigd zijn om relaties waar te nemen tussen individuele vormen en men tevens probeert afzonderlijke elementen te groeperen.

In het verdere verloop van dit hoofdstuk zijn de gestalwetten op de bebouwde omgeving toegepast. Informatie laat zich vertalen naar verscheidenheid en contrasten. Een te grote verscheidenheid kan betekenen dat er teveel informatie op het individu afkomt, dit kan als chaotisch worden ervaren. Redundantie laat zich vertalen naar samenhang en eenheid. Wanneer er een sterke mate van eenheid en samenhang in de bebouwing bestaat kan dit als saai worden ervaren. De ideale balans tussen redundantie en informatie ligt daarom in het creëren van 'eenheid in verscheidenheid'. De mate waarin er eenheid of verscheidenheid binnen een gebied tot stand komt, is mede bepalend voor de ruimtelijke karakteristieken van dat gebied.

Eenheid, dan wel verscheidenheid, kan tot stand komen door stedenbouwkundige en architectonische regie te voeren. Om een overvloed aan informatie (verscheidenheid/contrast) te voorkomen sturen gemeenten vaak op samenhang of eenheid. Zo is het mogelijk om eenheid op kavel-

niveau te realiseren door architectonische regie te voeren. Ook kan er op een hoger schaalniveau eenheid tot stand komen, door een sterk stedenbouwkundig raamwerk te hanteren.

Gemeenten kunnen de stedenbouwkundige structuur en andere stedenbouwkundige uitgangspunten in beginsel juridisch in het bestemmingsplan verankeren. Zodoende kan eenheid en samenhang op een hoger schaalniveau gegarandeerd worden. Het bestemmingsplan staat dan ook niet ter discussie, in tegenstelling tot de welstandsnota, die momenteel wel fors onder druk staat. De welstandsnota biedt gemeenten de mogelijkheid om architectonische regie te voeren. Deze vorm van regie is specifiek gericht op het schaalniveau van het kavel en richt zich daarmee nadrukkelijk op de *ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen*. Omdat verschillende gemeenten momenteel overwegen hun welstandsnota af te schaffen, worden in dit onderzoek de verschillende (alternatieve) sturingsmogelijkheden van gemeenten geanalyseerd, ten einde een afwegingskader te kunnen bieden.

In het vervolg van dit onderzoek wordt daarom niet nader ingegaan op het stedenbouwkundig niveau, omdat deze vorm van regie niet ter discussie staat. Er wordt daarentegen nadrukkelijk ingezoomd op het kavelniveau, we spreken dan over de 'ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen'. Dit (container-)begrip vraagt om een nadere uitwerking.

2.3 Ruimtelijke verschijningsvorm

Om op het kavelniveau eenheid te creëren voeren veel gemeenten architectonische regie in de vorm van een welstandsbeleid, waarmee men tracht te sturen op de verschijningsvorm van gebouwen. Dammers et al. (2007, p. 27) geven aan dat deze verschijningsvorm van gebouwen sterk kan variëren en met name tot uiting komt in een scala aan woningtypen en architectuurstijlen, zeker wanneer geen welstandsbeleid wordt gevoerd.

Om als gemeente regie te kunnen voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen is het van essentieel belang dat het begrip 'ruimtelijke verschijningsvorm' geoperationaliiseerd wordt. Het gaat hier immers om een containerbegrip, waar in beginsel veel verschillende zaken onder samengebracht kunnen worden. Daarom is het van belang voor het verdere verloop van dit onderzoek om in deze paragraaf tot een scherpe afbakening te komen.

In dit onderzoek onderscheiden we vier aspecten die van invloed zijn op de 'ruimtelijke verschijningsvorm' van een bouwwerk:

- De *situering* van het bouwwerk;
- De *hoofdvormen* van het bouwwerk;
- De *gevelaanzichten* van het bouwwerk;
- De *materialisatie en detaillering* van het bouwwerk.

We beschrijven deze vier aspecten in het verloop van deze paragraaf aan de hand van het volgende schema:

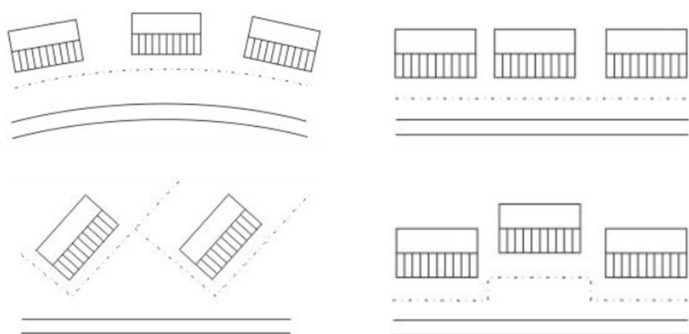
Aspecten	Elementen
1. Situering	1.1 Rooilijn
	1.2 Zijdelingse afstand
	1.3 Oriëntatie
2. Hoofdvormen	2.1 Bouwmassa
	2.2 Bouwhoogte
	2.3 Kapvorm
	2.4 Kaprichting
3. Gevelaanzicht	3.1 Gevelopbouw
	3.2 Gevelgeleding
	3.3 Plasticiteit
4. Materialisatie en detaillering	4.1 Materiaalkeuze
	4.2 Materiaalkleur
	4.3 Detaillering

Tabel 2.2: Aspecten die de ruimtelijke verschijningsvorm bepalen.

De verschijningsvorm van een bouwwerk is een complex geheel van verschillende ‘elementen’ die onderling sterk met elkaar verweven zijn. Het is echter onmogelijk om al deze specifieke elementen te benoemen, daarom zijn ze in tabel 2.2 herleidt tot twaalf deelaspecten, die voor een groot deel de ruimtelijke verschijningsvorm van een gebouw bepalen. Deze vertaalslag biedt een enigszins simplistisch beeld van verschillende aspecten die van invloed zijn op de verschijningsvorm van gebouwen en waar gemeenten mogelijk op kunnen sturen.

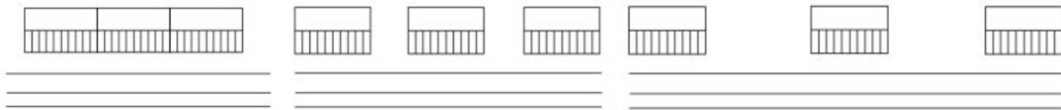
Situering

Zoals ook al uit het theoretisch kader bleek is de situering van een bouwwerk bepalend voor de mate van samenhang tussen de verschillende bouwwerken. Er zijn een aantal aspecten te onderscheiden die daarop van invloed zijn. Een daarvan is de *rooilijn*. De rooilijn bepaalt namelijk de situering van de voorgevel ten opzichte van de bestaand of geplande bouwwerken in de omgeving. Het hanteren van gelijke rooilijnen voor de individuele bouwwerken creëert samenhang en eenheid in het straatbeeld. Dat kan op verschillende wijze, doorgaans is dit een gebogen, getrapte of verspringende rooilijn. Of zoals op de linker afbeelding in het onderstaande figuur (2.10) een rechte rooilijn. Er is daarnaast een verschil tussen dwingende rooilijnen, waarop de gevel móét worden gebouwd, en een maximale (niet dwingende) rooilijn, waar de architect kan variëren met de plaats van de voorgevel.



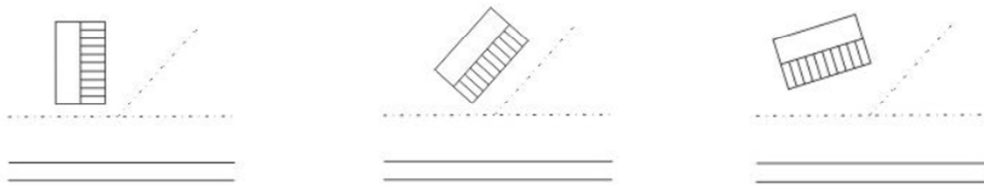
Figuur 2.10: Door de afzonderlijke woningen in een rooilijn te plaatsen kan samenhang ontstaan.

Een tweede aspect wat van invloed is op de situering van een bouwwerk is de *zijdelingse afstand*. Daarmee wordt de afstand bedoeld van het bouwwerk ten opzichte van aangrenzende bouwwerken en/of perceelgrens. Door gebouwen op gelijke afstand van elkaar te plaatsen kan samenhang ontstaan. Daarnaast kan het soms gewenst zijn om een open, dan wel een gesloten straatwand te creëren.



Figuur 2.11: Een gesloten straatwand, een half-open en open verkaveling.

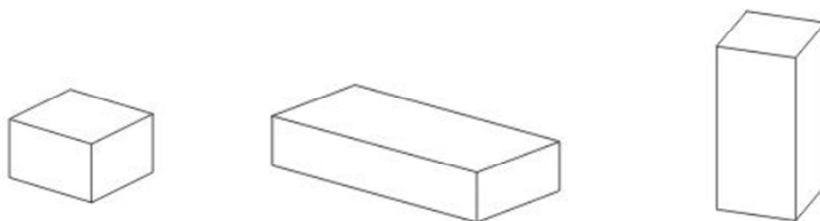
Het derde en laatste aspect wat invloed uitoefent op de situering van een bouwwerk, is de *oriëntatie*. De oriëntatie van het bouwwerk ten opzichte van de openbare ruimte of kenmerkende landschapsstructuren. In figuur 2.12 is te zien dat een bouwwerk met de voorzijde naar de straat kan zijn georiënteerd, of juist georiënteerd is op het patroon van de kavels.



Figuur 2.12: Oriëntatie op de openbare ruimte, op het kavel patroon, of juist oriëntatieloos?

Hoofdvormen

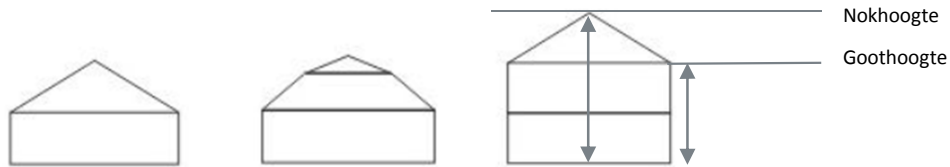
Een ander belangrijk aspect wat van invloed is op de ruimtelijke verschijningsvorm is de hoofdvorm van het bouwwerk. Ook hier kunnen een aantal specifieke elementen onderscheiden worden. Ten eerste de *bouwmassa*. We spreken dan over de onderlinge verhouding tussen lengte, breedte en hoogte, de samenstelling/samenvoeging van de verschillende bouwvormen en het onderscheid tussen hoofdgebouwen en bijgebouwen. Door gelijke bouwmassa's te hanteren kan samenhang tot stand komen, een variatie aan bouwmassa's kan daarentegen contrast in de hand werken.



Figuur 2.13: Bouwmassa: blok, liggend, staand.

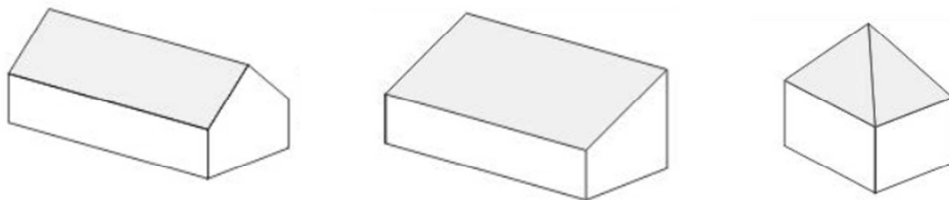
Een ander aspect wat van invloed is op de hoofdvorm van het bouwwerk is de *bouwhoogte*. Daarmee wordt de goot en nokhoogte van het hoofdgebouw bedoeld. De goothoogte is logi-

schierwijs de hoogte van het maaiveld tot de dakgoot, terwijl de nokhoogte de afstand meet tussen het maaiveld en de nok van het dak.



Figuur 2.14: Één laag met kap, anderhalve laag met kap, tweelaags met kap.

Een derde punt is de *kapvorm* van het bouwwerk. Dit vormt een belangrijk element, wat grote invloed uitoefent op de hoofdvorm van het bouwwerk. Dat geldt in mindere mate voor de *kaprichting*. Er zijn verschillende kapvormen te onderscheiden, het lijkt bijna een onuitputtelijke lijst. Veel voorkomende dakvormen zijn het zadeldak, tentdak, schilddak, mansardedak en het lessenaarsdak.



Figuur 2.15: Verschillende dakvormen; zadeldak, lessenaarsdak, tentdak.

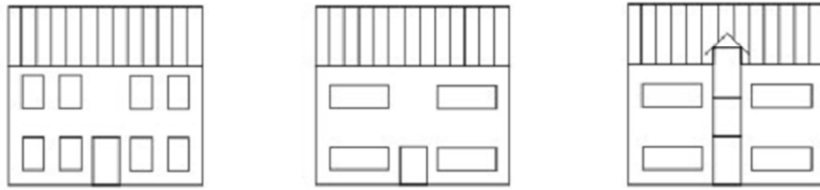
Gevelaanzichten

Een derde aspect wat van invloed is op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen is het gevelaanzicht. Ook in deze categorie kunnen we een aantal specifieke elementen onderscheiden. Een daarvan is de *gevelopbouw*. Daarbij hebben we het over de architectonische opbouw van de gevel, oftewel de verhoudingen tussen boven- en ondergevel (plint, middenstuk, gevelbeëindiging) en het dak. De compositie wordt tevens bepaald door de maatverhoudingen van de gevelopeningen, zoals voordeuren en vensters.



Figuur 2.16: Verhoudingen tussen boven- en ondergevel en het dak.

Een tweede aspect wat van belang is, is de *gevelgeleding*. De geleding van de gevel wordt bepaald door de samenstellende delen van het hoofdgebouw en de bijgebouwen. Een bouwwerk kan bijvoorbeeld horizontaal geleded zijn, of juist verticaal (zie figuur 2.17).



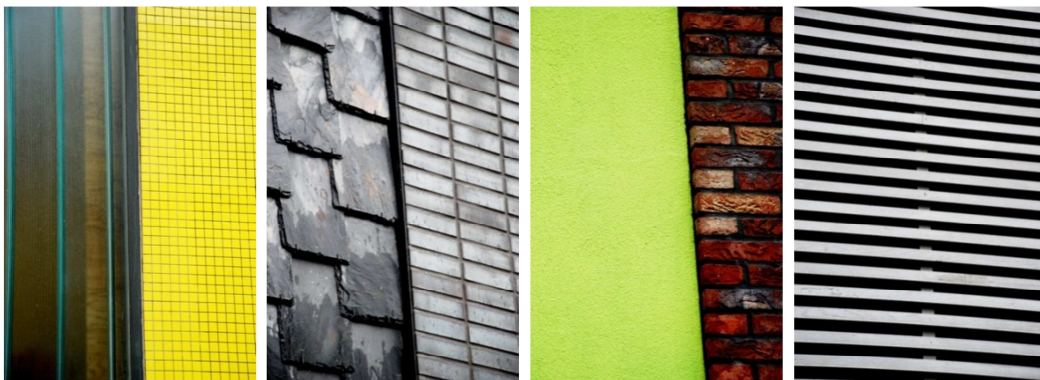
Figuur 2.17: Links verticale geleding, in het midden horizontale geleding en rechts een samengestelde geleding.

Als laatste is ook de *plasticiteit* van invloed op de gevelopbouw. Onder plasticiteit verstaan we de plasticiteit van de gevel gekenmerkt door de plaatsingsmaat en neggemaat van kozijnen in de gevel, de dakbeëindiging, en plaats en vorm van schoorstenen, balkons, erkers en uitbouwen etc.

Materialisatie en detaillering

Tot slot is ook het materiaalgebruik en de detaillering van invloed op de verschijningsvorm van gebouwen. Ook dit aspect is onderverdeeld in een aantal elementen, de *materiaalkeuze* is daar een van. Dit kan betrekking hebben op verschillende aspecten van het bouwwerk; kozijnen, dakbedekking en de gevel. De materiaalkeuze voor kozijnen is beperkt, ze zijn veelal van hout, kunststof of aluminium. De materiaalkeuze voor dakbedekking kent meer diversiteit. Het varieert van dakpannen (keramisch of beton), riet, lei en zink tot golfplaten, kunststof dakbedekking en bitumineuze dakbedekking. Dat geldt eveneens voor de het gevelmateriaal; baksteen, keramische tegels, natuursteen, betonsteen, glasbouwsteen, gevelbepoetsing, hout, metaal, kunststof, en zelfs groenbekleding. Ook dit lijkt een eindeloze reeks. Daarnaast zijn er verschillende manieren van verwerking van deze materialen, hiermee worden onder andere metselverbanden, principe van betimmering en dergelijke bedoeld. Daarnaast wordt er veelal gebruik gemaakt van één hoofdmateriaal, men kan er echter ook voor kiezen een combinatie van meerdere materialen te hanteren.

Tevens is ook de specifieke *materiaalkleur* van belang. Daarmee wordt de toepassing van de materiaalkleur van het bouwwerk bedoeld. Een verscheidenheid aan materiaalgebruik en kleur leidt veelal tot contrasten, terwijl eenheid juist samenhang tussen de verschillende bouwwerken tot creëert.



Figuur 2.18: Een uiteenlopend kleur- en materiaalgebruik in Zuidbuurt, Amsterdam (Foto's: Niels Spierings, 2009).

Tot slot onderscheiden we nog het element *detaillering* in de vorm gevelafwerking (sierverbanden, verticale metselverbanden etc.), dakranden en daklijsten, ornamenten, voegvormen en kleur, de aanduiding van bewegende delen in kozijnen, muurankers en muurschotels. Door het aanbrengen van dergelijke details kan de nadruk gelegd worden op bepaalde elementen in de compositie, zoals de entree van het bouwwerk. Deze detaillering kan eenvoudig zijn, maar er kan ook sprake zijn van een 'rijke' detaillering.

Samenvattend

Gemeenten kunnen architectonische regie voeren door te sturen op de zojuist besproken aspecten, waarbij de relatie met de bestaande of geplande omgeving uiteraard niet uit het oog mag worden verloren. Momenteel sturen de meeste gemeenten middels de welstandsnota op deze aspecten. De vraag in dit onderzoek is welke andere instrumenten gemeenten in kunnen zetten om regie te voeren op deze aspecten.

Op basis van de zojuist gegeven uiteenzetting formuleren we de volgende begripsomschrijving voor dit onderzoek; ruimtelijke verschijningsvorm is *'het samengesteld geheel van hoofdvormen, gevelaanzichten, materialisatie en detaillering en de situering daarvan.'*

3 STURING OP DE RUIMTELIJKE VERSCHIJNINGSVORM IN DE PRAKTIJK

“Doordat we alles maar willen plannen, plannen, plannen, is er geen ruimte meer voor dissonantie, voor het onverwachte.”
Carel Weeber

Alvorens er nader wordt ingegaan op de instrumenten die gemeenten in kunnen zetten om regie te voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen, is het van belang om eerst een beeld te schetsen van de overwegingen die aan deze sturingswens ten grondslag liggen. *Waarom willen gemeenten (geen) regie voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen?*

Om een antwoord op deze vraag te formuleren worden in dit hoofdstuk vier Nederlandse gemeenten belicht. Daarbij wordt niet alleen ingegaan op de beweegredenen van deze gemeenten om regie te voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm, maar wordt ook ingezoomd op de huidige wijze van sturing. Met andere woorden, hoe komen de sturingsambities tot uitdrukking in het gemeentelijk instrumentarium. De vier gemeenten onderscheiden zich van elkaar doordat ze hier elk op een andere wijze invulling aan hebben gegeven. Zo heeft de gemeente Boekel haar welstandsbeleid bijvoorbeeld in zijn geheel afgeschaft, terwijl men in Middelharnis juist een relatief strenge welstandsnota hanteert. De gemeente Nuenen tracht daarnaast haar burgers meer vrijheid te bieden door bepaalde gebieden welstandsvrij te maken. In Kaag en Braassem gaat men zelfs een stap verder, daar toetst men hoofdzakelijk repressief aan welstand. Met uitzondering van monumenten en beschermde dorpsgezichten is deze gemeente geheel welstandsvrij.

De wijze waarop bovenstaande gemeenten invulling hebben gegeven aan hun welstandsbeleid wordt vooral ingegeven door de zorg die zij wensen te dragen voor het behoud van ruimtelijke karakteristieken. In dit hoofdstuk zullen de verschillende overwegingen van de zojuist genoemde gemeenten nader uiteengezet worden. Op basis daarvan kan uiteindelijk een antwoord worden geformuleerd op de deelvraag ‘waarom gemeenten (geen) regie willen voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen?’

3.1 Gemeente Boekel

Ondanks het feit dat Boekel een relatief kleine gemeente is, haalde ze in 2004 de landelijke dagbladen met opmerkelijk nieuws. Het toenmalige college had namelijk besloten om geen verplichte welstandsnota op te stellen, waardoor Boekel de eerste welstandsvrije gemeente van Nederland werd. De toenmalige gemeenteraad was namelijk van mening dat dit besluit uitstekend aansloot bij het beleid van de gemeente Boekel om de burger zo veel mogelijk eigen verantwoordelijkheid te geven en de verantwoordelijkheden dáár neer te leggen waar ze ook daadwerkelijk thuishoren. Het college meende eveneens dat het welstandsbeleid zoals dat tot dan toe gepraktiseerd werd, door de burgers in hoge mate als betuttelend en als te detaillistisch werd ervaren. “Zodoende is hier [Boekel] het idee ontstaan om eigenwijs te zijn” (Vleuten, 2010).

Welstandsvrij

De nieuwe Woningwet, die sinds 1 januari 2003 van kracht is, schrijft voor dat alle gemeenten per 1 juli 2004 over een vastgestelde welstandsnota dienen te beschikken willen zij aan de redelijke eisen van welstand kunnen toetsen. Het Boekels college concludeerde hieruit dat wanneer zij geen welstandsnota zouden vaststellen, ze formeel gezien ook van welstand af zouden zijn. Hoewel dit hoogstwaarschijnlijk nooit de bedoeling is geweest van de wetgever, stemde de meerderheid van de Boekelse gemeenteraad vóór het afschaffen van welstand. Daarmee werd Boekel de eerste welstandsvrije gemeente van Nederland (Van der Vleuten, 2010).

Een eerste evaluatie in 2005 wees uit dat het afschaffen van welstand tot dan toe nog niet tot chaotische taferelen heeft geleid. Volgens de gemeente Boekel leidt welstandsvrij bouwen namelijk tot “eenheid in verscheidenheid” in plaats van “eenheidsworst”. “Iedereen die bang is geweest voor paarse huizen, kasteelbouw of Vinex-toestanden moeten we teleurstellen” (Gemeente Boekel, 2005).

Uit een gesprek met de heer Van der Vleuten³ komt naar voren dat de filosofie van de gemeente Boekel is om zo min mogelijk regels aan de burger op te leggen. Dat zoiets uiteindelijk tot excessen kan leiden beseft men in Boekel ook. “Mensen zouden inderdaad hun huis paars kunnen schilderen, dus zouden we daar regels voor op moeten stellen. Wij benaderen het anders. We bieden de burger meer vrijheid en dan zien we wel. Als het echt compleet uit de hand loopt kunnen we alsnog ingrijpen” (Van der Vleuten, 2010). Hoewel de gemeente er anno 2010 nog altijd van overtuigd is dat het afschaffen van welstand tot op heden niet tot excessen heeft geleid, storen de inwoners van Boekel zich al jaren aan een prominent pand in



Figuur 3.1: Exces in Boekel (Foto: Niels Spierings, 2010).

³ Andre van der Vleuten is senior medewerker VROM bij de gemeente Boekel en is nauw betrokken geweest bij het afschaffen van het welstandsbeleid in Boekel.

de Kerkstraat⁴. Vanwege een conflict met de gemeente heeft de eigenaar een cynische tekst op zijn voorgevel geschilderd (figuur 3.1). De gemeente Boekel staat echter volstrekt machteloos.

Sturing en ambitie

Doordat men in Boekel niet over een welstandsnota beschikt, kunnen zij een aanvraag voor een omgevingsvergunning simpelweg niet toetsen aan de redelijke eisen van welstand. En ook in de bestemmingsplannen heeft men geen strikte bebouwingsregels opgenomen. De gemeente Boekel heeft naar eigen zeggen alleen de typologie van de woningen, een rooilijn, een (ruim) bouwvlak en een maximale goot- en nokhoogte verankerd in haar bestemmingsplannen. Dat betekent dus dat er ook geen minimale goot- en nokhoogte of bijvoorbeeld een minimale dakhelling in het bestemmingsplan is vastgelegd. Daardoor is het heel goed mogelijk dat een huis met twee lagen en een kap gebouwd wordt naast een bungalow. Om de burger meer vrijheid te bieden verankert de gemeente Boekel dan ook alleen het hoogst noodzakelijke in het bestemmingsplan (Vleuten, 2010).

De wijze waarop men in Boekel regie voert op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen is typerend voor de beleidsambities van de gemeente. Deze zijn er namelijk op gericht de burger zoveel mogelijk vrijheid te bieden, ook in het (ver)bouwen van zijn eigen woning. De gemeente spreekt dan ook niet het voornemen uit om op actieve wijze zorg te dragen voor het behoud en de ontwikkeling van ruimtelijke karakteristieken. “Deze verantwoordelijkheid leggen wij bij de burger neer” (Van Der Vleuten, 2010). Sterke sturing op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen acht men daarom niet wenselijk. Volgens de gemeente Boekel kan de burger heel goed zelf bepalen wat mooi is en wat niet.

Belangrijk is echter wel om op te merken dat de gemeente Boekel over het algemeen weinig cultuurhistorisch waardevolle bebouwing kent. De gemeente telt slechts 13 Rijksmonumenten en 22 gemeentelijke monumenten. Hoewel deze monumenten beschermd zijn middels de Monumentenwet 1988 en de lokale monumentenverordening, geldt dit niet voor de context waarin de monumenten acteren. Wanneer de eigenaar van een bouwwerk wat direct gelegen is naast een monumentaal pand, besluit zijn huis paars te schilderen, staat de gemeente machteloos. Dit kan grove afbreuk doen aan de karakteristieke omgeving van het monumentale pand. Toch is Van Der Vleuten er van overtuigd dat mensen dit niet doen, daarmee snijden zij zichzelf in de vingers stelt hij. “Een huis moet uiteindelijk ook nog te verkopen zijn” (Vleuten, 2010).

Conclusie

De gemeente Boekel heeft niet alleen geen welstandsnota, ook de sturing via het bestemmingsplan is minimaal. Zij achten het namelijk niet nodig om regie te voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen. Concluderend kan dan ook gesteld worden dat men in Boekel eigenlijk géén enkele ambities uitdraagt ten aanzien van de zorg voor ruimtelijke karakteristieken. In die zin sluit de huidige wijze van sturing hier volledig bij aan.

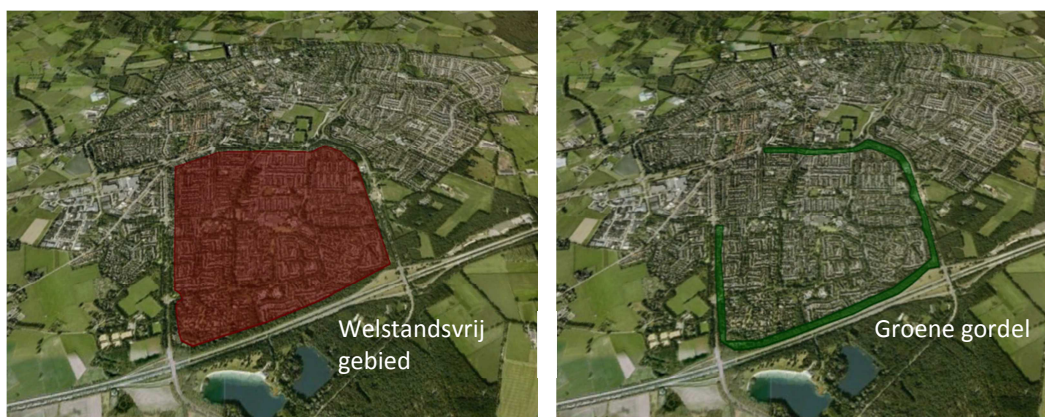
⁴ Mulder, L. (2011, 4 januari). ‘Boekel heeft zich machteloos gemaakt’. Brabants Dagblad, pp. 22-23.

3.2 Gemeente Nuenen

In juni 2010 gaf de gemeenteraad van Nuenen het college van burgemeester en wethouders de opdracht om een onderzoek te starten naar de mogelijkheden om de welstandscommissie af te schaffen⁵. De raad haalde daarbij onder meer de 'Boekel-variant' aan. Het afschaffen van de welstandscommissie zou echter betekenen dat ook de welstandsnota zou komen te vervallen. Dit laatste ging de gemeenteraad te ver. Daarom is op 30 september 2010 alsnog een vernieuwde welstandsnota vastgesteld, waarmee de welstandscommissie weliswaar behouden blijft, maar er wel meer vrijheid voor de burger wordt geboden. De nieuwe nota beschrijft namelijk dat er minder plannen door welstand moeten en dat er verschillende welstandsvrije gebieden komen.

Welstandsvrij

Uit een gesprek bij de gemeente Nuenen wordt duidelijk dat de Nuenense gemeenteraad in eerste instantie liever de gehele welstandscommissie zag verdwijnen, met als gevolg dat ook de welstandsnota niet langer gehandhaafd zou kunnen worden. Daar is men volgens de heer Jansen⁶ al snel vanaf gestapt omdat het afschaffen van de nota te grote gevolgen bleek te hebben. De voordelen wogen daarbij niet op tegen de nadelen. Wel heeft men medio 2010 besloten twee welstandsvrije gebieden aan te wijzen in Nuenen; een ruim opgezette villawijk en een woonwijk met voornamelijk geschakelde woningen uit de jaren tachtig. Dit gebied werd al snel uitgebreid waardoor nu heel Nuenen-zuid in principe welstandsvrij is geworden. '*In principe*', voegt Willems⁷ er aan toe, omdat een aantal inbreidingslocaties binnen het welstandsvrije gebied wél aan een welstandstoets onderworpen dienen te worden, waaronder de bouw van een nieuw zorgcomplex. Vanwege de impact van dit complex op de naaste omgeving acht de gemeente het niet verantwoord om geen welstandseisen te stellen (Jansen, 2010; Willems, 2010).



Figuur 3.2: Welstandsvrij gebied Gemeente Nuenen (Bron: Google Earth, 2010).

De keuze voor Nuenen-zuid was simpel volgens Jansen, deze woonwijk leent zich namelijk uitstekend voor welstandsvrij bouwen. Dit is voornamelijk gelegen in het feit dat deze wijk omgeven is door groen en daardoor erg naar binnen is gekeerd. Figuur 3.2 geeft ook aan dat de wijk door een groene gordel omsloten is, waardoor de wijk in feite aan het directe zicht onttrokken wordt. Op

⁵ Onderzoek afschaffing 'welstand' Nuenen, in: Eindhovens Dagblad, 23 juni 2010

⁶ M. P.J. Jansen is wethouder ruimtelijke ordening te Nuenen

⁷ S. M. H. Willems is beleidsmedewerker ruimtelijke ontwikkeling en handhaving bij de gemeente Nuenen

deze manier lijkt de gemeente zich in te willen dekken tegen mogelijke buitensporigheden die wellicht kunnen optreden.

De gemeenteraad heeft besloten een proeftijd in te stellen voor ten minste twee jaar. Er volgt een evaluatie wanneer er vijf omgevingsvergunningen zijn aangevraagd. Op basis van deze evaluatieronde zal uiteindelijk besloten worden of er een vervolg wordt gegeven aan het welstandsvrij bouwen. Het is daarbij overigens niet ondenkbaar dat het huidige welstandsvrije gebied nadien zelfs uitgebreid zal worden. Volgens wethouder Jansen ligt Nuenen-oost in dat geval het meest voor de hand (Jansen, 2010).

Sturing en ambitie

Zoals zojuist al is aangegeven is het afschaffen van de welstandsnota momenteel niet aan de orde in Nuenen. Het ligt volgens de wethouder ook niet in de lijn der verwachtingen dat dit de komende jaren alsnog zal gebeuren. Hij draagt daar een aantal redenen voor aan. Zo geeft Jansen (2010) te kennen dat de gemeente erg zuinig is op haar cultuurhistorisch erfgoed. Nuenen heeft niet alleen een Rijksbeschermd dorpsgezicht (Park Nuenen) binnen haar gemeentegrenzen, maar ook een fors aantal Rijksmonumenten. De kern Nuenen is ontstaan rond de oude brinken van de buurtschappen Berg en Heieind. De bebouwing rond de brinken benadrukt tot vandaag de dag het historisch karakter van deze locaties. Vanuit deze brinken zijn tevens ontsluitingsstructuren ontstaan, die in de huidige dorpsstructuur nog altijd goed herkenbaar zijn door de aanwezigheid van oude bebouwing en laanbeplanting. Dit vormt voor de gemeente een belangrijke reden om deze cultuurhistorisch waardevolle bebouwing(slinten) zo goed mogelijk te beschermen. Zij achten het daarom hoogst noodzakelijk om te sturen op de ruimtelijke verschijningsvorm van deze gebouwen (Jansen, 2010).

Het belang van het behoud van deze historische bebouwingslinten wordt ook in de gemeentelijke structuurvisie (2009) onderstreept. *“De aangrenzende bebouwing vertoont wisselende kenmerken. In het welstandsbeleid komt de bijzondere waardering tot uiting in het toetsingsniveau. De bebouwing aan de dorpslinten heeft aan de voorzijde een bijzonder welstandsniveau. [...] Het welstandsbeleid in de dorpslinten is erop gericht de oorspronkelijke diversiteit in de bebouwing te handhaven met de mogelijkheid om binnen de bestaande context (in relatie met de omgeving) gericht nieuwe elementen toe te voegen, rekening houdend met mogelijke accenten op stedenbouwkundig geëigende locaties. Een versnipperd beeld dient daarbij vermeden te worden door: het versterken van de rooilijn, het vergroten van de samenhang door rustig en evenwichtig materiaal- en kleurgebruik, en door vermijding van felle contrasten”* (Gemeente Nuenen, 2009, p. 32). Wat hieruit blijkt is dat de gemeente een duidelijke ambitie uitspreekt om middels welstand regie te voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen gelegen aan de historische dorpslinten. Jansen benadrukt dat sterke sturing vanuit cultuurhistorisch oogpunt op sommige plekken gewenst is. Dat kan volgens hem niet zonder een welstandsbeleid te voeren.

Om regie te voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen heeft de gemeente Nuenen tevens verschillende beeldkwaliteitsplannen gekoppeld aan de bestaande welstandsnota. Zo heeft men bijvoorbeeld voor de nieuwe uitleglocatie Nuenen West een beeldkwaliteitsplan vastgesteld waarmee men sterk tracht te sturen op de ruimtelijke verschijningsvorm. Desalniettemin is de gemeente zich er terdege van bewust dat wanneer de welstandsnota af zou worden geschaft ook het beeldkwaliteitsplan zijn juridische basis zal verliezen (zie paragraaf 5.2.3). Dat is dan ook iets wat men absoluut wil voorkomen, dat vormt daarom een van de redenen om de

welstandsnota niet af te schaffen. Naast de welstandsnota en de daaraan gekoppelde beeldkwaliteitsplannen stuurt de gemeente Nuenen ook sterk via het bestemmingsplan. Jansen en Willems (2010) beamen dat de kwaliteit van de gebouwde omgeving voor een belangrijk deel door het stedenbouwkundig raamwerk wordt bepaald.

Ervaringen

Hoewel Nuenen-zuid pas een aantal maanden welstandsvrij is, heeft het tot dusver niet geleid tot buitensporigheden. Het enige opvallende volgens Willems (2010) is dat er plotseling veel dakkapellen aan de voorzijde van het dakvlak verschijnen. Maar omdat de gemeente de maximale hoogte van een dakkapel (1,50m) heel strikt in het bestemmingsplan heeft verankerd, heeft ook dit niet tot excessen geleid. Men is zich in Nuenen tevens bewust van het feit dat kleur- en materiaalgebruik niet juridisch in het bestemmingsplan kunnen worden verankerd. Toch is men niet bang voor 'paarse huizen'. Sterker nog, in Nuenen staan zelfs al twee paarse huizen. Geen *hard* paars, maar lavendelpaars. Desondanks misstaan deze woningen totaal niet in het straatbeeld meent de wethouder. Men is bij de gemeente eerder bang voor verwrongen gevelaanzichten; een te groot huis met te kleine ramen, of het compleet verkeerd toepassen van een bepaalde bouwstijl.

Conclusie

De gemeente Nuenen verkeert in feite in een soort spagaat. Enerzijds willen zij namelijk de burger graag meer vrijheid bieden, maar anderzijds staat ook het behoud van cultuurhistorische bebouwingslinten hoog in het vaandel. Dit laatste is een belangrijke reden om regie te voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm, die in feite wringt met het bieden van meer vrijheid. Er is daarom min of meer gekozen voor een gulden middenweg, door een (klein) deel van de gemeente welstandsvrij te maken.

3.3 Gemeente Kaag en Braassem

De gemeente Kaag en Braassem is een relatief jonge gemeente, die op 1 januari 2009 is ontstaan uit de samenvoeging van de voormalige gemeente Alkemade en Jacobswoude. De voormalige gemeente Jacobswoude besloot in 2004 net als Boekel om geen welstandsnota op te stellen, waarmee zij de tweede gemeente van Nederland werd waar geheel welstandsvrij gebouwd kon worden. Inmiddels is Jacobswoude dus opgegaan in de gemeente Kaag en Braassem, een gemeente die in hoofdstuk vijf al eerder aan bod kwam. Door deze samenvoeging dienden ook de diverse beleidsdocumenten samengevoegd en geharmoniseerd te worden. Dit heeft geleid tot een nieuw welstandsbeleid.

Welstandsluw

Na de fusie van beide gemeenten was er sprake van een tegenstrijdige situatie. Jacobswoude voerde namelijk geen welstandsbeleid en had ook geen welstandsnota, Alkemade daarentegen wél. In het coalitieakkoord werd destijds aangekondigd dat de gemeentelijke regelgeving werd doorgelicht om te komen tot minder regels en een vermindering van de administratieve lasten voor de inwoners en ondernemers. In het verlengde daarvan zou worden gekeken of het mogelijk was om bij de harmonisatie van het welstandsbeleid de extra toetsing die er voorheen in Alkemade bestond, af te schaffen (Gemeente Kaag en Braassem, 2009, p.3). Naar aanleiding van de

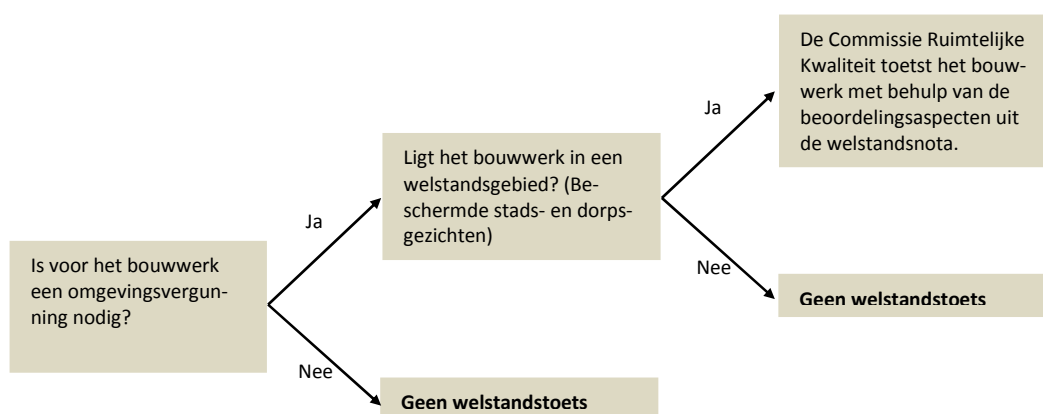
tegenstrijdige situatie die ontstaan was, zijn er een aantal voorstellen uitgewerkt in een discussienota. De volgende drie opties zijn aan de gemeenteraad voorgelegd (Witteman, 2011):

- 1 Welstandsvrij voor het gehele gemeentelijke grondgebied;
- 2 Welstandsluw (in verband met de excessenregeling) met welstandstoets voor monumenten en beschermde dorpsgezichten;
- 3 Maatwerk welstandsbeleid voor het gehele gemeentelijk grondgebied.

Uiteindelijk heeft de gemeenteraad gekozen voor de tweede optie. Zodoende heeft de gemeenteraad op 29 juni 2009 een nieuwe welstandsnota vastgesteld, waarin de volgende uitgangspunten zijn geformuleerd (Gemeente Kaag en Braassem, 2010, p. 6):

- Het aanwijzen van gebieden waar aanvragen van een omgevingsvergunning niet meer aan een welstandstoets onderhevig zijn (welstandsluwe gebieden);
- Welstandstoets alleen voor cultuurhistorische waardevolle gebouwen en gebieden;
- De invoering van een excessenregeling voor de gehele gemeente
- Het proces en de inhoud van de welstandsbeoordeling in de nota verduidelijken zodat er meer maatschappelijk draagvlak ontstaat en initiatiefnemers te verleiden tot een hoofdambitieniveau voor wat betreft de ruimtelijke kwaliteit;
- Het aanpassen van de opzet van de welstandsnota om zodoende een meer leesbaar en toegankelijke nota te krijgen.

Deze uitgangspunten bieden de initiatiefnemer enorm veel vrijheid. Vrijwel het gehele grondgebied van de gemeenten Kaag en Braassem is namelijk welstandsluw, met uitzondering van monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten. Dat betekent dat enkel wanneer een bouw-aanvraag betrekking heeft op een monument of een ander bouwwerk wat binnen een stads- en dorpsgezicht is gelegen, er een welstandstoets dient te worden ondergaan. In alle andere gevallen is er geen welstandstoets vooraf, maar behoudt men naar eigen zeggen wel de mogelijkheid om repressief aan de redelijke eisen van welstand te toetsen. Het een en ander kan als volgt worden weergegeven in een schema:



NB als een bouwwerk in ernstige mate in strijd is met welstand, kan in buitensporige gevallen gebruik worden gemaakt van de excessenregeling.

Figuur 3.3: Schema welstandsbeleid Kaag en Braassem (Bewerking op Gemeente Kaag en Braassem, 2010, p. 12).

Sturing en ambitie

De gemeente Kaag en Braassem heeft er bewust voor gekozen om vrijwel het gehele grondgebied welstandsvrij, of welstandsluw zoals zij het zelf noemen, te maken. Monumenten en beschermde dorpsgezichten vormen daarop een uitzondering. Enigszins opmerkelijk, aangezien zowel monumenten als beschermde dorpsgezichten in principe via de Monumentenwet of monumentenverordening beschermd worden. “Maar omdat de gemeenteraad het erfgoed extra wil beschermen is ervoor gekozen om deze bescherming breder te trekken en dus bouwinitiatieven ook op het gebied van welstand te beoordelen” (Witteman, 2011). Witteman benadrukt dat ook in Kaag en Braassem de bescherming van cultuurhistorische waarden een zwaarwegend aspect is. Dit vormde dan ook de voornaamste reden voor de gemeenteraad om na de fusie een nieuwe welstandsnota vast te stellen.

Het invoeren van een excessenregeling was een tweede reden om een welstandsnota vast te stellen. Witteman benadrukt echter dat de invoering van deze excessenregeling niet bedoeld is als een verkapte regeling om op willekeurige basis toch welstandsbeleid te voeren in welstandsluwe gebieden. De excessenregeling is met name in het leven geroepen in het kader van geschillen die mogelijk kunnen ontstaan tussen burgers onderling over wat ‘mooi’ en ‘niet mooi’ is (voornamelijk burens). Als men daar gezamenlijk niet uitkomt dan wordt er vaak een beroep gedaan op de gemeente om te bemiddelen en in het uiterste geval in te grijpen in excessieve situaties. De excessenregeling moet gezien worden als een stuk gereedschap indien het écht uit de hand loopt (Witteman, 2011).

Het feit dat men vrijwel de gehele gemeente als welstandsluw heeft aangewezen betekent dat de mogelijkheden om regie te voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van bouwwerken beperkt worden. Omdat de welstandsnota van Kaag en Braassem geen preventieve welstandstoets voorschrijft, vormt het bestemmingsplan het voornaamste instrument om te sturen op de ruimtelijke verschijningsvorm. Toch vormt dit voor de gemeente geen directe reden om strikte regels in haar bestemmingsplannen op te nemen, het biedt slechts kaders. “Het is immers niet de bedoeling om mensen via de ene weg de vrijheid te geven, om het vervolgens via de andere weg weer dicht te timmeren” (Witteman, 2011). Men kiest er bewust voor om de regie op de ruimtelijke verschijningsvorm voor een groot deel te laten varen. Wanneer men in een bepaald gebied toch aanvullende (welstands)eisen wil stellen, beschikt de gemeente Kaag en Braassem naar eigen zeggen nog altijd over de mogelijkheid om een beeldkwaliteitsplan vast te stellen. Een dergelijk beeldkwaliteitsplan kan immers juridisch aan de welstandsnota worden gekoppeld.

Dat men de excessenregeling niet voor niets heeft op genomen wordt bevestigd door een leegstand bankgebouw waarvan de gevel in het kader van het wereldkampioenschap voetbal oranje is geschilderd. Op basis van de welstandsnota heeft het college de mogelijkheid om de eigenaar te verzoeken om de kleur van het pand weer in de voormalige staat terug te brengen. Dit is tot op heden niet gebeurd. Maar de vraag is vooral of dit vanuit juridisch oogpunt mogelijk is? Dat zal vooralsnog moeten blijken.

Conclusie

De gemeente Kaag en Braassem voert een minimaal welstandsbeleid door enkel monumenten en beschermde dorpsgezichten aan een welstandstoets te onderwerpen. Wel behoudt de gemeente zoals zij zelf stellen het recht om repressief aan de redelijke eisen van welstand te toetsen indien

zich een buitensporigheid aandient. Een principiële vraag die hierbij opkomt is of dit vanuit juridisch oogpunt mogelijk is, in paragraaf 5.1.3 zal daar nader op ingegaan worden.

3.4 Gemeente Middelharnis

Middelharnis is een gemeente op het voormalig eiland Goeree-Overflakkee in de provincie Zeeland. Deze gemeente heeft, in tegenstelling tot eerder besproken gemeenten, een zeer uitgebreide welstandsnota. Juist dit maakt het interessant om hier wat dieper op in te gaan, door de beleidsoverwegingen die aan deze nota ten grondslag liggen nader te beschouwen.

Welstandsnota

De gemeente Middelharnis heeft in oktober 2010 een geactualiseerde welstandsnota vastgesteld, die reeds is aangepast op de Wabo. Middelharnis voert een gebiedsgericht welstandsbeleid, waarmee de gemeente ervoor wil zorgen dat nieuwe bouwwerken aansluiting vinden bij de karakteristieken en kwaliteiten van een bepaald gebied. Aan de hand van deze kwaliteiten kunnen gebieden in drie niveaus worden onderverdeeld (Gemeente Middelharnis, 2010):

- *Basis*; het welstandtoezicht is in deze gebieden gericht op het handhaven van bestaande kwaliteiten.
- *Plus*; dit niveau is van toepassing in gebieden waar de ruimtelijke kwaliteiten en samenhang voor het totaal van de gemeente van belangrijk zijn, maar die ook enige dynamiek kunnen verdragen.
- *Bijzonder*; dit niveau beperkt zich tot gebieden waar de combinatie van ruimtelijke kwaliteiten en samenhang en de aanwezige of verwachte dynamiek van de bouwopgaven vragen om extra aandacht voor de ruimtelijke kwaliteit.

De gemeente stelt dat de gevoeligheid van een gebied voor nieuwe bouwplannen bepaald wordt door de samenhang tussen cultuurhistorie, stedenbouw en architectuur. Een relatie die eerder in dit onderzoek al naar voren kwam in het theoretisch kader. In de welstandsnota van Middelharnis wordt gesteld dat deze samenhang wordt bepaald door een aantal kenmerken van een gebied (Gemeente Middelharnis, 2010):

- Hoe de verschillende bouwwerken in een gebied zijn gesitueerd ten opzichte van de straat, de verkaveling en elkaar;
- Welke bouwvormen voorkomen in dat gebied (grote of kleine massa's, één of meerdere verdiepingen, met of zonder kap);
- Of de gevels een karakteristieke opbouw hebben (staande of liggende kozijnen en ramen enz.);
- Of er sprake is van kenmerkend kleur- en materiaalgebruik en van specifieke details.

Deze kenmerken grijpen min of meer terug op de vier aspecten die in hoofdstuk twee werden onderscheiden ten aanzien van de ruimtelijke verschijningsvorm van een bouwwerk, namelijk; situering, hoofdvormen, gevelopbouw en materialisatie en detaillering. Hoofdstuk vijf heeft uitgewezen dat de laatste twee aspecten in beginsel alleen middels een welstandsnota kunnen

worden afgedwongen. Dat is dan ook de voornaamste reden geweest voor de gemeente Middelharnis om een uitgebreide nota op te stellen (Van Rossum, 2011).

Ambities en sturing

Middelharnis kiest voor kwaliteit, stelt de heer Van Rossum⁸. Om ruimtelijke karakteristieken te behouden en te versterken acht de gemeente architectonische regie van groot belang. De ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen kan weliswaar deels via het bestemmingsplan gewaarborgd worden, maar om te sturen op gevelaanzichten, kleur- en materiaalgebruik is de welstandsnota simpelweg onmisbaar. En dát zijn juist aspecten waar men in Middelharnis op wil sturen, stelt Van Rossum. Alleen op deze manier kan volgens hem op een verantwoorde wijze zorg worden gedragen voor ruimtelijke karakteristieken. De gemeente acht het namelijk van groot belang dat bij bouwopgaven de karakteristiek van het gebied wordt behouden en waar mogelijk zelfs wordt versterkt. Een andere reden die de gemeente aanvoert is het behoud van cultureel erfgoed. De gemeente herbergt onder meer een Rijksbeschermd dorpsgezicht, wat uiteraard om bescherming vraagt. Om die bescherming te kunnen bieden achten zij sterke sturing op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen noodzakelijk, de welstandsnota is daarbij onmisbaar (Van Rossum, 2011).

Om voldoende zorg te kunnen dragen voor ruimtelijke karakteristieken houdt de gemeente Middelharnis er dan ook een uitgebreide welstandsnota op na. En dat is nodig stelt men. Slechte ervaringen hebben de gemeente namelijk geleerd dat je de burger regels moet opleggen met betrekking tot die ruimtelijke verschijningsvorm. Zij achten het vanuit de rechtsbescherming van burgers niet verantwoord voor bestaande gebieden geen enkele welstandstoets toe te passen. “De burger kan die vrijheid niet aan” (Van Rossum, 2011). De initiatiefnemer kijkt namelijk vooral naar zichzelf, maar vergeet daarbij de directe omgeving constateert Van Rossum. Dit kan de karakteristiek van een bepaald gebied schade toebrengen. Toch heeft de gemeente niet alles dichtgetimmerd. Er wordt naar eigen zeggen voldoende ruimte geboden voor initiatieven. De criteria zijn globaal en dienen vooral als achtervang, zodat men een plan gemotiveerd kan weigeren indien het onvoldoende aansluiting vindt met de omgeving.

Dat men niet erg positief tegenover welstandsvrij bouwen staat, mag op basis van het voorgaande geen verrassing zijn. Toch heeft men een aantal jaren terug de mogelijkheden bekeken om in een uitleglocatie de burger meer ruimte te bieden. Daar kon uiteindelijk geen invulling aan gegeven worden, maar dit onderstreept wel dat men niet de intentie heeft om alles per definitie dicht te spijkeren (Van Rossum, 2011).

Conclusie

Van het afschaffen van de welstandsnota of het aanwijzen van welstandsvrije gebieden is in Middelharnis absoluut geen sprake. Men acht het immers van groot belang dat de gemeente het recht behoudt om regie te voeren op welstandsaspecten als kleur- en materiaalgebruik. Deze drang om te kunnen sturen op de ruimtelijke verschijningsvorm is met name gelegen in de bescherming van ruimtelijke karakteristieken. Deze uitgesproken ambities maken een welstandsnota simpelweg onmisbaar.

⁸ T.J. Van Rossum is nauw betrokken geweest bij het opstellen van de welstandsnota van de gemeente Middelharnis.

3.5 Conclusie

In de voorgaande paragrafen is een beeld geschetst van vier Nederlandse gemeenten, waarbij de huidige sturingsvorm en de overwegingen die hier aan ten grondslag liggen uitvoerig besproken zijn. Daaruit werd duidelijk dat de ambities om zorg te dragen voor ruimtelijke karakteristieken per gemeente sterk verschillen. Zo heeft men in Boekel bijvoorbeeld geen enkele ambitie geformuleerd en legt men de verantwoordelijkheid volledig bij de burger neer. Zij achten het niet noodzakelijk om regie te voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen, omdat burgers volgens hen heel goed zelf zouden kunnen bepalen wat mooi en niet mooi is. De gemeente Middelharnis constateert daarentegen juist dat de burger helemaal niet met deze verantwoordelijkheid om kan gaan, een reden voor hen om de teugels juist strak(ker) te houden. Het is een bewuste keuze van deze gemeente om de zorg voor ruimtelijke karakteristieken niet aan de burger over te dragen.

Het behoud en de ontwikkeling van cultuurhistorisch erfgoed blijkt een belangrijke reden voor gemeenten om regie te voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen. Voor zowel de gemeente Nuenen, alsook de gemeenten Kaag en Braassem en Middelharnis vormde de bescherming van cultuurhistorisch waardevol erfgoed een belangrijke overweging om de welstandsnota niet geheel af te schaffen. In Nuenen is men terughoudend met welstandsvrij bouwen omdat men de cultuurhistorische bebouwingslinten van het dorp graag wil beschermen. En ook in Kaag en Braassem vormde het behoud van monumenten en beschermde dorpsgezichten een vooraanstaande reden om na de gemeentelijke herindeling een nieuwe welstandsnota vast te stellen. Hieruit kan voorzichtig geconcludeerd worden dat gemeenten over het algemeen veel waarde hechten aan hun cultuurhistorisch erfgoed en dat ook graag willen beschermen. Daartoe acht men het noodzakelijk om regie te voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen. Boekel vormt hierop een uitzondering, zij zien namelijk geen directe noodzaak om hun cultuurhistorisch erfgoed te beschermen.

De tweede deelvraag van dit hoofdstuk was; *‘waarom willen gemeenten (geen) regie voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen?’* Om een antwoord op deze vraag te geven kan geconstateerd worden dat gemeenten regie willen voeren omreden een bepaalde ruimtelijke karakteristieken te kunnen beschermen. De verantwoordelijkheid voor de gebouwde omgeving noopt hen tot het voeren van regie. Andersom zijn er ook gemeenten die deze verantwoordelijkheid liever aan de burger laten, een geldige reden om juist *geen* regie te voeren. Dit gaat mogelijk wel weer ten koste van ruimtelijke karakteristieken. Daarmee wordt duidelijk dat de wens om regie te voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm, in feite strijdig is met de wens om de burger meer vrijheid te bieden. Dit vormt voor een (toenemend) aantal gemeenten een dilemma; hoe hier mee om te gaan?

De vier gemeenten die tot dusver besproken zijn hebben ieder op een eigen wijze invulling gegeven aan hun welstandsbeleid. Dit wijst op het feit dat er talloze mogelijkheden bestaan om regie te voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm, waarbij het ene instrument wellicht meer vrijheid (of juist zekerheid) biedt, dan het andere. Waar het uiteindelijk om gaat is dat gemeenten het juiste instrument vinden; sturingsinstrumenten die beantwoorden aan hun ambities. De lokale politiek ziet de welstandscommissie veelal graag verdwijnen in het kader van deregulering en

bezuinigingen, maar het ambtelijk apparaat vreest voor de ruimtelijke gevolgen hiervan. Daarom worden in het verdere verloop van dit document de verschillende sturingsinstrumenten op een rij gezet, teneinde een objectief en bruikbaar afwegingskader te bieden voor gemeenten. Op basis hiervan kunnen zij een gedegen keuze maken; de welstandsnota behouden, of juist niet.

4 GEMEENTELIJK INSTRUMENTARIUM

“If the only tool you have is a hammer, you tend to see every problem as a nail.”
Abraham Maslow

In de zoektocht naar geschikte instrumenten om regie te voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen, is het van belang allereerst een algemeen overzicht te schetsen van het gemeentelijk instrumentarium. In dit hoofdstuk zal daarom een breed spectrum aan instrumenten passeren. Het gaat daarbij om zowel publiekrechtelijke instrumenten, als ook om privaatrechtelijke-, procesgerichte- en communicatieve instrumenten. Aan de hand van dit hoofdstuk kan uiteindelijk de derde deelvraag beantwoord worden.

4.1 Publiekrechtelijke instrumenten

Een gemeente beschikt als bestuurlijk overheidsorgaan over een publiekrechtelijk instrumentarium. Op grond van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Woningwet (Ww) hebben gemeenten de mogelijkheid om regie te voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen teneinde zorg te kunnen dragen voor ruimtelijke karakteristieken. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vraag *welke publiekrechtelijke instrumenten gemeenten kunnen hanteren om regie te voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen?*

4.1.1 Gemeentelijke structuurvisie

Op basis van artikel 2.1 lid 1 Wro⁹ is de gemeenteraad verplicht tot het vaststellen van een of meer structuurvisies ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening voor het gehele gemeentelijke grondgebied. Een dergelijke structuurvisie dient de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van het gebied te bevatten, alsmede de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren ruimtelijk beleid. Daarnaast biedt de Wro gemeenten tevens de mogelijkheid om gezamenlijk met buurgemeenten een intergemeentelijke structuurvisie vast te stellen. De structuurvisie moet vooral gezien worden als een strategisch beleidsdocument.

“Voor het gemeentelijk bestuur is de structuurvisie een belangrijk kader voor de afweging van concrete ruimtelijke beslissingen en voor de inzet daartoe van bestuurlijke uitvoeringsinstrumenten, zoals het vaststellen van bestemmingsplannen, het nemen van projectbesluiten, het beschikbaar stellen van financiële middelen en het sluiten van bestuursovereenkomsten” (Moraal, 2008).

De structuurvisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van dat gebied, alsmede de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren beleid (Art. 2.1, lid 1, Wro). De wetgever acht het wenselijk dat hetgeen een overheidsorgaan in haar structuurvisie vastlegt ook daadwerkelijk tot uitvoering wordt gebracht. Daarom dienen zij in hoofdlijnen weer te geven *wanneer* en *hoe* het beleid verwezenlijkt zal worden. “Afhankelijk van het onderwerp worden de uitvoeringshandelingen concreter of abstracter geformuleerd” (Moraal, 2008).

⁹ Wet van 20 oktober 2006, Stb. 566, houdende nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening, zoals deze wet laatstelijk gewijzigd bij de Wet van 23 december 2010, Stb. 10.

De structuurvisie is grotendeels procedure- en vormvrij wat gemeenten ruimte biedt om in te spelen op nieuwe (ruimtelijke) ontwikkelingen. Hoewel de Wro beperkt is in het stellen van inhoudelijke- en vormvereisten, gelden er wel een aantal belangrijke voorwaarden. Zo moet een structuurvisie bijvoorbeeld een uitvoeringsparagraaf bevatten en dient de visie digitaal uitwisselbaar te zijn (Moraal, 2008).

“De structuurvisie heeft een interne en externe politiek-bestuurlijke bindende werking. Intern biedt het een structureel kader voor de werk- en beleidsprocessen die het vaststellende orgaan (gemeenteraad) de mogelijkheid wordt gegeven om het uitvoerende bestuursorgaan (het college) binnen dat overheidsniveau te beoordelen. Extern is de structuurvisie een communicatief instrument en biedt het een referentiekader voor andere overheidsinstanties en burgers” (Moraal, 2008). De gemeentelijke structuurvisie kent geen normatieve doorwerking richting andere overheden, alleen het vaststellende overheidsorgaan (gemeente) zelf wordt door de structuurvisie gebonden (Moraal, 2008).

Uit de Wro blijkt dat de werking van de structuurvisie niet normatief, maar indicatief is. “Uit de Wro valt namelijk niet op te maken dat de gemeentelijke structuurvisie op enige wijze rechtsgevolgen in het leven roept. Noch rechtstreeks, noch langs de weg van de doorwerking in enige ander gemeentelijk besluit” (Van Buuren et al., 2009, p. 21). Het is met andere woorden geen bindend, maar juist een richtinggevend instrument. De structuurvisie heeft het karakter van een beleidsdocument, waarin beleidsambities of doelstellingen ten aanzien (een deel) van het gemeentelijk grondgebied uitgesproken worden. Daarnaast dient de structuurvisie tevens duidelijkheid te scheppen over de verwezenlijking van de voorgenomen ontwikkeling. “Daarmee wordt bedoeld op de verplichting van de gemeenteraad om in de structuurvisie aan te geven met behulp van welke bestuursrechtelijke of privaatrechtelijke bevoegdheden op welke wijze aan het bereiken van de gestelde beleidsdoelen zal worden bijgedragen” (Van Buuren et al., 2009, p. 20). Op enkele aspecten heeft de structuurvisie daarnaast ook een instrumentele betekenis. Op grond van een structuurvisie kan een gemeente namelijk haar voorkeursrecht uitspreken in het kader van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Van Buuren et al., 2009, p. 20).

4.1.2 Bestemmingsplan

Het bestemmingsplan is het voornaamste ruimtelijke sturingsinstrument voor gemeenten. Artikel 3.1 van de Wro verplicht gemeenten tot het vaststellen van een of meerdere bestemmingsplannen voor het gehele grondgebied van de gemeente, waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven. Deze regels betreffen in elk geval regels omtrent het gebruik van de grond en van de zich daar bevindende bouwwerken.

Het bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.1 vervult verschillende functies (Van Buuren et al., 2009, p. 24):

- *De planningsfunctie*; een bestemmingsplan is toekomstgericht en schetst een beeld van te verwachten ruimtelijke ontwikkelingen in een bepaald gebied. Door middel van het bestemmingsplan kunnen gemeenten ruimte bieden aan ontwikkelingen die zij in het kader van een goede ruimtelijke ordening wenselijk achten. Daarentegen kunnen zij negatieve ontwikkelingen afremmen, of zelfs verhinderen.

- *De ontwikkelingsfunctie*; hiermee wordt bedoeld dat het bestemmingsplan een programma biedt op basis waarvan gemeenten (actief) kunnen handelen, al dan niet in samenwerking met marktpartijen. Op deze manier kan niet alleen richting worden gegeven aan het toekomstig gemeentelijk beleid, het verschaft tevens de noodzakelijke juridische instrumenten om de uitvoering ervan mogelijk te maken.
- *De normeringsfunctie*; houdt in dat het bestemmingsplan op grond van het limitatief imperatief stelsel functioneert als toetsingskader voor bouwplannen (via de omgevingsvergunning) en andere werkzaamheden. Het bestemmingsplan is juridisch bindend voor zowel burger als overheid.

Naast de functies van het bestemmingsplan kunnen er ook een aantal onderdelen van het bestemmingsplan worden onderscheiden. Een bestemmingsplan bestaat uit (Van Buuren et al., 2009, p. 26):

- Één of meerdere verbeeldingen waarin de bestemmingen van de in het plan begrepen gronden worden aangewezen. Een bestemmingsplan gaat altijd vergezeld van een of meer kaarten waarop de bestemmingen van de verschillende percelen zijn aangewezen. Daarnaast kan een bestemmingsplan ook andere kaarten bevatten, welke een meer ondergeschikte functie hebben, bijvoorbeeld om ruimtelijke karakteristieken ‘zichtbaar’ te maken of de grenzen van een beschermd stads- of dorpsgezicht aan te duiden. Het is essentieel dat er een verwijzing wordt gemaakt naar de planregels, omdat geen enkele aanduiding op de kaart een juridische grondslag heeft.
- “Regels waarin de bestemmingen omschreven worden, waarbij per bestemming het doel of de doeleinden worden genoemd, die aan de in het plan begrepen gronden worden toegekend (doeleindenomschrijving)” (Van Buuren et al., 2009, p.26). In sommige gevallen liggen de toegekende bestemming en doeleindenomschrijving die daarbij hoort dicht bij elkaar. Zo kan een bestemming ‘wonen’ in de doeleindenomschrijving bijvoorbeeld terugkeren als ‘woondoeleinden’. Het is echter ook mogelijk dat deze relatie veel complexer in elkaar steekt. Binnen de bestemming ‘centrum’ kunnen bijvoorbeeld de doeleinden ‘wonen, detailhandel, horeca en kantoren’ voorkomen. Daarnaast kunnen er in een plan ook dubbelbestemmingen opgenomen worden. Er worden dan twee bestemmingen aan een perceel toegekend, welke naast elkaar en gelijktijdig kunnen worden gerealiseerd. Zo komt een archeologische dubbelbestemming veel voor.
- Regels met betrekking tot het gebruik van de in het plan begrepen gronden en van de daarop bevindende opstallen. In beginsel kan een bestemmingsplan alleen bestaan uit een plankaart met bestemmingen en de daarbij behorende doeleindenomschrijving zonder verder andere regels. De praktijk wijst echter iets anders uit. Er worden namelijk vrijwel altijd nadere eisen gesteld ten aanzien van het gebruik van gronden en opstallen. Deze regels kunnen onderverdeeld worden in bebouwings-, aanleg- en gebruiksvoorschriften. “In bebouwingsvoorschriften kunnen eisen worden gesteld met betrekking tot de aard, nadere situering, hoogte, diepte, aantal bouwlagen et cetera van bouwwerken” (Van Buuren et al., 2009, p. 30). Ook kan het maximale bebouwingspercentage of een dakvorm worden voorgeschreven. Het aanlegvergunningstelsel (aanlegvoorschriften) is bedoeld om nadere eisen te stellen aan het uitvoeren van werken, geen bouwwerken zijnde, of het uitvoeren van werkzaamheden. Gebruiksregels kunnen ten slotte bepaalde vormen van gebruik binnen een bestemming en alle

gebruik in strijd met de gegeven bestemming verbieden. Tussen ‘gebruik’ dat met gebruiksregels verboden kan worden en het uitvoeren van werken of werkzaamheden waarvoor een aanlegvergunning vereist kan worden, bestaat geen duidelijk onderscheid.

- Indien nodig regels omtrent een eventuele uitwerkingsplicht, wijzigingsbevoegdheid, onthefingsbevoegdheid en een bevoegdheid nadere eisen te stellen.

Een bestemmingsplan gaat daarnaast altijd vergezeld van een toelichting. Deze toelichting heeft geen juridisch bindende status en behoort formeel dan ook niet tot het plan zelf. De toelichting bevat echter wel relevante informatie over de voorziene ontwikkelingen in het plangebied, over de beleidsdoelstellingen en over de juridische vormgeving. De toelichting is met name van grote betekenis voor de ruimtelijke onderbouwing van het bestemmingsplan (Van Buuren et al., 2009; Tunnissen & Zundert, 2008; Wolters, 2009).

Het bestemmingsplan fungeert als toetsingskader voor bouwplannen en is dan ook juridisch bindend voor zowel burgers als ook de overheid. Dit maakt het bestemmingsplan tot het voornaamste instrument in de ruimtelijke ordening. Voordat een omgevingsvergunning wordt verleend worden bouwplannen immers aan het bestemmingsplan getoetst. De omgevingsvergunningaanvraag moet passen binnen de bestemming die er in het vigerende bestemmingsplan aan gegeven is. Deze bestemming is zoals gezegd vastgelegd in de verbeelding van het bestemmingsplan, als ook in de regels, met de daarin opgenomen doeleindenomschrijving. Per bestemming is de doeleindenbeschrijving uitgewerkt. Naast de verbeelding en doeleindenomschrijving bevat een bestemmingsplan voor zover dit nodig wordt geacht ook andere regels omtrent het gebruik van de in het plan begrepen gronden en van de zich daarop bevindende bouwwerken; bebouwings-, aanleg- en gebruiksvoorschriften (Van Buuren et al., 2009, p.28).

“Een voortdurend terugkomend spanningsveld in de ruimtelijke ordeningspraktijk is de verhouding tussen rechtszekerheid omtrent de toegelaten gebruiksmogelijkheden van grond en opstallen en de behoefte aan flexibiliteit van ruimtelijke plannen” (Van Buuren et al., 2009, pp. 6-7). Bestemmingsplannen moeten namelijk aan de ene kant zekerheid bieden aan de grondeigenaar of gebruiker. Het moet een antwoord verschaffen op de vraag welk gebruik hij van zijn grond mag maken en of hij zijn grond mag bebouwen. En zo ja, voor welke doeleinden. Daar staat echter tegenover dat bestemmingsplannen ook ruimte moeten bieden aan nieuwe ontwikkelingen. Door een continue stroom van ruimtelijke ontwikkelingen zijn veel plannen al snel verouderd, waardoor ze niet altijd meer bruikbaar zijn om te sturen op gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Daarom wordt de mogelijkheid geboden om van plannen af te wijken, onder andere door middel van partiële herzieningen (Van Buuren et al., 2009, p. 6-7).

Gemeenten moeten er daarom een belangrijke afweging maken, zij streven er enerzijds naar om plannen op te stellen die verschillende opties open laten, maar anderzijds ook voldoende sturende werking hebben. Dat kan door een globaal bestemmingsplan op te stellen, waarin niet meer wordt geregeld dan strikt noodzakelijk wordt geacht. Een variant daarop is een globaal bestemmingsplan mét uitwerkingsplicht. Globale plannen regelen echter beduidend minder dan gedetailleerde bestemmingsplannen, die vooral geschikt zijn voor gebieden waarin weinig veranderingen wenselijk zijn. De gemeente dient daarom een bewuste afweging te maken tussen flexibiliteit en rechtszekerheid (Van Buuren et al., 2009, p. 6-7).

Ten slotte moet met recht opgemerkt worden dat het bestemmingsplan één fundamentele beperking kent: de eigenaar of grondgebruiker kan nooit ofte nimmer verplicht worden de aangegeven bestemming ook daadwerkelijk te realiseren. Een bestemmingsplan kan namelijk geen geboden bevatten, maar slechts verboden (Van Buuren et al., 2009, p. 5).

4.1.3 Beheersverordening

Sinds de nieuwe Wro inwerking is getreden hebben gemeenten de beschikking over een nieuw ruimtelijk ordeningsinstrument: de beheersverordening. De beheersverordening (Hoofdstuk 3A Wro) kan als alternatief dienen voor de vaststelling van het bestemmingsplan. Beide instrumenten kunnen namelijk niet tegelijkertijd van kracht zijn, de Wro sluit dit nadrukkelijk uit. De beheersverordening kan worden vastgesteld voor gebieden waar op korte termijn *geen ruimtelijke ontwikkelingen* worden voorzien. In de verordening moet dan ook een regeling worden opgenomen die overeenkomstig is met het *bestaande gebruik* (Van Buuren et al., 2009, p. 127).

De beheersverordening is in het leven geroepen als een eenvoudig alternatief voor het bestemmingsplan. “De gemeenteraad heeft een grote mate van vrijheid bij de vaststelling, de inrichting en de vormgeving van een dergelijke verordening” (Van Buuren et al., 2009, p. 132). Ondanks deze grote mate van vrijheid die de wetgever biedt, lijkt de beheersverordening qua inhoud veel op het bestemmingsplan. Dit is niet zonder meer onlogisch, gezien de vergelijkbare werking als het bestemmingsplan. Hoewel er tot dusver nauwelijks gebruik wordt gemaakt van de beheersverordening is het aannemelijk dat ook een beheersverordening vergezeld gaat van een plankaart en een toelichting (Van Buuren et al., 2009, p. 132).

Het is in het kader van dit onderzoek relevant om te constateren dat de beheersverordening ook bebouwingsregels kan bevatten. In de beheersverordening kunnen namelijk gebruiksmogelijkheden worden vastgelegd, waaronder ook bouwmogelijkheden kunnen worden geschaard. Het feit dat er naast de beheersverordening geen bestemmingsplan voor het gebied kan worden vastgesteld biedt eens te meer aanleiding om bebouwingsregels in de verordening op te nemen. De bebouwingsmogelijkheden zijn namelijk bijzonder ruim, wanneer een beheersverordening geen bebouwingsregels zou bevatten. Dit vormt dan ook een belangrijke reden om in ieder geval bebouwingsregels in de verordening op te nemen (Van Buuren et al., 2009, p. 132-133).

4.1.4 Stedenbouwkundig plan

Een stedenbouwkundig plan doet uitspraken over de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van een gebied. Stedenbouwkundige plannen zijn een concrete uitwerking van een visie voor bebouwing of herstructurering van een gebied en geven invulling aan de openbare ruimte. In deze plannen wordt de ruimtelijke structuur van een gebied vastgelegd. Het plan gaat onder meer in op de verkaveling, wat bepalend is voor de woningdichtheid of stedelijkheid van het gebied. In een stedenbouwkundig plan wordt daarnaast vastgelegd hoe wegen gesitueerd zijn, waar ruimte is voor water, groen en parkeervoorzieningen. Het schetst daarnaast ook een beeld van de verschillende type woningen en hoe deze gepositioneerd zijn ten opzichte van elkaar. Het stedenbouwkundig plan wordt vaak ontworpen aan de hand van een masterplan en bestaat veelal uit één of meerdere tekeningen en een toelichting. Daarmee geeft het een goed beeld van de uitwerking van de visie voor een bepaald gebied (Zenger, 2010; Wolters, 2009). Het ligt voor de hand om bij de term stedenbouw in eerste instantie te denken aan ‘stad’ en ‘bouwen’, maar dat is een te enge interpretatie. “Ook voor agrarische gebieden en voor andere buitengebiedfuncties worden stedenbouwkundige plannen ontwikkeld” (Tunnissen & Zundert, 2008, p. 36).

Uit het theoretisch kader blijkt dat de stedenbouwkundige structuur in hoge mate de ruimtelijke karakteristiek van een gebied beïnvloedt. Het stedenbouwkundig plan legt namelijk de invulling van de openbare ruimte vast en bepaalt daarmee het stedenbouwkundig raamwerk waarbinnen de verschillende elementen (bouwwerken) acteren. Dit raamwerk is bepalend voor de mate van samenhang die op structuurniveau tot stand komt en bepaalt daardoor grotendeels het beeld van een buurt. Door het hanteren van een sterke stedenbouwkundige structuur kan de noodzaak om regie te voeren op de uiterlijke verschijningsvorm van de afzonderlijke gebouwen afnemen. Sterker nog, het kan bouwwerken 'onzichtbaar' maken, waardoor de architectonische kwaliteit van deze bouwwerken minder belangrijk wordt. Aan de andere kant kan een stedenbouwkundig raamwerk een bouwwerk ook juist 'belangrijk' maken, door de zichtbaarheid ervan te benadrukken.

Het stedenbouwkundig plan is een schets van een plangebied en omvat de gewenste ruimtelijke en functionele ontwikkeling van een gebied. Dit plan is echter *niet* juridisch bindend. Op grond van het stedenbouwkundig plan kan namelijk niet gebouwd worden, daarvoor is immers een bestemmingsplan nodig. Het stedenbouwkundig plan vormt daarom vaak de basis voor de uitwerking van het bestemmingsplan. "Een veelvoorkomende constructie om flexibiliteit in een bestemmingsplan te scheppen is het geven van een globale bestemming die op later tijdstip door burgemeester en wethouders zal worden uitgewerkt (uitwerkingsplicht)" (Van Buuren et al., 2009, p. 56). Artikel 3.6 lid 1 aanhef en onder b Wro biedt deze mogelijkheid. Het voordeel van een bestemmingsplan met uitwerkingsplicht is, dat gemeenten de in het moederplan aangegeven bestemming op een later tijdstip kunnen uitwerken. Dat betekent dat bebouwingsregels omtrent het gebruik van gronden en gebouwen pas bij de uitwerking gedetailleerd worden vastgesteld. Een gemeente kan dus besluiten om eerst een globaal bestemmingsplan met uitwerkingsplicht vast te stellen, waarna zij een stedenbouwkundig plan ontwerpen. Het uitwerkingsplan dient dan vervolgens als juridische vertaling van het stedenbouwkundig plan (Van Buuren et al., 2009, p. 56).

4.1.5 Welstandsnota

Alvorens een omgevingsvergunning kan worden verleend, dienen Burgemeesters en Wethouders (B&W) te beoordelen of het uiterlijk en de plaatsing van het bouwwerk voldoen aan de redelijke eisen van welstand. Het bouwwerk dient daarbij getoetst te worden aan vooraf door de gemeenteraad gestelde kaders met concrete toetsbare criteria, welke in de welstandsnota dienen te worden vastgelegd. Artikel 12a van de Woningwet¹⁰ verplicht gemeenten namelijk een dergelijke nota op te stellen indien zij aan de 'redelijke eisen van welstand' willen kunnen toetsen. Een omgevingsvergunningaanvraag onder meer geweigerd worden indien niet aan deze eisen wordt voldaan.

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 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;

¹⁰ Wet van 29 augustus 1991, Stb. 439, tot herziening van de Woningwet, zoals deze wet laatstelijk is gewijzigd bij de Wet van 29 april 2010, Stb. 187.

- b. of het uiterlijk van een bestaand bouwwerk in ernstige mate in strijd met de redelijke eisen van welstand.

Voor de welstandsadvisering dient de gemeenteraad een onafhankelijke welstandscommissie of stadsbouwmeester (een door de gemeente benoemde onafhankelijke deskundige) aan te stellen, welke advies uitbrengen aan het college van B&W. “De welstandscommissie en stadsbouwmeester handelen in het algemeen belang van een stad of dorp en beoordelen of de wensen van degene die wil bouwen of verbouwen niet botsen met het algemeen belang dat gericht is op het behouden dan wel versterken van het typische karakter van buurten, wijken en streken” (Federatie Welstand, 2010a). In eerste instantie wordt 75 tot 85 % van alle bouwplannen door de commissies positief beoordeeld. De overige plannen voldoen vaak na de nodige aanpassingen alsnog aan de redelijke eisen van welstand, terwijl een klein aantal plannen uiteindelijk een negatief welstandsadvies krijgt. De definitieve beslissing bij een welstandstoets ligt overigens altijd bij B&W. Zij kunnen ook, mits voldoende gemotiveerd, besluiten om af te wijken van het advies van de welstandscommissie of stadsbouwmeester (Van Buuren, 2009, p. 185; Federatie Welstand, 2010a).

Welstandscommissies toetsen complexe ruimtelijke vraagstukken die verder gaan dan alleen de materiaalkeuze en de onderlinge verhoudingen van een bouwwerk. De essentie van welstand is om een bouwwerk aansluiting te laten vinden bij zijn omgeving, het begrip ‘samenhang’ vertolkt daarbij een sleutelrol. “De woningwet stelt daarom dat welstandscriteria in de welstandsnota kunnen verschillen naargelang de plaats waar het bouwwerk is gesitueerd” (Van Buuren et al., 2009, p. 184). Op een bedrijventerrein andere worden namelijk andere eisen gesteld aan de vormgeving van bouwwerken, dan in een centrumgebied.

De criteria in de welstandsnota zijn over het algemeen van grote invloed op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen en daarmee tevens bepalend voor de ruimtelijke karakteristieken van een gebied. De welstandseisen kunnen, afhankelijk van de strengheid van de criteria, een bepaalde mate van samenhang teweegbrengen tussen de individuele bouwwerken. De welstandsnota is dan ook het belangrijkste gemeentelijke instrument om architectonische regie te voeren.

In principe moet de aanvraag van een omgevingsvergunning altijd door B&W voor advies aan een welstandscommissie worden voorgelegd. Echter moet worden opgemerkt dat met de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) de mogelijkheden om vergunningsvrije bouwwerken op te richten aanzienlijk zijn verruimd. Dat heeft directe gevolgen voor de welstandstoetsing. Vergunningsvrije bouwwerken hoeven namelijk niet aan de redelijke eisen van welstand te worden getoetst. Dat betekent dat welstand geen invloed meer heeft op vrijwel alles wat in het achtererfgebied gebouwd wordt. Er kan enkel achteraf worden getoetst aan de redelijke eisen van welstand, als blijkt dat er sprake is van een buitensporigheid. Het bevoegd gezag kan dat op basis van artikel 13a Ww de eigenaar verplichten voorzieningen te treffen zodat nadien wel wordt voldaan aan de redelijke eisen van welstand. Men noemt dit ook wel de ‘exces-regeling’.

Hoewel het welstandsadvies *niet* juridisch bindend is, hecht de rechter veel waarde aan het advies van de welstandscommissie. Wanneer een belanghebbende dit advies wil bestrijden, dient

hij bij zijn bezwaarschrift een deskundig tegenadvies te overleggen. Dit is echter niet gemakkelijk, omdat een dergelijk tegenadvies alleen een andere uitkomst heeft wanneer “het advies van de welstandscommissie naar inhoud of totstandkoming niet deugt” (Van Buuren, 2009, p. 186-187).

Ten slotte is het van belang om te constateren hoe de welstandsnota zich tot het bestemmingsplan verhoudt. Uit paragraaf 3.1.2 is gebleken dat het bestemmingsplan hét sturingsinstrument is voor gemeenten als het gaat om ruimtelijke ontwikkelingen. Middels het bestemmingsplan kunnen zij aan gronden een bepaalde bestemming toe te kennen, met gekoppeld daar aan bepaalde bebouwings- en gebruiksmogelijkheden. De welstandstoets mag de reële verwezenlijking van aan de grond toegekende bouw mogelijkheden, zoals verankerd in het bestemmingsplan, niet zonder meer belemmeren. Indien de toetsing aan redelijke eisen van welstand mocht leiden tot strijdigheid met het bestemmingsplan, dan blijven de desbetreffende welstandscriteria dus buiten toepassing (Van Buuren, 2009, p. 186).

4.1.6 Beeldkwaliteitsplan

Het beeldkwaliteitsplan is een instrument voor het kwaliteitsbeheer van het ruimtelijk beeld. In dit plan worden karakteristieke ruimtelijke kenmerken die men wil behouden dan wel ontwikkelen benoemd en tevens in kaart gebracht. Daarbij gaat het onder meer om belevingsaspecten van openbare ruimten, architectonische en cultuurhistorische waardevolle kwaliteiten. Een beeldkwaliteitsplan biedt een apart toetsingskader voor welstandscommissies bij de beoordeling van bouw- en inrichtingsplannen (Ministerie van VROM, 2010).

Beeldkwaliteitsplan werden in 1990 op rijksniveau geïntroduceerd in de nota Architectuurbeleid. Volgens deze nota zou het beeldkwaliteitsplan als schakel moeten fungeren “tussen de steeds globaler wordende bestemmingsplannen en de stedenbouwkundige en esthetische invulling van het gebied op bouwplanniveau” (Nijmeijer, 2001a, p. 1023). Het beeldkwaliteitsplan vormt daarmee een facultatieve aanvulling op de plannen die voortkomen uit de Wet op de ruimtelijke ordening (met name op de structuurvisie en bestemmingsplan) waarin de nadruk ligt op de programmering en bestemming van gebieden. Het beeldkwaliteitsplan doet uitspraken over het kwaliteitsbeheer van een gebied en gaat daarbij in op de gewenste stedenbouwkundige vorm en structuur van (een gedeelte van) stad, dorp of landschap. “Het beeldkwaliteitsplan zou een ‘op locatie en situatie afgestemd referentiekader voor de architectonische en stedenbouwkundige vormgeving moeten bieden’” (Nijmeijer, 2001a, p. 1023). Er dient echter nadrukkelijk in ogenschouw te worden genomen dat een beeldkwaliteitsplan een buitenwettelijk instrument is, waarin in beginsel de meest uiteenlopende beeldkwaliteitsaspecten vastgelegd kunnen worden. Zo kan er bijvoorbeeld gedetailleerd invulling worden gegeven aan de architectuur van een bouwwerk, door specifieke materialen of kleuren voor te schrijven. De praktijk wijst dan ook uit dat er talloze varianten op het beeldkwaliteitsplan mogelijk zijn (Nijmeijer, 2001a, p. 1023).

Het beeldkwaliteitsplan verschilt inhoudelijk echter op meerdere punten van het bestemmingsplan, constateert Nijmeijer (2001). Zo gaat een beeldkwaliteitsplan in vergaande mate in op detailniveau. Het doel van het beeldkwaliteitsplan is immers om invulling te geven aan een gebied op bouwplanniveau. Daarnaast geeft een beeldkwaliteitsplan op een gedetailleerde wijze invulling aan architectonische aspecten van een bouwwerk, hetgeen in beginsel niet in een bestemmingsplan verankerd kan worden (Nijmeijer, 2001a, p. 1023).

Een doel van het beeldkwaliteitsplan is om de identiteit of karakteristiek van een gebied te behouden dan wel te versterken. “Het beeldkwaliteitsplan biedt een samenhangend pakket van

intenties, aanbevelingen en/of richtlijnen voor het veiligstellen, creëren en/of verbeteren van beeldkwaliteit, ook als het gaat om nieuwe ontwikkelingen” (Ministerie van LNV, n.d., p. 4).

Een beeldkwaliteitsplan kan verschillende doelen dienen, het kan bedoeld zijn als (Ministerie van LNV, n.d., p.4):

- Bewustwording;
- Bouwsteen voor beleid of toetsingskader;
- Visualisering toetsingskader;
- Ontwerp- en uitvoeringskader.

Beeldkwaliteitsplannen kunnen beleidsgericht of projectgericht zijn. Beleidsgerichte beeldkwaliteitsplannen hebben een meer algemeen karakter. Dergelijke plannen vormen een breed georiënteerd toetsingskader voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Doorgaans is het plangebied van een beleidsgericht plan ook groter dan een projectgericht plan. Projectgerichte beeldkwaliteitsplannen zijn namelijk veel specifiek en richten zich nadrukkelijk op bepaalde voorgenomen, bestaande of nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Ze omhelsen een heldere visie en randvoorwaarden ten aanzien van de beeldkwaliteit in een bepaald gebied (Ministerie van LNV, n.d., p. 5).

Beeldkwaliteitsplannen zijn niet verplicht en hebben zoals gezegd *geen* juridische status in de Wro. Wel kan het voor een specifiek gebied als toetsingskader voor welstand worden vastgesteld in de welstandsnota. Veel gemeenten hebben inmiddels dergelijke plannen voor hun stedelijke gebied opgesteld.

Samenvattend kan gesteld worden dat een beeldkwaliteitsplan bedoeld is om de ruimtelijke karakteristieken van een gebied te behouden dan wel te versterken. Dat kan door hoofdlijnen vast te stellen ten aanzien van de inrichting van de openbare ruimte en de afzonderlijke bebouwingselementen. Wat hieruit blijkt, en tevens benadrukt moet worden, is dat beeldkwaliteitsplannen zowel stedenbouwkundige- als architectonische bepalingen kunnen bevatten. Het beeldkwaliteitsplan vormt dan ook een belangrijk instrument voor de kwaliteitsbewaking van ruimtelijke plannen.

4.2 Overig instrumentarium

Een gemeente kan, naast het publiekrechtelijk instrumentarium, ook bepalingen vastleggen via het privaatrechtelijk spoor. Daarnaast kunnen zij ook meer procesgericht proberen te sturen om invloed uit te kunnen oefenen op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen. In deze paragraaf wordt daarom antwoord gegeven op de vraag *welke privaatrechtelijke- en procesgerichte instrumenten gemeenten kunnen hanteren om regie te voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen?*

4.2.1 Privaatrechtelijke overeenkomsten

In paragraaf 3.1.2 kwam het bestemmingsplan als publiekrechtelijk instrument ter sprake. Naast deze publiekrechtelijke weg, kan een gemeente tevens de weg van het privaatrecht bewandelen, die voor de uitvoering van het bestemmingsplan kan worden benut. “Als de gemeente de voor bebouwing bestemde grond in eigendom heeft, kan door middel van de gronduitgifte het pri-

vaatrechtelijke handelen van de gemeente tot onderwerp van overheidsbeleid worden gemaakt. Meer in het bijzonder tot het ruimtelijke beleid, doordat in de gronduitgifte-overeenkomsten voorwaarden (bepalingen) worden opgenomen die rechtstreeks te maken hebben met de beleidsdoeleinden die de gemeente zich stelt" (Van Buuren et al., 2008, p. 264-265). Het doel daarvan is het gebruik van gronden en opstallen via het privaatrechtelijk spoor te reguleren. Dergelijke voorwaarden hebben veelal een puur planologische achtergrond.

In principe kunnen er in privaatrechtelijke overeenkomsten tal van bepalingen worden vastgelegd. Daarbij valt te denken aan bouw- of realisatieplichten, of voorwaarden die de eigenaar ertoe verplichten de te realiseren woning slechts aan 'plaatsgebonden woningzoekenden' door te verkopen. Realisatieplichten kunnen de koper bijvoorbeeld verplichten binnen een vastgestelde termijn te starten met de bouw van zijn woning. Er zijn immers talloze voorbeelden bekend waarbij de koper pas laat starten met de bouw van zijn woning, of waarbij de bouw uiteindelijk zelfs niet eens voltooid wordt. Dit kan leiden tot een ongewenst ruimtelijk beeld als gevolg van braakliggende of bouwterreinen. Op deze manier is voor gemeenten mogelijk verschillende van bepalingen vast te leggen in privaatrechtelijke overeenkomsten (Van Buuren et al, 2008).

4.2.2 Procesgerichte instrumenten

Naast privaatrechtelijke instrumenten bestaan er ook meer op het proces gerichte instrumenten, een vorm van faciliteren. Zo kan architectonisch regie bijvoorbeeld ook via supervisie of kwaliteitsteams gevoerd worden. In dat geval bepaalt de supervisor of de architectonische invulling die aan het plan is gegeven aan de vooraf gestelde eisen voldoet, waar nodig levert hij commentaar. Deze supervisie ligt veelal in handen van architecten of een lid van de welstandscommissie. In feite functioneert een kwaliteitsteam of supervisor als voorportaal voor welstand. "Een positief oordeel zal in veel gevallen door welstand worden overgenomen, waardoor welstandstoezicht in de praktijk als een formaliteit kan worden gezien" (Frissen, Horst, Hagens & Leidelmeijer, 1999, p.19).

Een kwaliteitsteam heeft onder andere de taak om ontwerpers te inspireren en de planvorming kritisch te begeleiden. Het is de taak van deskundigen en adviseurs om mee te denken met initiatiefnemers van ontwikkelingen en projecten. Naast meedenken, moeten zij ook 'inspireren' om de juiste keuzes te maken wat betreft de vormgeving van een project. Dit kan door architecten die te weinig kwaliteit leveren te verbeteren en door in te grijpen wanneer standaardisering als gevolg van cataloguswoningen dreigt. Op deze manier worden architecten, maar ook initiatiefnemers aangespoord om een hoge kwaliteit te leveren. Zodoende kunnen supervisors en kwaliteitsteams een belangrijke bijdrage aan de gerealiseerde kwaliteit (Frissen et al., 1999).

"De criteria die de supervisor hanteert, zijn vaak sterk individueel van aard en worden niet formeel vastgelegd; vaak worden alleen de bouwhoogte, de rooilijn en het materiaalgebruik voorgeschreven" (Dammers et al., 2007, p. 65). Deze vorm van kwaliteitsbewaking werd onder meer gehanteerd in Amsterdam, op het eiland Borneo. Een ander voorbeeld is de Schutterstraat in Delft; nadat alle ontwerpen daar ingediend waren, bepaalde de supervisor de gevelcompositie door de verschillende woningen naar eigen inzicht te rangschikken (Dammers et al., 2007, p. 68).

De gemeentelijke sturing vindt in dit geval voornamelijk plaats aan de hand van overleg. Het is daarom moeilijk vast te stellen wat de invloed van gemeenten op het eindresultaat is. Alle bouw-

plannen moeten immers toch aan de redelijke eisen van welstand voldoen. Supervisie kan de gang naar welstand echter wel vereenvoudigen.

4.2.3 Communicatieve instrumenten

Een gemeente kan er tevens voor kiezen om meer procesmatig te sturen door particulieren te stimuleren gedurende het proces. Tijdens dit proces, van ontwerp tot realisatie, is voorlichting en begeleiding vaak essentieel gezien de onervarenheid van veel particulieren. Het organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten en workshops kan inzicht verschaffen in procedures en regels, het kan prikkelen en inspireren. Dit proces heeft men bij de ontwikkeling van Borneo in Amsterdam ook doorlopen. Door workshops te organiseren werden architecten bijvoorbeeld gestimuleerd om een hoge kwaliteit te leveren. Bovendien ontstond op deze manier een overzicht van het totale gevelbeeld én de mogelijkheid om de ontwerpen op elkaar af te stemmen, waardoor meer samenhang tot stand is gekomen (Frissen et al., 1999; Wolters, 2009).

4.3 Samenvatting en conclusie

Als bestuurlijk overheidsorgaan heeft de gemeente de beschikking over verschillende publiek-rechtelijk instrumenten. Op grond van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Woningwet (Ww) beschikken gemeenten over verschillende instrumenten om sturing te geven aan ruimtelijke ontwikkelingen. De volgende publiekrechtelijke instrumenten zijn besproken:

- Structuurvisie
- Bestemmingsplan
- Beheersverordening
- Stedenbouwkundig plan
- Welstandsnota
- Beeldkwaliteitsplan

Naast deze publiekrechtelijke instrumenten, kunnen gemeenten indien gewenst ook private of meer procesgerichte middelen inzetten. De volgende privaatrechtelijke instrumenten zijn in dit hoofdstuk besproken:

- Privaatrechtelijke overeenkomsten
- Procesgerichte instrumenten
- Communicatieve instrumenten

Uit hoofdstuk twee blijkt dat de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen een belangrijke invloed uitoefent op de totstandkoming van een bepaalde ruimtelijke karakteristiek. Om te sturen op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen kunnen gemeenten zowel stedenbouwkundige als architectonische regie voeren. Om stedenbouwkundige regie te voeren maken gemeenten doorgaans gebruik van het bestemmingsplan, hierin kunnen onder meer de structuur en andere stedenbouwkundige aspecten verankerd worden. De welstandsnota is daarnaast het belangrijkste gemeentelijk instrument om architectonische regie te voeren. Omdat dit instrument steeds verder onder druk komt te staan, rijst de vraag of gemeenten ook andere gemeentelijke instrumenten in kunnen zetten om architectonische regie te voeren.

5 JURIDISCHE VERANKERING

“A successful tool is one that was used to do something undreamt of by its author.”

Stephen C. Johnson

In dit hoofdstuk worden de mogelijkheden besproken om de verschillende elementen die van invloed zijn op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen juridisch te verankeren in het zojuist besproken instrumentarium. Aan de hand van de bespreking van deze mogelijkheden kan uiteindelijk een antwoord worden geformuleerd op de vierde deelvraag van dit onderzoek: *‘In hoeverre kunnen gemeenten de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen juridisch verankeren in het gemeentelijk instrumentarium?’*

Limitatief- imperatieve stelsel

In het vervolg van dit hoofdstuk zullen eerst de (on)mogelijkheden van de welstandsnota en het bestemmingsplan worden besproken. Dit heeft te maken met het feit dat er bij de aanvraag van een omgevingsvergunning een limitatief-imperatief stelsel van weigeringsgronden geldt. Dat betekent dat een aanvraag voor een omgevingsvergunning alleen geweigerd mag worden indien het bouwplan in strijd is met:

- het Bouwbesluit 2003;
- de bouwverordening;
- *het bestemmingsplan*;
- *de redelijke eisen van welstand*;
- algemene regels van Rijk of provincie als bedoeld in artikel 4.1 lid 3 en artikel 4.3 lid 3 Wro;
- een exploitatieplan als bedoeld in artikel 6.12 Wro.

“Limitatief slaat op de uitputtende opsomming van de weigeringsgronden en imperatief wil zeggen dat de wet voorschrijft wanneer de vergunning moeten worden verleend of geweigerd” (Van Buuren et al, 2009, p. 172). Uit de bovenstaande opsomming blijkt dat van alle instrumenten die in het vorige hoofdstuk besproken zijn, alleen *het bestemmingsplan* en de *redelijke eisen van welstand* (zoals vastgelegd in de welstandsnota) weigeringsgrond vormen bij de aanvraag van een omgevingsvergunning. Op basis van het limitatief-imperatief stelsel ligt juridische verankering in deze twee instrumenten dan ook het meest voor de hand.

Verderop in dit hoofdstuk worden ook de mogelijkheden besproken om de situering, hoofdvormen, gevelaanzichten, materialisatie en detaillering van gebouwen juridisch te verankeren in het beeldkwaliteitsplan, de structuurvisie, de beheersverordening en privaatrechtelijke overeenkomsten.

5.1 Welstandsnota

Zoals gezegd is de welstandsnota op basis van het limitatief-imperatieve stelsel een voor de hand liggende instrument om te sturen op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen. Alvorens een omgevingsvergunning kan worden verleend, dienen Burgemeesters en Wethouders namelijk te beoordelen (B&W) of het uiterlijk en de plaatsing van het bouwwerk voldoen aan de redelijke eisen van welstand. Het bouwwerk dient daarbij door een onafhankelijke welstandscommissie getoetst te worden aan vooraf door de gemeenteraad gestelde criteria, welke in de welstandsnota dienen te worden vastgelegd. Gebleken is dat niet alleen de inhoud van deze welstandsnota's, maar ook de systematiek en structuur per gemeente sterk kunnen verschillen.

5.1.1 Welstandscriteria

Welstandstoezicht behoedt ons land al eeuwenlang voor mogelijke ruimtelijke excessen en wordt niet voor niets gezien als het voornaamste instrument om regie te voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen. Deze verschijningsvorm is een complex geheel van verschillende 'elementen' die onderling sterk met elkaar verweven zijn. In paragraaf 2.4 zijn deze specifieke elementen herleidt tot de volgende vier hoofdaspecten:

- 1 Situering (rooilijnen, zijdelingse afstand en oriëntatie)
- 2 Hoofdvormen (bouwmassa, bouwhoogte, kapvorm en kaprichting)
- 3 Gevelaanzicht (gevelopbouw, gevelgeleding, plasticiteit)
- 4 Materialisatie en detaillering (Materiaalkeuze, materiaalkleur en detaillering).

In beginsel kunnen deze aspecten allemaal verankerd worden in de welstandsnota, teneinde (architectonische) regie te voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen. Slechts wanneer de redelijke eisen van welstand leiden tot strijdigheid met het bestemmingsplan, blijven de desbetreffende welstandscriteria buiten toepassing. De welstandstoets mag namelijk de reële verwezenlijking van aan de grond toegekende bouw mogelijkheden, zoals verankerd in het bestemmingsplan, namelijk niet zonder meer belemmeren. Een welstandstoets mag zich met andere woorden niet uitspreken over planologische aspecten van een bouwplan (Van Buuren, 2009, p. 186).

De criteria in de welstandsnota kunnen betrekking hebben op zeer uiteenlopende aspecten. De wetgever laat de gemeenteraad volledig vrij ten aanzien van de inhoudelijke invulling van de welstandscriteria. De Woningwet stelt in artikel 12a lid 3 dat welstandscriteria zoveel mogelijk moeten zijn toegesneden op onderscheidene categorieën bouwwerken. "Dit betekent echter niet dat in de praktijk welstandscriteria altijd heel concreet en niet op meerdere manier te interpreteren zijn" (Van Buuren et al., 2009, p. 184).

Doordat gemeenteraden vrij zijn in het bedenken en formuleren van welstandscriteria, is er in de praktijk een grote verscheidenheid aan criteria tot stand gekomen. Zo blijkt bijvoorbeeld de mate waarin een welstandscriterium aangeeft aan welke eisen een bouwwerk moet voldoen, sterk te variëren. Er kan namelijk een onderscheid worden gemaakt tussen absolute en relatieve welstandscriteria, waarbij een absoluut criterium slechts één uitkomst toelaat. Deze criteria bieden dan ook veel rechtszekerheid en zijn zeer concreet geformuleerd. Een relatief welstandscriterium kan daarentegen per geval anders geïnterpreteerd worden, er zijn meerdere uitkomsten

mogelijk. Dergelijke criteria bieden daardoor minder rechtszekerheid en transparantie, omdat ze geen voorspellend karakter hebben. Veel welstandsnota's bevatten derhalve relatieve criteria (Nijmeijer et al., 2007, p. 12-13).

Daarnaast bevatten veel welstandsnota's objectgerichte (of thematische) criteria. Deze criteria hebben betrekking op bouwwerken die zo specifiek zijn dat daarvoor afzonderlijke welstandscriteria zijn geformuleerd, ongeacht het gebied waarin ze worden geplaatst. Naast objectgerichte criteria, zien we in veel welstandsnota's ook zogenaamde 'algemene welstandscriteria' terugkomen. "Deze criteria zijn vaak zo geformuleerd dat het op voorhand niet of nauwelijks te bepalen is welke eisen er nou precies aan een bouwwerk worden gesteld" (Van Buuren et al., 2009, p. 186). Dergelijke algemene criteria dienen vaak als onderlegger, kunnen behulpzaam zijn bij afwijkingen, in bijzondere situaties en bij de interpretatie van criteria. Evengoed kan een welstandsnota ook gebiedsgerichte criteria bevatten. Deze zijn gebaseerd op specifieke kenmerken van een gebied.

Kortom, de wetgever biedt gemeenten de ruimte om naar eigen inzicht invulling te geven aan de welstandsnota. Vast staat dat de criteria in deze welstandsnota over het algemeen veel invloed uitoefenen op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen en daarmee tevens bepalend voor de ruimtelijke karakteristieken van een gebied. Op basis van deze criteria kan namelijk, afhankelijk van de strengheid, een bepaalde mate van (architectonische) samenhang of eenheid tot stand komen tussen de individuele bouwwerken.

5.1.2 Gebiedsgericht welstandsbeleid

De wetwijziging van de Woningwet in 2002 had onder meer tot doel om het welstandsbeleid meer gebiedsgericht te maken. Elk gebied kent namelijk zijn eigen kwaliteiten en karakteristieken, welke sterk bepaald worden door samenhang in architectuur, stedenbouw en cultuurhistorie. Gebiedsgericht betekent dan ook 'maatwerk' voor die specifieke locatie. Gemeenten kunnen daarom in hun welstandsnota verschillende gebieden onderscheiden op basis van hun karakteristieken. "Deze karakteristieken wordt onder meer bepaald door de wijze van ontwikkelen, de aard van de bebouwing en/of specifieke architectuurkenmerken" (BRO, 2010). Nijmeijer et al. (2007, p. 17) constateren dat er "een grote verscheidenheid in redactie" voorkomt. De verschillende gebiedstypen die worden onderscheiden lopen namelijk sterk uiteen, evenals de manier waarop men dat onderscheid heeft beargumenteerd (Nijmeijer et al., 2007).

In veel welstandsnota's worden per deelgebied specifieke criteria gesteld, die aansluiten bij de karakteristieken van het gebied. Vaak worden gebiedstypen gekoppeld aan een bepaalde mate van beoordelingsniveau (Nijmeijer et al., 2007, p. 15). Een veelgebruikt onderscheid is het '*regulier*', '*plus*' en '*bijzonder*' niveau van welstand. De Woningwet biedt daarnaast de mogelijkheid om welstandsvrije gebieden aan te wijzen:

Art. 12, lid 2, Ww.

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 meer daarbij aan te wijzen categorieën van bestaande en te bouwen bouwwerken geen redelijke eisen van welstand van toepassing zijn.

Met name het aanwijzen van welstandsvrije gebieden wint de laatste jaren aan populariteit, enkele tientallen gemeenten experimenteren momenteel met welstandsvrij bouwen. Ook in de gemeente Nuenen heeft men onlangs delen van het grondgebied als welstandsvrij aangewezen, zo bleek eerder uit dit onderzoek. ‘Welstandsvrij’ betekent in dit geval dat er bij de aanvraag van een omgevingsvergunning niet getoetst wordt aan de redelijke eisen van welstand. Hierdoor kunnen gemeenten in beginsel geen regie meer voeren op architectonische aspecten van bouwwerken. Ook wanneer gemeenten besluiten de welstandsnota geheel af te schaffen, zoals in Boekel, kan er niet langer aan de redelijke eisen van welstand getoetst worden. Hiermee gaat een belangrijk sturingsinstrument verloren.

5.1.3 Excessenregeling

Veel gemeenten zijn bereid de burger meer vrijheid te bieden, maar zij vrezen dat dit leidt tot ongewenste ontwikkelingen in het straatbeeld. De angst voor buitensporigheden regeert. Welstandsvrij bouwen betekent namelijk ook dat er geen beroep meer kan worden gedaan op de ‘excessenregeling’. De algemene tendens wijst echter uit dat de meeste gemeenten dit als een belangrijke stok achter de deur beschouwen (Jansen, 2010; Witteman, 2011, Van Rossum, 2011). De Woningwet noemt dit ingevolge artikel 13a een ‘bijzonder verplichting’, maar deze regeling staat beter bekend als de ‘excessenregeling’.

Art. 13a, Ww.

Indien niet wordt voldaan aan artikel 12, eerste lid, kunnen Burgemeesters en wethouders, tenzij toepassing is gegeven aan het tweede lid van dat artikel, degene die als eigenaar van een bouwwerk dan wel uit anderen hoofde bevoegd is tot het treffen van voorzieningen daaraan, verplichten tot het binnen een door hen te bepalen termijn treffen van zodanige door hen daarbij aan te geven voorzieningen, dat nadien wordt voldaan aan artikel 12, eerste lid.

De excessenregeling houdt in dat Burgemeesters en Wethouders de eigenaar van een bouwwerk of standplaats kunnen verplichten voorzieningen te treffen met dien gevolge dat de staat van het bouwwerk voldoet aan de *redelijke eisen van welstand*. Wanneer een bouwwerk dus in ernstige mate in strijd is met deze redelijke eisen van welstand zijn gemeenten bevoegd om hier tegen op te treden. “Wat onder *redelijke eisen van welstand* dient te worden verstaan, kan in zijn algemeenheid niet gezegd worden. Wat hier wel uit dient te worden afgeleid is dat het welstandstoezicht niet zo ver kan gaan dat het uiterlijk van een bouwwerk – bijvoorbeeld vanwege de cultuurhistorische waarde daarvan – geheel wordt gefixeerd” (Nijmeijer, 2001b, p. 164). Volgens Nijmeijer gaat het er om dat via het welstandstoezicht een aanvaardbaar niveau van esthetische kwaliteit van bouwwerken wordt bereikt. “Welke eisen er – gezien vanuit dat aanvaardbare niveau – aan het uiterlijk en de plaatsing van een bouwwerk dienen te worden gesteld, dient primair tot uitdrukking te worden gebracht in de criteria zoals die door de gemeenteraad op basis van artikel 12a van de Woningwet dienen te worden vastgesteld” (Nijmeijer, 2001b, p. 164).

Art. 12a, lid 1, Ww.

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 uiterlijk en de plaatsing van een bouwwerk waarop de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft, zowel op zichzelf beschouwd, als in verband met de omge-

- ving 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 de redelijke eisen van welstand.

Uit artikel 12a is op te maken dat gemeenten verplicht zijn om een welstandsnota op te stellen. Doen zij dit niet, dan kunnen zij een omgevingsvergunning simpelweg niet toetsen aan de redelijke eisen van welstand. Het gevolg daarvan is echter dat er ook geen toepassing kan worden gegeven aan de excessenregeling. Gemeenten die welstandsvrije gebieden aanwijzen of geen welstandsnota hebben kunnen dus ook geen spreekwoordelijke stok achter de deur hanteren in de vorm van de excessenregeling. Dat zou betekenen dat gemeenten in principe op geen enkele wijze regie meer kunnen voeren op bijvoorbeeld kleuraspecten van een bouwwerk (zie paragraaf 5.2), ook niet achteraf. Op 'paarse huizen', waar veel gemeenten bang voor zijn, kan dus in beginsel *niet* worden gehandhaafd indien niet vooraf aan de redelijke eisen van welstand is getoetst.

5.1.4 Repressieve welstandstoetsing

Uit de casestudies is gebleken dat gemeenten de burger graag meer vrijheid willen bieden door welstandsvrije gebieden aan te wijzen, maar tegelijkertijd willen zij niet de controle verliezen wanneer het mis blijkt te gaan. Dit heeft verschillende gemeenten aangespoort op zoek te gaan naar creatieve oplossingen. Deze paragraaf gaat daar nader op in.

Uit de eerdere analyse van de gemeente Kaag en Braassem in paragraaf 3.3 blijkt dat vrijwel het gehele grondgebied van deze gemeente welstandsluw is, met uitzondering van monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten. Welstandsluw betekent in dit geval dat er geen welstandstoets vooraf is, maar men naar eigen zeggen wel de mogelijkheid behoudt om repressief aan de redelijke eisen van welstand te toetsen. Enkel wanneer een bouwaanvraag betrekking heeft op een monument of een ander bouwwerk wat binnen een stads- en dorpsgezicht is gelegen, dient er wel vooraf een welstandstoets te worden ondergaan. Door de term welstandsluw te hanteren, tracht men de letter van de Wet te omzeilen.

Een nadere analyse wijst uit dat Kaag en Braassem niet de enige gemeente is die (enkel) repressief aan welstand toetst. Onder meer de gemeente Terneuzen heeft in 2005 een welstandsnota vastgesteld waarin de excessenregeling een prominente rol vervult. Een belangrijke pijler van deze welstandsnota is de gebiedsgerichte benadering, waarbij twee welstandsniveaus worden gehanteerd; enkel repressief welstandstoezicht in gebieden met toetsing achteraf op excessen en het reguliere toezicht in gebieden waar een basiskwaliteit dient te worden gehandhaafd. Voor de repressieve gebieden geldt dat er in beginsel welstandsvrij gebouwd kan worden. Slechts wanneer zich buitensporigheden voordoen kan er repressief aan welstand getoetst worden op basis van de excessenregeling. Deze tweedeling beviel de gemeente zo goed, dat men in 2007 zelfs besloten heeft het aantal repressieve gebieden uit te breiden. "Grofweg zal dan 95% van het grondgebied van de gemeente welstandsvrij zijn" (Gemeente Terneuzen, 2007, p.5).

Het is denkbaar dat de constructies die men in Terneuzen en Kaag en Braassem hanteert, op het gehele grondgebied worden toegepast. Dat zou betekenen dat een gemeente in principe geheel welstandsvrij is, maar dat men wel altijd bevoegd is om de eigenaar achteraf aan te schrijven tot

het treffen van voorzieningen mocht zich onverhoopt een buitensporigheid voordoen. Dit zou voor veel gemeenten een uitkomst kunnen zijn.

Juridische toetsing

Een belangrijke vraag die nu nog rest is of deze constructies ook in de praktijk juridisch houdbaar zijn? Omdat de Raad van State (ABRS) hierover nog geen uitspraak heeft gedaan is dit in zijn algemeenheid niet met zekerheid te zeggen. De wet regelt dat wanneer een gemeenteraad besluit dat 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, de excessenregeling niet mag worden toegepast.

Art. 12, lid 1, Ww.

Het uiterlijk van:

- a. een bestaand bouwwerk, met uitzondering van een bouwwerk, niet zijnde een seizoensgebonden bouwwerk, waarvoor in de omgevingsvergunning 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 bouwvergunning 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.

Art. 12, lid 2, Ww.

De gemeenteraad kan besluiten dat, in afwijking van het eerste lid en artikel 2.10 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.

Omdat er in zowel Kaag en Braassem als in Terneuzen geen welstandstoets plaatsvindt bij de aanvraag van een omgevingsvergunning gelden er dus in beginsel ook geen redelijke eisen van welstand. Het is in dat opzicht dan ook zeer aannemelijk dat de rechter repressieve toetsing aan de redelijke eisen van welstand in dit geval niet gegrond zal achten (De Swaef, 2011). Om deze constatering kracht bij te zetten kan een vergelijking worden getrokken met vergunningsvrije bouwwerken. Vergunningsvrije bouwwerken - als bedoeld in Bijlage II van het Besluit Omgevingsrecht¹¹ - worden namelijk vooraf ook niet aan de redelijke eisen van welstand getoetst. Maar ten aanzien van vergunningsvrije bouwwerken stelt de Woningwet middels artikel 12, eerste lid, sub b wel nadrukkelijk dat *'het uiterlijk van een te bouwen bouwwerk voor het bouwen waarvan op grond van artikel 2.1, derde lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht geen bouwvergunning is vereist, niet in ernstige mate in strijd mag zijn met de redelijke eisen van welstand.'* De wet stelt hier uitdrukkelijk dat óók vergunningsvrije bouwwerken niet in ernstige mate in strijd mogen zijn met de redelijke eisen van welstand, wat gemeenten rechtvaardigt om dergelijke vergunningsvrije bouwwerken repressief aan welstand te toetsen. Jurisprudentie hieromtrent bevestigt dit¹². Juist op basis van deze regeling lijkt de hiervoor uitgesproken twijfel ten aanzien

¹¹ Besluit van 25 maart 2010, Stb. 143, tot uitvoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, gewijzigd 21 februari 2011, Stb. 102

¹² Rb. Amsterdam 14 juli 2007, LJN: BB0246.

van de constructies als toegepast in Kaag en Braassem en Terneuzen gegrond. Het onderstaande artikel uit het Bor bevestigt deze twijfel:

Art. 6.2 Welstand, Bor

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 advies aan de welstandscommissie dan wel de stadsbouwmeester, tenzij er voor het desbetreffende bouwwerk geen redelijke eisen van welstand gelden [...].

Artikel 6.2 Besluit omgevingsrecht biedt eens te meer reden om de mogelijkheid waarbij enkel repressief aan welstand wordt getoetst ernstig in twijfel te trekken. Er wordt immers impliciet gesuggereerd dat wanneer een aanvraag voor activiteiten als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wet niet ter advies aan de welstandscommissie dan wel stadsbouwmeester wordt voorgelegd, er voor het desbetreffende gebouw geen redelijke eisen van welstand gelden. Het kan ten slotte aannemelijk worden geacht dat de Raad van State problemen zal hebben met een regeling zoals deze onder meer in Terneuzen wordt gehanteerd. Hetzelfde geldt voor de gemeente Kaag en Braassem. Hoewel zij niet spreken van welstandsvrije gebieden, maar van welstandsluwe gebieden, moet ook deze constructie sterk in twijfel worden getrokken. Ook daar wordt namelijk niet vooraf aan de redelijke eisen van welstand getoetst, waardoor toetsing achteraf moeilijk te verantwoorden is. Precieze duidelijkheid kan echter niet worden gegeven zolang de ABRS geen uitspraak heeft gedaan. Duidelijk is wel dat beide gemeenten zich op glad ijs bevinden.

Ondanks de juridische valkuilen zou het voor veel gemeenten een uitkomst zijn wanneer het mogelijk was om een beknopte welstandsnota op te stellen waarin enkel is vastgelegd dat men repressief aan welstand kan toetsen. Het biedt gemeenten namelijk een belangrijke stok achter de deur, terwijl zij de burger toch veel vrijheid kunnen bieden. Helaas blijkt deze vorm van repressieve toetsing juridisch zeer zwak te zijn.

5.1.5 Conclusie

In paragraaf 2.4.1 zijn vier aspecten benoemd die van invloed zijn op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen; situering, hoofdvormen, gevelaanzichten, materialisatie en detaillering. Deze aspecten vormen de basis van dit hoofdstuk, waarin gezocht wordt naar de mogelijkheden om regie te voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen. In de inleiding van dit hoofdstuk is reeds geconstateerd dat de welstandsnota en het bestemmingsplan, op basis van het limitatief-imperatieve stelsel, de meest voor de hand liggende instrumenten hiertoe zijn. De welstandsnota biedt gemeenten namelijk de mogelijkheid om regie te voeren op zowel stedenbouwkundige als architectonische aspecten. In principe kunnen gemeenten via de welstandsnota sturen op zowel de *situering* en *hoofdvorm* van gebouwen, als ook op de *gevelaanzichten*, *materialisatie* en *detaillering*.

Desalniettemin zijn gemeenten wel vrij om welstandsvrije gebieden aan te wijzen in hun welstandsnota. Dat betekent dat een aanvraag voor een omgevingsvergunning in deze gebieden niet aan de redelijke eisen van welstand getoetst hoeft te worden. Indien een gemeente toetsing aan de redelijke eisen van welstand in geen enkel gebied nodig acht, staat zij vrij om de welstandsnota in zijn geheel af te schaffen. Het idee dat de burger daarmee alle vrijheid toekomt, maakt veel gemeenten echter huiverig. Men houdt namelijk graag een stok achter de deur mocht

het mis dreigen te gaan. De welstandsnota biedt gemeenten daarom de mogelijkheid om repressief aan welstand te toetsen. Op basis van deze zogenaamde excessenregeling kunnen zij de eigenaar aanschrijven tot het treffen van voorzieningen indien een bouwwerk in ernstige mate in strijd is met de redelijke eisen van welstand. De wet vermeldt echter expliciet dat deze regel *niet* geldt voor welstandsvrije gebieden. Constructies zoals toegepast in Terneuzen en Kaag en Braassem worden daarom ernstig in twijfel getrokken, deze gemeenten bevinden zich dan ook nadrukkelijk op glad ijs!

5.2 Bestemmingsplan

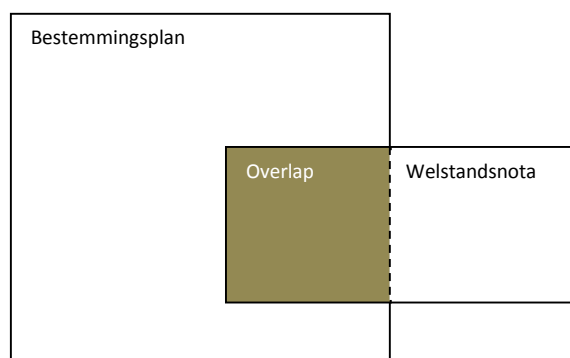
Welstandsnota of niet, gemeenten behouden altijd de mogelijkheid om middels het bestemmingsplan regie te voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen. De vraag is echter in hoeverre de verschillende aspecten die van invloed worden geacht op deze verschijningsvorm, verankerd kunnen worden in het bestemmingsplan. Deze paragraaf zal hier nader op in gaan.

Spanningsveld

In hoofdstuk drie werd het spanningsveld tussen flexibiliteit en rechtszekerheid al aangehaald. Globale plannen bieden flexibiliteit en gedetailleerde plannen bieden de burger daarentegen rechtszekerheid. Gedetailleerde plannen zijn voornamelijk geschikt voor gebieden waarin weinig tot geen veranderingen in de bestaande situatie wenselijk worden geacht. De gemeente kan in dat geval kiezen voor een conserverend plan. Vaak gaat het daarbij om bestaande woonwijken, beschermde stads- of dorpsgezichten of gebieden met een bepaalde landschappelijke waarde.

Globale plannen bieden die rechtszekerheid nauwelijks, wat ook niet altijd wenselijk is. “Dit kan vanuit het oogpunt van ruimtelijke ontwikkeling en gemeentelijke belangen namelijk onaan-trekkelijk kan zijn” (Van Buuren et al., 2009, p. 54). Het voordeel van globale plannen is daarentegen dat ze minder kaders vastleggen en zodoende meer ruimte voor initiatieven bieden, dat kan echter wel betekenen dat overheden en burgers eerder geconfronteerd kunnen worden met ontwikkelingen die niet wenselijk zijn. Flexibele plannen bieden de eigenaar meer ruimte, maar de buurman ook. Gedetailleerde plannen leggen de eigenaar juist kaders op, maar beperken ook de vrijheid van de buurman. Om via het bestemmingsplan te kunnen sturen op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen is het veelal onvermijdelijk dat bestemmingsplannen gedetailleerde vormen aannemen.

Een bestemmingsplan kan in beginsel ver gaan in zijn karakterisering. Zo kan een bestemmingsplan bijvoorbeeld bepalingen bevatten over de kapvorm – en daarmee ‘platte dozen’ uitsluiten – of over het gegeven dat de karakteristieke bebouwing van een gebied bestaat uit vrijstaande- of arbeiderswoningen. “De grens van wat toelaatbaar is in een bestemmingsplan, en in hoeverre de instandhouding van ruimtelijke karakteristieken door het plan kan worden afgedwongen, verschilt per situatie” (Federatie welstand, 2010b, p. 20). Het bestemmingsplan is in beginsel bedoeld om de ruimte op gedegen wijze te ordenen (een goede ruimtelijke ordening), in functies, situering en bouwmassa, en niet in beeldkwaliteit. “Welstandseisen horen niet thuis in het bestemmingsplan, zo luidt de vaste jurisprudentie” (Tunnissen & Zundert, 2008, p. 181). De wetgever biedt immers niet voor niets middels artikel 12a van de Woningwet de mogelijkheid om een welstandsnota op te stellen. Maar doordat verschillende op de ruimtelijke verschijningsvorm van invloed zijnde aspecten zowel in het bestemmingsplan als in de welstandsnota kunnen worden vastgelegd, is de grens tussen beide instrumenten niet scherp te trekken.



Figuur 5.1: Verhouding tussen het object van regeling van het bestemmingsplan en de welstandsnota (Bewerking op Nijmeijer, 2001b, p. 121).

Nijmeijer (2001b, p. 121) stelt dan ook dat er enige overlap in het object van regeling waarneembaar is (zie figuur 5.1). In een bestemmingsplan voor een waardevol cultuurhistorisch gebied is bijvoorbeeld meer toegestaan dan elders, en indien het in het belang van een ‘goede ruimtelijke ordening’ vereist is, kunnen ook beeldkwaliteitsaspecten in het bestemmingsplan terecht komen (zie verderop in dit hoofdstuk). Expliciete regels met betrekking tot materiaalgebruik, kleur en onderlinge verhoudingen van bouwwerken horen normaal gesproken echter niet thuis in het bestemmingsplan. De jurisprudentie sluit daar zoals gezegd bij aan. Toch is kentering in het denken gaande. Daar zal in dit onderzoek bij worden aangesloten. In deze paragraaf zullen daarom de mogelijkheden om kwaliteitsaspecten in het bestemmingsplan op te nemen nader besproken worden (Federatie Welstand, 2010b).

5.2.1 Ruimtelijke relevantie

Naast de verbeelding en doeleindenomschrijving bevat een bestemmingsplan ‘voor zover nodig’ ook andere regels omtrent het gebruik van de in het plan begrepen gronden en van de zich daarop bevindende bouwwerken; bebouwings-, aanleg- en gebruiksregels. In het kader van dit onderzoek zijn met name de bebouwingsregels interessant. Daarin kunnen onder meer eisen worden gesteld omtrent aard, nadere situering, hoogte, diepte, aantal bouwlagen et cetera van bouwwerken. Indien gewenst kan de dakvorm worden voorgeschreven of kan voor een perceel een maximaal toegestaan bebouwingspercentage worden aangeduid. En er kan daarnaast een voor-gevelrooilijn of bouwvlak voorgeschreven worden. Hiermee kan sterk gestuurd worden op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen. Wanneer men middels dergelijke bebouwingsvoorschriften regie wil voeren op deze ruimtelijke verschijningsvorm dient men wel rekening te houden met een cruciaal criterium, namelijk alles wat in het bestemmingsplan wordt vastgelegd moet in het belang zijn van een ‘goede ruimtelijke ordening’, het moet met andere woorden ‘ruimtelijk relevant’ zijn. “De wet biedt echter geen houvast voor de beantwoording van de vraag wat hieronder verstaan moet worden” (Van Buuren et al., 2009, p. 38). De memorie van toelichting¹³ op de Wro omschrijft wel wat onder ‘een goede ruimtelijke ordening’ in dit geval betekent: *‘Een goede ruimtelijke ordening verlangt dat de overheid telkens alle in het geding zijnde belangen met een ruimtelijke dimensie afweegt en de besluitvorming over het ruimtegebruik zo inricht dat dit leidt tot een goede ruimtelijke en maatschappelijke ordening. Dit vergt een visie op, en een*

¹³ Kamerstukken 2002-2003, 28 916, Nr. 3, Memorie van toelichting, p. 9-19

beschrijving van de voor het betrokken gebied wenselijke geoordeelde ruimtelijke ordening.’ En ten aanzien van het bestemmingplan stelt de memorie van toelichting: *‘De ruimtelijke ordening heeft als doel zo gunstig mogelijke voorwaarden te creëren voor het gebruik en de ontwikkeling van een bepaald gebied.’* Concluderend kan gesteld worden dat de Wro alleen bebouwingsregels toestaat voor zover die met het oog op een goede ruimtelijke ordening nodig zijn (Van Buuren et al., 2009, p. 38).

In hoofdstuk twee is bepaald dat de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen door de volgende vier aspecten wordt bepaald:

- 1 Situering (rooilijnen, zijdelingse afstand en oriëntatie)
- 2 Hoofdvormen (bouwmassa, bouwhoogte, kapvorm en kaprichting)
- 3 Gevelaanzicht (gevelopbouw, gevelgeleding, plasticiteit)
- 4 Materialisatie en detaillering (Materiaalkeuze, materiaalkleur en detaillering).

De vraag is nu, welke van deze aspecten dienen het belang van een goede ruimtelijke ordening? Uit de literatuur blijkt dat het derde en vierde aspect in beginsel geen invloed hebben op het ruimtebeslag en dus puur op het uiterlijk van het bouwwerk gericht zijn. “Men kan zodoende de ruimtelijke relevantie van bepaalde aspecten bepalen aan de hand van het begrip ‘situeringskenmerken’. Doordat de aspecten gevelaanzicht en materialisatie en detaillering in geen enkel geval enige invloed hebben op ‘de situering van’ of op ‘de omvang van’ het ruimtebeslag door een gebruiksdoeleinde, zijn zij niet aan te merken als ruimtelijk relevant” (Brabers, 2003, p. 21)¹⁴. Op die grond kunnen deze aspecten daarom niet in een bestemmingsplan worden geregeld. “Dit uitgangspunt is conform de jurisprudentie; in KB 21 maart 1991, BR 1991, p. 535 werd bepaald dat bestemmingsplanregels, welke slechts tot doel hebben om het uiterlijk van binnen het plangebied te realiseren (individuele) bebouwing te reguleren (bijvoorbeeld met betrekking tot materiaalkeuze), buiten de werkingssfeer van het bestemmingsplan vallen en daarin derhalve niet thuishoren¹⁵” (Brabers, 2003, p. 21). Ten aanzien van de situering en de hoofdvormen van een bouwwerk is de situatie echter genuanceerder. Deze aspecten kunnen immers wel van invloed zijn op de omvang van het ruimtebeslag en kunnen daarom wel als ruimtelijk relevant beschouwd worden, mits dit voldoende wordt verantwoord in de toelichting van het bestemmingsplan (Blommenstein, 2010).

Tot dusver kan daarom geconcludeerd worden dat de mogelijkheid bestaat om de ‘situering’ en ‘hoofdvormen’ van gebouwen juridisch in het bestemmingsplan te verankeren omdat deze aspecten als ruimtelijk relevant kunnen worden aangemerkt. De vraag is of er op de een of andere manier ook ruimte kan worden geboden om de aspecten ‘gevelaanzichten, materialisatie en detaillering’ in het bestemmingsplan te verankeren. Uit de gestalttheorie in hoofdstuk twee blijkt immers dat bijvoorbeeld ook kleurgebruik van invloed kan zijn op de ruimtelijke kwaliteiten of karakteristieken van een gebied. De wet van de gelijkheid beschrijft dat wij mensen objecten groeperen op basis van kleur. Passen we dit toe op de gebouwde omgeving dan kunnen we con-

¹⁴ Hierbij dient te worden opgemerkt dat het criterium ‘een goede ruimtelijke ordening’ niet is gewijzigd in de Wro ten opzichte van de WRO. Het inhoudelijk kader voor de in het bestemmingsplan op te nemen regels is ongewijzigd. Gegeven het feit dat dit begrip in de Wro niet is gewijzigd, is het aannemelijk dat de jurisprudentie betreffende dit criterium nog steeds onverkort van toepassing is (Witbreuk, Nijmeijer & Soppe, 2009, p. 8).

¹⁵ Zie ook de noot van B. Rademaker bij ABR 1 december 2000, BR 2001, p. 225.

stateren dat er bijvoorbeeld samenhang in het straatbeeld kan ontstaan op basis van gelijke kleuren. Andersom kan er diversiteit ontstaan wanneer een breed kleurenpalet het straatbeeld bepaald. Dit in ogenschouw nemend zou je kunnen veronderstellen dat de materiaalkleur een ruimtelijk relevant aspect *kan* zijn. Ondanks het feit dat de jurisprudentie weinig hoop biedt, zal in het vervolg van deze paragraaf gezocht worden naar mogelijkheden om ook de aspecten ‘gevelaanzichten, materialisatie en detaillering’ in het bestemmingsplan te verankeren. Onder de oude WRO werd er bijvoorbeeld redelijk veel gebruik gemaakt van de zogenaamde beschrijving in hoofdlijnen (b.i.h.) in het bestemmingsplan, waarin de meest uiteenlopende zaken konden worden geregeld. Kunnen via deze weg wellicht nog bepaalde zaken worden verankerd in het bestemmingsplan? Of wellicht toch via de ‘nadere eisenregeling’?

5.2.2 Beschrijving in Hoofdlijnen

Onder de oude WRO¹⁶ was het mogelijk om een zogenaamde beschrijving in hoofdlijnen (in het vervolg b.i.h.) op te nemen in het bestemmingsplan, zo bepaalde artikel 12 lid 1 onder a Bro 1985 immers:

Art. 12, lid 1, Bro

1 Een bestemmingsplan alsmede een ontwerp daarvoor worden vervat in:

- a een omschrijving van de in het plan vervatte bestemmingen waarbij per bestemming het doel of de doeleinden worden aangegeven, die met het oog op een goede ruimtelijke ordening aan de in het plan begrepen gronden worden toegekend, *alsmede in voorkomend geval, een beschrijving in hoofdlijnen van de wijze waarop met het plan dat doel of die doeleinden worden nagestreefd* (curs. Niels Spierings);

Over de betekenis van de b.i.h. bestond lange tijd veel onduidelijkheid. De bedoeling van de wetgever is geweest om met een b.i.h. de mogelijkheden voor het opstellen van globale en/of flexibele bestemmingsplannen te vergroten. De gedachte van de wetgever was om beleidsdoelstelling die normaliter in de toelichting van het bestemmingsplan worden opgenomen, onderdeel uit te laten maken van de planregels. Daarmee zouden deze beleidsdoelstellingen in de b.i.h. een juridisch bindend karakter krijgen, waardoor hier bij een bouw aanvraag aan getoetst zou worden (Van Buuren et al., 2009, p. 34).

De beschrijving in hoofdlijnen kon in het bestemmingsplan worden opgenomen “indien het wenselijk was om de doeleinden die met de bestemming werden nagestreefd in het bindende gedeelte van het bestemmingsplan zelf op te nemen” (Dijkstra, 2006, p. 110). Daarmee konden stedenbouwkundige, landschappelijke en/of ecologische kwaliteiten een juridische vertaling krijgen. Omdat het bestemmingsplan een toetsingskader vormt voor bouw- en aanlegvergunningen, konden deze kwaliteiten daardoor beschermd worden. De Raad van State stelde daarbij echter wel nadrukkelijk de eis “dat de bepaling in een b.i.h. voldoende duidelijkheid bood om als toetsingskader bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag te kunnen functioneren” (Van Buuren et al., 2009, p. 34). Het opnemen van dergelijke kwalitatieve aspecten in de toelichting was onvoldoende, een juridische toets is dan namelijk niet mogelijk. De b.i.h. was onder de oude WRO een facultatief onderdeel van het bestemmingsplan. Bij voorkeur dienden gemeenten hun

¹⁶ Wet van 5 juli 1962, Stb. 286, houdende vaststelling van nieuwe voorschriften omtrent de ruimtelijke ordening, zoals deze wet laatstelijk is gewijzigd bij de Wet van 21 juni 2007, Stb. 256.

beleid voldoende duidelijk te maken in de bestemmingsplanaanduiding en de regels, waardoor het opnemen van een b.i.h. niet nodig was (Dijkstra, 2006, pp. 110-111).

De beschrijving in hoofdlijnen omvatte (Dijkstra, 2006, p. 111):

- Een doeleindenomschrijving per bestemming in het plangebied;
- Een beschrijving in hoofdlijnen, waarin de structuur van het gebied is beschreven;
- Voorschriften omtrent bebouwing en gebruik.

Dit laatste punt is in het kader van dit onderzoek natuurlijk interessant. Zojuist werd al aangegeven dat bepalingen voldoende duidelijkheid moeten bieden om te kunnen functioneren als toetsingskader. “Indien een bepaling in de beschrijving werd toegepast als toetsingsnorm voor de verlening van een bouwvergunning, diende de criteria geobjectiveerd te zijn. In die zin kan er sprake zijn van kwantitatieve en kwalitatieve criteria. Regels die betrekking hadden op bouwen dienden zoveel mogelijk in de gewone bebouwingsregels opgenomen te worden. Slechts die kwantitatieve bepalingen, die daarin niet of moeilijk te vatten waren zouden moeten worden opgenomen in een beschrijving in hoofdlijnen” (Dijkstra, 2006, p. 113). In de praktijk zijn onder vigeur van de WRO in veel plannen een b.i.h. voorschriften opgenomen die daar in feite niet direct thuishoorden, omdat het om gewone bestemmingsplanregels ging. Van Buuren et al. benadrukken dat dit de helderheid over de precieze eigen juridische betekenis van de b.i.h. niet heeft bevorderd (Van Buuren et al., 2009, p. 35).

Vaak werden er ook beeldkwaliteitsaspecten in de beschrijving in hoofdlijnen opgenomen, waarin bijvoorbeeld materiaalgebruik, kleurgebruik of architectuur (van de gevel) werden benoemd. De vraag is echter of dergelijke (welstands)aspecten wel in de b.i.h. opgenomen mogen worden? Om deze vraag te beantwoorden dient volgens Nijmeijer (2001b, p. 174) onderscheid gemaakt te worden tussen “elementen uit de b.i.h. die als rechtstreekse toetsingsnorm kunnen worden aangemerkt waaraan het bouwplan in het kader van artikel 2.10 lid 1 sub c Wabo¹⁷ dient te worden getoetst, en elementen uit de b.i.h. welke als instructienorm kunnen worden aangemerkt. Met een rechtstreekse toetsingsnorm worden elementen uit een b.i.h. bedoeld welke gerelateerd zijn aan de verordeningen- en/of toetsingsfunctie van het bestemmingsplan of de beheersverordening. Instructienormen hebben daarentegen een niet normatieve uitvoerings- of afstemmingsfunctie ten aanzien van het bestemmingsplan” (Nijmeijer, 2001b, p. 174). Dat betekent dat zij bij de toetsing van de omgevingsvergunningsaanvraag aan het bestemmingsplan geen rol spelen.

Te allen tijde geldt dat elementen uit de b.i.h. een sterke relatie dienen te hebben met de inhoud van de ‘klassieke’ regels uit het bestemmingsplan. “Het moet namelijk gaan om het nastreven van de doeleinden die in het bestemmingsplan aan de gronden zijn toegekend met het oog op een goede ruimtelijke ordening” (Nijmeijer, 2001b, p. 175). Het opnemen van welstands-criteria in de b.i.h. bij wijze rechtstreekse toetsingsnorm kan daarmee worden uitgesloten. De reden daarvoor werd eigenlijk al in de vorige paragraaf gegeven, welstandsaspecten oefenen namelijk geen invloed uit op het ruimtebeslag van gebouwen en zijn derhalve niet ruimtelijk relevant. Regels met betrekking tot welstandsaspecten kunnen daarom nooit in het bestemmingsplan terecht komen. Omdat de b.i.h. feitelijk deel uitmaakt van het bestemmingsplan, con-

¹⁷ Wet van 6 november 2008, Stb. 496, houdende regels inzake een vergunningstelsel met betrekking tot activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving en inzake handhaving van regelingen op het gebied van de fysieke leefomgeving, zoals deze wet laatstelijk is gewijzigd bij de Wet van 29 april 2010, Stb. 187.

cludeert Nijmeijer (2001b, p. 175) dat in een b.i.h. geen normering van de welstandsaspecten van een bouwwerk mag worden opgenomen.

Het enige wat dan nog overblijft, is het opnemen van welstandscriteria in de b.i.h. als zijnde instructienormen. De jurisprudentie hieromtrent bepleit dat niet-normatieve bepalingen, welke dus niet gerelateerd zijn aan de toetsingsfunctie van het bestemmingsplan, slechts een inspanningsverplichting voor burgemeesters en wethouders inhouden. Daarmee komt ook de rechtszekerheid van de burger niet in gevaar. Nijmeijer (2001b) plaatst echter zijn twijfels bij de toegevoegde waarde van welstandscriteria die bij wijze van instructienorm in de b.i.h. zijn opgenomen. “Deze lijkt in normatief, noch in praktisch opzicht aanwezig” (Nijmeijer, 2001b, p. 176).

Zoals bekend is vanaf 1 juli 2008 echter de Wro van kracht, maar wat betekent dat voor de beschrijving in hoofdlijnen? In de Wro noch in het Bro¹⁸ zijn regels over de b.i.h. opgenomen. Daaruit kan geconcludeerd worden dat deze regeling geschrapt is in de Wro. De Nota van Toelichting bij het Bro¹⁹ zegt daarover het volgende:

In tegenstelling tot het Bro 1985 bevat deze nieuwe regeling geen regels over de beschrijving in hoofdlijnen (b.i.h.), voorheen geregeld in artikel 12, eerste lid, onder a, Bro 1985. In de praktijk is gebleken dat de b.i.h. voornamelijk werd gebruikt voor een beleidsmatige beschrijving van de samenhang van functies binnen één bestemming of de samenhang van functies binnen of buiten het plangebied of de samenhang met ruimtelijk relevant sectorbeleid. De b.i.h. werd ook gebruikt om elementen van de beoogde uitvoering of de samenwerking met projectontwikkelaars (PPS) te beschrijven. Omdat deze elementen eerder thuishoren in een structuurvisie of in de toelichting bij het bestemmingsplan, *is van een regeling van de b.i.h. in het Bro afgezien* (curs. Niels Spierings).

Uit het bovenstaande komt nadrukkelijk naar voren dat de b.i.h. niet in het bestemmingsplan thuishoort. Maar, zo benadrukken Van Buuren et al. (2009, p. 35), laat dat nog wel de vraag open of gemeenteraden nog *bevoegd* zijn om een b.i.h. in een bestemmingsplan op te nemen. De opvatting dat die mogelijkheid nog altijd bestaat verdedigen zij door te stellen dat artikel 3.1 Wro noch enige andere bepaling zich ertegen verzet. Anders gezegd; de Wet verbiedt het niet, dus mag het. Dit biedt een zekere ruimte voor interpretatie. Zij onderbouwen hun opvatting met de volgende opmerking in de memorie van toelichting: *‘Bestemmingsplanautoriteiten kunnen, indien zij dat wensen, het beleidsmatige en programmatische karakter van bestemmingsplannen versterken.’*²⁰ Hoewel deze tekenen erop wijzen dat het opnemen van een b.i.h. niet per definitie onmogelijk is, is echter wel zeer de vraag of het ook wenselijk is? Van Buuren et al. (2009) geven aan dat wanneer gemeenteraden het van belang achten om een b.i.h. op te nemen, zij hopen dat daarin alleen duidelijk tot burgemeester en wethouders gerichte inspanningsverplichtingen worden opgenomen en geen regels omtrent het oprichten van bouwwerk of het gebruik van gronden en opstallen (Van Buuren et al., 2009, p. 35).

Hoewel Van Buuren et al. (2009) lijken te suggereren dat het opnemen van een b.i.h. in het bestemmingsplan niet per definitie onmogelijk is, is de Nota van Toelichting bij het Bro²¹ een stuk helderder in zijn formulering:

¹⁸ Besluit van 21 april 2008, Stb. 145, tot uitvoering van de Wet ruimtelijke ordening, gewijzigd 13 september 2010, Stb. 696.

¹⁹ Bijlage bij kamerstukken, 30 218, nr. 23, Nota van Toelichting, p. 6.

²⁰ Kamerstukken 2002-2003, 28 916, nr. 3, Memorie van Toelichting, p. 20.

²¹ Bijlage bij kamerstukken, 30 218, nr. 23, Nota van Toelichting, p. 6.

De schrapping van de b.i.h., waarvan de opneming in het Bro 1985 facultatief was omschreven, betekent dat deze geen onderdeel van het bestemmingsplan meer kan uitmaken. De b.i.h. kan echter als onderdeel van de toelichting bij het bestemmingsplan blijven voortbestaan. De rol ervan in de toetsing van de uitvoeringsbesluiten van het bestemmingsplan door de rechter wordt daarmee een andere. De b.i.h. wordt aldus een beleidsstuk.

Hieruit blijkt nadrukkelijk dat de b.i.h. niet langer juridisch deel uit kan maken van het bestemmingsplan. Wél is het mogelijk om een b.i.h. in de toelichting op te nemen, als zijnde gemeentelijk beleid. In dat geval is het wellicht geen onverstandig idee om een referentiekader met betrekking tot de ruimtelijke karakteristieken van een gebied in een b.i.h. op te nemen. Daarmee wordt een doelstellend kader bedoeld, waarin de na te streven basiskwaliteiten van een gebied nader beschreven kunnen worden. Daarin kan tevens worden teruggegrepen op de bestemmingsplanregels met betrekking tot de situering en hoofdvormen van bouwwerken, en hoe deze bijdragen aan de referentiekwaliteit. Eveneens kunnen er niet-normatieve kaders ten aanzien van gevelaanzichten, materiaal- en kleurgebruik in worden geïntegreerd. Het doel van een dergelijk referentiekader is om de ruimtelijke karakteristieken van een gebied op lange termijn te behouden. Nogmaals, het gaat dan niet om een toetsend kader, maar om een doelstellend kader voor burgemeesters en wethouders.

Op basis van het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat de b.i.h. onder de nieuwe Wro niet langer formeel onderdeel van het bestemmingsplan kan uitmaken. Wel kan het als onderdeel van de toelichting bij het bestemmingsplan blijven voortbestaan. Aanbevolen wordt om hierin een doelstellend kader op te nemen ten aanzien de zorg voor het behoud en de ontwikkeling van ruimtelijke karakteristieken.

5.2.3 Beeldkwaliteitsplan

Voor de invoering van de Wro konden beeldkwaliteitsplannen gekoppeld worden aan één van de in de (oude) WRO genoemde planvormen. Zo werden beeldkwaliteitsplannen vaak opgenomen in de zojuist besproken ‘beschrijving in hoofdlijnen’ van een bestemmingsplan. Onder de nieuwe Wro is het echter niet meer mogelijk om een b.i.h. formeel in het bestemmingsplan op te nemen, enkel in de toelichting. “In het verleden werd een beeldkwaliteitsplan vaak (middels de b.i.h.) juridisch gekoppeld aan het bestemmingsplan, maar sinds de verplichting om een welstandsnota vast te stellen zijn beeldkwaliteitsplannen voornamelijk (integraal) in deze nota opgenomen” (Klaassen, 2008, p. 419). In de betreffende welstandsnota moet dan wel nadrukkelijk naar het beeldkwaliteitsplan verwezen worden of de tekst moet integraal worden opgenomen. Het beeldkwaliteitsplan kan dan als toetsingskader voor welstand fungeren.

Er zijn dus twee mogelijkheden te onderscheiden om een beeldkwaliteitsplan enige juridische status te geven. Enerzijds kan een beeldkwaliteitsplan juridisch onderdeel uitmaken van het bestemmingsplan, anderzijds kan een juridische koppeling worden gelegd met de welstandsnota. “Het juridisch onderdeel laten zijn van’ houdt in dat de desbetreffende documenten worden vastgesteld door het bestuursorgaan dat bevoegd is tot vaststelling van het wettelijke instrument waarvan de buitenwettelijke figuren (het beeldkwaliteitsplan) onderdeel uitmaken. Bovendien moet de voor de wettelijke figuur voorgeschreven vaststellingsprocedure worden gevolgd. Voor het bestemmingsplan betekent dit bijvoorbeeld dat een bij het plan behorend beeldkwaliteitsplan door de gemeenteraad moet worden vastgesteld en dat ook het beeldkwaliteitsplan de

bestemmingsplanprocedure doorloopt²² (Nijmeijer, Hillegers & Lam, 2007, p. 49). Volgt men deze procedure, dan heeft het beeldkwaliteitsplan een normatieve functie in relatie tot het bestemmingsplan. Hetzelfde geldt wanneer een beeldkwaliteitsplan juridisch aan een welstandsnota gekoppeld wordt, ook dan kan aan het beeldkwaliteitsplan een normatieve functie worden ontleend. “Een combinatie van beide normatieve functies treft men in de praktijk veel aan” (Klaassen, 2009, p. 420). In dat geval wordt het beeldkwaliteitsplan zowel aan het bestemmingsplan als aan de welstandsnota gekoppeld. Een probleem is echter dat een beeldkwaliteitsplan in veel gevallen zowel stedenbouwkundige als welstandscriteria bevat. Dergelijke welstandscriteria horen echter weer niet in het bestemmingsplan thuis, daarom gaat de voorkeur uit naar een vertaling van het beeldkwaliteitseisen in de welstandsnota (Klaassen, 2008).

Omdat verschillende gemeenten momenteel overwegen hun welstandsnota af te schaffen, is het interessant om te analyseren wat de gevolgen daarvan zijn voor de status van beeldkwaliteitsplannen. Wanneer een gemeente deze beslissing neemt, betekent dit dat het beeldkwaliteitsplan enkel nog juridisch aan het bestemmingsplan kan worden gekoppeld. In dat geval verliest een beeldkwaliteitsplan voor een groot deel zijn waarde. Dit komt doordat veel beeldkwaliteitsplannen zowel randvoorwaarden bevatten ten aanzien van de stedenbouwkundige structuur van een gebied alsook ten aanzien van de (architectonische) vormgeving van bouwwerken. Deze eerste categorie kan worden gezien als “een uitwerking van het stedenbouwkundig beeld als bedoeld in de bestemmingsplanregels” (Klaassen, 2008, p. 419). De tweede categorie is daarentegen hoofdzakelijk gerelateerd aan “de uitoefening van het welstandstoezicht als bedoeld in artikel 12 Woningwet” (Klaassen, 2008, p. 419). De bepalingen ten aanzien van de vormgeving van de gebouwde omgeving dienen in veel beeldkwaliteitsplannen als toetsingskader bij de welstandsbeoordeling. Omdat het beeldkwaliteitsplan echter niet juridisch gekoppeld is aan een welstandsnota kunnen deze vormgevingsaspecten géén weigeringsgrond opleveren als bedoeld in artikel 2.10 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Het gaat hier immers om welstandsgerelateerde aspecten, welke redelijkerwijs niet in het bestemmingsplan thuishoren (Klaassen, 2008, p. 419).

Wanneer een beeldkwaliteitsplan dus alleen juridisch geïntegreerd wordt in het bestemmingsplan en het ten aanzien van dat plan een normatieve functie heeft, kan er dus niet worden getoetst aan vormgevingsaspecten uit het beeldkwaliteitsplan. Deze aspecten zijn namelijk niet ruimtelijk relevant. Wel kan men toetsen aan stedenbouwkundige aspecten uit het beeldkwaliteitsplan. Maar logischer is in dat geval om deze aspecten in het bestemmingsplan zelf te regelen, dat voorkomt onnodige verwarringen. Tabel 5.1 maakt het een en ander duidelijk.

Toetsen aan:	Gekoppeld aan: Bestemmingsplan Bestemmingsplan én welstandsnota	
Situering	✓	✓
Hoofdvormen	✓	✓
Gevelaanzicht	✗	✓
Materialisatie en detaillering	✗	✓

Tabel 5.1: sturingsmogelijkheden middels het beeldkwaliteitsplan.

²² Zie ook A.G.A. Nijmeijer. *Het beeldkwaliteitsplan: juridische integratie in het bestemmingsplan niet zonder problemen*. BR 2011, p. 1022-1030.

Uit de tabel blijkt dat wanneer een beeldkwaliteitsplan enkel gekoppeld wordt aan een bestemmingsplan er in principe alleen getoetst kan worden aan de aspecten 'situering' en 'hoofdvormen'. Dit zijn immers aspecten die eerder in dit hoofdstuk als 'ruimtelijk relevant' werden beoordeeld. Dat geldt echter niet voor de aspecten 'Gevelaanzicht' en 'materialisatie en detaillering'. Deze zaken oefenen duidelijk geen invloed uit op het ruimtegebruik en zijn derhalve niet ruimtelijk relevant. Alleen wanneer het beeldkwaliteitsplan ook juridisch onderdeel zou uitmaken van de welstandsnota kan er aan deze welstandsgerelateerde aspecten worden getoetst.

Concluderend kan gesteld worden dat wanneer een gemeente besluit haar welstandsnota, af te schaffen, beeldkwaliteitsplannen geen enkele toegevoegde waarde meer hebben. Zonder de juridische koppeling met de welstandsnota kan er immers niet aan welstandsgerelateerde aspecten worden getoetst. Wel kan een beeldkwaliteitsplan als 'verleiding' dienen voor initiatiefnemers, door het als beeldkwaliteitsparagraaf in de toelichting van het bestemmingsplan op te nemen. Hoewel dit geen normatief kader biedt, kan het initiatiefnemers wel verleiden tot een bepaald ruimtelijk beeld.

5.2.4 Nadere eisen

Tot dusver biedt de wet geen ruimte om aspecten als gevelaanzichten of materiaal- en kleurgebruik juridisch te verankeren in het bestemmingsplan. Een regeling die tot dusver nog niet aan bod is gekomen is de 'nadere eisen' regeling. Artikel 3.6 lid 1 aanhef en onder d Wro (zie onder) biedt burgemeesters en wethouders namelijk de mogelijkheid om met inachtneming van in het plan te geven regels *'ten aanzien van in het plan omschreven onderwerpen of onderdelen nadere eisen te stellen.'* Hiermee kunnen burgemeesters en wethouders op een later tijdstip nadere eisen (of regels) stellen ten aanzien van bepaalde 'onderwerpen of onderdelen' van het plan. "Zij houdt dan een beperking in van wat zonder de toepassing van die bevoegdheid op grond van de planregels mogelijk zou zijn" (Van Buuren et al., 2009, p.66).

Art. 3.6, Wro

1. Bij een bestemmingsplan kan worden bepaald dat met inachtneming van de bij het plan te geven regels:
 - a. burgemeester en wethouders binnen bij het plan te bepalen grenzen het plan kunnen wijzigen;
 - b. burgemeester en wethouders het plan moeten uitwerken;
 - c. bij een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van bij het plan aan te geven regels;
 - d. burgemeester en wethouders ten aanzien van in het plan omschreven onderwerpen of onderdelen nadere eisen kunnen stellen.
2. Een wijzigingsbevoegdheid als bedoeld in het eerste lid, onder a, kan mede een uitwerkingsplicht als bedoeld in het eerste lid, onder b, inhouden.
3. Een wijziging of uitwerking als bedoeld in het eerste lid, onder a of b, maakt deel uit van het plan en kan, zolang de bestemming nog niet is verwezenlijkt, worden vervangen door een nieuwe wijziging of uitwerking.
4. Belanghebbenden worden in de gelegenheid gesteld hun zienswijzen omtrent een voorgenomen nadere eis als bedoeld in het eerste lid naar voren te brengen.

De nadere eisenregeling kan in het belang van de handhaving van ruimtelijke karakteristieken betrekking hebben op verschillende aspecten van de ruimtelijke verschijningsvorm. Het kan de vorm van een bouwwerk betreffen, bijvoorbeeld goothoogte, nokhoogte of dakhelling. Ook kan

het betrekking hebben op de situering van een bouwwerk binnen een bouwblok. Maar de regeling kent ook zijn beperkingen. “Een nadere eis mag immers alleen gesteld worden per afzonderlijk geval en kan geen algemeen voorschrift inhouden” (Van Buuren et al., 2009, p.66). Daarbij opgemerkt dat de Wro alleen een basis biedt om nadere eisen te stellen, als er een omgevingsvergunningsaanvraag is ingediend. Bovendien biedt de bevoegdheid om nadere eisen te stellen geen oneindige mogelijkheden voor het gemeentebestuur om achteraf alsnog regels op te nemen. Dit zou immers willekeur in de hand werken. Er dient daarom vooraf bepaald te worden omtrent welke aspecten men later eventueel nog nadere eisen zou willen stellen. Niet voor niets gaat het ook nadrukkelijk om ‘nadere’ eisen. Dat betekent dat het vigerende bestemmingsplan al wel één of enkele regels moet bevatten die betrekking hebben op het onderwerp waaraan men nadere eisen wil stellen (Van Buuren et al., 2009, p. 66). Evenzeer geldt ook voor deze nadere eisen dat zij in het belang moeten zijn van ‘een goede ruimtelijke ordening’. Dat betekent dat ten aanzien van gevelaspecten of kleur- en materiaalgebruik ook geen nadere eisen kunnen worden gesteld.

5.2.5 Beschermd stads- en dorpsgezicht

Bebouwingsregels en nadere eisen dienen dus nadrukkelijk in het belang te zijn van een goede ruimtelijke ordening, anders horen zij immers niet in het bestemmingsplan thuis. Toch zijn er enkele gemeenten in Nederland die ten aanzien van bijvoorbeeld gevelindeling of materiaal- en kleurgebruik nadere eisen hebben opgenomen in hun bestemmingsplan. Zo ook in de gemeente Delfzijl. Het bestemmingsplan voor de ‘Kernen Biessum en Uitwierde’ richt zich primair op het behoud en het herstel van ruimtelijke karakteristieken van de kernen Biessum en Uitwierde. In dit bestemmingsplan²³ staat expliciet beschreven dat de gemeente bevoegd is daartoe ‘nadere eisen’ te stellen:

3.1 Nadere eisen

Ter uitvoering en met inachtneming van het gestelde in artikel 3 leden 1 t/m 3 zijn burgemeester en wethouders bevoegd met toepassing van de bij de bestemmingen opgenomen bouwvoorschriften –mits een doelmatig gebruik niet onevenredig wordt geschaad – nadere eisen te stellen, ten einde aansluiting te vinden bij de bestaande functionele en ruimtelijke karakteristiek van het beschermd dorpsgezicht Uitwierde en het waardevol dorpsgezicht Biessum. De nadere eisen mogen betrekking hebben op:

- a. de situering, omvang en vormgeving van nieuw op te richten bebouwing;
- b. de nokrichting van de kappen van gebouwen;
- c. het materiaal- en kleurgebruik;
- d. de gevelindeling en de verhouding van de gevelopeningen;
- e. de aan te leggen beplantingen.

Hoewel dit bestemmingsplan al enige jaren oud is, kan in twijfel worden getrokken of de ‘nadere eisen’ de hierboven beschreven vorm aan mogen nemen. Bepalingen in het bestemmingsplan mogen zich immers uitsluitend richten op ‘een goede ruimtelijke ordening’. Bouwhistorische waarden kunnen hier wel toe gerekend worden, maar materiaal- en kleurgebruik worden over het algemeen beschouwd als welstandsaspecten die redelijkerwijs in de welstandsnota thuishoren. Ofschoon een bestemmingsplan in beginsel geen welstandsnormen mag bevatten, kan in het geval het plan strekt ter bescherming van een historisch waardevol stads- of dorpsgezicht dat als

²³ Gemeente Delfzijl (2004). *Bestemmingsplan voor de kernen Biessum en Uitwierde*, vastgesteld dd. 25 november 2004

zodanig is aangewezen ingevolge de Monumentenwet 1988²⁴, het opnemen van welstandseisen in de planregels in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening worden geacht (Nijmeijer, 2001b). Jurisprudentie hieromtrent bevestigt dit. In het bestemmingsplan voor het beschermde dorpsgezicht van Harlingen staat bijvoorbeeld als eis dat de gevelopeningen verticaal gericht moeten zijn²⁵. De Raad van State heeft geoordeeld dat dergelijke bepalingen in beginsel niet in het bestemmingsplan horen, maar deze grens lijkt minder hard te zijn wanneer het om een volgens de Monumentenwet beschermd stads- of dorpsgezicht gaat. Zonder twijfel is dit een regeling die toekomt aan artikel 36 Monumentenwet en bescherming biedt aan het beschermde stads- of dorpsgezicht.

Art. 36, lid 1, Mw

De gemeenteraad stelt ter bescherming van een beschermd stads- of dorpsgezicht een bestemmingsplan vast als bedoeld in de Wet ruimtelijk ordening. Bij het besluit tot aanwijzing van een beschermd stads- en dorpsgezicht kan hiertoe een termijn worden gesteld.

De regeling zoals toegepast in Harlingen is acceptabel omdat het de ruimtelijke aspecten van het beschermde stadsgezicht beschermt. Dit ligt in lijn van eerdere jurisprudentie waarvan de hoofdregel luidt dat regels ten aanzien van gevelaanzichten, kleur- en materiaalgebruik in beginsel *niet* in een bestemmingsplan thuishoren omdat het welstandsaspecten zijn. Zodra het om een beschermd stads- of dorpsgezicht gaat liggen de zaken echter genuanceerder. In de Monumentenwet 1988 (artikel 36) is het bestemmingsplan aangewezen als het instrument dat bescherming moet bieden aan een ‘beschermd’ stads- of dorpsgezicht. Voor een dergelijk gebied kunnen in het bestemmingsplan bijvoorbeeld conserverende bepalingen worden opgenomen ter bescherming van waardevolle gevelindelingen of dakvormen. Het wordt kortom aannemelijk geacht dat bestemmingen en regels ter bescherming van bouwhistorische waarde van gebouwen binnen een stads- en dorpsgezicht in beginsel ruimtelijk relevant *kunnen* zijn en daarmee *kunnen* voldoen aan het criterium een ‘goede ruimtelijke ordening’ als bedoeld in artikel 3.1 lid 1 Wro (Witbreuk, Nijmeijer & Soppe, 2009, p. 22). Nijmeijer merkt hierbij nadrukkelijk op dat “een aanwijzing als een beschermd stads- of dorpsgezicht als bedoeld in de Monumentenwet 1988 niet impliceert dat het regelen van welstandsaspecten in het bestemmingsplan *per definitie* aanvaardbaar is” (Nijmeijer, 2001b, p. 120). Het is slechts een indicatie.

Terugkoppelend op het bestemmingsplan voor de kernen ‘Biessum en Uitwierde’ moet in acht worden genomen dat de kern van Uitwierde in de Monumentenwet 1988 is aangewezen als beschermd dorpsgezicht. Het is daarom, gezien eerdere jurisprudentie, aannemelijk dat de ‘nadere eisen’ zoals deze in het bestemmingsplan gesteld zijn in het belang kunnen zijn van een goede ruimtelijke ordening, mits dit voldoende ruimtelijk onderbouwd wordt. De kern Biessum is echter door de *gemeente* aangewezen als een *waardevol dorpsgezicht*. De vraag is nu of gemeenten ook in dit geval bevoegd zijn om nadere eisen te stellen met betrekking tot gevelindeling of kleur- en materiaalgebruik, omdat het hier niet om een Rijksbeschermd dorpsgezicht gaat, maar om een gemeentelijk beschermd dorpsgezicht.

²⁴ Wet van 23 december 1988, Stb. 638, tot vervanging van de Monumentenwet, zoals deze wet laatstelijk is gewijzigd bij de Wet van 25 maart 2010, Stb. 142.

²⁵ ABRS 26 september 2007, LJN: BB4330.

In de Monumentenwet 1988 wordt niet gesproken over *gemeentelijke* stads- en dorpsgezichten. Deze dienen namelijk op basis van gemeentelijke monumentenverordeningen aangewezen te worden. Op grond van Artikel 149 van de Gemeentewet²⁶ kan de raad immers verordeningen vaststellen die zij in het belang achten van de gemeente. De meeste gemeenten hebben daarom een monumenten- of erfgoedverordening opgesteld. Daarin is in veel gevallen vastgelegd dat burgemeester en wethouders bevoegd zijn een beschermd stads- of dorpsgezicht aan te wijzen. De Monumentenwet verplicht gemeenten zoals gezegd om *ter bescherming* van een Rijksbeschermd stads- en dorpsgezicht een bestemmingsplan vast te stellen. Gemeenten kunnen deze verplichting ten aanzien van gemeentelijke beschermde stads- of dorpsgezichten overnemen in hun monumentenverordening. Onder meer de gemeente Weert²⁷ (2010) deed dat bijvoorbeeld:

Artikel 13 Bestemmingsplan

“De gemeenteraad stelt, ter bescherming van een aangewezen stads- of dorpsgezicht een bestemmingsplan vast als bedoeld in de Wet ruimtelijke ordening. (...)”

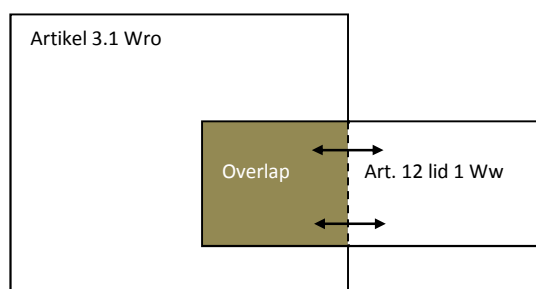
Op deze wijze kunnen ook gemeenten waardevolle stads- of dorpsgezichten beschermen. De gemeente Weert heeft dit voor een twaalfstal gebieden gedaan. Ter bescherming van een aantal van deze gebieden is het (nog niet vastgestelde) bestemmingsplan ‘Laar en Lushoven’ opgesteld. Daarin is onder meer opgenomen dat burgemeester en wethouders bevoegd zijn nadere eisen te stellen ten aanzien van de gevelindeling. Normaliter wordt een dergelijk eis afgedaan als zijnde een welstandsbepaling, welke niet in het bestemmingsplan thuishoort. Jurisprudentie wijst zoals gezegd uit dat dit ten aanzien van Rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten wel ‘ruimtelijke relevant’ kan zijn. De vraag is of dit ook geldt voor gemeentelijk beschermd stads- en dorpsgezichten? Hierover bestaat namelijk voor zover bekend nog geen jurisprudentie. Indien echter in voldoende mate kan worden aangetoond dat het gemeentelijke beschermd stads- of dorpsgezicht cultuurhistorische waarden bevat, lijkt het aannemelijk dat welstandsaspecten ook in dit geval in beginsel ruimtelijk relevant *kunnen* zijn en daarmee kunnen voldoen aan het criterium van ‘een goede ruimtelijke ordening’ (Witbreuk et al., 2009, p. 22). In de volgende paragraaf zal dit nader uiteengezet worden.

5.2.6 Bijzondere waarden

Zoals uit de vorige paragraaf blijkt kunnen welstandsaspecten in het bestemmingsplan terechtkomen indien er sprake is van een Rijksbeschermd stads- of dorpsgezicht als bedoeld in de Monumentenwet 1988. Nijmeijer (2001b, p. 120) concludeert dat wanneer er zich bijzondere waarden binnen een plangebied voordoen, die tot uitdrukking komen in de bebouwing, er welstandsaspecten in de bestemmingsplanregels terecht *kunnen* komen. “Indien er binnen een plangebied sprake is van dergelijke waarden blijkt het onderscheid tussen planologische en welstandsaspecten namelijk te vervagen. In die zin dat de welstandsaspecten van een bouwwerk – welke in het algemeen niet in het bestemmingsplan kunnen worden genormeerd – toch regeling in het bestemmingsplan kunnen vinden” (Nijmeijer, 2001b, p. 120). Dit resulteert in een overlap tussen hetgeen geregeld wordt in 3.1 Wro (bestemmingsplan) en dat wat in artikel 12 lid 1 van de Woningwet (welstandsnota) wordt geregeld (figuur 5.2). Het vervelende is dat deze overlap niet vast omlijnd is, zo stelt Nijmeijer, maar daarentegen afhankelijk is van de vraag in hoeverre met

²⁶ Wet van 14 februari 1992, Stb. 96, houdende nieuwe bepalingen met betrekking tot gemeenten, zoals deze wet laatstelijk is gewijzigd bij de Wet van 13 december 2010, Stb. 4.

²⁷ Gemeente Weert (2010). *Erfgoedverordening 2010*.



Figuur 5.2: verhouding tussen het object van regeling van art. 3.1 Wro en art. 12 lid 1 Ww. (Bron: Bewerking op Nijmeijer, 2001b, p. 121).

het bestemmingsplan wordt beoogd om de bescherming van de binnen het plangebied voorkomende bijzondere waarden van de bebouwing te waarborgen (Nijmeijer, 2001b, p.23).

Een voorbeeld van een welstandsaspect is de gevelindeling van een bouwwerk, welke dus in beginsel niet in het bestemmingsplan thuishoort, tenzij gelegen binnen een beschermd stads- of dorpsgezicht. Nijmeijer (2001b, p. 109) constateert echter dat “de aanwijzing van een gebied als beschermd stads- of dorpsgezicht als bedoeld in de Monumentenwet 1988 *geen* noodzakelijke voorwaarde is om een bestemmingsplanregel ten aanzien van de gevelgeleding aanvaardbaar te achten”. Uit jurisprudentie blijkt immers dat “ook als er (nog) geen aanwijzing als beschermd stadsgezicht (als bedoeld in de Monumentenwet 1988) heeft plaatsgevonden, er sprake kan zijn van omstandigheden die de opname van een regeling in het bestemmingsplan inzake de gevelgeleding kunnen rechtvaardigen” (Nijmeijer, 2001b, p. 110).

Onderstreept dient weliswaar te worden dat het hier specifiek gaat over gevelgeleding, en niet over andere aspecten als kleur, materialisatie en detaillering. Maar indien in voldoende mate aangetoond kan worden dat er zich bijzondere waarden binnen een gebied bevinden en deze beschermd dienen te worden in het bestemmingsplan, kunnen ook eisen omtrent de materiaalkeuze en kleurstelling in de bestemmingsplanregeling terecht komen. “Illustratief is wat dat betreft de Kroonuitspraak van 7 februari 1985²⁸. Ten aanzien van de bevoegdheid om nadere eisen te stellen aan de materiaaltoepassing, overweegt de Kroon” (Nijmeijer, 2001b, p. 119):

‘(...) dat weliswaar een regeling tot het stellen van nadere eisen met betrekking tot materiaaltoepassingen (...) een aspect van welstand betreft, doch dat, gelet op de landschappelijke en cultuurhistorische waarden van grote delen van het plangebied, in dit geval deze eisen uit stedenbouwkundig-planologische overwegingen wenselijk moeten worden geacht.’

Nijmeijer (2001b, p. 119) concludeert hieruit dat wanneer het gaat om “de beoordeling van de aanvaardbaarheid van planvoorschriften met betrekking tot materiaalkeuze (en kleurstelling) van de bebouwing, de Kroon doorslaggevende betekenis toekent aan het feit dat zich binnen het plangebied bijzondere, met de desbetreffende planregels te beschermen, waarden voordoen.” Bovenstaande constatering van Nijmeijer ondersteunen de aanname dat ook ten bescherming van gemeentelijk beschermd stads- en dorpsgezicht er welstandsaspecten in het bestemmingsplan terecht kunnen komen.

Wel dient naar aanleiding van het voorgaande met nadruk beklemd te worden dat gemeenten niet vrij zijn om zomaar een bestemmingsplanregeling op te nemen, die tot doel heeft de bijzondere waarden van de in plangebied gelegen bebouwing te beschermen. Daarvoor is in ieder

²⁸ KB 7 februari 1985, AB 1985, 605 m.nt AWK

geval vereist dat de gemeente in voldoende mate aannemelijk maakt dat de benoemde bijzondere waarden daadwerkelijk aanwezig zijn (Nijmeijer, 2001b, p. 127; Nijmeijer, 2010). Wanneer een gemeente desbetreffende waarden van de bebouwing wil beschermen, dient er echter wel een nadere omschrijving van deze waarden plaats te vinden. “Die omschrijving is van belang om te kunnen beoordelen in hoeverre de welstandsaspecten van een bouwwerk in het bestemmingsplan mogen worden genormeerd [...]” (Nijmeijer, 2001b, p. 131). Belangrijk is daarnaast dat de omschrijving wordt opgenomen in de bestemmingsplantoelichting, dan wel in de planregels of in de bijlage (Nijmeijer, 2001b, p. 131).

5.2.7 Conclusie

In paragraaf 2.4.1 zijn vier aspecten benoemd die van invloed zijn op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen; situering, hoofdvormen, gevelaanzichten, materialisatie en detaillering. Deze aspecten vormen de basis van dit hoofdstuk, waarin gezocht wordt naar de mogelijkheden om regie te voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen. In dit hoofdstuk is geconstateerd dat het bestemmingsplan, na de welstandsnota, het meest voor de hand liggende instrument hiertoe is. Gemeenten hebben namelijk de mogelijkheid om middels het bestemmingsplan regie voeren op alles wat in strijd is met ‘goede ruimtelijke ordening’, mits dit ruimtelijk relevant wordt geacht. Een bestemmingsplan kan daarom nooit regels bevatten ten aanzien van kleur- en materiaalgebruik, deze aspecten oefenen namelijk geen invloed uit op het ruimtebeslag en kunnen derhalve nooit ruimtelijk relevant zijn. Het afschaffen van de welstandsnota zou daarom betekenen dat gemeenten in beginsel alleen nog kunnen sturen op de aspecten ‘situering’ en ‘hoofdvormen’, zo blijkt tot dusver uit dit hoofdstuk. Er kan daarentegen geen regie meer worden meer worden gevoerd op gevelaanzichten, materialisatie en detaillering. Afgaande op de literatuur betreft het hier immers welstandsaspecten, welke in hun algemeenheid niet als ruimtelijk relevant kunnen worden beschouwd, en derhalve ook niet in het bestemmingsplan thuishoren.

Slechts wanneer er sprake is van een Rijksbeschermd stads- en dorpsgezicht als bedoeld in de Monumentenwet 1988 of wanneer er zich ‘bijzondere waarden’ in een gebied voordoen, kunnen er mogelijk toch welstandsaspecten in het bestemmingsplan terechtkomen. Wanneer er binnen een plangebied sprake is van dergelijke waarden blijkt het onderscheid tussen planologische en welstandsaspecten namelijk te vervagen. Daardoor kan het voorkomen dat welstandsaspecten - welke in beginsel dus niet ruimtelijk relevant zijn - in het belang van een goede ruimtelijke ordening toch in het bestemmingsplan verankerd kunnen worden. Op dit vlak biedt de wetgever dan ook ruimte voor interpretatie. Indien een gemeente besluit haar welstandsnota af te schaffen is het van belang daar op een slimme wijze gebruik van te maken.

Ruimtelijke relevantie

Het zal ongetwijfeld zijn opgevallen dat de begrippen ‘goede ruimtelijke ordening’ en ‘ruimtelijke relevantie’ terugkerende *obstakels* zijn gebleken wat betreft de verankering van de aspecten ‘gevelaanzichten’ en ‘materialisatie en detaillering’. Daar zit dan ook de crux. Ruimtelijke relevantie wordt in de literatuur vrijwel direct gekoppeld aan de ‘situering’ en ‘hoofdvormen’ van bouwwerken, aspecten die onmiskenbaar van invloed zijn op de omvang van het ruimtebeslag en aldus ruimtelijk relevant zijn. De aspecten ‘gevelaanzicht’ en ‘materialisatie en detaillering’ daarentegen, worden op grond van de bestaande jurisprudentie stevast afgedaan als zijnde welstandsaspecten, welke redelijkerwijs niet in het bestemmingsplan thuishoren. Daardoor wordt er

een scherpe grens getrokken tussen hetgeen wel en niet als ruimtelijk relevant kan worden beschouwd.

Toch is het niet ondenkbaar dat ten aanzien van de zorg voor ruimtelijke karakteristieken ook andere aspecten dan alleen de situering en hoofdvormen ruimtelijk relevant kunnen zijn. In het belang van een goede ruimtelijke ordening kan het namelijk wenselijk zijn dat bestaande kwaliteiten van een gebied beschermd worden. Dat dit verder gaat dan alleen de situering en hoofdvormen van bouwwerken, is heel goed mogelijk. Essentieel daarbij is de vraag wat men onder 'een goede ruimtelijke ordening' verstaat. De memorie van toelichting op de Wro stelt dat 'een goede ruimtelijke ordening verlangt dat de overheid telkens alle in het geding zijnde belangen met een ruimtelijke dimensie afweegt en besluitvorming over het ruimtegebruik zo inricht dat dit leidt tot een goede ruimtelijke en maatschappelijke ordening.' Dit soort definiëringen laten ruimte voor interpretatie. Daar komt bij dat de Wet geen houvast biedt voor de beantwoording van de vraag wat onder het begrip ruimtelijke relevantie verstaan moet worden.

Hoewel regels ten aanzien van materialisatie en detaillering in beginsel nooit ruimtelijk relevant kunnen zijn, ligt dat ten aanzien van gevelaanzichten iets genuanceerder. Juist hier bevindt zich namelijk een grijs gebied. Want waar de literatuur dit aspect doorgaans bestempeld als zijnde een welstandsbepaling (en daarmee in een 'hokje' plaatst), is enige nuance toch op zijn plaats.

Het aspect 'gevelaanzichten' is onder te verdelen in drie elementen; gevelopbouw, gevelgeleding en plasticiteit. De *gevelopbouw* heeft betrekking op de architectonische opbouw van de gevel, oftewel de verhoudingen tussen boven- en ondergevel (plint, middenstuk en gevelbeëindiging) en het dak. Hoewel architectonische aspecten in beginsel niet in het bestemmingsplan thuishoren, kunnen de verhoudingen tussen het dak, boven- en ondergevel wel degelijk in het bestemmingsplan worden vastgelegd. Het is immers mogelijk om regels op te nemen ten aanzien van bijvoorbeeld nok- en goothoogte of het aantal bouwlagen. Op deze manier kan invloed worden uitgeoefend op de opbouw van de gevel. De compositie van de gevel wordt echter ook mede bepaald door de maatverhoudingen van de gevelopeningen, zoals voordeuren en vensters. Dit zijn daarentegen aspecten die in beginsel weer niet in het bestemmingsplan thuishoren, omdat ze redelijkerwijs nooit als ruimtelijk relevant kunnen worden aangemerkt.

Hetzelfde geldt in beginsel ook voor de *gevelgeleding*. De geleding van de gevel wordt bepaald door de samenstellende delen van het hoofdgebouw en de bijgebouwen. Een bouwwerk kan bijvoorbeeld horizontaal geleed zijn, of juist verticaal. Dit wordt voornamelijk bepaald door



Figuur 5.3: Smalle frontbreedte en een minimale bouwhoogte in Zuidbuurt (foto's: Niels Spierings, 2009).

de architectonische invulling die aan de gevel wordt gegeven. Door ramen verticaal te plaatsen wordt bijvoorbeeld verticaliteit gecreëerd. Dit zijn wederom aspecten die in beginsel niet in het bestemmingsplan thuishoren, omdat ze puur gebaseerd zijn op esthetische overwegingen. Het is echter *wél* mogelijk om verticaliteit te creëren door bijvoorbeeld een smalle frontbreedte en minimale bouwhoogte aan te houden in het bestemmingsplan, zoals men in Zuidbuurt (IJburg, Amsterdam) heeft gedaan (figuur 5.3).

Tot slot heeft ook de plasticiteit invloed op de gevelopbouw. Onder plasticiteit verstaan we de plasticiteit van de gevel gekenmerkt door de plaatsingsmaat en neggemaat van kozijnen in de gevel, de dakbeëindiging, en plaats en vorm van schoorstenen, balkons, erkers en uitbouwen. De plasticiteit van de gevel *kan* in een aantal gevallen van invloed zijn op het bouwvolume, waardoor het in beginsel ruimtelijk relevant is. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk om ten aanzien van balkons, erkers en uitbouwen regels op te nemen in het bestemmingsplan. Wanneer het gaat over de plaatsings- en neggemaat van kozijnen in de gevel, de dakbeëindiging en de plaats en vorm van schoorstenen is dit echter niet mogelijk, omdat dit nauwelijks van invloed is op het bouwvolume en in feite vooral betrekking heeft op het uiterlijk van het bouwwerk. De ruimtelijke relevantie ontbreekt hier.

Op basis van het bovenstaande schuift de grens tussen hetgeen wel en niet ruimtelijk relevant is enigszins op. Duidelijk wordt namelijk dat bepaalde elementen van het aspect 'gevelaanzicht' wel degelijk in het bestemmingsplan verankerd kunnen worden. Hierdoor wordt duidelijk hoe het object van regeling van het bestemmingsplan en de welstandsnota zich tot elkaar verhouden. De grens van hetgeen toelaatbaar is in het bestemmingsplan is nu zodanig aangescherpt, dat er in principe geen twijfel meer hoeft te bestaan over wat wel en niet in het belang is van een goede ruimtelijke ordening. Sterker nog, waar voorheen in beginsel alleen de situering en hoofdvormen van bouwwerken als ruimtelijk relevante aspecten werden beschouwd, blijkt het op basis van dit hoofdstuk ook mogelijk om middels het bestemmingsplan een (weliswaar) beperkte mate van regie te voeren op de gevelaanzichten van bouwwerken.

Instrumenten ⇨ Aspecten ↓	Bestemmingsplan en welstandsnota	Bestemmingsplan in BSDG		Bestemmingsplan	
<i>Rooilijn</i>	✓	✓		✓	
<i>Zijdelingse afstand</i>	✓	✓		✓	
<i>Oriëntatie</i>	✓	✓		✓	
<i>Bouwmassa</i>	✓	✓		✓	
<i>Bouwhoogte</i>	✓	✓		✓	
<i>Kapvorm</i>	✓	✓		✓	
<i>Kaprichting</i>	✓	✓		✓	
<i>Gevelopbouw</i> ²	✓	✓	✗ ¹	✓	✗
<i>Gevelgeleding</i> ²	✓	✓	✗ ¹	✓	✗
<i>Plasticiteit</i> ²	✓	✓	✗ ¹	✓	✗
<i>Materiaalkeuze</i>	✓	✗ ¹		✗	
<i>Materiaalkleur</i>	✓	✗ ¹		✗	
<i>Detailering</i>	✓	✗		✗	

¹ Tenzij sprake is van 'bijzondere waarden'.

² De aspecten gevelopbouw, gevelgeleding en plasticiteit kunnen slechts voor een deel in het bestemmingsplan verankerd worden.

Tabel 5.2: verankering in gemeentelijk instrumentarium

Welstandsbeleid in het bestemmingsplan

In de inleiding van dit onderzoek kwam ter sprake dat voormalig minister Vogelaar in 2008 een voorstel deed om het welstandsbeleid over te hevelen naar het bestemmingsplan. Vooruitlopend daarop, spoorde zij gemeenten aan reeds deze omslag te maken. Voorgesteld werd om welstandaspecten regulering te laten vinden in de vorm van beleidsregels. Met deze 'welstandsaspecten' doelde de minister op de materiaaltoepassing, kleurstelling en de onderlinge verhouding van samenstellende bouwdelen. Aspecten van planologische aard, zoals de situering en bouwmassa van afzonderlijke bouwwerken, zouden daarnaast in de verbeelding en regels van een bestemmingsplan regulering moeten vinden. Naar aanleiding van de juridische analyse in deze paragraaf (5.2), kan geconcludeerd worden dat het verankeren van planologische aspecten in het bestemmingsplan in zijn algemeenheid geen enkel probleem is. Maar wanneer het om welstandsaspecten gaat, lijken er in beginsel weinig tot geen mogelijkheden te bestaan voor juridische verankering in het bestemmingsplan. Beleidsregels, zoals de minister voorstelt, zijn immers niet juridisch afdwingbaar. Dat wil zeggen; er kan bij de beoordeling van een omgevingsvergunningaanvraag niet getoetst worden aan beleidsregels. Op basis van de bestaande wetgeving is het voor de meeste gemeenten daardoor geen optie om het welstandsbeleid nu al over te hevelen naar het bestemmingsplan, *tenzij* deze gemeenten de regie op de ruimtelijke verschijningsvorm voor een deel willen laten varen. Maar om eisen ten aanzien van gevelaanzichten, kleur- en materiaalgebruik juridisch afdwingbaar te maken in het bestemmingsplan, is hoe dan ook een wetswijziging nodig. Dat betekent dat de wetgeving omtrent welstand vanuit het domein van de Woningwet overgeheveld zal moeten worden naar het domein van de Wro.

5.3 Overig gemeentelijk instrumentarium

Wanneer gemeenten besluiten hun welstandsnota af te schaffen, verliezen zij hun voornaamste instrument om regie te voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen. Desalniettemin kan ook via het bestemmingsplan een zekere mate van regie worden gevoerd op de vormgeving van een bouwwerk. Er resten nu nog een aantal instrumenten die tot op heden onbesproken zijn gebleven. Uit hoofdstuk drie blijkt dat de gemeente naast de welstandsnota, het bestemmingsplan (stedenbouwkundig plan) en het beeldkwaliteitsplan, nog over twee andere publiekrechtelijke instrumenten beschikt; de structuurvisie en de beheersverordening. En daarnaast staat ook de privaatrechtelijke weg nog open. Deze worden in deze paragraaf besproken.

5.3.1 Structuurvisie

Een van de vragen die rest is; kan men middels de structuurvisie sturen op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen ten behoeve van de zorg voor ruimtelijke karakteristieken? Zoals in hoofdstuk drie al werd beschreven blijkt uit de Wro dat de structuurvisie slechts een indicatieve betekenis heeft. Een structuurvisie dient de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van het gebied te bevatten, alsmede de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren ruimtelijk beleid. De structuurvisie is vooral bindend voor de gemeente zelf en biedt geen verplichtingen voor de burger. Daarmee lijkt de structuurvisie geen geschikt instrument om actief regie te voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen. Het instrument is immers voornamelijk bedoeld om de visie van gemeenten kenbaar te maken, bijvoorbeeld ten aanzien van ruimtelijke karakteristieken. In de structuurvisie kunnen ambities worden uitgesproken over het behoud en de ontwikkeling van deze karakteristieken. De uitvoering van deze ambities vraagt vaak om ande-

re gemeentelijke instrumenten, de structuurvisie zelf biedt slechts een kader. Het bestemmingsplan of de welstandsnota zijn bijvoorbeeld veel efficiëntere en tevens juridisch bindende instrumenten om zorg te dragen voor ruimtelijke karakteristieken. Maar betekent dat ook dat een structuurvisie geen juridisch bindende regels kan bevatten?

Van Buuren et al. (2009) bieden een antwoord op deze vraag. Want hoewel niets in de Wro erop wijst dat de structuurvisie juridisch bindende onderdelen kan bevatten, achten zij het niet ondenkbaar dat de gemeentelijke structuurvisie toch op enige wijze rechtsgevolgen zou kunnen genereren. “Een voor de hand liggende gedachte in dit verband is immers dat de structuurvisie, op onderdelen, beleidsregels zou kunnen bevatten. Daarvan zou sprake zijn wanneer een gemeenteraad voor wat haar eigen bevoegdheden betreft zichzelf dermate concrete regels zou stellen dat gesproken zou moeten worden van beleidsregels²⁹ in de zin van artikel 1:3 lid 4 Awb³⁰” (Van Buuren et al., 2009, p. 21). Volgens Van Buuren et al. (2009, p. 21) “valt niet goed in te zien dat geen sprake zou kunnen zijn van dergelijke beleidsregels en daarmee van juridisch bindende onderdelen van een structuurvisie”. Dat de wetgever dit mogelijk niet zo bedoeld heeft, doet daar in feite niets aan af menen zij. “Op grond van het motiverings- en het vertrouwensbeginsel zal ook een gemeentelijke structuurvisie al snel ten minste enige juridische relevantie hebben” (Van Buuren et al., 2009, p. 22).

Conclusie

Het is niet logisch om als gemeente de structuurvisie te hanteren als instrument om regie te voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen. Ten eerste omdat een structuurvisie in veel gevallen de hele gemeente omvat, waardoor het niet het meest voor de hand liggende instrument is om te sturen op dergelijk detailniveau. En ten tweede omdat het bestemmingsplan en de welstandsnota de juridische instrumenten zijn om te sturen op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen. Zelfs wanneer een gemeente besluit de welstandsnota af te schaffen, zou het meer voor de hand liggen om hier middels het bestemmingsplan regie op te voeren. Simpelweg vanwege het feit dat er bij een bouw aanvraag onder meer getoetst moet worden aan het bestemmingsplan en niet aan de structuurvisie. De gedachte is namelijk dat de hoofdlijnen uit de gemeentelijke structuurvisie doorvertaald worden in de bestemmingsplannen. Een aanbeveling is daarom om in de structuurvisie strategische beleidswensen en ambities te formuleren ten aanzien van de zorg ruimtelijke karakteristieken.

5.3.2 Beheersverordening

Zoals eerder in hoofdstuk drie naar voren kwam geldt de beheersverordening als alternatief voor de vaststelling van een bestemmingsplan. De Wro sluit namelijk uit dat voor een locatie een bestemmingsplan en beheersverordening tegelijkertijd van kracht zijn. “De beheersverordening is bij amendement ingevoegd en kan volgens de indieners dienen om ‘laag dynamische gebieden’ te beschermen, zonder dat daarvoor een gedetailleerd en duur bestemmingsplan nodig is” (Witbreuk et al., 2009, p. 47). Dat betekent dat een beheersverordening kan worden vastgesteld voor gebieden van de gemeente waarin op korte termijn geen ruimtelijke ontwikkelingen voorzien worden. De verordening dient dan ook een regeling te bevatten die overeenkomstig is met het

²⁹ Onder beleidsregel wordt verstaan: een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.

³⁰ Wet van 4 juni 1992, Stb. 315, houdende algemene regels van bestuursrecht, zoals deze wet laatstelijk is gewijzigd bij de Wet van 26 februari 2011, Stb. 111.

bestaande gebruik. De beheersverordening is daarmee in hoofdzaak bedoeld om een gebied te 'bevriezen'. Hoewel hier veel misverstanden over bestaan betekent dit niet dat er in het geheel geen ontwikkelingen worden toegelaten. Een beheersverordening kan immers aansluiten bij het voorheen vigerende bestemmingsplan, inclusief de daarin opgenomen bebouwingsmogelijkheden en de ruimte die dat biedt (Van Buuren et al., 2009, p. 129).

In hoofdstuk drie is geconstateerd dat de beheersverordening ook bebouwingsregels kan bevatten. De beheersverordening biedt namelijk een basis voor het verankeren van gebruiksmogelijkheden, dit kan ook bouwmogelijkheden betreffen. Het feit dat er naast de beheersverordening geen bestemmingsplan voor het gebied kan worden vastgesteld, vormt een voorname reden om tevens bebouwingsregels in de verordening op te nemen. De bebouwingsmogelijkheden zouden anders ruim zijn (Van Buuren et al., 2009, p. 132-133). Hoewel er nog maar weinig jurisprudentie is omtrent de beheersverordening, is het hoogst aannemelijk dat ook deze bebouwingsregels in de beheersverordening ruimtelijk relevant dienen te zijn, *tenzij* er sprake is van bijzondere waarden.

Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat de beheersverordening een erg beperkt instrument is als het gaat over het voeren van regie op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen. Dit is bij voorbaat niet onlogisch, gezien het feit dat de beheersverordening specifiek bedoeld is om gebieden waar geen ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien te bevriezen. Er kan echter wel ontheffing worden verleend, dat maakt het van belang om bebouwingsregels op te nemen in de verordening. Maar ook hiervoor geldt, evenals voor het bestemmingsplan, dat deze regels ruimtelijk relevant moeten zijn. Er is dus in beginsel geen ruimte voor aspecten als gevelindeling, materiaal en kleurgebruik.

5.3.3 Privaatrechtelijke instrumenten

Een vraag die nu nog rest is, of gemeenten ook via de privaatrechtelijke weg regie kunnen voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen? Om antwoord te geven op deze vraag dient allereerst een duidelijk onderscheid gemaakt te worden tussen twee verschillende soorten gebieden; namelijk *bestaand* bebouwd gebied en *nieuw* te bebouwen gebieden. Binnen bestaande gebieden gaat het immers voornamelijk om kleine veranderingen of aanbouwen bij de bestaande bebouwing binnen het gebied. Om deze veranderingen aansluiting te laten vinden bij de ruimtelijke karakteristieken kan er in beginsel alleen gestuurd worden via de publiekrechtelijke weg. Dit ligt echter anders wanneer het gaat om nieuwbouwwrecht. De gemeente kan dan enerzijds regie voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen via de publiekrechtelijke weg. Maar anderzijds is zij tevens vrij om een anterieure overeenkomst te sluiten met de grondeigenaar. In deze overeenkomst kunnen de meest uiteenlopende aanvullende aspecten worden vastgelegd (Stohr, 2010; De Swaef, 2011).

Een principiële vraag is dan of, "wanneer voor het bereiken van bepaalde beleidsdoeleinden een publiekrechtelijke weg openstaat, door de overheid daarnaast of in plaats daarvan gebruik mag worden gemaakt van de weg van het privaatrecht" (Van Buuren et al., 2009, p. 265). Deze kwestie staat ook wel bekend als het vraagstuk van de tweewegenleer of doorkruisingsleer. Jurisprudentie leert dat privaatrechtelijk overheidsoptreden niet is toegestaan indien de publiekrechtelijke regeling dit verbiedt of wanneer de publiekrechtelijke regeling op onaanvaardbare wijze wordt doorkruist. Dit laatste is afhankelijk van drie factoren (Van Rossum, n.d., p.2):

- De inhoud en strekking van die regeling;
- De bescherming van de belangen van de burgers;
- De publiekrechtelijke weg levert een vergelijkbaar resultaat.

Indien dit laatste het geval is, dan is dit een belangrijke aanwijzing om te concluderen dat het privaatrechtelijke spoor niet bewandeld kan worden. Dit zou betekenen dat wanneer een gemeente geen welstandsnota heeft, het niet mogelijk is om via de privaatrechtelijke weg alsnog welstandsaspecten afdwingbaar te maken. Dit kan immers ook via de publiekrechtelijke weg (de welstandsnota). Daar komt bij dat de wetgever privaatrechtelijk overheidsoptreden nadrukkelijk verbiedt (Van Rossum, n.d., p. 2).

Art. 122, Ww.

De gemeente kan geen rechtshandelingen naar burgerlijk recht verrichten ten aanzien van de onderwerpen waarin bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 2, is voorzien *of die met betrekking tot het bouwen bij of krachtens de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zijn geregeld* (curs. Niels Spierings).

Middels dit artikel verbiedt de Woningwet het nadrukkelijk om civielrechtelijke rechtshandelingen te verrichten ten aanzien van onderwerpen die ook bij of krachtens een omgevingsvergunning kunnen worden geregeld. “Dergelijke rechtshandelingen zijn nietig” (Van Buuren et al., 2009, p. 267). Ook eisen omtrent het uiterlijk van bouwwerken kunnen krachtens de omgevingsvergunning kunnen worden geregeld.

Concluderend kan er dus gesteld worden dat je als gemeente geen welstandsbepalingen via de privaatrechtelijke weg kan afdwingen wanneer deze ook via de publiekrechtelijke weg kunnen worden gewaarborgd. Dat betekent dat wanneer gemeenten geen welstandsnota hanteren, zij niet alsnog via privaatrechtelijke spoor welstandsbepalingen af kunnen dwingen.

5.4 Samenvatting

De uitgebreide operationalisatie van het begrip ‘ruimtelijke verschijningsvorm’ in het theoretisch kader benoemde vier aspecten die de ruimtelijke verschijningsvorm van een bouwwerk bepalen:

- Situering;
- Hoofdvormen;
- Gevelaanzicht;
- Materialisatie en detaillering.

Deze vier aspecten vormen het fundament van dit hoofdstuk. Met dit uitgangspunt in het achterhoofd is in de voorgaande paragrafen gezocht naar zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke mogelijkheden om regie te voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van bouwwerken. Met het oog op het limitatief imperatieve stelsel lag een juridische verankering in de welstandsnota en het bestemmingsplan het meest voor de hand. Op basis van deze constatering zijn in eerste instantie de mogelijkheden geanalyseerd om de bovengenoemde aspecten in deze instrumenten te verankeren. Op basis van deze analyse kan het volgende geconcludeerd worden:

Welstandsnota

- De welstandsnota is primair bedoeld om regie te voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen, zowel in stedenbouwkundige als in architectonische zin. De welstandsnota kan zowel criteria bevatten ten aanzien van de situering en hoofdvormen van gebouwen, als ook criteria die betrekking hebben op gevelaanzichten, materialisatie en detaillering.
- Welstandsnota's bevatten veelal gebiedsgerichte criteria. Ook kunnen gebieden als welstandsvrij aangewezen worden.
- Zonder welstandsnota, of in welstandsvrije gebieden, kan men geen beroep doen op de excessenregeling.

Bestemmingsplan

- Alles wat in een bestemmingsplan wordt vastgelegd moet in het belang zijn van 'een goede ruimtelijke ordening', en moet aldus ruimtelijk relevant zijn;
- In beginsel worden vaak alleen de situering en hoofdvormen van een bouwwerk als ruimtelijk relevant beschouwd, toch kunnen ook bepaalde aspecten van de gevelaanzichten in het belang zijn van een goede ruimtelijke ordening;
- Materialisatie en detaillering, maar ook gevelaanzichten worden doorgaans beoordeeld als welstandsaspecten en kunnen daardoor in zijn algemeenheid niet juridisch verankerd worden in het bestemmingsplan;
- Ook de beschrijving in hoofdlijnen (bestaat niet langer onder de nieuwe Wro) en de nadere eisen regeling bieden in beginsel geen ruimte voor het opnemen van welstandsaspecten;
- Slechts wanneer er sprake is van een Rijksbeschermd stads- en dorpsgezicht als bedoeld in de Monumentenwet 1988 of wanneer er zich 'bijzondere waarden' in een gebied voordoen is het mogelijk regels met betrekking tot welstandsaspecten juridisch in het bestemmingsplan te verankeren, mits dit voldoende ruimtelijk onderbouwd kan worden;
- Daarnaast is het is nog wel mogelijk om een beeldkwaliteitsplan juridisch aan het bestemmingsplan te koppelen. Een dergelijk beeldkwaliteitsplan is echter volstrekt nutteloos als het niet ook aan een welstandsnota wordt gekoppeld, dit (niet-wettelijk) instrument verliest dan ook zijn functie wanneer de welstandsnota zou worden afgeschaft.

Tot slot zijn eveneens de mogelijkheden van andere publiek- en privaatrechtelijke instrumenten aan bod gekomen. Uit deze analyse blijkt dat zowel de structuurvisie als ook de beheersverordening geen mogelijkheden bieden om welstandsaspecten juridisch te verankeren. Daarnaast is het onmogelijk om via het privaatrechtelijke spoor beeldkwaliteitsaspecten af te dwingen.

6 EENHEID OF VERSCHIEDENHEID?

"The essence of the beautiful is unity in variety."

William Somerset Maugham

Uit het vorige hoofdstuk is gebleken dat gemeenten via de welstandsnota en het bestemmingsplan regie kunnen voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen, waarbij het mogelijk is om een beeldkwaliteitsplan aan beide instrumenten te koppelen. Hetzij als toetsingskader, hetzij als referentiekader. Om een gedegen afwegingskader voor gemeenten te bieden, vindt in dit hoofdstuk een terugkoppeling op de theorie plaats. In hoeverre kan men middels de verschillende instrumenten sturen op eenheid, dan wel verscheidenheid.

6.1 Terugkoppeling op theorie

In hoofdstuk twee is aan de hand van de Gestalttheorie geconstateerd dat het vinden van een juiste balans tussen eenheid en verscheidenheid resulteert in een kwalitatief hoogwaardige omgeving. Visuele samenhang of eenheid kan gecreëerd worden door bouwwerken dicht bij elkaar te plaatsen (wet van nabijheid) of door ze juist in een rij te plaatsen (wet van continuïteit). Tevens kan door middel van het gebruik van dezelfde materialen, vormen of afmetingen (wet van gelijkheid, wet van de eenvoudige hoofdvorm en wet van continuïteit) samenhang worden gecreëerd. Men kan er daarentegen ook voor kiezen om juist diversiteit te creëren door een variëteit aan materialen en vormen toe te passen.

Eenheid dan wel verscheidenheid kan gestalte krijgen aan de hand van de volgende aspecten: vormen (o.a. rechthoekig en gebogen), richtingen (parallel en schuin), dimensies en gevelopbouw (materialisering en kleur). In combinatie met de gestaltwetten leverde dit de volgende tabel op:

Eenheid (samenhang)	Verscheidenheid (contrast)
Gelijkheid	Ongelijkheid
Continuïteit	Discontinuïteit
Eenvoudige vormen	Complexe vormen
Nabijheid	Afstand

Tabel 6.1: Eenheid versus gelijkheid (Bron: Prak, 1977, p. 66).

6.1.1 Eenheid

Om eenheid in het straatbeeld te creëren kunnen gemeenten aansturen op gelijkheid, continuïteit, eenvoudige vormen en nabijheid. Dat kan men doen door bouwwerken zodanig te *situëren* dat er samenhang in de bebouwing ontstaat. Bijvoorbeeld door bouwwerken in een rooilijn te plaatsen of door een onderlinge gelijke afstand te hanteren. Daarnaast kan ook het gebruik van eenvoudige *hoofdvormen* tot een hoge mate van eenheid leiden, zeker wanneer nabije bouwwerken een gelijke (eenvoudige) vorm vertonen. Niettemin kan ook de geleding van de gevel de eenvoudige hoofdvorm van een bouwwerk visueel versterken. De *gevelaanzichten* van bouwwerken oefenen dan ook een sterke invloed uit op de mate van eenheid die behaald wordt.

Een vlakke, helder vormgegeven gevel straalt bijvoorbeeld veel continuïteit uit. En wanneer verschillende bouwwerken in elkaars nabijheid een overeenkomstige gevelopbouw hebben, resulteert dit in een hoge mate van gelijkheid. Op die manier kan veel eenheid in het straatbeeld verkregen worden. Een laatste aspect tenslotte, wat ook zeer bepalend is voor het verkrijgen van samenhang, is de *materialisatie en detaillering* van bouwwerken. Door de materiaal- en kleurkeuze van bouwwerken onderling op elkaar af te stemmen, kan immers een hoge mate van gelijkheid tot stand komen.

Het is uiteindelijk een taak van gemeenten om te beslissen in hoeverre men wil aansturen op eenheid in het straatbeeld. Men moet zich er echter wel terdege van bewust zijn dat de wens om te sturen op samenhang, de uiteindelijke instrumentkeuze sterk beïnvloedt. Wanneer gemeenten een hoge mate van eenheid nastreven, zoals in Middelharnis (zie paragraaf 3.4) kan op basis van dit onderzoek vastgesteld worden dat deze beleidswens alleen gerealiseerd kan worden wanneer gemeenten welstandsbeleid voeren. De welstandsnota is in dat geval namelijk een onmisbaar instrument. Zonder dit instrument zijn de mogelijkheden om te sturen op gevelgeleding, materialisatie en detaillering namelijk te beperkt gebleken, wat ongetwijfeld zal leiden tot een toenemende mate van verscheidenheid en contrasten.

6.1.2 Verscheidenheid

Daar gemeenten er enerzijds voor kunnen kiezen om te sturen op eenheid in het straatbeeld, kunnen zij anderzijds natuurlijk ook kiezen voor meer verscheidenheid. Verscheidenheid of contrast kan onder meer tot stand komen doordat er sprake is van ongelijkheid en discontinuïteit in het straatbeeld, of door complexe vormen.

Complexe vormen bevatten in beginsel namelijk veel ‘informatie’, waardoor deze als chaotisch ervaren kunnen worden. De menselijke perceptie is er immers op gericht om eenvoudige vormen te herkennen en te ordenen. Ongelijkheid en discontinuïteit kunnen daarnaast tot stand komen doordat er geen rooilijnen of bouwhoogten worden vastgelegd, of door een grote variëteit in materiaal- en kleurgebruik. Bovendien kan ook het aanzicht van de gevel verscheidenheid opwekken. Waar een vlakke, helder vormgegeven gevel juist continuïteit kan creëren, zal een gevel met veel reliëf vaak het tegenovergestelde effect bewerkstelligen.

Wanneer gemeenten hun regie (deels) loslaten, wordt verscheidenheid in de hand gewerkt. Door minder eisen te stellen aan de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen, biedt men de burger immers meer vrijheden. Hoe meer vrijheid, hoe groter de verscheidenheid in het algemeen is. Gemeenten moeten daarop bedacht zijn wanneer zij overwegen hun welstandsnota af te schaffen. Wanneer gemeenten ruimte willen bieden voor meer verscheidenheid, zoals in Boekel (zie paragraaf 6.1), kunnen zij mogelijk de welstandsnota afschaffen of welstandsvrije gebieden aanwijzen.

6.1.3 ‘Eenheid in verscheidenheid’

Velen vrezen dat het afschaffen van welstand zal leiden tot een (te) hoge mate van verscheidenheid, hetgeen over het algemeen niet wenselijk wordt geacht. Gemeenten die hun welstandsnota afschaffen, behouden echter nog altijd de mogelijkheid om via het bestemmingsplan regie te voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen. De mogelijkheden van dit instrument

zijn echter wel beperkt. Uit het vorige hoofdstuk is namelijk gebleken dat in beginsel alleen 'ruimtelijk relevante' aspecten ondergebracht kunnen worden in de bestemmingsplanregeling.

Alles wat op enigerwijs van invloed is op de *situering* of de *omvang* van een bouwwerk, kan in zijn algemeenheid als ruimtelijk relevant worden beschouwd. Dat betekent dat gemeenten een zekere mate van gelijkheid kunnen creëren door hoofd- en dakvormen op elkaar af te stemmen. Ook hebben zij de mogelijkheid om aan te sturen op continuïteit, door bijvoorbeeld afzonderlijke bouwwerken in een rooilijn te plaatsen, door bouwhoogten op elkaar af te stemmen, of door de onderlinge afstand tussen bouwwerken te regelen. Mits goed verantwoord, blijkt het zelfs mogelijk om bepaalde gevelaspecten juridisch te verankeren.

Het afschaffen van welstand zal desalniettemin gepaard gaan met een toenemende mate van verscheidenheid. Er kan immers niet langer gestuurd worden op architectonische aspecten van een bouwwerk (o.a. kleur- en materiaalgebruik), tenzij er sprake is van bijzondere waarden. Toch hoeft deze toenemende verscheidenheid niet direct tot een chaotisch straatbeeld te leiden. Integendeel, door middels het bestemmingsplan te sturen op samenhang in vorm en situering kan er namelijk een zekere mate van eenheid ontstaan. Door een sterk stedenbouwkundig raamwerk te hanteren, wordt de architectonische invulling van de afzonderlijke bouwwerken minder belangrijk. Een verscheidenheid aan kleur- en materiaalgebruik leidt in dat geval niet direct tot een chaotisch straatbeeld. Op deze manier ontstaat er een zekere balans tussen eenheid enerzijds, en verscheidenheid anderzijds. Het afschaffen van de welstandsnota hoeft dus niet per definitie tot 'Belgische toestanden' te leiden, gemeenten hebben dit voor een groot deel zelf in de hand.

6.1.4 Conclusie

Indien gemeente sterk wensen te sturen op eenheid, moeten zij onder ogen zien dat zij niet zonder welstandsnota kunnen. Het tegenovergestelde geldt voor gemeenten die maximale vrijheid voor de burger wenselijk achten. Wanneer men niet bang is voor een toenemende mate van verscheidenheid, kan het afschaffen van de welstandsnota een reële optie zijn. Ook wanneer maximale vrijheid niet gewenst is, kan er via het bestemmingsplan altijd een zekere mate van eenheid tot stand komen. De keuze is aan gemeenten, wil men sturen op eenheid of verscheidenheid?

7 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

“It doesn’t matter if a cat is black or white, so long as it catches mice.”

Deng Xiaoping

Welstand houdt de gemoederen al jarenlang bezig; wel of geen welstand? Is het onmisbaar of juist overbodig? Het zijn vragen die keer op keer aanleiding vormen voor een eindeloze discussie over het wel en wee van welstand. In het kader van bezuinigingen en deregulering zijn steeds meer gemeenten hun welstandscommissie liever kwijt dan rijk. Geen welstandstoets dus. Daarnaast wil ook de burger af van allerlei overbodige regels. Kortom, welstand staat flink onder druk. Maar betekent dit dat gemeenten hun welstandsnota dan maar af moeten schaffen? En zo ja, wat zijn dan de (ruimtelijke) gevolgen hiervan? Kun je dan als gemeente nog regie voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm?

7.1 Doel- en vraagstelling

De actuele maatschappelijke discussie omtrent het al dan niet afschaffen van welstand, vormde aanleiding om een afwegingskader voor gemeenten te bieden, waarin de (on)mogelijkheden van verschillende sturingsinstrumenten tegen elkaar worden afgezet. Dit komt tot uitdrukking in de volgende doelstelling:

Het doel van dit onderzoek is om inzichtelijk te maken met welke instrumenten, waaronder de welstandsnota, gemeenten regie kunnen voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen, teneinde een objectief afwegingskader te kunnen bieden.

Het onderliggende onderzoek is daarmee voornamelijk bedoeld als handreiking naar gemeenten die hun welstandsbeleid momenteel heroverwegen. Zij staan namelijk voor een lastige keuze; de burger meer vrijheid bieden met het risico dat er zich buitensporigheden aandienen? Of toch liever de touwtjes in eigen hand houden door middel van de welstandsnota? Met dit dilemma in het achterhoofd is in dit onderliggende rapport getracht een beeld te schetsen van de mogelijkheden die gemeenten hebben om regie te voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm, mochten zij besluiten hun welstandsnota aan de kant te schuiven. Daartoe is de volgende hoofdvraag opgesteld:

Welke instrumenten, waaronder de welstandsnota, kunnen gemeenten inzetten om regie te voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen en welke overwegingen liggen er ten grondslag aan de keuze voor een van deze instrumenten?

In dit hoofdstuk zal een antwoord op deze vraag worden geformuleerd, teneinde een objectief en werkbaar afwegingskader voor gemeenten te bieden.

7.2 Resultaten analyse

De analyse van vier Nederlandse gemeenten bracht een dilemma aan het licht waar verschillende gemeenten mee geconfronteerd worden. Met het oog op de bezuinigingen en de roep om minder regels, lijken steeds meer gemeenten hun welstandsbeleid namelijk ter discussie te stellen. Niettemin wil men ook graag regie voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen, ten einde zorg te kunnen dragen voor karakteristieke gebieden (historische bebouwingslinten) en beschermde stads- en dorpsgezichten. Er is hier sprake van een duidelijke discrepantie, en dat stelt gemeenten voor een lastige keuze; de welstandsnota afschaffen, of niet?

In deze paragraaf worden de verschillende overwegingen die aan deze keuze ten grondslag liggen nader toegelicht, teneinde een overzichtelijk en werkbaar afwegingskader te bieden. Dit afwegingskader dient als handreiking voor gemeenten die hun welstandsbeleid momenteel heroverwegen.

7.2.1 De welstandsnota, een flexibel instrument

Uit een eerder onderzoek van Nijmeijer, Hillegers en Lam (2007) blijkt dat de variatie aan welstandsnota's enorm is. Dit instrument biedt immers talloze mogelijkheden om regie te voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen. In beginsel kunnen er zowel eisen ten aanzien van de situering en hoofdvormen, als ook eisen met betrekking tot de gevelaanzichten, materialisatie en detaillering in de welstandsnota verankerd worden, teneinde (architectonische) regie te voeren op bouwwerken. Slechts wanneer de redelijke eisen van welstand leiden tot strijdigheid met het bestemmingsplan, blijven de desbetreffende welstandscriteria buiten toepassing. De welstandstoets mag de reële verwezenlijking van aan de grond toegekende bouwmogelijkheden, zoals verankerd in het bestemmingsplan, namelijk niet zonder meer belemmeren.

De welstandsnota biedt gemeenten desondanks de mogelijkheid om vergaande invloed uit te oefenen op de verschijningsvorm van bouwwerken. Door strenge eisen te stellen aan de situering, hoofdvormen, gevelaanzichten, materialisatie en detaillering van een bouwwerk, kan er bijvoorbeeld een hoge mate van eenheid en samenhang in het straatbeeld tot stand komen. Aan de andere kant kunnen gemeenten er ook voor kiezen om juist meer ruimte voor verscheidenheid te bieden, door zo min mogelijk of zelfs geen criteria vast te leggen in de welstandsnota. Wanneer men voor bepaalde gebieden geen welstandseisen wenst vast te leggen, kunnen gemeenten deze in de welstandsnota als 'welstandsvrij' benoemen. Dat betekent dat er bij de aanvraag van een omgevingsvergunning niet getoetst zal (en kan) worden aan de redelijke eisen van welstand. Op deze manier wordt de burger juist meer vrijheid geboden. Dit toont eens te meer de flexibiliteit van de welstandsnota als sturingsinstrument aan.

Wat nochtans vaak als een nadeel wordt ervaren, is het feit dat *alleen* een onafhankelijke welstandscommissie bevoegd is om te toetsen aan de criteria in de welstandsnota. Onder meer in het licht van de bezuinigingen willen veel gemeenten van deze commissie af. Het afschaffen van de welstandscommissie betekent evenwel dat er niet langer aan de welstandsnota getoetst kan worden. Een aanvraag voor een omgevingsvergunning kan daardoor dus niet aan de redelijke eisen van welstand getoetst worden. Veel gemeenten vrezen dat dit zou leiden tot een chaotisch straatbeeld als gevolg van een toenemende verscheidenheid. Hier wringt de schoen.

Ook de gemeente Nuenen worstelde met dit probleem. De gemeenteraad zag de welstandscommissie in eerste instantie het liefst verdwijnen, maar beseftte later dat dit mogelijk leidt tot een ongewenste ruimtelijk beeld. Men heeft daarom besloten de welstandscommissie niet af te

schaffen, maar in plaats daarvan een aantal welstandsvrije gebieden aan te wijzen in de welstandsnota. Hierdoor neemt de regeldruk in deze gebieden af, hoeft de welstandscommissie minder vaak 'in actie' te komen en kan men tegelijkertijd de welstandsnota handhaven voor gebieden waar wel nadere sturing vereist is. Indien gemeenten echter nadrukkelijk afstand wensen te doen van de welstandscommissie, zoals in Boekel, betekent dit dat de welstandsnota een volstrekt overbodig instrument wordt. Er rest in dit geval nog slechts één alternatief instrument om regie te voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen; het bestemmingsplan.

7.2.2 Het bestemmingsplan als alternatief voor de welstandsnota

Het afschaffen van de welstandsnota, zou betekenen dat gemeenten enkel nog via het bestemmingsplan regie kunnen voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen. In hoofdstuk twee werd duidelijk dat deze ruimtelijke verschijningsvorm wordt bepaald door vier aspecten; situering, hoofdvormen, gevelaanzichten, materialisatie en detaillering. Op basis van de analyse die heeft plaatsgevonden blijkt het echter onmogelijk om al deze aspecten in het bestemmingsplan te verankeren. Uit de literatuur en jurisprudentie blijkt namelijk dat in beginsel alleen de aspecten 'situering' en 'hoofdvormen' juridisch in de bestemmingsplanregels verankerd kunnen worden. Deze aspecten zijn namelijk direct van invloed op het ruimtebeslag en kunnen aldus als ruimtelijk relevant worden beschouwd. De aspecten 'gevelaanzichten' en 'materialisatie en detaillering' worden daarentegen veelal afgedaan als zijnde zuivere welstandsaspecten, omdat ze niet van invloed zijn op 'de situering van' of op 'de omvang van' het ruimtebeslag. Daardoor zijn zij niet aan te merken als ruimtelijk relevant. Deze scherpe tweedeling blijkt een terugkomend struikelblok gedurende de analyse. De crux zit hem dan ook vooral in het begrip 'ruimtelijk relevant'. Dat bepaalt namelijk of iets al dan niet in het bestemmingsplan verankerd kan worden. Maar deze strikte tweedeling blijkt echter toch iets genuanceerder te liggen dan in eerste instantie mag worden aangenomen. Een nadere beschouwing van het aspect 'gevelaanzichten' wijst namelijk uit dat bepaalde elementen hiervan toch een zekere ruimtelijke relevantie kunnen hebben. Zo kan bijvoorbeeld de plasticiteit van de gevel in bepaalde gevallen van invloed zijn op 'de omvang van' het ruimtebeslag (het bouwvolume). Dat betekent dat er dus ook regels ten aanzien van gevelaanzichten in het bestemmingsplan terecht *kunnen* komen.

Wat hieruit in ieder geval duidelijk wordt is dat de begrippen 'ruimtelijke relevantie' en 'een goede ruimtelijke ordening' een fundamentele rol spelen in de verankering van de verschillende aspecten die van invloed zijn op de ruimtelijke verschijningsvorm. Bestemmingsplannen dienen namelijk te allen tijde in het belang van een goede ruimtelijke ordening te zijn. Op de vraag wat hieronder verstaan moet worden biedt de wetgever echter opmerkelijk veel ruimte voor interpretatie. Voor de beantwoording van de vraag wat onder het begrip ruimtelijke relevantie moet worden verstaan, biedt de Wro zelfs geen enkele houvast.

De analyse brengt naar voren dat ten aanzien van beschermde stads- en dorpsgezichten als bedoeld in de Monumentenwet 1988, er welstandsbepalingen in het bestemmingsplan terecht kunnen komen. "Ofschoon een bestemmingsplan in beginsel geen welstandsnormen kan bevatten, kan in het geval het plan strekt ter bescherming van een historisch waardevol stads- of dorpsgezicht dat als zodanig is aangewezen ingevolge de Monumentenwet 1988, het opnemen van welstandseisen in de planregels in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening worden geacht" (Nijmeijer, 2001b). Jurisprudentie heeft dit reeds bevestigd. Nog interessanter is het feit dat de aanwijzing van een gebied als beschermd stads- of dorpsgezicht als bedoeld in de

Monumentenwet 1988 *geen* noodzakelijke voorwaarde is om welstandseisen in het bestemmingsplan op te nemen. Jurisprudentie wijst namelijk uit dat ook als er (nog) geen aanwijzing als beschermd stadsgezicht (als bedoeld in de Monumentenwet 1988) heeft plaatsgevonden, er sprake kan zijn van omstandigheden die de opname van een regeling in het bestemmingsplan inzake welstandsaspecten *kunnen* rechtvaardigen. Het is in dit geval wel van fundamenteel belang dat aangetoond kan worden dat er sprake is van 'bijzondere waarden' die in het belang van een goede ruimtelijke ordening beschermd moeten worden. Deze constatering bevestigt het vermoeden dat 'ruimtelijke relevantie' een erg rekbaar begrip is. Maar het betekent ook dat er in cultuurhistorisch waardevolle gebieden *mogelijk* regie gevoerd kan worden op welstandseisen via het bestemmingsplan.

Over het algemeen moet echter geconstateerd worden dat de mogelijkheden om regie te voeren op beeldkwaliteitsaspecten, via het bestemmingsplan zeer gelimiteerd zijn. Voor deze vorm van regie zijn gemeenten toch nadrukkelijk aangewezen op de welstandsnota, hetgeen uiteraard de bedoeling is geweest van de wetgever. Door de beperkingen van het bestemmingsplan is het daarom onmogelijk om zonder welstandsnota te sturen op een hoge mate van eenheid en samenhang. Omdat beeldkwaliteitsaspecten in beginsel niet in het bestemmingsplan verankerd kunnen worden, is het namelijk hoogst aannemelijk dat dit gepaard zal gaan met een toenemende mate van verscheidenheid. Dit is nu juist hetgeen waar veel gemeenten voor vrezen. Toch blijkt deze angst niet geheel gegrond, omdat uit hoofdstuk vijf blijkt dat er middels het bestemmingsplan ook een zekere mate van eenheid tot stand kan komen. Het creëren van een evenwichtige balans tussen eenheid en verscheidenheid behoort daarom tot de mogelijkheden van het bestemmingsplan.

In beginsel geldt wel, des te meer gemeenten op eenheid en samenhang wensen te sturen, des te meer aspecten zij moet vastleggen in de bestemmingsplanregeling. Hierdoor neemt een bestemmingsplan al snel erg gedetailleerde vormen aan. Dergelijke plannen bieden weliswaar (rechts)zekerheid, maar zijn tegelijkertijd ook erg star. Gemeenten moeten zich goed afvragen of zij dit wenselijk achten. Dit wordt gezien als een klassiek spanningsveld in de ruimtelijke ordeningspraktijk, flexibiliteit versus rechtszekerheid.

Op basis van dit onderzoek kan geconstateerd worden dat het bestemmingsplan *mogelijk* als alternatief sturingsinstrument kan dienen, wanneer gemeenten besluiten hun welstandsnota af te schaffen. Dat klinkt tegenstrijdig, het wekt namelijk de indruk dat gemeenten de burger aan de voorkant meer vrijheid willen bieden, terwijl ze het via de achterkant vervolgens weer dicht proberen te timmeren. De praktijk wijst echter vaak uit dat gemeenten graag een vinger in de pap hebben als het gaat over de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen. Dit is misschien ook wel illustrerend voor de angst die er bij veel gemeenten bestaat om de regie kwijt te raken.

Het vinden van een alternatief sturingsinstrument voor de welstandsnota is echter niet het primaire doel van het onderhavige onderzoek. De voornaamste doelstelling van dit rapport is het verkennen van de (on)mogelijkheden die verschillende sturingsinstrumenten bieden, teneinde een objectief en bruikbaar afwegingskader voor gemeenten te kunnen bieden. Het is vervolgens aan gemeenten om hier conclusies aan te verbinden. Zij zullen namelijk zelf de keuze moeten maken: welstand afschaffen of niet? Om tot een verantwoorde beslissing te komen, is het van belang de (on)mogelijkheden, voor- en nadelen van de verschillende instrumenten in overweging te nemen. Tabel 7.1 biedt een overzicht.

	Spoor 1	Spoor 2		Spoor 3
Instrumen- ten:	Welstandsnota i.c.m. be- stemmingsplan.	Welstandsnota met welstandsvrije gebieden i.c.m. bestemmingsplan.		Alleen (Gedetailleerd) bestemmingsplan.
		Niet- welstandsvrije ge- bieden	Welstandsvrije gebieden	
Optioneel:	Beeldkwaliteitsplan (juri- sch bindend indien ge- koppeld aan de welstands- nota).	Beeldkwaliteitsplan (juri- sch bindend indien gekoppeld aan de wel- standsnota).	n.v.t.	Beeldkwaliteitsplan (niet juridisch bindend, slechts ter ‘inspiratie’)
Welke as- pecten kunnen juridisch verankerd worden?	- Situering - Hoofdvormen - Gevelaanzichten - Materialisatie en detaillering Indien er sprake is van strijdigheid met het be- stemmingsplan, blijven de welstandseisen buiten toepassing.	- Situering - Hoofdvormen - Gevelaanzichten - Materialisatie en detaillering Indien er sprake is van strijdigheid met het be- stemmingsplan, blijven de welstandseisen buiten toepassing.	In welstandsvrije gebieden kan er alleen aan het bestemmingsplan worden getoetst (zie kolom spoor 3).	- Situering - Hoofdvormen - Gevelaanzichten (deels) Indien sprake is van ‘bij- zondere waarden’ kunnen er ook beeldkwaliteitsas- pecten (materialisatie en detaillering) in het be- stemmingsplan terecht komen (zie paragraaf 5.2.6).
Bescherming ‘bijzondere waarden’	Optimale bescherming via welstandsnota en bestem- mingsplan.	Gebieden met ‘bijzondere waarden’ kunnen via de wel- standsnota en het bestemmingsplan optimaal beschermd worden, tenzij men deze gebieden als welstandsvrij worden aangewezen. In dat geval kan er enkel via het bestemmingsplan bescherming worden geboden (en via de Monumentenwet).		Ten aanzien van ‘bijzonde- re waarden’ <i>kunnen</i> er beeldkwaliteitsaspecten in het bestemmingsplan terecht komen, mits dit in het belang is van een goede ruimtelijke ordening (zie paragraaf 5.2.6).
Mogelijk om te sturen op:	- Eenheid ‘Eenheid in verschei- denheid’ - Verscheidenheid	- Eenheid ‘Eenheid in verscheiden- heid’ - Verscheidenheid	‘Eenheid in verscheidenheid’ - Verscheidenheid	‘Eenheid in verschei- denheid’ - Verscheidenheid
Voordelen	- Flexibel - Gebiedsgerichte sturing	- Flexibel - Gebiedsgerichte sturing - Meer vrijheid voor de burger/afname regeldruk in welstandsvrije gebieden		- Rechtszekerheid (paragraaf 5.2) - Meer vrijheid voor de burger/afname re- geldruk
Nadelen	- Gekoppeld aan wel- standscommissie - Regeldruk voor de burger	Gekoppeld aan welstandscommissie		- Gedetailleerde bestemmingsplannen (inflexibel!) - Beperkte sturings- mogelijkheden

Tabel 7.1: Afwegingskader voor gemeenten.

De tabel op de vorige pagina schetst een overzicht van de (on)mogelijkheden om via de welstandsnota en/of het bestemmingsplan regie te voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen. Op basis van dit onderzoek zijn in deze tabel drie verschillende ‘sporen’ uitgewerkt. Zo kunnen gemeenten regie voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm via:

- 1 een welstandsnota in combinatie met bestemmingsplannen;
- 2 een welstandsnota met welstandsvrije gebieden in combinatie met bestemmingsplannen;
- 3 alleen (gedetailleerde) bestemmingsplannen.

De verschillende ‘sporen’ hebben elk hun specifieke voor- en nadelen. Het is echter de taak van gemeenten om hier een goede afweging in te maken, waarbij zij (hoogstwaarschijnlijk) concessies moeten doen. *Is men bereid de burger meer vrijheid te bieden? Zijn gedetailleerde bestemmingsplannen wel wenselijk?* Tabel 7.1 biedt een overzicht van de verschillende overwegingen die ten grondslag liggen aan de keuze voor een bepaald sturingsinstrument.

7.3 Aanbevelingen

7.3.1 Aanbevelingen naar gemeenten

- *Formuleer duidelijke wensen en ambities*

Gemeenten die momenteel hun welstandsbeleid heroverwegen wordt ten eerste aanbevolen een duidelijk vertrekpunt te nemen. Daarbij is het in ieder geval van belang om een scherp beeld te vormen van de beweegredenen die ten grondslag liggen aan de overweging om welstand af te schaffen. Met andere woorden; *waarom wil je als gemeente welstand afschaffen?* Enerzijds kunnen daar economische motieven aan ten grondslag liggen, anderzijds kan dit ook verband houden met de wens om het aantal regels terug te dringen. Deze motieven spelen een belangrijke rol in de uiteindelijke afweging.

Niettemin is het ook belangrijk om beleidswensen of -ambities te formuleren ten aanzien van de zorg voor (waardevolle) ruimtelijke karakteristieken. Om voldoende zorg te kunnen dragen voor dergelijke karakteristieken is het wellicht noodzakelijk een zekere mate van regie te voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm. De vraag is dan ook; *wil je als gemeente nog kunnen sturen op de ruimtelijke verschijningsvorm? En zo ja, met welk doel?* Gemeenten moeten duidelijk in ogenschouw nemen dat geformuleerde ambities de mate van regie sterk beïnvloeden, en daardoor medebepalend zijn voor de uiteindelijke instrumentkeuze.

- *Neem alle opties in overweging*

Een dringend advies aan gemeenten is om in ieder geval de verschillende opties (sporen) volledig in overweging te nemen. Sluit het behoud van de welstandsnota (en commissie) niet bij voorbaat uit. Op deze manier wordt voorkomen dat er ondoordachte besluiten worden genomen. De welstandsnota is immers een flexibel instrument, waar op vele manieren invulling aan kan worden gegeven. Zo kan het aanwijzen van welstandsvrije gebieden in de welstandsnota mogelijk een interessante oplossing zijn voor gemeenten. Elk instrument heeft zijn eigen voor- en nadelen, deze dienen zorgvuldig tegen elkaar afgewogen te worden.

- *Neem de kansen, maar ook de beperkingen van de verschillende instrumenten in overweging*

Uit dit onderzoek is gebleken dat gemeenten via het bestemmingsplan regie kunnen voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm. Cruciaal zijn in dat geval de begrippen 'ruimtelijke relevantie' en 'een goede ruimtelijke ordening'. Reeds is geconstateerd dat de wetgever geen helder antwoord heeft geformuleerd op de vraag wat onder deze begrippen verstaan moet worden. Doorgaans worden alleen aspecten die van invloed zijn op 'de situering van' of 'de omvang van' het ruimtebeslag als ruimtelijk relevant beschouwd. Maar ten aanzien van 'bijzondere waarden' kunnen er in het belang van een goede ruimtelijke ordening plotseling ook beeldkwaliteitsaspecten in de bestemmingsplanregeling worden opgenomen. Welstandsgerelateerde zaken blijken dan ineens wel ruimtelijk relevant te zijn. Dat zaait verwarring, maar biedt ook kansen. Het verdient in ieder geval aanbeveling naar gemeenten om het begrip 'ruimtelijke relevantie' duidelijk in de toelichting van het bestemmingsplan te definiëren. Dit biedt niet alleen duidelijkheid en rechtszekerheid voor de burger, maar biedt tevens ruimte om het begrip ook enigszins op te rekken waardoor mogelijk meer aspecten als ruimtelijk relevant kunnen worden aangemerkt.

Dit onderzoek biedt voldoende aangrijpingspunten om aan te nemen dat beeldkwaliteitsaspecten in de bestemmingsplanregeling *kunnen* worden opgenomen, mits gemeenten aantoonbaar kunnen maken dat deze ruimtelijke relevant zijn en het belang van een goede ruimtelijke ordening dienen. Om voldoende zorg te kunnen dragen voor bepaalde ruimtelijke karakteristieken kan het namelijk wenselijk zijn dat welstandsgerelateerde aspecten een plaats krijgen in het bestemmingsplan. Een goed beargumenteerde verantwoording in de toelichting van het bestemmingsplan zou hier in principe kunnen volstaan. Doordat de meeste gemeenten momenteel echter over een welstandsnota beschikken, wordt hier tot op heden weinig aandacht aan besteed. Toch blijken hier meer mogelijkheden voor sturing te liggen, dan momenteel wordt aangenomen.

Desondanks moet opgemerkt worden dat gemeenten zich hiermee mogelijk op glad ijs begeven. Het gevaar bestaat immers dat de rechter de regeling niet gegrond zal achten, omdat de verantwoording in de toelichting hiertoe onvoldoende aanleiding biedt. Mede daarom is het ook belangrijk om het begrip 'ruimtelijke relevantie' scherp te definiëren in het bestemmingsplan, zodanig dat hieruit blijkt dat ook beeldkwaliteitsaspecten in het belang van een goede ruimtelijke ordening ruimtelijk relevant *kunnen* zijn.

Daarnaast wordt ten zeerste aanbevolen om in de toelichting van het bestemmingsplan te beargumenteren waarom bepaalde ruimtelijke karakteristieken of 'bijzondere waarden' in het belang van een goede ruimtelijke ordening beschermd moeten worden. Het beste is als hier een (cultuurhistorisch) onderzoek aan ten grondslag ligt. Geadviseerd wordt om in ieder geval de concrete elementen van de ruimtelijke verschijningsvorm afzonderlijk te benoemen, om vervolgens goed te onderbouwen waarom het noodzakelijk wordt geacht dat deze (beeldkwaliteits-)elementen in de bestemmingsplanregeling worden opgenomen. Het is essentieel dat men daarbij kan aantonen dat het opnemen van deze elementen het belang dient van een goede ruimtelijke ordening.

Bovendien moet in ogenschouw worden genomen dat het bestemmingsplan *in beginsel* geen ruimte biedt voor de juridische verankering van beeldkwaliteitseisen. Wel is het mogelijk om dergelijke eisen bij wijze van instructienorm op te nemen in de toelichting. Instructienormen hebben slechts "een niet normatieve uitvoerings- of afstemmingsfunctie ten aanzien van het

bestemmingsplan” (Nijmeijer, 2001b, p. 174). Dat betekent dat zij bij de toetsing van de omgevingsvergunningsaanvraag aan het bestemmingsplan geen rol spelen en derhalve niet juridisch afdwingbaar of handhaafbaar zijn. Toch verdient het een aanbeveling om een (niet-normatieve) beeldkwaliteitsparagraaf in de toelichting van het bestemmingsplan op te nemen, wanneer men de welstandsnota zou afschaffen. Het kan initiatiefnemers immers *inspireren* en *verleiden* tot een bepaald ruimtelijke beeld, juridisch afdwingbaar zijn die beleidsregels echter niet.

- *Wees consequent*

Welstandsvrij bouwen is niet zonder risico's. Het risico bestaat immers dat dit leidt tot buitensporigheden in het straatbeeld. Daarom hechten gemeenten doorgaans veel waarde aan de excessenregeling, die hen de mogelijkheid biedt om repressief aan de redelijke eisen van welstand te toetsen. In welstandsvrije gebieden blijkt deze repressieve vorm van toetsing echter niet mogelijk. Toch blijken verschillende gemeenten er creatieve constructies op na te houden, om alsnog repressief aan de redelijke eisen van welstand te kunnen toetsen in welstandsvrije gebieden. Toch moeten deze inventieve constructies sterk in twijfel worden getrokken. Er bestaat een reële kans dat de rechter dit namelijk onrechtmatig zal achten.

Naar aanleiding van bovenstaande constatering verdient het aanbeveling om als gemeente consequent te zijn. Wanneer de gemeente een gebied als welstandsvrij aanwijst, moet zij ook bereid zijn de mogelijke gevolgen daarvan te incasseren en te accepteren. Het is immers ongepast om via de *achterdeur* alsnog eisen te stellen aan de ruimtelijke verschijningsvorm van bouwwerken, daar waar men dit aan de *voorkant* heeft vrijgegeven.

7.3.2 Aanbevelingen naar het Rijk

- *Onderzoek de mogelijkheden om de welstandscommissie en –nota te ontkoppelen*

Veel gemeenten willen graag van hun welstandscommissie af, maar vrezen dat dit leidt tot een ongewenst ruimtelijk beeld wanneer zij niet langer aan de redelijke eisen van welstand kunnen toetsen. Daarom geldt het als een aanbeveling naar het Rijk om de koppeling tussen de welstandscommissie en de welstandsnota te heroverwegen. Hier ontpopt zich een belangrijk knelpunt. Door het aanstellen van een onafhankelijke welstandscommissie niet langer verplicht te stellen, zouden ook ambtenaren aan de welstandsnota kunnen toetsen. Dit biedt gemeenten de vrijheid om hun welstandscommissie af te schaffen, zonder dat dit hoeft te leiden tot een ongewenst ruimtelijk beeld. De welstandsnota kan in dat geval namelijk behouden worden. De criteria in deze nota dienen dan mogelijk wel geminimaliseerd te worden tot het uiterlijk van bouwwerken, zoals onderlinge verhoudingen, kleur- en materiaalgebruik. Ze moeten immers objectief toetsbaar te zijn.

- *Voorkom begripsverwarring*

Een tweede aanbeveling aan het Rijk is om het begrip 'een goede ruimtelijke ordening' en met name het begrip 'ruimtelijke relevantie' nader te definiëren. De Wro biedt momenteel geen helder antwoord op de vraag wat hieronder verstaan moet worden. Dit zorgt voor verwarring en biedt ruimte voor interpretatie.

7.4 Reflectie

In deze slotparagraaf zal kort worden teruggeblikt op het onderzoek. Daarbij zullen onder meer de beperkingen van het onderzoek, de resultaten en mogelijke aanbevelingen voor vervolgonderzoek aan bod komen.

Objectiviteit

Tijdens het opstellen en uitvoeren van het onderzoek was het vooral van belang om de objectiviteit niet uit het oog te verliezen. Want wanneer je het over welstand hebt, is het al snel lastig om niet in subjectieve oordelen te vervallen. Mooi of lelijk? Welstandsvrij of niet? Het zijn allemaal subjectieve vragen waardoor je je al snel op glad ijs bevindt. Om de objectiviteit toch te waarborgen heb ik de 'Gestalttheorie' als basis voor dit onderzoek genomen. Daaruit kwam naar voren dat het creëren van 'eenheid in verscheidenheid' in beginsel tot een hoogwaardige gebouwde omgeving zal leiden. Indien eenheid op basis van situering en hoofdvormen tot stand komt, hoeft verscheidenheid door bijvoorbeeld verschillend materiaal- of kleurgebruik niet per definitie storend te zijn. Door deze basis te hanteren heb ik getracht de subjectiviteit weg te nemen, en discussies omtrent 'paarse huizen' zoveel mogelijk te voorkomen. Naar mijn mening ben ik daar naar behoren in geslaagd.

Tekortkomingen

Het onderhavige rapport kent ook tekortkomingen. Zo bestaat het gevaar dat de rechter het in bepaalde gevallen niet gegrond zal achten dat beeldkwaliteitsaspecten in de bestemmingsplanregeling terecht zullen komen. Hoe dit in de praktijk zal uitpakken laat zich moeilijk voorspellen. Daarom moet worden opgemerkt dat dit onderzoek slechts een mogelijke ingang biedt voor gemeenten om beeldkwaliteitsaspecten juridisch te verankeren in het bestemmingsplan. Mogelijk is het daarom verstandig om eerst een uitvoerig jurisprudentieonderzoek op te starten, alvorens gemeenten hiermee aan de slag gaan. In dit onderzoek ontbrak het aan tijd en kennis om hier nader op in te gaan. Hier ligt daarom een uitdaging voor vervolgonderzoek.

Een andere mogelijke beperking is het beperkte aantal casestudies. Vanwege het tijdsgebrek bleek het namelijk niet mogelijk om meer gemeenten te analyseren. Desondanks ben ik van mening dat het beperkte aantal casestudies niet direct afbreuk doet aan dit onderzoek. Er is immers bewust voor gekozen om vier gemeenten te analyseren die allen een verschillend welstandsbeleid voeren, om zo een compleet beeld te krijgen van de huidige sturingsvormen en met name de beleidsambities die daar aan ten grondslag liggen.

Vervolgonderzoek

Daarnaast is er in dit onderzoek bewust voor gekozen om de mogelijkheden tot juridische verankering te analyseren die op basis van de bestaande wetgeving mogelijk zijn, zonder dat daarvoor een formele wetswijziging, dan wel wijziging van een AMvB of ministeriële regeling nodig is. Daaruit is gebleken dat het heel goed mogelijk is om via het bestemmingsplan regie te voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm van gebouwen. Althans, tot op zekere hoogte. Welstandsaspecten horen immers niet in het bestemmingsplan thuis, daarvoor zou een wetswijziging nodig zijn. De minister voor Wonen, Wijken en Integratie opperde in 2008 zoals gezegd het idee om het welstandsbeleid (en daarmee beeldkwaliteitseisen) deel uit te laten maken van het bestemmingsplan. Volgens haar zou daardoor een betere afstemming ontstaan met het ruimtelijk beleid.

Verankering in het bestemmingsplan vraagt echter wel om objectief meetbare criteria die toetsbaar en derhalve juridisch afdwingbaar zijn. Zodoende zou dit beleid zich enkel nog kunnen richten op het uiterlijk van bouwwerken, zoals materialen, kleuren en onderlinge verhoudingen van bouwdelen. De andere kant van de medaille is echter dat een dergelijke integratie in de bestemmingsplanregeling ook tot gedetailleerde bestemmingsplannen zal leiden, zeker in gebieden waar sterke sturing op de ruimtelijke verschijningsvorm gewenst is. En daarnaast ontstaat tevens een soort schijnobjectiviteit. Het weigeren van een omgevingsvergunning op basis van het vigerende bestemmingsplan is immers beter te verkopen dan een omgevingsvergunning die wordt geweigerd omdat de voorgenomen ontwikkeling niet aan de redelijke eisen van welstand voldoet.

Het kabinetsvoorstel om welstand in het bestemmingsplan te integreren biedt dan ook voldoende aanleiding voor vervolgonderzoek. Dit zou zich onder meer moeten richten op de juridische haalbaarheid van de kabinetsplannen. Is het überhaupt wel wenselijk dat welstandseisen juridisch afdwingbaar worden gemaakt in het bestemmingsplan? En zo ja, hoe zou de Wet (Wro) dan vormgegeven moeten worden? Want juist de juridische afdwingbaarheid van niet objectief meetbare en juridisch afdwingbare criteria vormen nu nog een struikelblok.

Terugblik

Ten slotte kijk ik met tevredenheid terug op het onderliggende onderzoek. Wat dit rapport in mijn beleving juist interessant maakt, is de koppeling tussen *theory of planning* en *theory in planning*. Hiermee wordt aangetoond dat de welstandsnota in beginsel geen noodzakelijk sturingsinstrument is om ruimtelijke kwaliteit te realiseren. Door een sterk stedenbouwkundig kader in het bestemmingsplan te verankeren, wordt in beginsel voldoende eenheid en samenhang tot stand gebracht, om tot een hoogwaardige en prikkelende gebouwde omgeving te komen. Hoe een dergelijk stedenbouwkundig kader er in dat geval uit zou moeten zien, heb ik in een eerder onderzoek³¹ reeds aangetoond.

Tot slot is op basis van de analyseresultaten uiteindelijk een helder afwegingskader voor gemeenten tot stand gekomen, waarin de (on)mogelijkheden, voor- en nadelen van de verschillende sturingsinstrumenten aan bod zijn gekomen. Daardoor kan dit rapport als handreiking dienen voor gemeenten die momenteel hun welstandsbeleid heroverwegen. En zoals het metafoor van Deng Xiaoping aan het begin van dit hoofdstuk al suggereert, maakt het niet uit welk sturingsinstrument gemeenten hanteren om regie te voeren op de ruimtelijke verschijningsvorm, zolang het maar beantwoordt aan de wensen en ambities die zij zichzelf hebben gesteld.

³¹ Spierings, N. (2009). *De ruimtelijke kwaliteit bij welstandsvrij particulier opdrachtgeverschap*. Nijmegen: Radboud universiteit Nijmegen.

" The contrasts
reduce
the formal
coherence
in the design. "

Niels L. Prak

В | Я О

Ruimte | om *in* te leven

EPILOOG

Op basis van mijn ervaringen tot dusver, constateer ik dat veel gemeenten nog altijd sterk trachten te sturen op eenheid en samenhang in het straatbeeld. Persoonlijk vind ik deze aanhoudende drang naar 'eenheidsworst' bijzonder verontrustend. Hoewel uit dit onderzoek blijkt dat steeds meer gemeenten hun welstandsbeleid ter discussie stellen, regeert voornamelijk de angst voor buitensporigheden. Want 'Belgische toestanden', dat is waar we met zijn allen voor vrezen.

In dit onderzoek is echter geconstateerd dat een sterk stedenbouwkundig raamwerk het uiterlijk van individuele bouwwerken minder belangrijk kan maken, waardoor de noodzaak om regie te voeren op architectuur afneemt. In beginsel kunnen de hoofdlijnen van een goed stedenbouwkundige kader in voldoende mate verankerd worden in het bestemmingsplan. Hierdoor kan er dus ook zonder welstandsnota een zekere mate van 'eenheid in verscheidenheid ontstaan', daar waar ook de kracht van de Amsterdamse grachtengordel ligt. De grachtengordel die we allen beminnen om haar schoonheid.

Diezelfde grachtengordel is niet alleen werelderfgoed, maar is tevens een visitekaartje voor de Nederlandse stedenbouw, welke over het algemeen als zeer succesvol te boek staat. Maar dat het vakgebied stedenbouw steeds verder ondergesneeuwd raakt is geen geheim, eerder een pijnlijke constatering. Mijns inziens is dit voor een groot deel te wijten aan het huidige welstandsbeleid. De welstandsnota biedt gemeenten immers de mogelijkheid om de ruimtelijke verschijningsvorm van bouwwerken tot in detail vast te leggen. Daarmee is de welstandsnota een sterk instrument om te sturen op eenheid en samenhang. Maar dat zorgt er tegelijkertijd ook voor dat de stedenbouwkundige invulling van een gebied veel minder belangrijk wordt. Zonder welstandsnota zou de noodzaak om op stedenbouwkundig niveau eenheid te creëren namelijk veel groter zijn.

Het afschaffen van welstand zou niet alleen stedenbouw weer belangrijk maken, het biedt tevens meer ruimte voor diversiteit. Of zoals Carel Weeber stelde; doordat we alles maar willen plannen, plannen, plannen, is er geen ruimte meer voor dissonantie, voor het onverwachte.

BRONVERMELDING

Literatuur

- Barendregt, H.J. (2009, 21 maart). *Lezers van NRC Handelsblad zijn geen huizenbouwers*. NRC Handelsblad, p.26.
- Boer, S. De (2008). *Kwaliteit om in te leven; een onderzoek hoe welstandsbeleid van invloed is op de ruimtelijke kwaliteit, in geval van particulier opdrachtgeverschap*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Brabers, W. (2003). *Een onderzoek naar de mogelijkheden van een koppeling tussen het bestemmingsplan en de welstandsnota middels de nadere eisen-bevoegdheid*. Vught: BRO.
- BRO (2010). *Welstand; interne handleiding*. BRO. Bostel: BRO.
- Buuren, P.J.J. Van, Gier, A.A.J. De, Nijmeijer, A.G.A., Robbe, J. (2009). *Hoofdpijnen ruimtelijke bestuursrecht*. Deventer: Kluwer.
- Dammers, E., Palsdottir, H. L., Broek, L. Van den, Klemm, W., Tisma, A., & Bijlsma, L. (2007). *Particulier opdrachtgeverschap in de woningbouw*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Donkers, H. & Spierings, N. (2011). Wild wonen in de Hollandse polder. *Geografie*, 20 (1), 8-11.
- Dijkstra, O. A. (2006). *Inleiding ruimtelijke ordening en volkshuisvesting*. Deventer: Kluwer.
- Edhoffer, L., Tol, J. Van der, Borch, I. Ter, Rijckenberg, A. (2009). *De schoonheid van Amsterdam*. Amsterdam: Lenoirschuring.
- Engelen, G. Van (2004). Nederland welstandsvrij? Opgeroepen op 22 september 2010, van http://lokaalbestuur.swis.nl/main.php?id=nieuws_id=227
- Federatie Welstand (2010a). *Federatie Welstand*. Opgeroepen op 5 september 2010, van www.fw.nl
- Federatie Welstand (2010b). Vergunningvrij bouwen en ruimtelijke kwaliteit. Opgeroepen op 23 december 2010, van <http://www.fw.nl/fwS.php?L1=30&L2=68>
- Felix, B. (2010). *Kavelkoper wil toch een beetje welstand*. Opgeroepen op 4 januari 2011, van <http://www.destentor.nl/regie/apeldoorn/7456601/Kavelkoper-wil-toch-een-beetje-welstand.ece>
- Fockema Andreae, J.P. (1912). *Hedendaagsche stedenbouw*. Utrecht.
- Frissen J., Horst, P. van der, Hagens, E. & Leidelmeijer, K. (1999). *Amsterdam Oostelijk Havengebied: individuele grondkavels op Borneo*. Amsterdam: RIGO Research en advies BV.
- Gemeente Amsterdam (2000). *Bestemmingsplan Westelijke grachtengordel*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Gemeente Boekel (2005). *Evaluatie welstandsbeleid gemeente Boekel*. Boekel: Gemeente Boekel.
- Gemeente Kaag en Braassem (2009). *Eenheid in verscheidenheid; coalitieakkoord 2009-2014*. Roelofarendsveen: Gemeente Kaag en Braassem.
- Gemeente Kaag en Braassem (2010). *Welstandsnota gemeente Kaag en Braassem*. Roelofarendsveen: Gemeente Kaag en Braassem.
- Gemeente Middelharnis (2010). *Welstandsnota gemeente Middelharnis*. Bostel: BRO.
- Gemeente Nuenen (2009). *Structuurvisie Nuenen c.a.* Rosmalen: Croonen Adviseurs.
- Gemeente Terneuzen (2007). *Welstandsbeleid*. Opgeroepen op 14 januari 2011, van <http://www.terneuzen.nl/dsresource?objectid=35808&type=ong>
- Gemeente Weert (2010). *Erfgoedverordening 2010*. Weert: Gemeente Weert.

- Hendriks, M. (2005). 'Helaas is dit gigantisch mislukt'. *Blauwe Kamer*, 14 (3), 18-23.
- Hoop, A. De (2008). *Wel/niet welstand*. Opgeroepen op 23 september 2010, van <http://www.fw.nl/fwS.php?L3=137>
- Klaassen, A. W. (2008). *Jurisprudentiewijzer; Ruimtelijke bestuursrecht 2008*. Nijmegen: Thieme MediaCenter.
- Kocken, E. H. A. (2004). *Van bouwen, breken en branden in de lage landen; oorsprong en ontwikkeling van het middeleeuwse stedelijk bouwrecht tussen ±1200 en ±1550*. Deventer: Kluwer.
- Kort, E. (2009). *Welstandscommissie zwaar onder druk, totaal onterecht*. Opgeroepen op 23 september 2010, van <http://www.omgevingsvergunning.com/newspad/newsletter.asp?article=852>
- Laurent, D. (2010). *Theoretische aspecten van het vormgeven*. Opgeroepen op 23 september 2010, van http://issuu.com/dilaar/docs/typolayout_01_kijken_lezen/1
- Lynch, K. (1960). *The image of the city*. Cambridge: The Mit Press.
- Ministerie van LNV. (n.d.), *Beeldkwaliteitplan en landschap ontwikkelen met kwaliteit*. Opgeroepen op 27 oktober 2010, van http://www2.minlnv.nl/thema/groen/ruimte/ols/gemeente/beeldkwaliteitplan/werkproces_beeldkwaliteitplan.pdf#page=1
- Ministerie van VROM (2006). *Nota Ruimte; Ruimte voor ontwikkeling*. Opgeroepen op 3 september 2010, van <http://notaruimteonline.vrom.nl/index.htm>
- Ministerie van VROM (2008). *Verplichting gemeentelijke welstandscommissie vervalt*. Opgeroepen op 3 september 2010, van <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=37795>
- Ministerie van VROM (2010). *Beeldkwaliteitsplannen*. Opgeroepen op 25 oktober 2010, van <http://www.ruimtexmilieu.nl/index.php?nID=324>
- Moraal, J. (2008). *De structuurvisie*. Opgeroepen op 25 oktober 2010, van <http://www.wetruimtelijkeordening.net/page.php?2>
- Nijmeijer, A. G. A. (2001a). *Het beeldkwaliteitsplan: juridische integratie In het bestemmingsplan niet zonder problemen*. *Bouwrecht*, 38 (12), 1022-1030.
- Nijmeijer, A. G. A. (2001b). *Welstandstoezicht juridisch getoetst*. Deventer: Kluwer.
- Nijmeijer, A. G. A., Hillegers, S. & Lam, T. E. P. A. (2007). *Evaluatieonderzoek Woningwet*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Partners + Pröpper (2004). *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*. Vught: Partners + Pröpper.
- Prak, N. (1977). *The visual perception of the build environment*, Delft: Delft University Press
- Rossum, A. A. van (n.d.). *Contracteren met de overheid: wanneer mag de overheid gebruik maken van het privaatrecht en welke normen zijn op privaatrechtelijk handelen van de overheid van toepassing?* Opgeroepen op 5 februari 2009, van http://pelsrijcken.nl/pdf/nieuws/contracteren_met_de_overheid.pdf
- Schooten, J. Van (2008). *Mooi Nederland is gebaat bij welstand*. Opgeroepen op 23 januari 2011, van <http://www.fw.nl/fwS.php?L3=138>
- Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2008). *Methoden en technieken van onderzoek*. Amsterdam: Pearson Education Benulux.
- Stowa (2011). *Vergoedingssysteem: type overeenkomst*. Opgeroepen op 5 februari 2009, van <http://themas.stowa.nl/Themas/Theorie.aspx?mID=916&aID=1953>
- Tomesen, R. (2011, 7 februari 2011). Niemand hoeft meer door dezelfde voordeur. *De Pers*, p.3.
- Tunnissen, M.J. & Zundert, J.W. Van. (2008). *Een juridisch bestuurlijke inleiding in de ruimtelijke*

- ordering; het bestemmingsplan*. Deventer: Kluwer.
- Vennix, J. A. M. (2006) *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek*. Amsterdam: Pearson Education Benelux.
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Uitgeverij Lemma.
- VNO-NCW (2006). *Welstand leidt tot weerstand*. Opgeroepen op 5 februari 2009, van <http://www.vnoncw.nl/web/show?id=94746&framenoid=158903&&dbcode=5593&articletype=forum>
- Witbreuk, H., m.m.v. Nijmeijer, A.G.A. & Soppe, M.A.A. (2009). (*Adviesnota*) *Bescherming Bouwhistorische Waarden*. Enschede: Kienhuis Hoving Advocaten en Notarissen.
- Wolters, T. (2009). *Ruimtelijke samenhang bij particulier opdrachtgeverschap*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Yin, R. (2003). *Case study research: design and methods*. London: SAGE.
- Zenger, L. (2010). *Stedenbouwkundig plan*. Opgeroepen op 26 oktober 2010, van <http://www.architectenweb.nl/aweb/archipedia/archipedia.asp?ID=1710>

Persoonlijke communicatie:

- Pascal Hendriks, Adviseur stedenbouw en ruimtelijke ordening bij BRO.
- Ir. John Stohr, procesmanager strategische projecten bij BRO.
- Wanda Blommensteijn-Brabers, jurist/senior adviseur omgevingsrecht bij BRO.
- Chantal Zegers, jurist/adviseur omgevingsrecht bij BRO.
- Mr. Denise de Swaef, senior jurist/adviseur omgevingsrecht bij BRO.
- André van der Vleuten, gemeente Boekel.
- Martien Jansen, wethouder van de gemeente Nuenen.
- Suzanne Willems, medewerker cluster Bouwzaken bij de gemeente Nuenen.
- Tom van Rossum, gemeente Middelharnis.
- Bart Witteman, projectleider ruimtelijke ontwikkeling gemeente Kaag en Braassem.
- M. Arts, gemeente Weert.
- Mr. Tonny Nijmeijer, Hoogleraar bestuursrecht, in het bijzonder omgevingsrecht, aan de Radboud Universiteit Nijmegen.
- Ir. John Raggars, Stedenbouwkundige.

Jurisprudentieregister

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

- ABRvS 26 september 2007, LJN: BB4330.
- ABRvS 1 december 2000, BR 2001, p. 225.

Koninklijk besluit

- KB 7 februari 1985, AB 1985, 605 m.nt AWK

Rechtsbank

- Rb. Amsterdam 14 juli 2007, LJN: BB0246.

LIJST VAN AFKORTINGEN

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
B&W	Burgemeester en Wethouders
b.i.h.	Beschrijving in hoofdlijnen
Bor	Besluit omgevingsrecht
Bro	Besluit ruimtelijke ordening
BSDG	Beschermd stads- en dorpsgezicht
Curs.	Cursivering
Mw	Monumentenwet
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wro	Wet ruimtelijke ordening
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening
Ww	Woningwet

BIJLAGE I

Deze bijlage bevat een artikel uit 'De Pers' van maandag 7 februari 2011. Dit achtergrondartikel ligt namelijk grotendeels in het verlengde van dit onderzoek en benadrukt tevens de relevantie van dit rapport.

Niemand hoeft meer door dezelfde voordeur

#Welstand Sommige gemeenten hebben 'm al afgeschaft, en steeds meer willen ervan af: de welstandscommissie. Plat, naast blauw, naast punt, naast geel: is dat het nieuwe Nederland?

Remco Tomenes
Amsterdam

'Wij gaan niet opleggen of iemand met grijze, rode of witte stenen moet bouwen. De kleur is uw vrijheid', zegt Bas de Peuter, wethouder in welstandsvrije gemeente Woudrichem. Inwoners die er een huis willen bouwen, of flink willen verbouwen, hoeven hun plannen niet meer voor te leggen aan een welstandscommissie, die bouwplannen onder de loep neemt, onder meer kijkt of een huis 'niet vloekt met de omgeving', wel de juiste vorm en kleur heeft. De Peuter vindt dat die welstandscommissie te veel macht had en zorgde voor saaiheid in zijn 15.000 inwoners tellende Brabantse gemeente. 'Ik wil niet in een maatschappij leven waarin iedereen uit dezelfde voordeur stap'.

Volgens de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) zijn er nu 'maximaal 25 gemeenten waar je al welstandsvrij kunt bouwen'. Vaak gaat het dan niet om een hele welstandsvrije gemeente, maar om wijken. 'Dan zie je dat er wat vaker creatief wordt gebouwd', zegt de VNG. Het aantal welstandsvrije gemeenten neemt volgens de VNG toe.

In zeker enkele tientallen gemeenten staat de welstandcommissie nu ter discussie. Soms ook om geld te besparen. Zo vindt de VVD-fractie in het Groningse Marum (10.000 inwoners) dat de 40.000 euro die de commissie per jaar kost 'beter op andere wijze besteed kan worden'.

Belgische toestanden

Maar wat zijn de gevolgen? Wat gebeurt er als je afscheid neemt van de welstandscommissie, die meestal bestaat uit architecten en bouwdeskundigen. Tegenstanders vrezen 'Belgische toestanden'. Staan er nu felgroene huizen tussen doorzonwoningen in de straten van Woudrichem, waar je sinds 2006 welstandsvrij kunt bouwen? Gaudiaanse fantasieconstructies? Kasteeltorens? Nee, zegt De Peuter. 'Tot mijn grote verrassing hebben zich geen excessen voorgedaan. Ik had er wel een paar verwacht.' Ja, in het begin had hij wel eens twee bureaus aan zijn bureau. Dan was buurvrouw A niet blij met het 'creatieve ontwerp van buurvrouw B'. 'Ik zei toen: die discussie over wat mooi is, gaan we niet meer voeren.'



In de Rotterdamse wijk Nesseland is het zonder 'welstand' op sommige plaatsen een rommeltje geworden. ANP

40

% minder vergunningen

Door de wet Wabo is voor 40 procent van alles waar je eerst een vergunning voor nodig had er geen meer nodig.

De angst voor rare bouwwerken is ongegrond, zegt De Peuter. 'Vrijwel niemand bouwt een huis dat foute is in de ogen van anderen. Zo'n huis is onverkoopt'. Voor het geval iemand wel iets gaat neerzetten, dat de afschuw opwekt van andere inwoners, hebben welstandsvrije gemeenten een 'excessenregel'. Eentje die in Woudrichem nog niet nodig was.

Toch kan het ook wel eens mis gaan bij welstandsvrij bouwen, zegt

Frans van den Meiracker, directeur van welstandsorganisatie Dorp, Stad en Land. In een deel (Waterwijk) van de Rotterdamse Vinex-wijk Nesseland is het volgens hem een rommeltje geworden. Bewoners mochten er welstandsvrij bouwen. Omdat er volgens hem geen enkele spelregel was, botsen daar te veel stijlen op elkaar. Vrijwel iedereen kijkt er volgens hem op een huis, 'dat hij raar vindt'. Plat, naast punt, naast wit, naast

Welstandszorg Een Brabantse trend

In 2004 schafte het Brabantse Boekel als eerste de welstand af. De gemeente kon dat doen, omdat er in 2003 een woningwet inging, die het gemeenten niet langer verplichtte welstandsbeleid te voeren. In 2006 volgde Woudrichem. De afgelopen jaren volgden meer gemeenten, waar je nu aan het loket snel een bouwvergunning haalt. Eind dit jaar stopt Welstandszorg Noord-Brabant, dat voor 54 gemeenten de 'welstand doet'. Tientallen Brabantse gemeenten zullen dan waarschijnlijk de welstand in hun gemeente volledig afschaffen.

rood: het leidde er tot onooglijke situaties, zegt Van den Meiracker. Nesseland lijkt een uitzondering. Van den Meiracker kent veel welstandsvrije gebieden, en zegt er verder 'geen gekke toestanden' tegen te komen. 'De gemiddelde smaak van de Nederlander is vrij traditioneel'.

En het is ook niet zo dat een bewoner van een huis in een welstandsvrije gemeente met niets meer rekening hoeft te houden. In Woudrichem is er nog steeds een bestemmingsplan. Het uiterlijk van je huis is dan nu wel grotendeels de keus van de bewoner, je mag dat huis niet overal neerzetten. Daar zijn nog wel regels voor. Sommige plekken zijn nu eenmaal bedoeld als groenstrook. Zo mag een huis niet uitsteken, niet twintig centimeter verder richting de straat staan dan andere huizen. De Peuter: 'Dat er overal gebouwd wordt, dat zijn Belgische toestanden. Dat krijg je hier echt niet.'

