

Welstand in beweging

Het nieuwe welstandsbeleid nader bekeken

De wijziging van de Woningwet in 2003 heeft grote consequenties voor het welstandsbeleid van gemeenten. Ze werden door het ministerie van VROM voor een eenvoudige keuze gesteld: of het welstandsbeleid vastleggen in een welstandsnota, of alle bouwwerken binnen het gemeentelijk grondgebied welstandsvrij verklaren. Die laatste weg lijken maar weinig gemeenten gekozen te hebben. De meeste gemeenten streven ernaar op 1 juli 2004 een door de gemeenteraad goedgekeurde nota in bezit te hebben. Maar hoe gaan gemeenten daarbij te werk?

Kees de Graaf & Anne Marie Nannen

Projectbureau Welstand op een

Nieuwe Leest

project@fw.nl

Welstand is een thema dat bij burgers en professionals veel emoties kan oproepen. De commissies van deskundigen die in Nederland sinds de instelling van de Woningwet de bouwplannen beoordelen, staan soms bloot aan hevige kritiek. Kritiek die met name betrekking heeft op de subjectieve beoordeling van plannen en de sfeer van 'achterkamertjesoverleg' die rond het functioneren van de commissies zou hangen. Tegenover deze kritiek zijn evenzovele argumenten 'pro' welstandstoezicht aan te voeren. Aangezien Nederland een dichtbevolkt land is en de ruimte beperkt, lopen bouwactiviteiten vaak voor iedereen in het oog. Met bouwplannen beïnvloeden burgers en bedrijven de kwaliteit van de bebouwde omgeving en de waarde daarvan voor burens en andere belanghebbenden. In de Verenigde Staten, waar veel meer wordt verhuisd en het belang van een waardevast bezit veel groter is, ziet men dit heel duidelijk in en worden soms in privaatrechtelijke contracten strenge eisen gesteld aan de architectonische verschijningsvorm van bouwwerken. In Nederland lijkt deze Amerikaanse ontwikkeling, met name door de 'ontspanning' op sommige regionale woningmarkten, niet ver weg. Door deze ontspanning is de stijging van de waarde van een woning geen uitgemaakte zaak meer. Een goed ontwerp van de woning en de woonomgeving kan dus bijdragen aan het waardebehoud op termijn.

Nieuwe wet

Aan bezwaren van 'subjectiviteit' en 'achterkamertjesoverleg' is inmiddels tegemoet gekomen door een verandering in de wetgeving. Op 1 januari 2003 is de nieuwe Woningwet van kracht geworden, waardoor de welstandszorg in Nederland ingrijpend is veranderd. Gemeenten die welstandsbeleid willen voeren zijn verplicht een welstandsnota te maken, waarin de randvoorwaarden en uitgangspunten voor de ruimtelijke kwaliteit van de gemeente worden aangegeven. Welstandscommissies krijgen daarmee een kader aangereikt waarbinnen zij bouwplannen kunnen beoordelen. Eenmaal

per jaar legt de commissie schriftelijk verantwoording af aan de gemeenteraad over het gevoerde beleid. Voor het lokale bestuur, voor de burgers, voor indieners van bouwplannen en voor de commissieleden zelf geeft dit nieuwe welstandsbeleid meer helderheid. Zo zijn de indieners van bouwplannen minder 'overgeleverd' aan de soms persoonlijke en daarmee subjectieve inzichten van de leden van de welstandscommissie, waarin veelal architecten zitting hebben.

De commissie moet gaan werken aan de hand van de genoemde welstandsnota, zodat voorafgaand aan de toetsing bekend is welke criteria de commissie hanteert. In het kader van de bevordering van de rechtszekerheid en gelijkheid van de burgers is dat een uitstekende zaak. Gemeenten die per 1 juli 2004 niet over een welstandsnota beschikken, verklaren daarmee het gemeentelijk grondgebied 'welstandsvrij'. Bouwplannen in dergelijke gemeenten worden dan nog wel aan algemene beleidslijnen getoetst (zoals het bestemmingsplan en de bouwveiligheid), maar niet op meer op de redelijke eisen van welstand. De meeste gemeenten, behalve bijvoorbeeld de gemeente Boekel, kiezen niet voor deze marsroute. Zij kiezen voor een gemeentelijke welstandsnota.

Criteria

Gemeenten moeten dus een objectiever welstandsbeleid gaan voeren. Dat betekent dat er heldere toetsingscriteria voor bouwplannen moeten worden opgesteld. In de tot nu toe opgestelde welstandsnota's worden vier soorten criteria gehanteerd. Dit zijn algemene criteria, gebiedsgerichte criteria, sneltoets criteria en criteria voor specifieke bouwwerken.

Algemene welstandscriteria¹ vormen de basis van de welstandsbeoordeling. Vooral daar waar de specifieke criteria weinig houvast bieden, bepalen de algemene criteria welke redelijke eisen van welstand van kracht zijn. De algemene criteria hebben betrekking op zaken als de relatie tussen vorm, gebruik en constructie, de relatie tussen het bouwwerk

en omgeving, de schaal en maatverhoudingen en de gebruikte materialen. Deze criteria maken het ook mogelijk om bouwplannen te beoordelen die niet in de onderstaande categorieën vallen, bijvoorbeeld omdat er sprake is van vernieuwende architectuur. Veel gemeenten willen dergelijke architectuur niet bij voorbaat uitsluiten, aangezien daarmee onbedoeld de kans op historiserende ontwerpen zou worden vergroot.

Gebiedsgerichte criteria zijn nieuw in het welstandsbeleid. Ze zijn gebaseerd op een beschrijving en een beeldanalyse van een gebied. Een gemeente deelt haar grondgebied op in een aantal deelgebieden. Van deze gebieden wordt eerst een stedenbouwkundige analyse gemaakt, om vervolgens tot een waardebeoordeling te komen die past binnen het gemeentelijke beleid op het gebied van de ruimtelijke ordening. Nadat een welstandsniveau is geformuleerd (welstandsvrij, gewoon of streng) kan worden overgegaan tot het formuleren van criteria waarmee de welstandscommissie plannen kan beoordelen.

De sneltoetscriteria (ook wel loketcriteria genoemd) zijn bedoeld voor niet-ingrijpende bouwplannen waarvoor een 'lichte bouwvergunning' van kracht is. Het gaat dan om dakkapellen, aan- of uitbouwen, erfafscheidingen, bijgebouwen en kozijnen en gevelwijzigingen aan de voor- of zijkant van een huis. De ambtenaar Bouwen en Woningtoezicht kan door B&W gemachtigd worden om dergelijke niet-ingrijpende bouwplannen snel te toetsen. Wanneer het bouwplan aan de voorwaarden voldoet hoeft het niet door de welstandscommissie goedgekeurd te worden. Tenslotte de criteria voor specifieke bouwwerken. Elke gemeente kan de bouwwerken die zeer beeldbepalend en specifiek zijn voor haar gemeente apart beschrijven in de welstandsnota. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld de Saksische boerderijen in Drenthe, de Apeldoornse huisjes in Apeldoorn en de houten opslagloodsen in Zaanstad. Het is handig voor opdrachtgevers om te weten aan welke criteria een bepaald type gebouw



Opstellen van nieuw welstandsbeleid leidt in veel gemeenten tot meer bewustwording ten aanzien van de bebouwde omgeving.

moet voldoen bij het maken van ver/herbouwplannen. Dat er een beschrijving is van bepaalde gebouwtypen wil overigens niet zeggen dat de verbouwing altijd historiserend moet zijn. Soms kan een eigentijdse verbouwing de bestaande karakteristiek juist sterker naar voren brengen.

Druk bezig

Op dit moment zijn veel gemeenten druk bezig de bovenstaande analyses te verrichten en de bijbehorende criteria op te stellen. Hoe ze daarbij te werk gaan, werd onlangs duidelijk uit een onderzoek naar de welstandsnota's van 17 gemeenten². Hieruit konden enkele conclusies worden getrokken.

De nota wordt vaak voorbereid door een kleine groep ambtenaren en stedenbouwkundigen. Deze werken onder grote tijdsdruk om de deadline van 1 juli 2004 te halen. Gemeenten kunnen er voor kiezen welstand in te passen in een meer integrale visie op de gehele ruimtelijke ontwikkeling. Mede gezien de tijdsdruk is dat niet de weg die de meeste gemeenten kiezen. Over het nieuwe welstandsbeleid worden gemeenteraadsleden en burgers pas in een

zeer laat stadium geïnformeerd. Van een breed draagvlak is daardoor nog geen sprake, zodat meer aandacht moet worden besteed aan communicatie om dit te verhelpen.

Dat gemeenten in tijdnood lijken te komen wordt vooral veroorzaakt door het feit dat het maken van een welstandsnota voor gemeenten een geheel nieuwe materie is. Het gaat om een nieuw en specialistisch instrument. Gemeenten zijn wel bekend met bijvoorbeeld beeldkwaliteitplannen, maar een welstandsnota is veel uitgebreider en gedetailleerder van aard. Deze vergt bovendien de inzet van meerdere disciplines, waaronder stedenbouw, architectuur, cultuurhistorie en ruimtelijke ordening. Bovendien staat welstand nog steeds niet hoog op de politieke agenda, zo blijkt uit de inventarisatie. De eerder genoemde gemeente Boekel is hier een goed voorbeeld van. Deze Brabantse gemeente heeft in september 2003 besloten geen welstandsnota te maken. Burgemeester Van de Vondervoort lichtte het raadsbesluit als volgt toe³: "Wie zijn wij dat wij voor de mensen eventjes gaan bepalen wat mooi of lelijk is? Dat



Aan de kleine bouwwerken - bijvoorbeeld zonnepanelen - kunnen gemeenten aparte eisen stellen, de zogenaamde sneltoetscriteria.

is toch zeer aanmatigend! Nee, toen wij de kans kregen om een einde te maken aan de beknotting van de mensheid door de welstandscommissies hebben we hier in de raad meteen gezegd: hup, daar stapen we vanaf". In Boekel is men niet bang voor burgers die zich te buiten zullen gaan aan allerlei extravagante bouwplannen. Kleine gemeenten staan dicht bij de burgers en kunnen werken aan hechte sociale gemeenschappen. In dergelijke gemeenschappen is de sociale controle groot en zullen mensen niet gauw geneigd zijn gekke dingen te doen, die uit de pas lopen met de rest van de lokale samenleving, zo maakte Van de Vondervoort duidelijk.

Schaalniveau

Overigens wordt welstand voor meer zaken gebruikt dan alleen bouwplannen in een gemeente. Er is ook sprake van welstandsbeleid voor hogere schaalniveaus. Zo is in 2003 een aparte welstandscommissie ingesteld voor de rijksweg A12, nadat eerder al vergelijkbare commissies voor de HSL-zuid en voor de Betuwelijn waren geformeerd. De reconstructie van de A12, tussen Den Haag en Zevenaar,

is één van de tien zogenoemde Grote Projecten in de Architectuurnota 'Ontwerpen aan Nederland, architectuurbeleid 2001-2004'. Als gevolg van de spoedwet wegverbreding worden hier op korte termijn bepaalde wegedeelten onder handen genomen en krijgt een aantal gemeenten langs de snelweg bouwaanvragen voorgelegd. De Federatie Welstand heeft de overkoepelende welstandscommissie samengesteld om de kwaliteit van de vormgeving bij de reconstructie van de A12 te bewaken. De overkoepelende welstandscommissie zal namens lokale en regionale commissies het vooroverleg voeren met Rijkswaterstaat over het basisontwerp en vervolgens over de concrete bouwplannen. Soms is ook sprake van gemeentegrensoverstijgend beleid op het gebied van welstand. Acht gemeenten in Noord-Groningen, die eerder gezamenlijk een landschappelijk raamwerk lieten ontwikkelen voor hun regio, hebben een regionale welstandsnota opgesteld.⁴ Het raamwerk bevat voorstellen om gemeenteteoverschrijdende landschappelijke structuren en elementen als aanknopingspunten te gebruiken voor ruimtelijke ontwik-

kelingen. De regionale welstandsnota borduurt hier op voort, door gemeenteoverschrijdende bebouwingskarakteristieken te benoemen, zoals boerderijen en bepaalde dorpsstructuren, en deze te verwerken in het welstandsbeleid. Evenals landschapsstructuren stoppen bebouwingskarakteristieken namelijk vaak niet bij de gemeentegrens. Een regionale aanpak kan zodoende bijdragen aan een eenduidige aanpak van minder wenselijk geachte bebouwing. Overigens moeten de afzonderlijke gemeenteraden ieder voor hun eigen gemeente een welstandsnota vaststellen. Uit de regionale nota nemen de gemeenten die gedeelten over die voor hen relevant zijn.

Bewustwording

Het nieuwe welstandsbeleid is goed voor de lokale bewustwording van ruimtelijke kwaliteit en een betere verankering van welstand in het gemeentelijk beleid, zo is de laatste tijd duidelijk geworden. In sommige gemeenten betekent het opstellen van de welstandsnota de start van een bewustwordingsproces inzake ruimtelijk kwaliteitsbeleid. Door de analyse van de bestaande kwaliteiten van een gemeente worden politici, burgers en professionals gedwongen bewust te bepalen welke ontwikkelingen in hun gemeente wenselijk zijn en welke niet. Men gaat met andere ogen naar de gebouwde omgeving kijken. Bovendien wordt de relatie van welstand en de welstandscommissie met andere beleidsvelden (stedenbouw, ruimtelijke ordening) geïntensiveerd. Los van de inhoud van de nota's is dat een belangrijk winstpunt.

De belangrijke slotvraag is natuurlijk: in hoeverre nu met een goed ingericht welstandsbeleid de ruimtelijke kwaliteit van een gemeente kan worden bewaakt. Is het 100% afdoende om verrommeling tegen te gaan? Nee, van een dergelijk afdoende instrument is geen sprake. Integraal ruimtelijk kwaliteitsbeleid vereist een gemeentelijke inzet op alle fronten: van stedenbouw en grondbeleid in de prille fase van ontwikkelingen tot en met het dagelijks

beheer van de openbare ruimte. Maar het vernieuwde welstandstoezicht draagt wel bij aan een helder gemeentelijk beleid inzake de bouwplannen die worden ontwikkeld. Ook daarmee is de kwaliteit van de gebouwde omgeving gebaat.

Noten

1. Zie voor deze algemene criteria het handzame boekje van voormalig rijksbouwmeester Tjeerd Dijkstra: 'Architectonische kwaliteit, een notitie over architectuurbeleid', Rotterdam 2001, Uitgeverij 010.
2. Het rapport is opgesteld door Maurice Bogie, werkzaam bij het Gelders Genootschap, en op te vragen bij het Projectbureau Welstand op een Nieuwe Leest.
3. Interview in Nieuwsbrief Welstand op een Nieuwe Leest 7, december 2003.
4. Deze nota is opgesteld door Bureau Middelkoop, Haarlem. De pro's en contra's van de nota worden toegelicht door medewerker Thijs van der Steeg in een artikel in 'Noorderbreedte', dat voorjaar 2004 verschijnt.



Aan nieuwbouwwijken kunnen andere gebiedscriteria worden verbonden dan bijvoorbeeld oude stadswijken.

Summary

With changing the Law on housing, Dutch municipalities will be self-responsible for checking new buildings on aesthetic and designing requirements. This will take effect on July 1st. Because of this action municipalities are quite busy making 'Welstandnota's'. With this document, a commission can check new buildings by means of different criteria. These are:

- common criteria,
- criteria focused on a specific place,
- quick test criteria (in case of a dormer),
- criteria for special buildings.

With these new rules, checking the appearance of new buildings or developments is not only for the lower scale. Also on a high scale, projects are tested, like the HSL route.

Projectbureau Welstand op een Nieuwe Leest

De staatssecretarissen van VROM en OCenW kondigden bij de aanbieding van het Voorstel tot wijziging van de Woningwet aan de Tweede Kamer (september 1999) een stimuleringsprogramma aan om gemeenten, welstandscommissies en andere betrokken partijen te enthousiasmeren, te informeren en te ondersteunen bij de vernieuwing van het welstandstoezicht. Voor het stimuleringsprogramma is een tijdelijk projectbureau opgericht, dat in een periode van twee jaar een intensieve impuls moet geven aan de beoogde vernieuwing. Het bureau is ondergebracht bij de Federatie Welstand, die al fungeert als centraal informatie- en ondersteuningspunt op het terrein van de welstandszorg. Het Projectbureau Welstand op een Nieuwe Leest stimuleert en ondersteunt het lokale bestuur, provinciale welstandsorganisaties en andere betrokken partijen bij de vernieuwing van de welstand. Het bureau verzorgt actieve onderlinge communicatie, verzamelt en verspreidt voorbeelden en bevordert de onderlinge kennisuitwisseling. Hierbij wordt nauw samengewerkt met de ministeries van OCenW en VROM, en met het Ontwerpatelier Rijksbouwmeester, de Federatie Welstand, de VNG, de BNA, de bnSP, de NVTL en Architectuur Lokaal.