



DEREGULERING EN KWALITEITZORG

*Een onderzoek naar de ontwikkeling
van welstandsbeleid*

Masterscriptie Sociale Planologie
Marjon Kramer
Augustus 2015

Deregulering en kwaliteitszorg

*Een onderzoek naar de ontwikkeling
van welstandsbeleid*

Naam: Marjon Kramer

Studentnummer: 1535374

Emailadres: kramer.marjon@gmail.com

Scriptiebegeleider: Dr. Ir. T. van Dijk

Masterscriptie Planologie

Vakcode: GEMTHEIPSOCPLAN

Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen

Rijksuniversiteit Groningen

Aantal woorden: ± 23.500

Datum: 10-08-2015

VOORWOORD

Mijn studietijd ben ik begonnen met de opleiding Kunst- en Architectuurgeschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen. Bij het starten van deze opleiding wilde ik kiezen voor de richting oude kunst, maar in de architectuur en stedenbouw bleek ik mij meer thuis te voelen. Na twee jaar had ik mijn twijfels of dit wel de juiste studie voor mij was, maar was wel vastbesloten de bachelor van deze studie in ieder geval af te ronden.

Na een bijvak, culturen van planning, te hebben gevolgd bij de opleiding Sociale Planologie was ik om. Dit lag volledig in mijn straatje. Na de bachelor studie Kunst- en Architectuurgeschiedenis te hebben afgerond, ben ik een schakeljaar gaan volgen om zo in te kunnen stromen in de Master Planologie. Deze scriptie vormt de sluitsteen op deze studie.

Een scriptie schrijven vond ik niet voldoende. Ik wilde ervaring opdoen in het werkveld en kwam terecht bij de gemeente Assen. Bij de gemeente Assen stond de actualisatie van de welstandsnota op het programma. De combinatie van de studies Kunst- en Architectuurgeschiedenis en Sociale Planologie als achtergrond was ideaal voor dit project. Ik heb als planologisch juridisch medewerker een ondersteunende functie gekregen in dit proces. Hierdoor heb ik dan ook een keuze gemaakt voor het onderwerp van deze scriptie: *'Deregulering en kwaliteitszorg: een onderzoek naar de ontwikkeling van welstandsbeleid'*. De afbeelding op de voorpagina is een verzameling van bijzondere plekken en plaatsen in Assen waar welstand aan de orde is (geweest).

Ik bedank Dr. Ir. T. van Dijk en MSc M. Bergmans voor de ondersteuning tijdens het afronden van deze scriptie. Ik wil graag Dhr. P. Mulder, Mevr. G. Kuper en Dhr. W. Nauta (gemeente Assen) bedanken voor de fijne samenwerking en de kans om daar praktijkervaring op te mogen doen en input te genereren voor mijn scriptie. Tot slot wil ik mijn vrienden, familie en in het bijzonder Gerard bedanken voor hun steun en geduld tijdens het schrijven van deze scriptie, en Sanne voor haar morele steun en gezellige 'feel good' onderbrekingen tijdens de laatste schrijffase.

Marjon Kramer

Assen, augustus 2015

SAMENVATTING

Nederland is een van de dichtst bevolkte landen in de wereld. Ruimte is een schaars goed waar zorgvuldig mee om moet worden gegaan. Ruimtelijke kwaliteit is iets waar iedereen bij gebaat is. Het is een begrip dat wordt gevormd door vele factoren, zoals een gevoel van veiligheid of het milieu. Maar ruimtelijke kwaliteit blijkt voornamelijk samen te hangen met de waardering die men uitspreekt over het leefmilieu. De waardering die we toekennen aan de gebouwde omgeving wordt voor een belangrijk deel bepaald door de beeldkwaliteit. Gemeenten beschikken over vele instrumenten waarmee kan worden gestuurd op de ruimtelijke kwaliteit. Welstand wordt echter gezien als het belangrijkste instrument waarmee op de ruimtelijke kwaliteit en met name op de beeldkwaliteit kan worden gestuurd, daarom staat dit instrument centraal in het onderzoek.

Bij het indienen van een bouwplan is in veel gevallen een omgevingsvergunning nodig. Naast het bouwbesluit, de bouwverordening en het bestemmingsplan, moet ook ieder bouwplan voldoen aan de redelijke eisen van welstand. De welstandstoets richt zich op uiterlijke kenmerken van een gebouw (vorm, materiaal- en kleurgebruik) en de manier waarop een gebouw zich voegt in de omgeving. Welstand is zowel onder burgers als in de politiek een instrument dat al jaren onderwerp van discussie is. Er wordt op menig verjaardag gesproken over de 'commissie willekeur' en de achterkamertjespolitiek waar welstand mee wordt geassocieerd. Welstandsadvisering wordt, als laatste toets voor het verlenen van een vergunning, vaak gezien als bottleneck.

Er heeft de afgelopen jaren een flinke dereguleringsslag plaatsgevonden, mede door het verminderen van overheidsbemoeienis en bezuinigingsopgaven. Sinds de wijziging van de Woningwet in 2003 is het verplicht om een welstandsnota op te stellen als een gemeente welstandsbeleid wil voeren. De verplichting tot een welstandstoets kwam hiermee te vervallen. Sinds 1 maart 2013 is het ook niet meer wettelijk verplicht een welstandscommissie te raadplegen. Deze ontwikkelingen zorgen er voor dat steeds meer gemeenten hun welstandsbeleid op dit moment heroverwegen.

Voor dit onderzoek is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

Hoe gaan gemeenten om met de vrijheid om hun eigen welstandsbeleid vorm te geven nu dit van rijkswege niet langer wettelijk verplicht is?

Om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag zijn de volgende onderzoeksvragen opgesteld.

- *Zijn er bij gemeenten veranderingen doorgevoerd in het welstandsbeleid sinds 2004, en zo ja, welke?*
- *Wat zijn de beweegredenen geweest om tot deze veranderingen over te gaan?*
- *Welke effecten zijn naar aanleiding van de veranderingen in welstandsbeleid te bemerken?*

In het theoretisch kader wordt het omgaan met ruimtelijke kwaliteit geplaatst in een cyclisch proces van planning, met afwisselende periodes van centralisatie en decentralisatie. Hierbij kan in Nederland welstand worden gezien als een representatie van een meer of minder gereguleerde planningsdoctrine. Het omgaan met ruimtelijke kwaliteit wordt in een internationaal perspectief geplaatst. Dit geeft inzicht in de manieren waarop in verschillende landen omgegaan wordt met het ruimtelijk kwaliteitsbeleid en wat hiervan de effecten zijn. Er wordt nader ingegaan op het begrip ruimtelijke kwaliteit zoals deze in Nederland gehanteerd wordt, een diffuus begrip waarvoor geen eenduidige definitie te geven is. Tevens wordt ingegaan op de begrippen reguleren versus dereguleren en de ontwikkeling ervan in Nederland. Het sturen op ruimtelijke kwaliteit werd altijd gezien als overheidstaak. Hierin is een verschuiving waar te nemen waardoor meer vrijheden ontstaan, waar lokale overheden op verschillende wijzen invulling aan geven. Tot slot wordt het conceptueel model gepresenteerd dat als basis dient voor dit onderzoek. De belangrijkste begrippen uit het onderzoek zijn samengevat en worden in relatie tot het conceptueel model toegelicht in deze paragraaf.

Door middel van een documentanalyse en interviews is onderzocht op welke manier gemeenten omgegaan zijn met hun ruimtelijk kwaliteitsbeleid nu zij hierin meer vrijheden hebben verworven. Voor 30 gemeenten is een documentanalyse uitgevoerd, waaruit vijf typologieën ontstonden: welstand plichtig, welstandsluw, welstandsvrij, en welstand plichtig in combinatie met welstandsvrij of welstandsluw beleid. Bij de gemeente Boekel, Kaag en Braassem en Heerenveen zijn interviews afgenomen met medewerkers van de gemeente en een aantal architecten die in de regio

werkzaam zijn. Deze gemeenten kozen allen direct, maar op heel verschillende niveaus, voor een (deels) welstandsvrij beleid toen de mogelijkheid zich voordeed in 2004.

Belangrijkste conclusies van dit onderzoek zijn dat de manier waarop gemeenten omgaan met welstand nu hierin vanwege een versoepeling van de wet- en regelgeving meer vrijheid in is ontstaan sterk afhankelijk zijn van de context waarbinnen het beslissingsproces plaatsvindt. Gemeenten gaan op zeer verschillende wijzen om met ruimtelijke kwaliteit. Overwegend is een wat terughoudende houding te zien, een enkele gemeente heeft een hoge mate van risicobereidheid en durft radicaal te hervormen. Daartussenin ontstaan allerlei tussenvormen die waardoor steeds meer differentiatie is te zien in welstandsbeleid onder gemeenten.

INHOUD

Figuren- en tabellenlijst

Lijst met afkortingen

1 Inleiding	1
1.1 Ruimtelijke kwaliteit in een geordend land	1
1.2 Welstand: een inleiding	2
1.2.1 <i>Sturen op ruimtelijke kwaliteit met welstand</i>	2
1.2.2 <i>De welstandstoets</i>	3
1.2.3 <i>De welstandscommissie</i>	4
1.2.4 <i>Welstand in historisch perspectief</i>	5
1.3 Aanleiding	7
1.3.1 <i>Discussie rondom welstand</i>	7
1.3.2 <i>Wijzigingen in het wettelijk kader: de woningwet en Wabo</i>	8
1.4 Onderzoeksdoel en onderzoeksvragen	10
1.5 Leeswijzer	11
2 Theoretisch kader	13
2.1 Omgaan met ruimtelijke kwaliteit	13
2.1.1 <i>De planningsdoctrine</i>	13
2.1.2 <i>Tijd- en plaatsgebondenheid</i>	15
2.2 Ruimtelijk kwaliteitsbeleid in internationaal perspectief	17
2.2.1 <i>Inleiding</i>	17
2.2.2 <i>België</i>	18
2.2.3 <i>Zweden</i>	20
2.3 Ruimtelijk kwaliteitsbeleid in Nederland	22
2.3.1 <i>Introductie van ruimtelijke kwaliteit in nationaal beleid</i>	22
2.3.2 <i>Ruimtelijke kwaliteit: definities</i>	23
2.4 De regulerings-challenge	28
2.4.1 <i>Inleiding</i>	28

2.4.2	<i>Reguleren versus dereguleren</i>	28
2.4.3	<i>Een geschiedenis van deregulering in Nederland</i>	30
2.5	Deelconclusie: ruimtelijke kwaliteit in tijden van deregulering	33
2.6	Conceptueel model	35
3	Methodologie	37
3.1	Onderzoeksmethodologie: inleiding.....	37
3.2	Documentanalyse voor 30 random gemeenten	37
3.2.1	<i>Steekproeftrekking</i>	37
3.2.1	<i>Documentanalyse</i>	38
3.3	Interviews voor 3 casussen	39
3.3.1	<i>Casusselectie</i>	39
3.3.2	<i>Interviews</i>	40
4	Onderzoeksresultaten	42
4.1	Documentanalyse	42
4.2	Casus 1: Boekel	49
4.2.1	<i>Afschaffing Welstand</i>	50
4.2.2	<i>Effecten afschaffing</i>	51
4.3	Casus 2: Kaag en Braassem.....	53
4.3.2	<i>Afschaffing welstand</i>	54
4.3.3	<i>Effecten afschaffing</i>	56
4.3.4	<i>Sturing met andere instrumenten</i>	59
4.4	Casus 3: Heerenveen.....	62
4.4.1	<i>Deregulering welstandsnota 2004</i>	62
4.4.2	<i>Effecten afschaffing</i>	63
4.4.2.1	<i>Evaluatie welstandsbeleid</i>	63
4.4.2.2	<i>Het Heerenveens model</i>	66
4.4.2.3	<i>Hûs en hiem</i>	67

4.4.2.4 <i>Deregulering, welstand als coach en de markt</i>	67
4.5 Deelconclusie.....	68
5 Conclusie	71
5.1 Conclusies deelvragen.....	71
5.5.1 <i>Veranderingen in het welstandsbeleid</i>	71
5.5.2 <i>Context</i>	72
5.5.3 <i>Effecten</i>	62
5.2 Conclusie en aanbevelingen	73
5.3 Reflectie	74
Bronnenlijst	76
Bijlage 1: Gemeentelijk instrumentarium	81
Bijlage 2: Uitwerking documentanalyse	86
Bijlage 3: Interviewverslagen	97

Figuren- en tabellenlijst

Figuren

Figuur 1 Het cyclisch proces van centralisatie en decentralisatie (De Roo & Voogd, 2004)	16
Figuur 2 Het spectrum van planologisch handelen (De Roo & Voogd, 2004).....	17
Figuur 3 Samenvatting van implicaties van de in 1980-93 constitutionele hervormingen van ruimtelijke planning (Albrechts, 2001)	19
Figuur 4 Begrippenkader ruimtelijke kwaliteit (Dauvellier, 1991)	23
Figuur 5 Matrix ruimtelijke kwaliteit (Habiforum, 2012).....	27
Figuur 6 Conceptueel model (eigen productie).....	35
Figuur 7 Steekproeftrekking n(30) uit N(393) (eigen productie)	39
Figuur 8 Resultaten documentanalyse (eigen productie)	43
Figuur 9 Casusselectie (eigen productie)	44
Figuur 10 Overlap in typologieën (eigen productie).....	44
Figuur 11 Gemeentehuis Boekel (Gemeente Boekel).....	49
Figuur 12 Met welstand (Eigen fotomateriaal)	51
Figuur 13 Zonder welstand (Eigen fotomateriaal).....	51
Figuur 14 Exces in Boekel (Eigen fotomateriaal).....	52
Figuur 15 Gemeente Kaag en Braassem (gemeente Kaag en Braassem, 2010).....	53
Figuur 16 Welstandsk kaart dorpskern Kaag en omgeving (gemeente Kaag en Braassem, 2010).....	55
Figuur 17 Welstandsk kaart Lasso langs de A4 (gemeente Kaag en Braassem, 2010).....	58
Figuur 18 De lasso 70, Roelofarendsveen (Google Maps)	58
Figuur 19 De lasso 37 langs A4, Roelofarendsveen (Google Maps)	58
Figuur 20 Masterplan Braassemerland (gemeente Kaag en Braassem, 2008).....	61
Figuur 21 Masterplan Braassemerland (gemeente Kaag en Braassem, 2008).....	61
Figuur 22 Voorstel welstandsniveaus Heerenveen (gemeente Heerenveen, 2012b).....	65
Figuur 23 Voorstel gebiedsindeling welstandsgebieden (gemeente Heerenveen, 2012b).....	65

Tabellen

Tabel 1 Indicatoren van doctrinale verandering (Korthals Altes, 1992).....	14
Tabel 2 Deregulering (eigen model)	29
Tabel 3 Analytische representatie uitkomsten documentanalyse	45
Tabel 4 Typen welstandsvrij/luw beleid binnen gemeenten.....	46

Lijst met afkortingen

Afkorting	Uitleg
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
Bor	Besluit Omgevingsrecht
B&W	Burgemeester en wethouders
BWRO	Brussels Wetboek van de Ruimtelijke Ordening
CARK	Centrale Adviescommissie Ruimtelijke Kwaliteit
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
FRK	Federatie Ruimtelijke Kwaliteit (voorheen Federatie Welstand)
FW	Federatie Welstand (nu Federatie Ruimtelijke Kwaliteit)
LARK	Lokale Adviescommissie Ruimtelijke Kwaliteit
RPD	Rijksplanologische Dienst
VINO	Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
WRO	Wet ruimtelijke ordening
Ww.	Woningwet

1 INLEIDING

Paragraaf 1.1 geeft een inleiding in de zorg voor ruimtelijke kwaliteit in Nederland. In paragraaf 1.2 wordt een inleiding gegeven op het welstandsinstrument. In paragraaf 1.3 wordt de aanleiding van het onderzoek beschreven, die voortkomt uit enerzijds de betuttelende reputatie van welstand, en anderzijds de mogelijkheden die zich de laatste jaren hebben voorgedaan om anders om te gaan met het ruimtelijk kwaliteitsbeleid. In paragraaf 1.4 worden het onderzoeksdoel en de onderzoeksvragen behandeld. De inleiding wordt in paragraaf 1.5 besloten met een leeswijzer voor de rest van dit onderzoek.

1.1 Ruimtelijke kwaliteit in een geordend land

In Nederland wordt veel waarde gehecht aan de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving. Nederland staat bekend als een laaggelegen en zeer geordend land (Federatie welstand, 2013). Uit cijfers van het Centraal Bureau voor de statistiek (CBS) blijkt dat Nederland met ruim 400 inwoners per km² het dichtst bevolkte land van Europa is (CBS, 2015). Ruimte is dan ook een schaars goed waar zorgvuldig mee om moet worden gegaan. Hiermee staat ook de ruimtelijke kwaliteit in ons land flink onder druk (NEPROM, 2007).

In 1973 werd de term 'ruimtelijke kwaliteit' voor het eerst geïntroduceerd in de Oriënteringsnota. In 1988 stond het begrip in de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (VINO) centraal als thema van toekomstig ruimtelijk beleid. Hiermee werd duidelijk dat de regering het streven naar een kwalitatief hoogwaardige leef- en woonomgeving belangrijk vond (Havik & Meindersma, 1990). De aandacht voor de kwaliteit van ons leefmilieu is de afgelopen decennia steeds groter geworden. Belangrijke reden hiervoor is de bewustwording van de gevolgen van schade aan de leefomgeving door milieuverontreiniging. Teven is de aandacht voor de beeldkwaliteit van onze leefomgeving steeds verder toegenomen.

Overheidsbemoeienis in het bewaken van de ruimtelijke kwaliteit wordt door de burger in Nederland groot bevonden. Gemeenten beschikken over een groot aantal instrumenten die kunnen worden ingezet om de ruimtelijke kwaliteit te bewaken bevorderen. Welstand, de structuurvisie, het bestemmingsplan, beeldkwaliteitsplannen, het bouwbesluit en de bouwverordening en monumentenzorg zijn enkele voorbeelden van instrumenten waarmee op ruimtelijke kwaliteit gestuurd wordt. Hierbij is welstand het enige juridisch bindende instrument

waarmee specifiek op de beeldkwaliteit kan worden gestuurd (zie bijlage 1). Deze sturende ruimtelijke ordening heeft er in Nederland voor gezorgd dat het land er zo geordend bij ligt (Federatie welstand, 2013).

Echter, de ruimtelijke ontwikkeling is de afgelopen jaren anders gaan werken. De overheid verliest het alleenrecht op ruimtelijk kwaliteitsbeleid, rollen en verantwoordelijkheden binnen het planningsproces veranderen. Uitnodigingsplanologie is een nieuwe opgave die het ruimtelijke ordeningssysteem ingrijpend zal veranderen (van Campen, 2013). Hiermee is ook de manier waarop gemeenten omgaan met de ruimte en ruimtelijke ontwikkeling aan verandering onderhevig. Er is een flinke dereguleringsslag gemaakt in de sturing op ruimtelijke kwaliteit. Deze ontwikkelingen rondom de zorg voor ruimtelijke kwaliteit en de manier waarop gemeenten hiermee omgaan vormen dan ook de aanleiding tot dit onderzoek, waarin onderzocht wordt hoe gemeenten omgaan met hun ruimtelijk kwaliteitsbeleid onder de tendens van deregulering. Hierbij wordt de nadruk gelegd op welstand als toetsingsinstrument voor ruimtelijke kwaliteit.

1.2 Welstand: een inleiding

1.2.1 Sturen op ruimtelijke kwaliteit met welstand

Vaak is voor bouwen en verbouwen een omgevingsvergunning nodig, tenzij het om een vergunningvrij bouwwerk gaat. Iedereen die in Nederland wil bouwen moet bij de gemeente een aanvraag indienen. Deze wordt daar getoetst aan het bouwbesluit, de bouwverordening, het bestemmingsplan, het burenenrecht en aan de redelijke eisen van welstand.

De welstandstoets is het instrument waarmee het uiterlijk, de uitstraling en plaatsing van gebouwen gereguleerd kan worden. Welstand vormt de basis voor afspraken tussen politici, ontwerpers en burgers over wat toelaatbaar is en over wat zou moeten worden vermeden. Oorspronkelijk brachten schoonheidscommissie dan ook advies uit over het 'wel staan' van bouwplannen op een bepaalde locatie (Stichting Welstandszorg Noord-Holland, 2006). In paragraaf 1.2.4 wordt nader ingegaan op het ontstaan van de welstand. Welstand ligt vastgelegd in de Woningwet, artikel 12a. Hier staan de voorschriften betreffende het bouwen, de staat van bestaande bouwwerken, het gebruik, het slopen en de welstand. Op grond hiervan is wettelijk geregeld dat een gemeenteraad een welstandsnota vast moet stellen. Op grond van artikel 13a in de Woningwet kan een gemeente door de eigenaar van een bouwwerk, dat in ernstige mate in

strijd is met de redelijke eisen van welstand, door middel van de excessenregeling verplichten het bouwwerk aan te passen of zelfs te verwijderen. In de Woningwet is verder vastgelegd dat een gemeenteraad mag besluiten dat er in een gebied geen redelijke eisen van welstand van toepassing zijn (Overheid, 2012a).

Welstand dient zowel het algemeen als individueel belang. Het algemeen belang is gericht op het behouden en versterken van het karakter van een omgeving. Daarnaast dient welstand ook het particuliere of individuele belang. Als de ruimtelijke kwaliteit van de openbare ruimte hoog is, wordt de waarde van onroerend goed immers hoger.

1.2.2 De welstandstoets en -nota

Bij een welstandstoets wordt beoordeeld of een bouwwerk voldoet aan de redelijke eisen van welstand en hierbij wordt getoetst op drie zaken. Het gaat ten eerste om de plaatsing van het bouwwerk, hoe het bouwwerk zich voegt in de ruimtelijke omgeving. Ten tweede worden de uiterlijke kenmerken – vorm, kleur- en materiaalgebruik – van een bouwwerk beoordeeld. Tot slot wordt bekeken of het uiterlijk van een gebouw niet in ernstige mate in strijd is met de redelijke eisen van welstand. In dit laatste geval is sprake van een exces en kan ook achteraf worden geëist dat de verantwoordelijke het bouwwerk aan moet passen of verwijderen.

Het welstandsbeleid van een gemeente wordt vastgelegd in een welstandsnota. In deze nota staan per gebied karakteristieken omschreven. Het gaat er voornamelijk om dat een bouwwerk geen afbreuk doet aan de gebiedskarakteristieken van de omgeving. Daarnaast zijn vaak criteria voor kleine bouwplannen opgenomen in de welstandsnota. Als het gaat om kleine ingrepen zoals een dakkapel of een kozijn- of gevelwijziging kan worden volstaan met concreter en meer algemene omschreven beleidsregels, wat het toetsen van dergelijke plannen makkelijker maakt. Deze opbouw is gebaseerd op de modelwelstandsnota 'Naar een gemeentelijke welstandsnota' die in 2000 werd opgesteld in opdracht van de Rijksbouwmeester, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Federatie Welstand (FW) (Beek & van Campen, 2000). Tot slot is in een welstandsnota meestal een hoofdstuk 'algemene criteria' opgenomen. Met de notitie 'Architectonische kwaliteit' (1985) wilde de toenmalige Rijksbouwmeester Tjeerd Dijkstra inzicht geven in de criteria die hij hanteerde bij de beoordeling van bouwplannen voor de Rijksgebouwendienst. De criteria zijn in 2001 gepubliceerd en worden in Nederland nog steeds

veel gebruikt bij welstandsbeoordeling. Dit is een kader met algemene en relatievere uitgangspunten die een commissie kan gebruiken voor de beoordeling als een plan bijvoorbeeld niet binnen de reguliere kaders past. Hierbij wordt gekeken naar de relatie tussen vorm, gebruik en constructie, de relatie tussen het bouwwerk en de omgeving, betekenissen van vormen in sociaal-culturele context, evenwicht tussen helderheid en complexiteit, schaal- en maatverhoudingen en materiaal, kleur, textuur en licht. Samen vormen deze welstandscriteria het beleidskader waarbinnen de welstandscommissie de welstandstoets uitvoert en een advies uitbrengt aan het college van Burgemeester en Wethouders (B&W).

1.2.3 De welstandscommissie

De welstandscommissie is een door de overheid aangestelde onafhankelijke commissie die advies uitbrengt over ingediende aanvragen voor bouwplannen. Elke gemeenteraad benoemt zijn eigen welstandscommissie. In veel kleinere gemeenten wordt een regionaal of provinciaal samenwerkingsverband aangegaan (Federatie Welstand, 2012a). Meestal bestaat de commissie uit één of meerdere stedenbouwkundigen, (landschap)architecten, cultuurhistorici en vaak ook een burgerlid of bestuurslid zonder deskundige kennis. In enkele gevallen is er een stadsbouwmeester aangesteld om de welstandstoets uit te voeren. Soms wordt er bij welstandsadvies over een monument of beschermd gebied een monumentendeskundige aan de commissie toegevoegd. Sommige gemeenten hebben ervoor gekozen een aparte monumentencommissie op te stellen die in deze gevallen een toevoeging is aan de welstandscommissie. Leden van de welstandscommissie moeten verstand hebben van de ruimtelijke karakteristieken van de omgeving en deze kunnen koppelen aan (ontwikkelingen in) de architectuurgeschiedenis.

De commissie of stadsbouwmeester bekijkt of ingediende bouwplannen niet conflicteren met het algemene belang in een bepaalde omgeving (Federatie Welstand, 2012a). Hierover wordt een advies uitgebracht naar het college van B&W. Op basis van dit advies neemt het college van B&W een besluit over het verlenen van de omgevingsvergunning. Dit besluit kan mogelijk afwijken van het advies van de welstandscommissie, maar in de meeste gevallen wordt aangesloten bij het uitgebrachte welstandsadvies. Volgens de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit (2012a) is uit de praktijk gebleken dat 75% tot 80% van de ingediende bouwplannen bij de eerste beoordeling als positief wordt beoordeeld. De meeste plannen krijgen na een aanpassing alsnog een positieve

beoordeling. Slechts een klein percentage van de plannen krijgt een negatief welstandsadvies. Tegen het welstandsadvies kan geen bezwaar worden ingediend, wel tegen het besluit van het college van B&W.

De vergadering van de welstandscommissie is openbaar. De welstandscommissie is verplicht het welstandsadvies te baseren op het beleidskader dat in de welstandsnota uiteen is gezet. Een negatief welstandsadvies dient schriftelijk en duidelijk te worden gemotiveerd. Het gebeurt ook steeds vaker dat de welstandscommissie advies geeft over andere zaken dan alleen architectuur. De welstandscommissie wordt ook vaak betrokken bij de inrichting van de openbare ruimte en reclamevraagstukken. Op dit moment worden veel welstandscommissies dan ook veranderd in een 'Commissie Ruimtelijke Kwaliteit' of 'Commissie Beeldkwaliteit'.

In artikel 12 van de Woningwet (Ww.) is vastgelegd wat de termijn van benoeming is van de leden van de welstandscommissie. Ieder lid kan voor een termijn van drie jaar worden aangesteld, met mogelijkheid van verlenging van nog eens drie jaar. Verder is vastgelegd dat de welstandscommissie, evenals het college van B&W, jaarlijks verslag dient uit te brengen aan de gemeenteraad en op welke manier dit dient te gebeuren (Overheid, 2012a).

1.2.4 Welstand in historisch perspectief

Welstandscommissies adviseren overheden inmiddels een ruime eeuw over de uiterlijke kenmerken van bouwplannen. Overheidsbemoeyenis met het uiterlijk van gebouwen is zeker geen 20^{ste} eeuwse aangelegenheid, maar dateert al uit de 14^e eeuw. In veel steden werden toen bijvoorbeeld al voorwaarden gesteld aan de rooilijnen van gebouwen en de plaatsing en maatvoering van stoepen en luifels. Deze voorschriften hadden indirect met welstand te maken, deze werden veelal opgesteld als gevolg van een groeiende aandacht voor de volksgezondheid. Rond de 15^e eeuw, werden ook steeds meer voorschriften opgesteld om ontsiering van de stad tegen te gaan (Beek, 1985).

Het ontstaan van de welstand zoals we dit nu kennen dateert uit het eind van de 19^e eeuw. Door het opkomen van het hypotheekwezen en daarmee het snel en goedkoop bouwen, ging de bouwtechnische kwaliteit van woningen er snel op achteruit, evenals het uiterlijk ervan. In die tijd werd de noodzaak voor overheidsingrijpen steeds duidelijker. In Amsterdam maakten architecten zich zorgen om de ontwikkelingen in hun woonomgeving. Hier ontstonden dan ook de eerste

initiatieven op het gebied van schoonheidscommissies (Federatie Welstand, 2006). In 1898 werd de eerste schoonheidscommissie van Nederland opgericht, de 'Commissie van advies betreffende de bebouwing van Gemeentebouwterreinen in Amsterdam'. Alleen de gevel van een gebouw werd door de commissie beoordeeld en desgevraagd mocht de commissie ook adviseren (Beek, 1985). De oorsprong van welstandstoezicht ligt in de Woningwet uit 1901. In eerste instantie was de Woningwet bedoeld om de slechte woonomstandigheden in steden te verbeteren. Iedere gemeente was verplicht een bouwverordening op te stellen waarin voorschriften moesten komen te staan met betrekking tot de plaatsing en hoogte van een gebouw, afmetingen van woonvertrekken, drinkwater, de toevoer van licht en lucht en de verwijdering van rook, water en vuil. Voorschriften betreffende het uiterlijk van een gebouw (welstandsbeplating) waren op dat moment nog niet verplicht (Beek, 1985). Welstandsbeplatingen kwamen in bouwverordeningen nog niet voor. Decennia later werd de Woningwet ook gebruikt om de bouwkwaliteit te verbeteren, dit gaf adviescommissies een wettelijke basis. In 1912 nam de gemeente Laren als eerste een welstandsbeplating op in de bouwverordening en in 1916 ontstond de eerste welstandsorganisatie in Nederland. Bij de wederopbouw van de woningen in Noord-Holland, na overstromingen van de Zuiderzee, hield deze 'Commissie voor herbouwplannen van Noord-Holland' zich bezig met de vormgeving van bouwplannen. Na de eerste wereldoorlog moesten alle gemeenten in hun bouwverordening een welstandsbeplating opnemen en zich voor advies wenden tot de provinciale schoonheidscommissie. Pas in 1927 werden welstandsbeplatingen aan de Woningwet toegevoegd. Sinds 1962 is het voor gemeenten verplicht om een welstandsbeplating op te nemen in de bouwverordening en om een welstandscommissie aan te wijzen (Federatie Welstand, 2006). Vanaf de jaren zeventig ontstond geleidelijk steeds meer kritiek op welstandstoezicht; er ontstond een roep om democratisering van instellingen en overheidsorganen. Halverwege de jaren tachtig werd duidelijk dat er wat met de kritiek moest gebeuren (Federatie Welstand, 2006). In de jaren tachtig is een tendens naar decentralisatie te zien. De verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke kwaliteit verschuift van de centrale overheid naar de gemeente, maar het duurt nog meer dan twintig jaar voor de waarschijnlijk meest belangrijke verandering plaatsvindt. Dit is de wijziging in de Woningwet in 2003, waarmee gehoor werd gegeven aan de roep om democratisering van de welstand. Welstand werd transparant, voorspelbaar en democratisch, kortom welstand op een nieuwe leest. Vanaf dat moment werd het voor iedere gemeente verplicht een welstandsnota op te

stellen, indien een gemeente nog gebruik wilde maken van advisering door de welstandscommissie (Federatie welstand, 2012a). Sinds 2013 is de verplichting om bij ingediende bouwplannen een advies van een welstandscommissie in te winnen vervangen door een KAN-bepaling (zie ook paragraaf 1.3.2) (Federatie Welstand, 2011a).

1.3 Aanleiding

1.3.1 Discussie rondom welstand

In het verleden werd geaccepteerd dat bouwplannen werden beoordeeld op basis van persoonlijk gezag van de architect en vertrouwden burgers en overheden op de vakbekwaamheid van de ontwerper. Deze reputatie veranderde echter met de jaren, de architect werd een van de vele partijen die gemoeid waren met een bouwplan. Langzaam ontstond een roep om objectivering van de grondslag van beoordeling van bouwplannen en beleidsregels met een bestuurlijke status (Stichting Welstandszorg Noord-Holland, 2006). Het duurde nog lang voor hier gehoor aan werd gegeven. In de jaren tachtig werden commissieleden voor het eerst geschoold en kwam welstand eerder in het proces aan bod. In de jaren negentig ontstond een doorbraak waarbij een verbinding werd gemaakt tussen welstandstoezicht en politiek beleid (Stichting Welstandszorg Noord-Holland, 2006). Initiatieven om de burger meer vrijheid te geven bij het bouwen om diens identiteit meer te benadrukken werden echter weggewuifd door ruimtelijk ordenaars die bang waren dat de ruimtelijke kwaliteit erop achteruit zou gaan. In 2003 slaat de welstand in Nederland definitief een andere weg in richting transparantie, openbaarheid en helderheid (Federatie Welstand, 2006).

Lang heeft welstandstoezicht een reputatie gehad van achterkamertjespolitiek. Welstand zou subjectief zijn en een klein groepje elitaire mensen beslist of een bouwplan uitgevoerd kan worden op basis van hun eigen voorkeur (Stichting Welstandszorg Noord-Holland, 2006). Een punt wat de reputatie van welstand niet heeft versterkt is dat het vaak gezien wordt als een bottleneck. Welstand is de laatste horde die moet worden genomen bij het aanvragen van een omgevingsvergunning.

Ondanks alle kritiek blijkt dat zowel bestuurders als burgers meestal niet willen dat welstand wordt afgeschaft. De roep om politieke controle op ruimtelijke kwaliteit blijft (Stichting Welstandszorg Noord-Holland, 2006). In 2010 deed de Federatie welstand (nu Federatie Ruimtelijke Kwaliteit, FRK) onderzoek naar het draagvlak voor welstand onder architecten en bewoners. Van de

respondenten vond 80% het belangrijk dat er zorg wordt gedragen voor de kwaliteit van de woonomgeving. Over het algemeen waren mensen tevreden over de behandeling van hun bouwplan door de welstandcommissie en de mensen wier bouwplannen een negatief welstandsadvies kregen bleken toch evenveel waarde te hechten aan welstandsadvisering (Federatie Welstand, 2010). Ook in Utrecht is onderzoek verricht naar de toekomst van het welstandstoezicht, hier vindt 84% van de ondervraagden het een goede zaak dat de uiterlijke kwaliteit van een bouwwerk getoetst wordt. 53% Was van mening dat welstand leidt tot een hogere kwaliteit van de woonomgeving (gemeente Utrecht, 2012). Tegelijkertijd is een tendens waar te nemen dat door wijzigingen in wet- en regelgeving (paragraaf 1.3.2) in steeds meer gemeenten toch meer vrijheid wordt gegeven wat betreft welstand. Ook in een uitgave van Stichting Welstandszorg Noord-Holland, waar onderzoek is gedaan naar het nut van welstandstoezicht, komt deze tendens naar voren. Er wordt gesproken over proportionaliteit, waarbij de vraag aangesneden wordt wát er eigenlijk nog gereguleerd moet worden. Bouwwerken en ontwerpeigenschappen moeten in positieve zin worden beïnvloed, waarbij er op gelet moet worden dat details niet overbelicht raken (Stichting Welstandszorg Noord-Holland, 2006).

1.3.2 Wijzigingen in het wettelijk kader: de Woningwet en Wabo

Een verruiming in de wet- en regelgeving is de belangrijkste oorzaak voor de plaatsvindende veranderingen in het sturen op ruimtelijke kwaliteit. In 1988 werd er een onderzoekscommissie opgesteld waar in 2004 het rapport 'Welstand op een nieuwe leest' het resultaat van was. In dit rapport zijn aanbevelingen gegeven die als basis hebben gediend voor de wijziging in de Woningwet. De belangrijkste aanbevelingen die werden gegeven was dat welstandstoezicht binnen een inhoudelijk kader geplaatst moest worden en dat welstand efficiënter en transparanter moest worden (gemeente Zutphen, 2012).

In 2003 moest er met een wijziging in de Woningwet een eind komen aan de discussies over welstand. Hierbij is de verplichting opgenomen voor gemeenten om welstandsbeleid te formuleren. Welstandsbeleid is sindsdien niet meer verplicht, maar als een gemeente welstandsbeleid wil voeren is het wel verplicht dit beleid vast te leggen in een welstandsnota. Toetsen op de redelijke eisen van welstand is niet meer mogelijk zonder welstandsnota. Welstandscommissies moeten hun adviezen baseren op door de gemeenteraad vastgestelde beleidsregels (Stichting

Welstandszorg Noord-Holland, 2006). Gemeenten kregen tot 1 juli 2004 de tijd om een welstandsnota op te stellen. De algemene tendens was: sturen waar kan, loslaten waar nodig (Federatie Welstand, 2012a). Het doel van deze wijziging was de rechtszekerheid van de burger te vergroten door een inhoudelijk kader vast te stellen en de transparantie van de welstandszorg en de kwaliteit van welstandsadvisering te vergroten. Welstandszorg moet meer onderdeel uit gaan maken van een integraal ruimtelijk kwaliteitsbeleid (gemeente Utrecht, 2004). De wet moest het indienen van een bouwplan voor de aanvrager makkelijker en overzichtelijker maken. Deze wijziging is waarschijnlijk de meest omvangrijke beleidsontwikkeling wat betreft ruimtelijke kwaliteit geweest sinds het tot stand komen van de Woningwet (Stichting Welstandszorg Noord-Holland, 2006). Welstandsbeleid wordt geobjectiveerd en vermaatschappelijkt. Een van de veranderingen was dat gemeenten in geval van licht-vergunningplichtige bouwwerken zelf mochten bepalen of deze plannen nog werden voorgelegd aan de welstandscommissie. Gemeenten konden er tevens voor kiezen om gebieden of categorieën bouwwerken welstandsvrij te verklaren. In de welstandsnota moest onderscheid worden gemaakt tussen gebiedsgerichte en objectgerichte criteria. Daarnaast hoeft niet iedereen in de welstandscommissie meer deskundig te zijn, ook burgerleden mogen toetreden tot de welstandscommissie. Verder kan een gemeente een stadsbouwmeester aanwijzen als onafhankelijke deskundige. De vergadering is openbaar geworden en welstandscommissies doen jaarlijks verslag (gemeente Zutphen, 2012). Welstandscommissies groeien uit tot adviescommissies voor ruimtelijke kwaliteit en worden geraadpleegd voor steeds meer zaken dan alleen welstandszaken. De wet heeft ook gevolgen voor de werkwijze van de welstandscommissie, die een advies moeten afstemmen op de beleidsregels die hiervoor zijn vastgelegd in de welstandsnota (Stichting Welstandszorg Noord-Holland, 2006).

Op 1 oktober 2010 is de Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) van kracht geworden. Procedures en vergunningstelsels zijn versimpeld, 26 vergunningen en 1600 formulieren zijn samengevoegd in één omgevingsvergunning. Ook zijn de mogelijkheden voor vergunningvrij bouwen verruimd. Bij bouwplannen die vergunningvrij zijn is er van een welstandstoets geen sprake. Sinds invoering van de Wabo is het niet meer mogelijk licht-vergunningplichtige bouwwerken door een ambtenaar te laten beoordelen. Alle vergunningaanvragen moeten weer

door de welstandscommissie worden beoordeeld. Toch zijn veel gemeenten doorgedaan met ambtelijke welstandstoetsing (Federatie Welstand, 2012b).

De meest recente ontwikkeling dateert uit 2011. Minister Donner maakte op 22 november bekend dat het voor gemeenten niet langer verplicht zal zijn om bij ingediende bouwplannen een advies van een welstandscommissie in te winnen. In een brief aan de Tweede Kamer schrijft de minister dat “de huidige verplichting om in de omgevingsvergunningprocedure altijd advies bij de welstandscommissie over een bouwplan in te winnen, door een KAN-bepaling wordt vervangen” (Federatie Welstand, 2011a). Dit standpunt zal geïmplementeerd worden bij de ontwikkeling van de nieuwe Omgevingswet. Voor de korte termijn is er een wijziging aanbracht in het Besluit Omgevingsrecht (Bor). Dit betekent dat door deze verandering ook ambtenaren een welstandstoets af mogen nemen. Naast de reputatie van ‘betutteling’ van de welstand en het verminderen van de overheidsbemoeienis met het bewaken van de ruimtelijke kwaliteit zijn de bezuinigingen van de afgelopen jaren in veel gemeenten vaak een belangrijke reden om te dereguleren. Steeds meer gemeenten overwegen hun welstand gedeeltelijk of geheel af te schaffen naar aanleiding van deze ontwikkelingen.

1.4 Onderzoeksdoel en onderzoeksvragen

Doelstelling van dit onderzoek is om inzicht te verschaffen in de manier waarop gemeenten beleidsmatig omgaan met de afweging tussen een verminderende regeldruk en de zorg voor ruimtelijke kwaliteit. Er is sprake van deregulering, een verruiming in wet- en regelgeving. Gemeenten gaan hier op verschillende wijzen mee om. Steeds meer gemeenten staan op het punt om welstand gedeeltelijk of geheel af te schaffen. Ze willen de regelgeving vereenvoudigen om hiermee de werkdruk te verminderen. De verantwoordelijkheid voor het bewaken van de ruimtelijke kwaliteit wordt hiermee meer bij de burger gelegd. Vanuit de burger werd veel kritiek geleverd op welstand, tegelijkertijd lijken zij wel waarde te hechten aan een hoge ruimtelijke kwaliteit en is men van mening dat welstand hiertoe bijdraagt. Er lijkt een tegengestelde roep om objectivering van welstand en heldere regelgeving enerzijds en meer vrijheid en deregulering anderzijds te zijn ontstaan. Het is in het kader van deze ontwikkelingen dan ook interessant om inzicht te verkrijgen in de manier waarop gemeenten omgaan met het ruimtelijk kwaliteitsbeleid onder de tendens van deregulering.

Dit heeft geleid tot de volgende hoofdvraag:

Hoe gaan gemeenten om met de vrijheid om hun eigen welstandsbeleid vorm te geven nu dit van rijkswege niet langer wettelijk verplicht is?

Om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag zijn de volgende onderzoeksvragen opgesteld:

- *Zijn er bij gemeenten veranderingen doorgevoerd in het welstandsbeleid sinds 2004 en zo ja, welke?*
- *Wat zijn de beweegredenen geweest om tot deze veranderingen over te gaan?*
- *Welke effecten zijn naar aanleiding van de veranderingen in welstandsbeleid te bemerken?*

1.5 Leeswijzer

Na een inleidende paragraaf over de welstandstoets zijn de ontwikkelingen in de zorg voor ruimtelijke kwaliteit omschreven die tot dit onderzoek hebben geleid. Naast de betuttelende reputatie van welstand hebben met name de verruiming in de wet- en regelgeving en de veranderingen in de mogelijkheden voor vergunningvrij bouwen in veel gemeenten geleid tot een evaluatie van het welstandsinstrument als toets voor ruimtelijke kwaliteit.

In hoofdstuk twee wordt ingegaan op de context van het onderwerp. Ruimtelijke kwaliteit wordt geplaatst in een cyclisch proces van planning waarbij welstand kan worden gezien als een representatie van een meer of minder gereguleerde planningsdoctrine. Het omgaan met ruimtelijke kwaliteit wordt in een internationaal perspectief geplaatst en er wordt nader ingegaan op het begrip 'ruimtelijke kwaliteit' zoals deze in Nederland gehanteerd wordt, een diffuus begrip waarvoor geen eenduidige definitie te geven is. Verder wordt ingegaan op de begrippen reguleren versus dereguleren. Tot slot wordt het conceptueel model gepresenteerd dat als basis zal dienen voor dit onderzoek.

In hoofdstuk drie worden de gebruikte onderzoeksmethoden toegelicht en verantwoord. Er is gebruik gemaakt van een kwantitatief onderzoek door een steekproefsgewijze documentanalyse voor 30 gemeenten uit te voeren. Hiermee wordt inzicht verschaft in de manier waarop gemeenten

hun ruimtelijk kwaliteitsbeleid vormgeven nadat hier in de wet- en regelgeving meer ruimte voor is gegeven. Deze analyse heeft geresulteerd in een vijftal typologieën, waarna voor drie typen door middel van interviews een beeld wordt geschetst.

In hoofdstuk vier wordt de documentanalyse beschreven. De resultaten uit de analyse worden samengevat en de typologieën die aan de hand daarvan kunnen worden onderscheiden worden in een tabel en cirkeldiagrammen schematisch weergegeven. Daarnaast worden de bevindingen uit de interviews met gemeenten en architecten behandeld.

Nadat de onderzoeksresultaten zijn uitgewerkt worden in hoofdstuk vijf de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd.

2 THEORETISCH KADER

Het omgaan met ruimtelijke kwaliteit is niet iets van de laatste decennia. Het is al veel langer onderwerp van een centraal probleem in de planologie, namelijk het spanningsveld tussen voornemens en het realiseren hiervan. Ruimtelijke kwaliteit is een complex tijd- en plaatsgebonden begrip en resultaat van een politiek-maatschappelijk proces. In paragraaf 2.1 wordt nader ingegaan op deze context van het onderwerp. Ruimtelijke kwaliteit ontstaat vanuit verschillende ideeën over de leefruimte. Per plaats en tijd zijn er dan ook verschillende manieren om ermee om te gaan. Het fenomeen kan in het algemeen worden geplaatst in een cyclisch proces van planning, met afwisselende periodes van centralisatie en decentralisatie. Hierbij kan in Nederland welstand worden gezien als een representatie van een meer of minder gereguleerde planningsdoctrine. In paragraaf 2.2 wordt het omgaan met ruimtelijke kwaliteit in een internationaal perspectief geplaatst. Dit geeft inzicht in de manieren waarop in verschillende landen omgegaan wordt met het ruimtelijk kwaliteitsbeleid en wat hiervan de effecten zijn. In paragraaf 2.3 wordt nader ingegaan op het begrip ruimtelijke kwaliteit zoals deze in Nederland gehanteerd wordt, een diffuus begrip waarvoor geen eenduidige definitie te geven is. In paragraaf 2.4 wordt ingegaan op de begrippen reguleren versus dereguleren en de ontwikkeling ervan in Nederland. Het sturen op ruimtelijke kwaliteit werd altijd gezien als overheidstaak. Hierin is een verschuiving waar te nemen waardoor meer vrijheden ontstaan, waar lokale overheden op verschillende wijzen invulling aan geven. In paragraaf 2.5 worden de bevindingen kort samengevat en worden onderlinge verbanden gelegd. In paragraaf 2.6 wordt het conceptueel model gepresenteerd dat als basis zal dienen voor dit onderzoek. De belangrijkste begrippen uit het onderzoek zijn samengevat en worden in relatie tot het conceptueel model toegelicht in deze paragraaf.

2.1 Omgaan met ruimtelijke kwaliteit

2.1.1 De planningsdoctrine

Het centrale probleem in de planologie is het spanningsveld tussen voornemens en het realiseren hiervan. Zowel planning als het sturen op ruimtelijke kwaliteit is een cultuurverschijnsel. Welstand kan hierbij gezien worden als representatie van een meer of minder gereguleerde planningsdoctrine. Een planningsdoctrine is een complex van ideeën over hoe omgegaan moet worden met ruimtelijke ontwikkelingen en de beoogde werking ervan. Verschillende actoren in een

beleidsproces delen een planningsdoctrine, wat ook maakt dat hij werkt. Ten grondslag aan de Nederlandse planningsdoctrine ligt de tendens naar 'rule and order' (Faludi, 1994). Orde is de regel, en beheersers worden ingezet om orde te handhaven. Dit wordt niet van boven opgelegd, maar is een Nederlandse manier om dingen te doen. Elke samenleving heeft een balans nodig tussen continuïteit en verandering, tussen eenheid en verscheidenheid. In Nederland wordt deze balans op een zeer geordende manier behouden (Goudsbloem in Faludi, 1994). Een planningsdoctrine blijkt bepalend voor de manier waarop we naar welstand kijken en daarmee omgaan in de ruimtelijke planning.

Roodbol-Mekkes et al. onderscheiden twee patronen van een doctrinale verandering (tabel 1). Een doctrine kan revolutionair veranderen waarbij een heel nieuw planningsstelsel ontwikkeld zou moeten worden; iets dat in het Nederlands systeem een enorme opgave met grote risico's zou zijn. Het tweede patroon is evolutionair, waarbinnen meer graduele veranderingen plaatsvinden en gedeeltelijke aanpassing van de kernideeën van de planningsdoctrine. Een planningsdoctrine is een duurzame opvatting maar de context van planning verandert. Aan de ene kant moet een doctrine relatief gesloten zijn om stabiel te kunnen zijn, aan de andere kant juist open om zich aan te kunnen passen aan de veranderingen in de gemeenschap op relevant te blijven. (Roodbol-Mekkes et al., 2011).

Operational indicators	Stable doctrine subject to revolutionary change		Gradually evolving doctrines
	Stable	Revolution	Modification
Principle of spatial organization	Within a rigid frame new concepts are developed	One set of principles is replaced by another	Every new concept modifies principle of spatial organization
Planning principles	The method of work follows the same model	Change of approach	Planning principles are modified by every decision
Organization of planning subject	Internal structure follows the same principles	Revolution in organization	Organization is altered in small steps; eventually character of organization can be completely different
Composition of the planning community	Stable composition, only minor variation	Split-up in schools	Composition evolves gradually
Planning community: learning professional knowledge and skills	Planner is educated once; refresher courses within this framework	Skills required change at once	Planner must re-educate all the time, learn new ways of thinking and unlearn old ones
Relations: planning subject within planning network	Subject is focused on same agencies	Organisation suddenly focuses on other agencies	Web of interdependent agencies around planning subject evolves gradually

Tabel 1 Indicatoren van doctrinale verandering (Korthals Altes, 1992)

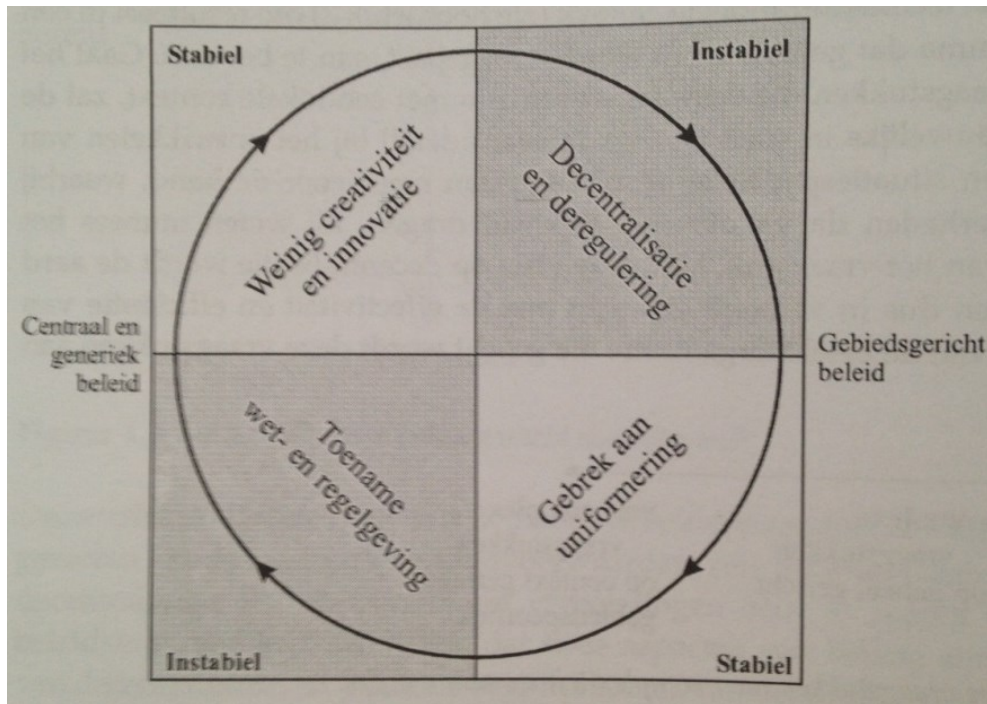
Planning is verbonden met de selectie van middelen, het maken van keuzes en het nemen van beslissingen. Een planningsdoctrine kan een belangrijke rol spelen in het nemen van beslissingen en maakt decentralisatie mogelijk. Een planningsdoctrine bepaalt niet alleen de inhoud, maar ook de vorm van de verantwoording. Deze denkbeelden spelen een belangrijke rol in het al dan niet succesvol zijn van planning (De Roo & Voogd, 2004).

2.1.2 Tijd- en plaatsgebondenheid

Ongeacht de heersende planningsdoctrine is er het streven om kwaliteit te leveren. Ruimtelijke kwaliteit is al net zo veranderend als een planningsdoctrine. Ruimtelijke kwaliteit is een tijd- en plaatsgebonden begrip. Ruimtelijke kwaliteit kan worden gedefinieerd als een aanduiding van de waarde die gebruikers in een concreet gebied op een bepaald tijdstip aan ruimte toekennen (Janssen-Jansen, Klijn & Opdam, 2009). Het heeft een subjectieve en objectieve dimensie, waarbij de objectieve dimensie aangeeft hoe de verschillende elementen die ruimtelijke kwaliteit bepalen functioneren. De subjectieve dimensie gaat over de waardering die we toekennen aan de leefomgeving. In de besluitvorming over ruimtelijke kwaliteit komen de twee dimensies samen. Het omgaan met ruimtelijke kwaliteit is dus niet te objectiveren. “De ruimtelijke kwaliteit die uiteindelijk tot stand komt, is tevens een resultante van een politiek-maatschappelijk proces, waarin niet het maximale voor één gebruiker maar het optimale voor de gemeenschap centraal staat – of zou moeten staan” (van Campen, 2013). Er is sprake van een specifieke ambtelijk-politieke cultuur met een collectieve denk- en handelingswijze, een manier van met elkaar omgaan (Van der Weijen, 2002). De planning van de fysieke leefomgeving kent een duidelijke actiecomponent, waarbij met verschillende – soms tegengestelde – belangen rekening moet worden gehouden (De Roo & Voogd, 2004). Verschuivingen in machtsverhoudingen en het maatschappelijk draagvlak van bepaalde opvattingen kan een tijdsgeest doen omslaan (Van der Weijen, 2002).

Er is sprake van een cyclisch proces (figuur 1) met afwisselend perioden van stabiliteit en instabiliteit in de benadering van beleidsvraagstukken. Decentralisatie en deregulering vindt vaak plaats na een periode van centrale sturing. Een gevolg is een afname van creativiteit en innovatie. Er ontstaat een behoefte aan meer invloed wanneer lokale en regionale partijen steeds meer kansen zien om verbeteringen door te voeren ten aanzien van het generieke beleid. Vraagstukken worden als complexer beschouwd, en gemeenten kiezen daarmee ieder op eigen wijze voor een

situatie specifieke aanpak. Wanneer er gebrek aan uniformiteit in beleid ontstaat raakt de rek uit de decentralisatie en neemt de wet- en regelgeving weer toe.



Figuur 1 Het cyclisch proces van centralisatie en decentralisatie (De Roo & Voogd, 2004)

De laatste decennia is er een verschuiving waar te nemen van technisch-rationele planning, een blauwdrukplanning waarin veel dingen vaststaan, naar een communicatief rationele planning, waar veel meer rekening wordt gehouden met de onzekerheden in een autonome wereld (figuur 2). De beeldkwaliteit gaat een steeds belangrijkere rol spelen. Een open planproces leidt wel tot meer onzekerheden. In het communicatief rationeel perspectief staan zelfregulering, afstemming van het proces en een gebiedsgerichte aanpak centraal. Het plan niet als doel maar als middel om draagvlak te creëren en aan te zetten tot handelen. Het proces is belangrijker dan de inhoudelijke doelen. Er wordt gezocht naar bevredigende in plaats van technisch maximale oplossingen (De Roo & Voogd, 2004). De overheid neemt hierin een steeds meer participerende rol in.

In deze paragraaf wordt het ruimtelijk kwaliteitsbeleid in internationaal perspectief gezet door het ruimtelijk kwaliteitsbeleid in België en Zweden te omschrijven. België en Zweden zijn landen die interessant zijn omdat ze nabij Nederland gelegen zijn. In Zweden kent men een hoge kwaliteit van leven. Het is interessant om te zien hoe de ruimtelijke kwaliteit daarbinnen georganiseerd wordt. België en Nederland hebben daarnaast een gezamenlijke geschiedenis en zijn later uit elkaar gegroeid. Waar Nederland een sterke orde en regel-cultuur kent die nu langzaam veranderd door deregulering, is dat in België omgekeerd. Welke gevolgen deze meer flexibele houding bij de zuiderburen heeft voor de ruimtelijke kwaliteit zal hieronder beknopt worden uitgelegd.

2.2.2 België

Waar Nederland de reputatie heeft een zeer geordend land te zijn, lijkt België in veel opzichten een voorbeeld van hoe het niet moet. Tussen België en Nederland is sprake van een groot contrast als het gaat om ruimtelijke kwaliteit en de zorg voor ruimtelijke kwaliteit wat betreft beleid. Minister Schultz van Haegen gaf in een interview met de Volkskrant aan niet langer bang te zijn voor 'Belgische toestanden'. België ziet zij als toonbeeld van een land waar regelgeving veel minder is dichtgetimmerd. In België wordt veel gebouwd met particulier opdrachtgeverschap, en mensen zijn tevredener over hun woning als zij zelf mogen bepalen hoe deze eruit ziet (Jansen, 2011 & Boelens, 2011).

België is een federale staat, bestaand uit verschillende deelstaten. Het oude Belgische planningsstelsel werd centralistisch uitgewerkt. Er was, ondanks dat de bevoegdheid bij de federale overheid lag, slechts sprake van één planniveau: dat van de gewestplannen. Ze kwamen wat betreft schaalniveau overeen met het Nederlandse streekplan, maar zijn gaan functioneren als bestemmingsplannen. Veel van de toen opgestelde gewestplannen vormden nog lang de basis voor ruimtelijk beleid. Van welstand zoals we dit in Nederland kennen wordt in België geen gebruik gemaakt. De Belgische gewoonte om maar raak te bouwen kent twee verklaringen. Gemeentebesturen kenden, bij gebrek aan autonomie, bijna elke bouwvergunning toe. Daarnaast werd veelvuldig gefraudeerd door bouwvergunningen toe te kennen in ruil voor een andere dienst (Waterhout, 2000).

De ruimtelijke ordeningsbevoegdheid sinds de grondwets hervorming in de jaren tachtig niet meer op nationaal niveau maar bij de drie gewesten Brussel, Wallonië en Vlaanderen. De federale

overheid heeft sindsdien geen eigen bevoegdheid meer en ook geen coördinerende bevoegdheid (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2004). De Ruimtelijke Ordeningswet uit 1962 is middels twee Decreten op de ruimtelijke ordening hervormd (figuur 3). De gewesten hebben sinds de grondwetswijziging het recht de wetgeving inzake de ruimtelijke ordening te veranderen. Elk gewest deed dit op eigen wijze, wat resulteerde in drie verschillende planningsystemen (Albrechts, 2001).

Government level	Before constitutional reforms	After constitutional reforms
National state.	Final decision making competence for planning matters	None
Region (Flemish)	None.	Decision making competence for planning matters at the regional level
Province	Advisory role to the national government and some specific competence in planning (e.g. appeals)	Decision making competence for planning matters at the provincial level
Municipality	Planning decisions and permit granting submitted for approval to the national government	Decision making competence for planning matters at the local level and permit granting

Figuur 3 Samenvatting van implicaties van de in 1980-93 constitutionele hervormingen van ruimtelijke planning (Albrechts, 2001)

In het nieuwe planningsstelsel krijgt het subsidiariteitsbeginsel krijgt een plek, wat betekent dat beslissingen genomen moeten worden op het daarvoor meest geschikte niveau. Het centralistische stelsel van België moet hiermee verdwijnen. Structuurplanning vormt het kader voor te nemen beslissingen (Waterhout, 2000). Ieder gewest maakt gebruik van een ruimtelijk structuurplan. In Vlaanderen is op drie bestuursniveaus een ruimtelijk structuurplan en een uitvoeringsplan opgesteld; het gewest, de provincie en de gemeente. Het ruimtelijk structuurplan bevat een omschrijving van de essentiële keuzes over de ruimtelijke ontwikkeling. De structuurvisie is niet juridisch bindend, de uitvoeringsplannen zijn dat wel (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2004). Sinds 2014 is in de Vlaamse codex Ruimtelijke Ordening een

bepaling opgenomen waarin staat dat de versterking van de leefbaarheid en aantrekkingskracht van steden en dorpskernen opgenomen mogen worden als onderwerp in stedenbouwkundige verordeningen (Ruimte Vlaanderen, 2014). In Brussel wordt onderscheid gemaakt tussen een strategische planning door middel van ontwikkelingsplannen en een verordenende planning door middel van het bestemmingsplan. De instrumenten zijn werkzaam op gewestelijk en gemeentelijk niveau. De juridische basis hiervoor ligt in het Brussels Wetboek van de Ruimtelijke Ordening (BWRO) (Gewestelijke Overheidsdienst Brussel, 2015). In Wallonië is de ruimtelijke ordening ook geregeld op gewestelijk en gemeentelijk niveau.

In België is door gebrek aan autonomie en gebrek aan afstemming tussen de verschillende schaalniveaus waarop gestuurd wordt op ruimtelijke kwaliteit een ongewenste situatie ontstaan en wordt nu op niveau van het gewest en de gemeenten op strategisch niveau plannen gemaakt. Op grond van het subsidiariteitsbeginsel komt de verantwoordelijkheid dus meer op het juiste niveau te liggen, het ontbreekt wel aan een overkoepelende visie op nationaal beleid.

2.2.3 Zweden

In Europa kennen alleen Zweden en Nederland ruimtelijke planning op nationaal niveau. In Zweden is de ruimte lang niet zo schaars als in Nederland, toch wordt hier met een veelheid aan wet- en regelgeving zorg gedragen voor de ruimtelijke kwaliteit van de gebouwde leefomgeving.

De kenmerken van de Zweedse benadering van de welvaartsstaat hebben in Zweden het planningssysteem gevormd. Het nationaal beleid was erop gericht groei te stimuleren in dunbevolkte gebieden en de uitbreiding van grote steden zoveel mogelijk te beperken (van der Berg, Braun & van der Meer, 2007). De eerste 'Planning Act' van 1947 bevatte een masterplan met gedetailleerdere plannen voor dichtbevolkte gebieden. Hieraan kon rechtskracht worden gegeven, de meeste gemeenten gebruiken het document echter als inspiratiedocument om flexibiliteit te behouden. In de jaren '60 ontstond een verandering in de benadering. Er heerste een sterk huisvestingsbeleid waarin iedereen recht had op een woning. Een programma, het 'Million Homes Programme' leidde tot een enorme toename van hoogbouw aan de randen van steden en ook een groot aantal stadscentra werden her-ontwikkeld. De organisatiestructuur van dit programma leidde tot een controle op de ontwikkeling van de woningbouw, die veel verder ging dan het traditionele planningssysteem. In de jaren '80 was er in Zweden sprake van economische

groei. De banken kregen meer vrijheid en de hiermee gepaarde mogelijkheden om geld te lenen hebben geleid tot grote investeringen in vastgoed. In de jaren '80 is hiermee een enorme bouwactiviteit te zien. Op deze rigide methode ontstond kritiek en in 1987 werd de Planning and Building Act vastgesteld. De gemeente kreeg meer verantwoordelijkheden en de planning werd meer geïntegreerd in het politieke proces (Newman & Thornley, 1996). In 1998 presenteerde de Zweedse overheid voor het eerst een geïntegreerd grootstedelijk beleid (Government Bill 1997/1998), waarmee de centrale overheid ging samenwerken met de lokale overheden (van der Berg, Braun & van der Meer, 2007)

Ruimtelijke ordening wordt hedendaags in Zweden georganiseerd op nationaal en gemeentelijk niveau. Er wordt onderscheid gemaakt tussen (vier) fundamentele wetten, die leidend zijn over andere wetten, wetten die de basis vormen van de Zweedse wetgeving (aangenomen door het Parlement) en verordeningen (aangenomen door de overheid). Dwingende bepalingen worden ingezet indien behoefte is aan meer gedetailleerde reglementen.

In Zweden is een bouwvergunning nodig voor bouwen of verbouwen. Voor een aantal voorgeschreven plannen heb je geen vergunning nodig en in gebieden met een hoge historische of culturele waarde gelden strengere eisen. Alle veranderingen die aangebracht worden, moeten met zorg worden uitgevoerd zodat het gebouw zijn karakter behoudt. De gemeente mag beslissen of voorschriften voor een bouwvergunning aangescherpt of meer worden losgelaten.

Er wordt gebruik gemaakt van een gemeentelijke bouwcommissie (municipal building committee). Zij beoordelen of een ontwerp voldoet aan de ontwerpvoorschriften. In een later stadium toetst de commissie ook aan de technische vereisten. Daarnaast hebben zij een toezichhoudende verantwoordelijkheid tijdens de bouw (Boverket, 2015).

De Nationale Raad van Huisvesting, Bouwen en Planning is het nationale agentschap voor planning, management van land- en water, stedelijke ontwikkeling en huisvesting. Het agentschap monitort de functie van het wetgevende systeem van de 'Planning and Building act' en stelt wijzigingen in wet- en regelgeving voor. Tevens publiceert Boverket de Zweedse bouwvoorschriften. Iedere stap die in Zweden wordt genomen met betrekking tot de gebouwde leefomgeving wordt doordacht en gepland.

2.3 Ruimtelijk kwaliteitsbeleid in Nederland

2.3.1 Introductie van ruimtelijke kwaliteit in nationaal beleid

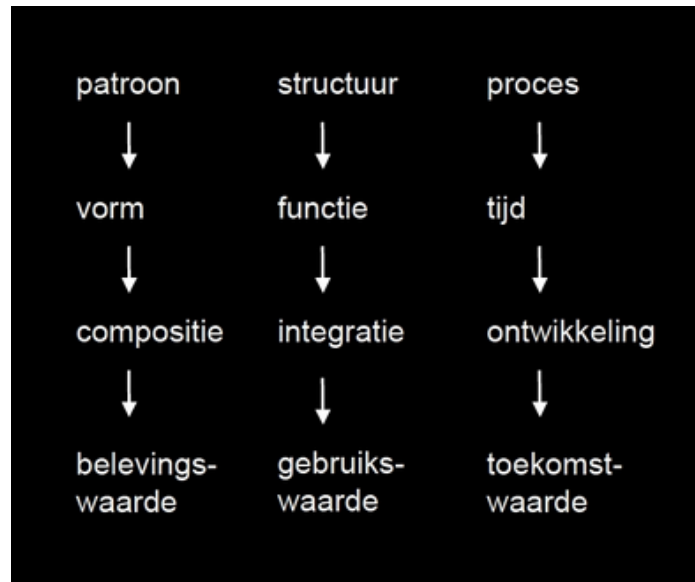
In 1956 sprak minister H.B.J. Witte met de Tweede Kamer over het ontwerp voor de eerste Wet Ruimtelijke Ordening (WRO):

“Ieder ziet thans wel in, dat de overheid in ons dichtbevolkte land, waar tal van belangen strijden om het gebruik van de schaarse grond en waar velerlei ingrijpende werken op die grond moeten worden uitgevoerd, geroepen is leiding te geven bij deze belangenstrijd en over bevoegdheden moet kunnen beschikken ten einde te bewerkstelligen, dat een voor de gemeenschap zo gunstig mogelijk evenwicht bereikt wordt” (Witte in VROM-raad, 2011).

Minister Witte heeft het hier over evenwicht in de drie kerntaken van de ruimtelijke ordening: kwantiteit, proces en kwaliteit. De kwalitatieve doelstellingen hebben sindsdien vele formuleringen gekend, maar het komt in hoofdlijnen neer op het bereiken van een zo gunstig mogelijk evenwicht, en een harmonisch geheel in stedenbouwkundig en architectonische opzichten.

In de jaren zeventig ontstond, tezamen met een bloei van nota's en procedures de vraag of de ruimtelijke ordening nog een inhoudelijke meerwaarde kende, een eigen doelstelling. In de jaren tachtig, in een periode van economische recessie, moest de ruimtelijke ordening een nieuwe positie vinden binnen de samenleving en het krachtenveld van het overheidsapparaat. Er werd getwijfeld aan de maakbaarheid van de samenleving (VROM-raad, 2011). Ruimtelijke kwaliteit raakte los van de ruimtelijke ordening en werd steeds meer als sectoraal doel gezien. Het is een leeg begrip geworden, dat in zichzelf onvoldoende sturing kan geven en dat geen structurele plek meer had in het afwegingsproces. Ruimtelijke kwaliteit had hierdoor een kwetsbare positie in het planproces (VROM-RAAD, 2011).

Binnen de Rijksplanologische Dienst (RPD) kwam een discussie op gang waarin ruimtelijke kwaliteit centraal stond en waarbij in 1982 de term 'ruimtelijke kwaliteit' voor het eerst werd genoemd. De basisdoelen van de Oriënteringsnota (1974) vormden hierbij het uitgangspunt: diversiteit, samenhang en duurzaamheid. Het daaronder liggende begrippenkader (figuur 4) leidde uiteindelijk tot het toekennen van een maatschappelijke waardering met de termen: belevingswaarde, gebruikswaarde, toekomstwaarde (Dauvellier, 1991).



Figuur 4 Begrippenkader ruimtelijke kwaliteit (Dauvellier, 1991)

In 1984 stelde minister Winsemius ruimtelijke kwaliteit voor als kernbegrip van de ruimtelijke ordening. In 1988 werd het begrip geïntroduceerd in de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (VINO). Ruimtelijke kwaliteit is sindsdien het centrale doel van het nationaal ruimtelijk beleid. Vele pogingen zijn gedaan om ruimtelijke kwaliteit te concretiseren en verankeren in het planproces, toch realiseert de overheid zich dat ruimtelijke kwaliteit een oordeel-matig begrip is (VROM-raad, 2011).

2.3.2 Ruimtelijke kwaliteit: definities

Vitruvius en VINO

Al rond het jaar 50 voor Christus schreef de Romeinse Architect Vitruvius in tien boeken over verschillende aspecten van de Romeinse architectuur. In de 'Architectura', de oudste nog bestaande geschriften over architectuur, omschrijft Vitruvius de drie voorwaarden voor een goed bouwwerk: venustas (schoonheid), firmitas (stevigheid) en utilitas (bruikbaarheid). Dit is een kwaliteitsbegrip dat tot op de dag van vandaag actueel is en gebruikt wordt binnen de ruimtelijke ordening (van Campen, 2013).

Ruimtelijke kwaliteit is een niet eenduidig te definiëren begrip. Er worden door verschillende organisaties verschillende betekenissen aan het begrip ruimtelijke kwaliteit toegekend. De betekenis is afhankelijk van de belangen en benadering waarvan wordt uitgegaan. De definiëring zoals op geformuleerd in de VINO is op dit moment in Nederland de algemeen geldende norm. Ruimtelijke kwaliteit wordt in de VINO als volgt omschreven:

“Ruimtelijke kwaliteit wordt bepaald door drie factoren in onderlinge samenhang. Het gaat om functie, vorm en tijd. Allereerst de functie: net als de indeling van een huis moet ook de ruimtelijke structuur van ons land doelmatig zijn. Een hoge gebruikswaarde wordt bereikt als in elkaars omgeving gesitueerde functies elkaar niet hinderen, maar ondersteunen. Dan de vorm: net als voor een gebouw geldt voor ons land als geheel dat het er goed uit moet zien. Aan de belevingswaarde van onze omgeving wordt hoge eisen gesteld. Tenslotte is er de factor tijd. Voor een gebouw geldt dat het zo in elkaar moet zitten dat het een lange tijd mee kan én dat het in de loop van de tijd aangepast moet kunnen worden aan veranderende eisen. Als dat ook geldt voor de gebouwde omgeving is er sprake van een ruimte met toekomstwaarde” (Ministerie van VROM, 1988).

In de VINO wordt bij de definiëring van ruimtelijke kwaliteit onderscheid gemaakt tussen gebruikswaarde (een ruimte moet voldoen aan zijn bestemming), belevingswaarde en toekomstwaarde (een combinatie van duurzaamheid en flexibiliteit heeft een gunstige invloed op de toekomstige waardering). De definiëring van ruimtelijke kwaliteit wordt hiermee rechtstreeks in verband gebracht met het kwaliteitsbegrip van Vitruvius en vormen de drie pijlers van een duurzame leefomgeving (Habiforum, 2012).

Naar een brede benadering van ruimtelijke kwaliteit

Een meest voor de hand liggende benadering van ruimtelijke kwaliteit is dat het gaat om de (stedenbouwkundige, landschappelijke of architectonische) kwaliteit van de ruimte. Ruimtelijke kwaliteit gaat dan om de vraag of iets mooi of lelijk is (Atelier Overijssel, 2010). Het begrip ruimtelijke kwaliteit werd vaak gezien als vormgeverskwestie. In de vakwereld werd lange tijd

esthetiek gezien als afgeleide van functionaliteit, form follows function. Als tegenbeweging kwam de nadruk steeds meer op de beeldkwaliteit te liggen.

“Kwaliteit is een belangrijke culturele waarde geworden. Het is een bepaald maatschappelijk belang van een grote groep burgers in onze samenleving. Daarmee is een paradox ontstaan: Terwijl de waardering voor ruimtelijke kwaliteit toenam, verdwenen veel aanwezige kwaliteiten. Individualisering, technologie en marktdenken hebben geleid tot [...] gerationaliseerd ontwerpen, zonder lokale context, vanuit de leidraad vorm-volgt-functie en vóór alles haalbaarheid – lees betaalbaarheid. [...] De aandacht voor ruimtelijke kwaliteit is een tegenreactie op dit modernistische accent” (IPO, 2009).

Deze aandacht voor de beeldkwaliteit kwam ook voort uit een periode van verwaarlozing doordat kwantiteit in de planningspraktijk voorop stond na de tweede wereldoorlog.

Volgens de VROM-raad moet ruimtelijke kwaliteit niet langer gaan om mooi, maar om goed. Ruimtelijke kwaliteit wordt vaak versmald, maar ontstaat pas als er een balans is tussen de drie synergetische waarden belevingswaarde, gebruikswaarde en toekomstwaarde (VROM-raad, 2011). Consensus over deze opvatting is niet vanzelfsprekend. Uit het onderzoek ‘Expeditie mooi, een verkenningstocht naar ruimtelijke kwaliteit van provincies’ van IPO (2009) blijkt dat de belevingswaarde steeds meer bepalend geworden is voor de economische waarde van gebieden, functies en landschappen. Streven naar ruimtelijke kwaliteit is een roep om meer belevingswaarde. Er is sprake van een spanningsveld tussen de begrippen gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde (IPO, 2009).

In de reikwijdte van het begrip ruimtelijke kwaliteit kan onderscheid worden gemaakt tussen een smalle, brede en integrale benadering (van Campen, 2013). De smalle invulling gaat over de esthetiek, de visuele invulling. De brede over de gehele fysieke leefomgeving en hoe het ruimtelijk aspect invloed heeft op de gebruiker van de ruimte. De integrale benadering gaat uit van alle leefomgevingsaspecten. In een integrale benadering omvat ruimtelijke kwaliteit de kwaliteit van het gehele gebouwde leefmilieu (Havik & Meindersma, 1990).

Door AtelierOverijssel, een werkplaats voor ruimtelijke kwaliteit, wordt het begrip uitgelegd aan de hand van de begrippen ruimte – cultuur – programma, die de op het planproces toegesneden

vertaling vormen van de begrippen belevingswaarde, gebruikswaarde en toekomstwaarde. Het element ruimte gaat voornamelijk over de fysieke kenmerken van de leefomgeving. In de meest enge zin gaat het over mooi en lelijk, iets breder gezien gaat het over een vakinhoudelijke zienswijze op ruimtelijke structuur en samenhang, over ruimtelijk beeld en verhoudingen, circulatiepatronen, zichtlijnen, materiaalgebruik. Kortom, over de verhouding tussen de plandoelen en de ontwerpmiddelen van de ruimtelijke disciplines. Cultuur zoekt ruimtelijke kwaliteit in de niet-fysieke kenmerken, waarbij ruimtelijke kwaliteit afhankelijk wordt van 'the eye of the beholder'. Het belang van het element programma is dat planvorming voortkomt uit een maatschappelijke vraag. Ruimtelijke kwaliteit gaat over de samenhang tussen de drie begrippen (AtelierOverijssel, 2010). De belangrijkste kenmerken van ruimtelijke kwaliteit volgens de VROM-raad worden als volgt geformuleerd:

- Een set van eigenschappen, het is een gebiedsgericht begrip waarbij het accent iedere keer ergens anders zal liggen (gebruiks-, belevings- of toekomstwaarde).
- Een mix van objectief en subjectieve elementen. Sommige elementen kunnen worden gekwantificeerd in concrete objectieve (zoals in het bouwbesluit), het geïntegreerde begrip 'ruimtelijke kwaliteit' blijft subjectief.
- Schaal gebonden: verschillende schalen, verschillende kwaliteitspercepties;
- Tijdsgebonden;
- Rol van debat en politieke besluitvorming: wat kwaliteit wordt steeds opnieuw bepaald in het vakdebat en maatschappelijke en politieke discussies (VROM-raad, 2011).

Aan de ene kant probeert VROM dus het begrip ruimtelijke kwaliteit te concretiseren, aan de andere kant wordt ruimtelijke kwaliteit geformuleerd als een set van eigenschappen en wordt gesproken over de subjectiviteit van het begrip. Aan de ene zijde zoekt VROM naar synergie tussen de begrippen gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. Aan de andere kant wordt gesproken over een gebiedsgerichte aanpak met verschuiving van accenten tussen de drie begrippen.

Ruimtelijke kwaliteit: in het oog van de beschouwer

De grootste gemene deler in de definiëring van het begrip ruimtelijke kwaliteit, is dat kwaliteit eigenlijk altijd wordt gezien als een positief gewaardeerde eigenschap. Architectuur en stedelijke

structuren die van hoge kwaliteit zijn dragen bij aan een karaktervolle wijk en bieden aanknopingspunten voor identificatie (Federatie Welstand, 2006).

Ruimtelijke kwaliteit hangt voornamelijk samen met de waardering die men uit kan spreken over het leefmilieu (Havik & Meindersma, 1990). Uit een onderzoek dat Stichting Habiforum deed naar ruimtelijke kwaliteit kwam naar voren dat ruimtelijke kwaliteit voor iedereen iets anders is en dat de gebruiker van de ruimte bepaalt of iets 'kwaliteit' heeft. Heel neutraal betekent het begrip 'kwaliteit': geschiktheid voor een bepaald doel (IPO, 2009). De betekenis van ruimtelijke kwaliteit is dan ook zinloos zonder koppeling aan een inhoudelijke opgave. Het is in generieke termen te benoemen, maar deels ook situationeel (VROM-raad, 2011). Ruimtelijke kwaliteit is geen statisch begrip, maar ontstaat in een organisch groeiproces. Op basis hiervan werd de Matrix ruimtelijke kwaliteit ontwikkeld door Habiforum (2012, figuur 5).

Er is in ieder geval sprake van ruimtelijke kwaliteit als de dagelijkse leefomgeving door de gebruikers als goed en prettig ervaren wordt. Vaak heeft deze waardering van ruimtelijke kwaliteit te maken met het milieu, een gevoel van veiligheid of esthetische kenmerken van de leefomgeving. In de VINO kunnen vijf basiswaarden worden onderscheiden die van belang zijn voor de ruimtelijke kwaliteit van de leefomgeving: een goed onderhouden omgeving, een schoon milieu, een veilige omgeving, ruimtelijke keuzevrijheid en ruimtelijke verscheidenheid (Wiegel, 1990). De overheid ziet het als haar kerntaak om over deze waarden te waken.

	Economisch Belang	Sociaal belang	Ecologisch belang	Cultureel belang
Gebruiks-waarde	Allocatie efficiëntie	Toegang	Externe veiligheid	Keuzevrijheid
	Bereikbaarheid	Eerlijke verdeling	Schoon milieu	Culturele verscheidenheid
	Stimulerende effecten	Inbreng	Water in balans	
	Gecombineerd gebruik	Keuzemogelijkheden	Ecologische structuur	
Belevings-waarde	Imago/uitstraling	Gelijkwaardigheid	Rust en ruimte	Eigenheid
	Aantrekkelijkheid	Verbondenheid	Schoonheid der natuur	Schoonheid der cultuur
		Sociale veiligheid	Gezonde leefomgeving	Contrastrijke omgeving
Toekomst-waarde	Stabiliteit en flexibiliteit	Iedereen aan boord	Ecologische voorraden	Erfgoed
	Agglomeratie	Sociaal draagvlak	Gezonde ecosystemen	Integratie
	Gebundelde aantrekkelijkheid			Culturele vernieuwing

Figuur 5 Matrix ruimtelijke kwaliteit (Habiforum, 2012)

Na een definitie te hebben gegeven van het begrip ruimtelijke kwaliteit en de introductie van het begrip in het Nederlands nationaal beleid wordt in paragraaf 2.5 ingegaan op de begrippen reguleren en dereguleren en de manier waarop wet- en regelgeving en beleid in Nederland vorm krijgt.

2.4 De regulerings-challenge

2.4.1 Inleiding

Het sturen op ruimtelijke kwaliteit wordt in Nederland gezien als overheidstaak. Nederland is een rechtsstaat, vrijwel ieder beleid dient volgens het legaliteitsbeginsel een wettelijke basis te hebben (Hoogerwerf & Herweijer, 2014). Gemeenten reguleren allerlei bouwactiviteiten om de ruimtelijke kwaliteit te bewaken. Ruimtelijk kwaliteitsbeleid reikt verder dan alleen welstand. Gemeenten bewaken de ruimtelijke kwaliteit door bouwactiviteiten te reguleren met een groot aantal beleidsinstrumenten, verordeningen en nota's ten behoeve van het ruimtelijk kwaliteitsbeleid (zie bijlage 1). In de Wabo is een tendens naar vereenvoudiging van wet- en regelgeving en nota's te zien. Deregulering brengt een vereenvoudiging van wet- en regelgeving met zich mee. De rol van de welstandsnota als toetsingsinstrument voor ruimtelijke kwaliteit is hiermee aan verandering onderhevig.

2.4.2 Reguleren versus dereguleren

Aan het begrip regeldruk kunnen, net als aan het begrip ruimtelijke kwaliteit, vele betekenissen worden toegekend. De betekenissen zijn afhankelijk van de belangen en de benadering van waaruit naar het begrip wordt gekeken.

De betekenissen die voor dit onderzoek van belang zijn, hebben voornamelijk betrekking op de verhouding tussen de overheid en de samenleving:

- overheidsbemoeienis in de ruimste zin van het woord;
- bureaucratie;
- wetgeving (detaillering, kwantiteit, onduidelijkheid, tegenstrijdigheid en traagheid).

Vaak richt kritiek zich op de lagere overheden, procedures duren te lang, gemeenten willen teveel zelf regelen en er zijn onderling veel verschillen (van Gestel en Hartogh, 2006).

De aanleiding tot deregulering kan voortkomen uit klachten, bezuinigingen of wijzigingen van wet- en regelgeving op een bepaald beleidsterrein (eventueel van hoger niveau opgelegd). In discussies over deregulering wordt uitgegaan van een kwantitatief probleem. De ervaren regeldruk is voornamelijk te wijten aan de hoeveelheid regels die er zijn. Dit is ook te zien in pogingen tot deregulering, waarbij voornamelijk uitgegaan wordt van een vermindering van het aantal regels. Deregulering wordt in de Van Dale als volgt geformuleerd:

de·re·gu·le·ren (*dereguleerde, heeft gedereguleerd*)

1(hinderlijke) regelingen (van overheidswege) verminderen, afschaffen

Bij deregulering kan, zoals in de Van Dale geformuleerd, worden gedacht aan het afschaffen van regels, maar ook aan het minder detailleren van regels, een beperking van het werkingsgebied van regels, gebruik maken van lichtere bestuursinstrumenten, onderlinge afstemming van regels, standaardiseren van voorschriften, het invoeren van één systeem van rechtsbescherming, het stroomlijnen van procedures en het nadrukkelijk voeren van uitvoeringsbeleid. Deze acties kunnen worden ingedeeld onder drie vormen van deregulering: politiek, juridisch technisch en uitvoeringsgericht (VNG, 1987), zoals weergegeven in tabel 2.

Vorm	Politiek:	Juridisch technisch:	Uitvoeringsgericht:
Kern	Het terugdringen van overheidsbemoeienis.	Kwalitatief betere en toegankelijke regelgeving, beperkt qua omvang.	Cliëntgericht overheidsoptreden zonder inhoud van het overheidsoptreden ingrijpend te wijzigen.
Uiting:	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Afschaffen van regels ✓ Beperken van detaillering van regels ✓ Beperking van het werkingsgebied van regels ✓ Gebruik van lichtere bestuursinstrumenten 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Onderlinge afstemming van regels ✓ Standaardiseren van voorschriften ✓ Het invoeren van één systeem van rechtsbescherming 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Stroomlijnen van procedures ✓ Nadrukkelijk voeren van uitvoeringsbeleid

Tabel 2 Deregulering (eigen model)

Een meest volledige formulering is die van de VNG (Vereniging Nederlandse Gemeenten):

“Dereguleren is het verminderen, stroomlijnen en vereenvoudigen van regelgeving of van de uitvoering daarvan, om belemmeringen in het handelen van burgers, bedrijfsleven en instellingen tot het noodzakelijke te beperken” (VNG, 1987).

Kortom, alleen het noodzakelijke wordt vastgelegd en er is meer vrijheid en flexibiliteit.

De gemeentelijke overheid heeft de meeste mogelijkheden tot deregulering omdat de gemeente een sterk uitvoerende karakter kent. Mogelijkheden tot deregulering worden bepaald door de bevoegdheden van de bestuursorganen. Gemeenten kunnen hierin principiële keuzes maken of beperkingen opgelegd krijgen die toe te rekenen zijn aan externe oorzaken. De mogelijkheden zijn afhankelijk van territoriale grenzen, de grenzen tussen openbaar en privaat en hogere regelgeving.

De mate van deregulering en de wijze waarop er mee wordt omgegaan is afhankelijk van de (regel)cultuur die van oudsher aanwezig is binnen een gemeente. Een voorwaarde is de politieke en ambtelijke bereidheid om te dereguleren. Bij veel gemeenten komt deregulering impliciet voor, wat betekent dat deregulering niet uitdrukkelijk wordt georganiseerd als project, maar een constant punt van aandacht vormt. Een neveneffect van deregulering kan zijn het verschuiven in werkbelasting of procedurelijnen (VNG, 1987).

2.4.3 Een geschiedenis van deregulering in Nederland

Deregulering is geen nieuw fenomeen, klachten over regeldruk en overregulering zijn van alle tijden. Overheidsbeleid moet op de formele wet berusten, dit legaliteitsbeginsel dateert uit de Verlichting en revoluties aan het eind van de 18^e eeuw. In de 19^e eeuw trad de overheid voornamelijk ordenend op door het vaststellen van algemene normen. De overheid nam steeds meer taken op zich en andere taken werden geïntensiveerd (VNG, 1987). Na de tweede Wereldoorlog is in Nederland een sterke toename te zien van het aantal staatstaken. In deze verzorgingsstaat verwachtte de burger steeds intensiever ingrijpen van de overheid. Het idee dat we in een maakbare samenleving leefden droeg bij aan dit proces. De sturende functie van

wetgeving is sinds de jaren zestig steeds meer de boventoon gaan voeren (Van Gestel en Hartogh, 2006). De overheid veranderde van een nachtwakersstaat in een verzorgingsstaat waarbinnen ruim plaats was weggelegd voor een sturende overheid. De regeldichtheid nam toe, tot een punt waarbinnen de omvang en complexiteit van regelgeving de effectiviteit niet langer ten goede kwam.

Het begrip deregulering werd voor het eerst gebruikt in de Verenigde Staten in de jaren zeventig. Versoepeling en afschaffing van belemmerende regelingen moesten bijdragen aan een opleving van de economie. Ook in Nederland waren de eerste discussies over deregulering van economische aard, maar al gauw richtte men zich op de last van regeldruk op alle gebieden veroorzaakt vanuit de overheid (VNG, 1987).

Van Gestel en Hartogh (2006) omschrijven de drie dereguleringsgolven die daarna in Nederland hebben plaatsgevonden. Bij iedere golf kan een andere betekenis aan het woord dereguleren worden toegekend. De eerste vond plaats in de jaren tachtig van de 20^{ste} eeuw onder leiding van minister Geelhoed. Er werd gepleit voor een vermindering van de wet- en regelgeving vanwege de economische recessie en om voor een vermindering van beleidslasten te zorgen bij de overheid. Het overheidsapparaat werd te log door de veelheid aan regels; er was sprake van regelverdichting. Deregulering stond in het teken van ontregelen, een vereenvoudiging maar voornamelijk vermindering van wet- en regelgeving. Hierbij lag de nadruk echter nog op het verminderen van regelgeving en werd er geen aandacht besteed aan de afstemming en bestendigheid van wet- en regelgeving. Zolang gesproken werd van beleidsneutraliteit zou een volgende dereguleringsoperatie weinig zin hebben.

In de jaren negentig wordt opnieuw gesproken van overregulering. Na het aantreden van minister Hirsch Ballin als minister van Justitie wordt er gezocht naar alternatieven voor wet- en regelgeving. De term zelfregulering wordt gepropageerd. Er wordt gepleit voor wettelijk geconditioneerde zelfregulering waarbij de wetgever een kader vaststelt voor privaatrechtelijke zelfregulering en rechtshandhaving door belanghebbende partijen. Ten tijde van het kabinet Lubbers-Kok wordt zelfregulering een belangrijk thema. Met het verschijnen van de nota 'Zicht op wetgeving' krijgt zelfregulering verankering in het algemeen wetgevingsbeleid. In de nota wordt erkend dat wetgeving nog te vaak als instrument voor het bereiken van overheidsdoelstellingen wordt aangewend, omdat niet wordt ingezien dat de mogelijkheden voor de overheid om via wetgeving

gedragsveranderingen in de samenleving te bewerkstelligen beperkt zijn. De overheidscultuur zelf wordt als oorzaak van regelverdichting en overregulering aangemerkt. Vanwege de kritiek op de hoge abstractiegraad van de nota is het advies over de inzet van alternatieven voor en in wetgeving er nooit gekomen. Opnieuw wordt daarna het debat geopend over het nut en de noodzaak van het werken met globale normen. Open normen laten meer ruimte voor eigen verantwoordelijkheid en zelfregulering van rechtsgenoten, terwijl beter kan worden ingespeeld op veranderende omstandigheden, wetenschappelijke ontwikkelingen en technische innovatie. Critici waaronder J.E.M. Polak, hoogleraar Staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden, brengen in dat een debat over meer of minder open normen niet de juiste discussie vormt. Het gaat om de vraag in welke omstandigheden aan wat voor type normadressaat, meer of minder keuze- en handelingsvrijheid gegeven dient te worden.

De derde dereguleringsgolf betreft het programma van minister Donner, 'Bruikbare rechtsorde'. Hierbij wordt uitgegaan van een grotere mate van autonomie onder de burger, die meer in staat is om zelf keuzes te maken en meer verantwoordelijkheid te nemen. Het kabinet suggereerde een aanpak met drie hoofdlijnen:

- principiële aanpak (wetgever moet handelen vanuit het idee dat belanghebbende burgers hun belangen tot hun recht moeten kunnen laten komen en dat kwetsbare belangen bescherming behoeven);
- beter gebruik van het bestaande (toetsen op noodzaak, effectiviteit, efficiency, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid);
- Handhaving en sanctionering.

Van Gestel en Hartogh (2006) beschrijven een aantal dingen die opvallen bij de keuzes die de afgelopen dertig jaar zijn gemaakt. De discussie over regeldruk is gebaat bij een politiek besef van de urgentie dat er iets moet gebeuren. Een tweede observatie is de term beleidsneutraliteit, die blijft voorop staan. De term regeldruk blijft onderbelicht. Het benadrukken van zelfregulering en marktwerking als alternatief heeft alleen zin als duidelijk is wat de betekenis hiervan is en als bekend is hoe met de neveneffecten rekening kan worden gehouden. Er moet meer aandacht komen voor de processen achter de groei van regels, en de oorzaak voor het toenemen van regeldruk. Ook is meer aandacht nodig voor de gevolgen van het verschuiven en verplaatsen van regeldruk (Van Gestel en Hartogh, 2006).

2.5 Deelconclusie: ruimtelijke kwaliteit in tijden van deregulering

Zowel deregulering als ruimtelijke kwaliteit zijn begrippen die sterk tijd- en plaatsgebonden zijn. Planning en het sturen op ruimtelijke kwaliteit is een cultuurverschijnsel. Welstand kan hierbij gezien worden als representatie van een meer of minder gereguleerde planningsdoctrine. Een planningsdoctrine blijkt bepalend voor de manier waarop we naar welstand kijken en daarmee omgaan in de ruimtelijke planning.

Geconcludeerd kan worden dat ruimtelijke kwaliteit een zeer complex begrip is dat niet eenduidig te definiëren is. De complexiteit van ruimtelijke kwaliteit staat in contrast met de gangbare opvatting dat ruimtelijke kwaliteit gaat over wat mooi of lelijk is. Ruimtelijke kwaliteit is veel meer dan alleen de uiterlijke verschijningsvorm van de gebouwde leefomgeving, het gaat over veel meer dan alleen de beeldkwaliteit. Het gaat over de samenhang en de synergetische werking tussen begrippen als venustas-firmitas-utilitas, belevingswaarde-gebruikswaarde-toekomstwaarde, ruimtecultuur-programma. Aan de andere kant wordt gesproken over ruimtelijke kwaliteit als set van eigenschappen, waarbij het accent verschuift tussen deze drie waarden. De Nederlandse overheid lijkt wel in te zien dat een begrip als ruimtelijke kwaliteit gaat over maatwerk en vanwege de tijd en plaatsgebondenheid flexibel moet zijn. Tegelijkertijd worden vage normen en begrippen opgesteld om het begrip betekenis te geven en blijft de behoefte bestaan ruimtelijke kwaliteit te willen verankeren in wet- en regelgeving.

Ruimtelijke kwaliteit blijkt moeilijk of zelfs niet te vangen in concrete en kwantificeerbare criteria, en de vraag is of dit wel nodig is. Ruimtelijke kwaliteit is een situationeel begrip en kan op vele verschillende manieren worden geïnterpreteerd, dit al naar gelang het belang en uitgangspunt van waaruit het bekeken wordt.

“Ruimtelijke kwaliteit is geen planologisch wondermiddel. Het vestigt de aandacht op vertrouwde aspecten van ruimtelijk ontwerp en planvorming, beleving, gebruik en toekomst. Zeer alledaagse begrippen waarmee iedereen eigenlijk automatisch al rekening houdt. Toch is het goed deze begrippen bewust en consequent te hanteren bij ontwerp en planvorming op ieder schaalniveau. De veelzijdigheid vormt de kracht van het begrip. Het definiëren en hanteren als sjabloon is niet vruchtbaar, juist de ongrijpbaarheid prikkelt de verbeeldingskracht bij het zoeken naar betere oplossingen voor de inrichting van de ruimte om ons heen” (Dauvellier, 1991).

Aan de ene kant staat ruimtelijke kwaliteit onder druk omdat, onder andere, het lange tijd niet duidelijk was wat eronder werd verstaan. Aan de andere kant kan een definiëring juist beperkend werken. Het belang van het geven van een definitie strookt ook niet met het idee dat ruimtelijke kwaliteit een organisch proces is, waarbij een definiëring afhangt van de beschouwer.

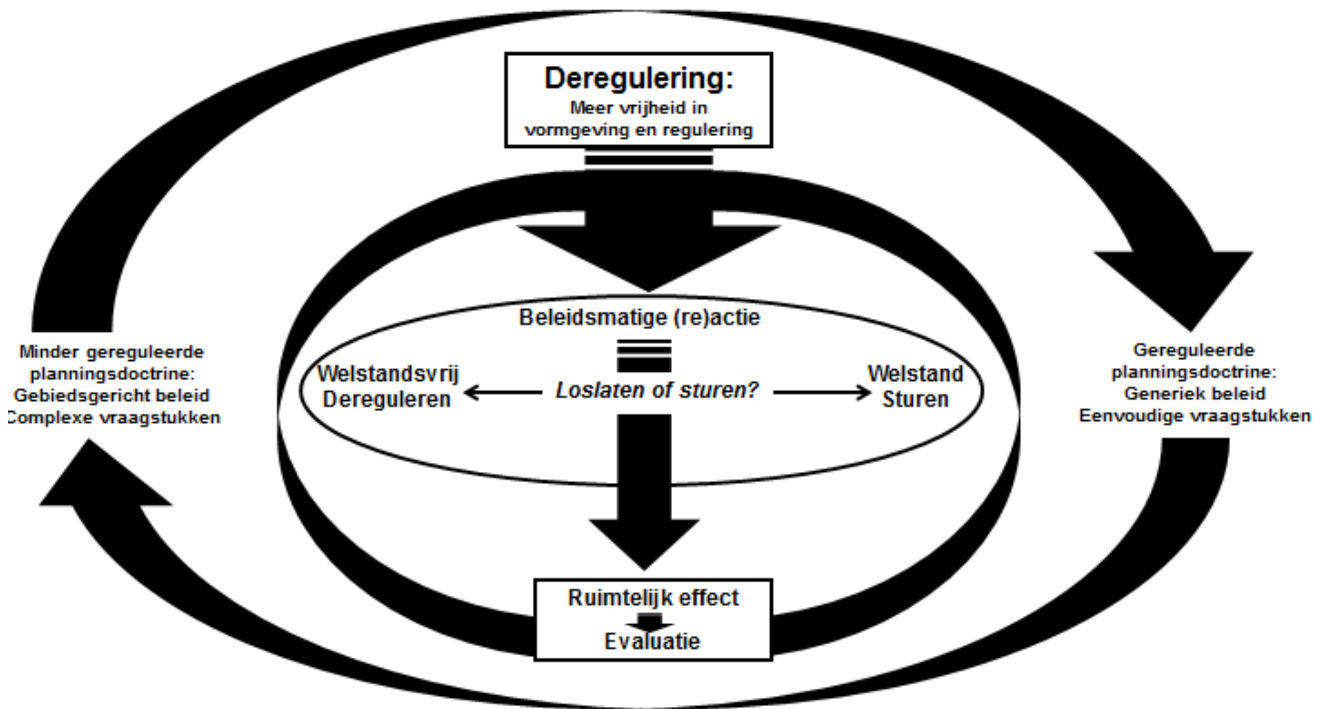
Sinds definitie van ruimtelijke kwaliteit zoals geformuleerd in 1956 is de rol die de overheid daarbij dient in te nemen wel veranderd. Minister Witte gaf aan dat de overheid geroepen was de leiding te geven in de belangenstrijd om de zorg voor ruimtelijke kwaliteit. Steeds duidelijker wordt dat de overheid niet langer het alleenrecht heeft in ruimtelijk kwaliteitsbeleid. De burger krijgt hierin meer verantwoordelijkheden en de overheid neemt steeds meer een participerende rol op zich.

Het blijkt dat de mate waarin een overheid reguleert samenhangt met diverse factoren. (De)reguleren heeft in de eerste plaats te maken met de regeldruk, waarbij het voornamelijk gaat om de hoeveelheid wetten en regels. Maar ook de vervlechting en onderlinge afstemming van wet- en regelgeving spelen hierin een rol. Als wet- en regelgeving duidelijker en concreter wordt geformuleerd, is er niet altijd sprake van een versoepeling of vereenvoudiging in de regelgeving, maar wet- en regelgeving wordt hiermee wel transparanter en procedures worden efficiënter, ook dan kan er sprake zijn van deregulering. Daarnaast bepalen de mate waarin de burger nog ruimte heeft om te beslissen en de detaillering van regelgeving de mate waarin een overheidsinstelling reguleert. Dit verminderen van het aantal wetten en regels heeft centraal gestaan in de dereguleringsslag die de afgelopen jaren in Nederland heeft plaatsgevonden. Juist zaken als het beperken van detaillering van regels, beperken van het werkingsgebied van regels, het gebruik van lichtere bestuursinstrumenten en het stroomlijnen van procedures zijn relevant voor de flexibiliteit die gezocht wordt in het ruimtelijk kwaliteitsbeleid.

Hoe er op gemeentelijk niveau beleidsmatig wordt gereageerd op deregulering en wordt omgegaan met de vrijheid die hiermee gegeven wordt om hun eigen welstandsbeleid vorm te geven wordt aan hand van het volgende conceptueel model (figuur 6) onderzocht.

2.6 Conceptueel model

De bevindingen die in voorgaande hoofdstukken zijn gedaan worden gepresenteerd en komen samen in het volgend conceptueel model dat als basis zal dienen voor het empirisch onderzoek.



Figuur 6 Conceptueel model (eigen productie)

In het conceptueel model staan de belangrijkste begrippen die tot nu toe in dit onderzoek naar voren zijn gekomen centraal. In de inleiding van dit onderzoek is omschreven dat er sprake is van deregulering. Procedures en vergunningstelsels zijn versimpeld en er hebben diverse wijzigingen in de wet- en regelgeving plaatsgevonden. Sinds 2004 is het niet meer verplicht een welstandstoets uit te voeren en sinds 2011 is de verplichting om bij de welstandstoets advies in te winnen van een welstandscommissie komen te vervallen. Deze ontwikkelingen vragen om een andere organisatie van welstand en zijn er dan ook de reden van dat steeds meer gemeenten hun welstandsbeleid evalueren en heroverwegen.

In dit hoofdstuk is omschreven dat het sturen op ruimtelijke kwaliteit en het welstandsinstrument gezien kan worden als representatie van een meer of minder geregleerde planningsdoctrine, welke in het conceptueel model tegenover elkaar geplaatst zijn. De omgang met ruimtelijke

kwaliteit staat centraal in het onderzoek, dus ook in het conceptueel model. Het omgaan met ruimtelijke kwaliteit kan worden gezien als beleidsmatige reactie op de factor deregulering. Er kan op het moment dat in wet- en regelgeving meer vrijheden ontstaan een keuze worden gemaakt tussen loslaten of (blijven) sturen. Deze keuze is gepositioneerd op een lijn tussen twee 'extremen', deregulering en sturen, welstand en welstandsvrij, gebied specifiek versus generiek. De gemaakte keuze resulteert in effecten, waarna na een evaluatie opnieuw een beleidsmatige reactie zal ontstaan. Dit conceptueel model laat zien dat deregulering een factor op landelijk niveau kan doorwerken op gemeentelijk niveau. Op gemeentelijk niveau is deregulering van invloed op de manier waarop en in welke mate er gestuurd wordt op ruimtelijke kwaliteit.

In het empirisch onderzoek ligt de nadruk erop te achterhalen welke keuzes gemeenten maken aan de hand waarvan overgegaan wordt op een meer of minder gereguleerd systeem om op ruimtelijke kwaliteit te sturen. Hoe geven gemeenten hun welstandsbeleid vorm nu zij hierin meer vrijheid hebben gekregen door vereenvoudiging van wet- en regelgeving?

3 METHODOLOGIE

In paragraaf 3.1 worden de gebruikte onderzoeksmethoden verantwoord. In paragraaf 3.2 wordt ingegaan op de documentanalyse, waarbij ingegaan wordt op de steekproefselectie de selectie van documenten en de wijze waarop de data geanalyseerd zijn. In paragraaf 3.3 wordt de casusselectie voor de interviews verantwoord en de interviewmethode nader toegelicht.

3.1 Onderzoeksmethodologie

Doel van het onderzoek is inzicht te verschaffen in de wijze waarop gemeenten omgaan met hun ruimtelijk kwaliteitsbeleid, nu daarin meer vrijheid is gegeven door veranderingen in de wet- en regelgeving. Er is sprake van een open onderzoeksvraag die niet met 'ja' of 'nee' beantwoord kan worden. Een dergelijk onderzoek vraagt om een transparante werkwijze. Daarom worden in dit hoofdstuk de gebruikte onderzoekstechnieken verklaard. Er wordt gebruik gemaakt van zowel een kwalitatieve als kwantitatieve onderzoeksmethode om de benodigde gegevens te verkrijgen.

Een kwantitatieve onderzoeksmethode door middel van een QuickScan van welstandsbeleid resulteert in een globaal overzicht van de verschillende wijzen waarop gemeenten hun ruimtelijk kwaliteitsbeleid organiseren. Het onderwerp brengt een complexiteit met zich mee die zich niet makkelijk alleen door middel van een kwantitatieve methode laat onderzoeken. Een kwalitatieve methode leent zich er voor subjectief en interpretatief onderzoek te verrichten. Kwalitatieve gegevens hebben betrekking op de waarde en eigenschappen van een onderzoeksobject. Het gaat er niet om grote hoeveelheden cijfers te analyseren en in kaart te brengen, maar om inzicht te verschaffen in een vraagstuk, om de 'hoe' en 'waarom' vragen. Het kwalitatief onderzoek volgt ná het kwantitatief (verkennend) onderzoek om de kwantitatieve gegevens meer diepte te geven en meer kennis te verkrijgen over de achtergrond van de uit het kwantitatief onderzoek verkregen data (Baarda, 2009).

3.2 Documentanalyse voor 30 random gemeenten

3.2.1 Steekproeftrekking

Nederland telt op 1 januari 2015 393 gemeenten. Omdat aantal te groot is om te onderzoeken wordt een steekproef getrokken, waarmee over de populatie conclusies getrokken kunnen worden.

De steekproef dient representatief te zijn voor de populatie, daarom zijn 30 gemeenten geselecteerd. Als het aantal gemeenten waarvoor een documentanalyse uitgevoerd wordt (n) groot genoeg is, is de kans dat de uitkomst op toeval berust onaannemelijk (significant), en kan over de populatie een statistisch betrouwbare uitspraak worden gedaan op basis van de steekproef.

Niet alleen de steekproefgrootte kan van invloed zijn op de representativiteit van het onderzoek. Ook de wijze van steekproeftrekking speelt hierin een rol. Er is voor gekozen een enkelvoudige aselechte steekproef te trekken, waarbij ieder element uit de populatie evenveel kans maakt getrokken te worden. Deze methode is het meest neutraal wat betreft willekeur, maar helaas ook het meest afhankelijk van toeval. Dit is in tegenstrijd met de essentie van wat onderzoek doen is, namelijk op een systematische manier informatie opvragen en analyseren.

Het is mogelijk dat de verschillen die worden waargenomen afhankelijk zijn van de regio of provincie waarin een gemeente zich bevindt. Om een representatief beeld te krijgen van de populatie is daarom onderzocht of elke provincie naar verhouding is vertegenwoordigd. Dit bleek het geval te zijn. Was dit niet zo geweest, dan had dit door middel van weging opgelost kunnen worden.

3.2.2 Documentanalyse

Via websites van Nederlandse gemeenten is door middel van een QuickScan een documentanalyse uitgevoerd om te onderzoeken op welke manier zij hun ruimtelijk kwaliteitsbeleid organiseren. In paragraaf 3.2.1 is omschreven hoe de steekproeftrekking heeft plaatsgevonden. Deze steekproeftrekking heeft dan ook bepaald vanuit welke gemeenten beleidsdocumenten worden genomen in de documentanalyse.

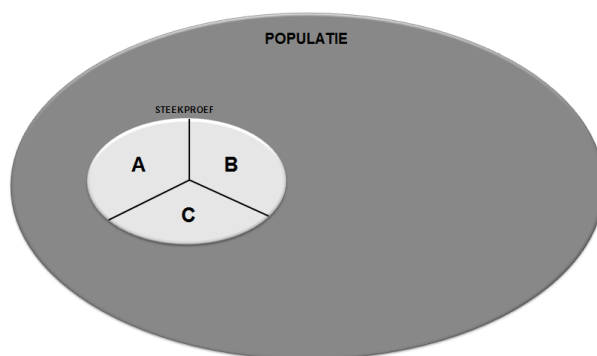
De focus ligt op welstandsbeleid, maar het kan natuurlijk voorkomen dat een gemeente andere instrumenten inzet om te sturen op de beeldkwaliteit. In die gevallen is hiervan notitie gemaakt. Voor sommige gemeenten geldt dat er geen herziening heeft plaatsgevonden sinds 2004, andere gemeenten hebben hun welstandsnota inmiddels (in enkele gevallen meerdere malen) herzien. Er is bij de documentanalyse uitgegaan van de laatste welstandsnota die beschikbaar is.

Uit de theorie blijkt dat deregulering voornamelijk samenhangt met het afschaffen van regels. Bij het beleidsmatig omgaan met ruimtelijke kwaliteit lijken gemeenten echter voornamelijk gebaat te

zijn bij beperking van detaillering en het stroomlijnen van processen en procedures. Bij het analyseren van de documenten is daarom gelet op de volgende aspecten:

- Datum van vaststelling (indien er welstandsbeleid gevoerd wordt, in andere gevallen wordt de datum genoemd waarop het besluit is genomen af te zien van welstand);
- Organisatie van welstandstoetsing (ambtelijk toetsen of met behulp van commissie, aangesloten bij regionale organisatie of organisatie in eigen huis);
- Uitgangspunten van de nota (en in veel gevallen reden van evaluatie en herziening);
- Opbouw van de nota;
- Differentiatie binnen welstandsbeleid (onderscheid in verschillende welstandsniveaus);
- De mogelijkheden tot welstandsvrij bouwen.

De gegevens zijn verwerkt in een schema (zie bijlage 2). In het schema wordt een beknopte toelichting gegeven op de bevindingen. De gegevens worden gecodeerd om ze goed te kunnen interpreteren. Hierbij wordt de Quicksan gebruikt om theorievormend te werk te gaan. Het Nederlandse welstandsbeleid wordt onderverdeeld in drie categorieën: welstand plichtig, welstandsluw en welstandsvrij (figuur 7). De bevindingen uit de documentanalyse worden omschreven in hoofdstuk 4.1.



Figuur 7 Steekproeftrekking n(30) uit N(393) (eigen productie)

3.3 Interviews voor 3 casussen

3.3.1 Casuselectie

Selectie van de casussen voor interviews vindt plaats op basis van hun huidige, of de plannen van hun toekomstig, welstandsvrije beleid. De gemeenten Kaag en Braassem, Boekel, en Heerenveen zijn de casussen voor de interviews. Deze gemeenten kozen allen direct, maar op heel verschillende niveaus, voor een (deels) welstandsvrij beleid toen de mogelijkheid zich voordeed in 2004.

De eerste casus is de gemeente Boekel, interessant voor dit onderzoek omdat deze gemeente vanaf 2004 als enige gemeente in Nederland koos en bleef kiezen voor een welstandsvrij beleid.

De tweede casus, gemeente Kaag en Braassem, koos voor welstandsluw beleid. De gemeente Kaag en Braassem is gevormd door de fusie van de voormalige gemeenten Jacobswoude en Alkemade. In Jacobswoude was vanaf 2004 sprake van een welstandsvrije situatie, in Alkemade werd nog nadrukkelijk voor een welstandsnota gekozen. De gemeente Kaag en Braassem is op dit moment welstandsluw. Dat wil zeggen dat de gemeente, op monumenten en beschermde dorpsgezichten na, alleen nog gebruik maakt van een excessenregeling.

De derde casus, de gemeente Heerenveen, maakte in 2004 een dereguleringsslag. Ongeveer 60% van de gemeente werd hierbij welstandsvrij. De gemeente Heerenveen heeft plannen gemaakt om enerzijds verder te willen gaan dereguleren en anderzijds is de gemeente wel weer gebruik gaan maken van een excessenregeling, wat de gemeente tussen 2004 en 2013 niet deed.

3.3.2 Interviews

Om inzicht te verschaffen in de manier waarop gemeenten omgaan met de vrijheden die hun zijn gegeven hun ruimtelijk kwaliteitsbeleid op andere manieren vorm te geven, zijn diepte-interviews afgenomen, die dienen ter verdieping van de informatie verkregen uit het kwantitatief onderzoek.

Het gaat in het onderzoek om de beslissingen die gemeenten nemen ten aanzien van hun beleid waarmee op ruimtelijke kwaliteit gestuurd wordt. Ook wordt gekeken naar de beweegredenen die ten grondslag liggen aan deze beslissingen. Voor een enquête heeft dit onderzoek te weinig respondenten. Daarnaast zijn er in enquêtes te weinig mogelijkheden om door te vragen, wat in dit onderzoek wenselijk is, gezien de grote verschillen tussen de casussen. Een focusgroep richt zich meer op de interactie tussen de deelnemers over een bepaald topic. Het gaat in dit onderzoek meer om de individuele ervaring. Daarnaast zou het organisatorisch lastig zijn om afspraken te maken met medewerkers en architecten uit verschillende, ver van elkaar liggende gemeenten. Daarom is een voor een semigestructureerd diepte-interview gekozen als meest geschikte onderzoeksmethode voor het empirisch onderzoek (Flowerdew & Martin, 2005). Dat betekent dat er een aantal vaste vragen worden gesteld en dat de rest van het interview afhangt van de (antwoorden van) de respondent.

Er zijn interviews afgenomen met gemeentelijk medewerkers: stedenbouwkundigen, een medewerker vergunningen en handhaving en een bouwplantoetser. Daarnaast zijn in dezelfde gemeenten interviews afgenomen bij architectenbureaus die in de regio werkzaam zijn, om de objectiviteit van het onderzoek te vergroten. De interviews met de gemeentelijk medewerkers hebben plaatsgevonden op locatie. Flowerdew & Martin (2005) raden een interview op locatie aan zodat de geïnterviewde meer op zijn gemak is. De interviews met de architecten zijn telefonisch afgenomen, deze konden niet op hetzelfde moment plaatsvinden als de interviews bij de gemeenten. De interviews zijn opgenomen, hier is toestemming voor gevraagd en geen van de geïnterviewde mensen had er bezwaar tegen. Op deze manier was het makkelijker om goed te kunnen concentreren op het gesprek en was het interview achteraf makkelijker te transcriberen. Naderhand is een samenvatting van het interview gestuurd naar de geïnterviewde waarbij goedkeuring is gevraagd om de wetenschappelijke relevantie en betrouwbaarheid van het interview te verhogen. Ter voorbereiding op de interviews zijn voor iedere gemeente de beschikbare rapporten en documenten bestudeerd. Deze bestaan onder andere uit de welstandsnota's, evaluatiedocumenten en rapporten over het dereguleringsbeleid.

Om inzicht te verkrijgen in de keuzes die gemaakt worden ten aanzien van het ruimtelijk kwaliteitsbeleid, is tijdens de interviews bij gemeenten gevraagd naar de reden van afschaffing of continuering van welstandsbeleid. Er zijn vragen gesteld over de noodzaak van een excessenregeling en de risico's van welstandsvrij beleid. Tevens wordt gevraagd naar de mate waarin binnen andere beleidsinstrumenten wordt gedereguleerd. Bij de interviews met architecten heeft de nadruk gelegen op hun ervaring met het gemeentelijk ruimtelijk kwaliteitsbeleid en welstandsbeleid.

De interviews zijn getranscribeerd en opgenomen als bijlage (zie bijlage 3). Omdat uit verschillende typologieën een casus is gekozen, zijn de gestelde vragen en antwoorden gegeven tijdens de interviews niet met elkaar te vergelijken. Een zekere mate van ordening met behulp van labeling en het zoeken naar onderlinge verbanden is dus in dit geval niet nodig. Middels een beschrijvende analyse worden de resultaten in hoofdstuk 4 beschreven.

4 ONDERZOEKSRESULTATEN

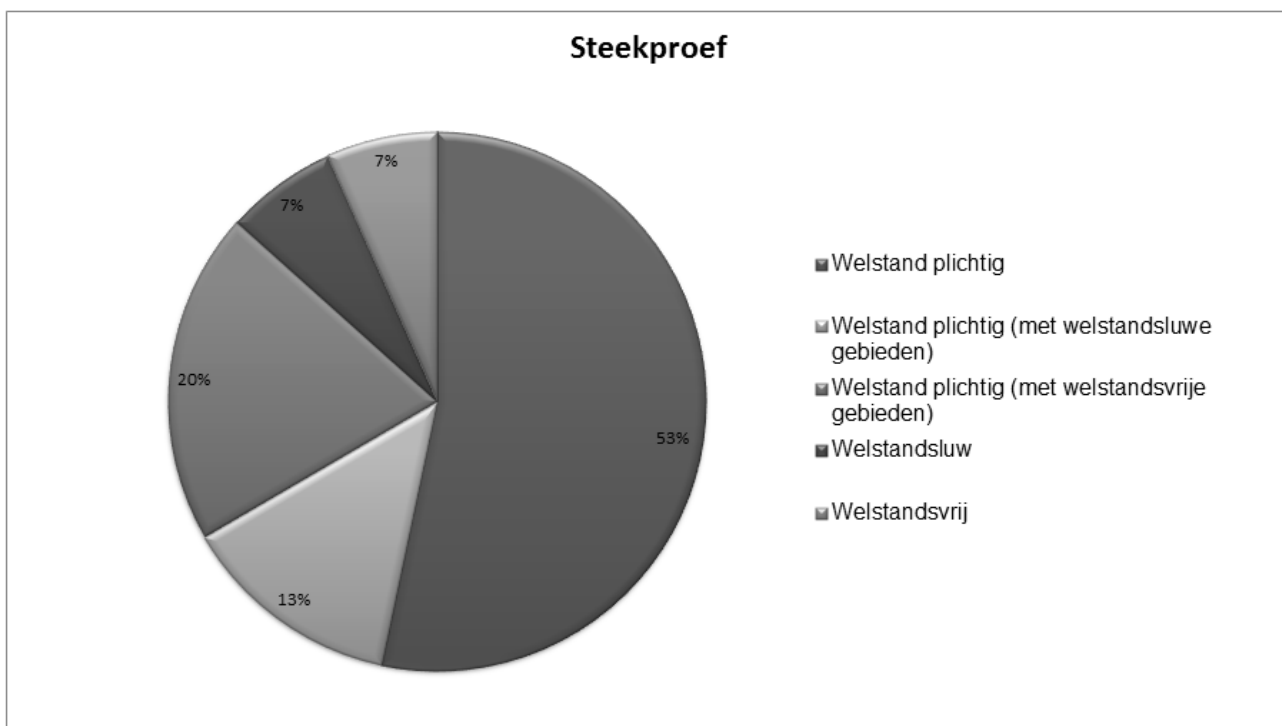
In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten gepresenteerd. In paragraaf 4.1 wordt de documentanalyse puntsgewijs beschreven aan de hand van de aandachtspunten die in hoofdstuk drie zijn geformuleerd. De resultaten en belangrijkste bevindingen uit de analyse worden samengevat en de typologieën die aan de hand daarvan kunnen worden onderscheiden worden in een tabel en cirkeldiagrammen schematisch weergegeven. In paragraaf 4.2, 4.3 en 4.4 worden de resultaten van de interviews behandeld. Door de bij gemeenten afgenomen interviews wordt inzicht gegeven in de manier waarop zij omgaan met het ruimtelijk kwaliteitsbeleid onder de tendens van deregulering. Daarnaast zijn interviews afgenomen met architecten om de objectiviteit van het onderzoek te vergroten. Na een beknopte gebiedsbeschrijving wordt ingegaan op de keuzes die ten aanzien van het ruimtelijk kwaliteitsbeleid gemaakt zijn sinds 2004 en waar mogelijk wordt ingegaan op de effecten van deze keuzes. In paragraaf 4.5 worden de belangrijkste bevindingen samengevat.

4.1 Documentanalyse

- *Typen welstandsbeleid;*

In hoofdstuk drie is bij uitvoering van de documentanalyse uitgegaan van een driedeling wat betreft te onderscheiden typologieën: welstand plichtig, welstandluw en welstandvrij. In een overgroot deel van de gemeenten is bij de aanvraag omgevingsvergunning een welstandstoets nog steeds verplicht. Er kunnen echter nog twee categorieën worden onderscheiden. Er zijn namelijk ook gemeenten die voor een deel van de gemeente welstandeisen hebben opgesteld en waarbij het overig deel van de gemeente welstandluw is, zoals de gemeenten Apeldoorn en Venlo. In die gevallen is er wel voor de gehele gemeente sprake van een excessenregeling. Daarbij zijn er gemeenten die voor een deel welstandeisen hebben opgesteld en daarnaast gebieden welstandsvrij hebben verklaard, bijvoorbeeld de gemeente Assen. Daarom kunnen op basis van de documentanalyse vijf typologieën worden onderscheiden (zie figuur 8).

Volgens de FRK heeft naar schatting de helft van de Nederlandse gemeenten wel een welstandsvrij gebied aangewezen. Indien hierbij de welstandsluwe gebieden zijn meegerekend, klopt deze schatting in vergelijking met figuur 8.

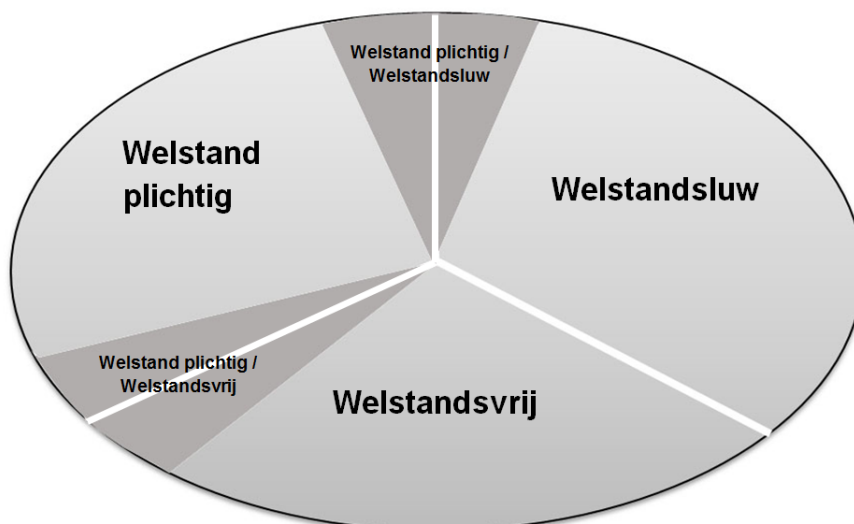


Figuur 8 Resultaten documentanalyse (eigen productie)

In figuur 9 zijn de casussen voor de interviews gepositioneerd binnen de drie typologieën waarvan in hoofdstuk drie is uitgegaan. In figuur 10 wordt duidelijk dat er in totaal vijf typologieën te onderscheiden zijn, waarbij in de twee laatstgenoemde categorieën sprake is van overlap met en tussen de andere categorieën. De ene gemeente ligt hierbinnen meer richting welstand plichtig, de ander meer richting welstandsvrij of welstandsluw, afhankelijk van hoe stringent het beleid van de betreffende gemeente is. In tabel 3 wordt schematisch weergegeven in welke categorie het welstandsbeleid van de onderzochte gemeenten valt. In bijlage 2 zijn de volledige resultaten van de documentanalyse uitgewerkt.



Figuur 9 Casusselectie (eigen productie)



Figuur 10 Overlap in typologieën (eigen productie)

Beleid Gemeente	Welstand	Welstand	Welstand	Welstand	Welstand
	plichtig	luw	vrij	plichtig/ welstandsvrij	plichtig/ welstandsluw
Meppel	x				
Heerenveen					x
Schijndel				x	
Bronckhorst	x				
Venlo					x
Midden Drenthe	x				
Amersfoort	x				
Assen				x	
Neerijnen	x				
Eersel					x
Landgraaf	x				
Urk	x				
Houten		x			
Apeldoorn					x
Smallingerland	x				
Utrecht	x				
Almere				x	
Gouda	x				
Teylingen				x	
Boekel			x		
Haarlemmermeer				x	
Vlissingen	x				
Oisterwijk			x		
Kaag en Braassem		x			
Dongeradeel	x				
Westvoorne					x
Binnenmaas	x				
Groningen	x				
Deventer	x				
Heerde	x				

Tabel 3 Analytische representatie uitkomsten documentanalyse

Kanttekening bij een indeling in dergelijke typologieën, is dat de oppervlakte en het type gebied dat welstandsvrij of welstandsluw is per gemeente erg verschilt. De mate waarin binnen deze gemeenten gebruik wordt gemaakt van het welstandsvrij of –luw beleid verschilt. De ene gemeente verklaarde bijna het gehele grondgebied (vaak op gebieden met karakteristieke waarden na) welstandsluw- of vrij, een andere gemeente houdt het bij kleine gebieden waar geëxperimenteerd wordt met welstandsvrij bouwen. Daarnaast komt het ook voor dat alleen industrieterreinen of gebieden waar geen ontwikkelingen verwacht worden welstandsvrij wordt. Zo is 60% van het grondgebied binnen de gemeente Heerenveen welstandsluw en ook het grootste gedeelte van de gemeente Venlo. In Haarlemmermeer en Almere worden alleen bouwplannen gelegen aan de hoofdstructuur (het raamwerk van de stad) getoetst aan welstand. Binnen de gemeente Assen zijn alleen de TT-baan en de golfbaan welstandsvrij (zie tabel 4).

Welstandsvrij/ luwe gebieden	Bedrijv enterrei nen	Uitontw ikkelde woonwi jken	Buiteng ebied	Recreat ie	Pilotge bied	Achterk anten	Alles met uitzondering van hoofdstructuur/ bijzondere bebouwing
Gemeente							
Heerenveen		x	x				
Schijndel	x	x	x				
Venlo	x	x	x	x			
Assen				x			
Eersel						x	
Apeldoorn	x						
Almere							x
Teylingen				x	x		
Haarlemmermeer							x
Westvoorne		x		x	x		

Tabel 4 Typen welstandsvrij/luw beleid binnen gemeenten

- Datum van vaststelling en uitgangspunten welstandsnota;

In 2004 kozen vrijwel de meeste gemeenten in Nederland ervoor een welstandsnota op te stellen, ondanks dat de verplichting tot het opstellen van welstandsbeleid in de wet- en regelgeving was komen te vervallen. In een overgroot deel van de gemeenten is bij de aanvraag

omgevingsvergunning een welstandstoets nog steeds verplicht. De uitzondering hierop was de gemeente Boekel, als eerste een 100% welstandsvrije gemeente. Nog steeds maken de meeste gemeenten gebruik van een welstandsnota. Hierover wordt in de inleiding in de meeste gevallen vermeld dat het welstandsbeleid is opgesteld vanuit de overtuiging dat de lokale overheid het belang van een aantrekkelijke gebouwde omgeving dient te behartigen. Op dit moment maken een aantal gemeenten (20%) nog steeds gebruik van de welstandsnota die opgesteld is in 2004. De overige gemeenten hebben inmiddels hun nota (één of meerdere malen) herzien of (gedeeltelijk) afgeschaft. Aanleiding hiervoor is in de meeste gevallen een ambitie om (verder) te dereguleren en om de nota 'Wabo-proof' te maken.

- *Organisatie van welstandstoetsing;*

Iets minder dan de helft van de gemeenten beschikt over een eigen welstandcommissie. In de gemeenten Boekel en Oisterwijk wordt alleen gebruik gemaakt van een (verplichte) monumentencommissie, en niet van een welstandscommissie. De andere helft is aangesloten bij een regionale welstandsorganisatie, een uitvoerende instantie die de welstandstoets uitvoert aan de hand van de door de gemeente vastgestelde welstandsnota.

Het is sinds 2013 door het invoeren van de KAN-bepaling weer mogelijk om ambtelijk te toetsen, hetgeen in een klein aantal gemeenten het geval is (10%). In de nota's is wel te zien dat deze werkwijze vraagt om concrete en transparante criteria.

- *Opbouw van de nota;*

Bijna alle nota's lijken op eenzelfde manier opgebouwd, of bevatten in ieder geval dezelfde onderdelen: algemene criteria, sneltoetscriteria, gebiedsgerichte criteria en een excessenregeling. Soms zijn de nota's aangevuld met reclame- of monumentencriteria.

Veel nota's uit 2004 werden gebaseerd op de modelwelstandsnota uit de publicatie 'Naar een gemeentelijke welstandsnota' (Beek & van Campen, 2000). Opvallend is dat ook de nieuwere nota's overwegend volgens deze werkwijze zijn opgesteld. De nota's vergelijkend zit er in sommige teksten (met name inleidingen) tekstueel veel overlap. Sneltoetscriteria werden in 2004 opgenomen in de welstandsnota, omdat de lichtvergunningplichtige bouwwerken ambtelijk konden

worden getoetst. Na 2010 was dit, met het vervallen van de categorie lichtvergunningplichtige bouwwerken, niet meer mogelijk. De sneltoetscriteria bleven vaak gehandhaafd in de nota.

Daarnaast valt op dat in een aantal nota's teksten opgenomen zijn over de welstandsniveaus die in de gemeente voorkomen (vaak drie of vier), waarbij gesproken wordt over welstandsvrij bouwen terwijl de gemeente deze ambitie niet waarmaakt omdat er helemaal geen sprake is van een welstandsvrij gebied of gebouwtype. Opvallend is het gegeven dat de gemeente Westvoorne een gebied (de wijken uit de jaren '50 en '60) aanwees als zijnde welstandsluw, maar er in dit gebied wel criteria zijn opgesteld om de samenhang en kwaliteit in het gebied te kunnen behouden. Van repressief toetsen is hier dus geen sprake, en hieruit blijkt dat bij een wegvallend kader veelal de opzet gehanteerd lijkt te worden zoals die bekend was voor de kaders wegvielen.

- *Differentiatie binnen welstandsbeleid;*

Er is steeds meer sprake van maatwerk. Hierdoor ontstaat langzaam meer differentiatie in de manier waarop gemeenten welstandsbeleid organiseren. Er wordt onderscheid gemaakt in verschillende welstandsniveaus, bijvoorbeeld: gewoon-bijzonder, bijzonder-regulier-licht-vrij, handhaven-respecteren-incidenteel veranderen, open-respect-behoud.

Uit de analyse blijkt dat de mate waarin gemeenten dereguleren niet alleen te filteren is uit de typologieën. De ambitie om te dereguleren komt in het ruimtelijk kwaliteitsbeleid op allerlei manieren naar voren. Niet alleen gebieden kunnen welstandsvrij worden verklaard, in sommige nota's worden specifieke gebouwtypes welstandsvrij verklaard, of alle niet aan het toegankelijk openbaar gebied gelegen panden.

Dereguleren uit zich in de welstandsnota's voornamelijk door een vereenvoudiging en vermindering en soms ook verduidelijking van regels, waarmee beleid transparanter wordt en er meer verantwoordelijkheid bij de burger gelegd wordt. In veel nota's is de burger en de begrijpelijkheid van de nota een belangrijk uitgangspunt geweest.

In de volgende paragrafen zijn de interviews verwerkt, om hiermee inzicht te geven in de manier waarop gemeenten omgaan met de vrijheid die hun is gegeven vanuit de wet- en regelgeving om hun ruimtelijk kwaliteitsbeleid vorm te geven. De volledige uitwerking van de interviews is terug te vinden in bijlage 3.

4.2 Casus 1: Boekel



Figuur 11 Gemeentehuis Boekel (Gemeente Boekel)

Boekel is een kleine gemeente van ongeveer tienduizend inwoners in Noord-Brabant. De gemeente Boekel is sinds 2004 de eerste gemeente die volledig welstandsvrij is, en vormt hierin een voorbeeld voor veel gemeenten die sindsdien hun welstandsbeleid heroverwegen.

Een gemeentelijke herindeling die niet door is gegaan heeft bijgedragen aan de beslissing welstand af te schaffen. De regio is heringedeeld, waarbij ook Boekel heringedeeld

zouden worden. Door de harde regiogrenzen tussen noordoost-Brabant en zuidoost-Brabant en de Middenpeelweg, die de aan de oostkant aangrenzende gemeenten scheidde van Boekel, werd samenvoegen met een van deze gemeenten lastig. Uden en Veghel sloten voor deze herindeling als enige gemeenten aan op Boekel. Als deze gemeenten zouden worden samengevoegd dan zou er een gemeente ontstaan van 85.000 inwoners. In de eerste kamer is dit voorstel afgewezen, een gemeente van dat formaat niet werd toegestaan. Boekel bleef hierop een zelfstandige gemeente. Als kleine gemeente moest Boekel op de kaart worden gezet en hiervoor was een standvastige bestuurder nodig. Er werd een nieuwe burgemeester aangewezen die hiervoor zou kunnen zorgen. De eerste keer dat Boekel landelijk in het nieuws kwam was vanwege een inspectie van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM). Eens in de vier jaar werd er door het ministerie van VROM onderzoek verricht naar bouw- en milieuvergunningen en bestemmingsplannen. Er was in Boekel een regeling voor het bouwen van mantelzorgwoningen op het erf van gepensioneerde boeren. Deze regeling moest na de inspectie van tafel omdat deze niet was vastgesteld in een bestemmingsplan. Toen dit voorgelegd werd aan de raad is bekeken hoe dit wél in een bestemmingsplan verankerd kon worden. In de media werd het belang van de woningen onder de aandacht gebracht. Door alle publiciteit kwam Boekel landelijk in de aandacht. Boekel werd achteraf veelvuldig gebeld met de vraag hoe ze dit hadden opgelost met een regeling.

Hiermee werd voor Boekel duidelijk dat dit is wat er gebeurt als je een duidelijk standpunt inneemt.

Er werd in die tijd veel gebouwd in de gemeente Boekel, waaronder een nieuw gemeentehuis. Er werden drie architecten gevraagd een ontwerp te maken waaruit de inwoners er een mochten kiezen. Dit gekozen ontwerp werd door welstand afgewezen. Het ontwerp is uiteindelijk op basis van een tweede welstandsadvies door een andere commissie wel gerealiseerd, maar dit heeft de sfeer wat betreft welstand in de gemeente Boekel wat grimmiger gemaakt. Op het moment dat de gelegenheid zich voordeed om welstand af te schaffen is deze kans dan ook met beide handen gegrepen (Interview van der Vleuten).

4.2.1 Afschaffing Welstand

Bij de wijziging van de Woningwet in 2003 kwam er de mogelijkheid om welstandscriteria te formuleren en een welstandsnota vast te stellen. Het leek een wettelijke verplichting te zijn, dus men ging er bij de gemeente Boekel ambtelijk mee bezig om dit voor te bereiden. Op basis hiervan is aan het college een voorstel voorgelegd met de aangevraagde offertes en de mededeling dat in de wet was vastgelegd dat er voor 1 juli 2004 een welstandsnota moest liggen en dat, indien dit niet gehaald werd, het op grond van de wet niet mogelijk meer was om op welstand te toetsen. Hierbij stelde het college de vraag of, als er geen beslissing werd genomen, ze dan van welstand af waren. Dit leek niet de bedoeling te zijn zoals geformuleerd in de wet, maar het werkte uiteindelijk wel zo uit. De gemeenteraad besloot op basis hiervan te stoppen met welstand.

De gemeente Boekel stelt dat er meer wetgeving is dan nodig. De overheid trekt een heleboel zaken naar zich toe waarvan de gemeente zich afvraagt of het wel nodig is. Regelingen die niet of nauwelijks gebruikt worden, hoeven ook niet te bestaan. De gemeente heeft met deze keuze de verantwoordelijkheid bij de burger gelegd, wat ook duidelijk naar de inwoners toe gecommuniceerd is. Er wordt normaliter bij het afgeven van een vergunning voor een bouwplan of het maken van ruimtelijk beleid gekeken naar de risico's dat het met zich meebrengt. De gemeente Boekel is niet bang voor missers. Het advies van gemeente Boekel naar andere gemeenten luidt volgens geïnterviewde van der Vleuten: *“Schaf welstand af, werk eens twee jaar met een welstandsvrij beleid. Bekijk dan wat er aan excessen is geweest. Er kan dan indien nodig nog een regeling voor op worden gesteld, die ergens op gestoeld is”*.

Na 2004 werden naast het welstandsbeleid ook de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en andere gemeentelijke regelingen zoals het bestemmingsplan gedereguleerd. Dit werd gerealiseerd door de introductie van de balie bouwvergunningen. Er vond voorheen een dubbele toets plaats, een architect doet immers al een toets voordat hij een ontwerp maakt waarvoor een aanvraag wordt gedaan. Vervolgens doet de gemeente nog eens hetzelfde. De gemeente is volgens de wet niet verplicht om een dergelijke toets te doen. Op deze manier is een model ontwikkeld, waarbij de architect verklaard dat het bouwwerk voldoet aan de eisen. Vervolgens wordt aan de balie direct een vergunning verleend.

4.2.2 Effecten afschaffing

In 2005 is het welstandsvrije beleid geëvalueerd en werd door gemeente Boekel geconcludeerd dat er zich geen excessen voor hadden gedaan sinds de afschaffing. Er werd dan ook besloten het huidige beleid in stand te houden (gemeente Oirschot, 2006). De gemeente Boekel erkent het risico dat genomen wordt. De verantwoordelijkheid voor ruimtelijke kwaliteit wordt bij de burger gelegd. Als een pand paars wordt geschilderd kan er niet in worden gegrepen. In het ergste geval ontstaan er excessen, maar dat neemt de gemeente dan voor lief.

Er komen geen opmerkingen of klachten binnen. Nu ligt dat ook minder voor de hand dan vijf jaar geleden omdat er minder gebouwd wordt in verband met de crisis. Mensen denken ook wel na over de verkoop technische waarde van hun huis bij de bouw of verbouw van hun woning. Dit is duidelijk terug te zien in een vrij nieuwe wijk in Boekel, namelijk Lage Schoense, waarvan een deel met en een deel zonder welstand is gerealiseerd. Uit de kleine verschillen in het type bouwplan dat er is gerealiseerd blijkt dat mensen, met of zonder welstand, toch sneller voor een 'traditionele' woning kiezen. Binnen deze wijk heeft een van de inwoners voor een modernere woning gekozen.



Figuur 12 Met welstand (Eigen fotomateriaal)



Figuur 13 Zonder welstand (Eigen fotomateriaal)



Figuur 14 Exces in Boekel (Eigen fotomateriaal)

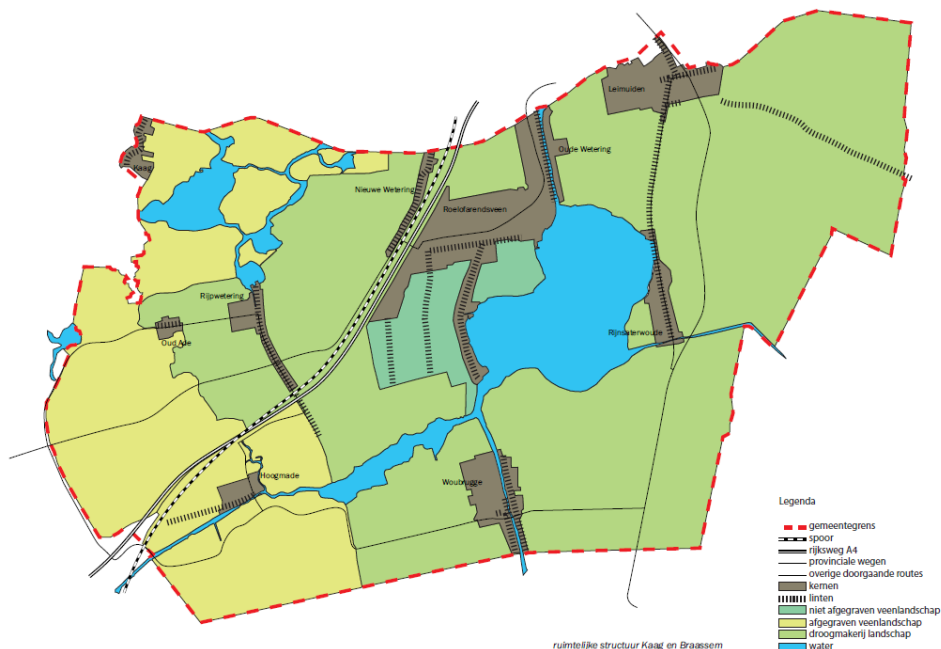
Sommige mensen geven aan de andere woningen mooier te vinden, maar er is ook niemand die er last van heeft (zie afbeelding 11 en 12). Volgens geïnterviewde van der Vleuten hebben er geen excessen plaatsgevonden, toch heeft zich in de afgelopen jaren wel een incident voorgedaan. In een café met een bovenwoning wilde een projectontwikkelaar door het plaatsen van twee extra deuren van twee appartementen vier appartementen maken. Hij vroeg een vergunning aan voor het plaatsen van de extra deur dat werd afgekeurd. Vervolgens schilderde hij op de voorgevel van het gebouw de tekst 'Een huis zo groot als een joekel, maar een deur noemen ze een splitsing in Boekel'. Indien de

gemeente over welstandsbeleid zou beschikken zou hieraan wat gedaan kunnen worden, op dit moment kan dat niet. Maar het is voor de gemeente alsnog geen reden om welstand weer in te voeren. De gemeente neemt het risico dat er in een paar procent van de gevallen eens iets mis kan gaan. De gemeente wil af van overregulering, het regelen van dingen die in een paar procent van de gevallen mis kan gaan. Dat wordt niet gezien als een dergelijk groot probleem dat er een regeling voor opgesteld moet worden.

In Boekel blijkt dat de ambtelijke kosten gedaald zijn evenals de kosten voor de burger. Tevens is de proceduretijd flink verkort. De gemeente is af van regelingen waar bijna geen gebruik van werd gemaakt. In de gemeente Boekel is een algehele tendens naar een verminderde regeldruk waar te nemen. Ook bestemmingsplannen worden ruimer, hierin zijn alleen de nok- en goothoogte vastgelegd. En aangezien er geen welstandsbeleid is heeft het ook geen zin beeldkwaliteitsplannen op te stellen. Gemeenten die het welstandsbeleid of een excessenregeling in stand willen houden doen dit uit angst voor de gevolgen. De gemeente Boekel wil laten zien dat deze angst ongegrond is.

4.3 Casus 2: Kaag en Braassem

Gemeente Kaag en Braassem is een jonge gemeente in Zuid-Holland, ontstaan op 1 januari 2009 uit een fusie van de gemeenten Alkemade en Jacobswoude. De gemeente ligt in Zuid-Holland aan de rand van het groene hart en telt elf kernen. Het gebied is onderdeel van de Rijnstreek, een grootschalig veengebied. Aan de lineaire bebouwing in de kernen is nog goed te zien dat alleen de kleistroken langs de veenrivieren in aanmerking kwamen voor bebouwing. Na de Tweede Wereldoorlog werden de kernen uitgebreid met kleine woonwijken achter de linten. Het landelijk gebied kenmerkt zich voornamelijk door individuele bebouwing, deze karakteristieken zijn van belang voor de welstandsnota. Het gaat hier niet alleen om de bebouwing zelf, maar ook om de historisch stedenbouwkundige en landschappelijke structuren (gemeente Kaag en Braassem, 2010). De gemeente Alkemade koos in 2004 voor welstandsbeleid, de gemeente Jacobswoude koos voor afschaffing van welstand. Gezien de fusie van beide gemeenten is het interessant te kijken naar de keuzes die hierbij gemaakt zijn.



Figuur 15 Gemeente Kaag en Braassem (gemeente Kaag en Braassem, 2010)

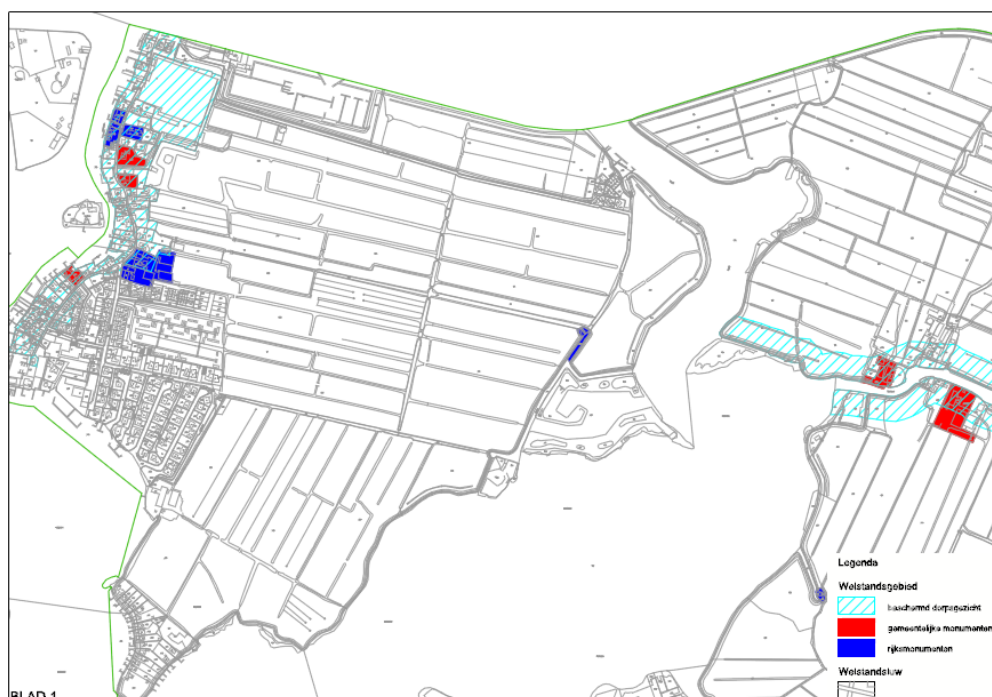
4.3.1 Afschaffing welstand

Na de verandering in de Woningwet in 2003 koos de gemeente Alkemade er met betrekking tot het behouden en versterken van de ruimtelijke kwaliteit voor een welstandsnota op te stellen. In 2005 werd de welstandsnota van Alkemade geëvalueerd. In deze evaluatie is aangegeven waarom het hanteren van welstandsbeleid de voorkeur genoot. Een welstandsnota gaf de gemeente de mogelijkheid om een samenhang in beeldkwaliteit te bevorderen. De nota bood genoeg vrijheid voor specifieke gebieden, maar voor seriematige bouwplannen bood deze ook objectieve en toetsbare criteria. Het grootste bezwaar van de gemeente tegen een welstandsvrije situatie was het gebrek aan regie in geval van een exces. Ook het toewijzen van welstandsvrije gebieden binnen de gemeenten werd als negatief ervaren, omdat dit tot verrommeling zou leiden. In plaats daarvan koos de gemeente ervoor om voor het ene gebied strengere welstandseisen te stellen dan voor het andere. Na de evaluatie werd de nota herzien. Hierbij werd dan ook meer ingezet op deregulering en een verbetering van de praktische toepasbaarheid, maar nog werd er niet gekozen voor een welstandsvrije situatie binnen de gemeente (gemeente Kaag en Braassem, 2005). In de praktijk bleek wel dat, gezien de fusie die op de planning stond, de laatste jaren al minder streng getoetst werd op welstand (interview J. Eichler en F. van Haastregt).

De gemeenteraad van de gemeente Jacobswoude besloot op 24 juni 2004 de welstandsnota niet vast te stellen. De reden hiervoor was dat men vond dat er sprake was van betutteling op vormgeving. Men wilde door middel van de afschaffing een vermindering van regels in werking stellen. Er werd een afspraak vastgelegd dat er om de twee jaar een evaluatiemoment zou plaatsvinden. Op 23 maart 2006 vond een evaluatie plaats. De raad stelde vast dat er geen sprake was van excessen. Burgers leken zich bewust te zijn van een balans tussen waardestelling en beeldkwaliteit en er kwamen geen klachten binnen. Tevens heeft de afschaffing geleid tot een kostenvermindering voor zowel burger als de gemeente (gemeente Kaag en Braassem, 2006). Toch waren de meningen over de afschaffing verdeeld; Wethouder C. Vink was het niet eens met de beslissing om het welstandsvrije beleid in stand te houden. Grotere bouwplannen werden veelal begeleid door een architect, waardoor de kwaliteit wel gewaarborgd bleef. Wat betreft kleinere bouwplannen, zoals het plaatsen van dakkapellen, waren toch wat ongewenste bouwwerken ontstaan. Vooral over het vervangen van rieten daken door golfplaten exemplaren was de

wethouder niet te spreken (gemeente Oirschot, 2006). Na deze evaluatie wordt toch besloten het beleid in stand te houden, mede omdat de gemeente in 2008 een fusie te wachten stond.

In 2009 fuseerden de gemeenten en moesten diverse beleidsdocumenten worden samengevoegd. In september 2010 verscheen de nieuwe welstandsnota. Om een compromis te bereiken tussen de welstandsvrije situatie van Jacobswoude en het welstandsbeleid van Alkemade besloot de gemeenteraad tot een welstandsluw beleid, uitgezonderd de monumenten en beschermd dorpsgezichten. Hiermee kon het cultuurhistorische en landschappelijk karakter worden behouden, terwijl de initiatiefnemer tegelijkertijd meer vrijheid kreeg. Er is naast de andere sturingsinstrumenten gekozen voor een welstandsnota, omdat er op deze manier eenduidig beleid is voor de gehele gemeente. Op de welstandskaart van de gemeente staat per gebied aangegeven welke gebieden of panden aangewezen zijn als beschermd dorpsgezicht, gemeentelijk monument of rijksmonument (figuur 16). Er staan nog een aantal gebieden op de nominatie om een beschermd dorpsgezicht te worden in de voormalige gemeente Jacobswoude. Een tweede reden om voor een welstandsnota te kiezen, is vanwege de excessenregeling. De gemeente gaf aan deze niet zo zeer zelf repressief in te willen zetten, maar dat deze voornamelijk moet dienen om onderlinge conflicten tussen inwoners te kunnen voorkomen of oplossen (Spierings, 2012).



Figuur 16 Welstandskaart dorpskern Kaag en omgeving (gemeente Kaag en Braassem, 2010)

In de nota is ook een excessenregeling opgenomen, zodat (ook voor niet-monumenten) in het geval van een exces alsnog een welstandstoets kan worden uitgevoerd. In de welstandsnota wordt gebruik gemaakt van algemenere beoordelingsaspecten, geen concrete welstandscriteria. Dit om betutteling te voorkomen en omdat iedere situatie uniek is (Kaag en Braassem, 2010). Waar de gemeente Boekel kritisch kijkt naar wát er nog gereguleerd moet worden, blijft de gemeente Kaag en Braassem gebruik maken van een vangnet. Ondanks het feit dat aangegeven is dit vangnet in het verleden niet nodig te hebben gehad.

De keuze voor een welstandsvrije situatie kwam, naast de in de nota benoemde redenering ook voort uit het praktische feit dat het grootste deel van de raad van gemeente Kaag en Braassem bestond uit leden van de voormalige raad van Jacobswoude, wiens voorkeur uitging naar voortzetting van het bestaande welstandsvrije beleid. Er waren geen grote problemen binnen de gemeente met de welstandsvrije situatie. Daarnaast waren de aanvragen in de gemeente Alkemade dusdanig dat de gemeente het risico wel durfde te nemen. Bovendien wilde de gemeente door middel van deze keuze een efficiëntieslag maken in het aanvragen van vergunningen. De commissie ruimtelijke kwaliteit is dan ook opgericht om efficiëntie en budgettaire redenen. Voorheen was er de welstandscommissie en de monumentencommissie en in de huidige situatie zou een aanvraag in veel gevallen door beide commissies moeten worden getoetst. Met de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit is dat niet meer nodig (interview J. Eichler en F. van Haastregt).

4.3.2 Effecten afschaffing

De gemeente Kaag en Braassem is een kleine, weinig verstedelijkte gemeente, waar relatief weinig aanvragen binnenkomen. Architect Ir. Willem Joosten, werkzaam bij architectenbureau VRP in Roelofarendsveen voegt hieraan toe dat de gemeente bovendien jarenlang in het Groene Hart heeft gelegen. Hierdoor mocht er in de gemeente nauwelijks gebouwd worden. Er werd een maximum gesteld van 6 tot 10 gebouwen per jaar. Een welstandscommissie is hier volgens hem niet van toegevoegde waarde, omdat er nauwelijks gebouwd kon worden.

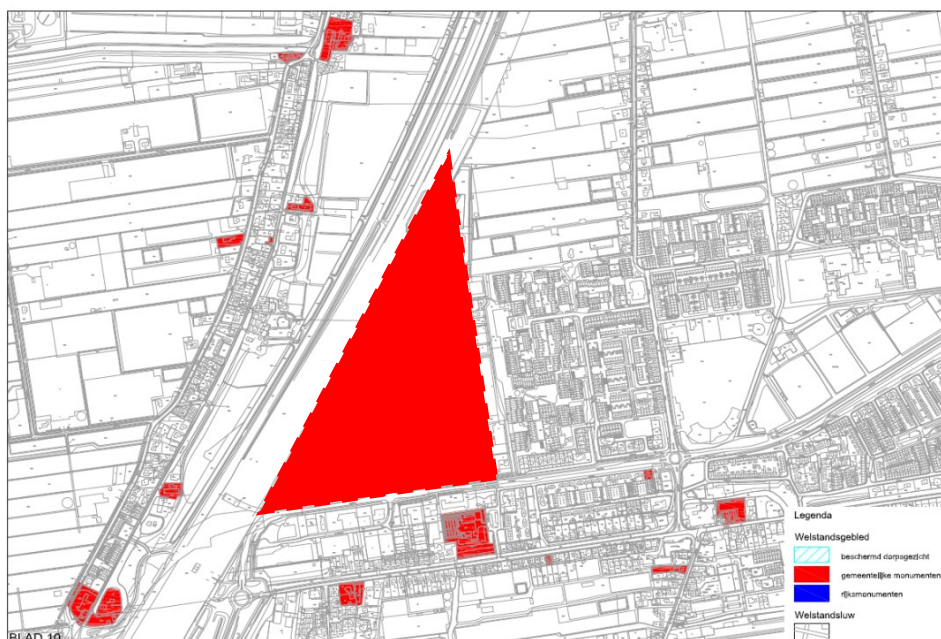
De delen in de gemeente die er wel toe doen zijn alsnog beschermd door de welstandsnota en de rest doet er minder toe. De bebouwing in de gemeente is zo jong dat deze volgens Ir. W. Joosten stedenbouwkundig en architectonisch niet van hoge kwaliteit is. Als er iets gebouwd wordt, is het al snel een verbetering. Bij de meeste aanvragen die de gemeente voorheen kreeg betrof het

bovendien al een monument, waardoor vanuit de wet al een welstandstoets plaats moest vinden. Eens per maand ongeveer komt er een aanvraag binnen vanuit een beschermd dorpsgezicht, daar waar grotere bouwplannen plaatsvinden is er de nota inbreidingslocaties.

Voorheen kwamen in de gemeente Alkemade al weinig plannen voor waarvoor het noodzakelijk was dat deze langs de welstandscommissie gingen. Los daarvan wordt er soms best wat gebouwd wat niet door de beugel kan. De gemeente erkent dat dat nou eenmaal het risico is wat ze hebben genomen met de welstandsluwe situatie. Dan moet je nou eenmaal erkennen dat er ook situaties voorkomen die als niet helemaal passend in de omgeving kunnen worden gezien. De excessenregeling is dan onder de nieuwe welstandsnota ook nog niet toegepast. In de oude situatie is dit ook maar een enkele keer voorgekomen. De situatie moet wel ernstig zijn wil de excessenregeling in worden gezet. De gemeente gaat er vanuit dat de bewoners bij een verbouwing zelf ook streven naar een bepaalde kwaliteit, er wordt over het algemeen toch niet geïnvesteerd in lelijke gebouwen. Ir. W. Joosten begrijpt de keuze van de gemeente wel om de excessenregeling te blijven hanteren. “Maar”, zegt hij, “meestal als het om grootschaligere bouwplannen gaat is de gemeente er zelf bij betrokken, dus echt nodig is het niet”. Daarnaast was het in het verleden zo dat welstand als toetsingskader diende voor de ingediende bouwplannen in de gemeente Alkemade. Als er een illegaal bouwwerk geplaatst werd, werd alsnog achteraf bekeken of het wel in het welstandskader en bestemmingsplan paste. Maar er is nog nooit iets afgebroken omdat een illegaal bouwwerk niet aan de welstandseisen voldeed, zolang het maar in het bestemmingsplan paste. Wat dat betreft was welstand dus eigenlijk overbodig en is men blij dat bij handhavingszaken welstand niet meer aan de orde is (interview J. Eichler en F. van Haastregt).

Voor bepaalde gebieden is vastgesteld dat het hanteren van een bepaalde basiskwaliteit toch wel wenselijk is. Een dergelijk gebied is ‘De Lasso’, een stuk industrieterrein langs de a4 (figuren 16,17 & 18). In dit gebied staat voor de bewoners en gebruikers de beeldkwaliteit niet bovenaan, maar is het voor de gemeente wel wenselijk om voor de zichtlocaties toch een bepaalde kwaliteit te hanteren. Door achterstallig onderhoud en het niet goed benutten van de openbare ruimte is de behoefte om te investeren in een goede uitstraling afgenomen. Er is daarom een revitaliseringsplan opgesteld met daarin eisen voor een nieuwe gebruiker van een pand. Deze moet het pand opknappen bij het betrekken. Er zijn alleen geen toetsingskaders om hierop te

handhaven, dat gebeurde via welstand. Daar zijn onder de huidige situatie geen eisen meer voor en via het bestemmingsplan kan hierop niet worden getoetst. Er wordt gekeken of er voor een dergelijk gebied toch niet een kader kan worden opgesteld met een aantal beperkte eisen, om de kwaliteit van het gebied wat te verbeteren (gemeente Kaag en Braassem, 2011). Wel is al een duidelijk onderscheid te maken tussen panden op zichtlocaties en de ‘achterkant’ van het bedrijventerrein (figuren 18 en 19).



Figuur 17 Wielstandskaat Lasso langs de A4 (gemeente Kaag en Braassem, 2010)



Figuur 19 De lasso 70, Roelofarendsveen (Google Maps)



Figuur 18 De lasso 37 langs A4, Roelofarendsveen (Google Maps)

Klachten vanuit de bewoners zijn er nauwelijks, wel af en toe een klacht met de vraag hoe iets kan worden toegestaan. Dan wordt uitgelegd dat met welstand niets gedaan kan worden aan deze situatie. De situatie biedt veel voordelen, vergunningen kunnen veel sneller worden verleend en er is veel mogelijk. Bewoners zien hier de voordelen ook wel van in. Vergunningvrij is er al zoveel mogelijk dat er nauwelijks rare dingen gebeuren.

De afgelopen jaren is het type bouwplan dat wordt ingediend wel veranderd. Deze veranderingen hebben echter zowel te maken met de afschaffing van welstand als ook met het feit dat het vergunningvrij bouwen veel meer mogelijkheden heeft gekregen. Het is moeilijk hierin onderscheid te maken (interview J. Eichler en F. van Haastregt). Ir. W. Joosten zegt hierover dat hij wat betreft de vormgeving nauwelijks verschil merkt. De manier van bouwen is door de tijd heen altijd aan verandering onderhevig. Grootschalige verandering na de afschaffing van welstand merkt hij niet op. Wel is de manier van werken voor architecten veranderd. Hij merkt verandering in de manier waarop plannen ingediend worden en waarop er naar de plannen gekeken wordt. Er wordt met een 'ambtelijk' oog naar een bouwplan gekeken, waar dit eerder een professionele commissie betrof. Hij merkt dat smaak weer meer om de hoek komt kijken (Interview Ir. W. Joosten).

4.3.3 Sturing met andere instrumenten

In de welstandsnota van de gemeente Kaag en Braassem wordt uiteen gezet hoe het welstandsbeleid van de gemeente samenhangt met andere beleidsstukken binnen de gemeente. In het bestemmingsplan wordt de functie en de plaatsing van bouwwerken geregeld, maar over de architectonische vormgeving zegt het bestemmingsplan niets, dit wordt alleen geregeld in de welstandsnota. De gemeente Kaag en Braassem heeft voor het grondgebied van voormalig gemeente Alkemade een paraplubestemmingsplan Monumenten en beschermd dorpsgezichten. Deze gebieden worden door dit bestemmingsplan al beschermd. Ook voor de voormalige gemeente Jacobswoude wordt een dergelijk bestemmingsplan opgesteld (Kaag en Braassem, 2010).

Ir. W. Joosten bevestigt dat het reguleren waar er gebouwd wordt veel belangrijker is dan wat er gebouwd wordt. Dit komt met name door de gebiedskenmerken van de omgeving. Het is een uitgestrekte gemeente met heel veel buitengebied en een aantal kleine kernen. Binnen die kernen is de kwaliteit van de bebouwing niet hoog. Het is dan juist belangrijk dat wat er gebouwd wordt

passend is in de omgeving. Voor een hogere architectonische kwaliteit dan de bestaande bebouwing is geen welstandsbeleid nodig. Met het vastleggen van een aantal zaken zoals de nokhoogte, goothoogte, frontbreedte en bebouwingsoppervlak kun je ook wat betreft de beeldkwaliteit in het bestemmingsplan nog een heleboel regelen (Interview Ir. W. Joosten).

In de toekomst worden de bestemmingsplannen nog aangepast aan de voorwaarden voor vergunning vrij bouwen. Hierbij worden de voorwaarden voor de maten van bijvoorbeeld dakkapellen gelijk gemaakt aan de voorwaarden voor vergunningvrij bouwen. Hiermee kan het aantal aanvragen dat binnenkomt nog meer worden beperkt. Indien een aanvraag niet voldoet aan de voorwaarden voor vergunningvrij bouwen, wordt het bouwplan ook automatisch afgekeurd op het bestemmingsplan. Nu wordt vaak met de bewoners besproken dat ze zonder welstandstoets mogen bouwen als ze zich aan een bepaalde maatvoering en kleurstelling houden. Anders moet het bouwplan getoetst worden en dat brengt legeskosten en een langere wachttijd met zich mee voor de bewoner. Vaak kiezen de bewoners dan toch eieren voor hun geld. De systematiek werkt op deze manier niet alleen voor de gemeente, maar ook voor de burgers efficiënter en goedkoper. In de welstandsnota staat dat voor grotere uitbreidingsplannen in de toekomst beeldkwaliteitsplannen zullen worden opgesteld. Wanneer een dergelijk plan voltooid is krijgt het gebied een status als welstandsvrij of welstandsluw. In het laatste geval wordt het gebied opgenomen in de welstandsnota. In de praktijk is hier tot op heden nog geen gebruik van gemaakt en zal dit in de toekomst ook niet of nauwelijks gebeuren. In dergelijke gevallen wordt gebruik gemaakt van een masterplan. Zo is er voor Braassemmerland, een uitbreidingsplan van 2250 woningen die tot 2022 gerealiseerd zullen worden, een masterplan opgesteld (figuren 19 & 20) waarin ook ingegaan wordt op de beeldkwaliteit waar men naar streeft in het gebied (interview J. Eichler en F. van Haastregt).



Figuur 20 Masterplan Braassemerland (gemeente Kaag en Braassem, 2008)



Figuur 21 Masterplan Braassemerland (gemeente Kaag en Braassem, 2008)

In de nota inbreidingslocaties wordt aangegeven waar binnen de gemeente ruimte is voor de bouw van een of twee grondgebonden woningen en wat de belangrijkste karakteristieken per kern zijn. Maar ook hier wordt in de praktijk weinig gebruik van gemaakt binnen de gemeente (interview J. Eichler en F. van Haastregt). Er wordt vanuit de welstandsnota voor zover nodig rekening gehouden met de onderlinge afstemming tussen de verschillende beleidsinstrumenten (Kaag en Braassem, 2010).

4.4 Casus 3: Heerenveen

In 1551 werd de oprichtingsakte van Heerenveen getekend. Voor het vervoer van turf werden de Compagnonsvaart en Heerensloot gegraven. Heerenveen lag tevens op de wegverbinding tussen Leeuwarden en Zwolle. Deze ligging ligt ten grondslag aan het ontstaan van Heerenveen. Ook lag de gemeente op de grens van de drie gemeenten Aengwirden, Schoterland en Haskerland, een situatie die de ontwikkeling van Heerenveen lang in de weg heeft gestaan. Uiteindelijk vond een herindeling plaats en werden de gemeenten Aengwirden, Schoterland en een klein stukje van Haskerland samengevoegd tot de gemeente Heerenveen, met de plaats Heerenveen als hoofdplaats (gemeente Heerenveen, 2010). Op 1 januari 2014 kwam hier nog een gedeelte van de gemeente Boarnsterhim bij.

De gemeente heeft sinds de Woningwetwijziging in 2004 een dereguleringsslag gemaakt. In de gemeente zijn een aantal gebieden aangewezen die niet meer getoetst worden aan welstand. De gemeente staat nu op het punt verder te gaan dereguleren, om zo nog meer los te laten. Toch stelt de gemeente wel weer een excessenregeling op, waar de gemeente Heerenveen het sinds 2004 zonder excessenregeling heeft gedaan.

4.4.1 Deregulering welstandsnota 2004

In april 2004 nam de gemeenteraad van Heerenveen het besluit om binnen de gemeente onderscheid te gaan maken tussen welstandsvrije en niet-welstandsvrije gebieden. Hierbij werden de gebieden die gekenmerkt konden worden als 'neutrale gebieden' welstandsvrij. Dit waren de gebieden waar geen herstructurering of ontwikkeling plaats meer zou vinden en waar doorgaans slechts sprake was van kleine veranderingen. De gemeente is onderverdeeld in verschillende gebieden, gebaseerd op de ruimtelijke kwaliteit van de bestaande ruimtelijke structuur en de

bijdrage die de bebouwing daaraan leverde. Op basis hiervan is de gemeente opgedeeld in gebieden waar kwaliteiten centraal stonden die te maken hadden met cultuurhistorie, stedenbouw en architectuur. Waar in een gebied geen sprake was van een ruimtelijke structuur die betekenis had voor de geschiedenis van Heerenveen, een gebied dat zich onderscheidde als drager van een stedelijke structuur of gebieden met een relatief hoge architectonische kwaliteit, kon deze als neutraal worden aangeduid. Ongeveer 60% van de gemeente viel onder deze gebieden en is in de welstandsnota dan ook aangewezen als welstandsvrij (gemeente Heerenveen, 2004). Het was oorspronkelijk de bedoeling dat er voor de gebieden waar welstandseisen gelden een excessenregeling opgesteld zou worden, maar vanwege de tijdsdruk is dit er niet van gekomen. Sinds 2004 tot op heden heeft de gemeente het dan ook zonder excessenregeling moeten stellen (Interview J. Beeksma).

4.4.2 Effecten afschaffing

4.4.2.1 Evaluatie welstandsbeleid

De welstandsnota in 2004 is onder tijdsdruk tot stand gekomen. In 2009 werd een evaluatie gehouden om op basis hiervan het welstandsbeleid en de uitvoering ervan te kunnen actualiseren. Er bleken wat bouwplannen te zijn gerealiseerd die bij een welstandstoets niet door de commissie zouden zijn gekomen. De ondergrens van ruimtelijke kwaliteit wordt hierbij echter niet overschreden. Er hebben slechts enkele situaties plaatsgevonden die eventueel als exces aangewezen zouden kunnen worden. Omdat in welstandsvrije gebieden de excessenregeling niet van toepassing is, heeft de gemeente hier niet handhavend op kunnen treden. De nota bleek goed uitvoerbaar, maar wat betreft handhaving liet deze te wensen over.

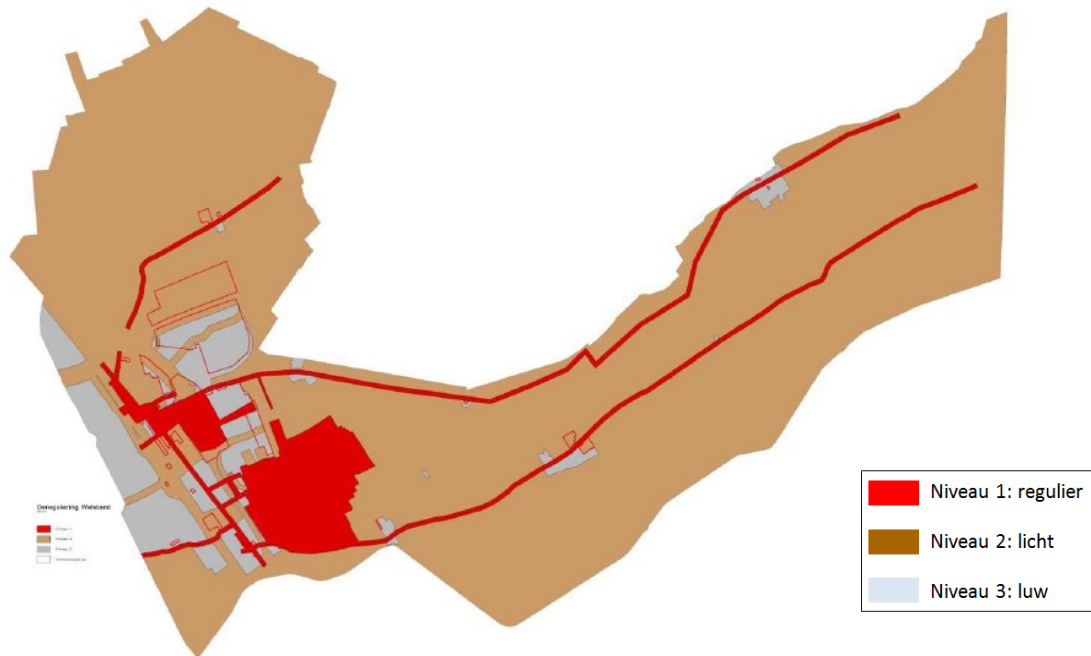
Verder bleek de nota niet goed afgestemd op ander ruimtelijk beleid. Er is geconstateerd dat de criteria in beeldkwaliteitsplannen bij de herontwikkeling van gebieden niet overeenkomen met de, voor die gebieden, opgestelde criteria in de welstandsnota. Ook wat betreft bestemmingsplannen kwamen tegenstrijdigheden voor. En indien er om een ontheffing van een bestemmingsplan werd gevraagd, werd er vanuit het team stedenbouw veel gebruik gemaakt van de mogelijkheid om nadere eisen te stellen aan welstand. Verder kwam het regelmatig voor dat er via stedenbouwkundige randvoorwaarden of beeldkwaliteitsplannen aanvullende welstandseisen worden gesteld. Hiermee constateerde de gemeente een verschuiving in het werk. Dit moet met

het afstemmen van bestemmingsplannen op het welstandsbeleid worden voorkomen (gemeente Heerenveen, 2012a).

De sneltoetscriteria waren niet transparant genoeg, deze zouden afgedaan moeten kunnen worden door een ambtenaar, maar uit de praktijk is gebleken dat maar 10% van de aanvragen ambtelijk werd afgedaan. De criteria waren te star en te gedetailleerd; worden objectievere sneltoetscriteria opgesteld zodat kleinere bouwplannen zoveel mogelijk ambtelijk getoetst kunnen worden. (gemeente Heerenveen, 2012a).

In de evaluatie wordt gerefereerd naar andere gemeenten in Nederland die in 2004 een dereguleringsslag hebben gemaakt. Heerenveen beschikte in 2004, in vergelijking tot andere gemeenten, over een relatief groot percentage welstandsvrije gebieden. Verder is hierbij opgevallen dat veel gemeenten meer differentiëren wat betreft gebieden. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen minder belangrijke gebieden die welstandsluw kunnen worden en gebieden waar de ruimtelijke kwaliteit hoger in het vaandel staat (gemeente Heerenveen, 2012a). In juni 2012 is door de gemeenteraad van Heerenveen het 'Basisdocument deregulering welstand' vastgesteld. Hierin is vastgelegd op welke manier deregulering wat betreft welstand moet worden voortgezet.

In 2013 is de nieuwe nota vastgesteld. In de inleiding van de nota wordt als uitgangspunt genomen dat "in de discussies rondom deregulering geconstateerd is dat een effectieve inzet van regels en instrumenten, tezamen met een gebiedsgerichte aanpak tot het beste resultaat zal leiden" (gemeente Heerenveen, 2013). De gemeente Heerenveen heeft in de herziene welstandsnota meer differentiatie aangebracht. Er wordt een gebiedsgerichte benadering gehanteerd die recht doet aan het onderscheid tussen de verschillende gebieden. Zo kan beter worden gerechtvaardigd waarom in een bepaald gebied wel of juist niet getoetst wordt aan welstand. Er wordt niet in ieder gebied even zwaar getoetst, zoals in de nota van 2004 wel het geval was. Op de uitwerkingskaart (figuren 21 en 22) zijn gebieden met veel kwaliteit en met veel kansen niet welstandsvrij. Dit zijn gebieden die om meer sturing vragen dan een gebied waar weinig dynamiek is. Het gaat hierbij om het onderscheiden van factoren die van belang zijn voor de identiteit van Heerenveen. Vanuit bijvoorbeeld de invalshoeken cultuurhistorie, stedenbouwkundige structuren, identiteit en ontwikkelingsgebieden worden per gebied in Heerenveen kwaliteiten benoemd.



Figuur 22 Welstandsniveaus Heerenveen (gemeente Heerenveen, 2012b)



Figuur 23 Gebiedsindeling welstandsgebieden (gemeente Heerenveen, 2012b)

De welstandstoets aan de achterkant is bijna overal losgelaten. Er wordt op drie manieren getoetst: regulier, licht en luw. In een regulier welstandsgebied wordt aan meer criteria getoetst dan in een licht welstandsgebied. Een groot deel van de gemeente dat eerder onder de reguliere welstandstoetsing viel, waaronder het gehele buitengebied, valt in de herziene nota onder de lichte welstandstoets. Hierbij wordt alleen gekeken naar de hoofdvorm en het materiaalgebruik. Er zit overlap tussen de welstandsnota en het bestemmingsplan, waar ook aan de hoofdvorm van een gebouw eisen worden gesteld. Het bestemmingsplan geeft de maximale maten aan, in de welstandsnota wordt er meer naar de onderlinge verhoudingen van volumes gekeken (Interview J. Beeksmā). In welstandsluwe gebieden wordt alleen handhavend opgetreden via de excessenregeling. De gemeente verwacht dat de nadruk zal verschuiven van toetsen naar handhaven, dit doordat de categorie vergunningvrije bouwwerken is toegenomen. Ondanks dat er de afgelopen acht jaar nauwelijks excessen plaats hebben gevonden, stelt de gemeente toch een excessenregeling op. Het is sinds 2004 altijd al de bedoeling geweest en de gemeente houdt toch behoefte aan de excessenregeling als vangnet. Ook wordt er kritischer bekeken of beeldkwaliteitsplannen nodig zijn en zullen ze soberder worden opgesteld. Nadat het project gerealiseerd komt het beeldkwaliteitsplan te vervallen en dan wordt bepaald welke mate van welstandstoezicht plaats gaat vinden (regulier, licht of luw) (gemeente Heerenveen, 2012b).

4.4.4.2 Het Heerenveens model

In 2005 werd deregulering in Heerenveen op de agenda gezet. Naar aanleiding hiervan werd het Heerenveens model Bouwtoezicht ontwikkeld. In geen enkele gemeente in Nederland wordt het hele bouwbesluit getoetst en gehandhaafd. In het Heerenveens model zijn in het bouwbesluit veel regels geschrapt. De verantwoordelijkheid wordt hiermee meer bij de aanvrager en aannemer gelegd. Indien de aanvrager het model ondertekent, verklaart hij dat het voldoet aan de gestelde eisen. Dit levert tijdswinst en flexibiliteit in het bouwproces op. De gemeente controleert, maar treedt niet handhavend op. Volgens handhavers is de kwaliteit van het Heerenveens model gelijk aan die van het landelijk model (VNG & Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Economische Zaken, Financiën en Justitie, 2009). Dit model is vergelijkbaar met de systematiek die Boekel hanteert. Toch lijkt dit model haaks te staan op de manier waarop met welstand gestuurd wordt op ruimtelijke kwaliteit.

4.4.4.3 Hûs en Hiem

De gemeente Heerenveen is, net als alle andere Friese gemeenten, aangesloten bij Hûs en Hiem. Hûs en Hiem is een organisatie die zich inzet voor welstandsadvies en monumentenzorg in Friesland, en op deze manier 'de schoonheid van stad en land bevordert'. Vanuit Hûs en Hiem verstrekt een onafhankelijke Lokale Adviescommissie Ruimtelijke Kwaliteit (LARK), bestaande uit twee architecten. Indien de commissie er niet uit komt is er de Centrale Adviescommissie Ruimtelijke Kwaliteit (CARK), bestaande uit meer gespecificeerde deskundigen (Hûs en Hiem, 2012).

Bij de beschouwing van het instrument welstand wordt ook gekeken naar de rol van Hûs en Hiem. De verplichting van toetsing door een onafhankelijke instantie komt te vervallen onder de nieuwe Omgevingswet. De gemeente speelt met de gedachte dat welstandstoetsing ook in eigen huis plaats zou kunnen vinden. Nadelen van het gebruik maken van een onafhankelijke instantie zijn de beperkte mate van flexibiliteit, wisselende bezettingen en het adviseren op afstand. Voordeel van welstandstoetsing binnen eigen huis is dat deskundigen bij de gemeente lokaal beter bekend zijn. De rol van Hûs en Hiem wordt hiermee dan ook heroverwogen. Een optie is om Hûs en Hiem alleen in te schakelen bij grotere ruimtelijke plannen, of als er een geschil is tussen de aanvrager en de gemeente. Het uitgangspunt is welstandsadvies sneller en efficiënter uit te kunnen voeren (gemeente Heerenveen, 2012b).

4.4.4.4 Deregulering, welstand als coach en de markt

Architect en directeur van Proplan Ontwikkeling in Heerenveen Klaas Postma neemt een algemene verschuiving waar in Nederland waarbij de gemeente steeds meer een toetsende rol gaat innemen. Zo is dit ook in Heerenveen het geval. Dit is op dit moment nog een sterk zoekend proces. Een kant op willen gaan is beleid, en daadwerkelijk een kant op gaan is iets van mensen. Men loopt tegen praktische zaken aan, zoals ambtenaren die al jaren bij de gemeente werken. Dit laat zich niet zomaar aanpassen.

Er is een tendens te zien waar de gemeente steeds meer openstaat voor en inspeelt op de markt. Eerder werd vaak gekozen voor plan met de laagste prijs. Dit kan niet meer. Er moet ontworpen worden wat voor de belegger of private koper interessant kan zijn. Dit is niet altijd het goedkoopste plan. Falkena Binnen in Heerenveen is hiervan een mooi voorbeeld. Vanwege de marktsituatie

heeft dit project voor wonen in een parkachtige omgeving in het centrum twee jaar stil gelegen. Proplan ontwikkeling pakt het plan nu weer op met een nieuwe inzet dat afwijkt van het originele plan. Er wordt ingezet op minder woningen en meer kwaliteit. In plaats van een woning te ontwerpen en te zeggen “Dit moet men mooi vinden” wordt er gezocht naar een woonsfeer waarbij passende woningen worden ontworpen. De gemeente werkt hieraan graag mee, begeleid, toetst en regelt de nodige procedures. Maar al het werk wordt door de projectontwikkelaar en architect gedaan.

Het is volgens Postma een goede zaak dat die strakke regievoering vanuit de overheid langzaam aan het afnemen is. “Een situatie zoals in de VINEX-locaties, waarbij hoogopgeleiden een ontwerp maken en bepalen hoe mensen willen wonen en moeten leven, daar wordt niemand gelukkig van.” Alles maar vrijlaten is ook nog geen optie, daar is Nederland te klein en te vol voor. Maar of welstand nog noodzaak is, daar zet hij zijn vraagtekens bij. Wellicht voor een coachende rol, waarbij de commissie open staat om advies te geven als hierom gevraagd wordt. Dan heeft welstand nog toegevoegde waarde. Met een strenge welstandscommissie, zoals deze eerder voorkwam, moest een architect soms zo vaak langs de commissie om aanpassingen te laten zien, dat het uiteindelijke ontwerp een compromis van een compromis wordt. Dat is jammer, Postma heeft dan liever dat er iets van hogere kwaliteit ontworpen wordt dat de één mooi vindt en de ander juist niet. De welstandscommissie heeft wat dat betreft een wat te beperkt referentiekader. De architect denkt vanuit de consument en wil vaak meer kwaliteit bieden dan de gemeente voor ogen heeft. Dit begint volgens hem nu te veranderen. De beeldkwaliteit is nog wel dusdanig belangrijk en er kan door middel van andere instrumenten zo weinig gestuurd worden dat welstand in een toetsende vorm nog blijft bestaan. Postma geeft aan dat hij een verschuiving ziet van een sturende rol naar steeds meer een toetsende rol, waarbij de gemeente inspeelt op het initiatief vanuit de markt. Heerenveen gaat hier wel op een open manier mee om, aldus Postma.

4.5 Deelconclusie

Sinds 2004 hebben een aantal veranderingen plaatsgevonden in wet- en regelgeving die van invloed zijn op de mogelijkheden om met welstand te sturen op ruimtelijke kwaliteit. In 2004 verviel de verplichting van de welstandstoets. In 2013 kwam ook de verplichting om bij de welstandstoets advies in te winnen van een commissie te vervallen. Deze ontwikkelingen zijn voor veel

gemeenten reden hun ruimtelijk kwaliteitsbeleid te evalueren en waar nodig te herzien. Met de gegeven vrijheden wordt op verschillende wijzen omgegaan.

Dereguleren uit zich in de welstandsnota's voornamelijk door een vereenvoudiging en vermindering en soms ook verduidelijking van regels, waarmee beleid transparanter wordt en er meer verantwoordelijkheid bij de burger gelegd wordt. In veel nota's is de burger en de begrijpelijkheid van de nota een belangrijk uitgangspunt geweest. De welstandsnota's zijn overwegend zo opgebouwd als werd voorgeschreven in 2004, ook al zijn de omstandigheden waaronder de welstandstoets plaatsvindt inmiddels veranderd. Hieruit blijkt dat bij een wegvallend kader gemeenten toch lijken te zoeken naar de voor hen bekende kaders om ruimtelijk beleid aan op te hangen.

Het grootste deel van de gemeenten zet het welstandsbeleid voort binnen de kaders die voorheen golden. Meestal vanuit de overtuiging dat de lokale overheid het belang van een aantrekkelijke gebouwde omgeving dient te behartigen. Ambtelijk toetsen gebeurt slechts in 10% van de gevallen. Gemeenten blijven overwegend gebruik maken van een welstandscommissie of adviescommissie ruimtelijke kwaliteit. Ongeveer de helft van de gemeenten heeft het welstandsbeleid aangepast. Hierbinnen is sprake van differentiatie; de ene gemeente neemt hierin meer risico dan de ander. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen gemeenten die een deel van de gemeente welstandsvrij verklaren en gemeenten die een deel welstandsluw verklaren. Voor het overige deel van de gemeente blijven zij gebruik maken van de welstandstoets, echter hierin is nog wel veel differentiatie te zien. De ene gemeente verklaart alleen bedrijventerreinen vrij of een heel klein plangebied als pilot. De andere gemeente past welstandscriteria alleen nog toe daar waar de omgeving daar om vraagt, omdat het om een waardevol gebied gaat. Daarnaast durft slechts een klein deel van de gemeenten radicaal te hervormen en heeft welstand in het geheel afgeschaft.

Voorwaarde voor een dergelijke keuze is ambtelijke en politieke bereidheid en een slagvaardig bestuur. De mate waarin gedereguleerd wordt hangt daarnaast af van de grootte van een gemeente en de context waarin het beslissingsproces plaatsvindt. Zo heeft de gemaakte keuze in Boekel bijvoorbeeld samengehangen met een negatieve ervaring met welstand en positionering van een kleine gemeente en in Kaag en Braassem met de fusie tussen twee gemeenten. Daarnaast is risicobereidheid een belangrijke factor om een dergelijke keuze te kunnen maken.

Onderlinge afstemming van beleid is belangrijk, welstand heeft bijvoorbeeld zonder handhaving geen zin. Niet voldoende afstemmen leidt tot het verschuiven van verantwoordelijkheden.

Die kritische blik op het instrumentarium mist soms bij gemeenten, wat ertoe leidt dat uit de dereguleringsslag niet de maximale mogelijkheden worden gehaald en soms zelfs averechts werkt. Pas op het moment dat kritisch gekeken wordt naar de nut en noodzaak van wet- en regelgeving en beleid en de stroomlijning van bijbehorende processen, is een besparing op de ambtelijke kosten te bereiken. In de gemeente Kaag en Braassem is welstand afgeschaft en tegelijkertijd een welstandskader voor monumenten en beschermde dorpsgezichten opgesteld, terwijl deze gebouwen en gebieden vanuit de landelijke regelgeving al beschermd zijn. Hier lijkt zowel sprake van deregulering als overregulering. De gemeente Heerenveen ontwikkelde aan de ene kant het Heerenveens model, waarin alleen die onderdelen uit het bouwbesluit zijn opgenomen die ook daadwerkelijk gebruikt worden. Aan de andere kant wordt er, na negen jaar zonder te hebben gefunctioneerd, weer een excessenregeling opgesteld.

Deregulering moet geen doel op zich zijn. De vraag wat er nog gereguleerd moet worden zou centraal moeten staan. Zo heeft de gemeente Boekel niet alleen welstand afgeschaft, maar ook flink geschrapt in het aantal verordeningen en beleidsregels. Tevens is in het Heerenveens model alleen de regelgeving opgenomen waar ook daadwerkelijk gebruik van gemaakt wordt. Pas dan ontstaat een beleidskader die ook daadwerkelijk ergens op gestoeld is en afgestemd is op de nut en noodzaak.

Die angst voor excessen blijkt overigens ongegrond. In alle drie geïnterviewde gemeenten blijkt dat er zich geen tot nauwelijks excessen voor hebben gedaan. Ook is in de gemeente Boekel te zien dat zonder welstandstoets over het algemeen geen heel afwijkende keuzes worden gemaakt. Mensen houden toch rekening met de verkoop-technische waarde, en bij grotere projecten zijn altijd professionals betrokken. Een wegvallend keurslijf leidt dus niet direct tot extreme situaties omdat mensen blijkbaar behoefte hebben aan die richtlijnen. Toch leidt dat er niet toe dat bijvoorbeeld de gemeente Kaag en Braassem de stap durft te maken naar welstandsvrij beleid en stelt de gemeente Heerenveen, geheel in tegenstrijd met de essentie van het Heerenveens model, opnieuw een excessenregeling op zonder dat de noodzaak zicht hiertoe heeft aangediend. Uit deze tegenstrijdigheden blijkt dat deregulering nog niet overal op de agenda staat als constant punt van aandacht.

5 CONCLUSIE

Nadat de onderzoeksresultaten in hoofdstuk vier zijn uitgewerkt, worden in dit hoofdstuk de conclusies gepresenteerd. Hierbij wordt in paragraaf 5.1 de theorie gekoppeld aan het empirisch onderzoek, waarbij wordt ingegaan op de verhouding tussen de vrijheden die gemeenten sinds 2004 hebben verworven om hun eigen welstandsbeleid vorm te geven en de keuzes die zij ten aanzien van hun ruimtelijk kwaliteitsbeleid hebben gemaakt sinds die tijd. In paragraaf 5.2 worden aanbevelingen gegeven voor verder onderzoek en in paragraaf 5.3 wordt een reflectie gegeven op dit onderzoek.

5.1 Conclusies deelvragen

Gemeenten hebben sinds 2004 bij de omgang met welstand verschillende opties, namelijk welstandsvrij, welstandsluw of doorgaan zoals voor 2004 de regel was. Daarnaast is sinds 2013 met de KAN-bepaling de verplichting komen te vervallen om bij een bouwaanvraag advies in te winnen van een welstandscommissie. Daarmee kunnen gemeenten ervoor kiezen welstand ambtelijk te toetsen. Deze veranderingen in wet- en regelgeving in combinatie met ambities tot het verminderen van overheidsbemoedienis en bezuinigingsopgaven zijn voor veel gemeenten reden geweest hun ruimtelijk kwaliteitsbeleid te evalueren en waar nodig te herzien. Met dit onderzoek wordt inzicht gegeven in de manier waarop gemeenten omgaan met deze verworven vrijheden.

Om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag wordt kort ingegaan op de onderzoeksvragen die voor dit onderzoek zijn opgesteld:

- *Zijn er bij gemeenten veranderingen doorgevoerd in het welstandsbeleid sinds 2004, en zo ja, welke?*
- *Wat zijn de beweegredenen geweest om tot deze veranderingen over te gaan?*
- *Welke effecten zijn naar aanleiding van de veranderingen in welstandsbeleid te bemerken?*

5.1.1 Veranderingen in welstandsbeleid

Er wordt op heel verschillende wijzen omgegaan met de veranderingen in wet- en regelgeving ten aanzien van het welstandsbeleid. Er ontstaat meer differentiatie in beleid, Binnen deze vormen zijn ook steeds meer tussenvormen te vinden. Steeds meer gemeenten verklaren bijvoorbeeld een

deel van hun grondgebied of een specifiek type bebouwing welstandsluw of –vrij. Ook hierbinnen is weer sprake van differentiatie, zo kan het lijken dat gemeenten een groot percentage van het grondgebied welstandsvrij hebben verklaard, terwijl het in feite gaat om gebieden waar niet gebouwd mag worden (bijvoorbeeld in het geval van Assen). Tevens zijn onder gemeenten waar direct gekozen is voor welstandsvrij beleid verschillen waar te nemen. Er zijn gemeenten die proactief reageren op de verworven vrijheden en een hoge mate van risicobereidheid vertonen waar anderen kiezen voor veiligheid en houden met de afschaffing van welstand wel de excessenregeling in stand. Ondanks veelvuldige kritiek op welstand blijft het grootste deel van de gemeenten de zorg voor de ruimtelijke kwaliteit van de leefomgeving nog steeds primair zien als taak voor de overheid. Wel is er meer transparantie, helderheid en de burger wordt meer betrokken.

5.2.2 Context

De keuzes die gemeentes maken ten aanzien van hun ruimtelijk kwaliteitsbeleid zijn sterk afhankelijk van de context waarbinnen het beslissingsproces plaatsvindt. In Nederland is sprake van een relatief stabiele planningsdoctrine, waarbij nu sprake is van een periode van decentralisatie en deregulering. Toch zijn tussen gemeenten toch veel verschillen waar te nemen. Veranderingen in beleid vinden in de ene gemeente radicaal plaats, in andere gemeenten gebeurt dit veel meer geleidelijk. De mate waarin een gemeente dereguleert hangt sterk samen met de ambtelijk-politieke cultuur en is onder andere afhankelijk van de bestuurlijke context, de grootte van een gemeente, de cultuurhistorische waarde van gebieden en de economie

Uit de literatuur blijkt dat planning een cultuurverschijnsel is dat tijd- en plaatsgebonden is; het omgaan met ruimtelijke kwaliteit is een representatie van een meer of minder gereguleerde planningsdoctrine. De huidige wijze waarop deregulering te zien is bij gemeenten is onderdeel van de tendens van reguleren, dereguleren en her-reguleren, zoals in Nederland sinds de jaren tachtig gaande is. In Nederland wordt op een zeer geordende manier omgegaan met de zorg voor ruimtelijke kwaliteit. De Roo en Voogd spreken over een cyclisch proces van beleidsvraagstukken, na een periode van centrale sturing volgt een periode van deregulering. Hierbij staat een gebiedsgerichte aanpak centraal en krijgt de overheid een steeds meer participerende rol speelt en de burger meer verantwoordelijkheden.

5.1.3 Effecten

Wanneer er met welstand niet meer wordt gestuurd op ruimtelijke kwaliteit, blijken er geen of nauwelijks excessen te ontstaan en die angst lijkt dus ongegrond. Mensen vallen terug op traditie, en er ontstaan op deze manier niet veel bouwwerken die als excès aangewezen kunnen worden. Een wegvallend keurslijf leidt (meestal) niet tot extreme situaties. Desalniettemin lijken veel gemeentes behoefte te hebben aan een vangnet. Bij een wegvallend kader zoeken gemeentes bekende kaders op omdat zowel gemeenten als de burgers hier behoefte aan lijken te hebben.

5.2 Conclusie en aanbevelingen

In dit onderzoek zijn vier kernbegrippen te onderscheiden naar voren komen uit de literatuur en het empirisch onderzoek:

- tijd- en plaatsgebondenheid (context);
- flexibiliteit;
- proportionaliteit;
- integraliteit.

Aan de hand van deze begrippen kunnen de belangrijkste karakteristieken omschreven worden van het ruimtelijk kwaliteitsbeleid van de Nederlandse gemeenten.

De begrippen ruimtelijke kwaliteit en (de)regulering zijn tijd- en plaatsgebonden. De manier waarop met ruimtelijke kwaliteit wordt omgegaan en de mate waarin wordt gedereguleerd bij gemeenten is afhankelijk van de context waarbinnen het beslissingsproces plaatsvindt. De tendensen die nu te zien zijn passen binnen een minder gereguleerde planningsdoctrine, waarbinnen wel veel verschillende niveaus te onderscheiden zijn. Hierdoor ontstaat onder gemeenten differentiatie in beleid. Ruimtelijke kwaliteit is een begrip dat de overheid lang heeft geprobeerd te kwantificeren en concretiseren, maar juist gebaat is bij een zekere mate van flexibiliteit. Bij de ambitie om te dereguleren ligt de nadruk veelal bij het verminderen van regelgeving, waar deze zou moeten liggen op het minder detailleren van regelgeving en het stroomlijnen van procedures. Een efficiëntieslag bij herziening van beleid met deregulering als ambitie kan pas worden gemaakt als kritisch gekeken wordt naar de nut en noodzaak van beleid. De vraag wát er nog gereguleerd moet worden moet hierbij centraal staan. Dan ontstaat beleid dat gestoeld is op de behoeften binnen

een gemeente en kan een kostenbesparing worden gerealiseerd. Gemeenten gaan veelal reactief om met de vrijheden die hun zijn gegeven, waarmee een kritische blik op het instrumentarium in zijn totaliteit soms in gebreke blijft. Deregulering dient minder projectmatig te worden gebruikt, maar zou bij gemeenten, in welke mate dan ook, op de agenda moeten komen als constant punt van aandacht en integraal wordt meegenomen bij herziening van ruimtelijk kwaliteitsbeleid. Daarbij is afstemming van beleid ook heel belangrijk om verschuiving van verantwoordelijkheden en werkzaamheden te voorkomen. Verder onderzoek naar overlap en optimale aansluiting binnen het gemeentelijk instrumentarium kan hieraan bijdragen.

In de komende jaren komen gemeenten voor belangrijke veranderingen te staan in de ruimtelijke ordening. In de Omgevingswet die in 2018 van kracht moet worden krijgt welstand een facultatief karakter. In feite heeft het dit nu ook al, maar de formulering in de Omgevingswet blijft beperkt bij 'het zorg dragen voor een veilige en gezonde leefomgeving voor de burger en een goede omgevingskwaliteit'. Waar gemeenten op dit moment proactief een keuze zouden moeten maken om welstand af te schaffen, moet in 2018 iedere gemeente de keuze maken om welstand al dan niet op te nemen in het Omgevingsplan dat zij op moeten stellen. Gemeenten zijn op dit moment overwegend terughoudend ten aanzien van het verminderen van welstandstoezicht en brengen in de meeste gevallen relatief kleine wijzigingen aan in beleid. Er ontstaat hierdoor langzaam meer differentiatie in beleid en de verwachting is dat deze de komende jaren toe zal nemen. De vraag is of door dit gebrek aan uniformering niet weer de roep zal ontstaan om centraal en generiek beleid wat tot een toename van wet- en regelgeving zal leiden.

Veranderingen ontstaan meestal niet van de een op andere dag, maar zijn een evolutionair proces. Daarmee is dit ook geen statisch onderzoek. Na enige tijd ontstaan waarschijnlijk een aantal 'best practices' van gemeenten die inmiddels op een andere en efficiënte wijze omgaan met welstand. Het dient ter aanbeveling als gemeente van elkaar te blijven leren en het wiel niet steeds opnieuw uit te vinden. Communicatie tussen gemeenten kan hierbij helpen.

5.3 Reflectie

Dit onderzoek is met name van belang voor de planningspraktijk op gemeentelijk niveau. Deze studie is een verkennend onderzoek naar de wijze waarop gemeenten omgaan met verworven

vrijheden door versoepeling van wet- en regelgeving. Uit de studie blijkt dat de reactie hierop sterk afhankelijk is van de context waarin het beslissingsproces plaatsvindt. Een integraal antwoord op de vraag hoe gemeenten om zouden kunnen of moeten gaan is op basis van dit onderzoek niet te geven. Wel zijn uit de literatuur en het empirisch onderzoek inzichten gekomen in de afwegingen die verschillende gemeenten maken onder verschillende omstandigheden, die gemeenten zouden kunnen gebruiken bij afwegingen ten aanzien van het beleidsinstrumentarium waarmee zorg gedragen wordt voor de ruimtelijke kwaliteit. Met name met de Omgevingswet op komst zal iedere gemeente in Nederland het ruimtelijk kwaliteitsbeleid opnieuw onder de loep moeten nemen, waarbij dergelijke inzichten waardevol kunnen zijn.

Het schrijven van deze scriptie is een tijdrovend proces geweest. Het heeft mij vele leermomenten opgeleverd die ik onder andere meeneem in mijn werk als beleidsmedewerker. Allereerst is het onderwerp is zeer complex en veelomvattend gebleken. Afbakenen en convergeren van dit complexe en ongrijpbare onderwerp heeft mij voor een grote uitdaging gezet waarbij ik de onderzoeksvragen en methode meerdere malen heb aangepast tijdens de uitvoeringsfase. Ook bleek het vinden van relevante internationale literatuur een opgave, gezien het sterk Nederlandse karakter van dit onderzoek. Welstand is een vrij uniek fenomeen. Dit had wellicht kunnen worden voorkomen door in de beginfase meer tijd te steken in het verkennen van het onderwerp, het definiëren van de hoofdvraag en een scherpe afbakening en te zorgen voor de juiste afstemming met mijn begeleider, iets wat ik zeker meeneem in de toekomst.

BRONNENLIJST

Literatuur

- Albrechts, L. (2001). Devolution, regional governance and planning systems in Belgium. *International Planning Studies*. 6, 2, 167-182.
- Atelier Overijssel (2010). *Ruimtelijke kwaliteit en proces*. Zaandam: Islant atelier voor stedenbouw.
- Baarda, B. (2009). *Dit is onderzoek: richtlijnen voor het opzetten, uitvoeren en evalueren van kwantitatief en kwalitatief onderzoek*. Groningen: Noordhoff uitgevers b.v.
- Beek, M. (1985). *Het aanzien waard? Geschiedenis van de welstandszorg in Nederland*. Deventer: Kluwer/van Loghum Slaterus.
- Beek, M. 7 Campen, van, J. (2000). *Naar een gemeentelijke welstandsnota, werkdocument met model en toelichting*. Den Haag: VNG Uitgeverij.
- Berg, van der, L., Braun, E. & Meer, van der, J. (2007). *National policy response to urban challenges in Europe*. London: Ashgate Publishing.
- Boelens, L. (2011). *Voorbij het plan*. Geraadpleegd op 06-08-2015 via <http://www.vrp.be/gallery/documents/ruimte/ruimte-11/r11-voorbij-het-plan.pdf>.
- Bouterse, P.J. & Meulen, R.J. van der (2010). *Inleiding recht en ruimte*. Alphen aan de rijn: Kluwer Juridisch.
- Boverket (2015). *Boverket: Swedish National Board of Housing, Building and Planning*. Geraadpleegd op 06-08-2015 via www.boverket.se.
- Campen, van, J. (2013). *Omgevingskwaliteit en ruimte; schoonheid, welstand en ruimtelijke kwaliteit in de ruimtelijke ordening*. Amsterdam: Berghauser Pont Publishing.
- CBS (2015). *Nederland en Europa, bevolkingsdichtheid in de Europese Unie*. Geraadpleegd op 24-05-2015 via <http://www.cbs.nl>.
- Dauvellier, P. (1991). Ruimtelijke kwaliteit: de oorsprong en toepassing van een begrip. *WLG*, 3 1991.
- De stad Utrecht (2012). *Meerderheid voor welstandstoezicht*. Geraadpleegd op 17-05-2012 via <http://www.destadutrecht.nl/politiek/>.
- Faludi, A. (1994). *Rule and order: Dutch planning doctrine in the twentieth century*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Federatie welstand (2010). *Persbericht klanttevredenheid*. Geraadpleegd op 17-05-2012 via <http://www.fw.nl/>.

Federatie welstand (2011a). *Kamerbrief, standpuntbepaling welstandscommissies*. Geraadpleegd op 13-01-2012 via <http://www.fw.nl/>.

Federatie welstand (2011b). *Willekeur dreigt bij welstandstoets*. Geraadpleegd op 14-01-2012 via <http://www.fw.nl/>.

Federatie welstand (2012a). *Veranderingen in het welstandsbeleid*. Geraadpleegd op 12-05-2012 via <http://www.fw.nl/>.

Federatie welstand (2012b). *Welstandscommissie blijft nog even verplicht*. Geraadpleegd op 20-04-2012 via <http://www.fw.nl/>.

Federatie welstand (2013). *Wie maakt Nederland*. Geraadpleegd op 03-12-2013 via <http://wiemaaktnederland.nl/>.

Federatie welstand & bouwfonds MAB ontwikkeling (2006). *Welstand in ontwikkeling, 75 jaar federatie welstand*. Capelle a/d IJssel: PlantijnCasparie.

Flowerdew, R. & Martin, D., (2005). *Methods in human geography. A guide for students doing a research project*. Pearson education limited.

Gestel, R.A.J van & Hartogh, M.L.M. (2006). *Wat is regeldruk? Een verkennende internationale literatuurstudie*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Gemeente Heerenveen (2004). *Grondgebied gemeente Heerenveen deels welstandsvrij*. Geraadpleegd op 01-03-2012 via <http://www.nieuwsbank.nl>.

Gemeente Heerenveen (2010). *Geschiedenis van Heerenveen*. Geraadpleegd op 11-07-2012 via <http://www.heerenveen.nl>.

Gemeente Heerenveen (2012a). *Nota evaluatie welstandsnota 2004*. Geraadpleegd op 12-07-2012 via <http://www.heerenveen.nl>.

Gemeente Heerenveen (2012b). *Basisdocument deregulering*. Geraadpleegd op 06-07-2012 via <http://www.heerenveen.nl>.

Gemeente Heerenveen (2013). *Welstandsnota*. Geraadpleegd op 07-08-'15 via https://www.heerenveen.nl/fileadmin/website/wonen_en_leven/Welstand/1_WELSTANDSNOTA_GEMEENTE_HEERENVEEN_2013_-_vastgesteld_14102013_-website-editie-.pdf

Gemeente kaag en Braassem (2005). *Evaluatie welstandsnota Alkemade*. Geraadpleegd op 28-05-2012 via <http://www.kaagenbraassem.nl>.

Gemeente kaag en Braassem (2006). *Verslag raadsvergadering Jacobswoude*. Geraadpleegd op 28-05-2012 via <http://www.kaagenbraassem.nl>.

Gemeente kaag en Braassem (2008). *Masterplan Braassemerland*. Geraadpleegd op 01-07-2012 via <http://www.kaagenbraassem.nl>.

Gemeente kaag en Braassem (2010). *Welstandsnota gemeente Kaag en Braassem, monumenten en beschermde dorpsgezichten*. Roelofarendsveen: gemeente kaag en Braassem.

Gemeente kaag en Braassem (2011). *Nieuwsbrief revitalisering de lasso*. Geraadpleegd op 01-07-2012 via <http://www.kaagenbraassem.nl>.

Gemeente Oirschot (2006). *Discussienota welstand*. Geraadpleegd op 28-05-2012 via <http://www.oirschot.nl>.

Gemeente Utrecht (2004). *algemene informatie over de welstandsnota en welstandscommissie*. Geraadpleegd op 7 juni 2011 via <https://www.utrecht.nl>

Gemeente Utrecht (2012). *Meerderheid ziet toekomst voor welstandstoezicht*. Geraadpleegd op 7 juni 2011 via www.welstandutrecht.nl/.

Gemeente Zutphen (2012). *Welstand gemeente Zutphen*. Geraadpleegd op 05-04-2012 via <http://www.welstandsnotas.nl/zutphen>.

Gewestelijke Overheidsdienst Brussel (2015). *Gewestelijk Ontwikkelingsplan*. Geraadpleegd op 06-08-2015 via <http://be.brussels/wonen-in-brussel/ruimtelijke-ordering/planning>

Habiforum (2012). *Ruimtelijke kwaliteitsambities, matrix ruimtelijke kwaliteit*. Geraadpleegd op 29-07-2011 via <http://www.ruimtexitmilieu.nl/>.

Havik, P.W. & Meindersma, H. (1990). *Kwaliteit met beleid*. Utrecht: federatie welstandstoezicht.

Hûs en Hiem (2012). *Algemene informatie over de organisatie*. Geraadpleegd op 04-07-2012 via www.husenhiem.nl.

IPO (2009). *Expeditie Mooi. Een verkenningstocht naar ruimtelijke kwaliteit van provincies*. IPO.

Jansen, P. (2011). *Vragen van het lid Paulus Jansen aan de minister van Infrastructuur en Milieu over het interview in de Volkskrant en het bericht "Rijk trekt zich terug uit ruimtelijke ordening"*. Geraadpleegd op 06-08-2015 via <http://paulusjansen.sp.nl/weblog/files/2011/06/RO-20110614-MV-structuurvisie.pdf> .

- Janssen-Jansen, L., Klijn, E.H. & Opdam, P. (2009). *Ruimtelijke kwaliteit in gebiedsontwikkeling*. Gouda: Habiforum.
- Korthals Altes, W.K. (1995). De Nederlandse planningsdoctrine in het fin de siècle: voorbereiding en doorwerking van de vierde nota over de ruimtelijke ordening. Assen: van Gorcum.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2004). *Ruimtelijk structuurplan Vlaanderen*. Geraadpleegd op 06-08-2015 via http://www.oost-vlaanderen.be/docs/nl/pe/121PRS_2004.pdf.
- Ministerie van VROM (1988). *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening*. 's-Gravenhage.
- NEPROM (2007). *Investeren in ruimtelijke kwaliteit*. Breda: NPN drukkers.
- Newman, P. & Thornley, A. (1996). *Urban planning in Europe; international competition, national systems and planning projects*. London: Routledge.
- Overheid (2012a). *Woningwet*. Geraadpleegd op 08-05-2012 via wetten.overheid.nl.
- Parfect, A.B. & Power, G.C. (1997). *Planning for urban quality: urban design in towns and cities*. London: Routledge.
- Provincie Oost Vlaanderen (2003). *Provinciaal ruimtelijk structuurplan*. Geraadpleegd op 07-08-'15 via http://www.oost-vlaanderen.be/docs/nl/pe/121PRS_2004.pdf.
- Roo, de, G. & Voogd, J.H. (2004). *Methodologie van planning; over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving*. Bussum: Coutinho.
- Roodbol-Mekkes, P.H., Valk, van der, A. & Korthals Altes, W.K. (2011). Netherlands spatial planning doctrine in confusion in the twenty first century. *Environment and Planning*. 7 2011.
- Ruimtexitmilieu (2012). *Beeldkwaliteitsplannen*. Geraadpleegd op 22-08-'12 via <http://www.ruimtexitmilieu.nl/index.php?nid=324>.
- Ruimte Vlaanderen, departement van de Vlaamse overheid (2014). *Vlaamse codex ruimtelijke ordening*. Geraadpleegd op 06-08-2015 via www.ruimtelijkeordering.be.
- SAB (2012). *Bestemmingsplannen*. Geraadpleegd op 03-09-2012 via <http://www.bestemmingsplan.nl>.
- Smits (2012). *Inhoud bestemmingsplan*. Geraadpleegd op 03-09-2012 via <http://www.smits-advies.nl/bestemmingsplan/inhoud.html>.
- Spierings, N. (2012). Welstand onmisbaar of overbodig? *Rooilijn*, 45(1), p. 60-65.
- Stichting welstandszorg Noord-Holland (2006). *Waarom welstandstoezicht gewenst is*. Alkmaar: stichting welstandszorg Noord-Holland.

- Vermeulen, S. (2009). *Needed: an intelligent and integrated vision for brussels' urban planning*. Brussel: Vrije Universiteit.
- VNG (1987). *Gemeente en deregulering*. 's-Gravenhage: Uitgeverij van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG (2012). *Handreiking beheersverordening Wro*. Geraadpleegd op 05-09-2012 via http://www.vng.nl/documenten/actueel/beleidsvelden/recht/2011/20110901_beheersverordening_wro.pdf.
- VNG & Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Economische Zaken, Financiën en Justitie (2009). *Bouwtoezicht volgens het Heerenveens model*. Geraadpleegd op 06-07-2012 via <http://www.minderregelsmeerservice.nl>.
- Voogd, H. (1996). *Facetten van de planologie*. Alphen aan de rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- VROM-RAAD (2011). *Ruimtelijke kwaliteit, verkenning*. Den Haag: OBT b.v.
- Waterhout, B. (2000). De verbeelding rond Nederland en Vlaanderen. *Rooilijn*. 6, 2000, 272-280.
- Wiegel, H. (1990). *Naar ruimtelijke kwaliteit*. Den Haag: sdu-uitgevers.

Interviews

- J. Eichler (stedenbouwkundige en secretaris van de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit) en F. van Haastregt (bouwplantoetser), 04-06-'12, Roelofarendsveen.
- A. Van der Vleuten (senior medewerker VROM), 05-06-'12, Boekel.
- J. Beeksmā (medewerker afdeling vergunningen en handhaving), 16-08-'12, Heerenveen.
- K. Postma (Directeur Proplan Ontwikkeling), 31-10-'13, Heerenveen.
- W. Joosten (Architect bij VRP Architecten), 23-12-'13, Kaag en Braassem.

BIJLAGE 1

De gemeentelijke structuurvisie

Op grond van artikel 2.1 lid 1 van de nWRO is de gemeente verplicht om “ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening voor het hele grondgebied van de gemeente een of meer structuurvisies vast te stellen” (overheid, 2012b). De structuurvisie is een strategisch beleidsdocument waarin de verwachte ontwikkelingen in een gebied worden beschreven, evenals de manier waarop de gemeente verwacht deze ontwikkelingen te gaan realiseren. Tevens kan de gemeente er op grond van de wet voor kiezen voor specifieke aspecten van het ruimtelijk beleid een structuurvisie op te stellen. Eveneens is het mogelijk samen met aangrenzende gemeenten een structuurvisie op te stellen.

In een structuurvisie staat voornamelijk welke kwaliteiten er op hoofdlijnen beoogd worden. Er worden ambities uitgesproken, maar het bevat geen verplichtingen naar de burger toe. De structuurvisie is hiermee voornamelijk een leidraad voor de gemeente zelf in het geval van stadsuitbreidingen of ontwikkelingsgebieden. De omgevingsvergunning en het bestemmingsplan maken ook de uitvoering afdwingbaar. De omschreven kwaliteiten uit een structuurvisie moeten dan in een bestemmingsplan of welstandsnota worden vastgelegd. De structuurvisie is niet geschikt om te sturen op de beeldkwaliteit omdat er niet genoeg op detailniveau wordt ingegaan op ruimtelijke kwaliteit (Spierings, 2012).

Het beeldkwaliteitsplan

Het beeldkwaliteitsplan werd in 1990 geïntroduceerd in de nota Architectuurbeleid. Het beeldkwaliteitsplan moest “als schakel fungeren tussen de steeds globaler wordende bestemmingsplannen en de stedenbouwkundige en esthetische invulling van het gebied op bouwplanniveau” (Bouterse & Van der Meulen, p. 192).

Beeldkwaliteitsplannen worden ingezet bij stadsuitbreidingen of –vernieuwingen. Hierin worden ruimtelijke karakteristieken van de omgeving uiteen gezet. Het gaat dan om de belevingsaspecten van de openbare ruimte, cultuurhistorische kenmerken en de architectonische kwaliteit. Het beeldkwaliteitsplan kan zowel voor de verstedelijkte als landelijke gebieden worden gebruikt (ruimtexmilieu, 2012).

Het beeldkwaliteitsplan is niet in de wet verankerd. Het heeft hierdoor geen juridische status en kan alleen facultatief in worden gezet (Spierings, 2012). Een beeldkwaliteitsplan kan niet op zichzelf als welstandsnota fungeren. Wel kan in een welstandsnota worden verwezen naar een beeldkwaliteitsplan dat in een gebied van kracht is (Bouterse & Van der Meulen). Het beeldkwaliteitsplan wordt vaak in zijn geheel geïntegreerd in de welstandsnota, waardoor de welstandscommissie ten tijde van de realisatie van een uitbreidingsplan of stadsvernieuwing de plannen kan toetsen aan het beeldkwaliteitsplan. Als een gebied uit ontwikkelt is wordt het gebied meestal opgenomen in de deelgebieden in de welstandsnota en valt het onder de reguliere welstandstoetsing. Het is van belang te zorgen dat er geen kloof ontstaat tussen een beeldkwaliteitsplan en de reguliere welstandstoetsing. Hiermee kan worden voorkomen dat een bouwplan met de welstandstoets niet ineens veel strenger of juist minder streng wordt getoetst dan het geval was met het beeldkwaliteitsplan. Indien een beeldkwaliteitsplan niet gekoppeld is aan de welstandsnota, kan er niet aan het beeldkwaliteitsplan worden getoetst. Indien welstand zou worden afgeschaft, dan heeft een aan de welstandsnota gekoppeld beeldkwaliteitsplan geen toegevoegde waarde meer omdat het zijn juridische status verliest.

Beheersverordening

In 2006 werd de beheersverordening geïntroduceerd. De beheersverordening is een instrument dat in plaats van een bestemmingsplan ingezet kan worden voor gebieden waar tijdens de geldingsduur van de verordening geen ontwikkelingen verwacht worden. De beheersverordening biedt het voordeel ten opzichte van het bestemmingsplan dat het minder bestuurslasten met zich meebrengt dan een bestemmingsplan en hierdoor goedkoper en sneller te maken is. Er is ook geen sprake van beroepsmogelijkheden. Er kan afgeweken worden van de beheersverordening als er zich toch ontwikkelingen voordoen in die periode. Een beheersverordening heeft ook veel overeenkomsten met het bestemmingsplan. Zo heeft een beheersverordening nagenoeg dezelfde opbouw als een bestemmingsplan, dat bestaat uit regels, een verbeelding en een toelichting (VNG, 2012).

De beheersverordening is geen geschikt instrument om te sturen op ruimtelijke kwaliteit, in de eerste plaats omdat het in de beheersverordening gaat om het vastleggen van een situatie die beheerst moet worden, en niet om een ontwikkeling. Er kan ontheffing aan worden gevraagd op de

beheersverordening, waardoor het wel belangrijk is bebouwingsregels op te nemen. Net als in het bestemmingsplan, moeten ook in de beheersverordening de bouwregels ruimtelijk relevant zijn. Dit houdt in dat bepaalde welstandseisen zoals het materiaal- en kleurgebruik niet juridisch in de beheersverordening verankerd kunnen worden.

Stedenbouwkundig plan

Een stedenbouwkundig plan wordt opgesteld voor een ontwikkeling of herstructurering in een gebied. Het plan maakt vaak onderdeel uit van een masterplan en vormt de basis voor kleinere plannen binnen een masterplan. Tevens dient het plan als basis voor de gewenste beeldkwaliteit in het gebied. Een stedenbouwkundig plan gaat in op de structuur van een gebied en geeft informatie over onder andere de verkaveling, ontsluiting, water- en groenvoorzieningen. Een stedenbouwkundig plan bestaat meestal uit een schetsontwerp en een toelichting hierop.

Het stedenbouwkundig plan is juridisch niet bindend. Om te kunnen bouwen is immers een bestemmingsplan nodig. Stedenbouwkundige plannen vormen vaak de basis voor een bestemmingsplan. Wel is het voor gemeenten op grond van artikel 3.6 lid 1 van de Wro mogelijk om globale bestemmingplannen op te stellen met uitwerkingsplicht. Hierna kan een stedenbouwkundig plan worden ontworpen. Het uitwerkingsplan is dan de juridische vertaling van het stedenbouwkundig plan. Dit neemt niet weg dat ook met het stedenbouwkundig plan nog altijd niet op alle aspecten van de beeldkwaliteit kan worden gestuurd. Het stedenbouwkundig plan legt de invulling van de openbare ruimte vast. Spierings stelt dat het hebben van een sterk stedenbouwkundig raamwerk wel kan bijdragen aan ruimtelijke kwaliteit, doordat dit het sturen op de beeldkwaliteit minder belangrijk maakt (Spierings, 2012).

Sturen op de beeldkwaliteit met het bestemmingsplan

Op grond van artikel 3.1 van het Bro (Besluit Ruimtelijke Ordening) worden gemeenten verplicht voor het hele gemeentelijk grondgebied bestemmingsplannen op te stellen. Bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning wordt altijd getoetst aan het bestemmingsplan. Als het bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan, wordt een omgevingsvergunning geweigerd. Het bestemmingsplan dient er voor om de ruimte te ordenen. In een bestemmingsplan worden de functies of de bestemming van de grond en de regels voor het gebruik van de grond uiteen gezet

(Overheid, 2012b). Het doel van het bestemmingsplan is tweeledig. In de eerste plaats dient het bestemmingsplan ervoor om de ruimtelijke ordening te beheersen. Ten tweede is het bestemmingsplan er ook om nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken (SAB, 2012).

Een bestemmingsplan moet volgens de wet uit drie onderdelen bestaan. Ten eerste moet een bestemmingsplan op grond van artikel 3.1 in de Wro regels bevatten. De opbouw hiervan is gestandaardiseerd. De regels omvatten onder andere een omschrijving van de bestemming, de geldende bouwregels en nadere eisen, specifieke gebruiksregels, ontheffing van de bouwregels en gebruiksregels, de aanleg- en sloopvergunning en de wijzigingsbevoegdheid. Ten tweede omvat een bestemmingsplan de verbeelding, voorheen de plankaart genoemd. Op deze kaart wordt de bestemming aangegeven waarop het bestemmingsplan van toepassing is. Op de kaart is het gebied opgedeeld in groepen met (verschillende) functies of gebruiksdoelen. Daarnaast worden op de plankaart aanduidingen onderscheiden die het gebruik van of bouw op de bestemming specificeren. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen gebiedsaanduidingen (bijvoorbeeld milieuzone of veiligheidszone), functieaanduidingen (bijvoorbeeld recreatiewoning), bouwvlakken, bouwaanduidingen (bijvoorbeeld aaneen gebouwd of nokrichting), maatvoeringaanduidingen en figuren (bijvoorbeeld de gevellijn). De regels en de verbeelding vormen samen het juridisch bindende gedeelte van het bestemmingsplan. Tot slot is er de toelichting. In artikel 3.1.6. van het Bro is aangegeven welke elementen verplicht in de toelichting moeten worden opgenomen. In de toelichting wordt een verantwoording gegeven van de keuzes die in het bestemmingsplan zijn gemaakt. Er moet worden omschreven op welke manier rekening is gehouden met gevolgen voor de waterhuishouding, cultuurhistorische waarden en de verhouding met aangrenzende gebieden. Tevens wordt inzicht gegeven in de manier waarop burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding zijn betrokken. Tot slot wordt de uitvoerbaarheid van het plan beschreven (Smits, 2012).

Het bestemmingsplan is het enige ruimtelijke plan dat juridisch bindend is, zowel voor de burger als voor overheidsinstellingen (SAB, 2012). Het bestemmingsplan is hierdoor het door gemeenten meest ingezette instrument waarmee op ruimtelijke kwaliteit gestuurd wordt.

Er is geen harde grens te trekken tussen de welstandsnota en het bestemmingsplan, er zit een deel overlap in. Zo kunnen er zowel in de welstandsnota als in het bestemmingsplan regels worden opgenomen over bijvoorbeeld de kapvorm. Het is echter niet algemeen aanvaardbaar om

beeldkwaliteitsaspecten in een bestemmingsplan op te nemen. In het bestemmingsplan worden concrete maten genoemd waaraan bijvoorbeeld de goothoogte of de nok van een gebouw moeten voldoen, of de rooilijn of plaatsing van een gebouw. In een bestemmingsplan kunnen echter geen voorschriften op worden genomen wat betreft de eisen voor de uiterlijke verschijningsvorm (materiaalgebruik, vorm en kleur), omdat deze eisen niet bijdragen aan een goede ruimtelijke ordening. Brabers stelt dat “men de ruimtelijke relevantie van bepaalde aspecten kan bepalen aan de hand van het begrip ‘situeringskenmerken’”. Doordat regels ten aanzien van gevelaanzichten, materialisatie en detaillering in geen enkel geval invloed hebben op ‘de situering van’ of op ‘de omvang van’ het ruimtebeslag door gebruiksdoeleinde, zijn zij niet aan te merken als ruimtelijk relevant” (Brabers, 2003 in: Spierings, 2012). Omdat dergelijke eisen ruimtelijk niet relevant zijn, is het niet gebruikelijk dit in een bestemmingsplan vast te leggen. Welstand richt zich op het invullen van de ruimte die het bestemmingsplan biedt ten behoeve van de ruimtelijke kwaliteit. Bij de welstandstoets gaat het juist om de eisen wat betreft de vormgeving en het materiaal- en kleurgebruik.

Steekproef Nederlandse gemeenten

(Populatie 393)

Gemeente	Provincie	Beleid	Bevindingen
Meppel	Drenthe	Welstand plichtig	<ul style="list-style-type: none"> - Vastgesteld in 2005, voor de binnenstad en centrumschil is in 2014 een nieuwe welstandsnota vastgesteld. - Meppel heeft sinds 2014 de welstandstoetsing ondergebracht bij Stichting het Oversticht. Voor twee gebieden in de stad is een stadsbouwmeester aangewezen. - In de nota uit 2005 wordt welstandsbeleid gezien als een gemeentelijke verantwoordelijkheid. De gemeente moet ervoor zorgen dat de basiskwaliteit van de gebouwde omgeving behouden blijft. De nota uit 2014 voor de binnenstad heeft ten doel om de hoge ruimtelijke kwaliteit in dat gebied beter te kunnen waarborgen met het oog op ontwikkelingen in dat gebied. - In de nota uit 2005 wordt onderscheid gemaakt tussen de algemene criteria, de gebiedsgerichte criteria en objectgerichte criteria, en een aanpak omschreven rondom grotere herontwikkelingsgebieden. Ook de excessenregeling is opgenomen. De nota uit 2014 maakt hetzelfde onderscheid. Het centrum wordt opgedeeld in vier deelgebieden, waaronder bij diverse bebouwingstypen verschillende ambities worden toegekend. - Meppel maakt gebruik van gebiedsgericht beleid en onderscheidt vier gebieden en twee niveaus van welstand (regulier en bijzonder). Voor grotere ontwikkelingen wordt een beeldkwaliteitsplan opgesteld.
Heerenveen	Friesland	Welstand plichtig/ (beperkt) welstandsvrij	<ul style="list-style-type: none"> - Op 14 oktober 2013 stelde de gemeente Heerenveen de welstandsnota vast. - De gemeente Heerenveen is aangesloten bij welstandsorganisatie Hûs en Hiem. - Doelstelling is een globaal kader te schetsen waarbinnen de beoordeling plaatsvindt, en anderzijds belangrijke kernwaarden binnen de gemeente te beschermen. - Er is een lijst met sneltoetscriteria opgenomen, gebiedsgerichte criteria worden omschreven, voor een aantal objecten (zoals reclame en ligboxstallen) zijn criteria opgenomen en er is een lijst opgenomen met ontwikkelgebieden (waar eventueel een beeldkwaliteitsplan van kracht is), en een excessenregeling. - Er wordt in de nota onderscheid gemaakt tussen drie niveaus: regulier, licht (globale regeling) en luw (met excessenregeling). - Alle achterkanten zijn welstandsluw, er zijn een aantal gebieden aangewezen als welstandsluwe zone. Hier is alleen de excessenregeling van toepassing.

Schijndel	Noord-Brabant	Deels welstand plichtig/ deels welstandsvrij	<ul style="list-style-type: none"> - Vastgesteld in 2012. - De gemeente Schijndel maakt gebruik van een eigen welstandscommissie. - In 2004 is er een welstandsnota opgesteld en in 2012 herzien. Dit door een gewijzigde missie van de gemeente, waarmee het de ambitie is meer verantwoordelijkheid bij de burger neer te leggen (door middel van objectievere criteria) en regelgeving te verminderen (door een groot deel van de gemeente aan te wijzen als welstandsvrij gebied). Daarnaast is in het coalitieakkoord bepaald dat regelgeving teruggebracht moet worden naar die plekken waar dit echt nodig is. De nota is tevens wabo-proof gemaakt, waarmee de lichtvergunning-plichtige bouwwerken uit de nota zijn gehaald. - In de welstandsnota zijn algemene criteria opgenomen, gebiedsgerichte criteria, sneltoetscriteria en een excessenregeling. - Er worden drie welstandsniveaus onderscheiden: volledige welstandstoets (toegekend aan gebieden met hoge cultuurhistorische, architectonische, landschappelijke of stedenbouwkundige waarde), lichte welstandstoets (alleen toetsen bij bouwplannen aan de voorzijde of aan openbaar gebied gelegen in gebieden die om een zorgvuldige afstemming vragen van nieuwe bouwkundige ingrepen, m.u.v. nieuwbouw) en geen welstandstoets (gebieden met een beperkte betekenis voor de openbare ruimte, zoals industrieterreinen, of gebieden waar zeer bewust gekozen is voor een grote mate van vrijheid, m.u.v. monumenten en nieuwbouw).
Bronckhorst	Gelderland	Welstand plichtig	<ul style="list-style-type: none"> - In 2011 is de welstandsnota vastgesteld. - De gemeente Bronckhorst is aangesloten bij het Gelders Genootschap. - Uitgangspunt is het vastleggen van criteria om te kunnen toetsen op de redelijke eisen van welstand. Na een fusie in 2005 heeft de gemeente de welstandsnota's geharmoniseerd. Na 2010 moest de nota wabo-proof worden gemaakt, tevens is bekeken waar deregulering kon worden doorgevoerd teneinde een bezuiniging te bereiken op het welstandstoezicht. De welstandsnota is in zeer afgeslankte vorm digitaal beschikbaar. - In de welstandsnota zijn criteria opgesteld voor veelvoorkomende kleine bouwplannen, gebiedscriteria, algemene criteria en de excessenregeling. - Er wordt niet gedifferentieerd in welstandsniveaus. Wel wordt onder de gebiedscriteria onderscheid gemaakt tussen bijzondere, historische en nieuwe gebieden, waarmee ook een zeker onderscheid ontstaat. - In de gemeente zijn geen mogelijkheden om welstandsvrij te bouwen.
Venlo	Limburg	Welstand plichtig/ grotendeels welstandsvrij	<ul style="list-style-type: none"> - Vastgesteld in 2013. - De gemeente heeft een onafhankelijke commissie benoemd. - De nota is voortgekomen uit een fusie van de gemeente in 2010. Het uitgangspunt is sturen waar nodig en loslaten waar kan. De nota biedt meer flexibiliteit en vrijheid. De gemeente is de dialoog aangegaan met belanghebbenden. - De nota is opgebouwd uit algemene criteria, sneltoetscriteria, gebiedsgerichte criteria

			<ul style="list-style-type: none"> - en een excessenregeling. - Er worden vier toetsingsniveaus onderscheiden: regulier, bijzonder, welstandsvrij en ook beeldkwaliteitsplannen zijn als apart toetsingsniveau opgenomen. - De gemeente heeft in deze nota het welstandsvrij bouwen opgenomen voor een groot deel van de gemeente. Wel is in dit gebied een excessenregeling van toepassing.
Midden Drenthe	Drenthe	Welstand plichtig	<ul style="list-style-type: none"> - Vastgesteld in 2011. - De gemeente Midden-Drenthe beschikt over een onafhankelijke commissie en laat zich voor de monumenten adviseren door de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit en Cultuurhistorie Drenthe, georganiseerd door Libau. - Uitgangspunt is de toegankelijkheid van de nota. Centraal staat de boodschap: houd rekening met je burens en omgeving. - De welstandsnota heeft een relatief afwijkende opbouw, en is met 28 pagina's zeer beknopt van opzet. Begonnen wordt met een aantal algemene uitgangspunten (geen algemene criteria!). Gevolgd door een drietal toetsingselementen (bouwen en omgeving, vormgeving en aankleding) met daarbij de bijbehorende criteria. In een hoofdstuk overige bepalingen zijn opgenomen: afwijkende bebouwing, karakteristieke panden, beeldkwaliteitsplannen, reclame en de excessenregeling. - Omdat de nota uitgaat van een aantal relatief algemene uitgangspunten en criteria en geen gebiedsgerichte aanpak kent, wordt er ook geen gebruik gemaakt van differentiatie in welstandsniveaus. - Tevens wordt er geen gebruik gemaakt van de mogelijkheden tot welstandsvrij bouwen.
Amersfoort	Utrecht	Welstand plichtig	<ul style="list-style-type: none"> - Gewijzigd vastgesteld in 2008. In 2004 is de welstandsnota opgesteld, in 2008 werd deze onder een nieuw bestuur dat in hogere mate behoefte had aan deregulering herzien. - Amersfoort maakt gebruik van een Stadsbouwmeester en een Commissie Ruimtelijke Kwaliteit, waar de monumentencommissie onderdeel van uitmaakt. De Stadsbouwmeester is de voorzitter van beide commissies. - Uitgangspunt is de zorg voor rechtsgelijkheid en rechtszekerheid voor de burgers, het beperken van het aantal regels en het bewaken van de ruimtelijke kwaliteiten binnen de gemeente. - De nota bestaat uit loketcriteria, objectgerichte criteria, gebiedsgerichte criteria, algemene criteria, omschrijving van herontwikkelingslocaties en een excessenregeling. - Er wordt gebruik gemaakt van twee welstandsniveaus, een basisniveau en een niveau met aanvullende criteria voor beeldbepalende gebieden en structuurlijnen. - De gemeente Amersfoort heeft specifieke kleine bouwplannen welstandsvrij verklaard, evenals twee gebieden (waar de bebouwing geen onderdeel uitmaakt van de openbare ruimte en er geen standaard criteria te formuleren zijn). In de woonwijken zijn geen mogelijkheden tot welstandsvrij bouwen.

Assen	Drenthe	Welstand plichtig	<ul style="list-style-type: none"> - In de gemeente Assen is in 2012 een welstandsnota vastgesteld. - Assen beschikt over een eigen commissie ruimtelijke kwaliteit. De provinciale monumenten van de gemeente Assen worden behandeld in de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit en Cultuurhistorie Drenthe (georganiseerd door Libau). - De zorg voor ruimtelijke kwaliteit wordt nadrukkelijk als overheidstaak gezien. - Er wordt in de nota onderscheid gemaakt tussen sneltoetscriteria, gebiedsgerichte criteria en reclamecriteria. Ook zijn algemene criteria opgenomen en wordt de excessenregeling omschreven. - Er wordt in de nota onderscheid gemaakt tussen gewone (direct passend bij omliggende bebouwing) en bijzondere bouwwerken (afwijkend van het 'gewone' of liggend in een bijzonder gebied). - De enige welstandsvrije gebieden zijn gebieden waar de bebouwing niet in de openbare ruimte ligt, zoals de TT-baan en de golfbaan.
Neerijnen	Gelderland	Welstand plichtig	<ul style="list-style-type: none"> - De welstandsnota is in 2012 vastgesteld. - De gemeente Neerijnen is aangesloten bij het Gelders genootschap. - Het welstandsbeleid is opgesteld vanuit de overtuiging dat de lokale overheid het belang van een aantrekkelijke gebouwde omgeving dient te behartigen. - In de welstandsnota wordt onderscheid gemaakt tussen sneltoetscriteria, gebiedsgerichte criteria en algemene criteria. - Er wordt onderscheid gemaakt tussen vier toetsingsniveaus: zwaar, regulier, licht en welstandsvrij. Van de lichte toets wordt slechts op een paar plekken in de gemeente gebruik gemaakt. - Vanwege een hoog ambitieniveau wordt het welstandsvrije niveau niet toegepast.
Eersel	Noord-Brabant	Welstand plichtig	<ul style="list-style-type: none"> - De welstandsnota van de gemeente Eersel is in 2013 vastgesteld. - De gemeente Eersel is aangesloten bij Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant. - In het kader van de vermindering van regelgeving en snellere afhandeling van aanvragen om omgevingsvergunning is een welstandsnota opgesteld waarbij het welstandstoezicht is teruggebracht tot het hoogstnoodzakelijke niveau. - De welstandsnota is opgebouwd aan de hand van een driedeling vergelijkbaar met die van een bestemmingsplan: toelichting, regels, kaarten. In het hoofdstuk regels worden gebiedsgerichte criteria, sneltoetscriteria, algemene criteria en een excessenregeling onderscheiden. - Er worden vier niveaus van toetsing onderscheiden: streng, kritisch, licht en welstandsvrij met excessenregeling. - Een welstandsvrij niveau is niet aanwezig, wel een welstandsluw gebied met een excessenregeling.
Landgraaf	Limburg	Welstand plichtig	<ul style="list-style-type: none"> - De welstandsnota van de gemeente Landgraaf is vastgesteld in 2013. - De gemeenten Brunssum, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Nuth, Onderbanken,

Urk	Flevoland	Welstand plichtig	<ul style="list-style-type: none"> - Simpelveld en Voerendaal werken samen in de stadsregio Parkstad Limburg. - Uitgangspunt bij het opstellen van de nota is het komen tot een kort en krachtig beleid. - Afweging tussen het individueel en algemeen belang staat centraal. Waar kan biedt de gemeente ruimte, waar nodig worden meer eisen gesteld. - De nota is opgebouwd uit de volgende onderdelen: algemene criteria, een excessenregeling, sneltoetscriteria, gebiedsgerichte criteria en een hoofdstuk over erfgoed. - Er wordt geen differentiatie aangebracht in welstandsniveaus, en ook geen gebruik gemaakt van welstandsvrij bouwen.
Houten	Utrecht	Welstandsluw	<ul style="list-style-type: none"> - Vastgesteld in 2004. - De gemeente Urk heeft een eigen welstands- en monumentencommissie benoemd. - De gewijzigde welstandsnota van Urk is opgesteld vanuit de overtuiging dat de lokale overheid het belang van een aantrekkelijk gebouwde omgeving dient te behartigen. - De nota is opgebouwd uit algemene criteria, gebiedsgerichte criteria en sneltoetscriteria. - Van differentiatie of welstandsvrij bouwen is geen sprake.
Apeldoorn	Gelderland	Welstand plichtig	<ul style="list-style-type: none"> - De welstandsnota is vastgesteld in 2011. - Aangesloten bij WMMN Welstand en Monumenten Midden Nederland. - Bouwinitiatieven in de bkp's worden getoetst door de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit. - In 2011 heeft de gemeenteraad een principebesluit genomen op een andere manier te gaan sturen op welstand. Dit besluit hield in dat de nota uit 2004 werd ingetrokken en er een nieuwe nota zou worden vastgesteld, die alleen nog betrekking zou hebben op de excessen. De gemeente werd hiermee welstandsvrij, en toetst alleen nog aan bestemmingsplannen en beeldkwaliteitsplannen.
			<ul style="list-style-type: none"> - De nota 'over welstand geschreven' is vastgesteld in 2011. - Apeldoorn is aangesloten bij het Gelders genootschap. - Uitgangspunt van de nota is het behouden en versterken van ruimtelijke kwaliteit. De nota is zo geschreven dat waar mogelijk minimale regels worden gesteld en de kwaliteiten van een gebied worden belicht. Waar nodig worden echter ook hoge kwaliteitseisen gesteld. Het beleid heeft als uitgangspunt dat nieuwe kwaliteitsontwikkelingen mogelijk zijn. - Voor de gehele stad is een welstandskader opgesteld. Hierin wordt onderscheid gemaakt in verschillende gebiedstypes en zijn voor kleine bouwplannen sneltoetscriteria opgesteld. Daarnaast zijn voor een aantal gebieden beeldkwaliteitsplannen en stedenbouwkundige plannen opgesteld. - Apeldoorn maakt onderscheid in vier welstandsniveaus: zwaar, regulier, soepel en welstandsvrij, afhankelijk van de landschappelijke betekenis en de mate van openbaarheid.

Smallingerland	Friesland	Welstand plichtig	<ul style="list-style-type: none"> - Naast de welstandsnota heeft de gemeente een aantal folders en notities geschreven bedoeld ter inspiratie. - Voor een aantal kleine gebieden in de stad gelden geen welstandseisen. - Vastgesteld in 2004. - De gemeente Smallingerland is aangesloten bij Hûs en Hiem. - Het welstandsbeleid van Smallingerland is opgesteld vanuit de overtuiging dat de lokale overheid het belang van een aantrekkelijke bebouwde omgeving dient te behartigen. - In de welstandsnota worden de volgende onderdelen onderscheiden: algemene, gebiedsgerichte, objectgerichte en sneltoetscriteria, criteria bij herontwikkelingsgebieden en een excessenregeling. - Er wordt onderscheid gemaakt in reguliere en bijzondere gebieden. Daarnaast worden in de nota drie ambitieniveaus gehanteerd: handhaven, respecteren en incidenteel veranderbaar. - Het aanwijzen van welstandsvrije gebieden werd voor de gemeente Smallingerland niet wenselijk geacht.
Utrecht	Utrecht	Welstand plichtig	<ul style="list-style-type: none"> - Welstandsnota 'de schoonheid van Utrecht' is vastgesteld in 2004 (digitaal beschikbaar). - In Utrecht wordt gebruik gemaakt van de Commissie welstand- en monumenten Utrecht, een geïntegreerde commissie. - Uitgangspunt van de nota was: het plaatsen van de welstandsbeoordeling binnen een inhoudelijk, objectief kader waarmee de rechtszekerheid voor de initiatiefnemer wordt gediend; het verhogen van de kwaliteit van de welstandsadvisering; het vastleggen van efficiënte en transparante procedures voor de welstandszorg het bieden van meer samenhang in het beleid dat zich richt op het uiterlijk van de stad. - In de nota worden de volgende criteria onderscheiden: gebiedsgerichte criteria, sneltoetscriteria en een excessenregeling. - Er wordt in de nota onderscheid gemaakt in drie beleidsniveaus: open, respect en behoud (waarbij het beleidsniveau afhangt van de mate van de kwalificaties passend, oogstrelend, afgestemd, authentiek). Per gebied zijn twee kaarten beschikbaar waarbij op de ene een analyse van het gebied wordt gegeven en op de andere een bijbehorend beleidsniveau. - In de gemeente Utrecht wordt geen gebruik gemaakt van welstandsvrije gebieden.
Almere	Flevoland	Deels welstand plichtig/ grotendeels welstandsvrij	<ul style="list-style-type: none"> - In 2014 vastgesteld. - De gemeente kent geen monumentencommissie omdat het zo'n jonge gemeente is en maakt gebruik van een eigen welstandscommissie. - Het uitgangspunt is loslaten waar kan, sturen waar moet. Almere wil een stad zijn die gezien mag worden. Een stad met een gevarieerd stadsbeeld waar bewoners trots op

Gouda	Zuid-Holland	Welstand plichtig	<p>Zijn en waar bezoekers door worden geraakt en soms worden verrast. Almere is daarom op zoek naar de balans tussen orde en verrassing. Teveel orde wordt als saai ervaren, te weinig orde en samenhang als rommelig en chaotisch. Almere kiest voor het uitgangspunt dat nieuwe en bestaande woongebieden en bedrijventerreinen in principe welstandsvrij zijn. Dat in het vertrouwen dat de kwaliteit van de bebouwing bij de (toekomstige) bewoners in goede handen is en in de overtuiging dat het stadsbeeld van Almere daarmee levendiger en verrassender kan worden.</p> <ul style="list-style-type: none"> - In de nota zijn de volgende onderdelen opgenomen: reclamecriteria (sneltoets- en algemeen) en algemene welstandscriteria. - Voor een aantal gebieden zijn welstandscriteria opgesteld. Het gaat dan om groene gebieden, de hoofdinfrastructuur, centrumgebieden, bijzondere gebieden en reclame. - Voor nieuwe ontwikkelingen wordt gebruik gemaakt van een kwaliteitsteam. Ook is een excessenregeling opgenomen. - Het grootste gedeelte van de gemeente is welstandsvrij.
Gouda	Zuid-Holland	Welstand plichtig	<ul style="list-style-type: none"> - De nota is in 2004 vastgesteld en in 2008 gewijzigd vastgesteld. - De Commissie Cultuurhistorie in Gouda adviseert de gemeente niet over aanvragen voor verbouwingen aan monumenten (dat gebeurt in de Adviescommissie Ruimtelijke Kwaliteit), maar adviseert over monumentenbeleid. Er is één secretaris voor beide commissies. De sneltoets wordt uitgevoerd door medewerkers van Bouw- en Woningtoezicht. - Uitgangspunt is dat de gemeente Gouda van oordeel is dat haar burgers recht hebben op ruimtelijke kwaliteit van haar gebouwde omgeving en kiest er daarom bewust voor om welstandtoezicht in Gouda overeind te houden en een welstandsoordeel te geven op bouw aanvragen als onderdeel van de vergunningverlening. - De nota is opgebouwd uit twee delen: in deel a wordt het welstandsbeleid in een beleidsmatig integraal kader geplaatst en worden de algemene criteria en excessenregeling omschreven. In deel b worden de criteria omschreven. Er worden verschillende beoordelingskaders onderscheiden: sneltoetscriteria, concrete criteria (voor bouwplannen waarvoor geen sneltoetscriteria bestonden), gebiedsgerichte criteria, en beeldkwaliteitsplannen. - In de nota worden verschillende toetsingsniveaus onderscheiden: regulier, bijzonder, welstandsluw (in een beperkt aantal gebieden), welstandsvrij (aan de achterkant) en ontwikkelingsgebieden.
Teylingen	Zuid-Holland	Welstand plichtig	<ul style="list-style-type: none"> - In 2013 vastgesteld. - De gemeente Teylingen is aangesloten bij dorp, stad en land. - De nota is opgesteld om het welstandsbeleid te actualiseren, waarmee een versoepeling beoogd is en de nota meer afgestemd moest worden op de beleving van de burger. Doel is dat zoveel mogelijk welstandsvrij moet zijn. De nota is digitaal beschikbaar en raadpleegbaar op adres via een interactieve kaart.

			<ul style="list-style-type: none"> - De nota is als volgt opgebouwd: objectgerichte criteria, gebiedsgerichte criteria, criteria voor erfgoed, algemene criteria en een excessenregeling. - Er worden in de nota vier welstandsniveaus onderscheiden: bijzonder, soepel, minimaal en welstandsvrij. In het grootste deel van de gemeente volstaat minimale toetsing. - Een tweetal kleine gebieden zijn welstandsvrij.
Boekel	Noord-Brabant	Welstandsvrij	<ul style="list-style-type: none"> - In 2004 was de gemeente Boekel de eerste gemeente die 100% welstandsvrij werd. De gemeente heeft ervoor gekozen geen welstandsnota op te stellen en ook geen gebruik te maken van een excessenregeling.
Haarlemmermeer	Noord-Holland	Deels welstand plichtig/ grotendeels welstandsvrij	<ul style="list-style-type: none"> - Vastgesteld in 2013. - Aangesloten bij WZNH Adviescommissies voor ruimtelijke kwaliteit. De Erfgoedcommissie van Haarlemmermeer bestaat uit 6 leden, onder wie de ambtelijk secretaris. - Uitgangspunt bij het welstandsbeleid is dat welstandstoezicht alleen moet plaatsvinden daar waar dat belangrijk wordt gevonden, zoals ook omschreven in de welstandsnota 2010. Het beleid is gericht op deregulering: voor minder bouwvoorvragen een welstandstoets gebaseerd op minder en duidelijkere regels. - De nota is opgebouwd uit de volgende onderdelen: toetsingscriteria (heel globaal, de architect krijgt de ruimte, nadruk ligt op aansluiting in de omgeving), sneltoetscriteria voor kleine bouwplannen, reclamecriteria. - In de Haarlemmer aanpak wordt op welstand getoetst in de gebieden die Haarlemmermeer karakteristiek maakt. Dit zijn het raamwerk (lange polderlijnen), nederzettingen en bijzondere bebouwing. Er worden een regulier, bijzonder en welstandsvrij regime onderscheiden, en specifieke welstandseisen met betrekking tot een beeldkwaliteitsplan. - Het regime welstandsvrij wordt in een groot deel van de gemeente gehanteerd.
Vlissingen	Zeeland	Welstand plichtig	<ul style="list-style-type: none"> - De welstandsnota is in 2004 vastgesteld en in 2006 voor het laatst aangepast. - In de gemeente Vlissingen wordt sinds januari 2014 ambtelijk getoetst. Voor de plannen met betrekking tot een monument of beschermd dorpsgezicht brengt de monumentencommissie een advies uit. - Het welstandsbeleid van de gemeente is opgesteld vanuit de overtuiging dat wij het belang van een aantrekkelijke gebouwde omgeving behartigd dient te worden. Niet genoeg kan het belang van een goede kwaliteit van de gebouwde omgeving voor de inwoners worden benadrukt. Het probleem dat zich echter hierbij voordoet is dat kwaliteit door verschillende bevolkingsgroepen anders en niet zelden contrair wordt gezien. Juist in dit spanningsveld ligt een opgave voor de raad om boven de waan van alledag een evenwichtig beleid te formuleren dat nu en in de toekomst haar waarden behoudt en recht doet aan de belangen van de verschillende bevolkingsgroepen in de

			<ul style="list-style-type: none"> - gemeente. - De omvangrijke nota van maar liefst 228 pagina's bestaat uit: algemene criteria, gebiedsgerichte criteria, sneltoetscriteria en reclamebeleid. De omvang van de nota staat niet rechtstreeks in verband met het ambtelijk toetsen, gezien de datum van vaststelling. - Er worden vier welstandsniveaus onderscheiden: hoog, normaal, laag en vrij. Hoe waardevoller en karakteristischer het gebouw en omgeving, hoe hoger het welstandsniveau. - Alleen in het buitengebied zijn welstandsvrije zones aangewezen.
Oisterwijk	Noord-Brabant	Welstandsvrij	- De gemeente Oisterwijk is per 1 juli 2013 welstandsvrij en maakt alleen ingeval van monumenten en beschermde dorpsgezichten gebruik van een monumentencommissie.
Kaag en Braassem	Zuid-Holland	Welstandsluw	<ul style="list-style-type: none"> - Vastgesteld in 2010. - De gemeente beschikt over een commissie die ongeveer zes keer per jaar bij elkaar komt. - Na een fusie (waarbij de ene gemeente welstandsbeleid voerde en de andere niet), is besloten met welstandsluw beleid de ruimtelijke kwaliteit in cultuurhistorisch waardevolle gebieden te bewaken, en in de rest van de gemeente de burger meer vrijheid te geven. Hiermee wordt de nota toegankelijker en processen versnellen. - De nota betreft alleen nog het welstandsbeleid ten aanzien van monumenten en beschermde dorpsgezichten en is beknopt van opzet. De te beschermen gebieden en objecten worden omschreven, de beoordelingsaspecten en de excessenregeling. - Alleen in geval van Rijksmonumenten, Gemeentelijke Monumenten en beschermde dorpsgezichten geldt de welstandstoets nog. De rest van het gebied is welstandsvrij. Wel geldt voor de gehele gemeente een excessenregeling.
Dongeradeel	Friesland	Welstand plichtig	<ul style="list-style-type: none"> - Vastgesteld in 2014. - De gemeente Dongeradeel is aangesloten bij Hûs en Hiem. - Het welstandsbeleid van Dongeradeel is opgesteld vanuit de overtuiging dat de lokale overheid het belang van een aantrekkelijke bebouwde omgeving dient te behartigen. - De nota is opgebouwd uit de volgende onderdelen: algemene criteria, criteria voor kleine bouwplannen, gebiedsgerichte welstandscriteria, objectgerichte criteria, herontwikkelingsgebieden en een excessenregeling. - Per gebied is een beleidsintentie aangegeven: handhaven, respecteren of incidenteel gehanteerd: beschermd, bijzonder, regulier, welstandsvrij. - Er zijn geen welstandsvrije gebieden in de gemeente Dongeradeel.
Westvoorne	Zuid-Holland	Deels welstand	<ul style="list-style-type: none"> - De 'nota ruimtelijke kwaliteit' is vastgesteld in 2012. - De gemeente Westvoorne is wat betreft de welstands- en monumentencommissie

		plichtig/ deels welstandsluw	<ul style="list-style-type: none"> - aangesloten bij Dorp, stad en land. De gemeente slaat een nieuwe weg in door te kiezen voor welstandsluw beleid in de woonwijken uit de jaren '50 en '60. De criteria zijn veel globaler en minder gedetailleerd dan in de vorige welstandsnota en er is sprake van gedifferentieerd beleid. - De nota is opgebouwd uit algemene criteria, gebiedsgerichte criteria, sneltoetscriteria, reclamebeleid, monumentenbeleid en een excessenregeling. - Er zijn geen welstandsvrije gebieden aangewezen, wel wordt dus in een deel van de gemeente op de excessenregeling na geen gebruik gemaakt van welstandseisen. Bijzonder gegeven is dat voor het gebied 'individueel' (=welstandsluw) wel criteria zijn opgesteld om de samenhang en kwaliteit in het gebied te kunnen behouden.
Binnenmaas	Zuid-Holland		<ul style="list-style-type: none"> - De welstandsnota is vastgesteld in 2010. - De gemeente is aangesloten bij Dorp, stad en land. De intergemeentelijke Commissie Cultureel Erfgoed (CCE) adviseert in de gemeenten Binnenmaas, Cromstrijen en Korendijk. Het ambtelijk secretariaat is gevestigd in gemeente Binnenmaas. - Het doel van het welstandsbeleid is een effectief, controleerbaar en klantvriendelijk welstandstoezicht in te richten en opdrachtgevers en ontwerpers in een vroeg stadium te informeren over de criteria die bij de welstandsbeoordeling een rol spelen. - De nota (van 215 pagina's) is opgebouwd uit algemene criteria, gebiedsgerichte criteria, objectgerichte criteria. - Er worden vier welstandsniveaus onderscheiden: zeer waardevol, bijzonder, regulier en welstandsvrij. - Welstandsvrije gebieden worden niet wenselijk geacht en zijn niet opgenomen in de nota.
Groningen	Groningen	Welstand plichtig (met ambtelijke beoordeling)	<ul style="list-style-type: none"> - In 2008 heeft de Gemeente Groningen de welstandsnota 'Op weg naar vereenvoudigde welstand' opgesteld. De nota is in 2010 gewijzigd vastgesteld. In maart 2014 is een welstandskader voor de binnenstad vastgesteld. - Per 1 oktober 2014 is bij de gemeente Groningen als eerste gemeente in Nederland de welstandsc commissie afgeschaft en wordt de welstandstoets voortaan door ambtenaren uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van een stadsbouwmeester. Taken die eerder uitgevoerd werden door een stadsbouwmeester, welstands- en monumentencommissie worden gebundeld uitgevoerd binnen één interdisciplinair team specialisten. Wel beschikt de gemeente Groningen nog over de verplichte onafhankelijke monumentencommissie. Aanleiding hiervoor is meervoudig, ligt in bezuinigingen, ambities voor nieuw welstandsbeleid, nieuwe manier onder 'de andere overheid', ambitie binnen het college akkoord en het feit dat de meeste leden door hun benoemingsperiode heen zijn. - De welstandsnota blijft in stand, maar wordt aangepast om deze voor de burger begrijpelijker te maken en kan straks per buurt verschillen (meer differentiatie/maatwerk). Plannen worden aan de voorkant van het proces meer

			<p>begeleid en gestimuleerd.</p> <ul style="list-style-type: none"> - De nota is opgebouwd uit de volgende onderdelen: sneltoetscriteria voor kleine bouwplannen, sneltoetscriteria voor reguliere bouwplannen (met objectgerichte en omgevingsgerichte criteria), gebiedsgerichte criteria, Groninger criteria. - Er worden geen verschillende welstandsniveaus gehanteerd en ook de mogelijkheid voor welstandsvrij bouwen bestaat in de gemeente Groningen niet.
Deventer	Overijssel	Welstand plichtig	<ul style="list-style-type: none"> - De welstandsnota van Deventer is vastgesteld in 2014. - Deventer is aangesloten bij het Oversticht. - Uitgangspunt is: een gemeente telt twee keer zoveel burens als inwoners. De nota is herzien vanwege een fusie met de gemeente Bathmen, en een aantal beleidsnota's zijn nu in een rapport opgenomen. - De nota is opgebouwd uit criteria voor kleine bouwplannen, gebiedsgerichte criteria voor het landelijk en stedelijk gebied, reclamebeleid en algemene criteria. - In de nota wordt onderscheid gemaakt tussen twee niveaus: gewone en bijzondere toetsing, afhankelijk van de waarde die aan een gebied wordt toegekend. - Mogelijkheden voor welstandsvrij bouwen zijn er niet.
Heerde	Gelderland	Welstand plichtig	<ul style="list-style-type: none"> - In 2013 heeft de gemeente Heerde de welstandsnota vastgesteld. - De gemeente Heerde is aangesloten bij het Gelders genootschap. - Uitgangspunt is het bewaken van de ruimtelijke kwaliteit van de openbare omgeving. - De nota is online beschikbaar, en is opgebouwd uit algemene criteria, sneltoetscriteria, en gebiedsgerichte criteria (7 deelgebieden). - In de welstandsnota wordt onderscheid gemaakt tussen vier welstandsniveaus: zwaar, regulier, soepel en welstandsvrij. De deelgebieden waar de gemeente in is onderverdeeld vallen allen in niveau 1 en 2, waarmee alleen van zwaar en reguliere welstandstoetsing gebruik wordt gemaakt. - De mogelijkheid tot welstandsvrij bouwen wordt dus in de nota wel gegeven, maar is niet meegenomen bij de gebiedsindeling.

BIJLAGE 3

Interviewverslag

J. Eichler, Stedenbouwkundige en Secretaris van de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit gemeente Kaag en Braassem en F. van Haastregt, bouwplantoetser gemeente Kaag en Braassem, 04-06-'12, Roelofarendsveen.

De gemeente Kaag en Braassem komt voort uit de samenvoeging van de gemeenten Alkemade en Jacobswoude. Alkemade heeft in 2004 gekozen voor welstandsbeleid, Jacobswoude koos voor een welstandsluw beleid. Waarom nu in de gemeente Kaag en Braassem de keuze voor een welstandsluw beleid?

De reden waarom de gemeente Kaag en Braassem welstandsluw is geworden, heeft voor een deel te maken met het feit dat de raad voornamelijk uit leden bestond uit Jacobswoude, die de situatie zo wilden houden als hij was. Er waren geen grote problemen binnen de gemeente met de welstandsvrije situatie. Daarnaast waren de aanvragen in de gemeente Alkemade dusdanig dat de gemeente het risico wel durfde te nemen. Ook wilde de gemeente hiermee een efficiëntieslag maken in het aanvragen van vergunningen. De commissie ruimtelijke kwaliteit is ook opgericht om efficiëntie en budgettaire redenen. Voorheen was er de welstandscommissie en de monumentencommissie.

Bij het onderzoek naar de omgang van gemeenten met het begrip ruimtelijke kwaliteit kijk ik onder andere naar de situatie zoals deze was voordat welstand afgeschaft werd. Kunt u iets meer vertellen over de ze situatie?

Voorheen kwamen in de gemeente Alkemade al weinig plannen voor waarvoor het noodzakelijk was dat deze langs de welstandscommissie gingen. Maar los daarvan, wordt er soms best wat gebouwd wat niet door de beugel kan. De gemeente erkent dat dat nou eenmaal het risico is wat we hebben genomen. Het is een kleine, weinig verstedelijkte gemeente, waar relatief heel weinig aanvragen binnenkomen. De delen in de gemeente die er toe doen zijn al beschermd en de rest doet er minder toe. Waar grotere bouwplannen plaatsvinden is er de nota inbreidingslocaties. Ook gaan we er vanuit dat de bewoners bij een verbouwing zelf ook streven naar een bepaalde kwaliteit, er wordt toch niet geïnvesteerd in lelijke gebouwen.

U had het over een efficiëntieslag in het aanvragen van vergunningen. Hoe zit het met deregulering in andere instrumenten waarmee op de ruimtelijke kwaliteit wordt getoetst, bijvoorbeeld het bestemmingsplan?

In de toekomst worden de bestemmingsplannen nog aangepast, hierin worden maten van bijvoorbeeld dakkapellen gelijk gemaakt aan de voorwaarden voor vergunningvrij bouwen, om hiermee het aantal aanvragen dat binnenkomt nog meer te beperken. Nu wordt vaak met de bewoners besproken dat ze zo mogen bouwen als ze zich aan een bepaalde maatvoering en kleurstelling houden. Anders moet het bouwplan getoetst worden en dat brengt kosten met zich mee, vaak kiezen de bewoners dan eieren voor hun geld.

Sturen vanuit andere instrumenten wordt nauwelijks gedaan. Er is de nota inbreidingslocaties voor kleinschalige bouwplannen, van 1 of 2 woningen. Voor de lasso, een strip industrieterrein langs de A4 is het wel wenselijk om voor de zichtlocaties toch een bepaalde kwaliteit te hanteren. Daar wordt in de toekomst nog naar gekeken. van de beeldkwaliteitsplannen waar in de nota wordt gesproken wordt op dit moment geen gebruik gemaakt. Wel is er voor een uitbreidingsplan van 1800 woningen een masterplan opgesteld.

Er staan nog wel een aantal gebieden op de nominatie om een beschermd dorpsgezicht te worden, in de voormalige gemeente Jacobswoude.

De gemeente kan in gebieden die niet via de monumentenwet en beschermde stad- en dorpsgezichten wordt beschermd alleen nog gebruik maken van de excessenregeling. Wordt hiervan gebruik gemaakt? Of vind u dat hiervan (meer) gebruik zou moeten worden gemaakt?

Er wordt in de gemeente nog genoeg lelijks gebouwd. Zo is er aan de rand van Roelofarendsveen een pand gebouwd in een soort Zweedse stijl, met heel veel blauw. Daar had van mij de excessenregeling wel op los gelaten mogen worden. Maar er zijn ook mensen die dat weer mooi vinden. Over smaak valt niet te twisten. De excessenregeling is tot dusver nog niet toegepast en voor ik me kan herinneren is dit in het verleden ook slechts enkele keren gebeurd.

Ontstaat er niet een soort grijs gebied als welstand vervalt, maar de excessenregeling behouden blijft? Een gat tussen basiskwaliteit en kwaliteit? Er wordt niet meer getoetst op de beeldkwaliteit

op voorhand, maar alleen ingegrepen als een bouwwerk in ernstige mate in strijd is met de redelijke eisen van welstand.

Nee dit valt wel mee. Het gaat in de meeste gevallen om dakkapellen en dergelijke, en mensen streven zelf ook naar een bepaalde basiskwaliteit. Als het de spuigaten uitloopt is de excessenregeling er. Ik denk dat dit 'grijze gebied' los staat van welstand. Een geval van een illegaal geplaatst bouwwerk dat niet voldoet aan de welstandscriteria bijvoorbeeld, maar ook geen exces is valt niet onder welstand, maar onder handhaving. Er wordt dan geëist dat het bouwwerk moet worden afgebroken, maar niet via de excessenregeling. Of het bouwwerk kan blijven staan onder de voorwaarde dat het alsnog wordt goedgekeurd door de welstandscommissie en aan het bestemmingsplan voldoet. Er moeten dan dubbele leges worden betaald.

Is er een verandering waar te nemen in het type bouwplan dat wordt ingediend sinds de overgang op welstandsluw beleid?

De veranderingen die plaatsvinden in het type bouwplan wat wordt ingediend, hebben zowel te maken met de afschaffing van welstand als ook met het feit dat het vergunningvrij bouwen veel meer mogelijkheden heeft gekregen. Het is moeilijk hierin onderscheid te maken.

Wat is de reactie van de inwoners van de gemeente Kaag en Braassem op dit beleid?

Klachten zijn er nauwelijks, wel af en toe een klacht met de vraag hoe iets kan worden toegestaan. Dan wordt uitgelegd dat met welstand niets gedaan kan worden aan deze situatie. De situatie biedt veel voordelen, vergunningen kunnen veel sneller worden verleend en er is veel mogelijk. Mensen zien hier de voordelen ook wel van in. Vergunningvrij is er al zoveel mogelijk dat er nauwelijks rare dingen gebeuren.

Interviewverslag

A. Van der Vleuten, Senior medewerker VROM gemeente Boekel, 05-06-'12, Boekel

Hoe is het in Boekel zo ver gekomen dat hier als eerste gemeente van Nederland welstand in het geheel werd afgeschaft toen de mogelijkheid zich voordeed?

In Boekel is het afschaffen van welstand min of meer per toeval zo gekomen. Bij de wijziging van de Woningwet in 2003 kwam de mogelijkheid om welstandscriteria te formuleren en een welstandsnota vast te stellen. Het leek een wettelijke verplichting te zijn, dus men ging er bij de gemeente Boekel ambtelijk mee bezig om dit voor te bereiden. Op basis hiervan is aan het college een voorstel voorgelegd met de aangevraagde offertes en de mededeling dat in de wet was vastgelegd dat er voor 1 juli 2004 een welstandsnota moest liggen en dat indien dit niet gehaald werd het op grond van de wet niet mogelijk meer was om op welstand te toetsen. Hierbij stelde het college de vraag of ze, als er geen beslissing werd genomen, ze dan van welstand af waren. Dit leek niet de bedoeling te zijn zoals geformuleerd in de wet, maar werkte uiteindelijk wel zo uit. Na het voorleggen van het voorstel aan de gemeenteraad besloot deze op basis hiervan te stoppen met welstand.

Is dit de enige aanleiding geweest tot het afschaffen van welstand of is hier nog iets aan vooraf gegaan?

De aanleiding ligt natuurlijk dieper. De discussies over welstand zijn er al jaren. Bouwwerken waar welstand goedkeuring aan onthoudt, op vele verjaardagen is het onderwerp van gesprek en veel bouwers klaagden over welstand.

Ook twee niet doorgesane herindelingen van de gemeente hebben bijgedragen aan de beslissing welstand af te schaffen. De gemeente Boekel heeft 10.000 inwoners en is hiermee een kleine gemeente. De regio is heringedeeld, waarbij Boekel ook heringedeeld zouden worden. Dit is niet doorgesane. Boekel bleef uiteindelijk zelfstandig en er moest wat achterstallig onderhoud worden gedaan, waaronder het nieuwe gemeentehuis. Er werden drie architecten gevraagd een ontwerp te maken, waaruit de inwoners er een mochten kiezen. Dit ontwerp werd door welstand afgewezen. Dit schoot bij de politiek in de gemeente in het verkeerde keelgat. Er is een second

opinion aangevraagd bij een andere commissie die het ontwerp wel goedkeurde. Dit heeft de sfeer wat betreft welstand in de gemeente Boekel wat grimmiger gemaakt. Er ontstond een aversie tegen de arrogantie van welstand doordat zij meenden een ontwerp af te kunnen keuren dat door de bevolking als favoriet werd gekozen. Op het moment dat de gelegenheid zich voordeed om welstand af te schaffen is deze kans dan ook met beide handen aangegrepen.

Kunt u iets meer vertellen op welke manier de niet doorgegangene herindeling mede geleid heeft tot het afschaffen van welstand?

Dit verhaal past goed in het wat dan tegenwoordig het Boekels model genoemd wordt. Boekel zou samengevoegd worden met de gemeente Erp, maar Erp werd uiteindelijk samengevoegd met Veghel. De vraag was dan met welke gemeente Boekel dan samengevoegd zou worden. Boekel ligt op de harde regiogrens tussen noordoost-Brabant en zuidoost-Brabant, waardoor samenvoegen met zuidelijke gemeenten niet mogelijk was. Aan de Oostkant van Boekel ligt de Middenpeelweg, waardoor er met de aangrenzende gemeenten een historisch gat is ontstaan. Deze weg verbeterde de ontsluiting, maar deze gemeenten zouden altijd een aparte eenheid blijven. Uden en Veghel sloten dan als enige gemeenten nog aan op Boekel. Uden, Veghel en Boekel zouden worden samengevoegd, dan zou er een gemeente ontstaan van 85.000 inwoners. In de eerste kamer is dit voorstel afgewezen, omdat zo'n grote gemeente niet werd toegestaan. Hierop bleef Boekel zelfstandig. Er is op dat moment een nieuwe burgemeester benoemd, die ervoor zou kunnen zorgen dat Boekel ook zelfstandig bleef. Boekel moest op de kaart worden gezet. Er is veel gebouwd, het gemeentehuis en een gemeenschapshuis. Er is naar gestreefd om ook in de communicatie naar buiten toe een duidelijk standpunt in te nemen. De burgemeester was hiervoor geschikt.

Dus een slagvaardig bestuur is essentieel bij het maken van dergelijke keuzes?

De eerste keer dat Boekel landelijk in het nieuws kwam was tijdens de inspectie van VROM. Die deden eens in de vier jaar onderzoek. Bouw- en milieuvergunningen en bestemmingsplannen werden dan gecontroleerd. Er was in Boekel een regeling voor het bouwen van mantelzorgwoningen op het erf van een gepensioneerde boer. Deze regeling moest van tafel omdat deze niet was vastgesteld in een bestemmingsplan. Toen het voorgelegd werd aan de raad

werd bekeken hoe dit wel in een bestemmingsplan verankerd kon worden. In de media werd het belang van de woningen onder de aandacht gebracht. Door alle publiciteit kwam Boekel landelijk in de aandacht. Boekel werd veelvuldig gebeld hoe ze het hadden opgelost met een regeling. Dat is wat er gebeurt als je een duidelijk standpunt inneemt. Hiervoor is een standvastig bestuurder nodig. Zo kun je ook als kleine gemeente veel bereiken en respect afdwingen.

En toen kwam het welstandsverhaal.

Toen kwam het welstandsverhaal. Na 2004 werd de APV en andere gemeentelijke regelingen gedereguleerd. De balie bouwvergunningen is bedacht. Er vond een dubbele toets plaats. Een architect doet al een toets voordat hij een ontwerp maakt waarvoor een aanvraag wordt gedaan. Dan doet de gemeente nog eens hetzelfde. De gemeente is volgens de wet verplicht om te controleren, maar niet verplicht om een dergelijke toets te doen. Zo is een model ontwikkeld, waarbij de architect verklaard dat het bouwwerk voldoet aan de eisen. Dan wordt aan de balie direct een vergunning verleend. Zo ontdekte de gemeente een aantal zaken door out of the box te denken en door zich af te vragen of het wel nodig is. Het loopt fantastisch en roept veel aandacht op.

Hoe wordt er in de gemeente Boekel gekeken en omgegaan met de risico's van welstandsvrij beleid?

Normaal wordt er bij een dergelijke beslissing gekeken naar de risico's. In dit geval is er gezegd, dan gaat er eens wat mis, so what? Hier willen veel gemeenten een voorbeeld aannemen, om die angst los te laten. We hebben nu acht jaar ervaring en er zijn geen gekke dingen gebeurd. De gemeente is niet bang voor missers en heeft duidelijk naar de inwoners gecommuniceerd dat de verantwoordelijkheid nu bij hen ligt. Dat levert vrijheid op, maar ook verantwoordelijkheid. Er wordt bijvoorbeeld, indien er vrijstelling van het bestemmingsplan moet worden aangevraagd, altijd gevraagd of er al contact met de burens is geweest. Hierdoor houd je ook een goede verstandhouding met elkaar. Er komen geen opmerkingen binnen over welstand. Nu ligt dat ook wel minder voor de hand dan vijf jaar geleden omdat er minder gebouwd wordt in verband met de crisis. Maar mensen denken ook na over de verkoop technische waarde van hun huis.

U zegt er is niks gek gebeurd, kunt u vertellen wat het verhaal is achter het pand met die grote tekst op de gevel?

Naast de molen stond een café met een bovenwoning. Deze is afgebrand en door een projectontwikkelaar werden er onderin twee horecagelegenheden gemaakt en boven mochten twee appartementen worden gebouwd. De projectontwikkelaar wilde er vier appartementen van maken. Hij vroeg een vergunning aan voor het plaatsen van twee extra buitendeuren. Dat werd afgekeurd. Vervolgens is er op de voorgevel van het gebouw een tekst geschilderd. Tijdens carnaval is de muur wit geschilderd. Hierop deed de eigenaar van het pand aangifte bij de politie, en heeft op de gevel in het rood de volgende tekst geschilderd: "Een huis zo groot als een joekel, maar een deur noemen ze een splitsing in Boekel". Indien de gemeente welstandsbeleid zou hanteren zou hieraan wat gedaan kunnen worden. Maar het is voor de gemeente geen reden om welstand weer in te voeren. De gemeente neemt het risico dat er in een paar procent van de gevallen eens iets mis kan gaan. De gemeente wil af van overregulering, het regelen van dingen die in een paar procent van de gevallen mis kan gaan. Dat wordt niet gezien als een dergelijk groot probleem dat er een regeling voor opgesteld moet worden.

Ik probeer er achter te komen hoe gemeenten omgaan met ruimtelijk beleid, door te kijken hoe beslissingen genomen worden en welke factoren hierbij een rol spelen. Als bijvoorbeeld gekeken wordt naar de gebiedskenmerken zijn er misschien gebieden of steden in Nederland waar welstand een belangrijkere rol speelt. Zou het effect overal zo positief zijn als hier denkt u?

Wat betreft monumenten is er natuurlijk net als overal een toets. Er wordt gewerkt aan een monumentenlijst, maar er zijn er niet veel. Iemand wil een monument omdat hij of zij dat mooi vindt en niet omdat ze er een moderne woning van willen maken. Alles wat nu historisch en waardevol is, is ook zonder welstand gebouwd. Het getuigt van een bepaalde mate van arrogantie dat een overheidsinstantie beter weet wat mooi is dan de inwoner die bouwt.

We hebben hier gezien in de tijd van welstand dat er juist risicoloos steeds hetzelfde gebouwd werd. Er worden hier woningen gebouwd van twee verdiepingen met een kap en ernaast een woning van een oude echtpaar die alles gelijkvloers hebben, en dat kan. Mensen moeten hierin hun eigen keuze kunnen maken.

En hoe denken professionals (projectontwikkelaars en architecten) hierover?

De gemeente is blij dat ze het bouwproces op deze manier hebben kunnen versnellen. Ook bouwers en architecten zijn hier blij mee. Er komt wel meer op het bordje van de architect te liggen. Ze kunnen zich niet meer verschuilen achter welstand en moeten zelf motiveren waarom iets wel of niet geoorloofd is.

Hoe is die dereguleringslag verder te zien in de gemeente?

Er zijn een heleboel zaken die de overheid naar zicht toe heeft getrokken waarvan de gemeente Boekel zich afvraagt of dat wel altijd nodig is. Er is geen enkele Nederlander die de complete wetgeving kent, er is veel te veel en we moeten het met minder kunnen doen. Hierin is een flinke dereguleringslag gemaakt. Het is belangrijk om de regelgeving eens in de zoveel tijd te bekijken en aan te passen. En dat het de burger duidelijk is dat hij/zij hier ook een verantwoordelijkheid in heeft.

We hebben hier bijvoorbeeld een klein bedrijventerrein, grote bedrijven mogen zich hier niet vestigen. Je kunt een gruwelijke ambitie hebben, maar waar gaat het uiteindelijk om? Het gaat erom dat iets belangrijk en goed is voor het bedrijf, en niet voor de gemeente. Dus als zij een bord willen plaatsen omdat dat goed is voor hun bedrijf, vinden wij dat prima. Als overheid moet je dan wat terughoudender zijn in wat je mensen oplegt. Zo heeft de gemeente voor een lokale speeltuin, die naar de mening van omwonenden niet goed genoeg onderhouden werd een commissie opgericht. Hierdoor wordt de speeltuin nu, met subsidiëring van de gemeente, door de omwonenden zelf onderhouden.

En hoe zit het met de andere instrumenten, zoals het bestemmingsplan?

Regelingen die niet gebruikt worden, hoeven ook niet te bestaan. In Boekel is welstand ook niet vervangen door andere instrumenten. Ze willen juist verminderde regeldruk. Ook bestemmingsplannen worden juist ruimer. Ook voor een nieuwe uitbreidingswijk is geen beeldkwaliteitsplan opgesteld. Dit heeft immers ook geen zin, omdat er geen welstandstoets is waar het beeldkwaliteitsplan aan gekoppeld kan worden. Op het moment dat er een projectontwikkelaar op komt, vinden er wel gesprekken plaats over het type bebouwing dat er komt. Op korte termijn worden alle bestemmingsplannen gemoderniseerd en vereenvoudigd

waarbij teruggegaan wordt op drie bestemmingsplannen. Er worden alleen nog wat maatvoeringen vastgelegd in het bestemmingsplan zoals de maximale goothoogte, nokhoogte en het bebouwingsoppervlak.

De gemeente Kaag en Braassem heeft de excessenregeling wel in stand gehouden. Was dat voor Boekel geen optie?

Gemeenten die wel een excessenregeling instellen of welstand overeind willen houden, doen dat uit angst voor wat er zou kunnen gebeuren. In Boekel is te zien dat die angst niet terecht is. Ambtenaren zien vaak beren op de weg, soms teveel. Dan moet er gezegd worden, die beren zullen wel komen, maar zo weinig dat we het wel aandurven. Je hebt een sterke bestuurder nodig die die kar wil trekken. Ook is een gemeenteraad nodig die de beslissing durft te nemen om het erop te wagen. Lukt het niet dan kun je altijd nog terug. Dan staan er een paar panden die niet helemaal mooi zijn. Die staat er nu ook, en die zijn met welstand tot stand gekomen. Het advies van Boekel is, schaf het af, ga er twee jaar mee aan de slag en kijk dan wat er eventueel aan excessen is geweest. Daar kun je eventueel een regeling voor opzetten en die is dan ook ergens op gestoeld.

Waarom kiest niet iedere gemeente voor welstandsvrij beleid?

Wij zijn tevreden met ons systeem en doen nog steeds missiewerk, staan open voor iedereen die geïnteresseerd is. De praktijk wijst uit dat we minder ambtelijke kosten hebben, minder kosten voor de burger en minder proceduretijd. Maar alles moet kloppen, je hebt een sterke bestuurder nodig die draagvlak heeft en een gemeenteraad die mee wil.

Interviewverslag

J. Beeksma, medewerker afdeling vergunningen en handhaving gemeente Heerenveen, 16-08-'12, Heerenveen

De gemeente heeft sinds de Woningwetwijziging in 2004 een dereguleringslag gemaakt. In de gemeente zijn een aantal gebieden aangewezen die niet meer getoetst worden aan welstand. Waar komt deze keuze volgens u vandaan?

De gebieden die als neutraal aangewezen konden worden werden in 2004 welstandsvrij. In deze gebieden vind geen herstructurering of ontwikkeling meer plaats. Gebieden die geen hoge culturele waarde hebben of een hoge architectonische kwaliteit worden als neutraal aangewezen en zijn welstandsvrij geworden. We hebben voornamelijk naar de gebiedskenmerken gekeken en op basis hiervan een differentiatie aangebracht door met verschillende welstandsniveaus te gaan werken. Er wordt op drie manieren getoetst, regulier, licht en luw.

De gemeente staat nu op het punt verder te gaan dereguleren, om zo nog meer los te laten. Op welke manier doet de gemeente dit volgens u?

De welstandstoets aan de achterkant wordt bijna overal losgelaten. In een regulier welstandsgebied wordt aan meer criteria getoetst dan in een licht welstandsgebied. Een groot deel van de gemeente dat nu onder de reguliere welstandstoetsing valt, waaronder het gehele buitengebied, komt in de herziene nota onder de lichte welstandstoets te vallen. Hierbij wordt dan alleen nog gekeken naar de hoofdvorm en het materiaalgebruik. (We kijken nog een tijdje naar de kaart van Heerenveen waarop Dhr. Beeksma laat zien welk gedeelte nu nog onder reguliere welstand valt en straks onder het lichte welstandsgebied valt).

De hoofdvorm kan toch ook in het bestemmingsplan worden geregeld? Zit er verschil in de manier waarop er vanuit het bestemmingsplan of welstand naar deze hoofdvorm wordt gekeken?

Er zit inderdaad overlap tussen de welstandsnota en het bestemmingsplan, waar ook aan de hoofdvorm van een gebouw eisen worden gesteld. Het bestemmingsplan geeft de maximale maten aan, in de welstandsnota wordt er meer naar de onderlinge verhoudingen van volumes gekeken.

Lichter toetsen in een groot gebied, toch stelt de gemeente wel weer een excessenregeling op, waar de gemeente Heerenveen het sinds 2004 zonder excessenregeling heeft gedaan. Wat zijn hiervoor de beweegredenen?

Het was oorspronkelijk de bedoeling dat er voor de gebieden waar welstandseisen gelden een excessenregeling opgesteld zou worden, maar vanwege de tijdsdruk is dit er niet van gekomen. Van 2004 tot op heden heeft de gemeente het dan ook zonder excessenregeling moeten stellen. Het is altijd de bedoeling geweest bij een herziening van de welstandsnota de excessenregeling weer in werking te stellen. Dit maakt het voor de gemeente iets makkelijker om te kunnen handhaven als dat nodig is. Er is een verschuiving gaande van toetsend naar handhavend werken. We hebben behoefte aan dat vangnet.

Er is een evaluatie geweest van de welstandstoets zoals deze nu plaats vind sinds 2004. Hierin kwam naar voren dat de gemeente opnieuw een dereguleringslag wil maken. Toch vind ik het dan bijzonder dat er wel weer wordt gekozen voor een excessenregeling. Zou het niet beter bij het Heerenveens model aansluiten als een regeling waarvan geen gebruik is gemaakt in zeven jaar tijd afgeschaft zou worden?

Daar is eigenlijk nooit sprake van geweest, het is gewoon altijd de bedoeling geweest dat er wanneer hiervoor de mogelijkheid was, weer een excessenregeling ingesteld zou worden.

In de evaluatie kwam ook naar voren dat de gemeente ervaart dat er meer behoefte is aan handhaving, ondanks dat zich geen excessen hebben voorgedaan sinds 2004. Hoe merkt u deze behoefte binnen de gemeente?

We merken dat er tegenstrijdigheden zijn tussen de welstandsnota en andere instrumenten zoals het beeldkwaliteitsplan en het bestemmingsplan. De criteria die binnen deze instrumenten voor bepaalde gebieden zijn opgesteld komen niet altijd met elkaar overeen. Er wordt wel eens om ontheffing van het bestemmingsplan gevraagd en vanuit het team stedenbouw zie je dat er dan veel gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid om nadere eisen te stellen aan welstand. Ook via het beeldkwaliteitsplan worden regelmatig aanvullende eisen gesteld. Dit brengt een beetje een

verschuiving van het werk met zich mee. We gaan de komende periode dan ook bezig met het herzien van de bestemmingsplannen waar we beter op de afstemming met welstand gaan letten.

Welstand wordt daarmee dus indirect vervangen door andere instrumenten. Heeft dit puur te maken met het feit dat die instrumenten niet goed op elkaar afgestemd zijn of is er echt behoefte aan die controle? Wat verwacht u hier straks van als er meer gebieden onder de lichte welstandstoets vallen maar er wel weer gebruik gemaakt kan worden van de excessenregeling?

Ik denk dat het puur met de afstemming van die instrumenten te maken heeft, als die afstemming er is moet dit minder worden. Ik verwacht niet dat er veel gebruik gemaakt gaat worden van de excessenregeling.

Interviewverslag

K. Postma, Directeur Proplan Ontwikkeling, 31-10-'13, Heerenveen

Ik laat u ten eerste mijn conceptueel model zien, waarin drie factoren zijn te zien die bij gemeenten doorslaggevend lijken te zijn bij het maken van beslissingen ten aanzien van het sturen op ruimtelijke kwaliteit, te weten de gebiedskenmerken, historische ervaringen met welstand en de risicobereidheid van een gemeente. Mijn vraag aan u waar u deze gemeente op deze lijn van sturen naar zelfregulering zou plaatsen?

Laat ik dan een vergelijking maken met andere gemeenten. Alle gemeenten worstelen hier op het moment mee, hoe om te gaan met deregulering en kwaliteitszorg. Wij zijn in Meppel bezig met een hele grote gebiedsontwikkeling, dan kom ik daarvandaan wel even bij Heerenveen uit straks. Ik had deze week al een discussie met de projectontwikkelaar van Almere hout, daar moeten straks ook 15.000 woningen bij komen, en die laten eigenlijk alle regels van het verleden los. Hoezo een beeldkwaliteitsplan, hoezo een verkavelingsplan waarin alles vaststaat? In Meppel stellen ze een structuurvisie vast, en dan is het aan de markt om met plannen te komen. Deze plannen worden alleen nog getoetst of het past. Heerenveen gaat ook die kant op. Een kant op willen gaan is beleid, en een kant op gaan is iets van mensen. Dan loop je er tegenaan dat de mensen die hiermee om moeten gaan ambtenaren zijn die er al waren. Dit laat zich niet zo makkelijk aanpassen. Dat is een andere denkwijze, heb ik dan niks meer te vertellen? Dat is een zoekproces. Dit gaat in de ene gemeente makkelijker dan de andere. We gaan weer beginnen met de herontwikkeling van het Falkena park in het centrum van Heerenveen. Dit plan sluit hierbij aan. De architect komt met plannen, de gemeente begeleid, vind er iets van, toetst, begeleid, regelt de procedures die doorlopen moeten worden zoals het bestemmingsplan en dergelijke. Maar het werk wordt door de projectontwikkelaar gedaan. Dus waar zit Heerenveen? Ik kan het nog niet goed aangeven...Kun je uitleggen wat je bedoelt met sturen en zelfregulering?

In Boekel bijvoorbeeld wordt geen gebruik gemaakt van welstand, alleen nog van de balie bouwvergunning De gemeente heeft puur een procedurele toetsende rol. Het klinkt uit uw verhaal

alsof de gemeente Heerenveen dezelfde kant op gaat en een meer toetsende rol inneemt, alleen blijft de gemeente gebruik maken van de welstandstoets en een welstandscommissie.

Oké, wij gaan hier bijvoorbeeld beginnen met 80 woningen. Dat wordt door een gemeentelijk ambtenaar voorgelegd aan welstand. Daar wordt besloten of zij daar zelf een beslissing over mag nemen of dat het de commissie in moet, dat is nog steeds Hûs en Hiem. Maar die toetsende rol, dat zie je overal gebeuren, ook in Heerenveen. Het wordt aan de markt overgelaten om met goede plannen te komen. Er is altijd de angst dat de markt de laagste prijs opzoekt, maar daar heeft de markt ook niks aan. Je moet een plan maken wat voor een belegger of private koper interessant kan zijn. Dat besef begint steeds beter door te dringen.

Het valt mij op dat waar welstand wordt afgeschaft men terugvalt op traditie. We kiezen allemaal weer voor de traditionele jaren '30 woning. Merkt u dit ook in uw werk?

Weet je hoe dat komt. Dat is de wens van de consument. Welstand was wel eens te ambitieus. Er werd wel teveel voorgeschreven wat men mooi moest vinden, wat de wijk moest uitstralen. Welstand is een groepje architecten. De projectontwikkelaar kijkt naar de consument, naar de bewoner. En daar mag af en toe best iets unieks tussen zitten. Die kwaliteit mag je van ontwikkelaars ook verwachten. De projectontwikkelaar werkt op verschillende plekken. Heeft commerciële belangen, werkt met verschillende partijen, verschillende consumenten. De welstandscommissie heeft wat dat betreft een te beperkt referentiekader. De architect wil meer kwaliteit bieden dan de gemeente voor ogen heeft, en dat begint te veranderen. Ook in Heerenveen.

Dus u ziet wel een tendens, ondanks de keuze voor een welstandstoets en – commissie dat er meer vrijheid komt.

Ja zeker hoor, dat komt er duidelijk aan. Dat creëren we zelf. De overheid moet meer privaat en marktgericht gaan opereren, dat versterkt elkaar.

Ik zag twee wat grootschalige projecten binnen Heerenveen waarbij jullie betrokken zijn. Wat merkt u binnen deze projecten van deze ontwikkelingen?

Falkena zijn we druk mee bezig. Falkena binnen heeft twee jaar stil gelegen, heeft met de marktsituatie te maken en met een faillissement van twee van de ontwikkelaars. We pakken het plan opnieuw op. We hebben een nieuwe inzet, een nieuwe manier waarop we dit willen gaan doen. Dat wijkt af van het beeld dat de gemeente toen had. Dat pakt de gemeente goed op. We gaan er een parkgebied van maken met minder woningen, maar met meer kwaliteit. Het denken toen was zoveel mogelijk woningen, in een groene setting. Apart, je roept een groene setting en je roept groen, dat verdraagt elkaar niet goed. We gaan nu weer naar een maat toe van huizen van zeven meter breed. Dat is duurder, maar de markt is aan het kantelen. Het gaat ook Falkena Park heten, je woont in een huis in een park in de stad. Er wordt een kwaliteitsslag gemaakt. Je creëert een woonsfeer, waar een huis bij gezocht wordt in plaats van een ontwerp bedenken en zeggen 'dit is mooi'. Cataloguswoningen werken we niet meer mee. De gemeente vindt dat leuk, die wil daar aan meewerken.

En Skôatterwold? Dat is inmiddels voltooid?

Nee dat heeft ook stil gelegen, wordt ook weer opgepakt. Dat is helemaal ontwikkeld vanuit het klassieke verleden. Structuurvisie, beeldkwaliteitsplan. De gemeente heeft de hele infrastructuur neergelegd, en dan mag je er nog een woning bouwen. Dat gaat de komende tien jaar veranderen. De strakke regievoering van de overheid, bijvoorbeeld bij Vinex locaties, daar wordt niemand gelukkig van. Dat zie je nu pas. Hoog opgeleiden bedachten hoe mensen moesten zijn en hoe ze moesten willen wonen. De andere kant is je kunt ook niet alles vrijlaten. Daar is Nederland te klein voor en te vol. Je moet daarin wel de balans vinden tussen een stukje deregulering en regulering. Maar daar zijn we goed mee op weg.

Is welstand hierbij nog nodig?

Nee, ik vind het niet nodig. Wellicht alleen voor een toetsende rol. Ik heb een plan bedacht en dan ga je naar welstand om eens te praten over wat men ervan vindt. Een coachende rol, dan heeft welstand een toegevoegde waarde. Niet een rol waarin men roept dit klopt niet en dat moet anders en kom dan maar terug. De beeldkwaliteit is nog wel belangrijk dat daar een toetsende rol aan te pas komt. Je moet de kwaliteit willen bewaken, maar niet willen aansturen. Met een strenge

welstandscommissie krijg je constant een compromis van een compromis. Ik heb liever dat er een ontwerp komt waarvan de een zegt ik vind het mooi, en de ander niet. En dat is dan prima.

En wat betreft de excessenregeling. In de gemeente Boekel werd gesteld dat de angst voor excessen onterecht is, toch kiest de gemeente Heerenveen wederom voor een excessenregeling, na het zeven jaar zonder te hebben gesteld. Wat vind u hiervan?

Ik heb er geen ervaring mee...Dat zit aan de achterkant van het proces dus daar krijg ik niet mee te maken.

Kom ik nog even terug op mijn eerste vraag. Waar zou u Heerenveen plaatsen?

Er is een verschuiving te zien van sturend naar steeds minder sturend. Duidelijk waarneembaar in drie jaar tijd. Dit is in heel Nederland te zien. Heerenveen gaat hier wel open mee om. Heerenveen speelt in op het initiatief vanuit de markt.

Interviewverslag

W. Joosten, Architect bij VRP architecten, 23-12-'13, Kaag en Braassem

In de gemeente Kaag en Braassem wordt alleen nog gebruik gemaakt van een excessenregeling. In de voormalig gemeente Jacobswoude was welstand afgeschaft, in de gemeente Alkemade werd nog gebruik gemaakt van de welstandstoets voor de fusie van de gemeenten. Hebt u het gevoel dat deze excessenregeling nu genoeg is?

Het is een uitgestrekte gemeente met veel buitengebied en een aantal kleine kernen. De architectonische en stedenbouwkundige kwaliteit vind ik vrij armoedig. Sommige kernen hebben een prachtige brink of oude kern, dit is allemaal nieuwer. Als er iets gebouwd wordt is dat een verbetering, waarbij welstand niet echt nodig is.

Dat komt dan inderdaad bij mij terug onder het kopje gebiedskenmerken, waarbij deze van dergelijke kwaliteit zijn dat dit niet middels een welstandsnota beschermd hoeft te worden. Vanuit de gemeente kreeg ik ook mee dat er dusdanig weinig aanvragen binnen kwamen dat welstand niet echt nodig leek.

Ja en op heel praktisch gebied, we hebben hier jaren in het groene hart gezeten, dus er mocht niet meer dan 6 à 10 huizen per jaar gebouwd worden in de gemeente. Dus er kwamen nauwelijks aanvragen, want ze konden niks. Het bleef bij wat dakkappeltjes. Dat hele beleid sloeg nergens op. Wat wel van belang is om te reguleren waar je wel en niet mag bouwen, dat is in deze gemeente eigenlijk veel belangrijker.

Maar dat gebeurt niet met welstand?

Dat gebeurt met bestemmingsplannen. Welstand is niet van belang. Inpassen in de bestaande omgeving. Waar hij wel met welstand te maken heeft gehad, was het niet interessant, welstandsgedelegeerde waar afspraken mee gemaakt werden, die kende je, dus het was niet echt spannend.

Heeft de schaal van projecten hier ook mee te maken? Bij grotere projecten komt vaak eerder een architect aan bod, maar ik heb niet het idee dat in deze regio heel veel grootschalige projecten plaatsvinden.

Vaak vallen projecten in deze omgeving niet eens echt op. Het is allemaal heel kleinschalig en architectonisch stelt het allemaal niet zoveel voor. Als je iets heel zorgvuldig doet valt het nog meer op dan wanneer je dat niet doet.

Ik heb inderdaad wat rondgereden in de gemeente, nou heb ik niet de hele gemeente gezien maar...

Op het prachtige stadhuis zeker in Roelofarendsveen, nou dat zegt alles. Als je iets weet van architectuur of ruimtelijke ordening.. In Boekel is dat heel anders, daar staan panden uit 1550, dat heb je hier helemaal niet. Misschien heeft de gemeente 5 monumenten, voor zo'n enorm gebied. Het belangrijkste is inpassing in een bepaalde omgeving.

Ik heb u mijn conceptueel model gestuurd, dat ik als leidraad gebruik bij dit onderzoek. Ik wil u vragen hier even naar te kijken. Er wordt op verschillende manier omgegaan met de verruiming in wet- en regelgeving. Bij de interviews bij gemeenten kwam voornamelijk naar voren dat de keuze hiervoor te maken heeft met de gebiedskenmerken van de regio, de ervaringen (positief al dan negatief) met de welstandscommissie en de risicobereidheid van de gemeente. Eronder is een lijn te zien met twee extremen, sturen of zelfreguleren. Waar staat voor u de gemeente Kaag en Braassem op die lijn?

We hebben de gebiedskenmerken al even besproken, die zijn voornamelijk van belang in dit gebied. Wat betreft de historische ervaringen, ik zit hier al een tijdje. Ik ken een aantal welstandsgedelegeerden. De historische ervaringen in deze gemeente zijn niet slecht, volgens mij denkt de gemeente daar hetzelfde over. Je zit hier eerder richting zelfregulering dan richting sturen. De risicobereidheid is niet interessant hier, want er zijn niet echt risico's te nemen.

Net als de gemeente Heerenveen de excessenregeling weer in het leven roept ondanks het feit dat er zich geen excessen hebben voorgedaan, bleef ook in de gemeente Kaag en Braassem de excessenregeling in stand, is de angst voor excessen terecht?

Kan ik me niet voorstellen, maar ik snap de keuze wel. Er zijn enorme plannen in deze gemeente. Deze zijn bijna allemaal van tafel geveegd door de crisis, maar er zijn plekken waar nog wel wat bedacht kan worden, en een middel om dan op te kunnen treden kan dan handig zijn. Het heeft niets te maken met een bepaald risico. Als er al iets gebeurt op grootschalig niveau is de gemeente er zelf bij betrokken.

Merkt u zelf veranderingen met betrekking tussen het werken met en zonder een welstandscommissie?

Ik merk wel verschil. Dat heeft te maken met de manier waarop je plannen voorbereid en waarop ernaar gekeken wordt. Er wordt met een ander oog naar de plannen gekeken die je indient. Er wordt op een andere manier naar moderne vormgeving gekeken bijvoorbeeld. Er werd met een professioneel oog naar plannen gekeken. Smaak komt weer meer om de hoek kijken, omdat door ambtenaren de plannen worden beoordeeld. Ingewikkeld verhaal, omdat de gemiddelde smaak niet van hoog niveau is. Maar de professionele smaak is weer vrij elitair. Ingewikkeld verhaal of het nou ten goede is of niet.

En wat betreft de effecten op de vormgeving van de gebouwde leefomgeving, zijn hier veranderingen waar te nemen? Deze is natuurlijk sowieso aan verandering onderhevig door de tijd heen, in welke mate zijn deze toe te wijzen aan het verdwijnen van de welstandscommissie?

Ja zeker aan verandering onderhevig door de tijd. Verder heb ik niet echt het idee dat het al dan niet toetsen op welstand hierop van invloed is.

Ik zag een woning aan de Nachtegaallaan in Roelofarendsveen die door jullie is ontworpen op een plek waar een voormalig kantoor gevestigd was. Nu mag ik niet over smaak praten, maar persoonlijk vind ik het erg mooi gedaan. Ik zie wel dat de rest van de straat vrij 'klassiek' is. Hoe wordt hierop gereageerd?

Deze woning wordt ingediend en is destijds nog door welstand beoordeeld volgens mij. Je kunt een verhaal houden waarom je

dat zo doet. Iemand die dat begrijpt die kan daar een mening over hebben en toetsen of het in het



straatbeeld past. Waar kijkt een ambtenaar nu naar? Die kijken alleen naar ruimtelijke ordening, is de goothoogte goed en past het in het straatbeeld. Is dat erg? Ik vind van niet, niet in dit gebied.

Wat ik zelf heel bijzonder vond om te zien was dat in Boekel een wijk is gerealiseerd waarvan de helft met en de helft zonder welstand is gebouwd. Beide delen vergelijkend kwam ik tot de conclusie dat er op één pand na geen verschillen waren te ontdekken in bouwstijl. Mensen lijken toch veelal hetzelfde te willen en een kleine afwijking vind ook niemand een probleem.

Je kunt dit maar op een manier reguleren en dat is met het bestemmingsplan. Bijvoorbeeld in Sint Pancras waar ik met plannen bezig ben, is de goot- en nokhoogte vastgelegd. De bouwvlakken zijn 7 bij 15 meter en dan heb je het wel gehad. Als je het zo regelt, hoef je eigenlijk niet zoveel meer mee te doen. Het materiaalgebruik maakt dan niet zoveel meer uit, het ruimtelijk beeld wat je wilt creëren blijft wel in stand op deze manier.

Ik blijf het toch frappant vinden dat hoe meer er vrijgelaten wordt, hoe meer men terug lijkt te grijpen naar traditie.

Er is een maar aan deze manier van bouwen: als we alleen maar zouden bouwen in de geest van de traditie, zouden de meest mooie gebouwen die we nu in de hele wereld koesteren nooit gebouwd zijn. In Rome bijvoorbeeld zie je soms niet of een gebouw nieuw is of 300 jaar oud, en dat is jammer. Dan is er geen traditie meer voor de toekomst.

Een laatste vraag: tijdens een interview met een architectenbureau in Heerenveen kwam naar voren dat de marktsituatie steeds belangrijker lijkt te worden. De economische situatie is anders en vraagt om een andere omgang vanuit gemeenten met projectontwikkelaars. Wat merkt u hiervan?

Jazeker, ook. Dat heeft met geld te maken. Er liggen heel veel plannen stil. Er liggen prachtige plannen klaar met veel ruimte, bomen en hoge ruimtelijke kwaliteit, en die plannen zijn nu niet meer haalbaar. De grondprijzen lagen hoog en plannen konden voor veel geld verkocht worden. Er moet op een simpelere, eenvoudiger manier gebouwd worden, meer gefaseerd. Veel meer geënt op wat men op dit moment op de markt wil. Dan heeft de gemeente veel meer in te voegen dan een paar jaar geleden.