

Een reflectie over welstandsregels in het omgevingsplan

Houdt welstand wel stand onder de Omgevingswet?

Sarah Ros is bestuursadviseur fysieke leefomgeving en Omgevingswet. Bas Schout is planoloog en adviseur fysieke leefomgeving en omgevingskwaliteit.

In de Omgevingswet, die naar verwachting tussen januari 2021 en januari 2022 in werking zal treden en de fysieke leefomgeving in samenhang benadert, wordt de term ‘welstand’ weinig gebruikt. Daarvoor in de plaats wordt de term ‘uiterlijk van bouwwerken’ gebruikt en heeft de wet onder meer tot doel het bereiken en in stand houden van een goede omgevingskwaliteit. De vraag is wat hier eigenlijk mee wordt bedoeld, en hoe het straks zit met de toepassing in de praktijk. Sarah Ros en Bas Schout geven mogelijke antwoorden.

In de Omgevingswet komt een groot aantal wetsartikelen niet meer terug. Sommige regels vervallen helemaal, andere regels worden gedecentraliseerd. Om een regel-vacuum te voorkomen is in de Omgevingswet een bruidsschat opgenomen. Zodra de Omgevingswet in werking treedt, maakt de bruidsschat onderdeel uit van gemeentelijke regels. Een groot deel van die gemeentelijke regels, zoals die in bestemmingsplannen en de bruidsschat, komen dan in het *tijdelijke omgevingsplan*. Elke gemeente wijzigt het tijdelijk omgevingsplan voor 2029 in een *nieuw omgevingsplan* zodat de regels helemaal voldoen aan de Omgevingswet.

In dit nieuwe omgevingsplan bepaalt de gemeente of activiteiten met of zonder ruimtelijke omgevingsvergunning kunnen worden verricht. Dit doet de gemeente door omgevingsplan-activiteiten op te nemen en te kiezen tussen algemene regels en beoordelingsregels. Als er algemene regels gelden voor een activiteit dan zijn die duidelijk en direct werkend waardoor er geen vergunningplicht nodig is. Als er beoordelingsregels voor een activiteit zijn opgenomen, dan kunnen die multi-interpretabel of open zijn waardoor een nadere beoordeling van het college van burgemeester en wethouders nodig

is. Er is daarom een vergunningplicht gekoppeld aan beoordelingsregels.

Beoordelingsregels

In de bruidsschat is ook opgenomen dat een omgevingsvergunning voor het bouwen alleen verleend wordt als het uiterlijk en de plaatsing van het bouwwerk niet in strijd zijn met redelijke eisen van welstand. De regel ‘niet in strijd met redelijke eisen van welstand’ is op meerdere manieren te interpreteren. Daarom geldt voor bouwactiviteiten waarvoor welstandseisen zijn vastgesteld straks een ruimtelijke vergunningplicht. Deze vergunningaanvraag wordt beoordeeld volgens de criteria van de huidige welstandsnota, die als beleidsregel¹ gekoppeld zijn aan het tijdelijk omgevingsplan.

Voor het nieuwe omgevingsplan geldt dat als regels worden opgenomen over het uiterlijk van bouwwerken en de toepassing daarvan uitleg behoeft, de gemeenteraad beleidsregels vaststelt voor de beoordeling of een bouwwerk aan die regels voldoet.²

De gemeenteraad stelt tevens een gemeentelijke adviescommissie³ in die in ieder geval tot taak heeft te adviseren over de aanvragen om een



omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit en voor andere activiteiten die de gemeenteraad heeft aangewezen. Daarnaast kan het college van burgemeester en wethouders de commissie advies vragen over het ontwikkelen van beleid. Er is geen overgangsrecht voor de huidige welstands- en/of monumentencommissie. Gemeenten moeten de gemeentelijke adviescommissie nog voor het in werking treden van de Omgevingswet instellen.

Minder vergunningplicht

De term 'welstand' verdwijnt min of meer met de Omgevingswet, maar voorlopig blijft met de bruidsschat de beoordelingsgrondslag voor welstand onveranderd. Tegelijkertijd beoogt de Omgevingswet geen complexe procedures voor vergunningaanvragen meer. De makkelijkste weg is om in het nieuwe omgevingsplan zo veel mogelijk los te laten en activiteiten te regelen met algemene regels, zodat een vergunningaanvraag niet meer nodig is.

Met de Omgevingswet wordt naast het uiterlijk van bouwwerken nog een nieuwe term geïntroduceerd: 'omgevingskwaliteit'. Net als een veilige en gezonde leefomgeving is het bereiken en in stand houden van een goede omgevingskwaliteit een maatschappelijk doelstelling van de Omgevingswet⁴. Omgevingskwaliteit gaat over het belang van cultuurhistorie, stedenbouw, architectuur, landschap en natuur. Een veelomvattende definitie die subjectief en vaak relatief is, dus afhankelijk van de plek en de betrokkenen. In de memorie van toelichting van de Omgevingswet aangegeven met de zinsnede 'de menselijke beleving van een plek en de intrinsieke waarde die we daar gezamenlijk aan geven'⁵.

Hoe verhoudt de intentie van 'loslaten' zich tot de zorgplicht voor een goede omgevingskwaliteit? Elke gemeente heeft een bepaalde ambitie voor een aantrekkelijke omgeving. Wat van waarde is willen we op zijn minst mooi houden. De zorg voor een aantrekkelijke omgeving kun je als gemeente niet onbeperkt loslaten en vraagt in sommige gevallen juist om duidelijke keuzes en kaders.

Het is een lastige opgave om het uiterlijk van bouwwerken of omgevingskwaliteit in algemene objectieve regels in een omgevingsplan vast te leggen, zoals dat bijvoorbeeld wel kan bij geluidsnormen of bouwhoogten. Regels over kwaliteit zijn vaak multi-interpretabel en afhankelijk van meerdere factoren. Als de omgevingskwaliteit in het geding is, vraagt dat betrokkenheid van de omgeving, deskundigheid en uiteindelijk een bestuurlijke afweging. Met andere woorden; een vergunningplicht met participatie. In ieder geval bij grotere ontwikkelingen of bij ingrepen in waardevolle of kwetsbare gebieden. Maar als we vast blijven houden aan oude principes en procedures lijken de intenties van de Omgevingswet een illusie te worden. Is er een oplossing?

Initiatiefnemers

Er is niks beters dan kwaliteit die ontstaat uit de omgeving zelf. Ontwikkelingen met een brede betrokkenheid leveren bijna altijd een meerwaarde aan omgevingskwaliteit. De wet heeft de participatie overgelaten aan de initiatiefnemer. Als de initiatiefnemer voor participatie kiest moet hij die participatie zelf vormgeven en uitvoeren. Als initiatiefnemer kun je bij de indiening van je vergunningaanvraag ook volstaan met aan te geven dat je de buurt niet »

hebt betrokken bij je plannen. Dat is niet altijd voldoende of wenselijk.

Eenzijds willen we meer ruimte voor ontwikkelingen en anderzijds duidelijke kaders over behoud of benutten van aanwezige kwaliteiten. Het wordt met de Omgevingswet uitgelegd als ‘ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit’. Dit vraagt aandacht in de omgevingsvisie en om maatwerk in het omgevingsplan. Als gemeente is het zoeken naar de juiste verhouding in wat je met algemene regels wilt regelen en wanneer een vergunning met afweging op basis van beoordelingsregels nodig is. Voor beschermd erfgoed is het begrijpelijk dat bij de meeste ingrepen een vergunning nodig is. Voor

Durf keuzes te maken op basis van kwaliteit

rijksmonumentenactiviteiten is dat zelfs in de Omgevingswet⁶ vastgelegd. Maar voor andere waardevolle of kwetsbare panden, ensembles, wijken of landschappen niet. Dit betekent dat een gemeente principekeuzes moet maken. In welke gevallen is een bepaalde mate aan kwaliteitszorg voor de omgeving noodzakelijk? En in welke gevallen voert de gemeente de regie op het participatieproces?

Bij het opstellen van een omgevingsplan – en eigenlijk al bij de omgevingsvisie – is het dus belangrijk om zicht te hebben op de gebiedsgerichte kwaliteiten als basis voor uitwerking in kwaliteitsdoelen. Een eerste stap is om in samenspraak met alle betrokkenen gebiedsgerichte kwaliteiten en doelen vast te leggen.

Maatwerk en deskundigheid

De aandacht voor kwaliteit moet meer een

vanzelfsprekendheid worden bij beleidsontwikkeling en aan het begin en tijdens plan- en ontwerpprocessen. Precies zoals de Tweede Kamer in een aangenomen motie⁷ heeft gevraagd. In deze motie verzoekt de Kamer de regering om ‘in het implementatietraject van de Omgevingswet gemeenten te stimuleren de adviescommissie ook in te zetten om initiatiefnemers aan de voorkant van het proces te adviseren en uit te dagen om hun plannen met zo veel mogelijk kwaliteit en consensus te realiseren en het welstandstoezicht achteraf geleidelijk af te bouwen.’

Het vraagt een andere rol van adviseurs en de commissie, en een ander doel van de advisering. Meer gericht op meedenken, oplossingsgericht, in samenhang en op basis van kwaliteiten in plaats van vooraf in beton gegoten beoordelingscriteria. In de praktijk zijn al goede voorbeelden bekend, zoals het werken met kwaliteitsteams en stadsbouwmeesters. De gemeentelijke adviescommissie kan daar ook een rol in krijgen. Daarvoor is wel een commissie nodig met een bredere reikwijdte en een andere adviesrol dan we nu kennen met de monumenten- of welstandscommissie. In de recent verschenen handreiking *Adviesstelsel voor omgevingskwaliteit*⁸ wordt dit perspectief verder toegelicht. In het omgevingsplan kunnen procesregels worden opgenomen wanneer de commissie om advies wordt gevraagd. Gekoppeld aan gestelde kwaliteitsdoelen levert dit maatwerk voor omgevingskwaliteit.

Oude wijn in nieuwe zakken? Nee, want loslaten is ook dat we ons niet meer verschuilen achter beoordelingsregels, maar vooraf het gesprek aangaan over kwaliteit. Een nieuw uitnodigend kwaliteitsstelsel met een vanzelfsprekende zorg voor de omgeving gebaseerd op doelen in plaats van regels. Regie op kwaliteit kan namelijk ook inspirerend en stimulerend zijn in plaats van toetsend en oordelend. «

01 Artikel 4.114 Invoeringswet, overgangsrecht. Welstandsnota wordt beleidsregel voor het uiterlijk van bouwwerken.

02 Artikel 4.19 Omgevingswet, beleidsregels uiterlijk van bouwwerken.

03 Artikelen 16.15a en 17.9 Omgevingswet

04 Artikel 1.3 en 1.6 Omgevingswet, maatschappelijke doelstelling en zorgplicht

05 Memorie van toelichting Omgevingswet, 2014, pag. 57-58, Maatschappelijke doelen van de wet.

06 Artikel 5.1 Ow, lid 1: Verbod om een rijksmonumentenactiviteit te verrichten zonder omgevingsvergunning. Artikelen 5.18/5.22 Ow en afdeling 8.8 Bkl: Beoordelingsregels aanvraag omgevingsvergunning rijksmonumentenactiviteit.

07 Bron: motie Veldman/de Vries, Kamerstuk 33962 nr. 120

08 ‘Adviesstelsel voor omgevingskwaliteit, handreiking voor het instellen van de gemeentelijke adviescommissie en andere adviseurs voor omgevingskwaliteit’, deel 1, februari 2020, VNG, Rijksdienst voor het cultureel erfgoed en Federatie Ruimtelijke Kwaliteit.