



**LOKAAL BESTUUR  
ALS OPDRACHTGEVER  
VAN WELSTANDS-  
COMMISSIES**

WZNH adviescommissies voor ruimtelijke kwaliteit, Alkmaar 2008

**LOKAAL BESTUUR  
ALS OPDRACHTGEVER  
VAN WELSTANDS-  
COMMISSIES**

dr. ir. N. de Vreeze

**OORSPRONG VAN DE PUBLIEKE REGULERING VAN DE KWALITEIT VAN HET BOUWEN** Kwalitatieve oordelen vormen hoe dan ook een cruciaal en essentieel onderdeel van besluitvormingsprocessen bij de totstandkoming van bouwwerken. In stedelijke gebieden, maar ook in landelijke regio's, is daarbij altijd een afweging nodig tussen individuele particuliere belangen en bevoegdheden enerzijds, en de sfeer van collectieve publieke besluitvorming anderzijds. Vanaf het eind van de negentiende eeuw is het in de westerse wereld, en ook in Nederland via de Woningwet, aanvaardbaar geworden dat een collectieve, publieke norm ten aanzien van de kwaliteit van bouwwerken, stadsuitbreidingen en landschap- en waterbeheer als toetsingskader ten grondslag wordt gelegd aan de toelaatbaarheid van individuele bouwinitiatieven. In de eeuwen daarvoor waren al allerlei vormen van publieke en collectieve controle en normstelling tot ontwikkeling gekomen. Maar deze vormen van collectieve normstelling en oordeelsvorming zijn altijd beperkt geweest tot incidentele bouwplannen en lokale ontwikkelingen. Alleen in geïsoleerde, sterk samenhangende sectoren van het maatschappelijk leven is een lange traditie van collectieve kwaliteitsregulering en kwaliteitstoetsing ontstaan, zoals het beheer van dijken en waterlopen.

In de Woningwet van 1901 werd voor het eerst in een landelijke wet vastgelegd dat de kwaliteit van bouwwerken en stadsuitbreidingen mocht worden getoetst aan een publieke norm. Er was sprake van drie soorten normstellingen en kwaliteitsoordelen. De goede verstaander zal herkennen dat het om drie fundamentele kwaliteitsaspecten gaat, die al door de Romeinse wijsgeer Vitruvius in het begin van onze jaartelling werden onderscheiden.

I Bouwwerken zouden tenminste moeten voldoen aan technische en functionele normen die in een gemeentelijke bouwverordening zouden moeten worden vastgelegd. Het ging daarbij volgens de Woningwet tenminste om voorschriften over de degelijkheid van toegepaste materialen en constructies, het voorkomen van brandgevaar, de toevoer van licht en lucht, de beschikbaarheid van drinkwater, de afmeting van vertrekken en nog enkele andere zaken.

II Vervolgens konden in het kader van de verplichte uitbreidingsplannen, en later in bestemmingsplannen, functionele eisen gesteld worden aan bepaalde locaties. Niet ieder bedrijf zou zich zomaar overal mogen vestigen. In een uitbreidingsplan konden daarvoor als toetsingskader voor bouwinitiatieven de nodige regels worden opgesteld.

III En dan was er altijd de discussie over de esthetiek. De wetgever heeft het nodig gevonden ook een publieke esthetische toetsing van bouwwerken te kunnen laten plaatsvinden. Niet ieder gebouw is, in esthetische zin, goed genoeg en passend voor een bepaalde locatie. Het onnodig bruuskeren van stedelijke schoonheid moest kunnen worden voorkomen.

In de eerste algemene leidraad voor het opstellen van bouwverordeningen volgens de Woningwet werd gesteld dat het er niet om ging dat bouwwerken een bepaalde vorm en een bepaalde mate van schoonheid zouden moeten hebben, maar er zou voorkomen moeten kunnen worden ‘...dat zij door lelijkheid aanstoot kunnen geven’.<sup>1</sup> Sindsdien is er steeds discussie geweest over de verantwoordelijkheid van het lokale politieke bestuur voor de architectonische en stedenbouwkundige kwaliteit van de gebouwde omgeving, en voor de schoonheid ervan, altijd

<sup>1</sup> Zie Mr. L. Lietaert Peerbolte, *Leidraad bij het samenstellen of herzien van bouwverordeningen*, Den Haag 1927.

weer met dezelfde argumenten: er kunnen goede redenen zijn om op te treden tegen lelijkheid, platvloersheid, banaliteit, commercieel opportunisme en gebrek aan vakmanschap van opdrachtgevers, ontwerpers en bouwers. Maar altijd was er ook weer dat dodelijke tegenargument: wie moet daarover oordelen en op grond waarvan?

Er is in de Woningwet sprake van een adviescommissie, die oordeelt en op grond daarvan een positief of negatief advies over een bouwvergunningaanvraag geeft aan het college van B&W. Commissieleden worden geacht onafhankelijk te zijn, en vooral ook: deskundig en gezaghebbend. Vakmensen dus, die bevoegd zijn om te oordelen op grond van ervaring, vakmanschap en integriteit. Zij konden decennia lang oordelen uitspreken over de kwaliteit van bouwplannen, zonder al te veel last en ruggespraak, en zonder al te veel zorgen over de legitimatie en de grondslagen van hun uitspraken. Een bouwplan was goed of slecht, passend of niet passend, voldoende of onvoldoende en op grond daarvan kon al of niet een vergunning worden verleend. Inmiddels is de wereld veranderd: gezag is niet meer vanzelfsprekend en over architectonische kwaliteit wordt verschillend gedacht.

Sinds eind jaren tachtig, werd het welstandstoezicht ingezet in een minder defensief en meer stimulerend politiek programma voor de kwaliteit van de gebouwde omgeving: voor verleidelijke binnensteden, voor interessante architectuur en voor een stadsontwikkeling met allure en ambitie. Het primaat daarvoor had altijd al bij het lokale bestuur gelegen. En het welstandstoezicht ontleende er een zekere nieuwe legitimiteit aan, los van de inhoudelijke grondslagen van de oordelen over afzonderlijke bouwplannen. In allerlei steden in Nederland werd welstandstoezicht populair bij bestuurders, als middel om goede architectuur en stedenbouw te bevorderen. Dat was overigens niets nieuws.

Van alle tijden is dat de lokale politiek, wel of niet onder druk van lokale belangengroepen, het welstandstoezicht streng of juist minder streng toepast. Ontroerend zijn sommige toelichtingen op gemeentelijke verordeningen van eeuwen geleden, waarin het streven naar 'schoonheid' en het streven naar 'bouwwerken als sieraden voor de stad' werden opgevoerd als motivatie voor een zekere regulering van ontwerpen voor bouwwerken.<sup>2</sup>

In de jaren '80 en '90 maakten diverse wethouders furore met een aangescherpt welstandstoezicht om bestaande kwaliteiten van steden te behoeden voor al te platvloerse ingrepen en ook om de architectonische kwaliteit van nieuwbouw in het algemeen te bevorderen. In diverse grote gemeenten zoals Amsterdam, Rotterdam, den Haag, Maastricht, Breda, Leiden en Groningen ontwikkelde de welstandscommissie zich tot een actief adviesorgaan waar niet alleen afzonderlijke bouwplannen werden beoordeeld. Er werd daar door welstandscommissies ook een actieve bijdrage geleverd aan het debat over gemeentelijk beleid op het gebied van stadsontwikkeling en ruimtelijke ordening in brede zin. Wethouders stimuleerden via 'hun' welstandscommissies opdrachtgevers van belangrijke bouwwerken kritisch te zijn over programma's van eisen en over de architectenkeuze. Ambtenaren en stedenbouwkundigen werden gestimuleerd om de ontwikkeling van bouwplannen actief te begeleiden met het oog op de uiteindelijke architectonische en stedenbouwkundige kwaliteit.

Maar ook als het welstandsoordeel haar legitimiteit ontleent aan globaal gedefinieerde culturele ambities van lokale bestuurders, doemt steeds weer de vraag op wat de vakinhoudelijke criteria zijn waarmee oordelen over architectonische en stedenbouwkundige kwaliteit van

bouwplannen zijn te beargumenteren. Zijn er nog wel gemeenschappelijke grondslagen voor waarderingen in architectuur en stedenbouw op grond waarvan met expliciete en aannemelijke maatstaven een bouwplan kan worden goedgekeurd of afgekeurd? Bestaat er nog een intellectuele of culturele superioriteit van opvattingen en principes op grond waarvan het politiek te verantwoorden is dat oordelen worden uitgesproken over de passendheid en het tenminste wenselijke kwaliteitsniveau van een bouwwerk?

Het moet gezegd worden dat vanuit de architectenwereld zelf niet veel is bijgedragen aan een eigen reflectie op een mogelijk onderscheid tussen het waardevolle en het waardeloze. Sommige architecten hebben een heimelijke of zelfs expliciete bewondering voor het toevallige en het normenloze, het spontane en het chaotische, het informele en het vulgaire.<sup>3</sup> Maar er wordt weinig gedaan aan een kritische verbinding van deze fascinaties aan de beroepsuitoefening zelf, en daarmee is, tenminste voor wat betreft de esthetiek van de gebouwde omgeving, de wereld van de geschoolde architecten en stedenbouwkundigen nogal machteloos geworden.

Als een op stacaravans en recreatiewoningen gebaseerde bouwproductie te verkiezen is boven een academische en op tradities gebaseerde architectonische en stedenbouwkundige cultuur, wat is dan nog de kritische afstand tussen die twee werelden? Een architectonische cultuur is er niet om zich aan te passen aan de grootste gemene deler van consumentenvoorkeuren, maar juist om zich daarvan te onderscheiden en om met kracht van argumenten verleidelijke perspectieven te schetsen. Het is interessant dat sommige architecten en stedenbouwkundigen zich baseren op de werkelijkheid en op de voorkeuren en kwaliteitsoordelen van ongeschoolde mensen, maar het is altijd maar de helft

<sup>2</sup> Zie M. Beek, *Het aanzien waard? Geschiedenis van de welstandszorg in Nederland*, Deventer 1985.

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld: Carel Weeber, *Het Wilde Wonen*, Rotterdam 1998.

van het verhaal. Zelfs vanuit een beroepsethiek in de architectuur en stedenbouw, die dienstbaarheid centraal stelt, moet, filosofisch gesproken, behalve aan het 'Sein' vooral ook een bijdrage geleverd worden aan het 'Sollen'. De kwaliteit van ervaring, kennis en inzicht blijft daarbij een niet te verwaarlozen onderscheidende factor.

**DE ACTUELE LEGITIMATIE VAN WELSTANDS-TOEZICHT** De kern van het welstandstoezicht in Nederland is altijd de beoordeling van de kwaliteit van bouwplannen door een deskundige commissie geweest. Het gaat daarbij om de esthetische kwaliteit van bouwwerken, de kwaliteit van de uiterlijke verschijningsvorm, de ruimtelijke, stedenbouwkundige en architectonische kwaliteit, het ontwerp op zichzelf, maar ook, vooral, het ontwerp in relatie tot de context, de omgeving van het bouwwerk. Juist over dit soort zaken is altijd veel discussie geweest: zijn de beoordelingsgrondslagen van welstandstoezicht wel duidelijk, zijn ze te objectiveren, zijn ze uit te leggen, zijn er 'kaders' aan te geven waarbinnen welstandsoordelen op een enigszins controleerbare wijze tot stand kunnen komen?

Voordat op de antwoorden op deze vragen wordt ingegaan, is het van belang om in deze tijd van individualisering opnieuw vast te stellen of een welstandsoordeel ten principale behoort te zijn opgenomen in een wettelijk kader dat beoogt de kwaliteit van bouwwerken te reguleren. In het verleden is het antwoord daarop positief geweest. Vooral op lokaal niveau wensen bestuurders, maatschappelijke organisaties en individuele burgers steeds een zekere politieke controle op de kwaliteit van bouwwerken, niet alleen in technische zin, maar ook, hoe lastig dat ook is, in esthetisch opzicht. Er moet opgetreden kunnen worden tegen een al te grove inbreuk op wat is gaan heten 'redelijke eisen van welstand'.

In het verleden luidde de bepaling uit de Modelbouwverordening, die hierop betrekking had als volgt: '...het uiterlijk en de plaatsing van een bouwwerk moeten zodanig zijn, dat het bouwwerk zowel op zichzelf als in verband met de bestaande omgeving of met de te verwachten ontwikkelingen daarvan voldoet aan redelijke eisen van welstand...'

Begin jaren negentig is deze algemene notie nader gedetailleerd door de volgende aspecten te onderscheiden waarop een welstandsoordeel betrekking zou kunnen hebben:

- de aanvaardbaarheid van het ontwerp in relatie tot de karakteristiek van de reeds aanwezige bebouwing, de openbare ruimte, het landschap dan wel de stedenbouwkundige context;
- massa, structuur, maat en schaal, detaillering, materiaalkeuze en kleurstelling;
- samenhang in het bouwwerk of de bouwwerken voor wat betreft de onderlinge relatie tussen de samenstellende delen ervan.

Deze bepalingen werden bijna overal uitgangspunt voor welstandsbeleid. Van de mogelijkheid om 'welstandsvrije' gebieden aan te wijzen, die destijds nadrukkelijk in de wet werd opgenomen, is bijna nergens gebruik gemaakt.

Hoewel het welstandstoezicht dus steeds onderwerp van discussie is geweest, blijkt er toch ook steeds weer steun te bestaan voor een zekere inspanning om de kwaliteit van de gebouwde omgeving vanuit het openbare bestuur te waarborgen en te stimuleren. Er is nog altijd een brede maatschappelijke en politieke steun voor de stelling dat de gebouwde omgeving meer moet en kan zijn dan een toevallige en willekeurige aaneenschakeling van individuele bouwinitiatieven. Er zou, veronderstelt men, een collectieve morfologische kwaliteit kunnen en moeten bestaan, die gebaseerd is op een vormovereenkomst, een

maat- en kleurafstemming en een harmonieuze ruimtelijke compositie op een hoger schaalniveau dan het afzonderlijke bouwwerk. Welstandstoezicht zou zich juist op die 'kwaliteit van de samenhang' richten; dat kan geconcludeerd worden uit de nadruk die in toelichtingen op het welstandstoezicht altijd heeft gelegen op de begrippen 'passendheid' en 'context'.

Over de collectieve kwaliteit van de architectonische en stedenbouwkundige samenhang van steden en dorpen, werd in verschillende periodes van de geschiedenis verschillend gedacht. En er was ook lang niet altijd overeenstemming over hoe die kwaliteit moest worden bereikt of bewaakt. Maar het streven ernaar duikt steeds weer op, of het daarbij nu om politieke, culturele, of om puur economische motieven ging.

Beoordelingsgrondslagen voor de uiterlijke verschijningsvorm van bouwplannen zullen nooit voor eens en voor altijd, exact geobjectiveerd en in alle omstandigheden toepasbaar, vastgesteld kunnen worden. Kwaliteitsoordelen in de sfeer van architectuur en stedenbouw zijn bijna per definitie voor discussie vatbaar. Over de waardering voor gebouwen en stedenbouwkundige ensembles kan verschillend worden gedacht. Toch is er op basis van een gedetailleerde kennis van ontwerp-tradities en van referenties uit de wereld van de architectonische en stedenbouwkundige discipline wel onderscheid te maken tussen waardevolle en karaktervolle bouwplannen enerzijds en banale, misplaatste, oppervlakkige of opportunistische bouwplannen anderzijds. In termen van schoolprestaties: de vieren en de vijven zijn meestal goed te onderscheiden van de achten en de negens. In de praktijk van welstandscommissies gaat het er in het algemeen om van een bouwplan dat voor een onvoldoende in aanmerking komt, tenminste een zes of een zeven te maken, maar gemeentebesturen geven soms aan dat voor bepaalde

locaties en voor bepaalde delen van de stad '...de lat wat hoger gelegd zou moeten worden...'

De term 'redelijke eisen van welstand' verwijst naar wat genoemd zou kunnen worden een algemeen aanvaardbare minimumkwaliteit, die tenminste gehaald zou moeten worden. In discussies over welstandstoezicht duikt dan ook vaak een meningsverschil op over de wenselijkheid om verder te gaan dan wat met 'redelijke eisen van welstand' wordt bedoeld, door een hoger ambitieniveau aan de planbeoordeling ten grondslag te leggen.

De laatste jaren is in beleidsnota's rond de ruimtelijke ordening in Nederland vaak de term 'ruimtelijke kwaliteit' gebezigd, als richtinggevend doelstelling voor allerlei activiteiten van verschillende overheidsorganen die zich met ruimtelijke ordening, stadsontwikkeling en landschapbeheer bezighouden. De term 'ruimtelijke kwaliteit' wordt de laatste jaren ook in de sfeer van het welstandstoezicht wel gebruikt om aan te geven wat de doelstelling ervan zou moeten zijn. In de Memorie van Toelichting op de Woningwet wordt gesteld dat '...welstandstoezicht geen geïsoleerde aangelegenheid moet zijn, maar onderdeel van een integrale samenhangende ruimtelijke kwaliteitszorg, (...) die lokaal door bestuurlijke keuzen moet worden ingevuld'.

In een publicatie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid over het begrip 'ruimtelijke kwaliteit' wordt uitvoerig geïnventariseerd waar en hoe het begrip werd en wordt ingezet in de beleidsvorming rond de ruimtelijke ordening, waarbij overigens geconstateerd wordt dat het vooral gaat om het werken met en het streven naar ruimtelijke kwaliteit, meer dan om het afgeven van gedetailleerde en pasklare definities. Daarbij valt uiteindelijk ook een begrip dat in de wereld van architectuur en stedenbouw al lang geleden in onbruik is geraakt, maar

dat nu hier en daar weer opduikt: uiteindelijk zou het gaan om het zoeken naar een nieuwe, aansprekende schoonheid.<sup>4</sup> Meningsverschillen zijn daarbij niet uitgesloten, maar een nadrukkelijke inspanning van het lokale openbare bestuur om bij de behandeling van bouwvergunningaanvragen ook een esthetische beoordeling mee te laten spelen kan kennelijk nog steeds door velen worden onderschreven. Welstandstoezicht is de uitdrukking van die beleidsintentie.

**HET CRUCIALE BELANG VAN DE OPENBARE RUIMTE** Welstandstoezicht ontleent uiteindelijk een historisch bestaansrecht aan het belang van een goede openbare ruimte. Welstandscommissies zouden steeds als belangrijkste focus juist die ontwerpkenmerken moeten hebben die vanuit de openbare ruimte zichtbaar zijn: vanaf de straat, de dijk, vanaf het water... Natuurlijk is 'zichtbaarheid' niet altijd éénduidig vast te stellen, maar in het algemeen kan worden gesteld dat welstandsadviezen moeten gaan over ontwerpaspecten van bouwvergunningaanvragen, die in het volle zicht liggen of anderszinds opvallend zijn. Daarbij moet ook steeds worden meegewogen hoeveel mensen het bouwwerk daadwerkelijk zullen zien: ligt het aan een doodlopende weg, in het buitengebied of aan een dichtbebouwd lint, aan een drukke doorgangsweg of op een afgelegen bedrijventerrein?

Bovendien zijn interventies op een hoog schaalniveau van ligging, massa en volume, meestal belangrijker dan interventies op het niveau van gevelindeling en architectonische details. Sommige bouwlocaties of bouwwerken hebben een bijzondere maatschappelijke betekenis: ze zijn verankerd in het collectieve bewustzijn van de samenleving. Dat kan verband houden met de ligging in een cultuurhistorisch waardevol gebied, met de monumentale of karakteristieke kenmerken van het

bouwwerk zelf, met bijzondere functies of een bijzondere verschijningsvorm, met de frequentie waarin het bouwwerk voorkomt of met maat, schaal en details van een bouwwerk.

Om maatschappelijk wenselijk te zijn moet welstandstoezicht vooral ook 'proportioneel' zijn, dat wil zeggen: er moet veel inspanning worden geleverd om een positieve en stimulerende invloed uit te oefenen op bouwwerken en ontwerpeigenschappen, die in het licht van bovenstaande noties belangrijk zijn, en weinig aandacht aan ondergeschikte zaken.

Dit lijkt nogal voor de hand te liggen, maar het enthousiasme van veel commissieleden voor ontwerp kwaliteit op alle niveaus staat een zekere proportionaliteit soms wel eens in de weg: details worden dan overbelicht zonder dat het belang wordt gerelateerd aan bovenstaande noties. Overigens: de 'proportionaliteit' zal in de praktijk van het advieswerk van welstandscommissies steeds meer worden beïnvloed vanuit de wensen en ambities van gemeentebesturen, omdat door de recente Woningwetwijziging de spelregels, de aandachtspunten en de beoordelingscriteria vastgelegd zijn in een zogenaamde welstandsbeleidsnota.

**WELSTANDS-ADVIEZEN OP BASIS VAN BELEID** Welstandscommissies hebben altijd een probleem gehad met de grondslagen van hun oordelen en adviezen. Het verwijt van subjectiviteit en persoonlijke willekeur voert ongetwijfeld de lijst aan van kritische noten rond het functioneren van welstandstoezicht.

In het verleden konden de leden van welstandscommissies nog zonder veel restricties bogen op een combinatie van persoonlijk gezag

<sup>4</sup> Zie: A. Reijndorp e.a., *De kern van het ruimtelijk beleid, een onderzoek naar het begrip ruimtelijke kwaliteit*, WRR, 1998.

en een verondersteld, en veelal ook algemeen geaccepteerd inzicht in de vakbekwaamheid van ontwerpers. De architect, die als lid van de welstandscommissie benoemd was tot adviseur van gemeentebesturen, kon opereren vanuit een onbetwiste autoriteit, die vooral tot uitdrukking kwam in gedrag, kleding en retorische gaven. En uiteraard was er ook die degelijke opleiding in architectonische en stedenbouwkundige tradities en principes, waarmee een bouwplan kon worden geanalyseerd en beoordeeld.

In de afgelopen jaren bleek dat allemaal niet meer voldoende. De status van architect als onbetwist kenner van architectonische en stedenbouwkundige ontwerpqualiteiten brokkelde af, hij wordt nog slechts gezien als een van de vele partijen die in het bouwproces een rol spelen en die zijn gelijk moet bevechten ten opzichte van allerlei andere partijen.

Zijn opvattingen en voorkeuren blijken niet zomaar méér waard dan de opvattingen en voorkeuren van anderen; er moet serieus werk worden gemaakt van een zekere objectivering van beoordelingsgrondslagen en die moeten dan vervolgens door beleidsinstanties kunnen worden gefiatteerd als beleidsregels met een politieke en bestuurlijke status. In kringen van welstandscommissies heeft men lang getobd met wat men zich daarbij moest voorstellen.

Pas eind jaren '90 ontstond een doorbraak, die allang daarvoor was aangekondigd en bepleit, en die vanaf 2004 is geëffectueerd in een serie dwingende maatregelen op grond van art. 12 van de Woningwet. Daarmee werd eindelijk een dwingende verbinding gemaakt tussen politieke ambities en beleidsuitspraken enerzijds en welstandsadviezen anderzijds.

Het principe van deze beleidsbijstelling is helder en overtuigend: gemeentebesturen dienen als 'conditio sine qua non' een welstands-

beleid vast te stellen met beoordelingsgrondslagen voor de verschillende gebieden van een gemeente waarop welstandstoezicht plaatsvindt en welstandscommissies dienen hun adviezen te beargumenteren vanuit en in relatie met deze beleidsregels. In de korte tijd tussen de publicatie van de wetwijziging en de datum van ingang, juli 2004, werden in nagenoeg alle Nederlands gemeenten welstandsbeleidsnota's opgesteld; alles bij elkaar was dat misschien wel de meest omvangrijke beleidsontwikkeling met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit sinds het tot stand komen van de Woningwet in 1902.

Deze wetwijziging heeft ver strekkende gevolgen gehad voor de werkwijze van welstandscommissies. Bij de beoordeling van bouwplannen als onderdeel van bouwvergunningprocedures dienen welstandscommissies hun oordelen en adviezen te baseren op expliciete beleidsregels die door een gemeenteraad zijn gefiatteerd in de vorm van een welstandsbeleidsnota. Het gaat daarbij om een beredeneerd oordeel over de manier waarop en de mate waarin een voorgenomen bouwwerk de bestaande openbare ruimte positief of negatief beïnvloedt. De criteria en aanknopingspunten daarvoor zijn beschreven in het gemeentelijke welstandsbeleid, voor buurten en wijken, voor specifieke bouwwerken en soms ook nog in enkele algemene criteria. Welstandscommissies dienen zich te houden aan deze precieze en beperkte opdracht, die is vastgelegd in de Woningwet art. 12 en die is gelegitimeerd vanuit het publieke belang van de openbare ruimte. Jaarlijks wordt daarover, als wettelijk voorschrift, in een jaarverslag verantwoording afgelegd aan de gemeenteraad. Daarmee ontstaat ook een goed te beredeneren kader voor nadere beleidsafspraken in periodieke herzieningen van het welstandsbeleid. Met de vaststelling van gemeentelijk welstandsbeleid worden legitimatie en werkwijze opnieuw en voortdurend op elkaar afgestemd.

**INSPIRERENDE** In het voorgaande is het fenomeen ‘welstandstoezicht’ als politieke doelstelling opnieuw gelegitimeerd: **PRINCIPES:** het lijkt een redelijk streven van overheden om de **SAMENHANG** kwaliteit van de gebouwde omgeving te bevorderen en al te grove aantastingen van stedelijke en landschappelijke schoonheid tegen te gaan, ook als de definities daarvoor niet exact eenduidig, objectief en kwantificeerbaar zijn. Maar in die laatste toevoeging schuilt wel een groot probleem, dat in de moderne communicatie tussen burgers en bestuurders voortdurend opduikt als het over welstandstoezicht gaat: zijn er nog algemeen geldende en aannemelijke regels op te stellen, waarmee het kaf van het koren in het enorme bouwplanaanbod kan worden gescheiden? Zijn de regels waarop welstandsoordelen zijn gebaseerd alleen voor enkele ingevoerde routiniers in de welstandswereeld vanzelfsprekend? Zijn er algemeen geldige principes te formuleren op grond waarvan welstandstoezicht goed gefundeerde kwalitatieve oordelen kan vaststellen over de toelaatbaarheid van bouwplannen, of is iedere locatie en ieder bouwplan zo specifiek en zijn de esthetische voorkeuren van de vakgemeenschap en het niet-professionele publiek zo divers, dat er alleen nog ad hoc en op basis van een niet al te gespecificeerd individueel gezag van enkele daartoe aangestelde deskundigen tot oordelen kan worden gekomen?

Ik wil een poging wagen om twee ogenschijnlijk paradoxale beoordelingskaders te beschrijven, die steeds in combinatie moeten worden toegepast omdat ze essentieel zijn voor het werken aan de kwaliteit van onze fysieke omgeving, steden, dorpen en het platteland.

Het gaat bij architectonische en stedenbouwkundige oordelen altijd om een oriëntatie op het verleden tegenover een oriëntatie op de toekomst, om historische kwaliteiten tegenover toekomstige perspectieven,

om de verleidelijke originaliteit van het individuele tegenover de neutrale coherentie van het collectieve, om het respect voor het bestaande tegenover de aandrang om te veranderen, om bestendiging tegenover vernieuwing.

Architectuur is bij uitstek een ingreep in het bestaande, met een accent op het een of op het ander. En ook de stedenbouwkundige discipline beweegt zich, zij het met een trager ritme, in hetzelfde spanningsveld. De twee begrippen waarbinnen kwaliteitsoordelen over architectuur en stedenbouw in algemene zin tot stand kunnen komen zijn mijns inziens: *samenhang en karakter*. Ik presenteer ze nadrukkelijk als samenhangende begrippen, in die zin dat aan de ene of juist aan de andere meer of juist minder waarde kan worden toegekend, afhankelijk van de aard van een ontwerp of op grond van bepaalde vereisten die aan de locatie zijn te ontleen.

**SAMENHANG** Bekkering beschreef in zijn inaugurale rede voor de TU in Delft de notie van ‘...de conditie die de bestaande omgeving aan het ontwerpen stelt vanuit een grote gevoeligheid voor de expressieve waarde van de stad als gebouwde structuur’.<sup>5</sup> Dit is, geredeneerd vanuit de West-Europese stedelijke traditie, misschien wel het meest voor de hand liggende aspect van kwaliteit, waaraan nieuwe ontwerpen kunnen worden getoetst: de mate waarin en de manier waarop een ontwerp voor nieuwe bouwwerken de bestaande context respecteert en handhaaft, en zo bijdraagt aan een ongeschonden continuïteit van het stedelijk weefsel. Het gaat hierbij vooral om de loyaliteit van de opdrachtgever en de ontwerper aan een overleverde historische kwaliteit, die zo vaak deel uitmaakt van een hooggewaardeerd collectief geheugen.

Er zijn goede redenen om welstandstoezicht te associëren met een zeker conservatisme, een zekere terughoudendheid omdat, als er nog

<sup>5</sup> Zie: H.C. Bekkering, *Voetlicht op het stedenbouwkundig ontwerpen in het fin de siècle*, Inaugurale Rede, TU Delft, 1999.

geen sprake is van andere kwaliteiten, tenminste dat van bouwwerken gevraagd kan worden: dat ze zich 'gedragen' in hun omgeving, dat ze die omgeving niet naar beneden halen, bruuskeren, platvloers banaliseren of zelfs vernielen. Waar sprake is van een waardevolle omgeving mag tenminste verlangd worden dat die waarde wordt gerespecteerd en gecontinueerd.

Termen als traditionalisme en culturele aanpassing zijn, na decennia van modernistische en heroïsche vernieuwing, nog steeds niet erg in trek bij ontwerpers. Toch is de laatste jaren in het internationale vertoog over stedenbouw steeds meer waardering ontstaan voor de 'longue durée' van de stad, ook als argument voor een zekere terughoudendheid, een zeker conservatisme, een gecultiveerde traagheid, waarin ruimte ontstaat voor kritiek op al te drastische ingrepen in een fysieke context, die door velen wordt gewaardeerd.

Monumentenzorg, en de brede publieke waardering daarvoor, is wel de meest extreme vorm van gecultiveerde traagheid in de gebouwde omgeving, die beoogt een dam op te werpen tegen de voortdurende haast waarmee veranderingen worden geforceerd. Maar ook in minder prestigieuze omgevingen dan die van erkende cultuurhistorische hoogtepunten kan sprake zijn van een legitiem argument als verzet wordt aangetekend tegen een onnodige aantasting van een historische samenhang tussen architectuur en stedenbouw, die kan rekenen op bijna algemene erkenning van de vakwereld en het ongeschoolde publiek.

Naarmate de enorme individuele expansie van initiatieven in de gebouwde omgeving tot meer fragmentatie en willekeurige verbijzonderingen leidt, zal de vraag naar morfologische en visuele samenhang toenemen. Sommige omgevingen zijn hierbij kwetsbaarder dan andere.

Met het begrip 'samenhang' wordt vooral 'context' geagendeerd als uitgangspunt voor een architectonisch oordeel. De stad, maar ook een afzonderlijke buurt, een straat of een plein, is meer dan een willekeurige verzameling gebouwen. Ieder bouwwerk op zich draagt bij aan de visuele kwaliteit van de gebouwde omgeving als geheel. Wie zich realiseert hoezeer de stedelijke ruimte, de collectieve kwaliteit van de gebouwde omgeving, wordt bepaald door de afzonderlijke objecten, zal begrijpen dat de stedenbouwkundige betekenis van een afzonderlijk object een belangrijk criterium is voor de beoordeling van de architectuur. Als geen sprake is van een expliciete verbetering of verandering van de 'context', dan mag tenminste van een bouwplan, waarvoor een bouwvergunning wordt gevraagd, verlangd worden dat de bestaande omgeving en de daarin te onderkennen kwaliteiten worden gerespecteerd en gewaarborgd.

**KARAKTER** Het tweede begrip dat aanknopingspunten biedt voor het formuleren van beoordelingscriteria voor architectonische kwaliteit moet 'karakter' zijn. Na een eeuwenlange koestering van algemeen geldende principes en regels voor architectonische esthetiek, werd 'karakter' aan het eind van de negentiende eeuw een criterium, waarmee geschoolde ontwerpers zich konden onderscheiden van 'onbevoegden'. Architectuur met 'karakter' werd een onderscheidend criterium voor de specifieke en individuele uitdrukking van de moderne tijd. De term 'karaktervolle architectuur' werd in de eerste jaren van de twintigste eeuw steeds gebezigd door critici van een banale, populaire of potsierlijke vormgeving en detaillering van bouwwerken.<sup>6</sup> Deze negatieve noties bleken bruikbaar in het onderscheid tussen enerzijds de hoog gewaardeerde modernistische soberheid en anderzijds de te verwerpen oppervlakkige imitatie van plaatselijke tradities of een opdringerige aanstellerij.

<sup>6</sup> Zie bijvoorbeeld: H. van der Kloot Meijburg, *Bouwkunst in de stad en op het land*, Rotterdam 1917.

‘Karakter’ verwees ook altijd naar het eigenzinnige, individuele talent van een ontwerper. En hoewel het modernisme van de 20ste eeuw een algemeen geldend idioom propageerde van sobere eenvoud, industriële zakelijkheid en constructieve helderheid, werd de individuele expressie van architectonische en stedenbouwkundige bedoelingen een hoog gewaardeerd adagium in de cultuur van het ontwerpen van gebouwen. De persoonlijke en karakteristieke interpretatie van de ontwerpopgave en het eigen ‘handschrift’ van de ontwerper werden in de loop van de 20ste eeuw steeds meer zelfstandige criteria in de waardering van architectuur en stedenbouw.

Voormalig Rijksbouwmeester prof. ir. Tjeerd Dijkstra schreef in 1985 een fundamentele notitie voor de Rijksgebouwendienst over ‘Architectonische kwaliteit’. Dit stuk werd in 2001 gepubliceerd en is daarna veelvuldig gebruikt als uitgangspunt voor algemeen geldende kwaliteitscriteria voor architectuur en stedenbouw, die als principes ten grondslag liggen aan welstandsoordelen. Het gaat om allerlei afzonderlijke ontwerpspecificaties die uiteindelijk in één inspirerend concept moeten worden ondergebracht: de relatie van een gebouw met zijn omgeving, de openbare ruimte die erdoor wordt gevormd, de ruimtelijke verwerking van het functionele programma in de architectonische compositie, de verwerking van associatieve betekenissen van architectonische vormen, en de bijdrage van de toepassing van materiaal, kleur, textuur en licht aan het architectonisch concept. Samenvattend stelt Dijkstra in zijn notitie dat de kwaliteit van het ontwerp vooral afhangt van de mate waarin het denken erover heeft geleid tot een geïnspireerd concept, waarin al deze aspecten worden samengebracht. Daarbij is dan nog van groot belang, dat het ontwerpconcept ook in de uitwerking door een zorgvuldige detaillering ondersteund en versterkt wordt,

een eis waaraan alleen kan worden voldaan als een grote inzet van de ontwerper in alle stadia van voorbereiding en uitvoering van het project mogelijk wordt gemaakt.<sup>7</sup>

Met het op deze wijze definiëren van het ‘karakter’ van een bouwwerk wordt, buiten de nauwe grenzen van morfologische en contextuele ‘samenhang’, een kader gegeven voor de beoordeling van bouwwerken die meer en anders kunnen zijn dan waar terughoudendheid en aanpassing aan de omgeving alleen toe leiden. Anders gezegd: naarmate een bouwwerk meer karakter heeft, kunnen de richtlijnen die uit het streven naar samenhang zouden voortkomen, wat vrijer worden geïnterpreteerd.

**EEN NIEUWE AGENDA VOOR WELSTANDS-COMMISSIES** Welstandscommissies moeten, naast de hierboven aangeduide legitimatie bij de beoordeling van afzonderlijke bouwplannen, ook veel aandacht besteden aan de efficiency en de effectiviteit van het werk van welstandscommissies. Op dat punt is sinds 2004 een enorme vooruitgang geboekt.

Bijna alle welstandscommissies werken in de advisering over bouwvergunningaanvragen binnen door lokale overheden vastgesteld beleid, waarin prioriteiten en principes voor de beoordeling van bouwplannen zijn vastgesteld. Er worden jaarverslagen gemaakt, die kunnen leiden tot bijstelling van die beleidsuitgangspunten. Voor grote ontwikkelingsprojecten worden bijna overal aanvullende criteria en procedures toegepast, die nauwkeurig aansluiten bij de ambities van grootschalige projecten.

En er wordt door welstandsadviescommissies steeds vaker niet alleen gecontroleerd en getoetst, maar ook geparticipeerd en gestimuleerd.

<sup>7</sup> Tjeerd Dijkstra, *Architectonische kwaliteit, een notitie over architectuurbeleid*, Uitgeverij 010, Rotterdam 2001.

Door dit alles is het feitelijke werk van welstandscommissies openbaar en controleerbaar geworden, het werd op grote schaal onderworpen aan een noodzakelijke professionalisering, en er werd intensief over gecommuniceerd binnen de verschillende gremia van het lokale bestuur.

Maar aan welstandsadviescommissies zou ook een meer centrale plaats kunnen worden toegekend in het vrijwel algemeen bepleite ruimtelijke kwaliteitsbeleid van lokale overheden. Gemeentebesturen worden geacht zich in te zetten voor de kwaliteit van binnensteden, woonwijken, bedrijfsterreinen, uitbreidingslocaties voor woningbouw en de openbare ruimte.

Dat is niet alleen een cultuurpolitieke opgave, maar vooral ook een economisch belang in verband met toeristische attractiviteit, het vestigingsklimaat voor bedrijven en de woonvoorkeuren van huishoudens. Het streven naar ruimtelijke kwaliteit, dat al jaren centraal staat in het ruimtelijke ordeningsbeleid van de Rijksoverheid, zou op lokaal niveau ernstig bemoeilijkt worden als een esthetische beoordeling van bouwplannen geen deel meer zou kunnen uitmaken van de bouwvergunningprocedure.

Naast de in de Woningwet verankerde advisering over bouwvergunningaanvragen, zouden welstandscommissies ook adviseur moeten kunnen zijn over beleidsontwikkelingen rond de lokale en regionale ruimtelijke ordening. Nergens anders dan bij de welstandscommissie komen alle bouwinitiatieven op lokaal niveau bij elkaar. Juist daar zouden lokale en regionale ruimtelijke ontwikkelingen kritisch gevolgd kunnen worden. Hier en daar hebben welstandscommissies al zo'n brede taak als 'adviescommissie voor ruimtelijke kwaliteit'. Er worden dan naast de traditionele welstandsadviezen ook onafhankelijke en

deskundige adviezen gevraagd over bijvoorbeeld de kwaliteit van bestemmingsplannen, beeldkwaliteitplannen, reclamebeleid en plannen voor de revitalisering van bedrijventerreinen en woonwijken.

De minister van VROM overweegt zo'n verbreding van de taak van welstandscommissies.<sup>8</sup>

De wettelijke bevestiging daarvan zou kunnen plaatsvinden door uiteindelijk in drie samenhangende wettelijke kaders op een 'congruente' manier een adviesbevoegdheid voor commissies van deskundigen op lokaal niveau vast te leggen: in de Woningwet voor de bouwvergunning, in de Monumentenwet voor de monumentenvergunning en de beschermde stads- en dorpsgezichten, en in de Wet Ruimtelijke Ordening voor lokale en regionale ruimtelijke planning. Met zo'n verbreding, op basis een duidelijke 'compartimentering' van de agenda, kan onder de titel 'Adviescommissie voor Ruimtelijke Kwaliteit' een kansrijke modernisering van het oude welstandstoezicht plaatsvinden.<sup>9</sup> Los van een wettelijk fundament daarvoor kunnen gemeentebesturen nu al als opdrachtgever van de welstandscommissie vanuit een dergelijke ambitie werken.

**LOKAAL BESTUUR ALS OPDRACHTGEVER VAN DE WELSTANDSCOMMISSIE** Tenslotte: hebben welstandstoezicht, welstandsbeleid en welstandscommissies nog een toekomst? Sommigen zijn er zeker van dat we er nu eindelijk maar eens mee moeten ophouden. Stedenbouwkundige plannen op hoofdlijnen, veel ruimte voor particuliere projectontwikkeling en verder bepalen bewoners zelf wel wat ze mooi of lelijk vinden. Dat welstandstoezicht al meer dan honderd jaar bestaat kan natuurlijk geen argument zijn.

8 Zie: *Verslag Algemeen Overleg Tweede Kamer Architectuurbeleid 2008* en Kamerstuk 30906, nr. 2, 31 mei 2007.

9 Zie: *De Nieuwe Agenda, procedures en werkwijzen voor welstandscommissies*, J. van Campen, J. Mühren,

N. de Vreeze, WZNH, Alkmaar maart 2007 (derde gewijzigde druk) en *Reglement van orde op de Adviescommissie voor Ruimtelijke Kwaliteit*, WZNH, Alkmaar november 2007.

De kwaliteit van het bouwen is in alle ontwikkelde landen onderworpen aan overheidsbeleid. Regels voor veiligheid, degelijkheid en duurzaamheid, en zelfs voor bruikbaarheid zijn in allerlei verschillende vormen overal ontwikkeld. En daar horen ook altijd vormen van bouwtoezicht bij.

In de praktische uitwerking zijn veel varianten ontstaan, bijvoorbeeld door gebruik te maken van particuliere organisaties of door stelsels van waarborgen via een verzekeringsverplichting.

Maar steeds weer duikt overal de behoefte op aan een zeker toezicht op de architectonische, stedenbouwkundige en landschappelijke kwaliteit van het bouwen. In Engelstalige literatuur heet dat 'esthetic control' of 'design review'.<sup>10</sup> Meestal ligt daar het paradigma aan ten grondslag van de als wenselijk ervaren morele verantwoordelijkheid van overheden voor de kwaliteit van de ruimtelijke ordening in steden en dorpen en op het platteland. Voor dat morele appel bestaat in de Nederlandse politieke verhoudingen, vooral op lokaal niveau, nog steeds een groot draagvlak, en voor veel welstandscommissies ligt daar nog steeds een bruikbaar en robuust argument om hun bestaansrecht te legitimeren. Maar naast dat morele appel is er ook de notie dat de kwaliteit van de gebouwde omgeving een zwaarwegend economisch belang vertegenwoordigt: de waarde van onroerend goed wordt vooral bepaald door de kwaliteit van de omgeving. Een stevige inzet daarvoor, èn zekere reglementering, is op die gronden altijd wel te beargumenteren en welstandscommissies kunnen ook op die argumentatie leunen.

Welstandscommissies kunnen, vanuit een brede oriëntatie en steeds goed beargumenteerd, de schoonheid van steden, dorpen en het platteland helpen bewaken. Ze kunnen ingezet worden om zoveel mogelijk slechte, banale en opportunistische bouwplannen te voorkomen. En ze

kunnen ongewenste ontwikkelingen op een hoger schaalniveau dan het niveau van de afzonderlijke bouwplannen signaleren en daarover relevante adviezen geven.

Lokale overheden zouden hierin geen passieve rol moeten spelen. Bij veel bouwplannen gaat het te veel alleen om korte-termijn-economische belangen van een particuliere initiatiefnemer en soms zelfs om oppervlakkige gemakzucht, zonder rekening te houden met de collectieve kwaliteit van steden en dorpen. Het lokale bestuur moet grenzen kunnen stellen aan wat toelaatbaar is en wat niet. Kwalitatieve beoordelingskaders kunnen richting geven aan de adviezen daarover van een onafhankelijke commissie van deskundigen. Het streven naar samenhang en historische continuïteit kan daarin centraal staan, maar ook, tegelijkertijd en soms zelfs in plaats daarvan, de notie van een karaktervolle architectuur en stedenbouw die nieuwe waarden en perspectieven toevoegt. Gemeentebesturen moeten in staat geacht worden om met de begrippen die hiervoor zijn beschreven beoordelingskaders op te stellen en die zo nu en dan kritisch te evalueren, ten behoeve van een vitaal, actief stimulerend en controleerbaar welstandstoezicht.

<sup>10</sup> Zie bijvoorbeeld: Punter B.C. and W.F.E. Preiser. J., *Improving the instruments, processes and products of aesthetic control in Europe*, pp. 79-99 (21), in: *Urban Design International*, Volume 4, Number 1, 1 March 1999 en Scheer, B.C., *The debate on design Review*, in: Scheer,

De hoofdlijnen van dit essay werden eerder gepubliceerd in *Over Schoonheid*, Het Oversticht, Zwolle 2000 en in het *Jaarverslag* van WZNH over 2006. De hier gepresenteerde versie is een bewerking ter gelegenheid van een symposium dat WZNH in het voorjaar van 2008 organiseerde samen met de Vereniging Noord-Hollandse Gemeenten.

*Uitgave*

WZNH adviescommissies  
voor ruimtelijke kwaliteit,  
Emmastraat 111,  
1814 DP Alkmaar  
T 072 520 44 59

*Ontwerp*

Piet Gerards Ontwerpers,  
Amsterdam

*Druk*

Calff & Meischke,  
Amsterdam  
© WZNH, 2008

