

CENTER FOR



**Public  
Innovation**

**WELSTAND TRANSPARANT  
DE STANDAARDISATIE VAN  
WELSTANDSNOTA'S**

drs. Elke Müller  
drs. Rob Peters  
dr. Joan Baaijens  
prof.dr. Victor Bekkers

**-CONCEPT-**

ROTTERDAM, FEBRUARI 2006



# **WELSTAND TRANSPARANT: DE STANDAARDISATIE VAN WELSTANDSNOTA'S**

drs. Elke Müller  
drs. Rob Peters  
dr. Joan Baaijens  
prof.dr. Victor Bekkers

CENTER FOR PUBLIC INNOVATION. ROTTERDAM, FEBRUARI 2006

Versie: concept, woensdag 15 februari 2006

## VOORWOORD

Dit onderzoek is uitgevoerd in het kader van het project GEOGOV. GEOGOV is de naam van een van de projecten die gehonoreerd zijn binnen het Bsik-programma Ruimte voor Geo-Informatie (RGI). Dit programma heeft een looptijd van 2004-2009. De projecten binnen GEOGOV hebben als doel: "Fundamenteel en toegepast onderzoek naar mogelijkheden, implicaties en randvoorwaarden voor de inzet van geo- en andere ruimtelijke informatie in relaties tussen de overheid en haar burgers ten behoeve van de aanpak van maatschappelijke problemen".<sup>1</sup>

GEOGOV beslaat vier deelprojecten. Deelproject vier is getiteld 'het maatschappelijk kennisatelier'. Welstand Transparant vormt de eerste casus binnen het maatschappelijk kennisatelier. De vraag waar we in het in het onderhavige onderzoek een antwoord op willen geven is hoe gebruikers en makers van welstandsnota's aankijken tegen de op handen zijnde standaardisering van welstandsnota's. Levert standaardiseren toegevoegde waarde op voor de welstandspraktijk? Zo ja, voor wie is dit specifiek het geval en onder welke voorwaarden? Zo nee, waarom niet? De standaard zal bekend komen te staan als Informatie Model Welstand (IMWE) en zal fungeren als sectormodel binnen een reeks van andere sectormodellen die tezamen deel uitmaken van het Basismodel Geo-Informatie. Het IMWE zal op termijn resulteren in een set van digitale applicaties.

Dit rapport is tot stand gekomen dankzij een samenwerkingsverband tussen het Center for Public Innovation en Zenc. Onze dank gaat uit naar de geïnterviewden en de deelnemers aan het Atelier "Welstand Transparant" dat door het CPI en Zenc werd georganiseerd op 8 december 2005 te Amersfoort.

Prof.dr. Victor Bekkers  
Wetenschappelijk directeur van het Center for Public Innovation

---

<sup>1</sup> Zie [www.rgi.nl](http://www.rgi.nl)



# MANAGEMENT SAMENVATTING

De centrale vraagstelling van dit onderzoek is:

*Hoe kijken gebruikers en makers van welstandsnota's aan tegen de op handen zijnde standaardisering van welstandsnota's?*

Het onderzoek is in vijf stappen uitgevoerd:

- o Het raadplegen van bronnen.
- o Het bijwonen van klankbordsessies van een parallel lopend onderzoek over de standaardisatie van welstandsnota's.
- o Het houden van diepte-interviews met stakeholders.
- o Het houden van een Atelier met stakeholders.
- o Het analyseren van de onderzoeksresultaten en het vastleggen van de gevonden resultaten in deze rapportage.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn een aantal deelvragen geformuleerd. In deze samenvatting zullen we de belangrijkste deelvragen en de uitkomsten daarvan weergeven. De belangrijkste deelvragen zijn:

- 1) Welke stakeholders kunnen we identificeren in het welstandsveld?
- 2) Heeft het standaardiseren van welstandsnota's toegevoegde waarde?
- 3) Voor wie heeft het standaardiseren van welstandsnota's toegevoegde waarde, en voor wie minder of geen toegevoegde waarde?
- 4) Wat zijn de beoogde doelstellingen van de standaardisatie van de welstandsnota?
- 5) Welke nadelen of neveneffecten kunnen optreden bij de standaardisatie van de welstandsnota?
- 6) Welke voordelen levert het standaardiseren van de welstandsnota op?
- 7) Onder welke condities c.q. randvoorwaarden kan toegevoegde waarde worden gerealiseerd?
- 8) Eisen waar een werkbare interface van een digitale applicatie (op basis van de welstandsgegevensstandaard) aan moet voldoen.

*Welke stakeholders kunnen we identificeren in het welstandsveld?*

	<u>Gebruikers</u> <input type="checkbox"/>	<u>Makers</u> <input type="checkbox"/>
<u>Overheid</u> <input type="checkbox"/>	<u>Ambtenaren (toetsers)</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gemeenten: toetsers</li> <li>▪ Provincies: toetsers (rayonarchitecten)</li> </ul>	<u>Ambtenaren (beleid)</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Lokaal: gemeenten</li> <li>▪ Regionaal: provinciale welstandsorganisaties &amp; Federatie Welstand</li> <li>▪ Nationaal: VNG, VROM, BZK</li> </ul>
<u>Particulier</u> <input type="checkbox"/>	<u>Professionals</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Architectenbureaus</li> <li>▪ Stedenbouwkundige bureaus</li> <li>▪ Aannemers</li> </ul>	<u>Professionals</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ (Stedenbouwkundige) adviesbureaus</li> </ul>

Belangenverenigingen ( $\neq$ gebruikers, $\neq$ makers)
----------------------------------------------------------

- |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Vereniging Bouw en Woningtoezicht Nederland (vereniging BWT Nederland)</li><li>▪ Koninklijke Maatschappij tot bevordering der Bouwkunst; in het kort Bond van Nederlandse Architecten (BNA)</li><li>▪ Beroepsvereniging van Nederlandse Stedebouwkundigen en Planologen (BNSP)</li></ul> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Buiten dit schema kunnen we als belanghebbenden identificeren:

- De burger.
- Het bedrijfsleven (mogelijke belanghebbenden die buiten de groep 'gebruikers-professionals' vallen, denk aan: fabrikanten van kozijnen etc).

Redeneren waarom burgers en bedrijfsleven buiten het schema zijn geplaatst:

- Burgers: de stakeholders in dit onderzoek zijn verdeeld over de vraag of de burger belang heeft bij de standaardisatie van welstandsnota's. Volgens sommigen is de burger een van de primaire doelgroepen, volgens anderen is de rol van de burger marginaal omdat hij vertegenwoordigd wordt door professionals.
- Het bedrijfsleven: er kunnen mogelijke belanghebbenden zijn buiten het veld van architecten, stedenbouwkundigen en aannemers. Deze mogelijke belanghebbenden werden door een aantal stakeholders genoemd.

De onderzoekers bevelen aan dat nader onderzoek naar de toegevoegde waarde voor burgers en bedrijfsleven plaatsvindt.

*Heeft het standaardiseren van welstandsnota's toegevoegde waarde?*

Op de vraag "heeft standaardiseren van welstandsnota's toegevoegde waarde?" wordt door de stakeholders verschillend gedacht. Het gebrek aan een eenduidig 'voor' of 'tegen' komt voort uit de constatering dat de stakeholders zich ieder voor zich op een ander punt bevinden binnen de fasering van de ontwikkeling van de standaard als 'papieren model' en daaruit volgend de realisatie van de standaard in een digitale GIS applicatie. Het verschil in beleving leidt tot de identificatie van de volgende posities, die we grofweg in vijf categorieën kunnen indelen:

- Er zijn stakeholders die helemaal niet willen standaardiseren, vanuit de gedachte dat de creativiteit en de vrijheid beperkt wordt.
- Er zijn stakeholders die niet zo goed weten wat ze van de standaardisatie vinden: ze zijn niet voor en niet tegen. Soms komt deze neutraliteit voort uit de eigen beleving dat welstand niet leeft. Ook zou deze categorie stakeholders graag eerst de vraag willen stellen: "willen we wel standaardiseren"?
- Er zijn stakeholders die wel willen standaardiseren omdat zij er de voordelen van inzien.
- Er zijn stakeholders die wel willen standaardiseren, maar eerst de evaluatie van de nota willen afwachten.
- Er zijn stakeholders die zich al bevinden in het stadium van standaardisatie in termen van het maken van technische afspraken; zij zijn al klaar voor een digitale toepassing.

Voor stakeholders die zich bevinden in positie 1 tot en met 4 blijkt dat er primair behoefte is aan:

- Een gereguleerde evaluatie van de welstandsnota's.
- Het voortzetten van het voeren van gestructureerde discussies.

De reden hiervoor is dat gemeenten nog nahijgen van de invoering van de welstandsnota, opgelegd door de nieuwe Woningwet van 2003. Men heeft het gevoel dat de standaardisatie te vroeg komt, of te laat: als er bij de invoering van de welstandsnota's gelijktijdig een standaard was ontwikkeld, had men dubbel werk kunnen besparen. Dit zijn in feite twee kanten van dezelfde medaille.

Het verschil in beleving dat we hebben uitgedrukt in termen van vijf posities, impliceert het volgende:

- Het speelveld is ongelijk: er vinden verschillende lagen van positionering plaats. De keuze voor het innemen van een strategische plek is voor iedereen verschillend.
- De randvoorwaarden zijn voor iedereen verschillend.
- Er is sprake van begripsverwarring. De begripsverwarring kenmerkt zich doordat:
  - 1) Het is voor veel stakeholders moeilijk zo niet onmogelijk om een verschil te maken tussen de standaardisatie in termen van een papieren model en een digitale GIS applicatie.
  - 2) Met het eerste punt hangt samen dat er begripsverwarring bestaat ten aanzien van verschillende niveaus van standaardisatie waarover men kan spreken. In de discussie moet voortdurend een onderscheid worden aangebracht tussen de volgende niveaus:
    - *Structuurniveau*: de technische uitwisselingsstandaard.
    - *Vormniveau*: de harmonisatie van begrippen en categorieën.
    - *Procesniveau*: de werkwijze, waaronder invoering, uitvoering, handhaving, voorlichting, etc.
    - *Inhoudsniveau*: de eigenheid van alle afzonderlijke nota's.

We kunnen concluderen dat de toegevoegde waarde van standaardisatie voornamelijk ligt op het *procesniveau*. Bepalend daarbij zijn bijvoorbeeld de gebruiksafhankelijkheid, het niveau van gebruik en de opbouwfase van de welstandsnota.

- 3) Er is onduidelijkheid over de vraag wie standaardiseert: leidt de standaardisatie van bovenaf tot eenheidsworst, of is het zo dat gemeenten nadat de standaardisatie is voltooid hun nota moeten herstructureren waardoor een hoop extra werk ontstaat en men vreest voor verlies aan eigenheid?

*Voor wie heeft het standaardiseren van welstandsnota's toegevoegde waarde, en voor wie minder of geen toegevoegde waarde?*

Het meeste nut van standaardisatie wordt verwacht voor *gebruikers*, specifiek voor:

- Toetsers van provinciale welstandsorganisaties (rayonarchitecten).
- Overige gebruikers (gefaciliteerd door gemeenten als leveranciers van publieke informatie):
  - Burgers (leken)
  - Architecten (professionals)

- Stedenbouwkundigen (professionals)
- Aannemers (professionals)

Het nut voor gemeenten op het niveau van de eigen organisatie wordt iets lager ingeschat. Toch zou er nut kunnen zijn voor:

- o Toetsers.
- o Gemeenten die in het bezit zijn van stadsdelen, zoals Amsterdam en Rotterdam.

Het nut voor gemeenten is verder afhankelijk van:

- o De schaalgrootte van de gemeente: minder nut voor kleine gemeenten en meer nut voor middelgrote tot grote gemeenten.
- o De locatie waar de gemeente zich bevindt: het minste nut voor gemeenten die zich bevinden in de periferie en meer nut voor stedelijke gebieden zoals de Randstad.

Het nut van standaardiseren is voor *makers* – voor zover ze zelf aangeven – zeer laag. Zeker voor makers op het professionele vlak, zoals opstellers van welstandsnota's van (stedenbouwkundige) adviesbureaus. Volgens de onderzoekers kan er echter sprake zijn van een toename van nut voor makers binnen de overheid (lokaal, regionaal, landelijk), waarbij het ten eerste gaat om opstellers van welstandsnota's en beleidsmakers *binnen* het welstandsdomein. Ten tweede kan er nut worden verwacht voor beleidsmakers *buiten* het welstandsdomein, vanwege gerelateerde Ruimtelijke Ordening beleidsvelden. Standaardisering van welstandsnota's en/of digitale GIS georiënteerde applicaties kunnen ertoe leiden dat – meer dan nu het geval is – welstand niet alleen wordt ingezet om beleid uit te voeren, maar ook kan worden gebruikt:

- o Als een strategisch instrument om beleid vorm te geven.
- o Als een hulpmiddel om welstandsnota's op te stellen en te herstructureren (voornamelijk nuttig voor gemeenten met weinig capaciteit).
- o Als een medium waarmee online GIS georiënteerde burgerparticipatie kan worden bevorderd.
- o Als een tool waarmee burgers niet alleen op een snelle en toegankelijke manier informatie kunnen inwinnen ten behoeve van een geplande bouwaanvraag, maar ook een democratische emancipatieslag kunnen maken ten aanzien van het:
  - Op de hoogte komen van gepubliceerde bouwaanvragen die zijn ingediend door derden, waardoor men tijdig bezwaarschriften kan indienen.
  - Op de hoogte komen van adviezen die zijn gegeven over bouwaanvragen van derden.
  - Op de hoogte komen van welstandscommissievergaderingen en raadvergaderingen die als onderwerp hebben de evaluatie of herstructurering van de welstandsnota, of bijvoorbeeld de besluitvorming rondom een nieuw beeldkwaliteitplan, etc.
- o Om een historische databank op te bouwen met betrekking tot zaken als beeldmateriaal en pseudo-jurisprudentie (precedenten).
- o Het voordeel van een databank in brede zin zou tevens gelegen kunnen zijn in het uitvoeren van handhavingsbeleid.

Standaardisatie van welstandsnota's heeft het minste nut voor *belangenverenigingen*. De reden hiervoor is dat belangenverenigingen niet zozeer direct de belangen van stakeholders binnen de welstandspraktijk behartigen, maar veeleer indirect, doordat zij de belangen behartigen van bijvoorbeeld stedenbouwkundigen, planologen, architecten, etc.

*Wat zijn de beoogde doelstellingen van de standaardisatie van de welstandsnota?*

Volgens de stakeholders zouden de doelstellingen van standaardiseren moeten zijn:

- De veelkleurigheid van welstandsnota's tot uitdrukking laten komen.
- Duidelijkheid, eenduidigheid, helderheid en transparantie bevorderen.
- Aansluiten bij andere sectormodellen.
- Een open kennisbron die voor iedereen toegankelijk is; uitwisseling van informatie (mits er sprake is van openbare informatie).
- Toegankelijkheid van informatie vergroten.
- Willekeur tegengaan.
- De uitvoerende organisatie moet benaderbaar zijn.
- Gebruiksgemak vergroten.
- Rechtsgelijkheid (vergelijkbaarheid tussen nota's) bevorderen.

*Welke nadelen of neveneffecten kunnen optreden bij de standaardisatie van de welstandsnota?*

- Welstand is afhankelijk van menselijke interpretatie. We hebben dit begrepen onder de noemer 'discretionaire ruimte'. Een standaard of applicatie kan nooit de deskundigheid van adviseurs en toetsers vervangen. Ook een stukje subjectiviteit (waaronder het maken van uitzonderingen) en het sociale aspect van welstand als een 'overleg praktijk' moeten blijven voortbestaan naast de standaard en digitale applicatie. In samenhang hiermee kunnen we stellen dat:
  - 1) Welstand is *dynamisch*: welstandsnota's zijn niet terug te brengen tot maten, getallen en percentages. Standaardisatie zorgt voor 'verstening'.
  - 2) Welstand is *vaag*: gedetailleerde versus globale standaardisatie hebben allebei voor- en nadelen.
  - 3) Welstand is *creatief*: standaardisatie kan een bedreiging zijn voor variatie, vrijheid en esthetische toepassingen.
  - 4) Welstand is *contextgebonden*: iedere nota heeft een eigen identiteit en drukt de 'couleur locale' van een gemeente uit.
    - Nota's met veel gebiedsgerichte criteria zijn moeilijk te standaardiseren.
    - Het bestaan van de papieren nota's zou in gevaar kunnen komen.
    - Problemen kunnen ontstaan die te maken hebben met het trekken van grenzen ten aanzien van huisnummers, straten, gebieden, dorpsbepalende gezichten, etc.
    - De weergave van kleuren (staalkaarten) is moeilijk of onmogelijk.
    - De rol van de welstandscommissie kan in gevaar komen.
    - Het persoonlijke contact kan in gevaar komen.
    - Standaardisatie kan leiden tot eenheidsworst.
    - De kosten kunnen hoger zijn dan de baten.
    - Negatieve effecten van standaardisering worden wellicht versterkt in de digitalisering.

*Welke voordelen levert het standaardiseren van de welstandsnota op?*

- Zie ook: de beoogde doelstellingen van de standaardisatie.
- Het voortdurend up-to-date houden van de welstandsnota (de gedrukte nota is al snel achterhaald).
- Volledige en juiste informatie.
- Laagdrempelige 24 uur per dag service, waarbij geen gang naar het loket meer hoeft te worden gemaakt.
- Sneller op de hoogte komen van informatie.
- Aansluiting bij de andere sectormodellen uit het Basismodel Geo-Informatie, waardoor informatie op meer integrale wijze kan worden uitgewisseld.
- Standaardisatie bevordert wederzijds gebruik.
- Door de grote gemene deler wordt duur maatwerk beperkt.
- Standaardiseren dwingt tot harmonisatie van begrippen; een gedeelde terminologie.
- Efficiëntie; kostenbeperking, etc.
- Correlatie mogelijk maken.

*Onder welke condities c.q. randvoorwaarden kan toegevoegde waarde worden gerealiseerd?*

- Een koppeling tot stand brengen tussen beleidsterreinen waarmee de welstandsnota in relatie staat, zoals:
  - Bestemmingsplan
  - Monumentenzorg
  - Beeldkwaliteitplan
  - Bouwverordening
  - Bouwbesluit
  - VROM website (sneltoetscriteria)
  - Etc.
- Aansluiten bij de belevingswereld van de burger: transparantie en toegankelijkheid van informatie is van belang & de afstand tussen burger en deskundige moet worden verkleind.
- Laat het inhoudelijke aspect van de welstandsnota's met rust: "beschrijf de hoofdcriteria, niet heel Nederland".
- Haak aan bij reeds gedigitaliseerde beleidsterreinen, zoals het bestemmingsplan, zodat het wiel niet opnieuw hoeft te worden uitgevonden. Neem bijvoorbeeld ook de basisregistraties als uitgangspunt.
- Gemeenten die een overvloed aan bestemmingsplannen hebben moeten deze eerst terugdringen.
- Vergeet niet om kleurcoderingen eveneens te standaardiseren.

*Eisen waar een werkbare interface van een digitale applicatie (op basis van de welstandsgegevensstandaard) aan moet voldoen*

- De interface moet aan de kant van de gebruiker in staat zijn om met tekst en kaarten in één scherm te werken. Gebruikers moeten kunnen zoeken met behulp van zoektermen (attributen) zoals: huisnummer, adres, postcode, bouwplan(nummer), type bouwwerk, etcetera, gecombineerd met kaartgegevens.

- Kaartlagen tussen verschillende beleidsdomeinen combineren (welstand, bestemmingsplan, monumentenzorg, beeldkwaliteitplan, bouwverordening, etcetera).
- De interface moet aan de kant van de editor minimaal aan de volgende eisen voldoen:
  - objectgericht
  - coördinaat niveau gericht
  - gebruiksvriendelijk
- Een interface die zowel PDF als Google eigenschappen heeft.
- Met de muis kunnen slepen door gebieden.



# INHOUDSOPGAVE

<b>Voorwoord</b>	<b>3</b>
<b>Management Samenvatting</b>	<b>5</b>
<b>Inhoudsopgave</b>	<b>13</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>15</b>
1.1 Aanleiding	15
1.2 Doel en vraagstelling	17
1.3 Opzet en werkwijze	18
1.4 Leeswijzer	19
<b>2 Welstand</b>	<b>21</b>
2.1 Inleiding	21
2.2 Wat is welstand?	21
2.3 De nieuwe Woningwet 2003: de noodzaak van welstandsnota's	24
2.4 Welstand op gemeentelijk niveau: case welstandsnota Amersfoort	25
2.5 Welstand op provinciaal niveau: case provincie Utrecht	33
<b>3 Geo-Informatie Systemen (GIS)</b>	<b>35</b>
3.1 Inleiding	35
3.2 Wat is Geo-informatie?	35
3.3 Nationale Geografische Informatie-Infrastructuur (NGII)	37
3.4 De standaardisatie van welstandsnota's: Informatie Model Welstand (IMWE)	39
3.5 Basismodel Geo-Informatie	40
<b>4 Stakeholders en beelden</b>	<b>43</b>
4.1 Inleiding	43
4.2 Stakeholding, netwerken en sociale kaart	43
4.3 Beelden uit de diepte-interviews	46
4.3.1 Praktijkervaringen met de huidige welstandsnota	46
4.3.2 Hoe stakeholders tegen de standaardisatie aankijken	48
4.3.3 Ideeën omtrent de toekomstige digitale applicatie	51
4.4 Algemene bevindingen	55
<b>5 Atelier 'Welstand Transparant'</b>	<b>57</b>
5.1 Inleiding	57
5.2 De methode van het Atelier	57
5.3 Doelstelling, opzet en vraagstelling van het Atelier	58
5.4 Resultaten van Ronde 1	60
5.5 Resultaten van Ronde 2	65
5.6 Analyse van het Atelier	70
<b>6 Conclusies</b>	<b>77</b>
6.1 Inleiding	77
6.2 Conclusies	77

<b>Literatuur</b>	<b>83</b>
<b>Lijst van geïnterviewde personen</b>	<b>85</b>
<b>Lijst van deelnemers aan het Atelier</b>	<b>87</b>
<b>datum: d.d. 8 december 2005 te Amersfoort</b>	<b>87</b>

# 1 INLEIDING

## 1.1 Aanleiding

### *Algemene aanleiding*

Het project Welstand Transparant is een rechtstreeks gevolg van Andere Overheid.<sup>2</sup> Andere Overheid pleit voor meer decentralisatie. Er komen bijvoorbeeld meer bevoegdheden op het gebied van Ruimtelijke Ordening bij gemeenten en provincies te liggen. Hierdoor willen gemeenten rijksondersteuning (dus centrale ondersteuning) ontvangen in de vorm van duidelijke richtlijnen. Het rijk aan de andere kant, wil graag meer overzicht, inzicht en uitwisselbaarheid tussen RO beleidssectoren bevorderen. Voor zowel het rijk als de gemeenten (en provincies) geldt dus dat er meer vraag komt naar 'transparantie'. Voor het welstandbeleid betekent dit het volgende. De nieuwe Woningwet van januari 2003 heeft gemeenten verplicht om uiterlijk vanaf juli 2004 in het bezit te zijn van een door de Raad goedgekeurde welstandsnota. Gemeenten zijn vervolgens hun eigen welstandsnota's gaan maken en hierdoor is er een grote variatie aan nota's ontstaan. Het gevolg hiervan is dat de praktijk niet goed aansluit bij de politieke ontwikkeling. De grote variatie binnen de welstandsnota's vormt een belemmering voor de wensen van het rijk om tot meer transparantie, uitwisselbaarheid en standaardisatie te komen.

### *Standaardisatie*

Om meer transparantie te verkrijgen ten aanzien van welstandbeleid – dus duidelijke richtlijnen voor gemeenten en meer overzicht voor het rijk – is het dus noodzakelijk dat welstandsnota's *uitwisselbaar* en *gestandaardiseerd* worden. Dit is de enige mogelijke basis om een digitale applicatie voor welstandsnota's te ontwikkelen. Van belang is allereerst dat we een onderscheid moeten maken tussen een 'papieren standaardisatie' en een 'digitale applicatie'. Het gaat vooralsnog om een papieren standaardisatieproces. Pas daarna kan er een digitale applicatie worden ontwikkeld. Van belang is voorts dat de standaardisatie van bovenaf plaatsvindt. Dit wil zeggen dat *gemeenten de welstandsnota niet zelf hoeven aan te passen*. Het gaat dus om een harmonisatie van begrippen, categorieën en dergelijke door de schrijvers van de standaard. Het niveau van harmonisatie bepaalt vervolgens de indelingsvrijheid. Zo kan de mate van detail globaal, middel of specifiek zijn. Harmonisatie kan gebeuren op indelingsniveau, inhoudsniveau en begripsniveau. Momenteel staan er al wel heel wat welstandsnota's op Internet, maar die zijn veelal onbruikbaar voor dat doel. Nog geen 10% van de nota's is raadpleegbaar c.q. goed ontsloten. Standaardiseren van bovenaf zou een stap in de goede richting kunnen zijn.

### *Welstand Transparant: het onderzoek van Federatie Welstand*

Om te begrijpen wat de aanleiding is voor ons Welstand Transparant GEOGOV onderzoek moeten we eerst kort inzoomen op een parallel lopend onderzoek, dat – enigszins verwarrend – ook Welstand Transparant heet. In opdracht van het Ministerie van BZK en

---

<sup>2</sup> [www.andereoverheid.nl](http://www.andereoverheid.nl)

VROM is een subsidie gegeven aan de Federatie Welstand om een project uit te voeren "om te komen tot een standaard voor het ontsluiten en online aanbieden van welstandsplannen. Het project 'welstand transparant' moet een breed geaccepteerde standaard opleveren" (CWTI, p.5). Stichting Dorp, Stad en Land (DSL) voert namens de Federatie het project uit. DSL is een provinciale welstandsorganisatie die de provincies Zeeland en Zuid-Holland vertegenwoordigt. Federatie Welstand is formeel de aanvrager van de subsidie die door VROM en BZK wordt gegeven en DSL is formeel de opdrachtgever namens de Federatie Welstand. De noodzaak van het project wordt door DSL als volgt omschreven: "Nu gemeenten ruim een jaar met hun nieuwe welstandsnota's werken, worden de nota's tegen het licht gehouden: wat werkt en wat niet? Er wordt ook op een hoger niveau de noodzaak beseft van standaardisatie en digitale uitwisselbaarheid van nota's en kaarten, zoals ook het programma DURP uitwisselbaarheid van bestemmingsplannen ten doel heeft. Oogmerk is het beleid ook voor de burger en professionals meer toegankelijk te maken en makkelijker te gebruiken".<sup>3</sup> Daarnaast zijn er andere ontwikkelingen op GIS gebied, zoals de op handen zijnde omgevingsvergunning, de basisregistraties, etc. We komen hier later nog op terug.

Eén van de doelen van het DSL onderzoek is om draagvlak te creëren onder stakeholders. Daarnaast voeren ze een programma met als doel "het ontwikkelen, testen en implementeren van een gegevensstandaard voor het vastleggen en ontsluiten van lokaal welstandsbeleid via object georiënteerde digitale kaarten" (ibid.). Hiervoor onderzoekt DSL de wensen en behoeften van toekomstige gebruikers.<sup>4</sup> De Ravi<sup>5</sup> is de uiteindelijke schrijver en beheerder van de gegevensstandaard. De Ravi zal een gegevensstandaard c.q. informatiemodel ontwikkelen in GML/XML formaat. Dit informatiemodel zal bekend komen te staan als Informatie Model Welstand (IMWE) en zal als sectormodel onder het Basismodel Geo-Informatie vallen, waardoor het digitaal uitwisselbaar zal zijn met andere sectormodellen uit het Basismodel Geo-Informatie.<sup>6</sup> Voor het echter zo ver is, schrijft men eerst een 'papieren' standaard voor de welstand. Met deze papieren gegevensstandaard wordt uiteindelijk de digitale versie ontwikkeld.

Het project van DSL en Ravi is opgedeeld in drie fasen:

- o Fase 1:<sup>7</sup> het opstellen van de eisen en specificaties voor het IMWE. Deze eisen en specificaties moeten leiden tot de ontwikkeling van een standaard voor het ontsluiten en weergeven van welstandsgegevens. Deze fase kent een aantal tussenstappen, waarin onder meer Zenc betrokken is geweest. De tussenstappen zijn:
  - 1) het verzamelen van alle mogelijke informatie over welstandsnota's.
  - 2) 'specificaties opstellen': identificatie van stakeholders, domeinanalyse, Programma van Eisen.
  - 3) 'modellering': objecten genereren, relaties/hiërarchie, eigenschappen/attributen initiële woordenlijst, relaties andere modellen, uitwisselingsformaat (vertaling naar XML/GML), toetsing van de specificaties uit het PvE.

---

<sup>3</sup> Afkomstig uit 'Vragenlijst functionele specificaties informatiemodel welstand (IMWE) – Federatie Welstand'.

<sup>4</sup> Dit gebeurt in samenwerking met onder andere Zenc en Ravi.

<sup>5</sup> [www.ravi.nl](http://www.ravi.nl) (zie ook paragraaf 3.5).

<sup>6</sup> We komen hier nog uitgebreider op terug in paragraaf 3.

<sup>7</sup> Fase 1 heeft een looptijd van juli 2005-juni 2006.

- Fase 2: gebruik – het uitvoeren van pilots met deze nieuwe standaard bij een aantal gemeenten.
- Fase 3: beheer – de standaard verspreiden over alle gemeenten in Nederland.

## 1.2 Doel en vraagstelling

*Welstand Transparant: het onderzoek van GEOGOV*

Het onderzoek van DSL staat los van ons GEOGOV onderzoek. Wel heeft DSL een belangrijke bijdrage geleverd in het beginstadium van ons onderzoek door ons te voorzien van documenten en adressen van mensen in het welstandsveld. De algemene onderzoeksvraag waar we in het in het onderhavige rapport een antwoord op willen geven is:

“Hoe kijken gebruikers en makers van welstandsnota’s aan tegen de op handen zijnde standaardisering van welstandsnota’s?”

In tegenstelling tot DSL gaat het ons niet om het creëren van draagvlak onder stakeholders. Het gaat ons om een open vraagstelling. In het algemeen wilden we een antwoord krijgen op de volgende vragen:

- Welke stakeholders kunnen we identificeren in het welstandsveld?
- Hoe ziet de alledaagse praktijk eruit van mensen die werken in de wereld van de welstand?
- Wat voor problemen ondervindt men in het werken met welstandsnota’s?
- Wat voor mogelijke oplossingen ziet men voor de genoemde problemen?
- Wordt standaardiseren gezien als een oplossing voor de genoemde problemen?
- Levert standaardiseren in het algemeen toegevoegde waarde op voor de welstandspraktijk? Zo ja, voor wie is dit specifiek het geval en onder welke voorwaarden? Zo nee, voor wie niet en waarom niet?
- Hoe ziet het sociaal kapitaal eruit?
- Is er sprake van een stakeholding proces (Voor wie geldt dit? Om welke belangen gaat het? Aan welke belangen wordt prioriteit gegeven?)
- Welke inzichten kunnen we verkrijgen met betrekking tot de wisselwerking tussen de voorgaande aspecten?

## 1.3 Opzet en werkwijze

Het onderzoek is als volgt uitgevoerd:

1) Bronnenonderzoek:

- Conceptdocumenten
- Welstandsnota's
- Literatuur
- Websites
- Etc.

2) Bijwonen van twee klankbordsessies van DSL en Ravi op 18 oktober en 8 november 2005:

- Wat is standaardiseren?
- Wat voor wensen en behoeften leven er bij stakeholders ten aanzien van de standaardisatie?

3) Het houden van diepte-interviews met stakeholders. De volgende vragen kwamen aan bod:

- De aard van het dienstverband
- Praktijkervaringen met welstand en welstandsnota's
- De kijk op het op handen zijnde IMWE: wat zouden de doelstellingen moeten zijn, op welk vlak kunnen problemen verwacht worden, wat zijn mogelijke oplossingen, etc.
- Ideeën over de voor- en nadelen van een informatiemodel welstand in de vorm van een toekomstige digitale applicatie.

4) Het organiseren van een Atelier met stakeholders.<sup>8</sup> Er waren twee rondes. De vragen die aan bod kwamen in de rondes waren respectievelijk:

Vraagstelling Ronde 1

- Heeft standaardisatie van de welstandsnota toegevoegde waarde?
- Wie hebben baat bij de eventuele toegevoegde waarde en waarom?

En:

- Wanneer heeft digitalisering van de (gestandaardiseerde) welstandsnota (extra) toegevoegde waarde?

Vraagstelling Ronde 2

- Onder welke condities c.q. randvoorwaarden kan toegevoegde waarde worden gerealiseerd?

5) Het analyseren van de onderzoeksresultaten en het vastleggen van de gevonden resultaten in deze rapportage.

---

<sup>8</sup> De methodiek van het Atelier zal worden uitgelegd in paragraaf 5.2.

## **1.4 Leeswijzer**

In hoofdstuk 1 is ingegaan op de aanleiding, het doel, de vraagstelling, de opzet en de werkwijze van dit onderzoek. In hoofdstuk 2 gaan we nader in op de vraag wat welstand precies is. We zullen onder meer ingaan op de nieuwe Woningwet, een welstandsnota ter illustratie onder de loep nemen en verder ingaan op het verschil tussen welstand op gemeenteniveau en provincieniveau. Vervolgens zullen we in hoofdstuk 3 de standaardisatie van welstandsnota's in een breder kader plaatsen: we zullen ingaan op de vraag wat standaardisatie te maken heeft met Geo-Informatie en wat moeten we verstaan onder Geo-Informatie Systemen. In hoofdstuk 4 keren we terug naar het onderwerp van dit onderzoek en zullen we nader ingaan op het speelveld van de stakeholders. Nadat we hiervan een schematische weergave hebben gemaakt, zullen we de resultaten presenteren van de diepte-interviews die met een aantal stakeholders zijn gehouden. In hoofdstuk 5 komen opnieuw stakeholders aan het woord, maar nu in een aantal gezamenlijke groepsdiscussies die we het Atelier noemen. Dit doen we door eerst in te gaan op de methode, de doelstelling, de opzet en de vraagstelling van het Atelier. Vervolgens bespreken we de resultaten uit respectievelijk ronde 1 en ronde 2. Tot slot volgen in hoofdstuk 6 onze conclusies.



## 2 WELSTAND

### 2.1 Inleiding

Om te kunnen spreken over de standaardisering van welstandsnota's, zullen we eerst moeten begrijpen wat er wordt bedoeld met het begrip welstand. Dit doen we door in paragraaf 2.2 te kijken naar de herkomst van het welstandsbegrip in Nederland en de betekenis die het heden ten dage heeft. In paragraaf 2.3 zal vervolgens uiteengezet worden dat gemeenten sinds de invoering van de nieuwe Woningwet in 2003 verplicht zijn om een welstandsnota te hebben. Om te vermijden dat het begrip welstand voor de lezer abstract blijft, zullen we ter illustratie in paragraaf 2.4 een case bespreken. In deze case nemen we de welstandsnota van Amersfoort onder de loep, waarmee inzichtelijk wordt gemaakt hoe de opbouw van een welstandsnota eruit ziet en wat voor soort welstandscriteria er onderscheiden kunnen worden op grond waarvan advies en toetsing van bouwaanvragen plaatsvindt. Kortom, een kijkje in de keuken van een welstandsnota en een blik op het gebezigde jargon. Tot slot zullen we in paragraaf 2.5 laten zien dat welstandsnota's en toetsing niet alleen gebruikt worden en plaatshebben op gemeentelijk niveau, maar ook op provinciaal niveau. Als case zullen we nader ingaan op de provinciale welstandsorganisatie Welstand en Monumenten Midden Nederland. Deze organisatie behartigt de belangen van 28 gemeenten binnen de provincie Utrecht.

### 2.2 Wat is welstand?

*Een korte historie van de opkomst van welstand in Nederland vanaf de 14<sup>de</sup> eeuw*  
Beek (1985) stelt dat bemoeienis van overheidswege met het uiterlijk van gebouwen geen typisch 20<sup>ste</sup> eeuwse aangelegenheid is. Voorbeelden daarvan vinden we al in de 14<sup>de</sup> eeuw. "In principe kon iedere stad van de landsheer het privilege krijgen om wetten of keuren te maken; schout en schepenen van die stad hadden dan de taak zelf die keuren op te stellen" (a.w., p. 9). Soms hadden deze voorschriften direct betrekking op het aanzien van de gebouwen, maar dikwijls ging het ook om veiligheidseisen, bijvoorbeeld het tegengaan van brandgevaar. Voorschriften – waarin geboden en verboden stonden – gaven het kader aan waarbinnen de bouwer zijn gang kon gaan. Op die manier zorgde men ervoor dat een buurt een bepaald karakter kreeg of juist behield. In de 18<sup>de</sup> eeuw bijvoorbeeld, probeerde de gemeente Amsterdam de Plantagebuurt bij Artis te behoeden voor een rommelige uitstraling door huurders onder meer te verbieden 'platten', 'torentjes' en 'uitkijken' op hun gebouwen te plaatsen. Dergelijke voorschriften golden alleen binnen een nauw omschreven gebied en doen ons denken aan het huidige bestemmingsplan (a.w., p. 10). De eisen werden allengs strenger. Het kwam bijvoorbeeld voor dat eigenaren van een perceel een ontwerptekening voor de gevel bijgeleverd kregen; deze bepalingen dienden te worden opgevolgd om tot bouw over te kunnen gaan. "Zulke nauw omschreven voorschriften of zelfs het leveren van ontwerptekeningen door de stad, waren zeldzaam. Zo'n ingreep werd alleen toegepast als het stadsbestuur een bepaald gebied een luxe-karakter wilde geven. En dan nog kon de stad dergelijke eisen

alleen stellen bij de verkoop van grond die stedelijk eigendom was" (ibid.). Van een daadwerkelijke schoonheidscommissie was echter nog geen sprake in de 18<sup>de</sup> eeuw.

In de 19<sup>de</sup> eeuw ontstaat langzaam een klimaat voor schoonheidscommissies: "In de 19<sup>de</sup> eeuw, vlak na de Franse revolutie [1789], was de overheid niet erg geneigd regulerend op te treden. De roep om individuele vrijheid was sterk. Zelfs het uitvaardigen van bouwtechnische voorschriften uit oogpunt van veiligheid stuitte op morele bezwaren. Ingrijpen in het doen en laten van een particulier opdrachtgever op esthetische gronden was in zo'n klimaat dan ook moeilijk voorstelbaar. Rond de eeuwwisseling was de overheid steeds meer sturend en regelend op gaan treden. De conflicten die rezen ten gevolge van het te eenzijdig dienen van het eigenbelang waren te groot geworden zodat de overheid zich binnen het spanningsveld tussen algemeen- en eigenbelang steeds meer in de richting van het eerste bewoog. In een dergelijk klimaat begonnen de schoonheidscommissies tot de mogelijkheden te behoren" (a.w., p. 10-11). Onder invloed van het opkomend hypotheekwezen werden hele woonwijken snel en goedkoop uit de grond gestampt door speculanten die geen kaas hadden gegeten van het bouwvak. Deze kwalijke bouwpraktijken versnelde het acceptabel worden van het overheidsingrijpen in de 19<sup>de</sup> eeuw. Zij hadden bovendien tot gevolg dat het architectenberoep zich in rap tempo professionaliseerde. Het is dan ook niet verbazingwekkend dat de eerste initiatieven op het gebied van schoonheidscommissies ontstonden in Amsterdam, vanwege de professionalisering van de architecten beroepsgroep.

In de 19<sup>de</sup> eeuw staat men voor de opgave om een nieuwe verhouding te vinden tussen stedelijke economie, het gezondheidsvraagstuk, de schoonheid van de stad en de grondexploitatie (Heeling e.a., 2004). Door de industrialisatie, de daarmee gepaard gaande bevolkingsmigratie naar de steden en de opkomst van nieuwe transportmiddelen zoals de trein, tram en stoomboot, worden nieuwe eisen gesteld aan de aard van het openbare domein en de aard van de uit te geven grond. Er ontstaat een behoefte aan nieuwe soorten straten, wegen en kaden. Bovendien ontstaat behoefte aan grotere percelen voor de vestiging van nieuwe typen bedrijven en voorzieningen zoals fabrieken, kantoorpanden en warenhuizen. Ook doet het fenomeen van de massawoningbouw haar intrede. Deze nieuwe ontwikkelingen zorgen voor een aantal problemen voor stedelijke overheden. Een van de problemen betreft de grondexploitatie, waarbij een juiste balans tussen kosten en baten gerealiseerd dient te worden. "Aan de ene kant stonden de kosten die gemoeid waren met het verwerven en prepareren van grond die nodig was voor de aanleg van het netwerk van openbare ruimte, en daartegenover de baten die door de uitgifte van kavels aan particulieren weer terugstroonden in de gemeentekas. (...) De kosten van het aanleggen van een 'duur' openbaar gebied (bijvoorbeeld door de toepassing van een extra breed straatprofiel, de aanleg van kaden en singels, enzovoort) moesten worden 'terugverdiend' met extra hoge prijzen voor de uit te geven grond. Dit laatste kon worden bereikt door het gebied als luxueus woongebied te presenteren, met extra grote kavels waarop grote woningplattegronden met dito tuinen konden worden gerealiseerd ten behoeve van de meer vermogende burgerij" (a.w., p. 38).

De stadsplattegrond van de 19<sup>de</sup> eeuw gaat zich aldus ontwikkelen als een "combinatie van de typologie van de openbare ruimte met de afmetingen en vormkenmerken van de uit te geven kavels" (a.w., p. 39). Dit wil zeggen dat langs brede lanen, singels en pleinen grote en brede kavels worden uitgegeven, terwijl aan smallere straten kleine kavels worden uitgegeven. Dit alles gebeurde "zonder een nauwgezet

reglement van voorschriften voor de architectuur van de bebouwing" (ibid.). Bij nieuwe uitbreidingen die op belangrijke locaties worden gepland, wordt het wel gebruikelijk om bouwverordeningen op te stellen die nadere eisen aan de bebouwing stellen. Deze eisen kunnen we begrijpen als het ontstaan van de welstandspraktijk. Het begin van de welstand in de 19<sup>de</sup> eeuw komt voort uit de samenhang met het grondexploitatievraagstuk: "Van belang was dat de vastgestelde grondwaarde [voor belangrijke locaties] (en dus de noodzakelijke inkomsten bij de verkoop van de grond) niet zou dalen door minderwaardige bebouwing. Dit argument speelde niet alleen een belangrijke rol bij de nieuwe stadsfronten langs rivieren en op voormalige vestingterreinen, maar ook in de nieuwe villaparken, waar zeer grote kavels werden uitgegeven tegen hoge grondprijzen. De hoge grondwaarde van deze percelen was nodig om de relatief kostbare openbare werken als singels, kaden en brede lanen en de sloop van vestingwerken te kunnen bekostigen. Het in deze context gehanteerde begrip 'welstand' betrof letterlijk de vraag of gebouwen 'wel op stand' werden gebouwd en geen afbreuk deden aan het voorname karakter en daarmee aan de grondwaarde van de gehele reeks percelen langs een singel of een laan" (ibid.).<sup>9</sup>

#### *Welstand in de 21<sup>ste</sup> eeuw*

Wie heden ten dage in Nederland iets wil bouwen of verbouwen heeft daarvoor in de meeste gevallen een bouwvergunning nodig. Burgemeesters en wethouders moeten een bouwvergunning verlenen als het bouwwerk voldoet aan de volgende eisen:

- Het bouwbesluit
- Het bestemmingsplan
- De bouwverordening
- De redelijke eisen van welstand

Wat wordt er met welstand bedoeld? Welstand wil zeggen dat een bouwplan architectonisch moet passen in de omgeving. Het is een wettelijke vereiste dat een bouwplan naar uiterlijke verschijningsvorm voldoet aan bepalingen uit de Woningwet. Een bouwplan moet in het kort getoetst worden:

- Op zijn visuele kwaliteit
- Op zichzelf
- In relatie tot zijn omgeving

Om te kunnen beoordelen of een bouwaanvraag aan de gemeentelijke regels voldoet, maken gemeenten gebruik van een welstandsnota. In de welstandsnota wordt zo concreet mogelijk vastgelegd welke welstandscriteria gelden voor de verschillende delen van een gemeente. De criteria voor welstand worden in belangrijke mate ontleend aan de stedenbouwkundige, cultuurhistorische en landschappelijke context, maar zijn zelf bouwkundig en situatief van aard. Het gaat immers om een specifiek bouwwerk op een specifieke plek in Nederland. De welstandscriteria zijn – in tegenstelling tot de criteria die voorheen in de bouwverordening waren opgenomen – niet langer algemeen bindend. Dit wil zeggen dat de welstandscriteria een stelsel van beleidsregels vormen waarbinnen B&W het welstandstoezicht uitvoeren. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid om criteria voor welstand per gebied op maat te snijden. Wat 'redelijke eisen' zijn kan per gebied anders worden ingevuld.

---

<sup>9</sup> Heeling et al baseren hun verhaal mede op Beek (1985).

## 2.3 De nieuwe Woningwet 2003: de noodzaak van welstandsnota's

In januari 2003 is de nieuwe Woningwet in werking getreden. De nieuwe Woningwet vervangt de voorgaande wet uit 1991. Gemeenten worden in artikel 12a van de nieuwe Woningwet verplicht om voor 1 juli 2004 in het bezit te zijn van een *door de gemeenteraad vastgestelde welstandsnota*. Het college van burgemeesters en wethouders is verplicht om vergunningplichtige bouwwerken te toetsen aan redelijke eisen van welstand. Dit was in de oude wet ook het geval. Nieuw is echter, dat de toetsing alleen nog maar mag plaatsvinden aan de hand van in een door de raad goedgekeurde welstandsnota vastgelegde criteria. Bij het ontbreken van een goedgekeurde nota, is welstandstoetsing volgens de nieuwe wet niet meer mogelijk. Wel moet worden opgemerkt dat de welstandscriteria – in tegenstelling tot de criteria die voorheen in de bouwverordening waren opgenomen – niet langer algemeen bindend zijn. “Ze vormen een stelsel van beleidsregels waarbinnen burgemeester en wethouders het welstandstoezicht moeten uitvoeren. Dit geeft onder meer de mogelijkheid om de welstandscriteria per gebied op maat te snijden. Het blijft bij welstandstoezicht gaan om redelijke eisen van welstand, maar de vraag wat precies ‘redelijk’ is wordt per gebied ingevuld” (welstandsnota gemeente Amersfoort, p. 6).

“Ook nieuw is de gefaseerde vergunningsverlening waarbij aan vergunningsaanvragers van reguliere bouwvergunningen de mogelijkheid wordt geboden om in een vroeg planstadium op basis van voorlopige schetsen een besluit van burgemeester en wethouders te vragen over een bouwplan. Dat is het vastleggen van de inmiddels gegroeide praktijk van vooroverleg met de welstandscommissie met dat verschil dat daar nu ook rechten aan kunnen worden ontleend. Het regulier-vergunningplichtige bouwwerk dat bij de indiening in de tweede fase afwijkt van de criteria waarop in de eerste fase streng en kritisch getoetst is, wordt opnieuw aan de welstandscommissie ter advisering voorgelegd. Indien het plan afwijkt van de criteria waarop het bouwplan getoetst is, gaat het bouwplan terug naar diegene die het plan oorspronkelijk heeft getoetst aan redelijke eisen van welstand” (a.w., p. 11).

Bovendien verplicht de nieuwe Woningwet B&W en de welstandscommissies om tenminste één maal per jaar een verslag te presenteren aan de gemeenteraad. Een verslaglegging betreft niet persé een evaluatie. Er kan bijvoorbeeld heel concreet in staan hoeveel bouwaanvragen er aan de orde zijn geweest in het voorgaande jaar, en hoeveel aanvragen daadwerkelijk goedgekeurd zijn. Of zaken als: hoe vaak is de nota geraadpleegd? Werkt de nota? Is er vaak van de nota afgeweken? Op grond van deze verslaglegging is het mogelijk om het beleid en/of de welstandscriteria bij te stellen. In de praktijk blijkt dat dit echter niet jaarlijks gebeurt, om de simpele reden dat als een nota goed in elkaar zit, wijzigingen niet jaarlijks noodzakelijk zijn. Gemeenten die voornamelijk loketcriteria gebruiken lopen sneller tegen problemen aan waardoor wijzigingen eerder nodig zijn. De nieuwe Woningwet heeft voor de aanvrager van bouwwerken tot gevolg

gehad dat bouwwerken vaker meldingsvrij zijn dan voorheen.<sup>10</sup> Voor gemeenten en provincies heeft de wet tot gevolg gehad dat ze minder op *background kennis* kunnen leunen en meer dan voorheen de welstandsnota als naslagwerk moeten raadplegen.<sup>11</sup>

In Nederland zijn 467 gemeenten. Er zijn 465 welstandsnota's van kracht: de overige twee gemeenten voeren geen welstandbeleid. Verder zijn er twee gemeenten die samen een welstandsnota delen. Een gemeente heeft bovendien haar welstandsbeleid verdeeld over twee nota's.<sup>12</sup> Ook is er een gemeente die overweegt de welstandsnota af te schaffen. Sommige gemeenten hebben de welstandsnota zelf opgesteld en andere gemeenten hebben dit uitbesteed aan een stedenbouwkundig adviesbureau. Gemeenten kunnen naast een eigen welstandsnota in het bezit zijn van een eigen welstandscommissie,<sup>13</sup> maar dit hoeft niet het geval te zijn. Een welstandscommissie bestaat uit deskundige commissieleden op het gebied van architectuur, stedenbouw en sociale veiligheid. Ook worden in sommige commissies burgerleden opgenomen.

Er bestaat een onlosmakelijke relatie tussen de redelijke eisen van welstand en het bestemmingsplan. "Bestemmingsplannen regelen onder meer de functie, massa, hoofdvorm en het ruimtebeslag van bouwwerken voor zover dat nodig is voor een goede ruimtelijke ordening. Wat door het bestemmingsplan mogelijk wordt gemaakt, kan niet door welstandscriteria worden beperkt. De architectonische uitwerking van bouwwerken valt buiten de reikwijdte van het bestemmingsplan en wordt exclusief door de welstandsnota geregeld" (a.w., p. 9). Het bestemmingsplan is dus primair. "Welstandscriteria kunnen waar nodig de ruimte die het bestemmingsplan biedt invullen ten behoeve van de ruimtelijke kwaliteit. Het welstandsadvies kan zich dan richten op de gekozen invulling binnen het bestemmingsplan. In een situatie waarin een bouwplan in overeenstemming is met het bestemmingsplan, maar het bestemmingsplan eveneens ruimte biedt voor alternatieven, kan een negatief welstandsadvies worden gegeven als de gekozen stedenbouwkundige of architectonische oplossing te sterk afbreuk doet aan de ruimtelijke beleving van het betreffende gebied. Uiteraard moet in zo'n geval de welstandsnota daartoe de argumentatie leveren" (ibid.).

## 2.4 Welstand op gemeentelijk niveau: case welstandsnota Amersfoort

### *Inleiding*

Om een beter beeld te krijgen van de onderhavige thematiek, zullen we de welstandsnota van Amersfoort<sup>14</sup> nader onder de loep nemen. Deze nota is overzichtelijk opgebouwd en bevat duidelijke foto's en bijlagen met een begrippenlijst en kaarten met deelgebieden. In deze nota wordt uiteengezet dat welstand een onderdeel is van het gemeentelijk ruimtelijk kwaliteitsbeleid. De nota is om die reden opgebouwd uit drie componenten:

<sup>10</sup> Er zijn echter ook voorbeelden van bouwwerken die voorheen vergunningsvrij waren en sinds de nieuwe Woningwet in werking is getreden, vallen onder de licht vergunningplichtige bouwwerken. Een concreet voorbeeld is de 'carport'.

<sup>11</sup> Zie ook paragraaf 2.5 over welstand op provinciaal niveau.

<sup>12</sup> Zie: Concept Welstand Transparant Inventarisatie.

<sup>13</sup> De gemeente Amersfoort bijvoorbeeld, heeft in de bouwverordening de organisatie van de welstandscommissie geregeld (a.w., p. 12).

<sup>14</sup> Zie: [www.amersfoort.nl](http://www.amersfoort.nl)

- o Ruimtelijk beleid: bestemmingsplan, structuurplan, artikel 19, beeldkwaliteitplan,<sup>15</sup> etc. □ o.g.v. Wet op de Ruimtelijke Ordening.
- o Welstandsbeleid: bouwverordening, jaarverslagen, etc. □ o.g.v. Woningwet.
- o Sectorbeleid: reclame, terrassen, architectuurnota, cultuurhistorie, etc. □ o.g.v. Algemene Plaatselijke Verordening.

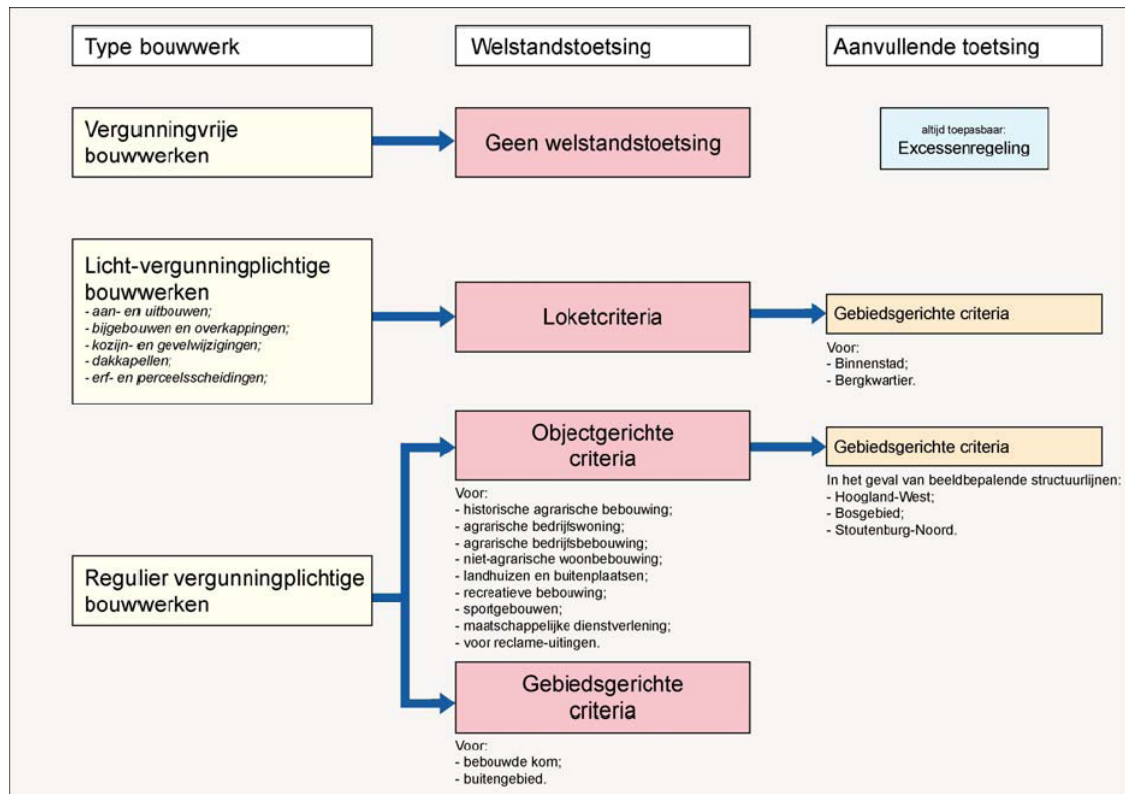
Deze drie pijlers vinden we terug in de welstandsnota. Een welstandsnota kent twee belangrijke onderdelen:

- o Differentiatie naar type bouwwerk.
- o Differentiatie naar soort toetsing.

In de volgende paragraaf zullen we op deze twee aspecten nader ingaan.

*Het traject van de bouwvergunningaanvraag en de rol van de welstandsnota daarin*

Het volgende schema wordt door de gemeente Amersfoort gehanteerd:



<sup>15</sup> Wat is een beeldkwaliteitplan (of beeldkwaliteitparagraaf)? Niet in alle welstandsnota's is een beeldkwaliteitplan opgenomen. Een beeldkwaliteitplan gaat verder dan de criteria. Het is in feite een extra nota die wordt vastgelegd op het moment dat er een (her)ontwikkelingslocatie of nieuwbouwwijk wordt gepland: het mag maar het hoeft niet. Procedureel staat het beeldkwaliteitplan los van het bestemmingsplan: eerstgenoemde wordt apart door de gemeenteraad vastgesteld. Het beeldkwaliteitplan vormt een aanvulling op de welstandsnota en wordt los van de welstandsnota vastgesteld (want die ligt er al). Officieel maakt het beeldkwaliteitplan nadat het is goedgekeurd door de Raad, wel onderdeel uit van de welstandsnota. Een beeldkwaliteitplan kan bestaan uit algemene, object- en gebiedsgerichte criteria, maar dat hoeft niet. Er kunnen bijvoorbeeld ook zaken in staan als materiaalsoort en typologie.

Een bouwwerk kan dus vallen binnen drie categorieën<sup>16</sup> (zie ook: [www.vrom.nl](http://www.vrom.nl)):

- Vergunningsvrij
- Lichte bouwvergunningprocedure
- Reguliere bouwvergunningprocedure

Een bouwaanvraag voltrekt zich trapsgewijs. Dit wil zeggen dat eerst wordt gekeken of een bouwwerk vergunningsvrij is. Als dit niet het geval is wordt gekeken of een bouwwerk licht vergunningplichtig is. Is dit evenmin het geval, dan is het bouwwerk waarschijnlijk regulier vergunningplichtig. We zullen kort ingaan op de drie genoemde categorieën.<sup>17</sup>

#### *Vergunningsvrij bouwen*

Voor deze bouwwerken geldt sinds de herziening van de Woningwet, die van kracht ging op 1 januari 2003, dat men mag bouwen zonder dit bij de gemeente te melden. Het wil echter niet zeggen dat een vergunningsvrij bouwwerk vrij is van voorschriften. Deze voorschriften hebben betrekking op de regels uit het Bouwbesluit en het burenenrecht uit het Burgerlijk Wetboek. De regels van de gemeentelijke bouwverordening gelden niet. De gemeentelijke welstandseisen zijn in dit geval slechts ten dele van toepassing. Dit wil zeggen dat een vergunningsvrij bouwwerk niet vooraf getoetst wordt op welstand, maar dat het bouwwerk wel moet voldoen aan algemene welstandseisen. Een vergunningvrij bouwwerk mag niet ernstig afwijken van redelijke eisen van welstand, die terug te vinden zijn in de gemeentelijke welstandsnota. Als er geen nota aanwezig is, kan niet op welstand worden beoordeeld.

Als het bouwwerk in ernstige mate in strijd is met de redelijke eisen van welstand, kan de gemeente achteraf ingrijpen, door zich te beroepen op de excessenregeling op grond van artikel 19 van de Woningwet (zie p. 29 en 195).

#### *Lichte bouwvergunningprocedure*

Het gaat in dit geval om een kleine bouwaanvraag. Een licht vergunningplichtig bouwwerk wordt getoetst aan het bestemmingsplan, de stedenbouwkundige voorschriften van de bouwverordening, de welstandsnota, het monumentenvergunningvereiste en de voorschriften met betrekking tot constructieve veiligheid uit het Bouwbesluit. Voor de welstandstoets mag de gemeente het plan zelf beoordelen met behulp van de welstandsnota of mag advies worden gevraagd aan de welstandscommissie, maar dit is niet verplicht. De gemeente laat binnen 6 weken weten of er toestemming wordt gegeven voor de bouw.

In de praktijk heeft een burger een bouwplan en gaat hij deze (ver)bouwwerkzaamheden zelf uitvoeren, of hij besteedt dit uit aan een aannemer en/of architect. De burger kan het hele traject bij de gemeente zelf doorlopen of zijn

<sup>16</sup> *Bovendien kan er sprake zijn van (her-)ontwikkelingslocaties. Voor deze locaties geldt dat de gemeenteraad aanvullende gebiedsgerichte welstandscriteria moet vaststellen, als aanvulling op de welstandsnota (zie vorige noot). "Nieuwe welstandscriteria zijn alleen dan nodig als er sprake is van een zodanige wijziging van de stedenbouwkundige structuur dat de toepassing van de bestaande gebiedsgerichte welstandscriteria geen grondslag meer vindt" (a.w., p. 193). Een ontwikkelingslocatie kan daarnaast ook als welstandsvrij gebied worden aangewezen (zie hiervoor de paragraaf Welstandsvrije gebieden).*

<sup>17</sup> *Voor de explicitering van de drie categorieën hebben we gebruik gemaakt van de welstandsnota van de gemeente Amersfoort en van de Algemene maatregel van bestuur, "Besluit bouwvergunningsvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken", besluit van 13 juli 2002, staatsblad 410.*

aannemer/architect dit laten doen. In ieder geval is de bouwende partij op voorhand al geïnformeerd over de welstandsnota of laat hij zich informeren op het moment dat hij een bouwaanvraag indient. Op het moment dat de officiële bouwaanvraag wordt ingediend, zijn er drie mogelijke situaties die kunnen ontstaan:

- Het plan van de bouwende partij wordt door een ambtenaar aan de hand van 'sneltoetscriteria' afgehandeld. Dit betreft doorsnee bouwwerkzaamheden zoals het plaatsen van een dakkapel. Het raadplegen van de welstandsnota door de gemeente is in dit geval niet aan de orde. Beoordeling aan loketcriteria is pas aan de orde wanneer het bestemmingsplan zich niet tegen de bouwplannen verzet. "Wanneer het bestemmingsplan zich wel verzet tegen de bouwplannen maar overwogen wordt toch medewerking te verlenen door middel van vrijstelling, wordt advies ingewonnen van de welstandscommissie" (a.w., p. 29).
- Het plan van de bouwende partij wordt door een ambtenaar van de gemeente beoordeeld op grond van de welstandsnota. Als hij het plan goedkeurt kan het uitgevoerd worden. Als hij het plan negatief beoordeelt of er zijn twijfels over heeft, gaat het plan door naar de welstandscommissie (zie volgende punt).
- Het plan van de bouwende partij wordt door een ambtenaar van de gemeente voorgelegd aan een welstandscommissie. Als de commissie het plan goedkeurt, kan de bouw worden uitgevoerd. Als de commissie het plan afkeurt is de burger terug bij af.

#### *Reguliere bouwvergunningprocedure*

Hieronder vallen alle grote bouwaanvragen. Een regulier vergunningplichtig bouwwerk wordt getoetst aan het bestemmingsplan, de stedenbouwkundige voorschriften van de bouwverordening, de welstandsnota, het monumentenvergunningvereiste en de voorschriften met betrekking tot constructieve veiligheid uit het Bouwbesluit. Ook spelen brandveiligheidseisen een rol. Bij deze vergunningprocedure is bovendien het advies van een welstandscommissie verplicht. De gemeente laat binnen 12 weken weten of er toestemming wordt gegeven voor de bouw. Deze termijn kan worden verlengd met 6 weken. Indien het plan wordt goedgekeurd door de welstandscommissie, moet B&W het laatste woord geven. Indien de welstandscommissie twijfels heeft of een negatief advies uitbrengt aan B&W, dan is B&W bevoegd om af te wijken van dit negatieve advies, maar niet op grond van welstandsargumenten. B&W kan bijvoorbeeld zeggen: 'we vinden de bouwaanvraag lelijk, maar gaan toch akkoord met de uitvoering van de bouw omdat het economisch voordeel oplevert'. In dit geval kan het advies van B&W ook leiden tot een herziening van de welstandsnota. Als het B&W eveneens een negatief advies uitbrengt, kan de aanvrager van het bouwplan een bezwaar indienen bij de Commissie Bezwaar en Beroep. Deze commissie adviseert vervolgens B&W. Indien een positief advies volgt kan de burger alsnog zijn bouwwerkzaamheden doorgang laten vinden, en als het advies negatief uitvalt kan de burger naar de bestuursrechter stappen. De rechter kijkt niet meer naar de welstandsnota, maar oordeelt louter op grond van procedurele criteria. Als de rechter een negatief oordeel uitspreekt, kan de burger ten slotte nog naar de Raad van State stappen.

### Loketcriteria

Voor kleine bouwplannen geldt dat ze vaak afgehandeld kunnen worden aan de hand van zogenaamde loketcriteria – ook wel *sneltoetscriteria* genaamd. Net als bij de bouwvergunningsvrije bouwwerken is er in dit geval geen sprake van welstandtoetsing. Zoals eerder is opgemerkt, is de beoordeling door middel van loketcriteria pas aan de orde wanneer het bestemmingsplan zich niet tegen de bouwplannen verzet. “Wanneer het bestemmingsplan zich wel verzet tegen de bouwplannen maar overwogen wordt toch medewerking te verlenen door middel van vrijstelling, wordt advies ingewonnen van de welstandscommissie” (a.w., p. 29). In dat geval vormen ook de algemene, gebieds- en eventuele objectcriteria een rol in de beoordeling.

Amersfoort hanteert vijf categorieën<sup>18</sup> voor licht vergunningplichtige bouwwerken:

- Aan- en uitbouwen
- Bijgebouwen en overkappingen
- Kozijn- en gevelwijzigingen
- Dakkapellen
- Erf- of perceelsafscheidingen

Loketcriteria hebben, indien van toepassing, betrekking op de volgende aspecten:

- Algemeen: bij de beoordeling of het uiterlijk [en de plaatsing] van [aan-en uitbouw, etc.] waarop de aanvraag om bouwvergunning betrekking heeft, in strijd is met redelijke eisen van welstand passen burgemeester en wethouders de volgende criteria toe:
  - a) voor het bouwwerk is een vergunning ingevolge de Monumentenwet 1988 of een gemeentelijke of provinciale monumentenverordening vereist en deze is verleend;
  - b) het bouwwerk is overeenkomstig een bestaande aan- of uitbouw in dezelfde straat en aan hetzelfde woningtype die minder dan 5 jaar geleden met een positief welstandsadvies is gerealiseerd (de trendsetter, zie ook a.w., p. 17) waarbij een trendsetter in hetzelfde bouwblok prevaleert, of
  - c) het bouwwerk is overeenkomstig het ontwerp van de architect, die het project ontworpen heeft waarvan het bouwplan deel uitmaakt en waarvoor een positief welstandsadvies geldt, of
  - d) het bouwplan voldoet aan de volgende criteria:
    - Plaatsing: subcriteria verschillen per bouwwerk
    - Maatvoering: subcriteria verschillen per bouwwerk
    - Vormgeving: subcriteria verschillen per bouwwerk
    - Materiaalgebruik en kleur: subcriteria verschillen per bouwwerk

<sup>18</sup> Deze vijf categorieën worden in iedere gemeente in Nederland als minimum gehanteerd. Zo zijn er ter vergelijking ook gemeenten die naast de vijf genoemde sneltoetsen de volgende bouwwerken in de categorie licht vergunningplichtige bouwwerken indelen: dakramen, zonnepanelen en zonnecollectoren, spriet-, staaf- en schotelantennes, rolhekken, luiken en rolluiken. Categorieën die incidenteel voorkomen zijn: GSM antennes, reclame uitingen, tuinmeubilair, speeltoestellen tot 5 meter hoogte, nutsgebouwen, afvalcontainers, terrassen, glazen kassen, warenhuizen en tuinhuisjes (zie: Concept Welstand Transparant Inventarisatie).

### *Objectgerichte criteria*

Objectgerichte criteria beoordelen specifieke objecten, zoals: woningen, boerderijen, molens, instellingen, etc. Bij de toetsing staat het bouwwerk zelf voorop. "Het formuleren van objectcriteria heeft vooral zin als deze bouwwerken in uiterlijke verschijningsvorm en kenmerken niet of in slechts beperkte mate variëren binnen het gebied waarin ze voorkomen. Voor Amersfoort geldt dit met name voor de bebouwing in het buitengebied en gebouwen ten behoeve van maatschappelijke dienstverlening" (a.w., p. 41). Bij de ruimtelijke analyse van het buitengebied van Amersfoort blijkt dat er verschillende type bebouwing voorkomt, maar dat binnen deze typen de variatie niet erg groot is. Om die reden zijn voor de volgende typen bebouwing objectcriteria opgesteld:

- De historisch agrarische bebouwing (voornamelijk uit de hallehuisgroep)
- Agrarische bedrijfswoning
- Agrarische bedrijfsbebouwing
- Niet-agrarische woonbebouwing
- Landgoederen en buitenplaatsen
- Recreatieve bebouwing: campings en bungalowparken
- Sportgebouwen
- Maatschappelijke dienstverlening: serviceflat, basisschool, ziekenhuis, kerk, buitenschoolse opvang, politiebureau
- Reclame

De volgende criteria worden gebruikt bij een objectgerichte toetsing. Deze criteria gelden alleen voor de typen 1 t/m 5:

- Algemeen: de bouwwerken passen in de omgevingskarakteristiek (bebouwing) en houden rekening met de bestaande organisatie op het perceel en zijn gerelateerd aan de landschappelijke inrichting. 'Gerelateerd aan' wil zeggen dat het ontwerp van het bouwwerk de bestaande uiterlijke kenmerken in de directe omgeving als uitgangspunt neemt.
- Ligging en plaatsing: subcriteria verschillen per bouwwerk
- Massa en vorm: subcriteria verschillen per bouwwerk
- Detaillering, kleur- en materiaalgebruik: subcriteria verschillen per bouwwerk

#### Criteria voor recreatieve bebouwing:

Recreatieve bebouwing voldoet weliswaar aan een aantal kenmerken (bijvoorbeeld dat zij uit één bouwlaag bestaat), maar is over het algemeen welstandsvrij omdat de meeste bouwwerken die hieronder vallen versholten liggen. Er is in Amersfoort een uitzondering waarvoor wel welstandstoetsing geldt: de Barchman Wuytierslaan. Voor deze zone gelden gebiedsgerichte criteria.

#### Criteria voor sportgebouwen:

De bebouwing is voornamelijk praktisch en functioneel. Er gelden algemene criteria (de omschrijving wijkt af van de typen 1 t/m 5) en criteria voor: ligging en plaatsing, massa en vorm, detaillering, kleur- en materiaalgebruik.

#### Criteria voor maatschappelijke dienstverlening:

Omdat de variatie voor deze categorie bebouwing te groot is, zijn in de nota van Amersfoort geen objectcriteria opgenomen. "Ook gebiedsgerichte criteria zijn voor deze bouwwerken niet op te stellen, omdat zij in functie en uitstraling op zichzelf staan en niet zozeer of te zeer refereren aan de omgeving" (a.w., p. 59). Voor een beoordeling van nieuwbouw of verbouw zal de welstandscommissie geraadpleegd worden. Voor kleine wijzigingen gelden gewoon de loketcriteria.

Criteria voor reclame:

Reclame-uitingen hebben betrekking op objecten die zich bevinden aan de gevels van bedrijfspanden. Dat een reclame-uiting moet voldoen aan redelijke eisen van welstand wil in dit geval zeggen dat de uiting esthetisch moet zijn. Voor het kernwinkelgebied in de binnenstad raadpleegt men Gevelhandboek. Voor alle overige gebieden (waaronder bedrijventerreinen) hanteert men algemene criteria, en criteria die iets zeggen over: plaatsing, vorm, maatvoering en kleuren. Tot slot hanteert men nog overige criteria.

#### *Gebiedsgerichte criteria*

Gebiedsgerichte criteria hebben als focus niet zozeer afzonderlijke objecten (gebouwen), maar kijken veeleer naar gebieden in termen van gelijksoortige karakteristieken en aanwezige ruimtelijke kwaliteiten. Concreet betekent dit dat een historische binnenstad om een andere benadering vraagt dan een grootschalig industrieterrein (a.w., p. 13). Amersfoort onderscheidt 32 deelgebieden, waaronder: de binnenstad, woonwijken, een bedrijventerrein, parken, bosgebieden, buitengebieden, een stationemplacement, etc. "Voor elk van deze gebieden wordt eerst een ruimtelijke beschrijving gegeven om vervolgens in meer detail een beschrijving van de wijk of het gebied te geven. Daarbij wordt met name ingegaan op de belangrijkste bebouwingskarakteristieken. Deze gebiedsbeschrijving, in combinatie met de geformuleerde welstandscriteria, vormt de achtergrond voor de welstandstoetsing" (a.w., p. 65). De gebiedsgerichte welstandscriteria bestaan uit: algemene criteria, ligging & plaatsing, massa & vorm, detaillering, kleur- en materiaalgebruik. Van belang is dat niet ieder gebied gelijk wordt behandeld. Met andere woorden, de zwaarte van de gebiedsgerichte criteria kan variëren al naar gelang de aanwezige ruimtelijke kwaliteiten. We komen hier op terug in de paragraaf over *welstandsniveaus*.

#### *Algemene criteria*

"De algemene welstandscriteria hebben betrekking op de zeggingskracht en het vakmanschap van het architectonisch ontwerp en zijn terug te voeren op vrij universele kwaliteitsprincipes. Deze liggen (haast onzichtbaar) ten grondslag aan elke planbeoordeling omdat ze het uitgangspunt vormen voor de uitwerking van de gebiedsgerichte en objectgerichte welstandscriteria. In de praktijk zullen die uitwerkingen meestal voldoende houvast bieden voor de planbeoordeling" (a.w., p. 195). We kunnen de volgende algemene criteria onderscheiden:

- Relatie tussen vorm, gebruik en constructie
- Relatie tussen bouwwerk en omgeving
- Betekenissen van vormen in de sociaal-culturele context
- Evenwicht tussen helderheid en complexiteit
- Schaal en maatverhoudingen

- o Materiaal, textuur, kleur en licht

#### *Welstandsvrije gebieden*

Gemeenten kunnen ook bepaalde zones definiëren als welstandsvrij gebied. In Amersfoort geldt dit voor het Dierenpark Amersfoort en de Bernhardkazerne (Vlasakkers). "Deze bebouwing maakt geen onderdeel uit van de openbare ruimte en kent niet zelden een zodanige specifieke functie dat geen standaard welstandscriteria zijn te formuleren" (a.w., p. 15). Ook nieuw te ontwikkelen gebieden kunnen welstandsvrij worden verklaard.

#### *Welstandsniveaus*

Niveaus van welstand drukken uit dat in bepaalde gebieden aan bepaalde welstandscriteria meer waarde wordt gehecht dan aan andere welstandscriteria. Om een voorbeeld te geven: bebouwing langs de hoofdinfrastructuur van wegen en spoorlijnen vormt het visitekaartje van een stad, terwijl in gebieden waar het groen overheerst de uiterlijke verschijningsvorm van bebouwing een lagere prioriteit krijgt toegekend (a.w., p. 15). Amersfoort spreekt over welstandsniveaus in termen van *ambitieniveaus*.<sup>19</sup>

Amersfoort onderscheidt twee ambitieniveaus; het gaat daarbij om twee gebieden:

- o Beeldbepalende gebieden en structuurlijnen: deze gebieden kennen een meer gedetailleerde uitwerking van welstandscriteria.
- o De overige gebieden

Nota bene, gemeenten gebruiken vaak synoniemen. Aan de rechterkant staan de synoniemen van de vet gedrukte benamingen (niveau 1 is het zwaarst; niveau 4 het lichtst):

<b>Welstandsniveau</b>	Ambitieniveau	Beleidsregime	Welstandsniveau
<b>Welstandsniveau 1</b>	Beschermd	Handhaven	Bijzonder
<b>Welstandsniveau 2</b>	Bijzonder	Respecteren	Plus
<b>Welstandsniveau 3</b>	Regulier	Incidenteel wijzigen	Basis
<b>Welstandsniveau 4</b>		Planmatig wijzigen	

#### *Monumentenzorg*

Naast de welstandscommissie is er in de gemeente Amersfoort ook een monumentencommissie aanwezig. "Deze commissie heeft de taak Burgemeesters en wethouders op verzoek of uit eigen beweging te adviseren over de toepassing van de Monumentenwet 1988 en de monumentenverordening" (a.w., p. 10).

#### *Tot slot*

De case van Amersfoort laat een aantal gangbare criteria zien die men hanteert voor welstand. Er zijn ook gemeenten die minder of meer criteria hanteren, die hun criteria anders benoemen of die hun criteria onder brengen in algemeen beleid. Voor de volledigheid zullen we tot slot nog kort een inventarisatie geven van criteria die in het algemeen vaak onderscheiden worden:

- o Sneltoetscriteria; loketcriteria

---

<sup>19</sup> Sommige gemeenten of provinciale welstandsorganisaties hanteren geen welstandsniveaus of ambitieniveaus, maar beleidsregimes. Zie hiervoor het schema.

- Objectgericht
- Objectbeschrijvend
- Gebiedsgericht
- Gebiedsbeschrijvend
- Welstandsniveaus; ambitieniveaus; etc.
- Welstandsvrij
- Beschermd stads- of dorpsgezicht
- Beeldkwaliteitplan
- Algemene criteria

## 2.5 Welstand op provinciaal niveau: case provincie Utrecht

Ook op provinciaal niveau houdt men zich bezig met Welstand. De Federatie Welstand is een overkoepelend orgaan waarin alle welstandsorganisaties van de provincies zijn ondergebracht. Er zijn negen provinciale welstandorganisaties actief, waarin elf provincies worden vertegenwoordigd: Libau (Groningen), Hûs & Hiem (Friesland), Drents Plateau (Drenthe), Het Oversticht (Overijssel en Flevoland), Het Gelders Genootschap (Gelderland), Welstand en Monumenten Midden Nederland (Utrecht), Stichting WZNH (Noord-Holland), Welstandszorg Noord-Brabant (Noord-Brabant), Stichting Dorp, Stad & Land (Zeeland en Zuid-Holland). Stichting Ruimtelijke Kwaliteit Limburg (Limburg) is failliet gegaan waardoor de provincie Limburg geen provinciale vertegenwoordiging meer kent.<sup>20</sup> Provinciale welstandsorganisaties kunnen dus meerdere provincies vertegenwoordigen, zoals het geval is bij Het Oversticht en Stichting Dorp, Stad en Land.

Gemeenten kunnen zich aansluiten bij een provinciale welstandsorganisatie. Vooral voor kleine gemeenten is het nuttig om aangesloten te zijn bij een regionale organisatie. Provinciale welstandsorganisaties kunnen op twee manieren georganiseerd zijn:

- Stichting: de deelname heeft een groot vrijblijvend karakter; gemeenten hebben het recht om zich aan deelname te onttrekken. Voorbeelden van een stichting zijn Drents Plateau en Stichting Dorp, Stad en Land.
- Gemeenschappelijke regeling: de deelname van gemeenten is bindend; vergelijkbaar met aandeelhouderschap. Voorbeelden van gemeenschappelijke regelingen zijn Welstand en Monumenten Midden Nederland (een organisatie waarbij gemeentebestuurders in het bestuur zitten) en het Oversticht.

Om een idee te geven van hoe een provinciale welstandorganisatie functioneert, zullen we kort enkele feiten en cijfers bespreken uit het jaarverslag 2004 van Welstand en Monumenten Midden Nederland (provincie Utrecht). In 1929 is de Provinciale Utrechtse Welstandscommissie opgericht. In 1993 wijzigde de naam in PUWC, Adviescommissie voor Ruimtelijke Kwaliteit. In 2004 wijzigde de naam opnieuw, ditmaal in Welstand en Monumenten Midden Nederland. Er zijn in totaal 33 gemeenten in de provincie Utrecht. De meeste gemeenten zijn aangesloten bij WMMN, behalve de gemeenten Amersfoort, Soest,

<sup>20</sup> Dit wil niet zeggen dat de provincie Limburg niet meer aan welstandsadvisering en -toetsing doet. Er wordt bijvoorbeeld gebruik gemaakt van externe adviesbureaus op het gebied van welstand.

Utrecht, Oudewater en Vianen. De WMMN beschikt over professionals die breder inzetbaar zijn dan alleen het goed- of afkeuren van bouwplannen in een eindstadium. De commissie fungeert ook als gesprekspartner en klankbord in het voortraject (p. 5). De provincie Utrecht is door WMMN opgedeeld in zes rayons die ieder tussen de vier en zes gemeenten herbergen. Ieder rayon beschikt over een eigen welstandscommissie. De WMMN beschikt over een aantal rayonarchitecten die soms meerdere rayons onder hun hoede hebben (p. 12). Een rayonarchitect heeft uitsluitend een adviserende rol, hij ontwerpt geen gebouwen (hoewel sommige rayonarchitecten nog een tweede baan hebben als zelfstandig architect of werkzaam zijn bij een architectenbureau). De nieuwe Woningwet heeft een ware cultuuromslag betekend voor de WMMN: "Conform de woningwet dienen adviezen nu gebaseerd te worden op de inhoud van de betreffende nota's. Dit betekent een echte cultuuromslag voor de rayoncommissies en onze medewerkers. Vanaf nu wordt er niet meer geadviseerd op basis van deskundigheid, maar wordt er geadviseerd binnen de kaders van vastgestelde beleidsnota's" (p. 9). In 2004 werden er 160 vergaderingen gehouden door de rayoncommissies, waarin 1718 adviesaanvragen werden behandeld (p. 13). Naast de zes rayoncommissies welstandszorg, herbergt de WMMN ook de Provinciale Utrechtse Monumentencommissie (PUMC), waarbij twaalf gemeenten zijn aangesloten.

## 3 GEO-INFORMATIE SYSTEMEN (GIS)

### 3.1 Inleiding

In dit onderzoek wordt de vraag gesteld naar de toegevoegde waarde van het standaardiseren van welstandsnota's. De standaard zal op termijn resulteren in een diversiteit aan GIS applicaties waarbij welstand onderdeel wordt van software leveranciers. In het vorige hoofdstuk zijn we dieper ingegaan op de vraag wat welstand precies is. De volgende stap in ons verhaal is logischerwijze om te verhelderen wat er met standaardiseren wordt bedoeld. In dit hoofdstuk gaan we daarom eerst nader in op de vraag wat Geo-informatie is, in paragraaf 3.2. Vervolgens staan we in paragraaf 3.3 kort stil bij de ontwikkeling van een Nationale Geografische Informatie-Infrastructuur (NGII). Zodoende kunnen we in paragraaf 3.4 een antwoord geven op de vraag wat standaardiseren van welstandsnota's wil zeggen. De gegevensstandaard voor welstandsnota's kunnen we tot slot begrijpen binnen een cluster aan sectormodellen op het gebied van beleidsvelden binnen de Ruimtelijke Ordening. Dit cluster noemen we het Basismodel Geo-Informatie. Dit zal aan bod komen in paragraaf 3.5.

### 3.2 Wat is Geo-informatie?

Van Venrooy (2005) beschrijft Geo-informatie als volgt: "Geo-informatie betreft informatie over ruimtelijke objecten, zoals gebouwen, percelen en verzamelingen daarvan, zoals wijken, buurten, gebieden, etc. Geo-informatie is informatie over alles waar een coördinaat (geografisch coördinaat (x,y), adres, postcode, perceelsnummer en dergelijke) kan worden aangehangen en dus te relateren is aan een plek op aarde. Deze informatie is vervolgens in de vorm van een digitale kaart weer te geven. Voorbeelden zijn bestemmingsplannen, topografische gegevens en kadastragegevens" (p. 12). Geo-informatie varieert naar:

- schaal (detailniveau)
- domein (generiek, sectorspecifiek, organisatiespecifiek)
- jurisdictie/bestuurlijk niveau (landelijk, provinciaal, gemeentelijk)
- onderwerp (gebouwen, bodem, geologie, landgebruik, gezondheid & veiligheid, hoogte, etc.)

Met geo-informatie systemen wordt het mogelijk om ruimtelijke gegevens te correleren, selecteren, analyseren en presenteren.<sup>21</sup> Hiermee wordt het volgende bedoeld:

- *Correleren*:<sup>22</sup> verschillende ruimtelijke gegevens kunnen worden gecombineerd en geïntegreerd. Door bijvoorbeeld bestemmingsplannen,

---

<sup>21</sup> Deze informatie ontleen we gedeeltelijk aan de website [www.geodan.nl/nl/geodan/artikel/Starter.htm](http://www.geodan.nl/nl/geodan/artikel/Starter.htm), de voorbeelden zijn hier en daar aangepast en aangevuld met andere voorbeelden.

<sup>22</sup> Zie ook: Titulaer, Roel & Rob Peters & John Oldenhuizing, "Matching demand and supply in government information: Opening the eGovernment service catalogue".

milieuverontreinigingmetingen en geluidshinder contouren te combineren, kan men een beeld verkrijgen van de waarde van sommige huizen in een buurt. De visuele informatie die aldus ontstaat geeft bijvoorbeeld een duidelijk beeld van woningen die binnen de geluidshinder van Schiphol vallen en woningen die daar buiten vallen. Een ander voorbeeld betreft het samenvoegen van klantgegevens met demografische gegevens waardoor een beter beeld van de consument in een bepaalde wijk ontstaat. Het verzekeringswezen bijvoorbeeld, gebruikt dergelijke informatie om verzekeringspremies buurt afhankelijk te maken.

- *Selecteren*: met GIS kan men een specifiek gebied selecteren door het te definiëren als een gebied van een bepaald aantal meters of kilometers rondom een plek. Dit is bijvoorbeeld nuttig als men wil weten welke adressen last hebben van een wegafzetting, welke adressen aangeschreven moeten worden bij een ramp of het uitbreken van een besmettelijke ziekte. Met GIS is het vice versa ook mogelijk om bijvoorbeeld te selecteren op adres of postcode, als men bijvoorbeeld tot doel heeft alle adressen met een bepaalde postcode te informeren.
- *Analyseren*: GIS biedt tal van mogelijkheden om ruimtelijke analyses te maken. Een bekend voorbeeld zijn routeplanners waarbij men kan kiezen tussen de kortste route en de snelste route.
- *Presenteren*: een van de belangrijkste eigenschappen van GIS is communicatie. Een ruimtelijke weergave maakt gegevens inzichtelijk en overtuigend.

Zowel GIS als Computer Aided Design (CAD) maken kaartmateriaal. Toch is er een verschil tussen beide. Bij CAD gaat het hoofdzakelijk om de tekening zelf. Bij GIS gaat het veeleer om *de gegevens achter de kaart*. Een kaart bestaat immers altijd uit geografische objecten die gekoppeld zijn aan data, data zijn de gegevens achter de kaart. Een ondernemer kan bijvoorbeeld per postcodegebied zien hoe het met de omzetgegevens staat. De kaart vormt dus altijd een ingang om gegevens te integreren, selecteren, analyseren en presenteren.

GIS kan in diverse processen worden ingezet, denk aan:

- *Beleid*: GIS kan dienen als een beleidsinstrument in de ruimste zin van het woord. Bijvoorbeeld ten aanzien van 'territorial jurisdiction': de ruimtelijke weergave van wetgeving. "A major part of the high quality geospatial data used in the GIS world is collected by governments and actually represents normative statements, positions, and titles relating to space and not existing 'real' geographic features".<sup>23</sup> Er loopt bijvoorbeeld een onderzoek van VROM en de Universiteit van Amsterdam om de juridische document standaard MetaLex<sup>24</sup> toe te passen op ruimtelijk weergegeven regelgeving. Dit maakt het mogelijk om ruimtelijke regelgeving te relateren aan raadsbesluiten, jurisprudentie, Nationale regelgeving (AMVB's) en beleidsdocumenten.
- *Beheer*: met GIS kan men de beheerstatus van ruimtelijke objecten in de gaten houden. De telecomsector kan op die manier in een oogopslag zien hoe het staat het de ondergrondse kabels en leidingen; men kan statistische gegevens bekijken

---

<sup>23</sup> Zie: Boer, Alexander & Tom van Engers & Rob Peters, "Open standards for spatial law: An interdisciplinary approach".

<sup>24</sup> [www.metalex.nl](http://www.metalex.nl)

en de voortgang bepalen. Een vastgoedbedrijf kan bijvoorbeeld in de gaten houden hoe het staat met de beheerskosten per bouwblok.

- *Productverbetering*: producten en diensten kunnen sterk worden verbeterd door GIS. De website [www.funda.nl](http://www.funda.nl) bijvoorbeeld, is een groot succes omdat potentiële huizenkopers op deze site een schat aan informatie kunnen vinden die gekoppeld wordt aan kaarten. Zo kan men niet alleen een potentieel koophuis op een plattegrondje lokaliseren, maar ook op hetzelfde kaartje zien (en vervolgens doorlinken) welke andere huizen er in de buurt te koop staan. Tevens kan men gegevens verkrijgen over het gemiddelde inkomen, het opleidingsniveau, de populairste auto, de meest gelezen krant, etc. van een geselecteerde buurt.
- *Marketing*: bedrijven en organisaties kunnen klantgegevens uit de eigen database integreren met consumentengegevens die bekend zijn over postcodegebieden en zodoende een klantprofiel opstellen. Vervolgens kan men kijken waar zich postcodes bevinden met hetzelfde klantprofiel. Zodoende wordt gerichte marketing mogelijk, of kan men het verzorgingsgebied bepalen van een vestiging of leverancier.

### **3.3 Nationale Geografische Informatie-Infrastructuur (NGII)**

In het kader van de realisering van informatie-infrastructuur voorzieningen en architectuurontwikkeling- en afspraken op het gebied van geo-informatie op landelijk niveau, is men bezig met de ontwikkeling van een Nationale Geografische Informatie-Infrastructuur (NGII). De NGII streeft infrastructurele voorzieningen na die gericht zijn op het efficiënt beheren van geo-informatie, het beschikbaar en toegankelijk maken van geo-informatie aan gebruikers onder meer ter ondersteuning van ruimtelijke besluitvormingsprocessen.

Concreet vormt de NGII een combinatie van vijf componenten:

- Mensen
- Geografische gegevens (data)
- Technologie (netwerk services; infrastructuurvoorzieningen voor opslag, toegang en gebruik van geo-informatie)
- Beleid en organisatie
- Architectuurafspraken, waaronder standaarden voor het beschrijven, uitwisselen en koppelen van geo-informatie

Klantgroepen voor geo-informatie kunnen worden onderverdeeld in vier groepen (Van Venrooy, 2005: 13):

- Overheid
- Bedrijven
- Burgers
- Wetenschap

Landelijke initiatieven die vallen onder de realisering van gedeeltes van het NGII zijn bijvoorbeeld:

1) Digitale Uitwisseling in Ruimtelijke Processen (DURP), voorheen Digitaal Uitwisselbaar Ruimtelijke Plannen:

Het stimuleren van het digitaal, uitwisselbaar, vergelijkbaar en toegankelijk te maken van ruimtelijke plannen/processen bij gemeenten, provincie en het rijk.

2) Nationaal Clearinghouse Geo-Informatie (NCGI):

Een clearinghouse is een "gedistribueerd netwerk van organisaties die ruimtelijke gegevens produceren, beheren en/of gebruiken. Deze gegevens zijn door een elektronisch netwerk met behulp van meta-informatie te ontsluiten" (a.w., p. 54). Het Nationaal Clearinghouse Geo-Informatie (NCGI) bestaat sinds 1995 en is een door de nationale overheid erkend clearinghouse. "Het NCGI richt zich op het exploiteren en beschikbaar stellen van een GEO-platform om snel en kosten effectief, geo-databestanden en geo-services beschikbaar te stellen ten behoeve van informatieverstrekking aan overheid en burgers betreffende interbestuurlijke projecten en nationale en regionale maatschappij relevante thema's" (ibid.). Voorbeelden van overlegplatformen ten behoeve van de ontwikkeling van standaarden en de onderlinge afstemming op geo-gebied, zijn naast de NCGI:

- o Stichting Ravi netwerk voor Geo-informatie (Ravi)<sup>25</sup>
- o Bedrijvenplatform Geo-informatie (BGI)

3) Grootchalige Basiskaart Nederland (GBKN):

De GBKN is een digitale gedetailleerde topografische basiskaart van Nederland. De GBKN<sup>26</sup> kent de volgende toepassingsmogelijkheden: raadpleging, presentatie, registratie, ontwerp en als basis in GIS om eigen gegevens aan te koppelen.

4) Nieuwe Kaart van Nederland:

De Nieuwe Kaart van Nederland<sup>27</sup> wordt gemaakt door het Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting (Nirov), een onafhankelijke beroepsvereniging voor ruimtelijke ontwikkeling van stad, land en regio. De makers van de Nieuwe Kaart van Nederland verzamelen sinds acht jaar alle ruimtelijke plannen die voor Nederland worden gemaakt.

---

<sup>25</sup> Voorheen: Stichting Ravi overlegorgaan voor vastgoedinformatie. De Ravi is een netwerkorganisatie in het publieke domein en richt zich op de ruimtelijke ontwikkeling in Nederland. Een van de taken van de Ravi is het ontwikkelen (schrijven) en beheren van gegevensstandaarden in de sfeer van de Ruimtelijke Ordening. De Ravi is georganiseerd vanuit de overheid. Ze richten zich zowel op het publieke als het private domein. Ten behoeve van het publieke domein heeft de Ravi het 'Ravi overlegorgaan' in het leven geroepen. In dit orgaan nemen aanbieders (leveranciers) en gebruikers binnen overheden deel. De deelnemers in het overlegorgaan stellen zich ten doel de structuur van de geo-informatievoorziening te verbeteren door samen te werken en goede afspraken te maken. De private sector wordt vertegenwoordigd in het Bedrijvenplatform Geo-Informatie (BGI). Het BGI maakte tot en met eind 2000 deel uit van de Ravi. Per 1 januari 2001 is het BGI een onafhankelijke organisatie. Het BGI werkt wel samen met de Ravi.

<sup>26</sup> [www.gbkn.nl](http://www.gbkn.nl)

<sup>27</sup> [www.nieuwekaart.nl](http://www.nieuwekaart.nl)

- 5) De ontwikkeling van authentieke basisregistraties geo-informatie:  
Basisregistraties zijn gegevens die intensief worden gebruikt in meerdere beleids-, uitvoerings- en handhavingketens door een groot aantal organisaties met een publieke taak.
- 6) Basismodel Geo-Informatie: zie paragraaf 3.5.

### 3.4 De standaardisatie van welstandsnota's: Informatie Model Welstand (IMWE)

In deze paragraaf gaan we in op de vraag wat standaardiseren inhoudt. De standaard voor welstandsnota's zal bekend komen te staan als Informatie Model Welstand (IMWE). De ontwikkeling van het IMWE betreft in eerste instantie een 'papieren model' en nog geen digitale applicatie. Een standaard voor welstandsnota's moet ontsluiting via objectgeoriënteerde digitale kaarten mogelijk maken. "Dit houdt in dat welstandvoorschriften aan digitaal ingebrachte zones (objecten) worden gekoppeld. Voor ieder adres of ieder op de kaart aangeklikte plek binnen een zone verschijnen vervolgens relevante voorschriften" (CWTI, p. 5-6). En: "Het begrip standaard houdt in dat een dominante groep in het welstandsbeleidsveld de in de IMWE vastgelegde afspraken richting gevend beschouwt voor hun handelen" (a.w., p. 5). In de toekomst wordt het mogelijk – doordat ruimtelijke informatiemodellen worden gecombineerd met juridische standaarden – om meerdere typen voorschriften van meerdere kaartlagen te ontsluiten voor een en dezelfde locatie. Standaardiseren gaat echter verder dan louter het *ontsluiten* van informatie: "De standaard moet zowel van belang zijn bij het vastleggen van welstandsbeleid als bij de ontsluiting ervan. Het is niet alleen een middel om ontsluiting te faciliteren. De standaard zal uiteindelijk invloed hebben op de wijze waarop welstandsplannen in de toekomst zullen worden opgesteld" (ibid.).

De Ravi wordt de schrijver en beheerder van de standaard. Wat voor kenmerken bezit een informatiemodel? De Ravi zegt hierover het volgende.<sup>28</sup> Een informatiemodel:

- Beschrijft een abstractie van de werkelijkheid (een representatie van de werkelijkheid): 'universe of discourse' (hoe ziet de wereld eruit?).
- Afgebakend door dat deel van de wereld dat van belang is.
- Gestructureerde en eenduidige manier van informatie weergave.
- Toepassingsonafhankelijk (het is geen applicatie).
- Semantisch (een beschrijving).
- Gerelateerd aan de beleving van de eindgebruiker.

Redenen waarom een Informatie Model volgens de Ravi nuttig is:

- Geeft een gemeenschappelijke taal (standaard).
- Maakt informatie uitwisselbaar: geen informatieverlies en eenduidig.
- Is open: verbetert de transparantie tussen welstandsnota's.

<sup>28</sup> Ontleend aan de presentatie die de Ravi hield in de klankbordsessie van DSL op 20 oktober 2005.

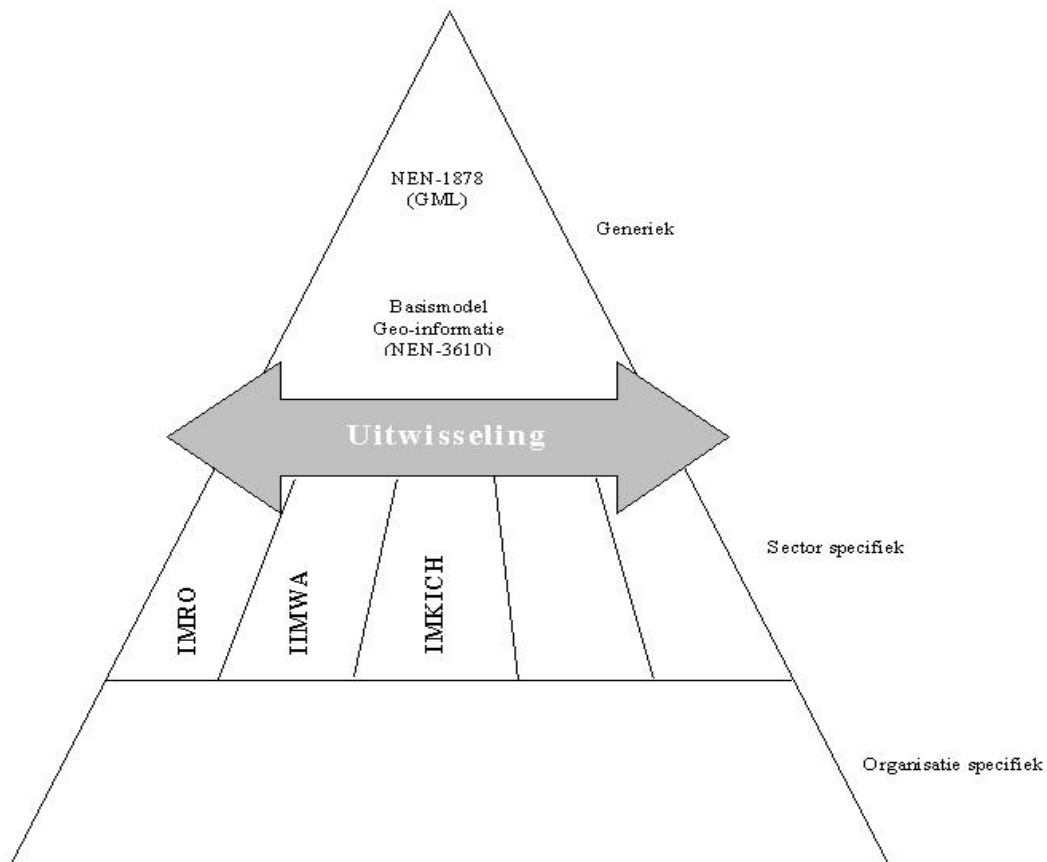
- Is integreerbaar: zorgt voor aansluiting bij andere reeds gestandaardiseerde vakgebieden (de sectormodellen, zie volgende paragraaf).
- Is overdraagbaar (applicatieontwikkeling gestandaardiseerd mogelijk).
- Kan dienen als basis voor één landelijke applicatie voor ontsluiting van informatie.
- Gebruikersvriendelijk (toegankelijkheid, snel).
- Dynamisch en aanpasbaar.

### 3.5 Basismodel Geo-Informatie

Informatiemodellen of gegevensstandaarden worden ook wel sectormodellen genoemd. Het IMWE staat als sectormodel niet op zichzelf, maar vormt een onderdeel van een cluster aan vergelijkbare standaarden (sectormodellen) voor aanverwante beleidsterreinen op het gebied van de Ruimtelijke Ordening. Deze sectormodellen zijn ondergebracht in het Basismodel Geo-Informatie. Het Basismodel Geo-Informatie is in het leven geroepen om ruimtelijke plannen zowel *digitaal, uitwisselbaar, vergelijkbaar* en *toegankelijk* te maken. Dit model moeten we ons voorstellen in de vorm van een piramide (zie afbeelding), met de top aan de bovenkant en de basis aan de onderkant. In de top vinden we het NEN-1878 (GML<sup>29</sup>), de algemene technische uitwisselingsstandaard. Daaronder vinden we het Terreinmodel Vastgoed (NEN-3610 – GML), dat inmiddels is omgedoopt tot Basismodel Geo-Informatie. Beide NEN normen zijn generiek van aard. Onder het Basismodel vinden we de sector specifieke modellen, zoals gezegd ook wel sectormodellen of informatiemodellen genaamd. "In het Basismodel Geo-Informatie worden relaties gelegd tussen sectorale informatiemodellen, zodat intersectorale informatie-uitwisseling mogelijk wordt". En: "Door de nieuwe eis van vergelijkbaarheid van digitale ruimtelijke plannen kunnen gebruikers (burgers, bedrijven, medeoverheden) niet alleen ruimtelijke plannen inzien en gebruiken, maar ook combineren met luchtfoto's, percelen, topografische ondergronden, monumenten, geluidscontouren, gebouwen, en andere geo-informatie" (Van Venrooy, 2005: 45). Door het Basismodel Geo-Informatie wordt de integrale ontsluiting van informatie over een bepaald gebied dus mogelijk gemaakt.

---

<sup>29</sup> *Geo Markup Language.*



Afbeelding: Basismodel Geo-Informatie

Voorbeelden van sectormodellen (in ontwikkeling) die onder het Basismodel Geo-Informatie vallen zijn:

- IMRO: Informatie Model Ruimtelijke Ordening
- IMWA: Informatie Model water
- IMKICH: Informatie Model Kennis Infrastructuur Cultuur Historie
- GRIM: Groene Ruimte Informatie Model
- IMKL: Informatie Model Kabels en Leidingen
- Kadastraal
- Top10nl: topografische kaart van Nederland
- IMWE: Informatie Model Welstand

De ontwikkeling van standaarden binnen het ene domein heeft ook gevolgen voor het andere domein. Op dit moment is de IMRO standaard richtinggevend voor de andere sectormodellen. IMRO (ook wel IMRO-codering genaamd) "is een standaard voor de beschrijving en codering van uit te wisselen gegevens op het gebied van de ruimtelijke ordening" (ibid.). IMRO is ontstaan uit het voormalige Terreinmodel Vastgoed.

Het strategisch beheer van IMRO wordt uitgevoerd door de Strategiegroep DURP. Het tactisch-operationele beheer van IMRO en de communicatie naar de gebruikers worden uitgevoerd door de Ravi. Omdat DURP als stimuleringsprogramma eindig is,

hebben de partners in DURP besloten dat het IMRO-beheer buiten DURP moet gaan plaatsvinden. Voor ons verhaal is echter van belang dat de Ravi niet alleen het beheer van IMRO uitvoert, maar van het gehele Basismodel Geo-Informatie. De Ravi zorgt ervoor dat de afzonderlijke sectormodellen (informatiemodellen) op elkaar blijven aansluiten (a.w., p. 48). De Ravi moet dus zorgdragen voor een continu proces van intersectorale harmonisatie van sectorale informatiemodellen (a.w., p. 50).

## 4 STAKEHOLDERS EN BEELDEN

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de *wie* vraag: welke stakeholders kunnen we identificeren in het welstandsveld? Dit doen we allereerst door een schematisch overzicht te geven van de sociale kaart in paragraaf 4.2. In paragraaf 4.3 zullen we vervolgens nader kennismaken met enkele stakeholders aan de hand van door de onderzoekers gehouden diepte-interviews. De interviews zijn bedoeld om beelden te verzamelen, in de breedste zin van het woord. Zo is in de interviews bijvoorbeeld gevraagd naar huidige praktijkervaringen met welstandsnota's, hoe er wordt aangekeken tegen de op handen zijnde standaardisatie, waar een interface van een digitale applicatie aan zou moeten voldoen en met welke stakeholders er wordt gecommuniceerd over welstand binnen en buiten de eigen organisatie. In paragraaf 4.4 zullen we dit hoofdstuk afsluiten met enkele algemene bevindingen.

### 4.2 Stakeholding, netwerken en sociale kaart

#### *Inleidend*

Met Zenc en Stichting Dorp, Stad en Land (DSL) zijn verkennende gesprekken gevoerd over de sociale kaart. De sociale kaart maakt duidelijk welke actoren belangen hebben bij Welstand. De centrale vraag was *welke stakeholders kunnen we onderscheiden in het speelveld omtrent Welstand?* Naar aanleiding van deze gesprekken ontstond een beeld waarin we stakeholders via vier assen kunnen indelen: gebruikers, makers, overheid (ambtenaren) en particulieren (professionals). Daarnaast zijn er stakeholders die noch voldoen aan het predikaat 'gebruiker', noch aan het predikaat 'maker'. Dit zijn belangenverenigingen die te maken hebben met welstand. Het beeld dat aldus ontstaat, kunnen we schematisch als volgt weergegeven:

	<u>Gebruikers</u>	<u>Makers</u>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<u>Overheid</u> <input type="checkbox"/>	Ambtenaren (toetsers)	Ambtenaren (beleid)
	Gemeenten – uitvoering [1] Provincies – uitvoering [2]	Lokaal – beleid [3] Regionaal – beleid [4] Nationaal – beleid [5]
<u>Particulier</u> <input type="checkbox"/>	Professionals	Professionals
	Architectenbureaus [6] Stedenbouwkundige bureaus [7]	(Stedenbouwkundige) adviesbureaus [9]
	Aannemers [8]	

Belangenverenigingen (≠ gebruikers, ≠ makers)
-----------------------------------------------

[10] [11] [12]
----------------

Concreet zien de spelers in het veld er dan zo uit:

- [1] Toetsers van gemeenten - BWT ambtenaren
- [2] Toetsers van provinciale welstandorganisaties - rayonarchitecten
- [3] Gemeenten die hun eigen welstandsnota's hebben opgesteld
- [4] Provinciale welstandsorganisaties & Federatie Welstand
- [5] Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), VROM, BZK
- [6] Architectenbureaus
- [7] Stedenbouwkundige bureaus
- [8] Aannemers
- [9] (Stedenbouwkundige) adviesbureaus: opstellers van welstandsnota's en adviseurs
- [10] Vereniging Bouw en Woningtoezicht Nederland (vereniging BWT Nederland)
- [11] Koninklijke Maatschappij tot bevordering der Bouwkunst; in het kort Bond van Nederlandse Architecten (BNA)
- [12] Beroepsvereniging van Nederlandse Stedenbouwkundigen en Planologen (BNSP)

#### *Stakeholding, netwerken en sociale kaart*

Actoren die belang hebben bij de 'ontwikkeling', 'productie' of het gebruik van de welstandsnota duiden we aan als 'stakeholders' ('zij die belang hebben bij'). Actoren in dit verband zijn bijvoorbeeld: individuen, groepen en teams, organisaties, projecten, commissies, beroepsgroepen (professionals), publieke organisaties, overheidsinstanties, etc. Actoren variëren dus naar omvang, reikwijdte of organisatiegraad. Actoren die ten aanzien van Welstandsnota's een belang zeggen te hebben, hebben met andere woorden een proces van 'stakeholding' doorgemaakt. Stakeholding is het concreet definiëren van een belang door een actor ten aanzien van een object of gebeurtenis en die dit vervolgens ook kenbaar maakt aan de buitenwacht c.q. relevante omgeving. Vervolgens mag men aannemen dat stakeholders bijvoorbeeld ten aanzien van de welstandsnota gedrag vertonen dat past bij het door henzelf gedefiniëerde belang. Zo zullen stakeholders aan de gebruikerskant van de welstandsnota vooral oog hebben voor de praktische gebruikswaarde voor de eigen toepassing van de welstandsnota. Makers zullen daarentegen bijvoorbeeld waarde hechten aan een goede en volledige toegankelijkheid, etc.

Stakeholders definiëren hun belang niet vanuit een geïsoleerde positie. Veelal hebben individuele actoren contacten met anderen en zullen ze zich bij het definiëren van belangen mede laten leiden door wat relevante anderen in de sociale omgeving daar van vinden. Sociale omgeving is hier zowel de directe leefomgeving – familie, vrienden of kennissen – alsmede de beroeps- en werkomgeving waarin men verkeert. Al deze contacten en relaties tezamen vormen de sociale netwerken waarin actoren leven en werken. Deze netwerken vormen zo te zeggen de 'sociale structuur' van waaruit actoren en dus stakeholders werken en bijvoorbeeld invloed trachten aan te wenden. Kortom, voor de aard en ook de uitkomst van het stakeholdingproces is de positie van een actor in de sociale structuur van grote betekenis. De structuur van relaties tussen actoren en de

locatie van individuele actoren in deze netwerken hebben immers belangrijke consequenties voor het gedrag, de percepties en de houding van deze actoren (Knoke & Kuklinski, 1982).

Hiermee onderstrepen we het belang van sociale netwerken voor de uiteindelijke impact van stakeholding door makers en gebruikers op het standaardiseren van welstandsnota's. De interacties tussen de verschillende stakeholders, hun verschillende opvattingen ten aanzien van het gebruiken, het maken en het standaardiseren van welstandsnota's, de verschillende tactieken tot versnellen of vertragen van het gehele totstandkomingsproces komen dus mede voort uit de sociale structuur of sociale kaart van waaruit men opereert. Met betrekking tot het standaardiseren van de welstandsnota is gezien de context van dit onderzoek gekozen voor de invulling van de sociale kaart zoals aangegeven in het zojuist weergegeven schema. De combinatie van gebruikers en makers versus overheid en particuliere sector levert de positionering op van de betreffende stakeholders en daarmee van het stakeholdingproces ten aanzien van standaardiseren en digitaliseren van de welstandsnota.

#### *De rol van burgers en het bedrijfsleven*

Opgemerkt moet worden dat de burger (en het bedrijfsleven, voor zover niet ondergebracht bij de 'professionals') in het schema ontbreekt. Dit wil niet zeggen dat de burger geen enkele rol speelt in het Welstandsveld. Het stakeholderschap van de burger wordt door twee zaken gecompliceerd:

- Het is ondoenlijk om in dit onderzoek – dat als speelveld heel Nederland tot zijn domein kan rekenen – singuliere burgers te identificeren die ervaring hebben met bouwaanvragen die getoetst moeten worden op welstand.
- De meningen van ambtenaren en professionals over de importantie van de burger als stakeholder verschillen.

Dit tweede punt zullen we nader beargumenteren. Ambtenaren en professionals zeggen hierover het volgende:

- Burgers schakelen meestal aannemers en/of architecten in bij een vergunningplichtige bouwaanvraag. In feite fungeren deze professionals als de intermediairs tussen burger en gemeente. De professionals zijn dus degenen die zich met de welstandsproblematiek van een bouwaanvraag bezighouden, niet de burger.
- Burgers schakelen weliswaar aannemers en architecten in, maar dit wil lang niet altijd zeggen dat deze professionals de belangen van de burger behartigen. Met andere woorden, de professional maakt een mooi ontwerp voor de burger, maar het is de burger zelf die bij de gemeente moet uitvinden of zijn plannen passen binnen het bestemmingsplan en of zij de toetsing van de welstandscriteria kunnen doorstaan.
- Burgers gebruiken de welstandsnota niet of nauwelijks. De burger gebruikt altijd intermediairs (professionals). Als een burger iets wil bouwen en geen gebruik maakt van professionals dan gaat het eigenlijk altijd om vergunningsvrije bouwwerken. Met andere woorden, de burger neigt naar sneltoetscriteria. De burger kan hiervoor bijvoorbeeld gebruik maken van de VROM website; op deze site kan de burger zijn plannen zelf toetsen. Opgemerkt moet worden dat de

meningen over deze 'criteria check' verschillen. Volgens sommigen is deze test te moeilijk voor burgers.

### **4.3 Beelden uit de diepte-interviews**

Aan de hand van het stakeholder schema zijn door het CPI en Zenc zeven diepte-interviews gehouden met:

- 1) Een opsteller van welstandsnota's, werkzaam als ingenieur bij een stedenbouwkundig bureau. Deze persoon is senior stedenbouwkundige en is tevens lange tijd werkzaam geweest als voorzitter van een welstandscommissie en is thans verbonden aan een welstandscommissie als lid.
- 2) Een directeur van een provinciale welstandsorganisatie.
- 3) Een rayonarchitect (toetser; adviseur) van een provinciale welstandorganisatie.
- 4) Een rayonarchitect (toetser; adviseur) van een provinciale welstandorganisatie die tevens een parttime baan heeft als zelfstandig architect.
- 5) Een directeur van een provinciale welstandorganisatie die in zeer beperkte mate de rol heeft van voorzitter/commissielid.
- 6) Een voorzitter die ingehuurd wordt door een provinciale welstandorganisatie. Deze persoon heeft tevens jarenlange ervaring opgedaan in een welstandscommissie van een middelgrote stad die onder dezelfde provincie valt.
- 7) Een directeur van een provinciale welstandorganisatie.

In de interviews werd gevraagd naar:

- De aard van het dienstverband
- Praktijkervaringen met welstand en welstandsnota's
- De kijk op het op handen zijnde IMWE: wat zouden de doelstellingen moeten zijn, op welk vlak kunnen problemen verwacht worden, wat zijn mogelijke oplossingen, etc.
- Ideeën over de voor- en nadelen van een informatiemodel welstand in de vorm van een toekomstige digitale applicatie

#### **4.3.1 Praktijkervaringen met de huidige welstandsnota**

Gemeenten en provinciale welstandorganisaties ervaren een cultuuromslag sinds gemeenten verplicht zijn een welstandsnota te hebben vanwege de nieuwe Woningwet. Het voordeel van deze cultuuromslag is dat men de burger beter dan voorheen kan uitleggen waarom zijn bouwaanvraag is afgewezen. De nota dient dan als een ondersteuning om duidelijke redenen aan te wijzen. Hierdoor kan men discussies tussen gemeente en burger terugdringen.

Veel gemeenten hebben behoefte aan een evaluatie van de welstandsnota, sinds de verplichte invoering ervan. Wat werd destijds beoogd met de nota's? In welke mate zijn doelstellingen verwoord en neergelegd in sluitende criteria? Als de nota

geherstructureerd moet worden, zou men willen zien dat de waardering/beleidsvisie en criteria meer met elkaar in evenwicht worden gebracht.

In het algemeen valt het op dat mensen die werkzaam zijn in het welstandsveld vaak meerdere functies vervullen die iets te maken hebben met welstand. Om een aantal voorbeelden te geven: opstellers van welstandsnota's bij stedenbouwkundige bureaus zijn in hun vrije tijd ook voorzitter of lid van een welstandscommissie; rayonarchitecten werken naast hun werkzaamheden als adviseur voor een provinciale welstandorganisatie ook als zelfstandig architect, etc. Mensen duiken dus op meerdere plaatsen op en beschikken op die manier over een groot netwerk. Positief uitgedrukt betekent dit dat er veel expertise is en veel uitwisseling plaatsvindt. Negatief uitgedrukt betekent dit dat mensen 'met verschillende petten op' werken, hetgeen scheve machtsverhoudingen kan creëren. In de interviews wordt wisselend gedacht over het 'petten probleem'. Sommige geïnterviewden zien het niet daadwerkelijk als een probleem. Anderen gaan wel dieper in op de nadelen. Een rayonarchitect van een provinciale organisatie illustreert dit door in te gaan op de functie van de voorzitter van welstandscommissies. Hij stelt bijvoorbeeld dat voorzitters 'technisch voorzitter' kunnen zijn zonder stembevoegdheid of juist mogen meestemmen. Als een voorzitter met stemrecht meerdere functies in het welstandsveld bekleedt heeft hij dus meerdere petten op, hetgeen niet altijd als positief wordt ervaren. Soms moeten er creatieve oplossingen worden bedacht voor deze problematiek. Bijvoorbeeld doordat men in 'gemeente X' geen leden laat plaatsnemen uit de gemeente of de provincie.

Uit de interviews komen de volgende problemen<sup>30</sup> of minpunten en mogelijke oplossingen naar voren ten aanzien van de welstandsnota. Het betreft zowel opmerkingen door gebruikers (toetsers) als makers (opstellers) van welstandsnota's:

- ❑ Op onderdelen, toegespitst op de bij-, aan-, en uitbouwen geven de meeste nota's te weinig beleidsinformatie. De hanteerbare criteria ontbreken. Een aantal nota's kennen te weinig richtinggevende uitspraken, dat wil zeggen dat ze te ruim uitlegbaar zijn.
- ❑ Welstandsniveaus zijn te generiek om er goed mee om te kunnen gaan. Generieke Welstandsniveaus zijn ten principale verwerpelijk. Per beeldaspect moet worden aangegeven hoe er door de commissie mee omgegaan moet worden. De intentie van het ruimtelijk beleid is belangrijker dan een niveau.
- ❑ Het grote risico van veel nota's is dat ze te ruim zijn opgezet, dat wil zeggen, de gebieden waarvoor een beschrijving geldt zijn te groot en daarbinnen is in aanzienlijke mate sprake van duidelijk van de beschreven typologie afwijkende beelden. Noodgedwongen worden de criteria dan zeer ruim geformuleerd, waar de beschrijving strikter is.
- ❑ De welstandsnota is onvolledig: niet alle gebieden staan er in beschreven als zou moeten.
- ❑ De gedrukte nota is al snel achterhaald; de digitale nota lost dit probleem op.
- ❑ Supplementen staan er niet in en moet je er voortdurend bij pakken.
- ❑ De nota is te ongedetailleerd in de zin van het welstandsbeleid. Het punt is dat dit niet helemaal te beschrijven valt. Als het uitvoeriger wordt beschreven wordt het al gauw een erg ambtelijk verhaal. Dit ondermijnt de creativiteit bij ontwerpers. Dus we willen

<sup>30</sup> Merk op dat deze opsomming niet uitputtend is. Bovendien zijn de genoemde problemen vaak onderling tegenstrijdig. Wat de een als een probleem ervaart, hoeft nog niet voor een ander te gelden.

niet alles dichtgeschreven hebben en niet alles fijnmazig gedefinieerd hebben. Een opening is noodzakelijk.

- Problemen bij de herstructurering van de nota spelen op het gebied van de *context* waarin een bouwaanvraag wordt behandeld. De context van een bouwvergunning betreft altijd het gemeentelijk plan plus de randvoorwaarden. Daar zit nu een lek in. Gemeenten maken vaak geen randvoorwaarden. Of de welstandscommissie weet er niets van. Vooral bij grotere plannen zou dit eigenlijk niet het geval mogen zijn. Het context probleem op het gebied van grote bouwaanvragen zou kunnen worden opgelost door vroegtijdig overleg te voeren en dit vast te leggen. Het voortraject is dus belangrijk, zodat de welstandscommissie tijdig en goed geïnformeerd is.
- Welstandsbeleid overstijgt soms de welstandsmotieven van een commissie. Economische motieven van een gemeente (B&W) kunnen er soms voor zorgen dat een bouwplan er doorgedrukt wordt, terwijl de commissie dit plan op grond van welstandscriteria liever zou afkeuren. Het is wel eens moeilijk te accepteren dat economische motieven in dat geval voorrang krijgen.
- Als een huis valt onder de monumentenwet, dan moet iemand met bouwplannen of koopplannen twee trajecten in: monumenten en welstand. De oplossing zou zijn om indien een monumentale vergunning verleend is, het object meteen welstandvrij te maken. Monumenten zijn ook objectgericht en gebiedsgericht.
- De nota moet voortdurend up-to-date worden bijgesteld met bijgekomen gebieden of aanvullend beleid.
- De gemeente moet consequent elke paar jaar evalueren of het beleid nog stand houdt. De vraag daarbij met zijn of het beleid als te streng of te weinig streng wordt ervaren. Dit moet op advies van de commissie gebeuren.

#### **4.3.2 Hoe stakeholders tegen de standaardisatie aankijken**

Allereerst moet worden opgemerkt dat uit het gehele onderzoek blijkt dat het niet altijd makkelijk is voor stakeholders om een onderscheid te maken tussen de standaardisatie in termen van het IMWE als 'papieren model' en een toekomstige digitale applicatie. Getracht is in deze paragraaf (en in de rest van het rapport) om dit onderscheid waar mogelijk voortdurend te maken. Soms echter, lopen deze zaken door elkaar. Dit is helaas niet te vermijden.

##### *Beoogde doelgroep*

Uit alle interviews blijkt dat het beeld dat de geïnterviewden hebben van de beoogde doelgroep(en) – dat wil zeggen 'degenen voor wie standaardisering van de welstandsnota's een uitkomst zou zijn' – niet eenduidig is. Als we kijken naar de onderverdeling van stakeholders uit het schema, waarbij de meest schematische indeling makers, gebruikers en belangenverenigingen betreft, dan is men het er wel over eens dat het meeste nut wordt verwacht voor de gebruikers.<sup>31</sup> Om welke gebruikers het specifiek gaat, daarover verschillen de meningen. We zullen enkele geluiden weergeven uit de interviews:

---

<sup>31</sup> Een opsteller van welstandsnota's bij een adviesbureau zegt bijvoorbeeld dat men denkt geen belang te hebben bij de ontwikkeling van het IMWE.

- Als provinciale welstandsorganisatie zien wij burgers wel degelijk als doelgroep, ook al gebruiken burgers de nota feitelijk gezien niet vaak. Onze schatting is dat het gebruik van de nota procentueel als volgt verdeeld is: 5% burgers (sneltoetscriteria), 50% tekenaars en 45% architecten.
- Als rayonarchitect zie ik de burger als primaire doelgroep. Toch zijn degenen die de nota's feitelijk inkijken doorgaans niet de burger, maar aannemers en architecten. De burger kijkt de nota wel in, maar in beperktere mate. Hij gebruikt de aannemer en architect als zijn intermediair die het hele bouwproces van aanvraag tot feitelijke bouw voor hem verzorgen.
- De burgers kijken wel degelijk zelf in de nota; dat zij een architect of aannemer in de arm nemen wil niet zeggen dat deze professionals de welstandsnota volledig voor hun opdrachtgever uitkammen.
- Architecten<sup>32</sup> en aannemers fungeren als intermediair voor de burger en zijn dus de belangrijkste doelgroep.
- Toetsers van gemeenten en provinciale welstandsorganisaties kijken de nota's natuurlijk in, maar veel van hun 'werkkapitaal' zit in hun hoofd. Voordat de nieuwe Woningwet in werking trad, werkte men veelal met 'tacit knowledge' en stencils, A4tjes waar de belangrijkste zaken per gebied op stonden.
- Ten aanzien van een onderscheid tussen gemeentelijk niveau en provinciaal niveau wordt het meeste nut van standaardisatie verwacht voor de provincies. De eerste reden hiervoor is dat gemeenten die zich hebben aangesloten bij een provinciale welstandsorganisatie, vaak een zelfde soort format voor hun nota's gebruiken. De nota's zijn dus welhaast identiek. Gebruiksvriendelijkheid ontstaat als je dit kunt standaardiseren, want dat geeft eenheid in werken. De vergelijkbaarheid wordt dan vergroot, hetgeen een pluspunt is. De tweede reden is dat men vanuit provinciaal niveau gezien 'over grenzen heen werkt'. Een rivier, dorp- of stadsbepalend gezicht etcetera kan over de grenzen van gemeenten heen vallen.
- Met het voorgaande punt hangt samen dat aannemers en architecten er baat bij hebben, want die stoppen ook niet bij de grens van een gemeente.
- Vanuit gemeente niveau gekeken, verschilt de doelgroep al naar gelang het om kleine of grote gemeenten gaat. Over het algemeen genomen stapt een burger die een bouwplan heeft en woonachtig is in een kleine gemeente (bijvoorbeeld in Drenthe), meteen naar het gemeentehuis. Burgers in dergelijke gemeenten leunen op hun persoonlijke netwerk ('vriendjespolitiek'): men kent de burgemeester persoonlijk en laat op die wijze zijn plan goedkeuren. Bovendien is het bepalend voor de grootte van de gemeente wáár die gemeente zich in Nederland bevindt: in de periferie of stedelijke gebieden, zoals de Randstad. In perifere gebieden komt het vaak voor dat burgers als amateurs zelf aan de slag gaan, door zelf bouwtekeningen te maken. Ze schakelen in dat geval nauwelijks een architect of aannemer in. Dit gebeurt voornamelijk in Limburg, Noord-Brabant en het Noorden. Een rayonarchitect meldde bovendien dat hij naast zijn werk als toetsers/adviseur voor de Drentse provinciale

---

<sup>32</sup> *Het architectenberoep is gedifferentieerder dan op het eerste gezicht lijkt: er zijn architecten die zelfstandig of voor een bureau werken, architecten die bebouwing ontwerpen of juist werken als landschapsarchitect, rayonarchitecten die niet zelf ontwerpen maar fungeren als welstandsadviseur- en toetsers.*

welstandsorganisatie ook wel eens schetsjes maakt voor mensen – dit dus eigenlijk in zijn hoedanigheid als welstandsadviseur. In grotere steden maken burgers meer gebruik van professionals.

*Bekendheid met de op handen zijnde standaardisatie (IMWE)*

De meeste geïnterviewden waren niet op de hoogte van het feit dat welstandsnota's qua vorm gestandaardiseerd gaan worden. Geïnterviewde welstandscommissievoorzitters wisten dit veelal wel. Anderen hadden er vaag iets over gehoord, maar konden niet precies aangeven wat de standaardisatie volgens hen inhield. In een aantal gevallen was men voorts op de hoogte van overige sectormodellen die onder het Basismodel Geo-Informatie vallen.

*De beoogde doelstellingen van het IMWE*

De geïnterviewden werd gevraagd wat *volgens hen* de beoogde doelstellingen van de standaard zouden moeten zijn. Hierop werden de volgende antwoorden geformuleerd:

- Welstandsnota's zijn veelkleurig. Dit moet tot uiting komen in de standaard. Tegelijk is duidelijkheid het allerbelangrijkst.
- De aansluiting bij andere sectormodellen wordt als zeer nuttig gezien.
- Transparantie bevorderen voor de gebruikers, waaronder burgers, ambtenaren, architecten, etc.
- Het doel is een open kennisbron.
- Toegankelijkheid vergroten.
- Geen willekeur.
- De organisatie die het uitvoert moet benaderbaar zijn.
- Mensen makkelijk kunnen helpen.
- Creëer een gemeentelijk loketscherm op Internet.

*Is standaardiseren überhaupt mogelijk?*

Op de vraag of standaardisatie van welstandsnota's mogelijk is, kwamen verschillende antwoorden:

- Een standaard is wel mogelijk, voornamelijk voor loketcriteria. Voor grotere dingen wordt het moeilijk.
- Is transparantie bereikbaar? Jawel; vooral *inhoudelijk* gezien zit er in de nota's van de verschillende gemeenten best één lijn.
- De meeste gemeenten hanteren hetzelfde *format* voor hun nota's. Dit maakt standaardiseren makkelijker.

*Wat moet er wel en wat niet worden gestandaardiseerd?*

Gevraagd werd of er zaken zijn die wel moeten worden gestandaardiseerd of juist niet moeten worden gestandaardiseerd. Het antwoord op deze vraag had zowel betrekking op zaken in de welstandsnota als op aanverwante zaken:

- Standaardiseren heeft alleen zin als er een combinatie wordt gemaakt van het bestemmingsplan en de welstandsnota. De welstandsnota staat namelijk altijd in relatie tot het bestemmingsplan. Dit is vooral voor burgers van belang. Vaak is het zo dat de aannemer of architect de burger alles zelf laat uitzoeken (die doet dit vervolgens niet, waardoor teleurstellingen ontstaan).

- ❑ Standaardisatie mag alleen betrekking hebben op wat er in de papieren nota's staat. Nota's zijn volledig openbaar. Alles kan dus in het IMWE wat nu in de papieren nota's staat. Dus geen: politiek gevoelige informatie. En geen zaken die nog in ontwikkeling zijn.
- ❑ Er is een onlosmakelijke relatie tussen: bestemmingsplan, welstandscriteria, beeldkwaliteitplan en monumentenzorg. Deze zaken moeten dus allemaal terugkomen in de standaard.

#### *Mogelijke problemen van standaardisatie*

Standaardiseren kan problemen opleveren en ongewenste neveneffecten veroorzaken.

Men stelde in dit kader het volgende:

- ❑ Men is bang dat de makers van de standaard alleen naar objectgerichte criteria kijken (bijvoorbeeld bij landhuizen), terwijl het ook om andere criteria gaat zoals: gebiedsgerichte criteria, loketcriteria, monumentenvergunning.
- ❑ Men wil graag dat het eigen format van de eigen welstandsnota binnen de standaardisering past. Er is onduidelijkheid over de vraag door wie gestandaardiseerd moet worden: door de schrijver van de standaarden of ook door de gemeenten zelf? Men is over het algemeen bang dat de standaardisering van bovenaf ertoe leidt dat gemeenten hun eigen nota weer volledig moeten herzien, zowel inhoudelijk als ten aanzien van het format.
- ❑ De standaardisatie moet naadloos aansluiten op IWO (de nieuwe programmatuur voor de Adviesbank/Beeldbank en Gis-bank van een zestal regionale welstandsadviesorganisaties).
- ❑ Standaardisatie is inhoudelijk vooral handig voor wijken waar bijvoorbeeld 80 dezelfde soort woningen staan. Dit geldt voor projectontwikkeling. Het levert het voordeel op dat een toekomstige dakkapellen aanvraag golf meteen in het overall ontwerp meegenomen wordt.
- ❑ Ten aanzien van objectgerichte criteria zoals een oude boerderij is het niet handig.
- ❑ Moeten er precedents in worden opgenomen? Hierin verschilt men van mening. Ja: vergroot transparantie handig voor leek. Je hoeft niet op de secretaris te wachten. Maakt welstand zelf wel kwetsbaar. Nee: Alleen als het precedent maatgevend wordt, als het bepalend is voor hoe je de nota moet lezen. Er is ook een omslagpunt; bij een uitzondering gaat het nog, bij twee verlies je de bestuurlijke geloofwaardigheid.

#### *Mogelijke oplossingen voor de genoemde problemen*

Oplossingen zijn niet direct genoemd in de sfeer van de 'papieren standaardisatie'. Zie voor meer informatie hierover de opmerkingen die gemaakt zijn over een toekomstige digitale applicatie.

### **4.3.3 Ideeën omtrent de toekomstige digitale applicatie**

#### *Hoe kijkt men aan tegen een toekomstige digitale applicatie?*

Omdat het spreken in termen van een 'papieren standaard' ook associaties oplevert met een op termijn uit de standaard voortvloeiende digitale GIS applicatie, is aan de geïnterviewden tevens gevraagd hoe zij aankijken tegen een dergelijke applicatie. De volgende opmerkingen werden gemaakt:

- ❑ Een applicatie is op dit moment nog niet echt relevant. Nu gaat alles namelijk nog redelijk makkelijk. Een applicatie is vooral voor de toekomst van belang: er zijn dan geen loketten meer (nodig).
- ❑ Een digitale applicatie heeft twee prioriteiten:
  - 1) Service, voornamelijk voor de burger. Die hoeft dan geen gang meer naar het loket te maken.
  - 2) De burger komt daarnaast tijdiger op de hoogte. Een digitaal systeem informeert nu eenmaal sneller.
- ❑ Digitalisering heeft voordelen ten opzichte van oude papieren nota's: nu sjouwen bijvoorbeeld rayonarchitecten zich vaak een breuk met een koffer vol nota's. Opgemerkt moet echter worden dat de applicatie volgens de geïnterviewden niet de papieren nota's moet vervangen. Vooral in commissies is het handig als je een papieren naslagwerk ter hand kunt nemen en niet allemaal achter een laptop moet zitten.
- ❑ Burgers krijgen nu vaak een gestencild velletje mee met alleen die info waarvan de ambtenaar denkt dat het nuttig voor ze is. Hierbij worden door een ambtenaar wel eens fouten gemaakt, dat mensen de verkeerde of te beknopte info meekrijgen. Voor burgers is een digitaal systeem dus wel erg nuttig.
- ❑ Een voordeel van een applicatie is dat je de nota voortdurend kan aanvullen. Als er nu nieuwe dingen bij komen moet men wachten tot de nota geëvalueerd wordt in de Raad.
- ❑ Een voordeel is dat men sneller kan zoeken.
- ❑ Een voordeel wordt gezien ten aanzien van de pseudo-jurisprudentie; gemeenten kunnen dan kijken wat ze eerder hebben gedaan – welke adviezen zijn er toen gegeven, etc. Een soort historische databank dus. Je hoeft dan niet een heel gemeente archief door te spitten. Deze info is dus handig voor de continuïteit.
- ❑ Een voordeel is het opbouwen van een beeldbank, hoewel dit een hoop werk is. Bovendien moet men een opzoekbaar archief opbouwen, zodat van een situatie vergelijkbare cases gevonden kunnen worden.
- ❑ Een voordeel is dat je welstandsbeleid kunt vergelijken met andere beleidsdomeinen (bijvoorbeeld RO, groene ruimte, etc. Zie sectormodellen).

*Wat moet er wel en niet in de applicatie komen?*

Daarnaast is specifiek gevraagd wat voor soort informatie wel en niet in een digitaal systeem moet worden ontsloten:

- ❑ Welstandsnota's zijn openbaar en dus voor iedereen toegankelijk. Dat betekent meteen dat er alleen openbaar toegankelijke informatie in het systeem moet komen. Geen politiek gevoelige informatie! Alleen de geldende regels zijn van belang. Politieke info zou bijvoorbeeld wel op de gemeentesites kunnen staan, maar moet je niet onderbrengen in het IMWE. Anders krijg je een shopcultuur. Regels zijn niet bedoeld om over te onderhandelen, maar om te handhaven.
- ❑ Zet alle bouwplannen (aanvragen) er op, met de uitkomst van het advies erbij. Dit heeft ook nut t.a.v. het aspect 'trendsetter'.
- ❑ Breng ook bouwaanvragen die gepubliceerd zijn in de krant onder in het systeem! (Voor de duidelijkheid: de aanvraag wordt wel gepubliceerd, de vergunning niet, hoewel dit wel kan). Niet iedereen leest zo'n krant, bovendien krijg je vaak alleen een

krant van jouw gemeente en mis je info over bouwaanvragen uit andere gebieden. Het gevolg is misschien wel dat er meer bezwaren worden ingediend door 'buren' e.d. omdat zij beter geïnformeerd raken door zo'n systeem.

- ❑ Tegengeluid: het is geen goed idee om goedgekeurde bouwaanvragen (en reeds uitgevoerde bouwwerken) van anderen digitaal kenbaar te maken, want de welstandsniveaus bepalen of het een bijzonder gebied is of niet. Wat geldt voor het ene bouwwerk in de ene buurt, geldt niet voor een zelfde bouwwerk in een andere buurt. Op die manier geef je mensen valse hoop. Maar misschien kan hiermee rekening worden gehouden, door bijvoorbeeld duidelijk de bouwsels per gebiedsniveau in te delen? Het aspect van de trendsetter is bovendien te verwaarlozen. Dit gaat niet veel verder dan een 'dakkapel'.
- ❑ Zet ook de agenda van de welstandscommissievergadering erop. Deze vergaderingen zijn openbaar. Het wil niet altijd zeggen dat men mag inspreken, maar toch is het nuttige info.
- ❑ Zet tot slot ook de uitgebrachte adviezen in het systeem. Deze zijn immers ook openbaar. Zo kunnen burgers hun bouwplannen vergelijken met eerdere aangemelde bouwplannen, en kijken of deze plannen goedgekeurd zijn of niet.
- ❑ Bouwtekeningen kunnen er ook op.
- ❑ Van belang is dat er twee lagen in komen die met elkaar samenhangen:
  - 1) Bestemmingsplan.
  - 2) Welstandsnota: uitsplitsen in objectgerichte criteria en gebiedsgerichte criteria.

Dit wordt als volgt beargumenteerd: door alleen de welstandsnota in een applicatie onder te brengen krijg je een probleem. Want: soms heeft een opdrachtgever een bouwplan en kijkt hij alleen naar de welstandsnota. Dan blijkt zijn plan niet haalbaar omdat hij niet naar het bestemmingsplan heeft gekeken. Andersom komt ook voor: men kijkt alleen naar het bestemmingsplan en vergeet te kijken naar de welstandsnota. Van belang is echter dat deze criteria beiden zichtbaar zijn, dus niet als aparte aanvinkbare lagen. Je plan moet namelijk op beide criteria worden goedgekeurd. Als je er twee losse kaartlagen van maakt, kijken mensen alleen bij een van de twee. De vraag is alleen of het bestemmingsplan in een apart sectormodel moet worden ondergebracht of als extra laag in het IMWE. Vermoedelijk is het laatste het beste.

#### *Mogelijke problemen*

De volgende problemen worden voorzien ten aanzien van een digitale applicatie:

- ❑ Digitaal raamwerk heeft 'kastjes', die moeten worden opgevuld. Dit leidt tot onnodige bureaucratische hindernissen. Te veel formalisatie. Oplossing: duidelijkheid combineren met beperken van de esthetische regelzucht.
- ❑ Genrenota's – nota's waarin geen gebiedsgerichte criteria voorkomen – lenen zich beter voor digitalisering dan nota's die wel gebiedsgerichte criteria hanteren.
- ❑ Het overzicht is digitaal veel minder goed dan een nota in boekvorm! Een boek kun je bovendien in een landschap meenemen en in de commissie.
- ❑ Sommige straten lopen door meerdere gebieden heen! Welk deel van de straat krijg je te zien, als je bijvoorbeeld op een straatnaam zoekt zonder postcode? Wordt het ook mogelijk om op huisadres te zoeken of is dat te specifiek voor het systeem? Lig dit probleem bij gemeenten of bij de Ravi?

- ❑ De gebiedsbeschrijving is van belang. Want je hebt bijvoorbeeld een probleem met huisnummers: hoe weet je dat huisnummer 'X' in gebied 'Y' valt? Bijvoorbeeld: valt het huisnummer in een buitengebied of niet?
- ❑ Sommige huizen liggen aan twee straten (bijvoorbeeld hoekhuizen). Je moet dan wel weten aan welke straat het huis zich officieel bevindt.
- ❑ Een recent merkwaardig geval deed zich voor, toen iemand een woning wilde bouwen op de grens van Abcoude en Loenen. Loenersloot is een beschermd dorpsgezicht en in de welstandsnota van Loenen strekt het beschermde dorpsgezicht zich verder uit dan Loenen zelf, namelijk ook een stukje over Abcoude heen. Abcoude had niet door dat ze binnen het beschermde dorpsgezicht van Loenen viel. Het probleem wordt nu aan de monumentencommissie van Abcoude voorgelegd, terwijl het te bebouwen gebied volgens de welstandsnota in Loenersloot ligt. De vraag is hoe je dit soort problemen digitaal gaat oplossen! Het is in het echt al een lastig probleem.
- ❑ Men verwacht problemen met de weergave van kleuren (staalkaarten): bijvoorbeeld de referentie van stenen. Monsters liggen bijvoorbeeld ter inzage bij de gemeente. De vraag is of je dit kunt digitaliseren.

#### *Ideeën en oplossingen omtrent een werkbare interface*

Specifiek ten aanzien van de interface leven de volgende wensen en behoeften:

- ❑ Een mogelijke oplossing voor het probleem waarbij straten niet ophouden bij een gebied is om een interface te bouwen waarin je kan navigeren in de kaart, dus zoals bij de NS routekaarten en Google earth. Door met je muis over het beeld te slepen, kun je dan van locatie naar locatie, zonder allerlei data in te typen zoals postcodes en dergelijke.
- ❑ Zowel PDF-achtig als google-achtig kunnen zoeken.
- ❑ Er moet een combinatie komen van:
  - 1) Formulierachtig zoals de NS (adres, postcode, type bouwwerk)
  - 2) Visuele kaart

Het gaat vooral om een combinatie van die twee tegelijkertijd, waarbij je kunt kiezen uit twee wijzen van zoeken. Sommigen mensen willen gewoon een postcode en dergelijke intoetsen en zijn niet visueel ingesteld. Anderen weten weer juist goed aan te geven op de kaart waar ze wonen (of een locatie waar ze willen bouwen) en weten geen concrete data zoals een postcode en een adres. Voor beide groepen moet je dus twee manieren van zoeken aanbieden. Het voordeel van een combinatie is ook dat je niet – zoals bij de NS site het geval is – bij iedere nieuwe zoekactie een heel nieuw formulier in moet vullen. Op die manier moet het dus niet. Wel is het zo dat iedere doelgroep (burger, ambtenaar, architect, etc.) op dezelfde manier zoekt. Daar ligt dus niet het probleem.

- ❑ Een ander verwoordt dit punt als volgt: graag zoeken op tekst en kaart tegelijk.
- ❑ Architecten willen graag zoeken op bouwplan(nummer)
- ❑ In het algemeen wil men zoeken op postcode + huisnummer, dan wel X-, Y-coördinaten waaraan alle bovengenoemde informatie is gerelateerd.

## 4.4 Algemene bevindingen

*Welstand is mensenwerk omdat hij een interpretatief karakter bezit*

Het algemene beeld dat voortdurend terugkwam in de interviews is het feit dat welstand voornamelijk mensenwerk is. Met andere woorden, welstandsnota's kunnen als richtingaanwijzers dienen, maar de doorslag voor een advies blijft altijd de *interpretatie* van de toetsers. We spreken in dit verband ook wel van *discretionaire ruimte*.<sup>33</sup> Dit begrip verwijst naar de "vrijheid van functionarissen om over de wijze van toepassing van regels [of criteria] te besluiten" (Bakker et al, 1999: 15). De discretionaire ruimte verwijst om die reden naar een stukje 'subjectiviteit', 'cultuur' en 'intersubjectiviteit': voor een bouwaanvraag wordt gehonoreerd, is er in het voortraject door velen over deze aanvraag gecommuniceerd. Het interpretatieve karakter van het werken met welstandsnota's blijkt uit de volgende opmerkingen van geïnterviewden:

- De vraag is of welstandscriteria globaal of gedetailleerd worden gestandaardiseerd. Het nut daarvan hangt af van wie de gebruiker is! Bijvoorbeeld: gebiedsgerichte criteria verschillen per nota, sommige zijn vaag, andere heel puntgericht. De architect kan het meest met de vage criteria; de burger kan het meest met de puntgerichte criteria.
- Een rayonarchitect merkt op dat het discutabel is of je moet streven naar veel of weinig beeldmateriaal (bijvoorbeeld gedetailleerde foto's, gevelfoto's, luchtfoto's en kaarten) in je systeem. Weinig beeldmateriaal is volgens hem niet per se een negatief punt. Veel beeldmateriaal dient voornamelijk ter illustratie. Als er bijvoorbeeld in de tekst staat 'dak type ...' en mensen weten niet hoe dat eruit ziet, dan is het handig als hierbij een afbeelding staat van zo'n dak. Aan de andere kant, kan te veel beeldmateriaal de ruimte voor interpretatie beperken. Mensen moeten ook weer niet te veel in kaders gaan denken; vooral bij gebiedsgerichte criteria bereik je een stigmatiserend effect.
- De nota is vaak niet fijnmazig genoeg, toch willen we het niet veel meer fijnmazig hebben. Dit is wel weer een probleem voor de rechter en de bouwer, die willen alles heel letterlijk.
- Je moet niet de kwaliteit van een nota en de advisering willen vastpinnen in maten, getallen en percentages.
- Welstand blijft een interpretatief gebeuren. Dit houdt bijvoorbeeld in dat men bij de beoordeling van plannen graag in groepsverband blijft discussiëren. Een digitale applicatie kan dus niet impliceren dat iedereen thuis of op kantoor individueel achter zijn pc tot een beoordeling komt. Geen enkele standaard of applicatie kan iets met dit interpretatieve gegeven. Dialoog en discussies zullen altijd van belang blijven. Welstand is in die zin voor een deel subjectief: een zelfde bouwaanvraag kan in de ene stad wel goedgekeurd worden en in de andere stad niet. Het blijft mensenwerk.
- Hoewel de standaard wellicht de transparantie zal vergroten, zal hij niet de spraakverwarring opheffen.
- In de welstandsnota's staat nu: "In geval van twijfel beslist de welstandscommissie". Dat zinnetje moet ook in het model.

*Identificatie van nieuwe stakeholders*

<sup>33</sup> Ook wel 'beleidsvrijheid' of 'beleidsruimte' genaamd.

De volgende stakeholders – die nog niet door de onderzoekers in kaart waren gebracht – werden door de geïnterviewden naar voren gebracht:

- Fabrikanten en leveranciers van bijvoorbeeld kunststof kozijnen of prefab dakkapellen.
- Tekenbureaus die tekeningen maken van kleine makkelijke bouwprojecten zoals dakkapellen.
- Brandweer.
- Juristen.

## 5 ATELIER 'WELSTAND TRANSPARANT'

### 5.1 Inleiding

Naast het literatuuronderzoek, het bijwonen van klankbordsessies van DSL en het houden van diepte-interviews met afzonderlijke stakeholders, is door de onderzoekers een Atelier gehouden waarin we 19 stakeholders uit het welstandsveld in kleine groepen met elkaar hebben laten discussiëren over de op handen zijnde standaardisatie van de welstandsnota's. In het Atelier zijn twee rondes gehouden die ieder bestonden uit drie parallelle groepsessies, gevolgd door een plenaire terugkoppeling en discussie. In paragraaf 5.2 zullen we eerst de methode van het Atelier toelichten. Daarna zullen we in paragraaf 5.3 ingaan op de doelstelling, opzet en vraagstelling van het Atelier. De vraagstelling van het Atelier is reeds genoemd in paragraaf 1.3, maar zullen we nogmaals weergeven. Vervolgens volgen in paragraaf 5.4 en 5.5 de resultaten van respectievelijk ronde 1 en ronde 2. Deze resultaten zullen worden gepresenteerd in de vorm van uitgebreide verslagen van de afzonderlijke groepsdiscussies en plenaire discussies, gevolgd door korte samenvattingen. In paragraaf 5.6 tot slot, zullen we enkele algemene bevindingen formuleren naar aanleiding van het gehouden Atelier.

### 5.2 De methode van het Atelier

Het Atelier als methode is geïnspireerd op het Garbage Can model van Cohen, March en Olsen (1972). De vraag die Cohen et al zichzelf stellen is "hoe vindt besluitvorming plaats in organisaties?" Het antwoord vormt een breuk met klassieke probleem/oplossing benaderingen. In klassieke benaderingen stelt men dat er eerst sprake is van een probleem en dat er vervolgens een oplossing aan geknoopt kan worden. In de praktijk blijkt echter dat problemen en oplossingen zich niet zo lineair tot elkaar verhouden als wij graag willen geloven. In de werkelijkheid is er sprake van chaos: we kunnen losse stromen identificeren die we volgens Cohen et al kunnen labelen als problemen, oplossingen, deelnemers en keuze mogelijkheden. Deze stromen gaan op non-lineaire wijze koppelingen met elkaar aan. Om een koppeling tot stand te laten komen moet een 'window of opportunity' openstaan. Zo'n window of opportunity – ook wel een momentum genaamd – kunnen we begrijpen als een moment waarop de losse stromen de meeste kans maken om een match met elkaar aan te gaan. Op dergelijke momenten ontstaan innovaties. Men ziet bijvoorbeeld een oplossing voor een nog niet bestaand probleem, of men is opeens in staat tot slagvaardige keuzes te komen omdat in het momentum een bepaalde helderheid ontstaat die er daarvoor nog niet was. Als er sprake is van een koppeling van losse stromen, spreken we van een Garbage Can.

In het Atelier onderscheiden we enigszins analoog aan Cohen et al de volgende losse stromen: problemen, oplossingen, partijen<sup>34</sup> en randvoorwaarden. Randvoorwaarden

---

<sup>34</sup> Stakeholders; in de vorm van individuen, groepen, organisaties, etc.

zijn bijvoorbeeld: tijd en geld, maar ook organisatorische, juridische en politiek-bestuurlijke condities. Een concreet 'Garbage Can voorbeeld' maakt deze materie inzichtelijk. Het inmiddels op wereldschaal opererende Nederlandse bedrijf TomTom had een *oplossing* bedacht, zonder dat er direct sprake was van een *probleem*: een slim navigatie apparaat voor in de auto. Het idee was leuk, maar was technisch nog niet volledig realiseerbaar. Hun window of opportunity stond open toen zich nieuwe ontwikkelingen voordeden in de digitale fotografie, waardoor de ontwikkelaars van TomTom hun ontwerp konden perfectioneren en op de markt brengen.

Het Atelier kan worden gezien als een 'interactieve brainstormsessie' waarbij in kleine groepen wordt gediscussieerd over een of meerdere vraagstellingen. In het Ateliers nodigen we verschillende stakeholders uit; daarbij proberen we recht te doen aan de door ons van te voren in beeld gebrachte 'sociale kaart', zodat alle stakeholder partijen vertegenwoordigd zijn. De reden hiervoor is dat het de objectiviteit van het onderzoek vergroot, dat we zicht proberen te krijgen op het stakeholding proces en dat er mogelijk (nieuwe) coalities ontstaan tussen partijen tijdens zo'n Ateliertochtend of -middag. Het doel is om mensen zelf tot innovatieve ideeën omtrent de vraagstelling te laten komen. De vraagstelling(en) moet(en) dan ook zo open mogelijk worden geformuleerd, zodat de deelnemers niet van te voren een bevooroordeeld perspectief innemen.

Het Atelier is in het leven geroepen om niet – zoals vroeger vaak het geval was – innovaties te denken vanuit de wereld van het beleid, maar om oplossingen te bedenken die aansluiten bij de leefwereld van de stakeholders. De essentie van de Ateliermethode is om aan te sluiten bij: de dagelijkse praktijk van relevante doelgroepen, de beelden die leven bij stakeholders en om het accent te leggen op de vraagkant van de stakeholders. Immers, de stakeholders zijn experts op hun eigen terrein en zijn degenen die moeten gaan werken met de mogelijke oplossingen. Die oplossingen kunnen dus het beste vanuit een vraagkant ontstaan, in plaats van dat zij top down worden opgelegd. Met het Atelier pogen we tevens – indien mogelijk – een dubbelslag te maken tussen bestuurlijke innovaties en ICT innovaties.

### **5.3 Doelstelling, opzet en vraagstelling van het Atelier**

#### *Algemene doelstelling*

Het ging ons in dit Atelier niet zozeer om een probleemstelling als wel om een vraagstelling. De reden hiervoor is dat de standaardisering van de welstandsnota's van bovenaf wordt opgelegd aan makers en gebruikers van welstandsnota's. Men wordt dus voor een voldongen feit geplaatst. Dit betekent dat standaardisatie vanuit het stakeholder perspectief niet per se als een oplossing hoeft te worden gezien voor de problemen die zich voordoen in de welstandspraktijk. De nadruk lag dus niet zozeer op het innoverende aspect, maar op de vraag of standaardisatie überhaupt toegevoegde waarde heeft, wanneer dit het geval is en voor wie. Om dezelfde reden hebben we besloten om in dit Atelier zowel 'gebruikers' als 'makers' uit te nodigen. Bij Ateliers waarin een maatschappelijk probleem het vertrekpunt vormt, wordt doorgaans gekozen om de micro leefwereld van de gebruiker verder te exploreren. Omdat het nogmaals in dit Atelier

draaide om de algemene vraag *of stakeholders toegevoegde waarde zien in de standaardisatie*, vonden we het van belang om recht te doen aan een zo representatief mogelijke afspiegeling van het welstandsveld.<sup>35</sup>

Met het organiseren van dit Atelier hadden we de volgende doelstellingen voor ogen:

- Kijken in hoeverre de naar voren gekomen beelden uit de diepte-interviews omtrent de welstandspraktijk en de standaardisatie werden bevestigd, ontkend, aangevuld, verdiept, etc.
- Een antwoord krijgen op de vraagstellingen (zie de algemene opzet van het Atelier).
- Kijken of er sprake was van een stakeholding proces, waarmee we iets meer aan de weet zouden komen over het sociaal kapitaal, in aanvulling op de diepte-interviews.

#### *Algemene opzet van het Atelier*

In het Atelier zijn twee rondes gehouden die ieder uit drie parallelle groepsdiscussies bestonden. Na de eerste ronde is er een plenaire sessie gehouden waarin de afzonderlijke groepsresultaten gepresenteerd en met elkaar werden vergeleken. Na de tweede ronde is eveneens een plenaire sessie gehouden waarin de afzonderlijke groepsresultaten gepresenteerd en met elkaar werden vergeleken. Tevens heeft een einddiscussie plaatsgevonden. In paragraaf 5.6 zullen we de sfeer van het Atelier proberen te vatten in termen van algemene bevindingen. Hierin zal getracht worden om de input uit het Atelier vanuit een helikopter blik te beschouwen, zodat we enkele algemene uitspraken kunnen doen.

#### *Vraagstelling Ronde 1*

- Heeft standaardisatie van de welstandsnota toegevoegde waarde?
  - Wie hebben baat bij de eventuele toegevoegde waarde en waarom?
- En:
- Wanneer heeft digitalisering van de (gestandaardiseerde) welstandsnota (extra) toegevoegde waarde?

#### *Groepsindeling Ronde 1:*

In Ronde 1 zijn drie parallelle groepsdiscussies gehouden, waarbij de groepen zo veel mogelijk 'homogeen' werden geclusterd.<sup>36</sup> Met homogene clustering wordt bedoeld dat de samenstelling per groep erop gericht was om zo veel mogelijk stakeholders uit dezelfde werkvelden bij elkaar te plaatsen. We zijn tot de volgende indeling gekomen:

- Groep 1: twee zelfstandige welstandsadviseurs, twee gemeenten, brandweer, een 'éminence grise' (iemand die vanuit verschillende hoedanigheden in zijn carrière expertise heeft opgebouwd betreffende welstand), Vereniging BWT Nederland.
- Groep 2: twee architecten en drie stedenbouwkundigen.
- Groep 3: vijf gemeenten, een rayonarchitect (provincie), een projectcoördinator van een provinciale welstandsorganisatie.

<sup>35</sup> Zie nogmaals het schema in paragraaf 4.2.

<sup>36</sup> Met uitzondering van groep 1, vanwege de grote variatie aan stakeholders op het totaalbeeld.

### *Vraagstelling Ronde 2*

- Onder welke condities c.q. randvoorwaarden kan toegevoegde waarde worden gerealiseerd?

### Groepsindeling Ronde 2:

In Ronde 2 zijn wederom drie parallele groepsdiscussies gehouden, waarbij de groepen ditmaal gemengd werden geclusterd. Door deelnemers in een nieuwe setting onder te brengen, werd gepoogd tot nieuwe, verfrissende uitspraken en inzichten te komen. We zijn tot de volgende indeling gekomen:

- Groep 1: drie gemeenten, een architect, een stedenbouwkundige, een rayonarchitect (provincie).
- Groep 2: een gemeente, een zelfstandige welstandsadviseur, de 'éminence grise', een architect, een stedenbouwkundige.
- Groep 3: drie gemeenten, brandweer, een zelfstandige welstandsadviseur, een stedenbouwkundige, Vereniging BWT Nederland, een projectcoördinator van een provinciale welstandsorganisatie.

## **5.4 Resultaten van Ronde 1**

### **Groepsdiscussie 1**

*Negatief aan de standaardisatie is:*

- De objectiviteit van de welstandsnota komt in gevaar. Twee overwegingen zijn hierbij van belang:
  - Filosofisch bezwaar: welstand is een dynamische entiteit. Welstand is niet te vatten in standaarden. Standaarden zorgen voor 'verstening'.
  - Praktisch bezwaar: welstand verwordt tot een ambtelijke afhandeling, de rol van de welstandscommissie wordt ondergeschikt. De standaardisering zorgt ervoor dat het aspect van welstand als publieke voorziening verdwijnt, doordat zij louter een technisch instrument voor ambtenaren wordt.
- Je moet niet alles tot in de puntjes willen regelen binnen de welstandssystematiek.
- Standaardisatie kan een bedreiging zijn voor variatie.
- Standaardisatie kan een bedreiging zijn voor vrijheid.
- Standaardisatie kan een bedreiging zijn voor esthetische toepassingen.

*De standaardisatie van de welstandsnota heeft wel toegevoegde waarde. Positief aan de standaardisatie is:*

- Een voorbeeld uit Drenthe laat zien dat enige standaardisatie wel zeker voordelen biedt doordat men elkaar kan laten zien hoe men te werk gaat. Standaardisatie bevordert wederzijds gebruik.
- Grote gemene deler beperkt het maatwerk.
- Je wordt door standaardisatie gedwongen goede definities van begrippen te maken.

- ❑ Standaardisatie kan toegevoegde waarde opleveren bij de opbouw van de welstandsnota, dus vooral bij aanvang van het traject. De Vereniging Eigen Huis bijvoorbeeld, heeft onlangs een nota geschreven over criteria en welstandsnota's.
- ❑ De opbrengst van standaardisatie is het mogelijk maken van de uitwisseling van informatie (en dus communicatie).
- ❑ Het laagdrempelige gebruik.

*De volgende groepen hebben baat bij de standaardisatie:*

- ❑ Je moet de toegevoegde waarde redresseren naar specifieke doelgroepen, bijvoorbeeld: burgers, bedrijfsleven, uitvoerende gemeenten, regionale en provinciale kaders, etc.
- ❑ Voordeel voor burgers, niet de professionele opdrachtgever.

*De standaardisatie heeft alleen extra toegevoegde waarde wanneer:*

- ❑ In de praktijk van de gemeente is welstand een klein onderdeel. Het levende contact met mensen is een noodzakelijke voorwaarde om tot een goede afweging te komen. Op zich biedt standaardisatie wel mogelijkheden, maar alleen als de *transparantie* en *openbaarheid* worden geborgd.
- ❑ Standaardisatie, wat is dat? Maak er geen eenheidsworst van. Zie de digitale dakkapel. Rationaliseren moet kunnen, maar hou het persoonlijk contact in de gaten.
- ❑ Je moet bij standaardisatie een goede afweging maken van kosten en baten.
- ❑ Bij het standaardiseren zal je toch goed moeten kijken naar de rol en functie van de welstandscommissie.
- ❑ Toegevoegde waarde is vooral afhankelijk van de context waarbinnen je toepassingen zoekt.
- ❑ Standaardisatie mag in feite de noodzakelijke 'vaagheid' binnen welstand niet opheffen. De welstandsnota moet een normerende functie blijven behouden.

*De digitalisering van de gestandaardiseerde welstandsnota heeft alleen extra toegevoegde waarde wanneer:*

De deelnemers antwoordden voornamelijk negatief op deze vraagstelling. Zij stelden dat:

- ❑ De negatieve effecten die worden genoemd bij de standaardisering van de welstandsnota worden wellicht versterkt door digitalisering.

*Samengevat:*

In de discussie was een kritische toon aanwezig. Het begrip standaardisatie blijkt niet zo eenvoudig. Allereerst kunnen we concluderen dat de toegevoegde waarde van standaardisatie ligt op het *procedurele vlak* en *niet op het inhoudelijke vlak*. Bepalend daarbij zijn de gebruiksafhankelijkheid, het niveau van gebruik en de opbouwfase van de welstandsnota. Ten tweede heeft standaardiseren voornamelijk toegevoegde waarde voor burgers, en niet voor professionele opdrachtgevers. Ten derde zou een digitale applicatie wel eens kunnen leiden tot een versterking van de negatieve effecten die standaardisering kan oproepen.

## Groepsdiscussie 2

*Negatief aan de standaardisatie is:*

- ❑ Wat betreft de toegevoegde waarde op lokaal (gemeente) niveau werd opgemerkt, dat alleen standaardisatie niet voldoende is. Als een gemeente niet wil of niet kan, zal de welstandsnota door standaardisatie niet op eens veel beter worden.

*De standaardisatie van de welstandsnota heeft wel toegevoegde waarde. Positief aan de standaardisatie is:*

- ❑ Ten aanzien van toegevoegde waarde van standaardisatie kwamen in deze groep steeds met name lokale belangen naar voren, waarbij de consument/burger centraal stond. Hierbij ging het niet alleen om gebruik van de nota (waarbij de transparantie en toegankelijkheid de belangrijkste toegevoegde waarde werden toegekend), maar werd standaardisatie ook als een hulpmiddel gezien om de welstandsnota op te stellen. Dit laatste met name voor de gemeenten die minder capaciteiten hadden (inhoudelijk of financieel, of vanwege kleinschaligheid).
- ❑ De belangrijkste toegevoegde waarde schuilt hem in de kwaliteitsverbetering van de welstandsnota (en het gebruik hiervan) in de zin van:
  - Toegankelijkheid van informatie voor de burger (transparantie).
  - Eenduidigheid in het welstandsproces en daardoor een bepaalde mate van objectiviteit.
    - Een gedeelde terminologie.
    - Betere mogelijkheden voor koppeling met andere plannen, waardoor informatie op meer integrale wijze kan worden uitgewisseld

*De volgende groepen hebben baat bij de standaardisatie:*

- ❑ De burger/consument.
- ❑ Professionele actoren (architecten, projectontwikkelaars, etc.).

*De standaardisatie heeft alleen extra toegevoegde waarde wanneer:*

- ❑ Bij standaardisatie van de welstandsnota is het van belang om een duidelijk onderscheid te maken tussen *vorm, proces en inhoud*. Ten aanzien van de *inhoud* is standaardisatie niet van toepassing. Wel ten aanzien van de wijze waarop de inhoud zou moeten/kunnen worden vormgegeven. Belangrijk aandachtspunt hierbij is een gedeelde terminologie. Verder kan worden gedacht aan een gemeenschappelijk model voor de nota. Een dergelijk model moet dan wel zodanig worden vormgegeven dat er voldoende ruimte en vrijheid blijft voor de inhoudelijke invulling. Wat betreft het *proces* zijn eveneens grote verschillen tussen gemeenten. Met name ten aanzien van de wijze waarop een welstandsnota wordt toegepast en de werkwijze van de betreffende commissie. Deze vrijheid zou eveneens moeten blijven bestaan. Wel kunnen eenduidige relaties gelegd worden met andere plannen als bestemmingsplannen, bouwverordeningen, bouwbesluiten etc. Door de informatie uit deze verschillende plannen en documenten goed en voor zover mogelijk eenduidig aan elkaar te koppelen, wordt de transparantie voor de consument/burger en professionele actoren (architecten, projectontwikkelaars, etc.) vergroot.
- ❑ Het nut van de mogelijkheid tussen uitwisseling van gegevens, werd in de discussie niet genoemd. Wel op het niveau van een gemeente zelf, waarbij werd bedoeld op uitwisseling van gegevens tussen verschillende bouwdocumenten of de uitwisseling

tussen gemeente en consument. Over een toegevoegde waarde op regionaal, provinciaal en/of landelijk niveau werd echter niet gesproken.

*De digitalisering van de gestandaardiseerde welstandsnota heeft alleen extra toegevoegde waarde wanneer:*

Op dit aspect is tijdens de discussie niet ingegaan.

*Samengevat:*

De toegevoegde waarde is voornamelijk van toepassing op lokaal niveau:

- Uitwisseling van gegevens
- Kwaliteitsverbetering van de nota:
  - Toegankelijkheid
  - Transparantie
  - Eenduidigheid proces/terminologie
- Koppeling andere plannen (bestemmingsplan, bouwbesluiten, etc.)

De belanghebbenden zijn voornamelijk:

- Burger/consument
- 'Bouwers': projectontwikkelaars, architecten, etc.

Een algemeen dilemma dat naar voren kwam was: standaardisatie versus ruimte om te denken.

### **Groepsdiscussie 3**

*Negatief aan de standaardisatie is:*

- ❑ Er weinig zit weinig nut in voor gemeenten om welstandsnota's van andere gemeenten in te kijken. Om die reden heeft standaardiseren dus geen nut.

*De standaardisatie van de welstandsnota heeft wel toegevoegde waarde. Positief aan de standaardisatie is:*

- ❑ Objectcriteria zijn door de meeste gemeenten al gestandaardiseerd.

*De volgende groepen hebben baat bij de standaardisatie:*

- ❑ Er is alleen een meerwaarde voor gemeenten t.a.v. standaardisatie voor de toetsers. De groep waar je daadwerkelijk voor moet standaardiseren is:
  - Leken: burgers (mensen die iets willen)
  - Deskundigen: architecten e.d. Deze werken landelijk; worden geconfronteerd met allerlei nota's.
  - Juristen.
- ❑ Standaardisatie is ook nuttig voor provincies en gemeenten:
  - Bijvoorbeeld een architect moet dan voldoen aan de standaard regels
  - Of: burger uit een andere gemeente denkt iets te mogen, wat 'hier' niet mag.

Kortom: standaardisatie biedt helderheid.

- ❑ Bij gemeenten waarbij de welstandsnota raadpleegbaar is op Internet, is de meerwaarde voornamelijk van toepassing op architecten.

- ❑ Provinciaal gezien vertonen veel gebieden overlap. Bijvoorbeeld bij lintbebouwing: lintbebouwing is grensoverschrijdend omdat zij door verschillende gebieden heenloopt. Geprobeerd is om nota's van gemeenten waar de lintbebouwing doorloopt op elkaar af te stemmen. Om die reden heeft standaardiseren meer nut voor provincies dan voor gemeenten.
- ❑ Standaardiseren heeft wel degelijk nut voor gemeenten met verschillende stadsdelen; zoals in Rotterdam en Amsterdam het geval is. Stadsdelen hebben een eigen welstandsnota. Amsterdam bijvoorbeeld, zet de digitalisering (en dus ook een stukje standaardisatie) in als breekijzer voor de nota's van de verschillende stadsdelen.

*De standaardisatie heeft alleen extra toegevoegde waarde wanneer:*

- ❑ Standaardisatie heeft alleen nut als er koppelingen worden gemaakt tussen de welstandsnota en:
  - VROM vergunning/bouwvergunning
  - Bestemmingsplan
  - Etc.
- ❑ Voor toetsers is ook van belang het beeldkwaliteitplan (bij sommige gemeenten heet dit anders, bijvoorbeeld 'welstandsparagraaf').

*De digitalisering van de gestandaardiseerde welstandsnota heeft alleen extra toegevoegde waarde wanneer:*

- ❑ Er wordt opgemerkt dat er niet één systeem van beleidsbeschrijvingen is; dit is immers per provincie anders. De vraag is daarom wat de invloed van digitalisering zal zijn.

*Samengevat:*

Het nut voor gemeenten ligt lager dan het nut voor provincies. Het nut voor respectievelijk gemeenten en provincies is:

- ❑ Gemeenteniveau – eigen organisatie (gebruiker van informatie):
  - Nut voor stadsdelen (Amsterdam; Rotterdam)
  - Bouwplantoetsers (bijvoorbeeld beeldkwaliteitplan)
- ❑ Gemeenteniveau – publieke informatievoorziening:
  - Leken: burgers
  - Deskundigen: architecten e.d.
  - Juristen
- ❑ Provincieniveau:
  - Voornamelijk nut voor rayonarchitect: werkt met overlap gebieden

Standaardisatie heeft pas daadwerkelijk nut als er koppelingen komen tussen de welstandsnota en:

- VROM
- Bouwvergunning
- Bestemmingsplan
- etc.

Uit de discussie kwam voorts voortdurend naar voren dat werken met de welstandsnota afhankelijk blijft van interpretatie; standaardisering en digitalisering zijn daarom niet zaligmakend.

### **Plenaire discussie na afloop van de groepsdiscussies**

De deelnemers merken op dat gemeenten in korte tijd wel erg veel op hun bord krijgen: men hijgt nog na van de in 2004 door de nieuwe Woningwet verplichte invoering van de welstandsnota en moet zich nu weer verhouden tot de op handen zijnde standaardisering.

Een aantal architecten is kritisch. Een architect merkt op dat de welstandsnota geen hamerstuk moet zijn. Daarop wordt door anderen gezegd dat de welstandsnota niet overal een hamerstuk is: bij sommige gemeenten wordt de burger actief betrokken bij de totstandkoming en actualisering. Een andere architect stelt dat standaardisatie van de welstandsnota het denken uitschakelt. Hij merkt verder op dat de welstandsnota niet ieder jaar moet worden geactualiseerd. Bijvoorbeeld wel per 4 jaar (bij de wisseling van de Raad en B&W). Het moet onderdeel zijn van debat.

Er is verschil van mening tussen de deelnemers of welstand een 'hot issue' is. Sommige deelnemers stellen dat welstand niet leeft en anderen stellen dat welstand wel leeft.

Over de standaardisatie worden voorts de volgende opmerkingen gemaakt:

- De discussie over standaardisering moet vooral een structuurdiscussie worden. We zijn nu te veel op inhoud gericht.
- De vraag zou allereerst moeten zijn: 'willen we wel standaardiseren'.
- De belangrijkste randvoorwaarde voor standaardisatie is: 'om überhaupt informatie uit te wisselen'.

## **5.5 Resultaten van Ronde 2**

### **Groepsdiscussie 1**

*Onder welke condities c.q. randvoorwaarden kan toegevoegde waarde worden gerealiseerd?*

- Criteria voor welstand kun je niet los zien van de context.
- Willen wij object gebonden welstand plannen? Belangrijk is hoe dan ook dat je kunt blijven communiceren met relevante anderen.
- Standaardiseren is met het oog op de techniek noodzakelijk. We moeten de discussie structureren in een lagenmodel:
  - Structuurniveau: het technische systeemniveau.

- Vormniveau: hoe noem je dingen en objecten en hoe moduleer je informatie: op dit niveau ligt al een verschil aan interpretatie op de loer !

- Inhoudsniveau: introduceren van verschillen tussen gebouwen.

- ❑ Standaardisatie in welstandsnota's dient nadrukkelijk in te gaan op het benoemen van onderdelen en toepassingsgebieden.
- ❑ Wat is het nut van welstandsnota's anyway? Ligt het nut in de rol van de welstandscommissie legitimeren, de politiek legitimeren, het aanbrengen van een kader in welstandsland? Is er een verschil tussen voor en na de welstandsnota?
- ❑ Uiteindelijk gaat het om de kwaliteit van de output. Is een welstandsnota wel noodzakelijk? Wie heeft er behoefte aan?
- ❑ Eenduidigheid van de welstandsnota is wel noodzakelijk om als randvoorwaarde te noemen.
- ❑ Je moet de nota goed uit kunnen leggen aan burgers. Wat is toegevoegde waarde voor burgers? Die ligt in transparantie, burgers goed afgrenzen, de belevingswereld van de burger goed in kunnen schatten.
- ❑ Vergelijk de basisregistratie als voorbeeld. Wat hebben de uitvoerende gemeenten er aan en wat hebben de burgers er aan?
- ❑ Waar liggen de behoeften? Behoeft voor samenwerking en coördinatie binnen en tussen gemeenten is iets anders dan de behoefte van de burger om snel en goed inzage te krijgen in zijn bouwtechnische mogelijkheden!

*Samengevat:*

Algemeen moet worden opgemerkt dat er sprake was van een abstracte discussie. Er zijn echter wel drie belangrijke randvoorwaarden uit de discussie gerold, die onderling hiërarchie vertonen:

1) Ten eerste moet er een *behoefte* bestaan tot afstemming, tot communicatie:

- Deze behoefte is afhankelijk van het soort gebruik: laagdrempelig, etc.
- Deze behoefte is verschillend per niveau: gemeente, provincie, landelijk.

2) De *randvoorwaarden* kennen een drietal niveaus:

- *Structuurniveau*: de uitwisselingsstandaard.  
Dit is de technische standaard (≠ inhoud).
- *Vormniveau*: wat regel je? Dit is een moeilijker niveau. De vraag is: welke criteria gebruiken we? Bijvoorbeeld: begrippen, categorieën, etc.
- *Inhoudsniveau*: dit is het moeilijkste niveau. De twee voorgaande niveaus moeten in ieder geval goed geregeld zijn, anders blijft het vrijblijvend.

## 3) Een aantal punten:

- Behoeftte aan vergelijkbaarheid: heeft te maken met de vraag waar je het voor gebruikt.
- Behoeftte aan efficiëntie: bijvoorbeeld macro-economische overwegingen zoals kostenbeperkende slagen maken, deregulering, Andere Overheid.
- Rechtsgelijkheid: behoefte aan vergelijkbaarheid per gemeente.

**Groepsdiscussie 2**

*Onder welke condities c.q. randvoorwaarden kan toegevoegde waarde worden gerealiseerd?*

Deze vraag riep nogal wat verwarring op. De deelnemers vonden dat deze vraag eigenlijk te vroeg kwam, omdat nog niet bekend was wat er onder standaardisatie moest worden verstaan en er nog veel discussie was omtrent de toegevoegde waarde ervan. Om die reden vond de groep het lastig randvoorwaarden te formuleren voor het realiseren van toegevoegde waarde ('om realisatie van welke waarden gaat het dan?' was de vraag). De discussie viel daarom enigszins terug naar het onderwerp van de eerste discussieronde. Wederom kwam men toen weer op het belang van de burger en op welke wijze de burger baat kan hebben bij standaardisatie. Hieruit waren enkelen kritische succesfactoren te halen:

- Blijf bij de belevingswereld van de burger. De afstand tussen hem/haar en welstandsdeskundigen is nu te groot.
- Sluit aan bij een instrument dat wel (redelijk) bekend is, bijvoorbeeld het bestemmingsplan.
- Kies transparantie en toegankelijkheid van informatie voor de burger als hoofddoelstelling van standaardisatie.
- Daarnaast werd wederom gehamerd op het feit dat het inhoudelijk aspect van de welstandsnota met rust moet worden gelaten.

Zowel aan het begin als aan het einde van deze discussieronde, waarschuwden de deelnemers voor een te snelle aanloop naar standaardisatie. De welstandsnota ligt er net ('de gemeenten hijgen nog na') en het lijkt nu niet opportuun om een volgende verandering in te voeren. Wellicht is het zinvoller eerst gezamenlijk naar de huidige welstandsnota te kijken/te evalueren en dit als een startpunt te nemen voor vervolg.

*Samengevat:*

De vraag van deze ronde is in dit stadium moeilijk te beantwoorden, om de volgende redenen:

- De vorm van de standaardisatie is onbekend.
- Eerst moet de discussie over de toegevoegde waarde verder worden gevoerd, want deze discussie is voor velen nog maar net begonnen.
- Men is pas zeer recent gestart met de invoering van de welstandsnota ('men hijgt nog na') en standaardisatie komt om die reden eigenlijk te vroeg. Waar men primair behoefte aan heeft op dit moment, is om eerst een evaluatie te houden van de welstandsnota. Misschien dat deze evaluatie dan eerst gestandaardiseerd kan worden

en gemeenschappelijk kan worden uitgevoerd, voordat tot een standaardisatie van de welstandsnota wordt overgegaan.

Tot slot zijn er een aantal aandachtspunten ten aanzien van de waarde van standaardisatie voor de burger die in het vizier moeten worden gehouden:

- Transparantie.
- Het verkleinen van de afstand tussen burger en deskundige.
- Aansluiten bij de belevingswereld burger.

### **Groepsdiscussie 3**

*Onder welke condities c.q. randvoorwaarden kan toegevoegde waarde worden gerealiseerd?*

Een gemeente die voortrekker is geweest in een project omtrent de standaardisering van welstandsnota's vraagt zich af hoe ver je kunt gaan met standaardiseren. Iedere nota bestaat grofweg uit twee componenten:

- Gebiedstypologische beschrijvingen
- Specifieke beschrijvingen

De deelnemers hebben over het algemeen het gevoel dat de standaardisatie ("als het dan toch moet"), niet zozeer te vroeg komt – zoals in de vorige groepsdiscussies werd gesteld – maar juist 'te laat' komt: was er maar eerst gesproken over een standaard, bij het in werking treden van de nieuwe Woningwet. Dan had men een generieke welstandsnota kunnen ontwikkelen zodat nu niet opnieuw het wiel hoeft te worden uitgevonden. Zo'n generieke welstandsnota werkt echter alleen voor gebiedstypologieën. De beste volgorde voor het bedenken van een systematiek zou zijn geweest: eerst een standaard maken die voor iedere nota geldt, dan de welstandsnota's invoeren, en dan pas de welstandsnota's standaardiseren (en uiteindelijk digitaliseren). Het had kortom veel gestructureerder aangeboden moeten worden.

Veel aandacht in de discussies gaat uit naar het stellen van vragen aan de projectcoördinator van de provinciale welstandsorganisatie DSL. DSL voert een onderzoek uit naar standaardisatie van de welstandsnota's en onderhoudt hiervoor veel contact met de Ravi, die zal optreden als schrijver van de standaard. Men vraagt aan DSL hoe het zit met de systematieken van de nota's. Het antwoord van DSL is dat er in totaal 3 fases zijn. Men bevindt zich in december 2005 in stap 3 van fase 1. Het advies aan de Ravi is dat alleen de hoofdcategorieën van de nota's gestandaardiseerd moeten worden. Een gemeente vraagt zich het volgende af: sommige nota's kennen een gebied dat weer deelgebiedjes heeft waar verschillende tekstblokken aanhangen. Stel je hebt twee stukjes deelgebied van een gebied gedefinieerd. Kun je dan het tweede deelgebied apart beschrijven, net als het eerste deelgebied? Is dit mogelijk in het systeem? Anderen stellen dat standaardiseren voor sommige gemeenten moeilijk ligt: hoe kun je je eigen systematiek in het grotere geheel plaatsen? Een gemeente vraagt aan DSL: heeft iedere nota zijn eigen begrippenlijst? Het antwoord van DSL is 'ja', maar die verschillen per gemeente. De oplossing is dat alleen hoofdcategorieën worden gestandaardiseerd. Specifieke termen moeten worden aangehaakt op generieke termen. De tekst wordt volgens een matrix behandeld. Een voorbeeld van een specifieke term is lintbebouwing.

Een gemeente merkt op dat het doel van standaardisatie moet zijn 'de hoofdcategorieën beschrijven' en niet heel Nederland beschrijven.

De deelnemers komen met een lijst van randvoorwaarden waaraan de standaardisatie moet voldoen. Deze randvoorwaarden worden in het volgende paragraafje samengevat.

*Samengevat:*

Randvoorwaarden voor standaardisering zouden moeten zijn:

- Beschrijf de hoofdcriteria, niet heel Nederland.
- Het systeem moet makkelijk toegankelijk zijn.
- Ga niet opnieuw het wiel uitvinden: bestemmingsplan(gebied) is al veelal gedigitaliseerd; gebruik deze kennis voor de welstandsstandaard en koppel welstand en het bestemmingsplan.
- Neem het systeem van de basisregistraties als uitgangspunt.
- Gemeenten die een overvloed aan bestemmingsplannen hebben zouden deze eerst moeten terugdringen.
- Let er op dat de coderingen van gebieden met behulp van kleur tevens gestandaardiseerd moeten worden. Dit is van belang voor de welstandscommissie (d.w.z. de codering van gebieden, niet het verhaal van 'de kleur van een baksteen').

Er bestaat bij de deelnemers verwarring over de vraag *wie de nota's gaat standaardiseren*:

- De deelnemers denken dat de gemeenten hun eigen nota's moeten standaardiseren. Ze zijn bang dat de identiteit van de afzonderlijke nota's in het geding komt.
- Feitelijk is de vraag voor de schrijvers van de standaard (de Ravi): hoe gaan zij de verschillende begrippen van de gemeentelijke nota's standaardiseren?

### **Plenaire discussie na afloop van de groepsdiscussies**

In de einddiscussie komt een flink debat op gang. De deelnemers vragen zich ieder op hun eigen manier af wat het nut van de discussie is. Een gemeente bijvoorbeeld, is een aantal jaren geleden voortrekker geweest in een project waarin men het voornemen om welstandsvoorschriften klantgericht via Internet te ontsluiten wilde gaan realiseren. Deze gemeente heeft al langer het gevoel klaar te zijn voor de technisch-infrastructurele uitwerking, maar merkt nu dat anderen nog niet zover zijn. De vertegenwoordiger van deze gemeente formuleert zijn beleving als volgt: "Deze discussie loopt al twee jaar, er is maar geen vooruitgang. Twee jaar geleden was de vraag 'wat is technisch mogelijk'? Ik zit nu al jaren in deze fora en er komt nooit wat uit, ik hoor alleen maar herhaling". Een ander stelt dat iedereen nog nahijgt van de invoering van de welstandsnota. Hij zegt: "We gaan het niet meteen op de schop nemen. De evaluaties moeten zijn: wat is het effect van de nota's. Daarna kan pas worden gestandaardiseerd". Een ander reageert hier op door te stellen dat men *samen* het *nut* moet zien. Nu is het zo dat sommige gemeenten de kastanjes uit het vuur halen. Bepaalde gemeenten, waaronder die van hemzelf, zijn hun tijd al ver vooruit en werken bijvoorbeeld met een zogenaamde Geo-Gids. Een ander reageert door op te merken dat meer standaardiseren oplevert dat je benchmark gegevens kunt vergelijken; "dit is louter een efficiëntieslag. Waar ligt het nut voor

gemeenten? Dat vind ik moeilijk in te zien". Ook vindt er discussie plaats of welstand wel zo'n hot issue is. Een gemeente stelt: "Welstand leeft niet, niet bij burgers, niet bij bestuurders". Een ander stelt dat welstand wel degelijk leeft: "Digitaliseren wordt altijd van bovenaf opgelegd! Het moet te veel en te vaak. Welstand heeft vrijheid nodig, dat moet zo blijven". Een andere gemeente geeft zijn beleving van het hele gebeuren als volgt weer: "Het grootste probleem voor gemeenten is geld. Het investeringsbedrag is er vaak niet. Dit is een groter probleem dan de nutsvraag". Hierop stelt een ander: "Digitalisering kan juist geld genereren of besparen". Voor een andere deelnemer is de belangrijkste randvoorwaarde de vraag "Is er wel draagvlak? Er is geen draagvlak op gemeenteniveau bij bestuurders". Tot slot wordt door een andere deelnemer gesteld dat "draagvlak pas ontstaat als duidelijk is welk probleem je oplost. In feite wordt ons nu een product opgedrongen, dit is te veel aanbodgericht en te weinig vraaggericht gedacht. Het is niet duidelijk welke vraag we oplossen".

Een procesopmerking die we willen maken is dat de discussie nogal chaotisch verliep. Door de voorzitter van de discussie is gewezen op het feit dat de discussie wel degelijk nut heeft, omdat er blijkbaar behoefte is aan:

- Het weghalen van de onderlinge begripsverwarring die duidelijk speelt bij de stakeholders.
- Het in kaart brengen van het nut en de behoeften voor verschillende partijen.
- Duidelijk maken dat wat technisch mogelijk ligt, niet het probleem is. Er moet een koppeling tot stand worden gebracht tussen wat technisch mogelijk is en wat men wil op organisatorisch/bestuurlijk & wettelijk institutioneel niveau.
- Bewustwording van het proces: zowel waar iedereen zich afzonderlijk bevindt, als waar de anderen staan. Het hele proces heeft nu eenmaal veel tijd nodig. Dat er al twee jaar over deze materie wordt gediscussieerd lijkt lang, maar het blijkt wel dat nog niet iedereen betrokken is in de discussie.

In de algemene bevindingen zullen we tot slot vanuit een helikopter blik ons licht laten schijnen over het Atelier en de plenaire discussies. We zullen daarin vanuit een meer verklarend perspectief ingaan op de vraag hoe we de onderlinge begripsverwarring en de daaruit voortkomende chaos van de einddiscussie kunnen duiden.

## 5.6 Analyse van het Atelier

### *Inleidend*

Procesmatig gezien waren wij, de onderzoekers, opgetogen over de grote opkomst van de deelnemers. Hierdoor anticipeerden we erop dat de gevarieerdheid van het welstandsveld tot zijn recht zou komen binnen de discussies. Dit bleek inderdaad het geval te zijn. Beelden uit de diepte-interviews werden bevestigd, aangevuld en verdiept.<sup>37</sup> Daarnaast ontstonden nieuwe inzichten. In deze paragraaf zullen we proberen om iets over het gehouden Atelier te zeggen in algemene termen, dus vanuit een helikopterperspectief. Een

---

<sup>37</sup> Dit aspect zullen we behandelen in hoofdstuk 6, waarin we conclusies zullen trekken op grond van het gehele onderzoek.

meer precieze recapitulatie van de deelvragen die in het Atelier aan de orde zijn gekomen (in vergelijking met het literatuuronderzoek en de diepte-interviews) zal geschieden in hoofdstuk 6. De opzet in deze paragraaf is als volgt: eerst zullen we de samenvattingen van de parallelle groepsdiscussies nogmaals op een rij zetten en vervolgens zullen we een analyse geven van het Atelier. We zullen onze analyse presenteren aan de hand van twee thema's:

- De algehele beleving van de deelnemers omtrent de standaardisering, gekoppeld aan:
- Het verschil in beleving van het tijdspad: waar men staat en waar men naar toe gaat wordt door de deelnemers verschillend beleefd.

*De samenvattingen van de parallelle groepsdiscussies uit het Atelier nogmaals op een rij*

<p><b>Ronde 1: groep 1</b></p> <p>In de discussie was een kritische toon aanwezig. Het begrip standaardisatie blijkt niet zo eenvoudig. Allereerst kunnen we concluderen dat de toegevoegde waarde van standaardisatie ligt op het <i>procedurele vlak</i> en <i>niet op het inhoudelijke vlak</i>. Bepalend daarbij zijn de gebruiksfhankelijkheid, het niveau van gebruik en de opbouwfase van de welstandsnota. Ten tweede heeft standaardiseren voornamelijk toegevoegde waarde voor burgers, en niet voor professionele opdrachtgevers. Ten derde zou een digitale applicatie wel eens kunnen leiden tot een versterking van de negatieve effecten die standaardisering kan oproepen.</p>
<p><b>Ronde 1: groep 2</b></p> <p>De toegevoegde waarde is voornamelijk van toepassing op lokaal niveau:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Uitwisseling van gegevens</li> <li>○ Kwaliteitsverbetering van de nota: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Toegankelijkheid</li> <li>- Transparantie</li> <li>- Eenduidigheid proces/terminologie</li> </ul> </li> <li>○ Koppeling andere plannen (bestemmingsplan, bouwbesluiten, etc.)</li> </ul> <p>De belanghebbenden zijn voornamelijk:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Burger/consument</li> <li>○ 'Bouwers': projectontwikkelaars, architecten, etc.</li> </ul> <p>Een algemeen dilemma dat naar voren kwam was: standaardisatie versus ruimte om te denken.</p>
<p><b>Ronde 1: groep 3</b></p> <p>Het nut voor gemeenten ligt lager dan het nut voor provincies. Het nut voor respectievelijk gemeenten en provincies is:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>□ Gemeenteniveau – eigen organisatie (gebruiker van informatie): <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Nut voor stadsdelen (Amsterdam; Rotterdam)</li> <li>○ Bouwplantoetsers (bijvoorbeeld beeldkwaliteitplan)</li> </ul> </li> <li>□ Gemeenteniveau – publieke informatievoorziening: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Leken: burgers</li> <li>○ Deskundigen: architecten e.d.</li> </ul> </li> </ul>

- Juristen
- Provincieniveau:
  - Voornamelijk nut voor rayonarchitect: werkt met overlap gebieden

Standaardisatie heeft pas daadwerkelijk nut als er koppelingen komen tussen de welstandsnota en:

- VROM
- Bouwvergunning
- Bestemmingsplan
- etc.

Uit de discussie kwam voorts voortdurend naar voren dat werken met de welstandsnota afhankelijk blijft van interpretatie; standaardisering en digitalisering zijn daarom niet zalmakend.

### **Ronde 2: groep 1**

Algemeen moet worden opgemerkt dat er sprake was van een abstracte discussie. Er zijn echter wel drie belangrijke randvoorwaarden uit de discussie gerold, die onderling hiërarchie vertonen:

- 1) Ten eerste moet er een *behoefte* bestaan tot afstemming, tot communicatie:
  - Deze behoefte is afhankelijk van het soort gebruik: laagdrempelig, etc.
  - Deze behoefte is verschillend per niveau: gemeente, provincie, landelijk.
- 2) De *randvoorwaarden* kennen een drietal niveaus:
  - *Structuurniveau*: de uitwisselingsstandaard. Dit is de technische standaard (≠ inhoud).
  - *Vormniveau*: wat regel je? Dit is een moeilijker niveau. De vraag is: welke criteria gebruiken we? Bijvoorbeeld: begrippen, categorieën, etc.
  - *Inhoudsniveau*: dit is het moeilijkste niveau. De twee voorgaande niveaus moeten in ieder geval goed geregeld zijn, anders blijft het vrijblijvend.
- 3) Een aantal punten:
  - Behoefte aan vergelijkbaarheid: heeft te maken met de vraag waar je het voor gebruikt.
  - Behoefte aan efficiëntie: bijvoorbeeld macro-economische overwegingen zoals kostenbepalende slagen maken, deregulering, Andere Overheid.
  - Rechtsgelijkheid: behoefte aan vergelijkbaarheid per gemeente.

### **Ronde 2: groep 2**

De vraag van deze ronde is in dit stadium moeilijk te beantwoorden, om de volgende redenen:

- De vorm van de standaardisatie is onbekend.
- Eerst moet de discussie over de toegevoegde waarde verder worden gevoerd, want deze discussie is voor velen nog maar net begonnen.
- Men is pas zeer recent gestart met de invoering van de welstandsnota ('men hijgt nog na') en standaardisatie komt om die reden eigenlijk te vroeg. Waar men primair behoefte aan heeft op dit moment, is om eerst een evaluatie te houden van de

welstandsnota. Misschien dat deze evaluatie dan eerst gestandaardiseerd kan worden en gemeenschappelijk kan worden uitgevoerd, voordat tot een standaardisatie van de welstandsnota wordt overgegaan.

Tot slot zijn er een aantal aandachtspunten ten aanzien van de waarde van standaardisatie voor de burger die in het vizier moeten worden gehouden:

- Transparantie.
- Het verkleinen van de afstand tussen burger en deskundige.
- Aansluiten bij de belevingswereld burger.

### **Ronde 2: groep 3**

Randvoorwaarden voor standaardisering zouden moeten zijn:

- Beschrijf de hoofdcriteria, niet heel Nederland.
- Het systeem moet makkelijk toegankelijk zijn.
- Ga niet opnieuw het wiel uitvinden: bestemmingsplan(gebied) is al veelal gedigitaliseerd; gebruik deze kennis voor de welstandstandaard en koppel welstand en het bestemmingsplan.
- Neem het systeem van de basisregistraties als uitgangspunt.
- Gemeenten die een overvloed aan bestemmingsplannen hebben zouden deze eerst moeten terugdringen.
- Let er op dat de coderingen van gebieden met behulp van kleur tevens gestandaardiseerd moeten worden. Dit is van belang voor de welstandscommissie (d.w.z. de codering van gebieden, niet het verhaal van 'de kleur van een baksteen').

Er bestaat bij de deelnemers verwarring over de vraag *wie de nota's gaat standaardiseren*:

- De deelnemers denken dat de gemeenten hun eigen nota's moeten standaardiseren. Ze zijn bang dat de identiteit van de afzonderlijke nota's in het geding komt.

Feitelijk is de vraag voor de schrijvers van de standaard (de Ravi): hoe gaan zij de verschillende begrippen van de gemeentelijke nota's standaardiseren?

### *Algehele beleving omtrent de standaardisering*

Ten eerste blijkt dat er bij de deelnemers een primaire behoefte leeft om de vraag 'willen we wel standaardiseren?' te stellen. De meningen over het wel of niet willen standaardiseren zijn verdeeld. Dit verschil heeft voornamelijk te maken met de samenhang tussen de beleving en het tijdpad. De stakeholders bevinden zich ieder voor zich in een andere fasering, waardoor de meningen, wensen en behoeften ten aanzien van standaardisatie verschillen. We komen hier nog op terug in de subparagraaf over het tijdpad.

Ten tweede blijkt dat er naast de vraag 'willen we wel standaardiseren' nog een tweede primaire vraag c.q. behoefte vooraf gaat aan de standaardisatie. En dat is de behoefte om eerst tot een (gereguleerde) evaluatie van de welstandsnota te komen. Gemeenten hielden nog na van de invoering van de welstandsnota – die door de nieuwe Woningwet uiterlijk in juli 2004 van kracht moest zijn – waardoor de standaardisatie van de welstandsnota's voor velen nogal rauw op hun dak valt. Men heeft – "als standaardiseren dan toch moet" –

twee bedenkingen bij het hele gebeuren, die ieder in feite twee kanten van dezelfde medaille belichten:

- 1) Sommige deelnemers stellen dat de standaardisatie *te vroeg* komt. Er is behoefte om eerst een (gereguleerde) evaluatie van de welstandsnota te houden. Pas nadat deze evaluatie gehouden is kan er ruimte ontstaan om na te gaan denken over een proces van standaardisatie. Een deelnemer merkte op dat de *evaluatie zelf gestandaardiseerd* zou moeten worden, pas daarna kun je alle nota's gaan standaardiseren.
- 2) Andere deelnemers zeggen hetzelfde, maar dan in omgekeerde bewoordingen, namelijk dat de standaardisatie *te laat* komt. Men heeft het gevoel dat het wiel opnieuw moet worden uitgevonden: "was het maar zo geweest dat men direct bij het in werking treden van de nieuwe Woningwet een standaard had meegegeven waaraan alle nota's zouden moeten voldoen, dan wisten we nu beter waar we aan toe waren en had een hoop dubbel werk bespaard kunnen blijven".

Ten derde is het niet duidelijk voor de deelnemers *wie moet standaardiseren*. Moeten gemeenten hun nota gaan aanpassen of wordt er van bovenaf gestandaardiseerd (door de Ravi)? En als dit laatste het geval is, wat voor gevolgen heeft dit dan voor de huidige vorm van de afzonderlijke nota's? Moeten gemeenten dan toch nog achteraf hun nota gaan aanpassen aan de standaard? Is er een gemeenschappelijk model nodig voor de nota? Wie moet die dan maken? En blijft er dan nog wel genoeg vrijheid over voor een eigen invulling van de nota, want welstandsnota's zijn contextgebonden en kennen een eigen identiteit. Er leeft, kortom veel onduidelijkheid over de vraag *wie* standaardiseert en wat de *gevolgen* daarvan zijn voor de identiteit van de eigen welstandsnota.

Ten vierde blijkt wederom dat de standaardisatie als 'papieren model' en 'technische applicatie' moeilijk te onderscheiden zijn. Bovendien: als er al over standaardiseren wordt gesproken in termen van een papieren versie (waar voornamelijk het accent op ligt in dit onderzoek, gezien het tijdspad), dan blijkt dat er verschillende niveaus te onderscheiden zijn, in termen waarvan men kan spraken over standaardisatie. Een verheldering van deze niveaus is onontbeerlijk, om een discussie te kunnen voeren. Niveaus die werden onderscheiden zijn:

- Structuurniveau: de technische uitwisselingsstandaard
- Vormniveau: de harmonisatie van begrippen en categorieën
- Procesniveau: de werkwijze, waaronder invoering, uitvoering, handhaving, voorlichting, etc.
- Inhoudsniveau: waaronder de identiteit van de nota's

De toegevoegde waarde van standaardisatie ligt voornamelijk op het *procedurele vlak*. Volgens de onderzoekers is dit vaak een onderbelicht aspect! Bepalend daarbij zijn bijvoorbeeld de gebruiksafhankelijkheid, het niveau van gebruik en de opbouwfase van de welstandsnota. Daarnaast ligt de toegevoegde waarde in de koppeling met andere beleidsterreinen zoals het bestemmingsplan en dergelijke en de aansluiting bij de reeds gestandaardiseerde of nog in ontwikkeling zijnde sectormodellen op het gebied van de Ruimtelijke Ordening.

Ten vijfde blijkt opnieuw dat standaardisatie en digitalisering van de welstandsnota's de *discretionaire ruimte* (zie paragraaf 4.4) van de welstandspraktijk niet in de weg mogen zitten. Welstand blijft mensenwerk; toetsers en commissies hebben het laatste woord.

#### *Beleving gekoppeld aan het tijdpad*

De beleving van de deelnemers wordt voorts sterk bepaald door de vraag *waar men zich bevindt* en *waar men naar toe gaat*. Stakeholders bevinden zich allen op een ander punt op de tijdlijn, ten opzichte van de fase van realisatie van de standaard. De *incubatietijd* tussen problemen en oplossingen is kortom voor iedereen verschillend. Uit het Atelier bleek dat het eigenlijk dus pas zinvol is om een gezamenlijke discussie te voeren, als deze verschillen in tijdbeleving en fasering geëxpliciteerd worden. Dit inzicht ontstond in de tweede plenaire sessie; de einddiscussie. Ter illustratie van dit punt zullen we een aantal posities weergeven:

- Er zijn stakeholders die helemaal niet willen standaardiseren, vanuit de gedachte dat de creativiteit en de vrijheid beperkt wordt.
- Er zijn stakeholders die niet zo goed weten wat ze van de standaardisatie vinden: ze zijn niet voor en niet tegen. Soms komt deze neutraliteit voort uit de eigen beleving dat welstand niet leeft.
- Er zijn stakeholders die wel willen standaardiseren omdat zij er de voordelen van inzien.
- Er zijn stakeholders die wel willen standaardiseren, maar eerst de evaluatie van de nota willen afwachten.
- Er zijn stakeholders die zich al bevinden in het stadium van standaardisatie in termen van het maken van technische afspraken; zij zijn al klaar voor een digitale toepassing.

Deze verschillen in *niveau* en dus ook in *beleving* matchen op dit moment niet. Exemplarisch is dan ook, dat een van onze deelvragen uit de eerste ronde, "wanneer is er sprake van toegevoegde waarde" vaak bleek overeen te komen met de vraag uit de tweede ronde, "onder welke randvoorwaarden is er sprake van toegevoegde waarde". Hieruit kunnen we wellicht concluderen, dat het feit dat het om een opgelegde standaard gaat, leidt tot een grote nadruk op het opstellen van randvoorwaarden door de stakeholders. "We willen wel/niet standaardiseren, mits/maar", etc. Zoals ook al eerder is gesteld, ligt de toegevoegde waarde niet zozeer op het inhoudelijke vlak, als wel op het procedurele vlak. Het procedurele vlak hangt dus weer sterk samen met de beleving gekoppeld aan ieders afzonderlijke plaats op het tijdpad. Voorbeelden van verschillen in randvoorwaarden bij stakeholders uiten zich bijvoorbeeld als volgt:

- Institutioneel (soorten regelgeving)
- Organisatorisch (hoe zit de uitvoeringsorganisatie in elkaar?)
- Technisch-infrastructureel (men is al toe aan de implementatiefase)<sup>38</sup>

<sup>38</sup> In literatuur over innovaties worden er doorgaans zes typen innovaties onderscheiden: *productinnovaties, technologische innovaties, procesinnovaties, organisatorische innovaties, institutionele innovaties en conceptinnovaties*. Analoog hieraan zouden we kunnen stellen dat de verschillen in randvoorwaarden die door stakeholders in het welstandsveld worden geformuleerd, iets te maken kunnen hebben met de *welstandsstandaard in termen van product-, technologie-, proces-, organisatie-, institutie- en/of conceptrandvoorwaarden* (Bekkers et al, 2006).

Dit brengt ons tot slot tot de bevinding dat er verschillende lagen van stakeholding plaatsvinden. Stakeholders moeten een strategische plek kiezen: wat gaan we doen? Gaan we ons conservatief of progressief opstellen? Wanneer gaan we dit doen? Met wie? Doen we dit open of besloten? Doen we dit gestructureerd, met behulp van modellen? De fase waarin stakeholders zich bevinden, bepaalt hoe men tegen de standaard aankijkt en hoe men zichzelf opstelt. Een van de belangrijkste bevindingen – en daardoor ook conclusies – uit het Atelier is dat er geen duidelijk beeld bestaat van de fasen waarin alle afzonderlijke stakeholders zich bevinden. Er is dus geen sprake van een gelijk speelveld.

## 6 CONCLUSIES

### 6.1 Inleiding

In dit onderzoek is een antwoord gezocht op de vraag: “Hoe kijken gebruikers en makers van welstandsnota’s aan tegen de op handen zijnde standaardisering van welstandsnota’s? Levert standaardiseren toegevoegde waarde op voor de welstandspraktijk? Zo ja, voor wie is dit specifiek het geval en onder welke voorwaarden? Zo nee, waarom niet?” Deze vraag is opgedeeld in een aantal deelvragen en is beantwoord aan de hand van een literatuurstudie, het bijwonen van een aantal klankbordsessies van een parallel lopend onderzoek, diepte-interviews en groepsdiscussies in het Atelier met belanghebbenden uit het welstandsveld. In dit laatste hoofdstuk zullen we in paragraaf 6.2 de belangrijkste conclusies en bevindingen samenvatten.

### 6.2 Conclusies

#### *Opmerking vooraf*

Zoals we in dit rapport kunnen lezen levert de vraag naar de toegevoegde waarde van de standaardisatie van de welstandsnota’s een hoop gedetailleerde informatie op. We zullen in deze laatste paragraaf een poging doen om enkele hoofdlijnen op papier te zetten. Voor de rijkdom aan inzichten op microniveau willen we graag terugverwijzen naar de verslagen van de diepte-interviews en de Atelier sessies.

#### *Heeft standaardiseren van de welstandsnota toegevoegde waarde?*

Op de vraag “heeft standaardiseren van welstandsnota’s toegevoegde waarde?” wordt door de stakeholders verschillend gedacht. Het gebrek aan een eenduidig ‘voor’ of ‘tegen’ komt voort uit de constatering dat de stakeholders zich ieder voor zich op een ander punt bevinden binnen de fasering van de ontwikkeling van de standaard als ‘papieren model’ en daaruit volgend de realisatie van de standaard in een digitale GIS applicatie. Het verschil in beleving leidt tot de identificatie van de volgende posities, die we grofweg in vijf categorieën kunnen indelen:

- Er zijn stakeholders die helemaal niet willen standaardiseren, vanuit de gedachte dat de creativiteit en de vrijheid beperkt wordt.
- Er zijn stakeholders die niet zo goed weten wat ze van de standaardisatie vinden: ze zijn niet voor en niet tegen. Soms komt deze neutraliteit voort uit de eigen beleving dat welstand niet leeft. Ook zou deze categorie stakeholders graag eerst de vraag willen stellen: “willen we wel standaardiseren”?
- Er zijn stakeholders die wel willen standaardiseren omdat zij er de voordelen van inzien.
- Er zijn stakeholders die wel willen standaardiseren, maar eerst de evaluatie van de nota willen afwachten.

- Er zijn stakeholders die zich al bevinden in het stadium van standaardisatie in termen van het maken van technische afspraken; zij zijn al klaar voor een digitale toepassing.

Voor stakeholders die zich bevinden in positie 1 tot en met 4 blijkt dat er primair behoefte is aan:

- Een geregleerde evaluatie van de welstandsnota's.
- Het voortzetten van het voeren van gestructureerde discussies.

De reden hiervoor is dat gemeenten nog nahijgen van de invoering van de welstandsnota, opgelegd door de nieuwe Woningwet van 2003. Men heeft het gevoel dat de standaardisatie te vroeg komt, of te laat: als er bij de invoering van de welstandsnota's gelijktijdig een standaard was ontwikkeld, had men dubbel werk kunnen besparen. Dit zijn in feite twee kanten van dezelfde medaille.

Het verschil in beleving dat we hebben uitgedrukt in termen van vijf posities, impliceert het volgende:

- Het speelveld is ongelijk: er vinden verschillende lagen van positionering plaats. De keuze voor het innemen van een strategische plek is voor iedereen verschillend. Er is voor de onderzoekers geen duidelijk beeld van de fasen waarin alle afzonderlijke stakeholders zich bevinden. De vraag is in hoeverre het gros van de stakeholders zelf een duidelijk beeld bezit en reflectie pleegt op de eigen positie in het gebeuren. Stakeholders die nog helemaal niet op de hoogte zijn van de komst van de standaard – en de vraag wat standaardiseren wil zeggen – bevinden zich in een achtergestelde positie. Hopelijk kan dit rapport een (bescheiden) bijdrage leveren in het algehele bewustwordingsproces, zodat men zichzelf de vraag kan stellen: waar bevinden we ons, waar willen we naar toe en hoe gaan we dit vormgeven?
- De randvoorwaarden zijn voor iedereen verschillend. De verschillen in randvoorwaarden kunnen we analoog begrijpen aan zes soorten van innovaties die in de literatuur worden onderscheiden: productinnovaties, technologische innovaties, procesinnovaties, organisatorische innovaties, institutionele innovaties en conceptinnovaties.
- Er is sprake van begripsverwarring. De begripsverwarring kenmerkt zich doordat:
  - 4) Het is voor veel stakeholders moeilijk zo niet onmogelijk om een verschil te maken tussen de standaardisatie in termen van een papieren model en een digitale GIS applicatie.
  - 5) Met het eerste punt hangt samen dat er begripsverwarring bestaat ten aanzien van verschillende niveaus van standaardisatie waarover men kan spreken. In de discussie moet voortdurend een onderscheid worden aangebracht tussen de volgende niveaus:
    - Structuurniveau: de technische uitwisselingsstandaard.
    - Vormniveau: de harmonisatie van begrippen en categorieën.
    - Procesniveau: de werkwijze, waaronder invoering, uitvoering, handhaving, voorlichting, etc.
    - Inhoudsniveau: de eigenheid van alle afzonderlijke nota's.

We kunnen concluderen dat de toegevoegde waarde van standaardisatie voornamelijk ligt op het *procesniveau*. Bepalend daarbij zijn bijvoorbeeld de

gebruiksafhankelijkheid, het niveau van gebruik en de opbouwfase van de welstandsnota.

- 6) Er is onduidelijkheid over de vraag wie standaardiseert: leidt de standaardisatie van bovenaf tot eenheidsworst, of is het zo dat gemeenten nadat de standaardisatie is voltooid hun nota moeten herstructureren waardoor een hoop extra werk ontstaat en men vreest voor verlies aan eigenheid?

*Voor wie heeft het standaardiseren van de welstandsnota toegevoegde waarde?*

Het meeste nut van standaardisatie wordt verwacht voor *gebruikers*, specifiek voor:

- Toetsers van provinciale welstandsorganisaties (rayonarchitecten), omdat zij over grenzen heen werken.
- Overige gebruikers (gefaciliteerd door gemeenten als leveranciers van publieke informatie):
  - Burgers (leken)<sup>39</sup>
  - Architecten (professionals)
  - Stedenbouwkundigen (professionals)
  - Aannemers (professionals)

Het nut voor gemeenten op het niveau van de eigen organisatie wordt iets lager ingeschat. Toch zou er nut kunnen zijn voor:

- Toetsers.
- Gemeenten die in het bezit zijn van stadsdelen, zoals Amsterdam en Rotterdam.

Het nut voor gemeenten is verder afhankelijk van:

- De schaalgrootte van de gemeente: het minste nut is te verwachten voor kleine gemeenten omdat burgers in kleine gemeenten weinig gebruik maken van professionals; de intermediairs voor hun bouwaanvraag. Mensen maken gebruik van persoonlijke netwerken; het contact tussen burger en gemeente is laagdrempelig.
- De locatie waar de gemeente zich bevindt: het minste nut is te verwachten voor gemeenten die zich bevinden in de periferie, om dezelfde reden als zojuist is beschreven.

Het nut van standaardiseren is voor *makers* – voor zover ze zelf aangeven – zeer laag. Zeker voor makers op het professionele vlak, zoals opstellers van welstandsnota's van (stedenbouwkundige) adviesbureaus. Volgens de onderzoekers kan er echter sprake zijn van een toename van nut voor makers binnen de overheid (lokaal, regionaal, landelijk), waarbij het ten eerste gaat om opstellers van welstandsnota's en beleidsmakers *binnen* het welstandsdomein. Als men in acht neemt dat: "De standaard moet zowel van belang zijn bij het vastleggen van welstandsbeleid als bij de ontsluiting ervan. Het is niet alleen een middel om ontsluiting te faciliteren. De standaard zal uiteindelijk invloed hebben op de wijze waarop welstandsplannen in de toekomst zullen worden opgesteld" (CWTI, p. 5-

<sup>39</sup> *Naar deze doelgroep zou uitgebreider onderzoek moeten worden gedaan. Dit geldt ook voor het bedrijfsleven ten aanzien van mogelijke doelgroepen die niet vallen onder de reeds genoemde professionals. Specifiek met betrekking tot burgers kunnen we stellen dat er een ambigu beeld door de geïnterviewden en Atelier deelnemers naar voren wordt gebracht. Dit betekent dat het belang van de burger nadrukkelijker zou moeten worden onderzocht.*

6). Ten tweede kan er nut worden verwacht voor beleidsmakers *buiten* het welstandsdomain, vanwege gerelateerde Ruimtelijke Ordening beleidsvelden. Met andere woorden, standaardisering van welstandsnota's en/of digitale GIS georiënteerde applicaties kunnen ertoe leiden dat – meer dan nu het geval is – welstand niet alleen wordt ingezet om beleid uit te voeren, maar ook kan worden gebruikt:

- Als een strategisch instrument om beleid vorm te geven.
- Als een hulpmiddel om welstandsnota's op te stellen en te herstructureren (voornamelijk nuttig voor gemeenten met weinig capaciteit).
- Als een medium waarmee online GIS georiënteerde burgerparticipatie kan worden bevorderd.
- Als een tool waarmee burgers niet alleen op een snelle en toegankelijke manier informatie kunnen inwinnen ten behoeve van een geplande bouwaanvraag, maar ook een democratische emancipatieslag kunnen maken ten aanzien van het:
  - Op de hoogte komen van gepubliceerde bouwaanvragen die zijn ingediend door derden, waardoor men tijdig bezwaarschriften kan indienen.
  - Op de hoogte komen van adviezen die zijn gegeven over bouwaanvragen van derden.
  - Op de hoogte komen van welstandscommissievergaderingen en raadgevingen die als onderwerp hebben de evaluatie of herstructurering van de welstandsnota, of bijvoorbeeld de besluitvorming rondom een nieuw beeldkwaliteitplan, etc.
- Om een historische databank op te bouwen met betrekking tot zaken als beeldmateriaal en pseudo-jurisprudentie (precedenten).
- Het voordeel van een databank in brede zin zou tevens gelegen kunnen zijn in het uitvoeren van handhavingsbeleid.

Standaardisatie van welstandsnota's heeft het minste nut voor *belangenverenigingen*. De reden hiervoor is dat belangenverenigingen niet zozeer direct de belangen van stakeholders binnen de welstandspraktijk behartigen, maar veeleer indirect, doordat zij de belangen behartigen van bijvoorbeeld stedenbouwkundigen, planologen, architecten, etc. De belangen van professionals stoppen natuurlijk niet bij welstand op zich. Bovendien kijken belangenverenigingen veelal vanuit een macroperspectief naar het welstandsgebeuren. Om een antwoord te krijgen op de onderzoeksvragen zoals die in dit rapport zijn uitgewerkt, werd meestal verwezen naar de afzonderlijke aangesloten leden, omdat laatstgenoemden kennis over welstand bezitten op het microniveau van de alledaagse praktijk.

Tot slot zullen we de belangrijkste opmerkingen in antwoord op de belangrijkste deelvragen uit de diepte-interviews en het Atelier samenvatten:

#### *De beoogde doelstellingen van de standaardisatie*

Volgens de stakeholders zouden de doelstellingen van standaardiseren moeten zijn:

- De veelkleurigheid van welstandsnota's tot uitdrukking laten komen.
- Duidelijkheid, eenduidigheid, helderheid en transparantie bevorderen.
- Aansluiten bij andere sectormodellen.

- ❑ Een open kennisbron die voor iedereen toegankelijk is; uitwisseling van informatie (mits er sprake is van openbare informatie).
- ❑ Toegankelijkheid van informatie vergroten.
- ❑ Willekeur tegengaan.
- ❑ De uitvoerende organisatie moet benaderbaar zijn.
- ❑ Gebruiksgemak vergroten.
- ❑ Rechtsgelijkheid (vergelijkbaarheid tussen nota's) bevorderen.

#### *Nadelen of neveneffecten die kunnen optreden bij standaardisatie*

- ❑ Welstand is afhankelijk van menselijke interpretatie. We hebben dit begrepen onder de noemer 'discretionaire ruimte'. Een standaard of applicatie kan nooit de deskundigheid van adviseurs en toetsers vervangen. Ook een stukje subjectiviteit (waaronder het maken van uitzonderingen) en het sociale aspect van welstand als een 'overleg praktijk' moeten blijven voortbestaan naast de standaard en digitale applicatie. In samenhang hiermee kunnen we stellen dat:
  - Welstand is *dynamisch*: welstandsnota's zijn niet terug te brengen tot maten, getallen en percentages. Standaardisatie zorgt voor 'verstening'.
  - Welstand is *vaag*: gedetailleerde versus globale standaardisatie hebben allebei voor- en nadelen.
  - Welstand is *creatief*: standaardisatie kan een bedreiging zijn voor variatie, vrijheid en esthetische toepassingen.
  - Welstand is *contextgebonden*: iedere nota heeft een eigen identiteit en drukt de 'couleur locale' van een gemeente uit.
- ❑ Nota's met veel gebiedsgerichte criteria zijn moeilijk te standaardiseren.
- ❑ Het bestaan van de papieren nota's zou in gevaar kunnen komen.
- ❑ Problemen kunnen ontstaan die te maken hebben met het trekken van grenzen ten aanzien van huisnummers, straten, gebieden, dorpsbepalende gezichten, etc.
- ❑ De weergave van kleuren (staalkaarten) is moeilijk of onmogelijk.
- ❑ De rol van de welstandscommissie kan in gevaar komen.
- ❑ Het persoonlijke contact kan in gevaar komen.
- ❑ Standaardisatie kan leiden tot eenheidsworst.
- ❑ De kosten kunnen hoger zijn dan de baten.
- ❑ Negatieve effecten van standaardisering worden wellicht versterkt in de digitalisering.

#### *Voordelen van standaardisatie*

- ❑ Zie ook: de beoogde doelstellingen van de standaardisatie.
- ❑ Het voortdurend up-to-date houden van de welstandsnota (de gedrukte nota is al snel achterhaald).
- ❑ Volledige en juiste informatie.
- ❑ Laagdrempelige 24 uur per dag service, waarbij geen gang naar het loket meer hoeft te worden gemaakt.
- ❑ Sneller op de hoogte komen van informatie.
- ❑ Aansluiting bij de andere sectormodellen uit het Basismodel Geo-Informatie, waardoor informatie op meer integrale wijze kan worden uitgewisseld.
- ❑ Standaardisatie bevordert wederzijds gebruik.
- ❑ Door de grote gemene deler wordt duur maatwerk beperkt.

- Standaardiseren dwingt tot harmonisatie van begrippen; een gedeelde terminologie.
- Efficiëntie; kostenbeperking, etc.
- Correlatie mogelijk maken.

*Randvoorwaarden:*

- Een koppeling tot stand brengen tussen beleidsterreinen waarmee de welstandsnota in relatie staat, zoals:
  - Bestemmingsplan
  - Monumentenzorg
  - Beeldkwaliteitplan
  - Bouwverordening
  - Bouwbesluit
  - VROM website (sneltoetscriteria)
  - Etc.
- Aansluiten bij de belevingswereld van de burger: transparantie en toegankelijkheid van informatie is van belang & de afstand tussen burger en deskundige moet worden verkleind.
- Laat het inhoudelijke aspect van de welstandsnota's met rust: "beschrijf de hoofdcriteria, niet heel Nederland".
- Haak aan bij reeds gedigitaliseerde beleidsterreinen, zoals het bestemmingsplan, zodat het wiel niet opnieuw hoeft te worden uitgevonden. Neem bijvoorbeeld ook de basisregistraties als uitgangspunt.
- Gemeenten die een overvloed aan bestemmingsplannen hebben moeten deze eerst terugdringen.
- Vergeet niet om kleurcoderingen eveneens te standaardiseren.

*Eisen waar een werkbare interface van een digitale applicatie (op basis van het IMWE) aan moet voldoen*

- De interface moet aan de kant van de gebruiker in staat zijn om met tekst en kaarten in één scherm te werken. Gebruikers moeten kunnen zoeken met behulp van zoektermen (attributen) zoals: huisnummer, adres, postcode, bouwplan(nummer), type bouwwerk, etcetera, gecombineerd met kaartgegevens.
- Kaartlagen tussen verschillende beleidsdomeinen combineren (welstand, bestemmingsplan, monumentenzorg, beeldkwaliteitplan, bouwverordening, etcetera).
- De interface moet aan de kant van de editor minimaal aan de volgende eisen voldoen:
  - objectgericht
  - coördinaat niveau gericht
  - gebruiksvriendelijk
- Een interface die zowel PDF als Google eigenschappen heeft.
- Met de muis kunnen slepen door gebieden.

## LITERATUUR

Bakker, Wieger & Frans van Waarden (Eds.), *Ruimte rond regels: Stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken*, Amsterdam, Boom, 1999

Beek, Marijke, *Het aanzien waard? Geschiedenis van de welstandszorg in Nederland*, Deventer, Kluwer, 1985

Bekkers, Victor & Evelien Korteland & Elke Müller & Marianne Simons, "Diffusie en adoptie van innovaties in de publieke sector", Center for Public Innovation, 2006 (rapport in wording)

Boer, Alexander & Tom van Engers & Rob Peters, "Open standards for spatial law: An interdisciplinary approach"

Cohen, Michael D. & James G. March & Johan P. Olsen, "A garbage can model of organizational choice", In: *Administrative Science Quarterly*, volume 17, no. 1, maart 1972, pp. 1-25

Heeling, Jan & Han Meyer & John Westrik (Eds.), *Het ontwerp van de stadsplattegrond. De kern van de stedebouw in het perspectief van de eenentwintigste eeuw*, Amsterdam, SUN, 2004 (deel I uit een serie)

Knoke, David & James H. Kuklinski, *Network Analysis*, Newbury Park, Sage publication, 1982

Stichting Dorp, Stad en Land, "Concept Welstand Transparant Inventarisatie", in opdracht van Federatie Welstand, 7 september 2005 (in de tekst aangeduid met CWTI)

Titulaer, Roel & Rob Peters & John Oldenhuizing, "Matching demand and supply in government information: Opening the eGovernment service catalogue"

Venrooy, Arjan van, "Integrale gebiedsontwikkeling en informatisering in de ruimtelijke ordening. Verkennend onderzoek naar de co-evolutie van twee werelden"

Welstandsnota Amersfoort, [www.amersfoort.nl](http://www.amersfoort.nl)

Welstand en Monumenten Midden Nederland, "Jaarverslag 2004"



## **LIJST VAN GEÏNTERVIEWDE PERSONEN**

Dhr. E.A.M. Croonen      BùgelHajema, Amersfoort  
Dhr. A. Tom                Welstand en Monumenten Midden Nederland, provincie Utrecht  
Dhr. R. Hendriks        Welstand en Monumenten Midden Nederland, provincie Utrecht  
Dhr. A.P. Steenhuis      Drents Plateau, provincie Drenthe  
Dhr. A. Timmermans     Hûs en Hiem, provincie Friesland  
Dhr. B. StassenHet Oversticht, provincie Overijssel en provincie Flevoland  
Dhr. P.W. Havik         Libau, provincie Groningen



## LIJST VAN DEELNEMERS AAN HET ATELIER

datum: . 8 december 2005 te Amersfoort

### **Voorzitters:**

Mw. E. Müller CPI  
Mw. M. Simons CPI  
Dhr. J. BaaijensCPI/LogicaCMG  
Dhr. R. Peters Zenc

### **Deelnemers:**

Mw. M. Bruijnesteijn-Bangert	Res Nova, Limburg (Horn)
Mw. B. van Hellenberg Hubar	Res Nova, Limburg (Ohé en Laak)
Dhr. G.J. Laninga	Gemeente Hoogeveen
Dhr. J. Timmer	HVD, Groningen
Dhr. G-J. van Leeuwen	Vereniging BWT Nederland
Dhr. A. Leeuwering	Gemeente Coevorden
Dhr. H. Döll	Döll atelier voor bouwkunst, Rotterdam
Dhr. H. van Helmond	Van Helmond/Zuidam architecten, Eindhoven
Dhr. A. Koldenhof	Stedebouwkundig adviesbureau Witpaard-partners, Zwolle
Dhr. M. Groenendijk	Arcadis, Den Bosch
Dhr. D. Takkebos	Buro Vijn, Oenkerk
Dhr. G.M. van der Waal	Stichting Dorp, Stad en Land, Rotterdam
Dhr. A.A. Vermelis	Gemeente Veldhoven
Dhr. W. Hoen	Gemeente Weert
Dhr. Voor in 't Holt	Gemeente Rotterdam
Mw. S. Korf	Gemeente Lelystad
Dhr. T. Langenberg	Gemeente Eindhoven
Dhr. P.A. Goudswaard	Libau, Groningen
Dhr. J. Carp	'Eminence grise'

