

# VERKENNING WELSTANDSVRIJ BOUWEN ALS NIEUWE NORM



## INHOUD

|     |                                                                                |    |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.  | Inleiding .....                                                                | 3  |
| 1.1 | Een gemeente om trots op te zijn .....                                         | 3  |
| 1.2 | Aanleiding.....                                                                | 3  |
| 1.3 | Aanpak en opdracht .....                                                       | 3  |
| 1.4 | Leeswijzer .....                                                               | 4  |
| 2.  | Het instrument welstand en huidige toepassing in Rheden .....                  | 5  |
| 2.1 | Het instrument welstand toegelicht .....                                       | 5  |
| 2.2 | Huidig welstandsbeleid .....                                                   | 5  |
| 2.3 | Toets aan welstandsbeleid in Rheden.....                                       | 8  |
| 3.  | Effecten van welstandsvrij bouwen .....                                        | 10 |
| 3.1 | Feitelijke gevolgen van afschaffen welstandbeleid en –toets.....               | 10 |
| 3.2 | Mogelijke effecten van afschaffen welstandsbeleid en –toets .....              | 13 |
| 3.3 | Financiële consequenties gemeentebegroting .....                               | 14 |
| 4.  | Ruimtelijke kwaliteit onder de Omgevingswet .....                              | 15 |
| 5.  | Conclusie en aanbeveling .....                                                 | 16 |
| 5.1 | Conclusie .....                                                                | 16 |
| 5.2 | Aanbeveling voor vervolg.....                                                  | 16 |
|     | Bronnen .....                                                                  | 17 |
|     | Websites en artikelen .....                                                    | 17 |
|     | Documenten .....                                                               | 17 |
|     | Bijlagen .....                                                                 | 18 |
|     | Bijlage 1: kaart gebiedsbeschrijvingen dorp Ellecom (Welstandsnota 2017) ..... | 18 |
|     | Bijlage 2: uitsnede welstandscriteria (Welstandsnota 2017) .....               | 19 |
|     | Bijlage 3: kaart welstandsniveaus dorp Dieren (Welstandsnota 2017) .....       | 20 |

## 1. INLEIDING

Voor u ligt de notitie waarin de effecten van het toepassen van welstandsvrij bouwen als nieuwe norm in de gemeente Rheden zijn verkend. Het onderzoek hiernaar is het gevolg van een bestuurlijke wens van het college 2018-2022 om de maatschappelijke effecten en de gevolgen voor de gemeentebegroting in beeld te brengen wanneer welstandsvrij bouwen de nieuwe norm zou zijn. De verkenning is uitgevoerd als een bureauonderzoek. Er heeft in dit kader geen grootschalige consultatie in de samenleving plaatsgevonden.

### 1.1 EEN GEMEENTE OM TROTS OP TE ZIJN

De gemeente Rheden staat bekend om haar fraaie ligging tussen de glooiingen van de Veluwe en de weidsheid van het IJssellandschap. In deze overgangszone liggen de zeven dorpen die de gemeente telt met elk hun eigen karakteristieken. Van het stedelijk aandoende Velp met haar bovenlokale voorzieningen, naar de rustiek van het landelijke Laag-Soeren. Zowel door haar inwoners als bezoekers van buiten worden de aantrekkelijke en goed verzorgde uitstraling gewaardeerd. Dit blijkt onder andere uit de waardering die hiervoor uitgesproken wordt in de structuur- en omgevingsvisies, die in nauwe samenwerking met inwoners, ondernemers en (belangen)verenigingen zijn opgesteld. Ook blijkt dat uit de aantallen toeristen en recreanten die onze gemeente aandoen. In 2019 won de gemeente de BNG- Erfgoedprijs. Kortom: de dorpen en het landschap daaromheen worden alom gewaardeerd.

Het is dan ook niet voor niets dat het bestuur van de gemeente zich uitspreekt over het behouden en versterken van de kernkwaliteiten die onze gemeente rijk is. Zij ziet dat vertaald in de vele beleidsstukken die er op sturen deze kernkwaliteiten te behouden. Naast deze trots heeft de gemeente ook de ambitie om te werken met eenvoudige regels. Het gemeentebestuur wilde dan ook verkennen wat de gevolgen kunnen zijn van een vereenvoudiging van het welstandsbeleid, waarbij welstandsvrij bouwen als nieuwe norm zou worden gehanteerd. Eén en ander zonder dat dit leidt tot aantasting van de kernkwaliteiten.

### 1.2 AANLEIDING

De directe aanleiding voor deze verkenning is tweeledig:

Allereerst volgt de verkenning uit het coalitieakkoord van het vorige college: *Coalitieakkoord 2018-2022 'Rheden geeft Energie'*. In dit akkoord stond opgenomen dat het college van destijds werkte aan het behoud en het vergroten van de kwaliteit van de kernen en het buitengebied van de gemeente en samen met inwoners, organisaties en bedrijven werkte aan de voorwaarden voor een aantrekkelijke, gezonde omgeving, waarbij de historische karakteristieken van de dorpen en het landschap werden gekoesterd. Daarnaast stelde het college zichzelf ten doel de regels voor ruimtelijke projecten te vereenvoudigen, waarbij welstandsvrij bouwen als de nieuwe norm werd beschouwd. Onderzocht diende te worden welke consequenties dit zou hebben.

Daarnaast heeft de gemeenteraad bij motie op 10 november 2020 (*Motie: alternatieven concretiseren*) het college opgedragen het welstandsvrij bouwen uit te werken in concrete maatregelen met bijbehorende maatschappelijke effecten.

### 1.3 AANPAK EN OPDRACHT

Deze ambtelijke verkenning is tot stand gekomen als gevolg van een bureauonderzoek naar de bekendheid van de effecten van welstandsvrij bouwen elders in het land. Daarbij is onder andere ambtelijke afstemming

geweest met verschillende gemeenten (zoals Apeldoorn, Lingewaard en Montferland) en interne ambtelijke disciplines (zoals Erfgoed, Ruimtelijke Ontwikkeling, Vergunningverlening, Volkshuisvesting en Economische Zaken) die direct of indirect een relatie hebben met het welstandsbeleid. Ook is er afstemming geweest met het Gelders Genootschap. Deze organisatie zet zich als vereniging in voor het in stand houden en bevorderen van de schoonheid van stad en land. De gemeente Rheden is één van de leden van deze vereniging. Het Gelders Genootschap is door de gemeente aangewezen om de welstandstoets voor de gemeente Rheden te verrichten en daarin het college te adviseren.

➔ **In de notitie worden de maatschappelijke gevolgen en mogelijke effecten of risico's van het afschaffen van het welstandsbeleid beschreven.**

#### 1.4 LEESWIJZER

In hoofdstuk 2 wordt de achtergrond en van het welstandsbeleid geformuleerd en wordt beschreven hoe het welstandsbeleid en de –toets binnen de gemeente Rheden vorm heeft gekregen. De effecten van welstandsvrij bouwen staan beschreven in hoofdstuk 3. Hierbij hebben we een onderscheid gemaakt tussen *directe gevolgen* en *mogelijke effecten of risico's* van het afschaffen van welstandsbeleid. De wijze hoe wordt omgegaan met ruimtelijke kwaliteit onder de Omgevingswet is geschetst in hoofdstuk 4. Deze notitie wordt afgesloten met een conclusie, aanbeveling en voorstel voor het vervolg in hoofdstuk 5.

## 2. HET INSTRUMENT WELSTAND EN HUIDIGE TOEPASSING IN RHEDEN

In dit hoofdstuk wordt de werking van het instrument *welstand* beschreven en toegelicht teneinde een helder beeld te hebben van wat het instrument inhoudt, welke rol deze heeft in het spectrum van ruimtelijke planvorming en hoe de toets aan het beleid in zijn werk gaat. Benadrukt moet worden dat dit de huidige situatie betreft; onder de Omgevingswet zal het één en ander wijzigen. Hierover meer in hoofdstuk 4.

### 2.1 HET INSTRUMENT WELSTAND TOEGELICHT

In het belang van de woon-, leef- en werkomgeving is aan de gemeente een zorgplicht toebedeeld. De gemeente heeft de wettelijke taak om te zorgen voor een goede omgevingskwaliteit. Dat wil zeggen een leefomgeving die veilig, gezond en aantrekkelijk is. Dat is in het belang van de burgers; er is zorg voor hun welzijn (gezond en veilig) alsook voor hun welvaart, omdat een goede omgevingskwaliteit verloedering voorkomt, en daarmee waardeverlies van de afzonderlijke gebouwen.

In die taak beschikt de gemeente over beleids- en uitvoeringsinstrumenten. Het bestemmingsplan en de welstandsnota zijn daar voorbeelden van. Waar het bestemmingsplan de planologische kaders stelt (bijvoorbeeld welke functies zijn toegelaten en in welke mate?) en weergeeft hoe de gemeente het één en ander stedenbouwkundig vertaald ziet (in bijvoorbeeld rooilijnen, bouwhoogtes, etc.), is het welstandsbeleid specifiek bedoeld voor het uiterlijk van bouwwerken. Met het welstandsbeleid kan de gemeente invloed uitoefenen op de architectuur, de gebruikte materialen, de kleuren van het bouwwerk en dergelijke. De toets aan het welstandsbeleid richt zich er op of een (ver)bouwplan in voldoende mate passend wordt geacht in zijn omgeving. ‘Mooi’ of ‘lelijk’ zijn hierbij geen gebruikte criteria; de criteria zijn zoveel mogelijk geobjectiveerd.

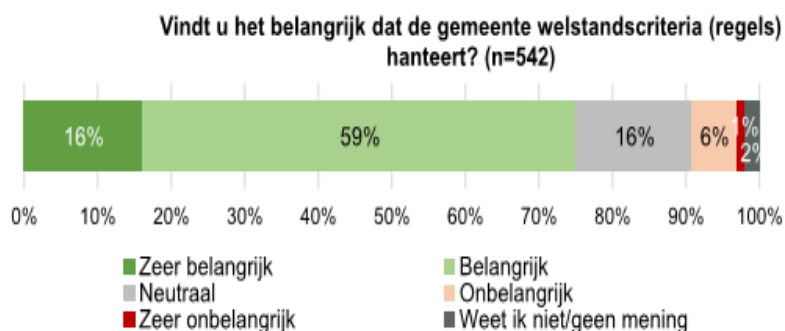
Er is geen ander juridisch instrument om hier invloed op uit te oefenen en excessen tegen te gaan. Met het gemeentelijke welstandsbeleid wordt zowel het uiterlijk van nieuwe gebouwen beïnvloed als de verbouwingen van bestaande bouwwerken. De welstandsnota is tevens het beleidsinstrument om de erfgoedwaarden van beschermde gezichten en waardevolle historische panden in stand te houden, zonder daarbij gebruik te hoeven maken van de (vaak zwaardere) erfgoedtoets.

De gemeente is verplicht om welstandsbeleid te hebben. Echter, dit beleid kan ook inhouden dat er niet getoetst wordt op welstand. Het hebben van een welstandscommissie is namelijk geen wettelijke taak. Een commissie die adviseert met betrekking tot rijksmonumenten is dat wel. Veel gemeenten combineren deze monumentencommissie met een welstandscommissie of een nog bredere commissie ruimtelijke kwaliteit, die over meer zaken in de ruimtelijke omgeving adviseert dan uitsluitend het uiterlijk van bouwwerken. Zo’n integrale benadering van omgevingskwaliteit is ook in de geest van de Omgevingswet, die naar verwachting in 2023 in werking treedt. Maar daarover in hoofdstuk 4 van deze notitie.

### 2.2 HUIDIG WELSTANDSBELEID

Het huidige welstandsbeleid van de gemeente Rheden is vervat in de *Welstandsnota gemeente Rheden 2017*. Deze nota is vastgesteld door de gemeenteraad en wordt toegepast bij de welstandstoets. De nota is opgebouwd uit gebiedsbeschrijvingen met daaruit volgende toetscriteria en welstandsniveaus. Daarbij zijn in de nota de zogenaamde beeldbepalende panden benoemd. De huidige welstandsnota heeft voornamelijk een beheerskarakter: bestaande gebiedskenmerken gelden als uitgangspunt voor ontwikkeling in bestaand bebouwd gebied, waarbij kwaliteitsbehoud of -verbetering het doel is. Eén en ander wordt hieronder nader toegelicht.

In voorbereiding op de totstandkoming van het huidige welstandsbeleid is in 2016 onder de noemer 'Rheden Spreekt' een enquête gehouden onder het inwonerspanel over het welstandsbeleid in de gemeente Rheden. Op basis van de respons op deze enquête hebben we de conclusie kunnen trekken dat kwaliteitsbewaking door de gemeente wenselijk werd geacht, dat er behoefte was aan meer heldere criteria en dat er ook gekeken moet worden naar waar het beleid meer vrijer kan zijn. De uitkomsten van de enquête zijn vertaald in de huidige welstandsnota ten aanzien van de toewijzing van gebieden met verschillende toetsniveaus en meer concrete toetscriteria en welstandsvrije gebieden ten opzichte van de nota uit 2012.



Tabel uit Onderzoeksrapport welstandsnota inwonerspanel 'Rheden Spreekt' waaruit blijkt dat 75% van de respondenten het belangrijk tot zeer belangrijk vindt dat de gemeente welstandscriteria hanteert.

## GEBIEDSBESCHRIJVINGEN

De nota werkt vanuit een gebiedsbeschrijving van het gemeentelijk areaal. In elk dorp zijn buurten of wijken te onderscheiden met een eigen typologie of verschijningsvorm; het centrum van Velp heeft een ander 'gezicht' dan een wederopbouwwijk in Dieren. Ook in het buitengebied zijn bepaalde ruimtelijke thema's te onderscheiden, zoals bijvoorbeeld agrarische gebieden en natuurgebieden. In de gebiedsbeschrijvingen worden de ruimtelijke kwaliteiten en karakteristieken per te onderscheiden gebied beschreven. Deze beschrijving vormt de basis voor de toetscriteria.

Ter illustratie is in de bijlage een kaart opgenomen van de gebiedsbeschrijvingen voor het dorp Ellecom e.o. (zie bijlage 1).

## TOETSCRITERIA

De toetscriteria betreffen de uitgangspunten waaraan bouwwerken worden getoetst met als doel ze te laten aansluiten bij de kwaliteiten van het gebied waarin het bouwwerk is gelegen. Een boerderij in het buitengebied van Spankeren wordt op andere criteria getoetst dan een gezinswoning in De Steeg. De toetscriteria zijn per deelgebied onderverdeeld in hoofdaspecten, deelaspecten en detailaspecten. De hoofdaspecten betreffen de basale uitgangspunten waaraan een bouwwerk moet voldoen om op verantwoorde wijze in zijn omgeving te passen en de detailaspecten gaan zagezegd in op de architectonische details. De aspecten waaraan wordt getoetst (oftewel de zwaarte van de toets) is afhankelijk van het toegekende welstandsniveau.

Ter illustratie is in de bijlagen een uitsnede opgenomen van de welstandscriteria met betrekking tot thematische inbreidingen (zie bijlage 2).

---

## WELSTANDSNIVEAUS

Het welstandsbeleid van de gemeente Rheden is onderverdeeld in drie welstands- of toetsniveaus:

- Niveau 1 ‘bijzondere toets’: het hoogste toetsniveau waarbij het gehele bouwplan wordt getoetst op alle genoemde aspecten van de toetscriteria. Dit is van toepassing op beeldbepalende panden, monumenten, beschermde dorpsgezichten, etc.
- Niveau 2 ‘reguliere toets’: een lager toetsniveau waarbij eveneens wordt getoetst op alle aspecten van de toetscriteria, voor zover grenzend aan of zichtbaar vanaf het openbare gebied. Denk bijvoorbeeld aan representatieve hoofdwegen in de dorpen.
- Niveau 3 ‘soepele toets’: het laagste toetsniveau. Bouwplannen worden getoetst aan hoofd- en deelaspecten voor zover zij grenzend zijn aan en/of zichtbaar zijn vanaf het openbare gebied. Dit toetsniveau geldt voor gebieden die wat meer variatie kunnen verdragen.

Naast de drie toetsniveaus zijn er in de huidige welstandsnota ook gebieden welstandsvrij verklaard:

Welstandsvrij: bouwwerken op achter- en zijerven voor zover niet grenzend aan of zichtbaar vanaf de openbare ruimte en met een bouwhoogte < 5 meter voor zover gelegen in gebieden met toetsniveaus 2 en 3 zijn uitgesloten van de welstandstoets. Deze gebieden zijn dus welstandsvrij verklaard. Nota bene: excessen kunnen achteraf wel worden getoetst. Dit gebeurt als de architectonische verschijningsvorm te extreem afwijkt van zijn omgeving.

Daarnaast is er door de jaren heen bij wet al voor veel gebieden het nodige vergunningsvrij verklaard, zoals bij een hoofdgebouw behorende bouwwerken, dakkapellen, zonnecollectoren en -panelen en erf- en perceelsafscheidings. Aangezien het hier niet om vergunningsplichtige bouwwerken gaat, is ook de welstandstoets niet aan de orde en er feitelijk sprake van welstandsvrij bouwen.

In de gemeente Rheden geldt voor het gehele buitengebied niveau 1 als gevolg van de hoge landschappelijke/cultuurhistorische kwaliteit en daarmee de kwetsbaarheid hiervan. De dorpen kennen doorgaans alleen de niveaus 2 en 3. Kwetsbare gebieden of objecten zoals beschermde dorpsgezichten en monumenten vormen hierop een uitzondering. Hiervoor geldt niveau 1. Globaal is voor zo’n 50% van de bebouwde kommen het laagste welstandsniveau (niveau 3) van toepassing. Hier zijn dus reeds veel bouwactiviteiten welstandsvrij of wordt slechts op hoofdlijnen getoetst. Verreweg de meeste bouwactiviteiten vinden plaats in de bebouwde kommen.

Ter illustratie is in de bijlagen een kaart opgenomen van de welstandsniveaus voor het dorp Dieren e.o. (zie bijlage 3).

---

## BEELDBEPALENDE PANDEN

Tot slot is in de welstandsnota een lijst met beeldbepalende panden opgenomen. Deze panden leveren een vergelijkbare bijdrage aan de kwalitatieve uitstraling van een gebied als monumenten. Tevens dragen ze bij aan het eigen karakter van de dorpen. Bij het samenstellen van de lijst is dan ook gebruik gemaakt van het overzicht van geïnventariseerde, maar vanwege kwantitatieve overwegingen voor de monumentenlijst afgevalen monumentale panden aangevuld met nieuwere bijzondere bouwwerken aangedragen door bewoners. In zekere zin zijn het dus ‘gevelmonumenten’, hoewel een formele monumentenbescherming ontbreekt.

Gelet op hun waarde voor het straatbeeld is aan de beeldbepalende panden het hoogste toetsingsniveau (niveau 1: bijzondere toetsing) van toepassing.



*Voorbeelden van beeldbepalende panden: Emmastraat te Velp*



*(linksboven), Wilhelminaweg te Dieren (rechtsboven) en het Posbankpaviljoen te Rheden (onder).*

### 2.3 TOETS AAN WELSTANDSBELEID IN RHEDEN

Momenteel geldt dat een toets aan het welstandsbeleid in het kader van de vergunningverlening plaatsvindt onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Voor het verkrijgen van een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit wordt een plan naast een toets aan het bestemmingsplan en overige wet- en regelgeving ook getoetst op zogenaamde 'redelijke eisen van welstand'. De voorwaarden waaraan moet worden voldaan voor een positieve welstandsbeoordeling staan beschreven in de toetscriteria van de welstandsnota. De welstandstoets wordt uitgevoerd door een onafhankelijke en deskundige commissie; de welstandsc commissie of de rayonarchitect als afvaardiging daarvan. De gemeente Rheden heeft de welstandstoets -zoals veel andere Gelderse gemeenten- uitbesteed aan het Gelders Genootschap.

In de praktijk heeft de toets (bij grotere plannen) vaak de vorm van een dialoog met aanvrager en of ontwerper. In een goed gesprek worden eventuele ontwerpknelpunten benoemd en oplossingen gezocht binnen de mogelijkheden en ambities van het gemeentelijk beleid. Aanvragers en ontwerpers maken veelvuldig gebruik van het zogenaamde vooroverleg. Deze laagdrempelige adviespraktijk helpt initiatiefnemers en ontwerpers op weg naar het bereiken van plannen met voldoende ruimtelijke kwaliteit.

De vergadering van de welstandscommissie is in de basis openbaar. Het biedt omwonenden en andersdenkende belanghebbenden de gelegenheid om kennis te nemen van de advisering door de commissie. In de praktijk wordt hier overigens weinig gebruik van gemaakt.

De welstandstoets resulteert in een schriftelijk advies aan het college van B&W waarin staat of een plan voldoet aan de criteria als gesteld in het gemeentelijk beleid (redelijke eisen van welstand).

Nota bene: onder de aanstaande Omgevingswet zal de vergunningverlening wijzigen. Ook de wijze waarop welstand een plek krijgt in de vergunningverlening -of ruimtelijke kwaliteit in brede zin- kan hier anders worden geïmplementeerd. In hoofdstuk 4 van deze notitie gaan we daar nader op in.

### 3. EFFECTEN VAN WELSTANDSVRIJ BOUWEN

Bij het in beeld brengen van de maatschappelijke effecten van welstandsvrij bouwen gaan we uit van het principe van het compleet afschaffen van het welstandsbeleid en -toets. Hiermee kan scherp worden gesteld wat de (te verwachten) effecten zijn. Uiteindelijk kan het natuurlijk genuanceerder komen te liggen bij de keuze waarop de gemeente Rheden wenst om te gaan sturing op ruimtelijke kwaliteit. Bijvoorbeeld alleen sturen op ruimtelijke kwaliteit in gebieden of op locaties waar je het echt noodzakelijk vindt en het elders los(ser) laten.

Vooraf moet worden gesteld dat systematische kennis over bouwen zonder welstand in Nederland niet zondermeer voorhanden is. Er is slechts een enkele gemeente die geen welstandsbeleid voert en er zijn (meerdere) gemeenten die gedeeltelijk welstandsvrij bouwen hanteren in hun beleid. Precieze cijfers over de omvang zijn er echter niet en er is amper kwalitatief onderzoek verricht naar de effecten van bouwen zonder welstandsbeleid/-toets. Dat maakt het volledig objectief in beeld brengen van de effecten niet eenvoudig.

Bij het beschrijven van de effecten maken we in deze notitie daarom een onderverdeling tussen *feitelijke gevolgen* en *mogelijke effecten, of risico's*. Waarom dit onderscheid? Met het afschaffen van welstand zijn er directe gevolgen aan te wijzen voor initiatiefnemers met bouwplannen en voor de rol van de gemeente. Deze zijn redelijk concreet te benoemen. Er zijn echter ook minder concrete effecten te beschrijven, of effecten die zich pas na langere termijn voor zullen doen. Deze benoemen we als mogelijke effecten, of risico's.

#### 3.1 FEITELIJKE GEVOLGEN VAN AFSCHAFFEN WELSTANDBELEID EN –TOETS

##### VERMINDERING REGELDRUK

In het kader van de vergunningverlening worden bouwactiviteiten getoetst aan verschillende vormen van wet- en regelgeving. Deze zijn onder andere vastgelegd in gemeentelijk beleid. Het welstandsbeleid is zo'n gemeentelijk beleidsuitgangspunt. Met het invoeren van welstandsvrij bouwen, is het beleidsinstrument welstand niet meer van toepassing en is de toets daaraan niet meer aan de orde. De gemeente beoordeelt vergunningsplichtige bouwaanvragen niet meer op redelijke eisen van welstand. Afschaffen van welstandsbeleid vermindert daarmee de regeldruk vanuit de overheid voor de burger.

##### GEEN STURING OP RUIMTELIJKE KWALITEIT BEBOUWDE OMGEVING

Het gemeentelijke welstandsbeleid is een sturingsinstrument voor ruimtelijke kwaliteit van de bebouwde omgeving. Vergunningsplichtige bouwwerken worden aan de hand van het vastgestelde beleid beoordeeld op redelijke eisen van welstand. Wanneer de welstandsnota komt te vervallen en er geen toets meer plaatsvindt, heeft de gemeente geen instrument meer in handen om te sturen op ruimtelijke kwaliteit voor wat betreft de uiterlijke verschijningsvorm van bouwwerken.

##### VRIJHEID EN VERANTWOORDELIJKHEID EIGENAAR EN GEBRUIKER

Het verminderen van de regeldruk leidt tot meer vrijheid voor individuele burgers. Door in het kader van deze vergunningverlening niet meer te sturen op de uiterlijke verschijningsvorm van bouwwerken, is de aanvrager meer vrij in het bepalen van de vormgeving van zijn aangevraagde bouwactiviteit. Immers, met het wegvallen van het welstandsbeleid wordt de aanvraag niet meer getoetst op zijn uiterlijke verschijningsvorm. Waar

welstand in veel gevallen aanstuurt op de afstemming van de verschijningsvorm van een bouwwerk op zijn omgeving, neemt de vormvrijheid toe als dit niet meer staat voorgeschreven. Dit kan in de praktijk leiden tot verrassende en vernieuwende architectonische vormgeving. Tegelijkertijd kan dit ook situaties opleveren waarbij verbouwingen of nieuw geplaatste bouwwerken qua uitstraling afsteken bij hun omgeving en excessen opleveren die door anderen als storend worden ervaren.

---

## RECHTSZEKERHEID BELANGHEBBENDEN

Met meer vrijheid is het bij een (ver)bouwplan in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van een individuele eigenaar of gebruiker om oog te hebben voor het collectieve belang van een goede ruimtelijke omgevingskwaliteit en voor de belangen die anderen hebben bij die kwaliteit. De vraag is of het realistisch is om mensen en bedrijven met particuliere of private belangen de verantwoordelijkheid te geven over collectieve of publieke belangen. De overheid heeft met haar zorgplicht de taak om te voorkomen dat het collectieve belang van ruimtelijke kwaliteit sneuvelt onder de voorkeuren of belangen van de particuliere eigenaar. Doordat steeds meer burgers zich bekommeren over en zich betrokken voelen bij de ruimtelijke kwaliteit in hun omgeving, vervalt voor bezwaarmakers een deel van de rechtszekerheid op het gebied van ruimtelijke kwaliteit. Met afschaffen van welstandsbeleid ontbreekt een juridisch kader voor bezwaarmakers.

---

## LEGESKOSTEN OMLAAG

Legeskosten in de vergunningverlening zijn opgebouwd uit verschillende elementen. De toets aan het welstandsbeleid door het onafhankelijke toetsorgaan is er daar één van. Dit is momenteel vastgelegd in de legesverordening. Het Gelders Genootschap (de organisatie die is ingehuurd door de gemeente Rheden om de onafhankelijke welstandstoets uit te voeren) brengt de kosten voor haar werkzaamheden in rekening. De gemeente berekent deze kosten door in de leges. Ter indicatie: de advieskosten welstand variëren van circa €61,- voor een klein bouwwerk zoals een dakkapel (op totale legeskosten van €156,-) tot circa €483,- voor bijvoorbeeld de bouw van een woning (op totale legeskosten van €5.700,75). Vervalt de welstandstoets, dan vervalt ook dit onderdeel van de legeskosten en gaan de kosten voor de initiatiefnemer (de aanvrager van een omgevingsvergunning) omlaag. Dit heeft overigens geen directe gevolgen voor de gemeentelijke begroting, omdat de gemeente kostendekkende tarieven berekent.

De wijziging van de legesberekening onder de Omgevingswet heeft mogelijk gevolgen voor dit effect. Zie hoofdstuk 4.

---

## GEEN VAT OP EXCESSEN

Met het wegvallen van het welstandsbeleid en de –toets, bestaat de kans dat er excessen ontstaan. Dit zijn bouwactiviteiten die voor wat betreft hun uitstraling ernstig afbreuk doen aan de ruimtelijke kwaliteit van de (directe) omgeving. Bijvoorbeeld door een overheersende kleurkeuze voor een gevel of het in ernstig verval laten raken van een schuur. Zonder welstandsbeleid is er geen mogelijkheid vooraf dergelijke excessen te voorkomen of achteraf hier handhavend tegen op te treden.



Enkele voorbeelden van excessen (niet uit gemeente Rheden)

## ELIMINEREN WILLEKEUR

De beleving dat de welstandstoets subjectief zou (kunnen) zijn en daarmee willekeurig kan overkomen is niet in algemene zin vast te stellen. De welstandsnota levert geen blauwdruk van hoe het moet zijn, maar geeft ruimte voor interpretatie om bij individuele bouwplannen te komen tot een invulling die past in de specifieke ruimtelijke context. Dit kan als subjectief worden ervaren. Denk bijvoorbeeld aan een criterium uit de nota dat voorschrijft dat 'de compositie van gevelopeningen samenhang vertoond'. Wanneer een aanvrager een ander beeld heeft bij een samenhangende compositie, levert dat discussie op. In het eerder genoemde onderzoeksrapport bleek dat 19% van de respondenten stelde dat de regels niet consequent worden uitgevoerd.

In ieder geval kan gesteld worden dat deze schijnbare subjectiviteit bij de toets niet meer aan de orde is wanneer het welstandsbeleid niet meer van toepassing is en er niet meer wordt getoetst op of een bouwwerk hieraan voldoet.

## KADER BEELDBEPALENDE PANDEN EN BESCHERMDE DORPSGEZICHTEN VALT WEG

Welstandsbeleid is het enige middel dat de gemeente heeft om de waarden van beeldbepalende panden in stand te houden. Met het wegvallen van het welstandsbeleid vervalt het kader hier op toe te zien.

Beschermde dorpsgezichten zijn door het Rijk aangewezen zodat bij nieuwe ontwikkelingen rekening wordt gehouden met de historische kenmerken van een gebied en de ruimtelijke karakteristiek hiermee wordt behouden. De bescherming van een stads- en dorpsgezicht wordt verplicht verankerd in het bestemmingsplan. Aangezien in een bestemmingsplan niets geregeld kan worden met betrekking tot het uiterlijk van gebouwen, hanteert de gemeente Rheden -net als in bijna alle gemeenten met een beschermd gezicht– daarnaast een meer intensieve welstandstoets. Met het wegvallen van het welstandsbeleid en -toets vervalt ook hier het kader.

---

### VERSNELLING PROCEDURES IN VERGUNNINGVERLENING

Momenteel geldt bij de vergunningverlening voor een bouwactiviteit een wettelijke procedure termijn van 12 weken. Binnen deze termijn dienen alle relevante toetsen plaats te vinden alvorens een vergunning kan worden verleend, dan wel geweigerd. Met het wegvallen van de welstandstoets kan dit in sommige gevallen een versnellend effect hebben op de proceduredtijd. Echter, in de huidige situatie is er geen aanleiding te denken dat de toetsing aan het welstandsbeleid een vertragende factor is in de vergunningverlening. Een versnelling in proceduredtijd is dan ook geen gegeven wanneer het welstandsbeleid niet meer van toepassing is. Bovendien: de procedure(tijd) wijzigt onder de aanstaande Omgevingswet (zie hoofdstuk 4).

---

### AANTASTING RUIMTELIJKE KWALITEIT

Ruimtelijke kwaliteit ontstaat niet vanzelf. Sterker nog: als je niets doet verdwijnt ze vanzelf. Het kost inspanning om ruimtelijke kwaliteit te behouden of te bevorderen. Afname van ruimtelijke kwaliteit is een sluimerend proces. Storende bouwwerken vallen in eerste instantie niet direct op, totdat er door meerdere incidenten een kritische grens wordt overschreden en het als verloedering wordt ervaren. Dit heeft gevolgen voor de leefbaarheid in straten, buurten en wijken. Met name in kwetsbare wijken is dit een zorg. Er zijn gemeenten (bijvoorbeeld Apeldoorn) die hun eerder welstandsvrij verklaarde gebieden toch weer onder een vorm van kwaliteitstoezicht plaatsen, omdat het besef ontstaat dat de kwaliteit onder druk komt te staan en daarmee de aantrekkelijkheid en identiteit van de gemeente als geheel. Zij stelden vast dat zij hun zorgplicht voor een goede omgevingskwaliteit niet voldoende kunnen uitvoeren zonder kwaliteitstoezicht. Een verslechtering van de ruimtelijke kwaliteit kan andere effecten in gang zetten, zoals waardevermindering van vastgoed of een minder attractief vestigingsklimaat voor bewoners of bedrijven.

De gemeente beschikt over kernkwaliteiten waarvan het college stelt dat deze behouden of versterkt moeten worden. De kernkwaliteiten staan benoemd in bijvoorbeeld de actuele structuur- en omgevingsvisies voor de dorpen en het buitengebied. Bescherming van de kernkwaliteiten wordt geoperationaliseerd in (gemeentelijke) beleidskaders. Bestemmingsplannen, het erfgoedbeleid en het aanwijzen van monumenten zijn voorbeelden van dergelijke kaders. De welstandsnota is ook zo'n beleidsdocument. Met het wegvallen van het welstandsbeleid, vervalt voor de gemeente een belangrijk instrument om toe te zien op de ruimtelijke kwaliteit en te sturen op het behouden of versterken van kernkwaliteiten voor wat betreft de uitstraling van vergunningsplichtige bouwactiviteiten. Het is dan ook niet uit te sluiten dat de ruimtelijke kwaliteit in algemene zin wordt aangetast en dat kernkwaliteiten op den duur onder druk komen te staan of verdwijnen.

---

### VERANDERING VASTGOED WAARDE

Naast woningkenmerken, zoals grootte en ouderdom van de woning, heeft de kwaliteit van de woonomgeving een belangrijke invloed op de prijs van koopwoningen. Vooral in stedelijk gebied, maar ook op het platteland, bepaalt de woonomgeving voor meer dan de helft de prijs per vierkante meter. De vastgoedwaarde stijgt bij een hogere omgevingskwaliteit. Woningen met historische kenmerken en monumenten vertegenwoordigen een hogere waarde dan woningen zonder deze kenmerken en waardering. Daarbij is er een stijging te zien van de vastgoedwaarde in nabijheid van monumenten, historische omgevingen en groen.

---

## VERANDERING VESTIGINGSKLIMAAT

Van oudsher vestigden zich welgestelden in onze gemeente als gevolg van de hoge (groene) omgevingskwaliteit. De fraaie gebouwen die de gemeente Rheden rijk is, zijn een getuige daarvan. Dit principe geldt nog steeds. Wanneer de omgevingskwaliteit goed is, trekt dat hoger opgeleide en financieel draagkrachtiger doelgroepen om te wonen en te werken. Kortom: wanneer de omgevingskwaliteit sleets raakt, kan het ook minder interessant worden voor deze doelgroepen om zich te vestigen. Daarbij kan een verminderde ruimtelijke kwaliteit ook mede aanleiding zijn om uit een bepaalde buurt of wijk te vertrekken met gevolgen voor de sociale structuur van deze buurten of wijken.

---

## ZORGPLICHT GEMEENTE

Wanneer de gemeente ervoor kiest om geen welstandsbeleid te voeren, en dat zou leiden tot (ernstige) afbreuk van de omgevingskwaliteit of zelfs schade, dan kunnen personen of instanties uit de samenleving haar wijzen op haar verantwoordelijkheid en zorgplicht voor een goede omgevingskwaliteit. In het ergste geval kunnen juridische procedure worden gestart om de gemeente te dwingen om welstandsbeleid te hebben gezien de uitzonderlijke waarde van onze ruimtelijke omgeving. Het gemeente bestuur kan gewezen worden op haar verantwoordelijkheid te handelen naar de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

---

## MEER AANWIJZINGEN BESCHERMDE MONUMENTEN

Een direct gevolg van het wegvallen van het welstandskader is dat er geen instrument meer voor handen is dat toeziet op de instandhouding van beeldbepalende panden en beschermde dorpsgezichten. Dit kan er toe leiden dat er de wens is om (een deel van) de beeldbepalende panden aan te wijzen als gemeentelijk monument. De behoefte om erfgoedwaarden in beschermde dorpsgezichten te blijven te beschermen, kan eveneens leiden tot meer aanwijzingen als beschermd monument.

### 3.3 FINANCIËLE CONSEQUENTIES GEMEENTEBEGROTING

Sinds 2004 hanteert de gemeente als gevolg van een landelijke ontwikkeling welstandsbeleid aan de hand van een welstandsnota. Eens in de vier jaar wordt het welstandsbeleid tegen het licht gehouden, herijkt en wordt deze nota herzien en geactualiseerd en opnieuw ter vaststelling voorgelegd aan de gemeenteraad. Hiermee zijn ambtelijke voorbereidingskosten gemoeid. Deze kosten komen neer op zo'n 300 ambtelijke uren per actualisatie (inschatting). Wanneer het welstandsbeleid vervalt kan er bespaard worden op deze ambtelijke inzet. Dit komt neer op zo'n 75 ambtelijke uren op jaarbasis en mogelijk wat externe advieskosten. Dit kan een direct, zij het marginaal, effect hebben op de gemeentelijke begroting.

Daarbij kunnen de onder 3.2 genoemde mogelijke effecten ook consequenties hebben voor de gemeentebegroting. Denk aan de waardevermindering van vastgoed (WOZ), een minder attractief vestigingsklimaat of het voeren van juridische procedures als gevolg van de zorgplicht voor ruimtelijke kwaliteit of de toename van de klachten van burens over ongewenste verbouwingen. Deze financiële effecten zijn echter in deze fase lastig te kapitaliseren.

#### 4. RUIMTELIJKE KWALITEIT ONDER DE OMGEVINGSWET

Inmiddels wordt er hard gewerkt aan de transitie van het ruimtelijk beleid in het kader van de Omgevingswet. Deze wet zal vooralsnog op 1 januari 2023 in werking treden en vanaf dat moment zal de toets van bouwinitiatieven een andere vorm krijgen. Uitgangspunt van de Omgevingswet is de bundeling van wet- en regelgeving en een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. De inzet is dan ook om nog meer integraal te toetsen waarbij afstemming en maatwerk op een vooraf vastgestelde ambitie het uitgangspunt is. Dit is ook de insteek voor hoe we om zullen gaan met ruimtelijke kwaliteit in onze gemeente. Het ligt dan ook voor de hand dat meer wordt uitgegaan van het leveren van een bijdrage aan de gemeentelijke (kern)kwaliteiten in brede zin, in plaats van enkel te toetsen of een bouwplan voldoet aan redelijke eisen van welstand.

In eerste instantie zal er worden gewerkt aan de functionaliteit van (werk)processen onder de nieuwe wet zodat deze uitvoerbaar is. Heeft alles een plek gekregen? Weet iedereen zijn weg? Kent iedereen zijn rol en verantwoordelijkheid? Implementatie van beleidswijzigingen hebben in deze fase niet de hoogste prioriteit. De gemeenteraad heeft dan ook besloten om in beginsel beleidsneutraal over te stappen. Het huidige beleid zal één-op-één Omgevingswetproof worden gemaakt zonder (waar mogelijk) inhoudelijke aanpassing. Zodoende zal ook het huidige welstandsbeleid nog van toepassing blijven. Vergunningaanvragen voor de activiteit bouwen zullen voorlopig worden getoetst aan het tijdelijke omgevingsplan (voor wat betreft de omvang en de functie) en daarnaast aan het welstandsbeleid (uiterlijke verschijningsvorm). Deze situatie is tijdelijk. Op termijn zal dit veranderen en worden alle regels ondergebracht in het omgevingsplan nieuwe stijl.

Parallel aan de functionele transitie is eveneens gestart met het opstellen van een omgevingsvisie voor het gemeentelijk grondgebied. Hierin wordt een gebiedsgerichte ambitie bepaald en vastgelegd en wordt een koers uitgestippeld. Wat voor een gemeente willen we zijn? Hoe gaan we als gemeente om met ruimtelijke kwaliteit? Welke (kern)kwaliteiten onderscheiden we en hoe willen we hier op sturen? Wat zijn onze unieke sellingpoints? Deze ambitie zal uiteindelijk een concrete vertaling krijgen in het omgevingsplan. Dit is het moment dat er mogelijk ook inhoudelijke wijzigingen zullen worden doorgevoerd.

Uiteindelijk is het doel van de Omgevingswet om procedures te vereenvoudigen en stapsgewijs het aantal regels te comprimeren en tot meer gesloten en toepasbare normen te komen, waarbij zoveel mogelijk toetsing achteraf de inzet is die integraal van aard is. Het gaat hierbij niet meer sec om welstand. De verwachting is dan ook om een begrip als *welstand* en het *voldoen aan redelijke eisen van welstand* steeds meer te verlaten en te integreren in een bredere kijk op ruimtelijke kwaliteit. De norm wordt om bij bouwactiviteiten te voldoen aan de vooraf gestelde kwalitatieve ambitie op basis waarvan maatwerk kan worden verricht.

## 5. CONCLUSIE EN AANBEVELING

### 5.1 CONCLUSIE

Op basis van bovenstaande verkenning kan geconcludeerd worden dat het moeilijk is te voorspellen welke gevolgen het volledig afschaffen van het welstandbeleid met zich meebrengt en in welke mate zij zich manifesteren. Er is een aantal directe gevolgen te benoemen, maar daarnaast zijn er ook risico's te verwachten, met name ten aanzien van de gekoesterde ruimtelijke kwaliteit. Zo lijkt het afschaffen van het instrument *welstand* bijvoorbeeld strijdig met het streven naar behoud en versterking van de kernkwaliteiten binnen de gemeente. Het loslaten van sturen op ruimtelijke kwaliteit zou een trendbreuk betekenen voor een gemeente als Rheden die een lange geschiedenis kent op het gebied van zorg voor de unieke ruimtelijke kwaliteit. Voor inwoners en bedrijven zal de regeldruk dalen, maar wordt ook de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen bouwinitiatieven verkleind.

Financieel heeft het afschaffen van het welstandsbeleid positieve gevolgen voor de burger die een vergunning aanvraagt en geen leges meer hoeft te betalen voor een welstandstoets. Voor de gemeentebegroting zijn de directe financiële gevolgen beperkt. Op langere termijn kunnen de gevolgen groter worden als gevolg van mogelijke achteruitgang ruimtelijke kwaliteit met waardedaling van vastgoed, aantasting leefomgeving, e.d. tot gevolg.

### 5.2 AANBEVELING VOOR VERVOLG

Uit bovenstaande volgt de aanbeveling om van het afschaffen van welstandsbeleid geen doel op zich te maken. Het afstand nemen van het welstandsbeleid is relatief eenvoudig, maar het ongedaan maken van de mogelijke achteruitgang van de ruimtelijke kwaliteit is dat niet. Voorgesteld wordt om een beleidsaanpassing in te steken vanuit een kwalitatieve ambitie. Het advies is om niet direct over te gaan tot (gedeeltelijke) afschaf van het welstandsinstrumentarium, maar een discussie te voeren over ruimtelijke kwaliteit in de brede zin (dus niet alleen welstand) in het kader van de Omgevingsvisie. Met een binnen de samenleving in brede dialoog herijkte ambitie kan het instrumentarium daar op worden aangepast; wat hebben we nodig om de gestelde ambities te realiseren of benoemde kwaliteiten te borgen?

Hierbij zou het comprimeren van beleidsregels, vereenvoudigen van procedures heel goed als uitgangspunt kunnen gelden, waarbij zagezegd de norm is om als gemeente de toetsende rol tot de essentie terug te brengen, de verantwoordelijkheid van burgers te vergroten en maatwerk het adagium is zolang dit geen afbreuk doet aan kernkwaliteiten. Eventueel zou met een hardheidsclausule kunnen worden gewerkt om excessen aan te kunnen pakken en in te kunnen perken. Ook het wegnemen van willekeur zou niet het motief moeten zijn voor het afschaffen van het instrumentarium, aangezien deze betiteling evenzo subjectief is als de veronderstelde willekeurige beoordeling. Een beleidsaanpassing en doorvertaling ervan in concrete toepasbare regels zou in dit geval afdoende kunnen zijn om dit te verbeteren.

In het kader van de bezuinigingen is in 2020 besloten om de Commissie Cultuurhistorie en de Welstandscommissie samen te voegen tot één Commissie Ruimtelijke Kwaliteit. Vanwege de discussie over het al dan niet afschaffen van welstand is aan deze samenvoeging nog geen invulling gegeven. Nu eerst het gesprek over ruimtelijke kwaliteit wordt gevoerd in de samenleving in het kader van de Omgevingsvisie en van afschaffing van welstand vooralsnog geen sprake is, kan deze samenvoeging worden geëffectueerd. In juni 2022 heeft de gemeenteraad de Verordening Commissie Ruimtelijke Kwaliteit 2022 vastgesteld. Met deze verordening wordt voldaan aan de verplichting in de Omgevingswet om per 1 januari 2023 een onafhankelijke commissie van deskundigen te hebben die toeziet op wijzigingen aan (rijks)monumenten. De verordening is nagenoeg gelijk aan de modelverordening zoals opgesteld door o.a. de VNG en de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit en maakt het juridisch mogelijk om het welstandstoezicht bij deze commissie onder te brengen.

## BRONNEN

### WEBSITES EN ARTIKELEN

[www.ruimtelijkekwaliteit.nl/federatie\\_ruimtelijke\\_kwaliteit/over\\_welstand](http://www.ruimtelijkekwaliteit.nl/federatie_ruimtelijke_kwaliteit/over_welstand)

[www.ruimtelijkekwaliteit.nl/nieuws/nieuwsbrief/Nieuwsbrief%2042/Welstandsloos%20bouwen](http://www.ruimtelijkekwaliteit.nl/nieuws/nieuwsbrief/Nieuwsbrief%2042/Welstandsloos%20bouwen)

[www.geldersgenootschap.nl](http://www.geldersgenootschap.nl)

[www.welstandsnotas.nl/rheden](http://www.welstandsnotas.nl/rheden)

### DOCUMENTEN

Welstandsnota gemeente Rheden, gemeente Rheden, 2017

Bouwverordening Rheden, gemeente Rheden, 2018

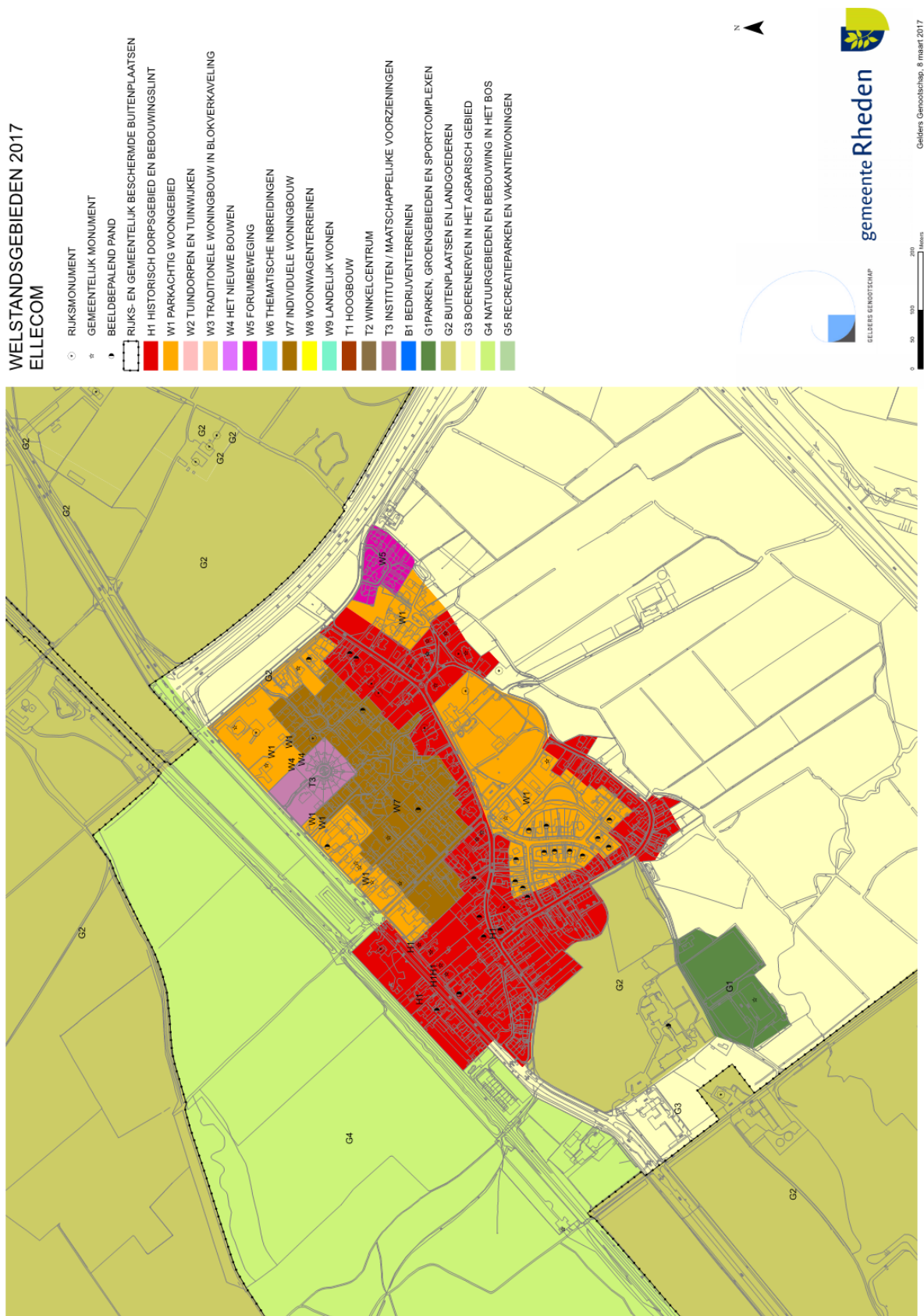
Onderzoeksrapport welstandsnota inwonerspanel 'Rheden Spreekt', Moventem, 2016

De prijs van de plek: woonomgeving en woningprijs, Nal Uitgevers, 2006

De economische baten van erfgoed (en omgevingskwaliteit), gemeente Rheden, 2020

## BIJLAGEN

### BIJLAGE 1: KAART GEBIEDSBESCHRIJVINGEN DORP ELLECOM (WELSTANDSNOTA 2017)



## W6 Thematische inbreidingen

Nadat de buitengrenzen van de bebouwde kommen in de jaren tachtig zijn bereikt, worden op kleinere schaal inbreidingsplannen ontwikkeld. Ook worden bestaande woningen gesloopt om plaats te maken voor nieuwe en eigentijdse woonbebouwing. Deze nieuwe woongebieden zijn meer marktconform gebouwd en krijgen een duidelijk imago mee dat ondermeer naar voren komt in een uitgesproken architectuur. Bij de ontwikkeling van de gebieden wordt veel aandacht besteed aan de architectonisch/ stedenbouwkundige uitstraling. In de verkavelingsopzet wordt weer gestreefd naar een helder onderscheid tussen openbaar en privé. Enkele inbreidingen in de oude kernen zijn als hofjes op binnengebieden ontwikkeld.



**Herstructureren in Rheden**

### Hoofdaspecten:

#### *bebouwing en omgeving*

- Bij nieuw- en verbouw rekening houden met gebiedskarakteristiek.
- Bij toevoegingen en aanbouwen is de positie en de oriëntatie van de oorspronkelijke bebouwing richtinggevend.
- Het overwegend gesloten straatbeeld van gestapelde, aaneengebouwde of geschakelde woningen in stand houden.
- Wijzigingen sluiten aan bij de ritmiek van de bestaande bebouwing in de omgeving: Het gaat om de stelselmatige toepassing van accenten bijvoorbeeld op koppen of in zichtassen en van symmetrieën in massa, kapvorm en gevelindeling.
- Woningen staan georiënteerd op de openbare ruimte.

### Deelaspecten:

#### *massa en vorm*

- De bestaande schaal van de bebouwing in de omgeving is het uitgangspunt bij uitbreiding en vervanging van de bebouwing.
- De bouwmassa is afgestemd op die van de belendende bebouwing.
- De bestaande kapvorm en kaprichting blijven gehandhaafd.

#### *gevelcompositie*

- Gevels die zijn gericht naar de openbare ruimte vertonen een open uitstraling.
- Zijgevels grenzend aan de openbare ruimte behandelen als voorgevel.
- Er is aandacht te zijn voor de overhoekse uitstraling van gevels.
- Gevels vertonen een hiërarchische opbouw.
- De compositie van gevelopeningen vertoont samenhang.
- Bij splitsing van het pand blijft de oorspronkelijke gevelcompositie leidend.
- Bij verbouw en renovatie aansluiten bij de richting en de maatverhoudingen van de bestaande gevelopeningen.

# BIJLAGE 3: KAART WELSTANDSNIVEAUS DORP DIEREN (WELSTANDSNOTA 2017)

