



*Deze publicatie is de eerste in een serie thematische besprekingen van aspecten die een rol spelen bij de advisering over ruimtelijke kwaliteit aan overheden. In voorbereiding zijn vergelijkbare uitgaven over o.m. 'openbaarheid' en 'eenhoofdig of meerhoofdig advies'.*

## Onafhankelijke advisering

Welstands- en monumentencommissies en stadsbouwmeesters zijn onafhankelijke adviesorganen t.b.v. de gemeentelijke overheid. Die onafhankelijkheid heeft twee aspecten:

- de adviseurs staan onafhankelijk ten opzichte van het orgaan waaraan ze adviseren (zijn dus niet in dienst van de overheid zelf), en
- ze zijn onbevooroordeeld ten opzichte van het plan waarover ze adviseren – er bestaat nog niet de schijn van een (persoonlijke) betrokkenheid bij het betreffende bouwplan.

### 1. wettelijke grondslag

De onafhankelijkheid van de welstandscommissie is geregeld in art. 1, lid 1 onder n. van de Woningwet:

*welstandscommissie: door de gemeenteraad benoemde onafhankelijke commissie die aan burgemeester en wethouders advies uitbrengt ten aanzien van de vraag of het uiterlijk of de plaatsing van een bouwwerk, waarvoor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen van dat bouwwerk is ingediend, in strijd is met redelijke eisen van welstand;*

Hetzelfde geldt voor de stadsbouwmeester: art. 1 lid 1 onder o. van de Woningwet:

*stadsbouwmeester: door de gemeenteraad benoemde onafhankelijke deskundige die aan burgemeester en wethouders advies uitbrengt ten aanzien van de vraag of het uiterlijk of de plaatsing van een bouwwerk, waarvoor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen van dat bouwwerk is ingediend, in strijd is met redelijke eisen van welstand;*

De onafhankelijkheid van de monumentencommissie is geregeld in de Monumentenwet, art. 15, lid 1:

*De gemeenteraad stelt een verordening vast waarin ten minste de inschakeling wordt geregeld van een commissie op het gebied van de monumentenzorg die in elk geval tot taak heeft te adviseren over aanvragen om een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel f, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Van de commissie maken geen deel uit leden van burgemeester en wethouders van de desbetreffende gemeente. Binnen de commissie zijn enkele leden deskundig op het gebied van de monumentenzorg.*

Van belang is verder de bepaling uit de Algemene Wet Bestuursrecht, art. 2:4, eerste en tweede lid:

- 1. Het bestuursorgaan vervult zijn taak zonder vooringenomenheid.
- 2. Het bestuursorgaan waakt ertegen dat tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming beïnvloeden.

## **2. Geschiedenis**

In de commentaren en discussies over schoonheids- en welstandscommissies is altijd de vermeende vooringenomenheid en belangenverstrengeling een punt van discussie geweest. Zo is in de jaren twintig van de 20<sup>e</sup> eeuw in Amsterdam heftige kritiek geweest op K.P.C. de Bazel, die lid was van de schoonheidscommissie, supervisor over de vernieuwing van de Vijzelstraat en in die straat zichzelf het belangrijkste bouwkavel toebedeelde, waarop nu zijn meest beroemde gebouw staat – een voorbeeld uit vele.

De welstandscommissies kregen in 1962 een wettelijke grondslag. In de wet van 1962 was onafhankelijkheid geen eis: het ging om een deskundig college. Er waren toen drie mogelijkheden: een ambtelijke commissie, een particuliere commissie (in de praktijk architecten) of een mengvorm.

De ambtelijke commissie was nadrukkelijk niet onafhankelijk van het bestuursorgaan dat geadviseerd moet worden – Kocken en de ARRS (dd 24-8-1979) menen wel dat de MvT uit 1962 doelt op onafhankelijkheid, omdat er gesproken wordt over een adviesinstantie. In de bedoelde uitspraak zette de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State vraagtekens bij een commissie die bestond uit de wethouder RO, het hoofd BWT en de gemeentelijke stedenbouwkundige.

Pas sinds de Woningwet 1991 geldt de expliciete eis van een *college van onafhankelijke deskundigen*. Elk lid moet onafhankelijk zijn, maar wat dat betekent werd aan de gemeenten overgelaten.

Sinds 2002 is sprake van een *onafhankelijke commissie*. Sommigen scherpshijpers hebben er op gewezen dat in de eerste formulering geëist werd dat alle leden van de commissie onafhankelijk (en deskundig) zijn, terwijl in de huidige formulering de mogelijkheid bestaat dat ook ambtenaren zitting hebben in de commissie, zolang de commissie zelf maar onafhankelijk is. Er zijn in de wetgeschiedenis en parlementaire teksten geen aanleiding gevonden die die gedachte wettigen, integendeel. Toenmalig staatssecretaris Remkes heeft in 2003 aan de Eerste Kamer geschreven dat “alleen onafhankelijke personen voor benoeming in aanmerking komen.”

Tussen 1962 en 1 maart 2013 moesten alle vergunningsaanvragen voor het bouwen worden voorgelegd aan de onafhankelijke welstandsadviseurs. (in een bepaalde periode met uitzondering van een beperkte categorie kleine, veel voorkomende bouwwerken) Sinds 1 maart 2013 luidt de betreffende passage in het Besluit Omgevingsrecht: “*Met betrekking tot een aanvraag ten aanzien van activiteiten als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de wet (namelijk het bouwen van een bouwwerk) vragen burgemeester en wethouders, ingeval zij het inwinnen van advies noodzakelijk achten om te kunnen beoordelen of het uiterlijk of de plaatsing van het bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft in strijd is met redelijke eisen van welstand als bedoeld in artikel 2.10, eerste lid, onder d, van de wet, advies aan de welstandscommissie dan wel de stadsbouwmeester.*”

De consequentie van deze wijziging is, dat alleen in gevallen waarin dat noodzakelijk geacht wordt, een onafhankelijk advies wordt ingewonnen, en in de andere gevallen wordt volstaan met een niet-onafhankelijke, ambtelijke welstandstoetsing.

## **3. overwegingen van de wetgever**

In de (lange) aanloop tot de wetwijziging van 1991 is eigenlijk niet of nauwelijks gesproken over de nieuwe eis van onafhankelijkheid.

Bij de wetswijziging van 2002 is er explicieter aandacht aan geschonken. In de correspondentie met de Eerste Kamer geeft staatssecretaris Remkes uitleg aan de betekenis van 'onafhankelijkheid'. Hij zegt:

Uitgesloten van benoeming in de welstandscommissie zijn:

- burgemeester,
- wethouders,
- leden van de gemeenteraad,
- ambtenaren (behoudens de niet-stemhebbende ambtelijk secretaris) en
- andere personen in dienst van de betreffende gemeente

Alleen al om de schijn van belangenverstrengeling te voorkomen komen ook niet voor benoeming in aanmerking:

- Architecten/stedenbouwkundigen die regelmatig in, of in opdracht van de betreffende gemeente werken
- Oud-burgemeesters, oud-wethouders, oud-raadsleden, ex-ambtenaren of andere personen die in het *recente* verleden (enige jaren) bij de gemeente werkten.

Terughoudendheid bij de benoeming is nodig bij:

- Architecten/stedenbouwkundigen, werkzaam bij een bureau dat regelmatig opdrachten in of voor de betreffende gemeente uitvoert, ook als ze zelf die opdrachten niet uitvoeren.
- In het reglement van orde op de welstandscommissie moet worden aangegeven hoe met de schijn van vooringenomenheid moet worden omgegaan, indien een ontwerp van een commissielid of een nauwe betrekking van zo'n commissielid ter tafel komt. (zie verderop)

Onverenigbaarheid van functies:

De stadsbouwmeester (en mutatis mutandis ook de leden van de commissie) kunnen niet tegelijk de functie vervullen van

- Hoofdontwerper/regievoerder/supervisor: bouwplannen waarop iemand in de ontwerpfase sterk zijn stempel heeft gedrukt kunnen niet door dezelfde persoon worden beoordeeld.

Naar de overwegingen achter deze stellige uitspraken van Remkes, is in de parlementaire geschiedenis echter tevergeefs gezocht.

De nieuwe bepaling, waarin de inschakeling van de welstandscommissie alleen nog maar nodig is als het college van b&w dat nodig achten, is ingegeven door overwegingen van deregulering, lastenvermindering en efficiency. De wetgever heeft geen aandacht besteed aan de gevolgen voor de onbevooroordeelde behandeling van bouwplannen.

#### **4. overwegingen Federatie Ruimtelijke Kwaliteit**

De onafhankelijkheid van de externe welstands- en monumentencommissie is een groot goed. Het is belangrijk dat een ruimtelijk relevant initiatief geen afbreuk doet aan de kwaliteit van de omgeving, maar daar integendeel een zo groot mogelijke positieve bijdrage aan levert. Bij de beoordeling of hiervan sprake is moet het private belang dus beoordeeld worden tegen de achtergrond van het publieke belang. Dat impliceert dat beide belangen zo helder mogelijk

beschreven moeten worden, het publieke belang in beleidsvisies en het private belang in een helder programma van eisen en een ontwerp.

De toets van het initiatief aan het publieke belang van ruimtelijke kwaliteit moet zo zuiver mogelijk plaatsvinden, d.w.z.: niet verward met (andere) belangen van de beoordelaar, private belangen noch politieke of bestuurlijke belangen. Net zoals de vraag of een bouwinitiatief past in het bestemmingsplan en of de milieuregels worden nageleefd, niet mag worden vervuild met de vraag of een gemeente aan het project verdient of dat de school een noodlokaal nodig heeft. Die andere belangen spelen natuurlijk wel een rol, maar die moeten, los van de sectorale toets, op het niveau van het politieke bestuur zelf afgewogen worden. Het college van b&w is pas in staat tot een goed afgewogen besluit indien de deelbelangen naast elkaar kunnen worden gezet. Dus de milieuconsequenties, de ruimtelijke consequenties, de sociale, culturele, politieke en economische consequenties alle naast elkaar. Het politieke systeem kan niet functioneren indien al op ambtelijk niveau de welstandsbelangen beïnvloed worden door politiek/bestuurlijke druk of de sterke druk van initiatiefnemers. Openbare welstandsvergaderingen, duidelijke beleidskaders, meerhoofdige commissies en de expliciete opdracht slechts de ruimtelijke kwaliteit te beoordelen bieden garanties voor zo'n duidelijk en onbevooroordeeld welstandsoordeel.

Wat is er vóór onafhankelijkheid?

- Onafhankelijk welstandsadvies, in combinatie met een beperkte zittingstermijn, voorkomt machtsaccumulatie bij één persoon.
- Onafhankelijkheid impliceert dat de besluitvorming niet wordt beïnvloed door andere belangen dan het algemeen belang; dat wordt lastig indien een ambtenaar moet oordelen over een bouwaanvraag van zijn buurman (cf De Graaf en Marseille, p 20)
- Onafhankelijkheid, omdat de overheid conform de leer van Thorbecke geen inhoudelijk oordeel behoort te hebben over kwesties van schoonheid en kunst/cultuur.
- Onafhankelijkheid en een brede blik is gewenst omdat er *distantie* nodig is voor de vraag of een project meerwaarde oplevert voor de gemeenschap.
- Deskundigheid. Lang niet altijd heeft een gemeente ambtenaren in huis met voldoende kennis van ontwerp en architectuur om zelfstandig een welstandsoordeel te vellen. Hoewel de wetgever de eis van deskundigheid niet meer stelt aan leden van de welstandscommissie, geldt die eis wel voor de stadsbouwmeester en stelt de Raad van State die eis ook aan de welstandscommissie.
- Onafhankelijkheid van het bestuursorgaan is nodig, omdat anders geen sprake kan zijn van een 'welstandsadvies' doch slechts van een welstandstoets. Immers, uitgaande van de gedachte dat de gemeente één mond heeft, zou dat betekenen dat de wethouder zichzelf adviseert over de vraag of een plan in zijn eigen beleid past.
- Dit is van belang, omdat het bij welstand gaat om *beleidsregels*, die (veelal deskundige) interpretatie behoeven. Dat is dus iets anders dan de toets aan ondubbelzinnige normen, waaraan bovendien rechtszekerheid kan worden ontleend: het overschrijden van een milieunorm is door meting vast te stellen, de bestemmingsplantoets gaat over maten en functies, maar de welstands- en monumentenbeoordeling gaat over de *mate waarin voldaan wordt* aan het beleid.
- Architecten/ontwerpers moeten in elk geval het recht hebben om een plan voor te leggen aan een onafhankelijke beoordelaar om te voorkomen dat fricties uit het verleden tussen ambtenaren/bestuurders enerzijds en ontwerpers/opdrachtgevers anderzijds het welstandsoordeel negatief zouden kunnen beïnvloeden.
- Deze uitgangspunten spelen een rol bij de beoordeling van de vraag of ambtelijke welstandsadvisering gewenst is. Sinds 1 maart 2013 hoeft een bouwplan voor de welstandsbeoordeling niet meer voorgelegd te worden aan de onafhankelijke

welstandsadviseurs: indien het college een externe, onafhankelijke advisering niet nodig vindt kan de gemeente ook zelf beoordelen of het plan in overeenstemming is met het welstandsbeleid.

Betekenen bovenstaande overwegingen nu dat de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit *altijd* onafhankelijke advisering gewenst acht?

Nee. Hier is proportionaliteit van groot belang. Hoe groter de impact op de publieke ruimte, maar ook hoe groter en complexer de ontwerp-opgave, hoe belangrijker het onafhankelijke deskundigenoordeel is.

In zaken die geen of weinig impact hebben op het publieke domein (de achterkant) kan onafhankelijk oordeel achterwege blijven. Datzelfde geldt als er nauwelijks iets te interpreteren valt: bij de beoordeling van herhalingsplannen na een trendsetter bijvoorbeeld, of bij ondubbelzinnige sneltoetscriteria. Een plan dat afwijkt van de trendsetter hoeft echter nog geen slecht plan te zijn: in een dergelijk geval moet geen ambtelijke afwijzing volgen, maar dient een advies van de onafhankelijke deskundigen te worden gevraagd.

## 5. Waarborgen voor onafhankelijkheid

In het kwaliteitsmodel Welstandsadvisering, dat de Federatie Welstand in 2003 heeft uitgegeven, worden aan de borging van de onafhankelijke opstelling van commissieleden de volgende passages gewijd:

“Wanneer in de welstandscommissie een ontwerp wordt behandeld waarbij een commissielid belangen heeft, treedt het lid voor de duur van de behandeling en de stemming terug uit de commissie. De regionale welstands- en monumentenorganisatie of het gemeentebestuur borgt de onafhankelijkheid van de welstandscommissies in het ‘Reglement voor de lokale welstandscommissie’. Dit reglement wordt per gemeente gespecificeerd en als bijlage bij de gemeentelijke Bouwverordening gevoegd.”

(...)

“commissieleden mogen geen betrokkenheid of direct belang hebben bij de bouwplannen die zij ter beoordeling krijgen voorgelegd. Wanneer in de welstandscommissie een ontwerp wordt behandeld waarbij een commissielid belangen heeft, treedt het betreffende lid voor de duur van de behandeling en stemming terug uit de commissie”

De onafhankelijkheid is vervolgens in diverse regionale en/of lokale reglementen van orde opgenomen. Als voorbeeld het reglement van orde 2013 van de Noordhollandse organisatie WZNH: “Indien een commissielid in enige vorm betrokken is bij een te beoordelen plan maakt het lid deze betrokkenheid tijdig kenbaar en wordt het plan behandeld zonder inbreng van het betreffende lid. Van deze formele stap wordt in het advies melding gemaakt. Indien de voorzitter van de commissie dit nodig acht wordt het betreffende lid vervangen door een invaller of wordt het advies – in overleg met burgemeester en wethouders – voorgelegd aan een andere onder WZNH ressorterende commissie.”

## 6. relevante jurisprudentie

Vooringenomenheid bij een welstands- of monumentenadvies is een ‘ernstig gebrek’, dat het advies waardeloos maakt (zie bv. LJN BN0492: Raad van State 7-7-2010<sup>1</sup>).

Zelfs de schijn van vooringenomenheid of (dus) van belangenverstrengeling moet worden vermeden (bv. LJN BJ9510: Raad van State 9-10-2009, Wassenaar. Daarin wordt overigens de door belanghebbende gesuggereerde schijn van vooringenomenheid volgens de Raad van State niet gestaafd met relevante feiten of omstandigheden)

In augustus 2012 bepaalde de Raad van State echter nog dat het simpele feit dat een welstandscommissie betrokken is geweest bij de totstandkoming van het beleid, niet betekent dat deze welstandscommissie vooringenomen is. (LJN: BX5292, Raad van State 22-8-2012).

Een belangrijke uitspraak is die van de Raad van State 10-8-2000: er werd een plan behandeld dat ontworpen was door een lid van de welstandscommissie. De rechtbank had geoordeeld dat de gemeente het plan daarom aan een andere commissie had moeten voorleggen. De Raad van State vindt dat te ver gaan: het lid was van meet af aan van de besluitvorming uitgesloten, terecht, en daardoor kon geen vooringenomenheid worden aangetoond. In deze uitspraak toetst de Raad van State rechtstreeks aan art. 2.4 Awb, en beschouwt dus de welstandscommissie als een bestuursorgaan. (zie AB 2000, p. 424)

## 6. relevante literatuur

Mr. Dr. K.J. de Graaf en mr. Dr. A.T. Marseille: “Over onafhankelijk en deskundig voorbereide overheidsbesluiten” in: Prof. Mr. H.D. Krans et al: *De deskundige in het recht*, uit. Paris, 2011.

Drs J. in ’t Hout en mr. Ing. B. Rademaker: “Woningwet 2003 en verwante wetgeving”, Den Haag, 2002. Met name pagina 74-78.

Kamerstukken I 2000/2001 26 734, nr 235b

A.G.A. Nijmeijer: “Welstandszorg juridisch getoetst”, Utrecht, 2001. Met name pagina’s 211-217.

Flip ten Cate. Mei 2013.

---

<sup>1</sup> Jurisprudentie is, onder vermelding van het LJN-nummer, terug te vinden op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl)