



Rapport

Datum: 30 juni 2003

Rapportnummer: 2003/201

Klacht

Verzoekers klagen er over dat de directeur Dienst Ruimtelijke Ordening en Wonen van de gemeente Apeldoorn het klaagschrift van 10 april 2002, over de wijze waarop verzoekers door ambtenaren van de gemeente Apeldoorn en de rayonarchitect van de welstandscommissie omtrent een in te dienen bouwaanvraag zijn begeleid en geadviseerd, ongegrond heeft verklaard.

Daarnaast klagen verzoekers er over dat het klaagschrift van 10 april 2002 niet is afgehandeld overeenkomstig de door de raad van de gemeente Apeldoorn op 29 januari 1998 vastgestelde klachtenregeling.

Beoordeling

I. Inleiding

1. In verband met hun wens om hun woning uit te breiden middels een opbouw op hun garage hebben verzoekers zich op 6 juli 2000 met het verzoek om nadere informatie gewend tot de afdeling Bouw- en Woningtoezicht van de gemeente Apeldoorn. Aan verzoeker werden afschriften gegeven van de 'Stedenbouwkundige en architectonische eisen' zoals die golden voor te bebouwen kavels in het plan 'Het Villabos'. Daarnaast ontving verzoeker een afschrift van de in het bestemmingsplan opgenomen bebouwingsvoorschriften. Tevens werd verzoeker verwezen naar het architectenbureau dat de door verzoeker gekochte woning had ontworpen.
2. Op 16 augustus 2000 diende verzoeker een ontwerp in voor de gewenste uitbreiding van zijn woning, met gelijktijdig een verzoek vooroverleg bouwplan. Op 23 augustus 2000 werd de ontvangst van dit verzoek door de gemeente bevestigd.
3. Tijdens een gesprek dat verzoeker, in het kader van het vooroverleg bouwplan, had met een stedenbouwkundige van de gemeente werd hem meegedeeld dat de gemeente op de locatie waar verzoekers woning is gelegen uitsluitend zogeheten 'parallelkappen' en niet de door verzoekers geschetste 'dwarskap' toestond en werd verzoeker verwezen naar een andere architect.
4. In november 2000 werd een aangepast ontwerp ingediend. Het ontwerp werd in het vooroverleg met de rayonarchitect van de Welstandscommissie afgewezen, zonder dat verzoeker duidelijk werd gemaakt wat de reden voor afwijzing was. In verband hiermee vond er op 12 december 2000 een overleg plaats tussen verzoeker, diens architect, de eerder geraadpleegde stedenbouwkundige en de stedenbouwkundige die specifiek was aangesteld voor de wijk waarin de woning van verzoeker was gelegen.

5. Naar aanleiding van dit gesprek werd op 5 januari 2001 een nieuw ontwerp ingediend. Nadat de, specifiek voor de wijk van verzoeker aangestelde, stedenbouwkundige verzoeker had meegedeeld dat uitsluitend de variant met een 'parallelkap' acceptabel zou zijn, werd het ontwerp - na te zijn aangepast naar aanleiding van nadere besprekingen met de stedenbouwkundige - in maart en april 2001 besproken met de rayonarchitect van de welstandscommissie en op 15 mei 2001 voor behandeling ingeleverd bij de secretaris van deze commissie.

6. Op 7 juni 2001 wendde verzoeker zich tot de betrokken wethouder. In zijn brief merkte verzoeker op dat de door de gemeente in juli 2000 aan hem gegeven regels uitermate globaal waren en alle door hem indertijd ingediende ontwerpen voldeden aan deze criteria. Verzoeker schreef tevens er van uit te gaan dat het college van burgemeester en wethouders, ook indien de welstandscommissie negatief zou adviseren, het bebouwingsvoorstel zou goedkeuren.

7. In haar vergadering van 15 juni 2001 adviseerde de welstandscommissie negatief over het aan haar voorgelegde ontwerp. Blijkens het op 2 juli 2001 opgestelde advies, waarvan verzoeker op 11 juli 2001 een afschrift ontving, was de commissie van mening dat de toegevoegde bouwmassa van de uitbreiding te groot was in relatie tot de hoofdvorm van de woning. Geadviseerd werd de plannen aan te passen en uit te gaan van een meer heldere hiërarchie in hoofdmassa en aanbouw.

8. In zijn brief van 27 augustus 2001 schreef de betrokken wethouder, in reactie op de brief van verzoeker van 7 juni 2001, dat niet met de door verzoeker ingediende ontwerpen kon worden ingestemd, omdat een woning met een zogeheten 'dwarskap' niet paste in het gebied. Daarbij stelde de betrokken wethouder dat er van de zijde van de gemeente voldoende heldere aanwijzingen en richtlijnen waren gegeven en dat het door verzoeker vasthouden aan het door hem gewenste pakket van eisen niet zou kunnen leiden tot een aanvaardbare oplossing. Verzoeker werd geadviseerd de aangedragen suggesties ernstig te overwegen.

9. Na overleg op 21 augustus 2001 tussen verzoeker, de wijkstedenbouwkundige en de rayonarchitect werd op 7 september 2001 een, door een derde architect, gemaakt ontwerp ingediend bij de gemeente en doorgeleid aan de welstandscommissie. In haar vergadering van 28 september 2001 werd door de welstandscommissie positief geadviseerd, waarna een formele bouwaanvraag - waarin de opmerkingen van de welstandscommissie waren verwerkt - werd ingediend. Vervolgens werd op 15 januari 2002 de bouwvergunning afgegeven.

10. Op 22 april 2002 dienden verzoekers, via hun intermediair, een klacht in bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Apeldoorn. In hun brief klaagden verzoekers er over dat de stedenbouwkundigen en de rayonarchitect van de welstandscommissie er niet in geslaagd waren duidelijke richtlijnen en aanwijzingen te

geven naar aanleiding van de door verzoekers gewenste aanbouw, zoals kenbaar gemaakt op 16 augustus 2000 zodat verzoekers pas in januari 2002 over hun bouwvergunning konden beschikken.

Verzoekers klaagden er met name over dat de stedenbouwkundigen en de rayonarchitect zich niet hadden beperkt tot de taak die op grond van het bepaalde in artikel 44 van de Woningwet (zie Achtergrond, onder 1.) aan hen was toebedeeld. Verzoekers stelden zich op het standpunt dat het feit dat de stedenbouwkundigen zich ook intensief hadden ingelaten met de toetsing van het ontwerp aan welstandsaspecten, in combinatie met het ontbreken van duidelijke aanwijzingen van de rayonarchitect, er toe had geleid dat de procedure onnodig was vertraagd.

11. Bij brief van 22 mei 2002 bevestigde de directeur van de dienst Ruimtelijke Ordening en Wonen de intermediair van verzoekers de ontvangst van de klacht. Daarbij werd meegedeeld dat, voor de beslissing op de klacht, externe juridische ondersteuning was ingeroepen bij een advocatenkantoor.

12. In zijn advies van 14 juni 2002 oordeelde de door de gemeente ingeschakelde advocaat dat er geen reden was de klacht gegrond te bevinden. Enerzijds, omdat niet gesteld kon worden dat het eerste ontwerp in november 2000 resoluut was afgekeurd door de rayonarchitect en het verzoeker zelf was geweest die had aangegeven van het ontwerp te willen afzien. Anderzijds, omdat in het gesprek van 12 december 2000 nimmer van gemeentezijde was gesuggereerd dat de toetsingskaders waren verruimd of ruimer mochten worden geïnterpreteerd en noch de stedenbouwkundige, noch de rayonarchitect hadden ingestemd met het ontwerp, zoals dat in juni 2001 aan de welstandscommissie was voorgelegd.

Daarnaast merkte de advocaat op dat, aangezien het college van burgemeester en wethouders beoordeelt of een bouwwerk voldoet aan de redelijke eisen van welstand, de bemoeienis van de stedenbouwkundige met de toetsing aan de welstandscriteria formeel niet als onjuist was aan te merken.

Tenslotte merkte de advocaat op dat niet gesteld kon worden dat de lange duur van het vooroverleg aan de gemeente was toe te rekenen, omdat er in het gehele proces geen momenten waren geweest waarop door de gemeentelijke medewerkers onnodig lang was getalmd.

13. Bij brief van 11 juli 2002 deelde de directeur van de Dienst Ruimtelijke Ordening en Wonen de intermediair van verzoekers mee geen aanleiding te hebben gevonden om tot een andere conclusie te komen dan de door de gemeente ingeschakelde advocaat.

II. Ten aanzien van de beslissing op de klacht.

1. Verzoekers klagen er allereerst over dat de directeur van de Dienst Ruimtelijke Ordening en Wonen van de gemeente Apeldoorn het klaagschrift van 10 april 2002 ongegrond heeft verklaard.
2. Verzoekers stellen dat de, door de gemeente ingeschakelde, advocaat een eenzijdig beeld heeft geschetst welke totaal niet overeenkomt met de werkelijke gang van zaken. Verzoekers erkennen dat door de betrokken wethouder in zijn brief van 27 augustus 2001 een uiteenzetting is gegeven van de richtlijnen, doch dat het er om gaat dat de gemeente deze duidelijkheid veel eerder had moeten verstrekken. Daarbij stellen verzoekers dat de besluitvorming over het al dan niet voldoen aan redelijke eisen van welstand weliswaar een bevoegdheid van het college is, doch dat het college zich dient te laten adviseren door een onafhankelijke commissie van deskundigen en het college, bij de besluitvorming dient te beoordelen of het welstandsadvies zorgvuldig tot stand is gekomen en of dit zich richt naar de bouwmogelijkheden die het bestemmingsplan biedt. De bemoeienis van de gemeente gaat, naar de mening van verzoekers, niet zover dat zij zich ook inhoudelijk met de welstandsaspecten kan inhouden.
3. In reactie op dit klachtonderdeel stelt de directeur van de Dienst Ruimtelijke Ordening en Wonen zich, namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Apeldoorn, op het standpunt dat het van belang is dat de welstandscommissie zich bij haar oordeelsvorming houdt aan de door de gemeenteraad vastgestelde stedenbouw-kundige en overige kaders. Het college heeft de plicht om het welstandsadvies te beoordelen op inhoud in relatie tot de vastgestelde kaders. Dit gaat verder dat een marginale toetsing.

Daarnaast deelde de directeur mee dat bij plannen als de onderhavige, de welstandscommissie, voorafgaand aan de behandeling van het bouwplan, vraagt naar de opvattingen van de stedenbouwkundige in relatie tot de vastgestelde kaders. Het begeleiden van bouwaanvragen door de gemeentelijke stedenbouwkundigen moet dan ook vooral gezien worden als een service aan de initiatiefnemer teneinde een soepele welstandsbeoordeling te bereiken. De stedenbouwkundige is (mede) verantwoordelijk voor het realiseren van de stedenbouwkundige ambities in een gebied. In dat verband dient hij de initiatiefnemer zo goed en helder mogelijk te informeren en van advies te dienen. Door de stedenbouwkundige en de rayonarchitect kan echter slechts worden geadviseerd en kunnen mogelijkheden worden gesuggereerd.

Tevens deelde de directeur mee dat de rayonarchitect door de commissie is gemandateerd om bouwplannen, waarvan bekend is hoe de commissie in de regel adviseert, af te doen. De rayonarchitect is in ieder geval niet bevoegd om een negatief advies te geven, aangezien dergelijke plannen altijd in de commissie worden behandeld.

De directeur constateerde, naar aanleiding van de klacht, dat het oorspronkelijke plan, zoals op 16 augustus 2000 ingediend, slechts is voorgelegd in het schetsstadium maar vervolgens niet is uitgewerkt en niet is ingediend ter toetsing. Omtrent het eerste plan dat

ter beoordeling was voorgelegd adviseerde de welstandscommissie in juni 2001 negatief, vanwege het bouwvolume. Omtrent het volgende ontwerp dat ter beoordeling werd voorgelegd adviseerde de commissie, na wijziging van details en materiaalgebruik, positief omdat het een kleiner bouwvolume betrof.

Tenslotte stelde de directeur zich, namens het college, op het standpunt dat de klacht van verzoekers niet gegrond is maar, naar aanleiding van de klacht, wel overwogen wordt om in vergelijkbare situaties anderen al dan niet tijdelijk in een eerder stadium bij de dialoog te betrekken teneinde de communicatie met de aanvrager soepeler te laten verlopen.

4. Artikel 12 van de Woningwet (zie Achtergrond, onder 1.), zoals die gold ten tijde van de gedraging waarover wordt geklaagd, bepaalt onder andere dat het uiterlijk en de plaatsing van een bouwwerk zowel op zichzelf als in verband met de omgeving niet in strijd mogen zijn met de redelijke eisen van welstand.

Ingevolge artikel 8 van de Woningwet dient de gemeenteraad een bouwverordening vast te stellen die - door de wet - beperkte voorschriften bevat. Een van die voorschriften betreft de criteria omtrent redelijke eisen van welstand, alsmede de voorschriften omtrent de wijze waarop door een commissie van onafhankelijke deskundigen wordt bezien of een te bouwen bouwwerk niet in strijd is met die eisen.

5. Op grond van het bepaalde in artikel 48, eerste lid, van de Woningwet leggen burgemeester en wethouders, alvorens te beslissen op een aanvraag om bouwvergunning, de aanvraag zo spoedig mogelijk om advies voor aan een commissie van onafhankelijke deskundigen die beziet of het bouwwerk niet in strijd is met de redelijke eisen van welstand.

Indien het bouwwerk niet voldoet aan de redelijke eisen van welstand moet de bouwvergunning, ingevolge het bepaalde in artikel 44, aanhef en onder d, van de Woningwet door het college van burgemeester en wethouders worden geweigerd.

6. Blijkens de wetsgeschiedenis (zie Achtergrond, onder 2.) legt de in de wet gegeven welstandsregeling de verantwoordelijkheid voor de gebouwde omgeving en voor het toezicht op de instandhouding daarvan volledig bij de gemeentelijke overheid. Het oordeel van het college van burgemeester en wethouders over de vraag of een bouwwerk in strijd is met de redelijke eisen van welstand is doorslaggevend en niet een door een commissie van onafhankelijk deskundigen uitgebracht advies ter zake.

7. In hun standpunt dat de bemoeienis van het college van burgemeester en wethouders bij de besluitvorming omtrent de aanvraag om bouwvergunning niet zover gaat dat het college zich ook inhoudelijk met de welstandsaspecten kan inhouden kunnen verzoekers, gelet op de bedoeling van de wetgever omtrent de verantwoordelijkheid van de gemeentelijke overheid voor de vraag of een bouwwerk in strijd is met de redelijke eisen

van welstand, dan ook niet worden gevolgd.

8. In zijn vergadering van 4 juli 1996 heeft de raad van de gemeente Apeldoorn de 'Bouwverordening 1996' vastgesteld. Hoofdstuk 9 van deze verordening heeft betrekking op het welstandstoezicht.

9. Ingevolge artikel 9.1, eerste lid, van de Bouwverordening 1996 wordt bij de beoordeling of een bouwwerk voldoet aan redelijke eisen van welstand acht geslagen op de aspecten van aanvaardbaarheid van het bouwwerk in relatie tot de karakteristiek van de reeds aanwezige bebouwing, de openbare ruimte, het landschap dan wel de stedenbouwkundige context. Daarnaast dient acht te worden geslagen op de massa, structuur, maat en schaal, detaillering, materiaalkeuze en kleurstelling, alsmede de samenhang in het bouwwerk.

10. De advisering over redelijke eisen van welstand is opgedragen aan het Gelders Genootschap tot bevordering en instandhouding van de schoonheid van stad en land te Arnhem. Ingevolge artikel 9.5 van de Bouwverordening 1996 is de welstandscommissie bevoegd de advisering over een aanvraag om bouwvergunning of een melding te mandateren aan één van haar leden of aan een subcommissie. Het negatief adviseren over een aanvraag om bouwvergunning of het adviseren over bouwwerken waarover de mening van de welstandscommissie niet als bekend mag worden verondersteld is voorbehouden aan de welstandscommissie zelf of aan een subcommissie.

11. In de toelichting op de Bouwverordening 1996 (zie Achtergrond, onder 4.) staat opgenomen dat in hoofdstuk 9 van de verordening alle inhoudelijke artikelen met betrekking tot het welstandstoezicht zijn verzameld. Zaken als een breder takenpakket dan alleen de welstandsadviesing kunnen op grond van het bepaalde in artikel 8 van de Woningwet alleen een plaats krijgen in een aparte verordening voor de commissie.

12. Ingevolge artikel 44, aanhef en onder c. en d., van de Woningwet mag een bouwvergunning alleen en moet deze worden geweigerd, indien het bouwwerk waarvoor vergunning wordt gevraagd in strijd is met een bestemmingsplan of de krachtens het bestemmingsplan gestelde eisen en/of het bouwwerk naar het oordeel van burgemeester en wethouders niet voldoet aan de redelijke eisen van welstand.

13. Om te voorkomen dat de aanvraag om bouwvergunning moet worden geweigerd, omdat bij de beoordeling van de aanvraag blijkt dat het bouwplan niet binnen de wettelijke beslistermijn van 13 weken (zie Achtergrond, onder 1.) kan voldoen aan bijvoorbeeld de bestemmingsplanbepalingen of de redelijke eisen van welstand, biedt de gemeente Apeldoorn de mogelijkheid om vooroverleg te voeren over een in te dienen bouwplan waarbij onderzocht kan worden of het haalbaar is.

14. Door de raad van de gemeente Apeldoorn is in 1996 het Reglement betreffende taken, bevoegdheden, samenstelling en werkwijze van de welstandscommissie voor Apeldoorn

(zie Achtergrond, onder 5.) vastgesteld. Artikel 10 van voornoemd reglement bepaalt dat door de opdrachtgever en/of ontwerper van een bouwplan over de uitgangspunten voor het ontwerp maximaal twee maal met de welstandscommissie vooroverleg gevoerd kan worden en dat de welstandscommissie van haar bevindingen van dit vooroverleg een beknopt verslag uitbrengt aan het gemeentebestuur, te weten het college van burgemeester en wethouders.

15. Een verzoek om vooroverleg kan, via een speciaal daarvoor ontwikkeld formulier, worden ingediend bij de gemeente. Blijkens de toelichting op het Verzoek vooroverleg bouwplan (zie Achtergrond, onder 6.) biedt het vooroverleg de mogelijkheid om, naar aanleiding van het op grond van het verzoek vooroverleg uitgevoerd onderzoek, het bouwplan tussentijds te wijzigen of aan te passen waarna de gemeente sneller over de officiële aanvraag om bouwvergunning kan beslissen. Uit een oogpunt van kostenbesparing en om snel en gemakkelijk inzicht te krijgen in de haalbaarheid van een bouwplan, adviseert de gemeente Apeldoorn aanvragers om bouwvergunning gebruik te maken van deze mogelijkheid van vooroverleg.

16. In de toelichting, behorende bij het aanvraagformulier, wordt aangegeven dat de indiener van een verzoek om vooroverleg na de beoordeling van het verzoek schriftelijk wordt geïnformeerd over de (on-)mogelijkheden van het bestemmingsplan, het Welstandsadvies, andere benodigde vergunningen of voorzieningen en - indien daarom specifiek is gevraagd - de (voorlopige) technische beoordeling. Daarbij wordt de aanvrager geïnformeerd of voor het bouwplan (bij ongewijzigde omstandigheden) een bouwvergunning verwacht kan worden. Ook wordt de aanvrager geïnformeerd over de gegevens die voor een bouwvergunning nog ontbreken en over de wijze van indienen van een officiële aanvraag om bouwvergunning.

17. Ten overvloede wordt in de toelichting onder andere opgemerkt dat de gemeente streeft naar een snelle behandeling van het verzoek om vooroverleg en dat de aanvrager tussentijds gevraagd kan worden nadere gegevens in te dienen. Tevens is het mogelijk dat de aanvrager tussentijds schriftelijk wordt geïnformeerd over een negatieve beoordeling, waarna de aanvrager de mogelijkheid krijgt het bouwplan aan te passen of te wijzigen. Indien het bouwplan is aangepast vanwege een negatief welstandsadvies wordt het - blijkens de toelichting - pas in behandeling genomen, nadat een schriftelijk advies door de welstandscommissie is uitgebracht en door de gemeente is verwerkt. Daarnaast wordt opgemerkt dat het verzoek om vooroverleg na een (positieve) beoordeling kan worden omgezet in een officiële aanvraag om bouwvergunning. Ook is het mogelijk om direct een officiële aanvraag om bouwvergunning in te dienen indien daaraan de voorkeur gegeven wordt. De aanvrager wordt verzocht dit kenbaar te maken, waarna de aanvraagformulieren verstrekt kunnen worden en men geïnformeerd kan worden over de te volgen procedure.

18. Met het vooroverleg heeft de gemeente Apeldoorn het burgers mogelijk gemaakt een informele beoordeling te verkrijgen van een nog in te dienen aanvraag om

bouwvergunning. Het zogeheten vooroverleg is, als (aanvullende) dienstverlening, geformaliseerd via het Reglement betreffende taken, bevoegdheden, samenstelling en werkwijze van de welstandscommissie voor Apeldoorn.

19. Op 16 augustus 2000 heeft verzoeker een ontwerp ingediend, met daarbij het verzoek om vooroverleg. De ontvangst van dit verzoek is op 23 augustus 2000 bevestigd. Naar aanleiding van het verzoek om vooroverleg heeft verzoeker gedurende de periode september 2000 tot en met februari 2001 meermalen overlegd met stedenbouwkundigen van de gemeente Apeldoorn. Op 20 maart, 3 en 24 april 2001 is een aangepast ontwerp besproken met de rayonarchitect van de welstandscommissie, waarna het ontwerp voor advisering is voorgelegd aan de welstandscommissie. In haar vergadering van 15 juni 2001 adviseerde de welstandscommissie negatief, waarna nadere overleggen plaatsvonden met de stedenbouwkundige van de gemeente Apeldoorn en de rayonarchitect van de welstandscommissie. Uiteindelijk adviseerde de welstandscommissie in september 2001 positief op het voorgelegde en aangepaste ontwerp.

20. Uit het, ter ondersteuning van het op 10 april 2002 ingediende klaagschrift, chronologische overzicht van de gebeurtenissen valt op te maken dat de officiële aanvraag om bouwvergunning is ingediend na het advies van de welstandscommissie van september 2001. Ook uit de van de gemeente Apeldoorn ontvangen stukken kan niet worden geconcludeerd dat door verzoeker eerder een officiële aanvraag om bouwvergunning is ingediend, zodat vastgesteld dient te worden dat de overleggen en advisering, welke hebben plaatsgevonden gedurende de periode augustus 2000 tot en met september 2001, hebben plaatsgevonden in het kader van het vooroverleg welstand.

21. Op grond van artikel 2.3.1. van de Bouwverordening 1996 (zie Achtergrond, onder 3.) wordt een aanvraag om bouwvergunning getoetst aan de welstandscriteria zoals aangegeven in artikel 9.1 van de bouwverordening. Blijkens de toelichting op de bouwverordening zijn de welstandscriteria bij elke toetsing aan redelijke eisen van welstand van toepassing.

22. Verzoekers klagen er over dat de directeur van de Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer hun klacht over de wijze waarop zij door ambtenaren van de gemeente Apeldoorn en de rayonarchitect van de welstandscommissie zijn begeleid ongegrond heeft verklaard. Het standpunt van verzoekers dat de gemeente eerder heldere richtlijnen en criteria had moeten geven voor de in te dienen aanvraag om een bouwvergunning verstaat de Nationale ombudsman als een klacht over de lange duur van het vooroverleg.

23. In reactie op het klaagschrift stelde de directeur, onder overname van het advies van de door de gemeente ingeschakelde advocaat, dat niet gesteld kan worden dat de lange duur van het vooroverleg aan de gemeente is toe te rekenen. Daar zou, naar de mening van de directeur, slechts van gesproken kunnen worden als er gedurende het gehele

proces momenten zijn geweest waarop door de gemeentelijke medewerkers onnodig lang is getalmd, welke momenten er niet zijn geweest. Door de directeur wordt hieromtrent onder meer verwezen naar de regelmatige overleggen welke hebben plaatsgevonden en de informatie welke aan verzoeker is verstrekt na de twee adviezen van de welstandscommissie.

24. Ook in reactie op de klacht stelt de directeur zich, namens het college, op het standpunt dat er veelvuldig contact is geweest met verzoekers en deze op de hoogte zijn gesteld van de gegeven kaders.

25. Op grond van artikel 46 van de Woningwet, zoals die gold ten tijde van de onderzochte gedraging, beslissen burgemeester en wethouders binnen 13 weken na de dag waarop zij de aanvraag om bouwvergunning hebben ontvangen, welke termijn eenmaal - met goedkeuring van de gemeenteraad - met dertien weken kan worden verdaagd. Indien het college van burgemeester en wethouders niet binnen de gestelde termijn beslissen is de bouwvergunning van rechtswege verleend.

26. Omdat deze termijn in de praktijk aan de korte kant blijkt te zijn, zeker voor omvangrijke of complexe bouwplannen, heeft de gemeente Apeldoorn het mogelijk gemaakt om vooroverleg te voeren. De gemeente streeft daarbij naar een snelle behandeling van het verzoek om vooroverleg. Na beoordeling van het verzoek wordt de aanvrager schriftelijk geïnformeerd over onder andere het bestemmingsplan en het welstandsadvies. Daarbij wordt de aanvrager geïnformeerd of voor het bouwplan (bij ongewijzigde omstandigheden) een bouwvergunning verwacht kan worden.

Niet gebleken is dat in het onderhavige geval verzoekers voordat de welstandscommissie in september 2001 zijn tweede advies had uitgebracht schriftelijk waren geïnformeerd over de beoordeling van het verzoek om vooroverleg. Hiermee heeft het vooroverleg 13 maanden geduurd.

27. Daar waar de wetgever voor de beslissing op een aanvraag om bouwvergunning uitgaat van een termijn van 13 weken, welke slechts eenmaal met toestemming van de gemeenteraad met 13 weken mag worden verlengd dient de doorlooptijd van de beoordeling van een verzoek om vooroverleg eveneens in tijd te zijn beperkt. Nu het vooroverleg 13 maanden heeft geduurd voordat verzoekers duidelijkheid hebben verkregen over de haalbaarheid van de door hen in te dienen aanvraag om bouwvergunning kan de directeur van de Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer in redelijkheid niet gevolgd worden in zijn standpunt dat de klacht van verzoekers, zoals ingediend op 10 april 2002, als ongegrond diende te worden aangemerkt.

De onderzochte gedraging is wat betreft het ongegrond verklaren van de klacht over de lange duur van het vooroverleg niet behoorlijk.

III. Ten aanzien van de klachtprocedure

1. Verzoekers klagen er tevens over dat de directeur van de Dienst Ruimtelijke Ordening en Wonen het klaagschrift van 10 april 2002 niet overeenkomstig de door de raad van de gemeente Apeldoorn op 29 januari 1998 vastgestelde 'Klachtenregeling gemeente Apeldoorn' heeft afgedaan. Verzoekers klagen er met name over dat de ontvangst van het klaagschrift niet terstond is bevestigd, de afdoeningstermijn ruimschoots is overschreden en zij niet in de gelegenheid zijn gesteld om te worden gehoord en niet op het standpunt van de gemeente hebben kunnen reageren.

2. De raad van de gemeente Apeldoorn heeft op 28 januari 1998 de "Klachtenverordening gemeente Apeldoorn" vastgesteld. Deze verordening geeft onder andere regels voor de wijze waarop een klacht moet worden ingediend, volgens welke procedure deze in behandeling dient te worden genomen en wie op een ingediende klacht dient te beslissen. Per 1 juli 1999 zijn bestuursorganen verplicht klachten met toepassing van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) te behandelen (zie Achtergrond, onder 7.).

3. Uit artikel 122 van de Gemeentewet en de uitdrukkelijke bedoeling van de wetgever daaromtrent (zie Achtergrond, onder 8.) volgt dat bepalingen van gemeentelijke verordeningen inzake een bepaald door een nieuwe hogere regeling geregeld onderwerp van rechtswege in hun geheel ophouden te gelden op het moment dat de nieuwe, hogere regeling in werking treedt. Dit geldt ook wanneer de bepalingen van gemeentelijke verordeningen zich slechts ten dele inlaten met het door een nieuwe hogere regeling geregeld onderwerp. Hieraan is uit een oogpunt van rechtszekerheid de voorkeur gegeven boven de mogelijkheid van splitsing van bepalingen in een verbindend en een onverbindend gedeelte.

Indien het gemeentebestuur handhaving van de lokale regeling gewenst acht, dient het te onderzoeken of de verordening opnieuw (al dan niet in gewijzigde vorm) kan worden vastgesteld.

4. Gelet op het vorenstaande hebben de bepalingen van de Klachtenregeling van de gemeente Apeldoorn, voor zover deze bepalingen zich geheel of ten dele inlaten met de in hoofdstuk 9 van de Awb neergelegde regeling voor de behandeling van klachten door bestuursorganen, per 1 juli 1999 hun rechtskracht verloren.

5. Gelet op het vorenstaande dient te worden geconcludeerd dat op het, namens verzoekers, ingediende klaagschrift van 10 april 2002 ten aanzien van het bevestigen van de ontvangst van het klaagschrift, de afdoeningstermijn en het horen van verzoekers de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht en niet die van de "Klachtenregeling gemeente Apeldoorn" van toepassing waren.

6. Ingevolge artikel 9:6 van de Awb (zie Achtergrond, onder 7.) dient het bestuursorgaan de ontvangst van het klaagschrift schriftelijk te bevestigen. De ontvangstbevestiging van het klaagschrift van 10 april 2002 is verstuurd op 22 mei 2002.

In zijn, namens het college van burgemeester en wethouder ingenomen, standpunt dat deze termijn te lang was kan de teamleider bestuurlijk juridische zaken worden gevolgd.

De onderzochte gedraging is wat betreft dit klachtonderdeel niet behoorlijk.

7. Ingevolge artikel 9:11 van de Awb dient het bestuursorgaan de klacht binnen zes weken af te handelen of binnen tien weken, indien een persoon of commissie is belast met de behandeling van en de advisering over klachten. Het bestuursorgaan kan de afhandeling voor ten hoogste vier weken verdagen. Bij brief van 11 juli 2002 stelde de directeur van de Dienst Ruimtelijke Ordening en Wonen verzoekers op de hoogte van zijn beslissing op het klaagschrift van 10 april 2002. De behandelingstermijn bedroeg daarmee 13 weken. Zoals ook de teamleider bestuurlijk juridische zaken, namens het college, erkent, is deze termijn te lang.

De onderzochte gedraging is wat betreft dit klachtonderdeel niet behoorlijk.

8. Ingevolge artikel 9:10 van de Awb stelt het bestuursorgaan de klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, in de gelegenheid te worden gehoord. Van het horen van de klager kan slechts worden afgezien indien de klacht kennelijk ongegrond is dan wel indien de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord.

9. In reactie op de klacht stelt de teamleider bestuurlijk juridische zaken zich, namens het college van burgemeester en wethouders, op het standpunt dat in het geval van verzoekers het gesprek met de wethouder op 6 juni 2001, gevolgd door de brief van 27 augustus 2001 van de wethouder beschouwd kunnen worden als de vereiste stappen.

In zijn standpunt kan de teamleider niet worden gevolgd. Het klaagschrift dateert van 10 april 2002, zodat het gesprek van 6 juni 2001 niet aangemerkt kan worden als het horen in het kader van de klachtbehandeling.

De onderzochte gedraging is wat betreft dit klachtonderdeel eveneens niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de directeur van de Dienst, Ruimtelijke Ordening en Wonen van de gemeente Apeldoorn, die wordt aangemerkt als een gedraging van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Apeldoorn, is gegrond.

Onderzoek

Op 10 september 2002 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift, gedateerd 10 september 2002, van de heer en mevrouw O. te Apeldoorn, ingediend door ARAG Rechtsbijstand te Leusden, met een klacht over een gedraging van de directeur van de Dienst Ruimtelijke Ordening en Wonen van de gemeente Apeldoorn.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Apeldoorn, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd het college van burgemeester en wethouders verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Vervolgens werden verzoekers in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

Het college van burgemeester en wethouders deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De reactie van verzoekers gaf aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Bij brief van 10 april 2002 wendde ARAG Rechtsbijstand zich, namens verzoekers, tot het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Apeldoorn met een klacht over de wijze waarop verzoekers in het kader van hun bouwplan waren geadviseerd door diverse ambtenaren van de gemeente Apeldoorn en de rayonarchitect van de welstandscommissie.

In zijn brief schreef de intermediair van verzoekers onder meer het volgende:

“Cliënten hebben op 22 mei 2000 een woning gekocht (...). In verband met hun wens om deze woning uit te breiden middels een opbouw op de garage hebben zij zich op 6 juli 2000 tot de afdeling Bouw -en Woningtoezicht van de gemeente Apeldoorn gewend om inzicht te verkrijgen over de mogelijkheden hieromtrent. De gemeente Apeldoorn - en dan in het bijzonder de stedenbouwkundigen en de rayonarchitect van de welstandscommissie -

is er echter niet in geslaagd cliënten hiervoor duidelijke richtlijnen en aanwijzingen te verschaffen, met als gevolg dat de totstandkoming van een ontwerp dat zowel de goedkeuring van de stedenbouwkundigen als de welstand kon wegdragen, meer dan een jaar heeft geduurd en cliënten pas op 16 januari 2002 over hun bouwvergunning konden beschikken. Het bijgevoegde chronologische feitenoverzicht en de overige stukken, waarnaar ik kortheidshalve verwijs, spreken wat dat betreft voor zich.

Langs deze weg willen cliënten dan ook hun ongenoegen uiten over de wijze waarop zij in het kader van hun bouwplan zijn "geadviseerd" door diverse ambtenaren van de gemeente Apeldoorn en de rayonarchitect van de welstandscommissie. Op zich is het niet ongebruikelijk dat een ontwerp in het kader van het vooroverleg een paar keer moet worden aangepast alvorens er een definitieve bouwaanvraag kan worden ingediend, maar de wijze waarop een en ander in casu is verlopen verdient beslist niet de schoonheidsprijs. Cliënten hebben door de hele gang van zaken enorme financiële schade geleden.

De beoordeling van het bouwplan had veel vlotter kunnen verlopen indien de stedenbouwkundigen en de rayonarchitect van de welstandscommissie zich zouden hebben beperkt tot de taak die hen in het kader van artikel 44 Woningwet bij de beoordeling van bouwplannen is toebedeeld en zij zich niet met het werkterrein van anderen hadden bemoeid en er bovendien duidelijker richting cliënten zou zijn gecommuniceerd.

De taak van de stedenbouwkundigen is om het bouwplan aan het bestemmingsplan te toetsen en die van de rayonarchitect c.q. welstandscommissie om het bouwplan - eventueel aan de hand van door de gemeente opgestelde richtlijnen - aan de redelijke eisen van welstand te toetsen. Niets meer en niets minder. In casu hebben de stedenbouwkundigen zich echter ook intensief met de toetsing van het ontwerp aan de welstandsaspecten ingelaten. In combinatie met het ontbreken van duidelijke aanwijzingen van de zijde van welstand in de persoon van de rayonarchitect, heeft dit er toe geleid dat het er voor cliënten en hun architecten niet duidelijker op is geworden en de procedure onnodig is vertraagd.

Een duidelijke aanwijzing hiervoor vormt het feit dat het uiteindelijke ontwerp dat door welstand is goedgekeurd heel dicht in de buurt komt van het eerste ontwerp, dat reeds in november 2000 (...) aan rayonarchitect (T.; N.o.) is voorgelegd. Dit eerste ontwerp is toen echter zonder opgaaf van redenen afgekeurd door de heer (T.; N.o.) en door hem niet voorgelegd aan de welstandscommissie. Het ontbreken van aanwijzingen van de rayonarchitect en de vergaande bemoeienis van met name stedenbouwkundige (V.; N.o.) met het ontwerp hebben toen geleid tot de totstandkoming van een ontwerp dat uiteindelijk pas in juni 2001 aan de welstandscommissie kon worden voorgelegd, maar daar zonder pardon van tafel werd geveegd. De door de welstandscommissie verstrekte aanwijzingen hebben toen uiteindelijk geleid tot het ontwerp waarvoor nu bouwvergunning is verleend. Vergelijking van dit ontwerp met het eerste ontwerp leert echter dat cliënten in eerste instantie op het goede spoor zaten en dat de vasthoudendheid van cliënten aan hun

programma en de gelijkvloerse koppeling van de uitbreiding met de eerste verdieping van de woning - anders dan in de brief d.d. 27 augustus 2001 door de gemeente wordt gesuggereerd - wel tot een aanvaardbare oplossing heeft kunnen leiden. Het zou de gemeente hebben gesierd indien zij dit jegens cliënten zou hebben toegegeven. In plaats daarvan wordt cliënten in de d.d. 27 augustus 2001 door (V.; N.o.) opgestelde brief echter medegedeeld dat het door architect (R.; N.o.) - na diverse overleggen met (V. en T.; N.o.) - gemaakte ontwerp niet mooi is en ook niet voldoet aan de eerder gestelde richtlijnen, terwijl dit ontwerp in mei 2001 door diezelfde (V.; N.o.) juist was goedgekeurd! Over ambtelijke willekeur gesproken. Hiermee willen cliënten maar aangeven dat de gemeente in de brief d.d. 27 augustus 2001 ten onrechte doet voorkomen alsof de vertraging voor een belangrijk deel te wijten is geweest aan hun wensenpakket. Dat is de schuld wel erg makkelijk in de schoenen van cliënten schuiven.

Dat de hele gang van zaken daarentegen aan de gemeente te wijten is geweest blijkt ook uit het feit dat de gemeente op geen enkele wijze de door haarzelf opgestelde richtlijnen m.b.t. het vooroverleg heeft nageleefd. Op het op 16 augustus 2000 ingediende ontwerp hebben cliënten nooit een schriftelijke reactie van de gemeente ontvangen, waarmee zij snel inzicht zouden hebben verkregen in de haalbaarheid van het plan. In plaats daarvan zijn cliënten keer op keer van het kastje naar de muur gestuurd waardoor het er voor hen en de architecten steeds onduidelijker op werd.

Cliënten betreuren de hele gang van zaken enorm en menen er goed aan te doen dit bij u onder de aandacht te brengen, zodat een en ander kan worden uitgezocht en toekomstig leed kan worden voorkomen. Cliënten stellen het op prijs indien u hen op korte termijn op de hoogte brengt van de uitkomsten van het onderzoek.”

2.1. Ter onderbouwing van het klaagschrift, zoals ingediend bij het college, had de intermediair van verzoekers een chronologisch feitenoverzicht en diverse overige stukken meegestuurd.

In het chronologisch overzicht wordt onder andere aangegeven dat verzoeker zich op 3 juli 2000, nadat hij eerst zelf enige schetsontwerpen voor de beoogde uitbreiding van zijn woning had gemaakt, telefonisch tot de afdeling Bouw- en Woningtoezicht van de gemeente Apeldoorn wendde met het verzoek om richtlijnen voor de mogelijkheden van een woninguitbreiding.

2.2. Tijdens zijn bezoek aan de balie van de afdeling Bouw- en Woningtoezicht op 6 juli 2000 ontving verzoeker afschriften van de 'Stedenbouwkundige en architectonische eisen', zoals die golden voor te bebouwen kavels in het plan 'Het Villabos'. De architectonische eisen, zoals die waren geformuleerd voor het type 'traditionele woning', zouden ook van toepassing zijn op de woning van verzoekers. Daarnaast ontving verzoeker een afschrift van de in het vigerende bestemmingsplan opgenomen bebouwingsvoorschriften en werd verzoeker door de betrokken ambtenaar verwezen naar het architectenburo dat de door

verzoekers gekochte woning had ontworpen. De vraag van verzoeker of de beoogde verbouwing, gelet op de geplande verhuizing, gerealiseerd zou kunnen worden binnen een jaar werd tijdens zijn bezoek aan de balie bevestigend beantwoord. Na overleg met de bouwkundige van dit bureau werd namens verzoeker op 16 augustus 2000 een ontwerp ingediend, met daarbij een aanvraag voor vooroverleg met de gemeente. Bij brief van 23 augustus 2000 bevestigde het hoofd van de afdeling Bouwtoezicht en Monumenten de ontvangst van het verzoek om vooroverleg. In deze ontvangstbevestiging staat onder meer het volgende opgenomen:

“Tijdens het vooroverleg wordt onderzocht of er voor het door u ingediende bouwplan een toestemming kan worden verleend. In een brief berichten wij u of het plan voldoet aan de gestelde wettelijke voorschriften en zo niet, welke aanpassingen en/of aanvullingen u dient aan te brengen. In die brief wordt dan tevens aangegeven op welke wijze uw verzoek kan worden omgezet in een officiële aanvraag.”

2.3. Op 18 oktober 2000 had verzoeker een afspraak met een stedenbouwkundige van de gemeente Apeldoorn, de heer L. Tijdens dit gesprek deelde deze stedenbouwkundige verzoeker mee dat het beter was geweest als hij op 6 juli 2000 direct naar hem was doorgestuurd, aangezien de gemeente het beleid hanteerde om op de locatie waar verzoekers woning is gelegen uitsluitend zogeheten 'parallelkappen' op de woningen toe te staan en niet de door verzoeker geschetste 'dwarskap'. Verzoeker werd door de stedenbouwkundige verwezen naar een andere architect, de heer G.

2.4. Na overleg met verzoeker en separaat de stedenbouwkundige werd door architect G. in november 2000 een nieuw ontwerp ingediend ten behoeve van het vooroverleg welstand, alhoewel het ontwerp niet aansloot bij de wensen van verzoekers zelf. Nadat het voorgelegde ontwerp was afgewezen vond er op 12 december 2000 een overleg plaats tussen verzoekers, de geraadpleegde architect en twee stedenbouwkundigen van de gemeente Apeldoorn, waaronder de stedenbouwkundige specifiek aangesteld voor de wijk waarin verzoekers woning is gelegen, de heer V.

2.5. Tijdens dit overleg werden, gelet op de negatieve beoordeling door de rayonarchitect van de welstandscommissie, door laatstgenoemde stedenbouwkundige, diverse alternatieven genoemd, waaruit verzoeker opmaakte dat er - vanuit een stedenbouwkundige visie - meerdere mogelijkheden waren. Op basis van het gesprek werden op 5 januari 2001 nieuwe ontwerpen ingediend.

2.6. Op 16 januari 2001 deelde de wijkstedenbouwkundige verzoeker telefonisch mee dat van de eerder gesuggereerde oplossingen, slechts de variant met parallelkap acceptabel zou zijn. Na besprekingen van het voorstel met de wijkstedenbouwkundige in januari en februari 2001, werd het - inmiddels enigszins aangepaste - ontwerp op 20 maart, 3 en 24 april 2001 besproken met de rayonarchitect van de welstandscommissie en op 15 mei 2001 voor behandeling ingeleverd bij de secretaris van de welstandscommissie.

2.7. In haar vergadering van 15 juni 2001 adviseerde de welstandscommissie negatief over het ingediende ontwerp. Uit telefonische contacten met een ambtenaar van de afdeling Bouw- en Woningtoezicht maakte verzoeker op dat het college van burgemeester en wethouders, met voorbijgaan aan het negatieve welstandsadvies, bouwvergunning zou kunnen afgeven. Eind juli werd verzoeker echter telefonisch meegedeeld dat het college geen bouwvergunning zou afgeven met voorbijgaan aan het negatieve welstandsadvies.

2.8. Op 21 augustus 2001 vond er wederom overleg plaats tussen verzoeker, de wijkstedenbouwkundige en de rayonarchitect van de welstandscommissie. Tijdens dit gesprek werden de verschillende door verzoeker geschetste ontwerpen doorgenomen en werd tevens afgesproken opnieuw te overleggen met de architect.

2.9. Op 7 september 2001 werd een, door een derde architect, gemaakt ontwerp ingediend bij de gemeente en doorgeleid aan de welstandscommissie. Na enige aanpassing werd door de welstandscommissie positief geadviseerd omtrent het voorgelegde ontwerp, waarna de aanvraag verder werd verwerkt en ingediend. In december 2001 werd de oorspronkelijke aanvraag, zoals ingediend op 16 augustus 2000, aangepast omdat deze aanvraag nog op naam van de oorspronkelijke aannemer stond waarna op 15 januari 2002 de bouwvergunning werd afgegeven.

3. Door de intermediair van verzoekers waren, bij de indiening van het klaagschrift bij het college, tevens afschriften meegestuurd van de correspondentie van verzoeker met de wethouder ruimtelijke ordening naar aanleiding van het gesprek dat verzoeker op 6 juni 2001 had gevoerd met de betrokken wethouder.

Bij brief van 7 juni 2001 wees verzoeker de betrokken wethouder er onder meer op dat de in juli 2000 door de gemeente toegestuurde regels uitermate globaal waren en alle door verzoeker indertijd geschetste ontwerpen voldeden aan deze regels. Verzoeker schreef van mening te zijn dat de gemeente zich óf aan de, via de gestelde globale regels, geboden vrijheid diende te houden en niet gaandeweg nadere regels diende te stellen óf van tevoren duidelijke transparante regels diende op te stellen, waar een ieder zich aan dient te houden. Aan het slot van zijn brief schreef verzoeker ervan uit te gaan dat het college van burgemeester en wethouders zijn verantwoordelijkheid wist en, ook indien de welstandscommissie met een negatief advies zou komen, het bebouwingsvoorstel met de grootst mogelijke spoed zou goedkeuren.

4. In haar reactie van 27 augustus 2001 schreef de wethouder ruimtelijke ordening dat bij de uitgifte van de kavels in het plan 'Het Villabos' op het bestemmingsplan aanvullende algemene bouwregels en richtlijnen zijn meegegeven die ook van toepassing zijn op de door verzoeker te ontwikkelen woning. De belangrijkste richtlijn voor het deel van 'Het Villabos', waarin ook de woning van verzoeker is gelegen, is dat de hoofdvorm van de woning wordt bepaald door een of twee bouwlagen met een zadeldak. De nokrichting van dit woningtype staat loodrecht op de weg. In verband met het open en groene karakter van

'Het Villabos', dienen bijgebouwen ondergeschikt te zijn en te blijven aan de woning.

De betrokken wethouder schreef tevens dat onder andere niet met de door verzoeker gemaakte ontwerpen kon worden ingestemd, omdat een woning met dwarskap niet paste binnen het gebied of omdat het bijgebouw na aanpassing niet meer ondergeschikt was aan de woning. Aan het slot van haar brief stelde de wethouder dat er vanuit de zijde van de gemeente voldoende heldere aanwijzingen en richtlijnen waren gegeven om tot een aanvaardbare oplossing te komen, doch dat het door verzoeker vasthouden aan het door hem gewenste pakket van eisen waarschijnlijk niet tot een aanvaardbare oplossing zou leiden. Omdat het op 16 mei 2001 ingediende plan, naar de mening van de wethouder, niet aanvaardbaar was, werd verzoeker aangeraden de aangedragen suggesties ernstig te overwegen.

5. Daarnaast bevatte de brief van de intermediair van verzoeker een afschrift van het op 11 juli 2001 door verzoeker ontvangen negatieve advies van de welstandscommissie. In haar, aan het college van burgemeester en wethouders gerichte, advies van 2 juli 2001 schreef de commissie dat de kern van het probleem, naar de mening van de commissie en van de stedenbouwkundige van de gemeente Apeldoorn, zat in de toegevoegde bouwmassa, welke bijna net zo groot was als de hoofdvorm. Geadviseerd werd de plannen nog eens in hoofdaanpak te heroverwegen en een meer op de omgeving passend ontwerp te ontwerpen door meer uit te gaan van een heldere hiërarchie in hoofdmassa en aanbouw, bijvoorbeeld door de bestaande hoofdmassa te verlengen in combinatie met een aanbouw.

6. Naar aanleiding van het ontvangen welstandsadvies en een telefonisch onderhoud op 13 juli 2001, wendde verzoeker zich op 14 juli 2001 tot de afdeling Bouw- en Woningtoezicht. In zijn brief schreef verzoeker onder meer dat het hem bevreemde dat de commissie tot haar negatieve advies kwam, omdat het aan de commissie voorgelegde ontwerp reeds drie keer onderwerp van gesprek was geweest met de rayonarchitect en voortvloeide uit de betrokkenheid van de stedenbouwkundige. Daarnaast schreef verzoeker dat het door de commissie mondeling gegeven advies, om bij de afdeling Bouw- en Woningtoezicht de bouwvoorschriften op te vragen niet in het advies stond opgenomen, terwijl dat precies datgene was wat verzoeker in juli 2000 had gedaan.

7. Op 22 mei 2002 deelde de directeur van de Dienst Ruimtelijke Ordening en Wonen de intermediair van verzoekers mee dat de klacht, zoals ingediend bij brief van 10 april 2002, in behandeling was genomen en dat, vanwege de complexe materie, externe juridische ondersteuning was ingeroepen bij een advocatenkantoor te Arnhem met het verzoek over de klacht te adviseren.

8. In zijn advies van 14 juni 2002 schreef de door de gemeente ingeschakelde advocaat onder meer het volgende:

“Voorop dient te worden gesteld dat de heer (verzoeker; N.o.) zich begin juni 2001 al over de gang van zaken heeft beklagd bij wethouder (T.; N.o.). Bij brief van 28 (bedoeld wordt 27; N.o.) augustus 2001 is door de wethouder inhoudelijk ingegaan op deze klacht.

Kennelijk heeft de familie (verzoeker; N.o.) deze beantwoording als ongenoegzaam ervaren. De toen kenbaar gemaakte klacht behelsde het ontbreken van duidelijke richtlijnen. In genoemde brief van de wethouder is een uiteenzetting gegeven van de hier van toepassing zijnde bestemmingsplanbepalingen en de richtlijnen die specifiek voor de bebouwing van "het Villabos" waren ontwikkeld. Daarbij werd aangegeven dat deze richtlijnen als toetsingskader voor de Welstandscommissie gelden.

Tevens is in de brief uiteengezet welke uitgangspunten (blijkens bedoelde richtlijnen) voor de bebouwing van het perceel van (verzoekers; N.o.) van belang en mitsdien bij de toetsing van bouwplannen aan de orde waren.

Vervolgens is in de brief een uiteenzetting gegeven over de gang van zaken met betrekking tot de toetsing van de bouwplannen die in het kader van het vooroverleg door (verzoekers; N.o.) op verschillende tijdstippen waren voorgelegd. Daarbij is tevens aangegeven dat de gemeentelijke stedenbouwkundige diverse concrete suggesties heeft gedaan om tot een ontwerp of bouwplan te komen die enerzijds zou beantwoorden aan de uitbreidingswens en anderzijds aan de stedenbouwkundige- en welstandseisen.

In de thans voorliggende klachtbrief wordt wederom dezelfde klacht geuit: "de Gemeente is er niet in geslaagd duidelijke richtlijnen en aanwijzingen te verschaffen voor uitbreidingsmogelijkheden". Daarbij wordt evenwel niet ingegaan op de inhoud van de brief van de wethouder, op een hieronder nader te bespreken onderdeel na.

Er wordt wel verwezen naar een chronologisch feitenoverzicht. Uit dit overzicht valt op te maken dat de familie (verzoekers; N.o.) het niet eens is met de weergave van de gang van zaken zoals gemeld in de brief van de wethouder.

Uit de besprekingen die ik achtereenvolgens gevoerd heb met (de ambtenaar Bouw- en Woningtoezicht, de stedenbouwkundigen L. en V. en de baliemedewerker; N.o.) heb ik moeten opmaken dat de uiteenzetting die de wethouder in de brief van 28 augustus 2001 heeft gegeven niet onjuist is geweest.

Het zou te ver voeren hier op ieder punt als in het chronologisch overzicht weergegeven, in te gaan. Een aantal punten lijken hier cruciaal en daar ga ik hier nader op in.

Op het eerste gezicht wekt het bevreemding dat het ontwerp op basis waarvan de bouwvergunning is verleend in belangrijke mate gelijkens vertoont met het eerste ontwerp (...). Dit laatste zou volgens (verzoekers; N.o.) in november 2000 door de (rayonarchitect; N.o.) zijn afgekeurd. Naar mijn idee kan dit zo niet gesteld worden. Weliswaar bestonden er bij de (rayonarchitect; N.o.) bedenkingen tegen dit ontwerp, (mede gelet op een min of

meer vergelijkbaar geval in het verleden) van een toen resoluut afwijzen van dit plan door de rayonarchitect kan niet gesproken worden. Dit valt ook op te maken uit de suggesties die de heer (V.; N.o.) (middels opmerkingen) heeft gedaan om het plan op onderdelen aan te passen.

Uitdrukkelijk heb ik bij de heer (V.; N.o.) nagevraagd waarom dit plan, al dan niet aangepast, niet nader besproken is met de rayonarchitect, danwel waarom dit niet, al dan niet op aandringen van de architect, ter beoordeling aan de Welstandscommissie is voorgelegd. Naar zijn herinnering was het de familie (verzoekers; N.o.) zelf geweest die aangaf verder te willen afzien van het ontwerp (...) en dat daarom dit ontwerp in de daaropvolgende fase niet meer aan de orde is geweest.

Dit strookt met het gegeven dat (verzoeker; N.o.) zelf vervolgens andersoortige ontwerpen aan de heer (V.; N.o.) heeft voorgelegd en daaropvolgend ook een andere architect in de arm heeft genomen.

Tegen deze achtergrond kan niet gesteld worden dat door toedoen van de heer (V.; N.o.) en/of de (rayonarchitect; N.o.) de familie (verzoekers; N.o.) van het goede spoor is geraakt.

Terzake van het ontwerp (...) is hier nog zijdelings opgemerkt, dat blijkens navraag de heer (L.; N.o.) geenszins "harde" eisen had gesteld omtrent materiaalgebruik, zoals toepassing van geëmailleerd glas. Naar zijn zeggen was toepassing daarvan het idee van de (architect; N.o.), niet van hem.

Een ander cruciaal punt in het chronologisch overzicht wordt gevormd door de uitspraken die de heer (V.; N.o.) zou hebben gedaan op de bespreking van 12 december 2000, in die zin dat er meer c.q. ruimere stedenbouwkundige- of welstandsmogelijkheden zouden bestaan dan voordien aangenomen.

Navraag hieromtrent levert mij op dat de heer (V.; N.o.) geenszins heeft aangegeven dat de toetsingskaders waren verruimd of dat deze ruimer mochten worden geïnterpreteerd. Wel heeft hij, zoals ook in de brieven van de wethouder is aangegeven, gewezen op andere bouw mogelijkheden.

Een derde belangrijk punt in het chronologisch overzicht is de weergave van de gang van zaken bij de beoordeling door de heren (V.; N.o.) en (de rayonarchitect; N.o.) van de ontwerpen van de heer (R.; N.o.) meer in het bijzonder die van het ontwerp dat in juni 2001 aan de Welstandscommissie werd voorgelegd. Daarover wordt in het overzicht tenminste de indruk gewekt dat de (stedenbouwkundige en de rayonarchitect; N.o.) hadden ingestemd met dit ontwerp. Uit de door de (stedenbouwkundige; N.o.) aan mij gegeven verklaring moet ik opmaken dat moet worden gesproken van het tegendeel. Noch hij noch de (rayonarchitect; N.o.) was van mening dat het ontwerp welstandstechnisch als aanvaardbaar moest worden beschouwd. Aangezien zij er niet in slaagden dat duidelijk te

maken aan (verzoekers; N.o.), dan wel aan hun architect, lag het in de rede dat het ontwerp moest worden voorgelegd aan de Welstandscommissie. Aldus zou de familie (verzoekers; N.o.) meer duidelijkheid krijgen.

In de brief (...) wordt aangegeven dat hier bedoeld ontwerp het resultaat is van vergaande bemoeienis van de (stedenbouwkundige; N.o.) danwel van "overleggen" met de (stedenbouwkundige en de rayonarchitect; N.o.) en dat dit ontwerp was goedgekeurd door de (stedenbouwkundige; N.o.). Deze constatering stroken niet met de bovenomschreven feitenweergave die ik van de (stedenbouwkundige; N.o.) heb vernomen.

Het verwijt als verwoord in de brief (...) dat de Gemeente met het weergegevene hierover in de brief van 28 augustus 2001 de werkelijkheid geweld aandoet is dus niet juist.

Dat ook de familie (verzoekers; N.o.) zelf geen al te hoge verwachtingen omtrent de uitkomst van het welstandsadvies koesterde valt af te leiden uit het feit dat zij zich hangende het advies van de commissie tot de wethouder wendden.

Uit de brief (...) maak ik op dat de klacht mede is gebaseerd op de gedachte dat de beoordeling van het bouwplan vlotter had kunnen verlopen als de stedenbouwkundigen en rayonarchitect zich ieder aan de hen wettelijk toebedeelde taak hadden gehouden terzake het navolgende. In het (...) genoemde artikel 44 van de Woningwet is aangegeven dat de vraag of een bouwwerk aan redelijke eisen van welstand voldoet door Burgemeester en Wethouders wordt beoordeeld. De welstandstoets is derhalve een taak die genoemd College is toebedeeld. De bemoeienis van de gemeentelijke stedenbouwkundige met de toetsing aan de welstandscriteria is dus formeel als niet onjuist aan te merken.

De klacht dat de Gemeente niet overeenkomstig de in de brochure aangegeven werkwijze heeft gehandeld door niet schriftelijk te informeren, komt mij in de onderwerpelijke kwestie wat gezocht voor, in die zin dat er in deze zaak nogal wat gelegenheden zijn geweest waarbij van gedachten is gewisseld over het verkrijgen van een aanvaardbaar bouwplan. Mondeling overleg daarover brengt met zich dat veel sneller informatie kan worden uitgewisseld dan dat daar schriftelijk over wordt gecommuniceerd.

Bovendien is deze klacht feitelijk niet juist. Uit het gemeentelijk bouwplandossier blijkt dat op 25 augustus 2000 aan de indiener van de aanvraag de ontvangst schriftelijk is bevestigd. Ook heeft (verzoeker; N.o.) van de wethouder uitvoerige schriftelijke informatie ontvangen. Het eerste advies van de Welstandscommissie is toegezonden aan (verzoekers; N.o.) en nadat het tweede advies was ontvangen heeft de Gemeente weer schriftelijk geïnformeerd over de voortgang.

Daarnaast, zo heb ik begrepen, is de betrokkenheid van de stedenbouwkundige juist materieel van belang, althans is deze bemoeienis in de praktijk in het belang van de aanvrager. Doorgaans wordt een actieve bemoeienis van de stedenbouwkundige bij het

aftasten van de welstandstechnische mogelijkheden, in het kader van het vooroverleg, als positief ervaren.

Door mij is nog onderzocht of gesteld kan worden dat de lange duur van het vooroverleg in deze kwestie aan de Gemeente is toe te rekenen. Daar zou van gesproken kunnen worden als gedurende het gehele proces momenten zijn geweest waarop door de gemeentelijke medewerkers onnodig lang is getalmd. Deze momenten zijn er niet geweest.

Alles overziend kom ik tot de conclusie dat er geen reden is om de klacht gegrond te bevinden.”

9. Bij brief van 11 juli 2002 deelde de directeur van de Dienst Ruimtelijke Ordening en Wonen de intermediair van verzoekers, in reactie op het klaagschrift van 10 april 2002, mee geen aanleiding te hebben gevonden om tot een andere conclusie te komen dan die in het rapport van de ingeschakelde advocaat staat weergegeven.

B. Standpunt verzoeker

Voor het standpunt van verzoekers wordt verwezen naar de klachtformulering onder Klacht.

Ter onderbouwing van de klacht schreef de intermediair van verzoekers onder meer het volgende:

“De gemeente Apeldoorn heeft voor de afhandeling van klachten een Klachtenregeling vastgesteld (...). De gemeente heeft de klacht van cliënten echter niet afgehandeld op de wijze zoals zij zelf heeft voorgeschreven. Zo is de ontvangst van de klacht niet terstond bevestigd en is de afdoeningstermijn - zonder verdagingbericht - ruimschoots overschreden. Belangrijker is echter nog dat cliënten niet in de gelegenheid zijn gesteld om te worden gehoord en niet hebben kunnen reageren op het standpunt van de gemeente. Wel heeft de gemeente een dure advocaat in de arm genomen en deze een onderzoek laten instellen naar de klacht. Deze advocaat heeft echter niet meer gedaan dan gesprekken gevoerd met de betrokken ambtenaren en hiervan verslag gedaan aan de directeur van de Dienst ROW. Vervolgens heeft de directeur zich achter de conclusie van de (advocaat; N.o.) geschaard.

Het eenzijdige beeld dat door de (advocaat; N.o.) wordt geschetst komt totaal niet overeen met de werkelijke gang van zaken. De wijze waarop de gemeente de klacht van cliënten heeft afgehandeld is echter wel illustratief voor de wijze waarop de gemeente met het bouwplan van cliënten is omgegaan.

De (advocaat; N.o.) merkt op dat in de brief (...) van de wethouder (...) een duidelijke uiteenzetting is gegeven van de richtlijnen. Echter, waar het in deze kwestie nu juist om gaat is dat de gemeente deze duidelijkheid veel eerder had moeten verstrekken. Ten tijde

van voornoemde brief waren cliënten al meer dan een jaar aan het zwemmen! Ondanks het feit dat er nogal wat gelegenheden zijn geweest, waarbij met elkaar van gedachten is gewisseld, zoals de (advocaat; N.o.) terecht opmerkt, is de gemeente er niet in geslaagd om de benodigde duidelijkheid te verschaffen en werd eerder gegeven ruimte later weer ingetrokken. Na een jaar overleg, zonder resultaat, maar wel met een verhuizing in het vooruitzicht, hebben cliënten zich ten einde raad tot de wethouder gewend in de hoop het proces te kunnen versnellen. Tijdens het gesprek met de wethouder heeft de heer (V.; N.o.) ook toegegeven dat er te weinig duidelijkheid is verschaft.

De (advocaat; N.o.) merkt (...) op dat de welstandstoets een taak is die het college is toebedeeld. De bemoeienis van de gemeentelijke stedenbouwkundige met de toetsing aan de welstandscriteria is dus formeel als niet onjuist aan te merken, aldus de (advocaat; N.o.). De besluitvorming over het al dan niet voldoen aan redelijke eisen van welstand is dan wel een bevoegdheid van het college, maar het college dient zich op grond van artikel 48 Woningwet te laten adviseren door een commissie van onafhankelijke deskundigen, de welstandscommissie. De gemeente zal dus in de gaten moeten houden of het welstandsadvies zorgvuldig tot stand is gekomen en of het welstandsadvies zich richt naar de bouwmogelijkheden die het bestemmingsplan biedt, maar de bemoeienis van de gemeente gaat niet zover dat zij zich ook inhoudelijk met de welstandsaspecten kan inlaten. In casu is dat echter wel gebeurd, waardoor het er niet overzichtelijker op is geworden.

De praktijk is vaak zo dat bouwplannen eerst door een gemandateerde van de welstandscommissie - de zgn. rayonarchitect - worden beoordeeld. Indien de rayonarchitect met het bouwplan kan instemmen, wordt het bouwplan aan de voltallige welstandscommissie voorgelegd. In dat kader heeft het cliënten dan ook zeer bevreemd dat hun bouwplan in juni 2001 rigoreus door de welstandscommissie van tafel werd geveegd. De (advocaat; N.o.) weet er een mooie draai aan te geven met zijn opmerking dat het bouwplan alleen aan de welstandscommissie is voorgelegd, omdat noch de heer (V.; N.o.), noch de heer (T.; N.o.) erin zouden zijn geslaagd cliënten duidelijk te maken dat het ontwerp welstandstechnisch als onaanvaardbaar moest worden beschouwd. Het zal toch zeker niet de eerste keer zijn geweest dat (V.; N.o.) en (T. N.o.) een dergelijke boodschap moesten overbrengen.

Als reactie op de stelling van cliënten dat de gemeente de door haarzelf opgestelde richtlijnen niet heeft nageleefd wordt door de (advocaat; N.o.) nog opgemerkt dat er op 25 augustus 2000 een ontvangstbevestiging is verzonden en dat cliënten ook van de wethouder uitvoerige schriftelijke informatie hebben ontvangen. Een ontvangstbevestiging betreft uiteraard geen inhoudelijke reactie, waarmee cliënten uit de voeten zouden hebben gekund. De uitvoerige schriftelijke informatie van de wethouder betrof geen inhoudelijke reactie op het ontwerp, maar moet meer worden beschouwd als het schoonvegen van het straatje van de gemeente. Ook de andere correspondentie waarnaar door (de advocaat; N.o.) wordt verwezen had geen betrekking op het eerste ontwerp.

Cliënten betreuren de wijze waarop de gemeente Apeldoorn met hun klacht is omgegaan. Zoals hierboven al aangegeven is deze handelswijze illustratief voor de wijze waarop door de gemeente met het bouwplan van cliënten is omgegaan en waardoor het hele proces onnodig lang heeft geduurd en cliënten een enorme financiële strop hebben geleden. Cliënten hebben de hele gang van zaken aan de orde willen stellen bij de gemeente met de bedoeling toekomstig leed in de toekomst te kunnen voorkomen. Cliënten hebben echter de indruk dat de boodschap niet tot de gemeente is doorgedrongen, gezien de wijze van afhandeling van hun klacht.”

C. Standpunt college van burgemeester en wethouders

1. Op 14 november 2002 reageerde de directeur van de Dienst Ruimtelijke Ordening en Wonen, namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Apeldoorn, op het klachtonderdeel inzake het ongegrond verklaren van het ingediende klaagschrift.

Namens het college reageerde de teamleider bestuurlijk juridische zaken van de dienst Veiligheid, Recht & Burgerzaken van de gemeente Apeldoorn op het klachtonderdeel, inzake de gemeentelijke klachtenverordening.

In voornoemde reactie werd de Nationale ombudsman, namens het college, onder meer het volgende meegedeeld:

“De klacht betreft twee onderdelen:

1. Het ongegrond verklaren van het klaagschrift van 10 april 2002 over de manier waarop verzoekers door ambtenaren van de gemeente Apeldoorn en de rayonarchitect van de welstandscommissie over een in te dienen bouwaanvraag zijn begeleid en geadviseerd;

In de begeleidende brief (...) wordt deze klacht nader gespecificeerd:

a) De gemeente heeft een advocaat in de arm genomen en deze een onderzoek laten instellen naar de klacht. Deze advocaat heeft een eenzijdig beeld geschetst dat niet overeenkomt met de werkelijke gang van zaken.

b) De gemeente had eerder duidelijkheid moeten verstrekken dan ten tijde van de brief van de wethouder (28/08/01).

c) De gemeente is er ondanks de vele contacten niet in geslaagd duidelijkheid te verschaffen en daarnaast is geboden ruimte later weer ingetrokken.

d) De gemeente heeft zich inhoudelijk met de welstandsaspecten ingelaten en de stelling is dat de gemeente dit niet zou mogen doen.

e) De welstandscommissie heeft een plan verworpen, terwijl het plan eerder door de rayonarchitect aanvaardbaar zou zijn geacht. Dit feit heeft de klagers bevreed.

f) De klagers betreuren de wijze waarop de gemeente met hun klacht is omgegaan en hebben de indruk dat de boodschap van de klacht niet tot de gemeente is doorgedrongen.

(...)

2) De afhandeling van het klaagschrift zou niet zijn geschied overeenkomstig de door de raad van de gemeente Apeldoorn op 29 januari 1998 vastgestelde klachtenregeling. Dit laatste met inachtneming van uw verzoek aan te geven of de genoemde klachtenregeling opnieuw is vastgesteld na het in werking treden van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht.

In de begeleidende brief (...) wordt deze klacht nader gespecificeerd:

a) De ontvangst van de klacht is niet terstond bevestigd.

b) De termijn van afdoening is ruimschoots overschreden.

c) De klagers zijn niet in de gelegenheid gesteld om te worden gehoord en te reageren op het standpunt van de gemeente.

Ik ga puntsgewijs in op de diverse onderdelen van de klacht:

Ad. 1 a. Het is aan de directeur van de dienst waartegen de klacht zich richt om de afhandeling van de klacht te verzorgen. In het algemeen is het gebruikelijk dat iemand binnen de dienst hiermee belast wordt. In het algemeen is dat het betrokken afdelingshoofd. In dit geval betrof het echter minstens twee afdelingen en de Welstandscommissie en was er bovendien al mondeling en schriftelijk door de wethouder gereageerd. Uit oogpunt van zorgvuldigheid heb ik besloten om een buitenstaander (...) in opdracht van de gemeente naar de klacht te laten kijken. Een buitenstaander waarvan verwacht mocht worden dat deze uit vakmatig oogpunt tot een onafhankelijk oordeel en advies zou kunnen komen. Naar mijn oordeel heeft hij dat ook gedaan.

Ad. 1 b, c & d. De woning van (verzoekers; N.o.) maakt deel uit van een complex woningen die door de eigenaren zelf zijn gebouwd onder supervisie van een architect die door de gemeente is aangesteld. Die gang van zaken is ingegeven door het feit dat de gemeenteraad bij de vaststelling van het bestemmingsplan heeft bepaald dat dit gebied een zekere kwaliteit dient te hebben. Daarom is een kenschets gegeven over de gewenste architectuur. Het is vooral tegen die achtergrond gewenst dat latere grote veranderingen aan de woning zoals door (verzoekers; N.o.) beoogd, ook begeleid worden. Die wenselijkheid wordt eveneens gerechtvaardigd vanwege de overige buurtbewoners. Het is immers van belang dat de gezamenlijk bereikte kwaliteit wordt behouden. Het is overigens

niet zo dat alleen in deze situatie een dergelijke begeleiding wordt gegeven. Ook in andere gebieden is een vergelijkbare situatie aan de orde.

Het is van belang dat de Welstandscommissie zich bij haar oordeelsvorming houdt aan de door de gemeenteraad vastgestelde stedenbouwkundige en overige kaders. Die kaders liggen zoals gezegd deels vast in het bestemmingplan. Het college heeft de plicht om het welstandsadvies te beoordelen op inhoud in relatie tot de vastgestelde kaders. Dat gaat verder dan een marginale toets. Bij plannen als hier aan de orde vraagt de Welstandscommissie voorafgaand aan de behandeling van het bouwplan naar de opvattingen van de stedenbouwkundige in relatie tot de vastgestelde kaders. Het begeleiden van bouwaanvragen door de gemeentelijke stedenbouwkundigen moet dan ook vooral gezien worden als een service aan de initiatiefnemer teneinde een soepele welstandsbeoordeling te bereiken en niet als een poging om belemmeringen op te werpen.

Er is veelvuldig contact geweest en (verzoekers; N.o.) zijn op de hoogte gesteld van de eerder genoemde kaders. Specifiek de heer (V.; N.o.) treedt veel op in de rol van supervisor en is daarin vaak succesvol in het bereiken van kwalitatief goede resultaten. In sommige gevallen, wanneer bij de initiatiefnemer zelf al zeer specifieke en doorgewerkte ideeën hebben postgevat, is het bereiken van of vasthouden aan de door de gemeente na te streven doelstellingen uiterst lastig. In enkele gevallen, zoals ook in het geval van (verzoekers; N.o.), wordt de meerwaarde van zijn inbreng niet herkend. Dat doet echter niets af aan zijn intenties, opdracht en grondhouding. Hij is (mede) verantwoordelijk voor het realiseren van de stedenbouwkundige ambities voor dit gebied. In dat verband dient hij de initiatiefnemer zo goed en helder mogelijk te informeren en van advies te dienen. Door de stedenbouwkundige en door de rayonarchitect kan echter slechts worden geadviseerd en kunnen mogelijkheden worden gesuggereerd, zoals ook in dit geval. Het blijft immers te allen tijde aan de initiatiefnemer om een ontwerp te (doen) maken.

Ad. 1 e. Voor de goede orde constateer ik dat het plan van architect (G.; N.o.), dat zoveel zou lijken op het uiteindelijk resultaat, slechts is voorgelegd in het schetsstadium, maar vervolgens niet is uitgewerkt en dan ook niet is ingediend ter toetsing. Na het plan van de heer (G.; N.o.) hebben (verzoekers; N.o.) zelf een andere architect in de arm genomen. De rayonarchitect is door de commissie gemandateerd om bouwplannen waarvan bekend is hoe de commissie in de regel adviseert, af te doen. De rayonarchitect is in ieder geval niet bevoegd om een negatief advies te geven. Dergelijke plannen worden altijd in de commissie behandeld. Ook is een eventueel positief oordeel van de rayonarchitect in eerste aanleg geen garantie dat de commissie eveneens positief zal oordelen. De commissie formuleert een advies aan het college van B&W binnen de gegeven stedenbouwkundige kaders op basis van een eigen en zelfstandig oordeel.

Het eerste plan dat ter beoordeling is voorgelegd, is door de welstandscommissie op 15 juni 2001 afgewezen op grond van het bouwvolume. Het volgende ontwerp dat is ingediend had een kleiner bouwvolume en is vervolgens na wijziging van details en

materiaalgebruik goedgekeurd. Vermeld moet worden dat vanaf het eerste contact in september 2000 reeds is aangegeven dat het bijgebouw ondergeschikt dient te zijn aan het hoofdgebouw (de woning) qua bouwmassa en nokrichting.

Een en ander maakt duidelijk dat er in de voorfase bij alle betrokkenen sprake is geweest van een worsteling tussen het beoogde programma, de stedenbouwkundige kaders en de architectonische vormgeving. Dat is ook door de wethouder in een brief aangegeven. Het plan (G.; N.o.) werd onder voorbehoud van enige wijzigingen niet onhaalbaar geacht. Ik moet constateren dat het uiteindelijk goedgekeurde ontwerp en het schetsontwerp van de heer (G.; N.o.) in ieder geval qua detaillering en materiaalgebruik verschillen. Tenslotte kan ook nog gezegd worden dat het bouwvolume in het uiteindelijk goedgekeurde ontwerp in ogen van de gemeente nog zeer fors is en goedkeuring in feite (mede) mogelijk is geworden door inschikkelijkheid jegens (verzoekers; N.o.).

Ad. 1 f. Gegeven het feit dat ik een onafhankelijke buitenstaander heb belast met de behandeling van de klacht en gegeven de bovengeschetste feitelijkheden ben ik van oordeel dat de klacht uiterst serieus is genomen. Bovendien bestaat er van gemeentezijde consideratie jegens (verzoekers; N.o.).

Dat mijn eindoordeel niet tegemoet komt aan de verwachtingen van (verzoekers; N.o.) kan ik begrijpen. De verwachtingen zijn naar mijn stellige mening mede ingegeven door enerzijds een grote spanning tussen het gewenste programma en de mogelijkheden die de gemeentelijke kaders bieden en anderzijds een idee over de rollen die naar oordeel van (verzoekers; N.o.) door de stedenbouwkundige en rayonarchitect gespeeld hadden moeten worden. Ten aanzien van deze rollen heb ik hierboven de feitelijke situatie zoals die binnen de gemeente geldt, weergegeven.

Ondanks het feit dat de klacht naar mijn oordeel niet gegrond is, is het wel zo dat ook hier een les getrokken wordt: in vergelijkbare situaties overweeg ik in een eerder stadium (tijdelijk) anderen bij de dialoog te betrekken teneinde de communicatie soepeler te laten verlopen. Kennelijk heeft het gesprek met de wethouder hier zo'n effect gehad.

(...)

Ad. 2a. De ontvangstbevestiging van de klacht dient terstond te gebeuren (artikel 2.3 van de klachtenregeling). Daarbij dient tevens opgegeven te worden wie de klacht in behandeling neemt. Gezien het complexe karakter van de klacht, zie ook beantwoording bij 1a. is er enige tijd overheen gegaan voor dit laatste gegeven bekend was en de advocaat zich ook bereid toonde de opdracht te aanvaarden.

De ontvangstbevestiging is op 22 mei 2002 verzonden. Dat is zes weken na de ontvangst van de klacht. Die termijn is te lang en het was daarom beter geweest om een ontvangstbevestiging uit te doen zonder dat al de gegevens compleet waren. In een nieuw

voorkomend geval zal dit ook zo gebeuren.

Ad. 2b. De termijn van afdoening mag in totaal inclusief verlenging zes plus vier weken nemen (artikel 2.7 van de klachtenregeling). In dit geval is dat in totaal 13 weken geweest en dat is te lang. De start (zie 2a.) en het groot aantal mensen dat inzake de klacht gehoord moest worden was hieraan debet. De klager is op het moment van de ontvangstbevestiging op de hoogte gesteld van het feit dat de klachtbehandeling nog enkele weken in beslag zou nemen. Aangezien de bevestiging eerst na zes weken is verzonden is daarmee ook impliciet aangegeven dat de termijn van zes weken zou worden overschreden.

Ad. 2c. Artikel 2.6 van de klachtenregeling schrijft voor dat de klachtbehandelaar de klager in de gelegenheid moet stellen om te worden gehoord en op elkaars standpunt te reageren. Voorts dat hiervan een verslag moet worden gemaakt.

In dit geval is het gesprek met de wethouder, gevolgd door de brief van de wethouder beschouwd als de vereiste stappen. Alle argumenten waren gewisseld. De klager heeft de brief van de wethouder voor deze formeel toegezonden zou worden in concept voor commentaar van het afdelingshoofd (...) toegezonden gekregen op 3 augustus 2001. Dat de klager op grond van de klachtenregeling in de gelegenheid zou moeten zijn gesteld om op de rapportage van de (advocaat; N.o.) te reageren wordt bestreden. De klager is eerder wel in de gelegenheid gesteld om op de conceptbrief van de wethouder te reageren. Daardoor heeft misschien de verwachting postgevat dat dat ook bij het resultaat van de klachtbehandeling zou gebeuren.

In deze (...) mededeling zal voorts nader ingegaan worden op de vraag die de Nationale ombudsman heeft gesteld (...) of de "Klachtenregeling gemeente Apeldoorn 1998" na het in werking treden van hoofdstuk 9 van de Awb opnieuw door de raad van de gemeente Apeldoorn is vastgesteld. De onderhavige klachtenregeling is niet opnieuw na het in werking treden van hoofdstuk 9 van de Awb door de raad vastgesteld. Hierin heeft de Nationale ombudsman gelijk dat op grond van artikel 122 Gemeentewet de meeste bepalingen van de "Klachtenregeling gemeente Apeldoorn 1998" van rechtswege zijn vervallen en het gemeentebestuur formeel de verordening opnieuw had moeten vaststellen.

Echter, de regeling is vastgesteld in 1998 en liep vooruit op de bepalingen uit hoofdstuk 9 van de Awb inzake behoorlijke klachtbehandeling, welke op 1 juli 1999 in werking zijn getreden. De regeling is dus in overeenstemming met hoofdstuk 9 van de Awb opgesteld. Feitelijk is bij het opstellen van de regeling gebruik gemaakt van de concepttekst van de artikelen uit hoofdstuk 9 van de Awb. In de praktijk vindt de klachtbehandeling dus plaats ingevolge hoofdstuk 9 van de Awb. Tevens is in de verordening vastgelegd hoe organisatorisch de klachtbehandeling dient te geschieden (gemandateerde klachtbehandeling). Mede naar aanleiding van de opmerking van de Nationale

ombudsman wordt in 2003 onderzocht of de verordening, al dan niet in gewijzigde vorm, opnieuw zal worden vastgesteld.”

D. Reactie verzoeker

Naar aanleiding van het standpunt van het college van burgemeester en wethouders ontving de Nationale ombudsman op 16 december 2002 de reactie van verzoeker.

In zijn reactie schreef verzoeker onder meer het volgende:

“Ondanks de 4 pagina's tekst heeft (de directeur van de Dienst Ruimtelijke Ordening en Wonen; N.o.) geen antwoord gegeven op de essentiële vraag over dhr. (V.; N.o.) en onze bouwaanvraag, namelijk

hoe is het mogelijk dat iemand die onder zijn verantwoordelijkheid valt, in maanden durend overleg aanstuurt op het ingediende ontwerp, het goedkeurt en, NADAT de welstandscommissie het afkeurt, durft te schrijven dat het ingediende ontwerp niet mooi was en niet voldeed aan eerder gestelde richtlijnen.

De andere twee hieraan gerelateerde vragen zijn ook onbeantwoord gebleven t.w.

waarom is er meer dan een jaar overleg EN een bezoek aan de wethouder voor nodig geweest, vóórdat er een aantal richtlijnen op papier stonden (aanvullend op de richtlijnen die wij ontvangen hadden m. b. t. Houttuinen ZUID i. p. v. Houttuinen Noord),

en

volgens welke van de bekend gemaakte richtlijnen zou onze voorkeurvariant niet gebouwd mogen worden.

(De directeur) schrijft uitvoerig over hoe dingen zouden moeten gaan. Regels en richtlijnen zijn er om duidelijkheid te scheppen voor ambtenaren en burgers. En zoals (de directeur; N.o.) schrijft dient dhr. (V.; N.o.) 'de initiatiefnemer zo goed en helder mogelijk te informeren en van advies te dienen'. Dat is de theorie. Dat de praktijk weerbarstiger is, is gebleken. Want op dezelfde manier waarop (de directeur; N.o.) zelf regels aan zijn laars lapt, zo heeft ook dhr. (V.; N.o.) de theorie aan zijn laars gelapt.

Hij heeft, terwijl hij wist van het tijdpad van verbouwing en verhuizing, kostbare tijd verloren laten gaan door telkens de architect opnieuw te laten raden naar zijn wensen juist *zonder* heldere richtlijnen.

Binnen de bekend gemaakte regels past onze voorkeur-verbouwing (conform Apeldoornse woningen en ook een reeds in het Woudhuis gebouwde variant). De rayonarchitect vond dat zelfs een goede mogelijkheid, alleen was dhr. (V.; N.o.) tegen.

In de praktijk bleken er uitzonderingen mogelijk op de regels rondom Houttuinen Noord, zo was de in eerste instantie verplichte beukenhaag als erfafscheiding losgelaten en de regel van garages steeds aan dezelfde kant van de huizen ook in één situatie losgelaten. Als de gemeente dus coöperatief had willen zijn, had zij uitzonderingen kunnen maken.

Overigens blijft het vreemd dat daar waar de gemeente Apeldoorn zelf zo luchthartig met *duidelijk gestelde* regels omgaat en ze aan alle kanten aan haar laars lapt, ze ondertussen wél anderen streng wijst *op nooit helder geformuleerde en bekend gemaakte* regels. Het lijkt er dan ook sterk op dat er binnen de stedenbouwkundige afdeling een ernstige vorm van willekeur heerst.

Het zou de gemeente Apeldoorn sieren als onnodig getheoretiseerd gestopt werd en het probleem helder en concreet wordt aangepakt. De waarheid ligt immers niet in de theorie, maar in de feiten.”

Bij zijn reactie had verzoeker een bijlage gevoegd, waarin op diverse punten nader werd ingegaan. In deze bijlage werd onder meer het volgende opgemerkt:

“Ad. 1 a

Als (de directeur; N.o.) **de stukken goed had doorgelezen,**

had hij geweten dat door de wethouder niet op de geformuleerde klacht was gereageerd, maar dat n.a.v. mijn gespreksverslag van 7 juni 2001 er een antwoord was gekomen, opgesteld door dhr. (V.; N.o.).

(...)

Het hoor en wederhoor had hoe dan ook nog door (de directeur; N.o.) toegepast kunnen worden. Het invoeren van een buitenstaander is geen excuus voor het niet volgen van de door de gemeente zelf ingestelde klachtenregeling. Het blijft uitermate bevreemdend dat juist waar onafhankelijkheid van zo groot belang is, (de directeur; N.o.) blijkbaar naar willekeur van deze regel afgeweken is. *Een overheid die zo met haar eigen regels omgaat, verliest haar geloofwaardigheid.*

(...)

Ad. 1 b, c & d.

Als (de directeur; N.o.) **de stukken goed had doorgelezen,**

had het hem duidelijk geweest dat, naast het belang van de buurt, ik als huiseigenaar maar meer nog als *vormgever*, en dus dagelijks *professioneel* met *esthetica* bezig, er zelf ook alle belang bij had dat de verbouwing méér dan een 'zekere' kwaliteit diende te hebben.

Hoe is het mogelijk dat, als de welstandscommissie zich moet houden aan de stedenbouwkundige en overige kaders, de rayonarchitect het eerste door *stedenbouwkundige* (L.; N.o.) aangedragen ontwerp van dhr. (G.; N.o.) juist op grond van stedenbouwkundige twijfels niet door wilde sturen naar de welstandscommissie.

En als de welstandscommissie zich moet houden aan de stedenbouwkundige en overige kaders, hoe is het dan mogelijk dat de welstandscommissie van 15 juni 2001 mondeling oepriep tot een diametraal tegenovergestelde denkrichting. Blijkbaar waren er ook voor de welstandscommissie geen heldere stedenbouwkundige richtlijnen!

Als (de directeur; N.o.) **de stukken goed had doorgelezen,**

had hij kunnen weten, dat wij juist *niet* op de hoogte waren gesteld van de eerder genoemde kaders. Daar was alles om begonnen.

Als (de directeur; N.o.) **de stukken goed had doorgelezen,**

had hij geweten, dat wij juist in open overleg een voor alle partijen aanvaardbare oplossing zochten. Niet voor niets hadden we 13 verschillende varianten voorgelegd! De parallelkap was ons vanuit stedenbouw opgedrongen, ondanks het feit dat er van de 22 vergelijkbare woningen al 5 een dwarskap hadden en één woning een dwarsgerichte erker over twee etages. Als die er, zoals dhr. (L.; N.o.) destijds stelde, 'tussendoor geslipt' waren, pleit dat niet voor een bestaand coherent stedenbouwkundig beleid.

Het wordt wel heel moeilijk om de meerwaarde van dhr. (V.; N.o.) te herkennen, als een door mijzelf in januari 2001 geschetste variant met maanden vertraging en een hele dure omweg uiteindelijk wordt goedgekeurd. Daar waar dhr. (V.; N.o.) zo'n nadruk legde op *professionele ontwerpen*, moet het voor hem een teleurstelling zijn dat hijzelf (...) niet in staat is gebleken in 10 maanden tijd *professionele*, werkbare richtlijnen te geven en dat de twee *professionele* ontwerpen beide waren afgewezen, terwijl dat van een in zijn ogen amateur het wel haalde. Wat was dan zijn intentie, opdracht en grondhouding?

Als (de directeur; N.o.) **de stukken goed had doorgelezen,**

had hij geweten, dat dhr. (V.; N.o.) ons als initiatiefnemers juist niet goed en helder heeft geïnformeerd of van advies gediend.

Ad 1 e

Als (de directeur; N.o.) **de stukken goed had doorgelezen,**

had hij geweten, dat het door stedenbouwkundige (L.; N.o.) aangedragen ontwerp van dhr. (G.; N.o.) door (de rayonarchitect; N.o.) werd tegengehouden voor doorsturing naar de welstandscommissie. Zie hierboven.

Als (de directeur; N.o.) de stukken goed had doorgelezen,

had hij geweten, dat dhr. (V.; N.o.) begin januari 2001 ondanks alle toezeggingen een week lang telefonisch absoluut onbereikbaar bleef voor ons. Naar hij later bij de wethouder toegaf, had hij buikpijn over de hele situatie; een wel zeer professionele houding ...

Pas nadat via de door ons steeds geconsulteerde aannemer een andere architect was voorgesteld, belde hij eindelijk terug. Hierdoor is dhr. (R.; N.o.) als architect in beeld gekomen, *niet omdat wij zonodig een andere architect wilden.*

De vraag is waarom er maanden van overleg met en sturing door dhr. (V.; N.o.) en de rayonarchitect voor nodig waren, als de welstandscommissie in één zitting kan aangeven dat het bouwvolume door de nok- en goothoogte vrijwel gelijk aan het bestaande huis te laten zijn, te groot wordt. Nogmaals zij vermeld dat het daaropvolgende ontwerp was gemaakt naar een schets uit januari 2001, maar toen door dhr. (V.; N.o.) terzijde geschoven!

Als (de directeur; N.o.) de stukken goed had doorgelezen,

had hij geweten, dat het eerste inhoudelijke contact met een stedenbouwkundige niet in september 2000 was, maar pas op 18 oktober 2000. Hierbij zij opgemerkt dat juist een dwarskap een heel duidelijke hiërarchie tussen hoofd- en bijgebouw had gecreëerd, maar desalniettemin werd afgewezen door dhr. (L.; N.o.). Zie verder hierboven.

Als (de directeur; N.o.) de stukken goed had doorgelezen,

had hij geweten, dat het niet waar is dat er bij alle betrokkenen een worsteling is geweest tussen programma etc. Het probleem zat hem niet in het programma, maar het probleem was dhr. (V.; N.o.). Zoals ook blijkt uit het feit dat het eerste het beste ontwerp na de welstandscommissievergadering van 15 juni 2001, op hobbymatige aanpassingen na, gelijk werd goedgekeurd. Wat de laatste regel betreft, me dunkt dat de gemeente Apeldoorn meer dan genoeg tijd en mogelijkheden heeft gehad om invloed uit te oefenen, ook om desgewenst regels op te stellen m.b.t. bouwvolume. Terzijde zij opgemerkt, dat als de verbouwing écht niet had gekund, op welke manier dan ook, dhr. (L.; N.o.) dat al op 18 oktober 2000 had kunnen aangeven. Dan hadden we meer dan genoeg tijd gehad om ons allereerste plan, namelijk alleen de garage verbouwen tot werkplek, te realiseren. Maar juist omdat dhr. (L.; N.o.) expliciet de mogelijkheid tot opbouw open liet, zijn wij op die weg doorgedaan. Overigens zij opgemerkt dat alle buurtbewoners die wij spraken over onze verbouwingsvoorstellen alle door ons geprefereerde varianten een enorme verbetering vonden t. o. v. het bestaande huis.

Ad 1 f

Nogmaals, het aantrekken van een buitenstaander ontslaat (de directeur; N.o.) nog niet van de plicht regels te volgen. Het zou pleiten voor uiterste serieuzeheid als de inhoudelijke aperte onjuistheden in het verslag van (de advocaat; N.o.) er al door (de directeur; N.o.) waren uitgehaald. Verder ben ik wel benieuwd waaruit die consideratie van gemeentezijde jegens ons bestaat.

Als (de directeur; N.o.) de stukken goed had doorgelezen,

had hij geweten, dat hij niet de feitelijke situatie zoals die binnen de gemeente geldt heeft weergegeven, maar zijn theoretische. Het is jammer dat pas onze situatie (de directeur; N.o.) enigszins aanspoort verbeteringen *te overwegen* in de communicatie, terwijl naar bij ons binnengekomen informatie, al jaren bekend is binnen het gemeentehuis dat dhr. (V.; N.o.) een zeer speciale gebruiksaanwijzing heeft. Het is schrijnend dat er kennelijk eerst een gesprek met de wethouder voor nodig is geweest om de betreffende ambtenaar enigszins tot communicatie aan te sporen.

(...)

Ad 2 a

Pas na een herinnering onzerzijds kwam de door (de directeur; N.o.) geschreven ontvangstbevestiging. Het is wel frappant dat daags daarna een gewone ontvangstbevestiging kwam.

Ad 2 b

Dat de termijn van 6 weken zou worden overschreden, was duidelijk, maar nog steeds tegen de regels. Het zou daarom des te logischer geweest zijn als men zich alle inspanning zou getroosten om niet ook nog de uiterlijke termijn van 10 weken te overschrijden. Daar is niet veel van gebleken, gelet op het feit dat het verslag van (de advocaat; N.o.) al op 14 juni staat gedateerd en pas op 11 of 15 juli door (de directeur; N.o.) is verzonden.

Ad 2 c

Nogmaals, het gesprek met de wethouder was ruim voor de geformuleerde klacht, en derhalve ook niet in rede te beschouwen als een vereiste stap van hoor en wederhoor. Voordat de uiteindelijke bouwvergunning kwam waren ook niet 'alle argumenten gewisseld', aangezien op het moment van het gesprek nog lang niet bekend was, naar achteraf bleek, welke variant wél goedgekeurd zou worden.

(...)

Ook was ons nooit gevraagd te reageren op de conceptbrief van dhr. (V.; N.o.), alvorens die formeel zou worden toegezonden. Hij was ons toegestuurd zodat wij al iets eerder wisten, waarom niet, zoals wel veelvuldig door (de ambtenaar Bouw- en Woningtoezicht; N.o.) was gesuggereerd, het welstandsadvies werd genegeerd.

Na alles wat we in al die voorgaande tijd hadden meegemaakt was ons van juridische kant ten stelligste ontraden te reageren alvorens de officiële bouwvergunning binnen was. Derhalve had wel degelijk hoor en wederhoor toegepast moeten worden na verzending van de klacht, zoals de regels ook voorschrijven.”

E. NADERE Reactie college van burgemeester en wethouders

1. Naar aanleiding van de reactie van verzoeker werd het college van burgemeester en wethouders gevraagd een exemplaar van de in 2000 en 2001 van toepassing zijnde gemeentelijke bouwverordening, alsmede een formulier “Verzoek vooroverleg bouwplan”, inclusief bijbehorende toelichting toe te sturen. De gevraagde informatie werd op 5 respectievelijk 17 maart 2003 ontvangen.

2. In de toelichting op de Bouwverordening 1996 wordt, ten aanzien van onder andere de betrokkenheid van de welstandscommissie bij de totstandkoming van het welstandsbeleid, verwezen naar hoofdstuk 7, onderdeel I Beleidshoofdstukken “Welstandstoezicht en Welstandsbeleid”. Een dergelijk hoofdstuk is echter niet opgenomen in de Bouwverordening 1996.

3. Daarnaast gevraagd deelde de gemeente Apeldoorn mee dat de verwijzing naar hoofdstuk 7 was overgenomen uit de Modelbouwverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Uit navraag bij de VNG was de gemeente inmiddels gebleken dat deze verwijzing ten onrechte nog steeds in de toelichting op de Modelbouwverordening staat opgenomen, aangezien voornoemd hoofdstuk niet meer van toepassing is.

Op 17 oktober 2002 heeft de gemeenteraad van Apeldoorn de vijfde wijziging van de Bouwverordening 1996 vastgesteld. Deze wijziging, welke in werking is getreden op 7 april 2003, hield verband met de inwerkingtreding - per 1 januari 2003 - van de gewijzigde Woningwet. Door de nieuwe Woningwet is met name de regelgeving ten aanzien van de welstandsbeoordeling ingrijpend gewijzigd. In de gemeentelijke Bouwverordening is een geheel nieuw hoofdstuk inzake de Welstand opgenomen. Door de raad van de gemeente Apeldoorn is gelijktijdig het ‘Reglement van de Welstandscommissie voor Apeldoorn 1996’ ingetrokken.

4. Tevens werd van de gemeente Apeldoorn op 28 april 2003 een afschrift ontvangen van het Reglement betreffende taken, bevoegdheden, samenstelling en werkwijze van de Welstandscommissie voor Apeldoorn, zoals vastgesteld in 1996.

F. NADERE REACTIE VERZOEKERS

In reactie op het verslag van bevindingen deelde de intermediair van verzoekers de Nationale ombudsman op 12 juni 2003 mee dat zijn cliënten wensten te benadrukken dat het in het onderhavige geval niet ging om een `luxe' uitbreiding van de woning, maar om een uitbreiding gericht op het creëren van een aantrekkelijke werkplek. Daarbij werd opgemerkt dat verzoeker, door de handelwijze van de gemeente Apeldoorn, uiteindelijk na verhuizing bijna een jaar lang niet over een fatsoenlijke werkplek heeft kunnen beschikken en was verzoeker van mening dat hij, via de uiteindelijk afgegeven bouwvergunning, is opgezaald met de minst mooie kapvariant welke hem - als ontwerper/ illustrator - een doorn in het oog is.

Achtergrond

1. Woningwet (wet van 29 augustus 1991 Stb. 1991, 439 en zoals gewijzigd per 1 januari 1999

Artikel 8, eerste en zesde lid

“1. De gemeenteraad stelt een bouwverordening vast, die uitsluitend de voorschriften, bedoeld in het tweede tot en met het zesde lid, bevat.

(...)

6. de bouwverordening bevat voorts criteria omtrent redelijke eisen van welstand als bedoeld in artikel 12, alsmede voorschriften omtrent de wijze waarop door een commissie van onafhankelijke deskundigen als bedoeld in de artikelen 42, tweede lid, en 48, eerste lid, wordt bezien of een te bouwen bouwwerk niet in strijd is met die eisen.”

Artikel 12, eerste lid

“Het uiterlijk en de plaatsing van een bouwwerk of standplaats, zowel op zichzelf als in verband met de omgeving of de te verwachten ontwikkeling daarvan, mogen niet in strijd zijn met redelijke eisen van welstand, tenzij bij besluit van de gemeenteraad is bepaald dat voor het gebied waarin het bouwwerk of de standplaats is of wordt gebouwd, die eisen niet van toepassing zijn.”

Artikel 40, eerste lid

“Het is verboden te bouwen zonder of in afwijking van een vergunning van burgemeester en wethouders (bouwvergunning).”

Artikel 44, aanhef en onder c en d

“De bouwvergunning mag alleen en moet worden geweigerd, indien:

(...)

c. het bouwwerk in strijd is met een bestemmingsplan of de krachtens zodanig plan gestelde eisen;

d. het bouwwerk naar het oordeel van burgemeester en wethouders niet voldoet aan artikel 12, eerste lid.”

Artikel 46, eerste, tweede en vierde lid

“1. Burgemeester en wethouders beslissen omtrent een aanvraag om bouwvergunning binnen dertien weken na de dag waarop zij de aanvraag hebben ontvangen.

2. In afwijking van het eerste lid kunnen burgemeester en wethouders hun beslissing eenmaal en voor ten hoogste dertien weken verdagen. Een beslissing tot verdaging behoeft de goedkeuring van de gemeenteraad.

(...)

4. Indien burgemeester en wethouders niet voldoen aan het eerste lid is de bouwvergunning van rechtswege verleend.”

Artikel 48, eerste lid

“Alvorens te beslissen op een aanvraag om bouwvergunning, leggen burgemeester en wethouders de aanvraag zo spoedig mogelijk voor advies voor aan een commissie van onafhankelijke deskundigen die beziet of het bouwwerk dan wel de standplaats niet in strijd is met redelijke eisen van welstand als bedoeld in artikel 12, eerste lid, tenzij bij besluit van de gemeenteraad is bepaald dat voor het gebied waarin het bouwwerk of de standplaats wordt gebouwd, die eisen niet van toepassing zijn.”

2. Memorie van toelichting op de herziening van de Woningwet (Tweede Kamer, vergaderjaar 1986-1987, 20 066, nr. 3)

Pagina 17

“Inleiding

(...)

2.3.6. *Welstand*

De in het wetsvoorstel gegeven welstandsregeling legt de verantwoordelijkheid voor het uiterlijk van de gebouwde omgeving en voor het toezicht op de instandhouding daarvan volledig bij de gemeentelijke overheid en sluit derhalve aan bij het streven naar decentralisatie. Zij komt naar het oordeel van ondergetekenden dan ook tegemoet aan de strekking van eerdergenoemde motie-Van Noord c.a., waarin is uitgesproken dat ter bescherming van de visuele waarde van de (gebouwde) omgeving een weloverwogen welstandsbeleid noodzakelijk is en dat de gemeenteraad daarvoor eerstverantwoordelijke moet zijn, alsmede dat de welstandsadvisering onderdeel moet blijven uitmaken van de procedure omtrent aanvragen om bouwvergunning.”

Pagina 59 en 63

“II. Artikelsgewijze toelichting

(...)

Artikel 43 (thans artikel 44; N.o.)

(...)

Uit onderdeel d vloeit voort dat indien burgemeester en wethouders van oordeel zijn dat een bouwplan voor een bouwwerk (...) in strijd is met redelijke eisen van welstand, zij de voor dat bouwplan aangevraagde bouwvergunning moeten weigeren. De woorden <<naar hun oordeel>> betekenen dat het oordeel van burgemeester en wethouders doorslaggevend is en niet een overeenkomstig artikel 47 uitgebracht advies ter zake. (...)

Artikel 47 (thans artikel 48; N.o.)

In het eerste lid van dit artikel is vastgelegd dat burgemeester en wethouders verplicht zijn een bouwplan voor een bouwwerk (...), waarvoor bouwvergunning is aangevraagd, om advies voor te leggen aan een of meer personen die worden geacht deskundig te zijn op het gebied betreffende de visuele kwaliteit van de (gebouwde) omgeving. Het is aldus aan de gemeente overgelaten, mede in het licht van het voeren van een weloverwogen beleid ter bescherming van de visuele waarde van de (gebouwde) omgeving, te bepalen wie zij op dat gebied deskundig acht. Dit kan tot gevolg hebben dat de gemeente besluit tot het inschakelen van een niet in gemeentelijke dienst werkzame coördinerend stedenbouwkundige dan wel tot het instellen van een commissie. Indien de gemeente overgaat tot het instellen van een commissie, zou zij, in het kader van het voeren van een weloverwogen welstandsbeleid, kunnen besluiten ten aanzien van samenstelling, taak en werkwijze van die commissie voorschriften te geven.”

3. Bouwverordening 1996 (zoals vastgesteld door de raad van de gemeente Apeldoorn in zijn vergadering van 4 juli 1996 en gewijzigd bij besluit van de raad van 15 oktober 1998 en in werking getreden per 12 november 1998).

Artikel 2.1.3, aanhef en onderdelen a tot en met c

“Bij het indienen van de aanvraag om bouwvergunning moeten, met inachtneming van het bepaalde in bijlage 1, de volgende bescheiden worden overgelegd:

a een of meer tekeningen waaruit blijkt:

- de plattegrond van iedere verdieping van het bouwwerk;
- lengte- en dwarsdoorsneden;
- alle gevelaanzichten;
- principedetails die verband houden met het uiterlijk van het bouwwerk;

b een situatietekening gebaseerd op door of namens burgemeester en wethouders aangegeven kaartmateriaal waaruit blijkt de situering van het bouwwerk op het te bebouwen terrein, de wijze van ontsluiting, de aangrenzende terreinen met de daarop voorkomende bebouwing en het beoogde gebruik van het bij het bouwwerk behorende terrein;

c tekeningen of foto's van de omgeving inclusief de in de nabijheid gelegen bouwwerken, voor zover nodig ter beoordeling van het uiterlijk van het bouwwerk waarop de aanvraag om bouwvergunning betrekking heeft.”

Artikel 2.3.1

“Een aanvraag om bouwvergunning wordt getoetst aan de welstandseisen als aangegeven in artikel 9.1.”

Artikel 9.1

“1 Bij de beoordeling of een bouwwerk voldoet aan redelijke eisen van welstand als bedoeld in artikel 12 van de Woningwet wordt acht geslagen op de volgende aspecten:

a de aanvaardbaarheid van het bouwwerk in relatie tot de karakteristiek van de reeds aanwezige bebouwing, de openbare ruimte, het landschap dan wel de stedenbouwkundige context;

b massa, structuur, maat en schaal, detaillering, materiaalkeuze en kleurstelling;

c samenhang in het bouwwerk of de bouwwerken voor wat betreft de onderlinge relatie tussen de samenstellende delen daarvan.

2 Indien de gemeenteraad een beleid voor de visuele kwaliteit van de gebouwde omgeving heeft geformuleerd en openbaar gemaakt in planologische maatregelen, beleidsnota's, deelnotities dan wel de daarbijbehorende ontwerpen wordt, onverminderd het bepaalde in het eerste lid, het bouwwerk aan dat beleid getoetst.”

Artikel 9.2

“1 De advisering over redelijke eisen van welstand is opgedragen aan het Gelders Genootschap tot bevordering en instandhouding van de schoonheid van stad en land, te Arnhem.

2 De commissie baseert haar advies op de welstandscriteria als bedoeld in artikel 9.1.”

Artikel 9.5

“1 Met inachtneming van het bepaalde in het tweede lid is de commissie bevoegd de advisering over een aanvraag om bouwvergunning of een melding te mandateren aan één van haar leden of aan een subcommissie.

2 Met betrekking tot aanvragen om een bouwvergunning is:

a het negatief adviseren en

b het adviseren over bouwwerken die niet behoren tot de categorie waarover de mening van de commissie als bekend mag worden verondersteld, voorbehouden aan de commissie of aan een subcommissie.”

4. Toelichting Bouwverordening 1996

Pagina 27

“Welstandscriteria

Artikel 8, zesde lid, van de Woningwet verplicht tot het in de bouwverordening opnemen van de welstandscriteria. De welstandscriteria zijn bij elke toetsing aan redelijke eisen van welstand van toepassing, preventief of repressief, naar aanleiding van een aanvraag om bouwvergunning of naar aanleiding van een melding. Om deze reden hebben de welstandscriteria tezamen met procedurevoorschriften voor het welstandstoezicht een plaats gekregen in hoofdstuk 9 (...).”

Pagina 127 e.v.

“Algemeen

In hoofdstuk 9 van de MBV zijn alle inhoudelijke artikelen met betrekking tot het welstandstoezicht verzameld. De regeling van de bouwverordening is niet volledig. Op grond van artikel 8, zesde lid, van de Woningwet is in de bouwverordening echter alleen plaats voor de welstandscriteria en de wijze, waarop de commissie van onafhankelijke deskundigen tot het welstandsadvies komt.

Zaken als een breder takenpakket dan alleen de welstandsadvisering, de betrokkenheid van de commissie bij de totstandkoming van het welstandsbeleid, de noodzaak om de commissie vanuit de gemeente tijdig te informeren etc. kunnen daarmee alleen een plaats krijgen in een aparte verordening voor de commissie.

Verwezen wordt naar hoofdstuk 7, onderdeel I Beleidshoofdstukken, 'Welstandstoezicht en Welstandsbeleid'.

Artikel 9.1 Welstandscriteria

Artikel 8, zesde lid, van de Woningwet verplicht tot het in de bouwverordening opnemen van de welstandscriteria. (...)

De welstandscriteria zijn maatgevend voor de welstandstoets, wat er op neerkomt dat de criteria gehanteerd moeten worden bij zowel het advies van de verplicht in te schakelen commissie van onafhankelijk deskundigen als de uiteindelijke besluitvorming van burgemeester en wethouders.

(...)

Artikel 9.2 De advisering door de commissie van onafhankelijke deskundigen

Rol commissie

Wanneer de Woningwet of de bouwverordening een welstandstoets eist, is inschakeling van een commissie van onafhankelijke deskundigen verplicht. (...) De commissie adviseert, burgemeester en wethouders beslissen.

(...)

Artikel 9.5 Afdoening bij mandaat

Hoofdstuk 7 van onderdeel I, Beleidshoofdstukken gaat uitgebreid in op het mandateren van de advisering. Het juridische aandachtspunt bij mandaat is het uitgangspunt van de Woningwet, dat alleen aan leden van de commissie gemandateerd kan worden"

5. REGLEMENT betreffende taken, bevoegdheden, samenstelling en werkwijze van de welstandscommissie voor APELDOORN 1996

Artikel 2, eerste lid, aanhef en onder a

“1. De commissie heeft tot taak burgemeester en wethouders op basis van de in artikel 9.1 van de gemeentelijke Bouwverordening bedoelde criteria, te adviseren omtrent:

a. de welstandstoetsing van aanvragen om bouwvergunning als bedoeld in artikel 48, lid 1 van de Woningwet;”

Artikel 3, eerste en zevende lid

“1. De commissie bestaat uit maximaal 5 leden en een bestuurlijk voorzitter, waarvan

a. 3 leden deskundig dienen te zijn op het terrein van de architectuur en stedenbouw;

b. 1 lid deskundig dient te zijn op het terrein van de monumentenzorg;

c. 1 lid deskundig dient te zijn op het terrein van de integrale welstandszorg.

(...)

7. Het onder 1c genoemde lid fungeert als secretaris/deskundige van de commissie.”

Artikel 4, derde lid:

“De secretaris deskundige i.c. de rayonarchitect van het Gelders Genootschap wordt in de commissie benoemd voor onbepaalde tijd.”

Artikel 5, vierde lid

“Burgemeester en Wethouders wijzen een of meer ambtelijk deskundigen aan die de commissie gevraagd en ongevraagd kunnen adviseren. De ambtelijke adviseur(s) verstrekt/verstrekken aan de commissie alle gegevens die zij in verband met de uitoefening van haar taak nodig heeft.”

Artikel 10

“1. De opdrachtgever en/of ontwerper van een bouw- of wijzigingsvoornemen zoals bedoeld in art. 2 lid 1 en 2, kan over de uitgangspunten voor het ontwerp met de commissie vooroverleg voeren.

2. Dit overleg met de commissie over de planaanpak kan maximaal 2x worden gevoerd.

3. Van haar bevindingen over het onder 1 genoemde overleg brengt de commissie als regel een beknopt schriftelijk verslag uit aan het gemeentebestuur.”

Artikel 12

“1. Zaken waarover het (positieve) oordeel van de commissie als bekend mag worden verondersteld kunnen door de secretaris deskundige worden afgedaan.

2. Plannen die niet voldoen aan het vastgestelde gemeentelijk beleid en zaken waarover de secretaris-deskundige geen positief advies kan uitbrengen, worden door de subcommissie als bedoeld in artikel 13, of de commissie beoordeeld.

3. Wanneer de secretaris-deskundige dat gewenst acht, kan hij plannen aan de commissie voorleggen.”

Artikel 13, eerste lid

“De commissie kan een deel van haar taken mandateren aan een subcommissie ten behoeve van:

- a. de advisering met betrekking tot kleine bouwplannen en die waarvoor welstandsbeleid is vastgesteld;
- b. de behandeling van clandestiene bouw;
- c. de beoordeling van reclames.”

6. Toelichting op het Verzoek vooroverleg bouwplan, (Uitgave gemeente Apeldoorn, Afdeling Bouwtoezicht, december 1999)

“Algemeen

Op grond van de Woningwet moet de gemeente binnen 13 weken beslissen op een aanvraag om bouwvergunning. In de praktijk blijkt deze termijn, zeker voor de omvangrijke of complexe bouwplannen, aan de krappe kant. Bovendien als bij de beoordeling blijkt dat het bouwplan niet voldoet of binnen de termijn kan voldoen aan bijvoorbeeld de bestemmingsplanvoorschriften of eisen van welstand, moet de vergunning of de toestemming op een melding worden geweigerd. Dat betekent dat u opnieuw een aangepaste aanvraag in moet dienen. Om extra kosten en moeite te besparen biedt de gemeente u, voor een complex bouwplan, met dit verzoek om vooroverleg de gelegenheid eerst te laten onderzoeken of uw bouwplan haalbaar is. Tijdens het onderzoek is het mogelijk, op grond van de resultaten, het bouwplan tussentijds te wijzigen of aan te passen. Uit oogpunt van kostenbesparing en om snel en gemakkelijk inzicht te krijgen in de haalbaarheid van een bouwplan, adviseert de gemeente u gebruik te maken van deze mogelijkheid.

Na dit onderzoek kan de gemeente dus sneller over uw officiële aanvraag om bouwvergunning of melding beslissen en kunt u sneller met de bouw beginnen.

Welke informatie krijgt u van de gemeente:

Na beoordeling van uw verzoek wordt u schriftelijk geïnformeerd over:

Het bestemmingsplan met de eventueel van toepassing zijnde vrijstellingen en/of bijzondere procedures.

Het Welstandsadvies.

Andere benodigde vergunningen of voorzieningen.

De (voorlopige) technische beoordeling (alleen als u dit bij vraag 10 hebt verzocht).

Tevens wordt u geïnformeerd of voor het bouwplan (bij ongewijzigde omstandigheden) een bouwvergunning of toestemming verwacht kan worden. Ook wordt u geïnformeerd over de gegevens die daarvoor nog ontbreken en over de wijze van indienen van een officiële ontvankelijke melding of aanvraag om bouwvergunning.

Uw verzoek met bijlagen kunt u sturen aan:

Afdeling Bouwtoezicht Apeldoorn,

(...)

U mag uw verzoek ook afgeven bij de Informatiebalie Bouwen in het Stadswarenhuis.

(...)

Goed om te weten!

Nadat uw verzoek is ontvangen stuurt de gemeente u een ontvangstbevestiging met een (bouw)dossiernummer. Vermeldt u bij toekomstige verzoeken om informatie of correspondentie dit nummer.

De gemeente streeft naar een snelle behandeling van uw verzoek. Het is daarom in uw eigen belang volledige informatie en kwalitatief goede bouwkundige tekeningen te verstrekken.

Het is mogelijk dat de gemeente u tussentijds verzoekt om nadere gegevens in te dienen of dat u tussentijds schriftelijk wordt geïnformeerd over een negatieve beoordeling. U krijgt dan de gelegenheid het bouwplan aan te passen of te wijzigen. Wordt het bouwplan aangepast vanwege een negatief welstandsadvies, dan wordt het vervolgplan pas in behandeling genomen, nadat een schriftelijk advies door de welstandscommissie, is uitgebracht en door de gemeente is verwerkt.

Soms is het mogelijk om bepaalde procedures, bijvoorbeeld voor een milieuvergunning of en bodemonderzoek, alvast te starten.

Over het eindresultaat van het onderzoek wordt u schriftelijk geïnformeerd.

Na een (positieve) beoordeling kunt u het verzoek omzetten in een officiële aanvraag om bouwvergunning. Volgens de Woningwet moet door B&W binnen 13 weken worden beslist op de aanvraag. De verlening van de officiële vergunning zal na beoordeling van het “Verzoek vooroverleg bouwplan” op zeer korte termijn plaatsvinden. Natuurlijk mogen de omstandigheden voor het bouwplan, zoals de wetgeving of het bestemmingsplan, daarbij niet gewijzigd zijn.

U mag pas beginnen met de bouwwerkzaamheden, nádat u een vergunning hebt gekregen op een officiële bouwaanvraag.

Geeft u de voorkeur aan het direct indienen van een officiële aanvraag om bouwvergunning of een officiële melding, dan kan dat. Maakt u dat dan kenbaar bij de informatiebalie. De mensen van de informatiebalie verstrekken u dan de aanvraagformulieren en kunnen u informeren over de te volgen procedure.

Voor de behandeling van het “Verzoek vooroverleg bouwplan” zal de gemeente u geen leges in rekening brengen. Alleen als het verzoek niet gevolgd wordt door een officiële aanvraag om bouwvergunning of melding, zal de gemeente u leges in rekening brengen voor de kosten van behandeling door de Welstandscommissie. Deze kosten zijn uiteraard veel lager dan de legeskosten voor een volledige bouwaanvraag.”

7. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 9:6

“Het bestuursorgaan bevestigt de ontvangst van het klaagschrift schriftelijk.”

Artikel 9:10

“1. Het bestuursorgaan stelt de klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, in de gelegenheid te worden gehoord.

2. Van het horen van de klager kan worden afgezien indien de klacht kennelijk ongegrond is dan wel indien de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord.

3. Van het horen wordt een verslag gemaakt.”

Artikel 9:11

“1. Het bestuursorgaan handelt de klacht af binnen zes weken of - indien afdeling 9.3 van toepassing is - binnen tien weken na ontvangst van het klaagschrift.

2. Het bestuursorgaan kan de afhandeling voor ten hoogste vier weken verdagen. Van de verdaging wordt schriftelijk mededeling gedaan aan de klager en aan degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft.”

8. Gemeentewet

Artikel 122

“De bepalingen van gemeentelijke verordeningen in wier onderwerp door een wet, een algemene maatregel van bestuur of een provinciale verordening wordt voorzien, zijn van rechtswege vervallen.”

Memorie van Toelichting (Tweede Kamer, 1985-1986, 19 403, nr. 3, p. 119)

"Overwogen is te bepalen, dat bepalingen van verordeningen van rechtswege ophouden te gelden voor zover in hun onderwerp door wetten, algemene maatregelen van bestuur of provinciale verordeningen wordt voorzien. Hiervan is evenwel afgezien, aangezien een dergelijke redactie veronderstelt, dat bepalingen van gemeentelijke verordeningen, die zich ten dele inlaten met een door een nieuwe hogere regeling geregeld onderwerp, altijd zouden kunnen worden gesplitst in een verbindend en een onverbindend gedeelte. Volgens de thans voorgestelde tekst houden bepalingen van gemeentelijke verordeningen inzake een bepaald door de nieuwe hogere regeling geregeld onderwerp van rechtswege in hun geheel op te gelden, ook wanneer zij zich slechts ten dele inlaten met het door een nieuwe hogere regeling geregeld onderwerp. De gemeenteraad zal na het van rechtswege vervallen van die bepalingen, deze desgewenst opnieuw kunnen vaststellen voor zover zij betrekking hebben op een niet door de nieuwe hogere regeling geregeld onderwerp. Hieraan dient uit een oogpunt van rechtszekerheid de voorkeur te worden gegeven boven de mogelijkheid tot splitsing in een verbindend en een onverbindend gedeelte. (...) Er zij nog opgemerkt, dat de thans voorgestelde tekst ruimte laat voor het van kracht blijven van andere bepalingen uit dezelfde gemeentelijke verordening, die betrekking hebben op andere onderwerpen. De vraag of in een concreet geval sprake is van regeling van hetzelfde onderwerp, staat in laatste instantie ter beoordeling van de rechter. Het verdient aanbeveling dat openbare mededeling wordt gedaan van het ingevolge dit artikel van rechtswege vervallen van bepalingen van gemeentelijke verordeningen. Een wettelijk voorschrift ter zake, dat in de huidige gemeentewet ook niet voorkomt, achten wij niet nodig omdat deze verantwoordelijkheid aan de gemeenten zelf kan worden gelaten. Bovendien zou een wettelijk voorschrift tot bekendmaking (...) onbedoeld de indruk kunnen wekken dat de openbare mededeling (...) een vereiste is voor het van rechtswege vervallen van de desbetreffende bepalingen. Hetzelfde geldt voor een wettelijke verplichting tot intrekking."