

Deze rubriek staat open voor schrijvers die door middel van een kort artikel een voor de praktijk van het milieurecht relevant probleem met hun kijk daarop willen signaleren.

## Toetsing van gevelreclame in de Zuidas

### 1. Inleiding

Gevelreclames op kantoren die grenzen aan woonbuurten of parken worden vaak als storend ervaren. In een park wil men het liefst wandelen met uitzicht op de natuurlijke omgeving. Grote gevelreclames met de namen van bedrijven bederven het uitzicht. In 2000 heeft de Gezondheidsraad gewezen op de gevolgen van lichthinder voor de belevingswaarde van natuur en landschap en op de mogelijk ingrijpende gevolgen voor mens en dier.<sup>2</sup> Daarna zijn normen ontwikkeld waaraan lichthinder van lichtreclames kan worden getoetst, maar deze voorkomen niet de esthetische hinder die van de reclame-uitingen uitgaat. Bewoners van het gebied rond de Zuidas hebben daarom van het begin af aan aangedrongen op een goede regulering van de welstandstoetsing. Dit is echter mislukt. In dit artikel zal ik dit toelichten. Eerst ga ik in op de vraag wanneer voor gevelreclame een bouwvergunning<sup>3</sup> nodig is en daarna op het onderscheid tussen het welstandsaspect en het lichthinderaspect. Vervolgens zal ik beschrijven hoe de toetsing van gevelreclame in de Zuidas tot nu toe is verlopen. Ik besluit met een oproep aan de gemeenteraad van Amsterdam.

### 2. De vergunningplicht

In een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 13 oktober 2010 kwam aan de orde sinds wanneer voor reclameconstructies een bouwvergunning is vereist.<sup>4</sup> De appellante in deze zaak had in 1992 op een blinde gevel van een pand in Amsterdam een kunststoffen reclameconstructie met wissellijst aangebracht ter vervanging van een omstreeks 1950 gebouwde houten reclameconstructie.<sup>5</sup> In geschil was onder meer of appellante in 1992 in overtreding was. De Afdeling overweegt dat ook in 1992 een bouwvergunning was vereist. De bouwvergunningplicht vloeit rechtstreeks uit de Woningwet voort. Daarmee verwerpt de Afdeling het betoog van appellante dat de Afdeling eerst in 1997 zou hebben overwogen dat een reclameconstructie kan worden aangemerkt als een bouwwerk waarvoor een bouw-

vergunning is vereist.<sup>6</sup> In de zaak uit 1997 ging het om een reclamebord van 2,5 bij 3,5 m dat met bouten was verankerd aan houten balken die op de betongevel van het pand waren geschroefd. De Afdeling voegt nog toe dat de Afdeling Rechtspraak al eerder, onder meer bij uitspraak van 22 april 1988, heeft overwogen dat voor het bouwen van een draagconstructie voor reclame onder omstandigheden een bouwvergunning is vereist. In deze zaak ging het om reclamelichtbakken van een kapperszaak. De lichtbakken waren aangebracht aan het pand, maar steunden op een in de stoep verankerde buis. De Afdeling oordeelde dat het plaatsen van deze draagconstructie onder het begrip bouwen in de zin van de Woningwet valt.<sup>7</sup>

Drieëntwintig jaar later is nog steeds niet duidelijk wanneer precies voor de activiteit bouwen van gevelreclame een omgevingsvergunning is vereist.<sup>8</sup> In 2008 heeft de Afdeling getracht enige duidelijkheid te scheppen.<sup>9</sup> Het betrof een reclamebord bestaande uit een plaat van 5 m breed en 50 cm hoog met een dikte van 1 cm die door middel van een aantal schroeven direct tegen de gevel was aangebracht. De Afdeling oordeelde dat het aanbrengen van dit reclamebord aan de gevel niet kan worden aangemerkt als bouwen in de zin van de Woningwet. Van belang daarbij is de wijze van bevestiging van het reclamebord tegen de gevel, zonder bijzondere constructieve voorzieningen, en de geringe dikte van de plaat. Van bouwen in de zin van de Woningwet is sprake als het een omvangrijker constructie betreft, zoals bijvoorbeeld het geval is bij het bevestigen van lichtreclamebakken of reclamezuilen aan een gevel, aldus de Afdeling. Waar de grens precies ligt, is ook na deze uitspraak niet duidelijk. Afgelopen zomer oordeelde de Afdeling dat een gevelreclame van 4,71 m breed, 20 cm hoog en 9,4 cm diep terecht niet als bouwwerk was aangemerkt.<sup>10</sup> Deze reclame bestond uit een zwart gespoten metalen frame

1. Advocaat te Den Haag en medewerker van dit blad.  
 2. Gezondheidsraad, *Hinder van nachtelijk kunstlicht voor mens en natuur*, publicatienr. 2000/25. Den Haag 2000.  
 3. Per 1 oktober 2010: omgevingsvergunning.  
 4. ABRvS 13 oktober 2010, nr. 200910187/1/H1, L/JN BO0262.  
 5. De maten worden niet vermeld; zie voor een indruk *Google Maps*, Valeriusstraat 40 Amsterdam.

6. ABRvS 22 mei 1997, nr. H01.96.0505, BR 1998, p. 134, m.nt. J.W. Weerkamp (Reclamebord Utrecht).  
 7. Afdeling Rechtspraak 22 april 1988, nr. R03.85.3470, *Gst.* 6863, 8 m.nt. B.  
 8. Wanneer het gaat om handelsreclame op of aan een pand kan de eigenaar, beperkt zakelijk gerechtigde of gebruiker daarvan ook een omgevingsvergunning nodig hebben voor het toestaan of gedogen dat de handelsreclame wordt gemaakt of gevoerd, namelijk voor zover ingevolge een bepaling in een provinciale of gemeentelijke verordening daarvoor een vergunning of ontheffing is vereist, zie art. 2.2 lid 1 onder i Wabo.  
 9. ABRvS 23 januari 2008, nr. 200702752/1, *Gst.* 2008, 42, m.nt. A.G.A. Nijmeijer.  
 10. ABRvS 7 juli 2010, nr. 200908795/1/H1, *Gst.* 2010, 86, m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

met daarop rode letters met daarin neonverlichting. De constructie was aangebracht op de gevel ter hoogte van de grens tussen de begane grond en de eerste verdieping. In zijn noot in *de Gemeentestem* merkt Nijmeijer op dat met de nodige voorzichtigheid uit beide uitspraken (deze en die van 2008) lijkt te kunnen worden afgeleid dat de Afdeling iets minder snel dan voorheen geneigd is om aan te nemen dat sprake is van een bouwwerk als het gaat om het aanbrengen van reclameobjecten aan een bestaand bouwwerk. Ook merkt hij op dat de jurisprudentie van belang blijft, aangezien ook de Wabo geen definitie van bouwwerk kent.

Ik heb de proef op de som genomen met de vergunningcheck op het Omgevingsloket. Dit was niet bemoedigend. Na het aanvinken van de activiteit 'Reclame plaatsen bij een bouwwerk of op een terrein' volgt de vraag 'Moet voor het plaatsen van de reclame gebouwd of verbouwd worden of vindt daardoor gevelwijziging plaats?' De toelichting vermeldt: 'Het gaat hier om de vraag of het om bouwen gaat. Neem bij twijfel contact op met de gemeente.' Het Omgevingsloket verwijst voor informatie naar de gemeentelijke website, in mijn geval die van de gemeente Amsterdam, maar hier wordt weer verwezen naar de vergunningcheck van het Omgevingsloket. De burger wordt dus niet veel wijzer. Voor de gevelreclames in de Zuidas is de discussie niet zo interessant. Deze zijn van zodanige omvang dat er naar mijn oordeel geen twijfel over de vergunningplicht kan bestaan.

### 3. Lichthinder

Een andere vraag is of de lichthinder die gevelreclames voor de omgeving kunnen veroorzaken, onderdeel kan zijn van de welstandstoetsing. In een recente uitspraak over lichtmasten bij tennisvelden<sup>11</sup> verwees de Afdeling naar haar uitspraak van 8 maart 2006<sup>12</sup> waarin is overwogen dat het welstandstoezicht in het kader van de Woningwet niet is beperkt tot toetsing van de bouwkundige elementen; de verlichting is dan ook een mede te beoordelen onderdeel van het bouwplan. Nijmeijer wijst er in zijn noot op dat het in de uitspraak van 8 maart 2006 ging om het hinderlijk knippen van aan een gebouw bevestigde reclameobjecten en dat de Afdeling in deze uitspraak alleen de esthetische invloed van de verlichting op de omgeving van belang achtte en niet de eventuele hinder die van het knippen uitging, omdat dat, gelet op artikel 44 van de Woningwet<sup>13</sup>, buiten het toetsingskader van de aanvraag om bouwvergunning valt. Nijmeijer merkt hierbij terecht op dat het onderscheid tussen hinder en de 'esthetische invloed op de omgeving' niet messcherp is. Gelukkig is er nu de Wabo. Het bevoegd

gezag kan bij de beoordeling van een vergunningaanvraag voor de activiteit bouwen bezien of het nodig is om in het belang van de bescherming van het milieu maatwerkvoorschriften te stellen; wanneer daartoe wordt overgegaan, moeten deze worden afgestemd op de vergunningaanvraag.<sup>14</sup> Een omwonende die bezwaar wil maken tegen de verlening van een omgevingsvergunning voor lichtreclame waarvan lichthinder is te vrezen, doet er dus goed aan om in een vroeg stadium te verzoeken om het stellen van maatwerkvoorschriften.<sup>15</sup>

Er is een Nederlandse Stichting voor Verlichtingskunde die een Algemene richtlijn betreffende lichthinder heeft opgesteld. Deze richtlijn bestaat uit een algemeen deel 1 met grenswaarden voor sportverlichting en aanvullende delen 2, 3 en 4 voor respectievelijk terreinverlichting, aanstraling gebouwen en reclameverlichting. In deel 4 worden grenswaarden aanbevolen voor de lichtemissie van een verlichtingsinstallatie voor reclamedoeleinden ter voorkoming van lichthinder voor omwonenden. Aangezien deel 4 niet geheel toepasbaar is voor lichtreclame, is hier door de sector een aanvulling op geleverd.<sup>16</sup> Ter beoordeling van de vraag of maatwerkvoorschriften moeten worden gesteld, mag het bevoegd gezag aansluiten bij de richtlijn. In een onlangs in dit blad gepubliceerde uitspraak kwam dit aan de orde.<sup>17</sup> Het ging om een omwonende van een tankstation in Appingedam die klaagde over een rood lichtverschijnsel in zijn woning door de lichtbakken en de zogeheten redlining aan de zijgevel van het tankstation. De gemeten waarden op de gevel van woning bleven echter onder de toepasselijke grenswaarde van de richtlijn. De Graaf wijst er in zijn noot op dat ook de duisternis en het donkere landschap bescherming kunnen vinden in de zorgplichtbepaling van artikel 2.1 van het Activiteitenbesluit. Op grond van artikel 2.1, tweede lid, aanhef en onder q strekt de zorgplicht zich uit tot het beschermen van de duisternis en het donkere landschap in door het bevoegd gezag aangewezen gebieden. De Zuidas is niet een aangewezen gebied. Het licht dat de gevelreclames in de Zuidas uitstralen zal ook niet snel als lichthinder in de zin van de Wet milieubeheer kunnen worden aangemerkt. Denkbaar is wel dat

11. ABRvS 24 december 2009, nr. 200908872/1/H1, *M en R* 2010/8, 73, m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

12. ABRvS 8 maart 2006, nr. 200504398/1, *Gst.* 2006/146, m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

13. Per 1 oktober 2010: art. 2.10 Wabo.

14. Art. 8.40 lid 3 en art. 8.42 lid 6 Wm. Zie hierover ook de noot van De Graaf bij ABRvS 7 juli 2010, *M en R* 2010/8, 79.

15. In de nota van toelichting bij het Activiteitenbesluit wordt gewezen op de mogelijkheid van een gebruiksafpraak tussen gehinderden en de gebruiker van de installatie en vermeldt dat het bevoegd gezag zo nodig bij maatwerkvoorschrift een gebruiksafpraak kan vastleggen (*Stb.* 2007, 415, p. 181). Op de voorbereiding van een dergelijke beschikking is de reguliere voorbereidingsprocedure van de Wabo van toepassing, met uitzondering van de in art. 3.9 lid 3 van de Wabo opgenomen 'lex silencio positivo'. Wel kan bij wettelijk voorschrift of in een concreet geval bij besluit van het bestuursorgaan worden bepaald dat afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is (art. 8.42 lid 7 Wm en *Kamerstukken II* 2008/09, 31 953, nr. 3, p. 106).

16. Rapport Onderzoek luminantie ter voorkoming van lichthinder door lichtreclame voor AmvB, zie de nota van toelichting bij het Activiteitenbesluit (*Stb.* 2007, 415, p. 181).

17. ABRvS 11 augustus 2010, nr. 20100089S/1/M1, *M en R* 2010/9, 83, m.nt. De Graaf.

de bewoners van hoger gelegen appartementen lichthinder kunnen ondervinden. In dat geval kan worden aangesloten bij de Algemene richtlijn betreffende lichthinder. Gezien de uitspraak over het tankstation in Appingedam belooft dat niet veel goeds.

#### 4. Gevelreclamebeleid in de Zuidas

De komst van een bank betekende het begin van de ontwikkeling van de Zuidas.<sup>18</sup> Op de zijgevels van het bankgebouw was een plaats bedacht voor het logo van de bank, een wapenschild. In 2002 wenste de bank het wapenschild ook op de naar de stad toegekeerde noordgevel aan te brengen, aangevuld met een naamsaanduiding uitgevoerd in letters in de vorm van lichtbakken van 2,10 m hoog en 14,70 m breed. De buurt protesteerde hiertegen.<sup>19</sup> Het destijds geldende beleid was vervat in een notitie 'Openbare Ruimte, ontwerp in hoofdlijnen voor de Zuidas', waarin was opgenomen dat te opzichtige reclame niet is toegestaan en naamgeving aan of op gevels alleen met toestemming van de stadsontwerper. De stadsontwerper voor de Zuidas was destijds de architect Pi de Bruijn. Deze stelde zich op het standpunt dat de gebouwen in de Zuidas niet dienen als dragers van reclame-uitingen. Hij is - naar verluidt na enige druk van hogerhand - toch akkoord gegaan met het plaatsen van de reclame-uiting op het bankgebouw. Deze wijze van werken was uiteraard ongewenst. Nadere regels over de toelaatbaarheid van naamsaanduidingen op gebouwen in de Zuidas waren dringend gewenst en kwamen er ook. Op 28 februari 2006 heeft het stadsdeel waarin de Zuidas is gelegen, destijds stadsdeel Zuideramstel, nu stadsdeel Zuid, welstandsbeleid vastgesteld voor gevelreclame in de Zuidas.<sup>20</sup> Dit beleid, opgesteld door genoemde Pi de Bruijn, beoogde naamsaanduidingen op gevels te reguleren. Naamsaanduidingen van bedrijven, mits met ingetogen chique uitstraling, mochten uitsluitend op gebouwdelen tussen 10 en 30 m hoogte worden aangebracht. Op gebouwdelen tussen 30 m en het dak mochten alleen logo's en daarmee gelijk te stellen aanduidingen worden aangebracht. Ook werden er grenzen gesteld aan de omvang van de reclame (hoogtematen) en de aanlichting. Het heeft echter niet geholpen. In het navolgende zal ik dit toelichten.

#### 5. Bevoegdheidsprikelen

De gemeenteraad en het college van B&W van Amsterdam hebben een groot aantal van hun taken en bevoegdheden aan de stadsdelen overgedragen, onder meer de bevoegdheid tot het verlenen van bouwvergunningen. Ook is bepaald dat het vaststellen van criteria inzake welstand ingevolge de Woningwet een bevoegdheid van

de stadsdelen is.<sup>21</sup> De Zuidas is echter een zogenaamd grootstedelijk project, hetgeen betekent dat de centrale stad de bevoegdheid om (onder meer) bouwvergunningen te verlenen heeft teruggenomen van het stadsdeelbestuur. Op 7 december 1999 heeft het dagelijks bestuur van het stadsdeel wel mandaat gekregen voor het nemen van besluiten volgens de Woningwet, de WRO en de Wet milieubeheer, voor zover het bouwaanvragen betreft die geen specifieke samenhang hebben met de realisering van het project Zuidas. In 2003 is aan deze regeling een lijst toegevoegd, waarop voor een aantal onderwerpen is aangegeven dat deze een bevoegdheid van het stadsdeelbestuur zijn.<sup>22</sup> Op deze lijst staat ook 'Gevelreclame' in een kolom zonder bijbehorend kopje en 'Vervanging gevelreclame' in een kolom met het kopje 'Bouwen en wonen/subsidies'. Hoewel deze regeling bedoeld was om duidelijkheid te brengen, was hiermee niet duidelijk of het stadsdeelbestuur bevoegd was om alleen bij vervanging van gevelreclame een bouwvergunning te verlenen of ook voor het aanbrengen van nieuwe gevelreclame. Uit het feit dat het stadsdeel drie jaar later, op 28 februari 2006, welstandsbeleid voor gevelreclame in de Zuidas heeft vastgesteld, kon worden afgeleid dat het stadsdeelbestuur zich ook bevoegd achtte om bouwvergunningen te verlenen voor nieuwe gevelreclame. Een complicatie trad op doordat B&W in oktober 2006 een concept-raadsvoordracht inzake beoordelingscriteria over de toelaatbaarheid van reclame op bouwwerken in de grootstedelijke gebieden en projecten naar de stadsdelen toezonden (de reclamerichtlijnen Grootstedelijke Gebieden en Projecten). Naderhand is echter besloten deze raadsvoordracht niet in procedure te brengen. Met de stadsdelen is afgesproken dat zou worden uitgegaan van de beleidsregels zoals deze door de stadsdelen zijn vastgesteld.<sup>23</sup> Ook hieruit kon worden afgeleid dat het stadsdeelbestuur bevoegd was om de bouwvergunningen voor gevelreclame te verlenen. B&W kunnen bij de welstandstoetsing immers alleen uitgaan van een door de eigen gemeenteraad vastgestelde welstandsnota.<sup>24</sup> Wanneer wordt afgesproken dat de welstandsnota's van de stadsdelen van toepassing zijn, betekent dit dat de stadsdeelbesturen de bouwvergunningen moeten verlenen. Nadat de welstandsnota van het stadsdeel in 2006 was vastgesteld, kon men er dus gerust op zijn dat naamsaanduidingen van bedrijven boven 30 meter niet meer zouden worden toegelaten.

18. J. Eringa e.a., *Van Architectuur tot Zuidas*, Amsterdam 2010, p. 2 en 7.  
 19. 'De bank zorgt voor wel wat erg veel licht', *Het Parool* 23 december 2002.  
 20. Welstandsnota van Zuideramstel, deel E, toetsingscriteria reclame.

21. Mits passend binnen de stedelijk geldende kaders zoals vastgelegd in de Structuurnota Welstand, zie Verordening op de stadsdelen, Lijst A, XVII Wonen, toelichting, punt 20.  
 22. Raadsbesluit van 29 oktober 2003 houdende Wijziging samenwerking grootstedelijk project Zuidas, *Gemeentebled* afd. 3A nr. 97/490.  
 23. E-mail van de heer R. van Soest van stadsdeel Zuideramstel aan mevr. J.D.M. Meurs d.d. 29 november 2007.  
 24. Art. 12a en 12b Woningwet.

## 6. De praktijk

In 2007, ongeveer een jaar nadat het welstandsbeleid van het stadsdeel was vastgesteld, bleek dat op één van de mooiste gebouwen in de Zuidas, de Ito-toren, een gevelreclame met naamsaanduiding was aangebracht op meer dan 30 m hoogte, dus in strijd met de welstandsnota. De strakke gevel die door de avondzon zo fraai in het licht wordt gezet, was hierdoor niet zo bijzonder meer. De naamsaanduiding bleek ook aan de oostgevel te zijn aangebracht. Bij navraag bleek dat de bouwvergunning voor deze gevelreclames door het college van B&W was verleend. In hetzelfde jaar werd, zonder vergunning, ook een ander gebouw voorzien van gevelreclame met naamsaanduiding, op een hoogte van 85 m. Er werd alsnog een vergunningaanvraag gedaan. Het ging om een logo en daarachter de naamsaanduiding, aangebracht op zowel de noord- als de zuidgevel. Op de zijgevels stond alleen het logo. B&W verleenden de bouwvergunning en stelden dat het bouwwerk voldeed aan de welstandsnota van stadsdeel Zuideramstel, omdat het hier ging om het gebruikelijke logo, bestaande uit naamsaanduiding en specifiek vormgegeven voorletters van de naam van het bedrijf. De naamsaanduiding werd dus gemakshalve onder het logo geschaard. De Commissie voor Welstand en Monumenten van de gemeente Amsterdam, hierna te noemen: de welstandscommissie, gaf in deze zaak ook niet het goede voorbeeld. Zij toetste het bouwplan in eerste instantie aan de eerdergenoemde nooit vastgestelde reclamerichtlijnen Grootstedelijke Gebieden en Projecten, maar vervolgens, omdat erop was gewezen dat het stadsdeel in zijn welstandsnota reclamerichtlijnen voor de Zuidas had opgenomen, ook aan de welstandsnota van het stadsdeel.<sup>25</sup> Het advies van de welstandscommissie was positief, omdat volgens de commissie werd voldaan aan het in de welstandsnota van het stadsdeel opgenomen criterium 'ingetogen chique'. Op het argument dat het logo en de naamsaanduiding duidelijk te onderscheiden zijn en dat alleen logo's op deze hoogte zijn toegestaan, werd niet ingegaan. In de beslissing op bezwaar overwogen B&W dat de toets van de welstandscommissie aan de welstandsnota van het stadsdeel achterwege had kunnen blijven. B&W waren immers bevoegd. De in de lijst bedoelde bevoegdheid tot beslissen op vergunningaanvragen met betrekking tot gevelreclame en vervanging van gevelreclame zou niet zien op bouwvergunningplichtige gevelreclame, maar alleen op reclame als bedoeld in de APV ('ontsierende reclames op onroerende zaken' en 'reclame op of aan de weg'). De welstandscommissie zou daarom terecht hebben getoetst aan de welstandsnota Grootstedelijke Gebieden en Projecten. In deze nota zijn echter geen regels voor reclame opgenomen. De welstandscommissie heeft ook niet aan deze welstandsnota getoetst, maar aan de reclamerichtlijnen

Grootstedelijke Gebieden en Projecten.<sup>26</sup> Deze richtlijnen laten - anders dan de welstandsnota van het stadsdeel - naamsaanduidingen op het hoogste punt van de gevel toe en zelfs op het dak. In beroep bevestigde de rechtbank Amsterdam dat B&W bevoegd waren.<sup>27</sup> Op de lijst waarop voor een aantal onderwerpen is aangegeven dat deze een bevoegdheid van het stadsdeelbestuur zijn, is namelijk alleen 'vervanging gevelreclame' onder het kopje 'Bouwen en wonen/subsidies' vermeld. Gevelreclame is niet onder dit kopje vermeld, hetgeen tot gevolg heeft dat het stadsdeelbestuur niet bevoegd is te beslissen op de bouwaanvraag. Het feit dat de stadsdeelraad van Zuideramstel een welstandsnota met toetsingscriteria voor reclame heeft vastgesteld, doet hieraan volgens de rechtbank niet af.

Op 1 september 2010 heeft de Afdeling de uitspraak van de rechtbank bevestigd.<sup>28</sup> De Afdeling maakt in haar uitspraak gelukkig wel onderscheid tussen het logo en de naamsaanduiding. De reclame-uitingen bestaan volgens de Afdeling uit het logo op de oost- en westgevel van het gebouw en op de noord- en zuidgevel uit de naam en tevens het logo. Duidelijke zaak zou men denken: alleen de logo's zijn dus in overeenstemming met de welstandsnota van het stadsdeel. Maar zover komt het niet. De Afdeling is van oordeel dat de toedeling van bevoegdheden aan het stadsdeel niet afdoet aan de bevoegdheid van het college, omdat de op de lijst voorkomende bevoegdheden uitsluitend opdrachten tot besluitneming namens het college betreffen. Dit brengt mee dat 'het gestelde door het stadsdeel Zuideramstel gevoerde beleid' niet van belang is. De beroepsgrond dat het vertrouwensbeginsel meebrengt dat aan het beleid van het stadsdeel had moeten worden getoetst, is door de Afdeling geheel onbesproken gelaten. Vervolgens komt de Afdeling toe aan de beroepsgrond dat de rechtbank heeft miskend dat de welstandscommissie heeft getoetst aan de nimmer bestuurlijk vastgestelde reclamerichtlijnen Grootstedelijke Gebieden en Projecten en dat het college het advies dus niet zonder meer had mogen overnemen. Ter verduidelijking: Niet-bestuurlijk vastgestelde regels kunnen worden aangemerkt als gedragslijnen, ook wel genoemd niet-geaccordeerde regels van de werkvloer. Deze mogen volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling wel worden toegepast, mits de keuze daarvoor bij ieder individueel besluit wordt gemotiveerd.<sup>29</sup> Overigens is de vraag of dit ook geldt voor de welstandstoetsing van bouwwerken. Artikel 12b Woningwet bepaalt immers dat de welstandscommissie haar advies slechts kan baseren op de criteria

25. Advies van 26 maart 2008, zie [www.welstand.amsterdam.nl](http://www.welstand.amsterdam.nl) > Zoek een advies > volgnummer 50317.

26. De heer E. Snoeck, secretaris van Commissie III van de Commissie voor Welstand en Monumenten, heeft mij bevestigd dat bij de beoordeling van de aanvraag de reclamerichtlijnen Grootstedelijke Gebieden en Projecten als richtlijn zijn gehanteerd (e-mail d.d. 21 september 2010).  
 27. Rb. Amsterdam 24 november 2009, AWB 09/2823 WRO en AWB 09/2762 WRO, niet gepubliceerd.  
 28. ABRvS 1 september 2010, 201000068/1/H1, L/JN BN5719.  
 29. Zie de noot van Tollenaar bij ABRvS 18 oktober 2006, 200602974/1, L/JN AZ0345, AB 2007, 31, m.nt. A. Tollenaar; JB 2006, 323, m.nt. AB.

die zijn opgenomen in de welstandsnota en artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder d, Wabo bepaalt, kort weergegeven, dat ook het bevoegd gezag deze criteria moet aanhouden, tenzij het van oordeel is dat de omgevingsvergunning niettemin moet worden verleend.<sup>30</sup> Gelet op een en ander zou men denken dat B&W in ieder geval hadden moeten motiveren waarom zij toepassing gaven aan de niet-bestuurlijk vastgestelde reclamerichtlijnen Grootstedelijke Gebieden en Projecten. De Afdeling heeft zich hierover echter niet uitgelaten. In navolging van de rechtbank oordeelde de Afdeling dat was getoetst aan de wel bestuurlijk vastgestelde welstandsnota Grootstedelijke Gebieden en Projecten. Hoe de Afdeling hierbij komt, is mij een raadsel. Dit had toch eenvoudig bij de welstandscommissie kunnen worden nagevraagd. Bovendien staat in het welstandsadvies van 26 maart 2008:

In haar advies van 21 maart 2007 op bouwaanvraag nummer W01/0117 2007 stelde de commissie vast dat op basis van de *reclamerichtlijnen* Grootstedelijke Gebieden en Projecten (cursivering FW) de voorgestelde reclame-uitingen grotendeels acceptabel waren, met uitzondering van de logo's aan de zijgevels. Zowel de plaatsing op de gevels, als de voorgestelde verlichting werden als positief betiteld, onder de voorwaarde dat de verlichting slechts sporadisch zou veranderen. Op 5 september 2007 heeft de commissie, nu op bouwaanvraag nummer W01/0512 2007, de aangepaste aanvraag goedgekeurd.'

Hieruit blijkt toch duidelijk dat met geen woord wordt gerept over de welstandsnota Grootstedelijke Gebieden en Projecten, maar uitsluitend over de reclamerichtlijnen Grootstedelijke Gebieden en Projecten.<sup>31</sup> Die dus nooit bestuurlijk zijn vastgesteld, omdat bij nader inzien het welstandsbeleid van de stadsdelen zou worden toegepast op bouwaanvragen voor gevelreclame in grootstedelijk gebied. De conclusie is dat de burger hier compleet voor de gek is gehouden. Het stadsdeel heeft welstandsbeleid vastgesteld dat in de Zuidas op gevelreclame zou worden toegepast, maar hieraan is nooit gevolg gegeven.

## 7. Nieuw welstandsbeleid

Vermeld dient te worden dat de stadsdeelraad van Zuideramstel op 15 december 2009 nieuw welstandsbeleid voor gevelreclame in de Zuidas heeft vastgesteld, waarbij naamsaanduidingen ook zijn toegestaan op het hoogste

deel van de gevel.<sup>32</sup> De maximaal toegelaten hoogtemaat van 2,40 m is verhoogd naar 2,50 m, met incidentele overschrijding ten behoeve van beeldmerk en hoofdletters tot 3,50 m. Ter verzachting is bepaald dat op het lijf en aan de top van een gebouw slechts één reclame-uiting per zijde is toegestaan. Door D66 en GroenLinks waren drie amendementen ingediend. Het eerste amendement beoogde een lagere verlichtingssterkte voor reclame-uitingen op gebouwen grenzend aan woonbebouwing, het tweede amendement stelde voor om toe te voegen dat bij het indienen van een bouwaanvraag door de architect moet zijn aangegeven waar de ruimte voor gevelreclame is en het derde amendement stelde een maximale breedte van de reclame-uiting voor. Alle amendementen werden verworpen.

De vraag is echter wat voor zin het heeft gehad om op stadsdeelniveau nieuw welstandsbeleid vast te stellen, gezien de uitspraak van de rechtbank van 24 november 2009 dat het dagelijks bestuur van het stadsdeel alleen bevoegd is waar het gaat om vervanging van gevelreclame en de uitspraak van de Afdeling dat het hier gaat om mandaat, hetgeen betekent dat het college van B&W ook zelf op een aanvraag kan beslissen met voorbijgaan aan het welstandsbeleid van het stadsdeel. Bovendien heeft de komst van de Wabo tot gevolg gehad dat ook de bevoegdheid tot vergunningverlening voor vervanging van gevelreclame aan het stadsdeelbestuur is ontnomen. Sinds 1 oktober 2010 is het college van B&W namelijk als enige bevoegd om een omgevingsvergunning te verlenen voor de activiteit bouwen van gevelreclame in de Zuidas.<sup>33</sup> Dit betekent dat de op 15 december 2009 door de stadsdeelraad vastgestelde welstandscriteria geen wettelijke grondslag meer hebben.

## 8. Conclusie

Er is op stadsdeelniveau nieuw welstandsbeleid voor gevelreclame in de Zuidas vastgesteld, maar B&W van Amsterdam zijn als enige bevoegd om de omgevingsvergunningen te verlenen, terwijl de gemeenteraad geen welstandsbeleid op dit gebied heeft vastgesteld. De vraag kan worden gesteld of dit niet in strijd is met artikel 12a Woningwet op grond waarvan de gemeenteraad een welstandsnota moet vaststellen met de criteria waaraan het uiterlijk en de plaatsing van een bouwwerk worden getoetst. Als de gevelreclames worden getoetst aan criteria die niet in de welstandsnota zijn opgenomen, zoals nu het geval is, lijkt mij dit in strijd met artikel 12b Woningwet, dat bepaalt dat de welstandscommissie haar

30. Destijds art. 44 lid 1 aanhef en onder d Woningwet.

31. Overigens spreekt de Afdeling in de uitspraak steeds over de niet bestaande reclamerichtlijnen Grootstedelijke Gebieden en Projecten Zuideramstel, die zij kennelijk - zie r.o. 2.4.1. - verwart met de toetsingscriteria reclame uit de welstandsnota van stadsdeel Zuideramstel.

32. De nieuwe toetsingscriteria zijn per 31 december 2009 van kracht geworden en ook na de fusie van 1 mei 2010 met stadsdeel Oud-Zuid van kracht gebleven op het desbetreffende grondgebied. Sinds 1 oktober 2010 hebben de criteria geen wettelijke grondslag meer, zoals in het vervolg van dit artikel zal worden uiteengezet.

33. De bevoegdheid tot de verlening, weigering, intrekking en handhaving van de omgevingsvergunning binnen de gebieden die zijn aangewezen als grootstedelijk project, is per 1 oktober 2010 teruggenomen van de stadsdelen (besluit van B&W van 6 juli 2010).

advies slechts kan baseren op de criteria die zijn opgenomen in de welstandsnota. Ook wringt dit met artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder d, Wabo dat, kort weergegeven, bepaalt dat ook het bevoegd gezag deze criteria moet aanhouden, tenzij het van oordeel is dat de omgevingsvergunning niettemin moet worden verleend. Hoe dit

ook zij, het is duidelijk dat we zijn teruggekeerd naar de beginperiode van de Zuidas, een tijdperk zonder democratisch vastgestelde richtlijnen voor gevelreclame. Een betreurenswaardige situatie waaraan de gemeenteraad spoedig iets zou moeten doen.