

# Antennes, 5G en welstand

*Een onderzoek naar belemmeringen en oplossingsrichtingen bij de plaatsing van antenne-installaties*

*Eindrapport*

*11 april 2019*

Ir. Freek Kuipéri  
MSc. Frederique Uytterlinde  
Dieke Schutjens

In opdracht van het ministerie van  
Economische Zaken en Klimaat

**KWINK**  
GROEP

# Samenvatting

## Aanleiding en doel onderzoek

In juli 2018 publiceerde het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) het Actieplan Digitale Connectiviteit, waarin wordt beschreven welke ontwikkelingen te verwachten zijn op het gebied van digitale connectiviteit. Een belangrijke ontwikkeling op het gebied van digitale connectiviteit is de komst van 5G, de vijfde generatie mobiele communicatietechnologie. Om een betere dekking en hogere datasnelheden in het 5G-netwerk te kunnen garanderen, zullen mobiele netwerk operators (MNO's) waarschijnlijk meer antenne-installaties (antennes) plaatsen, die bovendien dichter op elkaar zullen worden geplaatst. Om voorbereid te zijn op de komst van 5G is in dit rapport onderzocht welke belemmeringen met betrekking tot de plaatsing van antennes optreden en welke oplossingsrichtingen er voor deze belemmeringen zijn. Het welstandsbeleid en de uitgangspunten van gemeenten bij de plaatsing van antennes vormde het startpunt van dit onderzoek.

## Vergunningsplicht

In landelijke wet- en regelgeving is vastgelegd of een vergunning moet worden aangevraagd om een antenne te mogen plaatsen. In beginsel is de activiteit bouwen (een antenne is een bouwwerk) vergunningsplichtig. Op grond van het Besluit omgevingsrecht zijn antennes met een hoogte van minder dan vijf meter uitgezonderd van deze verplichting. Echter, op bepaalde locaties is een omgevingsvergunning alsnog vereist op grond van wetgeving op het gebied van bijvoorbeeld ruimtelijke ordening (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht), erfgoed (erfgoedwet) of natuur (Wet natuurbescherming).

## Monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten

Voor het plaatsen van een antenne in, op, aan of bij een rijksmonument geldt altijd een vergunningsplicht. Voor het plaatsen van antennes in, op, aan of bij een provinciaal of gemeentelijk monument kan een vergunningsplicht volgen uit

lokale regelgeving. Voor het plaatsen van antennes in rijksbeschermd stads- of dorpsgezichten geldt een vergunningsplicht. Bij gemeentelijk beschermd stads- en dorpsgezichten geldt geen vergunningsplicht.

## Gemeentelijk welstands- en antennebeleid

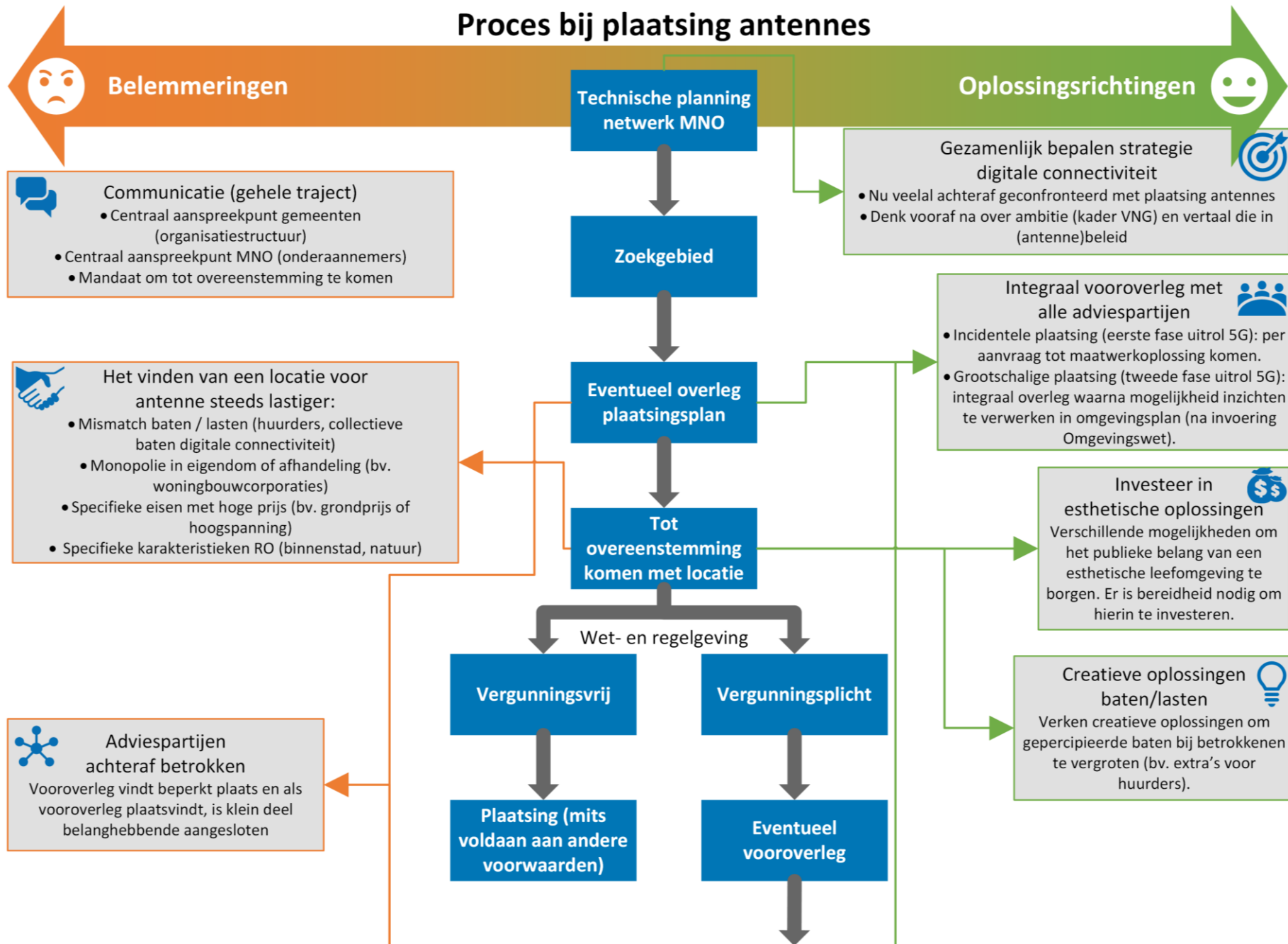
Indien een omgevingsvergunning wordt aangevraagd legt de gemeente de aanvraag ter advies voor aan de welstands- en/of monumentencommissie. De welstandscommissie toetst aan de welstandseisen (vastgelegd in een welstandsnota of een nota ruimtelijke kwaliteit). Indien er geen omgevingsvergunning wordt aangevraagd vindt geen toetsing vooraf plaats.

De uitgangspunten in het welstandsbeleid zijn over het algemeen generiek geformuleerd en verschillen qua formulering per gemeente. Ongeveer een kwart van de bestudeerde gemeenten heeft antennebeleid met specifiekere uitgangspunten. In het grootste deel van de bestudeerde gemeenten komen geen specifieke uitgangspunten met betrekking tot antennes voor in het welstandsbeleid. Dit leidt tot veel ruimte voor eigen interpretatie. In gesprekken geven welstandscommissies en gemeenten aan dat de inpassing van antennes bij monumenten en in beschermd stads- en dorpsgezichten om maatwerk vraagt en dus per geval dient te worden geïnterpreteerd.

## Belemmeringen en oplossingsrichtingen

Doordat er veel ruimte is voor eigen interpretatie, is samenwerking tussen de verschillende betrokken partijen in het gehele plaatsingsproces van groot belang. Het plaatsingsproces start met de technische planning van het netwerk. Vervolgens wordt op basis van een zoekgebied overeenstemming over een locatie bereikt. Deze locatie is al dan niet vergunningsvrij. Indien een vergunning nodig is komt het college van burgemeester en wethouders tot een besluit op basis van het advies van verschillende betrokkenen. Het schema hierna geeft het plaatsingsproces weer. Daarbij staan de belemmeringen steeds links en worden rechts oplossingsrichtingen beschreven.

# Proces bij plaatsing antennes



**Inhoud welstands- en antennebeleid**

**Algemeen**  
Uitgangspunten verschillen en zijn weinig concreet waardoor veel ruimte voor interpretatie

**Inpassing**  
Specifieke criteria die inpassing lastig maken. Bijvoorbeeld hoogte, monumenten en afstand tot bebouwing.

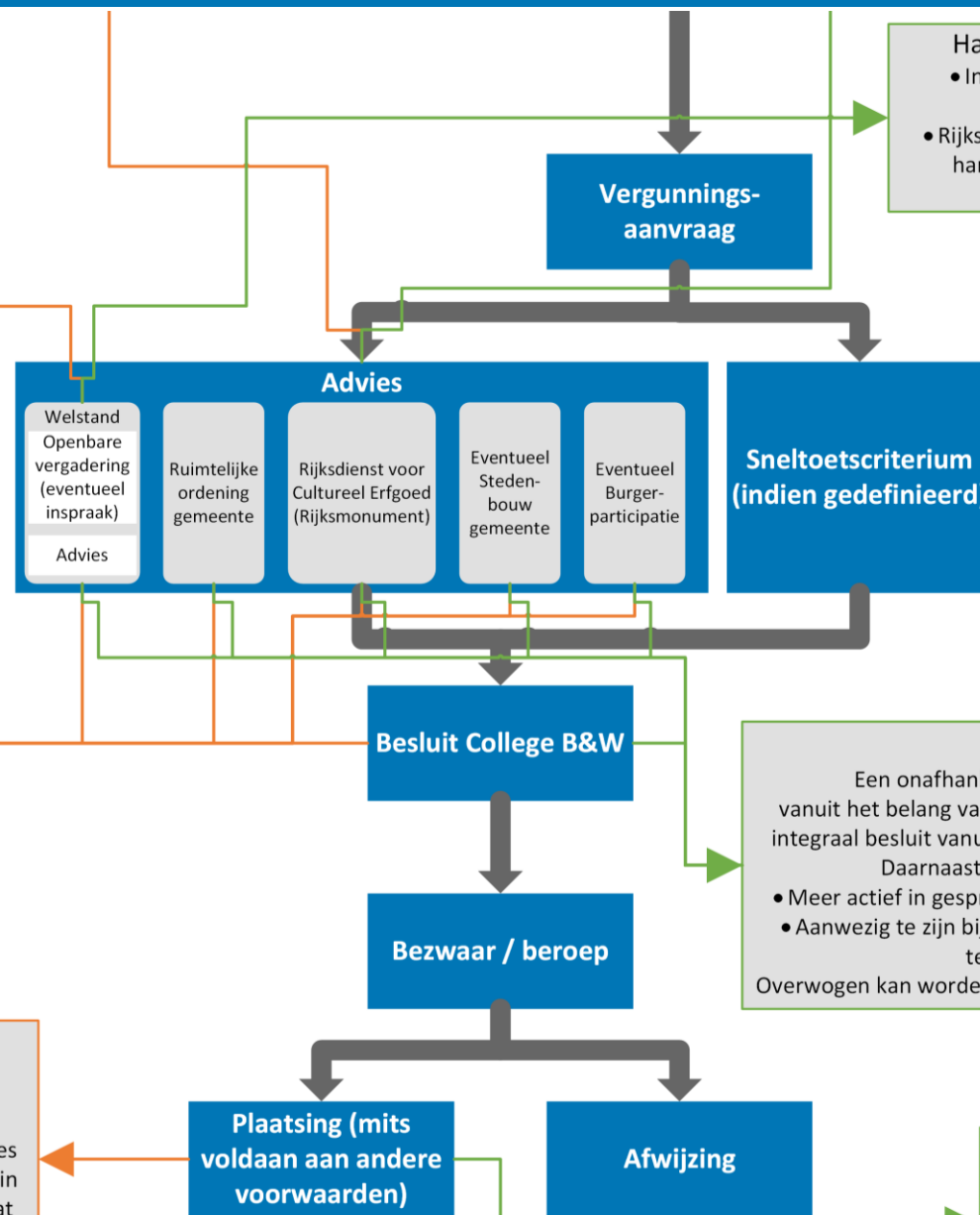
**Draagvlak**  
Specifieke criteria met verwarrend signaal. Bijvoorbeeld niet rond scholen en kinderdagverblijven.

**Gebrek aan kennis telecomnetwerken**

Verschillende publieke belangen gemoeid met plaatsing antennes (aangezicht leefomgeving, digitale connectiviteit en soms gezondheid). College besluit op basis van afweging verschillende belangen. Kennis over belangen nodig om gewogen besluit te kunnen nemen.

**Incidenten bij- en na plaatsing**

Verschillende negatieve ervaringen van gemeenten rond de plaatsing van antennes waardoor veel inspanning nodig. Dit leidt in verschillende gemeenten tot het beeld dat MNO enkel vanuit eigen belang handelt en bevordert afhandeling nieuwe aanvraag niet.



**Handreiking uniforme afweging**

- Integraal en uniform beleid helpt om eenduidige afweging te maken.
- Rijkspartijen zouden gezamenlijke (online) handreiking kunnen opstellen om dit te ondersteunen.

**Communicatie (hele traject)**

Monet zou een rol kunnen spelen om contactpersonen van gemeenten en MNO's bij te houden en over en weer te verbinden.

**Kennisdeling**

Een onafhankelijke partij die het college adviseert vanuit het belang van digitale connectiviteit kan helpen om meer integraal besluit vanuit verschillende publieke belangen te nemen. Daarnaast kan deze partij rol vervullen door:

- Meer actief in gesprek met gemeenten over strategie gemeente.
- Aanwezig te zijn bij vooroverleg als onafhankelijk adviseur over technische noodzakelijkheid.

Overwogen kan worden om het Antennebureau hiervoor in te zetten.

**Incidentmanagement MNO**

Wees je (eventueel via onderaannemers) bewust van mogelijke gevolgen van incidenten voor reputatie en samenwerkingsbereidheid.

# Inhoud

1. Inleiding	6	2.3.2. Monumenten en beschermdde stads- en dorpsgezichten	19
1.1. Aanleiding	6	2.3.3. Blootstellingslimieten elektromagnetische velden	20
1.2. Onderzoeksvragen en scope	6	3. Plaatsingsproces	21
1.3. Onderzoeksaanpak	7	3.1. Stappen plaatsingsproces	21
1.4. Leeswijzer	8	3.2. Verwachte effect uitrol 5G	24
2. Landelijk en decentraal beleid	9	4. Belemmeringen	25
2.1. Landelijke wet- en regelgeving	9	4.1. Belemmeringen bij de plaatsing op monumenten of in beschermdde gezichten	25
2.1.1. Vergunningsplicht bij de plaatsing van antenne-installaties	9	4.2. Belemmeringen in het plaatsingsproces	27
2.1.2. Overige wetgeving	12	4.2.1. Belemmering 1. Vinden van een locatie voor antennes steeds lastiger	27
2.1.3. Antenneconvenant voor vergunningsvrije antenne-installaties	12	4.2.2. Belemmering 2. Advies- en overlegpartijen achteraf betrokken	29
2.1.4. Leidraad plaatsing antenne-installaties	13	4.2.3. Belemmering 3. Welstands- en antennebeleid	30
2.2. Gemeentelijk beleid	14	4.2.4. Belemmering 4. Kennis over telecomnetwerken beperkt	32
2.2.1. Algemeen gemeentelijk beleid	14	4.2.5. Belemmering 5. Incidenten bij en na plaatsing	33
2.2.2. Inhoud welstandsbeleid	15	4.2.6. Belemmering 6. Communicatie	34
2.2.3. Inhoud Antennebeleid	17	5. Oplossingsrichtingen	35
2.2.4. Procedure welstandscommissie	17	5.1. Monumenten en beschermdde stads- of dorpsgezichten	35
2.3. Ontwikkelingen in wet- en regelgeving	18	5.2. Oplossingsrichtingen in het plaatsingsproces	36
2.3.1. Omgevingswet	18		

5.2.1. Gezamenlijk bepalen strategie digitale connectiviteit	36
5.2.2. Handreiking uniforme afweging	37
5.2.3. Integraal vooroverleg	37
5.2.4. Creatieve oplossingen verhouding baten/ lasten	38
5.2.5. Investeer in esthetische oplossingen	38
5.2.6. Kennis om te kunnen besluiten op basis van alle publieke belangen	39
5.2.7. Incidentmanagement	40
5.2.8. Communicatie	40
Bijlagen I. Overzicht bestudeerde gemeenten	41
Bijlage II. Overzicht gesprekpartners per casus	43
Bijlage III. Betrokkenen projectgroep en stakeholder-bijeenkomst	44

# 1. Inleiding

## 1.1. Aanleiding

In juli 2018 publiceerde het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (hierna: ministerie van EZK) het Actieplan Digitale Connectiviteit, waarin wordt beschreven welke ontwikkelingen te verwachten zijn op het gebied van digitale connectiviteit. In het actieplan staat tevens de volgende ambitie omschreven: *De overheid streeft naar (a) kwalitatief hoogwaardige connectiviteit (b) die een grote diversiteit aan vraag kan bedienen en (c) altijd en overal beschikbaar is (d) tegen concurrerende tarieven*<sup>1</sup>. Om deze doelstelling te kunnen realiseren, zal moeten worden geïnvesteerd in de telecominfrastructuur, wat de nodige lokale consequenties met zich mee zal brengen.

Een belangrijke ontwikkeling op het gebied van digitale connectiviteit is de komst van 5G, de vijfde generatie mobiele communicatietechnologie. Voor de uitrol van het 5G-netwerk wordt verwacht dat de netwerken van mobiele netwerk operators (hierna: MNO's) steeds dichter worden. Om een betere dekking en hogere datasnelheden te kunnen garanderen, zullen MNO's waarschijnlijk meer antennes plaatsen, die bovendien dichter op elkaar geplaatst zullen worden. Gemeenten toetsen de plaatsing van antennes onder andere aan welstandscriteria indien een vergunning vereist is. Onder andere bij beschermde stads- en dorpsgezichten en monumenten kan het complex zijn om antennes in te passen.

Gezien de vele monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten in steden en dorpen met een oude kern, is de verwachting dat welstandsregels een

<sup>1</sup> Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2018), *Actieplan Digitale Connectiviteit*, p.10. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/07/03/actieplan-digitale-connectiviteit>

belangrijke rol zullen gaan spelen bij de uitrol van het 5G-netwerk en de daaraan gerelateerde verdichting van het *small cell* netwerk. Het is de vraag of het huidige gemeentelijke welstandsbeleid voldoende is toegerust op de ontwikkelingen van 5G-netwerken. Hiernaast zal de in 2021 in werking tredende Omgevingswet ertoe leiden dat de systematiek rond de plaatsing van antennes zal veranderen. Om deze redenen heeft het ministerie van EZK KWINK groep gevraagd te onderzoeken welke belemmeringen optreden bij de plaatsing van antennes en welke mogelijke oplossingsrichtingen er zijn.

## 1.2. Onderzoeksvragen en scope

### Onderzoeksvragen

In het kader van bovenstaande ontwikkelingen zijn onderstaande onderzoeksvragen gehanteerd tijdens het onderzoek:

1. *Wat zijn de uitgangspunten die gemeenten hanteren bij de plaatsing van antennes op (rijks)monumenten, in (rijks)beschermde stads- of dorpsgezichten en bij welstand?*

Hierbij hebben we aandacht voor zowel landelijke als decentrale wet- en regelgeving, gemeentelijk welstandsbeleid, de procedure om tot een welstandsadvies te komen en te verwachten ontwikkelingen hierin.

2. *Gegeven de uitgangspunten, welke belemmeringen kunnen MNO's en gemeenten ondervinden bij de plaatsing van antennes op (rijks)monumenten of in (rijks)beschermde stads- of dorpsgezichten en tijdens het plaatsingsproces in het algemeen?*

In het antwoord op deze vraag hebben we specifiek aandacht voor belemmeringen in relatie tot het welstandsbeleid en kijken we breder naar belemmeringen die optreden in het proces om tot de plaatsing van een antenne te komen.

### 3. Hoe kunnen de geïdentificeerde belemmeringen worden weggenomen?

#### Scope en andere onderzoeken

In beginsel richt het onderzoek zich op de plaatsing van antennes bij (rijks)monumenten en in beschermde stads- en dorpsgezichten. Echter, op andere locaties (zoals natuurgebieden) of in het plaatsingsproces kunnen tevens andere belemmeringen optreden. Deze zijn in het onderzoek eveneens meegenomen.

Parallel aan dit onderzoek heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna VNG) een impactanalyse uitgevoerd om de impact van de komst van 5G op gemeenten inzichtelijk te maken. Waar relevant verwijzen we naar de resultaten van deze impactanalyse.<sup>2</sup>

## 1.3. Onderzoeksaanpak

In de aanpak van dit onderzoek hebben we een onderscheid gemaakt tussen een documentenstudie en casestudies. De opzet van beide beschrijven we hier.

#### Documentstudie – kader wet- en regelgeving

We hebben feitelijk onderzoek gedaan naar:

- **Landelijke wet- en regelgeving.** Op basis van wetteksten en beleidsstukken hebben we onderzocht welke voorwaarden landelijk gelden bij de plaatsing van antennes.
- **Gemeentelijke welstands- en antennebeleid.** We hebben een random selectie van 50 gemeenten gemaakt met een evenredige verdeling tussen grote (>100.000 inwoners), middelgrote (tussen 50.000 en 100.000 inwoners) en kleine (<50.000 inwoners) gemeenten.<sup>3</sup> In deze gemeenten

<sup>2</sup> Impactanalyse antenne- en vergunningenbeleid irt uitrol 5G, VNG Realisatie, 2019.

hebben we feitelijk onderzocht welke uitgangspunten in het welstandsbeleid en het antennebeleid worden gehanteerd. In bijlage I hebben we de lijst met bestudeerde gemeenten opgenomen.

- **Ontwikkelingen.** We hebben onderzocht welke ontwikkelingen in wet- en regelgeving te verwachten zijn en wat de gevolgen hiervan zijn voor de plaatsing van antennes.

#### Casusstudies – belemmeringen en oplossingsrichtingen

We hebben 15 casussen geselecteerd om in detail belemmeringen en oplossingen bij de plaatsing van antennes te identificeren. De selectie van casussen is gemaakt in overleg met het ministerie van EZK, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK), de VNG, het Antennebureau, Rijkswaterstaat en MNO's. Daarbij zijn de volgende criteria gehanteerd:

- Spreiding in type gemeente: G4, steden met historische binnenstad, gemeenten met veel natuur en gemeenten met specifieke uitgangspunten.
- Gemeenten die een goed voorbeeld zijn en gemeenten waar de plaatsing moeizaam verloopt.

Per casus is een gesprek gevoerd met de gemeente, de welstandscommissie en een betrokken MNO. In bijlage II hebben we het overzicht met casussen en gesproken partijen opgenomen.

Het onderzoek is begeleid door een projectgroep bestaande uit de ministeries van EZK en BZK, de VNG, het Antennebureau en Rijkswaterstaat. De bevindingen zijn tevens getoetst in een stakeholderbijeenkomst waarbij de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed, de gemeente Amsterdam en MNO's aanwezig waren.

<sup>3</sup> De gemeenten die onderdeel uitmaken van de casusstudie en nog niet in de selectie waren opgenomen hebben we toegevoegd waardoor het totaal geanalyseerde gemeenten op 61 komt.



## 1.4. Leeswijzer

In het vervolg van dit rapport beschrijven we in hoofdstuk 2 de landelijke wet- en regelgeving, het gemeentelijk welstands- en antennebeleid en de ontwikkelingen hierin. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 het plaatsingsproces beschreven. In hoofdstuk 4 benoemen we verschillende belemmeringen die gemeenten en MNO's ervaren bij zowel de plaatsing van antennes op (rijks)monumenten of in (rijks)beschermd stads- of dorpsgezichten en tijdens het plaatsingsproces. Tot slot zijn in hoofdstuk 5 verschillende oplossingsrichtingen geformuleerd aan de hand van de geïdentificeerde belemmeringen.

Bijlage I bevat een overzicht met gemeenten waarvan het welstands- en antennebeleid is bestudeerd. Bijlage II bevat een overzicht van de gesprekspartners per casus. Bijlage III bevat een overzicht van de betrokkenen in de projectgroep en de stakeholderbijeenkomst.

## 2. Landelijk en decentraal beleid

In dit hoofdstuk beschrijven we ten eerste de landelijke wet- en regelgeving bij de plaatsing van antennes voor mobiele telecommunicatie. Ten tweede beschrijven we het gemeentelijk beleid. Tot slot gaan we in op enkele ontwikkelingen in de wetgeving en beschrijven we de mogelijke gevolgen voor de plaatsing van antennes.

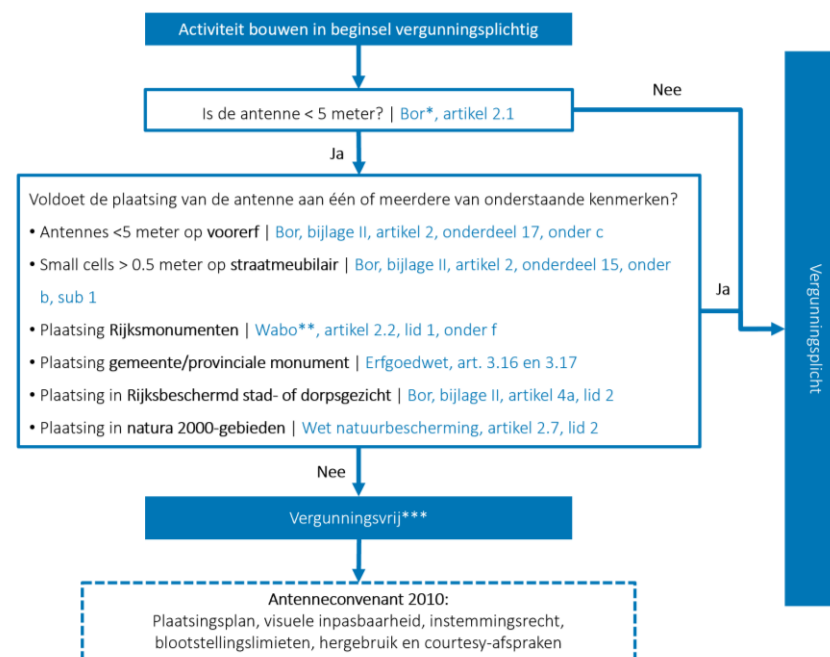
### 2.1. Landelijke wet- en regelgeving

#### 2.1.1. Vergunningsplicht bij de plaatsing van antenne-installaties

De definitie van het begrip antenne-installatie is opgenomen in het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor): "Installaties bestaande uit een antenne, een antenedrager, de bedrading en de al dan niet in een of meer techniekkasten opgenomen apparatuur, met de daarbij behorende bevestigingsconstructie".<sup>4</sup> Er zijn verschillende soorten antenne-installaties. In het vervolg van het rapport bedoelen we met antenne een antenne-installatie voor mobiele telecommunicatie.

Voor een deel van de antennes geldt dat deze vergunningsvrij mogen worden geplaatst. In Figuur 1 hebben we schematisch weergegeven op basis van welke

wetgeving wordt bepaald of een antenne voor vergunningsvrije plaatsing in aanmerking komt.



Figuur 1. Schematische weergave of plaatsing antenne vergunningsvrij is. \*Bor = Besluit omgevingsrecht. \*\*Wabo = Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. \*\*\*Vergunningsvrij binnen kader van dit onderzoek.

**Voor de activiteit bouwen is in beginsel een omgevingsvergunning vereist, tenzij de antenne voldoet aan uitzonderingsgronden.**

MNO's moeten aan verschillende voorwaarden voldoen om antennes te mogen plaatsen. Wanneer de plaatsing in strijd is met een bestemmingsplan moet een omgevingsvergunning worden aangevraagd.<sup>5</sup> Verder betreft het plaatsen van een

<sup>4</sup> Besluit omgevingsrecht, bijlage II, artikel 1, lid 1.

<sup>5</sup> Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, artikel 2.1, lid 1, onder c.

antenne de activiteit ‘bouwen’ en hier moet in beginsel een omgevingsvergunning voor worden aangevraagd. De plaatsing van antennes groter dan 5 meter, inclusief de drager, is altijd vergunningsplichtig.<sup>6</sup> Antennes lager dan 5 meter zijn vergunningsvrij, mits ze aan een aantal voorwaarden voldoen. De voorwaarden voor het vergunningsvrij bouwen van een antenne-installatie voor mobiele communicatie staan in het Bor.<sup>7</sup> Hierin wordt aangegeven dat er geen omgevingsvergunning vereist is voor de plaatsing van een antenne ten behoeve van mobiele telecommunicatie op of aan een bouwwerk, mits wordt voldaan aan enkele eisen. Hierna worden belangrijkste eisen genoemd.

- Op straatlantaarns of andere lichtmasten, hoogspanningsmasten, wegportalen, reclamezuilen, windmolens en sirenemasten moet de antenne op minimaal 3 meter hoogte boven de grond worden geplaatst;
- Bij een gebouw moet de antenne op minimaal 9 meter hoogte geplaatst worden, de bedrading in of direct langs de antennedragers of in pandig aangebracht, er gelden regels voor de antennedragers bij plaatsing op het dak van een gebouw;
- Antennes lager dan 5 meter staande op het voorerf en *small cells*<sup>8</sup> hoger dan 0.5 meter op straatmeubilair zijn vergunningsplichtig.<sup>9</sup>

#### **Bij specifieke locaties in de ruimtelijk ordening of bij specifieke objecten is alsnog een omgevingsvergunning vereist.**

Als plaatsing op grond van het Bor vergunningsvrij is, kan het zo zijn dat er in andere wetten of regelingen is opgenomen dat alsnog een omgevingsvergunning dient te worden aangevraagd, omdat de antenne op een specifieke locatie of bij

<sup>6</sup> Besluit omgevingsrecht, artikel 2.1.

<sup>7</sup> Besluit omgevingsrecht, Bijlage II, artikel 2, onderdeel 15.

<sup>8</sup> Er is geen officiële definitie voor de term *small cells*. In het Actieplan Digitale Connectiviteit worden *small cells* op pagina 20 omschreven als “antennes met een relatief klein bereik”. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/07/03/actieplan-digitale-connectiviteit>.

<sup>9</sup> Besluit omgevingsrecht, bijlage 2, artikel 2, onderdeel 15, onder b, sub 1.

<sup>10</sup> Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, artikel 2.1, lid 1, onder f.

een specifiek object wordt geplaatst. Hierna volgen enkele (binnen dit onderzoek relevante) uitzonderingen.

- Uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) volgt een vergunningsplicht voor het plaatsen van antennes bij, op of aan rijksmonumenten;<sup>10</sup>
- Op grond van de Wabo en de Erfgoedwet kan een vergunningsplicht volgen uit lokale regelgeving voor het plaatsen van antennes op provinciale of gemeentelijke monumenten;<sup>11</sup>
- Aan plaatsingen in rijksbeschermd stads- of dorpsgezichten kunnen beperkingen worden gesteld aan het vergunningsvrij bouwen van antennes;<sup>12</sup>
- Plaatsing van antenne-installaties in Natura 2000-gebieden is op grond van de Wet natuurbescherming vergunningsplichtig.<sup>13</sup>

Hierna gaan we daarom verder in op de wetgeving met betrekking tot het plaatsen van een antenne op, aan of bij (rijks)monumenten, alsmede (rijks)beschermd stads- of dorpsgezichten.

#### **Vergunningsplicht bij (rijks)monumenten**

Er zijn rijks-, provinciale- en gemeentelijke gebouwde monumenten. Het uitgangspunt is dat een monument slechts als één van voorgenoemde monumenten wordt gecategoriseerd. Artikel 3.1 van de Erfgoedwet regelt de aanwijzing van rijksmonumenten. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen kan ambtshalve een monument dat van algemeen belang is vanwege zijn schoonheid, betekenis voor de wetenschap of cultuurhistorische waarde aanwijzen. Voor het plaatsen van een antenne-installatie in, op, aan of bij

<sup>11</sup> Erfgoedwet, artikel 3.16 en artikel 3.17; Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, artikel 2.2, lid 1, onder b.

<sup>12</sup> Besluit omgevingsrecht, bijlage 2, artikel 4a, lid 2.

<sup>13</sup> Wet natuurbescherming, artikel 2.7, lid 2.

een rijksmonument geldt altijd een vergunningsplicht. In de Wabo staat dat het verboden is zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit: “Het slopen, verstoren, verplaatsen of in enig opzicht wijzigen van een rijksmonument of het herstellen, gebruiken of laten gebruiken van een rijksmonument op een wijze waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht”.<sup>14</sup>

Voor het plaatsen van een antenne in, op, aan of bij een provinciaal of gemeentelijk monument kan een vergunningsplicht volgen uit de lokale regelgeving.<sup>15</sup> Artikel 3.17 van de Erfgoedwet vormt de grondslag voor provinciale erfgoedverordeningen. Deze verordening heeft betrekking op het beheer en behoud van cultureel erfgoed in de provincie, dat van bijzonder belang is voor die provincie vanwege de cultuurhistorische of wetenschappelijke betekenis. Artikel 3.16 van de Erfgoedwet stelt dat de gemeenteraad een erfgoedverordening kan vaststellen. Op basis van deze verordening kan het college van burgemeester en wethouders (hierna: B&W) gebouwen met een bijzonder belang vanwege de cultuurhistorische of wetenschappelijke betekenis op de gemeentelijke monumentenlijst plaatsen en kan het bepalen dat voor het slopen of wijzigen van een monument een omgevingsvergunning is vereist. Dit betekent dat in beginsel voor alle antennes die worden geplaatst op, aan of bij rijks-, provinciaal of gemeentelijk aangewezen monumenten een omgevingsvergunning dient te worden aangevraagd. In hoofdstuk 3 gaan we verder in op deze procedure.

#### Vergunningsplicht bij (rijks)beschermd stads- en dorpsgezichten

Beschermd stads- of dorpsgezichten zijn gebieden binnen steden of dorpen met een bijzonder cultuurhistorisch karakter. De officiële definitie wordt gegeven in artikel 1 van de Monumentenwet 1988: “Groepen van onroerende zaken die van algemeen belang zijn wegens hun schoonheid, hun onderlinge ruimtelijke of structurele samenhang dan wel hun wetenschappelijke of cultuurhistorische waarde en in welke groepen zich één of meer monumenten bevinden”. De

<sup>14</sup> Wet algemene bepaling omgevingsrecht, artikel 2.1, lid 1, onder f.

Monumentenwet is per 1 juli 2016 komen te vervallen. De regelgeving en bovenstaande definitie van beschermd gezichten is in de Wabo overgenomen.

Een rijksbeschermd stads- of dorpsgezicht kan door het Rijk worden aangewezen op grond van de Erfgoedwet. Stads- en dorpsgezichten kunnen door gemeenten en provincies worden aangewezen wanneer zij hiervoor een basis hebben neergelegd in de erfgoedverordening. Met uitzondering van gebieden die nog in procedure zijn, wijst het Rijk sinds 2012 geen nieuwe rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten meer aan. Een stads- of dorpsgezicht kan wel nog op gemeentelijk niveau als beschermd worden aangewezen. De rechtsgevolgen van een aanwijzing op gemeentelijk niveau zijn niet helemaal gelijk aan die van door het Rijk aangewezen beschermd stads- en dorpsgezichten; het vergunningsvrij bouwen kan niet worden ingeperkt door de aanwijzing van een gemeentelijk stads- of dorpsgezicht. Dit betekent dat voor de plaatsing van antennes die voldoen aan de criteria voor het vergunningsvrij plaatsen, het aanwijzen van een gemeentelijk stads- of dorpsgezicht geen vergunningsplicht op grond van de Wabo kan opleveren. Een toets op de welstandscriteria kan in dit geval alleen achteraf plaatsvinden, middels een excessenregeling.

Panden binnen een (rijks)beschermd gezicht hebben niet automatisch de status van beschermd monument. De aanwijzing van gebieden als (rijks)beschermd gezicht verplicht de gemeente een ‘beschermend bestemmingsplan’ vast te stellen. In een beschermend bestemmingsplan wordt vastgelegd wat de mogelijkheden zijn met betrekking tot (ver)bouwen in dat gebied. Vergeleken met een gewoon bestemmingsplan zijn bestemmingsplannen voor beschermd gezichten gedetailleerder en gelden er strengere regels, zowel voor de bebouwde als onbebouwde ruimte (zoals karakteristiek straatmeubilair of begroeiing). In aanvulling op regels over bouwen in een bestemmingsplan, kan een gemeente ook in een welstandsnota specifieke eisen opnemen over bouwactiviteiten. Zo kan een gemeente beoordelen of een bouwplan past bij het bijzondere karakter van het beschermd gezicht. De beleidsregels in welstandsnota kunnen alleen

<sup>15</sup> Wet algemene bepaling omgevingsrecht, artikel 2.2, lid 1, onder b.

worden toegepast op bouwactiviteiten waarvoor een vergunning nodig is. In paragraaf 2.2. gaan we verder in op het welstandsbeleid van gemeenten.

## 2.1.2. Overige wetgeving

Hierna volgt een overzicht van overige relevante wet- en regelgeving.

- **Bouwbesluit 2012.** Een antenne (zowel vergunningsvrij als niet vergunningsvrij) is een bouwwerk en hiervoor gelden de regels van het Bouwbesluit 2012.
- **Milieuregelgeving.** Voor antennes met een elektrisch vermogen of gezamenlijk vermogen van meer dan 4 kilowatt moet een vergunning worden aangevraagd voor de activiteit milieu.<sup>16</sup> Antennes voor mobiele telecommunicatie hebben nagenoeg nooit een gezamenlijk vermogen dat hoger is dan 4 kW.<sup>17</sup> Er is dan geen omgevingsvergunning milieu nodig.
- **Site sharing.** In de Telecommunicatiewet is vastgelegd dat MNO's hun antenne-opstelpunten moeten delen.<sup>18</sup> Deze zogeheten *site sharing* betekent dat zoveel mogelijk antennes bij elkaar op één mast worden geplaatst.

## 2.1.3. Antenneconvenant voor vergunningsvrije antenne-installaties

In de vorige paragraaf is op hoofdlijnen beschreven onder welke voorwaarden antennes kleiner dan 5 meter vergunningsvrij mogen worden geplaatst. Naast deze voorwaarden hebben de Rijksoverheid, de VNG en de MNO's afspraken gemaakt over het zorgvuldig plaatsen van vergunningsvrije antennes. Deze

afspraken staan in het Antenneconvenant 2010<sup>19</sup> en hebben betrekking op de volgende onderwerpen:

- **Plaatsingsplan.** Gemeenten ontvangen jaarlijks een plaatsingsplan van de MNO's. Hierin staan de gebieden waar de aanbieders in de toekomst antennes willen plaatsen. Antennes waar een vergunning voor nodig is staan ook in dit plan. In het convenant worden eisen gesteld aan de inhoud van een plaatsingsplan.<sup>20</sup>
- **Visuele inpasbaarheid.** MNO's zorgen dat de kleurstelling van de antenne voldoet aan de door de gemeente gestelde eisen in de volgende gevallen:
  - "Afwijking van de standaardkleur van de techniekast in bijzondere gevallen;
  - De kleur van het zichtbare deel van de bekabeling en kabelgoten, teneinde deze zoveel mogelijk visueel te doen wegvallen; en
  - Afwijking van de standaardkleur van gevelantennes teneinde deze zo veel mogelijk visueel te doen wegvallen; voor zover deze eisen door de betreffende gemeente aan de MNO's bekend zijn gemaakt [...]"<sup>21</sup>
- **Instemmingsrecht.** MNO's mogen geen vergunningsvrije antennes plaatsen op of aan woongebouwen zonder dat vooraf de instemming van de bewoners van het betreffende woongebouw met de plaatsing is verkregen volgens een instemmingsprocedure. Ook in woongebouwen waar huurders wonen, mogen MNO's niet zomaar een antenne plaatsen. Hurende bewoners van de volgende gebouwen kunnen bezwaar maken tegen de plaatsing van een antenne met een instemmingsprocedure:
  - Woongebouwen waar huurders 24 uur per dag leven;
  - Woongebouwen waar iemand woont met een individuele huurovereenkomst;

<sup>16</sup> Besluit omgevingsrecht, bijlage 1, categorie 20.6.

<sup>17</sup> Zie: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/functionies/fnc-telecommunicatie/>

<sup>18</sup> Telecommunicatiewet, artikel 3.11.

<sup>19</sup> Antennebureau (2010), *Antenneconvenant 2010*. Zie:

<https://www.antennebureau.nl/documenten/convenanten/2018/januari/26/antenneconvenant-2010>

<sup>20</sup> Antennebureau (2010), *Antenneconvenant 2010*, p. 8.

<sup>21</sup> Antennebureau (2010), *Antenneconvenant 2010*, p. 12.

- o Woongebouwen met een Vereniging voor Eigenaren (VvE) waar ook huurders wonen;
- o Verzorgingstehuizen, behalve als bewoners van een verzorgingstehuis een overeenkomst tot verzorging inclusief bewoning hebben.<sup>22</sup>

De instemmingsprocedure staat beschreven in artikel 5 van het Antenneconvenant.

- **Blootstellinglimieten.** MNO's dragen er zorg voor dat de blootstelling van personen aan elektromagnetische velden afkomstig van de door de betreffende aanbieder geplaatste antenne zo gering is als redelijkerwijs mogelijk. In ieder geval worden de blootstellingslimieten niet overschreden.
- **Hergebruik en courtesy-afspraken.** Bij eventuele plannen voor de ontmanteling van een antenne informeren aanbieders andere MNO's hierover, om eventuele overdracht van een antenne te faciliteren. MNO's kunnen, indien nodig, courtesy afspraken maken om hinder of (schadelijke) interferentie (storing op apparatuur) op een opstelpunt te voorkomen.

Het Antenneconvenant eindigt op 31 december 2019. Indien wenselijk kunnen partijen deze datum verlengen. Momenteel wordt gesproken over een nieuw antenneconvenant dat vanaf 2020 het huidige zal vervangen.

## 2.1.4. Leidraad plaatsing antenne-installaties

In 2001 heeft de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed een leidraad uitgebracht voor het beoordelen van plannen voor opstelling van antennes op, in en aan monumentale gebouwen.<sup>23</sup> Gemeenten kunnen deze leidraad hanteren om de plaatsing van antennes op en bij monumenten te toetsen (zie paragraaf 2.2). In

<sup>22</sup> Antennebureau (2010), *Antenneconvenant 2010*, p. 13.

<sup>23</sup> Zie: <https://cultureelerfgoed.nl/publicaties/plaatsing-van-telecommunicatieapparatuur-op-in-en-aan-monumentale-gebouwen>

deze leidraad staat bij de plaatsing van antennes het behoud van het monument voorop. Samenvattend komen de volgende uitgangspunten terug:

1. "Plaatsing van een antenne moet het beeld en het silhouet van het monument ongerept laten; daarnaast dient de fysieke aantasting van het monument tot het uiterste minimum beperkt te blijven.
2. De brandveiligheid bij blikseminslag mag door de antenne-installatie (die naast de feitelijke antennekoppen ook voedings- en schakelkasten en een bundel verbindingkabels omvat) niet negatief worden beïnvloed.
3. Er mag voor de eigenaar/gebruiker van het gebouw geen belemmering ontstaan door de zendontvanginstallatie: ook functioneel moet het gebouw ongerept blijven.
4. Wanneer de bevoegde vergunningverlenende overheid op deze inhoudelijke gronden de plannen heeft getoetst en ook overigens geen bezwaar ziet, kan vergunning worden verleend.
5. In alle gevallen dient de ingreep reversibel te zijn. Dit houdt in dat na verwijdering van de installatie(s) het monument zonder meer weer in de oorspronkelijke staat komt te verkeren.
6. In de huurovereenkomst tussen monumenteigenaar en de exploitant van de apparatuur dient overeengekomen te worden dat de huurder na beëindiging van het contract het monument terugbrengt in de oorspronkelijke staat.
7. Vóór plaatsing van de apparatuur is het wenselijk duidelijke foto-opnamen te maken van in- en exterieur van het monument ter latere verificatie van de oorspronkelijke toestand."<sup>24</sup>

Wat betreft brandveiligheid wordt in de leidraad aangegeven dat voor blikseminslagen doorgaans de volgende maatregelen door installateurs worden getroffen:

<sup>24</sup> Zie: <https://cultureelerfgoed.nl/publicaties/plaatsing-van-telecommunicatieapparatuur-op-in-en-aan-monumentale-gebouwen>

1. “De antennemasten en mantel van de coaxkabel worden direct met de (bestaande) bliksemafleider verbonden (vereffening);
2. Overspanningsbeveiliging wordt aangebracht in de elektrische voeding ter plaatse van de veldkast en de zenderkast.”<sup>25</sup>

De Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed geeft aan dat er dan nog twee plaatsen resteren waar extra beveiliging toegepast dient te worden:

1. “De signaalader van de antennekabel(s) dient te worden voorzien van een overspanningsbeveiliging in de zenderkast (een enkele maatschappij voert dit al zo uit);
2. Indien de zenderkast met telefoonlijnen is uitgerust, dienen de telefoonlijnen, net als de elektrische voeding, bij binnenkomst in het gebouw en bij de zenderkast van een overspanningsbeveiliging te worden voorzien.”<sup>26</sup>

Tot slot wordt aanbevolen alle apparatuur in één stalen kast onder te brengen, geplaatst in een ruimte met een laag brandrisico en een lage vuurbelasting. Een kast in ruimten die geheel of gedeeltelijk uit hout bestaan is niet acceptabel. Kabels die door de kast worden gevoerd, moeten voorzien zijn van brandwerende doorvoeringen.<sup>27</sup>

In aanvulling op bovenstaande criteria wordt in de leidraad ook aangegeven dat de wijze waarop de bekabeling door muren en vloeren wordt gevoerd een cruciaal punt is bij de plaatsing van antennes in, aan of op monumenten. Hierbij moet een logisch en visueel acceptabel kabelverloop bij het bekabelingsplan het uitgangspunt zijn. Ook wordt aangegeven dat ter voorkoming van vochtophoping in het muurwerk de kabeldoorvoeren door muren op afschot (afwaterend naar

<sup>25</sup> Zie: <https://cultureelerfgoed.nl/publicaties/plaatsing-van-telecommunicatieapparatuur-op-in-en-aan-monumentale-gebouwen>

<sup>26</sup> Zie: <https://cultureelerfgoed.nl/publicaties/plaatsing-van-telecommunicatieapparatuur-op-in-en-aan-monumentale-gebouwen>

<sup>27</sup> Zie: <https://cultureelerfgoed.nl/publicaties/plaatsing-van-telecommunicatieapparatuur-op-in-en-aan-monumentale-gebouwen>

buiten) dienen te worden geboord en te worden voorzien van een kunststof mantelbuis.<sup>28</sup>

## 2.2. Gemeentelijk beleid

Gemeenten dienen een vergunningsaanvraag te beoordelen indien een antenne vergunningsplichtig is (in paragraaf 2.1.1. is toegelicht wanneer een antenne vergunningsplichtig is). Deze toetst vindt onder andere plaats aan de hand van de welstandscriteria in de welstandsnota. Sommige gemeenten hanteren eveneens antennebeleid. In deze paragraaf gaan we eerst in op de mate waarin welstandsnota's en antennebeleid beschikbaar is. Vervolgens beschrijven we de inhoud van het welstandsbeleid en het antennebeleid. Tot slot beschrijven we de procedure die wordt gehanteerd om tot een advies over de welstand te komen.

### 2.2.1. Algemeen gemeentelijk beleid

Van de 61 bestudeerde gemeenten hebben 58 gemeenten een beschikbare welstandsnota.<sup>29</sup> In een enkel geval was de welstandsnota niet beschikbaar en in één gemeente was er geen welstandsbeleid opgesteld. Het aandeel gemeenten met antennebeleid is aanzienlijk lager: 15 van de 61 gemeenten heeft antennebeleid. Dit komt overeen met de resultaten uit eerder onderzoek.<sup>30</sup>

De welstandsnota is over het algemeen redelijk recent vastgesteld. In de helft van de bestudeerde gemeenten zijn welstandsnota's minder dan vijf jaar oud of in de afgelopen vijf jaar vernieuwd. Over het algemeen is het antennebeleid van de

<sup>28</sup> Zie: <https://cultureelerfgoed.nl/publicaties/plaatsing-van-telecommunicatieapparatuur-op-in-en-aan-monumentale-gebouwen>

<sup>29</sup> Sommige gemeenten hanteren een andere term voor het beleid waarin de uitgangspunten voor welstand uiteen zijn gezet (bijvoorbeeld nota ruimtelijke ordening). Als we het hier over welstandsnota hebben bedoelen we eveneens deze nota's.

<sup>30</sup> Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/03/09/inventarisatie-gemeentelijk-beleid-telecomnetwerken>.

bestudeerde gemeenten ouder dan het welstandsbeleid: het merendeel van het beschikbare antennebeleid is tussen de vijf en tien jaar oud (11 van de 15).

## 2.2.2. Inhoud welstandsbeleid

In de welstandsnota staan uitgangspunten waaraan dient te worden voldaan om de welstand in de gemeente te borgen. Gemeenten beschikken over een welstands- en/of monumentencommissie om te toetsen of vergunningsaanvragen voldoen aan de uitgangspunten in de welstandsnota. In sommige gemeenten wordt de welstandstoetsing uitgevoerd door de commissie Ruimtelijke Kwaliteit.

De opbouw en de formulering van de uitgangspunten in het welstandsbeleid verschilt tussen gemeenten. Bovendien zijn welstandscriteria vaak weinig concreet. Dit gebrek aan specifiek geformuleerde eisen en criteria leidt ertoe dat het gehanteerde beleid veel ruimte biedt voor interpretatie.

In het algemeen kunnen uitgangspunten en criteria rondom de plaatsing van antennes ingedeeld worden in de volgende vier categorieën: objectgerichte welstand, gebiedsgerichte welstand, algemene welstand en sneltoetscriteria.

### Objectgerichte welstandscriteria

In de welstandsnota worden vaak specifieke objecten benoemd waarvoor bepaalde uitgangspunten gelden (monumenten zijn vaak een voorbeeld van deze objecten). Deze uitgangspunten hebben betrekking op de cultuurhistorische waarde van specifieke objecten (bijvoorbeeld een boerderij of molen). Een voorbeeld is: "Een wijziging of toevoeging dient op een harmonieuze manier te worden opgenomen in de architectuur van het gebouw of monument." Vaak worden hierbij vorm, afmeting, materiaalgebruik, kleur en plaatsing genoemd.

---

<sup>31</sup> Dit geldt voor de volgende gemeenten: Amsterdam, Drechterland, Haaksbergen, Haarlem, Maastricht en Woerden.

Omdat per object verschilt wat harmonieus is, wordt dit niet geconcretiseerd in specifieke afmetingen of kleuren.

In nagenoeg geen van de bestudeerde welstandsnota's worden antennes specifiek genoemd als mogelijke activiteit bij specifieke objecten. Wel wordt in sommige welstandsnota's aangegeven dat geen aanpassingen aan monumenten zijn toegestaan (in zes gemeenten is dit specifiek benoemd).<sup>31</sup>

### Gebiedsgerichte welstandscriteria

In de welstandsnota worden vaak verschillende gebieden in de gemeenten gedefinieerd. Voor de verschillende gebieden gelden verschillende welstandsniveaus. Het hoogste welstandsniveau geldt vaak voor de dorpskern of de historische binnenstad. De uitgangspunten hebben betrekking op de stedenbouwkundige samenhang. Een bouwwerk (in dit geval een antenne) mag hierbij geen afbreuk doen aan de visuele kwaliteit van de omgeving. Voorbeelden van uitgangspunten die hier gelden zijn: geen afbreuk doen aan de contour van de gevel(aaneenschakeling) en een toevoeging mag niet zichtbaar zijn vanaf de openbare ruimte.

In enkele van de bestudeerde welstandsnota's wordt een antenne specifiek benoemd als mogelijke activiteit in relatie tot de gebiedsgerichte criteria. Dit betreft dan voornamelijk de eis dat een antenne niet zichtbaar mag zijn vanaf de openbare ruimte in gebieden met het hoogste welstandsniveau (veelal dorpskernen en binnensteden).

### Algemene welstandscriteria.

Over het algemeen schrijft het welstandsbeleid voor dat in eerste instantie getoetst wordt op basis van objectgerichte- en/of gebiedsgerichte welstandscriteria. Zodra deze criteria niet toereikend zijn, zal worden overgegaan op toetsing op basis van de algemene welstandscriteria. Deze uitgangspunten en



welstandscriteria zijn in zijn algemeenheid geldend in de gehele gemeente. De algemene eisen zijn veelal terug te voeren op universele kwaliteitsprincipes. Deze uitgangspunten hebben betrekking op de algemene relatie tussen het object, bouwwerk en de (gebouwde) omgeving.

In enkele bestudeerde welstandsnota's wordt de plaatsing van een antennemast beschreven bij de algemene welstandscriteria. Er wordt dan met name aangegeven welke gebieden de voorkeur hebben (industrieterrein, infrastructuur, et cetera) en welke gebieden dienen te worden gemedan (woonwijken, natuur, et cetera).

### Sneltoetscriteria

In de meeste bestudeerde welstandsnota's zijn sneltoetscriteria gedefinieerd. Deze sneltoetscriteria zijn gedefinieerd om de afhandeling van veel voorkomende aanvragen te vereenvoudigen. Een voorbeeld is een dakkapel of uitbouw. Indien een aanvraag aan de sneltoetscriteria voldoet kan de gemeente afzien van het voorleggen van de aanvraag aan de welstandscommissie.

Bij ongeveer één op de vier bestudeerde gemeenten valt de plaatsing van antennes onder een sneltoetscriterium binnen het welstandsbeleid.<sup>32</sup> In een deel van de bestudeerde gemeenten vallen antennes onder de categorie 'kleine bouwwerken' en zijn sneltoetscriteria in deze meer algemene categorie van toepassing. Deze sneltoetscriteria bevatten vaak fysieke inpassingseisen. Voorbeelden van fysieke inpassingseisen bij de sneltoetscriteria zijn:

- “Hoogstens één installatie aan, op of bij een pand” (gemeente Leiden);
- “Installaties en bijbehorende voorzieningen (mast, bedrading, tuidraden, etc.) als één geheel vormgeven” (gemeente Leiden);
- “Antennedragers en antenne-installaties dienen op ten minste 3 meter afstand van voor- en/of zijgevel geplaatst te worden” (gemeente Delft);

<sup>32</sup> Dit betreft antenne-installaties voor telecommunicatie. Schotelantennes of sprietantennes maken vaker deel uit van de sneltoetscriteria.

- Materiaal en kleur: “Gedekte kleuren of lichtgrijze tinten die goed bij de omgeving aansluiten” (gemeente Emmen);
- “Installaties moeten in positie, maatvoering, vormgeving en kleurstelling zeer terughoudend ten opzichte van de bestaande bebouwing worden uitgevoerd” (gemeenten Groningen).

Nagenoeg altijd wordt bij de sneltoetscriteria opgenomen dat monumenten en gebieden met het hoogste welstandsniveau (zie gebiedsgerichte criteria) buiten de sneltoetscriteria vallen. Indien een antenne wordt geplaatst bij een monument of in een beschermd stads- of dorpsgezicht zal dus alsnog een welstandsadvies worden gevraagd.

### Gebruik leidraad Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed

In één van de bestudeerde welstandsnota's is verwezen naar de leidraad van de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed. Op basis van de gesprekken concluderen we dat veel gemeenten en welstandscommissie niet bekend zijn met de leidraad. Desalniettemin is de inhoud van de welstandsnota van de bestudeerde gemeenten veelal in overeenkomst met de leidraad. Zo zijn in bijna alle bestudeerde welstandsnota's richtlijnen geformuleerd met betrekking tot het behoud van het beeld en silhouet van het betreffende gebouw, het minimaliseren van fysieke aantasting, het reversibele karakter van aanpassingen en het behoud van de functionaliteit. Deze punten worden dan in het algemeen gedefinieerd en niet specifiek in relatie tot antennes. Twee richtlijnen uit de leidraad komen weinig terug: in de bestudeerde welstandsnota's zijn zelden eisen met betrekking tot brandveiligheid geformuleerd en ook hebben we niet teruggezien dat het maken van foto-opnamen onderdeel uitmaakt van het beleid.

De leidraad is sinds de publicatie in 2001 niet meer vernieuwd. De Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed geeft aan voornemens te hebben om de leidraad te herzien. Hoewel veel uitgangspunten nog altijd relevant zijn, is herziening vanuit

technisch oogpunt belangrijk. De techniek achter antennes is in 18 jaar tijd doorontwikkeld, ook wat betreft de vormgeving van antennes. Een verkenning van de mogelijkheden op het gebied van vormgeving, bevestiging en locatie van de antennes zou tot waardevolle nieuwe inzichten kunnen leiden. Om te voorkomen dat gemeenten met verschillende leidraden en handreikingen te maken krijgen kan overwogen worden deze leidraad te integreren in een integrale handreiking (zie paragraaf 5.2.2).

## 2.2.3 Inhoud Antennebeleid

De richtlijnen in het antennebeleid zijn specifiek gericht op de plaatsing van antennes in een gemeente. Deze zijn daarom concreter dan de uitgangspunten die geformuleerd zijn in de welstandsnota's. In een aantal gemeenten constateren we dat er specifieke criteria worden gehanteerd die belemmerend kunnen werken bij de plaatsing van antennes. Een aantal van deze voorbeelden hebben we opgenomen in Tabel 1.

Gemeente	Plaatsingscriterium
Drechterland, Hoogeveen	<p><b>Aantal antennemasten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Per dorp mag maximaal één zendmast worden gerealiseerd, waarbij de voorkeur uitgaat naar één hoge mast in plaats van meerdere kleinere masten, die één eenheid vormen (gemeente Drechterland).<sup>33</sup></li> <li>Per wijk of dorp één centrale antennemast van 40 meter (gemeente Hoogeveen).<sup>34</sup></li> </ul>

<sup>33</sup> Beleidsregel inzake GSM-masten/antennes Drechterland, zie: <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Actueel/Drechterland/CVDR83246.html>

<sup>34</sup> Gemeentelijk Antennebeleid Hoogeveen, p. 3.

<sup>35</sup> Antennebeleid Gemeente De Bilt, p. 23.

De Bilt, Haaksbergen, Hoogeveen	<p><b>Afstand tot woningen/scholen/verzorgingshuizen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>De installaties dienen minimaal op een afstand van 10 meter van een woning te worden geplaatst (gemeente De Bilt).<sup>35</sup></li> <li>De locatie ligt zo ver mogelijk van bestaande woningen, scholen en verzorgingshuizen (gemeente Hoogeveen).<sup>36</sup></li> <li>In principe streven we ernaar antennes minimaal 400 m van de scholen te plaatsen. Mocht dit in de praktijk in bepaalde situaties niet haalbaar zijn kan de afstand tot de school verminderd worden tot 200 m (gemeente Haaksbergen)<sup>37</sup></li> </ul>
Woerden, Den Bosch	<p><b>Maximale bouwhoogtes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Installaties met een hoogte vanaf 30 meter mogen slechts bij wijze van uitzondering geplaatst worden (Gemeente Den Bosch).<sup>38</sup></li> <li>Een vrijstaande (omgevings-) vergunningsplichtige antennemast van meer dan 20 meter hoog wordt alleen in overweging genomen als de aanvraag door meer dan de helft van de op dat moment actieve providers wordt ingediend (gemeente Woerden).<sup>39</sup></li> </ul>

Tabel 1. Schematische weergave of plaatsing antenne vergunningsvrij is. \*Bor = Besluit omgevingsrecht. \*\*Wabo = Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. \*\*\*Vergunningsvrij binnen kader van dit onderzoek.

## 2.2.4 Procedure welstandscommissie

Zoals hiervoor aangegeven legt de gemeenten vergunningsaanvragen voor aan de welstands- en/of monumentencommissie voor een advies over de welstand (afhankelijk van de locatie wordt een aanvraag aan de monumentencommissie voorgelegd). Grote gemeenten hebben veelal een eigen welstands- en/of

<sup>36</sup> Gemeentelijk Antennebeleid Hoogeveen, p. 3.

<sup>37</sup> Nota Antennebeleid Haaksbergen, p. 26.

<sup>38</sup> Nota Antennebeleid 's-Hertogenbosch, p. 12.

<sup>39</sup> Gemeentelijk Antennebeleid Woerden, p. 1.

monumentencommissie. In kleinere gemeenten wordt regionaal samengewerkt of wordt gebruik gemaakt van externe stichtingen voor het inwinnen van advies met betrekking tot de welstand.

De procedure die de welstandscommissie vervolgens hanteert is in veel gemeenten vergelijkbaar. De uitgangspunten met betrekking tot deze procedure zijn meestal vastgelegd in de bouwverordening van een gemeenten.

Welstandscommissies vergaderen over het algemeen wekelijks of tweewekelijks. Meestal dient de welstandscommissie binnen vier weken na het voorleggen van een vergunningsaanvraag met een advies te komen. De vergaderingen van de welstandscommissie zijn in bijna alle bestudeerde gemeenten openbaar. De mogelijkheid tot inspraak verschilt per gemeente: Bij 31 gemeenten heeft de indiener van de vergunningsaanvraag (toelichtend) spreekrecht. Bij 28 gemeenten hebben belanghebbenden of omwonenden spreekrecht en bij drie gemeenten is er géén mogelijkheid tot inspraak.

## 2.3. Ontwikkelingen in wet- en regelgeving

De komende jaren is een aantal ontwikkelingen te verwachten in de wet- en regelgeving rondom de plaatsing van antennes. Ten eerste wordt de Omgevingswet ingevoerd. Ten tweede beschrijven we welke ontwikkelingen te verwachten zijn met betrekking tot monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten. Tot slot gaan we in op de mogelijkheden om blootstellingslimieten voor elektromagnetische velden op te nemen in wet- en regelgeving.

### 2.3.1. Omgevingswet

In 2021 treedt naar verwachting de nieuwe Omgevingswet in werking. Met deze wet bundelt de Rijksoverheid wet- en regelgeving met betrekking tot het omgevingsrecht. Het omgevingsrecht bestaat nu nog uit tientallen wetten en honderden regelingen voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water.

Doel is om de plannen voor ruimtelijke ordening, milieu en natuur beter op elkaar af te kunnen stemmen. Uitgangspunt daarbij is dat de huidige wetten en regels beleidsvrij overgaan in de Omgevingswet. Dat betekent dat er door de invoering van de omgevingswet geen beleidswijzigingen optreden.<sup>40</sup> Dit geldt ook voor het onderdeel 'bouwen' waar de vergunningsvrije plaatsing van antennes onderdeel van uitmaakt (Bor). Het voornemen is om de uitgangspunten die daarin zijn geformuleerd één op één over te nemen in de Omgevingswet.

#### Omgevingsplan

Met de Omgevingswet doet het omgevingsplan zijn intrede. In dit plan legt bijvoorbeeld een gemeente bijvoorbeeld vast op basis van welke uitgangspunten een vergunningsaanvraag wordt getoetst. In een omgevingsplan kunnen locaties voor bepaalde toepassingen worden bestemd waardoor geen vergunning meer nodig is. Gemeenten hebben tot 2029 om de huidige bestemmingsplannen om te vormen tot een omgevingsplan. Dit omgevingsplan biedt dus de mogelijkheid om proactief te sturen op locaties waar antennes kunnen worden geplaatst door dit aan te geven in het omgevingsplan. Daarmee wordt de procedure bij plaatsing vergemakkelijkt.

Momenteel wordt er binnen de 'verbrede reikwijdte bestemmingsplan' op basis van de crisis en herstelwet ervaring opgedaan met het bredere omgevingsplan. In de ervaringen die nu zijn opgedaan komen antenne-installaties voor

<sup>40</sup> Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/vernieuwing-omgevingsrecht>

telecomtoepassingen nog niet specifiek terug. Overwogen zou kunnen worden om een dergelijke pilot te starten voor de invoering van de Omgevingswet.

De procedure om een vergunning te verlenen in het nieuwe stelsel Omgevingswet is acht weken. Een aanpassing van het omgevingsplan zou nodig kunnen zijn indien een gemeente vooraf locaties voor antennes wil aanwijzen (proactief). Een aanpassing van het omgevingsplan vergt 26 weken.

### Participatie

In de Omgevingswet worden ook regels opgenomen over het vroegtijdig betrekken van omwonenden bij de aanvraag van een omgevingsvergunning. In artikel 7.4 van de Omgevingsregeling is vastgelegd dat de aanvrager bij de aanvraag moet aangeven of burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken. Indien dit het geval is, moet ook worden aangegeven op welke manier zij betrokken zijn en wat de resultaten daarvan zijn.

Voor gemeenten betekent dit dat het bij de aanvraag van een omgevingsvergunning meteen duidelijk is of belanghebbenden vroegtijdig bij de plaatsingsplannen zijn betrokken. Zij moeten de informatie die door middel van de participatie is verkregen ook betrekken bij de belangenafweging.<sup>41</sup> Hiernaast is 7 maart 2019 een amendement aangenomen wat het voor de gemeenteraad mogelijk maakt om aan te geven (voor welke gebieden en) voor welke activiteiten burgerparticipatie verplicht is in het vergunningsverleningsproces.<sup>42</sup> Een dergelijke verplichting zou gesteld kunnen worden aan een vergunningsaanvraag voor de plaatsing van een antenne.

<sup>41</sup> Zie: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/inspiratiegids/participatie-wet/omgevingsvergunning/>

<sup>42</sup> Zie : [file:///C:/Users/Frederique/Downloads/ng\\_van\\_nr.\\_46\\_over\\_het\\_verplichten\\_van\\_participatie\\_in\\_do\\_or\\_de\\_gemeenteraad\\_aangewezen\\_gevallen\\_.pdf](file:///C:/Users/Frederique/Downloads/ng_van_nr._46_over_het_verplichten_van_participatie_in_do_or_de_gemeenteraad_aangewezen_gevallen_.pdf)

Voor de MNO betekent dit dat belanghebbenden, zoals bijvoorbeeld omwonenden, vaker betrokken moeten worden bij de aanvraag van een omgevingsvergunning. Het zal echter per gemeente verschillen in welke vorm en mate de participatie moet plaatsvinden. Het is aannemelijk dat een aantal gemeenten om een uitgebreidere vorm van participatie zal vragen dan op het moment gebruikelijk is (namelijk instemming van eigenaren en bewoners van het gebouw waarop de antenne geplaatst wordt). Met het betrekken van belanghebbenden wordt de aandacht voor de plaatsing van antennes vergroot. Deze vergrootte aandacht draagt bij aan een grotere kans op maatschappelijke discussies over de plaatsing van antennes.

### 2.3.2. Monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten

De regelgeving rondom rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten was geregeld in de Monumentenwet 1988, maar deze is per 1 juli 2016 komen te vervallen. De regelgeving wordt opgenomen in de toekomstige Omgevingswet. Tot die tijd blijft dit geregeld in de Erfgoedwet en daarmee blijven de bepalingen en vergunningen uit de Monumentenwet 1988 die overgaan naar de Omgevingswet van toepassing tot de datum dat de Omgevingswet in werking treedt. Deze artikelen gelden tot dat moment als overgangsrecht op grond van de Erfgoedwet. Tenzij expliciet vermeld, veranderen deze niet van inhoud. Tot die tijd blijft de Wabo het wettelijke kader voor de omgang met gebouwde en aangelegde rijksmonumenten en de Monumentenwet 1988 voor de omgang met de archeologische rijksmonumenten.<sup>43</sup>

<sup>43</sup> Zie: [https://cultureelerfgoed.nl/sites/default/files/publications/gas\\_over\\_de\\_erfgoedwet.pdf](https://cultureelerfgoed.nl/sites/default/files/publications/gas_over_de_erfgoedwet.pdf)

De Erfgoedwet en de nieuwe Omgevingswet gaan samen het fundament onder de bescherming van het onroerende culturele erfgoed van Nederland vormen. De Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed geeft aan dat voor de verdeling tussen de Erfgoedwet en de Omgevingswet de volgende vuistregel kan worden aangehouden:

- Roerend cultureel erfgoed en de aanwijzing van rijksmonumenten staat in de Erfgoedwet;
- De aanwijzing van ruimtelijk cultureel erfgoed (stads- en dorpsgezichten en cultuurlandschappen) en omgang met het cultureel erfgoed in de fysieke leefomgeving komt in de Omgevingswet.<sup>44</sup>

Tot slot is het niet de verwachting dat er vanuit het Rijk veel nieuwe monumenten en/of beschermde stads- of dorpsgezichten worden aangewezen. Per gemeente zal het verschillen of er nieuwe gemeentelijke monumenten of beschermde gezichten worden aangewezen.

### 2.3.3. Blootstellingslimieten elektromagnetische velden

De elektromagnetische velden die door antennes worden opgewerkt kunnen een opwarmend effect hebben op het lichaam. Dit effect kan risico's geven voor de gezondheid en daarom zijn er zogenaamde blootstellingslimieten opgesteld. Momenteel hanteert Nederland de blootstellingslimieten die in 1998 zijn vastgesteld door de *International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection* (ICNIRP). Deze normen gelden ook voor 5G-antennes. Om inzicht te krijgen in de elektromagnetische velden van 5G-zendmasten heeft het Antennebureau aan Agentschap Telecom gevraagd een meting uit te voeren bij

(test)opstellingen van 5G-antennes in de openbare leefomgeving. Naar verwachting worden de resultaten van deze meting gepubliceerd in het 2<sup>e</sup> kwartaal van 2019.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Zie: <https://cultureelerfgoed.nl/dossiers/erfgoedwet/rijksmonumenten-en-de-erfgoedwet>

<sup>45</sup> Zie: <https://www.antennebureau.nl/straling-en-gezondheid/nieuws/2018/oktober/25/metingen-elektromagnetische-straling-opstellingen-5g-antennes>

# 3. Plaatsingsproces

In dit hoofdstuk beschrijven we de verschillende stappen die worden doorlopen in het proces om een antenne te plaatsen. Dit overzicht gebruiken we vervolgens in hoofdstuk 4 om aan te geven op welke punten in het proces belemmeringen (kunnen) optreden. In het tweede deel van het hoofdstuk beschrijven we de te verwachte ontwikkelingen met betrekking tot de uitrol van 5G en de invloed daarvan op het plaatsingsproces.

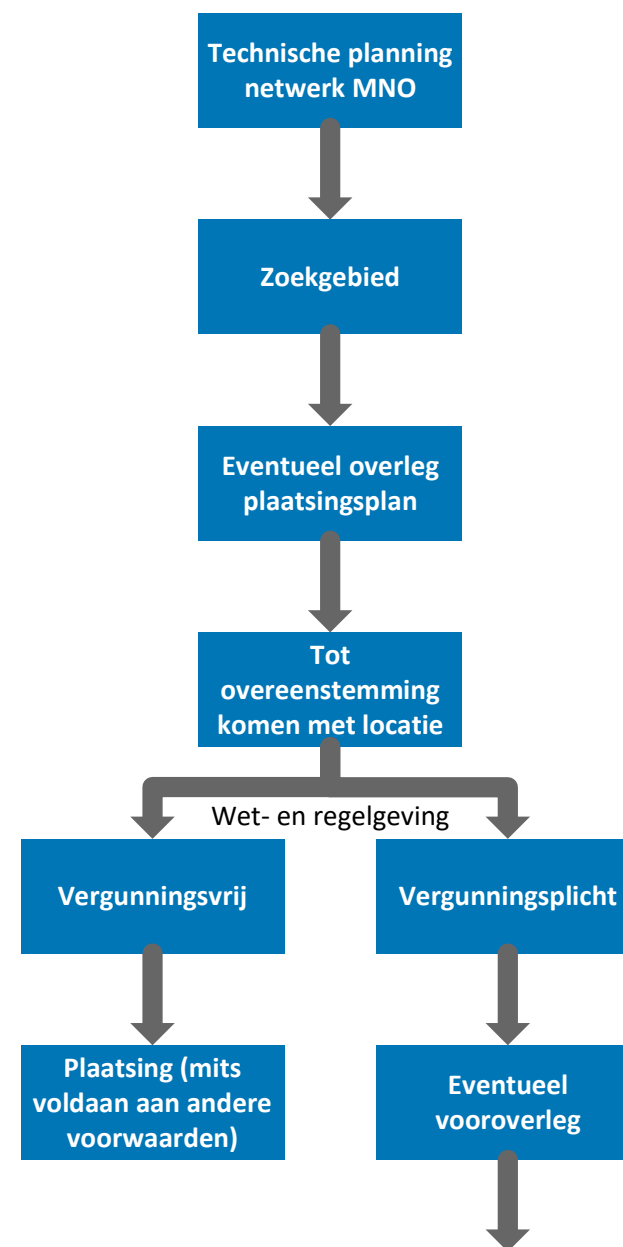
## 3.1. Stappen plaatsingsproces

Figuur 2 geeft de verschillende stappen in het plaatsingsproces die hierna worden beschreven schematisch weer.

### Technische planning netwerk en zoekgebied

Het plaatsingsproces begint bij een technische behoefte aan capaciteit of dekking in het telecomnetwerk van een MNO. De MNO bepaalt zo in welke straal een antenne moet komen.

MNO's geven de wensen met betrekking tot de plaatsingsgegevens door aan Monet, de vereniging die namens de netwerkoperators KPN, T-Mobile, Vodafone en Tele2 de plaatsing van antennes afstemt met overheden. Monet verwerkt de plaatsingswensen jaarlijks per gemeente tot een plaatsingsplan. Gemeenten ontvangen dit plan jaarlijks, wat hen inzicht geeft in zowel de locaties van bestaande antennes als gebieden (zogenaamde 'zoekgebieden') waarbinnen MNO's graag een nieuwe antenne willen plaatsen.



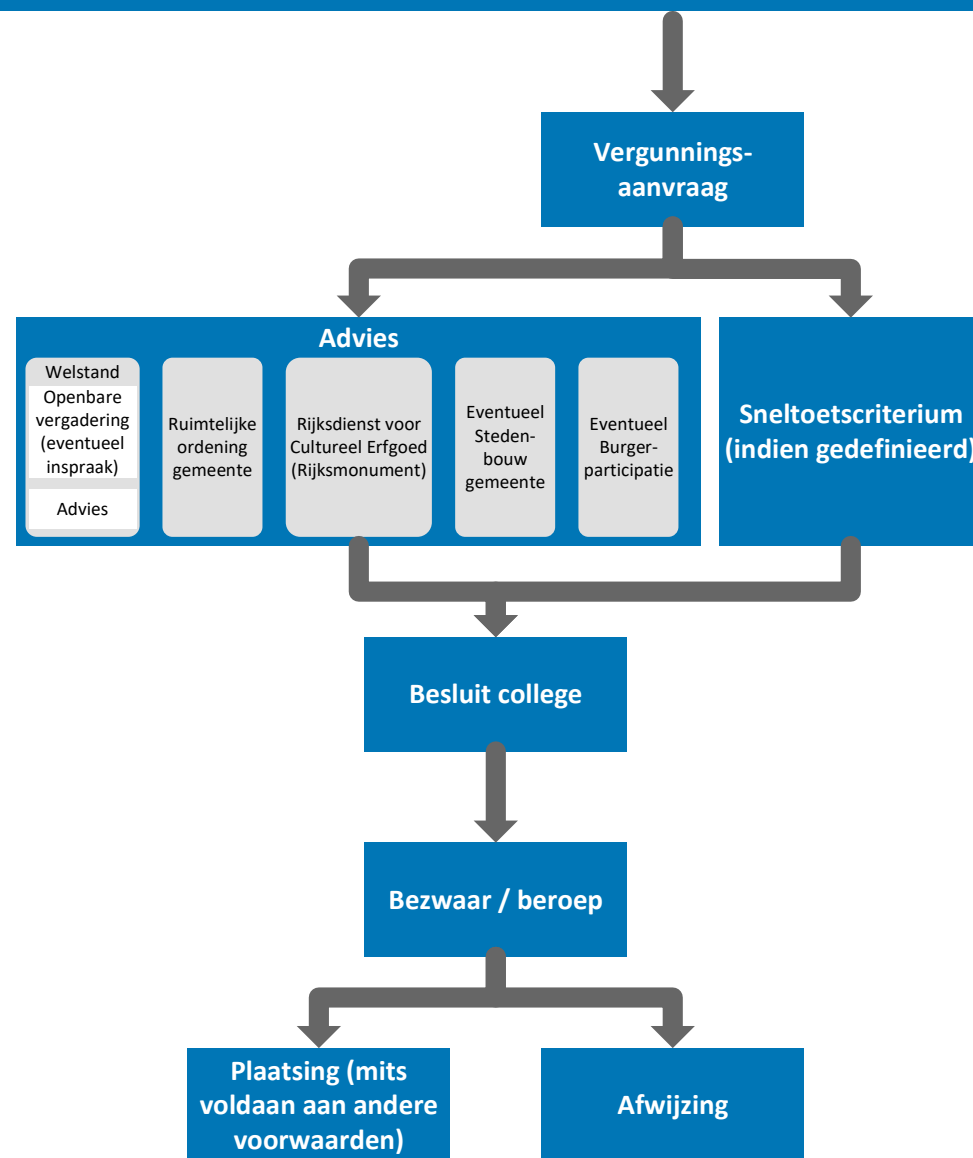
Binnen de zoekgebieden gaan MNO's op zoek naar geschikte locaties voor de antenne. De zoekgebieden van de MNO's worden per gemeente gecombineerd in het plaatsingsplan. Het plaatsingsplan wordt samen met de mogelijkheid om een plaatsingsplanoverleg in te plannen toegestuurd aan de gemeente. Afhankelijk of de gemeente op de uitnodiging ingaat vindt vervolgens een plaatsingsplanoverleg plaats tussen MNO('s) en gemeente. De MNO kan dan toelichten welke locatie(s) het op het oog heeft en kan van de gemeenten vernemen met welke specifieke uitgangspunten of andere bijzonderheden rekening moet worden gehouden.

### Vinden van een locatie om de antenne te plaatsen

Op basis van de zoekrichting gaat de MNO op zoek naar een geschikte locatie. Dit kan bijvoorbeeld het dak van een hoog gebouw in de omgeving zijn of een bestaande mast. Er dient dan overeenstemming te worden bereikt met de eigenaar van een gebouw of bestaande mast over de voorwaarden en vergoeding voor plaatsing. Wanneer de antenne geplaatst wordt op een woningcomplex met huurders, dan moet de MNO conform het Antenneconvenant een instemmingsprocedure starten. Wanneer meer dan 50% van de bewonersadressen - tegen de plaatsing stemt, kan de MNO de antenne niet op het gebouw plaatsen. Indien er geen geschikte locatie is of er geen overeenstemming kan worden bereikt, wordt gekeken naar de mogelijkheden om een antennemast te plaatsen.

### Plaatsing vergunningsvrije antenne

Wanneer een geschikte locatie is gevonden en de antenne voldoet aan de voorwaarden voor het vergunningsvrij plaatsen van een antenne (zie paragraaf 2.1), dan kan een MNO over gaan tot plaatsing. Vaak worden vergunningsvrije antennes geplaatst op het dak van een gebouw. De MNO dient zich hierbij te houden aan de afspraken voor het vergunningsvrij plaatsen van antennes uit het Antenneconvenant (visuele inpasbaarheid, blootstellingslimieten, en courtesy-afspraken).



Figuur 2. Schematische weergave van het plaatsingsproces.

In dit geval vindt dus geen vergunningsprocedure plaats en brengt de welstandscommissie geen advies uit. Wanneer bouwwerken na plaatsing in ernstige mate in strijd zijn met redelijke eisen van welstand, is sprake van een excess. Er kan dan een excessenregeling in werking treden, waarbij het bevoegd gezag van een gemeente de eigenaar van het bouwwerk kan aanschrijven om binnen een bepaalde termijn die strijdigheid op te heffen. In veel gemeenten wordt dan de welstandscommissie verzocht om het bouwwerk in een gemotiveerd advies te beoordelen op uiterlijk en plaatsing.

### Vergunningsprocedure

Als een antenne niet voldoet aan de voorwaarden voor het vergunningsvrij plaatsen, moet de MNO een omgevingsvergunning aanvragen. Voor de vergunningsaanvraag officieel ingediend wordt, kan de MNO in een vooroverleg met de gemeente het plaatsingsvoorstel bespreken. Dit gesprek biedt voor beide partijen de mogelijkheid om uitgangspunten en afwegingen toe te lichten. Ook is het mogelijk om een principeverzoek te doen op basis waarvan eventuele bezwaren bij de gemeente inzichtelijk kunnen worden. Naar aanleiding van het vooroverleg en/of het principeverzoek kan de MNO eventueel nog aanpassingen in de vergunningsaanvraag doorvoeren om de kans te vergroten dat instemming voor de plaatsing wordt verleend.

Wanneer de MNO de vergunningsaanvraag officieel indient, treedt de vergunningsprocedure zoals omschreven in de Wabo in gang. Een omgevingsvergunning kan worden aangevraagd via de website van de betreffende gemeente of via de website Omgevingsloket.<sup>46</sup> De Wabo bepaalt dat het bevoegd gezag een beslistermijn heeft van acht weken na de datum van ontvangst van de aanvraag om een omgevingsvergunning.<sup>47</sup> Deze termijn kan

met hoogstens zes weken worden verlengd. De aanvraag vanuit een bedrijf om een omgevingsvergunning via het Omgevingsloket kent vier stappen.<sup>48</sup>

- 1. Vergunningscheck:** in deze stap controleert de aanvrager zelf of de aanvraag meldings- of vergunningsplichtig is. Dit wordt gedaan door de beoogde locatie voor de plaatsing op te geven en een check op uitgangspunten te doorlopen;
- 2. Aanvraag/melding:** in deze stap geeft de aanvrager alle informatie die het bevoegd gezag nodig heeft om te bepalen of de aanvrager een omgevingsvergunning krijgt en of de aanvrager de werkzaamheden die vallen onder de meldingsplicht mag uitvoeren. De aanvraag/melding bevat gegevens over de aanvraag, de aanvrager, de gemachtigde, de locatie, een specificatie van de werkzaamheden en bijlagen;
- 3. Behandelprocedure:** tijdens deze stap beoordeelt het bevoegd gezag de ingediende aanvraag. Vaak zijn hier verschillende adviespartijen bij betrokken. Een stedenbouwkundige adviseert vanuit het bestemmingsplan en de welstandscommissie toetst de aanvraag aan de welstandsnota. Indien de aanvraag een plaatsing bij, op of aan een monument, dan wordt ook vanuit monumentenzorg een advies over de plaatsing uitgebracht. Er zijn gemeenten waar de welstandscommissie tevens monumentencommissie is, maar er zijn ook gemeenten die dit elders beleggen. Indien het een aanvraag voor een plaatsing bij, op of aan een rijksmonument betreft, wordt de aanvraag vaak voor advies voorgelegd aan de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed;
- 4. Beschikking:** de beschikking is het besluit op de vergunningsaanvraag. Dit besluit wordt genomen door het college van burgemeester en wethouders.<sup>49</sup>

### Bezwaar en beroep

Wanneer een omgevingsvergunning niet wordt verleend, dan kan de MNO tegen dit besluit bezwaar aantekenen binnen zes weken nadat het besluit bekend is

<sup>46</sup> Zie: <https://omgevingsloket.nl>

<sup>47</sup> Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, artikel 3.9.

<sup>48</sup> Zie: <https://www.omgevingsloket.nl/Zakelijk/zakelijk/home/De-stappen?init=true#/home/De-stappen/VergunningcheckZakelijk>

<sup>49</sup> De plaatsing van een antenne betreft de activiteit bouwen en dat maakt het college van B&W bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning.



gemaakt.<sup>50</sup> Het kan voorkomen dat een vergunning wordt verleend, maar dat andere belanghebbenden, bijvoorbeeld omwonenden van de beoogde plaatsingslocatie, het niet eens zijn met de verlening van de vergunning. Ook zij kunnen tot zes weken na het verlenen van de vergunning bezwaar aantekenen bij de gemeente. Wanneer bezwaar wordt aangetekend tegen de vergunningverlening moet de gemeente de vergunning heroverwegen.

Mocht de gemeente na heroverweging besluiten de vergunning te verlenen, dan hebben belanghebbenden de mogelijkheid om beroep in te stellen bij de rechtbank.<sup>51</sup> Indien de gemeente na heroverweging besluit de vergunning in te trekken dan mag de MNO de antenne niet meer plaatsen. Ook de MNO kan tegen dit besluit in beroep gaan bij de rechter.

## 3.2. Verwachte effect uitrol 5G

Het is nog niet duidelijk welke strategie MNO's gaan hanteren voor de uitrol van 5G. Het is ook niet met zekerheid te zeggen wat voor soort antennes, wanneer en in welke aantallen zullen worden geplaatst. We beschrijven daarom hier, op basis van de huidige kennis, de verwachting op hoofdlijnen. Grofweg onderscheiden we twee fasen met betrekking tot de uitrol van 5G. Deze fasen lichten we hierna toe.

### Fase 1. Upgrade huidige netwerk naar 5G

Tot 2022 is de verwachting dat het huidige netwerk van MNO's zal worden uitgebreid en geüpgraded. Dat betekent dat antennes in het huidige netwerk worden aangepast en/of uitgebreid om in 5G te voorzien en dat er op specifieke locaties antennes zullen worden bijgeplaatst om dekking en/of capaciteit te verbeteren. De uitrol zal daarmee niet fundamenteel verschillen van de wijze

waarop momenteel het 4G netwerk wordt doorontwikkeld. Het plaatsingsproces is dan ook te vergelijken met het proces in paragraaf 3.1.

Wel zullen de antennes die voor 5G worden ingezet iets breder zijn en is de verticale openingshoek groter. Dat laatste betekent dat antennes dicht bij de dakrand - of hoger ten opzichte van het dak zullen moeten worden geplaatst om te voorkomen dat de antenne tegen de dakrand aan zendt. Het feit dat de antenne breder is en hoger/dichter bij de dakrand wordt geplaatst, leidt ertoe dat de antenne beter zichtbaar wordt vanuit de openbare ruimte.

### Fase 2. Verdichting netwerk met *small cells*

De verwachting is dat na 2022 wordt gestart met de uitrol van 5G in de 3,5 GHz-band en eventueel in de 26 GHz-band. Dit zal er toe leiden dat met name in dicht bevolkte gebieden in toenemende mate *small cells* worden gerealiseerd. Deze *small cells* worden veelal aan of op straatmeubilair of aan de gevel bevestigd. Om in nieuwe toepassingen, zoals bezorgende drones en zelfrijdende auto's te voorzien, zal een relatief dicht netwerk van *small cells* nodig zijn.

Voor de meeste gebieden geldt dat de plaatsing van *small cells* vergunningsvrij is. Rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten vormen hierop een uitzondering (zie paragraaf 2.1.1). Indien *small cells* worden uitgerold in beschermd stads- of dorpsgezichten kan het dus zijn dat het om aanzienlijke aantallen gaat, waarvoor een vergunning vereist is. Hoewel het in beschermd stads- of dorpsgezichten vaak om maatwerk gaat, is het voor deze situatie aan te bevelen om een integrale afweging te maken, waarbij wordt nagedacht over oplossingen die in meerdere gevallen kunnen worden toegepast (bijvoorbeeld plaatsing op bushokjes, een bepaald type lantaarnpaal of stoplichten).

<sup>50</sup> Algemene wet bestuursrecht, artikel 6:7.

<sup>51</sup> Algemene wet bestuursrecht, artikel 8:1.

## 4. Belemmeringen

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de vraag welke belemmeringen MNO's en gemeenten ondervinden bij de uitrol van 5G antennes in het kader van regels voor de plaatsing van antennes op (rijks)monumenten of in (rijks)beschermd stads- en of dorpsgezichten en regels rond welstand (zie paragraaf 4.1). We constateren dat welstandsbeleid veelal weinig concreet is geformuleerd (zie hoofdstuk 2). Er is daardoor veel ruimte voor interpretatie waarmee de samenwerking gedurende het plaatsingsproces van groot belang wordt. Uit de gesprekken met vertegenwoordigers van gemeenten, welstandscommissies en MNO's kwam naar voren dat ook op andere momenten gedurende het plaatsingsproces belemmeringen kunnen optreden. Deze belemmeringen beschrijven we in paragraaf 4.2.

### 4.1. Belemmeringen bij de plaatsing op monumenten of in beschermd gezichten

De vergunningsverlening voor de plaatsing van antennes op (rijks)monumenten of in (rijks)beschermd gezichten gaat gepaard met strengere voorwaarden dan plaatsing op gebouwen zonder monumentale status of buiten een beschermd gezicht. Dit geldt voornamelijk voor rijksmonumenten, gemeentelijke monumenten, provinciale monumenten en rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten. In gemeentelijk beschermd stads- en dorpsgezichten is het niet verplicht een vergunning voor de plaatsing van een antenne aan te vragen (indien eveneens voldaan is aan andere voorwaarden). Daardoor kan de vergunningsaanvraag niet vooraf voorgelegd aan de welstandscommissie. Wel is het mogelijk achteraf via de excessenregeling handhaving af te dwingen. In het

onderzoek zijn we geen voorbeelden tegengekomen waarbij van de excessenregeling gebruik is gemaakt.

#### Uitgangspunten

In veel gemeenten gelden strengere welstandseisen voor (ver)bouwen op, aan of bij monumenten en zijn beschermd stads- of dorpsgezichten vaak gebieden met een verhoogd welstandsniveau. De specifieke uitgangspunten verschillen per gemeente. In het algemeen kan gesteld worden dat de volgende twee uitgangspunten leidend zijn:

1. De plaatsing van een antenne moet reversibel zijn. Dit betekent dat blijvende aantasting of schade aan monument dient te worden voorkomen. In de praktijk betekent dit bijvoorbeeld dat geboord dient te worden in voegen in plaats van in de stenen van een monument dat met slimme constructies het aantal bevestigingspunten en gaten voor kabelverwerking geminimaliseerd kan worden.
2. De zichtbaarheid vanaf de openbare ruimte dient te worden geminimaliseerd. Bijvoorbeeld door een antenne uit het zicht te plaatsen of door zichtbaarheid te minimaliseren door een antenne te laten wegvallen in de gevel.

Naast bovenstaande uitgangspunten stellen gemeenten vaak nog aanvullende eisen. Deze eisen laten over het algemeen veel ruimte over voor interpretatie. Voorbeelden van veelvoorkomende eisen zijn:

- Het behouden van de (cultuurhistorische) waarde van een monument;
- Het respecteren van de visuele waarden zoals genoemd in de redengevende beschrijving van een monument;
- Wijzigingen en toevoegingen zijn ondergeschikt aan het hoofdgebouw.

Uit gesprekken met welstandscommissies blijkt dat deze uitgangspunten algemeen zijn, omdat in een advies maatwerk nodig is. Het hangt van de

gevelstructuur, kleur, omvang en materiaalkeuze af of een object al dan niet in te passen is.

### Belemmeringen

Bij het beantwoorden van de vraag of er bij de uitrol van 5G belemmeringen gaan optreden bij de plaatsing van antennes op monumenten of in (rijks)beschermd stads- en dorpsgezichten, hangt het antwoord sterk samen met de hoeveelheid antennes die aanvullend geplaatst zullen worden ten behoeve van 5G. We maken daarom onderscheid tussen incidentele plaatsing en grootschalige uitrol.

#### *Incidentele plaatsing*

In dit geval zien we geen significante veranderingen ten opzichte van de huidige situatie. Voor de meeste antennes zal een locatie te vinden zijn binnen de uitgangspunten van vergunningsvrije plaatsing.

De mate waarin in deze situatie belemmeringen worden ondervonden, hangt in sterke mate af van het overleg tussen de MNO's en de gemeenten. De maatwerkbenadering van de welstandscommissie en eventuele adviseur monumentenzorg, vergt een integraal vooroverleg tussen de MNO en de gemeente (zie paragraaf 4.2.2). De MNO kan zo goed op de hoogte worden gesteld van de specifieke uitgangspunten in de gemeente en de gemeente kan het belang van de plaatsing op het specifieke monument in haar advies meewegen. Om belemmeringen zoveel mogelijk te voorkomen is het hierbij van belang dat de uitgangspunten in het welstands- en antennebeleid een goede balans vinden tussen de verschillende belangen in de gemeente, als ook de (technische) behoeften van het netwerk.

#### *Grootschalige uitrol*

In deze situatie zullen veel aanvullende antennes geplaatst moeten worden voor de uitrol van 5G. Met name in (rijks)beschermd stads- en dorpsgezichten en gebieden met veel monumenten en weinig alternatieve plaatsingsmogelijkheden zal dit tot uitdagingen leiden. Wederom vergen de algemeen geformuleerde

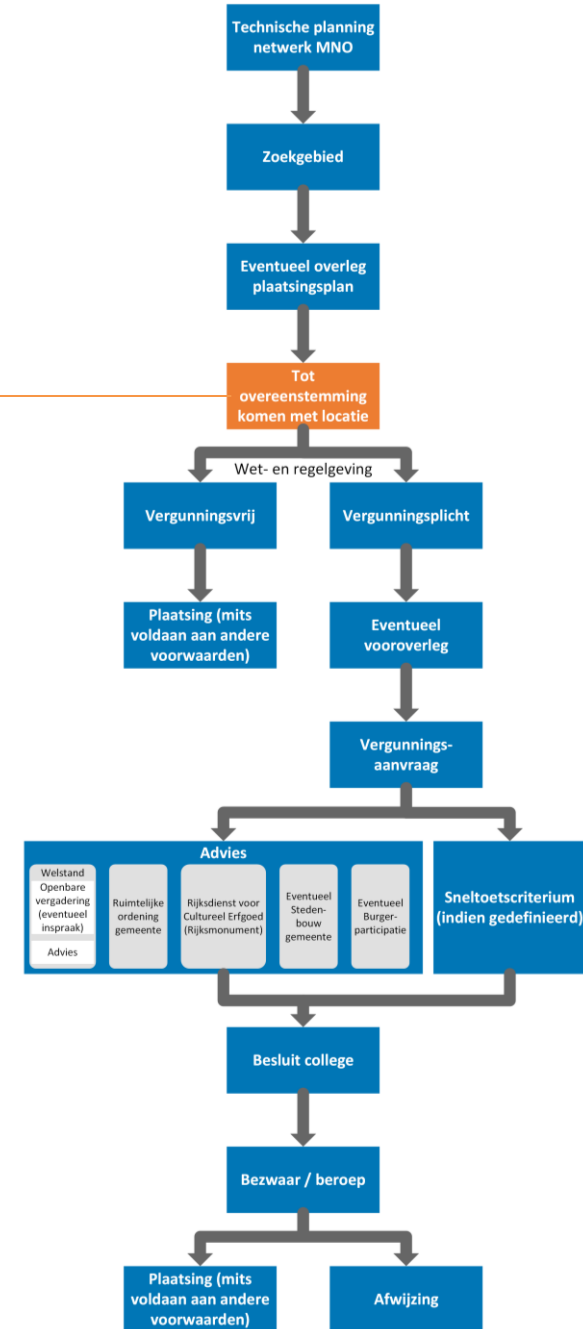
uitgangspunten en maatwerk-benadering een integraal vooroverleg tussen de MNO en de gemeenten, maar gezien de grote schaal waarop antennes geplaatst zullen moeten worden is deze oplossingsrichting niet afdoende. Wij stellen voor om in deze situatie een meer uniform afwegingskader voor gemeenten op te stellen. In paragraaf 5.2.1. gaan wij verder op deze oplossingsrichting in.

## 4.2. Belemmeringen in het plaatsingsproces

### 4.2.1. Belemmering 1. Vinden van een locatie voor antennes steeds lastiger

In gesprekken wordt aangegeven dat het vinden van geschikte locaties voor nieuwe antenne-installaties de afgelopen jaren steeds lastiger is geworden. We identificeren verschillende oorzaken die hieraan bijdragen.

- **Mismatch baten en lasten bij huurders.** We zien een mismatch bij de verdeling van de baten en lasten bij de plaatsing van een antenne. Dit doet zich voornamelijk voor in gebouwen waarin huurders wonen en VVE's met een groot aantal eigenaren. Huurders ervaren wel de lasten van een antenne op het dak maar hebben niet direct de baten (financiële vergoeding gaat naar eigenaar). Huurders hebben weinig reden om in te stemmen met de plaatsing. Doordat een meerderheid van de huurders moet instemmen is plaatsing lastig.
- **Collectieve baten digitale connectiviteit.** De baten van digitale connectiviteit van een antenne zijn collectief (de hele omgeving profiteert hiervan) terwijl de lasten lokaal worden ervaren. Hierdoor treedt de *Not-In-My-Back-Yard* (NIMBY) problematiek op. De samenleving vindt digitale connectiviteit belangrijk, maar niet als het betekent dat er een mast in de eigen achtertuin dient te worden geplaatst. In verschillende casussen kwam naar voren dat directe omwonenden bezwaar hadden aangetekend tegen vergunningsaanvragen voor een antenne in de nabijheid van hun woning. In één casus hebben bewoners enkele honderden bezwaren indienden tegen een mogelijke plaatsing van een antenne in hun wijk.
- **Zorgen over gezondheidsrisico's.** Een ontwikkeling die bijdraagt aan het hiervoor genoemde punt, zijn de toenemende maatschappelijke zorgen over de gezondheidsrisico's van elektromagnetische straling. Antennes



voor mobiele telecommunicatie moeten voldoen aan de Europese normen voor elektromagnetische velden (EMV-normen) en voor straling binnen deze normen zijn geen gezondheidsrisico's aangetoond. Echter, uit de gesprekken die wij gevoerd hebben met gemeenten en MNO's komt naar voren dat zij wel degelijk zorgen zien bij burgers over mogelijke gezondheidsrisico's van antennes. In verschillende casussen wordt bevestigd dat bezorgde burgers zich (vaak tijdens inspraakavonden) uitgesproken hebben tegen de plaatsing van antennes, waarna in verschillende gevallen een vergunningsaanvraag is afgewezen. Indien participatie als gevolg van de invoering van de omgevingswet een belangrijkere rol gaat spelen zou dit invloed kunnen hebben op de maatschappelijke discussie (zie paragraaf 2.3.1).

- **Monopolie in eigendom of afhandeling.** In sommige wijken zijn potentiële gebouwen nagenoeg allemaal in eigendom van dezelfde partij (bijvoorbeeld een woningbouwcorporatie). Ook komt het voor dat gebouweigenaren zich laten vertegenwoordigen. De MNO is voor de plaatsing van een antenne dan afhankelijk van één partij (monopolie). Als zij niet instemmen met de plaatsing op hun gebouwen, kan de antenne niet geplaatst worden. MNO's geven aan dat met name woningbouwcorporaties steeds minder geneigd zijn om een contract af te sluiten. Bovendien zien MNO's dat woningbouwcorporaties bij aflopende contracten steeds minder vaak instemmen met een verlenging van het contract.
- **Afhandeling klachten.** Tegelijk wordt aangegeven dat de afhandeling van klachten (zie ook belemmering 5) en het contact met de MNO's steeds meer tijd kost voor gebouweigenaren waardoor het niet langer rendabel is om antennes op daken te plaatsen (het kost meer tijd dan het oplevert in financiële vergoeding).
- **Specifieke eisen met hoge prijs.** In sommige gevallen worden specifieke eisen gesteld die tot hoge kosten leiden voor de MNO. De MNO kiest dan vaak voor een minder esthetische en beter betaalbare oplossing. Een voorbeeld is de plaatsing van antennes in hoogspanningsmasten.

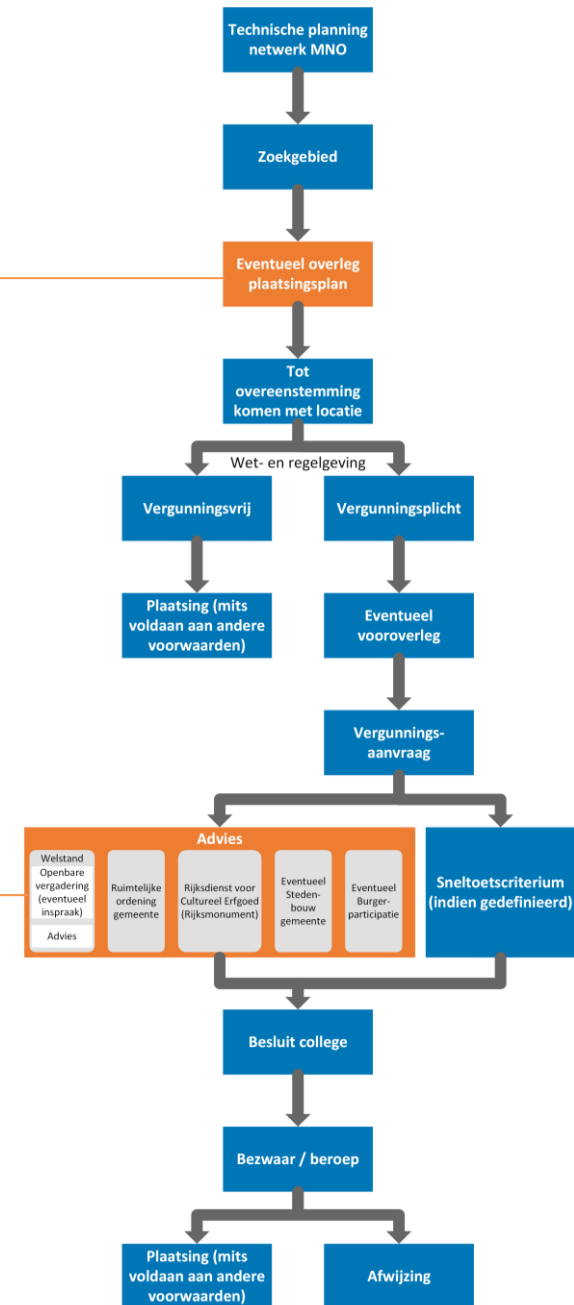
Hoogspanningsmasten vormen wat betreft visuele inpassing en hoogte een ideale locatie voor antennes. Echter, door de hoge kosten die gepaard gaan met de installatie van de antenne worden hoogspanningsmasten minder aantrekkelijk voor MNO's. De hoge kosten zijn het gevolg van verschillende veiligheidsmaatregelen, zo wordt aangegeven dat twee toezichthouders aanwezig dienen te zijn om te kijken of veilig wordt geopereerd. Deze kosten worden doorberekend aan de MNO.

- **Specifieke karakteristieken in ruimtelijke ordening.** Op verschillende plaatsen vormen specifieke karakteristieken in de ruimtelijke ordening een belemmering voor de plaatsing van antennes. In binnensteden met veel (rijks)monumenten en/of (rijks)beschermde stads- of dorpsgezichten gelden over het algemeen strengere uitgangspunten bij de plaatsing van antennes. In verschillende gesprekken met zowel MNO's als welstandscommissies werd bevestigd dat welstandscommissies terughoudend zijn met het verlenen van vergunningen voor de plaatsing van antennes nabij monumenten en beschermde stads- of dorpsgezichten. Dit geldt ook voor de plaatsing van antennes in beschermde natuurgebieden (Natura 2000-gebieden). Zo bleek in twee casussen dat het plaatsen van antennes in kustgebieden erg lastig is door strenge welstandseisen. Dit kan leiden tot verminderde digitale connectiviteit in kust- en duingebieden.
- **Toename aantal antennes.** Tot slot zal een eventuele significante toename van antennes de druk op de reeds beperkte beschikbaarheid van geschikte locaties doen laten toenemen. Momenteel geven MNO's aan dat het nog lastig is te schatten is om hoeveel en welk type antennes dit zal gaan. Op basis van planning van frequentie-uitgiften die momenteel gehanteerd wordt verwachten we dat tot 2022 vooral het huidige netwerk geoptimaliseerd en geüpdatet zal worden. Vanaf 2022 is de verwachting dat het netwerk substantieel zal verdichten, deels door gebruik te maken van *small cells*.

## 4.2.2. Belemmering 2. Advies- en overlegpartijen achteraf betrokken

Overleg tussen MNO's en gemeenten voorafgaand aan het opstellen van een gespecificeerd plaatsingsplan of voordat een vergunningaanvraag wordt ingediend, vindt zeer beperkt plaats. Zowel gemeenten als MNO's geven aan dat het ontbreken van een (integraal) vooroverleg een belemmering vormt in het proces. Ten eerste heeft dit tot gevolg dat adviespartijen binnen de gemeente niet goed op de hoogte zijn van het (technische) belang bij de plaatsing van de antenne in een specifiek gebied of zelfs op een specifieke plek. Ten tweede heeft dit tot gevolg dat de MNO's niet goed op de hoogte zijn van de uitgangspunten en eventuele andere belangen binnen de gemeente.

Wanneer er een vooroverleg plaats vindt, is bovendien vaak slechts een beperkt deel van de belanghebbenden aanwezig. Vanuit de gemeente zijn er verschillende adviespartijen in het proces betrokken. Over het algemeen zijn dat in elk geval een stedenbouwkundig adviseur (advies vanuit bestemmingsplan gemeenten), de welstandscommissie (advies vanuit welstandsbeleid) en de afdeling ruimtelijke ordening die de vergunningsaanvraag afhandelen. Mocht er een monument bij de plaatsing betrokken zijn, dan zal ook vanuit monumentenzorg een advies komen. Wanneer slechts een deel van deze partijen bij een vooroverleg aanwezig is, houdt dat in dat het voeren van een integraal overleg waarin de verschillende uitgangspunten en belangen kunnen worden besproken en afgewogen niet mogelijk is.



### 4.2.3. Belemmering 3. Welstands- en antennebeleid

Hoewel de specifieke invulling van welstands- en antennebeleid per gemeente verschilt, zien we over het algemeen drie belemmerende aspecten in het welstands- en antennebeleid van gemeenten.

- **Algemeen geformuleerde eisen.** Zoals in paragraaf 2.2. is beschreven, zijn de uitgangspunten voor de plaatsing van antennes in het welstandsbeleid van gemeenten weinig concreet. Hierdoor is er veel ruimte voor interpretatie. Dit maakt het lastiger voor de vergunningsaanvrager om de aanvraag in een keer te laten voldoen aan de welstandseisen. Dit kan een belemmering vormen, omdat de afwijzing van een aanvraag het plaatsingsproces vertraagt. Tijdens verschillende gesprekken kwam naar voren dat deze algemene eisen ruimte bieden voor interpretatie. MNO's laten weten regelmatig het gevoel te hebben dat vergunningsaanvragen hierdoor subjectief beoordeeld worden en dat het al dan niet honoreren van de aanvraag afhankelijk kan zijn van de desbetreffende persoon die de aanvraag beoordeelt. Welstandscommissies geven in gesprekken aan dat algemene uitgangspunten wenselijk zijn, omdat elke aanvraag individueel moet worden beoordeeld en maatwerk is.
- **Eisen staan op gespannen voet met behoeften van het antenne-installaties.** Soms worden in de welstandsnota's of het antennebeleid eisen genoemd die op gespannen voet staan met de behoeften aan antennes in het mobiele netwerk. Hierna noemen we enkele voorbeelden.
  - Er is antennebeleid waar een maximum wordt gesteld aan de hoogte van een antenne-installatie. Met name in bosrijke of dichtbebouwde gebieden kan het voor het bereik van de installatie nodig zijn dat de antenne juist op een hoger punt geplaatst wordt.



- In het antennebeleid van sommige gemeenten worden beperkingen gesteld aan het aantal zendmasten (per dorp) in de gemeente.<sup>52</sup>
- In het welstands- en/of antennebeleid van sommige gemeenten zijn richtlijnen opgenomen met betrekking tot de minimale afstand tot woningen of woongebieden. Met name in gemeenten met een groot (dicht) bebouwd centrum kan dit problemen opleveren voor de aansluiting op het netwerk.<sup>53</sup>
- Uit gesprekken blijkt dat een aantal welstandscommissies als uitgangspunt hanteren dat plaatsing bij of aan een monument in principe niet toegestaan is.<sup>54</sup>
- **Uitgangspunten die verwarring kunnen veroorzaken bij bewoners.**  
Sommige gemeenten hanteren in het antennebeleid uitgangspunten die verwarrend kunnen zijn voor bewoners. Dit zijn uitgangspunten die suggereren dat antennes gepaard gaan met bepaalde gezondheidsrisico's. Voorbeelden van zulke uitgangspunten zijn:
  - Een verbod of minimale afstand tot scholen of kinderdagverblijven.<sup>55</sup>
  - Een minimale afstand tot woningen of woongebieden.<sup>56</sup>

---

<sup>52</sup> Dit geldt voor de volgende gemeenten: Drechterland en Hoogeveen.

<sup>53</sup> Dit geldt voor de volgende gemeenten: De Bilt, Haaksbergen, Hoogeveen, Woerden.

<sup>54</sup> Dit geldt voor de volgende gemeenten: Drechterland, Haaksbergen, Haarlem, Maastricht en Woerden.

<sup>55</sup> Dit geldt voor de volgende gemeenten: Haaksbergen en Hoogeveen.

<sup>56</sup> Dit geldt voor de volgende gemeenten: De Bilt, Haaksbergen, Woerden.

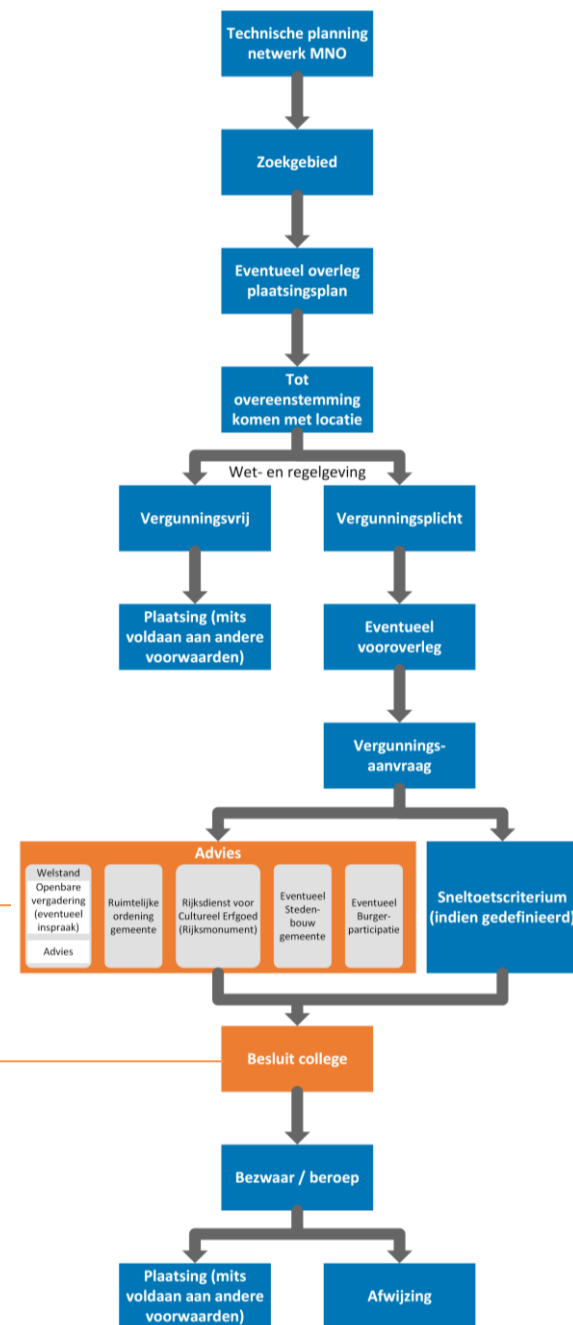


#### 4.2.4. Belemmering 4. Kennis over telecomnetwerken beperkt

Er zijn verschillende publieke belangen gemoeid met de plaatsing van antennes.

- **Digitale connectiviteit.** Een antenne levert een bijdrage aan de digitale connectiviteit. In de huidige samenleving is deze digitale connectiviteit nodig om te voorzien in verschillende belangen: veiligheid, gezondheid, economisch en recreatief.
- **Esthetische leefomgeving.** Over het algemeen worden antennes niet ervaren als een positieve bijdrage aan ruimtelijke kwaliteit. Gemeenten hebben de verantwoordelijkheid om te waarborgen dat de plaatsing van antennes geen significante afbreuk doet aan de kwaliteit van de leefomgeving.
- **Gezondheid.** In sommige gevallen is terug te zien dat gezondheid als publiek belang wordt meegewogen bij de beslissing om een locatie toe te staan (zie bijvoorbeeld afstand tot scholen en kinderdagverblijven als uitgangspunt).

Het afwegen van verschillende publieke belangen is de taak van de politiek. Het college van B&W weegt de verschillende belangen tegen elkaar af en neemt op basis daarvan een besluit over het al dan niet toekennen van een omgevingsvergunning voor de plaatsing van een antenne. Om een goede afweging te kunnen maken, is kennis over de verschillende publieke belangen nodig. Zowel gemeenten als MNO's geven aan dat de kennis over digitale connectiviteit en telecomnetwerken vrijwel altijd ontbreekt bij gemeenten. Dit is een belemmering, omdat de gemeente daardoor lastig kan inschatten hoe noodzakelijk de plaatsing van een antenne (op die specifieke plek) is voor de digitale connectiviteit. Indien een MNO aangeeft dat een plaatsing op een bepaalde locatie noodzakelijk is, kan de gemeente dit niet wege. Uit verschillende gesprekken blijkt bovendien dat gemeenten en

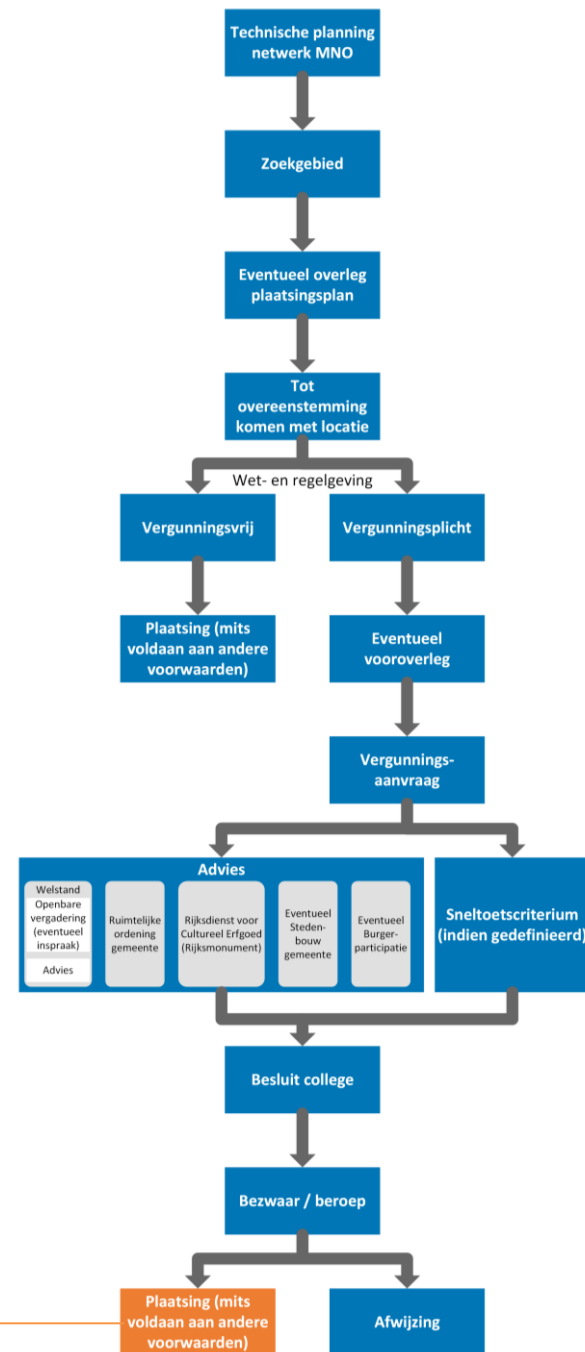


welstandscommissies moeite hebben om te vertrouwen op de informatie van de MNO's, aangezien zij een duidelijk belang hebben.

#### 4.2.5. Belemmering 5. Incidenten bij en na plaatsing

We constateren in verschillende casussen dat zich incidenten voordoen bij de plaatsing van een antenne of in de periode nadat de antenne is geplaatst. Verschillende gemeenten geven aan negatieve ervaringen te hebben. Dit kan het gevolg zijn van voorwaarden waar niet aan voldaan is (bijvoorbeeld voorwaarden met betrekking tot wegwerken van kabels, het gebruik van ruimten of het netjes afronden van werkzaamheden). Ook worden er voorbeelden genoemd van incidenten die zich voordeden nadat een antenne geplaatst was. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het afhandelen van een contract (door de telecomprovider) dat door een andere partij is opgezegd, of om de verplaatsing van een antenne om werkzaamheden mogelijk te maken. Uit gesprekken met verschillende gemeenten bleek bovendien dat MNO's tijdelijke antennes (die bijvoorbeeld geplaatst zijn tijdens werkzaamheden) soms niet verwijderen. Hierdoor zijn enkele gemeenten terughoudend geworden in het verlenen van vergunningen voor tijdelijke plaatsing van antennes.

Door bovengenoemde (negatieve) ervaringen is in verschillende gemeenten het beeld ontstaan dat MNO's enkel vanuit eigen belang handelen en weinig oog hebben voor de belangen van de gemeente en/of eigenaren van de panden waar de antennes op geplaatst worden. Dit werkt niet bevorderend voor de afhandeling van nieuwe vergunningsaanvragen. Hiernaast vormt deze beeldvorming een belemmering voor het vinden van een geschikte locatie (zie paragraaf 4.2.1).



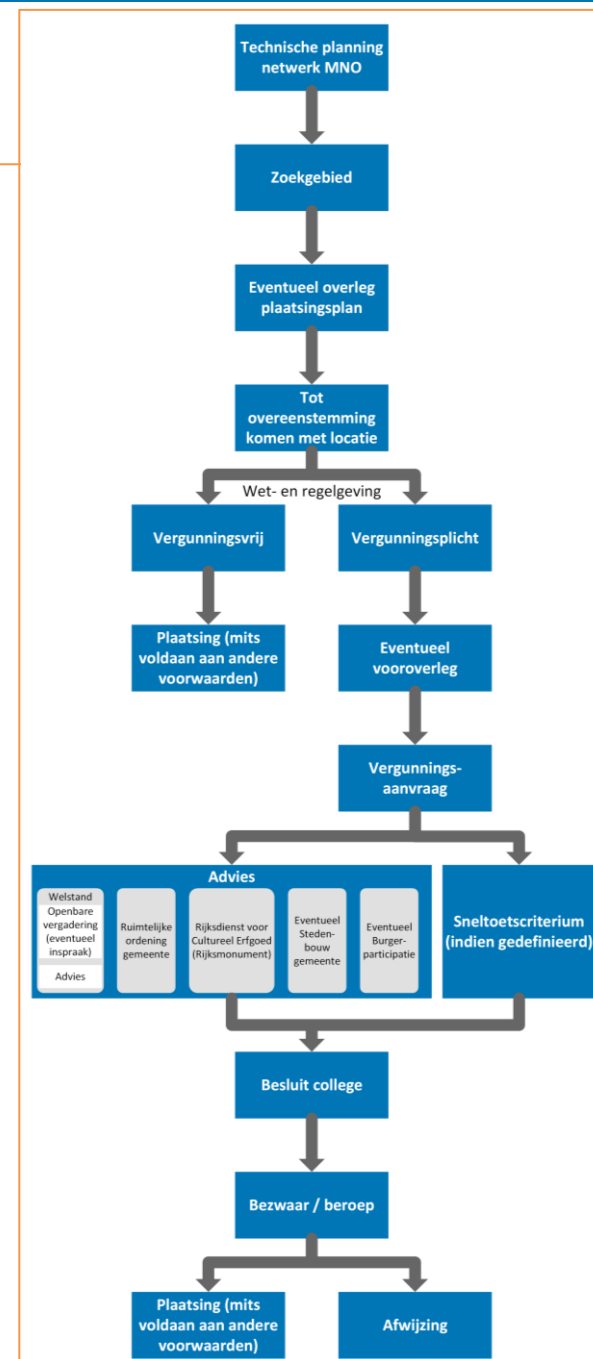
## 4.2.6. Belemmering 6. Communicatie

Tot slot identificeren we een zesde belemmering welke optreedt gedurende het gehele plaatsingsproces: zowel gemeenten als MNO's geven aan dat de andere partij niet goed bereikbaar is en dat de communicatie traag en moeizaam verloopt.

Voor MNO's is het onduidelijk wie er binnen de gemeente 'gaat over de plaatsing van antennes'. Een centraal aanspreekpunt per gemeente wordt gemist. Dit is een logisch gevolg van de organisatiestructuur van gemeenten, waar vaak niet één persoon over de plaatsing gaat, maar dat er verschillende adviespartijen bij moeten worden betrokken. Dit uit zich in het feit dat er verschillende ingangen bij de gemeenten zijn (*smart city* programma, ruimtelijke ordeningsafdeling, stedenbouw, welstand, vergunningsverleningsafdeling, et cetera). Dit bevordert de uniforme afhandeling niet.

Gemeenten geven aan dat zij een centraal aanspreekpunt bij MNO's missen. Bovendien is het vaak niet de MNO zelf die de plaatsing en/of onderhoud van een antenne uitvoert, maar een onderaannemer. Dit maakt het onduidelijk bij wie de gemeente moet zijn met vragen of bij problemen met betrekking tot de antenne.

Tot slot bevordert het mandaat van de contactpersonen (als die gevonden zijn) de communicatie niet. De contactpersoon die vanuit de gemeente handelt opereert vanuit een bepaald mandaat met betrekking tot een deel van de betrokken adviespartijen. Het is daarom complex om toezeggingen te doen of nader tot elkaar te komen. Een stap in elkaars richting is afhankelijk van andere partijen die niet aanwezig zijn bij het overleg. Ook vanuit de MNO handelt een vertegenwoordiger met een bepaald (financieel) mandaat. Enkel binnen die kaders kunnen toezeggingen worden gedaan, waardoor de creativiteit om samen tot oplossingen te komen wordt beperkt en voorstellen eerst aan de interne organisatie dienen te worden voorgelegd. Dit vertraagt het proces.



# 5. Oplossingsrichtingen

In dit hoofdstuk beschrijven we oplossingsrichtingen om de in het vorige hoofdstuk beschreven belemmeringen weg te nemen. De oplossingsrichtingen zijn gebaseerd op de gesprekken in het kader van de casussen, twee brainstormsessies met de projectgroep en stakeholders en een eigen analyse door de onderzoekers. We gaan eerst in op oplossingsrichtingen voor de plaatsing van antennes op monumenten of in beschermde stads- en dorpsgezichten. Vervolgens beschrijven we oplossingsrichtingen per stap in het proces.

## 5.1. Monumenten en beschermde stads- of dorpsgezichten

We constateren dat er over het algemeen bereidheid is bij gemeenten en welstandscommissies om in samenspraak tot een oplossing te komen. Daarbij wordt aangegeven dat het van de situatie afhangt hoe een antenne het best kan worden ingepast in de omgeving. Zoals in paragraaf 4.1 besproken, kan in het algemeen gesteld worden dat de volgende twee uitgangspunten leidend zijn bij het komen tot een geschikte inpassing:

- Blijvende aantasting en/of schade aan monument dient te worden voorkomen.
- De zichtbaarheid vanaf de openbare ruimte dient te worden geminimaliseerd.

Beide punten vragen om een afweging en beoordeling die per situatie verschilt. Afhankelijk van de vorm, de kleur, het materiaal en de contouren van een bouwwerk zal de inpasbaarheid met minimale aantasting en zichtbaarheid verschillen. Elke plaatsing vraagt dus om maatwerk. Welstandscommissies en gemeenten geven dit in gesprekken ook aan: er dient ruimte te zijn om tot maatwerkoplossingen te komen.

Om plaatsing bij monumenten en in beschermde stads- en dorpsgezichten te vergemakkelijken is het dus belangrijk om in het proces tot maatwerkoplossingen te komen. We zien hiertoe drie mogelijkheden:

- Maatwerkoplossingen zijn vaak kostbaarder dan een standaardoplossing. Er dient per situatie te worden gekeken welke camouflage geschikt is of op welke wijze bevestiging van een antenne mogelijk is. MNO's dienen bereid te zijn om in deze maatwerkoplossingen te investeren. MNO's geven aan dat dit binnen de huidige business case veelal niet mogelijk is. Ten eerste kunnen MNO's meer ruimte in de business case creëren om meer middelen beschikbaar te hebben voor maatwerkoplossingen. Ten tweede biedt het Actieplan digitale connectiviteit ruimte om onrendabele investeringen in het netwerk af te trekken van het bod om frequentieruimte te verwerven bij de veiling (zie paragraaf 5.2.5).
- Momenteel is de wijze waarop gemeenten een afweging maken met betrekking tot welstand weinig uniform. De uitgangspunten die worden gehanteerd verschillen en de interpretatie ervan verschilt. Het is daarom aan te bevelen om gemeenten te stimuleren op een meer uniforme wijze tot een afweging met betrekking tot de welstand te komen. In de kern gelden daarbij de twee uitgangspunten die hiervoor genoemd zijn. In een handreiking zouden deze uitgangspunten kunnen terugkomen om gemeenten te stimuleren een afweging altijd op basis van deze twee punten te maken (zie paragraaf 5.2.2).
- Om tot maatwerkoplossingen te komen is samenwerking en overleg in vroeg stadium wenselijk zodat rekening kan worden gehouden met alle

belangen bij het bedenken van een maatwerkoplossing. Momenteel constateren we dat de welstandscommissie (en eventueel een adviseur monumentenzorg of monumentencommissie) pas wordt betrokken nadat er een voorstel voor een locatie ligt. Het is aan te bevelen om welstand (en eventueel andere betrokken adviespartijen) vooraf te betrekken zodat in samenspraak een maatwerkoplossing kan worden verkend (zie paragraaf 5.2.3).

## 5.2. Oplossingsrichtingen in het plaatsingsproces

### 5.2.1. Gezamenlijk bepalen strategie digitale connectiviteit

#### Wat

Gemeenten worden nu vaak geconfronteerd met ontwikkelingen op het gebied van telecommunicatie. Een aantal gemeenten handelt proactief en formuleert ambities op het gebied van digitale connectiviteit en smart cities.<sup>57</sup> We constateren echter dat het in dit geval vaak gaat om een programma of een specifiek deel van de gemeente, maar de gemeentelijke organisatie wordt niet integraal meegenomen. Daardoor geven verschillende afdelingen van de gemeenten tegenstrijdige signalen.

We bevelen gemeenten aan om een aantal stappen te doorlopen om zo veel mogelijk voorbereid te zijn op de uitrol van 5G. We bevelen de volgende stappen aan:

<sup>57</sup> Impactanalyse antenne- en vergunningenbeleid irt uitrol 5G, VNG Realisatie, 2019, pagina 28.

- 1. Bepalen strategie.** De eerste stap betreft het bepalen van een strategie met betrekking tot digitale connectiviteit in de gemeente. Om deze strategie te bepalen kan gebruik gemaakt worden van het kader dat door de VNG is ontwikkeld.<sup>58</sup> Bij het bepalen van de strategie is het belangrijk om de gevolgen van de strategie mee te kunnen wegen. We geven gemeenten daarom mee om MNO's of het Antennebureau te betrekken om de gevolgen van de strategie voor het antenne- en welstandsbeleid inzichtelijk te maken.
- 2. Verwerken in beleid.** Nader een gemeente een strategie bepaald heeft bevelen we aan deze door te voeren in het antenne- en welstandsbeleid van een gemeente. Daarvoor kan gebruik gemaakt worden van de handreiking (zie paragraaf 5.2.2).
- 3. Instellen integraal overleg.** Als derde stap geven we mee een team in te stellen met vertegenwoordigers van de verschillen betrokken partijen bij de plaatsing van antennes in een gemeente. Door verschillende betrokkenen te verbinden wordt het eenvoudiger een integraal vooroverleg te laten plaatsvinden (zie paragraaf 5.2.3).

Eventueel kan overwogen worden om met gemeenten in de regio die met vergelijkbare vraagstukken te maken hebben tot een strategie te komen. Een goed voorbeeld hiervan is de provincie Zeeland. De provincie en gemeenten hebben daar gezamenlijk gekeken naar het vraagstuk met betrekking tot dekking in het buitengebied en op stranden om mogelijke oplossingen te definiëren.

#### Wie

Deze oplossingsrichting is voornamelijk gericht op gemeenten. MNO's en/of het Antennebureau zouden een rol kunnen spelen bij het inzichtelijk maken van de gevolgen van verschillende keuzes.

<sup>58</sup> Impactanalyse antenne- en vergunningenbeleid irt uitrol 5G, VNG Realisatie, 2019, pagina 22.

## 5.2.2. Handreiking uniforme afweging

### Wat

Integraal beleid om tot een afweging te komen met betrekking tot de plaatsing van antennes helpt om het proces te versnellen en duidelijke verwachtingen te creëren. Integraal antennebeleid maakt het mogelijk om de strategische keuze met betrekking tot de digitale connectiviteit door te vertalen in beleid (zie paragraaf 5.2.1). We constateren dat de meerderheid van de gemeenten niet over antennebeleid beschikt. Daarnaast verschillen de uitgangspunten in het beleid tussen gemeenten. Ook in de welstandsnota's komen antennes vaak niet expliciet terug en verschillen de uitgangspunten tussen gemeenten. In de handreiking zou specifiek aandacht moeten zijn voor de wijze waarop omgegaan wordt met communicatie over (gezondheidsrisico's van) EMV.

We bevelen landelijke partijen aan om tot een integrale (online) handreiking te komen die gemeenten ondersteunt om tot antennebeleid te komen waarbij in alle onderdelen is voorzien. Dat betekent dat de handreiking niet vanuit één partij dient te worden opgesteld, maar dat de verschillende partijen gezamenlijk tot één gedeelde handreiking moeten komen. Dit voorkomt dat gemeenten zelf informatie vanuit verschillende landelijke partijen moeten combineren om tot een integraal antennebeleid te komen. De voorbeeldnota Antennebeleid van het Antennebureau<sup>59</sup> en de Leidraad van de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed<sup>60</sup> zouden (in geactualiseerde vorm) als startpunt kunnen worden gebruikt.

### Wie

We stellen voor in elk geval de volgende partijen te betrekken om te komen tot een gedeelde handreiking:

- Het ministerie van EZK: belang digitale connectiviteit;

<sup>59</sup> Zie: <https://www.antennebureau.nl/documenten/beleidsnotas/2018/januari/26/voorbeeldnota-gemeentelijk-antennebeleid>.

- Het ministerie van BZK: als verantwoordelijk ministerie voor ruimtelijke ordening en vanuit stelselverantwoordelijk lokaal bestuur;
- VNG: als vertegenwoordiger gemeenten;
- Antennebureau: als kennispartij van telecomnetwerken, van landelijk antennebeleid (inclusief veiligheidseisen) en communicatie over antennes;
- Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed: belang monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten.

## 5.2.3. Integraal vooroverleg

### Wat

Momenteel vindt vooroverleg niet of niet met alle partijen die advies geven plaats (zie paragraaf 4.2.2). We bevelen aan om vooroverleg te voeren waarbij de verschillende adviespartijen betrokken zijn. Afhankelijk van de locatie kunnen hierbij worden betrokken: de afdeling ruimtelijke ordening, de welstandscommissie, adviseur erfgoed en de afdeling stedenbouw. Eventueel kunnen afspraken en mogelijkheden in een intentieverklaring worden vastgelegd. Het aantal aanvragen waarover moeten worden geadviseerd zal afhangen van de ontwikkelingen op het gebied van 5G (zie paragraaf 3.2). We maken daarom onderscheid tussen incidentele plaatsing en grootschalige uitrol:

- **Incidentele plaatsing.** In dit geval adviseren we per aanvraag te overleggen, zodat een maatwerkoplossing kan worden gevonden.
- **Grootschalige uitrol.** Als het gaat om grotere aantallen antennes, bijvoorbeeld doordat 5G-uitrol hierom vraagt, bevelen we aan integraal te overleggen over de mogelijke locaties en de samenhang daartussen. Op basis van dit overleg kan de gemeenten in de het Omgevingsplan locaties aanmerken als 'locatie waar plaatsing van antenne-installatie is toegestaan'. Daardoor kan integrale besluitvorming over het Omgevingsplan plaatsvinden en hoeft niet per vergunningsaanvraag een

<sup>60</sup> Zie: <https://cultureelerfgoed.nl/publicaties/plaatsing-van-telecommunicatieapparatuur-op-in-en-aan-monumentale-gebouwen>.

besluit te worden genomen. Deze mogelijkheid is er na invoering van de Omgevingswet in 2021 (zie paragraaf 2.3.1).

#### Wie

Gemeenten en MNO's hebben gezamenlijk de verantwoordelijkheid om integraal vooroverleg te laten plaatsvinden.

### 5.2.4. Creatieve oplossingen verhouding baten/lasten

#### Wat

Door verschillende oorzaken treedt in een aantal gevallen een mismatch op tussen de baten en de lasten van een antenne op het dak (zie paragraaf 4.2.1). We geven als overweging mee om te kijken naar creatieve oplossingen waardoor de baten deels komen te liggen bij degenen die lasten ervaren. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan:

- Gratis extra's voor inwoners (huurders) van gebouwen waar een antenne op het dak staat, bijvoorbeeld een mobiel abonnement of extra data;
- Inrichting van de openbare ruimte in de omgeving (bijvoorbeeld opknappen van omgeving of plaatsen straatmeubilair).

#### Wie

De MNO's zouden (eventueel in samenwerking) naar dergelijke creatieve oplossingen kunnen kijken.

### 5.2.5. Investeer in esthetische oplossingen

#### Wat

Zoals in paragraaf 5.1. beschreven zijn maatwerkoplossingen veelal kostbaar. Dit geldt bijvoorbeeld voor het ingraven van kasten, het camoufleren van antennes (zie figuur 2) of het plaatsen van antennes in hoogspanningsmasten. Dit vergt

extra investeringen. MNO's geven aan in de huidige businesscase geen ruimte te hebben om deze hogere kosten te dragen. Om deze belemmering weg te nemen zien we twee mogelijkheden:



Figuur 2. Voorbeeld van een gecamoufleerde antenne (bron: <http://www.camouflage.nl/>).

- De MNO zou kunnen kijken welke mogelijkheden er zijn om de businesscase aan te passen waardoor hier in de toekomst meer mogelijkheden voor ontstaan. Bijvoorbeeld door de kosten voor extra investeringen voor esthetische oplossingen door te rekenen in de prijs van mobiele abonnementen.
- In het Actieplan digitale connectiviteit is opgenomen dat MNO's onrendabele investeringen kunnen aftrekken van het bod voor de vergunning van frequentieruimte.<sup>61</sup> Dit instrument zouden MNO's kunnen gebruiken om budget vrij te spelen voor de investering in esthetische oplossingen.

#### Wie

MNO's zouden naar toekomstige oplossingen in de businesscase kunnen kijken. Het ministerie van EZK kan in navolging van het Actieplan digitale connectiviteit in de frequentieverdeling ruimte creëren om onrendabele investeringen te kunnen aftrekken van het bod.

### 5.2.6. Kennis om te kunnen besluiten op basis van alle publieke belangen

#### Wat

Het college van B&W dient een besluit te maken waarbij de verschillende publieke belangen (digitale connectiviteit en esthetiek leefomgeving) tegen elkaar worden afgewogen. Om dit integrale besluit te kunnen nemen, is kennis over beide publieke belangen nodig. We constateren dat de kennis over digitale connectiviteit bij gemeenten beperkt is (zie paragraaf 4.2.4). Daarnaast zijn de adviezen vanuit de gemeentelijke organisatie en de omgeving (afdeling ruimtelijke ordening, stedenbouw, welstandscommissie, Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed, et cetera) met name gericht op het publieke belang esthetiek

leefomgeving. Voor een advies over de digitale connectiviteit is de gemeente veelal afhankelijk van de technische expertise van de MNO. De MNO heeft echter ook een duidelijk belang bij de plaatsing van de antenne.

We bevelen daarom aan om meer structureel een onafhankelijke partij te laten adviseren met betrekking tot het belang van digitale connectiviteit. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door:

- Als onafhankelijke partij meer actief in gesprek te gaan met gemeenten over de strategische keuzes rond digitale connectiviteit (zie paragraaf 5.2.1).
- Te worden betrokken als onafhankelijke adviespartij bij de beoordeling van vergunningsaanvragen voor de plaatsing van antennes op complexe locaties.
- Aanwezig te zijn bij vooroverleg om als onafhankelijke partij de gemeente te kunnen adviseren over technische noodzakelijkheid bij plaatsing van antennes.

Momenteel vervult het Antennebureau een rol bij het delen van kennis over antennes en digitale connectiviteit aan overheden. Zo organiseert het Antennebureau cursussen, ontsluit het Antennebureau digitaal informatie en kan het Antennebureau aanwezig zijn bij participatiebijeenkomsten rond de plaatsing van antennes. Verschillende gesprekspartners (zowel gemeenten als MNO's) hebben aangegeven positief te zijn over de rol van het Antennebureau en mogelijkheden tot uitbreiding te zien. Overwogen zou daarom kunnen worden om het Antennebureau te benutten om in (een aantal van) de hiervoor genoemde activiteiten te voorzien.

<sup>61</sup> Zie Actieplan digitale connectiviteit, pagina 30:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/07/03/actieplan-digitale-connectiviteit>.



### Wie

Een onafhankelijke partij die vanuit de overheid kan adviseren over het publieke belang van digitale connectiviteit. In overleg met het ministerie van EZK en andere betrokkenen kan worden gekeken of het Antennebureau deze rol kan vervullen, afhankelijk van de financiering van eventuele aanvullende activiteiten.

## 5.2.7. Incidentmanagement

### Wat

We constateren dat zich regelmatig incidenten voordoen die het beeld van gemeenten en welstandscommissies negatief beïnvloeden (zie paragraaf 4.2.5). We geven MNO's mee zich bewust te zijn van eventuele gevolgen voor de reputatie van dergelijke incidenten. Deze beïnvloeden de toekomstige samenwerking en bereidheid tot samenwerking. Met name in de aansturing van onderaannemers zullen MNO's hier aandacht voor moeten hebben.

### Wie

De MNO's zullen hier aandacht voor moeten hebben.

## 5.2.8. Communicatie

### Wat

Zowel gemeenten als MNO's geven aan dat een contactpersoon over en weer ontbreekt en dat dit de samenwerking belemmert (zie paragraaf 4.2.6). We bevelen aan over en weer een duidelijk aanspreekpunt te benoemen. Daarbij gelden een aantal uitgangspunten:

- Aanspreekpunt dient zicht te hebben op alle belangen die binnen organisatie (gemeente of MNO) spelen om integraal in overleg te kunnen treden.

- Er dient oog te zijn voor de continuïteit. Het wisselen van contactpersonen is de belangrijkste reden voor het verlies van kennis waardoor frustraties kunnen ontstaan in de samenwerking.
- Laat Monet een verbindende rol spelen door over en weer eerste aanspreekpunt te zijn. Dit vergt dat Monet altijd beschikt over een actuele relatiedatabase waar de contactgegevens van contactpersonen bij gemeenten en MNO's zijn opgenomen.

### Wie

MNO's en gemeenten dienen duidelijk een verantwoordelijke te benoemen als contactpersoon. Monet kan een rol spelen in het actueel houden van het overzicht met contactpersonen en het leggen van de verbinding.

# Bijlagen I. Overzicht bestudeerde gemeenten

Gemeenten in de random selectie		
	Gemeente	Bestudeerde document
1.	Alkmaar	Welstandsnota
2.	Almere	Welstandsnota
3.	Amersfoort	Welstandsnota
4.	Amstelveen	Welstandsnota
5.	Arnhem	Welstandsnota
6.	De Bilt	Welstandsnota Antennebeleid
7.	Boxmeer	Welstandsnota
8.	Breda	Welstandsnota
9.	Bunschoten	Welstandsnota
10.	Dantumadiel	Welstandsnota
11.	Delfzijl	Welstandsnota
12.	Doetinchem	Welstandsnota

13.	Drechterland	Welstandsnota
14.	Edam-Volendam	<i>Welstandsnota niet beschikbaar</i>
15.	Eindhoven	Welstandsnota
16.	Emmen	Welstandsnota
17.	Enschede	Welstandsnota Antennebeleid
18.	Gooise Meren	Welstandsnota
19.	Gouda	Welstandsnota
20.	Groningen	Welstandsnota
21.	Haaksbergen	Welstandsnota Antennebeleid
22.	Haarlem	Welstandsnota
23.	Haarlemmermeer	Welstandsnota
24.	Hardenberg	Welstandsnota
25.	Heemskerk	Welstandsnota
26.	Heerlen	Welstandsnota
27.	Den Helder	Welstandsnota
28.	's-Hertogenbosch	Welstandsnota Antennebeleid
29.	Hilvarenbeek	Welstandsnota
30.	Hoogeveen	Welstandsnota Antennebeleid
31.	Hoorn	Welstandsnota Antennebeleid

32.	Kampen	Welstandsnota
33.	Leidschendam-Voorburg	Welstandsnota
34.	Maastricht	Welstandsnota Antennebeleid
35.	Montferland	Welstandsnota
36.	Montfoort	Welstandsnota
37.	Noord-Beverland	Welstandsnota
38.	Noordoostpolder	Welstandsnota
39.	Oosterhout	Welstandsnota Antennebeleid
40.	Oss	Welstandsnota
41.	Rheden	Welstandsnota
42.	Roermond	Welstandsnota Antennebeleid
43.	Scherpenzeel	Welstandsnota
44.	Súdwest-Fryslân	<i>Welstandsnota niet beschikbaar</i> Antennebeleid
45.	Terneuzen	Welstandsnota
46.	Tubbergen	<i>Welstandsnota niet beschikbaar</i>
47.	Utrechtse Heuvelrug	Welstandsnota
48.	Venlo	Welstandsnota
49.	Vlaardingen	Welstandsnota
50.	Woerden	Welstandsnota Antennebeleid

Gemeenten die eveneens bestudeerd zijn vanwege selectie als casus		
	Gemeente	Bestudeerde documenten
51.	Amsterdam	Welstandsnota
52.	Bergen (NH)	Welstandsnota
53.	Delft	Welstandsnota Antennebeleid
54.	Goirle	Welstandsnota Antennebeleid
55.	Gorinchem	Welstandsnota
56.	's-Gravenhage	Welstandsnota
57.	Hilversum	Welstandsnota Antennebeleid
58.	Leiden	Welstandsnota
59.	Utrecht	Welstandsnota
60.	Veere	Welstandsnota Antennebeleid
61.	Westerveld	Welstandsnota
62.	Zaanstad	Welstandsnota

# Bijlage II. Overzicht gesprekpartners per casus

Gemeente	Gesprekspartners
Amsterdam	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vertegenwoordiger gemeente;</li> <li>• Vertegenwoordiger welstandscommissie.</li> </ul>
Den Haag	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vertegenwoordiger gemeente.</li> </ul>
Utrecht	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vertegenwoordiger gemeente;</li> <li>• Vertegenwoordiger welstandscommissie.</li> </ul>
Leiden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vertegenwoordiger welstandscommissie.</li> </ul>
Delft	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vertegenwoordiger welstandscommissie.</li> </ul>
Gorinchem	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vertegenwoordiger gemeente.</li> </ul>
Bergen (Noord-Holland)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vertegenwoordiger gemeente;</li> <li>• Vertegenwoordiger welstandscommissie.</li> </ul>
Bloemendaal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vertegenwoordiger gemeente;</li> <li>• Vertegenwoordiger welstandscommissie.</li> </ul>

Veere	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vertegenwoordiger gemeente;</li> <li>• Vertegenwoordiger Rijkswaterstaat*.</li> </ul>
Utrechtse Heuvelrug	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vertegenwoordiger welstandscommissie.</li> </ul>
Zaanstad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vertegenwoordiger gemeente;</li> <li>• Vertegenwoordiger woningbouwcorporatie.</li> </ul>
Hilversum	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vertegenwoordiger gemeente;</li> <li>• Vertegenwoordiger welstandscommissie.</li> </ul>
Provincie Zeeland	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vertegenwoordiger gemeente Sluis**;</li> <li>• Vertegenwoordiger provincie Zeeland.</li> </ul>
Westerveld	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vertegenwoordiger gemeente;</li> <li>• Vertegenwoordiger welstandscommissie.</li> </ul>
Bronckhorst	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vertegenwoordiger gemeente;</li> <li>• Vertegenwoordiger welstandscommissie.</li> </ul>

**Toelichting.** \*In de gemeente Veere betrof de casus de plaatsing van een antenne op een vuurtoren in beheer van Rijkswaterstaat. \*\*Gemeente Sluis heeft het antennebeleid van de gemeente in kaart gebracht.

# Bijlage III. Betrokkenen projectgroep en stakeholder-bijeenkomst

- T-Mobile;
- VodafoneZiggo.

## Projectgroep

In de projectgroep namen vertegenwoordigers van de volgende partijen deel:

- Antennebureau;
- Ministerie van BZK;
- Ministerie van EZK;
- Rijkswaterstaat;
- VNG.

## Stakeholderbijeenkomst

Aan de stakeholderbijeenkomst namen vertegenwoordigers van de volgende partijen deel:

- Gemeente Amsterdam;
- KPN;
- Ministerie van EZK;
- Monet;
- Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed;

KWINK groep B.V.  
Nassaulaan 1  
2514 JS Den Haag

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