

Vergaderjaar 1998–1999

26 734

Wijziging van de Woningwet naar aanleiding van enerzijds de evaluatie van die wet en anderzijds het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (bouwvergunningprocedure en welstandstoezicht)

Nr. 4

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 16 september 1999

In de Nota Architectuurbeleid «De Architectuur van de Ruimte» van september 1996 sprak de regering haar voornemen uit de doelmatigheid van het welstandstoezicht in het kader van de ondersteuning van het gemeentelijk architectuurbeleid te bevorderen. Om dit voornemen inhoud te geven werd een onderzoek aangekondigd naar het huidige functioneren van het welstandstoezicht, met daaraan gekoppeld ideeënvorming over een meer toetsbare aanpak van het welstandstoezicht.

Graag bied ik u, mede namens de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, dr. F. van der Ploeg, het rapport «Welstand op een nieuwe leest»¹ en mijn standpunt ten aanzien van de aanbevelingen in dit rapport aan.

Heden is u ook een wetsvoorstel voor wijziging van de Woningwet naar aanleiding van enerzijds de evaluatie van die wet en anderzijds het project Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (bouwvergunningprocedure en welstandstoezicht) aangeboden. Het wetsvoorstel en deze brief dienen in samenhang gelezen te worden.

De inhoud van het rapport «Welstand op een nieuwe leest» sterkt mij nadrukkelijk in de opvatting dat de huidige welstandspraktijk niet meer van deze tijd is. In het rapport wordt -naast de uitkomsten van een praktijkonderzoek naar de welstandspraktijk- een algemene beleidsvisie op welstand gegeven en een aantal aanbevelingen gedaan om te komen tot een drastische verbetering van het functioneren van het welstandstoezicht.

Op de algemene beleidsvisie en deze aanbevelingen zal ik hieronder ingaan en daarbij het commentaar van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Bond van Nederlandse Architecten (BNA) en de Federatie Welstandstoezicht (FW) betrekken. De relatie met het voorstel voor wijziging van de Woningwet komt ook aan de orde.

¹ Het rapport is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie. De volledige titel luidt: Welstand op een nieuwe leest, een onderzoek in opdracht van de Rijksbouwmeester naar de mogelijkheden voor verbetering van de doelmatigheid en inzichtelijkheid van de welstandsadvisering. Het onderzoek werd uitgevoerd door Architectuur Lokaal, bijgestaan door een begeleidingscommissie van externe deskundigen onder voorzitterschap van prof. drs. A. L. L. M. Asselbergs.

Allereerst wil ik stilstaan bij de maatschappelijke kritiek op en het bestaansrecht van het welstandstoezicht.

Maatschappelijke en professionele kritiek op het welstandstoezicht

Het rapport bevat de resultaten van een praktijkonderzoek naar het functioneren van het welstandstoezicht. Het onderzoek schetst een zeer kritisch beeld van de huidige welstandspraktijk. In het rapport (blz. 14) wordt de kritiek als volgt samengevat:

«Opvallend is dat er weinig inhoudelijke uitgangspunten op papier staan. Veel lijkt op grond van impliciete afspraken plaats te vinden. Er is onduidelijkheid rondom het vooroverleg dat geen enkele juridische status heeft maar desalniettemin van verstrekkende invloed is op de ontwerp-processen. De grens tussen beoordelen en mee-ontwerpen wordt – meestal met de beste bedoelingen – herhaaldelijk overschreden. Opvallend is verder dat de samenstelling van de commissie vooral een zaak lijkt van de commissie zelf, terwijl de welstandscommissie toch een adviesraad van het gemeentebestuur is. De procedures zijn introvert; het welstandstoezicht in de zes onderzochte gemeenten is niet gericht op openbaarheid en publieke verantwoording. Er worden geen jaarverslagen opgesteld.

Een algemene praktijk is dat het welstandsadvies bij standaardaanvragen voor kleine bouwactiviteiten wordt opgesteld door een gemandateerde rayonarchitect of gemeenteambtenaar. Het aantal uiteindelijk definitief negatieve adviezen is beperkt, niet omdat de plannen vrijwel altijd voldoen aan redelijke eisen van welstand maar omdat na het eerste negatieve (pré)advies in overleg gestreefd wordt naar acceptabele oplossingen, het liefst zonder tussenkomst van B&W. In de zes onderzochte gemeenten is de betrokkenheid van het lokale bestuur gering. Welstandstoezicht wordt vooral ambtelijk afgehandeld. De ambtelijk secretaris van de commissie heeft veel invloed. In gemeenten waar het welstandstoezicht is uitbesteed aan een provinciale organisatie lijken de wethouders zich er nauwelijks van bewust dat zij het welstandstoezicht moeten aansturen».

Mijn conclusie is dat de huidige welstandspraktijk terecht veel kritiek ondervindt en aan herziening toe is. De schijn van willekeur en het gebrek aan uniformiteit van procedures moeten daarbij worden weggenomen. Doorbreking van het «achterkamertjes»-gevoel dat veel burgers, ontwerpers en bouwers bij de besloten oude welstandsprocedures hebben, is hoogst noodzakelijk. Bij dit alles zal de rechtszekerheid van de burger centraal staan.

Het bestaansrecht van welstandstoezicht

Het huidige welstandstoezicht is aan herziening toe. Juist omdat het in de toekomst een overheidstaak blijft. Voor het bestaansrecht van het welstandstoezicht acht ik een tweetal redenen aanwezig:

- a. het streven naar ruimtelijke kwaliteit en samenhang: bij het rijk, maar ook bij een groot aantal gemeenten staan de ruimtelijke ordening, het wonen, het architectuurbeleid, en de inrichting van de openbare ruimte hoog op de politieke agenda. Daarbij is voor gemeenten het wettelijk welstandstoezicht een belangrijk instrument om samenhang in architectuur en stedenbouw tot stand te kunnen brengen. Het welstandstoezicht biedt gemeenten

een vangnet om het uiterlijk van bouwwerken aan redelijke eisen van welstand te laten voldoen.

Ook bij de realisering van particuliere investeringen kan de aanwezigheid van het welstandstoezicht een rol van betekenis spelen.

Particuliere investeringen vinden immers vaak alleen plaats als vanuit de overheid waarborgen kunnen worden gegeven ten aanzien van de kwaliteit van de openbare ruimte en gebouwen in de directe nabijheid.

- b. het reguleren en voorkomen van conflicten over bouwinitiatieven: de kwaliteit van de gebouwde omgeving wordt een maatschappelijk steeds belangrijker doelstelling. Bouwinitiatieven kunnen tot grote emoties leiden omdat het aanzien van een straat, wijk of gemeente in het geding is. De grootste vrijheid van de ene burger is daarbij de grootste onvrijheid van de andere burger. Via welstand wordt een kader geschapen voor de regulering van potentiële conflicten over bouwinitiatieven.

Welstand op een nieuwe leest: vier uitgangspunten

Op basis van de uitkomsten van het praktijkonderzoek zijn in het rapport uitgangspunten voor welstand op een nieuwe leest geformuleerd. Deze vier uitgangspunten kunnen in mijn ogen goed dienen als inhoudelijk beleidskader voor de vernieuwing van het welstandstoezicht:

- a. het plaatsen van de welstandsadviesing binnen een inhoudelijk kader
- b. het inrichten van mogelijkheden voor rechtszekerheid biedend overleg
- c. het verhogen van de kwaliteit van de adviesing
- d. het scheppen van efficiënte en transparante procedures.

Naast de uitgangspunten zijn in het rapport vijftien aanbevelingen gedaan. Op deze aanbevelingen zal ik bij de behandeling van de uitgangspunten ingaan.

Ad a: het plaatsen van de welstandsadviesing binnen een inhoudelijk kader

Een essentieel onderdeel van «welstand op een nieuwe leest» ligt in de betere inhoudelijke verantwoording van het welstandstoezicht. Om willekeur te voorkomen, rechtszekerheid voor de burger te waarborgen en democratische controle mogelijk te maken is het noodzakelijk dat de gemeenteraad de inhoudelijke kaders voor het welstandstoezicht aangeeft. Van cruciale betekenis voor met name de rechtszekerheid van de burger is de wijze waarop de inhoudelijke kaders door de lokale overheid worden ingevuld. Daarbij is ook de vraag aan de orde of het mogelijk is te komen «tot kenbare en eventueel te objectiveren criteria» voor welstandsadviesing¹.

Uit het praktijk-onderzoek blijkt dat de welstandstoets in algemene zin niet «te standaardiseren of te kwantificeren» is. Deze uitkomst is niet echt een verrassing. Ook in het verleden is het niet mogelijk gebleken algemene welstandscriteria objectiveerbaar en meetbaar te maken (b.v. in het kader van de Modelbouwverordening). Welstandsbeoordeling hangt immers nauw samen met tijds- en cultuurgebonden ontwikkelingen die zich niet in objectieve of meetbare getallen of grootheden laten uitdrukken. In het welstandstoezicht worden bouwplannen steeds in hun context beoordeeld.

Wel wordt het in het rapport mogelijk geacht te komen tot een meer toetsbare aanpak van het welstandstoezicht via het vastleggen van de inhoudelijke verantwoording van het welstandstoezicht in de vorm van gebiedsgerichte beoordelingskaders (aanbeveling 6). Een gebiedsgericht

¹ Zie blz. 49 Nota Architectuurbeleid «De Architectuur van de Ruimte».

beoordelingskader bestaat uit een stelsel van criteria betreffende de stedenbouwkundige en architectonische inpassing van een bouwwerk (of een standplaats) in een gebied dat samenhang vertoont op grond van zijn ruimtelijke verschijningsvorm. De afbakening van gebieden is daarbij de verantwoordelijkheid voor de gemeenteraad, waarbij vooral gezocht zal kunnen worden naar samenhang op grond van cultuurhistorische overwegingen, stedenbouwkundige of landschappelijke samenhang of bijzondere bestemming of ontwikkelingen (aanbeveling 5).

Het praktijkonderzoek heeft uitgewezen dat met deze gebiedsgerichte benadering het welstandstoezicht meer toetsbaar kan worden. Per gebied kan immers goed (vooraf) worden aangegeven wat wordt verstaan onder redelijke eisen van welstand en welke specifieke «geboden» daarbij van toepassing zijn. In het rapport «welstand op een nieuwe leest» wordt uitgebreid aandacht besteed aan de wijze waarop de criteria in een beoordelingskader tot stand komen en vastgelegd worden. Ik acht dit een waardevol onderdeel van het rapport, met name voor gemeenten die een welstandsnota gaan opstellen.

Uit het praktijkonderzoek is ook gebleken dat het in principe voor het betreffende gebied mogelijk moet zijn voor kleine bouwwerken en karakteristieke gebouwen objektgerichte criteria op te stellen. Daarnaast kunnen algemene architectonische aandachtspunten worden gegeven. Het beoordelingskader overbrugt de kloof tussen het ruimtelijk kwaliteitsbeleid (bestemmingsplan, stedenbouwkundig plan, beeldkwaliteitsplan etc) en de uiteindelijke welstandstoets. Dit past ook in de aanbeveling om het beoordelingskader aan te laten sluiten bij het lokale ruimtelijke kwaliteitsbeleid voor het desbetreffende gebied (aanbeveling 9). Daarbij kunnen de kwaliteitsdoelstellingen die in het stedenbouwkundige planvormingsproces worden ontwikkeld, worden geïntegreerd in het beoordelingskader en vice versa kan de welstandscommissie betrokken worden bij de stedenbouwkundige planvorming.

Een gebiedsgericht beoordelingskader wordt – na de reguliere overleg- en inspraakrondes – vastgesteld door de gemeenteraad. Pas vanaf dat moment geldt het als bindend kader voor de welstandsadvisering. Een beoordelingskader geeft daarmee alle bij de ontwikkeling van bouwplannen betrokken partijen tijdig informatie over de manier waarop de plannen zullen worden beoordeeld. Het feit dat deze beoordelingskaders langs democratische weg tot stand zijn gekomen geeft burgers en bedrijven de gelegenheid mee te spreken over de uitgangspunten voor het welstandstoezicht in een bepaald gebied. Het maatschappelijk draagvlak voor welstandstoezicht zal daarmee – veel meer dan in het verleden – van invloed zijn op de welstandspraktijk.

Met instemming heb ik kennis genomen van het standpunt van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, maar ook van de Federatie Welstandstoezicht dat zij de gebiedsgerichte benadering als een wezenlijk uitgangspunt voor het welstandsbeleid op een nieuwe leest beschouwen. De VNG merkt daarbij op dat gemeenten zelf de keuze moeten kunnen blijven maken op welke wijze zij vorm geven aan een beleidskader en aan de geografische begrenzingen daarvan. Ik ben het eens met deze benadering van de VNG. Ook kan ik mij vinden in het standpunt van de VNG dat een wettelijk vastgelegde procedurele inbedding van het beoordelingskader niet nodig is. Hieraan zal aandacht besteed worden in de model-welstandsnota (zie hierna).

De BNA is van mening dat het onderzoek nalaat te onderzoeken en antwoorden te geven op de vraag hoe vooraf kenbare, te objectiveren welstandscriteria operationeel te maken zijn. Het onderzoek voldoet

daarmee volgens de BNA niet aan de in de Nota Architectuurbeleid geformuleerde onderzoeksopgave. Ten aanzien van de gebiedsgerichte beoordelingskaders merkt de BNA verder op dat deze rechtszekerheid lijken te waarborgen, maar spreekt tegelijkertijd de vrees uit dat dat in de praktijk «vanwege het niveau van de abstractie» niet het geval zal zijn.

Met de BNA ben ik het eens dat de criteria voor het welstandstoezicht operationeel gemaakt moeten worden. De aanpak van de gebiedsgerichte beoordelingskaders is in mijn ogen een belangrijke stap voorwaarts ten opzichte van de huidige welstandspraktijk, waarin «weinig inhoudelijke uitgangspunten op papier staan». Aan de onderzoeksopgave is voldaan omdat het onderzoek een meer toetsbare aanpak van het welstandstoezicht heeft opgeleverd. Overigens is binnen de huidige Woningwet de aanpak van gebiedsgerichte beoordelingskaders al mogelijk. De BNA pleit ervoor in welstandsnota's alleen (vooraf) kenbare en te objectiveren criteria op te nemen. Voor kleine bouwwerken en karakteristieke gebouwen zijn er in de gebiedsgerichte aanpak, zoals hiervoor al opgemerkt, mogelijkheden objectgerichte criteria op te stellen. Ik zal het opstellen van zulke criteria voor dergelijke bouwwerken dan ook stimuleren (zie hierna, onder model-welstandsnota). Ten aanzien van grotere bouwwerken zijn die mogelijkheden veel beperkter, omdat daarmee belemmeringen om tot architectonisch originele oplossingen te komen kunnen ontstaan en verstarring in de planvorming kan optreden. Dat neemt echter niet weg dat ik van mening ben dat de welstandscriteria ook ten aanzien van grotere bouwwerken zo concreet mogelijk zullen moeten zijn. Het wetsvoorstel voorziet daarin.

Alles overziende kom ik tot de conclusie dat het voor de concrete welstandspraktijk van groot belang is dat welstandsnota's en de daarin geformuleerde criteria vooraf zo concreet mogelijk duidelijk moeten maken wat het wettelijk criterium «redelijke eisen van welstand» inhoudt en vooraf een zo concreet mogelijk inhoudelijk toetsingskader moeten bieden¹.

Het is duidelijk dat in de model-welstandsnota en het stimuleringsprogramma die gemeenten zullen ondersteunen bij het opstellen van een welstandsnota en het uitvoeren van een welstandsbeleid (zie hierna), dit onderwerp veel aandacht zal krijgen.

Daarnaast is het duidelijk dat de waarborgen voor een ordelijk verlopend welstandstoezicht ook liggen in de procesmatige versterking ervan, met name in het inrichten van de mogelijkheden van rechtszekerheid biedend vooroverleg (ad b), de kwaliteit van de welstandsadvisering (ad c) en het scheppen van efficiënte en transparante procedures (ad d).

Ad b: het inrichten van de mogelijkheden voor rechtszekerheid biedend overleg

Een tweede belangrijk uitgangspunt voor welstand op een nieuwe leest is het inkaderen van de mogelijkheid tot overleg in de vroege planstadia en het geven van een duidelijke status daaraan.

In veel gemeenten is op dit moment over het vooroverleg niets vastgelegd. Aan het pré-advies kunnen meestal geen rechtsgevolgen worden ontleend. Dit kan met name een probleem zijn bij ad hoc meningsvorming in de welstandscommissie die bovendien tijdens de ontwikkeling van plannen van samenstelling kan wisselen.

Uit het praktijkonderzoek is gebleken dat het niet duidelijk is hoever het vooroverleg gaat. Toch ben ik van mening dat het vooroverleg in principe in een behoefte voorziet. Het bevordert de openheid van de welstandsprocedure, maakt plannen op een vroeg moment bespreekbaar en geeft gelegenheid al tijdens het ontwerpproces te anticiperen op de welstandstoets².

¹ Zie MvT wetsvoorstel wijziging woningwet, onder 3.3.3. «Te hanteren criteria».

² In de «Gedragscode BNA-leden en welstand» wordt aan het vooroverleg veel waarde toegekend en wordt hiervoor een aantal procedure aanbevelingen gedaan.

Het afdoen van standaard-aanvragen voor kleine bouwactiviteiten (zo mogelijk aan het loket) via mandatering van gemeenteambtenaren of rayonarchitecten komt mij als efficiënt voor (aanbeveling 10). Het betreft hier echter primair een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Per gebied zou de gemeenteraad daartoe in het beoordelingskader kunnen aangeven welke bouwactiviteiten onder het mandaat vallen en welke de te hanteren criteria zijn. Een dergelijke aanpak zou in het belang van de individuele burger zijn die immers gebaat is bij een snelle en doeltreffende behandeling.

Voor wat betreft het vooroverleg bij middelgrote en grote bouwactiviteiten ondersteun ik de aanbeveling die het mogelijk maakt vooroverleg te voeren met een persoon die aanspreekbaar is voor het gebied dat in een beoordelingskader wordt beschreven (aanbeveling 11). Het is de verantwoordelijkheid van de lokale overheid de procedures voor het vooroverleg vast te leggen zodat de burger voldoende rechtszekerheid krijgt en het uiteindelijke welstandsoordeel geen verrassing meer kan zijn. Voor de goede orde voeg ik daaraan toe dat dit vooroverleg een handreiking aan de burger is. Het moet de burger dus vrij staan om wel of niet van die mogelijkheid gebruik te maken, zonder dat dit voor hem tot nadelige consequenties kan leiden voor de wettelijke afhandeling van zijn aanvraag om een bouwvergunning.

Ad c: het verhogen van de kwaliteit van de advisering

In het kader van de vernieuwing van het welstandstoezicht is het verbeteren van de kwaliteit van de advisering zelf een essentieel aspect. Een duidelijke en heldere formulering van de opdracht, de samenstelling en de werkwijze van de welstandscommissie is daarvoor onontbeerlijk, evenals gerichte scholing van (kandidaat-) welstandsleden. Ik onderschrijf de aanbeveling in het rapport die erop gericht is samenstelling en werkwijze van de welstandscommissie onderdeel te laten zijn van het lokale welstandsbeleid, waarbij de rollen van voorzitter en secretaris speciale aandacht verdienen (aanbeveling 12). De wettelijke vereisten van deskundigheid en onafhankelijkheid zouden op lokaal niveau moeten worden uitgewerkt tot een profiel van de welstandsleden dat wordt vastgesteld door de gemeenteraad.

Van belang acht ik ook de aanbeveling dat het beoordelen van de publieke aspecten van bouwplannen als specifieke deskundigheid wordt benoemd en dat deze deskundigheid door informatie aan en opleidingen van architecten die als welstandslid optreden, bevorderd wordt (aanbeveling 13). Op dit moment vindt deze vorm van deskundigheidsbevordering nauwelijks plaats. De primaire verantwoordelijkheid ligt daarvoor bij de beroepsgroep. Met instemming heb ik kennis genomen van de bereidheid van de BNA om initiatieven op dit belangrijke gebied te ontwikkelen.

Ad d: het scheppen van efficiënte en transparante procedures

Het stroomlijnen van procedures is essentieel voor de inzichtelijkheid van het welstandsproces voor initiatiefnemers en burgers. Heldere procedures zullen loketafdoening van met name kleine bouwactiviteiten mogelijk maken en zullen bovendien willekeur en inefficiency in de behandeling van aanvragen kunnen voorkomen.

De aanbeveling om te onderzoeken welke mogelijkheden het internet biedt om initiatiefnemers, ontwerpers en belangstellenden te informeren en kennis en ervaringen met betrekking tot het welstandstoezicht uit te wisselen, acht ik waardevol (aanbeveling 14). De verantwoordelijkheid

daarvoor ligt echter primair bij de betrokkenen en hun organisaties. Ook Architectuur Lokaal kan in dat verband een rol spelen.

Ten aanzien van de aanbeveling om te onderzoeken of het mogelijk is een centraal onafhankelijk orgaan in te stellen waarbij snel en niet-bureaucratisch een second opinion over een advies van de welstandscommissie kan worden gevraagd, of waar een klacht naar aanleiding van het optreden van de welstandscommissie of een lid kan worden voorgelegd merk ik het volgende op (aanbeveling 15).

De VNG is van mening dat de volledige verantwoordelijkheid voor het welstandsadvies bij het gemeentebestuur hoort te liggen. De welstandscommissie geeft advies en burgemeester en wethouders vellen het uiteindelijke oordeel.

De BNA ondersteunt een onderzoek naar de mogelijkheid om een welstandsadvies als zodanig, alsmede de daarbij gevolgde procedure vatbaar te doen zijn voor een beroeps- of bezwaarprocedure.

Met de VNG ben ik het eens dat niet getornd mag worden aan het principe van de eindverantwoordelijkheid van het gemeentebestuur voor de welstandsbeoordeling. In het wetsvoorstel tot wijziging van de Woningwet wordt de politieke verantwoordelijkheid van het lokale bestuur juist versterkt. In de aanbeveling gaat het enerzijds om de mogelijkheid een «snelle en niet-bureaucratische» second opinion naar aanleiding van een advies van de welstandscommissie aan B&W te krijgen en anderzijds een klachtenregeling naar aanleiding van het optreden van een welstandscommissie of een lid daarvan.

In de praktijk blijkt er behoefte te zijn aan en zijn reeds concrete initiatieven genomen ten aanzien van deze beide onderwerpen door de belanghebbende organisaties (Federatie Welstandstoezicht, BNA). Om te bezien of de transparantie en de inhoudelijk kwaliteit van de welstandsadvisering verder vergroot kan worden, ondersteun ik een nader onderzoek. Randvoorwaarden daarbij zijn dat er geen sprake zal zijn van standaardprocedures, dat de wettelijke afhandelingsprocedure met betrekking tot aanvragen om een bouwvergunning niet wordt aangetast of doorkruist, en dat de eindverantwoordelijkheid van het lokale bestuur voor welstandsbeleid onverminderd in stand blijft. Overigens verwacht ik dat de behoefte aan een second opinion naar aanleiding van een welstandsadvies na de wijziging van de Woningwet beperkter zal zijn dan in de huidige welstandspraktijk. Na de wetswijziging zal welstandstoezicht immers alleen maar kunnen worden uitgeoefend wanneer de gemeenteraad vooraf een welstandsnota heeft vastgesteld waarin zo concreet mogelijke welstandscriteria zijn opgenomen. Dit brengt mee dat het advies van de welstandscommissie veel meer het karakter krijgt van een toets van de welstandsaspecten van een bouwplan aan vooraf bekende, zo concreet mogelijke criteria in plaats van de huidige welstandspraktijk waarin weinig inhoudelijke uitgangspunten op papier staan.

Model-welstandsnota

De aanbeveling een model-welstandsnota op te stellen ter ondersteuning van de gemeenten acht ik van belang (aanbeveling 3). Een dergelijke model-nota heeft ten doel overwegingen aan te reiken aan de gemeenten voor het maken van politieke keuzes, in het bijzonder het plaatsen van de welstandsadvisering binnen een inhoudelijk kader, het inrichten van mogelijkheden voor rechtszekerheid biedend overleg, het verhogen van de kwaliteit van de advisering en het scheppen van efficiënte en transparante procedures.

Een dergelijke model-nota zal veel en kostbaar werk kunnen besparen bij het toegroeien naar een adequaat en doorzichtig welstandstoezicht. De model-welstandsnota zal geen kant en klaar recept bieden. In de

model-nota zal de positiebepaling en de taakopdracht van het welstands-toezicht, de relatie van welstandstoezicht met het ruimtelijk kwaliteits-beleid en architectuurbeleid en de verantwoordelijkheid van het lokale bestuur een duidelijke plaats krijgen (aanbeveling 1, 2 en 3). Over de inhoud van de model-nota zal overleg worden gevoerd met de VNG, Federatie Welstandstoezicht, Architectuur Lokaal¹, BNSP² en BNA.

Stimuleringsprogramma

Een belangrijke aanbeveling acht ik het opzetten van een stimulerings-programma waarin – op basis van de model-welstandsnota – concrete instrumenten en (praktijk-)voorbeelden worden aangereikt, noodzakelijk om de omslag van de oude naar de nieuwe leest te maken (aanbeveling 4). Een dergelijk programma acht ik in het licht van de huidige welstands-praktijk (zie hiervoor) wenselijk en noodzakelijk om welstand op een nieuwe leest goed te laten landen. In het stimuleringsprogramma en in de model-welstandsnota zal – met inachtneming van het wettelijk kader zoals dat na de wijziging van de Woningwet luidt – onder meer aandacht worden besteed aan het opstellen van gebiedsgerichte beoordelingskaders, aan het opstellen van objectgerichte welstandscriteria voor kleine bouwwerken en karakteristieke gebouwen en aan het opstellen van zo concreet mogelijke welstandscriteria voor grotere bouwwerken. Het programma zal vooral gericht zijn op het faciliteren van het lokale bestuur binnen de kaders van de (herziene) Woningwet en de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Doelgroepen van het stimuleringsprogramma zijn lokale bestuurders, ambtenaren en welstandsleden. Over het opzet van het programma zal overleg plaatsvinden met de VNG, Federatie Welstandstoezicht, Architectuur Lokaal, BNA en BNSP. De concretisering en financiering van een dergelijk programma zullen het Ministerie van VROM en OCW bezien in het kader van de voorbereiding van het architectuurbeleid 2001–2004.

Relatie «welstand op een nieuwe leest» met het voorstel voor wijziging van de Woningwet

De aanbevelingen sluiten in zijn algemeenheid goed aan op de wijzigings-voorstellen van de Woningwet:

- aanscherping politieke verantwoordelijkheid van het lokale bestuur voor het welstandstoezicht (art. 12 en 12a tot en met c wetsvoorstel)
- vaststellen van een welstandsnota door de gemeenteraad waarin de welstandscriteria worden opgenomen. Indien er geen welstandsnota is, heeft de welstandscommissie geen adviesbevoegdheid en zijn bouwactiviteiten welstandsvrij (art. 12 a en b wetsvoorstel).
- betrokkenheid van belanghebbende natuurlijke en rechtspersonen bij de voorbereiding van de welstandsnota (art. 12 a wetsvoorstel)
- verbetering van de kwaliteit van en het transparanter maken van de welstandsadvisering via jaarverslagen door burgemeester en wethouders en de welstandscommissie, openbaarheid vergaderingen welstandscommissie en vastlegging maximale zittingstermijn van de leden en de voorzitter van een welstandscommissie (art. 12 b en c wetsvoorstel).

De aanbevelingen ten aanzien van het stimuleringsprogramma en de modelwelstandsnota beogen de inhoudelijke verdieping van het juridische kader dat in het wetsvoorstel is neergelegd. Deze aanbevelingen zijn een goede aanvulling op het wetsvoorstel voor wijziging van de Woningwet.

Een tweetal aanbevelingen betreffen de wijzigingsvoorstellen van de Woningwet zelf. Het gaat hier om een aanbeveling om de differentiatie

¹ Architectuur Lokaal heeft ten doel het architectuurbeleid van lokale overheden en opdrachtgevers te stimuleren.

² BNSP: Beroepsvereniging van Nederlandse Stedebouwkundigen en Planologen.

van bouwactiviteiten wat betreft het welstandstoezicht te decentraliseren en te regelen in gebiedsgerichte beoordelingskaders (aanbeveling 7) en de aanbeveling een onderzoek te doen naar de mogelijkheid de gemeenteraad bij uitzondering de bevoegdheid te geven gebieden aan te wijzen waar intensief welstandstoezicht mogelijk is, vergelijkbaar met de gebieden die vallen onder de werkingssfeer van de Monumentenwet 1988 (aanbeveling 8). Beide aanbevelingen zouden leiden tot een aanpassing van de voorstellen voor wijziging van de Woningwet.

Voor wat betreft de aanbeveling 7 merk ik het volgende op. In het rapport wordt gesteld dat de aard van de in het praktijkonderzoek gevonden criteria duidelijk maakt dat een differentiatie van bouwactiviteiten zoals mogelijk gemaakt wordt in het voorstel tot wijziging van de Woningwet wat betreft het welstandstoezicht «onmogelijk en onwenselijk» is. Aanbevolen wordt het bouwvergunningsvrij verklaren van bouwactiviteiten te decentraliseren en aan gemeenten de bevoegdheid te geven die differentiatie aan te brengen in de gebiedsgerichte beoordelingskaders.

De VNG ondersteunt deze aanbeveling van harte omdat de differentiatie van bouwactiviteiten bij uitstek een lokaal vraagstuk is waarbij gebiedsgerichte afwegingen behoren te worden gemaakt. De BNA ondersteunt het wetsvoorstel en acht de aanbeveling strijdig met het wetsvoorstel.

Deze aanbeveling dient naar mijn mening niet te worden overgenomen. De figuur «bouwvergunningsvrije bouwactiviteiten» is geen noviteit in het wetsvoorstel, maar komt reeds in de huidige Woningwet voor. Uit onderzoek dat in het kader van de evaluatie van de Woningwet is verricht, is naar voren gekomen dat de welstandskwaliteit van vergunningsvrije bouwwerken in het algemeen niet significant slechter is dan in de tijd dat dergelijke bouwwerken nog vergunningsplichtig waren. Bij afbakening van de categorie «vergunningsvrije bouwwerken» zullen bovendien randvoorwaarden vanuit het oogpunt van ruimtelijke kwaliteit worden gesteld (zie het Algemeen deel van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel).

Voor wat betreft de toepassing van de mogelijkheid bij AMvB – op basis van art. 12a, vierde lid, van het wetsvoorstel – voorschriften te geven over categorieën van bouwwerken en standplaatsen en de daarop toe te passen (objektgerichte) criteria heb ik kennis genomen van de uitkomst van het praktijkonderzoek dat het niet mogelijk en wenselijk is om te komen tot een landelijke differentiatie van bouwactiviteiten¹. In het licht daarvan kies ik voor de beleidslijn dat ik pas tot concrete toepassing van art. 12a, vierde lid, zal overgaan zodra uit de gemeentelijke welstandsnota's en de beoordelingskaders zou blijken dat daarin objektgerichte criteria onvoldoende aan bod komen.

De tweede aanbeveling die het voorstel voor de gewijzigde Woningwet raakt betreft het voorstel te onderzoeken of het mogelijk is de gemeenteraad de bevoegdheid te geven om bij uitzondering gebieden aan te wijzen waar intensief welstandstoezicht mogelijk is, vergelijkbaar met de gebieden die onder de werkingssfeer van de Monumentenwet 1988 vallen (aanbeveling 8). Het gaat hierbij om gebieden die geen door het Rijk aangewezen beschermd stads- of dorpsgezicht vormen maar waar de leefomgeving vanuit andere oogpunten kwetsbaar is. Deze aanbeveling is gebaseerd op de veronderstelling dat repressief welstandstoezicht ten aanzien van vergunningsvrije bouwwerken in achterstandswijken niet voldoende bescherming biedt tegen verloedering van de leefomgeving.

¹ Zie blz. 45, 46 en 47 «welstand op een nieuwe leest», paragraaf «het vaststellen van een welstandsregime per gebied».

De VNG is van mening dat een instrument waarmee «bijzonder welstandsgevoelige gebieden» aangewezen kunnen worden een uitkomst biedt indien de aanwijzing van de categorie vergunningsvrije bouwwerken niet onder lokale regie kan plaatsvinden. Wel vraagt de VNG aandacht voor de juridische vertaling omdat het hier een nieuwe planvorm betreft, waarbij de VNG nog opmerkt dat haar voorkeur uitgaat naar het opwaarderen van de gemeentelijke en provinciale stads- en dorpsgezichten en deze gebieden een zelfde status te geven als de rijksgebieden. De BNA ondersteunt de aanbeveling niet. Gemeenten en provincies zouden desgewenst de procedure van door het Rijk aan te wijzen beschermde stads- en dorpsgezichten kunnen toepassen.

Deze aanbeveling dient naar mijn oordeel vooralsnog niet te worden overgenomen. Bovendien ben ik van mening dat aan verpauperings- en verloederingsprocessen in achterstandswijken een veel breder complex van oorzaken ten grondslag ligt dan alleen welstandsaspecten. De aanpak van dergelijke processen dient dan ook in de bredere context van de verdere instrumentering van het stedelijke vernieuwingsbeleid te worden gezien. In de Nota Wonen zal hierop verder worden ingegaan, waarbij de mogelijkheid van preventief welstandstoezicht een punt van aandacht zal zijn.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. W. Remkes