

Vergaderjaar 2008–2009

28 325

Bouwregelgeving 2002–2006

Nr. 94

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN, WIJKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 november 2008

Op 1 januari 2003 is een aantal wijzigingen in de bouwregelgeving in werking getreden, waaronder een vernieuwde regeling voor het welstandstoezicht en een ruimere categorie bouwvergunningstvrije bouwwerken. Deze regelingen zijn aan een evaluatieonderzoek onderworpen. Deze onderzoeken treft u bij deze brief aan.¹

Mede namens de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, maak ik hierna mijn voornemens naar aanleiding van deze onderzoeken bekend.

Welstandstoezicht

Op basis van het onderzoek dat is uitgevoerd naar het functioneren van het welstandstoezicht kan vastgesteld worden dat het werken met door de gemeenteraad vastgestelde beleidsregels voor het welstandstoezicht (welstandsnota) goed functioneert. Welstandsnota's leiden tot een eenduidige beoordeling van bouwplannen, ook zonder dat daarbij advies wordt ingewonnen van een welstandscommissie. Om die reden en om gemeenten meer ruimte te geven voor de inrichting en versnelling van het proces van welstandsbeoordeling en bouwvergunningverlening, zal de plicht tot het inwinnen van een welstandsadvies uit de wet worden geschrapt. Dit past ook in het streven om welstandsbeoordeling beter te integreren met de toetsing van bouwvoornemens op planologische aanvaardbaarheid. Zo wordt het onder meer mogelijk om te werken met speciaal op een bepaalde gebiedsontwikkeling toegeruste «qualityteams» of adviescommissies die voor een bepaald (eventueel gemeentegrens overstijgend) project adviseren. De inzet van het Rijk richt zich daarbij op de stimulering en bewustwording van het belang van een goed ruimtelijk beleid, onder meer in het kader van het programma Mooi Nederland. In verband met een betere samenhang van welstandsbeleid binnen het ruimtelijke kwaliteitsbeleid, wordt het instrument van welstandstoezicht vanuit de Woningwet overgeheveld naar het domein van de Wet ruimtelijke orde-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

ning. Omdat thans nogal eens sprake is van reikwijdte-conflicten tussen welstand en bestemmingsplan, zal daarbij een duidelijke afbakening worden gegeven van onderwerpen die deel uit kunnen maken van welstandsbeleid. Dit zal plaatsvinden in een samenhangend wetgevings-traject, waarbij zo mogelijk ook de gevolgen vanuit de modernisering van het monumentenbeleid voor de Wet ruimtelijke ordening worden meege-nomen.

Bouwvergunningsvrij bouwen

Ten aanzien van de regeling voor bouwvergunningsvrije bouwwerken kan naar aanleiding van het uitgevoerde onderzoek worden vastgesteld dat er diverse mogelijkheden bestaan om met aanpassingen op detailniveau de toepasbaarheid van de regeling te verbeteren en knelpunten weg te nemen. Ook is het mogelijk en wenselijk om te komen tot een verdere verruiming van de vergunningsvrije bouw mogelijkheden. Een ontwerp voor een nieuwe regeling is thans in voorbereiding en zal gelijktijdig, als onderdeel van het Besluit omgevingsrecht, met de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in werking kunnen treden. De streefdatum hiervoor is 1 januari 2010.

Voor een uitgebreide toelichting op de aanleiding en de achtergronden van de onderzoeken en de voornemens naar aanleiding daarvan verwijs ik naar de bijlage bij deze brief.

Hiermee vertrouw ik er op u voldoende te hebben geïnformeerd.

De minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
C. P. Vogelaar

1. WELSTANDSTOEZICHT

Welstandstoezicht gaat om de beoordeling van de esthetische kwaliteit van het uiterlijk van bouwwerken. Met het bestemmingsplan beschikken gemeenten over een instrument voor het bewaken van en sturen op de ruimtelijke kwaliteit van de gebouwde omgeving. Met het bestemmingsplan kunnen met dit doel onder meer voorschriften worden gegeven over de plaatsing, het bouwvolume en de uiterlijke vormgeving van bouwwerken op elementen zoals bouwhoogte, goothoogte en dakhelling. Aanvullend op het bestemmingsplan kunnen gemeenten gebruik maken van het wettelijke welstandsinstrument uit de Woningwet om op een hoger detailniveau redelijke eisen van welstand te stellen aan het uiterlijk van bouwwerken. Het kan dan gaan om eisen op het terrein van materiaalgebruik, kleurgebruik van bouwmaterialen, vormgeving en ontwerpdetails. Ook op het terrein van de precieze plaatsing van bouwwerken in relatie tot de omgeving kunnen, mits het bestemmingsplan die ruimte laat, via het welstandstoezicht eisen worden gesteld. Het welstandstoezicht vormt een belangrijk onderdeel van het instrumentarium om ruimtelijke kwaliteit adequaat te borgen en verrommeling tegen te gaan.

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Op 1 januari 2003 is een vernieuwde regeling voor het welstandstoezicht ingevoerd met de Wet van 18 oktober 2001 tot wijziging van de Woningwet naar aanleiding van enerzijds de evaluatie van die wet en anderzijds het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (bouwvergunningsprocedure en welstandstoezicht)¹. In die wet is in artikel V de plicht opgenomen dat over de doeltreffendheid en effecten van de nieuwe aangescherpte regeling voor het welstandstoezicht verslag wordt uitgebracht aan de Staten-Generaal. Tegelijkertijd is een onderzoek-sopgave met betrekking tot het welstandstoezicht opgenomen in het Actieprogramma Ruimte en Cultuur (Architectuuren Belvederebeleid 2005–2008). Het gaat hier om de onder nummer B-4 aangekondigde actie «welstand-praktijkonderzoek». Vanwege de directe samenhang zijn beide onderzoeksopgaven in elkaar geschoven en als één onderzoeksopdracht verstrekt aan de Vaksectie Bestuursrecht van de Radboud Universiteit Nijmegen.

1.2 Klankbordgroep

Het onderzoek is inhoudelijk begeleid en in tussenfasen van commentaar voorzien door een klankbordgroep met vertegenwoordigers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Bouwend Nederland, Federatie Welstand, Bond Nederlandse Architecten, Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland, Vereniging Stadswerk Nederland en het Ministerie van VROM.

1.3 Inhoud en achtergrond van het in 2003 gewijzigde welstandstoezicht

Het centrale doel van de vernieuwde wettelijke regeling voor het welstandstoezicht was om het welstandstoezicht transparanter en democratischer te maken. Door het ontbreken van een adequaat toetsingskader bestond er bij welstandsbeoordelingen een voortdurend gevaar op subjectiviteit en willekeur. Dit samen met de zwaarwegende betekenis die in de rechtspraak aan adviezen van welstandscmissies werd gegeven – waardoor de mogelijkheid om hiervan af te wijken beperkt was – leidde in de bouwpraktijk regelmatig tot gevoelens van onvrede en discussie over het

¹ Staatsblad 2001, 518.

afschaffen van het welstandstoezicht. Het doel van de wetwijziging van 2003 was om aan de oorzaken van die situatie een einde te maken door de eisen voor de toepassing van het welstandstoezicht aan te scherpen. Deze aanscherping is in het bijzonder terug te vinden in de artikelen 12 tot en met 12 c van de Woningwet.

Niet langer mag een deskundigencommissie, maar moet de democratisch gelegitimeerde gemeenteraad bepalen wat verstaan wordt onder redelijke eisen van welstand. Deze redelijke welstandseisen mogen niet al werkenderweg aan de hand van een concreet bouwplan tot stand komen, maar moeten van tevoren zijn vastgelegd in een welstandsnota. Daarbij is het niet vanzelfsprekend dat er welstandseisen gelden. Het is aan de raad om te bepalen of en zo ja voor welke gebieden en voor welke type bouwwerken er welstandseisen gelden. De gemeenteraad kan ook zogenoemde welstandsvrije gebieden aanwijzen of categorieën van bouwwerken aanwijzen waarvoor geen welstandseisen gelden. Indien in de welstandsnota voor gebieden en bouwwerken welstandseisen zijn opgenomen, geldt die welstandsnota als toetsingskader voor aanvragen om bouwvergunning. Zonder welstandsnota kunnen bouwplannen niet beoordeeld worden op redelijke eisen van welstand en is er de facto ook geen welstandstoezicht. Aspirant bouwers kunnen zich met de welstandsnota vooraf oriënteren op de geldende welstandseisen en hun bouwplan naar aanleiding daarvan ontwikkelen.

Naast deze relevante wijziging in de werkwijze van het welstandstoezicht, zijn met de vernieuwde regeling nog een aantal samenhangende detailwijzigingen doorgevoerd. Leden van een welstandscmissie behoeven sinds 2003 niet langer «deskundig» te zijn, maar kunnen ook bestaan uit (geïnteresseerde) burgers. De benoeming van leden van een welstandscmissie moet plaatsvinden door de gemeenteraad en is gebonden aan een maximale termijn, vergaderingen van de welstandscmissie moeten in het openbaar plaatsvinden en jaarlijks moet er aan de raad verslag worden uitgebracht over de toepassing van de welstandsnota. In plaats van een welstandscmissie kan de raad ook een stadsbouwmeester benoemen.

1.4 Reikwijdte van het onderzoek

De onderzoeksopdracht uit de Woningwet is er op gericht om de nieuwe voorschriften voor het welstandstoezicht te evalueren, zodat er een beeld kan worden gevormd over de vraag of de beoogde doelstellingen van de vernieuwde regeling, zoals hiervoor nader toegelicht, voldoende zijn gerealiseerd. Naast dit evaluatieve deel bevat het onderzoek meer beleidsverkennde onderzoeksvragen die voortvloeien uit het Actieprogramma Ruimte en Cultuur (Architectuur- en Belvédèrebeleid 2005 – 2008). In dat verband zijn onderzoeksvragen opgenomen die betrekking hebben op de relatie van het welstandsbeleid, zoals dat thans door gemeenten in welstandsnota's dient te worden vastgelegd, en het in bestemmingsplannen vastgelegde planologisch-stedenbouwkundige beleid. Vooral in zogenoemde ontwikkelgebieden speelt nogal eens de vraag hoe een goede inzet van regelgeving en instrumentarium gericht op kwaliteitsborging kan plaatsvinden. In dit verband is ook de werkwijze gezien van voor dit soort ontwikkelgebieden speciaal ingestelde «supervisors» of «quality-teams». Eveneens is gezien op welke wijze de ruimtelijke kwaliteit van bovenlokale bouw-, ontwikkelings- en herinrichtingsprojecten kan worden getoetst en bewaakt en of er juridische belemmeringen bestaan voor het uitoefenen van bovenlokaal welstandsbeleid.

Het onderzoek is nadrukkelijk niet gericht op de vraag of gemeenten met de welstandsnota's inhoudelijk voldoende welstandskwaliteit beogen te realiseren. Relevant is wel de vraag of welstandsnota's voldoende con-

creet houvast geven bij de vraag of bouwwerken voldoen aan redelijke eisen van welstand. Het onderzoek is echter niet bedoeld om een kwalitatief waardeoordeel te geven over het in de nota's vastgelegde welstandsbeleid. Het gaat met andere woorden dus niet om de vraag of Nederland wel mooi genoeg wordt met de door gemeenteraden vastgelegde welstandseisen. Nog los van de praktische moeilijkheid om hier op rijksniveau bruikbare onderzoeksvragen voor op te stellen en – nog moeilijker – om op rijksniveau beoordelingscriteria te geven voor de vraag wat in specifieke gebieden kan gelden als een toereikende welstandskwaliteit, zou dit ook het decentrale karakter van het welstandstoezicht miskennen. Welstandsbeleid is immers lokaal beleid. Dit uitgangspunt van het welstandstoezicht is met de gewijzigde regeling van 2003 nog nadrukkelijker in de Woningwet is verankerd. Het is aan de gemeenteraad om te bepalen of er in een bepaald gebied welstandseisen hebben te gelden en zo ja hoe deze komen te luiden voor de te onderscheiden type bouwwerken. Het is aan de afzonderlijke gemeenteraden om desgewenst dit in welstandsnota's vastgelegde welstandsbeleid in kwalitatief opzicht te evalueren en znodig naar aanleiding daarvan bij te stellen. De rol van het Rijk hierin is kaderstellend en stimulerend, in die zin dat de bewustwording met betrekking tot het nut en de noodzaak van het welstandstoezicht onder de aandacht wordt gebracht. In dat verband kan er een relatie worden gelegd met het programma Mooi Nederland. Dat programma voorziet in de nodige acties om verrommeling in Nederland tegen te gaan, zuinig ruimtegebruik en ruimtelijke kwaliteit te stimuleren en te zorgen dat er aantrekkelijke groene gebieden worden ontwikkeld. Zo zijn in de Samenwerkingsagenda Mooi Nederland op dit punt bestuurlijke afspraken met concrete acties vastgelegd met provincies en gemeenten. Het Rijk zal zelf zijn beleidsdoelen voor Mooi Nederland vastleggen in regels en ten behoeve van de realisering financieringsconstructies mogelijk maken. Er is reeds een stimuleringsbudget beschikbaar voor het bevorderen van een innovatieve aanpak van markt en overheden bij het realiseren van de doelen van Mooi Nederland.

1.5 Reactie en voornemens naar aanleiding van het onderzoek

Het onderzoek geeft naar mijn oordeel een waardevol beeld van het functioneren van het hedendaagse welstandstoezicht. In zijn algemeenheid stel ik vast dat er veel ten goede is veranderd in de welstandspraktijk en uit het onderzoek ontstaat het beeld dat de doelstelling van een meer voorspelbaar, transparant en democratisch welstandstoezicht op zichzelf lijkt te zijn bereikt. Gemeenten hebben dan ook serieus werk gemaakt van het opstellen van welstandsnota's. Uit het feit dat slechts een heel beperkt aantal gemeenten in Nederland geen welstandsnota heeft vastgesteld, leid ik af dat er lokaal een breed draagvlak bestaat voor het instrument van het welstandstoezicht als zodanig. Van de onderzochte gemeenten heeft de totstandkoming van die nota's volgens de voorschriften plaatsgevonden. De inhoud van de nota's voldoet in het algemeen aan de gestelde eisen en verwachtingen met betrekking tot helderheid en toetsbaarheid. In de onderzochte situaties heeft de samenstelling van de welstandscommissies volgens de Woningwet plaatsgevonden, wordt de maximale zittingsduur nageleefd, vinden de vergaderingen openbaar plaats en voldoen de commissies aan hun plicht om jaarlijks verslag uit te brengen aan de gemeenteraad. De ontwikkeling van de jurisprudentie heeft op zichzelf niet geleid tot verrassende uitkomsten. Wel kan geconstateerd worden dat er geen wijzigingen zijn opgetreden ten aanzien van het karakter van een welstandsadvies en zo'n advies in de rechtspraak onverminderd zwaarwegend wordt geacht.

Een belangrijke indicator van het vernieuwde welstandstoezicht vormt naar mijn mening het onderdeel uit het onderzoek waarin is gezien of op

basis van de in de welstandsnota opgenomen welstandscriteria, een goede welstandsbeoordeling kan plaatsvinden. Daarbij is door onderzoekers ook specifiek beziens of deze beoordeling op basis van de welstandsnota kan plaatsvinden, zonder dat daarbij advies wordt ingewonnen van de welstandsc commissie of stadsbouwmeester. In dit deel van het onderzoek is daartoe steekproefsgewijs een aantal bouwplannen – waarop al eerder een besluit omtrent verlening van een bouwvergunning is genomen – op basis van de toepasselijke welstandsnota's opnieuw beoordeeld. Daarbij is voor wat betreft de keuze van welstandsnota's op basis van literatuur en jurisprudentie een categorisering aangebracht in verschillende typen welstandscriteria en welstandsnota's. Ook is onderscheid gemaakt in welstandsnota's uit kleine gemeenten met weinig stedelijke ontwikkeling en gemeenten met een grote mate van stedelijke dynamiek. De herbeoordeling van de bouwplannen heeft plaatsgevonden door welstandstechnisch gezien niet-deskundigen (leken) en door deskundigen op het gebied van de welstandsadviesgeving. De uitkomsten van deze herbeoordeling door deze zogenoemde schaduw-welstandsc commissie zijn vergeleken met de uitkomsten van de eerste beoordeling door de «echte» welstandsc commissie in het kader van de aanvraag om bouwvergunning voor het betreffende bouwplan. Het vernieuwde welstandstoezicht blijkt deze proef te kunnen doorstaan. Op basis van dezelfde welstandsnota leidt praktisch iedere afzonderlijke toetsing van bouwplannen door wie dan ook uitgevoerd – individueel of in collegiaal verband, deskundig of ondeskundig – tot een in grote mate gelijklopend welstandsoordeel. Hieruit leid ik af dat de welstandsnota als toetsingskader voor de beoordeling van bouwplannen naar behoren functioneert en dat het welstandsoordeel over een bouwplan niet langer afhankelijk is van een persoon of commissie.

Los van het feit dat er op detailonderdelen verbeteringen mogelijk zijn in het functioneren van het welstandstoezicht waar gemeenten een taak hebben, belicht het onderzoek ook een aantal aspecten van het welstandstoezicht van meer instrumentele aard. Ten aanzien van deze instrumentele aspecten heeft de wetgever naar mijn mening een taak om te bezien of met aanpassingen in de Woningwet verdere verbetering in het functioneren van het welstandstoezicht tot stand kan worden gebracht. Dit speelt in hoofdzaak op de navolgende onderwerpen:

1. de relatie tussen het welstandstoezicht en het ruimtelijke beleid. In deze relatie is het soms onduidelijk welke aspecten al dan niet onderwerp kunnen zijn van de welstandsbeoordeling;
2. een flexibel welstandstoezicht dat meer gedifferentieerd en afgestemd kan worden op specifieke gebieden of bouwplannen. Gedacht kan worden aan het mogelijk maken van:
 - integrale bouwplanbeoordeling op ruimtelijke kwaliteit;
 - snellere bouwplanbeoordeling zonder onafhankelijke welstandsadviesgeving; of,
 - speciale adviescommissies voor gemeentegrens overstijgende (bouw)projecten;
3. het zwaarwegend karakter van een welstandsadvies in de rechtspraak. De positie van rechtzoekende belanghebbenden is vanwege dit zwaarwegende karakter nog steeds zwak, indien zij een (onderdeel van een) besluit van het college aanvechten dat is gebaseerd op een welstandsadvies;
4. de ontsluiting van welstandsnota's via internet. Deze ontsluiting blijkt soms voor verbetering vatbaar;
5. welstandscriteria voor de toepassing van repressief welstandstoezicht. In de onderzochte gemeenten blijken welstandsnota's geen criteria te bevatten voor deze vorm van welstandstoezicht voor bestaande bouwwerken;
6. de verslagleggingsplicht van het college burgemeester en wethouders

aan de raad over de toepassing van de welstandsnota. Anders dan welstandscommissies blijken colleges deze plicht gebrekkig na te leven.

In het navolgende zal ik op bovenstaande onderwerpen dieper ingaan en wettelijke voorstellen aankondigen in het instrumentarium dat gemeenten faciliteert bij het voeren van een goed en efficiënt welstandsbeleid.

1.5.1. Verdere integratie van welstandsaspecten binnen het ruimtelijk beleid

De afstemming tussen de beoordeling van bouwplannen op planologische aanvaardbaarheid (bestemmingsplan en beheersverordening) enerzijds en de welstandsbeoordeling (welstandsnota) anderzijds blijkt niet optimaal. Onderzoekers wijzen in dit verband op het feit dat de welstandsnota onderwerpen kan regelen die ook in het bestemmingsplan geregeld kunnen worden, waardoor er overlap ontstaat en er conflicten kunnen optreden tussen de beoordeling van een bouwvoornemen op planologisch-stedenbouwkundige aanvaardbaarheid en de beoordeling van een bouwplan op basis van de welstandsnota. Weliswaar regelt een zogenoemde conflictregel in de Woningwet dat het bestemmingsplan voorgaat boven de welstandsnota, maar er blijven interpretatieproblemen bestaan in de praktijk. In het navolgende wordt hierop ingegaan.

Wettelijke afbakening welstandsvereiste

Het preventieve welstandstoezicht in de Woningwet betreft niet alleen het uiterlijk van bouwwerken, maar nadrukkelijk wordt ook de plaatsing van bouwwerken expliciet als beoordelingsaspect wordt genoemd. De plaats waar bouwwerken mogen worden gebouwd kan evenwel bij uitstek als een aspect van overwegend planologisch-stedenbouwkundige aard worden aangemerkt waarvoor in bestemmingsplannen een uitputtende regeling kan worden gegeven. Het verwondert dan ook niet dat juist op zo'n planologisch aspect conflicten ontstaan tussen de welstandsbeoordeling en de planologische beoordeling. Ook de onderzoekers constateren dat een duidelijke grens ontbreekt tussen welstandsaspecten en planologische aspecten van een bouwplan en geven de wetgever de suggestie mee om een duidelijker afbakening tot stand te brengen. Afstemmingsproblematiek zal immers blijven bestaan als die afbakening niet goed is geregeld.

Betere afstemming tussen welstandsbeleid en ruimtelijk beleid

Een tweede aspect van de afstemmingsproblematiek tussen welstandsbeleid en ruimtelijk beleid is het feit dat de opstelling van welstandsnota's in de regel nog al eens heeft plaatsgevonden losstaand van de vaak reeds bestaande onderliggende bestemmingsplannen. Dit komt een goede onderlinge afstemming niet ten goede. Een betere aansluiting van het welstandsbeleid op het bestemmingsplan of de beheersverordening zou tot stand komen indien welstandsnota's in ontwikkeling en gebiedsaanwijzing direct zouden aansluiten bij bestemmingsplannen of beheersverordeningen.

Voorstel

Om een betere inbedding en aansluiting van welstandsaspecten binnen het ruimtelijke kwaliteitsbeleid te bewerkstelligen acht ik het wenselijk dat welstandsbeleid, zoals thans opgenomen in welstandsnota's, als beleidsparagraaf deel gaat uitmaken van een bestemmingsplan of beheersverordening. De figuur van welstandsnota zal dan als losstaand toetsingskader komen te vervallen en onderdeel worden van het meer omvattende planologisch instrumentarium. Dit past ook in het streven om, in aansluiting op de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, een betere samenhang en zomogelijk integratie van toetsingskaders te bewerkstelligen. Het

betekent dat ik wetgeving zal voorbereiden waarmee het welstandsbeleid vanuit het domein van de Woningwet wordt overgeheveld naar het domein van de Wro. Hoewel de precieze juridische vormgeving daarvan nog nader moet worden gezien, is het wel mijn voornemen om de reikwijdte van het welstandstoezicht daarbij nader af te bakenen. Duidelijk moet zijn welke aspecten inzake de welstand regulering kunnen vinden in de vorm van beleidsregels en welke aspecten meer van planologische aard zijn en dus binnen het oorspronkelijke instrumentarium van plankaart en voorschriften van een bestemmingsplan regulering moeten vinden. Daarbij zal ik de onderzoekers volgen in de door hen aangegeven optie om de welstandsaspecten louter te richten op materiaaltoepassing, kleurstelling en onderlinge verhoudingen van de samenstellende bouwdeelen. Situering en grondoppervlak (tweedimensionaal ruimtebeslag) van bebouwing en de bouwmassa van afzonderlijke bouwwerken (driedimensionaal bouwvolume) zal regulering moeten vinden in de plankaart en de voorschriften van een bestemmingsplan.

Het bovenstaande voorstel om tot verdere integratie te komen van het ruimtelijke kwaliteitsbeleid, maakt het mogelijk om in het kader van de concrete bouwplanbeoordeling een meer integrale toetsing te laten plaatsvinden aan het vastgelegde beleid op dit terrein en hierover desgewenst (onafhankelijk) deskundigenadvies in te winnen. Voorts kan aangegeven worden dat momenteel in het kader van de modernisering van het monumentenbeleid gezien wordt of en in hoeverre een dergelijke integratieslag ook gemaakt kan worden op het terrein van het cultuur-historisch erfgoed. De feitelijke bescherming van ingevolge de Monumentenwet 1988 aangewezen beschermde stads- en dorpsgezichten vindt reeds plaats met instrumenten uit de Wro (bestemmingsplannen of beheersverordeningen). Verdergaande integratiemogelijkheden op het terrein van de inventarisatie, aanwijzing en bescherming van cultuur-historische waarden (zoals bijvoorbeeld van potentiële monumenten) zijn echter denkbaar en de wenselijkheid hiervan wordt momenteel nader gezien.

Vooruitlopend op nieuwe wetgeving, roep ik gemeenten op om bij het ontwikkelen van een nieuw bestemmingsplan of een nieuwe beheersverordening nu reeds de beweging te maken en ook direct aandacht te schenken aan de welstandsaspecten van het betrokken plangebied. Omdat een samenhangende voorbereiding van bestemmingsplan en welstandsnota een betere onderlinge afstemming garandeert, verdient het de voorkeur dat welstandsnota's nu reeds zoveel mogelijk gebiedsgericht worden ontwikkeld en voor wat betreft de beleidsontwikkeling daarvan aansluiten bij het voorbereidingsproces van de ontwikkeling van een bestemmingsplan of beheersverordening. De Woningwet noch de Wro, staan daar thans aan in de weg. Dus ook zonder nadere wettelijke basis kan een welstandsnota al fungeren als een set beleidsregels die in samenhang met het onderliggende bestemmingsplan of de beheersverordening het kader vormt voor de beoordeling van bouwplannen op planologisch-stedenbouwkundige aanvaardbaarheid en de toets aan minimale esthetische kwaliteitseisen.

1.5.2. Flexibele inzet van het welstandsinstrument

In het onderzoek zijn conclusies opgenomen waaruit blijkt dat het vereiste dat advies moet worden ingewonnen van een onafhankelijke welstandscommissie een flexibele en efficiënte inzet van het welstandsinstrument in de weg kan staan. Het laten vallen van die wettelijke adviesverplichting zal een beter maatwerk mogelijk maken en sluit ook aan bij het voorstel om welstandsbeleid te integreren in het planologische instrumentarium. In het navolgende wordt hierop ingegaan.

Welstandscommissie adviseert slechts over een minderheid van bouwplannen

Een opmerkelijke bevinding in het onderzoek vind ik dat slechts over een heel klein deel van de bouwplannen daadwerkelijk wordt geadviseerd door een welstandscommissie. Het merendeel van de bouwplannen wordt in mandaat afgedaan door één enkel persoon, veelal de secretaris van een welstandscommissie. De Woningwet schrijft voor dat er een advies wordt gegeven door (en niet namens) een welstandscommissie. De wettelijke regeling en de praktijk blijken dus uit elkaar gegroeid. In de praktijk is algemeen de werkwijze ontstaan dat een zogenoemde rayonarchitect of secretaris van een welstandscommissie één keer per veertien dagen een gemeente bezoekt en alle ingekomen aanvragen om bouwvergunning toetst aan de welstandsnota en van een advies voorziet. Slechts een ondergeschikt deel van de bouwplannen gaan voor bespreking en advies naar de welstandscommissie¹. Binnen het wettelijk stelsel is kennelijk deze pragmatische mandaatsconstructie als oplossing gevonden om te voorkomen dat een welstandscommissie overspoelt wordt door allerlei bouwaanvragen waarvoor het advies van die commissie eigenlijk helemaal niet nodig wordt geacht.

Zonder een oordeel te vellen over de vraag in hoeverre deze praktijk zich verhoudt tot de Woningwet, lijkt mij niet dat de wetgever dit systeem met een periodiek langs gemeenten trekkende rayonarchitect voor ogen heeft gehad. Het inwinnen van een advies van een onafhankelijke welstandscommissie kan uiteraard zeer bijdragen aan het vormen van een goed afgewogen oordeel omtrent de welstandsaspecten van een bouwplan. Maar voor de bulk van de bouwaanvragen wordt deze advisering in de praktijk kennelijk helemaal niet nodig geacht en wordt deze rol vervuld door een representant van de welstandscommissie. Nu dit niet incidenteel maar structureel is, rijst de vraag welke betekenis de wettelijke adviesverplichting door een welstandscommissie nog heeft en waarom gemeenten niet meer vrijheid wordt geboden om zelf te bepalen in hoeverre en van wie een (onafhankelijk) advies wordt ingewonnen ter onderbouwing van het besluit omtrent verlening van een bouwvergunning.

Vorstel van de Interbestuurlijke Taskforce Regeldruk Gemeenten

Bij brief van 18 september 2007 heeft de Voorzitter van de Interbestuurlijke Taskforce Regeldruk Gemeenten, de heer drs. Jacq. Wallage, mij gewezen op een belemmering die de Woningwet opwerpt om de bouwvergunningprocedure te versnellen. Geheel in lijn met het Rijksbeleid gericht op deregulering en vermindering van administratieve lasten, zijn veel gemeenten actief om hun organisaties meer klantgericht te laten werken. Een van de doelstellingen van de taskforce is het opruimen van rijksregelgeving die gemeenten in de weg zit bij het realiseren van die doelstelling.

Bij het zoeken naar mogelijkheden om de bouwvergunningprocedure te verkorten, lopen gemeenten aan tegen de in de Woningwet opgenomen verplichting om in het kader van een reguliere bouwvergunning advies in te winnen van een onafhankelijke welstandscommissie of stadsbouwmeester. Deze verplichting staat een mogelijke versnelling van de procedure in de weg en vormt bovendien een belemmering om bouwplannen aan een meer integrale beoordeling te onderwerpen, waarbij naast de welstand ook de planologische aanvaardbaarheid wordt betrokken. De Woningwet dwingt er evenwel toe om over het welstandsaspect als één geïsoleerd onderwerp te laten adviseren door een welstandscommissie. Vanuit de taskforce wordt gevraagd om gemeenten meer vrij te laten in de wijze waarop zij het systeem van de welstandsbeoordeling inrichten. Gemeenten kunnen zelf bepalen ten aanzien van welke plannen bij wie advies wordt ingewonnen. Er ontstaat de mogelijkheid van een meer samenhangende beoordeling van bouwplannen op ruimtelijke kwaliteits-

¹ In de onderzochte gemeenten wordt over slechts 5% tot 20% van de bouwplannen een advies gegeven door een welstandscommissie.

aspecten, hetgeen zoals al eerder aangegeven ook aansluit bij het voorstel om meer samenhang tot stand te brengen in de borging van het planologisch-stedenbouwkundige beleid en het welstandsbeleid.

Welstandsbeoordeling in (her)ontwikkelingsgebieden

Onderzoekers stellen vast dat in zogenoemde (her)ontwikkelingsgebieden (in nieuwbouwlocaties) op grote schaal wordt gewerkt met andere vormen van ruimtelijke kwaliteitsbewaking dan het eigenlijke welstandstoezicht. In (her)ontwikkelingsgebieden is een stedenbouwkundig referentiekader op het moment dat zo'n gebied in ontwikkeling wordt genomen veelal nog in voorbereiding of daar moet zelfs nog mee gestart worden. Onderzoekers geven aan dat in dergelijke gebieden vrijwel altijd eerst de stedenbouwkundige uitgangspunten voor het gebied gestalte krijgen. Op basis daarvan (of in samenhang daarmee) worden vervolgens met betrekking tot de architectonische invulling van de bebouwing uitgangspunten geconcretiseerd in de vorm van welstandscriteria. In die gebieden komt het veelvuldig voor dat gewerkt wordt met een zogenoemde supervisor of een quality-team met deskundigen die het proces van het voorontwerp-stedenbouwkundig plan tot aan de uiteindelijke architectonische uitwerking nauw begeleiden en aansturen. Een dergelijk adviesteam voldoet echter niet aan het onafhankelijkheidsvereiste dat de Woningwet stelt aan een welstandscommissie. Ondanks het feit dat een specifiek voor het gebied opgericht adviesteam voor de ruimtelijke kwaliteit – waar het welstandsaspect een geïntegreerd onderdeel van uitmaakt – nauw het gehele planvormingsproces heeft begeleid en daarover ook aan het college en de raad heeft geadviseerd, dwingt de Woningwet toch tot een herbeoordeling van een bouwplan door een onafhankelijke welstandscommissie. Een welstandscommissie die dan slechts zijn focus mag richten op één element uit het ruimtelijke kwaliteitsbeleid. In de praktijk wordt deze herbeoordeling door de welstandscommissie veelal als een herhaling van zetten ervaren en dus niet nodig geacht. Onderzoekers geven in dit verband dan ook in overweging om het meer aan gemeenten over te laten om te bepalen bij welke bouwplannen advies wordt ingewonnen van een welstandscommissie.

Bovenlokaal welstandsbeleid

Nog een bevinding uit het onderzoek is dat de Woningwet een belemmering oplevert voor een goed functionerend bovenlokaal welstandstoezicht. Een dergelijke toepassing van bovenlokaal welstandstoezicht kan wenselijk zijn bij bijvoorbeeld grote infrastructurele projecten of een project als de herontwikkeling van de Hollandse Waterlinie. Bij dergelijke omvangrijke gemeentegrensoverstijgende projecten staat de Woningwet er thans aan in de weg dat de betrokken gemeenteraden een specifieke adviescommissie benoemen die adviseert over de welstandsaspecten van het betreffende project. De Woningwet dwingt er toe dat bij dergelijke projecten telkens de eigen gemeentelijke welstandscommissie de welstandsadviezen geeft omdat het advies van de specialistische adviescommissie die voor het betreffende project is ingesteld niet voldoet aan de wettelijke vereisten uit de Woningwet. Deze territoriale opzet van de welstandsadvisering kan leiden tot de weinig gelukkige uitkomst dat inzichten over het welstandsaspect van een omvangrijk project per gemeente gaan verschillen. De vraag rijst hier dus eveneens of gemeenten niet meer vrijheid en flexibiliteit moet worden gegeven bij het bepalen van de vraag of en aan wie advies wordt gevraagd ter onderbouwing van het welstandsoordeel in het besluit omtrent de bouwvergunning.

Voorstel

Uit het bovenstaande blijkt dat zowel onderzoekers als de Interbestuurlijke Taskforce Regeldruk Gemeenten argumenten aandragen om gemeenten meer vrijheid te geven in de inrichting van het systeem waarin de wel-

standsbeoordeling van concrete bouwplannen tot stand komt. Die vrijheid kan ontstaan door de wettelijke adviesverplichting door een onafhankelijke welstandscommissie of stadsbouwmeester uit de Woningwet te schrappen. Het gaat er dan niet om dat er geen welstandscommissies meer zijn of dat er geen welstandsadviezen meer gegeven zullen worden. Het gaat er om dat gemeenten zelf meer vrijheid krijgen bij de vraag hoe het welstandsoordeel bij bouwplannen tot stand komt. Tegelijkertijd ontstaat daarmee de mogelijkheid om bouwplannen meer integraal te beoordelen op ruimtelijke kwaliteit. Een beweging die al gestimuleerd wordt door het eerdere voorstel om welstandsbeleid te integreren in het ruimtelijke instrumentarium. Procedures voor bouwplannen waar geen onafhankelijk welstandsadvies nodig is kunnen sneller worden afgedaan. In zogenoemde (her)ontwikkelingsgebieden kan het (welstands)oordeel van bouwplannen gebaseerd worden op een advies van een speciaal voor de ontwikkeling van het gebied in het leven geroepen adviesteam voor ruimtelijke kwaliteit. In dat geval kan er ook voldaan worden aan de wens om een meer geïntegreerde beoordeling te laten plaatsvinden op ruimtelijke kwaliteit, waar welstandsaspecten onlosmakelijk deel van uitmaken. Bij bovenlokale projecten kan beroep worden gedaan op een bovenlokale adviescommissie.

Het spreekt mij aan om gemeenten bovenbedoelde vrijheid te geven. De verplichte welstandsadvisering door een onafhankelijke commissie is destijds in de wet vastgelegd om subjectiviteit en willekeur bij de welstandsbeoordeling door het college tegen te gaan. De vraag is of dit vormvereiste thans nog als aanvullende waarborg op zijn plaats is. Sinds er in 2003 gewerkt wordt met een welstandsnota als toetsingskader, bestaat er immers een betere waarborg om subjectiviteit en willekeur te voorkomen. Uit het onderzoek blijkt dat de welstandsnota leidt tot een in hoge mate gelijklopende welstandsbeoordeling van bouwplannen en dat het er niet langer toe doet welke persoon of commissie de toetsing verricht. De extra waarborg van een wettelijk verplichte welstandsadvisering lijkt dus niet langer nodig en wordt in het merendeel van de gevallen bovendien toch al in de vorm van een mandaat toegepast.

In verband met het voorgaande wil ik ook een parallel trekken met de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Die wet laat gemeenten geheel vrij in de vorm waarin zij tot een deugdelijk gemotiveerd besluit komt inzake de toetsing van bouwplannen aan een bestemmingsplan of de beoordeling van de vraag in hoeverre een goede ruimtelijke ordening het toelaat om af te wijken van het bestemmingsplan. Indien wordt afgeweken van het ruimtelijke toetsingskader, vormt «een goede ruimtelijke ordening» het criterium voor de vraag of medewerking aan een ruimtelijke ontwikkeling wordt verleend. Evenmin als bij de welstandsbeoordeling, bestaat dat ruimtelijk toetscriterium uit een samenstel van alleen geobjectiverde criteria. Ook binnen het domein van de ruimtelijke regelgeving wordt echter niet het vormvereiste gesteld dat een advies moet worden ingewonnen bij een onafhankelijke «ruimtelijke ordeningscommissie» als waarborg voor een geobjectiverde en onafhankelijke oordeelsvorming. Er geldt gewoon het generieke vereiste uit de Algemene wet bestuursrecht dat besluiten deugdelijk en concludent moeten zijn gemotiveerd. Voor het projectbesluit is dit vereiste in de Wro nader uitgewerkt in het vereiste dat aan zo'n besluit een goede ruimtelijke onderbouwing ten grondslag moet liggen. De inhoud van besluiten wordt dus voorop gesteld en niet de vorm waarin de onderbouwing van het besluit tot stand komt. Zo zie ik dat bij het welstandstoezicht ook voor me. Het is aan de gemeenteraad om te bepalen of er redelijke eisen van welstand gelden in een gebied en om deze vast te leggen in beleidsregels. Het college is belast met de uitvoering van dat welstandsbeleid en dient in het kader van beslissingen omtrent een bouwvergunning te motiveren waarom bouwplannen al dan niet aan het welstandsvereiste voldoen. De wijze waarop zo'n motivering (mede op

basis van een onafhankelijk advies) tot stand komt, behoeft niet langer bij wet te worden gereguleerd nu wordt gewerkt met een als toetsingskader naar behoren functionerende welstandsnota. Het kan daarbij aan gemeenten zelf overgelaten worden of en zo ja in welke gevallen het voor het vereiste van een deugdelijke motivering van een besluit omtrent het verlenen van een bouwvergunning nodig is om advies in te winnen van een onafhankelijke welstandscommissie of andere instantie. Het voordeel hiervan is dat de wet er niet langer aan in de weg staat dat bijvoorbeeld een speciaal ingesteld qualityteam, een supervisor of een gespecialiseerd architectenbureau wordt ingeschakeld voor het geven van zo'n advies over de welstandsaspecten van bouwplannen. Evenmin behoeft de Woningwet er aan in de weg te staan dat bij minder controversiële bouwplannen het besluit inzake een bouwvergunning op het welstandsaspect binnen het ambtelijk apparaat van de gemeente zelf wordt voorbereid. Al deze overwegingen brengen mij tot het voornemen om wetgeving voor te bereiden waarmee de verplichting tot het inwinnen van een onafhankelijk welstandsadvies uit de Woningwet wordt geschrapt.

Ik hecht er wel aan het belang van een goed welstandsbeleid te benadrukken. Zeker bij cruciale plannen en gebieden acht ik het inschakelen van onafhankelijke deskundigen bij het begin van de beleidsontwikkeling zeer wenselijk. Ook meer in het algemeen is het goed om (onafhankelijke) deskundigen te betrekken bij de opstelling van een op de diverse gebieden en hun typologie gericht beleid ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit. De aandacht voor ruimtelijke kwaliteit aan het begin van het beleidsproces is van wezenlijk belang. Alleen als de toetsingscriteria ten behoeve van het verwezenlijken en beschermen van ruimtelijke kwaliteit in een bestemmingsplan of beheersverordening en een welstandsnota zijn vastgelegd, kunnen ongewenste en schadelijke ontwikkelingen worden voorkomen. Concrete bouwvoornemens en ontwikkelingen kunnen immers alleen op basis van tevoren vastgestelde toetsingscriteria worden beoordeeld en zonodig worden tegengehouden. Het wettelijk instrument van het welstandstoezicht gaat daarbij overigens niet verder dan het toetsen aan de welstandscriteria uit de welstandsnota. Het gaat daarbij om het tegengaan van strijd met redelijke eisen van welstand. Welstandstoezicht heeft in dat verband een vangnetfunctie dat gericht is op het voorkomen dat het uiterlijk van een bouwwerk onder het minimale aanvaardbare niveau komt te liggen. Indien een gemeente hogere ambities heeft, zal zij dat met andere middelen dan met welstandstoezicht moeten nastreven.¹ Een goed samenhangend beleid op het terrein van de ruimtelijke kwaliteit kan opdrachtgevers en ontwerpers echter vooraf wel uitdagen om tot hoogwaardige opgaven en uitkomsten te komen. Hier ligt ook een relatie met de recent verschenen Visie Architectuur en Ruimtelijke Ontwerp. Ik beveel gemeenten aan om hier aandacht aan te blijven besteden.

1.5.3. Status van het welstandsadvies

In het onderzoek wordt op basis van jurisprudentie-analyse vastgesteld dat aan een welstandsadvies nog altijd een groot gewicht wordt toegekend in de rechtspraak. Hoewel het vereiste van deskundigheid in de vernieuwde welstandsregeling uit de Woningwet is geschrapt, heeft een welstandsadvies in de rechtspraak onverminderd de status van deskundigenadvies behouden. Dit heeft een nadelig gevolg voor de positie van (derde-)belanghebbenden die een (onderdeel van een) besluit van het college aanvechten dat is gebaseerd op een welstandsadvies. Alleen als daar een deskundig tegenadvies tegenover wordt gesteld, kan er in de rechtsbeschermingsprocedure inhoudelijk een debat over de juistheid van het gegeven welstandsadvies en het daarop gebaseerde oordeel plaatsvinden. De burger – zowel in de rol van aanvrager als in de

¹ Zie Kamerstukken II 1999/2000, nr. 6, blz. 12.

rol van derde-belanghebbende – ziet zich dus altijd voor kosten geplaatst om een deskundig tegenadvies te verkrijgen om überhaupt enige kans te maken bij het in rechte inhoudelijk bestrijden van een welstandsadvies en het daarop gebaseerde gemeentelijke welstandsoordeel.

Voorstel

Gezien het bovenstaande zou het mij wat waard zijn om de positie van rechtszoekende belanghebbenden te versterken die zich verweren tegen een op een welstandsadvies gebaseerd welstandsoordeel. Het schrappen van het verplichte onafhankelijke welstandsadvies, zoals ik al hiervoor reeds eerder heb voorgesteld, zal in dat verband twee vliegen in een klap slaan. Verwacht mag worden dat het ontnemen van de wettelijke status aan het welstandsadvies, het (thans zwaarwegende) gewicht dat daaraan in de rechtspraak wordt toegekend zal beïnvloeden ten gunste van rechtszoekende belanghebbenden.

1.5.4. Betere ontsluiting van welstandsnota's via internet

De onderzoekers hebben vastgesteld dat de beschikbaarheid van welstandsnota's op internet te wensen overlaat. Deze beschikbaarheid wordt niet in de Woningwet verplicht gesteld. Hoewel het uiteraard de voorkeur verdient dat welstandsnota's via internet zijn ontsloten, wil ik daarop thans geen wettelijke maatregelen nemen. Ik volg die suggestie van onderzoekers op dat punt vooralsnog dus niet. Momenteel loopt onder de naam Welstand-transparant een project om de welstandsnota's te kunnen digitaliseren en beschikbaar te stellen via internet. Dit project wordt gesteund door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden en het ministerie van VROM, dat ook participeert in dit traject.

1.5.5. Welstandscriteria voor het repressieve welstandstoezicht

De onderzoekers hebben vastgesteld dat geen van de onderzochte welstandsnota's specifieke criteria geven voor de toepassing van het repressieve welstandstoezicht. Onderzoekers plaatsen ook vraagtekens bij de mogelijkheid om hiervoor criteria te geven. Duidelijk moet naar mijn oordeel zijn dat bij het volledig ontbreken van welstandscriteria voor het repressieve welstandstoezicht, ook geen toepassing kan worden gegeven aan dit instrument uit artikel 13a van de Woningwet. Naarmate criteria abstracter zijn van aard zal dat bij de toepassing daarvan in concrete gevallen gevolgen hebben voor de in het besluit op te nemen motivering. Nadrukkelijker zal dan in het besluit moeten worden toegelicht waarom de situatie zodanig ernstig in strijd is met redelijke eisen van welstand die het opleggen van een verplichting tot het treffen van voorzieningen rechtvaardigt. Ik vind het prematuur om van de systematiek af te stappen en de mogelijkheid van repressief welstandstoezicht uit de wet te schrappen of toe te staan dat toepassing van dit toch ingrijpende instrument kan plaatsvinden zonder een inhoudelijk toetsingskader. Ik ben evenwel voornemens om over drie jaar de praktische toepassing van het repressieve welstandsinstrument opnieuw te bezien en naar aanleiding daarvan zonodig maatregelen voor te stellen.

1.5.6. Schrappen van de verslagleggingsplicht van het college van burgemeester en wethouders

Onderzoekers hebben vastgesteld dat colleges van burgemeester en wethouders nauwelijks aan hun jaarlijkse verslagverplichting voldoen over de toepassing van de welstandsnota. Welstandscommissies voldoen wel aan hun verslagleggingsplicht. Ook de verslaglegging door het college acht ik echter onverminderd van belang omdat hiermee aan de

raad informatie wordt verschaft over de uitvoering van het door hem vastgestelde welstandsbeleid. Dit geldt temeer nu ik voornemens ben de welstandscommissie als wettelijke figuur uit de Woningwet te schrappen. De verplichte verslaglegging door de welstandscommissie zal dan automatisch verdwijnen. Gelet hierop hecht aan het behoud van de verslagleggingsplicht voor het college. Nu ik voornemens ben het welstandstoezicht te integreren binnen het ruimtelijke instrumentarium, wil ik de verslagleggingsplicht evenwel niet langer beperken tot alleen de welstandsaspecten. Ik ben voornemens de plicht zodanig vorm geven dat burgemeester en wethouders de gemeenteraad jaarlijks verslag zouden moeten uitbrengen over de toetsing van bouwplannen aan het ruimtelijke kwaliteitsbeleid, waar de welstandsaspecten deel van uitmaken. De raad krijgt dan een beeld van de wijze waarop het door hem vastgelegde ruimtelijke beleid in de praktijk functioneert en hoe veelvuldig en in welke situaties van dat vastgelegde beleid bij de bouwvergunningverlening is afgeweken.

2. BOUWVERGUNNINGSVRIJE BOUWWERKEN

Op grond van de Woningwet geldt als hoofdregel dat voor al het bouwen een bouwvergunning nodig is van burgemeester en wethouders. Het voorgenomen bouwen wordt in dat verband getoetst aan het bestemmingsplan, het Bouwbesluit 2003, de bouwverordening, de welstandsnota, en er wordt bezien of tevens een monumentenvergunning is vereist. In afwijking van die hoofdregel geldt ingevolge artikel 43 van de Woningwet een uitzondering voor het bouwen dat plaatsvindt ter uitvoering van een handhavingsbesluit, bouwen dat tot het gewone onderhoud behoort en het bouwen dat bij algemene maatregel van bestuur is aangemerkt als van beperkte betekenis. Deze laatste categorie bouwwerken is aangewezen in het Besluit bouwvergunningstvrije en lichtbouwvergunningplichtige bouwwerken (hierna: Bblb¹).

Het bouwvergunningstvrij zijn van bouwwerken betekent dat zulke bouwwerken niet aan de preventieve gemeentelijke toets in het kader van de bouwvergunningprocedure zijn onderworpen. Deze bouwwerken hoeven niet te voldoen aan het bestemmingsplan, de stedenbouwkundige voorschriften uit de bouwverordening en redelijke eisen van welstand. Het betekent echter niet dat zo'n bouwwerk of het oprichten daarvan in het geheel niet aan wet- en regelgeving is gebonden. Ter bescherming van individuele belangen en rechten van burgers (burenrecht) en van algemene maatschappelijke belangen zoals veiligheid, gezondheid en ruimtelijke kwaliteit is zowel privaats- als publiekrechtelijk een aantal wettelijke voorschriften op bouwvergunningstvrij bouwen van toepassing. Dat betreft allereerst de privaatrechtelijke voorschriften van het Burgerlijk Wetboek inzake burenrecht (Boek V, titel 4), die onder meer betrekking hebben op onrechtmatig handelen door het onthouden van licht en lucht, op erf-afsluiting, op het aanbrengen van een erfafscheiding (inclusief medewerking van burens en kostendeling) en op het aanbrengen van vensters, andere muuropeningen, balkons en dergelijke werken. Naast die privaatrechtelijke voorschriften zijn op het bouwvergunningstvrije bouwen ook publiekrechtelijke voorschriften van toepassing. Bouwwerken – ook indien zij bouwvergunningstvrij zijn – dienen te voldoen aan het Bouwbesluit 2003, ter waarborging van de veiligheid, gezondheid, energiezuinigheid en bruikbaarheid. Verder bevat de wettelijke regeling van het bouwvergunningstvrij bouwen in de Woningwet en het Bblb het vangnet om het minimaal gewenste ruimtelijk-kwaliteitsniveau te waarborgen. Daartoe geldt de waarborg van ruimtelijke randvoorwaarden voor het bouwvergunningstvrij bouwen (opgenomen in het Bblb), een uitzondering voor bouwvergunningstvrij bouwen met betrekking tot monumenten en door het rijk aangewezen beschermde stads- en dorpsgezichten en de

¹ Besluit van 13 juli 2002, Stb. 2002, 410.

mogelijkheid tot toepassing van repressief welstandstoezicht op grond van artikel 13a van de Woningwet indien het uiterlijk van een bouwwerk ernstig in strijd is met redelijke eisen van welstand.

2.1 Aanleiding voor het onderzoek

Op 1 januari 2003 werd met de introductie van het eerder genoemde Bblb, een vernieuwde regeling voor het bouwvergunningsvrije bouwen ingevoerd. Tijdens de behandeling door de Eerste Kamer op 15 januari 2002 van het Bblb in het kader van de zogenoemde voorhang procedure, heeft toenmalig staatssecretaris, de heer Remkes, toegezegd om naast de wettelijk voorgeschreven evaluatie naar het functioneren van het nieuwe welstandstoezicht, ook het functioneren van de nieuwe regeling inzake bouwvergunningsvrije bouwwerken te evalueren. Daarbij is aangegeven dat ook de effecten van het bouwvergunningsvrije bouwen in de relatie op burens onderling wordt gezien.¹ De uitvoering van het onderzoek is opgedragen aan BRO te Vught. De keuze om aan dit bureau de uitvoering van het onderzoek op te dragen werd mede ingegeven door de ruime ervaring van dit bureau op het terrein van het opstellen van welstandsnota's, bestemmingsplannen en bijbehorende bebouwingsregelingen.

2.2 Klankbordgroep

Het onderzoek is inhoudelijk begeleid en in tussenfasen van commentaar voorzien door dezelfde klankbordgroep als die betrokken was bij het onderzoek naar het welstandstoezicht. De deelnemende organisaties zijn genoemd in paragraaf 1.2 van deze brief.

2.3 Achtergrond van de in 2003 vernieuwde regeling voor bouwvergunningsvrij bouwen

In de Woningwet van 1962 was reeds een bescheiden categorie bouwvergunningsvrije bouwwerken opgenomen (bouwen ingevolge een aanschrijving, gewoon onderhoud en gemeenten konden daarnaast in de bouwverordening een nadere regeling geven voor bouwvergunningsvrije bouwwerken, geen gebouwen, van ondergeschikte betekenis en beperkte omvang). De wens om te komen tot verdere deregulering, vermindering van administratieve lasten en uniformering van de gemeentelijke regelingen heeft in 1992 geleid tot de invoering van een landelijk uniforme regeling voor bouwvergunningsvrije bouwwerken in de Woningwet. Onder gelijke dereguleringsmotieven is die categorie bouwvergunningsvrije bouwwerken in 2003 opnieuw verruimd. Voor het eerst werd het toen mogelijk om zonder een bouwvergunning een ruimer bouwvolume te realiseren door onder meer aan- en uitbouwen, bijgebouwen en dakkapellen te bouwen aan de achterzijde van woningen.

2.4 Reikwijdte van het onderzoek

Het onderzoek valt uiteen in een evaluatief deel en een meer beleidsverkenkend deel. In het evaluatieve deel ligt het accent op het functioneren van de vernieuwde regeling voor bouwvergunningsvrije bouwwerken. Daarbij is in de eerste plaats gekeken naar de technisch-juridische uitvoerbaarheid. Zo is op basis van een jurisprudentieanalyse, een analyse van de vragen aan de VROM-helppes voor de bouwregelgeving, interviews, een schriftelijke enquête onder verschillende doelgroepen van gebruikers van het Bblb en een drietal workshops met deskundigen gekeken naar onder meer de praktische toepasbaarheid van het begrip penkader, de logica van de gestelde randvoorwaarden, knelpunten in de praktijk en de handhaafbaarheid.

In de tweede plaats is gekeken naar de kwalitatieve effecten van de rege-

¹ Zie verslag Eerste Kamer, amvb Bouwwerken, EK 15, 15 januari 2002, 15–752.

ling voor het bouwvergunningsvrij bouwen. Bij de vaststelling van de onderzoeksvragen op het punt van de beeldkwaliteit is vastgesteld dat ten aanzien hiervan geen objectief waardeerbaar toetsingskader is op te stellen. De waardering van de kwalitatieve effecten van het bouwvergunningsvrije bouwen op de ruimtelijke kwaliteit is in hoge mate subjectief. Vandaar dat in overleg met de klankbordgroep aan onderzoekers de opdracht is gegeven om op dit punt via de schriftelijke enquêtes, interviews en workshops het accent te leggen op de persoonlijke beleving van die kwaliteitsvraag en op de vraag met welke specifieke randvoorwaarden die worden gesteld aan bouwvergunningsvrije bouwwerken, de ruimtelijke kwaliteit veilig kan worden gesteld. Voor wat betreft de bouwtechnische kwaliteit is vooral het accent gelegd op de constructieve veiligheid van bouwvergunningsvrije aan- en uitbouwen. Bij de vaststelling van de kwantitatieve effecten van de regeling speelt het probleem dat vergunningsvrije bouwactiviteiten niet worden geregistreerd. Dit maakt het praktisch onmogelijk om geobjectiveerde cijfers te geven over aantallen bouwvergunningsvrije bouwwerken. Dat hoeft evenwel ook niet. Op basis van de interviews, enquêtes en de workshops kan een behoorlijk betrouwbaar beeld ontstaan over de vraag of de vernieuwde regeling daadwerkelijk tot een substantiële vermindering van bouwvergunningplichtige bouwwerken heeft geleid. In de vierde plaats zijn de effecten op de relaties tussen burenen onderling onderzocht.

In de tweede meer beleidsverkennde onderzoekopgave is BRO gevraagd beleidsadviezen te formuleren voor het aanpassen van de regeling voor bouwvergunningsvrije bouwwerken. Gevraagd is om daarbij rekening te houden met de taakstelling die het kabinet op zich heeft genomen om de administratieve lasten substantieel te verminderen door het zoveel mogelijk het vereiste van een vergunning te laten vervallen. Ook is gevraagd om rekening te houden met het vervallen van de figuur van «lichte-bouwvergunning» in het kader van de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo¹). Van de huidige categorie licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken zal bezien moeten worden welk gedeelte omgevingsvergunningplichtig zal worden en welk gedeelte toegevoegd kan worden aan de nieuw in te voeren categorie omgevingsvergunningsvrije bouwwerken.

2.5 Reactie op de uitkomsten, bevindingen en aanbevelingen van het onderzoek

Het onderzoek geeft veel inzicht in het functioneren van de huidige regeling voor bouwvergunningsvrije bouwwerken. Hoewel in het onderzoek wordt vastgesteld dat de huidige regeling voor bouwvergunningsvrije bouwwerken en de daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten in de praktijk overwegend positief wordt gewaardeerd, vind ik het waardevol dat op details een groot aantal knelpunten, onduidelijkheden en onlogische belemmeringen aan het licht zijn gekomen. Het gaat hier ondermeer over het onpraktische onderscheid dat in de regeling wordt gemaakt tussen enerzijds aan- en uitbouwen en anderzijds bijgebouwen, de beperking dat een bouwvergunningsvrije aan- of uitbouw gemeten vanaf de gevel van een woning niet dieper mag zijn dan 2.5 meter en het feit dat in achtertuingebied bij een woning in het algemeen een afstand van 1 meter vrijgehouden moet worden vanaf het naburige perceel en een aan openbaar gebied grenzende perceelsgrens (de zo wel genoemde «peststrook»). In dat verband hebben onderzoekers vastgesteld dat het burenenbelang door bouwvergunningsvrije bouwwerken niet onevenredig wordt aangetast. Daarbij speelt ondermeer dat bouwvergunningsvrije bouw mogelijkheden in de regel door het bestemmingsplan ook worden toegestaan en het al dan niet vereist zijn van een bouwvergunning op zichzelf niet van invloed is op het ontstaan van burenenconflicten. Daarnaast is gewezen op

¹ Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Kamerstukken II, 2007/2008, nr. 30 844.

een aantal verwarrende begrippen zoals openbaar groen, woongenot, oorspronkelijke achtergevel en verandering van niet-ingrijpende aard. Samen met de door onderzoekers gegeven beleidsvisie biedt het rapport goede aanknopingspunten om de toepasbaarheid van de bestaande regeling voor bouwvergunningsvrije bouwwerken verder te verbeteren en de categorie bouwvergunningsvrije bouwwerken op onderdelen verder te verruimen. Dat laatste is van belang om de doelstellingen van het kabinet op het terrein van de administratieve lastendruk te kunnen verwezenlijken. Bovendien blijkt uit het onderzoek op basis van de gevoerde gesprekken en gehouden interviews dat de daling van het aantal verleende bouwvergunningen sinds de invoering van de vernieuwde regeling voor bouwvergunningsvrij bouwen tegenvalt en de beoogde dereguleringseffecten onvoldoende zijn gehaald.

2.6 Kabinetsvoornemens naar aanleiding van het onderzoek

Het voert te ver om in deze kabinetsreactie diepgaand alle knelpunten in de regeling te bespreken en in detail daarvoor oplossingen aan te dragen. Te geleger tijd zat het ontwerp van een aangepaste regeling voor vergunningsvrije bouwwerken worden voorgehangen en hebben de Staten-Generaal alle gelegenheid daarvan kennis te nemen en desgewenst vragen te stellen of debat te voeren. In het navolgende zal ik wel thans een aantal uitgangspunten kenbaar maken die ik zal hanteren bij de verdere aanpassing en verruiming van de regeling voor bouwvergunningsvrij bouwen.

- Mijn inzet is erop gericht om de praktische toepassing van de regeling waar mogelijk te verbeteren door onduidelijkheden zoveel mogelijk weg te nemen en verwarrende begrippen te schrappen. Het onderzoek biedt hiertoe zoals al gesteld veel aanknopingspunten. Wel ben ik er op bedacht dat verwarrende begrippen niet worden vervangen door nieuwe begrippen die weer voor nieuwe verwarring aanleiding geven. Gelet hierop zal ik een voorstel tot wijziging van de regeling voor vergunningsvrij bouwen laten toetsen door praktijkdeskundigen op begrijpelijkheid en uitvoerbaarheid.
- Aan de hand van het onderzoek stel ik vast dat het bij het Bblb gehanteerde uitgangspunt dat aan de voorkant van gebouwen weinig mag en aan de achterkant veel (de zogenoemde voorachterkant benadering), kan rekenen op een groot draagvlak. Ter bescherming van de ruimtelijke kwaliteit in het publiek domein zal ik aan dat uitgangspunt vasthouden bij verdere aanpassingen van de regeling. Dat betekent dat het accent van een verruiming van vergunningsvrije bouwmogelijkheden voornamelijk zal liggen in zogenoemd achtertuin gebied (niet naar openbaargebied gekeerde tuingebieden gelegen achter de voorgevels van gebouwen).
- Met betrekking tot de mogelijkheid om te komen tot een verruiming van de bouwvergunningsvrije bouwmogelijkheden streef ik er naar om in achtertuin gebied bouwwerken toe te staan die in het algemeen ook door bestemmingsplannen zouden kunnen worden toegestaan. Dat betekent dat burgers hun gebruikelijke bouwvoornemens zonder een bouwvergunning kunnen realiseren en dat alleen nog bij meer uitzonderlijke bouwvoornemens een bouwvergunning nodig is. Om een adequate bescherming van ruimtelijke kwaliteit te kunnen waarborgen zal de mogelijkheid om uitbreidingen en bijgebouwen toe te staan onder meer afhankelijk worden gesteld van de omvang van een perceel. Naarmate een perceel groter is zal de bebouwingsregeling ruimere mogelijkheden bieden. Daarbij wil ik de thans verwarring opwekkende verschillen in de regeling tussen aan- en uitbouwen enerzijds en bijgebouwen anderzijds zoveel mogelijk wegnemen.
- Om te komen tot een verdere verruiming van bouwvergunningsvrije bouwwerken wil ik ook de mogelijkheid bezien om in de regeling een

categorie bouwvergunningsvrije bouwwerken op te nemen waarbij de bebouwingsregeling van het bestemmingsplan van toepassing blijft. Voor het bouwen zal in die categorie dus de extra waarborg gelden dat het bouwen voldoet in het bestemmingsplan.

- Met betrekking tot de mogelijkheid om te komen tot een verruiming van de bouwvergunningsvrije bouw mogelijkheden ben ik voornemens om naast woningen ook bij andere type gebouwen meer vergunningsvrije bouw mogelijkheden toe te staan.
- De constructieve veiligheid is in het rapport veelvuldig genoemd in relatie tot het zonder preventieve toetsing kunnen uitbouwen aan de gevel van een woning. Er zijn opvattingen dat bij dergelijke constructieve ingrepen uit een oogpunt van veiligheid altijd bouwvergunning zou moeten worden aangevraagd. In het rapport wordt geconstateerd dat niet is gebleken dat er zich met de constructieve veiligheid van bouwvergunningsvrije aan- en uitbouwen ongelukken hebben voorgedaan. Dat terwijl het reeds sinds 1992 mogelijk is dat er zonder preventieve gemeentelijke toetsing aan de eisen van constructieve veiligheid, een aan- of uitbouw aan een gevel van een woning kon worden gebouwd.¹ Voorts is wettelijk vastgelegd dat bouwvergunningsvrije bouwwerken onverminderd dienen te voldoen aan het Bouwbesluit 2003. Het vereiste van een bouwvergunningplicht maakt dit op zichzelf niet anders en resulteert evenmin in een andere verantwoordelijkheidsverdeling. De eigenaar/opdrachtgever is en blijft het aanspreekpunt bij bouwen in afwijking van het Bouwbesluit 2003 en zal ook aansprakelijk gesteld kunnen worden door derden die schade menen te leiden tengevolge van bouwfouten. Het is ook vooral in het belang van de eigenaar zelf dat een bouwwerk zodanig veiligheidsrisico's ontstaat. Ik ben van mening en dat toont het verleden ook aan, dat eigenaren/opdrachtgevers deze verantwoordelijkheid zelfstandig kunnen dragen. Ik ben dan ook niet voornemens om de mogelijkheid voor bouwvergunningsvrije aan- en uitbouwen terug te draaien en deze type bouwwerken alsnog aan een bouwvergunning te binden. Dat zou bovendien met zich meebrengen dat een grote hoeveelheid bouwwerken alsnog onder de bouwvergunningplicht komen te vallen met administratieve lasten tot gevolg.
- Meer concreet wil ik tenslotte aangeven dat ik voornemens ben de mogelijkheden voor in pandige verbouwingen te verruimen. In het bijzonder wil ik daarbij kijken naar het wegnemen van de huidige randvoorwaarde dat het gebruik van het gebouw niet mag wijzigen. Met deze aanpassing zou het eenvoudiger worden om aanpassingen aan een gebouw aan te brengen om een ander gebruik te realiseren, zoals bijvoorbeeld het omzetten van een leegstaand kantoorcomplex naar woningen. Voorts ben ik voornemens bouwwerken zoals bouwketen en andere hulpconstructies die gedurende de uitvoering van een bouwproject nodig zijn, bouwvergunningsvrij te maken.

¹ Eerst met de in 1992 geïntroduceerde categorie meldingsplichtige bouwwerken, die niet preventief werd getoetst aan het Bouwbesluit, en sinds 1 januari 2003 met de mogelijkheid zonder om zonder bouwvergunning een aan- of uitbouw te realiseren.