

Willekeur bij toepassing Natuurschoonwet



De Natuurschoonwet 1928 strekt ertoe fiscale faciliteiten te verlenen tot het behoud van natuurschoon op landgoederen in Nederland. Landgoederen die voldoen aan de daaraan gestelde voorwaarden, kunnen op verzoek van de eigenaar, bij gezamenlijke beschikking van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de Minister van Financiën worden gerangschikt als een landgoed in de zin van de Natuurschoonwet. Voor de eigenaar heeft de rangschikking tot gevolg dat hij voor zijn landgoed fiscale faciliteiten geniet.

Het probleem waar veel eigenaren tegenaan lopen is dat hun aanvraag tot rangschikking van hun landgoed niet op objectieve, maar op subjectieve gronden wordt beoordeeld. Landgoederen zijn namelijk te rangschikken, mits de te rangschikken opstallen passen bij de karakteristieke verschijningsvorm van het landgoed. Vervolgens wordt het vereiste van passendheid ingekleurd in het Rangschikkingsbesluit, alwaar is bepaald dat de opstallen geen inbreuk mogen maken op het natuurschoon.¹ Maar wanneer is een opstal passend? En wanneer maakt het soort gebruik dat van de onroerende zaak wordt gemaakt inbreuk op natuurschoon? Dat vergt een subjectief oordeel. Dit wordt door critici ook wel de 'black box' van de Natuurschoonwet genoemd.

1. Raad van State zet streep door willekeur

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in haar uitspraak van 3 december 2008 korte metten gemaakt met deze subjectieve beoordelingsmethode.² De Afdeling oordeelde naar aanleiding van een afwijzend besluit om opstallen op een landgoed te rangschikken. De ministers hadden in dit besluit slechts in algemene zin opgemerkt dat de opstallen waarop het verzoek tot rangschikking zag, niet passend zijn dan wel een inbreuk maken op het natuurschoon. De ministers hadden dit oordeel niet verder onderbouwd. Evenmin hadden de ministers ter onderbouwing van hun oordeel verwezen

naar door hen gehanteerde criteria voor het beoordelen van die passendheid.

De ministers erkennen dat een subjectief element in enigerlei mate inherent is aan het oordeel of opstallen inbreuk maken op het natuurschoon, dan wel passen bij het landgoed. Zij hebben niet kunnen aangeven hoe het daaruit voortvloeiende gevaar van willekeur is beperkt, bijvoorbeeld door gebruik te maken van het advies van een deskundige. Weliswaar stellen de ministers dat een advies van een welstands- of monumentencommissie betrokken kan worden bij de beoordeling, maar zij stellen evenzeer dat deze adviezen niet van doorslaggevende betekenis zijn. De Afdeling vernietigt dan ook het besluit van de ministers om de opstallen op het landgoed niet te rangschikken.

Toch staan de inspecteurs van de ministers bij hun beoordelingen niet geheel met lege handen. De Natuurschoonwet zelf, het Rangschikkingsbesluit, de memorie van toelichting op de Natuurschoonwet en extern bekend gemaakt beleid bieden aanknopingspunten.

2. Toetsingskader

Artikel 1 aanhef en onder a Natuurschoonwet 1928 verstaat onder 'landgoed': een in Nederland gelegen, geheel of gedeeltelijk met bossen of andere houtopstanden bezette onroerende zaak – daaronder begrepen die waarop een buitenplaats of andere, bij het karakter van het landgoed passende, opstallen voorkomen – voor zover het blijven voortbestaan van die onroerende zaak in zijn karakteristieke verschijningsvorm voor het behoud van het natuurschoon wenselijk is.³ De Natuurschoonwet bepaalt vervolgens dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld moeten worden betreffende de voorwaarden waaraan een onroerende zaak moet voldoen om te kunnen worden aangemerkt als een landgoed. Die voorwaarden betreffen:

- a. de oppervlakte van de onroerende zaak;
- b. het percentage van de oppervlakte van de onroerende zaak dat ten minste met bossen of andere houtopstan-

* Ing. J. Mommers, mr. R.M. Rijpstra MRICS en ing. J.L. Scheffer zijn werkzaam als adviseur, advocaat en rentmeester bij respectievelijk Mommers Landgoedadvies, Dirkszwaiger Advocaten & Notarissen en 't Schoutenhuis.

1. Artikel 2 Rangschikkingsbesluit Natuurschoonwet 1928.
2. ABRvS 3 december 2008, 200800022/1, L/JN BG5888.
3. Artikel 1 lid 1 onder a Natuurschoonwet 1928.

- den bezet dient te zijn, alsmede de aard van de bossen en andere houtopstanden;
- c. de omvang en hoedanigheid van de niet met bossen of andere houtopstanden bezette terreinen;
- d. de wijze en de aard van de bebouwing;
- e. het soort gebruik dat van de terreinen en de opstallen wordt gemaakt.

De bedoelde algemene maatregel van bestuur is het Rangschikkingsbesluit Natuurschoonwet 1928. Dit Rangschikkingsbesluit bepaalt dat onder een 'landgoed' moet worden verstaan: een landgoed in de zin van artikel 1 lid 1 onder a van de Natuurschoonwet 1928. Op grond van artikel 2 lid 1 Rangschikkingsbesluit dient een onroerende zaak, om als landgoed te kunnen worden aangemerkt, vervolgens te voldoen aan de volgende voorwaarden:

- a. de oppervlakte van de onroerende zaak bedraagt tenminste 5 hectare;
- b. de onroerende zaak vormt een aaneengesloten gebied;
- c. ten minste 30% van de oppervlakte van de onroerende zaak is bezet met houtopstanden; en
- d. het soort gebruik dat van de onroerende zaak wordt gemaakt, maakt geen inbreuk op het natuurschoon.

De eerste drie toetsingscriteria geven in de praktijk meestal geen aanleiding tot discussies met de ministers. Dat is anders bij het vierde toetsingcriterium. Want wanneer maakt het soort gebruik dat van de onroerende zaak wordt gemaakt nu eigenlijk inbreuk op het natuurschoon?

Het Rangschikkingsbesluit vult dit criterium nader in. In feite wordt in het Rangschikkingsbesluit het vereiste van 'geen inbreuk op het natuurschoon' ingevuld met – populair gesproken – een zwarte, een witte en een grijze lijst.⁴ Op de zwarte lijst staan omstandigheden van gebruik van de opstallen of terreinen genoemd die in ieder geval inbreuk maken op het natuurschoon. Hieronder valt het gebruik van de te rangschikken opstallen of terreinen voor industriële doeleinden, intensieve veehouderij, glastuinbouw, auto- of motorsport. Op de witte lijst staan vervolgens niet-limitatieve omstandigheden van gebruik van de opstallen of terreinen genoemd die in ieder geval geen inbreuk maken op het natuurschoon. Hieronder vallen bijvoorbeeld opstallen die vóór 1940 zijn gebouwd én die na deze datum hun karakter hebben behouden, of andere opstallen indien zij grotendeels functioneel zijn voor de instandhouding of voor het beheer van het landgoed. In de laatste situatie geldt dan wel de extra voorwaarde dat deze opstallen en terreinen, indien zij door hun verschijningsvorm inbreuk maken op het natuurschoon, aan het oog zijn onttrokken door beplanting. De grijze lijst omvat vervolgens alle omstandigheden van gebruik van opstallen of terreinen die niet onder de

zwarte of de witte lijst vallen. Bij de interpretatie van al deze lijsten ligt het gevaar van willekeur op de loer.

3. Beleid

De ministers zijn zich bewust geweest van het gevaar van willekeur. Op 29 september 1993 hebben zij dan ook een beleidsbrief verzonden aan de uitvoerende instanties.⁵ In deze brief stellen de ministers dat opstallen op NSW-landgoederen in ieder geval voor rangschikking in aanmerking komen indien deze:

- a. passen bij het karakter van het landgoed en geen inbreuk maken op het natuurschoon, of
- b. gebouwd zijn vóór 1 januari 1940 en ná die datum uiterlijk hun karakter hebben behouden, of
- c. grotendeel functioneel zijn voor de instandhouding of het beheer van het onroerend goed, en die, ingeval zij door hun verschijningsvorm inbreuk maken op het natuurschoon, aan het oog zijn onttrokken door beplanting.

Daarbij erkennen de ministers nadrukkelijk dat met name de in categorie a bedoelde opstallen veel ruimte laten voor een subjectieve beoordeling. De ministers tekenen daarbij aan dat uit ervaring zou zijn gebleken dat het stellen van zeer gedetailleerde 'objectieve' criteria vaak leidt tot meer onduidelijkheden. In het uiterste geval, wanneer een landgoedeigenaar het met een afwijzing oneens is, kan het advies van een (onafhankelijke) deskundige van de Rijksdienst voor de Monumentenzorg worden gevraagd.

Overigens kunnen vraagtekens geplaatst worden bij de onafhankelijkheid en objectiviteit van dit deskundigenadvies. Ook het advies van de deskundige betreft een subjectief oordeel. Bovendien gaat de keuze van – en de opdrachtverlening aan – de deskundige buiten de aanvrager om. Bij de totstandkoming van het deskundigenrapport wordt de aanvrager nog wel uitgenodigd om bij de plaatsopneming van de deskundige aanwezig te zijn, maar dan houdt het ook wel op. De aanvrager krijgt geen conceptdeskundigenrapport te zien. Pas als het deskundigenrapport definitief is en de ministers hun besluit kenbaar hebben gemaakt, staat het voor de aanvrager vrij om bezwaar in te dienen. Wil dit bezwaar enige kans van slagen hebben, dan dient het bezwaar dan wel vergezeld te gaan van een contra-expertise. Het vinden van een deskundige die het advies van de Rijksdienst voor de Monumentenzorg kan pareren is evenwel geen sinecure.

Het hiervoor bedoeld beleid is sinds 1993 toegepast in de praktijk. Het beleid is destijds ook gepubliceerd in het tijdschrift *De Landeigenaar*. Het beleid werd 'in het veld' veelal echter verkeerd toegepast. Feitelijk komen de inspecteurs vaak niet verder dan de vraag of een opstal past bij het karakter van het landgoed. Als een inspecteur van mening is dat dit niet het geval is, dan wordt regelmatig – en ten onrechte – niet meer naar de andere twee catego-

4. Artikel 4, 5 en 6 Rangschikkingsbesluit Natuurschoonwet 1928.

5. Brief van 29 september 1993 van de het Ministerie van LNV, kenmerk NBLF935844.

riën gekeken.⁶ Ook werd er in de praktijk (nagenoeg) geen advies van een deskundige van de Rijksdienst voor de Monumentenzorg gevraagd. Zelfs niet als een landgoedeigenaar volhardde in zijn standpunt dat zijn landgoed gerangschikt moest worden. Aldus weken de inspecteurs zonder enige nader gemotiveerde reden van de beleidskaders van de ministers af.

Tussen de verschillende inspecteurs bestaat bovendien verschil in opvatting ten aanzien van de vraag wanneer een opstal passend zou moeten worden beoordeeld. Smaken verschillen nu eenmaal. De ministers hebben dit onderkend door een projectgroep in het leven te roepen om een zekere eenheid in de wijze van beoordelen te bereiken. In de projectgroep werd echter geen beleid gemaakt. Er werden slechts knelpunten gesignaleerd. Het beleid werd gemaakt in Den Haag.

Voor de onwetende eigenaar die een aanvraag indient om zijn landgoed te rangschikken resteren een aantal vage, subjectieve criteria waaraan de inspecteurs toetsen. Een eventueel beroep op het gerechtvaardigd vertrouwen en het gelijkheidsbeginsel biedt de eigenaar weinig soelaas.⁷ Het ene landgoed is het andere landgoed niet. Bovendien dient de eigenaar hiertoe te beschikken over nauwkeurige gegevens van vergelijkbare landgoederen. Deze gegevens zijn niet openbaar. Wel kan er een beroep gedaan worden op de Wet openbaarheid van bestuur. De ervaring leert echter dat de ministers zelfs dan nog terughoudend zijn in het verstrekken van informatie. Daardoor is lastig te achterhalen wat wel en niet gerangschikt is.

4. Willekeur op andere beleidsterreinen

De uitspraak van de Afdeling met betrekking tot willekeur bij de toepassing van de Natuurschoonwet staat niet op zichzelf. Reeds op 21 december 2006 oordeelde de Afdeling dat de manier waarop (destijds) minister Verdonk omging met schrijnende asielzaken, eveneens op willekeur berustte. Vreemdelingen konden daardoor niet controleren waarom ze wel of niet een verblijfsvergunning konden krijgen wegens bijzondere omstandigheden.⁸ In het debat met de Tweede Kamer had minister Verdonk reeds aangegeven dat zij niet bereid was om van tevoren inzage te verstrekken over de wijze waarop zij het criterium 'schrijnend geval' toepaste.⁹ De minister vreesde precedentwerking. Alhoewel de Afdeling het de minister nagaf dat zij bij haar beoordeling niet buiten de grenzen van haar wettelijke bevoegdheid was getreden, betekende dit evenwel niet dat zij bij die wijze van beoordelen eventuele afwijzende besluiten op aanvragen niet zou moeten motiveren. De Afdeling oordeelde dat de minister niet kon volstaan met het enkele standpunt dat de door de asielzoeker aangedragen feiten en omstandigheden

geen schrijnend geval opleverde. De minister diende haar standpunt te funderen, ofwel op min of meer algemene maatstaven ter invulling van het begrip 'schrijnend', ofwel op een vergelijking van de te wegen feitelijke factoren met die in enigszins verwante zaken waarin het verzoek wel was ingewilligd, ofwel anderszins deugdelijk te motiveren.

Interessant is om vast te stellen dat de Afdeling de door de minister aangevallen uitspraak van de rechtbank bevestigde, maar daarbij de gronden verbeterde.¹⁰ Daar waar de rechtbank van oordeel was dat het ontbreken van toetsbaar beleid voor het beoordelen van de circa 19 000 aanvragen van schrijnende gevallen leidde tot willekeur, gooide de Afdeling het over een andere boeg. De Afdeling oordeelde evenzeer dat differentiatie bij de circa 19 000 aanvragen noodzakelijk was, maar stelde dat dit leidde tot een schending van de motiveringsplicht (in plaats van willekeur). Immers, als een minister beweert dat zij in 19 000 aanvragen consistent kan beslissen zonder nadere criteria uit te werken die beslissend zijn bij het antwoord op de vraag of de beslissing in het ene geval positief uitvalt en in het andere geval negatief, dan heeft die minister heel wat uit te leggen. De motiveringsplicht heeft dan als een soort 'voorportaal' te gelden voor de andere beginselen, waaronder gelijkheid en willekeur.¹¹

De vergelijking met de gehanteerde willekeur bij de Natuurschoonwet is groot. Bij de Natuurschoonwet hebben de ministers immers evenzeer nagelaten om inzage te verstrekken over de wijze waarop een criterium moest worden toegepast, te weten het criterium 'wanneer past een landgoed bij het karakter van het landgoed en maakt zij geen inbreuk op het natuurschoon?'. De enige invulling die de ministers daaraan in de beleidsbrief uit 1993 hebben geven betreft de instructie aan de inspecteurs om in het uiterste geval, indien een landeigenaar het met een afwijzing oneens blijft, een advies van een (onafhankelijke) deskundige van de Rijksdienst voor de Monumentenzorg aan te vragen.

5. Soort gebruik

Gezegd moet worden dat de ministers in een enkel geval – veel rechtspraak is er (nog) niet – met succes een beroep hebben gedaan op de nota van toelichting bij het Rangschikkingsbesluit. Zo oordeelde de Afdeling op 11 februari 2009 nog dat de ministers terecht hadden gesteld dat de Rechtbank Alkmaar de term 'het soort gebruik' als bedoeld in artikel 2 lid 1 onder d Rangschikkingsbesluit te strikt had geïnterpreteerd.¹² Dit gelet op het doel en de strekking van de Natuurschoonwet 1928. De ministers voerden hiertoe kort gezegd aan dat niet slechts relevant is welk gebruik ten tijde van het verzoek tot rangschikking daadwerkelijk plaatsvond op de percelen, maar te-

6. Vergelijk Rb. Rotterdam 23 november 2007, WET 07/1306-FRC. Hierin wordt geoordeeld dat de ministers zich ten onrechte op het standpunt hebben gesteld dat opstellen van vóór 1 januari 1940 niet getoetst zouden mogen worden aan artikel 5 aanhef en onder e Rangschikkingsbesluit, hetgeen vergelijkbaar is met categorie c als bedoeld in dit artikel.

7. Vergelijk o.a. Rb. Arnhem 1 september 2008, L/JN BF0749, AWB 07/2618.

8. ABRvS 21 december 2006, nr. 200605794/1, AB 2007, 79.

9. Bron: *NRC Handelsblad* 6 oktober 2006.

10. Rb. 's-Gravenhage 7 juli 2006, AWB 05/48278.

11. In gelijke zin B.W.N. de Waard in zijn noot bij ABRvS 21 december 2006, AB 2007, 79.

12. ABRvS 11 februari 2009, L/JN BH2512, 200803387/1.

vens van belang is welk gebruik hierop onmiddellijk kon worden uitgeoefend, dat wil zeggen op het moment van de peildatum.

Het betrof in deze kwestie het landgoed Hoenderdaell te Anna Paulowna. Meer in het bijzonder ging het in deze zaak om de vraag of enkele braakliggende terreinen die tot het landgoed Hoenderdaell behoorden zich al dan niet kwalificeerden als landbouwgrond. Het beantwoorden van de vraag was van belang aangezien het Rangschikkingsbesluit grenzen stelt aan onroerende zaken die (deels) worden gebruikt voor de landbouw.¹³ Zo maken terreinen die op de onroerende zaak zijn gelegen én in gebruik zijn voor de landbouw geen inbreuk op het natuurschoon indien elk van die terreinen:

- a. een oppervlakte van 5 hectare niet te boven gaat, of, zo dit meer is, die oppervlakte niet meer bedraagt dan 5 percent van de oppervlakte van de onroerende zaak tot een maximale oppervlakte van 20 hectare, en de omtrek van dat terrein voor ten minste 75 percent is omgeven door houtopstanden, dan wel de omtrek van dat terrein voor ten minste 50 percent is omgeven door een nagenoeg aaneengesloten houtopstand en voorts visueel van de aangrenzende terreinen is gescheiden door een of meer bomen die bepalend zijn voor het landschap;
- b. tezamen met een of meer aangrenzende, niet door houtopstanden gescheiden, voor de landbouw gebruikte terreinen een oppervlakte van 20 hectare niet te boven gaat en de gezamenlijke omtrek van die terreinen voor 100 percent is omgeven door houtopstanden.

De ministers hadden zich in hun besluit tot afwijzing van de aanvraag tot rangschikking op het standpunt gesteld dat de bewuste percelen grond ten tijde van de terreincontrole in gebruik waren als landbouwgrond. Deze percelen grond maakten inbreuk op het natuurschoon. Daarnaast stelden de ministers zich op het standpunt dat niet voldaan was aan de hiervoor bedoelde criteria, omdat de percelen een oppervlakte van meer dan 20 hectare besloegen en deze niet voldoende met houtopstanden waren omgeven.

Aanvankelijk hadden de ministers zich bij de Rechtbank Alkmaar nog op het standpunt gesteld dat het gebruik van de gronden in het geheel niet relevant was.¹⁴ Daar maakte de Rechtbank Alkmaar korte metten mee. De rechtbank oordeelde dat de ministers niet deugdelijk hadden gemotiveerd waarom het gebruik van de braakliggende terreinen inbreuk zou maken op het natuurschoon. Daarbij neemt de rechtbank in overweging dat de terreinen ten tijde van het verzoek tot rangschikking en de terreincontroles braak lagen en werden ingericht als moeras/vochtige graslanden zonder dat er sprake was van een landbouwfunctie.

De Afdeling ziet dit anders. Zij vernietigt de uitspraak van de rechtbank. Daartoe overweegt de Afdeling dat in de eerste plaats het 'soort gebruik' van de terreinen beoordeeld dient te worden op het (peil)moment waarop het verzoek tot rangschikking bij de minister van LNV is binnengekomen. Indien de ministers een verzoek tot rangschikking namelijk honoreren, dan wordt de onroerende zaak als een landgoed aangemerkt met ingang van het tijdstip waarop het verzoek bij de minister van LNV is binnengekomen.¹⁵

Niet in geschil was dat de onderhavige terreinen op dat peilmoment braak lagen. Vervolgens overweegt de Afdeling – en naar onze mening terecht – dat het enkele braak liggen van de terreinen op het peilmoment niet met zich brengt dat deze aan het gebruik als landbouwgrond waren onttrokken. De percelen konden namelijk ieder moment weer als zodanig worden gebruikt. De Afdeling ziet zich in dit standpunt gesteund door de nota van toelichting bij artikel 1 Rangschikkingsbesluit zoals dat per 1 juni 2007 gewijzigd is.¹⁶ Uit deze toelichting volgt dat als gevolg van deze wijziging de mogelijkheid tot rangschikking van natuurterreinen is verruimd en dat landbouwgronden die zijn onttrokken ten behoeve van natuurontwikkeling onder bepaalde voorwaarden kunnen worden gerangschikt. Bij het landgoed Hoenderdaell was de landbouwgrond echter op de peildatum nog niet onttrokken ten behoeve van natuurontwikkeling, maar lagen de terreinen feitelijk nog braak. Dat de eigenaar van het landgoed Hoenderdaell pas na het peilmoment de braakliggende landbouwterreinen heeft onttrokken ten behoeve van natuurontwikkeling kan hem helaas niet baten. De financiële gevolgen zullen onnodig groot zijn geweest. De eigenaar had immers wel van de fiscale faciliteiten kunnen genieten indien hij de landbouwgronden eenvoudigweg tijdig – dat wil zeggen voor of uiterlijk op het moment van de aanvraag tot rangschikking – had onttrokken ten behoeve van natuurontwikkeling.

6. Tot slot

De boodschap van de Afdeling is duidelijk. Enerzijds dienen de voorwaarden die de Natuurschoonwet en het Rangschikkingsbesluit stellen strikt te worden nageleefd. Echter, daar waar deze voorwaarden subjectief zijn dienen de inspecteurs hun besluiten waarin zij aanvragen afwijzen om opstellen te rangschikken als een landgoed goed en deugdelijk te motiveren. Er mag geen gevaar zijn voor willekeur. In het verlengde van de Afdelingsjurisprudentie bij vreemdelingenzaken zouden de ministers afwijzingen van aanvragen tot rangschikking dienen te funderen ofwel op min of meer algemene maatstaven ter invulling van het begrip 'passen bij het karakter van een landgoed', ofwel op een vergelijking van de te wegen feitelijke factoren met die in enigszins verwante zaken waarin aanvragen wel zijn ingewilligd.

Naar onze mening hebben de ministers tot op heden hiervoor geen duidelijk, objectief en extern beleid gefor-

13. Artikel 5 aanhef en onder g Rangschikkingsbesluit.

14. Rb. Alkmaar 25 maart 2008, nr. 06/2895.

15. Artikel 2 lid vier Natuurschoonwet 1928.

16. *Stb.* 2007, 162.

muleerd. De beleidsbrief uit 1993 blijkt daarvoor niet toereikend te zijn geweest. Deze brief geeft de inspecteurs weliswaar de mogelijkheid (en niet de plicht!) om bij een afwijzing van een aanvraag tot rangschikking – en waarbij de landgoedeigenaar het niet eens is met deze afwijzing – een (onafhankelijke) deskundige van de Rijksdienst voor de Monumentenzorg in te schakelen, maar deze mogelijkheid is facultatief en er wordt in de praktijk (nagenoeg) geen vervolg aan gegeven. Met het verplicht toevoegen van een dergelijk deskundigenadvies bij een afwijzingsbesluit zouden de ministers naar onze mening in aanzienlijke mate kunnen voldoen aan hun motiveringsplicht, ondanks dat ook het advies van de deskundige een subjectief oordeel betreft.

Zolang inspecteurs geen onafhankelijk deskundigenadvies toevoegen aan een afwijzingsbesluit, rust er naar ons oordeel een zware motiveringsplicht op een inspecteur. De inspecteur kan niet volstaan met een afwijzing op algemene gronden als 'het past niet bij het karakter van het landschap'. Met de uitspraak van de Afdeling van 3 december 2008 in de hand kunnen deze eigenaren in elk geval een betere motivering van een deskundige afdwingen.

Deze motiveringsplicht wordt naar onze mening alleen maar groter op het moment dat inspecteurs afwijken van een eventueel positief welstandsadvies voor de verbouwing van een (deel van een) landgoed. Welstand kijkt immers ook naar de omgeving en dus naar het karakter van het landschap. Tot enkele jaren geleden werd een welstandadvies als een black box ervaren. Daarin is veel verbetering gekomen na de verplichte invoering van de Welstandsnota. Wij adviseren de ministers in vergelijkbare zin een 'Rangschikkingsnota' op te stellen. Objectiviteit en transparantie zouden daarin kernwaarden moeten zijn. Daarbij dient gewaakt te worden voor een al te strak keurslijf dat onvoldoende ruimte biedt aan de regionale verschillen die het Nederlandse natuurschoon zoveel verschijningsvormen geven.