

Vergaderjaar 1996–1997

**24 809**

## **Wijziging van de Woningwet (tegengaan van bouwen op verontreinigde grond)**

**Nr. 4**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 11 oktober 1996

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van het onderhavige wetsvoorstel, heeft de eer als volgt van haar bevindingen verslag uit te brengen.

### **Inhoud**

#### **I ALGEMEEN**

1. Inleiding
2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel
  - 2.1. Gevallen waarop de voorschriften niet van toepassing zijn
    - 2.1.1. Algemeen
    - 2.1.2. Gebouwen waarin niet voortdurend of nagenoeg voortdurend mensen verblijven
    - 2.1.3. Met meldingplichtige bouwwerken vergelijkbare vergunningplichtige bouwwerken
    - 2.1.4. Met meldingplichtige bouwwerken vergelijkbare vergunningplichtige bouwwerken
    - 2.1.5. Bouwwerken die de grond niet raken
  - 2.2. Aard of omvang van het onderzoek
  - 2.3. Afstemming met de Wet bodembescherming

#### **3. Adviezen en commentaren**

#### **4. Wetgevingstoets**

#### **II ARTIKELLEN**

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Lansink (CDA), Van Erp (VVD), Te Veldhuis (VVD), Van den Berg (SGP), Verspaget (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), M. M. van der Burg (PvdA), Versnel-Schmitz (D66), voorzitter, Van Gijzel (PvdA), Verbugt (VVD), Aiking-van Wageningen (Groep Nijpels), Poppe (SP), Gabor (CDA), Augusteijn-Esser (D66), Duivesteijn (PvdA), Giskes (D66), Stellingwerf (RPF), Crone (PvdA), M. B. Vos (GroenLinks), Dijksma (PvdA), Klein Molekamp (VVD), Hofstra (VVD), Assen (CDA), Jeekel (D66), Th. A. M. Meijer (CDA).  
Plv. leden: Biesheuvel (CDA), Blauw (VVD), O. P. G. Vos (VVD), Van Middelkoop (GPV), Houda (PvdA), Bukman (CDA), Oudkerk (PvdA), Jorritsma-van Oosten (D66), Valk (PvdA), Van Blerck-Woerdman (VVD), Hendriks (HDRK), vacature (CD), Leers (CDA), Reitsma (CDA), Huys (PvdA), De Graaf (D66), Leerkes (Unie 55+), Van Heemst (PvdA), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Witteveen-Hevinga (PvdA), Keur (VVD), H. G. J. Kamp (VVD), Ten Hoopen (CDA), Van 't Riet (D66), Van de Camp (CDA).

## I ALGEMEEN

### 1. Inleiding

De leden van de PvdA-fractie kunnen in grote lijnen instemmen met het voorstel om de huidige onduidelijkheden in de voorschriften inzake het tegengaan van bodemverontreiniging weg te nemen. Naar de mening van deze leden is het nodig om aan de huidige verschillen in vereisten tussen gemeenten, met als gevolg een rechtsongelijkheid ten opzichte van burgers, een einde te maken.

De leden van de CDA-fractie hebben met instemming kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij zijn het er mee eens, dat er eenduidige richtlijnen bij gemeenten moeten bestaan ten aanzien van voorschriften met betrekking tot het al dan niet toestaan van bouwen op verontreinigde grond. Ook de richtlijnen ten aanzien van vrijstelling dienen helder en eenduidig te zijn. De uitgangspunten gezondheid en veiligheid worden onderstreept door deze leden.

De leden van de VVD-fractie kunnen in grote lijnen instemmen met het voorliggende wetsvoorstel, aangezien de beoogde wetwijziging volgens de memorie van toelichting ongelijke behandeling probeert tegen te gaan. Voorts wordt een bijdrage geleverd aan verlaging van de regeldruk en beperking van de bouwkosten. Overigens achten zij het wetsvoorstel wel zodanig moeilijk geredigeerd dat een normaal te achten volksvertegenwoordiger er niets van begrijpt. De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering om de voorgenomen wijziging in begrijpelijke taal uit te leggen. Deze leden vragen of daarbij een (stroom-) schema kan worden overlegd, waarin de belangrijkste variabelen (mate van verontreiniging, bestemming van het gebouw, aard van het gebouw respectievelijk bouwvergunning) en procedures (Woningwet versus Wet bescherming bodemverontreiniging) in onderlinge samenhang duidelijk worden weergegeven.

Voorts verbazen zij zich erover dat er nu tenminste drie wijzigingen van de Woningwet in voorbereiding zijn, en dat deze steeds afzonderlijk in procedure worden gebracht. Kan dit niet beter worden gebundeld?

Vooruitlopend op de gevraagde nadere verduidelijking van het voorstel hebben de leden van de VVD-fractie een aantal vragen voor dit verslag. Kan de regering bevestigen dat deze wijziging in geen enkele situatie tot een aanscherping van beleid leidt? Zo nee, in welke gevallen betekent de wijziging een verzwaring?

Niet duidelijk is welke praktische wijzigingen uit het voorstel voortvloeien. Kan de regering enkele concrete voorbeelden geven, en de voordelen van het voorstel uitdrukken om hoeveel gevallen het per jaar gaat, en de daarbij ontstane voordelen, zoals het aantal te besparen bodemonderzoeken en de kosten ervan.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. In een eerder stadium, de herziening van de Woningwet in 1990, hebben zij reeds bij amendement (Kamerstuk 20 066 nr.31) te kennen gegeven dat aan één van de hoofddoelen van de herziening van de Woningwet, verandering en vermindering van regelgeving, voorbij werd geschoten door invoering van drie categorieën bouwwerken.

Hebben deze leden het bij het juiste eind dat de regeling betrekking heeft op alle gevallen van verontreinigde grond? Op welke wijze denkt de regering controle uit te oefenen op toepassing van de regels uit de Woningwet door gemeenten? Is de instelling van een onafhankelijk controleorgaan hiervoor de juiste weg?

De leden van de SGP-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de GPV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij onderschrijven dat het voorstel bijdraagt aan de duidelijkheid van de wetstekst, terwijl niet wordt afgedaan aan de bescherming van de volksgezondheid tegen bodemverontreiniging. Overigens komt een samenloop van vergunningen op het beleidsterrein van milieubeheer vaker voor. Deze leden denken aan de samenloop van de verlening van de milieu- en bouwvergunningen. Zijn meer wetsvoorstellen van vergelijkbare strekking te verwachten, zo vragen deze leden?

## **2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel**

### *2.1. Gevallen waarop de voorschriften niet van toepassing zijn*

#### 2.1.1. Algemeen

In het onderhavige wetsvoorstel wordt duidelijk gemaakt in welke situatie de voorschriften niet van toepassing zijn. De leden van de CDA-fractie vragen in welke situaties nog onduidelijkheid is, en in welke situaties gemeenten kunnen beslissen over het al dan niet verplicht stellen van bodemonderzoek.

Aangezien het klaarblijkelijk niet de bedoeling van de wetgever is geweest om in alle gevallen het bouwen op een verontreinigde bodem tegen te gaan, vinden de leden van de SGP-fractie het een goede zaak dat de open norm die in artikel 8, Woningwet, is neergelegd nader wordt geconcretiseerd. Temeer omdat het uit het oogpunt van rechtsgelijkheid niet aanvaardbaar is dat tussen gemeenten grote verschillen bestaan in de toepassing van dit artikel. In hoeverre is bij de beschrijving van de gevallen waarop de betreffende voorschriften niet van toepassing zijn, rekening gehouden met de relevante jurisprudentie?

#### 2.1.2. Gebouwen waarin niet voortdurend of nagenoeg voortdurend mensen verblijven

Ten aanzien van het begrip «gebouwen waar mensen voortdurend of nagenoeg voortdurend verblijven» wensen de leden van de PvdA-fractie meer duidelijkheid. Vallen recreatiewoningen, schuren of garages bij een woning onder dit begrip? Hoe is het gesteld met opslagloodsen die later gebruikt worden voor produktie? Eveneens menen deze leden dat er een lacune is in het geval van functieverandering terwijl géén bouwvergunning vereist is. Is het mogelijk om een gebruiksverbod in de Woningwet op te nemen – met uitwerking in de gemeentelijke bouwverordening – dat de gemeenten de mogelijkheid biedt om op te treden? De leden van de PvdA-fractie vragen om een uitvoerige reactie hierop, zodat hierover in de praktijk zo min mogelijk misverstanden kunnen ontstaan.

Gebouwen voor het telen of kweken van land- en tuinbouwprodukten vallen in de categorie gebouwen waarin niet voortdurend mensen verblijven en daarom zijn de voorschriften niet van toepassing. De leden van de D66-fractie vragen of dit met het oog op de volksgezondheid wel een verstandige keuze is?

In de memorie van toelichting wordt gewezen op het geval waarin is gebouwd zonder dat bodemonderzoek is vereist en verricht omdat het gebouw niet bestemd is voor het voortdurend of nagenoeg voortdurend verblijven van mensen, terwijl dat gebouw later van functie wisselt

waardoor het wel wordt bestemd voor het voortdurend of nagenoeg voortdurend gebruik door mensen. Een dergelijke functiewisseling gaat in de regel gepaard met het geschikt maken van dat gebouw voor die nieuwe bestemming, zo stelt de memorie van toelichting. In dat geval gelden, indien de verbouwing is aan te merken als een vergunningplichtige bouwactiviteit, de voorschriften van het nieuwe artikel 8. De leden van de SGP-fractie willen weten of hieruit de conclusie getrokken moet worden dat ingeval van functieverandering zonder vergunningplichtige verbouwing de voorschriften van artikel 8 nimmer van toepassing zullen kunnen zijn.

#### 2.1.3. Met meldingplichtige bouwwerken vergelijkbare vergunningplichtige bouwwerken

Tot op heden was er grote onduidelijkheid over het al dan niet eisen van bodemonderzoek met betrekking tot bouwvergunningplichtige werken, zoals serres en uitbouwen aan de voorkant, terwijl deze eis niet gesteld werd aan meldingplichtige bouwwerken, zoals serres aan zij- en achterkant. In het onderhavige wetsvoorstel worden deze situaties terecht gelijkgesteld met betrekking tot bodemonderzoek, aldus de leden van de CDA-fractie. Maar er wordt in de memorie van toelichting stilzwijgend een voorbehoud gemaakt. Er kan namelijk een saneringsbevel worden gegeven indien er gezondheidsrisicos worden gelopen bij ernstig verontreinigde grond. Deze leden vragen hoe een gemeente of een ander bevoegd gezag weet of er in geval van een vergunningplichtig bouwwerk ernstig verontreinigde grond is, als er geen bodemonderzoek is gedaan noch behoeft te worden gedaan. Hoe wordt dan bepaald of er gevaar is voor de volksgezondheid? Wie is in deze het bevoegd gezag?

De leden van de D66-fractie hebben bij de herziening van de Woningwet in 1990 de regering gevraagd aan te geven welk doel ermee is gediend dat in de plaatselijke of regionale kranten, zoals dat in de praktijk nu eenmaal gaat, gewag wordt gemaakt van een meldingplichtig bouwplan terwijl eventuele reacties van de burger daarop zinloos zijn.

#### 2.1.4. Met meldingplichtige bouwwerken vergelijkbare vergunningplichtige bouwwerken

De leden van de D66-fractie zijn nog steeds de mening toegedaan dat een tweedeling in vergunningvrije en vergunningplichtige bouwwerken een adequaat instrumentarium vormt, dat de gewenste eenvoud in regelgeving bevordert. Het lijkt deze leden dan ook wenselijk dat de categorie «met meldingplichtige bouwwerken vergelijkbare vergunningplichtige bouwwerken» komt te vervallen. Daarmee wordt ook voorkomen dat er een verschil in benadering van vergelijkbare bouwactiviteiten optreedt, waarvan de regering terecht zegt dat het gelijkheidsbeginsel een verschil in benadering niet rechtvaardigt.

#### 2.1.5. Bouwwerken die de grond niet raken

Begrijpen de leden van de D66-fractie het goed dat in de visie van de regering kelders en funderingen de grond niet raken, en dat bij de bouw van bijvoorbeeld een kelder er geen sprake kan zijn van verplaatsen van verontreinigde grond?

De leden van de SGP-fractie wijzen op de situatie waarin slechts een in pandige verbouwing nodig is om de gewenste functieverandering van het bouwwerk tot stand te brengen. Voor zover een dergelijke in pandige verbouwing valt aan te merken als een bouwwerk dat de grond niet raakt, werpt de Woningwet geen enkel beletsel op, ook al bevindt het bouwwerk

zich op een vervuilde bodem. Acht de regering dit een toelaatbare ontwikkeling? Niet alle in pandige verbouwingen kunnen aangemerkt worden als bouwwerken die de grond niet raken. Zijn er naast de gevallen waarin een verplaatsing van meer dan vijftig vierkante meter grond of duizend kubieke meter grondwater in het geding zijn, nog andere voorbeelden te noemen?

## *2.2. Aard of omvang van het onderzoek*

Een historisch onderzoek wordt als een eerste aanleg gezien. De leden van de CDA-fractie vragen wat moet worden verstaan onder een historisch bodemonderzoek

Aangaande de omvang van het onderzoek onderschrijven de leden van D66-fractie de gedachte dat dit niet beperkt moet worden tot de bouwput, maar in de regel informatie over de gehele bouwkegel moet verschaffen.

## *2.3. Afstemming met de Wet bodembescherming*

Over de zogenoemde interventiewaarden bij bodemsanering waarbij het gebruik van de bodem een meebepalende rol speelt, is een actuele discussie gaande. Deze normatieve uitwerking is niet opgenomen in dit wetsvoorstel. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering op welk moment wetgeving inzake interventiewaarden bij bodemsanering naar verwachting aan de Kamer zal worden voorgelegd. Ook vernemen de leden van de PvdA-fractie graag welke andere knelpunten zich voordoen met de huidige Woningwet, en wanneer de regering met welke aanpassingsvoorstellen komt.

Uit de Wet bodembescherming blijkt dat bij een vermoeden van ernstig verontreinigde grond Gedeputeerde Staten of B&W van de vier grote steden (het bevoegd Wbb-gezag) alsnog tot bodemonderzoek kan verplichten. De leden van de VVD-fractie vragen wat de bevoegdheden van B&W zijn in geval van een vermoeden van niet-ernstig verontreinigde grond met betrekking tot gevallen waarop de voorschriften niet van toepassing zijn, zoals genoemd in artikel 8. Hoe komt dit vermoeden tot stand?

Hoewel de leden van de D66-fractie verheugd zijn dat regels inzake het tegengaan van bouwen op verontreinigde grond worden gesteld, hebben zij toch nog enkele vragen en opmerkingen over het doel van dit wetsvoorstel, namelijk een verduidelijking van de reeds in de Woningwet gegeven regeling.

Het wetsvoorstel heeft tot doel voorschriften in de Bouwverordening op te nemen die zijn te herleiden tot de uitgangspunten veiligheid of gezondheid van de mens. De bescherming van het milieu wordt niet als zelfstandig uitgangspunt genomen, waardoor de Woningwet afwijkt van de Wet Bodembescherming, die uitgaat van het herstel van de functionele eigenschappen van de bodem voor mens, plant en dier. De risico's voor ecosystemen (bijvoorbeeld bodemecologie) worden op het niveau van de ruimtelijke planning in de afweging betrokken, zodat deze niet als uitgangspunt in de Woningwet zijn opgenomen. De leden van de D66-fractie zijn echter van mening dat naast (volks-) gezondheid, veiligheid, bruikbaarheid en energiezuinigheid ook het milieu als één van de grondslagen van de Woningwet moet worden gezien. Om deze reden zouden deze leden een aparte milieuparagraaf in dit wetsvoorstel opgenomen willen hebben.

De leden van de GPV-fractie onderschrijven het belang van de afstemming van de procedures van de Wet Bodembescherming en de

Woningwet. Deze leden menen echter dat met deze bestuurlijke afstemming de situatie er voor de betrokken burgers, behalve in de grote steden, niet duidelijker op wordt. Als gevolg van de afstemmingsbepaling betekent het ontvangen van de bouwvergunning niet per definitie dat je direct mag gaan bouwen. Ook krijgt de vergunninghouder te maken met meer dan één loket. Welke mogelijkheden zijn er om hier meer duidelijkheid te scheppen? Hoe oordeelt de regering over de mogelijkheid dat de gemeente de (definitieve) vergunning pas verstrekt op het moment dat daadwerkelijk gebouwd mag gaan worden, zo nodig na overleg met het bevoegd gezag ten aanzien van de te nemen saneringsmaatregelen?

### **3. Adviezen en commentaren**

De leden van de D66-fractie willen vernemen of de Kamer binnen afzienbare termijn een integrale reactie van de regering kan verwachten op de VNG-richtlijn «Bouwen op verontreinigde grond», waarover reeds in de brief aan Stichting Natuur & Milieu van 29 maart 1996 is gesproken.

### **4. Wetgevingstoets**

Afstemming van de Woningwet met de Wet bodembescherming is in dit wetsvoorstel geregeld. Maar het is de leden van de CDA-fractie niet duidelijk in welke situaties de Woningwet prevaleert, en in welke situaties de Wet bodembescherming. Graag willen de leden van de CDA-fractie hierover helderheid. Het is voor de burger, maar ook voor de gemeenten van het grootste belang dat duidelijkheid wordt wat precies de wettelijke regels zijn.

De memorie van toelichting stelt dat in sommige gevallen kan worden volstaan met een minder vergaand onderzoek. De leden van de VVD-fractie vragen wat dit in de praktijk inhoudt, en wie de aard en omvang van het te verrichten onderzoek bepaalt? Is het Wet bodembescherming hier van toepassing? Wat zijn de bevoegdheden van B&W in deze? Welke bouwactiviteiten mogen zonder bodemonderzoek plaatsvinden, mits daar tegen niet uit planologische, bouwkundige of welstandsoverwegingen bezwaren bestaan? Op welke wijze worden deze bezwaren getoetst en door wie?

## **II ARTIKELEN**

### **Artikel I, onderdeel B, wijzigingsvoorstel 2**

De leden van de PvdA-fractie menen dat de verwijzing naar het tweede lid, onder 3°, moet zijn het tweede lid, onderdeel c, onder 3°.

### **Artikel I, onderdeel G, artikel 56**

De leden van de PvdA-fractie vragen aan de regering om ten aanzien van de procedurele afstemming nader te overwegen om B&W de gevallen van ernstige niet-urgente bodemverontreiniging zelfstandig te laten afhandelen. Dit komt overeen met de conclusie van de Werkgroep Bodemsanering in haar eindrapport van november 1993 en deze conclusie is tevens onderschreven vanuit het zogenoemde BEVER-traject. Hoewel de bevoegdheden vanuit de Woningwet en de Wet Bodem Bescherming formeel gescheiden zijn is er om praktische redenen naar de mening van de leden van de PvdA-fractie veel voor te zeggen om voor betrokkenen deze procedureel eenvoudige oplossing van één loket te kiezen. Ook voor de gemeenten lijkt dit een meer werkzame regeling. Bij ernstige urgente gevallen lijkt het hen wenselijk om de gescheiden bevoegdheden te handhaven.

## **Artikel II**

De leden van de PvdA-fractie benadrukken het van belang dat alle gemeenten binnen zes maanden na het tijdstip van inwerkingtreding van de wet hun bouwverordeningen aanpassen aan deze vereisten. Ook al is dit de verantwoordelijkheid van de gemeenten, toch menen deze leden dat – gelet ook op het verleden – enige stimulans van de zijde van het ministerie gewenst is. Welke activiteiten worden ontwikkeld om er zeker van te zijn dat gemeenten ook werkelijk op tijd aan deze eis voldoen? Is hierin ook een rol toegedacht aan de VNG en zo ja, welke?

De voorzitter van de commissie,  
Versnel-Schmitz

De griffier van de commissie,  
De Vries