

Vergaderjaar 2008–2009

31 722

Wijziging van de Woningwet (vereenvoudiging enerschikking grondslagen lagere regelgeving)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 19 mei 2009

1. Algemeen

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de algemene commissie voor Wonen, Wijken en Integratie van de Tweede Kamer inzake het wetsvoorstel tot wijziging van de Woningwet (vereenvoudiging enerschikking grondslagen lagere regelgeving).

Met instemming constateer ik dat de aan het wetsvoorstel ten grondslag liggende overwegingen op zichzelf worden gesteund, zij het dat er bij de leden van de fracties van het CDA, de SP en de VVD niettemin een aantal vragen over het wetsvoorstel is gerezen. Hierna ga ik graag op deze vragen in. Daarbij wordt de volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat de in paragraaf 2 van het verslag door de leden van de VVD-fractie gestelde vraag gevoegd met de als laatste gestelde vraag van de leden van de CDA-fractie zal worden behandeld.

Gelijktijdig met deze nota naar aanleiding van het verslag is een nota van wijziging ingediend. Deze nota van wijziging houdt geen verband met de vragen gesteld bij het verslag. Kern van de nota van wijziging is dat daarin een volgende stap wordt gezet in het voornemen tot uniformering en integratie van de lagere bouwregelgeving. In aanvulling op de reeds bij het oorspronkelijke wetsvoorstel opgenomen overheveling van de grondslagen voor het geven van voorschriften omtrent het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk, standplaats, open erf of terrein en de staat van een open erf of terrein van de gemeentelijke bouwverordening naar een op artikel 2 van de Woningwet gebaseerde algemene maatregel van bestuur, wordt thans ook de grondslag voor het geven van voorschriften omtrent slopen en het uitvoeren van bouw- of sloopwerkzaamheden in dezelfde zin gewijzigd.

Voor het overige bevat de nota van wijziging een aantal technische verbeteringen, die grotendeels samenhangen met bovengenoemde uitbreiding. In de toelichting bij de nota van wijziging wordt op de aard en achtergrond van de daarbij voorgestelde wijzigingen nader ingegaan.

2. Inhoud van en aanleiding tot het wetsvoorstel

De leden van de fractie van het CDA onderschrijven het belang van een geïntegreerd Bouw- en Gebruiksbesluit. Deze leden vragen zich echter af waarom de nieuwe algemene maatregel van bestuur waarin beide besluiten moeten worden geïntegreerd een nahang- in plaats van een voorhangprocedure kent.

Deze vraag heeft betrekking op het voorgestelde artikel 2, vijfde lid, van de Woningwet, dat bij de hiervoor genoemde nota van wijziging is vernummerd tot zesde lid. In dat artikellid is, net zoals in het huidige artikel 2, achtste lid, een zogeheten nahangprocedure voorgeschreven. Er is in zoverre dus sprake van een beleidsneutrale omzetting. Zoals toegelicht op pagina 6, derde tekstblok, van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, houdt dit verband met het bij de Tweede Kamer in behandeling zijnde wetsvoorstel tot wijziging van diverse wetten in verband met vereenvoudiging en harmonisatie van de totstandkomingsprocedures voor algemene maatregelen van bestuur op het gebied van wonen, ruimte en milieu (voor- en nahangprocedures) (30 930). Voor een eventuele discussie over het laten vervallen van het huidige artikel 2, achtste lid, dan wel artikel 2, zesde lid (nieuw), dan wel het vervangen in dat artikellid van de nahangprocedure door een voorhangprocedure, acht ik dat wetsvoorstel het geëigende kader. Met het oog op de samenloop met dat wetsvoorstel is in artikel II van het onderhavige wetsvoorstel een samenloopbepaling opgenomen.

De leden van de fractie van het CDA hebben vervolgens naar voren gebracht dat de gemeenteraad volgens de huidige wetgeving geen hogere eisen mag stellen dan in het Bouw- of Gebruiksbesluit, maar wel akkoord mag gaan met een lager niveau. Deze leden vragen zich af of dit na de wetswijziging nog steeds mogelijk is.

Het wetsvoorstel brengt op zichzelf geen verandering in de bestaande systematiek ten aanzien van het mogen afwijken van eisen die in bouwregelgeving zijn opgenomen. Het in de vraag bedoelde principe «hoger mag niet, maar – voor zover het desbetreffende voorschrift dat toestaat – lager wel» blijft dus onaangetast. Overigens is bij onderdeel E van de nota van wijziging een wijziging toegevoegd van artikel 6, eerste lid, van de Woningwet, dat de grondslag biedt voor het verlenen van ontheffingen van de in artikel 2 van de Woningwet bedoelde algemene maatregel van bestuur, maar het betreft hier een wetstechnische aanpassing die de materiële betekenis van het artikellid niet wijzigt.

De leden van de CDA-fractie hebben er verder op gewezen dat een nieuwe mogelijkheid in het wetsvoorstel is dat er regels worden gesteld aan het gebruik van open erven en terreinen en de staat waarin deze zich moeten bevinden. In dat verband hebben deze leden verzocht te concretiseren waarom deze regels gesteld zouden moeten worden. Zij vragen zich daarbij in het bijzonder af of het hier om extra nieuwe regels gaat. De leden van de VVD-fractie vragen zich af welke voorschriften door het wetsvoorstel inhoudelijk worden gewijzigd dan wel worden uitgebreid. Of, zo vragen deze leden zich af, blijft de inhoud van de voorschriften exact hetzelfde en krijgen zij alleen een ander jasje? In dat verband is om een verduidelijking verzocht.

Het wetsvoorstel beoogt in de eerste plaats de bestaande grondslagen in artikel 2 van de Woningwet voor het geven van voorschriften te vereenvoudigen. Daarnaast wordt dit artikel, zoals dit door de nota van wijziging is komen te luiden, uitgebreid met de grondslagen die thans in artikel 8, tweede lid, onderdelen a, b, d en g, van de Woningwet zijn vervat en de

basis bieden voor het stellen van voorschriften omtrent de in die onderdelen genoemde onderwerpen in de gemeentelijke bouwverordening. Deze onderdelen van artikel 8, tweede lid, komen bij artikel 1, onderdeel H, van dit wetsvoorstel te vervallen. Artikel 8, tweede lid, onderdeel b, vernoemd, dat onderverdeeld naar technische en andere dan technische voorschriften wordt overgeheveld naar artikel 2, tweede respectievelijk vierde lid (nieuw), van de Woningwet, betreft het gebruik van open erven en terrein en de staat waarin deze zich moeten bevinden, zoals genoemd in de vraag van de leden van de CDA-fractie.

Uit het vorenstaande wordt duidelijk dat dit wetsvoorstel niet leidt tot een uitbreiding van grondslagen voor het geven van voorschriften; er is uitsluitend sprake van een overheveling van grondslagen. Hiermee wordt uitdrukking gegeven aan de doelstelling van het wetsvoorstel om een basis te bieden voor één geïntegreerde algemene maatregel van bestuur met daarin de bouwvoorschriften, de gebruiksvoorschriften, de voorschriften omtrent installaties en, zoals toegevoegd bij de nota van wijziging, de voorschriften omtrent slopen en het uitvoeren van bouw- of sloopwerkzaamheden die thans nog zijn verspreid over de verschillende afzonderlijke toetsingskaders (het Bouwbesluit 2003, het Gebruiksbesluit en de gemeentelijke bouwverordening).

Of bij de totstandkoming van de geïntegreerde algemene maatregel van bestuur voorschriften al dan niet inhoudelijk zullen worden gewijzigd, staat los van dit wetsvoorstel. Terzake kan in ieder geval worden opgemerkt dat bij de totstandkoming van die algemene maatregel van bestuur deregulering en vereenvoudiging leidende principes zullen zijn. Wat betreft de voorschriften van het Bouwbesluit 2003 is dat reeds kenbaar gemaakt in de brief van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie aan de Tweede Kamer van 29 april 2008 (Kamerstukken II 2007/2008, 28 325, nr. 79). Bij de overheveling naar de geïntegreerde algemene maatregel van bestuur van de voorschriften omtrent het gebruik van open erven en terreinen en de staat waarin deze zich moeten bevinden, zal in verband met genoemde principes uitdrukkelijk worden bezien of handhaving van die voorschriften op rijksniveau noodzakelijk is.

De leden van de SP-fractie constateren dat met het wetsvoorstel procedurele en technische voorschriften uit de gemeentelijke bouwverordeningen worden overgeheveld naar de Woningwet. In dat verband vragen zij om een uiteenzetting van de gevolgen die dit heeft voor gemeenten die op het gebied van bouwregelgeving een lokale kop willen toepassen, bijvoorbeeld als het gaat om het stimuleren van de realisatie van een duurzame woonwijk.

Het wetsvoorstel brengt in de mogelijkheden die de Woningwet thans bevat voor het toepassen van een lokale kop als zodanig geen verandering.

In relatie tot het onderwerp duurzaam bouwen moet in dat verband in het bijzonder worden gewezen op artikel 7a van de Woningwet, een zogeheten experimenteerartikel. Dit artikel bevat de bevoegdheid van de Minister om met het oog op duurzaam bouwen burgemeester en wethouders toe te staan nadere voorschriften op te leggen ter voldoening aan de technische voorschriften, gegeven bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 2. Artikel 7a wordt bij dit wetsvoorstel gewijzigd (zie artikel 1, onderdeel F, van het wetsvoorstel, als gewijzigd bij onderdeel G van de nota van wijziging), maar het betreft hier louter technische verbeteringen. De verwijzing naar artikel 2 wordt aangepast in verband met de wijzigingen die dat artikel bij het wetsvoorstel ondergaat. Daarnaast wordt in verband daarmee nader toegespitst om welke voorschriften – technische voorschriften omtrent bouwen – het bij de toepassing van artikel 7a kan gaan. In het bestaande regime ten aanzien van artikel 7a verandert als zodanig dus niets.

Buiten de toepassing van artikel 7a kan een gemeente een hogere bouwtechnische nieuwbouwkwaliteit slechts stimuleren, maar noch publiekrechtelijk noch privaatrechtelijk afdwingen. In dat verband verwijs ik naar paragraaf 3.3 van de brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 9 april 2002 (Kamerstukken II 2001/2002, 28 325, nr. 1).

De leden van de SP-fractie vragen zich verder af of de wetwijziging gevolgen heeft voor het aantal gebouwen dat onder het Gebruiksbesluit valt.

Evenals thans het geval is zullen ook na de inwerkingtreding van de wet waartoe het onderhavige wetsvoorstel moet leiden alle gebouwen vallen onder de werking van het Gebruiksbesluit, dan wel de uit het Gebruiksbesluit afkomstige regels in de geïntegreerde algemene maatregel van bestuur. Het wetsvoorstel brengt daarin dus geen verandering.

Daarnaast wijzen de leden van de SP-fractie erop dat het wetsvoorstel een einde wil maken aan de verbodkeuring van voorschriften omtrent installaties in bouwwerken. In dat verband brengen deze leden onder de aandacht dat de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie heeft aangegeven onderzoek te gaan doen naar de juridische mogelijkheden om ervoor te zorgen dat afvoerlose geisers en open cv-installaties niet meer voorkomen in Nederland (Kamerstukken II 2007/2008, 28 325, nr. 78). De leden van de SP-fractie vragen zich af welke resultaten dit onderzoek heeft opgeleverd. Zij doen daarbij de suggestie dat het voorliggende wetsvoorstel een uitgelezen mogelijkheid biedt om het verbod tot het hebben van geisers en cv-installaties als hiervoor bedoeld in de wet vast te leggen. Graag vernemen deze leden wat de regering van deze suggestie vindt, waarbij zij nogmaals wijzen op het voorstel van de SP-fractie om een periodieke, landelijk verplichte APK-keuring voor gasinstallaties in te voeren.

Over de resultaten van het door de leden van de SP-fractie bedoelde onderzoek, heb ik de Tweede Kamer bericht bij brief van 22 december 2008 (Kamerstukken II 2008/2009, 28 325, nr. 98).

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat een Nederlands verbod op de productie en verkoop van open verbrandingstoestellen een handelsbelemmering is in het licht van EG-richtlijnen. Een dergelijk verbod op nationaal niveau is daarom niet haalbaar. Overigens zal Nederland bij monde van het Ministerie van VWS op Europees niveau voor een dergelijk verbod pleiten. Dit zal echter de nodige tijd in beslag nemen, nog daargelaten dat het vanzelfsprekend niet zeker is dat een dergelijk verbod er uiteindelijk zal komen.

Wat betreft de VROM-bouwregelgeving zijn als belangrijkste aanbevelingen uit het onderzoek naar voren gekomen het verplicht stellen van CO-melders in woningen en het stellen van eisen aan de koolmonoxide- en stikstofdioxidenconcentraties. Deze aanbevelingen zijn op dit moment voorwerp van onderzoek en zullen, voor zover mogelijk, bij de thans in voorbereiding zijnde wijziging van het Bouwbesluit 2003 worden meegenomen. Deze wijziging zal worden opgenomen in de geïntegreerde algemene maatregel van bestuur die op grond van het voorgestelde artikel 2 (nieuw) van de Woningwet zal worden opgesteld.

Voor het overige zullen mijn inspanningen, zo blijkt uit genoemde brief, erop zijn gericht om ten aanzien van het gebruik van open verbrandingstoestellen een praktisch spoor en een communicatiespoor te volgen. Doel hiervan is in nieuwe situaties het toepassen van open verbrandingstoestellen zoveel mogelijk te voorkomen en in bestaande situaties dergelijke toestellen versneld te vervangen, en voorts, zolang niet tot vervanging wordt overgegaan, zorgvuldig gebruik en onderhoud van die

toestellen te bevorderen. Voor het invoeren van een periodieke, landelijke verplichte APK-keuring voor gasinstallaties wordt geen aanleiding gezien. In dat verband wijs ik erop dat enige jaren geleden een voorstel voor een dergelijke keuring van installaties in voorbereiding is geweest. Naar aanleiding van een door de Tweede Kamer breed aangenomen motie zijn deze voorbereidingen toen gestaakt, vanwege de met een dergelijke keuring gepaard gaande toename van de administratieve lasten (Kamerstukken II 2004/2005, 28 325, nr. 11).

3. Artikelsgewijs

Artikel I (wijziging Woningwet)

De leden van de VVD-fractie vragen zich af waarom in het wetsvoorstel de mogelijkheid wordt opengehouden technische voorschriften omtrent standplaatsen te geven, terwijl nu al duidelijk is dat die voorschriften op termijn niet meer zullen worden gegeven. In dat verband achten deze leden een nadere motivering van dit onderdeel van het wetsvoorstel noodzakelijk.

In het kader van de totstandkoming van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) en de voorbereiding van de daarbij behorende uitvoerings- en invoeringsregelgeving is de vraag wat precies onder «bouwen» moet worden verstaan, welke objecten bouwvergunningsvrij zijn en welke niet, alsmede welke begrippen in verband hiermee nader moeten worden gedefinieerd, in algemene zin bezien. Daarbij is onder meer tot de conclusie gekomen dat er niet langer aanleiding is om het oprichten van een standplaats als «bouwen» te beschouwen. Naast het wegvallen van de mogelijkheid om met betrekking tot de standplaats voorschriften krachtens artikel 2 van de Woningwet te geven, zal dit onder andere ook betekenen dat de artikelen 12 en 12a van de Woningwet, die betrekking hebben op de welstand, niet langer meer op de standplaats van toepassing zijn. Ook voor diverse andere artikelen van de Woningwet heeft het niet langer als «bouwen» beschouwen van het oprichten van een standplaats, gevolgen.

Onder deze omstandigheden past het naar mijn oordeel beter om, gelet op de integrale benadering waarvan in het kader van de Wabo wordt uitgegaan, alsmede in aanmerking genomen de aard en omvang van de bij die wet behorende invoeringsregelgeving, het begrip «standplaats» en de daarop betrekking hebbende normen uit de Woningwet bij de voorgenomen Invoeringswet Wabo te doen vervallen, dan bij de wet waartoe het onderhavige wetsvoorstel moet leiden.

De leden van de VVD-fractie hebben er verder op gewezen dat het wetsvoorstel onder meer beoogt te komen tot een uniformering van de voorschriften over het brandveilig gebruik van bouwwerken. In dat verband vragen deze leden zich af of het de regering bekend is dat er gemeenten zijn die nadere voorwaarden stellen in een pseudo-gebruiksvergunning. Daarbij wordt in het bijzonder de vraag gesteld in hoeverre dit past binnen de doelstelling van een uniforme regeling via het Gebruiksbesluit. Tot slot vragen deze leden zich in dat kader af of het is toegestaan door middel van een aanschrijving op grond van artikel 13 van de Woningwet aanvullende bouwtechnische voorschriften te stellen in de vorm van een soort lokaal bouwbesluit met nadere eisen ten aanzien van de bouwkundige brandveiligheid.

De figuur van de «pseudo-gebruiksvergunning» is mij niet bekend. In dat verband dient benadrukt te worden dat er maar één gebruiksvergunning bestaat, en dat is de gebruiksvergunning, bedoeld in artikel 2.11.1 van het Gebruiksbesluit. Voor zover gemeenten met het oog op een brandveilig

gebruik van bouwwerken in een lokale verordening aanvullende eisen stellen ten opzichte van het Gebruiksbesluit, zijn deze onverbindend. Zoals de leden van de VVD-fractie terecht opmerken, zouden dergelijke eisen indruisen tegen het uniformerende karakter van het Gebruiksbesluit. Wat betreft de toepassing van artikel 13 van de Woningwet moet worden vooropgesteld dat op basis van dat artikel voorzieningen kunnen worden afdgedwongen waardoor de staat van een bouwwerk hoger komt te liggen dan het niveau dat overeenkomt met de voorschriften inzake de staat van bestaande bouwwerken uit het Bouwbesluit 2003, maar niet hoger dan het niveau dat overeenkomt met de voorschriften inzake nieuwbouw uit het Bouwbesluit 2003. De toepassing van artikel 13 dient dus binnen deze marge plaats te vinden.

Artikel 13 stelt als aanvullende eis dat het treffen van de voorzieningen «naar het oordeel van burgemeester en wethouders noodzakelijk is». Op pagina 7 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat heeft geleid tot het huidige artikel 13 (Kamerstukken 2003/2004, 29 392, nr. 3) komt met betrekking tot de toepassing van dit noodzakelijkheidsvereiste het volgende naar voren. Dit vereiste mag er niet toe leiden dat via het opleggen van verplichtingen voor bestaande bouwwerken een hoger kwaliteitsniveau als algemene regel gaat gelden. Artikel 13 biedt geen basis voor een stelselmatige praktijk waarin generiek, in aanvulling op de voorschriften voor de staat van bestaande bouwwerken, eisen worden gesteld. Achtergrond hiervan is dat het kwaliteitsniveau dat in die voorschriften is vastgelegd in beginsel toereikend moet worden geacht. De bevoegdheid van artikel 13 kan daarom per definitie slechts toepasbaar zijn op een beperkt aantal bijzondere gevallen. Toepassing van de bevoegdheid moet van geval tot geval specifiek zijn gemotiveerd en consistent plaatsvinden. Daarbij kunnen op zichzelf gemeentelijke beleidsregels een rol spelen, zij het dat uit het enkele feit dat de staat van een bouwwerk voldoet aan in dergelijke beleidsregels opgenomen criteria, nog niet de noodzaak volgt voor het opleggen van een verplichting tot het treffen van aanvullende voorzieningen. Dit betekent dat terzake dus altijd een nadere motivering is vereist.

Het vorenstaande maakt duidelijk dat het niet mogelijk is om artikel 13 toe te passen op de wijze zoals door de leden van de VVD-fractie in hun vraag genoemd. Overigens wordt bij artikel I, onderdeel I, van het wetsvoorstel in artikel 13 slechts een wetstechnische wijziging aangebracht in verband met de verwijzing in dat artikel naar artikel 1b van de Woningwet. Voor het overige wijzigt artikel 13 niet.

De minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
E. E. van der Laan