

Vergaderjaar 2004–2005

29 392

Wijziging van de Woningwet (verbetering handhaafbaarheid en handhaving bouwregelgeving)

Nr. 8

NADER VERSLAG

Vastgesteld 10 november 2004

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft naar aanleiding van de ontvangst van de nota naar aanleiding van het verslag (29 392, nr. 6) en de nota van wijziging over de wijziging (29 392, nr. 7) over de Woningwet (verbetering handhaafbaarheid en handhaving bouwregelgeving) besloten tot het uitbrengen van een nader verslag over het wetsvoorstel.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen en opmerkingen tijdig en afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het wetsvoorstel en met name van de nota naar aanleiding van het verslag. In de nota naar aanleiding van het verslag wordt gesteld dat het wetsvoorstel de bestaande situatie niet wezenlijk wijzigt. De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat de bouwregelgeving eerst zal moeten worden vereenvoudigd alvorens kan worden ingegaan op welke wijze tot handhaving over gegaan moet worden. Gezien de genoemde bezwaren achten deze leden het wenselijk het voorliggende wetsvoorstel in te trekken.

De leden van de PvdA-fractie danken de regering voor de zeer uitgebreide nota naar aanleiding van het verslag. Hierin wordt ruime aandacht gegeven aan hun punten van zorg en kritiek. Deze leden vinden het wel degelijk cruciaal dat mensen zich bewust zijn van de regels en zich verantwoordelijk gedragen. Zij steunen en onderschrijven dus de noodzaak tot betere naleving en handhaving en daarmee de doelstelling van dit wetsvoorstel. Zij vragen zich echter af of het voorliggende wetsvoorstel een daadwerkelijke bijdrage levert aan de betere naleving van regels. De leden vragen de regering alsnog op aantal punten helderheid te verschaffen. De leden van de VVD-fractie maken naar aanleiding van de nota naar aanleiding van het verslag een aantal aanvullende opmerkingen en leggen een aantal vragen voor.

¹ Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Hofstra (VVD), Buijs (CDA), voorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), Van Gent (GL), Geluk (VVD), Dijsselbloem (PvdA), ondervoorzitter, Snijder-Hazelhoff (VVD), Depla (PvdA), Van Oerle-van der Horst (CDA), Van As (LPF), Van den Brink (LPF), Van Bochove (CDA), De Ruiter (SP), Duyvendak (GL), Huizinga-Heringa (CU), Koopmans (CDA), Spies (CDA), Van Lith (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Timmer (PvdA), De Krom (VVD), Verdaas (PvdA), Kruijssen (PvdA), Samsom (PvdA), Veenendaal (VVD).
Plv. leden: Crone (PvdA), Dezentjé Hamming (VVD), Mastwijk (CDA), Ormel (CDA), Halsema (GL), Luchtveld (VVD), Boelhouwer (PvdA), Örgü (VVD), Dubbelboer (PvdA), Algra (CDA), Kraneveldt (LPF), Varela (LPF), Ten Hoopen (CDA), Vergeer (SP), Vos (GL), Van der Staaij (SGP), Vietsch (CDA), Sterk (CDA), Haverkamp (CDA), Koşer Kaya (D66), Gerken (SP), Verbeet (PvdA), Balemans (VVD), Waalkens (PvdA), Van Heteren (PvdA), Wolfsen (PvdA), Oplaat (VVD).

Uitgangspunten wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie merken op dat de belangrijkste aanleiding voor het wetsvoorstel volgens de nota naar aanleiding van het verslag de Nieuwjaarsbrand te Volendam is. Kan de regering aangeven op welke wijze volgens dit wetsvoorstel in de praktijk voorkomen kan worden dat in een café meer mensen worden toegelaten op een avond dan volgens de gebruiksvergunning is toegestaan, verkeerde kerstversiering wordt opgehangen en een deur een onjuiste draairichting heeft?

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de regering de indruk geeft de illusie te hebben dat door dit wetsvoorstel een ramp als in Volendam voorkomen kan worden. Volgens deze leden is dit het creëren van een schijnwerkelijkheid. Naleving van regels is en blijft mensenwerk en daarbij kunnen fouten worden gemaakt. De leden vragen de regering dan ook om nadere maatregelen om het bewustzijn en de naleving van veiligheids- en gezondheidsaspecten te vergroten respectievelijk te verbeteren.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de aanleiding voor het voorliggende wetsvoorstel de Nieuwjaarsbrand in Volendam is. Volgens deze leden wordt het voorkomen van een dergelijke ramp met dit wetsvoorstel niet bereikt. Volgens de leden is het duidelijk dat de naleving van regels moet worden nagestreefd, maar dat bij de evaluatie van de ramp in Volendam is komen vast te staan dat de bouwregels niets met de ramp te maken hadden.

Bouwvergunning

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering het noodzakelijk acht met het voorliggende wetsvoorstel de eigenaar van een woning op zijn verantwoordelijkheid te wijzen. Het is volgens de regering (pagina 3, nota naar aanleiding van het verslag) de plicht van burgers en bedrijven bouwregelgeving na te leven, ook in de situatie dat een bouwvergunning is verleend. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of het niet noodzakelijker is wat aan de kwaliteit van de gemeentelijke bouwvergunningen te doen. In de handhavingsrapportage uit 2003 van de VROM-Inspectie bleek dat de helft van de bouwvergunningen niet klopte. Bovendien vragen deze leden zich af of de situatie niet veroorzaakt wordt door te ingewikkelde regelgeving.

In de huidige situatie moet het college van burgemeester en wethouders binnen vier weken beoordelen of bij een bouw aanvraag alle stukken aanwezig zijn. Deze termijn wordt in het voorliggende wetsvoorstel afgeschaft «omdat het technisch al onmogelijk is voor het college van burgemeester en wethouders om in de administratieve voorbereidingsfase van een bouwplan op een zodanige wijze aan alle aspecten van het Bouwbesluit 2003 te toetsen dat op dit punt voor honderd procent zekerheid is verkregen.» (pagina 7, nota naar aanleiding van het verslag). Ook geeft de regering aan dat, indien een bouwvergunning alleen verstrekt zou kunnen worden als vaststaat dat het bouwplan voldoet aan alle voorschriften, een gemeente ten volle moet nagaan of het bouwen waarop een aanvraag betrekking heeft geheel voldoet aan die voorschriften. En dat zou volgens de regering een verlammeende bureaucratische uitwerking op het bouwproces hebben (pagina 8, nota naar aanleiding van het verslag).

De regelgeving is volgens de leden van de CDA-fractie zo ingewikkeld dat het college van burgemeester en wethouders binnen vier weken niet kunnen bezien of alle stukken ingeleverd zijn en niet kunnen overzien of aan alle regelgeving voldaan wordt. Tegen deze achtergrond vragen deze leden zich af hoe men een eenvoudige huiseigenaar verantwoordelijk kan stellen of zijn huis voldoet aan alle regelgeving.

Deze leden merken op dat in de nota van wijziging staat vermeld dat veel gemeenten met een beschermd stadsgezicht dit niet in het bestemmings-

plan verwerkt hebben. Betekent dit dat die gemeenten in het beschermd stadsgezicht geen bouwvergunningen mogen afgeven?

Deze leden vragen voorts waarom de wet voor bouwvergunningvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken wordt aangepast in plaats van dat de regering de gemeenten tot actie dwingt. Kan de regering aangeven hoe het staat met gewone bouwvergunningen? Wordt ervoor gezorgd dat de bestemmingsplannen worden aangepast?

Gezien het voorgaande vragen deze leden aan de regering of zij het reëel acht dat de eigenaar van een huis wel alle bouwregels moet kennen, terwijl de gemeente dit niet kan. Indien de gemeenten zelfs niet in staat zijn om binnen een maand te zien of alle informatie voor de beoordeling van een bouwplan binnen is en een bouwplan in zijn geheel te toetsen, hoe kan men dan van eigenaren van huizen verwachten dat men dat wel kan? Is het niet van belang om de regelgeving eenvoudiger te maken zodat de gemeenten wel kunnen controleren?

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan uitleggen waarom details niet in de bouwvergunning vastgelegd mogen worden, aangezien het verboden is om in afwijking van de bouwvergunning te bouwen. Tegelijkertijd is bouwen in afwijking van het Bouwbesluit of andere regelgeving nog minder geoorloofd en hoeft een gemeente voor de bouwvergunning slechts te toetsen aan die regelgeving.

Kan de regering toelichten waarom gemeenten een extra taak van handhaver krijgen toebedeeld, terwijl zij zelf niet in staat zijn om aanvragen voor bouwvergunningen correct te beoordelen en bestemmingsplannen op tijd te wijzigen?

In navolging van de leden van de CDA-fractie merken de leden van de VVD-fractie op dat in de Woningwet expliciet wordt bepaald dat, naast het verbod om te bouwen zonder of in afwijking van een bouwvergunning, het tevens verboden is om te bouwen tenzij wordt voldaan aan de bouwvoorschriften, waarbij deze laatste prevaleren in geval deze in strijd zijn met de bouwvergunning. Wanneer dit bij handhaving leidt tot voor de burger onevenredig nadelige gevolgen, met name indien sprake is van aan de overheid toe te rekenen fouten bij de vergunningverlening, kan een plicht voor de overheid ontstaan om deze gevolgen geheel of gedeeltelijk financieel te compenseren. Doel is om vast te leggen dat de vergunninghouder, ondanks een verleende bouwvergunning, toch verplicht blijft om aan de voorschriften te (blijven) voldoen. Als argumentatie hiervoor wordt aangevoerd dat voor het verlenen van een bouwvergunning alleen wordt getoetst of aannemelijk is dat aan de voorschriften wordt voldaan. Het is geen uitputtende toetsing aan technische bouwvereisten (is in de huidige situatie ook zo).

Er wordt aangesloten bij het stelsel van de Awb, waardoor van het bijzondere aanschrijfinstrumentarium afgestapt kan worden. Als gevolg hiervan kan tegen niet-naleving direct, zonder tussenstap van het aanschrijvingsbesluit, opgetreden worden door middel van een handhavingsbesluit.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de regelgeving op het gebied van het afgeven van bouwvergunningen voor de burgers niet duidelijk is. Te vaak wordt er verwezen naar andere regelgeving. Deze leden streven naar eenvoudige, duidelijke regelgeving, die vervolgens goed gehandhaafd wordt. Het lijkt ze dan ook beter om hiervoor te kiezen en de voorgestelde wijzigingen niet meer toe te voegen.

De leden van de VVD-fractie kunnen instemmen met het standpunt van de regering dat de aanvrager van een bouwvergunning altijd aan het Bouwbesluit en de bouwverordening moet voldoen, ook in de situatie waarin (ten onrechte) een bouwvergunning in strijd met de bouwregels is afgegeven. Dat bouwwerken die wel met een bouwvergunning zijn gebouwd, maar dus niet voldoen aan de regels moeten worden aangepast, achten

deze leden omwille van veiligheidsredenen reëel. Deze leden vinden echter niet dat het verstrekken van een bouwvergunning helemaal geen signaal afgeeft aan de aanvrager. Redelijkerwijs mag de aanvrager verwachten dat de bouwzaken die in zijn vergunningaanvraag beschreven staan aan de vereisten uit het Bouwbesluit en de bouwverordening voldoen wanneer een vergunning verleend wordt. Daarom willen deze leden in de wet explicieter opnemen dat de schade die een burger in een dergelijke situatie (bij een onterecht afgegeven vergunning) leidt, gecompenseerd wordt door de gemeente. Hierdoor ontstaat een grotere prikkel voor burgers en bedrijven om de bouwregelgeving na te leven. Eerder ontstond pas een «pakkans» voor het niet naleven van de bouwregelgeving wanneer niet werd voldaan aan het aanschrijvingsbesluit.

Naleving en handhavingssystematiek

De leden van de CDA-fractie zijn voor duidelijke, beperkte regelgeving die dan ook gehandhaafd moet worden. Dit betekent dat overtredingen niet moeten gedoogd worden.

Deze leden vinden het juist dat een eigenaar verantwoordelijk is voor zijn huis. Maar om te stellen dat een huis moet voldoen aan nieuwe voorschriften zonder dat de eigenaar daarvan expliciet op de hoogte is gesteld, gaat ze te ver. Ook de grote hoeveelheid regels gaat deze leden te ver. Dat via de nota van wijziging gesteld wordt dat een gemeente een eigenaar kan aanschrijven om een verwarmingsketel die ouder is dan 10 jaar te vervangen, vinden zij een voorbeeld van doorgeschoten regelgeving. Dit is evenmin acceptabel als te eisen dat alle koelkasten of tv's die ouder zijn dan 10 jaar vervangen moeten worden.

Is de regering bereid regels te schrappen in plaats van extra regels te maken?

De leden van de CDA-fractie merken tevens op dat indien een gemeente niet functioneert op het gebied van de Woningwet, de rijksoverheid op basis van de Gemeentewet kan ingrijpen. Volgens het voorliggende wetsvoorstel krijgt de minister van VROM de bevoegdheid tot vordering van handhavend optreden door een gemeente en bij nalaten daarvan kan de minister zelf tot handhaving over gaan. Dit instrument is met andere woorden een paardenmiddel dat functioneert als stok achter de deur. Alleen bij ernstige gevallen van niet-naleving met mogelijk ernstige gevolgen zal worden ingegrepen (pag. 29, nota naar aanleiding van het verslag). Deze leden vragen wat de regering verstaat onder een ernstig geval. Worden bijvoorbeeld alle bouwvergunningen in woonwagenvakken centraal gecontroleerd? En wat gebeurt er wanneer blijkt dat een bouwvergunning in een café, hotel of verpleeghuis niet wordt gehandhaafd?

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering het idee heeft dat alle huiseigenaren zich bewust zijn van wat er boven hun hoofd hangt. Want iedere eigenaar, verbouwer of nieuwbouwer wordt het verboden strijdig met de regels te bouwen of een bestaand gebouw in een staat te brengen of te houden. Als eigenaar, bouwer of verbouwer is en blijft men aansprakelijk, ook al heeft men een bouwvergunning. De leden merken op dat hiertegen twee belangrijke bezwaren bestaan. Ten eerste plaats betekent dit dat iedereen die nu een huis bezit met bijvoorbeeld een ongeaard stopcontact voor het slaapkamerlampje, tot delinquent verklaard kan worden (kán worden, want in dit geval is dat afhankelijk van op welke groep dit stopcontact is aangesloten). Ten tweede betekent dat ook dat er een enorm gedoogbeleid bij gemeenten wordt neergelegd omdat deze niet in staat zullen zijn om al deze overtredingen te achterhalen en strafbaar te stellen. Rechtvaardigt de wens naar betere naleving en handhaving een zo grote mate van overkill aan sancties en groei van strafbare

feiten? Met andere woorden, mag de burger de dupe worden van een falende overheid? Worden alle huiseigenaren voorgelicht en gewezen op het feit dat ze strafbaar zouden kunnen zijn? Wordt gestreefd naar een verplichte verklaring bij verkoop, dat het onroerend goed aan alle regels voldoet?

Omdat het bewustzijn ten aanzien van de naleving van regels vergroot moet worden en de handhaving vereenvoudigd moet worden, merken de leden van de PvdA-fractie op dat meteen het zwaarste middel wordt ingezet en iedereen strafbaar wordt gesteld die niet aan die regels voldoet. Deze leden vragen de regering hierbij drie typen van onderscheid te verwerken in het wetsvoorstel:

- *Privaat of publiek domein.* Het voorliggende wetsvoorstel leidt ertoe dat er een enorme inbreuk wordt gemaakt op ieders privé domein. De overheid bepaalt tot in ieders huis wat er wel en niet mag. Want iedere eigenaar, verbouwer of nieuwbouwer wordt het verboden strijdig met de regels van Bouwbesluit en bouwverordening te bouwen of een bestaand gebouw in een staat te brengen of te houden. Dit is ook een rechtsfilosofische discussie. Mag de overheid zo diep in het private domein treden?
In de Arbo-regelgeving is dit anders geregeld. Wanneer men thuis een verkeerde stoel achter de privé-computertafel heeft staan is dit de eigen verantwoordelijkheid van die persoon, maar op het werk is de werkgever verantwoordelijk en van deze mag men dus eisen dat hij voor een goede stoel zorgt. Een vergelijking met roken levert ook een onderscheid tussen privaat en publiek domein op. Roken in het eigen huis kan niet strafbaar worden gesteld, maar roken in openbare ruimten wel omdat men daarmee schade aan derden kan toebrengen. Wat ieder in zijn of haar eigen huis doet zonder anderen te schaden is ieders eigen verantwoordelijkheid.
- *Nieuwbouw of bestaande bouw.* Het is duidelijk dat men bij nieuwbouw alert is op regels, maar als men onroerend goed bezit – soms al decennia lang – is men zich niet altijd bewust van al die regels, zeker niet als men er al die jaren veilig en gezond woont.
- *Burger of bedrijf/publieke instelling.* Van mensen die beroepsmatig bezig zijn met veiligheids- en gezondheidsaspecten ten aanzien van onroerend goed mag een groter besef van de regels van Bouwbesluit en bouwverordening verlangd worden dan van gewone burgers. Er is een groot verschil tussen enerzijds of men in een schuurtje achterin de tuin een lamp wil aanleggen of anderzijds dat men een pand verbouwt tot kroeg of bij een zwembad een kinderbad gaat aanleggen.

Er zou wat betreft de leden van de PvdA-fractie sprake moeten zijn van een gedeelde verantwoordelijkheid. Men is strafbaar als men door rood rijdt. Men weet dan van te voren waar men aan toe is. De regel is helder en eenduidig evenals het feit dat er een straf op staat bij overtreding van die regel. Bij het voorliggende wetsvoorstel weten echter niet alle overtreders dit. Er ontstaat met dit wetsvoorstel een grote rechtsonzekerheid. En deze eerder door deze leden geconstateerde rechtsonzekerheid is met de nota naar aanleiding van het verslag niet weggenomen. Eigenaren, verbouwers of nieuwbouwers weten namelijk lang niet in alle gevallen waar ze aan toe zijn en wanneer en op grond van welke regel men strafbaar is. De vraag is namelijk hoe om te gaan met strijdige en onduidelijke regels in het Bouwbesluit en de bouwverordening. Het dilemma van de gladde of ruwe vloer in de keuken van een restaurant, het dilemma van natuurlijke of mechanische ventilatie? Zo zijn er vele dilemma's waar zelfs de bouwexperts niet uit komen. Hoe kan dan een gemeentelijke ambtenaar van een kleine tot middelgrote gemeente, laat staan een gewone burger, weten waar hij of zij aan toe is? In het wetsvoorstel wordt verwezen naar het Bouwbesluit, dit Bouwbesluit verwijst weer naar een ministeriële regeling, deze regeling verwijst weer naar een NEN-norm. Dit

is onnavolgbaar voor gewone mensen. Daarbij komt nog dat het gebruik van NEN-normen niet verplicht is. Het Bouwbesluit biedt namelijk de mogelijkheid om een «gelijkwaardige oplossing» toe te passen. Deze leden vinden dat de overheid verantwoordelijk is voor het stellen van een consistente, heldere en eenduidige set van regels en dat de verantwoordelijkheid voor de naleving van tegenstrijdige en onduidelijke regels niet op burgers mag worden afgeschoven.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het de regering in het bijzonder gaat om aspecten van veiligheid en gezondheid. De vraag ontstaat dan waarom dan het hele Bouwbesluit en niet alleen de betreffende hoofdstukken 2 en 3 rechtstreeks bindend worden verklaard. Is hierover nagedacht en wat waren daarbij de afwegingen?

De voorzitter van de commissie,
Buijs

De griffier van de commissie,
Van der Leeden