

Vergaderjaar 2004–2005

29 392

Wijziging van de Woningwet en enkele andere wetten (verbetering naleving, handhaafbaarheid en handhaving bouwregelgeving)

Nr. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 30 juni 2005

1. Inleiding en hoofdpunten van een verdere aanpassing van het wetsvoorstel

Op 10 november 2004 heeft de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van de Tweede Kamer het nader verslag met betrekking tot het wetsvoorstel tot wijziging van de Woningwet (verbetering naleving, handhaafbaarheid en handhaving bouwregelgeving) uitgebracht. Het heeft geruime tijd geduurd voordat hierop een reactie van mijn kant heeft kunnen komen. De kritiek op het wetsvoorstel was dan ook stevig getoonzet. Van de zijde van de fractie van het CDA is zelfs voorgesteld om het wetsvoorstel geheel in te trekken. Voor mij is dat aanleiding geweest voor een tweetal acties.

In de eerste plaats heb ik deze wijziging van de Woningwet binnen een breder kader van ontwikkelingen die spelen op het terrein van de bouwregelgeving geplaatst. Het resultaat hiervan is de Kamer meegedeeld. In een uitgebreide brief heb ik de Kamer geschetst welke beleidsrichting ik kies ten aanzien van de modernisering van de bouwregelgeving (Kamerstukken II 2004/2005, 28 325, nr. 17).

Als tweede actie heb ik met een groot aantal betrokken partijen hernieuwd overleg gevoerd over het wetsvoorstel. Zo is onder meer overleg gevoerd met verschillende ervaringsdeskundigen uit de gemeentelijke uitvoeringspraktijk, de VNG, de Vereniging Stadswerk Nederland en de Vereniging Bouw en Woningtoezicht Nederland. Verder is overleg gevoerd met een groep wetenschappers en praktijkjuristen die werkzaam zijn op het terrein van het ruimtelijk bestuursrecht en het bouwrecht. Ook is opnieuw gesproken over het wetsvoorstel met de verschillende partijen uit de bouwpraktijk, verenigd in het Overlegplatform Bouwregelgeving.

Uit deze hernieuwde overlegronde komt het beeld naar voren dat er veel steun is voor de meeste onderdelen van het wetsvoorstel. Verdeeldheid bestaat er evenwel over het onderdeel van het wetsvoorstel waarmee de rechtszekerheid van de bouwvergunning wordt beperkt. Het betreft hier het onderdeel waarin wordt bepaald dat bij nieuwbouw te allen tijde dient te worden voldaan aan de nieuwbouwvoorschriften van het Bouwbesluit

2003, ongeacht een eventueel verleende bouwvergunning. Dit is ook het aspect waar de kritiek van de Kamer zich in het bijzonder op heeft toegepast. Het is mij duidelijk geworden dat over dit aspect nog een fundamentele discussie dient plaats te vinden, alvorens op dit punt in de Woningwet wijzigingen aan te brengen. Zo'n discussie dient plaats vinden in het licht van de toekomstige mogelijkheden voor het certificeren van de bouwplantoetsing. In de eerder genoemde beleidsbrief over de modernisering van de bouwregelgeving heb ik al aangegeven dat momenteel in een praktijkproef de mogelijkheden hiertoe worden onderzocht. Verder kan bedoelde discussie ook niet los gezien worden van de invoering van de omgevingsvergunning, waarbij een groot aantal toestemmingsvereisten en vergunningenstelsels zal worden geïntegreerd. De bouwvergunning zal hierin een voorname plaats innemen. Gelet hierop heb ik besloten om het bekritiseerde onderdeel uit het wetsvoorstel te schrappen en geen wijziging aan te brengen in de bestaande status van de bouwvergunning. Door middel van de bijgaande tweede nota van wijziging wordt het wetsvoorstel op dit punt herzien. Daardoor wordt in de Woningwet verduidelijkt dat de bouwvergunning prevaleert in geval van strijd met de nieuwbouwvoorschriften. Deze tweede nota van wijziging strekt er derhalve vooral toe het belangrijkste bezwaar van de diverse fracties (tegen de verminderde rechtszekerheid van de bouwvergunning) weg te nemen. Voor het overige heb ik het wetsvoorstel in stand gehouden. Ook na de hernieuwde overlegronde, waarbij alle onderdelen van het wetsvoorstel nog eens goed tegen het licht zijn gehouden, ben ik van mening dat er goede redenen zijn om dit pakket wijzigingen snel in te voeren. Het gaat daarbij samengevat weergegeven om het:

- vereenvoudigen van het aanschrijfinstrumentarium, met bestuursrechtelijke handhaving conform de Algemene wet bestuursrecht (zoals ook voor de overige VROM-wetgeving gebruikelijk is);
- introduceren van een zorgplicht als vangnet voor veiligheids- en gezondheidsrisico's;
- verruimen van de bouwvergunningvrije bouwmogelijkheden in beschermde stads- en dorpsgezichten met beperking van de aanhoudingsplicht voor aanvragen om bouwvergunning in die gebieden;
- beperken van de bouwvergunningplicht voor seizoensgebonden bouwwerken;
- verbeteren van de handhavingmogelijkheden na eigendomsoverdracht;
- aanscherpen van de gemeentelijke handhavingstaak met onder meer het introduceren van een beleids- en verslagleggingsplicht (conform het voorstel voor een nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Kamerstukken II 2002/2003, 28 916, nr. 2));
- geven van een bevoegdheid aan de Minister voor het vorderen van handhaving door de gemeente (conform het genoemde voorstel voor de Wet ruimtelijke ordening en het wetsvoorstel tot wijziging van hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer (Handhavingsstructuur) (Kamerstukken I 2004/2005, 29 285, A));
- toepasselijk maken van de Wet op de economische delicten op overtredingen van de bouwregelgeving (conform het voorstel voor een Wet ruimtelijke ordening);
- geven van een bestuursdwangbevoegdheid aan de Minister in verband met de aanpak van overtredingen van de regelgeving met betrekking tot de CE-markering.

Diverse incidenten waarbij de bouwregelgeving werd overtreden hebben geleid tot een breed gevoel van urgentie om de Woningwet op onderdelen zodanig te moderniseren dat de naleving en handhaving zullen verbeteren. Tegen die achtergrond van maatschappelijke urgentie, waarin dit wetsvoorstel tot stand is gekomen, zou het onwenselijk zijn om tot intrekking van het gehele wetsvoorstel over te gaan, zoals door de leden

van de fractie van het CDA is bepleit. Dat zou tot tenminste twee jaar maar waarschijnlijk vier tot vijf jaar vertraging van noodzakelijke hervormingen van de bouwregelgeving leiden. Het zou verder betekenen dat gemeenten op onderdelen onvoldoende toegerust zullen blijven om de uitvoering van hun handhavingstaak daadwerkelijk op een hoger peil te brengen. Op het terrein van de bouwregelgeving wordt dit van gemeenten wel nadrukkelijk verwacht.

Ook voor een meer slagvaardige aanpak van gevaarlijke of overlastgevende woonsituaties tengevolge van bijvoorbeeld huisjesmelkerij is dit wetsvoorstel van groot belang.

Recentelijk hebben de fracties van PvdA en VVD een nota over de aanpak van huisjesmelkerij gepubliceerd en heeft ook de fractie van het CDA zich achter die nota geschaard. Onder meer is voorgesteld om – kort gezegd – een nieuw gevaarzettingsartikel te introduceren, waarmee het strafbaar wordt om huurders bloot te stellen aan een levensgevaarlijke woonsituatie. Het wetsvoorstel, als gewijzigd door de tweede nota van wijziging, voorziet in belangrijke mate hierin. Overtredingen van de bouwverordening, die de meeste op een veilig gebruik betrekking hebbende bepalingen bevat, worden immers strafbaar ingevolge de Wet op de economische delicten zonder dat daartoe nog een voorafgaande Woningwetaanschrijving is vereist. Dat geldt ook voor overtreding van de zorgplicht als opgenomen in het voorgestelde artikel 1a van de Woningwet, die aanvullend, als vangnet, kan werken bij blootstelling van huurders aan gevaarlijke woonsituaties. De strafbaarstelling onder de Wet op de economische delicten brengt ook hogere straffen met zich mee ten opzichte van de huidige strafbepalingen in de Woningwet. Verder zullen ook na eigendomsoverdracht overtredingen beter kunnen worden aangepakt omdat deze verbonden blijven aan de onroerende zaak. Door eigendomsoverdracht kan dus niet meer worden ontkomen aan sanctionering. Met de tweede nota van wijziging wordt in dit verband voorts verduidelijkt (zie onderdeel C, subonderdeel 3) dat niet alleen het gebruik van een bouwwerk in strijd met de bouwverordening een overtreding vormt maar ook het *laten* gebruiken in strijd met die verordening. Ook een (malafide) verhuurder die actief gelegenheid zou geven tot overtredingen van de bouwverordening of zorgplicht of die omstandigheden creeërt of in stand laat die tot overtreding leiden (bijvoorbeeld overbewing of onhygiënische, onveilige of overlastgevende bewoning) kan daar na de wetswijziging op worden aangesproken, zonder dat deze persoon dus feitelijk zelf, in eigen persoon, dat met de bouwverordening of de zorgplicht strijdige gebruik van het bouwwerk maakt.

Gezien de kritiek in het nader verslag stel ik vast dat het nuttig is in het kader van deze nota naar aanleiding van het nader verslag op een aantal fundamentele aspecten van de bouwregelgeving in zijn algemeenheid en het voorliggende wetsvoorstel in het bijzonder in te gaan. Daarbij zal uitvoerig aandacht worden geschonken aan de opbouw en systematiek van de bouwregelgeving in relatie tot het voorliggende wetsvoorstel, waarbij ook de verantwoordelijkverdeling aan de orde komt. Tevens zal daarbij worden ingegaan op de belangrijkste vragen en opmerkingen uit het nader verslag en op de overige door de leden van de fracties gemaakte opmerkingen en gestelde vragen.

2. Toelichting op de bouwregelgeving

2.1 Samenstelling en opbouw van de bouwregelgeving

De Woningwet omvat voorschriften van volkshuisvestelijke aard (het wonen) en voorschriften over «het bouwen». Het bouwen is gereguleerd in wat wel genoemd wordt «de bouwparagraaf van de Woningwet». Het

gaat hier primair om de eerste vier hoofdstukken en afdeling 2 van hoofdstuk 6 van de Woningwet. De eerste twee hoofdstukken bevatten (naast de begripsomschrijvingen van hoofdstuk 1) de basis voor de materiële bouwregelgeving. Zo bevat artikel 2 de grondslag voor het Bouwbesluit 2003, artikel 8 de grondslag voor de gemeentelijke bouwverordening en artikel 12 de grondslag voor de gemeentelijke welstandsnota. Het betreft hier de materiële bouwregelgeving waaraan onder meer in het kader van de bouwvergunning wordt getoetst (daarnaast wordt getoetst aan het bestemmingsplan). In hoofdstuk III van de Woningwet zijn de aanschrijvingsbepalingen opgenomen. Deze zijn met name gericht op de naleving van de voorschriften voor bestaande bouwwerken (ook na de verlening van een bouwvergunning en het bouwen van een bouwwerk moeten bouwwerken immers gedurende de verdere levensloop aan de eisen voor bestaande bouwwerken blijven voldoen). In hoofdstuk IV zijn de bepalingen met betrekking tot het bouwvergunningstelsel voor nieuw te bouwen bouwwerken opgenomen. Hoofdstuk VI tenslotte bevat de overige bepalingen met betrekking tot het toezicht op de naleving en de verdere handhaving.

Met klem wil ik benadrukken dat het voorliggende wetsvoorstel geen wijzigingen aanbrengt in de materiële bouwregelgeving die krachtens de Woningwet is gegeven (de in het Bouwbesluit 2003 opgenomen eisen). Dit wetsvoorstel voegt geen nieuwe materiële regels toe en evenmin worden materiële voorschriften geschrapt. De voorschriften die gelden voor bestaande bouwwerken en nieuw te bouwen bouwwerken blijven ongewijzigd. Er ontstaat dus geen «overkill» aan nieuwe regels, regels worden niet onduidelijker en er is ook geen sprake van een toenemende inbreuk op de persoonlijke levenssfeer door die regels; die beeldvorming is echt onjuist. De zorg dat door het wetsvoorstel sprake zou zijn van tal van nieuwe regels die de burger ook nog eens moet kennen wordt mogelijk ingegeven door de soms wel gehoorde opvatting dat de materiële bouwvoorschriften geen algemeen verbindende werking zouden hebben maar slechts instructievoorschriften voor de overheid zouden zijn en dat deze als gevolg van dit wetsvoorstel nu ineens een algemeen verbindende werking voor burgers zouden krijgen. Deze opvatting is echter niet juist. Uit de systematiek van de Woningwet, in het bijzonder artikel 4 van de Woningwet en ook het ontheffingenstelsel van de artikelen 6 en 7 volgt het algemeen verbindend karakter van de bouwvoorschriften (waaraan de overheid tevens toetst bij de bouwvergunningverlening). Uit de Woningwet kan ook niet worden afgeleid dat het uitsluitend om instructievoorschriften zou gaan. De eerdergenoemde zienswijze, indien juist, zou ertoe leiden dat er na ontvangst van de bouwvergunning geen enkele regel meer hoeft te worden nageleefd (tenzij een aanschrijving wordt ontvangen). Het moge duidelijk zijn dat een dergelijke zienswijze juridisch niet houdbaar is en ook maatschappelijk gezien ongewenste gevolgen zou hebben.

Het voorliggende wetsvoorstel leidt tot meer helderheid over de rol- en taakverdeling tussen overheid en burger en verduidelijkt het belang van naleving van die regels door burgers en ondernemers zelf. De aanschrijfartikelen uit de Woningwet zijn vanwege hun complexiteit slecht uitvoerbaar en ook «dubbelop» ten opzichte van een bestuursdwang- of dwangsombesluit op grond van de Awb. Door de aanschrijfartikelen te schrappen wordt bereikt dat de generieke bestuurlijke handhavingsinstrumenten (bestuursdwang en last onder dwangsom), zoals geregeld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), beter toepasbaar worden. De handhaafbaarheid van de regelgeving zal daardoor verbeteren. In samenhang met de voorgestelde plicht voor gemeenten om handhavingsbeleidsvoornemens op te stellen, ontstaan de condities voor gemeenten om actiever toe te zien op de naleving en indien nodig over te gaan tot

verdere handhaving. De harmonisatie met de Awb sluit ook beter aan bij de handhaving van het milieu- en ruimtelijke ordeningsrecht, waardoor een meer gemeenschappelijk kader voor de handhaving van de VROM-regelgeving ontstaat.

Om goed te kunnen aangeven hoe de wijzigingen in de handhavingssystematiek uitwerken moet onderscheid gemaakt worden tussen het stelsel dat in hoofdstuk III is opgenomen voor bestaande bouw en het stelsel dat in hoofdstuk IV van de Woningwet is opgenomen voor nieuwbouw.

2.2 Bestaande bouw

Hoofdstuk III van de Woningwet bevat als gezegd de bepalingen gericht op naleving van de voorschriften voor bestaande bouwwerken. Hierin zijn het aanschrijfinstrumentarium en bepalingen inzake het onbewoonbaarverklaren van woningen opgenomen. De naleving van de materiële bouwregelgeving voor bestaande bouwwerken (Bouwbesluit 2003, bouwverordening en welstandsnota) kan in eerste instantie alleen via dit instrumentarium afdwongen worden. Pas indien geen gevolg wordt gegeven aan een aanschrijving naar aanleiding van een overtreding kan worden overgegaan tot verdere bestuursrechtelijke handhaving (te weten het voorbereiden, nemen en uitvoeren van een bestuursdwangbesluit of dwangsbesluit in de zin van de Awb).

Ten tijde van de totstandkoming van het aanschrijfinstrumentarium was de keuze voor dat instrumentarium een legitieme. Enerzijds vanwege de toenmalige aard van de bouwvoorschriften en anderzijds omdat de Awb nog niet tot stand was gekomen. De materiële bouwregels waren allemaal opgenomen in de bouwverordening en veelal functioneel van aard. De vereisten waren dus veelal niet in de vorm van geobjectiveerde prestatie-eisen vastgelegd maar vaak vatbaar voor interpretatie. Bovendien konden de regels per gemeente verschillen. De toegevoegde waarde van het aanschrijfinstrumentarium was dat bij het overtreeden van een regel eerst een aanschrijving gegeven moest worden waarin de overtreden regel werd vertaald in een concreet voorgeschreven voorziening die getroffen moest worden om aan de overtreding een eind te maken. De functionele eis werd dus in de aanschrijving vertaald in een concrete maatregel die uitgevoerd moest worden. Zoals ik reeds heb aangegeven in de nota naar aanleiding van het verslag brengt zo'n systeem met een aanschrijfinstrument als nadeel met zich mee dat, in geval van niet-naleving, eerst na een aanschrijving sprake is van niet-naleving waartegen ook kan worden opgetreden. Een zelfstandige naleving van regels wordt hiermee bepaald niet gestimuleerd. Beweerd kan worden dat zelfs het tegendeel waar is. Het vigerende stelsel gaat uit van een groot vertrouwen in een alwetende overheid die op het juiste moment met regelgeving strijdige en ook gevaarlijke situaties ontdekt en dan adequaat via een aanschrijving de nodige maatregelen vordert. Zolang er niet wordt aangeschreven kan de overtreding ongestraft voortduren. Tegen het niet naleven van de regels kan eerst met een bestuursdwangbesluit of dwangsbesluit worden opgetreden na een voorafgaande Woningwetaanschrijving. Sanctionering is in dat stelsel pas aan de orde op het moment dat een gegeven aanschrijving niet is opgevolgd. Er moet dan sprake zijn van twee achtereenvolgende overtredingen: in eerste instantie is sprake van niet-naleving van een bouwvoorschrift en in tweede instantie wordt geen gevolg gegeven aan een aanschrijving.

Met de komst van het Bouwbesluit in 1992 en de introductie van de Awb kan gesteld worden dat het aanschrijfinstrumentarium een volledig overbodige tussenstap en anachronisme is geworden, dat zelfs een belemme-

ring vormt voor een toereikende handhaving. In het Bouwbesluit 2003 zijn de eerdere functionele eisen immers nagenoeg allemaal vertaald in een prestatie-eis en wordt een geobjectiveerde bepalingmethode (NEN-norm) aangewezen waarmee met precisie op verantwoorde wijze kan worden bepaald of aan de grenswaarde in de prestatie-eis wordt voldaan. Dat betekent dat er geen sprake meer is van een vage normstelling en dat dus ook de concrete vertaling die bij een aanschrijving plaatsvindt vrijwel niet meer aan de orde is. Het schrappen van de aanschrijffartikelen uit de Woningwet waardoor de voorschriften uit het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening geheel conform de Awb kunnen worden gehandhaafd, zoals ook met de overige VROM-regelgeving en in andere beleidssectoren het geval is, is dan ook een voor de hand liggende en verantwoorde keuze. De Awb biedt ook eenzelfde mate van rechtsbescherming voor een burger. In een bestuursdwangbesluit of dwangsbesluit op grond van de Awb moet immers, evenals in de Woningwet-aanschrijving, concreet worden aangegeven welk voorschrift wordt overtreden (artikel 5:25, vierde lid, en artikel 5:32 Awb) en wordt in beginsel een termijn gegund waarbinnen men zelf aan de overtreding een eind kan maken. Dat is dus niet anders dan bij een aanschrijving op grond van de Woningwet. Ook verplicht artikel 4:8 van de Awb ertoe om, alvorens een handhavingsbesluit te nemen, belanghebbenden eerst de gelegenheid te bieden hun zienswijzen kenbaar te maken. Vanuit een oogpunt van rechtszekerheid en rechtswaarborgen kan de keuze voor een harmonisatie van de handhavings-systematiek door deze geheel onder de werking van de Awb te brengen goed worden verdedigd.

Met het voorgaande wil ik benadrukken dat met het generieke handhavingsinstrumentarium uit de Gemeentewet en de Awb, alsmede met de generieke op grond van de Awb geldende voorwaarden voor het nemen van besluiten, ruimschoots wordt voorzien in de nodige rechtswaarborgen en dat het schrappen van de aanschrijffartikelen uit de Woningwet dus niet leidt tot vermindering van de rechtsbescherming.

Het generieke handhavingsinstrumentarium van de Awb is ontwikkeld als het algemene recht voor de bestuursrechtelijke handhaving van wetten als de Woningwet. Dit handhavingsinstrumentarium wordt ook op andere terreinen van het bestuursrecht toegepast. Ik ben van mening dat alleen met het oog op bijzondere omstandigheden afwijkingen van dit algemene instrumentarium bij bijzondere wetgeving te rechtvaardigen zijn. Wat de bouwregelgeving in zijn algemeenheid betreft kan niet gesteld worden dat dergelijke omstandigheden zich hierbij voordoen. Ook indien de situatie zich voordoet – zoals door de leden van de fractie van de PvdA naar voren is gebracht – dat eigenaren van een bouwwerk er niet van op de hoogte zijn dat niet voldaan wordt aan bepaalde voorschriften, wordt op grond van de handhavingsbepalingen van de Awb (spoedeisende situaties uitgezonderd) eerst de gelegenheid gegeven zelf de nodige maatregelen te treffen. Aanvullende bepalingen in de Woningwet zijn overbodig en niet meer van deze tijd en scheppen eerder verwarring en een belemmering voor de handhaving. Ik hecht er daarom aan het bijzondere handhavingsinstrumentarium uit hoofdstuk III van de Woningwet te schrappen en zoveel mogelijk aan te sluiten bij het generieke instrumentarium uit de Gemeentewet en de Awb.

Bovendien geldt dat een bouwwerk niet zo maar in strijd is met het Bouwbesluit 2003. Gelet op het minimumniveau van de voorschriften voor bestaande bouwwerken betekent dat er sprake is van een uiterst bedenkelijk kwaliteitsniveau indien de staat van een bouwwerk strijdig is met de voorschriften. Ik wil het beeld wegnemen dat het Bouwbesluit 2003 vol zou staan met allerlei gedetailleerde onzineisen die diep ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van mensen. Voor bestaande bouwwerken gelden er uitsluitend voorschriften die een minimaal aanvaardbaar

kwaliteitsniveau voorschrijven op het punt van veiligheid en gezondheid en enkele relevante aspecten van bruikbaarheid.

Voor bestaande woningen komt het (samengevat en kort weergegeven) neer op voorschriften met betrekking tot de volgende onderwerpen:

- constructieve veiligheid (een woning mag niet instorten of verzakken);
- brandveiligheid (bij brand moet de woning veilig kunnen worden ontlucht);
- vloerafscheiding (leuning en hekwerk bij trappen en balkons);
- luchtkwaliteit (ventilatiemogelijkheid en mogelijkheid voor afvoer van verbrandingsgassen);
- waterdichtheid (daken en muren moeten waterdicht zijn);
- daglicht (in bewoonde ruimten moet daglicht zijn);
- water, gas elektra en rioolinstallaties (er moet een veilige voorziening aanwezig zijn voor gas, water, elektra en riolering, die aangesloten kan worden op het (distributie)net).

Ook voor niet deskundigen (gewone burgers) moet het doorgaans niet al te moeilijk zijn om vast te stellen dat een bouwwerk niet aan deze minimale eisen voldoet (te denken valt aan bijvoorbeeld daklekkage, vallende dakpannen of stenen, ernstige scheurwerking in muren, kozijnen zonder ramen, schuinlopende of verende vloeren, een verstopte rioolafvoer, een verstopte regenafvoer of een balkon zonder hekwerk). Ik kom hier later nog op terug.

Ook de in het Bouwbesluit 2003 vervatte regeling voor gelijkwaardigheid vormt, anders dan de leden van de PvdA-fractie wellicht menen, geen beletsel voor een adequate bestuursrechtelijke handhaving conform de Awb maar biedt uit het oogpunt van rechtszekerheid juist extra waarborgen voor een gebouweigenaar. De systematiek van de regeling voor gelijkwaardigheid komt er namelijk op neer dat, indien eenmaal is vastgesteld dat niet wordt voldaan aan de in het Bouwbesluit 2003 voorgescreven grenswaarde in de prestatie-eis, er nog geen sprake behoeft te zijn van een overtreding van dat besluit. In het kader van de regeling voor gelijkwaardigheid moet altijd bezien worden of in een bepaalde situatie niet op een andere manier toch een met de prestatie-eis beoogd kwaliteitsniveau wordt bereikt (bijvoorbeeld indien de situatie zodanig is dat toch een zelfde mate van veiligheid wordt bereikt). Binnen de normering van het Bouwbesluit 2003 zijn er dus alternatieve oplossingen toegestaan die een gelijkwaardig kwaliteitsniveau bereiken. Alvorens het college van burgemeester en wethouders tot handhaving over kan gaan dient dus eerst te zijn vastgesteld dat ook niet op andersoortige wijze sprake is van een gelijkwaardig kwaliteitsniveau.

De noodzaak voor de vereenvoudiging en het op de Awb laten aansluiten van de handhavingssystematiek voor bestaande bouwwerken vloeit in de eerste plaats voort uit de complexe opzet van het aanschrijfinstrumentarium. De urgentie van deze aanpassing zou immers minder zijn indien het aanschrijfinstrumentarium goed en eenvoudig toepasbaar zou zijn en geen overlap met de Awb zou hebben. Het tegendeel is evenwel waar. Het is een veel gehoorde klacht uit de gemeentelijke praktijk dat vanwege de enorme complexiteit van het aanschrijfinstrumentarium een goede naleving en handhaving worden belemmerd. Er valt veel af te dingen op de wijze waarop gemeenten in het verleden soms invulling hebben gegeven aan hun handhavingstaak op het terrein van de bouwregelgeving. Toch kan niet ontkend worden dat de handhavingssystematiek zoals die toepasbaar is op bestaande bouwwerken en is neergelegd in hoofdstuk III van de Woningwet, onnodig omslachtig is, veelal in de weg staat aan een adequate en effectieve handhaving en om die redenen dringend aanpassing behoeft.

Het wetsvoorstel brengt een vereenvoudiging van de handhavingssystematiek en een harmonisatie daarvan met de Awb met zich mee. Daardoor kunnen de voorschriften uit het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening voor bestaande bouwwerken, zonder de (overbodige) tussenstap van een Woningwet-aanschrijving worden gehandhaafd met toepassing van het generieke instrumentarium uit de Gemeentewet en de Awb. Bijzonder handhavinginstrumentarium in de Woningwet blijft dus zoveel mogelijk achterwege. Deze vereenvoudiging en harmonisatie van de handhavingssystematiek leidt er bovendien toe dat circa 25 artikelen uit de Woningwet kunnen worden geschrapt.

Er is slechts een tweetal specifieke situaties waarvoor in de Woningwet een aanschrijfinstrument gehandhaafd blijft. In het geval er – conform de vigerende Woningwet – een noodzaak bestaat om in een bijzonder geval ten aanzien van een bestaand bouwwerk een aanvullende voorziening te eisen, die ligt boven het kwaliteitsniveau van de in het Bouwbesluit 2003 opgenomen eisen voor bestaande bouwwerken, blijft het bestaande principe van het aanschrijven overeenkomstig de systematiek van de huidige Woningwet bestaan. In dat geval kan ingevolge het voorgestelde nieuwe artikel 13 van die wet eerst een daartoe strekkende verplichting worden opgelegd, waarvan de naleving kan worden afgedwongen met een bestuursdwangbesluit of een dwangsbesluit (dat zou immers zonder die voorafgaande aanschrijving niet mogelijk zijn). Dat systeem blijft ook bestaan voor het welstandsvereiste dat van toepassing is op bestaande bouwwerken. Met als basis het met de (eerste) nota van wijziging naar aanleiding van de kritiek van de leden van diverse fracties op de eerder voorgestelde regeling inzake welstand in het wetsvoorstel opgenomen artikel 13a van de Woningwet, kan hiertoe een verplichting worden opgelegd.

Naast de genoemde complexiteit en overbodigheid van het aanschrijfinstrumentarium is een tweede reden voor het schrappen van het aanschrijfinstrumentarium gelegen in mijn politiek-bestuurlijke oordeel inzake de gewenste verheldering van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de overheid en degene die een bouwwerk in eigendom heeft of beheert. Van het nieuw voorgestelde stelsel gaat, door de verduidelijking van ieders rol en door het geheel conform de Awb gaan handhaven van de bouwregelgeving, een krachtiger bindend effect uit van de voorschriften uit het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening. Er kan immers direct tegen een overtreding worden opgetreden door middel van het voorbereiden, nemen en uitvoeren van een handhavingsbesluit, zonder dat nog een voorafgaande Woningwetaanschrijving is vereist. Daarmee wordt vanuit de Woningwet nadrukkelijker geappelleerd aan de eigen verantwoordelijkheid. Het niet naleven van de bouwvoorschriften vormt door de vereenvoudigde systematiek een overtreding waartegen op de normale wijze kan worden opgetreden. In het handhavingsbesluit dient (evenals in een Woningwetaanschrijving) de overtreding concreet te worden aangeduid en dient een termijn te worden gesteld waarbinnen de overtreding kan worden beëindigd. Ook vanuit het oogpunt van de veiligheid en de gezondheid die de bouwregelgeving beoogt te waarborgen, vind ik de keuze voor een systematiek waarin een duidelijker en krachtiger bindend effect uitgaat van de voorschriften alleszins noodzakelijk.

Diverse incidenten hebben aangetoond dat het bewustzijn met betrekking tot de naleving van de regelgeving dringend moet verbeteren. Het niet voldoen aan de regels voor bestaande bouwwerken kan tot gevolg hebben dat er vanuit het oogpunt van veiligheid en gezondheid al snel een uiterst bedenkelijke situatie ontstaat. Dit hangt samen met het minimum kwaliteitsniveau dat het Bouwbesluit (2003) voorschrijft voor bestaande bouwwerken en dat uitsluitend aspecten van veiligheid,

gezondheid en enkele relevante aspecten van bruikbaarheid betreft. Tegen het niet voldoen aan die heel basale eisen dient mede met het oog op gebruikers van bouwwerken en omwonenden effectief en adequaat opgetreden te kunnen worden. Daarvoor is het wel nodig dat uit het wettelijk systeem ondubbelzinnig de eis voortvloeit dat men zich aan de voorschriften moet houden. Daarmee verandert dus de bestaande situatie waarin men kennelijk nogal eens meent eenvoudig en zorgeloos de essentiële regels op het punt van (brand)veiligheid te kunnen negeren waardoor groot gevaar voor anderen kan ontstaan.

Ik wil overigens niet de indruk hebben gewekt dat met het voorliggende wetsvoorstel de ramp in Volendam voorkomen had kunnen worden. Dankzij het wetsvoorstel zal echter wel voorzien worden in een sterkere prikkel voor zelfstandige naleving van voorschriften die ook vandaag de dag reeds nageleefd moeten worden, omdat een ondernemer of gebouweigenaar na de wetswijziging op een meer directe wijze wordt aangesproken om minimaal aan de eisen voor bestaande bouwwerken te voldoen. Het betreft hier de eisen met betrekking tot de staat van een bouwwerk van het Bouwbesluit 2003 (gericht tot de eigenaar van het bouwwerk) en de eisen met betrekking tot een veilig gebruik van bouwwerken (gericht tot de (hoofd)gebruiker of de exploitant). Voor een verduidelijking van de voorgestelde wijziging in de handhavingssystematiek en de beoogde werking daarvan wil ik nog de vergelijking maken met het plegen van een diefstal (overigens zonder daarmee enige kwalificatie te willen geven aan een persoon die de bouwvoorschriften niet naleeft, het gaat in het gegeven voorbeeld uitsluitend om de werking van de systematiek). Als de inbreker eerst bij iedere diefstal via een aanschrijving de gelegenheid moet worden gegeven om de gestolen zaak binnen drie weken aan de rechtmatige eigenaar terug te geven en er pas sanctiëring kan plaatsvinden als deze opdracht niet wordt nagekomen, ontbreekt er een cruciale prikkel voor spontane naleving. Je kunt zelfs betogen dat een zodanige inrichting van het systeem ook uitnodigt om de regel te overtreden. Net als een diefstal zal ook het niet naleven van belangrijke bouwregels veelal doelbewust uit winstbejag plaatsvinden. De betreffende maatregelen vergen immers veelal een investering die in de praktijk liever nog wel eens zo lang mogelijk wordt uitgesteld dan wel achterwege wordt gelaten. In de handhavingssystematiek zoals die wordt voorgesteld, wordt de verantwoordelijkheid voor de naleving nadrukkelijk gelegd bij degene voor wie de regel is bestemd, namelijk de gebouweigenaar of de gebruiker-exploitant. Dat is in mijn ogen noodzakelijk en volkomen terecht.

Ten aanzien van de opmerkingen van de leden van diverse fracties met de strekking dat een overtreder van bouwregelgeving met dit wetsvoorstel gelijk tot delinquent wordt verklaard, dat van een «overkill» aan sancties en een groei van strafbare feiten sprake zal zijn en dat dit wetsvoorstel zal leiden tot een enorme hoeveelheid gedoogsituaties, wil ik het volgende opmerken. In het voorgaande is al toegelicht dat ook vandaag de dag niet-naleving van de bouwvoorschriften een overtreding vormt, zij het dat daartegen eerst met bestuursrechtelijke handhaving (bestuursdwangbesluit of dwangsombesluit) dan wel met strafrechtelijke sanctiëring (boete, hechtenis) kan worden opgetreden na een voorafgaande Woningwet-aanschrijving. Het is dus niet zo dat ingevolge de wetswijziging allerlei vormen van niet-naleving nu opeens, en voor het eerst, een (strafbare) overtreding zouden gaan vormen. Het wetsvoorstel brengt op dit punt geen verandering maar leidt er enkel toe dat verduidelijkt wordt dat degene die een bouwwerk in eigendom heeft, beheert of gebruikt, zich aan bepaalde regels moet houden en dat de handhaving van de voorschriften eenvoudiger, op een met de Awb geharmoniseerde wijze, gaat plaatsvinden. Verder is pas sprake van een

gedoogsituatie als de overheid van een overtreding kennis draagt en daartegen niet handhavend optreedt. Hoewel met het wetsvoorstel een actiever toezicht op de naleving wordt beoogd, kan ik me niet voorstellen dat er plotseling sprake zal zijn van een soort heksenjacht op bestaande of nieuwe overtredingen. Gemeenten zullen prioriteiten moeten stellen bij het toezicht op de naleving en daarbij naar verwachting prioriteit leggen bij risicovolle gebouwen. Dat het voorliggende wetsvoorstel zou leiden tot een toename van overtredingen en gedoogsituaties kan ik derhalve niet onderkennen.

In aansluiting hierop merk ik over de strafrechtelijke handhaving het volgende op.

In zijn algemeenheid wordt van de strafrechtelijke sanctiemogelijkheid op het terrein van het ruimtelijke bestuursrecht en de bouwregelgeving een uitermate terughoudend gebruik gemaakt. Dat houdt verband met het feit dat strafrechtelijke sanctionering veelal wordt gezien als een ultimatum remedium en dat breed aanvaard is dat bestuursrechtelijke handhaving in het algemeen de voorkeur verdient. Daarbij speelt ook mee dat met strafrechtelijke sanctionering een overtreding niet altijd ongedaan gemaakt kan worden en dat het strafrecht, met uitzondering van de Wet op de economische delicten, vooral is gericht op bestraffing van de dader van een strafbaar feit. De bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen (bestuursdwang en last onder dwangsom) zijn echter primair gericht op het ongedaan maken van een overtreding. Zeker ten aanzien van illegale bouwactiviteiten, waarbij als sanctie de afbraak wordt gevorderd, wordt een bestuursrechtelijke sanctie overigens wel degelijk ervaren als een straf en wordt de oplegging van een strafrechtelijke sanctie daarnaast in de regel als een te zwaar middel beschouwd. De strafrechter zal bij het bepalen van de strafmaat vaak rekening houden met eventuele bestuursrechtelijke sanctionering die heeft plaatsgevonden. Het is niet de bedoeling de hier beschreven praktijk met het voorliggende wetsvoorstel te wijzigen. Ik onderschrijf volledig dat strafrechtelijke handhaving in het algemeen niet het primaat heeft en dat bestuursrechtelijke sanctionering veelal de voorkeur verdient. Dit geldt zeker ten aanzien van overtredingen waarbij in alle redelijkheid geen verwijten aan de overtreder gemaakt kunnen worden. Dat neemt niet weg dat bij verwijtbare overtredingen die niet meer ongedaan gemaakt kunnen worden of bij delicten waarbij sprake is geweest van ernstige gevolgen of waarbij de rechtsorde in ernstige mate is geschokt, het strafrecht goede mogelijkheden kan bieden en om die reden ook niet kan worden gemist.

Zoals al aangegeven kunnen zich vandaag de dag in het kader van de vigerende Woningwet buitengewoon ernstige situaties voordoen, waarbij wel sprake is van een overtreding maar nog niet van een overtreding waartegen al kan worden opgetreden met een bestuursrechtelijke of strafrechtelijke sanctie, om de enkele reden dat er nog geen Woningwetaanschrijving is uitgegaan. Zeker bij bijeenkomstgebouwen rust op de gebouweigenaar en de exploitant een grote verantwoordelijkheid voor bezoekers en gebruikers. Maar ook voor woningen geldt naar mijn mening dat de eigenaar zorg moet dragen voor een veilige situatie, zowel voor de bewoners zelf als voor omwonenden (denk bijvoorbeeld aan geknutsel met gas- en elektraleidingen en andere situaties waarin brand- of ontploffingsgevaar optreedt). Ik vind het daarom niet bruikbaar om, zoals door de leden van de PvdA-fractie is voorgesteld, onderscheid te maken tussen een eigenaar die zelf met zijn gezinsleden een woning bewoont en de eigenaar die een woning verhuurt. Ter wille van de veiligheid en gezondheid van alle genoemde personen meen ik dat iedere eigenaar en gebruiker zijn verantwoordelijkheid moet nemen en dat bij verwijtbare tekortkomingen sanctionering mogelijk moet zijn.

In zijn algemeenheid geldt daarbij dat er zich altijd en overal overtredingen kunnen voordoen die niet worden opgemerkt door de overheid of, indien wél opgemerkt, waartegen niet handhavend wordt opgetreden. Dat geldt voor de bouwregelgeving net zo goed als voor bijvoorbeeld snelheidsovertredingen op de snelweg. Het feit dat dergelijke overtredingen niet altijd worden opgemerkt of dat daar niet altijd tegen wordt opgetreden, betekent uiteraard nog niet dat de regel niet goed zou zijn of geschrapt moet worden dan wel, zoals in dit verband, dat een overtreding niet op een meer gebruikelijke en directe wijze kan worden aangepakt.

Er kan in geval van overtredingen voortaan dus op de gebruikelijke wijze, geheel conform de Awb, worden opgetreden, indien nodig. Voor alle duidelijkheid zij herhaald dat het niet naleven van de bouwregelgeving ook vandaag de dag al evenzoveel overtredingen inhoudt. Het verschil is dat ingevolge het wetsvoorstel niet steeds een Woningwet-aanschrijving is vereist voordat tegen die overtredingen met een handhavingsbesluit kan worden opgetreden. Het wetsvoorstel leidt er dus niet toe dat in al die gevallen er nu opeens sprake zou zijn van een overtreding; dat zijn ze namelijk al. Het worden alleen overtredingen waartegen gemeenten op de normale wijze, met toepassing van de Awb, kunnen optreden. Dat is een enorm winstpunt vergeleken met de huidige situatie en essentieel voor een adequate handhaving door gemeenten.

2.3 Nieuwbouw

Het handhavingstelsel voor het (ver)bouwen van bouwwerken is opgenomen in hoofdstuk IV van de Woningwet. Centraal in dit stelsel staat de verbodsbepaling van artikel 40, eerste lid, waarin als hoofdregel is opgenomen dat het verboden is om te bouwen zonder of in afwijking van een bouwvergunning. Gezien een aantal opmerkingen dat is gemaakt in het nader verslag, merk ik voor de duidelijkheid op dat de verbodsbepaling en handhavingssystematiek van artikel 40 op dit moment al aansluit bij de door het wetsvoorstel voorgestelde systematiek voor de handhaving van de voorschriften voor bestaande bouwwerken. Dat wil zeggen dat zonder verdere Woningwetaanschrijving op de in de Awb geregelde wijze met een handhavingsbesluit kan worden opgetreden tegen een overtreding. In artikel 43, eerste lid, van de Woningwet, waarin het bouwvergunningsvrije bouwen wordt geregeld, is een uitzondering opgenomen op die hoofdregel van artikel 40. Voor bouwen dat behoort tot het normale onderhoud, bouwen ter uitvoering van een aanschrijving en bouwen dat bij algemene maatregel van bestuur is aangewezen als van beperkte betekenis, geldt geen bouwvergunningplicht tenzij het bouwen plaatsvindt in, op, aan of bij een monument of een door het Rijk aangewezen beschermd stads- of dorpsgezicht (zie het tweede lid van artikel 43). Dat bouwen is met andere woorden bouwvergunningsvrij.

Zoals blijkt uit artikel 44 kent de Woningwet een tweetal bouwvergunningvarianten en daarnaast een categorie bouwvergunningsvrij bouwen. Bij de – reguliere – bouwvergunningsprocedure vindt een volledige preventieve toetsing plaats aan alle aspecten van het Bouwbesluit 2003, de bouwverordening, de welstandsnota en het bestemmingsplan. Verder wordt beoordeeld of een monumentenvergunning is vereist. Bij de lichte-bouwvergunningsprocedure is die preventieve toetsing beperkt. Naast het bestemmingsplan, de welstandsnota en het monumentenvergunningvereiste, wordt slechts getoetst aan die voorschriften van het Bouwbesluit 2003 die betrekking hebben op de constructieve veiligheid; ten aanzien van de bouwverordening wordt slechts getoetst aan de stedenbouwkundige voorschriften. Aan de overige voorschriften van het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening wordt in het kader van een lichte-bouwvergunning derhalve niet getoetst. Krachtens artikel 4 van de Woningwet moet echter bij het bouwen, dus ook bij het licht-bouwvergunningplicht-

tige bouwen, aan alle voorschriften van het Bouwbesluit 2003 voor nieuw te bouwen bouwwerken worden voldaan. Ook indien dat voorschriften zijn waaraan bij de lichte-bouwvergunningverlening niet is getoetst. Hoewel er in het kader van de lichte-bouwvergunningsprocedure dus niet vooraf aan die voorschriften van het Bouwbesluit 2003 wordt getoetst, rust op degene die bouwt wel de verplichting om ook aan die regels te voldoen. Hetzelfde geldt voor het bouwvergunningsvrije bouwen. Daarbij vindt in het geheel geen preventieve toetsing plaats. Echter ook in deze gevallen zijn de voorschriften voor nieuw te bouwen bouwwerken uit het Bouwbesluit 2003 krachtens artikel 4 van de Woningwet van toepassing op dat bouwen en rust op de degene die bouwt de plicht om hieraan te voldoen. Dit geldt reeds sinds 1992 toen de categorie bouwvergunningsvrije bouwwerken in de Woningwet werd geïntroduceerd. Ook voor de toen geïntroduceerde categorie meldingsplichtige bouwwerken, die in 2003 deels bouwvergunningsvrij en deels onder de lichte- bouwvergunning werd gebracht, was duidelijk dat dat bouwen moest voldoen aan het Bouwbesluit (2003) zonder dat zulks voorafgaand werd getoetst in het kader van de meldingsprocedure.

Ik wil met het voorgaande verduidelijken dat al meer dan twaalf jaar gewerkt wordt met een stelsel waarin de nieuwbouwvoorschriften van het Bouwbesluit (2003) een algemeen verbindende werking hebben. Het is dus geen noviteit dat deze nieuwbouwvoorschriften algemeen verbindend zijn voor de burger en het bedrijfsleven. Uit de bestaande praktijk zijn mij geen problemen met die algemene verbindendheid en de naleving bekend. Het goede functioneren van het stelsel is zelfs aanleiding geweest om in 2003 een ruime categorie licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken te introduceren en de categorie bouwvergunningsvrije bouwwerken te verruimen.

Gebleken is wel dat de verhouding tussen artikel 4 van de Woningwet – waarin het vereiste is opgenomen dat al het bouwen moet voldoen aan de op dat bouwen van toepassing zijnde voorschriften uit het Bouwbesluit 2003 – en artikel 40 van die wet – dat de bouwvergunningplicht regelt – in de praktijk vraagtekens oproept. Dit speelt met name in gevallen waarin de bouwvoorschriften en de bouwvergunning met elkaar in strijd zijn en is mede het gevolg van het ontbreken van een regeling van deze verhouding in de huidige Woningwet. In de jurisprudentie die is ontstaan over deze verhouding komt naar voren dat, in een situatie waarin er gebouwd is overeenkomstig een bouwvergunning die in strijd is met de nieuwbouwvoorschriften uit het Bouwbesluit 2003, de bouwvergunning prevaleert en de betreffende voorschriften van het Bouwbesluit 2003 niet behoeven te worden nageleefd (zie de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 11 januari 2001, gepubliceerd in Bouwrecht 2001, blz. 507 en de Gemeentestem 7144.5, en naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 4 december 2002, gepubliceerd in Bouwrecht 2003, blz. 408).

Gevolg van die uitspraken is derhalve dat in geval van een bouwvergunning die strijdig is met nieuwbouwvoorschriften van het Bouwbesluit 2003, gebouwd kan worden in strijd met die voorschriften. Wel geldt in die gevallen de ondergrens van het Bouwbesluit 2003, te weten de voorschriften die gelden voor bestaande bouwwerken. De bouwvergunning kan er niet toe leiden dat zelfs in strijd met die voorschriften voor bestaande bouw mag worden gebouwd.

Toch wordt het als onbevredigend ervaren dat er – alleen vanwege de afgifte van een met de nieuwbouwvoorschriften strijdige bouwvergunning – straffeloos kan worden gebouwd in strijd met de nieuwbouwvoorschriften. Temeer daar de verantwoordelijkheid voor de juistheid van een bouwvergunning niet uitsluitend bij de gemeente kan worden gelegd. Bedacht moet worden dat de bouwvergunning een zogenoemde gebonden beschik-

king is, die alleen op aanvraag kan (en moet) worden verleend, indien aan de wettelijke gronden wordt voldaan. Het karakter van de vergunning is daarbij in feite niets anders dan een goedkeuringsstempel op het ingediende bouwplan. Gebreken of hiaten in een verleende vergunning zijn dan ook in de eerste plaats afkomstig van gebreken of hiaten in de aanvraag.

Alvorens in dit verband in te gaan op de met de tweede nota van wijziging voorgestelde aanpassingen, wil ik eerst nog dieper ingaan op de bezwaren en kritiek van de leden van diverse fracties tegen de aanvankelijk in het wetsvoorstel opgenomen opzet. Dit kan mogelijk bijdragen aan een verbeterd inzicht in aard en opzet van de bouwregelgeving. Deze leden hebben gewezen op de schijnzekerheid die een bouwvergunning nog zou bieden, vraagtekens geplaatst bij het functioneren van gemeenten en gewezen op de ingewikkeldheid van de bouwvoorschriften met een verwijzing naar NEN-normen. Deze leden hebben zich afgevraagd of van een eenvoudige huiseigenaar kan worden verwacht dat deze de voorschriften allemaal kent terwijl gemeenten zelf de bouwvoorschriften al niet kunnen begrijpen, bestemmingsplannen niet tijdig kunnen actualiseren en niet in staat zijn binnen vier weken te beoordelen of een aanvraag om bouwvergunning volledig is. Door de leden van de fractie van de PvdA is in dat verband ook voorgesteld om alleen aan de aspecten met betrekking tot veiligheid en gezondheid rechtstreekse werking te geven (bedoeld zal zijn: voor die aspecten het aanschrijvingsvereiste te laten vervallen). Ik zal hier in het navolgende op ingaan.

Bouwregelgeving bestaat reeds meer dan 100 jaar. Zowel gemeenten als de bouwpraktijk beschikken dus wel over de nodige ervaring met de toepassing daarvan. In die tijd is de regelgeving steeds verder geëvolueerd, waarbij thans voor vrijwel alle aspecten uit het Bouwbesluit 2003 prestatie-eisen bestaan en de vaststelling of aan zo'n eis wordt voldaan kan plaatsvinden met geobjectiveerde NEN-bepalingsmethoden. Het is vaak echter helemaal niet nodig, dat in het kader van een bouwaanvraag met toepassing van een dergelijke bepalingmethode gecontroleerd wordt of het bouwplan aan die regelgeving voldoet. Vaak is op een veel eenvoudiger wijze overtuigend aannemelijk te maken dat ruimschoots aan de norm wordt voldaan. De NEN-bepalingsmethoden zijn in het bijzonder bedoeld om werkelijk op het scherpst van de snede en op een wetenschappelijk verantwoorde wijze onomstotelijk vast te stellen dat aan de grenswaarde in de prestatie-eis wordt voldaan. Dit speelt eigenlijk alleen in situaties, waarin innovatief wordt gebouwd en de randen van de mogelijkheden worden opgezocht die de bouwregelgeving biedt.

Zo'n NEN-bepalingmethode is overigens niet in alle gevallen toepasbaar in de bouwvergunningprocedure. In dat verband heb ik in de nota naar aanleiding van het verslag het karakter van de bouwvergunningtoets reeds uitvoerig toegelicht. Ik heb aangegeven dat deze niet meer betreft dan een toets op aannemelijkheid dat het bouwen zal voldoen aan de bouwregelgeving. De bouwvergunning biedt daarom op onderdelen niet meer dan een redelijke zekerheid dat het bouwen zal voldoen aan de voorschriften. Uit enkele gestelde vragen en gemaakte opmerkingen leid ik af dat ik op dit punt wellicht onvoldoende duidelijk ben geweest in mijn uitleg. Het feit dat een gemeente in het kader van een bouwvergunning nooit volledige zekerheid kan geven dat het bouwen voldoet aan de regels, hangt, anders dan bijvoorbeeld de leden van de fractie van het CDA kennelijk veronderstellen, niet samen met ingewikkeldheid van de regelgeving of een gebrek aan kennis bij gemeenten. Het hangt samen met de feitelijke onmogelijkheid om ten aanzien van een aantal aspecten in de administratieve voorbereidingsfase van het bouwen een waterdichte bewijsvoering te kunnen leveren. Het gaat hier natuurlijk niet om een eis

zoals de voorgeschreven plafondhoogte. Die kan onmiskenbaar op een bouwtekening worden aangegeven en afgemeten worden op de bouwplaats. Bij andersoortige vereisten kan de bewijsvoering echter niet verder gaan dan een aannemelijk maken dat voldaan zal worden aan de regelgeving. Te denken valt bijvoorbeeld aan het waterdicht moeten zijn van een dakconstructie. Dat aan een dergelijke eis zal worden voldaan is met detailtekeningen en beoogd materiaalgebruik heel goed aannemelijk te maken in het kader van een aanvraag om bouwvergunning. Het «waterdichte» bewijs overeenkomstig de door het Bouwbesluit 2003 aangestuurde NEN-bepalingsmethode is echter de facto pas te leveren als het bouwwerk is voltooid. Er is een aantal van dergelijke eisen in het Bouwbesluit 2003 waarvoor in het kader van de bouwaanvraag, dus vóórdat het bouwwerk is gerealiseerd, om die reden geen sluitend bewijs te leveren valt dat aan die eisen zal worden voldaan. Dat komt dus niet door een gebrek aan kennis of ervaring en evenmin uit onwetendheid met betrekking tot eisen die gelden voor nieuw te bouwen bouwwerken. Niettemin geldt ten aanzien van alle eisen die aan een nieuw te bouwen bouwwerk worden gesteld, dat in het kader van een bouwaanvraag wel degelijk aannemelijk gemaakt kan en moet worden dat het bouwen aan die eisen zal voldoen. Het is aan de aanvrager van een bouwvergunning om te bepalen op welke wijze hij dat aannemelijk maakt. Dat kan, voorzover technisch mogelijk, door toepassing van de door het Bouwbesluit 2003 aangestuurde NEN-bepalingsmethode, maar ook door toepassing van een daaraan verbonden, op de praktijk toegespitste Nederlandse Praktijk Richtlijn (NPR). Ook kan gewerkt worden met een kwaliteitsverklaring of met een andere geschikte methode (te denken valt aan standaard details of eerder beproefde methoden).

Een gemeente heeft in het kader van de behandeling van de aanvraag om bouwvergunning de taak om te bezien of voor alle geldende eisen voldoende aannemelijk is gemaakt dat het bouwwerk aan die eisen zal voldoen. Daarbij is het in de eerste plaats nodig dat beoordeeld wordt of de aanvraag volledig is en in behandeling kan worden genomen. Met de eerste nota van wijziging is in het wetsvoorstel het voorstel opgenomen om het huidige artikel 47 van de Woningwet te schrappen. In dit artikel wordt thans – in aanvulling op de algemene regel uit artikel 4:5 van de Awb inzake het niet in behandeling nemen van onvolledige aanvragen – bepaald dat de beoordeling of een aanvraag om bouwvergunning volledig is, binnen vier weken na ontvangst van die aanvraag behoort plaats te vinden. Indien de aanvrager niet binnen die termijn is uitgenodigd de ontbrekende gegevens te overleggen, vervalt de mogelijkheid om de aanvraag wegens onvolledigheid niet in behandeling te nemen. Uit opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA leid ik af dat deze leden kennelijk menen dat het schrappen van artikel 47 eveneens verband houdt met de ingewikkeldheid van de bouwregelgeving en dat het om die reden voor gemeenten onmogelijk zou zijn binnen vier weken te beoordelen of een bouwaanvraag volledig is. Deze veronderstelling is onjuist en ik zal hierna de twee beweegredenen om artikel 47 te schrappen nog eens toelichten.

In de eerste plaats houdt het schrappen van artikel 47 verband met de eveneens in de (eerste) nota van wijziging opgenomen wijziging van artikel 44 van de Woningwet. Die wijziging van artikel 44 strekt ertoe in de Woningwet te verduidelijken dat de toets aan het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening inhoudt dat het aannemelijk is dat voldaan zal worden aan de voorschriften. In dat geval (en indien ook aan de overige criteria van artikel 44 wordt voldaan) moet de bouwvergunning verleend worden. Deze wijziging plaatst zowel de «bewijslast» van de aanvrager als de «toetsingslast» van de overheid in een reëel perspectief. Zoals hiervoor reeds uitgelegd houdt het feit dat sprake is van een aannemelijkheidstoets

dus geen enkel verband met de ingewikkeldheid van de bouwregelgeving, maar houdt deze wél verband met het gegeven dat in het kader van de behandeling van een aanvraag om bouwvergunning niet op alle onderdelen bewezen kan noch hoeft te worden dat het bouwvoornemen zal voldoen aan het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening. Dit noopt ertoe de tekst in artikel 44, eerste lid, van de Woningwet, waarin de weigeringsgronden voor een bouwvergunning zijn opgesomd, in overeenstemming te brengen met die reeds bestaande realiteit. Daartoe worden de weigeringsgronden in die zin aangepast dat een bouwvergunning alleen mag en moet worden geweigerd indien (onder meer) niet aanneemelijk is gemaakt dat het bouwen waarop de aanvraag betrekking heeft zal voldoen aan het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening. Een onvolledige aanvraag kan op die grond dus leiden tot een weigering van de bouwvergunning. Immers op de onderdelen waarvoor geen of onvoldoende gegevens zijn overgelegd wordt ook niet aanneemelijk gemaakt dat voldaan wordt aan de regelgeving.

Gezien deze uitgangspunten en het bestaan van een toereikende algemene regeling in de Awb voor onvolledige aanvragen is er geen reden om artikel 47 van de Woningwet te handhaven. Daarbij kom ik automatisch op de tweede beweegreden. Zoals ik al eerder heb opgemerkt vind ik dat er zwaarwegende redenen moeten zijn om in bijzondere wetgeving af te wijken van de algemene regels van de Awb. Ook op dit punt zie ik geen zwaarwegende redenen waarom in de Woningwet zelf een regeling moet worden gegeven voor het niet in behandeling nemen van een aanvraag en vind ik dus dat aangesloten moet worden op de Awb.

Zodra is vastgesteld dat de aanvraag om bouwvergunning volledig is, vindt een beoordeling plaats aan de toetsingscriteria van artikel 44 van de Woningwet. Zeker voor wat betreft het Bouwbesluit 2003 onderken ik dat een redelijk intensieve beoordeling dient plaats te vinden op alle aspecten die gecontroleerd moeten worden. Met steun van de ministeries van VROM, BZK en Justitie is hiervoor door de vereniging Bouw en Woningtoezicht Nederland een toetsingsprotocol ontworpen dat voor alle gemeenten beschikbaar is en als ondersteuning dient bij de vraag hoe diepgaand de controle op de diverse onderdelen van een bouwplan moet zijn. Daarbij staat vast dat geen sprake kan zijn van het «herontwerpen» van een bouwplan. De vereniging Bouw en Woningtoezicht Nederland heeft dat in haar reactie op het voorliggende wetsvoorstel, bij brief van 19 november 2004 aan de Tweede Kamer, naar mijn mening terecht duidelijk gemaakt. Een gemeente kan door de toetsing van de aanvraag niet de verantwoordelijkheid van een indiener van een bouwaanvraag overnemen, er voor zorg te dragen dat het bouwen zal voldoen aan de nieuwbouweisen van het Bouwbesluit 2003. Bij andere vergunningenstelsels is dat niet anders. De overheid toetst een voorgenomen handeling maar de initiatiefnemer blijft voor die handeling primair verantwoordelijk. De gemeente kan niet op de stoel van de ondernemer gaan zitten. Dat houdt dus mede verband met de eerdergenoemde aanneemelijkheidstoetsing en de onwenselijkheid dat de «bewijslast» dat een aanvraag aan de eisen voldoet bij de overheid komt te liggen. Zoals al aangegeven zijn de gegevens die in het kader van een aanvraag om bouwvergunning worden overgelegd, daartoe veelal ook niet toereikend.

Zoals in dit verband ook al in de nota naar aanleiding van het verslag is toegelicht, zou een verdergaande, meer uitputtende toetsing met zich meebrengen dat de aanvrager gegevens moet overleggen, waarmee waterdicht bewezen zou moeten worden dat het bouwen zal voldoen aan de regelgeving. Los van het feit dat op onderdelen dit bewijs vooraf technisch onmogelijk is, vereist dat voor de overige onderdelen dat tot op het kleinste detailniveau gegevens op tekening moeten worden aangeleverd. Het zou betekenen dat er alleen nog maar een bouwvergunning kan en

mag worden verleend als ten aanzien van alle beoordelingsaspecten onomstotelijk vaststaat dat voldaan wordt aan de voorschriften en dat bij elke vorm van twijfel de bouwvergunning geweigerd moet worden.

Ik heb in de nota naar aanleiding van het verslag al gewezen op de nadelen van een dergelijk stelsel. Het zou tot gevolg hebben dat de administratieve lasten en ook de bouwleges explosief zouden stijgen tot een hoogte die vergelijkbaar is met de ontwerpkosten van een bouwplan (circa 10% van de bouwsom). Bovendien zou dit leiden tot verstarring van het bouwproces daar het bouwplan zelfs op de kleinste onderdelen volledig vastligt en uitwerkingskeuzen op detail niet meer op de bouwplaats gemaakt kunnen worden. Naar aanleiding van de vraag hierover van de leden van de fractie van het CDA merk ik op dat het een aanvrager om bouwvergunning vrij staat om de ontwerpkeuzen op een heel hoog detailniveau in de aanvraag om bouwvergunning aan te geven. Voorop blijft staan dat het in het kader van een aanvraag om bouwvergunning voldoende is om aannemelijk te maken dat voldaan wordt aan de voorschriften van het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening. Daartoe zullen in het algemeen zeker ook detailtekeningen overgelegd moeten worden, bijvoorbeeld over hoe de aansluitingen worden gerealiseerd van geveldelen en de dakconstructie. De detaillering gaat daarbij echter normaal gesproken niet zover dat bijvoorbeeld ook de hoeveelheid, plaatsing, materiaalsoort, lengte en dikte van toe te passen spijkers en schroeven worden aangegeven. Hoewel een onjuiste toepassing van dergelijke bouwmaterialen tijdens de bouw kan leiden tot strijd met het Bouwbesluit 2003, zal het duidelijk zijn dat een aanvraag om bouwvergunning normaal gesproken niet op dit detailniveau wordt uitgewerkt.

Zoals ik al aan het begin van deze nota naar aanleiding van het nader verslag heb aangegeven, heeft de heroverweging van het wetsvoorstel die naar aanleiding van de scherpe kritiek heeft plaatsgevonden, geleid tot het inzicht dat de gewenste verduidelijking van de verantwoordelijkheidsverdeling niet mag leiden tot een aantasting van de rechtszekerheid die vandaag de dag aan de bouwvergunning ontleend wordt. Met de in de tweede nota van wijziging opgenomen wijziging wordt de eerder voorgestelde opzet dan ook teruggedraaid en wordt voorgesteld om expliciet in de Woningwet te bepalen dat een bouwvergunning prevaleert in geval van onderlinge strijd tussen nieuwbouwvoorschriften en een bouwvergunning. Naast de keuze voor het behouden (en in de Woningwet codificeren) van de bestaande rechtszekerheid van de bouwvergunning heb ik vastgehouden aan de wens om de verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van de bouwvergunning helder te maken. Ik zal dat in het navolgende nader toelichten.

Als hoofdregel blijft gelden dat al het bouwen moet voldoen aan de nieuwbouweisen van het Bouwbesluit 2003 (artikel 1b, eerste lid) en de bouwverordening (artikel 7b, eerste lid). Degene die bouwt is hiervoor verantwoordelijk. Indien geen sprake is van een bouwvergunningsvrije activiteit, geldt daarnaast artikel 40, eerste lid, van de Woningwet (de eis dat er een bouwvergunning moet worden aangevraagd en dat het bouwen niet mag plaatsvinden zonder of in afwijking van zo'n verleende bouwvergunning). Op de gemeente rust de verantwoordelijkheid dat alleen bouwvergunning wordt verleend, als aannemelijk is gemaakt dat het bouwplan aan de regelgeving voldoet. Op degene die bouwt rust de verantwoordelijkheid om te bouwen in overeenstemming met de verleende bouwvergunning en met de nieuwbouwvoorschriften van het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening (met dien verstande dat de vergunning dus prevaleert ingeval van onderlinge strijd). Op de onderdelen waarin het bouwplan niet of niet tot in detail is uitgewerkt (denk bij dat laatste aan het eerder genoemde voorbeeld van de maatvoering en

plaatsing van spijkers en schroeven), en in zoverre geen toetsing of regeling in het kader van de bouwvergunning heeft plaatsgehad, gelden uitsluitend de nieuwbouweisen van het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening. Het voorgaande betekent dat een bouwvergunning het recht verschaft om te bouwen conform die bouwvergunning. Het betekent ook – en daarmee kom ik dus tegemoet aan de kritiek die er is geuit op het wetsvoorstel – dat als er bouwvergunning is verleend voor een bouwplan dat (onverhoopt) niet voldoet aan de nieuwbouweisen van het Bouwbesluit 2003, er straffeloos gebouwd kan worden in strijd met die nieuwbouweisen. Als absoluut bodemvereiste blijft daarbij evenwel gelden dat er nooit gebouwd mag worden in strijd met de eisen voor *bestaande* bouwwerken (artikel 1b, tweede lid). Ook niet in het geval een bouwvergunning daarin expliciet zou voorzien. De verantwoordelijkheid dat bouwwerken te allen tijde tenminste voldoen aan de voorschriften die gelden voor de staat van bestaande bouwwerken blijft, net als in de huidige Woningwet, rusten op de eigenaar of de beheerder van dat bouwwerk. Met het hierboven beschreven stelsel is naar mijn overtuiging recht gedaan aan de kritiek die door de leden van de diverse fracties is geuit op het wetsvoorstel zoals dat oorspronkelijk luidde en is tegelijkertijd een goede en evenwichtige balans gevonden in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de initiatiefnemer en de overheid.

In het kader van het bouwen wil ik overigens nog wel opmerken dat ik de bouwvergunning niet als een doel op zich zelf beschouw. De bouwvergunning is voornamelijk een hulpinstrument voor een goed (preventief) toezicht op de naleving. Bij omvangrijker bouwprojecten is het zonder meer gerechtvaardigd dat er in het kader van een vergunningenstelsel preventief getoetst wordt aan de bouwregelgeving en andere relevante kaders, zoals het bestemmingsplan. Daarmee kan (kostbare) handhaving achteraf worden voorkomen. Dat hangt ook samen met het feit dat als een bouwwerk eenmaal is voltooid en de constructie is afgewerkt, een goede controle van bepaalde onderdelen niet altijd meer mogelijk is omdat deze niet meer zichtbaar of toegankelijk zijn. Een goed toezicht op de naleving vergt dus een nauw samenspel van preventieve controle in het kader van de bouwvergunning, een controle op essentiële momenten gedurende het bouwproces (bijvoorbeeld bij het afronden van funderingswerkzaamheden, het aanbrengen van bewapening en het storten van beton) en de opname na afronding van de bouwwerkzaamheden. Alleen op die wijze kan, zeker bij meer omvangrijke bouwprojecten, in voldoende mate een goede naleving van voorschriften worden bereikt. Het centrale doel is in mijn ogen dat het bouwwerk zoals dat uiteindelijk is gebouwd, voldoet aan de voorschriften die het Bouwbesluit 2003 daaraan stelt.

Uit de vragen en opmerkingen van de leden van de diverse fracties leid ik af dat de twijfels over de aanvankelijk voorgestelde wijziging in het bijzonder ook veroorzaakt werden door de indrukken en beeldvorming die bestaan ten aanzien van het Bouwbesluit 2003. Zoals ik eerder al heb aangegeven, wordt met de in het Bouwbesluit 2003 opgenomen voorschriften het minimaal aanvaardbare kwaliteitsniveau met betrekking tot de staat van bouwwerken op het terrein van veiligheid, gezondheid en enkele relevante aspecten van bruikbaarheid voorgeschreven. Voor nieuw te bouwen bouwwerken zijn daarnaast ook voorschriften opgenomen met betrekking tot energiezuinigheid. Het minimale niveau van deze voorschriften brengt met zich mee dat men niet zomaar in overtreding is. Een ieder die bouwt met gezond verstand en verantwoordelijkheidsbesef, zal – ook zonder kennis te dragen van het Bouwbesluit 2003 – in de regel niet in strijd bouwen met dat besluit. Ik wil dan ook met klem het steeds terugkerende beeld weerspreken dat het Bouwbesluit 2003 vol zou staan met onzinnige en onbegrijpelijke detaileisen die diep ingrijpen in de persoon-

lijke levenssfeer van mensen. Die beeldvorming is echt onjuist en mist iedere feitelijke grond.

Toch valt niet te ontkennen dat de bouwregelgeving op onderdelen ingewikkeld is. Dat is ook niet onlogisch. De bouw is nu eenmaal ingewikkeld en men kan van mij niet verlangen dat ik bijvoorbeeld de door de bouwpraktijk zelf gehanteerde berekeningsmethodiek voor bouwconstructies enkel om die reden zou gaan vereenvoudigen. De complexiteit van de bouw vindt onvermijdelijk zijn weerslag in de bouwregelgeving. Ook de vermeende onmetelijke hoeveelheid voorschriften die het Bouwbesluit 2003 zou bevatten, is een steeds weer terugkerend bezwaar dat evenmin wordt gestaafd door de feiten. In diverse gremia wordt regelmatig getracht om te komen tot concrete voorstellen om regels uit het Bouwbesluit 2003 te schrappen en te vereenvoudigen. De resultaten hiervan zijn telkens weer uiterst mager. Dat neemt niet weg dat bij komende wijzigingen van het Bouwbesluit 2003 opnieuw zal worden gezien welke voorschriften eventueel vereenvoudigd of geschrapt kunnen worden. Toch verwacht ik niet dat zich in de toekomst mogelijkheden voordoen om het Bouwbesluit 2003 nog op grote schaal verder te dereguleren. Dat hangt samen met het feit dat de bouwregelgeving al vanaf het begin af aan, sinds de jaren tachtig, onderdeel is geweest van de grote dereguleringsoperaties. Na de grote dereguleringsoperatie in de jaren '80 die tot het Bouwbesluit heeft geleid en de implementatie van het MDW-project «bouwregelgeving» per 1 januari 2003 – dat heeft uitgemond in een conversie van het toenmalige Bouwbesluit – ben ik tot de overtuiging gekomen dat uit het vigerende Bouwbesluit 2003 niet veel voorschriften meer geschrapt kunnen worden. Wanneer verder zou worden geschrapt, kan dit ten koste gaan van de bescherming van essentiële maatschappelijke belangen zoals veiligheid en gezondheid en zouden er waarborgen vervallen ten aanzien van de bijdrage die vanuit de gebouwde omgeving geleverd moet worden aan het bereiken van doelstellingen van Rijksbeleid (voorbeeld op het terrein van energiebesparing en CO₂-reductie).

Dat neemt niet weg dat ik de Kamer, in navolging van mijn ambtsvoorganger, uitnodig om concrete voorstellen te doen voor het schrappen van voorschriften. Gaarne zal ik reageren op dergelijke concrete voorstellen. Het voorbeeld dat door de leden van de fractie van de PvdA is aangedragen, dat een ieder die een huis bezit met een ongeaard stopcontact voor het slaapkamerlampje tot delinquent verklaard kan worden, is overigens niet juist. Dergelijke eisen stelt het Bouwbesluit 2003 alleen aan sanitaire ruimten en de keuken. Bij dergelijke vochtige ruimten lijkt mij de aarding van stopcontacten een normaal veiligheidsvereiste. De leden van de fractie van de PvdA hebben in dit verband overigens nog gewezen op het onderscheid tussen het privaat en publiek domein en de Arbo-regelgeving daarbij als voorbeeld gesteld. Verplichtingen zijn in dat verband opgenomen ten behoeve van een werkgever-werknemer relatie (bijvoorbeeld inzake een juiste stoel achter een computertafel) welke geen doorwerking hebben naar de privésituatie thuis. Deze leden hebben gevraagd een dergelijk onderscheid ook in de bouwregelgeving te verwerken, vanuit het uitgangspunt dat het ieders eigen verantwoordelijkheid is om thuis te doen en laten wat hij of zij wil zonder anderen te schaden. Verder hebben zij gevraagd waarom niet alleen de hoofdstukken 2 en 3 van het Bouwbesluit 2003 inzake veiligheid en gezondheid rechtstreeks werkend zijn gemaakt (in mijn visie zijn die voorschriften als toegelicht ook nu reeds algemeen verbindend en zal waarschijnlijk bedoeld zijn: handhaafbaar worden met toepassing van de Awb, zonder voorafgaande Woningwetaanschrijving).

In reactie hierop wil ik nogmaals benadrukken dat het Bouwbesluit 2003 minimale technische eisen stelt aan de staat van bestaande en nieuw te bouwen bouwwerken. Het betreft hier dus geen regulering van gedrag

van bewoners. Daarbij zijn de eisen met betrekking tot veiligheid en gezondheid, maar ook de eisen die zijn gesteld uit oogpunt van energiezuinigheid en bruikbaarheid, in het bijzonder gesteld vanuit het algemeen belang. Het niet voldoen aan deze minimale eisen kan direct zijn weerslag hebben op het publiek domein (denk aan de veiligheid voor omwonenden, bezoekers van gebouwen, gezinsleden, mensen die zich in de nabijheid van een bouwwerk bevinden). Ook met de eisen inzake energiezuinigheid en bruikbaarheid worden maatschappelijke belangen gediend zoals de toekomstwaarde van gebouwen en de verplichting om de doelstellingen inzake het energieverbruik te realiseren.

Indien over nut en noodzaak van bepaalde eisen die in het Bouwbesluit 2003 zijn opgenomen twijfels bestaan, dan ben ik gaarne bereid hierover te discussiëren. Deze optie is naar mijn mening te verkiezen boven het uitsluitend op de onderdelen in het Bouwbesluit 2003 inzake veiligheid en gezondheid van toepassing laten zijn van de handhavingssystematiek van de Awb. Daarmee zou naar mijn mening een verkeerd signaal afgegeven worden. Alsof bepaalde onderdelen van het Bouwbesluit 2003 minder belangrijk zijn dan andere.

3. Aanvullende maatregelen ter verbetering van het eerstelijns toezicht en de bewustwording voor het bouwen

De eerder in deze nota uiteengezette verantwoordelijkheidsverdeling die met het voorliggende wetsvoorstel, als gewijzigd door de tweede nota van wijziging, wordt beoogd, gaat samen met voorstellen om het eerste lijnstoezicht door gemeenten te verbeteren. Ik deel de mening van onder meer de fractieleden van het CDA dat het eerstelijns toezicht door gemeenten moet verbeteren. Het wetsvoorstel voorziet op dit punt in een heldere omschrijving van die gemeentelijke verantwoordelijkheid. Verder zal de verplichting om handhavingsbeleidsvoornemens te formuleren en daarover jaarlijks aan de raad verslag uit te brengen, daaraan bijdragen. Daarnaast merk ik op dat er ondertussen al de nodige stappen zijn gezet om te komen tot professionalisering van het eerstelijns toezicht op de naleving van de bouwregelgeving.

Zoals ik al eerder heb geschetst, kenden we tot 1992 in Nederland alleen lokale technische bouwvoorschriften. Dit had per gemeente verschillende eisen tot gevolg. In 1992 zijn de technische bouwvoorschriften landelijk geüniformeerd en geharmoniseerd in het Bouwbesluit. Achteraf gezien moet geconstateerd worden dat in de jaren negentig zowel op landelijk als gemeentelijk niveau weinig aandacht is geweest voor de naleving en handhaving van die bouwregelgeving. Het was van de politieke agenda verdwenen. Illustratief hiervoor is bijvoorbeeld dat er tot 2002 in feite geen tweede lijnstoezicht heeft plaatsgevonden ten aanzien van de handhaving van de bouwregelgeving voor andere bouwwerken dan woningen.

Ondertussen is de aandacht voor de naleving en handhaving van de bouwregelgeving weer toegenomen. Het is van belang dat deze aandacht ook voor de langere termijn wordt vastgehouden. Dit is een van de redenen voor de wettelijke verplichting voor colleges van burgemeester en wethouders om handhavingsbeleidsvoornemens vast te stellen. Een identieke bepaling is overigens ook opgenomen in het eerdergenoemde voorstel voor een nieuwe Wet ruimtelijke ordening.

Daarnaast zijn er verschillende andere initiatieven ondernomen om te komen tot een professionalisering van het eerste lijnstoezicht op de naleving van de bouwregelgeving.

De afgelopen jaren hebben negen gemeenten als pilot een handhavingsbeleid ontwikkeld. De ervaringen die met deze pilots zijn opgedaan, zijn

gebruikt om een handreiking voor gemeenten op te stellen. Deze handreiking is de Kamer medio 2004 toegestuurd (Kamerstukken II 2003/2004, 28 325, nr. 6). Deze handreiking is ook gepresenteerd en toegelicht tijdens regionale bijeenkomsten en workshops. Enkele tientallen gemeenten hebben ondertussen reeds een handhavingsbeleid vastgesteld. Andere gemeenten zijn volop bezig met de voorbereiding van een dergelijk beleid. Niet alleen omdat het straks wettelijk verplicht wordt, maar ook omdat bestuurders zich zijn gaan realiseren dat ze eigenlijk maar erg weinig wisten van de wijze waarop de handhaving in hun gemeente plaatsvond.

Met steun van het Ministerie van VROM, het stimuleringsprogramma Handhaven op niveau (Justitie) en het innovatieprogramma InAxis (BZK) is er door de vereniging Bouwen Woningtoezicht Nederland een toetsingsprotocol opgesteld. In dit eerder al genoemde toetsingsprotocol wordt voor 32 verschillende typen bouwvergunningplichtige bouwwerken beschreven wat de minimale intensiteit van de toetsing van de bouwvergunningaanvraag ten aanzien van de verschillende thema's van het Bouwbesluit 2003 moet zijn. Dit minimale kwaliteitsniveau is ondertussen reeds door 45 gemeenten onderschreven, waarbij er een systeem van collectieve kwaliteitsnormering tot stand is gekomen.

Door de vereniging Bouw en Woningtoezicht Nederland wordt daarnaast ook een protocol ontwikkeld voor het toezicht tijdens de bouw. Ook dit protocol komt met steun van VROM tot stand. Dit toezichtsprotocol wordt medio 2005 verspreid.

Ook de digitalisering heeft mogelijkheden geboden om te komen tot een verbetering van de kwaliteit van het eerste lijnstoezicht. Voorbeelden zijn onder andere:

- het landelijk uniforme digitale aanvraagformulier voor de bouwvergunning;
- de stroomschema's van bouwvergunningen-online, waarmee op eenvoudige manier bepaald kan worden of een bouwvergunning nodig is;
- de helpdesk bouwregelgeving (via de VROM-website).

Recent is de website BWTinfo.nl geopend. Deze website voor en door gemeenten is ontwikkeld met steun van het Ministerie van VROM.

Naar aanleiding van het voorliggende wetsvoorstel zal weer het nodige worden gedaan aan voorlichting, welke zich ook zal richten op de bewustwording in de samenleving van het belang van naleving van de bouwregelgeving. In het bijzonder zal ik ook in overleg met betrokken partijen bezien in hoeverre er nog expliciete aandacht moet komen voor het zaaksgebonden worden van overtredingen van de bouwregelgeving. Te denken valt aan voorlichtingsmateriaal op dit punt ten behoeve van makelaars en het notariaat. Met deze partijen zal ik ook nagaan in hoeverre in de sfeer van de contractsvorming voorbeelden moeten worden opgesteld. In antwoord op een vraag in dit verband van de leden van de fractie van de PvdA deel ik mede dat mijn gedachten thans niet uitgaan naar een verplichte verklaring van de verkoper van een onroerende zaak dat aan alle regels wordt voldaan. Gezien de contractsvrijheid die in Nederland bestaat, zou ik willen volstaan met een goede voorlichting en het aangeven welke keuzemogelijkheden er bestaan ten aanzien van de overdracht van verantwoordelijkheden. Een optie kan daarbij ook zijn dat de verkopende partij zich garant stelt voor eventuele gebreken. Voor de helderheid benadruk ik nog eens dat met het wetsvoorstel wordt verduidelijkt, dat een nieuwe eigenaar in beginsel alle rechten en plichten overneemt en dus ook het aanspreekpunt is voor eventuele met de bouwregelgeving strijdige situaties.

4. Overige vragen en opmerkingen

In het voorgaande ben ik reeds op een groot aantal vragen en opmerkingen van de leden van de diverse fracties ingegaan. Op de overgebleven vragen en opmerkingen zal ik hierna afzonderlijk nog ingaan.

Alle fracties hebben opmerkingen gemaakt over de ingewikkeldheid van de regelgeving. Eerder in deze nota ben ik reeds ingegaan op het feit dat de ingewikkeldheid van de technische bouwregelgeving inherent is aan de ingewikkeldheid van het bouwproces en de bouwtechniek. De bouw is complex van aard en het is evident dat dit ook zijn weerslag heeft op de bouwregelgeving. Zoals ook al opgemerkt, kan ik bijvoorbeeld niet de door de bouwpraktijk toegepaste berekeningsmethodiek van bouwconstructies vereenvoudigen. De wijze waarop constructeurs hun vak uitoefenen moet niet nadelig worden beïnvloed door de overheid. Toch zal ik zoals hiervoor aangegeven na blijven gaan welke mogelijkheden er zijn om de regelgeving voor het bouwen transparanter en eenvoudiger te maken. Ik ontken dus niet dat de bouwregelgeving op onderdelen complex is. Daarbij wil ik wel een onderscheid maken tussen:

- a. de procedurele voorschriften;
- b. de bouwtechnische voorschriften (Bouwbesluit 2003);
- c. de voorschriften ten aanzien van een brandveilig gebruik (bouwverordening);
- d. overige voorschriften ten aanzien van het bouwen en bouwwerken.

De mogelijkheden tot vereenvoudiging van de bouwregelgeving zie ik met name ten aanzien van de procedurele voorschriften en de voorschriften ten aanzien van een brandveilig gebruik.

Het voorliggende wetsvoorstel voorziet in een eerste vereenvoudiging van de procedurele voorschriften met betrekking tot de handhaving. De bestaande circa 25 voorschriften ten aanzien van het aanschrijven van eigenaren van gebouwen en het onbewoonbaar verklaren van woningen worden teruggebracht tot circa vier artikelen. Daarnaast heb ik de Kamer al uitvoerig geïnformeerd over mijn voornemens om bestaande vergunningprocedures te integreren in een omgevingsvergunning. Ook dat zal leiden tot een aanzienlijke vermindering van procedurele voorschriften.

Ten aanzien van het Bouwbesluit 2003 wordt reeds vanaf zijn inwerking-treding voortdurend bezien op welke wijze er vereenvoudigingen kunnen worden aangebracht en voorschriften kunnen worden geschrapt. Hierover vindt periodiek nauw overleg plaats met de bouwpraktijk, geïnstitutionaliseerd in het Overlegplatform Bouwregelgeving. Vastgesteld kan worden dat de complexiteit van de regelgeving niet zozeer speelt bij de voorschriften voor bestaande bouwwerken. Met name bij de nieuwbouweisen en dan in het bijzonder bij gebouwen met gemengde gebruiksfuncties (bijvoorbeeld een kantoorgebouw waarin een kantine aanwezig is en tevens woningen zijn gebouwd) speelt de complexiteit van de bouwregelgeving op onderdelen onvermijdelijk. Desalniettemin zullen verdere vereenvoudigingen worden doorgevoerd in de eerstkomende wijzigingsronde voor het Bouwbesluit 2003.

Een belangrijke bijdrage aan de vereenvoudiging van de regelgeving zal de landelijke uniformering van de regelgeving voor brandveilig gebruik van bouwwerken opleveren. Thans wordt een brandveilig gebruik nog geregeld in de gemeentelijke bouwverordening. Bij brief van 30 augustus 2004 (Kamerstukken II 2003/2004, 28 325, nr. 10) van de Minister van BZK, bij brief van 9 april 2002 (Kamerstukken II 2001/2002, 28 325, nr. 1) van de toenmalige Staatssecretaris van VROM en ook recentelijk in de beleidsbrief met betrekking tot de modernisering van de bouwregelgeving

(Kamerstukken II 2004/2005, 28 325, nr. 17) is de Kamer nader geïnformeerd over het ontwikkelen van een algemene maatregel van bestuur voor brandveilig gebruik. Daarin zullen ook waar mogelijk de voorschriften uit de milieuregelgeving met betrekking tot brandveilig gebruik worden geïntegreerd.

Verder kan ik opmerken dat in het kader van de herijking en modernisering van de VROM-regelgeving de komende jaren een groot aantal regelingen zal worden gewijzigd of ingetrokken. In dat verband is onder meer een herziening van het Bouwstoffenbesluit in voorbereiding.

De leden van de fractie van het CDA hebben vragen gesteld over de wijziging die in artikel 43 van de Woningwet wordt doorgevoerd in verband met de aanhoudingsplicht in beschermde stads- en dorpsgezichten. Zij hebben gevraagd of gemeenten in die gebieden geen bouwvergunningen mogen afgeven en waarom gemeenten niet gedwongen worden hun bestemmingsplannen tijdig te actualiseren.

In antwoord hierop wil ik allereerst verwijzen naar de antwoorden die ik heb gegeven op de Kamervragen die zijn gesteld door de leden Vietsch en Van Bochove (Kamerstukken II 2003/2004, Aanhangsel Handelingen nr. 482) en de leden Geluk en Hofstra (Kamerstukken II 2003/2004, Aanhangsel Handelingen nr. 483) in het kader van de bouwstop in Leiden. De problematiek betreft de aanhoudingsplicht die ingevolge artikel 51, eerste lid, van de Woningwet geldt voor alle aanvragen om bouwvergunning in een gebied dat door het Rijk is aangewezen als een beschermd stads- of dorpsgezicht als bedoeld in de Monumentenwet 1988. Na zo'n aanwijzingsbesluit is het de bedoeling dat gemeenten een bestemmingsplan vaststellen waarin de karakteristieke waarden van zo'n gebied worden beschermd. Gedurende de voorbereiding van zo'n bestemmingsplan geldt er een plicht tot aanhouding van de beslissing op een aanvraag om bouwvergunning zodat ongewenste bouwontwikkelingen in het gebied kunnen worden voorkomen. Deze aanhoudingsverplichting geldt totdat het nieuwe ter bescherming van het stads- of dorpsgezicht strekkende bestemmingsplan in werking is getreden. Voor bouwplannen die de karakteristieke waarden van het gebied niet aantasten, kan de aanhoudingsplicht van de bouwaanvraag worden doorbroken. Blijkens jurisprudentie inzake het derde lid van artikel 51 bestaat die mogelijkheid evenwel alleen als het nieuwe bestemmingsplan in procedure is gebracht. In de voorbereiding naar die procedure toe geldt ter bescherming van de waarden in het gebied de bedoelde aanhoudingsplicht en kunnen er dus geen bouwvergunningen worden verleend. In het voorliggende wetsvoorstel heb ik in overleg met de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen een tweetal voorstellen verwerkt om de werking van deze aanhoudingsplicht te beperken. In de eerste plaats betreft het hier een wijziging van artikel 43 van de Woningwet waardoor bouwen dat behoort tot het gewone onderhoud en het bouwen ter uitvoering van een verplichting als bedoeld in het nieuw voorgestelde artikel 13 of 13a dan wel een handhavingsbesluit, bij monumenten en stads- en dorpsgezichten niet langer bouwvergunningplichtig is maar bouwvergunningsvrij wordt. Omdat artikel 51 niet ziet op bouwvergunningsvrije bouwwerken, geldt in die gevallen dan niet langer de aanhoudingsplicht. In de tweede plaats volgt uit het wetsvoorstel dat de aanhoudingsplicht niet langer geldt voor bouwwerken die normaal gesproken bouwvergunningsvrij zijn, maar vanwege het bouwen in een beschermd stads- of dorpsgezicht ingevolge het tweede lid van artikel 43 toch aan een (lichte-) bouwvergunning gebonden zijn.

Ik ben het overigens volledig eens met de leden van de fractie van het CDA dat gemeenten adequaat hun bestemmingsplannen moeten actualiseren. Het Inspectoraat-Generaal VROM ziet daar in het kader van het tweedelijnstoezicht op gemeenten op toe. Ten aanzien van de aanwijzing

van beschermde stads- en dorpsgezichten is de werkwijze inmiddels zodanig gewijzigd, dat een aanwijzingsbesluit pas in werking treedt op het moment waarop een gemeente de ontwikkeling van een nieuw bestemmingsplan al ter hand heeft genomen en in overleg met de Rijksdienst voor de Monumentenzorg duidelijkheid bestaat over de wijze waarop in het bestemmingsplan de karakteristieke waarden in het gebied beschermd moeten worden. De Rijksdienst voor de Monumentenzorg is betrokken bij de verdere procedure van totstandkoming van het bestemmingsplan en houdt in dat verband de bestemmingsplansituatie bij van de stads- en dorpsgezichten. Tenslotte verwijs ik in dit verband naar het voorstel voor een nieuwe Wet ruimtelijke ordening waarin prikkels zijn opgenomen voor gemeenten om bestemmingsplannen tijdig te actualiseren.

De leden van de fractie van het CDA hebben gevraagd waarom met de (eerste) nota van wijziging de mogelijkheid wordt geboden voor een aanschrijving om een verwarmingsketel die ouder is dan 10 jaar te vervangen. Zij vinden een dergelijke mogelijkheid niet acceptabel en vragen of de regering bereid is om regels te schrappen. Ik denk dat hier sprake moet zijn van een misverstand. Ik ben het op dit punt eens met de leden van de fractie van het CDA. De bedoelde aanschrijfmogelijkheid is thans opgenomen in de huidige artikelen 15 en 17a van de Woningwet en komt met dit wetsvoorstel te vervallen. Wat overblijft is de mogelijkheid om handhavend op te treden indien de staat van een bestaand bouwwerk strijdig is met de eisen van het Bouwbesluit 2003. Ingevolge het voorgestelde artikel 13 kan een verplichting worden opgelegd tot het treffen van een aanvullende voorziening tot maximaal het kwaliteitsniveau van de nieuwbouwvoorschriften van het Bouwbesluit 2003. Laatstbedoelde verplichting kan echter, conform de vigerende Woningwet, alleen opgelegd worden indien in een bijzonder geval het treffen van die aanvullende voorziening noodzakelijk wordt geacht. Met de eerste nota van wijziging is onder meer voorzien in aanpassingswetgeving. In verband met het schrappen van de aanschrijfbevoegdheid uit artikel 15 van de Woningwet moet ook artikel 243 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, waarin naar artikel 15 werd verwezen, worden aangepast. Er is bij die aanpassing voor een zo beleidsneutraal mogelijke opzet gekozen, met behoud van de bestaande faciliteit voor een huurder. De wijziging leidt ertoe dat indien een woning voorzieningen behoeft als opgesomd in artikel 15 van de Woningwet, de rechter op verzoek van de huurder kan bepalen dat de verhuurder verplicht is deze verbetering op eigen kosten aan te brengen, mits de huurder zich bereid heeft verklaard tot het betalen van een huurverhoging die in redelijke verhouding staat tot deze kosten. Door een gemeente kunnen bedoelde voorzieningen slechts opgelegd worden, indien daarvan de noodzaak nadrukkelijk wordt onderbouwd.

De leden van de fractie van het CDA hebben voorts gesteld dat de rijksoverheid op basis van de Gemeentewet over de bevoegdheid beschikt om in te grijpen indien een gemeente niet functioneert op het gebied van de Woningwet. Zij vragen in dit verband met het oog op het gebruik van de bevoegdheid voor de minister om een handhavend optreden van gemeenten te vorderen, wat verstaan moet worden onder een ernstig geval en of bijvoorbeeld alle bouwvergunningen in woonwagencentraal worden gecontroleerd. Ik meen dat de leden van de fractie van het CDA met hun opmerking doelen op de algemene regeling voor taakverwaarlozing in artikel 124 van de Gemeentewet, op grond waarvan niet het Rijk maar de provincie de mogelijkheid heeft taken van de gemeente over te nemen bij grove taakverwaarlozing. Een dergelijke bevoegdheid komt het Rijk niet toe. De vorderingsbevoegdheid moet gezien worden als een aanvulling met het karakter van «ultimum remedium» op het relatief «zachte» instrumentarium dat het Inspectoraal-Generaal VROM thans ter beschikking staat. Momenteel kan slechts via bestuurlijk overleg invloed

worden uitgeoefend op gemeenten om eventuele gebreken bij de uitoefening van hun handhavingstaak op te lossen. Thans geschiedt dat naar aanleiding van onderzoeken bij gemeenten aan de hand waarvan eventuele verbeterafspraken worden gemaakt. De vorderingsbevoegdheid, die overigens ook is voorgesteld in de Wet milieubeheer en de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, komt eerst in beeld als zelfs met bestuurlijke druk gemeenten niet uit eigen beweging tot een handhavend optreden kunnen komen. Verder ben ik van mening dat deze vorderingsbevoegdheid alleen moet worden gebruikt bij substantiële overtredingen van de bouwreggeving waarbij sprake is van een ernstige bedreiging voor de veiligheid of gezondheid waartegen derde-belanghebbenden niet zelf voldoende kunnen opkomen.

De vorderingsbevoegdheid maakt het niet mogelijk om bouwvergunningen centraal te controleren. De bevoegdheid maakt het echter wel mogelijk om van de gemeente te vorderen dat er handhavend wordt opgetreden tegen bepaalde overtredingen, bijvoorbeeld in een woonwagencentrum.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
S. M. Dekker