

Vergaderjaar 1999–2000

**26 734**

## **Wijziging van de Woningwet naar aanleiding van enerzijds de evaluatie van die wet en anderzijds het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (bouwvergunningprocedure en welstandstoezicht)**

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 20 juli 2000

#### **I. ALGEMEEN**

##### **1. Inleiding**

Op 23 december 1999 heeft de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, verslag van haar bevindingen uitgebracht. Met deze nota geeft de regering haar reactie op dat verslag. Tegelijkertijd met deze nota wordt de Tweede Kamer een nota van wijziging inzake het wetsvoorstel aangeboden, waarin naar aanleiding van de vragen en opmerkingen in het verslag, enkele wijzigingsvoorstellen zijn opgenomen en voorts enkele juridisch-technische correcties van zowel het wetsvoorstel, als van een aantal artikelen van de huidige Woningwet. Blijkens het uitgebrachte verslag hebben de leden van de verschillende fracties met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en kunnen zij zich in het algemeen in dat voorstel vinden. Op een aantal punten zijn evenwel vragen gesteld en opmerkingen gemaakt, die voor een belangrijk deel informatief van aard zijn, maar er zijn ook kritische vragen en opmerkingen bij. Laatstbedoelde vragen en opmerkingen hebben vooral betrekking op de gemaakte beleidsinhoudelijke keuzen en de (mogelijk) daaruit voortvloeiende consequenties. Dit betreft met name de voorgenomen verruiming van het bouwvergunningsvrij bouwen (op zich en in relatie tot de vernieuwing van het welstandstoezicht). Naar aanleiding daarvan wil ik in dit verband eerst in algemene zin een aantal opmerkingen maken alvorens op de afzonderlijke vragen en opmerkingen uit het verslag te reageren.

Zoals aangegeven in de memorie van toelichting vloeit het voorliggende wetsvoorstel voort uit de Evaluatienota «Herziene Woningwet en Bouwbesluit» (1996) en het kabinetsstandpunt inzake het MDW-rapport «Bouwregelgeving» (1997), zoals uitgewerkt in de beleidsbrief aan de Tweede Kamer van 19 februari 1998, en is het wetsvoorstel in nauwe samenspraak met de bouwpraktijk tot stand gekomen. Blijkens het gevoerde overleg ziet de gehele bouwpraktijk mogelijkheden voor een verruiming van de vergunningsvrije categorie, zij het dat de meningen over de daarbij gewenste maatvoering uiteenlopen. In genoemde uitwerkingsbrief heeft

het eerste kabinet-Kok op dit punt aansluiting gezocht bij het meerderheidsstandpunt uit het advies dat het Overlegplatform Bouwregelgeving (OPB) hierover heeft uitgebracht. Conform het regeerakkoord heeft het huidige kabinet dat lopende MDW-implementatietraject voortgezet, hetgeen tot de indiening van het wetsvoorstel heeft geleid. Met dit wetsvoorstel wordt tevens bijgedragen aan de uitvoering van enkele andere voornemens uit het regeerakkoord: vereenvoudiging van de bouwregelgeving, verruiming van de mogelijkheden voor burgers om te komen tot vormen van zelfbeschikking en zelfbeheer bij het wonen alsmede stimulering van particulier opdrachtgeverschap voor de eigen woning. Het wetsvoorstel draagt daarnaast bij aan de door het kabinet voorgestane beperking van de regeldruk en van de daarmee samenhangende administratieve lasten. De voorgenomen verruiming van de vergunningsvrije categorie is in dit verband van wezenlijk belang om de genoemde kabinetsvoornemens te kunnen realiseren. Veel van de reacties op het wetsvoorstel betreffen die verruiming, waarbij de één vindt dat die verruiming veel te beperkt is, en de ander dat die veel te ver gaat. De Bond van Nederlandse Architecten (BNA) bijvoorbeeld, wil een aanzienlijk verdergaande verruiming; bij voorkeur zou alles tot het schaalniveau van een eengezinswoning vergunningsvrij moeten worden. Anderzijds willen bijvoorbeeld de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Federatie Welstand (FW), de Vereniging Stadswerk Nederland (VSN), de 23 stadsvernieuwingsgemeenten alsmede een aantal gemeenten, die hun – overigens (nagenoeg) geheel gelijklopende – kritiek afzonderlijk kenbaar hebben gemaakt, slechts een beperkte verruiming. De kritiek van degenen die vinden dat de voorgestelde verruiming te ver gaat, is vooral toegespitst op het mogelijke negatieve effect van vergunningsvrij bouwen op de ruimtelijke kwaliteit van bouwwerken en hun omgeving.<sup>1</sup> Hierbij zij aangetekend dat deze kritiek dus niet zozeer het wetsvoorstel betreft, maar vooral ziet op de uitwerking van dit aspect bij algemene maatregel van bestuur. In dit verband is de indicatieve opsomming in de memorie van toelichting enigszins een eigen leven gaan leiden. Het bedoelde (mogelijk) negatieve effect betreft met name de vrees voor een eventuele aantasting van het straatbeeld en dichtslibbing van tuinen en erven. In het bestuurlijk overleg met VNG en FW van medio december 1999 is afgesproken dat nagegaan zal worden of het mogelijk is in de algemene maatregel van bestuur uit te gaan van een benadering waarbij – uitgaande van de wenselijkheid van een aanzienlijke verruiming van de vergunningsvrije categorie – in vergelijking met de huidige regeling voor vergunningsvrij bouwen meer rekening wordt gehouden met de omgeving waarin een vergunningsvrij bouwwerk wordt geplaatst. In dit kader is een benadering uitgewerkt, waarbij gemeenten de mogelijkheid wordt gegeven om – binnen bij algemene maatregel van bestuur aan te geven marges – gebiedsgericht beperkingen aan te brengen op het vergunningsvrij bouwen (zie verder 3.1. en onderdeel E van de nota van wijziging). In combinatie met het uitzonderingsregime voor monumenten en door het rijk aangewezen beschermde stads- en dorpsgezichten, de randvoorwaarden die voor vergunningsvrij bouwen zullen gaan gelden (zie 3.2.1.) en de mogelijkheid om door repressief welstandstoezicht zo nodig tegen excessen op te treden, acht ik een verantwoord evenwicht bereikt tussen enerzijds het individuele belang van degenen die (vergunningsvrij) iets wil bouwen en anderzijds het belang van een verantwoorde ruimtelijke kwaliteit. Van zo'n evenwicht zou naar mijn oordeel geen sprake meer zijn wanneer die vergunningsvrije ruimte van de burger nog meer dan thans is voorgesteld zou worden beperkt.

---

<sup>1</sup> Onder bouwwerken worden in deze nota ook standplaatsen voor woonwagens begrepen.

## 2. Doel en aanleiding wetsvoorstel

Met de leden van de SGP-fractie constateer ook ik dat de bouwtechnische en procedurele bouwregelgeving door meerdere oorzaken in de loop der jaren een meer centralistische opzet heeft gekregen. Die centralisatietendens is geen doel op zich maar een onvermijdelijke consequentie van een aantal ontwikkelingen zoals:

- het streven van opeenvolgende kabinetten naar meer marktwerking en beperking van lasten- en regeldruk (Actieprogramma «Deregulering bouwregelgeving» uit de jaren tachtig; herziening Woningwet en introductie Bouwbesluit 1992; Evaluatienota «herziene Woningwet en Bouwbesluit» 1996; MDW «Bouwregelgeving» 1997; streven naar drastische vereenvoudiging bouwregelgeving uit huidige regeerakkoord);
- de toenemende inbedding van de bouwregelgeving in een Europese context (EU-Richtlijn Bouwproducten, wegnemen handelsbelemmeringen, notificatie en harmonisatie van bouwtechnische normen);
- ontwikkelingen in de bouwsector (zoals de opkomst van industriële bouwmethoden) en de daarmee samenhangende wens van de bouwpraktijk tot landelijk uniforme normstelling;
- integratie van internationaal en landelijk milieubeleid in de bouwregelgeving (zoals tegengaan van bouwen op verontreinigde grond; streven naar energiezuinigheid; doorwerking duurzaam bouwen in de bouwregelgeving).

Van een centralisatietendens is ten aanzien van de ruimtelijke bouwregelgeving niet of nauwelijks sprake (bestemmingsplan; stedenbouwkundige voorschriften), dan wel voornamelijk in procedurele zin sprake (welstandstoezicht). Ook na de onderhavige wetswijziging berust de primaire verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke normstelling op dat terrein nog steeds bij de gemeenten. Ik heb geen voornemen ten principale wijziging in die bevoegdhedenverdeling aan te brengen. Hoewel met enkele organisaties op onderdelen verschil van opvatting over de gewenste maatvoering bestaat, moet namelijk tegelijkertijd worden geconstateerd dat op hoofdlijnen landelijk brede consensus over de wenselijkheid van die bevoegdhedenverdeling bestaat. Zie bijvoorbeeld de toekomstvisie<sup>1</sup> van de VNG over de bouwregelgeving, waarin voorstellen worden gedaan voor de verdere landelijke uniformering van de procedurele en technische bouwregelgeving. Ik concludeer daaruit dat de bouwregelgeving ook na de onderhavige wetswijziging aan gemeenten nog steeds voldoende ruimte biedt voor het voeren van een eigen beleid op punten die voor gemeenten van wezenlijk belang zijn.

## 3. Inhoud wetsvoorstel

### 3.1. Algemeen

Door de leden van verschillende fracties zijn vragen gesteld over mogelijke bouwtechnische risico's van bouwvergunningsvrij bouwen, met name waar het om veiligheid en gezondheid gaat. Voorop staat dat de veiligheid van bouwwerken en de gezondheid van de gebruikers, bezoekers en omwonenden van die bouwwerken voldoende gewaarborgd moeten zijn. In de vragen ligt besloten dat deze aspecten bedreigd zouden kunnen worden door meer bouwwerken vergunningsvrij te maken; deze vrees deel ik niet. In de eerste plaats moeten deze bouwwerken altijd voldoen aan het Bouwbesluit, zij het dat de controle hiervan niet preventief plaatsvindt. De primaire verantwoordelijkheid voor de naleving van dat besluit berust in het concrete geval dan ook niet bij de overheid maar bij de burger (als opdrachtgever, ontwerper, bouwer). Voorts betreft de voorgenoemde verruiming goeddeels typen bouwwerken die thans

---

<sup>1</sup> Die toekomstvisie is opgenomen in een bijlage bij de VNG-brief van 29 oktober 1999 aan de vaste Kamercommissie voor VROM inzake het wetsvoorstel.

meldingsplichtig zijn en nu dus ook niet preventief aan het Bouwbesluit worden getoetst. Het gaat hierbij voornamelijk om kleinere, bouwtechnisch tamelijk eenvoudige typen bouwwerken, waarbij de (geringe) risico's ook voor de gemiddelde gebruiker in het algemeen goed zichtbaar en kenbaar zijn. Ook zijn er geen aanwijzingen dat de veiligheids- en gezondheidsaspecten van typen bouwwerken die op dit moment niet preventief aan het Bouwbesluit worden getoetst omdat zij bouwvergunningsvrij of meldingsplichtig zijn, te wensen overlaten. Ten slotte is ook het directe eigenbelang van een bewoner-opdrachtgever – of een doe-het-zelver – bij een veilige en gezonde woning, een drijfveer om te voldoen aan de betreffende eisen van het Bouwbesluit. Daar komt nog bij dat burgers weten dat de gemeente bij onveilige en onhygiënische situaties via aanschrijvingsbevoegdheden, eventueel gevolgd door bestuursdwang, altijd nog repressief kan ingrijpen, met alle mogelijke (financiële) gevolgen voor de burger vandien.

Gegeven de specifieke invulling die ik, gehoord de VNG en de FW, aan de voorgenomen verruiming van de bouwvergunningsvrije categorie wil geven, verwacht ik nadrukkelijk niet dat de totale stedenbouwkundige kwaliteit van wijken door de voorgestelde verruiming van het vergunningsvrij bouwen ernstig zal worden aangetast. De afbakening van de categorie bouwvergunningsvrije bouwwerken (bij algemene maatregel van bestuur) geschiedt namelijk mede aan de hand van de vraag of er in redelijkheid onaanvaardbare effecten op de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving van een dergelijk bouwwerk (met name de openbare ruimte) zijn te verwachten, die niet tot aanvaardbare proporties kunnen worden teruggebracht door het stellen van ruimtelijke randvoorwaarden in die maatregel. Een dergelijk onaanvaardbaar effect zal zich in het algemeen eerder voordoen wanneer een bouwplan betrekking heeft op de aan de weg of het openbaar groen grenzende zijde(n) van een bouwwerk. Zoals onder 1 al vermeld, zal gemeenten de mogelijkheid worden gegeven om – binnen bij algemene maatregel van bestuur aan te geven marges – gebiedsgericht beperkingen aan te brengen op het vergunningsvrije bouwen. Concreet betekent dit dat gemeenten de bevoegdheid krijgen om in hun bouwverordening te regelen dat bepaalde bouwwerken, die in de algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen als vergunningsvrij, in een bepaald gebied van de gemeente licht-vergunningplichtig zijn (zie verder 3.1. en onderdeel E van de nota van wijziging). Materieel komen deze voorname overeen met de in de vraag van de leden van het CDA besloten denkrichting over gebiedsgerichte differentiatie. Ik acht het dan ook niet nodig om op dat punt experimenten in die richting te doen, ook al omdat ik – in verband met de grote diversiteit aan plaatselijke situaties – niet verwacht dat de resultaten daarvan veel houvast zullen bieden ten aanzien van de algemene toepasbaarheid. Overigens bevat de Woningwet momenteel geen wettelijke grondslag voor dergelijke experimenten zodat zo'n experiment alleen maar mogelijk zou zijn indien alsnog een daartoe strekkend experimenteerartikel in de wet zou worden opgenomen.

Voorts zie ik uit een oogpunt van welstand geen spanning ontstaan tussen de voorgenomen indeling van vergunningsvrije en licht-vergunningplichtige bouwwerken en recent rijksbeleid inzake leefbaarheid, architectonische kwaliteit en incorporatie van cultuurhistorie in het ruimtelijk beleid. De ruimtelijke kwaliteit van een gebied wordt immers primair bepaald door het uitgeoefende opdrachtgeverschap en door een samenhangend gemeentelijk kwaliteitsbeleid dat doorwerkt in stedenbouwkundige plannen en in de inrichting en het beheer van de openbare ruimte. Welstandstoezicht is in dat kader slechts het sluitstuk dat een vangnetfunctie vervult om (ernstige) strijd met redelijke eisen van welstand tegen te gaan. Bovendien bevatten het voorliggende wetsvoorstel en de daarmee samenhangende uitwerking van de categorie-indeling van bouw-

werken een aantal waarborgen ten behoeve van een verantwoorde ruimtelijke kwaliteit. Zo bevat het wetsvoorstel een uitzonderingsregime voor vergunningsvrije bouwplannen met betrekking tot monumenten en de door het rijk aangewezen beschermde stads- en dorpsgezichten. Dat uitzonderingsregime houdt in dat bouwwerken die normaliter vergunningsvrij zijn, licht-vergunningplichtig zullen zijn als zij plaatsvinden in, aan, bij of op monumenten of in door het rijk aangewezen beschermde stads- en dorpsgezichten. Op deze wijze kunnen dergelijke bouwplannen door de gemeente vooraf op eventuele strijd met redelijke eisen van welstand worden getoetst. Dezelfde preventieve toets zal gelden voor de overige typen bouwwerken die bij de licht-vergunningplichtige categorie worden ondergebracht. Zoals hiervoor reeds is aangegeven, zal gemeenten de mogelijkheid worden gegeven om – binnen bij algemene maatregel van bestuur aan te geven marges – gebiedsgericht beperkingen aan te brengen op het vergunningsvrije bouwen, in die zin dat ten aanzien van bepaalde vergunningsvrije bouwwerken kan worden bepaald dat zij in een bepaald gebied van de gemeente licht-vergunningplichtig zijn. Indien de gemeenten van deze mogelijkheid gebruik maken, kunnen de betreffende bouwplannen vooraf door de gemeente op welstand worden getoetst. In combinatie met de ruimtelijke randvoorwaarden die ten aanzien van vergunningsvrije bouwwerken zullen gelden alsmede de mogelijkheid om repressief tegen welstandsexcessen te kunnen optreden, acht ik aldus voldoende waarborgen voor een verantwoorde ruimtelijke kwaliteit aanwezig.

Voor het antwoord op de vraag hoe de voorgenomen verruiming van de bouwvergunningsvrije categorie te rijmen is met het gegeven dat afwijkingen betreffende de welstand niet op het landelijke maar op het lokale niveau worden gemaakt, verwijs ik allereerst naar de hiervoor gegeven antwoorden op vragen van de leden van de SGP-fractie (onder 2) en de CDA-fractie (onder 3.1.). In aanvulling daarop merk ik op dat het principe dat er een categorie bouwvergunningsvrije bouwwerken is die op rijksniveau wordt afgebakend, niet nieuw is. De wetgever heeft destijds weloverwogen voor dat principe gekozen. Het voorliggende wetsvoorstel brengt daarin geen wijziging en ook niet in het principe dat de inhoudelijke normstelling ten aanzien van het welstandstoezicht primair een gemeentelijke aangelegenheid is. De voorgenomen verruiming van de bouwvergunningsvrije categorie is dan ook een maatvoeringsvraagstuk.

### 3.2. *Bouwvergunning*

#### 3.2.1. Categorie-indeling, toetsingscriteria en termijnen

Bepalend bij de beantwoording van de vraag of een type bouwwerk vergunningsvrij dan wel licht-vergunningplichtig wordt, is met name:

- of in redelijkheid onaanvaardbare risico's ten aanzien van de constructieve veiligheid van een type bouwwerk te verwachten zijn (zo nee, dan kan het vergunningsvrij worden), en
- of in redelijkheid onaanvaardbare effecten zijn te verwachten op de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving van zo'n bouwwerk (met name de openbare ruimte), die niet tot aanvaardbare proporties kunnen worden teruggebracht door in de algemene maatregel van bestuur ruimtelijke randvoorwaarden te stellen (zo nee, dan kan het bouwvergunningsvrij worden).

Een type bouwwerk wordt bij de bouwvergunningsvrije categorie ondergebracht wanneer bedoelde risico's en effecten in redelijkheid aanvaardbaar zijn en preventief bouwtoezicht dus niet strikt noodzakelijk is. Dit betekent dat bij de licht-vergunningplichtige categorie worden ondergebracht:

- bouwwerken die in beginsel tot de bouwvergunningsvrije categorie

- behoren, maar in verband met mogelijke risico's voor de ruimtelijke kwaliteit bij de licht-vergunningplichtige categorie worden ondergebracht (bijvoorbeeld «bouwvergunningsvrij» bouwen met betrekking tot monumenten en door het rijk aangewezen beschermde stads- en dorpsgezichten);
- bouwwerken die in beginsel tot de bouwvergunningsvrije categorie behoren, maar in verband met mogelijke risico's voor de constructieve veiligheid bij de licht-vergunningplichtige categorie worden ondergebracht (bijvoorbeeld een kozijnverandering die consequenties voor de draagconstructie heeft);
- bouwwerken die naar hun aard vergelijkbaar zijn met bouwwerken die bij de bouwvergunningsvrije categorie zijn ondergebracht maar in verband met mogelijke ruimtelijke en constructieve risico's van een grotere maatvoering bij de licht-vergunningplichtige categorie worden ondergebracht (bijvoorbeeld een middelgroot bijgebouw).

Het wetsvoorstel voorziet erin dat een zogenoemde voorhangprocedure van toepassing is op de algemene maatregel van bestuur waarin de vergunningsvrije en licht-vergunningplichtige bouwwerken worden aangewezen, zodat de Tweede Kamer te zijner tijd (na de publicatie in het Staatsblad maar vóór de inwerkingtreding) gelegenheid heeft om de maatregel desgewenst met de regering te bespreken. Toezending van de concept-maatregel, gelijktijdig met het onderhavige verslag, zoals gevraagd door de leden van de CDA-fractie, is evenwel niet wenselijk omdat – in het verlengde van het bestuurlijk overleg met VNG en FW – momenteel nog wordt gewerkt aan de precieze invulling van die maatregel. Niettemin acht ook ik het van belang hier in een zo vroeg mogelijk stadium zo veel mogelijk duidelijkheid over te geven. Daartoe is in de memorie van toelichting een indicatieve opsomming opgenomen van de typen bouwwerken die vergunningsvrij zouden kunnen worden (zie de artikelgewijze toelichting op de voorgestelde wijziging van artikel 43 van de Woningwet alsmede de hierna, onder 3.2.1.1., opgenomen opmerkingen met betrekking tot balkons, kozijnveranderingen en reclamezuiltjes). Met de kanttekening dat, zoals gezegd, de besluitvorming daarover nog niet is afgerond en bijvoorbeeld ook het OPB daarover nog advies moet uitbrengen, zijn in dat verband verder de volgende aspecten van belang:

- De criteria ter afbakening van de vergunningsvrije en de licht-vergunningplichtige categorie. Een type bouwwerk wordt bij de vergunningsvrije categorie ondergebracht wanneer in redelijkheid geen onaanvaardbare risico's voor de constructieve veiligheid en geen onaanvaardbare effecten voor de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving van een dergelijk bouwwerk verwacht hoeven te worden; zo wel, zijn dergelijke bouwwerken licht-vergunningplichtig.
- De systematiek. In de algemene maatregel van bestuur zal een maximale, landelijk uniforme opsomming van de vergunningsvrij te realiseren typen bouwwerken worden gegeven, waarbij gemeenten de mogelijkheid wordt gegeven om – binnen bij die maatregel aan te geven marges – gebiedsgericht te differentiëren hoever het vergunningsvrij bouwen uit een oogpunt van ruimtelijke kwaliteit precies moet gaan.
- De gemeentelijke beleidsruimte. De algemene maatregel van bestuur zal gemeenten met betrekking tot bepaalde typen vergunningsvrije bouwwerken de mogelijkheid bieden om ter bescherming van de ruimtelijke kwaliteit bij de gemeentelijke bouwverordening te bepalen dat bepaalde door de gemeenteraad aan te wijzen typen bouwwerken in door de gemeenteraad aan te wijzen delen van de gemeente niet vergunningsvrij maar licht-vergunningplichtig zijn voor zover die gerealiseerd worden op een gedeelte van het erf dat direct grenst aan de openbare weg of het openbaar groen. Dit betreft met name aanen

uitbouwen (bij woongebouwen en niet tot bewoning bestemde gebouwen) en bijgebouwen en overkappingen, zoals carports (bij woningen, woongebouwen en niet tot bewoning bestemde gebouwen).

- Ruimtelijke randvoorwaarden:
  - Evenals onder de vigerende wet zal ook na de wetswijziging een uitzondering gelden voor vergunningsvrij bouwen ten aanzien van monumenten en de door het rijk aangewezen beschermde stads- en dorpsgezichten. Dergelijk bouwen zal altijd aan een preventieve gemeentelijke toets op ruimtelijke kwaliteit en constructieve veiligheid zijn onderworpen (= licht-vergunningplichtig).
  - Uit een oogpunt van ruimtelijke kwaliteit zal bij de algemene maatregel van bestuur dezelfde uitzondering worden aangebracht ten aanzien van het vergunningsvrij realiseren van een aantal typen bouwwerken (zoals aanen uitbouwen, bijgebouwen, overkappingen, dakkapellen) aan, bij of op:
    - niet voor permanente bewoning bestemde woningen (recreatiewoningen), en
    - tijdelijke bouwwerken als bedoeld in artikel 45, eerste lid, van de wet (betreft onder meer woonketen).
  - In de algemene maatregel van bestuur zullen per type vergunningsvrij bouwwerk voor zover relevant micro-planologische randvoorwaarden worden gesteld ten aanzien van maximale hoogte, maximale oppervlakte, maximale aantal bouwlagen en ligging (wel/niet grondgebonden; positie ten opzichte van de openbare weg en het openbaar groen; de afstand tot het erf van de burens).
  - Door een combinatie van randvoorwaarden zal worden gewaarborgd dat ongewenste dichtslibbing van voor-, zij- en achtererven en opeenstapeling van vergunningsvrije bouwwerken wordt voorkomen:
    - ten aanzien van grondgebonden vergunningsvrije bouwwerken zal als randvoorwaarde gelden dat het vergunningsvrij bouwen niet tot gevolg heeft dat het bij het gebouw oorspronkelijk aansluitend voor-, zij- of achtererf voor meer dan 50% is bebouwd.
    - enkele typen bouwwerken zullen slechts vergunningsvrij mogen worden gebouwd indien zij op een afstand van 1,5 meter of meer van het aangrenzende perceel van de burens worden gerealiseerd. In geval die afstand minder dan 1,5 meter bedraagt, zijn genoemde bouwwerken licht-vergunningplichtig.
  - Het gebruik van vergunningsvrije bouwwerken: voor zover relevant zullen de vergunningsvrij te realiseren bouwwerken moeten strekken tot een groter genot van het niet-wederrechtelijke gebruik van het gebouw waarbij of waaraan zij worden gerealiseerd. Een vergunningsvrij bijgebouw bij een woning zal, bijvoorbeeld, wel mogen worden gebruikt als tuinschuur of stalling voor de auto van de bewoner maar niet als verkooppunt of als beroepsmatige praktijkruimte (tenzij de voorschriften van het bestemmingsplan een dergelijk gebruik uiteraard wel toestaan).

#### 3.2.1.1. Vergunningsvrij bouwen

Naar aanleiding van de passages inzake het bouwvergunningsvrij bouwen in het algemene deel van de memorie van toelichting, het daarmee samenhangende wijzigingsvoorstel inzake artikel 43 van de Woningwet en de artikelgewijze toelichting daarop is door de leden van enkele fracties een aantal vragen gesteld, dan wel opmerkingen gemaakt, die niet direct betrekking hebben op het wetsvoorstel zelf maar op de concrete uitwerking in de algemene maatregel van bestuur. Voor zover de betreffende aspecten niet zijn genoemd in het antwoord op de vorige vraag, zijn zij

nog onderwerp van studie in het kader van de uitwerking van die maatregel. Het gaat hier om de vragen en opmerkingen van de leden van:

- de PvdA-fractie en de GroenLinks-fractie inzake cumulatie van bouwvergunningsvrije bouwwerken (3.2.1.1.). In algemene zin kan hierover worden opgemerkt dat – zoals aangegeven in het antwoord op de vorige vraag – ik overweeg om een regeling in de algemene maatregel van bestuur op te nemen waarmee ongewenste opeenstapeling van bouwvergunningsvrije bouwwerken en dichtslibbing van erven kan worden voorkomen;
- de PvdA-fractie inzake kozijnveranderingen (3.2.1.1.). Overigens ligt het in de bedoeling om veranderingen van kozijnen en andere gevelopeningen, voor zover die met constructieve wijzigingen gepaard gaan, licht-vergunningplichtig te maken;
- de CDA-fractie inzake aan- en uitbouwen (3.2.1.1.);
- de fracties van GPV en RPF respectievelijk SGP inzake balkons (3.2.1.1.). Overwogen wordt om de hier bedoelde kleine aanbouw-balkons (maximale vloeroppervlakte 2m<sup>2</sup>) uit een oogpunt van constructieve veiligheid niet bij de vergunningsvrije maar bij de licht-vergunningplichtige categorie te gaan onderbrengen;
- de SP-fractie inzake ruimtelijke randvoorwaarden (3.2.1.1.);
- de GroenLinks-fractie inzake ruimtelijke randvoorwaarden voor bijgebouwen en uitbouwen (3.3.1.2. en artikel 43);
- de GroenLinks-fractie inzake dakkapellen en dakramen, inzake reclamezuiltjes, inzake telefooncellen en dergelijke en inzake GSM-masten (artikel 43). Niet uitgesloten is dat bedoelde reclamezuiltjes uit een oogpunt van ruimtelijke kwaliteit van de openbare ruimte niet bij de vergunningsvrije maar bij de licht-vergunningplichtige categorie zullen worden ondergebracht.

In antwoord op de vraag waaruit de regering opmaakt dat er maatschappelijke behoefte aan een ingrijpende uitbreiding van het bouwvergunningsvrij bouwen bestaat, merk ik het volgende op. Uit de praktijk blijkt dat burgers, zelfs bij recent opgeleverde woningen, een sterke drang hebben om hun woning door kleinere ingrepen aan hun individuele wensen en behoeften aan te passen, bijvoorbeeld door het plaatsen van een dakraam, dakkapel, serre, schuurtje of tuinhuisje. Een dergelijk beeld komt ook naar voren uit de reacties op de door mij ingestelde website ter zake. Bovendien heeft het breed samengestelde OPB, inclusief VNG, FW en VSN, unaniem met een verruiming van het bouwvergunningsvrij bouwen ingestemd. Verschil van opvatting bestaat alleen over de maatvoering van die verruiming. De meerderheid van de OPB-leden stemt in met een verruiming van de omvang zoals in het wetsvoorstel wordt voorgesteld. VNG, FW en VSN achten een minder vergaande verruiming wenselijk, terwijl bijvoorbeeld BNA en de Vereniging Eigen Huis een aanmerkelijk verdergaande verruiming voorstaan. Ik concludeer daaruit dat in grote delen van de maatschappij steun voor de voorgestelde verruiming bestaat, maar dat over de maatvoering daarvan geen volledige consensus bereikt kan worden. In dit verband roep ik in herinnering dat de voorgestelde verruiming rechtstreeks voortvloeit uit het MDW-traject «Bouwregelgeving» en dat tevens een directe relatie bestaat met een aantal afspraken die in het regeerakkoord zijn neergelegd, zoals het streven naar administratieve lastenverlichting, naar drastische vereenvoudiging van de bouwregelgeving en naar verruiming van de mogelijkheden voor de burger tot zelfbeschikking op het terrein van wonen. Ook in de ontwerp-Nota Wonen staat het vergroten van de zeggenschap van de burger centraal. Ik ben van mening dat de voorgestelde verruiming nadrukkelijk ook in die bredere context moet worden gezien.

Voor het antwoord op de vraag of het niet eerder zo is, dat nu al een tekort aan publiekrechtelijke regelingen wordt ervaren ten aanzien van overkap-



pingen in voortuengebieden, verwijs ik in aanvulling op het antwoord op de vorige vraag in de eerste plaats naar mijn brief aan de vaste Kamercommissie voor VROM van 25 november 1999 inzake de gemeente Eemnes (kenmerk: DBD1999228633). Zoals in die brief uiteen is gezet, is de afbakening van het bouwvergunningsvrij bouwen van overkappingen onderwerp van expliciete besluitvorming van de Tweede Kamer in haar huidige samenstelling geweest. Met steun van onder meer de leden van de D66-fractie is bij die gelegenheid het amendement Biesheuvel (kamerstukken II 1997/1998, 24 607, nr. 9) aanvaard, waarmee dit specifieke type bouwwerk nader is afgebakend. De betreffende wijziging van de Woningwet is op 1 januari 1999 in werking getreden. In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel is aangegeven dat bij het opstellen van de algemene maatregel van bestuur waarin de vergunningsvrije bouwwerken worden aangewezen, daarbij zal worden aangesloten. Zoals hiervoor onder 3.2.1. reeds is aangegeven, ben ik in de tweede plaats voornemens om gemeenten in genoemde algemene maatregel van bestuur de mogelijkheid te geven om (normaliter vergunningsvrije) overkappingen die worden gerealiseerd op het gedeelte van het erf dat direct grenst aan de openbare weg of het openbaar groen licht-vergunningplichtig te maken.

### *Burenrecht*

Door diverse fracties zijn vragen gesteld over het burenrecht in relatie tot de publiekrechtelijke bouwregelgeving. In dat kader hebben de leden van de SGP-fractie gevraagd of het niet in de rede had gelegen om in het wetsvoorstel uitgebreider in te gaan op de problemen die kunnen verrijzen doordat gemeenten bij de toetsing inzake het verlenen van een bouwvergunning het burenrecht niet kunnen betrekken.

In antwoord op die vraag merk ik in de eerste plaats op dat met het wetsvoorstel uitwerking is gegeven aan het kabinetsstandpunt inzake het MDW-rapport «Bouwregelgeving» van 20 augustus 1997 en de daarmee samenhangende uitwerkingsbrief van 19 februari 1998. Aangezien het burenrecht noch in dat MDW-rapport, noch in dat kabinetsstandpunt of die beleidsbrief aan de orde was, bestond er geen aanleiding om daar in het wetsvoorstel uitgebreider op in te gaan. In de tweede plaats is mij noch uit de praktijk, noch uit het uitgebreid met de bouwpraktijk gevoerde overleg gebleken dat de huidige systematiek van de afgifte van bouwvergunningen – die wordt gehandhaafd in het wetsvoorstel – een belemmering vormt voor de goede werking van het (geschreven en ongeschreven) burenrecht. Voor deze bevinding vind ik steun in de werking van deze systematiek in de praktijk. Deze systematiek betreft de zogenaamde «limitatief-imperatieve» werking van de toetsingsgronden, genoemd in artikel 44 van de huidige Woningwet en het wetsvoorstel. Dit stelsel houdt in dat een bouwvergunning slechts mag en moet worden geweigerd indien zich één van de in de wet genoemde gronden voordoet, dat wil zeggen strijd met de gemeentelijke bouwverordening, het Bouwbesluit, het bestemmingsplan en redelijke eisen van welstand en, voor zover van toepassing, het ontbreken van een monumentenvergunning. Wanneer zich niet zo'n weigeringsgrond voordoet, moeten burgemeester en wethouders de bouwvergunning derhalve verlenen. Het burenrecht, of andere privaatrechtelijke aspecten, behoort niet tot deze toetsingsgronden, hetgeen mij, gelet op de geheel eigen systematiek en werking van het privaatrecht, logisch voorkomt. Voor een discussie daarover zie ik, gelet op het bovenstaande, ook geen reden. Hier voeg ik nog aan toe dat het uitgangspunt van de Woningwet is dat er gebouwd moet kunnen worden, zij het onder voorwaarden. Bij het redigeren van de Woningwet is een afweging gemaakt van de diverse belangen die betrokken (kunnen) zijn bij het bouwen van een bouwwerk. Hierbij is getracht een goed evenwicht te vinden tussen de belangen van degenen die willen bouwen en

degenen die niet willen dat er gebouwd wordt. Indien er wordt gebouwd overeenkomstig de regels van de Woningwet, ben ik ervan overtuigd dat genoemd evenwicht aanwezig is.

Voor het antwoord op de vragen van de leden van diverse fracties over de functie die het (geschreven en ongeschreven) burenenrecht bij bouwvergunningenvrij bouwen kan vervullen, verwijs ik allereerst naar het antwoord op de vorige vraag. Zoals uit dat antwoord blijkt, is het uitgangspunt van de Woningwet dat burgers de vrijheid moeten hebben om een bouwwerk te bouwen, zij het dat ze daarbij wel aan bepaalde voorwaarden moeten voldoen. Dit geldt zowel voor vergunningenvrij als vergunningplichtig bouwen. Naast publiekrechtelijke voorwaarden gaat het daarbij om (geschreven en ongeschreven) normen uit het privaatrecht, zoals de voorschriften van titel 4 van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek inzake het burenenrecht.

Het bouwen overeenkomstig de eisen van de Woningwet zal in beginsel in overeenstemming zijn met de (geschreven en ongeschreven) privaatrechtelijke normen. Echter, het staat een ieder die meent dat zijn rechten worden geschonden door het bouwen van een bouwwerk, of dit nu vergunningenvrij is of vergunningplichtig, vrij om met behulp van het privaatrecht, bijvoorbeeld een actie uit onrechtmatige daad (artikel 6:163 BW), dat bouwen aan te vechten. Het privaatrecht biedt dus altijd een achtervang; dat is tot nu toe zo geweest en dat zal ook in de toekomst zo blijven. Bij dit alles benadruk ik dat, voor zover ik heb kunnen nagaan, het in de praktijk niet zo is dat het bouwen van bouwwerken bij uitstek een bron van conflicten tussen burenen zou zijn of dat het relatief tot meer conflicten leidt dan andere activiteiten van burgers. Vaak zal het zo zijn dat daar waar reeds conflicten tussen burenen bestaan, het bouwen van een bouwwerk conflictverhogend kan werken. Met name het niet bouwen overeenkomstig de geldende (bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke) regels, zal conflicten kunnen oproepen; in dat geval zal de buurman zich, al dan niet door tussenkomst van de rechter, met succes kunnen weren. Tegelijkertijd moet hierbij worden opgemerkt dat het recht z'n beperkingen heeft: niet alles valt op te lossen met regels van de overheid of een rechterlijk vonnis. Dit geldt voor de Woningwet, maar ook voor alle andere rechtsregels die ons land kent.

Gelet op het bovenstaande zie ik geen reden voor een door de leden van de fractie van de SP geopperde (aparte) wettelijke informatieverplichting tussen burenen, al dan niet gekoppeld aan het alsnog vergunningplichtig maken van niet-vergunningplichtige bouwwerken. Zulks te meer omdat ik er uit een oogpunt van rechtszekerheid sterk aan hecht om burgers vooraf zekerheid te bieden omtrent de vraag welke bouwwerken vergunningenvrij mogen worden gebouwd. Deze zekerheid zal worden geboden in de algemene maatregel van bestuur waarin de vergunningenvrije bouwwerken worden aangewezen, waarin heldere en objectieve eisen zullen worden gesteld aan het vergunningenvrije bouwen. Zoals hiervoor, onder 3.2.1., reeds aangegeven, denk ik daarbij onder meer aan micro-planologische randvoorwaarden (zoals de minimale afstand van een dakkapel of dakraam tot de zijgrens van het dak van het gebouw van de burenen) alsmede aan de voorwaarde dat bijgebouwen en overkappingen, zoals carports, niet binnen 1,5 meter van de perceelsgrens van de burenen mogen worden gebouwd. Ter voorkoming van eventuele misverstanden bij burgers over wat precies wel/niet vergunningenvrij mag worden gebouwd, zal ik in aanvulling daarop zorgdragen voor publieksvoorlichting over de publiek- en privaatrechtelijke aspecten van bouwvergunningenvrij bouwen. Ik verwacht dat dit systeem, dat in de basis een voortzetting is van het huidige, in de praktijk goed zal werken.

Veel van de vragen en opmerkingen uit het verslag hebben betrekking op de voorgestelde vernieuwing van het welstandstoezicht. Daarover zijn ook in de vakliteratuur vragen gerezen<sup>1</sup>. Alvorens op de afzonderlijke vragen en opmerkingen uit het verslag te reageren, wil ik – deels in aanvulling op hetgeen in de memorie van toelichting is opgenomen – ter nadere toelichting op het wetsvoorstel eerst enkele opmerkingen maken over het welstandstoezicht in het algemeen en over de welstandsnota, de daarin vast te leggen welstandscriteria en de toepassing van die criteria in het concrete geval in het bijzonder.

Met het wetsvoorstel wordt, wat het welstandstoezicht betreft, beoogd te komen tot een meer transparant, toetsbaar en openbaar welstandstoezicht, dat op een meer democratische wijze tot stand komt, dat de burger bij het opstellen van een bouwplan vooraf zoveel mogelijk zekerheid geeft over de specifieke eisen waaraan dat bouwplan moet voldoen en dat hem niet meer beperkingen (en administratieve en financiële lasten) oplegt dan gegeven het doel van het welstandstoezicht strikt noodzakelijk is. Zoals onder meer uit het onderzoeksrapport «Welstand op een nieuwe leest»<sup>2</sup> blijkt, vertoont het huidige welstandstoezicht op die punten vaak essentiële tekortkomingen. Dit is opmerkelijk, daar de huidige wettelijke regeling op dit punt helder lijkt. Op grond van artikel 8, zesde lid, van de huidige Woningwet zijn gemeenten immers verplicht om in de bouwverordening criteria omtrent redelijke eisen van welstand op te nemen alsmede voorschriften omtrent de wijze waarop door de welstandscmissie wordt beoordeeld of een te bouwen bouwwerk niet in strijd is met die eisen. Toch gebeurt dit niet of in onvoldoende mate. De uitwerking van deze verplichting is voor gemeenten kennelijk problematisch. Ik zie daarvoor een aantal juridische en bestuurlijke oorzaken. In de eerste plaats blijkt het voor gemeenten een moeilijke opgave om in de bouwverordening concreet te omschrijven wat welstand is. De vorm van de bouwverordening vraagt een bepaalde wijze van formuleren, waar gemeenten moeilijk mee uit de voeten blijken te kunnen op dit punt. Veel bouwverordeningen bevatten vaak uiterst vage en abstracte criteria waar in de praktijk eigenlijk niet mee kan worden gewerkt. Voor de welstandsregeling in de model-verordening van de VNG geldt hetzelfde.<sup>3</sup> In het midden gelaten kan worden of de bouwverordening inderdaad geen geschikt instrument is voor het beschrijven van welstand; waar het om gaat is dat het instrument in de huidige welstandspraktijk in elk geval niet werkt. In de tweede plaats moet ik constateren dat de bestuurlijke betrokkenheid bij het welstandstoezicht op lokaal niveau nogal eens beperkt is. In nogal wat gemeenten wordt het bepalen van wat welstand is overgelaten aan de welstandscmissie. Welstandscmissies hebben, in de derde plaats, vaak ook geen expliciete en integraal uitgewerkte visie en criteria; veelal wordt ad hoc bepaald wat welstand is. In de vierde plaats is de huidige welstandspraktijk die zich onder deze omstandigheden heeft ontwikkeld in de jurisprudentie gesanctioneerd. In dit verband is met name belangrijk dat de rechter rechtstreekse werking heeft toegekend aan het wettelijke criterium «redelijke eisen van welstand», hetgeen inhoudt dat de rechter rechtstreeks toetst aan artikel 12, eerste lid, van de (huidige) Woningwet. In de praktijk betekent dit dat vergunningaanvragen ondanks het ontbreken van welstandscriteria (in de bouwverordening) tóch aan welstand worden getoetst (namelijk rechtstreeks aan genoemd artikel) en dat zij dus ook op welstandsgronden kunnen worden afgewezen. Hiermee is de praktijk ver af komen te staan van de bedoeling van de wetgever. De welstand, maar ook de burger kan hierdoor in het gedrang komen. De burger weet niet waar hij aan toe is en wordt bovendien voor onnodige administratieve en financiële lasten gesteld. Hoewel het beeld per gemeente zal verschillen, moet worden geconcludeerd dat de welstandspraktijk in z'n algemeenheid ver onder de maat is.

<sup>1</sup> Zie met name het artikel «Welstand op een nieuwe leest?» van mr. A.G.A. Nijmeijer (Bouwrecht 2000, p. 185 e.v.).

<sup>2</sup> Dit rapport heb ik mede namens Staatssecretaris Van der Ploeg bij brief van 16 september 1999 aan de Tweede Kamer aangeboden (kamerstukken II 1999/2000, 26 734, nr. 4).

<sup>3</sup> Artikel 9.1 «Welstandscriteria» van de model-bouwverordening luidt als volgt:  
1. Bij de beoordeling of een bouwwerk voldoet aan redelijke eisen van welstand als bedoeld in artikel 12 van de Woningwet wordt acht geslagen op de volgende aspecten:  
a. de aanvaardbaarheid van het bouwwerk in relatie tot de karakteristiek van de reeds aanwezige bebouwing, de openbare ruimte, het landschap dan wel de stedenbouwkundige context;  
b. massa, structuur, maat en schaal, detaillering, materiaalkeuze en kleurstelling;  
c. samenhang in het bouwwerk of de bouwwerken voor wat betreft de onderlinge relatie tussen de samenstellende delen daarvan.  
2. Indien de gemeenteraad een beleid voor de visuele kwaliteit van de gebouwde omgeving heeft geformuleerd en openbaar gemaakt in planologische maatregelen, beleidsnota's, deelnotities dan wel de daarbij behorende ontwerpen wordt, onverminderd het bepaalde in het eerste lid, het bouwwerk aan dat beleid getoetst.

Dit ondanks het feit dat al vele jaren aan welstand wordt getoetst: al in 1912 regelde de gemeente Laren als eerste gemeente (vrijwillig) het welstandstoezicht binnen het kader van de Woningwet 1901; in de Woningwet 1962 werd een wettelijke regeling voor het welstandstoezicht opgenomen.

Met onderhavig wetsvoorstel wordt beoogd het welstandstoezicht wel op het gewenste niveau te brengen. Hierbij worden dezelfde uitgangspunten gehanteerd als in de huidige Woningwet. Deze uitgangspunten zijn:

1. De primaire verantwoordelijkheid voor het uiterlijk van een bouwwerk berust bij de burger (als opdrachtgever en ontwerper).
2. Overheidsbemoeienis met dat uiterlijk is in beginsel gelegitimeerd, gegeven het belang van een goede ruimtelijke kwaliteit van de gebouwde omgeving.
3. Die overheidsbemoeienis dient primair stimulerend en voorwaarden-scheppend te zijn, bijvoorbeeld door het ontwikkelen van goede stedenbouwkundige plannen en door een goede inrichting en beheer van de openbare ruimte.
4. Beperkende overheidsbemoeienis in de vorm van het wettelijk (preventief of repressief) welstandstoezicht heeft in dit verband een vangnetfunctie<sup>1</sup> die uitsluitend tot doel heeft dat het uiterlijk van bouwwerken niet onder het minimaal aanvaardbare niveau komt te liggen: welstandstoezicht betreft het tegengaan van (ernstige) strijd met redelijke eisen van welstand. Welstandstoezicht is dus gericht op het bewaken van de ondergrens, zodat «door de bodem zakken» kan worden tegengegaan. Dat toezicht kan dan ook niet worden ingezet voor het bereiken van architectonische «hoogstandjes». Indien een gemeente hoge(re) architectonische ambities ten aanzien van het uiterlijk van bouwwerken heeft, zal zij dat met andere middelen dan welstandstoezicht moeten nastreven (zoals voorlichting, kennisoverdracht, overleg, lokaal architectuurbeleid, subsidiëring, het aanstellen van een stadsbouwmeester, opstellen van beeldkwaliteitplannen, zelf het goede voorbeeld geven).
5. Welstandstoezicht dient aan de volgende kwaliteitseisen te voldoen:
  - het dient transparant, toetsbaar en openbaar te zijn;
  - het dient de burger bij het opstellen van een bouwplan vooraf zoveel mogelijk zekerheid te geven over de specifieke eisen waaraan dat bouwplan moet voldoen;
  - het dient op democratische wijze tot stand te komen, en
  - het dient voor de burger niet meer beperkingen (waaronder mede worden begrepen de administratieve en financiële lasten) mee te brengen dan gegeven het doel van het welstandstoezicht strikt noodzakelijk is.

Hoewel de uitgangspunten dus niet nieuw zijn, is de systematiek van het wetsvoorstel zodanig dat ik verwacht dat zij beter tot hun recht zullen komen. Cruciaal is dat het voorstel toetsing aan welstand alleen mogelijk maakt indien de gemeente een welstandsnota heeft vastgesteld (artikel 12, eerste lid). Dus, wil een gemeente welstandsbeleid kunnen voeren, dan dient er vooraf een welstandsnota te zijn vastgesteld<sup>2</sup>.

De in die nota vast te leggen criteria dienen naar hun inhoud een operationalisering te zijn van het wettelijk criterium «redelijke eisen van welstand». De gemeente kan dit op een positieve wijze doen, door te bepalen wat voldoet aan redelijke eisen van welstand, of op een negatieve wijze, door te bepalen wat «strijd» of «ernstige strijd» met die eisen inhoudt. Aangezien alomvattende operationalisering van «(ernstige) strijd met redelijke eisen van welstand» een schier onmogelijke opgave lijkt, verwacht ik dat gemeenten ervoor zullen kiezen om «redelijke eisen van welstand» positief te operationaliseren.

Voorts dienen de criteria in de welstandsnota zoveel mogelijk te zijn toegesneden op de onderscheidene categorieën van bouwwerken en

<sup>1</sup> Zoals o.m. uit mijn aanbiedingsbrief van 16 september 1999 aan de Tweede Kamer (kamerstukken II 1999/2000, 26 734, nr. 4) bij het rapport «Welstand op een nieuwe leest» blijkt, kan het welstandstoezicht naast deze wettelijk gereguleerde vangnetfunctie in de praktijk ook een functie hebben bij het aanbrengen van samenhang tussen architectuur en stedenbouw en bij het reguleren van conflicten over bouwplannen.

<sup>2</sup> De gemeenten kan overigens zelf bepalen of zij één welstandsnota voor het gehele gemeentelijk grondgebied dan wel één welstandsnota per gebiedsdeel of per categorie gebiedsdelen vaststelt.

standplaatsen (artikel 12a, derde lid), dat wil zeggen: zo concreet mogelijk te zijn. «Zo concreet mogelijk» betekent allereerst dat de criteria op het niveau van een individueel bouwwerk vooraf zo duidelijk mogelijk moeten maken wat in een concreet geval onder «redelijke eisen van welstand» wordt verstaan. Het betekent voorts dat zo duidelijk mogelijke formuleringen moeten worden gebruikt en wel op een zodanige wijze dat voor de burger vooraf duidelijk is op welke specifieke aspecten van welke typen bouwwerken de welstandscriteria zien. Het betekent verder een zo duidelijk mogelijke inhoudelijke normstelling: de criteria dienen zo nauwkeurig en objectief mogelijk te worden geformuleerd. Hierbij dient gestreefd te worden naar een duidelijkheid van 100%, hetgeen voor een aanzienlijk aantal bouwwerken mogelijk is. Daarbij maakt het niet uit:

- of de welstandscriteria voor dergelijke typen bouwwerken in de welstandsnota worden uitgewerkt als absolute criteria (bijvoorbeeld: «een aan de gevel van een winkel aan te brengen rolluik moet voor ten minste 80% uit glasheldere doorkijkopeningen bestaan») of als relatieve criteria (bijvoorbeeld: «de kleur van de kozijnen van de garage moet gelijk zijn aan de kleur van de kozijnen van de woning waarbij de garage wordt opgericht»)
- of criteria per onderscheiden gebiedsdeel dan wel voor het gehele gemeentelijk gebied geldende criteria worden vastgesteld, en
- of strenge of soepele welstandscriteria worden vastgesteld.

Zeker bij gebiedsgerichte differentiatie van het beleid, kan genoemde (zo mogelijk 100%) duidelijkheid volgens onder meer het onderzoeksrapport «Welstand op een nieuwe leest» (Rijksbouwmeester) en de brochure «Welstand met beleid» (VNG en FW), in het algemeen worden gegeven voor bouwwerken die karakteristiek zijn voor een bepaald gebied (zoals monumenten en bouwwerken in beschermde stads- en dorpsgezichten), voor wijzigingen aan bestaande gebouwen en voor veel voorkomende typen kleinere bouwwerken<sup>1</sup>. Zonder volledigheid te beogen, worden in dat rapport en die brochure aan de hand van de gemeentelijke welstandspraktijk als voorbeelden van dergelijke typen kleinere bouwwerken genoemd: dakkapellen, bijgebouwtjes (zoals tuinhuisjes en schuurtjes), erfafscheidingen (zoals schuttingen en muurtjes), aan- en uitbouwttjes, erkers, dakranden, gevels en gevelelementen (zoals kozijnen, deuren en ramen), zonne-collectoren, schotelantennes, straatmeubilair, kleinschalige (ver)bouwingen, winkelpuizen, rolluiken, reclame-uitingen en winterterrassen.

Ter bevordering van de eenheid in welstandsnota's biedt het wetsvoorstel een wettelijke grondslag voor een algemene maatregel van bestuur waarin een opsomming kan worden gegeven van typen bouwwerken waarvoor in het algemeen dergelijke nauwkeurige en objectieve criteria in de welstandsnota kunnen en moeten worden vastgesteld. Om gemeenten eerst zelf gelegenheid te geven hun welstandsbeleid in te richten overeenkomstig de in dit wetsvoorstel voorgestelde eisen, zal vooralsnog van deze bevoegdheid geen gebruik worden gemaakt. Eerst als – bij de evaluatie in 2005 – blijkt dat het voorgestelde systeem van welstandstoezicht op dit punt onvoldoende werkt, zal deze maatregel worden overwogen. Voor de goede orde: zoals eerder opgemerkt, vloeit de verplichting tot het vaststellen van zo nauwkeurig mogelijke criteria rechtstreeks voort uit het voorgestelde artikel 12a, derde lid, zodat gemeenten ook zonder bedoelde maatregel gehouden zijn om dergelijke criteria voor bedoelde typen bouwwerken waar mogelijk vast te stellen.

In nieuwbouwsituaties zal het weliswaar niet onmogelijk, maar toch vaak moeilijker zijn om de burger genoemde nauwkeurigheid (en derhalve zekerheid) vooraf te kunnen bieden. Dit betekent evenwel niet dat in een dergelijke situatie vage, abstracte en algemene welstandscriteria wel acceptabel zijn: ook ten aanzien van grotere, unieke bouwwerken zullen die criteria zo concreet mogelijk moeten zijn. Bij een gebiedsgerichte

---

<sup>1</sup> Zie blz. 83 van het rapport «Welstand op een nieuwe leest».

differentiatie van criteria acht ik het vooraf vaststellen van criteria met een hoge mate van kenbaarheid en objectiviteit voor dergelijke bouwwerken zeker mogelijk. Ik zie daartoe zowel mogelijkheden ten aanzien van bestaande bouwwerken in bestaand stedelijk gebied als ten aanzien van nieuwbouw, ook wanneer het nieuwbouw op uitbreidingslocaties betreft. Die mogelijkheden zullen in het algemeen groter zijn wanneer voor de gemeenteraad een ruimtelijk referentiekader bij het vaststellen van welstandsnota beschikbaar is doordat de gemeente reeds eerder een visie op de gewenste ruimtelijke kwaliteit van het betreffende gebied heeft uitgewerkt, bijvoorbeeld in de vorm van stedenbouwkundige plannen die doorwerken in bestemmingsplannen, in een doordachte inrichting van de openbare ruimte en in ondersteunend instrumentarium zoals beeldkwaliteitsplannen.

Doordat het wettelijk criterium «(ernstige) strijd met redelijke eisen van welstand» geen zelfstandige rechtstreekse werking meer zal hebben, zal de burger voortaan vooraf aan de hand van één document (de welstandsnota) kunnen weten of en zo ja, welke welstandscriteria op een bepaald type bouwwerk in (een bepaald deel van) de gemeente van toepassing zijn. Dat betekent tevens dat door de gemeente geen welstandscriteria buiten de welstandsnota om mogen worden gehanteerd. De behoefte hiertoe zal mijns inziens verdwijnen omdat de welstandsnota, die de vorm heeft van beleidsregel(s), meer mogelijkheden zal bieden voor het formuleren van het beleid en voor gebiedsgerichte concretisering van criteria en bijvoorbeeld ook voor visuele weergave van het beleid. Er is dan ook bewust voor gekozen om in het wetsvoorstel geen vormvoorschriften voor de welstandsnota op te nemen. Mits de met het wetsvoorstel beoogde duidelijkheid over de toepasselijke criteria wordt geboden, kan de gemeenteraad dus zelf bepalen op welke wijze hij in de welstandsnota vorm aan die criteria geeft (bijvoorbeeld: uitgeschreven teksten in combinatie met kaart-, foto- en ander beeldmateriaal). Voor zover de gemeente thans in andere documenten welstandscriteria heeft opgenomen, zullen die in de gemeentelijke welstandsnota moeten worden ondergebracht.

De bevoegdheid van burgemeester en wethouders tot het uitvoeren van de welstandstoets in het concrete geval ontstaat pas voor zover de gemeenteraad in de welstandsnota zo concreet mogelijke welstandscriteria met betrekking tot (de specifieke aspecten van) het betreffende type bouwwerk heeft vastgesteld. Burgemeester en wethouders zijn bij het uitvoeren van die toets derhalve gebonden aan de criteria die in de welstandsnota zijn neergelegd. Voor de welstandscommissie geldt hetzelfde ten aanzien van het uitbrengen van het welstandsadvies. Zonder vastgestelde welstandscriteria kan er derhalve niet worden getoetst op welstand. Dit impliceert dat burgemeester en wethouders (en de welstandscommissie) niet tot een negatief welstandsoordeel kunnen komen voor zover de gemeenteraad geen criteria met betrekking tot (de betreffende specifieke aspecten van) het betreffende type bouwwerk heeft vastgesteld. Voorts betekent dit uitgangspunt dat een bouwplan dat aan de in de welstandsnota vastgestelde criteria voldoet, in beginsel niet kan worden afgewezen op welstandsgronden. «In beginsel» omdat er zich een (uitzonderlijke) situatie kan voordoen waarin burgemeester en wethouders gebruik willen maken van de inherente afwijkingsbevoegdheid (artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht). In dat artikel is bepaald dat het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Deze bevoegdheid is inherent aan beleidsregels (de welstandsnota dient als zodanig te worden aangemerkt; zie artikel 12a, eerste lid, van het wetsvoorstel).

Wanneer een bouwplan wèl in strijd met de vastgestelde criteria is, betekent dit dat de vergunning in beginsel moet worden geweigerd. «In beginsel» omdat er zich ook hier een (uitzonderlijke) situatie kan voordoen waarin burgemeester en wethouders gebruik willen maken van de inherente afwijkingsbevoegdheid. In de tweede plaats kunnen er (andere) zwaarwegende redenen zijn waarom de vergunning toch moet worden verleend (zie het voorgestelde artikel 44, eerste lid, onderdeel d, alsmede hetgeen in hoofdstuk II, onderdeel F van deze nota, met betrekking tot artikel 12 is opgemerkt naar aanleiding van vragen van de leden van de fracties van GroenLinks en D66 over die afwijkingsmogelijkheid). Het zal duidelijk zijn dat niet te snel mag worden geconcludeerd dat sprake is van dergelijke uitzonderingssituaties. Via de jaarlijkse verslagverplichting dienen burgemeester en wethouders ook over dit afwijken verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad. Het kan voorkomen dat de raad naar aanleiding daarvan reden ziet om de welstandsnota aan te passen.

Voor zover in de welstandsnota ten aanzien van (bepaalde aspecten van) een bouwwerk geen nauwkeurige en objectieve criteria opgenomen kunnen worden, zal de toepassing van die criteria in het concrete geval alleen door interpretatie kunnen geschieden. Door het opnemen van bijvoorbeeld meer beschrijvende architectonische aandachtspunten<sup>1</sup> in de welstandsnota kan de interpretatieruimte die burgemeester en wethouders (en de welstandscommissie) in een dergelijk geval hebben, door de gemeenteraad vooraf worden afgebakend. Juist in dergelijke gevallen kan het advies van de welstandscommissie een meerwaarde hebben. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de afgifte van bouwvergunning berust evenwel bij burgemeester en wethouders. Dit brengt met zich dat zij zo nodig kunnen afwijken van het advies van de welstandscommissie. Naast gevallen waarin (de totstandkoming van) het welstandsadvies formele gebreken vertoont, zal dat zich met name kunnen voordoen wanneer:

- de welstandscommissie de van toepassing zijnde criteria naar het oordeel van burgemeester en wethouders niet juist heeft geïnterpreteerd
- de commissie naar het oordeel van burgemeester en wethouders niet de juiste criteria heeft toegepast
- burgemeester en wethouders tot een inhoudelijk afwijkend welstandsoordeel komen.

Het motiveringsbeginsel brengt met zich dat burgemeester en wethouders alsdan de redenen voor afwijking van het advies moeten vermelden in de motivering van hun beslissing op de aanvraag om bouwvergunning (zie ook hierna, onder 3.3.2.).

Een bijkomend, maar belangrijk voordeel van zo concreet en objectief mogelijke criteria is dat de welstandstoets sneller kan plaatsvinden omdat er geen of slechts een beperkte vertaalslag van de criteria naar het bouwplan nodig is. In de lichte vergunningprocedure zal het dan mogelijk zijn om het bouwplan zonder advies van de welstandscommissie af te handelen, hetgeen tevens loketafhandeling van bouwplannen mogelijk maakt. Ten aanzien van regulier-vergunningplichtige bouwplannen kan dan worden volstaan met een welstandsadvies dat wordt gegeven door een gemandateerd lid van de welstandscommissie, hetgeen de welstandsprocedure kan versnellen.

<sup>1</sup> Het betreft hier geen criteria die vooraf voldoende houvast voor planontwikkeling geven maar meer algemene architectonische aandachtspunten voor de beoordeling van een bouwplan; zie blz. 84 van het rapport «Welstand op een nieuwe leest».

De leden van de fracties van PvdA, VVD, CDA en GroenLinks hebben vragen en opmerkingen over de werking van de excessenregeling die in het kader van het repressief welstandstoezicht op bouwvergunningvrije bouwwerken in het wetsvoorstel is opgenomen.

In antwoord op deze vragen merk ik allereerst op dat – zoals reeds in het algemene deel van de memorie van toelichting is aangegeven – er momenteel tekortkomingen zijn in het instrumentarium waarmee gemeenten repressief toezicht kunnen uitoefenen op het uiterlijk van bouwvergunningsvrije bouwwerken. Die tekortkomingen hangen samen met onduidelijkheden in de wettelijke grondslag en reikwijdte van dat toezicht en het bij de uitoefening van dat toezicht te hanteren criterium. De jurisprudentie op dit terrein is erg casuïstisch, waardoor er moeilijk algemene criteria uit te distilleren zijn. Ik ben ervan overtuigd dat dergelijke onduidelijkheden door het voorliggende wetsvoorstel worden weggenomen. Mede op verzoek van de VNG is het huidige artikel 19 van de Woningwet aangepast op zodanige wijze dat expliciet tot uitdrukking wordt gebracht dat het repressief welstandstoezicht mede betrekking heeft op bouwvergunningsvrije bouwwerken. Indien een dergelijk bouwwerk in ernstige mate in strijd is met redelijke eisen van welstand kunnen burgemeester en wethouders degene die als eigenaar of uit anderen hoofde tot het opheffen van die strijdigheid bevoegd is, aanschrijven binnen een door hen te bepalen termijn de door hen aan te geven daartoe strekkende voorzieningen te treffen. Indien burgemeester en wethouders van oordeel zijn dat de kosten, verbonden aan de uitvoering van de aanschrijving, niet in redelijke verhouding staan tot de daarvan te verwachten opbrengsten kunnen zij op grond van artikel 23, vierde lid, van de Woningwet bij de aanschrijving de keuze laten tussen enerzijds het uitvoeren van de aanschrijving en anderzijds het binnen een door hen te bepalen termijn slopen van het bouwwerk (met dien verstande dat zij indien het slopen krachtens een ander wettelijk voorschrift verboden is, alleen aanschrijven tot het treffen van voorzieningen). Artikel 26 van de Woningwet bevat voorschriften over de toepassing van bestuursdwang in dit soort gevallen, waaronder het voorschrift dat de beschikking tot toepassing van bestuursdwang gelijktijdig met de betreffende aanschrijving bekend kan worden gemaakt. Degene tot wie een aanschrijving is gericht, of zijn rechtsopvolger, is verplicht daaraan te voldoen (artikel 21, eerste lid); overtreding van dat voorschrift wordt gestraft met een hechtenis van ten hoogste vier maanden of een geldboete van de tweede categorie (artikel 107). Dit samenstel van wettelijke voorschriften inzake het repressief welstandstoezicht, zorgt naar mijn oordeel voor een sluitend en toereikend repressief instrumentarium, dat voldoende mogelijkheden biedt om in voorkomend geval op te treden tegen het excessieve uiterlijk van een vergunningsvrij bouwwerk zonder de essentie van vergunningsvrij bouwen aan te tasten: de plaatsing van een vergunningsvrij bouwwerk kan daarmee als zodanig niet worden tegengegaan.

De vrees van de leden van de VVD-fractie dat het voorgestelde artikel 19 tot gevolg zou kunnen hebben dat alles weer op welstand wordt getoetst, deel ik niet. Het criterium «ernstige strijd met redelijke eisen van welstand» geeft aan dat burgemeester en wethouders alleen in heel evidente gevallen van strijdigheid van het artikel gebruik mogen maken. Bovendien dienen zij zich ook in deze situatie te baseren op de welstandsnota (zie artikel 12, eerste lid, onder b, van het wetsvoorstel). Ik wijs er voorts op dat het bij het uitoefenen van repressief welstandstoezicht gaat om een bevoegdheid van burgemeester en wethouders en dus niet om een verplichting. Het voorliggende wetsvoorstel sluit niet uit dat een gemeente die bevoegdheid actief oppakt door zelf op zoek te gaan naar mogelijke excessen, bijvoorbeeld door – zoals een aantal gemeenten nu al doet in het kader van de handhaving van de Wet op de Ruimtelijke Ordening – periodiek aan de hand van luchtfoto's in beeld te brengen waar zich wijzigingen in de gebouwde omgeving hebben voorgedaan. Mijn verwachting is echter dat gemeenten zich zullen beperken tot een «piep-systeem»; derhalve pas gebruik zullen maken van artikel 19 indien er signalen van buiten komen. Ook in dit verband zij er weer op gewezen dat



het vooraf vaststellen van een zo duidelijk mogelijke welstandsnota problemen achteraf kan voorkomen. Een duidelijk welstandsbeleid zal repressief ingrijpen veelal onnodig maken.

Aangezien, zoals hierboven is aangegeven, uit de wettekst het uitzonderingskarakter van artikel 19 duidelijk naar voren komt, zie ik geen aanleiding om de suggestie van de leden van de VVD-fractie om artikel 19 als een «nee tenzij»-bepaling te redigeren, over te nemen. Ik hecht daar ook aan omdat met het nieuwe artikel 19 een voortzetting wordt beoogd van de huidige praktijk met betrekking tot repressief welstandstoezicht ten aanzien van vergunningplichtige bouwwerken; het nieuwe element is echter dat het repressieve toezicht zich voortaan ook uitstrekt tot vergunningsvrije bouwwerken.

De leden van enkele fracties hebben vragen gesteld over problemen die bij vergunningsvrij bouwen zouden kunnen optreden doordat enkel na realisatie van het bouwwerk mogelijke strijdigheid met redelijke eisen van welstand en het Bouwbesluit kan worden aangetoond. Voor zover deze vragen betrekking hebben op het Bouwbesluit verwijs ik naar het hiervoor, onder 3.1., gegeven antwoord op een aantal vragen over eventuele bouwtechnische risico's van vergunningsvrij bouwen. Ten aanzien van het welstandstoezicht verwacht ik dat op cruciale punten beduidend meer zekerheid voor de burger (en de gemeente) wordt gecreëerd. Hiervoor verwijs ik in de eerste plaats naar het antwoord dat ik hierboven heb gegeven met betrekking tot de werking van artikel 19. Deze werking is primair corrigerend van aard. In de tweede plaats gaat van het artikel ook een preventieve werking uit: ook een vergunningsvrij bouwwerk moet aan bepaalde (minimale) welstandseisen voldoen. Degene die wil bouwen dient daar derhalve op te anticiperen en kan dat ook omdat de welstandsnota hiervoor (zo nauwkeurig en objectief mogelijke) criteria dient te bevatten. Dit impliceert ook dat wanneer de burger twijfels heeft over de toepassing van die criteria in zijn concrete situatie, hij daarover in overleg dient te gaan met de gemeente. In het geval in de welstandsnota geen criteria met betrekking tot (de specifieke aspecten van) het betreffende type bouwwerk zijn opgenomen, heeft de burger de zekerheid dat hij niet kan worden «overvallen» met een aanschrijving op grond van artikel 19; immers in dat geval kunnen burgemeester en wethouders artikel 19 niet toepassen. Nog een extra waarborg gaat mijns inziens uit van wettelijke verplichting voor burgemeester en wethouders om jaarlijks aan de gemeenteraad verslag uit te brengen over onder meer de uitoefening van het repressief welstandstoezicht. Ook dat (openbare) document zal informatie bevatten die burgers vooraf meer houvast biedt.

De leden van de fracties van GroenLinks en van de SGP vragen een nadere toelichting op de mogelijke splitsing van een aanvraag in een vergunningplichtig en niet-vergunningplichtig gedeelte. Het gaat hier dus om bouwwerken die in de eerderbedoelde maatregel zijn aangewezen als vergunningsvrij, maar die onderdeel uitmaken van een bouwplan dat vergunningplichtig is.

In de memorie van toelichting is in dit verband het voorbeeld van het plaatsen van een zonnecollector op een nieuwbouwwoning genoemd (zie de slotalinea van de artikelsgewijze toelichting op de wijziging van artikel 44 van de wet).

De vragen van genoemde fracties hebben mij tot het inzicht gebracht dat dat voorbeeld niet gelukkig is gekozen omdat daarin niet voldoende tot uiting komt hoe in een dergelijke situatie moet worden gehandeld. De lijn die in deze gevallen gevolgd dient te worden, is dat het bouwplan in zijn totaliteit beoordeeld moet worden. Het splitsen van een bouwplan in een vergunningplichtig en vergunningsvrij gedeelte zou in de praktijk aanleiding kunnen geven tot veel discussie en derhalve tot onzekerheid omtrent

het wel of niet vergunningplichtig zijn. Dit betekent derhalve dat een vergunningsvrij bouwwerk niet vergunningsvrij is als het onderdeel uitmaakt van een (meeromvattend) licht- dan wel regulier-vergunningplichtig bouwplan. Deze «totaal-benadering» houdt echter niet in dat de vergunning dan ook mag worden geweigerd louter op dat onderdeel dat op zichzelf beschouwd vergunningsvrij zou zijn. Derhalve: als de vergunning niet om andere redenen moet worden geweigerd, mag die niet worden geweigerd vanwege dat bewuste onderdeel. Ter verduidelijking geef ik een aantal voorbeelden:

- Het plaatsen van een dakkapel op een bestaande woning, die verder niet wordt verbouwd of gerenoveerd: Dit is een typisch geval van vergunningsvrij bouwen; de dakkapel mag, mits die voldoet aan de eisen van de eerdergenoemde maatregel, vergunningsvrij worden gebouwd.
- Het plaatsen van een dakkapel op een woning die nog gebouwd moet worden: Nu het bouwen van de woning (regulier) vergunningplichtig is, wordt hiermee het gehele bouwplan en alle bouwactiviteiten die in dat kader worden verricht, vergunningplichtig. De dakkapel gaat als het ware op in het grotere, vergunningplichtige geheel. De vergunning mag echter niet worden geweigerd louter om redenen die verband houden met de dakkapel.
- Het plaatsen van een dakkapel op een bestaande woning die een gehele of gedeeltelijke vergunningplichtige renovatie ondergaat: De renovatie is vergunningplichtig, waardoor, evenals in het vorige voorbeeld, alle bouwactiviteiten die aan, in of op die woning worden verricht, vergunningplichtig worden. Ook hier geldt dat de vergunning niet mag worden geweigerd louter om redenen die verband houden met de dakkapel.

Dus anders gezegd: ingeval van samenloop gaat het zwaarste regime voor, maar zonder dat daarmee de essentie van vergunningsvrij bouwen wordt aangetast: ook dan kan het bouwen van een vergunningsvrij bouwwerk als zodanig niet worden tegengaan.

De zojuist geschetste handelwijze dient ook te worden gevolgd in het geval van samenloop van een licht-vergunningplichtig bouwwerk en een regulier vergunningplichtig bouwwerk.

Ik wil in dit verband nog even kort ingaan op de door de leden van de SGP aangehaalde uitspraak van 1 april 1996 inzake Leeuwarden. Deze uitspraak ziet mijns inziens niet op de hierbesproken splitsing. In deze uitspraak gaat het om de vraag of in de aan de orde zijnde casus sprake is van een «verandering van niet-ingrijpende aard», als bedoeld in artikel 43, eerste lid, onder b en e, van de Woningwet. In de uitspraak wordt ook gesproken over een beoordeling in zijn totaliteit, maar dat heeft dan betrekking op de uitleg in het concrete geval van het begrip «verandering van niet-ingrijpende aard». Voor de volledigheid wijs ik erop dat een bepaling van dezelfde strekking zal komen te staan in de maatregel waarin de vergunningsvrije bouwwerken worden aangewezen. Bij die gelegenheid zal worden getracht één en ander scherper te formuleren.

De leden van de GPV-fractie en de fractie van RPF vragen een reactie op de stelling dat het feit dat een bepaald gebied niet door het rijk is aangewezen als beschermd stads- of dorpsgezicht, niet hoeft te betekenen dat gemeenten daar zelf niet een speciale kwaliteit aan willen toekennen. Hiervoor, onder 3.1., heb ik aangegeven dat ik voornemens ben gemeenten in de algemene maatregel van bestuur waarin de vergunningsvrije bouwwerken worden aangewezen, de mogelijkheid te geven gebiedsgericht beperkingen aan te brengen op het vergunningsvrije bouwen. Van deze mogelijkheid zullen gemeenten zowel in achterstandswijken als wijken met een hoge(re) ruimtelijke kwaliteit gebruik mogen maken. Bovendien staat het gemeenten vrij om voor bepaalde gebieden of delen

daarvan geen, soepele(r) of strenge(re) welstandscriteria vast te stellen. Een verdergaande gemeentelijke beleidsvrijheid op dit punt acht ik ongewenst, omdat die er in de praktijk toe zou kunnen leiden dat gemeenten het vergunningsvrij bouwen op ruime schaal onmogelijk maken. Ten aanzien van de door de fractieleden bedoelde suggestie van de VNG, inzake de positie van gemeentelijke en provinciale stads- en dorpsgezichten, merk ik op dat die suggestie nog niet zo lang geleden door het vorige kabinet en de Tweede Kamer in haar huidige samenstelling is afgewezen (kamerstukken II 1997/98, 24 607, nr. 10). Op dezelfde gronden als toentertijd door mijn ambtsvoorganger aangevoerd, wijs ook ik die suggestie af. Samengevat houden die gronden in dat de bescherming van karakteristieke waarden van een gebied extra regel- en lastendruk oplegt aan degenen die in dat gebied willen bouwen en dat om die reden het beperken van het vergunningsvrij bouwen slechts toelaatbaar is indien dat evident noodzakelijk is. Ten aanzien van de door het rijk aangewezen beschermde stads- en dorpsgezichten is dat laatste het geval: wettelijk geldt een zorgvuldige procedure voor aanwijzing van een dergelijk gebied en die aanwijzing moet doorwerken in het bestemmingsplan. Dergelijke waarborgen gelden niet voor door de provincie en gemeente aangewezen stads- en dorpsgezichten: alle binnen de provincie, respectievelijk gemeente liggende gebieden, die daar naar het oordeel van de provincie, respectievelijk de gemeente voor in aanmerking komen, kunnen worden aangewezen als stads- of dorpsgezicht en er bestaat geen verplichting om het bestemmingsplan daarmee in overeenstemming te brengen. Het gelijkstellen van door de provincie en gemeente aangewezen beschermde stads- en dorpsgezichten aan door het rijk aangewezen beschermde stads- en dorpsgezichten zou de balans dus naar de verkeerde kant doen doorslaan. De wettelijke regeling voor vergunningsvrij bouwen zou geheel teniet gedaan kunnen worden, niet alleen wat de voorgenomen verruiming betreft, maar ook hetgeen thans al vergunningsvrij is (inclusief werkzaamheden die het dagelijks onderhoud betreffen).

Ik ben van oordeel dat het wenselijk is om de door de leden van de SGP-fractie bedoelde afweging tussen enerzijds het individuele belang van burgers om zonder (te) veel administratieve rompslomp te kunnen bouwen en anderzijds het openbare belang van een zekere mate van ruimtelijke kwaliteit, in beginsel op landelijk niveau te laten plaatsvinden, maar in een aantal specifieke gevallen mede op gemeentelijk niveau. In lijn daarmee ben ik voornemens om de algemene maatregel van bestuur, waarin de vergunningsvrije bouwwerken worden aangewezen, in te richten overeenkomstig de door de leden van deze fractie bedoelde systematiek: een voor het gehele land geldende limitatieve opsomming van vergunningsvrije bouwwerken, waarbij de gemeenteraad de mogelijkheid wordt geboden om – binnen bij die maatregel aan te geven marges – gebiedsgericht te differentiëren; zie ook de hiervoor, onder 3.2.1., gegeven uiteenzetting over de voorgenomen nadere uitwerking van de maatregel.

### 3.2.1.3. Lichte bouwvergunning

De leden van diverse fracties hebben vragen gesteld over de voorgestelde afhandelingstermijn van de lichte bouwvergunningprocedure, respectievelijk van de gefaseerde bouwvergunningprocedure. Voor zover deze vragen betrekking hebben op de afhandelingstermijn van de gefaseerde vergunning worden deze in paragraaf 3.2.2. beantwoord. De vragen over de termijnstelling voor de lichte vergunningprocedure worden als volgt beantwoord. Conform het MDW-rapport was in het kabinetsstandpunt van 20 augustus 1997 gekozen voor een afhandelingstermijn voor de lichte vergunningprocedure van twee weken. Die keuze werd ondersteund door onderzoek van RIGO Research & Advies waaruit, voor zover in dit verband relevant, twee belangrijke bevindingen naar voren komen. In de eerste plaats blijkt dat in de praktijk 96% van de ter beschikking staande

proceduretijd uit wachttijd bestaat en dat derhalve slechts een marginaal deel werkelijke behandelingstijd is. In de tweede plaats blijkt dat een afhandelingstermijn van twee weken voor de lichte procedure haalbaar is, maar dat het – met het oog op eventualiteiten in de uitvoeringspraktijk (zoals onvoorzien hoge werkdruk, ziekte) – aanbeveling verdient om die termijn op drie weken te stellen. Met het oog op de afhandeling van eventuele ingewikkelde aanvragen werd in het OPB-advies van 16 februari 1998 evenwel geadviseerd de beslistermijn te verruimen tot drie à vijf weken. Op basis daarvan is in het wetsvoorstel die termijn alsnog op vier weken gesteld. Ik acht die termijn toereikend gegeven de uitkomsten van genoemd onderzoek, alsmede de beperkte reikwijdte van de gemeentelijke toets in de lichte procedure (constructieve veiligheid en ruimtelijke kwaliteit). Gelet ook op de typen bouwwerken die tot de licht-vergunningplichtige categorie zullen gaan behoren, ga ik er zelfs van uit dat in de lichte vergunningprocedure veelal sprake zal kunnen zijn van zogenoemde «loketvergunningen», die direct bij of zeer snel na indiening van de aanvraag kunnen worden verleend. Daar komt nog bij dat gemeenten zelf de afhandeling van aanvragen kunnen bespoedigen door vooraf zo concreet mogelijke welstandscriteria vast te stellen. Alsdan weet de aanvrager reeds bij het ontwikkelen van het bouwplan aan welke gemeentelijke criteria dat plan moet voldoen en zal het bovendien niet altijd nodig zijn om de welstandscommissie bij de afhandeling van de bouwaanvraag in te schakelen. Voorts zal de totale werkbelasting van de thans voor afhandeling van aanvragen beschikbare werknemers aanmerkelijk afnemen ten gevolge van de voorgestelde wetswijziging. In redelijkheid mag worden verwacht dat inzet van dezelfde hoeveelheid menskracht voor een kleiner aantal werkzaamheden zal leiden tot een snellere afhandeling van aanvragen.

Voor het gevraagde inzicht in de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de administratieve lasten van de gemeenten (inclusief de financiële gevolgen voor de burger) verwijs ik kortheidshalve naar het algemene deel van de memorie van toelichting, waarin uitgebreid is ingegaan op de effecten van het wetsvoorstel voor bedrijven, burgers, gemeenten en de rechterlijke macht (zie hoofdstuk 8).

### 3.2.2. Gefaseerde vergunningverlening

In reactie op de vragen en opmerkingen over de figuur «gefaseerde vergunningverlening» wil ik voor de duidelijkheid eerst het volgende opmerken. In de praktijk bestaan momenteel verschillende mogelijkheden om uiteindelijk gemeentelijke instemming met een bouwplan te verkrijgen. Zo kan de initiatiefnemer in de planontwikkelingsfase desgewenst informeel vooroverleg met de gemeente voeren of een schetsplan, dan wel concept-vergunningaanvraag aan de gemeente voorleggen. In dat geval leidt dat niet tot besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht waartegen bezwaar en beroep kan worden ingesteld. Een dergelijk besluit ontstaat pas wanneer de gemeente in de vergunningprocedure besluit om bouwvergunning te verlenen. Gesanctioneerd door de rechter kan die bouwvergunning momenteel twee vormen hebben: een «volledige» bouwvergunning of een bouwvergunning «op hoofdlijnen». Een bouwvergunning op hoofdlijnen heeft betrekking op een bouwplan dat ruimtelijk wel, maar bouwtechnisch weliswaar nog niet in detail, maar wel voldoende, is uitgewerkt om dat plan te kunnen toetsen. Alsdan worden aan de bouwvergunning voorwaarden verbonden ten aanzien van het later indienen en toetsen van de betreffende bouwtechnische details. In dit scala van mogelijkheden ontbreekt thans één figuur: een op rechtsgevolg gerichte, voor bezwaar en beroep vatbare beslissing van de gemeente, die alleen betrekking heeft op de ruimtelijke aspecten van een bouwplan. De bestaande figuur «bouwvergunning op hoofdlijnen», die

het dichtst daarbij in de buurt komt, vereist namelijk indiening van een bouwplan dat ook op bouwtechnische aspecten voldoende is uitgewerkt. Wettelijke regeling van de figuur «gefaseerde vergunningverlening», waar de bouwpraktijk nadrukkelijk om heeft gevraagd, voorziet in deze leemte. Gefaseerde vergunningverlening komt derhalve niet in de plaats van het bestaande scala aan mogelijkheden waarover initiatiefnemers van bouwplannen beschikken, maar is daarop een gerichte aanvulling. Het zal dus mogelijk blijven om informeel vooroverleg te voeren, een schetsplan of een concept-vergunningaanvraag aan de gemeente voor te leggen en om een «volledige» vergunning of een vergunning «op hoofdlijnen» aan te vragen.

In antwoord op de vragen over de termijn van de procedure van de gefaseerde vergunning (zie 3.2.1.3) merk ik het volgende op. Die termijnstelling is gelijk aan de termijnstelling die momenteel geldt voor de bouwvergunningprocedure en die in de toekomst zal gelden voor de reguliere bouwvergunningprocedure: 13 weken, met een eenmalige verlengingsmogelijkheid van nogeens 13 weken (zie artikel 46, eerste en tweede lid, van het wetsvoorstel). Gemeenten hebben dus maximaal een half jaar de tijd voor de afhandeling van de aanvraag voor de eerste en de tweede fase tezamen. Gelet op de totale lengte van die termijn acht ik de termijnstelling toereikend voor zorgvuldige toetsing van beide aanvragen (voor zover gemeenten er al niet in zouden slagen om in voorkomend geval beide aanvragen in 13 weken zorgvuldig af te handelen). Bovendien geldt ook op dit punt dat het vooraf vaststellen van heldere ruimtelijke criteria door de gemeente aan een vlotte afhandeling van aanvragen kan bijdragen.

De leden van de fractie van D66 vinden de regeling van de gefaseerde vergunning ingewikkeld. Hoewel moet worden toegegeven dat de regeling ingewikkeld oogt, is het mijn inschatting dat de regeling in haar toepassing juist heel werkbaar zal zijn. Materieel sluit de regeling namelijk goed aan op de aan het begin van deze paragraaf geschetste bestaande praktijk van schets- of concept bouwplannen en vergunningverlening op hoofdlijnen, waar de praktijk goed mee uit de voeten kan. Ik zie dan ook geen reden om de betreffende bepaling aan te passen.

Voorts vragen deze leden waarom de regeling niet beperkt is tot gevallen waarin «de knip» (tussen ruimtelijke en bouwtechnische aspecten) goed is aan te brengen.

Zoals in paragraaf 3.2.2. en hoofdstuk 7 van de memorie van toelichting is aangegeven, is dit inderdaad overwogen, maar zijn er meerdere argumenten om gefaseerde vergunningverlening niet te beperken tot gevallen waarin de knip goed is aan te brengen:

- De in de praktijk bestaande behoefte om zo nodig ook in dergelijke gevallen vroegtijdig zekerheid te krijgen over de beslissing van burgemeester en wethouders over de ruimtelijke aspecten van een bouwplan.
- De aanvrager de mogelijkheid bieden om zélf te beslissen of hij het risico wenst te nemen dat hij later, op basis van de beslissing op zijn aanvraag tweede fase, zijn bij de aanvraag eerste fase ingediende bouwplan moet wijzigen en mitsdien andermaal de procedure van de eerste fase dient te doorlopen.
- Het gegeven dat de knip soms slechts minder makkelijk is aan te brengen ten aanzien van een ondergeschikt onderdeel van een bouwplan.
- De expliciete wens van de bouwpraktijk om gefaseerde vergunningverlening te regelen op een wijze zoals nu is voorgesteld. Deze praktijk (waaronder VNG en VSN, wier leden rechtstreeks met de uitvoering te

maken krijgen) heeft dan ook met deze regeling ingestemd, zij het dat VNG en VSN bezwaar hebben tegen de voorgestelde afhandelingstermijn.

In alle redelijkheid hoeft er mijns inziens niet voor te worden gevreesd dat – in gevallen van samenhang tussen ruimtelijke en bouwtechnische aspecten – een verlening in de eerste fase de facto, met name door derden, gezien gaat worden als «dè vergunningverlening» en dat daarmee onduidelijkheid wordt gecreëerd. De systematiek die in het wetsvoorstel is neergelegd, is helder en niet voor misverstanden vatbaar: de aanvrager beschikt pas over een bouwvergunning als bedoeld in artikel 40, eerste lid, wanneer hij een positieve beslissing heeft gekregen op zowel zijn aanvraag voor de eerste fase, als die voor de tweede fase. Bovendien dient de gemeente op grond van het voorgestelde artikel 56a, vijfde lid, onderdeel b, zowel van de aanvraag om bouwvergunning voor de eerste fase als die voor de tweede fase kennis te geven op de in artikel 41 van de Woningwet aangegeven wijze (dat wil zeggen bekendmaking in een van gemeentewege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad). Ik ga ervanuit dat gemeenten bij een kennisgeving van een aanvraag om bouwvergunning eerste fase erop zullen wijzen dat verlening van de eerste fase nog geen bouwvergunning doet ontstaan.

Ik verwacht voorts niet dat het feit dat de eerste fase is doorlopen, in de praktijk tot gevolg zal hebben dat de toetsing in de tweede fase marginaler wordt. De figuur «gefaseerde vergunningverlening» is, zoals hiervoor opgemerkt, namelijk vergelijkbaar met de figuur bouwvergunning «op hoofdlijnen» waarmee door veel gemeenten thans al wordt gewerkt. Niet gebleken is dat het in de vraag bedoelde effect zich in die bestaande praktijk voordoet en ik zie dan ook niet waarom dat wel op zou treden bij de gefaseerde vergunningverlening. Te meer omdat de (bouw- en bodemtechnische) toetsing in de tweede fase geheel andersoortige aspecten betreft dan de (ruimtelijke) toetsing in de eerste fase. In dat kader valt niet goed in te zien waarom de toetsing van, bijvoorbeeld, de energieprestatie marginaler zou worden uitgevoerd wanneer die niet plaatsvindt in dezelfde maar in een latere fase dan, bijvoorbeeld, de toets aan het bestemmingsplan.

Ik acht het niet nodig om in het wetsvoorstel de voorziening op te nemen dat gemeenten gefaseerde verlening van een bouwvergunning kunnen weigeren. Ik verwijs hiervoor in de eerste plaats naar hetgeen hiervoor reeds is opgemerkt met betrekking tot bedoelde «knip». Daarnaast wijs ik op het belang dat een aanvrager heeft bij een goede afhandeling van zijn vergunningaanvraag: hij zal een dergelijk verzoek niet indienen als samen met de gemeente tot de conclusie is gekomen dat een gefaseerde vergunningverlening in zijn concrete geval te risicovol zal kunnen zijn (het risico dat bij de vergunningverlening tweede fase blijkt dat het besluit inzake de eerste fase ingrijpende wijziging behoeft). Bovendien zou de suggestie van de leden van D66 nog een extra procedure aan de regeling toevoegen (namelijk bezwaar en beroep tegen de weigering), hetgeen mij, mede gelet op de hiervoor behandelde vraag omtrent de gecompliceerdheid van de regeling, niet wenselijk lijkt.

Een vergunning kan in beginsel voor alle regulier-vergunningplichtige bouwwerken gefaseerd worden verleend. Bij grote verbouwingen zal gefaseerde vergunningverlening overigens alleen maar praktische betekenis hebben wanneer daarbij ruimtelijke aspecten in het geding zijn (bestemmingsplan, stedenbouwkundige voorschriften bouwverordening, welstand).

De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering om een reactie op de suggestie dat een, juridisch aanvechtbaar, principe-verzoek om bouwvergunning (schetsplan) beter, sneller en goedkoper is dan de voorgestelde gefaseerde vergunningverlening. De leden van de SGP-fractie hebben een soortgelijke vraag en vragen voorts of het argument dat een principe-uitspraak niet op rechtsgevolg is gericht, het creëren van twee appellabele besluiten in de «echte» bouwvergunningprocedure rechtvaardigt. Verder stellen zij dat het voor bezwaar en beroep vatbaar maken van een principe-uitspraak het tevens reëler maakt dat de aanvraag om bouwvergunning inderdaad binnen 13 weken kan worden behandeld. Naar aanleiding van de suggestie dat een juridisch aanvechtbaar, principe-verzoek om bouwvergunning (schetsplan) beter, sneller en goedkoper is dan de voorgestelde gefaseerde vergunningverlening wijs ik allereerst op hetgeen in de inleiding van deze paragraaf is opgemerkt. Ik meen dat in dit verband nadrukkelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen een gemeentelijke principe-uitspraak over een bouwplan (al dan niet op basis van een schetsplan of een concept-vergunningaanvraag) en de in het wetsvoorstel opgenomen gefaseerde vergunningverlening. Kenmerk van een principe-uitspraak is thans dat het niet op rechtsgevolg is gericht. Wanneer dat rechtsgevolg bij wet alsnog aan een dergelijk besluit zou worden verbonden, zouden uit een oogpunt van rechts-eenheid, rechtszekerheid en rechtsbescherming van de aanvrager en omwonenden soortgelijke (procedurele) voorschriften moeten worden gegeven als thans in het wetsvoorstel zijn opgenomen ten aanzien van de gefaseerde vergunningverlening. Formeel en materieel zou wettelijke regeling van een principe-uitspraak dus ongeveer op hetzelfde neerkomen als de in het wetsvoorstel opgenomen regeling van de gefaseerde vergunningverlening. Ook dan zou de initiatiefnemer, bijvoorbeeld, met formele besluitvorming in twee fasen worden geconfronteerd. Ik zie de door de fractie bedoelde effecten dus niet en acht het zelfs niet uitgesloten dat de totale duur van de aanvraagprocedures bij een geformaliseerde principe-uitspraak in de praktijk langer zou zijn. Bij afhandeling op basis van het wetsvoorstel mag de totale duur van de procedure voor de eerste en tweede fase gezamenlijk namelijk niet langer zijn dan maximaal 13 + 13 weken (de vergunningprocedure, inclusief de eenmalige verlengingsmogelijkheid), terwijl dat bij afhandeling op basis van een geformaliseerde principe-uitspraak maximaal 13 + 13 weken + een x-aantal weken (voor de principe-verzoek-procedure) zou zijn. Bovendien zal in de bouwpraktijk altijd behoefte blijven bestaan aan mogelijkheden om bouwplannen in de planontwikkelingsfase informeel aan de gemeente voor te leggen. Het formaliseren van de principe-uitspraak zou dus (weer) tot gevolg kunnen hebben dat gemeenten verzocht worden om een informele pré-principe-uitspraak te doen. (Zie in dit verband ook de uiteenzetting met betrekking tot het formaliseren van vooroverleg in de memorie van toelichting bij het voorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Provinciewet en de Gemeentewet in verband met de samenvoeging van de afdelingen 3.4 en 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht tot één uniforme openbare voorbereidingsprocedure (Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure), kamerstukken II 1999–2000, 27 023, nr. 3, blz. 8)). Ik heb derhalve vertrouwen in de voorgestelde regeling van de gefaseerde vergunningverlening. Hierbij voel ik mij gesterkt door het feit dat de bouwpraktijk zich goed in de voorgestelde regeling kan vinden.

### *3.3. Welstandstoezicht*

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd om een inhoudelijke reactie op hun voorstel om gemeenten wettelijk de keuzemogelijkheid te geven om of een welstandscommissie of een stadsbouwmeester te benoemen. Met de persoonlijke aanspreekbaarheid van de stadsbouwmeester zou naar het oordeel van deze leden de welstands-

beoordeling uit de huidige anonimiteit worden gehaald en zou het lokale welstandsbeleid meer herkenbaar kunnen worden vormgegeven. Bij dit voorstel plaats ik enkele kanttekeningen. In de eerste plaats vraag ik mij af of het voorstel in de praktijk werkbaar is. De grote hoeveelheid welstandsadviezen is voor één stadsbouwmeester niet of nauwelijks te behappen. Daardoor bestaat het gevaar van verambtelijking van de welstandsadvisering. In de tweede plaats staat in het voorstel het herkenbaar maken van de stadsbouwmeester als welstandsadviseur centraal, hetgeen op gespannen voet lijkt te staan met het streven van het kabinet om de lokale politiek meer verantwoordelijk te maken voor het welstandsbeleid. In de derde plaats zet ik een principiële vraagteken bij het voorstel om de welstandsadvisering in handen van één persoon te leggen. Voor de kwaliteit van de welstandsadvisering is het van belang dat het welstandsadvies een collectief advies is, als optelsom van persoonlijke en vakinhoudelijke meningen van meerdere onafhankelijke adviseurs. Deze kanttekeningen brengen mij voornamelijk tot de conclusie dat het overnemen van het voorstel niet voor de hand ligt. Dit laat onverlet dat een stadsbouwmeester een waardevolle aanvulling kan zijn op de welstandscmissie, bijvoorbeeld bij het stimuleren van de kwaliteit van grote bouwprojecten en van gebieden in ontwikkeling.

De vraag of er een andere structuur van het welstandstoezicht dan een externe welstandscmissie is overwogen, kan bevestigend worden beantwoord. Naar aanleiding van het overleg dat met de betrokken partijen over het wetsvoorstel is gevoerd, zijn de volgende modellen voor welstandstoezicht in beschouwing genomen:

1. volledig schrappen van welstandstoezicht uit de Woningwet (= situatie Woningwet 1901)
2. in de Woningwet slechts opnemen dat de gemeente welstandstoezicht uitoefent, waarbij vorm en inhoud volledig een lokale verantwoordelijkheid is (= situatie Woningwet tot 1962)
3. in de Woningwet opnemen dat welstandstoezicht onder verantwoordelijkheid van de gemeente met inschakeling van een welstandscmissie plaatsvindt (= huidige situatie)
4. hetzelfde als 3, met nadere vastlegging van procedures (= voorliggende wetsvoorstel)
5. in de Woningwet opnemen dat welstandstoezicht onder verantwoordelijkheid van de gemeente plaatsvindt, met nadere vastlegging van procedures en met wettelijke keuzemogelijkheid voor de gemeente om voor inschakeling van hetzij welstandscmissie dan wel stadsbouwmeester te kiezen (= voorstel PvdA-fractie)
6. hetzelfde als 5, maar dan met de wettelijke keuzemogelijkheid voor de gemeente om voor inschakeling van hetzij welstandscmissie dan wel stadsbouwmeester of deskundig extern adviesbureau te kiezen (= deskundigheidsmodel)
7. hetzelfde als 5, maar waarbij de gemeente zelf kan bepalen of extern welstandsadvies nodig is en zo ja, wie dat advies moet uitbrengen (= decentralisatiemodel)
8. hetzelfde als 3, 4 of 5, met wettelijke keuzemogelijkheid voor de gemeente om in de welstandscmissie – naast onafhankelijke deskundigen – ook onafhankelijke «ervaringsdeskundigen» te benoemen (= lekenmodel).

Die beschouwingen hebben mij tot de conclusie gebracht dat het ook bij handhaving van de huidige toezichtsstructuur goed mogelijk is om tot de gewenste vernieuwing van het welstandstoezicht te komen. De bestaande tekortkomingen van het welstandstoezicht zijn immers niet zozeer te wijten aan de huidige toezichtsstructuur op zich, maar vooral aan het veelal ontbreken van een expliciet, concreet uitgewerkt gemeentelijk welstandsbeleid. Daar komt nog bij dat ook het MDW-rapport «Bouwregelgeving», het daarop betrekking hebbende kabinetsstandpunt van



20 augustus 1997, de daarop gevolgde uitwerkingsbrief van 19 februari 1998 en het onderzoeksrapport «Welstand op een nieuwe leest» er niet toe nopen om een andere toezichtsstructuur te kiezen. In dat verband heeft voor mij voorts een rol gespeeld dat de Tweede Kamer indertijd door het aannemen van een amendement op het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de wijziging van de Woningwet in 1992, expliciet voor het thans geldende model van toezicht via een externe commissie heeft gekozen. Daarnaast wijs ik erop dat het wetsvoorstel de formele structuur van het toezichtsmodel niet wijzigt, maar binnen die structuur wel een ingrijpende verandering aanbrengt in zowel de positie van het gemeentebestuur als die van de welstandscommissie. Die positieverandering betreft twee aspecten:

- a. aanscherping van de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur. Die aanscherping komt in het wetsvoorstel op twee manieren tot uitdrukking. In de eerste plaats in de verplichting voor de gemeenteraad om een welstandsnota met zo nauwkeurig en objectief mogelijke welstandscriteria vast te stellen, waardoor de welstandscommissie vooral een toetsende rol zal hebben in plaats van de normstellende rol die de commissie nu in de praktijk veelal heeft. In de tweede plaats in de wettelijke mogelijkheid voor burgemeester en wethouders om bij strijd van een bouwplan met redelijke eisen van welstand toch bouwvergunning te verlenen indien zij van oordeel zijn dat daarvoor zwaarwegende redenen zijn.
- b. vermindering van het aantal bouwplannen waarover de welstandscommissie advies moet uitbrengen. Dit komt in het wetsvoorstel tot uitdrukking in het beperken van de verplichte inschakeling van de commissie tot plannen waarop de reguliere bouwvergunning-procedure van toepassing is. Met betrekking tot licht-vergunningplichtige bouwwerken is het vragen van advies dus niet verplicht. In combinatie met het voornemen om het aantal bouwvergunningsvrije bouwwerken uit te breiden, betekent dit een aanzienlijke uitbreiding van het aantal bouwwerken dat zonder inschakeling van de welstandscommissie zal kunnen worden gerealiseerd.

Blijkens de reacties op het wetsvoorstel kunnen deze veranderingen rekenen op ruime steun vanuit de bouwpraktijk (zie hiervoor hoofdstuk 7 van het algemene deel van de memorie van toelichting), zodat ook om die reden geen aanleiding bestond om een andere structuur te kiezen. Het vorenstaande betekent evenwel niet dat ik de huidige toezichtsstructuur, waarbij de «traditionele» welstandscommissie een wettelijke monopoliepositie bij externe welstandsadvisering heeft, «heilig» verklaar of dat ik een andere structuur onaanvaardbaar zou achten. Ik wil het implementatietraject inzake de vernieuwing van het welstandstoezicht die uit het wetsvoorstel voortvloeit, echter niet ook nog belasten met een structuurwijziging. Aan de hand van de uitkomsten van de toegezegde evaluatie van de effecten van de voorliggende wetswijziging zal te zijner tijd kunnen worden gezien of een structuurwijziging alsnog wenselijk is.

Met betrekking tot de positie van de regionale en provinciale welstandscommissies merk ik, in aanvulling op het op de vorige vraag gegeven antwoord, het volgende op. Evenals in de huidige Woningwet, gaat het wetsvoorstel ervan uit dat de gemeente bij de afhandeling van aanvragen om bouwvergunning advies vraagt aan een commissie van onafhankelijke deskundigen. Het staat gemeenten vrij om die advisering te laten verzorgen door een door haar zelf ingestelde gemeentelijke commissie dan wel door een commissie die onderdeel is van een regionale of provinciale organisatie. Ik acht de keuze van veel kleinere en middelgrote gemeenten voor een regionale of provinciale commissie niet onbegrijpelijk, mits een dergelijke niet lokaal verankerde commissie bij haar advisering maar voldoende rekening houdt met specifieke lokale situaties. Een regionale of provinciale commissie zal immers in het algemeen meer deskundigheid in huis kunnen hebben en mede daardoor professioneler

kunnen opereren. Vanuit die optiek ben ik niet voornemens om de op dit punt bestaande gemeentelijke keuzevrijheid te beperken of nadere regels te stellen.

Ten aanzien van het uitoefenen van niet-wettelijke taken door regionale en provinciale welstandsorganisaties deel ik in essentie evenwel de visie van de BNA<sup>1</sup> dat uit een oogpunt van zuiverheid van handelen waakzaamheid geboden is bij het betrekken van welstandsorganisaties bij het opstellen van welstandscriteria en bij stedenbouwkundige planvorming. Voor zover regionale en provinciale welstandsorganisaties zich profileren als adviesorganen voor ruimtelijk kwaliteitsbeleid dienen zij ook mijns inziens in concurrentie met commerciële architecten- en stedenbouwkundige adviesbureaus marktconform te opereren.

De leden van de CDA-fractie vragen of het wetsvoorstel voldoende aangrijpingspunten biedt voor het versterken van regionale kenmerken. Het wettelijk kader voor het welstandstoezicht biedt daartoe mijns inziens goede mogelijkheden, zij het dat ik van mening ben dat bedoelde versterking in eerste instantie langs andere wegen moet worden bereikt. In de Derde Architectuurnota die het kabinet na de zomer zal presenteren, zal nader op de wenselijkheid van een stimuleringsprogramma ter zake worden ingegaan. Voor wat het wetsvoorstel betreft, ben ik van mening dat de welstandsnota ook voor dit onderwerp een geschikt instrument is. Ook hiervoor geldt dat, naarmate de gemeente de eisen explicieter heeft geformuleerd, de beoogde doelstellingen beter kunnen worden gerealiseerd. Bezien zal worden in hoeverre aan dit onderwerp bij het opstellen van de model-welstandsnota aandacht kan worden besteed.

In de vraag van de D66-fractie of het juist is te veronderstellen dat in de praktijk vooral bouwplannen in de lichte vergunningprocedure direct aan de welstandsnota zullen worden getoetst, lees ik de zorg dat licht-vergunningplichtige bouwwerken de facto aan een zwaardere welstandstoets zullen worden onderworpen dan regulier-vergunningplichtige bouwwerken omdat voor eerstgenoemde bouwwerken wel en voor laatstgenoemde bouwwerken minder makkelijk specifieke criteria zijn op te nemen in de welstandsnota.

Ik deel die zorg niet omdat het wetsvoorstel een heel duidelijk systeem van welstandstoetsing bevat: indien een gemeente welstandsbeleid wil voeren, moet er een welstandsnota worden gemaakt waarin zo nauwkeurig en objectief mogelijke criteria zijn opgenomen. Dit geldt zowel voor licht- als voor regulier-vergunningplichtige bouwwerken. Deze toets dient in alle gevallen zorgvuldig te gebeuren. Voor zover bedoeld wordt dat de welstandstoets bij licht-vergunningplichtige bouwwerken sneller en eenvoudiger zal kunnen zijn dan bij regulier-vergunningplichtige bouwwerken omdat de criteria voor de eerstgenoemde bouwwerken vooraf goed zijn te formuleren, onderschrijf ik dat. Dit is dan ook de reden dat er bij licht-vergunningplichtige bouwwerken geen verplichting voor burgemeester en wethouders is om advies te vragen aan de welstandscommissie. Mijn inschatting is dat deze toets juist lichter zal kunnen zijn dan de toets voor regulier-vergunningplichtige bouwwerken, omdat er minder vaak een «vertaalslag» van de criteria naar het concrete bouwwerk hoeft te worden gemaakt. Bij regulier-vergunningplichtige bouwwerken – dit zijn in het algemeen de grotere, meer unieke bouwwerken – zal die vertaalslag wel vaker nodig zijn. Dit vergt van alle betrokkenen meer inzet; ook de welstandscommissie dient om advies te worden gevraagd.

Het vaststellen van een welstandsnota kan inderdaad tot gevolg hebben dat er op gemeenteniveau meer regels komen. Hierbij plaats ik echter de kanttekening dat er thans ook veel regels zijn, maar dat die vaak niet duidelijk zijn en niet op een democratische wijze tot stand zijn gekomen. Bij dit laatste denk ik vooral aan de ad hoc «regels» die een welstands-

---

<sup>1</sup> Zie de BNA-brief van 16 november 1999 aan de vaste Kamercommissie voor VROM inzake het wetsvoorstel.

commissie in een concreet geval vaststelt. Mijns inziens zal het voorgestelde systeem van welstandstoezicht zowel voor gemeenten als burgers een aanzienlijke verbetering betekenen: het zal veel duidelijker worden «wat wel en wat niet mag». Eventuele vermeerdering van regelgeving – als daar al sprake van zou zijn – acht ik onder deze omstandigheden acceptabel.

De vraag van de leden van de fractie van D66 of de welstandsnota niet tot verstarring en rigiditeit zal leiden, moet naar mijn oordeel in zijn algemeenheid ontkennend worden beantwoord. Welstandscriteria die zijn neergelegd in geschreven regels zijn niet per definitie star en rigide. Andersom zijn ongeschreven criteria niet per definitie flexibel en soepel. Of de criteria van de welstandsnota star en rigide of juist flexibel en soepel zullen zijn, zal in eerste instantie vooral afhangen van de inhoudelijke normstelling door de gemeenteraad en in tweede instantie van de wijze waarop die criteria door burgemeester en wethouders in het concrete geval worden toegepast. Voorts biedt de juridische vorm van de welstandsnota – een verzameling beleidsregels – voldoende mogelijkheden om daar waar het echt nodig is, af te wijken van de criteria. Daarnaast biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om, ook al is er strijd met de welstandsnota, een bouwvergunning toch te verlenen indien daarvoor naar het oordeel van burgemeester en wethouders zwaarwegende redenen zijn. Mijns inziens is het voorgestelde een goede balans tussen enerzijds zekerheid en anderzijds flexibiliteit.

Voorts hebben deze leden gevraagd hoe de regering aankijkt tegen het probleem dat om op nieuwe ontwikkelingen in te spelen een wijziging van de welstandsnota nodig is.

Ik onderken dat beleid en regelgeving het tempo van ontwikkelingen in de samenleving niet altijd kunnen bijhouden. Dit is een algemener probleem waar vrijwel alle wet- en regelgeving mee te maken heeft. Mijns inziens moet dit gegeven dus zeker geen reden zijn om van een welstandsnota af te zien. Wijziging van een welstandsnota zal soms inderdaad nodig zijn. Mijn inschatting is dat een dergelijke wijziging zeker niet meer tijd zal vergen dan de procedure die thans gevolgd moet worden voor het wijzigen van de welstandsparagraaf in de bouwverordening. Verder verdient het uiteraard aanbeveling dat relevante ontwikkelingen in de samenleving goed worden gevolgd, alsmede dat gemeenten (en welstandscommissies) elkaar onderling informeren over dergelijke ontwikkelingen en over de wijze waarop zij daarmee beleidsmatig zullen omgaan. Ik zie op dat punt ook een verantwoordelijkheid voor de VNG (en FW). Bij de informatie-uitwisseling zal ook Internet goede diensten kunnen bewijzen.

Met de leden van de fractie van D66 ben ik van oordeel dat voorstellen voor maatregelen die een deel van de oorzaken van verpauperings- en verloederingsprocessen in achterstandswijken zouden kunnen wegnemen, serieus in beschouwing moeten worden genomen. Het door de leden aangehaalde idee van de VNG om «bijzonder welstandsgevoelige gebieden» aan te wijzen in achterstandswijken, heb ik onderzocht. Op basis daarvan ben ik vooralsnog tot de conclusie gekomen dat dit idee niet moet worden overgenomen. Voor de argumenten daarvoor verwijs ik korthedshalve allereerst naar het hiervoor in paragraaf 3.2.1.1., onder Ruimtelijke kwaliteit, gegeven antwoord op de vraag van de leden van de fracties van GPV en RPF inzake de aanwijzing van beschermde stads- en dorpsgezichten. Zoals aangegeven in de beleidsbrief inzake het rapport «Welstand op een nieuwe leest»<sup>1</sup> ben ik voorts van oordeel dat aan verpauperings- en verloederingsprocessen in achterstandswijken een veel breder complex ten grondslag ligt dan alleen welstandsaspecten. De aanpak van dergelijke processen wordt door mij dan ook in de bredere

---

<sup>1</sup> Zie noot 1 op blz. 12.

context van de verdere instrumentering van het stedelijk-vernieuwingsbeleid bezien.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen waarom het bestaan van de welstandscommissies niet ter discussie is gesteld alsmede of is overwogen het welstandstoezicht volledig bij de gemeentelijke organisatie neer te leggen. Zij vragen voorts of het niet opheffen van de commissies een compromis naar aanleiding van het debat met de sector is. In antwoord op deze vragen verwijs ik allereerst naar mijn hiervoor gegeven reactie op het voorstel van de leden van de PvdA-fractie inzake de stadsbouwmeester en het daarop volgende antwoord op de vragen over andere modellen voor welstandstoezicht dan het model van een externe commissie. In aanvulling daarop merk ik op dat het niet opheffen van de welstandscommissie zeker geen compromis naar aanleiding van het debat met de sector is. Ik zie voor die commissies ook in de komende jaren nadrukkelijk nog bestaansrecht. Dat bestaansrecht betreft dan met name het uitbrengen van advies aan burgemeester en wethouders over welstandsaspecten van bouwplannen voor grotere, veelal unieke bouwwerken (waarvoor de reguliere vergunningplicht geldt). Voor dergelijke bouwwerken zullen in de welstandsnota niet altijd hele duidelijke (nauwkeurige en objectieve) criteria kunnen worden vastgesteld. In dat soort gevallen zal een beoordeling van de welstandsaspecten naar verwachting vaak mede moeten geschieden op basis van een interpretatie van de door de gemeenteraad vastgestelde criteria, waarbij het advies van een onafhankelijke commissie mijns inziens een meerwaarde kan hebben.

#### *Tijdelijke bouwwerken*

Door meerdere fracties is gevraagd of het in de praktijk duidelijk zal zijn wanneer er sprake is van een tijdelijk bouwwerk. Ik zie hier geen problemen omdat de huidige wettelijke systematiek op dit punt wordt voortgezet. Daarbij wijs ik erop dat artikel 45 van de Woningwet regels bevat ten aanzien van de instandhoudingstermijn van een dergelijk bouwwerk (zie het tweede tot en met het vijfde lid); deze termijn wordt door gemeenten zelf bepaald. Aangezien mij geen geluiden hebben bereikt dat gemeenten daar niet mee overweg konden, zie ik geen aanleiding hierin een wijziging aan te brengen.

De vraag of het privaatrecht (bijvoorbeeld het burenenrecht) wèl op deze tijdelijke bouwwerken van toepassing is, kan bevestigend worden beantwoord.

Met betrekking tot tijdelijke bouwwerken en het ontbreken van welstandstoezicht, merk ik het volgende op. Welstandstoezicht acht ik niet nodig omdat het veelal eenvoudige, kleinere bouwwerken betreft, die een heel beperkte invloed op hun omgeving hebben. Bovendien verlangt het voldoen aan welstandseisen vaak een extra investering van een bouwer. Juist omdat een tijdelijk bouwwerk weer moet worden afgebroken, vind ik het niet redelijk om die extra investering van een bouwer te verlangen. Ten slotte acht ik het ook om deze redenen niet opportuun om gemeenten de bevoegdheid te geven tijdelijke bouwwerken toch aan de welstandstoets te onderwerpen.

Voor het geval dat een tijdelijk bouwwerk niet wordt afgebroken, bevat artikel 45 van de huidige Woningwet een regeling waarmee burgemeester en wethouders tot afbraak kunnen dwingen. Een rechthebbende is verplicht om gevolg te geven aan een aanzegging daartoe door burgemeester en wethouders (zie het zesde lid). Het is derhalve aan de gemeenten zelf om in het concrete geval te bepalen hoe lang een tijdelijk bouwwerk in stand mag worden gehouden alsmede om door een

adequate handhavingspraktijk er zo nodig zorg voor te dragen dat een tijdelijk bouwwerk niet langer dan de door de gemeente zelf gestelde termijn in stand blijft.

### 3.3.1.2. Welstandstoezicht en ruimtelijke kwaliteitszorg

Met het oog op het uit de memorie van toelichting blijkende belang van vroegtijdige advisering door welstandscommissies en van vooroverleg tussen opdrachtgevers of architecten en de commissie, vragen de leden van de PvdA-fractie hoe de regering deze verruiming van de welstandszorg beoordeelt en hoe zij de formalisering hiervan ziet. In antwoord daarop merk ik allereerst op dat de adviestaak van de welstandscommissie in het wetsvoorstel beperkt is tot concrete aanvragen om bouwvergunning. De voorgestelde wijziging van het welstandstoezicht bevat geen belemmeringen voor gemeenten om de welstandscommissie naast die wettelijke adviestaak desgewenst ook andere taken te geven of de deskundigheid van die commissie ook te gebruiken bij de ontwikkeling van een integraal beleid ten aanzien van de ruimtelijke kwaliteit van de gebouwde omgeving en de openbare ruimte. Naar mijn oordeel is het evenwel geheel een gemeentelijke verantwoordelijkheid om te bepalen of zij een dergelijk beleid gaat voeren en zo ja, hoe zij daaraan concreet invulling geeft en of zij daarbij wel of niet gebruik maakt van de door de regering in haar toelichting gegeven suggesties. Ten aanzien van het zogenoemde vooroverleg over concrete bouwplannen van burgers plaats ik voorts de kanttekening dat eventuele regulering en formalisering daarvan door gemeenten nooit een doorkruising van de in de Woningwet geregelde afhandelsprocedure van een aanvraag om bouwvergunning mag opleveren. Dergelijk vooroverleg zal derhalve altijd een vrijwillig karakter moeten hebben, waarbij de burger de vrije keuze moet hebben om wel of geen gebruik te maken van deze vorm van dienstverlening. Aangezien de in welstandsnota's vast te leggen welstandscriteria veel concreter dienen te zijn dan de thans door gemeenten gehanteerde criteria, mag overigens worden verwacht dat de behoefte aan bedoeld vooroverleg zal afnemen.

Aangezien het begrip «ruimtelijke kwaliteit» noch in de tekst van artikel 19 van de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening, noch in de bepalingen van het wetsvoorstel voorkomt, acht ik het niet nodig in de toelichting op dit wetsvoorstel een andere terminologie te gaan gebruiken. Ter toelichting moge het volgende dienen. «Ruimtelijke randvoorwaarden» en «ruimtelijke kwaliteit» zijn verzamelbegrippen die uitsluitend een functie hebben in de toelichting op het wetsvoorstel. Met het begrip «ruimtelijke randvoorwaarden» wordt bedoeld op de criteria die bij de aanwijzing van de vergunningsvrije en de licht-vergunningplichtige categorie zullen worden gehanteerd ten aanzien van de relevante ruimtelijke aspecten van een bouwwerk. In relatie tot bijgebouwen en uitbouwen moet dan worden gedacht aan bijvoorbeeld de maximaal toegestane hoogte en oppervlakte, het maximaal toegestane aantal bouwlagen en de minimaal vereiste afstand tot de perceelsgrens. Dat zijn zeer concrete criteria, die per type bouwwerk bij algemene maatregel van bestuur zullen worden vastgelegd (zie ook de hiervoren, onder 3.2.1., gegeven uiteenzetting in antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie over die maatregel). Met het begrip «ruimtelijke kwaliteit» wordt in dit verband bedoeld op de integrale kwaliteit van de gebouwde omgeving, van de openbare ruimte en van bouwwerken, dat wil zeggen de gebruikswaarde (ofwel: functionele waarde), de culturele waarde (ofwel: belevingswaarde) en de toekomstwaarde (ofwel: duurzaamheid) van het gebouwde. De ruimtelijke kwaliteit van het gebouwde wordt bepaald door het samenstel van die afzonderlijke kwaliteiten. Voor een nadere uiteenzetting van dit begrip verwijs ik kortheidshalve naar de nota's inzake het architectuurbeleid: «Ruimte voor architectuur» (april 1991) en «De architectuur van de ruimte» (september

1996). Wat de Wet op de Ruimtelijke Ordening betreft wijs ik erop dat ook in de tekst van het nieuwe artikel 19, dat op 3 april 2000 in werking is getreden, niet wordt gesproken over «ruimtelijke kwaliteit». In dat artikel wordt namelijk over «ruimtelijke onderbouwing» gesproken, hetgeen slaat op de motivering van een vrijstelling van het bestemmingsplan voor een project (in het kader van de zogenaamde «zelfstandige projectprocedure»). Volgens de toelichting op dit artikel houdt deze onderbouwing in «dat het vrijstellingsbesluit de visie moet bevatten op de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van het betrokken gebied, waarbinnen het project moet passen, en de ruimtelijke effecten van het project op de omgeving» (kamerstukken II 1996/97, 25 311, nr. 3, p. 6–7). Het gaat daar dus om het motiveren van de rechtvaardiging van een afwijking van het geldende bestemmingsplan ofwel om een explicitering van de eis van een deugdelijke motivering die artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht aan alle besluiten in de zin van die wet stelt.

### 3.3.2. Politieke verantwoordelijkheid voor welstandstoezicht

Ten aanzien van de «deugdelijke motivering» die volgens de memorie van toelichting vereist is ingeval burgemeester en wethouders willen afwijken van het advies van de welstandscommissie, expliciteert deze passage hetgeen is bepaald in artikel 3:50 van de Algemene wet bestuursrecht. Een besluit van een bestuursorgaan dient te worden gemotiveerd (artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht). Artikel 3:50 van de Algemene wet bestuursrecht stelt als extra eis aan die motivering dat indien het bestuursorgaan bij zijn besluit afwijkt van een met het oog op dat besluit wettelijk voorgeschreven advies – waarvan hier sprake is (zie artikel 3:5 van de Algemene wet bestuursrecht) –, de redenen voor afwijking in de motivering moeten worden vermeld. Deze eis is gesteld om te voorkomen dat (te) lichtzinnig wordt omgegaan met ingewonnen adviezen; zou men ze zo naast zich neer kunnen leggen, dan is het vragen van advies een lege huls. Voor de volledigheid zij er nog op gewezen dat een ingewonnen (onafhankelijk) advies, ook als het vragen daarvan wettelijk is voorgeschreven, het bestuursorgaan nooit ontslaat van zijn eigen verantwoordelijkheid voor het nemen van besluiten. Zie in dit verband voorts de uiteenzetting die hiervoor, in paragraaf 3.2.1.1., onder Ruimtelijke kwaliteit, is gegeven ten aanzien van het afwijken van het advies van de welstandscommissie door burgemeester en wethouders.

De leden van de fracties van het GPV, de RPF en de SGP hebben enkele vragen gesteld over het op landelijk niveau regelen van een aantal onderwerpen met betrekking tot het welstandstoezicht, die naar hun oordeel op lokaal niveau geregeld zouden kunnen en moeten worden. Dit betreft de verantwoordingsplicht van burgemeester en wethouders (SGP; deze leden wijzen hierbij op de Gemeentewet), de regeling van de zittingsduur van welstandscommissies (GPV en RPF), de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur voorschriften over objectgerichte welstandscriteria te geven (SGP) en de regeling met betrekking tot openbaarheid en verantwoording van welstandscommissies (SGP).

Ik ben het in zoverre met de vragenstellers eens, dat ook ik van oordeel ben dat de regeling van het afleggen van verantwoording door burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad primair behoort plaats te vinden binnen het kader dat de Gemeentewet daarvoor biedt. Evenwel moet geconstateerd worden dat het afleggen van verantwoording over de uitoefening van gemeentelijk welstandstoezicht in de praktijk vaak veel te wensen overlaat; zie bijvoorbeeld de bevindingen van het onderzoek «Welstand op een nieuwe leest». Gegeven het belang dat ik aan die verantwoording toeken, is thans het moment aangebroken om ter zake in de Woningwet een specifieke regeling op te nemen. Ik voel mij hierin gesterkt doordat ook de VNG en de FW zich goed kunnen vinden in deze

regeling, alhoewel ook zij van mening zijn dat een dergelijke regeling, gelet op de Gemeentewet, eigenlijk niet nodig zou moeten zijn. Om dezelfde redenen is ook een regeling getroffen voor de andere hierboven aangehaalde onderwerpen.

### 3.3.3. Te hanteren welstandscriteria

Wanneer een gemeente geen welstandsnota vaststelt, kan er geen welstandstoets plaatsvinden. Ik deel de mening dat een bouwvergunning in die situatie op politieke gronden wordt verleend, niet.

Op grond van de voorliggende wetswijziging berust de exclusieve bevoegdheid tot het vaststellen van welstandscriteria bij de gemeenteraad. De bevoegdheid van burgemeester en wethouders om een bouwwerk in het concrete geval op welstand te beoordelen, ontstaat materieel dus pas wanneer de gemeenteraad in de welstandsnota welstandscriteria met betrekking tot een dergelijk bouwwerk heeft vastgesteld. Zonder welstandsnota zijn er door de gemeenteraad geen criteria vastgesteld waarmee de welstandsaspecten van een bouwwerk kunnen worden beoordeeld en kan om die reden geen welstandstoetsing plaatsvinden. In een dergelijk geval kunnen burgemeester en wethouders niet anders concluderen dan dat niet is gebleken dat er strijd is met eisen van welstand. De bouwvergunning mag in dat geval niet worden geweigerd op welstandsgronden. Het gaat hier derhalve om een strikt juridisch gevolg van het ontbreken van door de gemeenteraad vastgestelde criteria. Van het verlenen van een bouwvergunning op politieke gronden is dan ook geen sprake. De eventuele beslissing van een gemeenteraad om geen welstandsnota vast te stellen, zal uiteraard wèl op politieke gronden zijn gebaseerd. De afweging om wel of geen welstandsbeleid te voeren en dus wel of geen welstandsnota vast te stellen, is een lokale aangelegenheid. Ik verwacht evenwel dat er nauwelijks gemeenten zullen zijn die geen welstandsnota zullen opstellen. Gemeenten zijn in het algemeen immers in toenemende mate belang gaan hechten aan een goede ruimtelijke kwaliteit van de gebouwde omgeving.

Op de vraag waarom voor deze constructie is gekozen, is al eerder in deze nota ingegaan; de argumenten worden hierna nog eens kort samengevat. Eén van de belangrijkste tekortkomingen van het huidige welstandstoezicht is dat de burger vooraf in het algemeen onvoldoende zekerheid heeft over de welstandscriteria waaraan een bouwwerk moet voldoen. Een belangrijke oorzaak daarvan is dat veel gemeenten onvoldoende invulling hebben gegeven aan de bestaande verplichting van artikel 8 van de Woningwet om in de bouwverordening criteria omtrent redelijke eisen van welstand op te nemen. Wat het wetsvoorstel betreft, zijn hieruit de volgende conclusies getrokken: om de burger vooraf zoveel mogelijk zekerheid te geven over de welstandscriteria waaraan een bouwwerk moet voldoen, moet er op lokaal niveau één centraal document zijn waarin deze criteria zo concreet mogelijk zijn vastgelegd (= welstandsnota) en moet er een rechtsgevolg zijn indien de gemeente een dergelijk document niet opstelt (= geen welstandstoetsing). Wanneer dat rechtsgevolg er niet is, ontbreekt namelijk iedere waarborg dat gemeenten hun welstandscriteria vooraf in een welstandsnota zullen concretiseren. De huidige welstandspraktijk zou dan kunnen blijven voortgezet, hetgeen niet aanvaardbaar kan worden geacht.

Wat de relatie tussen de bouwverordening en de welstandsnota betreft, het volgende.

In het systeem van de huidige Woningwet bestaat er een duidelijke relatie tussen de gemeentelijke bouwverordening en het welstandsbeleid, in die zin dat in de bouwverordening criteria omtrent redelijke eisen van welstand en voorschriften voor de welstandscommissie moeten worden opgenomen (artikel 8, zesde lid, van de huidige Woningwet). Zoals reeds

eerder is opgemerkt, heeft dit systeem in de praktijk een andere uitwerking gekregen, in die zin dat aan artikel 12 van de huidige Woningwet een zelfstandige betekenis is toegekend. Eén en ander is bevestigd in de jurisprudentie. Dit had tot gevolg dat in gevallen waarin geen of slechts zeer vage en abstracte welstandscriteria in de bouwverordening waren opgenomen, rechtstreeks aan het wettelijk criterium «strijd met redelijke eisen van welstand» van artikel 12 werd getoetst. Deze interpretatie van artikel 12 heeft ertoe bijgedragen dat in veel gemeenten de bouwverordening geen welstandscriteria bevatte, dan wel de opgenomen criteria uitermate vaag en abstract waren.

Het wetsvoorstel probeert nu twee slagen te maken. In de eerste plaats wordt in het gewijzigde artikel 12 tot uiting gebracht dat daaraan geen rechtstreekse zelfstandige betekenis toekomt. In de tweede plaats is ervoor gekozen om de welstandscriteria niet meer in de bouwverordening op te nemen, maar in een afzonderlijke welstandsnota, die de status van beleidsregel(s) heeft. De redenen hiervoor zijn vermeld in paragraaf 3.3.3 van de memorie van toelichting (meer flexibiliteit, meer mogelijkheden tot het visueel weergeven, meer ruimte voor het aanbrengen van samenhang tussen het welstandstoezicht en andere aspecten van ruimtelijke-kwaliteitszorg en toegankelijkheid voor de burger) en in paragraaf 3.2.1.1. (onder het kopje Ruimtelijke kwaliteit) van deze nota. Verwacht mag worden dat het welstandsbeleid hierdoor concreter en inzichtelijker zal worden en meer toegesneden zal kunnen worden op een concrete situatie rondom een bouwaanvraag.

Ongeacht of het huurwoningen in particulier eigendom dan wel andere woningen betreft en ongeacht of er wel of geen samenloop met aanschrijvingen in verband met onderhoud of woningverbetering is, kunnen burgemeester en wethouders op grond van artikel 19 van de Woningwet degene die als eigenaar of uit anderen hoofde tot het opheffen van die strijdigheid bevoegd is, aanschrijven indien het uiterlijk van de woning in ernstige mate in strijd is met redelijke eisen van welstand. Dat is nu zo en dat zal – indien het voorliggende wetsvoorstel kracht van wet krijgt – ook na de wetswijziging zo zijn. Of burgemeester en wethouders in de bedoelde gevallen wel of geen gebruik van die bevoegdheid zouden moeten maken, is een gemeentelijke aangelegenheid waarover ik geen oordeel uitspreek.

De regel dat de welstandstoets alleen mag plaatsvinden aan de hand van de daarvoor in de welstandsnota vastgelegde criteria, lijkt mij in de praktijk goed werkbaar. Het expliciet maken van het welstandsbeleid zal het gemeenten gemakkelijker maken om de welstandstoets in een concreet geval te kunnen uitvoeren. Het betekent immers dat niet elke keer in het concrete geval behoeft te worden bepaald wat welstand is; dit is wat het welstandstoezicht thans zo ondoorzichtig en subjectief maakt. Dit geldt zowel voor bouwwerken waarvoor vooraf nauwkeurige en objectieve criteria worden vastgesteld, als voor bouwwerken waarvoor dat in meer omschrijvende zin wordt gedaan.

Binnen dit kader moet ook een eventuele afwijking en interpretatie van de criteria worden bezien. Essentie van de gekozen constructie is dat een bouwplan altijd aan de in de welstandsnota vastgelegde welstandscriteria moet worden getoetst, maar dat burgemeester en wethouders (al dan niet op advies van de welstandscmissie) in voorkomend geval op welstandsgronden gemotiveerd daarvan kunnen afwijken. In die zin kan de welstandstoets dus nooit buiten de vastgelegde criteria om gaan: in een concreet geval moet altijd eerst aan die criteria worden getoetst en wanneer burgemeester en wethouders dan vervolgens van die criteria afwijken, zal dat uit de door hen gegeven motivering moeten blijken. Dit geldt zowel wanneer burgemeester en wethouders gebruik maken van de – bij beleidsregels, zoals de welstandsnota moet worden aangemerkt, beho-



rende – «inherente afwijkingsbevoegdheid» (zie paragraaf 3.2.1.1, onder Ruimtelijke kwaliteit), als wanneer zij willen afwijken om zwaarwegende redenen (zie artikel 44, eerste lid, onder d, van het wetsvoorstel). Naast dit verschijnsel van «gemotiveerde afwijking» kan zich in concrete gevallen het verschijnsel «interpretatie van criteria» voordoen. Ook in zo'n geval moet een bouwplan aan de vastgestelde criteria worden getoetst, maar kan een oordeel over het welstandsgehalte van dat plan pas worden gegeven door die criteria te interpreteren. In de welstandsnota zullen naar verwachting immers niet voor alle typen bouwwerken zeer nauwkeurige en objectieve criteria kunnen worden opgenomen. Voor dergelijke typen bouwwerken – zoals grotere, unieke bouwwerken – zullen in de welstandsnota desalniettemin zo concreet mogelijke criteria moeten worden opgenomen, hetgeen in het concrete geval met zich kan brengen dat alleen maar door interpretatie van criteria kan worden bepaald of aan de criteria wordt voldaan.

#### 3.3.4. Vermaatschappelijking welstandstoezicht

Door de leden van meerdere fracties zijn vragen gesteld en suggesties gedaan met betrekking tot enkele in het wetsvoorstel opgenomen termijntellingen in relatie tot het welstandstoezicht. Alvorens daarop in het navolgende afzonderlijk in te gaan, merk ik in algemene zin op dat termijntellingen zoals hier aan de orde onvermijdelijk veelal een enigszins arbitrair karakter hebben. Dat brengt met zich dat in voorkomend geval altijd argumenten zijn aan te voeren voor het stellen van een langere of kortere termijn. Ik benader de gedane suggesties dan ook pragmatisch, waarbij ik als criteria voor eventuele aanpassing hanteer of de in het wetsvoorstel opgenomen termijntelling redelijk is, alsmede of de argumenten die voor een aanpassing van een termijn worden aangevoerd, voldoende overtuigen. Los daarvan zal in het kader van de aangekondigde evaluatie van de effecten van onderhavig wetsvoorstel worden bezien of aanpassing van termijntellingen wenselijk is.

De leden van de PvdA-fractie vragen een reactie op hun voorstel de zittingsperiode van de welstandscommissie te beperken tot twee maal vier jaar.

Gelet op de wens om de doorstroming binnen welstandscommissies te vergroten, acht ik de in het wetsvoorstel opgenomen zittingstermijn van vier jaar voor leden van de welstandscommissie zeer verdedigbaar. Regelmatige vervanging van de welstandsleden is een belangrijke voorwaarde om de welstandsadvisering uit de in de memorie van toelichting genoemde «achterkamertjes»-sfeer te trekken. Bovendien zijn de door de leden van de PvdA-fractie aangevoerde argumenten voor hun voorstel naar mijn oordeel niet overtuigend. Bij de voorgestane vernieuwing van het welstandstoezicht, zoals neergelegd in het wetsvoorstel worden de continuïteit, de transparantie en de rechtszekerheid immers veel meer door andere factoren bepaald (met name door de gemeentelijke welstandsnota) dan door de maximale lengte van de zittingstermijn.

De vormgeving van dorpen en steden wordt in belangrijke mate meer door planologie, stedenbouw en de inrichting van de openbare ruimte dan door welstandstoezicht bepaald. Desalniettemin mag worden verwacht dat burgers door het voorliggende wetsvoorstel meer greep op de vormgeving van zowel hun dorp of stad als hun eigen woonsituatie zullen krijgen. Wat de vormgeving van dorp of stad betreft, is met name van belang dat de totstandkoming (en wijziging) van de welstandsnota op grond van het voorgestelde artikel 12a, tweede lid, aan een inspraakprocedure is onderworpen en dat de welstandsnota wordt vastgesteld door de gemeenteraad, zodat het gemeentelijk welstandsbeleid bij gemeenteraadsverkiezingen een rol kan gaan spelen als verkiezings-issue, bij het

stemgedrag van burgers en bij het opstellen van het collegeprogramma. Wat hun eigen woonsituatie betreft zullen burgers met name door de voorgenomen verruiming van de vergunningsvrije categorie meer ruimte krijgen om zich als woonproducent te manifesteren: meer zelf vormgeven, zelf keuzen maken en zelf verantwoordelijkheid dragen. In de onlangs verschenen ontwerp-Nota Wonen is nader ingegaan op die grotere zeggenschap van burgers. Voor zover, zoals de leden van de CDA-fractie opmerken, de invloed van burgers op welstand in bijvoorbeeld de Verenigde Staten inderdaad groter is, zal dat mijns inziens vooral met privaatrechtelijke (zelf)regulering samenhangen. Ook ons land kent voorbeelden daarvan, zoals verenigingen van eigenaren en volkstuinverenigingen, waarvan de leden zijn gebonden aan in verenigingsverband vastgestelde regels of collectieve besluitvorming over welstandsaspecten. Het voorliggende wetsvoorstel sluit overigens niet uit dat gemeenten dergelijke vormen van zelfregulering erkennen door privaatrechtelijk tot stand gekomen «welstandscriteria» in de welstandsnota over te nemen.

Een jaarlijkse verslaglegging is mijns inziens essentieel voor de raad om na te kunnen gaan of het door hem voorgestane welstandsbeleid door burgemeester en wethouders gestalte wordt gegeven. Verder wijs ik erop dat jaarlijkse verslaglegging op allerlei terreinen zowel binnen als buiten de overheid tegenwoordig tamelijk gebruikelijk is. Ik zie derhalve geen aanleiding om af te wijken van de in het wetsvoorstel gemaakte keuze. Te meer niet, omdat een tweejaarlijkse verslaglegging naar mijn oordeel slechts in beperkte mate tot vermindering van gemeentelijke uitvoeringslasten zou leiden. De jaarlijkse verslagverplichting heeft bovendien niet alleen een verantwoordingsfunctie, maar ook een signaleringsfunctie. Immers, het verslag kan voor de raad aanleiding zijn de welstandsnota bij te stellen. Om niet achter de feiten aan te lopen, is een jaarlijks verslag zeker niet te veel van het goede. Zeker in de eerste jaren na de inwerkingtreding van de voorliggende wetswijziging, die naar verwachting voor veel gemeenten tot aanzienlijke wijziging van het welstandsbeleid zal leiden, is het van belang dat de gemeenteraad een jaarlijks moment heeft om over de implementatie van het vernieuwde beleid te worden geïnformeerd. Uiteraard zal ook dit onderwerp worden meegenomen in de al eerder genoemde evaluatie.

De primaire doelstelling ten aanzien van het meer in het openbaar functioneren van de welstandscommissie is om bij te dragen aan het beëindigen van de «achterkamertjes»-sfeer van de huidige welstandspraktijk. In samenhang daarmee draagt die openbaarheid ook bij aan de gewenste transparantie, de toetsbaarheid en het democratisch gehalte van de lokale besluitvorming over welstand. Het wetsvoorstel schrijft weliswaar niet voor dat toehoorders met de commissie in debat kunnen gaan, maar bevat daar ook geen belemmering voor. Ik meen dat de regeling daarvan het beste aan de gemeenteraad kan worden overgelaten (zie het bij de nota van wijziging ingevoegde onderdeel B, onder 2).

Aan het bijwonen van een vergadering van de welstandscommissie zijn geen juridische gevolgen verbonden. De aanvrager van bouwvergunning of zijn gemachtigde is geheel vrij om een dergelijke vergadering wel of niet bij te wonen. Er kunnen hooguit praktische gevolgen zijn wanneer de vergadering niet wordt bijgewoond, bijvoorbeeld ingeval de commissie ter vergadering behoefte aan nadere uitleg over (onderdelen) van het bouwplan heeft en de benodigde informatie in verband met afwezigheid niet ter plekke door de aanvrager kan worden verstrekt.

In reactie op de opmerking van de leden van de D66-fractie, dat zij de reactie van de regering op het voorstel van de BNA, om te zorgen voor

informatie aan en opleiding van architecten die als lid van een welstandscommissie optreden, nogal lauw vinden, merk ik op dat hier wellicht sprake is van een misverstand. Ik ben juist zeer positief over dit BNA-aanbod. Op dit moment vindt deskundigheidsbevordering van leden van welstandscommissies te weinig plaats. Het toetsen van de welstandsaspecten van bouwplannen vergt specifieke vaardigheden, die momenteel niet aan de orde komen in het reguliere architectuur- en stedenbouwkundig onderwijs. Ook het cursusaanbod is zeer beperkt. Ik ben dan ook voornemens om met de BNA overleg te voeren over de wijze waarop de BNA deskundigheidsbevordering gestalte wil geven. Ook VNG en FW zullen bij dat overleg worden betrokken.

De leden van de GPV-fractie en de RPF-fractie hebben gevraagd of het voorschrift dat leden van de welstandscommissie niet langer dan vier jaar zitting mogen hebben in een welstandscommissie niet belemmerend kan werken op de beschikbaarheid van bekwame commissieleden, alsmede waarom niet is gekozen voor de mogelijkheid om de zittingsduur eenmalig te verlengen.

In antwoord op deze vragen merk ik allereerst op dat in het voorgestelde artikel 12b, vierde lid, niet wordt voorgeschreven dat een voorzitter of lid nimmer langer dan vier jaar deel mag uitmaken van een welstandscommissie, maar dat dit voorschrift alleen betrekking heeft op het deel uitmaken van een commissie die in de betreffende gemeente werkzaam is. Dat is een cruciaal verschil wanneer het gaat om de beschikbaarheid van (bekwame) commissieleden. Het wetsvoorstel biedt dus alle ruimte om commissieleden na het verstrijken van de gestelde termijn in een andere gemeente werkzaam te laten zijn. Voor het antwoord op de vraag inzake een eventuele eenmalige verlenging van de zittingsduur verwijs ik kortheidshalve naar het antwoord dat hiervoor op een soortgelijke vraag van de leden van de PvdA-fractie is gegeven.

De vraag waarom het noodzakelijk is om de zittingsduur van voorzitter en leden van welstandscommissies nationaal te regelen, terwijl dit ook op het lokale bestuursniveau kan worden geregeld, is hiervoor, onder 3.3.2., reeds beantwoord. Kortheidshalve zij daarnaar verwezen.

#### *3.4. Overgangsrecht*

Het handen en voeten geven aan het nieuwe welstandstoezicht zal een behoorlijke inspanning vergen van gemeenten; zeker van die gemeenten die op dit terrein tot nu toe weinig actief zijn geweest. Tot op zekere hoogte heb ik dan ook begrip voor de kritiek van met name VNG en FW op de lengte van de overgangstermijn van 12 maanden voor de vaststelling van gemeentelijk welstandsbeleid. Desalniettemin ben ik vooralsnog van mening dat die termijn lang genoeg is om aan de uit het wetsvoorstel voortvloeiende verplichtingen te kunnen voldoen. Een langere overgangstermijn acht ik om een aantal redenen bovendien ongewenst. Blijkens de op het wetsvoorstel ontvangen reacties wordt de noodzaak en wenselijkheid van de voorgestelde vernieuwing immers alom erkend. Bovendien kunnen gemeenten zich thans al voorbereiden op het nieuwe systeem. Sinds het eerste kabinet-Kok medio 1997 in MDW-verband tot die vernieuwing heeft besloten zal – uitgaande van inwerkingtreding van de wetswijziging per 1 januari 2001 en rekening houdend met een overgangstermijn van 12 maanden – al vierenhalf jaar verstreken zijn voordat die vernieuwing daadwerkelijk zal zijn gerealiseerd. Voorts dienen besluiten die in het kader van MDW-I zijn genomen, overeenkomstig het kabinetsbesluit nog in deze kabinetsperiode te worden geïmplementeerd. Daar komt nog bij dat een aantal gemeenten de vernieuwing van het gemeentelijk welstandsbeleid reeds ter hand heeft genomen en dat, zoals aangekondigd in de brief van 16 september 1999 inzake het rapport «Welstand op

een nieuwe leest», gemeenten door een stimuleringsprogramma (onder meer een model-welstandsnota) instrumenten en voorbeelden aangereikt krijgen die zij bij de omslag naar de nieuwe leest kunnen gebruiken.

In zojuist genoemd stimuleringsprogramma zal onder meer gebruik worden gemaakt van bestaande kennis en inzichten. Gemeenten zullen dus niet elk voor zich opnieuw «het wiel hoeven uit te vinden». Ten aanzien van de financiële aspecten merk ik op dat met name voor gemeenten die tot nu toe geen geëxpliciteerd welstandsbeleid hebben ontwikkeld, er initiële kosten aan het opstellen van een welstandsnota kunnen zijn verbonden. De hoogte daarvan zal per gemeente verder kunnen verschillen afhankelijk van het beleid dat de gemeente wil voeren. De initiële kosten zullen, bijvoorbeeld, hoger zijn wanneer een gemeente welstandstoezicht wil uitoefenen ten aanzien van alle daarvoor in aanmerking komende aspecten van alle typen bouwwerken in de gehele gemeente dan wanneer zij zou volstaan met een meer selectief beleid dat is gebaseerd op toespitsing van het welstandstoezicht op een beperkt aantal aspecten van een aantal typen bouwwerken in de meer kwetsbare delen van de gemeente. Ik ga ervan uit dat gemeenten dergelijke financiële aspecten bij het ontwikkelen van welstandsbeleid zullen meewegen. De betreffende kosten zullen door gemeenten uit eigen middelen moeten worden gedekt. Er zullen geen extra gelden ter beschikking worden gesteld. Daarbij speelt onder meer een rol dat gemeenten reeds op grond van de vigerende Woningwet verplicht waren om welstandscriteria te ontwikkelen en dat een aantal gemeenten ook zonder extra gelden al invulling aan (een vernieuwing van) het welstandstoezicht heeft gegeven; het toekennen van gelden aan gemeenten die niet zo actief zijn geweest, zou ik een onredelijke bevoordeling vinden ten opzichte van gemeenten die wel actief zijn geweest.

#### 3.4.3.3. Zittingsduur welstandscommissie

In reactie op de vragen over de praktische gevolgen van de in het wetsvoorstel opgenomen overgangstermijn van twee jaar voor de zittingsduur van voorzitters en leden van welstandscommissies merk ik het volgende op. Ik verwacht niet dat de vacatures die zullen ontstaan in het algemeen tot uitvoeringsproblemen voor de welstandspraktijk zullen leiden. De totale werklast van welstandscommissies zal als gevolg van de wetswijziging immers aanzienlijk gaan afnemen, zowel absoluut (verruiming vergunningsvrije categorie, vervallen meldingsplichtige categorie en introductie licht-vergunningplichtige categorie waarbij inschakeling welstandscommissie facultatief is) als relatief (door welstandsnota wordt commissiewerk meer toetsend van aard en kan een deel van het werk worden overgelaten aan een gemandateerd commissielid). Bovendien verzet het wetsvoorstel zich er niet tegen dat de betreffende voorzitters en commissieleden opnieuw worden benoemd in een commissie die in een andere gemeente werkzaam is.

## 4. Relatie met (wijziging van) andere wet en regelgeving

Het streven is erop gericht het geconverteerde Bouwbesluit op 1 januari 2002 in werking te laten treden. Die conversie is zowel technisch als juridisch complex en moet – conform het advies van de Raad van State – met de grootst mogelijke zorgvuldigheid worden uitgevoerd. Bovendien heeft de bouwpraktijk erop aangedrongen dat het geconverteerde Bouwbesluit ten minste zes maanden (maar liefst nog meer) voor inwerkingtreding wordt gepubliceerd. Eerdere inwerkingtreding dan 1 januari 2002 acht ik dan ook niet haalbaar. De verdere voornemens ter vereenvoudiging van de bouwregelgeving zijn gepresenteerd in de onlangs verschenen ontwerp-Nota Wonen.

Het verlengde experiment met het alternatief openbaar bouwregister is inmiddels afgerond. De conclusie van de begeleidingscommissie luidt dat zowel bij gemeenten als bij de verschillende toezichthoudende instanties (zoals de Belastingdienst en de vier regionale Stichtingen Behartiging Algemene Bouwbelangen SBAB) en de bouwpraktijk zelf onvoldoende draagvlak voor de betreffende vorm van bouwregistratie aanwezig is. De commissie heeft mij vervolgens geadviseerd om de mogelijkheid te bezien om het zogenaamde Franse model in te voeren. Naar aanleiding van dat advies vindt momenteel een praktijkproef met dat model plaats. De resultaten van die proef zullen naar verwachting eind 2000 beschikbaar komen. Op basis daarvan zal vervolgens definitieve besluitvorming over de toekomst van bouwregistratie plaatsvinden. Om die reden kon dit punt dan ook niet worden meegenomen in het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de VVD dringen bovendien aan op een spoedige stroomlijning van de afstemmingsregeling tussen de bouw- en de milieuvergunning en vragen of er inmiddels stappen in deze richting zijn gezet. In paragraaf 4.3.4 van de memorie van toelichting is opgemerkt dat een subcommissie van de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht bezig is met het ontwikkelen van voorstellen op het punt van stroomlijning van procedures waarin voor één of meer activiteiten meer besluiten van één of meer bestuursorganen nodig zijn. Inmiddels is een voorontwerp van een door de subcommissie voorbereid wetsvoorstel door de Minister van Justitie in procedure gebracht. Aan maatschappelijke organisaties is commentaar op het voorontwerp gevraagd. In het kader van de behandeling van het daarop volgende wetsvoorstel zal ook worden bezien of de afstemmingsregeling in onder andere de Woningwet aanpassing behoeft.

De vraag van de leden van de VVD-fractie of de regering het wenselijk acht om het ruimtelijke kwaliteitsinstrumentarium van de Woningwet te betrekken bij de recent in gang gezette fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening<sup>1</sup>, begrijp ik aldus dat deze leden doelen op een eventuele overheveling van het welstandstoezicht en de stedenbouwkundige voorschriften van de bouwverordening naar de Wet op de Ruimtelijke Ordening, zoals voorgesteld door de VNG<sup>2</sup>. Hierover merk ik het volgende op. Het onderhavige voorstel tot wijziging van de Woningwet strekt tot ingrijpende wijzigingen in het systeem van welstandstoezicht. Gemeenten moeten nu eerst de tijd krijgen om het lokale welstandstoezicht te vernieuwen. In het kader van de voorgenomen evaluatie van de effecten van de onderhavige wetswijziging (2005) zal worden bezien of het alsdan wenselijk is om de regeling van het welstandstoezicht over te hevelen naar de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening. De wenselijkheid van een eventuele overheveling naar de Wet op de Ruimtelijke Ordening van de stedenbouwkundige voorschriften van de bouwverordening zal worden bezien in het kader van de fundamentele herziening. Aandachtspunt daarbij is overigens wel of, zoals ook in de discussienota in overweging is gegeven<sup>3</sup>, de wettelijke bestemmingsplanverplichting gaat gelden voor het gehele grondgebied van de gemeente.

<sup>1</sup> Zie voor de daarop betrekking hebbende discussienota: kamerstukken II 1999/2000, 27 029, nr. 2.

<sup>2</sup> Zie de in noot op blz. 3 genoemde VNG-toekomstvisie op de bouwregelgeving.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 1999/2000, 27 029, nr. 2, blz. 32–33.

<sup>4</sup> De hier aangegeven maximaal toegestane maatvoering is indicatief. De definitieve maatvoering zal worden opgenomen in de algemene maatregel van bestuur waarin de vergunningsvrije en licht-vergunningplichtige bouwwerken worden aangewezen.

De leden van de fracties van de GPV en de RPF hebben een aantal constatering gedaan met betrekking tot het ontbreken van bodemonderzoek en het bouwen op licht-verontreinigde grond.

Deze constatering zijn juist, zij het dat het in de eerste vraag bedoelde gebouw uitsluitend een bijgebouw of aan- of uitbouw van ten hoogste 50 m<sup>2</sup> kan zijn<sup>4</sup>. De feitelijke consequenties moeten immers worden beoordeeld aan de hand van de concrete invulling van de licht-vergunningplichtige categorie. Die consequenties zijn beperkt tot bedoelde aan- en uitbouwen en bijgebouwen voor zover die onder vigeur van de huidige Woningwet vergunningplichtig zijn. Dergelijke bouwwerken zijn naar hun

aard per definitie gerelateerd aan een ander gebouw, zodat op basis van bodemonderzoek dat (eerder) in verband met de vergunningprocedure voor de bouw van dat andere gebouw is uitgevoerd vaak al inzicht in de bodemkwaliteit zal bestaan. Dat inzicht kan de gemeente daarnaast zo nodig ook door zogenoemd historisch bodemonderzoek verkrijgen. Bovendien geldt weliswaar geen onderzoeksverplichting met betrekking tot licht-vergunningplichtige bouwwerken, maar is er uiteraard geen verbod op vrijwillig bodemonderzoek door de aanvrager van de bouwvergunning. Daar komt nog bij dat de aanhoudingsregeling ex artikel 52a van de Woningwet wel van toepassing blijft, zodat de aanvraag om een lichte bouwvergunning – wanneer de gemeente ernstige bodemverontreiniging vermoedt – kan worden aangehouden totdat het bevoegd gezag met het bodemsaneringsplan heeft ingestemd. Het in de tweede vraag bedoelde geval zal zich in de praktijk naar verwachting dan ook niet of nauwelijks kunnen voordoen.

## **5. Nadere uitwerking bij algemene maatregel van bestuur**

Aan de keuze om de opsomming van bouwvergunningvrije bouwwerken niet meer in de wet, maar in een algemene maatregel van bestuur op te nemen, liggen vooral praktische redenen ten grondslag. Het gaat hier namelijk om een zeer gedetailleerde uitwerking in de vorm van een opsomming die – met name als gevolg van de voorgenomen verruiming van de vergunningvrije categorie – ook nogeens vrij omvangrijk zal zijn. Het opnemen van een dergelijke opsomming in de wet zou de leesbaarheid en overzichtelijkheid van de wet niet ten goede komen. Wat de vraag betreft of het de bedoeling is regelmatig wijzigingen aan te brengen in de samenstelling van de categorieën, merk ik op dat dit geenszins de bedoeling is. Dat neemt niet weg dat ontwikkelingen in de praktijk of jurisprudentie kunnen nopen tot wijziging; met dergelijke wijzigingen dient derhalve wel rekening te worden gehouden.

Voor het antwoord op de vragen over het bij wet of algemene maatregel van bestuur regelen van een aantal zaken die naar het oordeel van de leden van de fracties van GPV en RPF door de gemeenten zouden kunnen en moeten worden geregeld, verwijs ik naar de uiteenzetting die hiervoor, onder 3.3.1.1. en 3.3.2., is gegeven.

De opmerking, dat bij de monitoring aandacht zal worden besteed aan de mate waarin gemeenten toepassing zullen geven aan de aanbeveling uit het MDW-rapport «Bouwregelgeving» om per deel van de gemeente een welstandsgedelegeerde aan te stellen, moet niet worden gezien als dreiging dat bij het uitblijven daarvan alsnog een algemene maatregel van bestuur zal worden vastgesteld. Bedoeld is dat indien gemeenten niet voldoen aan de verplichtingen van het voorgestelde artikel 12a, derde lid, om in de welstandsnota zo nauwkeurig en objectief mogelijke welstandscriteria vast te stellen voor typen bouwwerken waarvoor dat wel mogelijk is, overwogen zal worden om deze typen alsnog bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen. Het vooraf bieden van zoveel mogelijk zekerheid en duidelijkheid aan de burger is immers een cruciaal element van de voorgestelde vernieuwing van het welstandstoezicht. Daarnaast verwacht ik van gemeenten dat zij ten aanzien van typen bouwwerken, waarvoor in de welstandsnota geen nauwkeurige en objectieve criteria zijn vastgesteld, op andere wijze voor de grootst mogelijke zekerheid en duidelijkheid vooraf zorgen. Dit kan bijvoorbeeld door het aanstellen van rayoninspecteurs of welstandsgedelegeerden die de burger op zijn verzoek bij het ontwikkelen van zijn bouwplan snel een bindend advies kunnen geven over de interpretatie van de in de welstandsnota opgenomen welstandscriteria.

De mogelijkheid om een dergelijke maatregel te kunnen vaststellen, is zeker geen voorbeeld van te ver doorgeschoten rijksregulering. Van die mogelijkheid zal eerst gebruik worden gemaakt als gemeenten zelf niet de met dit wetsvoorstel beoogde duidelijkheid geven. Ik zie deze mogelijkheid dan ook als het sluitstuk van de in het wetsvoorstel opgenomen maatregelen: als gemeenten er zelf niet uitkomen, moet van hogerhand kunnen worden ingegrepen.

Het gaat daarbij nadrukkelijk niet om een verplichting tot het vaststellen van welstandscriteria, maar om een verplichting tot het vaststellen van zo nauwkeurig en objectief mogelijke criteria ten aanzien van een aantal veel voorkomende kleinere typen bouwwerken (dat laatste uiteraard alleen voor zover de gemeenteraad niet besluit ten aanzien van een dergelijk type bouwwerk in het geheel geen welstandstoezicht uit te oefenen).

## **6. Bedrijfseffectentoets en toetsing op effecten van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid**

De leden van de fractie van D66 hebben gevraagd of het voorliggende wetsvoorstel de problemen rond de handhaving niet vergroot omdat bij bouwvergunningsvrij bouwen – alsook bij licht-vergunningplichtig bouwen voor wat betreft andere bouwtechnische aspecten dan constructieve veiligheid – slechts repressief toezicht mogelijk is alsmede of het uit een oogpunt van scherper toezien op handhaving niet gewenst is om het preventief toezicht eerder aan te scherpen dan af te schaffen.

Bij de beantwoording van deze vragen stel ik voorop dat al het bouwen – dus ongeacht of het bouwvergunningsvrij, licht-vergunningplichtig of regulier-vergunningplichtig bouwen betreft – aan de eisen van het Bouwbesluit zal moeten voldoen en dat de primaire verantwoordelijkheid voor de naleving van dat besluit bij de burger (als opdrachtgever, ontwerper, bouwer) berust. Voorts dient de aanvrager van een bouwvergunning voor een licht-vergunningplichtig bouwwerk bij zijn aanvraag een verklaring in te leveren die inhoudt dat het bouwwerk aan de eisen van het Bouwbesluit voldoet. Voor zover de vragen de handhaving bij bouwvergunningsvrij bouwen betreffen verwijs ik kortheidshalve naar het onder 3.1. gegeven antwoord op vragen van de leden van verschillende fracties over mogelijke risico's van bouwvergunningsvrij bouwen. In aanvulling daarop merk ik over de handhaving bij licht-vergunningplichtig bouwen het volgende op. Zoals ik onder meer in het Algemeen Overleg van 11 mei 2000 inzake handhaving bouwregelgeving reeds heb aangegeven, wordt ook door mij veel belang toegekend aan een verantwoorde handhaving van (bouw)regelgeving. Verantwoorde handhaving mag echter niet worden gelijkgesteld met integraal preventief toezicht. Ook dergelijk preventief toezicht blijkt in de praktijk immers niet altijd een waarborg voor verantwoorde handhaving; zie bijvoorbeeld het weinig rooskleurige beeld van het preventief bouwtoezicht dat naar voren komt uit het onderzoek dat aan bedoeld Algemeen Overleg ten grondslag heeft gelegen alsmede de analyse van de Inspectie Volkshuisvesting die de Tweede Kamer op 31 maart 2000 is toegezonden. Andersom mogen op specifieke aspecten gericht preventief toezicht (licht-vergunningplichtige categorie) en repressief toezicht (bouwvergunningsvrije categorie) niet gelijkgesteld worden met onverantwoorde handhaving. Naar mijn oordeel is van verantwoorde handhaving sprake wanneer evenwicht bestaat tussen enerzijds waarborgen met betrekking tot mogelijke risico's voor gebruikers, bezoekers en omwonenden van een bouwwerk en anderzijds de administratieve, financiële en bestuurlijke belasting die voor burgers en bestuur uit de betreffende toezichtsvorm voortvloeien. De door mij voorgestane indeling van bouwwerken is de resultante van de afweging die in dat verband wordt gemaakt. Bij bouwvergunningsvrije bouwwerken zijn die risico's aanvaardbaar beperkt, zodat (integraal of partieel) preventief toezicht met alle daarmee samenhangende lasten niet noodzakelijk is. Bij

licht-vergunningplichtig bouwen rechtvaardigen met name mogelijke ruimtelijke en constructieve risico's een partiële preventieve toets en de daarmee samenhangende lasten. Toegespitst op de licht-vergunningplichtige categorie betekent dit dat ik het verantwoord acht om bij die categorie onder te brengen:

- a. bouwwerken die in beginsel tot de bouwvergunningvrije categorie behoren, maar in verband met mogelijke risico's voor de ruimtelijke kwaliteit bij de licht-vergunningplichtige categorie worden ondergebracht (bijvoorbeeld «bouwvergunningvrij» bouwen met betrekking tot monumenten en door het rijk aangewezen beschermde stads- en dorpsgezichten);
- b. bouwwerken die in beginsel tot de bouwvergunningvrije categorie behoren, maar in verband met mogelijke risico's voor de constructieve veiligheid bij de licht-vergunningplichtige categorie worden ondergebracht (bijvoorbeeld een kozijnverandering die consequenties voor de draagconstructie heeft);
- c. bouwwerken die naar hun aard vergelijkbaar zijn met bouwwerken die bij de bouwvergunningvrije categorie zijn ondergebracht, maar in verband met mogelijke ruimtelijke en constructieve risico's van een grotere maatvoering bij de licht-vergunningplichtige categorie worden ondergebracht (bijvoorbeeld een middelgrote aan- of uitbouw).

In aanvulling daarop verwijs ik voor het antwoord op de vragen van de leden van de SP-fractie over de handhaving bij bouwvergunningvrij bouwen allereerst naar de in paragraaf 3.2.1.1., onder Ruimtelijke kwaliteit, gegeven antwoorden op de vragen over de excessenregeling die in het kader van het repressief welstandstoezicht op bouwvergunningvrije bouwwerken in het wetsvoorstel is opgenomen. Voor het overige ben ik van oordeel dat het voorliggende wetsvoorstel een voldoende helder kader voor (zowel het preventief als) het repressief toezicht biedt. Dat kader houdt in dat de wet duidelijk maakt welke toezichtsvorm op welk bouwen van toepassing is (repressief, partieel preventief, respectievelijk integraal preventief), op welke aspecten dat toezicht betrekking heeft, wat de reikwijdte van dat toezicht is alsmede welk wettelijk instrumentarium en welke beleidsruimte bij de uitoefening van het toezicht beschikbaar is.

Bij de case-studie «Wijziging bestaande woning» van de VSN moet mijns inziens een aantal belangrijke kanttekeningen worden geplaatst. In de eerste plaats wekt de studie de indruk dat de aldaar beschreven negatieve consequenties zich niet zouden voordoen wanneer de betreffende ingrepen wel aan integraal preventief toezicht zouden worden onderworpen. Dat moge in theorie wellicht zo zijn maar de praktijk leert dat het preventief gemeentelijk toezicht forse tekortkomingen vertoont. Zie in dit verband de uitkomsten van het NIPO-onderzoek, die in Cobouw van 25 februari jl. zijn gepubliceerd en die op hoofdlijnen sporen met het beeld dat uit recente analyses van de Inspectie Volkshuisvesting naar voren komt. In de tweede plaats zou de door de VSN gewenste situatie alleen maar bereikt kunnen worden wanneer het gemeentelijk toezicht niet alleen wordt uitgeoefend «van achter het bureau» maar ook tijdens de feitelijke bouw op de bouwplaats. Ik heb de indruk dat dit laatste in de praktijk lang niet altijd gebeurt. In de derde plaats wordt de indruk gewekt dat ten aanzien van alle betreffende ingrepen sprake zou zijn van een wijziging ten opzichte van het thans voor die ingrepen geldende toezicht-regime, hetgeen nadrukkelijk niet het geval is. Het plaatsen van een uitbouw (serre) aan de achtergevel en het plaatsen van een dakkapel op het achterdakvlak, bijvoorbeeld, zijn momenteel meldingplichtig, zodat die ingrepen ook thans niet preventief op de in de studie beschreven aspecten worden beoordeeld. In de vierde plaats wordt de indruk gewekt dat burgers en bouwpraktijk zich weinig gelegen laten liggen aan zaken zoals veiligheid, gezondheid en comfort. Duidelijk is dat dit natuurlijk lang niet



bij alle burgers en de gehele bouwpraktijk het geval is. Het beeld dat uit de case-studie naar voren komt, moet naar mijn oordeel dus sterk worden genuanceerd en het door de VSN beschreven geval zal in de praktijk dan ook zeker geen regel zijn. Dat neemt uiteraard niet weg dat niet uitgesloten is dat het zich in de praktijk weleens zou kunnen voordoen. In dat geval kan de gemeente gebruik maken van het repressief instrumentarium ex artikel 14 e.v. van de Woningwet (aanschrijvingen en bestuursdwang). Of gemeenten op dat punt dan een passief of een actief beleid gaan voeren, is een gemeentelijke aangelegenheid.

Wat betreft de extra bestuurlijke lasten die voor gemeenten uit het wetsvoorstel (kunnen) voortvloeien, verwijs ik korthedshalve naar de uiteenzetting die dienaangaande in hoofdstuk 8 van de memorie van toelichting is opgenomen. Ten aanzien van de financiële lasten zij verwezen naar het hiervoren, onder 3.4., gegeven antwoord, waaruit moge blijken dat het rijk in dit kader geen extra gelden aan gemeenten beschikbaar zal stellen.

## **II. ARTIKELEN**

### **Artikel 1, wijziging Woningwet**

*Onderdeel F*

### **Artikel 12**

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de fractie van de VVD met betrekking tot artikel 8, zesde lid, van het wetsvoorstel is bij nota van wijziging een onderdeel aan het wetsvoorstel toegevoegd (onderdeel B, onder 2). In plaats van de suggestie van de vragenstellers om aansluiting te zoeken bij afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, is ervoor gekozen om, evenals in artikel 6a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, te verwijzen naar artikel 150 van de Gemeentewet. Bij de totstandkoming van de laatste twee artikelen is ook de vraag gesteld waarom gemeenten worden verplicht tot het opstellen van een inspraakregeling, terwijl ook de inspraak/voorbereidingsprocedures van de Algemene wet bestuursrecht gebruikt zouden kunnen worden. Het verschil tussen de in genoemde artikelen bedoelde inspraakregeling en de voorbereidingsprocedures van de Algemene wet bestuursrecht is dat de voorbereidingsprocedures van de Algemene wet bestuursrecht beperkter zijn. Deze procedures zien namelijk op een ontwerp-besluit, terwijl de inspraak op de in artikel 6a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening bedoelde ruimtelijke besluiten, en op de welstandsnota, wil die van invloed kunnen zijn op het beleid, in een veel eerder stadium moet plaatsvinden. Het ontwerp-besluit is immers het resultaat van (cruciale) keuzen die eerder zijn gemaakt; juist bij die keuzen moeten de burgers worden betrokken. Om deze reden is het dus niet gewenst dat zou worden aangesloten bij afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

In antwoord op de vragen over het kunnen verlenen van een bouwvergunning ondanks een negatief welstandsadvies merk ik op dat ik – gegeven de (politieke) verantwoordelijkheid van burgemeester en wethouders voor de feitelijke uitoefening van het welstandstoezicht en voor de afgifte van bouwvergunningen – de thans bestaande mogelijkheid om van een negatief welstandsadvies af te wijken, te beperkt acht. Op grond van de jurisprudentie kunnen burgemeester en wethouders namelijk slechts van een negatief welstandsadvies afwijken wanneer zij tot een ander welstandsoordeel komen. Naar mijn oordeel brengt de (politieke) verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur met zich dat burgemeester en wethouders – mits deugdelijk gemotiveerd – bij een integrale beleidsafweging óók van

een negatief welstandsadvies moeten kunnen afwijken wanneer zwaarwegende (bijvoorbeeld economische of maatschappelijke) belangen dat wenselijk maken. Daarvan zou, bijvoorbeeld, sprake kunnen zijn wanneer strikte toepassing van criteria van de welstandsnota in het concrete geval dermate forse financiële of sociale consequenties zou hebben, dat het oprichten van een bouwwerk dat een belangrijke functie zou gaan vervullen (bijvoorbeeld in verband met lokale of regionale werkgelegenheid; een woningaanpassing ten behoeve van een gehandicapte) daarvoor ernstig zou worden vertraagd of zelfs niet zou doorgaan. In dergelijke gevallen acht ik het bij de politieke verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur passen dat burgemeester en wethouders de mogelijkheid hebben om bij afweging van alle betrokken belangen toch een bouwvergunning te verlenen. Gegeven die verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur acht ik het voorts niet juist om toepassing van die afwijkmogelijkheid – alsmede van de bevoegdheid van de gemeenteraad om voor categorieën bouwwerken geen redelijke eisen van welstand te laten gelden – te associëren met misbruik. De essentie van de wettelijke regeling van het welstandstoezicht is namelijk juist dat het gemeentebestuur binnen het kader van die regeling zelf de inhoudelijke normstelling bepaalt. Bovendien bevat de voorgestelde regeling een aantal procedurele eisen die waarborgen dat de gemeentelijke besluitvorming in openheid en democratisch controleerbaar zal plaatsvinden (criteria moeten in welstandsnota worden opgenomen; inspraakregeling met betrekking tot welstandsnota; motiveringsplicht bij afwijken van criteria door burgemeester en wethouders; periodieke verslagleggingsplicht van burgemeester en wethouders over uitoefening welstandstoezicht). Ik verwacht dan ook zeker niet dat met de voorgestelde wettelijke regeling de doorzichtigheid en vermaatschappelijking van het welstandstoezicht geweld wordt aangedaan.

#### **Artikel 12b**

De leden van de D66-fractie hebben gevraagd toe te lichten waarom in artikel 12b, eerste lid, niet tevens wordt verwezen naar artikel 12a, eerste lid, onderdeel b, met andere woorden waarom de welstandcommissie niet tevens toetst aan de in de welstandsnota opgenomen criteria voor het uiterlijk van een bouwwerk of standplaats.

De reden dat de door de vragenstellers bedoelde koppeling niet in de voorgestelde regeling is opgenomen, is dat de criteria, bedoeld in artikel 12a, eerste lid, onder b, betrekking hebben op het repressief welstandstoezicht en de welstandcommissie – evenals onder de vigerende Woningwet – geen wettelijke taak bij de uitoefening van het repressief welstandstoezicht toekomt. Gegeven het doel van het repressief welstandstoezicht (excessenregeling) zou zo'n taak ook tamelijk inhoudsloos zijn. Bij excessen gaat het immers om evidente en ook voor niet-deskundigen duidelijk kenbare buitensporigheden van het uiterlijk, zodat het weinig zinvol zou zijn om voor te schrijven dat gemeenten in dat kader advies moeten vragen aan een commissie van deskundigen.

#### *Onderdeel N*

#### **Artikel 43**

Een aantal onderdelen van het wetsvoorstel kan nader worden uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur. Dit betreft:

- artikel 12a, vierde lid (objectgerichte welstandscriteria)
- artikel 40a, eerste lid (indieningsvereisten aanvraag om bouwvergunning)
- artikel 43, eerste lid, onder c (aanwijzing bouwvergunningsvrije bouwwerken)
- artikel 44, tweede lid (aanwijzing licht-vergunningplichtige bouwwerken)

• artikel 57, tweede lid (aantekening in openbaar bouwregister). In verband met hun inhoudelijke samenhang zullen de maatregelen waarbij de bouwvergunningvrije en de licht-vergunningplichtige categorie worden afgebakend, in één besluit worden ondergebracht. Hetzelfde geldt voor de maatregelen inzake de indieningsvereisten voor een aanvraag om bouwvergunning en de aantekening in het openbaar bouwregister. Vooralsnog zal geen invulling worden gegeven aan de maatregel waarin een opsomming kan worden gegeven van typen bouwwerken waarvoor objectgerichte welstandscriteria moeten worden vastgesteld (zie hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting). Voor een aantal van deze maatregelen, voorziet het wetsvoorstel in een zogenaamde «voorhangprocedure» (zie bijvoorbeeld artikel 43, derde lid, en artikel 44, tweede lid). Hoewel dit afwijkt van de normale procedure voor de totstandkoming van een algemene maatregel van bestuur, is een dergelijke procedure op het terrein van de volkshuisvesting, indien het een sterk beleidsinhoudelijk onderwerp betreft, vrij gebruikelijk. De voorhangprocedure houdt in casu in dat de Eerste en de Tweede Kamer onverwijld op de hoogte worden gesteld van de plaatsing van de maatregelen in het Staatsblad. De kamers zullen dan enige tijd gelegenheid hebben om zich uit te spreken over een dergelijke maatregel; de inwerkingtreding zal daarop wachten. In antwoord op de vraag of deze maatregelen wel in overeenstemming zijn met het streven naar deregulering, merk ik het volgende op. Door de hierboven aangegeven samenvoeging van vergunningvrije bouwwerken en licht-vergunningplichtige bouwwerken in één besluit, zullen tegelijk met de voorgestelde wetswijziging twee nieuwe besluiten in werking treden. Tegelijkertijd zal het Besluit meldingplichtige bouwwerken komen te vervallen. Per saldo komt er derhalve één besluit bij. Dit geheel overziend, ben ik van mening dat recht is gedaan aan de dereguleringsopdracht van het kabinet, waarbij ik opmerk dat deregulering geen doel op zichzelf is. Het nieuwe besluit inzake indieningsvereisten bouwvergunning is deregulerend bij uitstek omdat dit tot gevolg heeft dat in alle gemeenten voortaan dezelfde eisen worden gesteld. Thans nog wordt een aannemer die in verschillende gemeenten bouwt met verschillende indieningsvereisten geconfronteerd, hetgeen onoverzichtelijk, lastenverzwarend en tijdrovend kan zijn en (een gevoel van) rechtsongelijkheid teweeg kan brengen. De inwerkingtreding van dit besluit zal dus gepaard gaan met het vervallen van voorschriften die thans in gemeentelijke bouwverordeningen zijn opgenomen. Verder zal het, naar mijn mening, de inzichtelijkheid – of zo men wil transparantie – en toegankelijkheid van de Woningwet niet ten goede komen als dergelijke omvangrijke en gedetailleerde opsommingen in de wet worden opgenomen. Onder deze omstandigheden vind ik het verantwoord om deze onderwerpen uit te werken bij algemene maatregel van bestuur.

Voor het antwoord op de vragen over de concrete afbakening van de bouwvergunningvrije categorie verwijs ik naar de uiteenzetting die hiervoor, onder 3.2.1.1, is gegeven. Voor zover die vragen niet geheel met die uiteenzetting zijn beantwoord, worden zij betrokken bij het opstellen van het ontwerp van de betreffende algemene maatregel van bestuur.

*Onderdeel O*

#### **Artikel 44**

De vragen over het eventueel verlenen van een bouwvergunning in afwijking van een negatief welstandsadvies zijn reeds beantwoord in hoofdstuk II, onderdeel F (met betrekking tot artikel 12) van deze nota.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
J. W. Remkes