

Vergaderjaar 2005–2006

29 392

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

Nr. 14

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 23 januari 2006

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹ heeft een aantal vragen voorgelegd bij brief van d.d. 13 oktober 2005 (05-VROM-B-086) aan de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer naar aanleiding van het wetsvoorstel tot Wijziging van de Woningwet en enkele andere wetten (verbetering naleving, handhaafbaarheid en handhaving bouwregelgeving) (Kamerstuk 29 392). De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 20 januari 2006. Vragen en antwoorden zijn, voorzien van een inleiding, hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Buijs

De griffier van de commissie,
Van der Leeden

¹ Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Hofstra (VVD), Buijs (CDA), Voorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), Van Gent (GL), Snijder-Hazelhoff (VVD), Depla (PvdA), Van Oerle-van der Horst (CDA), Van As (LPF), Van Bochove (CDA), Duyvendak (GL), Huizinga-Heringa (CU), Koopmans (CDA), Gerkens (SP), Spies (CDA), Van Lith (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Fierens (PvdA), Ondervoorzitter, Timmer (PvdA), De Krom (VVD), Verdaas (PvdA), Kruijssen (PvdA), Samsom (PvdA), Hermans (LPF), Veenendaal (VVD) en Lenards (VVD).

Plv. leden: Crone (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Mastwijk (CDA), Ormel (CDA), Halsema (GL), Örgü (VVD), Dubbelboer (PvdA), Hessels (CDA), Van den Brink (LPF), Ten Hoopen (CDA), Vos (GL), Van der Staaij (SGP), Vietsch (CDA), Vergeer (SP), Sterk (CDA), Haverkamp (CDA), Koşer Kaya (D66), Vacature (SP), Boelhouwer (PvdA), Verbeet (PvdA), Balemans (VVD), Waalkens (PvdA), Van Heteren (PvdA), Roefs (PvdA), Varela (LPF), Oplaat (VVD) en Van der Sande (VVD).

I Inleiding

Bij brief van 13 oktober jl. is door de Vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, met het oog op de plenaire behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Woningwet en enkele andere wetten (verbetering naleving, handhaafbaarheid en handhaving bouwregelgeving, 29 392), een tweede reeks nadere vragen gesteld in verband met dat wetsvoorstel.

Gaarne voldoe ik hierbij aan het verzoek de gestelde vragen te beantwoorden.

Vanwege de veelheid aan vragen en het karakter van een aantal daarin geponeerde stellingnamen in dit stadium van de parlementaire behandeling, denk ik dat het voor de begripsvorming goed is dat ik eerst een aantal algemene grondbeginselen van de bouwregelgeving opsom.

Het bouwen en de staat van bestaande bouwwerken is gereguleerd in de Woningwet.

- Onder «bouwen» wordt ingevolge artikel 1, onderdeel a, van de Woningwet verstaan: het plaatsen, het geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen of veranderen en het vergroten van een bouwwerk, alsmede het geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen of veranderen en vergroten van een standplaats. Het verbouwen van een bestaand gebouw of ander bouwwerk valt dus ook onder het begrip bouwen.
- Het Bouwbesluit 2003 bevat de bouwtechnische voorschriften met betrekking tot het bouwen (de zogenoemde nieuwbouwvoorschriften). Daarnaast bevat het Bouwbesluit 2003 bouwtechnische voorschriften met betrekking tot de staat van bestaande bouwwerken (de zogenoemde voorschriften voor bestaande bouw).
- Voor bouwen geldt de hoofdregel dat voldaan moet worden aan de in het Bouwbesluit 2003 opgenomen nieuwbouwvoorschriften. Deze gelden zowel voor het bouwvergunningplichtig bouwen als voor het bouwvergunningsvrij bouwen. Bij bouwvergunningplichtig bouwen wordt dit op basis van de aanvraag om bouwvergunning gecontroleerd. Bij bouwvergunningsvrij bouwen – waarbij het Bouwbesluit 2003 rechtstreeks verbindend is – kan hierop tijdens en na de bouw (repressief) worden gecontroleerd door de gemeente.
- Bij (ver)bouwwerkzaamheden aan een bestaand bouwwerk gelden in beginsel de nieuwbouwvoorschriften, maar er kan wel van de meeste nieuwbouwvoorschriften ontheffing worden verleend tot het kwaliteitsniveau van de voorschriften voor bestaande bouw. Overigens zijn die nieuwbouwvoorschriften dan alleen van toepassing op die bouwgreep en dus niet op de delen van dat bouwwerk die ongewijzigd blijven.
- Een bouwvergunning is in beginsel onbeperkt geldig en blijft dus bestaan, ook al wordt er een groot aantal jaren geen gebruik van gemaakt. Het college van burgemeester en wethouders is echter na verloop van een in de bouwverordening bepaalde termijn (in de Model-bouwverordening van de VNG vastgesteld op zes maanden) bevoegd een (niet gebruikte) bouwvergunning in te trekken.
- Zodra een bouwwerk is voltooid expireert de bouwvergunning. Dat wil zeggen dat de bouwvergunning is uitgewerkt en niet meer kan worden gebruikt om het bouwwerk, nadat het is gesloopt of door een calamiteit teloor is gegaan, opnieuw te bouwen. Er zal in zo'n geval dus opnieuw bouwvergunning moeten worden gevraagd, waarbij getoetst wordt aan de nieuwbouwvoorschriften van het Bouwbesluit 2003. Als na het voltooien van het bouwwerk de bouwvergunning is uitgewerkt, heeft deze nog wel de functie als bewijs dat er is gebouwd overeenkomstig de bouwvergunning.

- Tijdens en na de bouw van een bouwwerk kan er handhavend worden opgetreden indien er zonder of in afwijking van een bouwvergunning wordt of is gebouwd. Bij bouwvergunningsvrij bouwen kan er tijdens en na de bouw handhavend worden opgetreden indien het bouwwerk wordt of is gebouwd in strijd met de nieuwbouwvoorschriften van het Bouwbesluit 2003. Deze mogelijkheid van een handhavend optreden verjaart in principe niet. Echter uit de rechtspraak blijkt wel dat na verloop van een groot aantal jaren (afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het geval grofweg tussen de 10 en 20 jaar) de mogelijkheid van een handhavend optreden kan vervallen wegens een gerechtvaardigd vertrouwen dat er niet meer zal worden opgetreden.
- De voorschriften voor bestaande bouw van het Bouwbesluit 2003 gelden altijd. Indien een bestaand bouwwerk door bijvoorbeeld de tand des tijds zodanig is aangetast dat niet meer aan deze voorschriften wordt voldaan, kan (onder de huidige Woningwet nog met tussenkomst van het aanschrijfinstrumentarium) daartegen te allen tijde handhavend worden opgetreden.
- Ook onder de huidige Woningwet is de constatering dat de technische staat van een bestaand bouwwerk op een bepaald aspect niet ten minste aan de Bouwbesluitvoorschriften voor bestaande bouwwerken voldoet, juridisch voldoende grond om tot handhavend optreden over te gaan. Dat is naar mijn oordeel ook logisch. Het bouwtechnische kwaliteitsniveau van die voorschriften is afgestemd op de oudste in Nederland bekende bouwvoorschriften van gemeentelijke en provinciale verordeningen die krachtens de Woningwet 1901 zijn gegeven. In feite is dus sprake van een absoluut bodemniveau dat bij overschrijding onaanvaardbare veiligheids- of gezondheidsrisico's oplevert, hetgeen handhavend optreden in zo'n geval voldoende rechtvaardigt.

Dan kom ik nu toe aan de beantwoording van de gestelde vragen.

II Vragen en antwoorden

Vraag 1

Aan de hand van een beschrijving wordt allereerst gevraagd of hiermee een correcte weergave van de bestaande situatie wordt gegeven. Daarbij wordt gevraagd wat in deze beschrijving eventueel niet correct is.

In antwoord op deze vraag moet ik, onder verwijzing naar bovenstaande grondbeginselen, meedelen dat de gegeven beschrijving niet geheel juist is. Dit lijkt met name te worden veroorzaakt door de kennelijke veronderstelling dat verbouwingswerkzaamheden aan bestaande gebouwen en andere bouwwerken niet zouden vallen onder het begrip «bouwen» en dat hierop dus ook niet de nieuwbouwvoorschriften van het Bouwbesluit 2003 van toepassing zouden zijn. Dit berust evenwel op een misvatting. Voor al het bouwen – en daaronder vallen dus ook alle bouwwerkzaamheden die worden verricht aan bestaande gebouwen en andere bouwwerken – geldt dat voldaan moet worden aan de nieuwbouwvoorschriften van het Bouwbesluit 2003. Dit geldt zowel voor bouwvergunningplichtige bouwwerkzaamheden als voor bouwvergunningsvrije bouwwerkzaamheden. Voor bouwwerkzaamheden die worden verricht aan bestaande bouwwerken bestaat ingevolge artikel 1.11 van het Bouwbesluit 2003 de mogelijkheid dat door het college van burgemeester en wethouders een onthefing wordt verleend van een nieuwbouwvoorschrift tot het niveau van het desbetreffende voorschrift voor bestaande bouw. Een dergelijke onthefing zal verleend kunnen worden in gevallen waarin het onverkort handhaven van de nieuwbouweis een onevenredig nadelige uitwerking zal hebben. Een goed voorbeeld hiervan is een uitbouw aan de achtergevel van een bestaande woning. Indien de plafonddoogte in de bestaande

woning bijvoorbeeld 2.40 m bedraagt, zou het een zeer zware eis zijn om specifiek voor de uitbouw de thans in het Bouwbesluit 2003 voor nieuwbouw opgenomen eis van 2.60 m te handhaven. In zo'n soort geval ligt het in de rede dat een ontheffing wordt verleend. Deze ontheffing kan worden verleend tot het kwaliteitsniveau voor bestaande bouw. Voor een bestaande woning geldt dat de plafondhoogte minimaal 2.10 m bedraagt. Gezien het feit dat de woning in dit voorbeeld is gebouwd met een plafondhoogte van 2.40 m ligt het in de rede om voor de uitbouw ontheffing te verlenen tot dit niveau. In de nieuw te bouwen uitbouw kan dan dus dezelfde plafondhoogte worden toegepast als in het bestaande gedeelte van de woning reeds aanwezig is.

De in de vraag vervatte stellingname dat bestaande gebouwen niet hoeven te voldoen aan de eisen voor bestaande gebouwen uit de bouwvergunning, kan ik op zichzelf om meerdere redenen niet goed plaatsen. Een bouwvergunning bevat geen eisen voor bestaande bouwwerken maar biedt het recht om het aangevraagde bouwplan te kunnen uitvoeren. Zodra een bouwwerk conform de bouwvergunning is voltooid, zijn op dat bestaande bouwwerk de eisen voor bestaande bouwwerken die zijn opgenomen in het Bouwbesluit 2003 van toepassing. De bouwtechnische staat van bestaande bouwwerken dient in ieder geval ten minste aan deze eisen te voldoen.

Vraag 2

In deze vraag wordt eerst een toelichting gevraagd op de stelling dat als een bouwvergunning wordt afgegeven, het gebouw minstens moet voldoen aan de eisen voor bestaande bouw. Gevraagd wordt ook naar de consequenties als een gebouw niet voldoet aan de eisen voor bestaande bouw en of in dat geval de bouwvergunning automatisch vervallen is en of ook leningen, hypotheek en verzekeringen in zo'n geval vervallen. Verder wordt gevraagd of dit ook betekent dat bij wijzigingen van het Bouwbesluit 2003 of de gemeentelijke bouwverordening aan alle gebouwen extra eisen worden gesteld die verbouwing noodzakelijk maken of in ieder geval aan de gebouwen die na de invoering van deze wet een bouwvergunning hebben gekregen.

In antwoord op het eerste gedeelte van deze vraag merk ik in de eerste plaats op dat het verboden is om te bouwen zonder of in afwijking van een bouwvergunning. Deze bouwvergunning kan alleen worden verleend als het bouwplan (behoudens ontheffing) voldoet aan de nieuwbouwvoorschriften van het Bouwbesluit 2003. Via doorwerking in de bouwvergunning zal het bouwen dus moeten voldoen aan deze nieuwbouwvoorschriften. Hoewel de wet dit theoretisch uitsluit, kan het in de praktijk voorkomen dat het bouwplan waarvoor een bouwvergunning is verleend, onverhoopt, zodanige fouten bevat dat het bouwwerk dat op basis hiervan wordt gebouwd in strijd is met de nieuwbouwvoorschriften. Indien het bouwplan (de gegevens en bescheiden bij de verleende bouwvergunning) uitdrukkelijk in dit bouwen in strijd met nieuwbouwvoorschriften voorziet, kan tegen dit bouwen niet handhavend worden opgetreden. Er wordt dan immers niet gebouwd in afwijking van de bouwvergunning. Wel geldt altijd het vereiste dat bestaande bouwwerken te allen tijde ten minste moeten voldoen aan de Bouwbesluitvoorschriften voor bestaande bouw. Het bouwen overeenkomstig een foutieve bouwvergunning mag er dus niet toe leiden dat er een met de voorschriften voor bestaande bouw strijdige situatie ontstaat. Mocht er wel gebouwd zijn in strijd met deze voorschriften voor bestaande bouw, dan zijn daar geen andere rechtsgevolgen aan verbonden dan dat daartegen (thans nog met tussenkomst van een aanschrijving) handhavend kan worden opgetreden. Een bouwvergunning vervalt in ieder geval niet automatisch. Hoewel er sprake is

van contractsvrijheid op dit punt, ken ik geen voorbeelden waarin leningen, hypotheek en verzekeringen zouden komen te vervallen indien een bouwwerk niet zou voldoen aan de voorschriften voor bestaande bouw van het Bouwbesluit 2003.

Ten aanzien van het tweede onderdeel van deze vraag merk ik het volgende op. Bouwbesluitwijzigingen hebben tot nu toe in de regel betrekking op de nieuwbouwvoorschriften. Wanneer evenwel voorschriften voor de technische staat van bestaande bouwwerken in het Bouwbesluit 2003 zouden worden gewijzigd, zou dat in theorie inderdaad kunnen betekenen dat aan alle bestaande bouwwerken extra eisen worden gesteld die verbouw van die bouwwerken (op meer dan wel minder omvattende schaal) noodzakelijk zouden maken. Dat is echter voornamelijk een hypothetisch geval. Zoals hiervoor reeds is aangegeven, is in de Bouwbesluitvoorschriften voor bestaande bouw een absoluut bodemniveau neergelegd, dat is afgestemd op de oudste in Nederland bekende bouwvoorschriften van gemeentelijke en provinciale verordeningen die krachtens de Woningwet 1901 zijn gegeven. Dat oudste lokale kwaliteitsniveau is een historisch gegeven, dat per definitie niet aan verandering onderhevig kan zijn.

In de bouwverordening kunnen geen bouwtechnische eisen worden gesteld, dat is voorbehouden aan het Bouwbesluit 2003. Wijzigingen van de bouwverordening kunnen dan ook nooit een wettelijke verplichting tot bouwtechnische verbouwingen inhouden. Anderzijds zou een wijziging van de bouwverordening in theorie wel kunnen resulteren in een beperking van de gebruiksmogelijkheden van een bouwwerk, die alleen door een bouwtechnische aanpassing van dat bouwwerk zou kunnen worden weggenomen.

Vraag 3

Gevraagd wordt of het niet voldoen aan de constructie-eisen voor bestaande bouw kan leiden tot afbraak van bouwwerken. Gevraagd wordt ook naar de consequenties hiervan voor kerktorens die gefundeerd zijn op koeienhuiden.

De eis dat voldaan moet worden aan de voorschriften voor bestaande gebouwen betekent niet, althans niet zonder meer, dat gebouwen die niet voldoen aan de constructie-eisen voor bestaande gebouwen moeten worden gesloopt. In een uitzonderlijk geval, indien de gebrekkige constructie niet met bouwkundige ingrepen verbeterd kan worden, zal sloop van een bouwwerk echter wellicht de enige uitweg zijn. Bedacht moet worden dat in zo'n geval door verzakking of anderszins de veiligheid van het bouwwerk ernstig in het geding is.

De veronderstelling dat vroeger op koeienhuiden werd gefundeerd moet ik overigens naar het rijk der fabelen verwijzen, hoewel dit soort verhalen net zo onuitroeibaar blijken te zijn als de verhalen over vermeende onderaardse gangen in burchten en kloosters. Ten eerste is er voorzover mij bekend in Nederland nog nooit een fundering van koeienhuid aangehouden, terwijl deze huiden door het grondwater uitstekend geconserveerd hadden moeten zijn. In de tweede plaats komt in oude bouwverslagen de zinsnede voor dat de bouw «op huiden is begonnen» hetgeen in oud-Nederlands niets anders wil zeggen dan dat de bouw heden is aangevangen. Wel wil het geval dat in Amsterdam enkele panden bekend zijn die «op huiden» zijn gebouwd. Uit onderzoek blijkt dat hiervoor afgedankte scheepshuiden (scheepswanden) zijn gebruikt. De lange planken werden horizontaal neergelegd en een bouwwerk werd daarbovenop gemetseld.

Verder bestaat er nog een apocrief verhaal van de hand van Jacob van Lennep¹, waarin verhaald wordt hoe de zoon van een Fries bouwmeester het geheim van de fundering van de Maria-kerk in Utrecht wordt ontfootseld, n.l. dat een wel in de bodem onder de kerk zou zijn volgestort met koeienhuiden. Enig feitelijk bewijs van deze «onthulling» is echter nimmer aangetroffen.

Overigens ook al zouden eeuwenoude kerktorens destijds op koeienhuiden zijn gebouwd, het feit dat deze torens er anno 2005 nog steeds staan maakt het uiterst onwaarschijnlijk dat niet voldaan zou worden aan de constructie-eisen voor bestaande bouw van het Bouwbesluit 2003.

Vraag 4

Gevraagd wordt naar het verschil tussen het Bouwbesluit, het eventuele toekomstige Gebruikersbesluit en de gemeentelijke bouwverordening. Ook wordt gevraagd hoe voorkomen wordt dat meerdere zaken in meerdere regelingen worden opgenomen.

In antwoord op deze vraag verwijs ik allereerst naar mijn brief van 14 oktober 2005 «Voorschriften brandveilig gebruik bouwwerken (gebruiksvergunning)» (Kamerstukken II 2005/2006, 29 383, nr. 34) waarin op het verschil tussen het Bouwbesluit 2003, het toekomstige Gebruikersbesluit en de gemeentelijke bouwverordening is ingegaan. Op hoofdlijnen komt dit verschil erop neer dat in het Bouwbesluit 2003 bouwtechnische voorschriften zijn opgenomen en in de bouwverordening niet. Voor de inhoud van de gemeentelijke bouwverordening geldt dat in artikel 8 van de Woningwet limitatief is aangegeven welke onderwerpen in de gemeentelijke bouwverordening geregeld moeten worden. Het gaat hier om voorschriften met betrekking tot:

- het gebruik van bouwwerken, waaronder in elk geval voorschriften met betrekking tot:
 - de beschikbaarheid van drinkwater en energie,
 - de reinheid,
 - het bestrijden van schadelijk of hinderlijk gedierte,
 - de brandveiligheid,
 - overbewoning,
- het tegengaan van bouwen op verontreinigde grond,
- het slopen, waaronder selectief slopen,
- het uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden, onder meer met het oog op de veiligheid op de bouw- of sloopplaats en het tijdstip waarop het werk mag plaatsvinden,
- de samenstelling, inrichting en werkwijze van de welstandscommissie.

In de bouwverordening kunnen daarnaast voorschriften van stedenbouwkundige aard worden opgenomen.

Met het Gebruikersbesluit, zoals dat naar verwachting op 1 januari 2007 in werking treedt, worden de voorschriften van de bouwverordeningen landelijk geüniformeerd voorzover zij betrekking hebben op het brandveilig gebruik van bouwwerken. Doordat na de inwerkingtreding van het Gebruikersbesluit zowel de bouwtechnische voorschriften (Bouwbesluit 2003) als de voorschriften over het brandveilig gebruik (Gebruikersbesluit) zullen zijn opgenomen in algemene maatregelen van bestuur, die bovendien op voordracht van één en dezelfde minister en in overleg met de bouwpraktijk tot stand worden gebracht, acht ik de kans uiterst klein dat meerdere zaken in meerdere regelingen worden opgenomen.

Vraag 5

In het voorliggende wetsvoorstel wordt de overtreding van de gemeentelijke bouwverordening een economisch delict. Gevraagd wordt of dat na

¹ Jacob van Lennep, Den Friesche bouwmeester uit: *Onze voorouders: in verschillende tafereelen geschetst*, Den Haag 1880.

de invoering van het Gebruiksbesluit zo blijft of dat dan ook, of slechts alleen, de overtreding van het Gebruiksbesluit een economisch delict wordt.

Bij de beantwoording van deze vraag moet onderscheid worden gemaakt tussen het geval waarin de bouwverordening met het Gebruiksbesluit in overeenstemming is en het geval waarin dat niet zo is. Op grond van artikel 8, negende lid, van de Woningwet moet de gemeenteraad de bouwverordening met het Gebruiksbesluit in overeenstemming brengen en gelden de voorschriften van het Gebruiksbesluit rechtstreeks zolang dat niet het geval is. Wanneer een voorschrift wordt overtreden van een bouwverordening die met het Gebruiksbesluit in overeenstemming is, zal sprake zijn van overtreding van het verbod van artikel 7b, tweede lid, onderdeel a, van de Woningwet. Wanneer de bouwverordening echter nog niet met het Gebruiksbesluit in overeenstemming is gebracht, zal dat voorschrift van de bouwverordening op grond van artikel 8, negende lid, van de Woningwet buiten toepassing moeten blijven en kan dus ook geen sprake zijn van een overtreding van dat voorschrift. In dat geval geldt het Gebruiksbesluit rechtstreeks. Overtreding van een rechtstreeks geldend voorschrift van het Gebruiksbesluit is op grond van artikel 7b, derde lid, onderdeel b, van de Woningwet verboden. In beide gevallen is de strafbaarstelling van de overtreding overigens gelijk (= economisch delict).

Vraag 6 en 7

Onder verwijzing naar de handavingsrapportage 2003 van de VROM-inspectie wordt gevraagd hoeveel procent van de bouwverordeningen in het geheel niet, ongeveer niet en grotendeels niet voldoet. Tevens wordt gevraagd in hoeverre overtreding van een voorschrift van de bouwverordening een economisch delict kan worden terwijl een groot percentage bouwverordeningen niet correct is.

In antwoord op deze vragen merk ik op dat in genoemde handavingsrapportage over de bouwverordening slechts is gesteld «dat het merendeel van de gemeenten haar bouwverordening heeft geactualiseerd» (paragraaf 5.1.1., blz. 50). Op basis daarvan kan mijns inziens niet worden geconcludeerd dat veel bouwverordeningen niet zouden voldoen of niet correct zouden zijn. Ook verder beschik ik niet over aanwijzingen dat bouwverordeningen ernstige tekortkomingen zouden vertonen. Indien een voorschrift van een bouwverordening in voorkomend geval een ernstige tekortkoming zou vertonen, kan het Openbaar Ministerie daarmee bij de vervolgingsbeslissing overigens rekening houden.

Vraag 8

Gevraagd wordt of geen sprake is van rechtsongelijkheid wanneer een overtreding in de ene gemeente wel en in de andere gemeente niet als economisch delict wordt aangemerkt alsmede of daarmee bij de bestrafing rekening wordt gehouden.

In antwoord hierop wil ik er op wijzen dat de in de vraag geschetste situatie zich niet kan voordoen. Overtreding van een voorschrift van de bouwverordening zal namelijk een economisch delict zijn in elke gemeente waar dat voorschrift in de gemeentelijke bouwverordening is opgenomen. Van rechtsongelijkheid zal dus geen sprake zijn. Wat wel aan de orde kan zijn is dat de ene gemeente wel een bepaald voorschrift in de bouwverordening heeft opgenomen en de andere gemeente niet. Dit is een logisch uitvloeisel van de ordening van taken en verantwoordelijkheden in ons rechtsbestel, waarbij de verordenende bevoegdheid aan de gemeenteraad (respectievelijk provinciale staten) is toebedeeld. Dat

tussen verordeningen lokale verschillen kunnen bestaan, is overigens niet uniek voor de figuur «bouwverordening» maar doet zich bijvoorbeeld ook voor bij andere gemeentelijke verordeningen (zoals de APV) en bij provinciale verordeningen. Bij bestemmingsplannen bestaan zelfs binnen het gemeentelijk grondgebied verschillen in mogelijkheden om stukken grond te bebouwen en de gronden en opstallen te gebruiken. Zo kan bijvoorbeeld bedrijfsmatig medegebruik van woningen in een bepaalde straat of buurt zijn toegestaan terwijl dat bij soortgelijke woningen in een andere straat of buurt niet is toegestaan en ingevolge de Wet op de Ruimtelijke Ordening als economisch delict aangemerkt wordt. Dat is nu eenmaal inherent aan het gebiedsgerichte planologische beleid dat gemeenten dienen te voeren.

Vorenbedoelde verschillen tussen gemeentelijke bouwverordeningen zullen overigens steeds minder aan de orde zijn naarmate meer onderdelen van de gemeentelijke bouwverordeningen landelijk worden geüniformeerd door middel van een algemene maatregel van bestuur. Zoals bekend is mijn streven erop gericht de voorschriften van de bouwverordeningen over het brandveilig gebruik van bouwwerken per 1 januari 2007 landelijk te uniformeren door inwerkingtreding van het zogenoemde Gebruiksbesluit. Hoewel een belangrijke stap, is dat echter slechts een eerste stap op weg naar verdere uniformering. Op termijn (wellicht per 1 januari 2009) zullen ook andere in aanmerking komende onderdelen van de bouwverordeningen worden geüniformeerd, waarbij gedacht kan worden aan de overige gebruiksvoorschriften, de voorschriften over het verrichten van bodemonderzoek in verband met mogelijke bodemverontreiniging, de sloopvoorschriften en de voorschriften over veiligheid tijdens het bouwen en slopen.

Vraag 9

Gevraagd wordt of kerkbestuurders die de bouwregelgeving overtreden een strafblad kunnen krijgen. Als voorbeeld wordt daarbij genoemd het plaatsen van een kerstboom in strijd met de regels uit de bouwverordening of het toelaten van meer mensen dan op grond van de bouwverordening is toegestaan.

Het is inderdaad juist dat overtredingen van de voorschriften van de bouwverordening strafbaar worden gesteld ongeacht de persoon van de dader. Dat is een algemeen beginsel in ons rechtsbestel dat dus ook voor overtredingen van de bouwregelgeving geldt. Of in juridische zin in het concrete geval sprake is van een overtreding en zo ja, of die overtreding ernstig genoeg is om tot vervolging en strafoplegging over te gaan, is een aangelegenheid voor het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht. Ik heb geen aanleiding te veronderstellen dat zij daarbij – naast de aard en de ernst van de overtreding – niet met alle betrokken belangen en alle relevante feiten en omstandigheden rekening zullen houden.

Zoals de Tweede Kamer reeds bij meerdere gelegenheden is medege-deeld, is het overigens niet verboden om kerstversiering in een kerkgebouw aan te brengen mits dat voldoende veilig gebeurt (zie Aanhangel Handelingen II, 2003/2004, nr. 1170, alsmede het verslag van het AO Bouwregelgeving van 9 februari 2005, Kamerstukken II 2004/2005, 29 325 en 26 956, nr. 13, blz. 5).

Vraag 10

Gevraagd wordt op welke wijze voorkomen wordt dat ten gevolge van een aanpassing van de bouwverordening niet iedereen in de gemeente een economisch delict pleegt.

Dat wordt op zichzelf niet voorkomen. Wederom merk ik echter op dat de onderwerpen die in de bouwverordening geregeld moeten en kunnen worden limitatief in artikel 8 van de Woningwet zijn opgesomd. De gemeenteraad heeft dus geen volledige beleidsvrijheid bij het stellen van voorschriften in de bouwverordening. Voorts geldt in zijn algemeenheid voor een regelgevend orgaan dat bij het stellen van nieuwe voorschriften goed wordt gelet op de naleefbaarheid van de voorschriften. Dat geldt in het bijzonder indien daarmee inbreuk gemaakt wordt op bestaande legale situaties. Indien mogelijk zal dan in de sfeer van overgangsrecht geprobeerd moeten worden om bestaande situaties te ontzien. Voorts zal, maar dat ligt meer in de sfeer van de communicatie en de voorlichting, van de gemeenten mogen worden verlangd dat zij tijdig ruchtbaarheid geven aan nieuwe eisen, zodat een ieder de tijd heeft om zich daarop voor te bereiden en daaraan kan voldoen.

Vraag 11

Gevraagd wordt op welke wijze verhuurders die huurders in levensgevaar brengen nu reeds strafbaar zijn. Ook wordt gevraagd op welke wijze Rotterdam huisjesmelkers nu aanpakt en of straks gebruik gemaakt zal worden van de Wet op de economische delicten. Verder wordt gevraagd naar de voor- en nadelen van de huidige werkwijze ten opzichte van de werkwijze in de toekomst, indien het wetsvoorstel aangenomen is.

Huiseigenaren zijn verantwoordelijk voor een veilige bouwkundige staat van de woningen en kunnen hierop ook vandaag de dag aangesproken worden. Een probleem dat op dit punt met onderhavig wetsvoorstel wordt opgelost betreft de eigendomsoverdracht. In het criminele vastgoedcircuit kunnen panden regelmatig van eigendom wisselen hetgeen momenteel de handhavingmogelijkheden beperkt omdat een aanschrijving nu nog gekoppeld is aan de eigenaar van het bouwwerk. Bij eigendomsoverdracht moet de procedure dus weer volledig «van voren af aan» worden overgedaan.

Een ander probleem is dat een onveilige situatie ook veroorzaakt kan worden door het specifieke gebruik dat van de woning wordt gemaakt. Te denken valt aan overbewoning of het onveilig gebruik en de onveilige werking van technische installaties. Alleen de gebruiker die een dergelijk met de regelgeving strijdig gebruik realiseert kan hierop worden aangesproken. In de situatie van huisjesmelkers is niet de woningeigenaar daarvoor verantwoordelijk te stellen maar alleen de bewoners. Met dit wetsvoorstel wordt het mogelijk om ook de huisjesmelkers aan te pakken die daadwerkelijk en actief gelegenheid hebben gegeven tot het begaan van die overtredingen.

Om de leefbaarheid in Rotterdam te verbeteren is de gemeente Rotterdam er veel aan gelegen de kwalijke praktijken van huisjesmelkers aan te pakken. Effectieve instrumenten zijn daarbij noodzakelijk. De gemeente Rotterdam pakt huisjesmelkers nu aan met een mix van instrumenten als bestuursdwang, repressieve en preventieve dwangsom. Via de strafbepalingen in de Woningwet kunnen verhuurders reeds strafbaar zijn. Mede vanwege de lage strafmaat van die strafbepalingen wordt daarvan nu echter weinig gebruik gemaakt. De mogelijkheid om hogere strafmaten toe te passen door de Wet op de economische delicten in te zetten is een nuttige aanvulling op het bestaande instrumentarium. Ten overvloede dient opgemerkt te worden dat het Openbaar Ministerie in het kader van de vervolging beslist over gebruik van de Wet op de economische delicten. In het overleg met Openbaar Ministerie zal de gemeente Rotterdam uiteraard spreken over de nieuwe mogelijkheden van de Wet op de economische delicten. De gemeente Rotterdam ziet geen nadelen in

het wetsvoorstel. De voordelen zijn evident: meer en beter inzetbare instrumenten om ongewenst gedrag tegen te gaan.

Vraag 12

Gevraagd wordt of de opmerking, dat het wetsvoorstel de bestaande situatie niet wezenlijk wijzigt, nog van toepassing is of dat er in verband met de bestrijding van huisjesmelkers een wezenlijk element aan het wetsvoorstel is toegevoegd en, indien dat laatste het geval is, of overwogen wordt die wijziging voor advies aan de Raad van State voor te leggen.

In deze vraag lijken twee zaken ten onrechte met elkaar in verband te worden gebracht, te weten de algemene mogelijkheden om handhavend op te treden en de aanpak van huisjesmelkers. De opmerking waarnaar wordt verwezen, heeft betrekking op de algemene mogelijkheden om handhavend op te treden. Die opmerking is gemaakt om te benadrukken dat ook onder de huidige Woningwet bestaande bouwwerken naar staat en gebruik geacht worden te voldoen aan het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening en dat bij daarmee strijdige situaties door gemeenten wordt aangeschreven en vervolgens handhavend wordt opgetreden. De met het wetsvoorstel voorgestelde nieuwe systematiek wijzigt in die zin dat de procedurele tussenstap van een aanschrijving niet meer nodig is alvorens een handhavingsbesluit genomen kan worden bij met het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening strijdige situaties. De opmerking dat daarmee geen wezenlijke wijziging wordt doorgevoerd blijft onverminderd van kracht en staat op zichzelf los van het element dat in verband met de aanpak van huisjesmelkers wordt toegevoegd. Met die wijziging wordt het bij overtreding van bijvoorbeeld het verbod tot overbewing, mogelijk om niet alleen op te treden tegen degenen die feitelijk de overtreding realiseren (de personen die in de woning verblijven) maar ook tegen de personen die daadwerkelijk en actief gelegenheid hebben gegeven tot het begaan van die overtreding. Gezien het feit dat vanuit de commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer er op is aangedrongen om dit element zo spoedig mogelijk bij wet te regelen heb ik dit bij tweede nota van wijziging aan het voorliggende wetsvoorstel toegevoegd (29 392, nr. 10). Omdat het slechts een geringe aanpassing betreft in het wetsvoorstel en om verdere vertraging zoveel mogelijk te voorkomen, heb ik hierover geen advies gevraagd van de Raad van State.

Vraag 13

Gevraagd wordt waarom met dit wetsvoorstel geen systeem met fatale beslistermijnen voor de bouwvergunningprocedure wordt ingevoerd, zoals dat in het voor-ontwerp van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voor de omgevingsvergunning wel wordt gedaan.

In antwoord hierop kan ik melden dat in de Woningwet reeds op 1 oktober 1992 een stelsel met fatale beslistermijnen is ingevoerd voor de bouwvergunning.

Vraag 14

Gevraagd wordt om duidelijker aan te geven in welke (soort) gevallen de Minister van VROM wel en niet gebruik zal moeten maken van de vorderingsbevoegdheid.

In de eerste plaats wil ik opmerken dat de verantwoordelijkheid voor een handhavend optreden tegen met de bouwregelgeving strijdige situaties

primair ligt en blijft liggen bij het college van burgemeester en wethouders. Alleen al hierom zal van de ministeriële vorderingsbevoegdheid terughoudend gebruik worden gemaakt. Het moet dan ook gaan om ernstige gevallen met (mogelijk) ernstige gevolgen. In het voorgestelde artikel 100b, eerste lid, van de Woningwet is bepaald dat de Minister, indien dat in het belang van de naleving van het bepaalde bij of krachtens hoofdstuk I, II, III of IV dringend geboden is, tot vordering van handhavend optreden van de gemeente kan overgaan. Het gaat dus om de uitleg van het begrip «dringend geboden». De Minister beschikt hierbij over beoordelingsvrijheid, die moet worden gerelateerd aan de belangen die de hiervoor genoemde hoofdstukken van de Woningwet beogen te beschermen. Daarbij geldt dat er, gelet op het woord dringend, sprake zal moeten zijn van een dreigende situatie waarbij de hiervoor bedoelde belangen in het gedrang kunnen komen. Het betreft dus die gevallen waarin op voorhand al redelijkerwijs voorzienbaar is dat een dergelijke situatie kan ontstaan. Ten aanzien van het voorbeeld van de kerstversiering is daarvan alleen sprake indien al vooraf bij de handhavende instanties bekend is dat deze versiering op die plaats aanwezig is, dat die versiering niet aan de eisen voldoet, dat daardoor ernstige risico's voor de veiligheid en gezondheid van mensen bestaan en dat de gemeente desalniettemin niet handhavend optreedt. Of de Minister van VROM in dat voorbeeld door niet in te grijpen in gebreke zou zijn gebleven, hangt er onder meer van af of hij vooraf bekend was met de situatie in dat concrete geval. Bij de cafébrand te Volendam was daarvan geen sprake. Verder ligt het in de rede dat toepassing van de vorderingsbevoegdheid pas wordt overwogen indien toepassing van andere beschikbare middelen, zoals ambtelijk en/of bestuurlijk overleg met de gemeente, niet tot het gewenste handhavend optreden hebben geleid. Het gaat hier dus om een bevoegdheid die alleen zal worden toegepast als uiterste middel in ernstige gevallen met (mogelijk) ernstige gevolgen. Overigens gaat het bij de onderhavige vorderingsbevoegdheid niet om een unieke bevoegdheid. Een vergelijkbare bevoegdheid is door wetswijziging 29 285 (Stb. 2005, 428) inmiddels in de Wet milieubeheer (artikel 18.8a) opgenomen respectievelijk is onderdeel van het voorstel voor de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (28 916, artikel 7.7).

Vraag 15

Gevraagd wordt op welke termijn het boete-instrument van de OM-afdoening op het terrein van de bouwregelgeving kan worden geïntroduceerd en of dit voor 1 juni 2006 mogelijk is en wat er gedaan kan worden om dit wel mogelijk te maken.

In reactie hierop wil ik aangeven dat de introductie van de (bestuurlijke) strafbeschikking op basis van het wetsvoorstel OM-afdoening met name een aangelegenheid betreft die momenteel in gang is gezet door mijn collega van Justitie. Het betreffende wetsvoorstel is momenteel in behandeling bij de Eerste Kamer. De feitelijke implementatie zal geschieden door een algemene maatregel van bestuur waarin de gevallen worden aangegeven waarin een strafbeschikking zal kunnen worden opgelegd. Het is mijn intentie het boete-instrument zo snel mogelijk ook op overtredingen van de bouwregelgeving van toepassing te laten zijn. Naar ambtelijk van Justitie is vernomen, is het opstellen van bedoelde implementatie-amvb overigens nogal complex, zodat introductie voor 1 juni 2006 niet haalbaar is.

Vraag 16

Gevraagd wordt of het waar is dat voor delen van oude stadswijken waar een actief verbeterbeleid wordt gevoerd, gemeenten in beleidsregels een

wenselijk geacht kwaliteitsniveau voor bestaande woningen kunnen formuleren, waarna aanschrijvingsbesluiten genomen kunnen worden die zijn gebaseerd op zowel de voorschriften van het Bouwbesluit 2003 over de staat van bestaande bouwwerken als op de nieuwbouwvoorschriften van het Bouwbesluit 2003.

Dat is inderdaad het geval mits de noodzakelijkheid van de te treffen voorzieningen in het individuele geval deugdelijk is gemotiveerd. Met dit wetsvoorstel wordt niet beoogd een wijziging aan te brengen in de mogelijkheid die de huidige Woningwet in de artikelen 14, 17 en 18 met het aanschrijfinstrumentarium biedt om bij bestaande woningen en andere bouwwerken aan te schrijven tot het treffen van voorzieningen op nieuwbouwniveau. Overeenkomstig de bestaande praktijk in de grote steden bij de aanpak van de particuliere woningvoorraad in de oude stadswijken, kan het college van burgemeester en wethouders dan ook voor delen van de oude stadswijken ten aanzien waarvan een actief verbeterbeleid wordt gevoerd, een gewenst minimaal kwaliteitsniveau formuleren in een beleidsregel. De aanschrijvingsbesluiten die worden gegeven om het op deze wijze geformuleerde kwaliteitsniveau ook daadwerkelijk te realiseren, kunnen op grondslag van dit beleid zijn gebaseerd op zowel de voorschriften voor bestaande bouw als de nieuwbouwvoorschriften van het Bouwbesluit 2003. Vast staat in ieder geval – en dat blijft onder de gewijzigde Woningwet ook als vereiste gelden – dat de noodzakelijkheid van het laten treffen van bouwkundige voorzieningen die het kwaliteitsniveau van bestaande bouw overstijgen in het aanschrijvingsbesluit deugdelijk moet zijn gemotiveerd. Daarbij ligt het dus in de rede dat gemeenten verwijzen naar een eigen gemeentelijk beleid waarin het minimaal noodzakelijk geachte kwaliteitsniveau voor de desbetreffende woningen wordt beschreven.

Op basis van de huidige Woningwet voeren met name de gemeenten Rotterdam, Amsterdam en Den Haag een actief beleid waarbij in de oude stadswijken de kwaliteit van woningen per complex integraal wordt verbeterd. Daartoe gebruiken deze gemeenten veelal een combinatie van subsidie en dwang. Dat wil zeggen dat de noodzakelijke verbeteringen worden opgenomen in het aanschrijvingsbesluit maar dat voor de uitvoering van de verbeteringen wel geldelijke steun verkregen kan worden. Omdat er geldelijke steun wordt verleend kan er een hoger kwaliteitsniveau worden gerealiseerd zonder dat dit tot een evenredig hogere eigen bijdrage voor de betrokken eigenaren leidt. De hogere kosten die met dit hogere kwaliteitsniveau samenhangen worden immers door de subsidiebijdrage in belangrijke mate dan wel geheel gecompenseerd. Om dit hogere kwaliteitsniveau te kunnen bereiken, blijkt het in de praktijk noodzakelijk om op onderdelen de aanschrijving te baseren op de nieuwbouwbepalingen van het Bouwbesluit 2003. Als voorbeeld valt hierbij te denken aan de situatie dat de kozijnen van een bouwblok allemaal zeer slecht zijn met uitzondering van enkele ramen die net onder een balkon zijn gesitueerd en daarmee in een minder slechte staat verkeren. Indien nu in het kader van de integrale verbetering van het bouwblok tot algehele vernieuwing van alle kozijnen moet worden overgegaan moet de vervanging van de betere kozijnen worden gebaseerd op de nieuwbouwbepalingen van het Bouwbesluit 2003. Eenzelfde situatie kan zich voordoen bij doorlopende bouwconstructies zoals galerijen, balkons, daken, standleidingen etc.

Het gaat bij deze verbeterprojecten altijd om overwegend particulier bezit dat veelal is gesplitst in appartementsrechten. Deze versplinterde eigendomssituatie leidt er toe dat gemeenschappelijke beslissingen tot onderhoud en waar nodig verbetering slechts zeer moeizaam tot stand komen met verwaarlozing van het bezit als gevolg.

Een kwaliteitsverbetering in deze voorraad staat of valt met de mogelijkheid om alle eigenaren op hetzelfde moment te laten investeren. Een

enkele eigenaar die niet meedoet kan de besluitvorming in een vereniging van eigenaren nagenoeg onmogelijk maken terwijl de bouwkundige situatie veelal noopt tot een gezamenlijke aanpak. Daarnaast leidt de integrale verbetering van een bouwblok ook tot een grotere waarde-stijging van de woningen dan wanneer een dergelijke verbetering slechts incidenteel zou plaatsvinden. Bij een integrale aanpak komt deze waarde-stijging alle eigenaren ten goede.

Bij een actieve inzet van de gemeente om te komen tot een kwaliteits-verbetering van het particuliere bezit in gebieden onder druk, moet de aanschrijving worden gebaseerd op een door het college van burge-meester en wethouders voor het betreffende gebied vastgesteld streef-kwaliteitsniveau, dat hoger ligt dan het niveau zoals dat in het Bouwbesluit 2003 is opgenomen voor bestaande woningen, omdat het niveau voor bestaande woningen in het Bouwbesluit 2003 voor een dergelijke integrale verbetering eenvoudig te laag is. Zie hiervoor hetgeen in de memorie van toelichting ten aanzien van dit niveau voor bestaande woningen is opgenomen: «Gezien het feit dat de in het Bouwbesluit 2003 opgenomen voorschriften voor bestaande bouw zijn afgestemd op de oudste in Nederland bekende bouwvoorschriften van gemeentelijke of provinciale verordeningen die krachtens de Woningwet 1901 zijn gegeven, mag worden verwacht dat het merendeel van de bestaande bouwwerken ruimschoots aan de eisen voor bestaande bouw zal voldoen.»

Vraag 17

Gevraagd wordt of bij het laten gebruiken van een bouwwerk in strijd met de bouwverordening naast malafide huisbazen ook eventuele andere betrokkenen, zoals stromannen (katvangers) en notarissen en makelaars, strafbaar gaan worden.

Deze vraag heeft betrekking op het voorgestelde artikel 7b, tweede lid, van de Woningwet. Met de toevoeging van het begrip «laten» is primair beoogd om malafide huisbazen onder de reikwijdte van het verbod van artikel 7b, tweede lid, te brengen. Daarnaast ligt het in de rede dat in een concreet geval ook hun eventuele companen in het kwaad, zoals stro-mannen, kunnen worden getroffen. Of ook anderen, zoals notarissen en advocaten, onder de werking van de betreffende bepaling zullen vallen, zal van geval tot geval beoordeeld moeten worden op basis van de mede-verantwoordelijkheid die zij in het betreffende geval hebben. Daarmee sluit ik in beginsel dus niet uit dat ook dergelijke anderen strafbaar kunnen zijn, bijvoorbeeld wanneer zij willens en wetens door hun medewerking de overtreding mogelijk hebben gemaakt en zij niets of onvoldoende hebben gedaan om dat te voorkomen.

Vraag 18

Gevraagd wordt of doorvoering van de voorstellen die de leden van de CDA-fractie tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen hebben gedaan voor het schrappen van VROM-regelgeving, gevolgen heeft voor het voor gemeenten beschikbare instrumentarium om overtreding van de bouw-verordening door huisjesmelkers aan te pakken.

Voorzover met de vraag bedoeld wordt op de 90 voorstellen tot vermindering van administratieve lasten en bureaucratie (Kamerstukken II 2005/2006, 30 300, nr. 4) zie ik op één punt mogelijke consequenties. Dat punt betreft voorstel nr. 12 tot afschaffing van de gebruiksvergunningplicht. In de uitwerking van de gebruiksvergunningplicht, zoals de VNG die in de model-Bouwverordening heeft gegeven, is een vergunning brandveilig gebruik (= gebruiksvergunning) onder meer vereist voor het in gebruik hebben van een gebouw waarin aan meer dan 10 personen bedrijfsmatig

of in het kader van verzorging nachtverblijf wordt geboden. Die uitwerking is in verreweg de meeste gemeentelijke bouwverordeningen overgenomen, zij het dat een aantal gemeenten dat aantal personen op «meer dan vijf» heeft gesteld. Het betreft hier onder meer het gebruik van een gebouw als pension. Voorzover huisjesmelkers gebouwen aldus gebruiken, zou preventief gemeentelijk toezicht in de vorm van gebruiksvergunningverlening worden uitgesloten indien het betreffende CDA-voorstel onverkort zou worden overgenomen. Dat zou voor gemeenten dus een vermindering inhouden van het aantal beschikbare instrumenten om huisjesmelkers aan te pakken. Zoals ik echter heb aangegeven in mijn brief van 14 oktober 2005 «Voorschriften brandveilig gebruik bouwwerken (gebruiksvergunning)» (Kamerstukken II 2005/2006, 29 383, nr. 34) streef ik er weliswaar naar om het aantal gebruiksvergunningplichtige gevallen per 1 januari 2007 met 80% te reduceren maar zal dat vooralsnog waarschijnlijk geen betrekking hebben op de zogenoemde bijeenkomstfunctie, waartoe onder meer pensions behoren.

Ik vertrouw erop hiermee uw vragen voldoende te hebben beantwoord.