

Vergaderjaar 2005–2006

29 392

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 6 september 2006

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van de Eerste Kamer inzake het wetsvoorstel tot wijziging van de Woningwet en enkele andere wetten (verbetering naleving, handhaafbaarheid en handhaving bouwregelgeving). De leden van de fractie van het CDA hebben te kennen gegeven de doelstellingen van het wetsvoorstel te ondersteunen en ook te vinden dat burger, gemeente en rijk nadrukkelijk op hun verantwoordelijkheden en taakuitoefening moeten worden aangesproken. Het doet me genoegen dat de leden van de fractie van het CDA aangeven de uitwerking van deze uitgangspunten in het wetsvoorstel in overwegende mate adequaat te vinden. Graag zal ik hierna ingaan op de vragen en opmerkingen die nog door deze leden naar voren zijn gebracht. Ook de leden van de fractie van de VVD hebben kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel en hebben daarover nog enkele vragen en opmerkingen. Ook daarop zal ik hierna graag ingaan. Bij de bespreking van de vragen en opmerkingen is de indeling aangehouden van het voorlopig verslag.

Artikel 1a

De leden van de fractie van het CDA plaatsen vraagtekens bij de formulering van de geïntroduceerde zorgplicht. Die is in zijn bewoordingen vaag. Gevraagd wordt of de zorgplicht niet concreter omschreven had moeten worden, juist met het oog op de met het wetsvoorstel beoogde vergroting van de handhavingsmogelijkheid. De leden van de fractie van het CDA vragen ook waarom het advies van de Raad van State, om de «zeer vage norm» te heroverwegen, niet is overgenomen.

In antwoord op deze vragen wil ik eerst wijzen op de achtergrond van de voorgestelde zorgplichtbepaling. Thans bestaat in de artikelen 14, 17 en 18 van de Woningwet de bevoegdheid voor burgemeester en wethouders om ten aanzien van de staat van bestaande woningen, andere gebouwen en overige bouwwerken, aan te schrijven tot het treffen van voorzieningen die «uit anderen hoofde» noodzakelijk worden geacht. Het gaat hier derhalve niet om voorzieningen die reeds vanwege strijd met de eisen voor bestaande bouw uit het Bouwbesluit 2003 moeten worden uitgevoerd. Evenmin gaat het om noodzakelijke voorzieningen die wegens

strijd met eisen voor nieuwbouw uit het Bouwbesluit 2003 moeten worden uitgevoerd. Het betreft hier voorzieningen waarin het Bouwbesluit 2003 in het geheel niet voorziet, maar die desalniettemin noodzakelijk zijn te achten bijvoorbeeld uit volkshuisvestingsoogpunt. Deze aanschrijf-bevoegdheid heeft daarmee nadrukkelijk een vangnetkarakter in die zin dat deze aan gemeenten een bevoegdheid geeft om af te dwingen dat een voorziening wordt getroffen waarin de regelgeving niet voorziet, maar die om wat voor reden dan ook toch noodzakelijk is te achten.

Juist vanwege het zeer ruime ongeclausuleerde karakter is besloten om deze bestaande aanschrijfbevoegdheid niet te laten voortbestaan. Voorts past het schrappen van deze aanschrijfbevoegdheid in het streven om het bestaande systeem met de indirecte werking van eisen en verplichtingen – dat op zichzelf inherent is aan een systeem met aanschrijfbevoegdheden – zoveel mogelijk om te bouwen tot een systeem met rechtstreeks werkende eisen en verplichtingen.

Omdat vanuit de ambtelijke organisaties van diverse gemeenten, met wie dit wetsvoorstel in directe samenspraak is ontwikkeld, met steun van de VNG, nadrukkelijk op het belang van een bevoegdheid is gewezen om bij onverhoopte noodsituaties (die niet strijdig zijn met het Bouwbesluit 2003 of de bouwverordening) te kunnen ingrijpen, is gezocht naar een alternatieve vangnetregeling. Een regeling die nadrukkelijker is begrensd en bij voorkeur rechtstreeks bindend is. In de afweging van alternatieve mogelijkheden is voor een zorgplichtbepaling gekozen. Deze zorgplicht, zoals opgenomen in artikel 1a, is nadrukkelijk toegespitst op de twee meest essentiële motieven (pijlars) uit het oogpunt waarvan in het Bouwbesluit 2003 voorschriften zijn opgenomen, te weten «veiligheid» en «gezondheid». Een nadere concretisering is thans moeilijk aan te brengen omdat de zorgplicht juist bedoeld is voor onvoorziene omstandigheden waarop (nog) geen specifieke voorschriften van het Bouwbesluit 2003 of de bouwverordening van toepassing zijn.

Er is geen gevolg gegeven aan het voorstel van de Raad van State om de zorgplicht handhaafbaar te maken via het systeem van een aanschrijving. Dat systeem brengt met zich dat eerst via een aanschrijving geconcretiseerd moet worden welke maatregelen getroffen moeten worden of welke handelingen moeten worden verricht of nagelaten. Het nadeel hiervan is de indirecte werking waarbij altijd eerst een aanschrijving gegeven moet worden alvorens een handhavingsbesluit kan worden genomen op basis waarvan een optreden kan plaatsvinden. Zo'n aanschrijving is in feite ook dubbelop want in het algemeen geldt dat ook in een besluit tot toepassing van bestuursdwang of een last onder dwangsom voldoende concreet omschreven moet worden welke maatregelen getroffen moeten worden om de bestuursdwangtoepassing of het verbeuren van een dwangsom te voorkomen. Zeker nu de zorgplicht is toegespitst op situaties die gevaar opleveren voor de veiligheid of de gezondheid, is het nodig dat bij acute noodsituaties een spoedeisend optreden kan plaatsvinden met toepassing van artikel 5:24, zesde lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Ook uit dat oogpunt zou het niet voor de hand liggen indien eerst een tussenliggende aanschrijving moet worden gegeven.

Al met al concludeer ik met de leden van de fractie van het CDA dat de zorgplicht een zekere mate van vaagheid kent. Ik meen evenwel dat de zorgplicht, gezien het karakter, zich niet leent voor een verdere concretisering. De handhaafbaarheid van de bepaling is niet in het geding, nu deze naar mijn oordeel voldoende houvast biedt om in onvoorziene noodsituaties waarin sprake is van gevaar voor de gezondheid of de veiligheid, handhavend op te treden.

Artikel 13

Ten aanzien van de in artikel 13 opgenomen bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders om de eigenaar van een gebouw te verplichten tot het treffen van zodanige voorzieningen dat de staat van een gebouw nadien komt te liggen op een niveau dat hoger is dan het niveau dat overeenkomt met de voorschriften van het Bouwbesluit 2003, merken de leden van de fractie van het CDA op dat deze bevoegdheid gemeentebesturen wel een zeer ruimhartige mogelijkheid geeft, die nauwelijks is gelimiteerd nu deze kan worden toegepast «indien dit naar hun oordeel noodzakelijk is». Hoewel de leden van de fractie van het CDA zich realiseren dat in een algemene bepaling invoeging van een specifieke afweging lastig is, rijst bij hen toch de vraag of in het kader van de rechtszekerheid voor de burger deze bevoegdheid niet aan de bovenkant had moeten worden begrensd. Ook de leden van de fractie van de VVD merken ten aanzien hiervan op dat een zekere willekeur c.q. rechtsonzekerheid kan dreigen. De leden van de fractie van de VVD hebben met instemming er van kennis genomen dat deze bepaling, blijkens toelichtingen, «slechts toepasbaar kan zijn op een beperkt aantal bijzondere gevallen» en op die situaties waarbij veiligheid en gezondheid aan de orde zijn. Zij vragen echter wel waarom dit niet is verankerd in de wetteksten van bijvoorbeeld artikel 13, zoals dat ook is gebeurd in artikel 1a (algemene zorgplicht) waar wel gezondheid en veiligheid worden genoemd.

In antwoord op de gestelde vragen wil ik voor een goed begrip eerst toelichten dat de afwegingsruimte die de bevoegdheid uit artikel 13 laat, niet zo onbegrensd is als wellicht op het eerste oog lijkt. De bevoegdheid om bij bestaande bouwwerken een verplichting te kunnen opleggen tot het treffen van extra voorzieningen, speelt zich af binnen de bandbreedte van de door het Bouwbesluit 2003 gegeven voorschriften voor bestaande bouw (ondergrens) en nieuw te bouwen bouwwerken (bovengrens).

De voorschriften die in het Bouwbesluit 2003 zijn opgenomen voor bestaande bouwwerken, worden dankzij het wetsvoorstel rechtstreeks handhaafbaar. Ingevolge artikel 1b, tweede lid, moet aan die voorschriften worden voldaan en kan handhavend worden opgetreden indien dat niet het geval is. Ingevolge artikel 13 kan de verplichting worden opgelegd tot het treffen van een aanvullende voorziening, mits die voorziening in een specifieke situatie noodzakelijk wordt geacht. Deze aanvullende voorziening kan nooit het niveau dat het Bouwbesluit 2003 voorschrijft voor nieuw te bouwen bouwwerken overschrijden. De voorschriften voor nieuw te bouwen bouwwerken vormen dus derhalve te allen tijde de bovengrens voor het gebruik van de bevoegdheid uit artikel 13.

Het voorgaande neemt niet weg dat de bevoegdheid uit artikel 13 een zekere vrijheid laat voor colleges van burgemeester en wethouders om te bepalen wat noodzakelijk is. Die beoordelingsvrijheid hebben de colleges van burgemeester en wethouders nodig om maatwerk te kunnen leveren en daardoor recht te kunnen doen aan de specifieke omstandigheden van het geval. Het spreekt voor zich dat colleges bij het uitoefenen van de bevoegdheid gebonden zijn aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en rechtsonzekerheid en willekeur dienen te voorkomen.

Ik wil benadrukken dat de bevoegdheid uit artikel 13 in relatie tot het Bouwbesluit 2003 niet kan worden gemist. In het bijzonder bij bestaande gebouwen die een andere functie krijgen, kan er voor het gebruik van de bevoegdheid een noodzaak bestaan. De reden is gelegen in het feit dat het Bouwbesluit 2003, waarbij een indeling naar een twaalfstal gebruiksfuncties en nadere afstemming met andere regelgeving heeft plaatsgevonden, noodzakelijkerwijs slechts eisen van algemene strekking bevat

(Kamerstukken II 1986/1987, 20 066, nr. 3, pag. 39). Anders dan bij de nieuwbouweisen, waarbij wordt gewerkt met bezettingsgraadklassen die onder meer de brandveiligheidsvereisten afstemmen op het aantal bezoekers dat in een gebouw aanwezig zal zijn, zijn de eisen voor bestaande bouwwerken slechts basiseisen. Dat leidt er toe dat de eisen voor een bestaand bijeenkomstgebouw met een laag bezoekersaantal, zoals bijvoorbeeld een museum, gelijk zijn aan de eisen voor een bijeenkomstgebouw met een hoog bezoekersaantal, zoals bijvoorbeeld een discotheek. Met name in situaties waarin sprake is van functiewijzigingen in bestaande gebouwen, kan er een noodzaak bestaan om extra bouwtechnische voorzieningen te treffen. De gebouwen zijn immers niet met het oog op de nieuwe gebruiksfunctie gebouwd (te denken valt aan de vestiging van een discotheek in een voormalige showroom). In elke situatie waarin dat noodzakelijk wordt geacht dient het college van burgemeester en wethouders overigens nadrukkelijk in het besluit te motiveren waarom in dat specifieke geval de mogelijke niet-bouwtechnische aanpassingen voor brandveilig gebruik in het bestaand bouwwerk niet toereikend zijn en waarom een extra bouwtechnische voorziening getroffen moet worden.

Gezien het bovenstaande benadruk ik nogmaals dat wel degelijk sprake is van een begrenzing van de bevoegdheid die wordt gevormd door de eisen voor nieuw te bouwen bouwwerken uit het Bouwbesluit 2003. Voorts zal de noodzaak van de extra voorziening waartoe een verplichting is opgelegd deugdelijk moeten worden gemotiveerd. Er is mij niet gebleken dat in de bestaande praktijk, waarin deze bevoegdheid reeds bestaat, door gemeenten ten onrechte toepassing wordt gegeven aan de bevoegdheid. Met name de grotere gemeenten werken hiertoe met vastgestelde beleidsregels die een consistente toepassing bevorderen. Overigens kan nog worden opgemerkt dat er tegen elk besluit tot het opleggen van een verplichting de normale rechtsbeschermingsmiddelen van de Algemene wet bestuursrecht openstaan. In dat kader kan uiteindelijk aan de rechter ter beoordeling worden voorgelegd of het college een extra voorziening al dan niet op goede gronden noodzakelijk heeft geacht.

Tenslotte wil ik naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van de VVD, waarom de toepassingsmogelijkheid van artikel 13 niet is toegespitst op de motieven van veiligheid en gezondheid, opmerken dat er ook situaties kunnen bestaan waarin het treffen van een extra voorziening noodzakelijk kan zijn zonder dat daarbij direct sprake is van een gevaar voor de veiligheid of de gezondheid. Naast voorschriften die zijn opgenomen uit het oogpunt van veiligheid en gezondheid bevat het Bouwbesluit 2003 ook enkele voorschriften die zijn opgenomen uit het oogpunt van bruikbaarheid. Voor nieuw te bouwen bouwwerken bevat het Bouwbesluit 2003 verder nog voorschriften uit het oogpunt van energiezuinigheid. Hoewel erkend kan worden dat de uit het oogpunt van veiligheid en gezondheid gegeven voorschriften evident en essentieel zijn, wil en kan ik niet uitsluiten dat ook ten aanzien van de eisen voor bruikbaarheid en energiezuinigheid in bijzondere gevallen het opleggen van een verplichting tot het treffen van een extra voorziening noodzakelijk kan worden geacht. Dit laatste geldt met name met het oog op de grootstedelijke problematiek van de integrale en complexgewijze aanpak van slecht onderhouden en verwaarloosde woningen. Om die reden is het verder inperken van de reeds bestaande bevoegdheid niet overwogen en sluit deze volledig aan op de reikwijdte van de voorschriften die in het Bouwbesluit 2003 zijn opgenomen voor nieuw te bouwen bouwwerken.

Artikel 100b

De leden van de fractie van de VVD voorzien een nieuwe administratieve last bij de vergaande nieuwe bevoegdheid van de minister van VROM in artikel 100b, om van het college van burgemeester en wethouders te vorderen dat het handhavend zal optreden tegen geconstateerde overtredingen van de bouwregelgeving. De minister kan hiertoe overgaan, indien dat dringend geboden is. Ook hier wordt in de toelichting als voorbeeld aangegeven «in een geval van een (dreigend) gevaar voor de gezondheid en veiligheid». De leden van de fractie van de VVD willen weten waarom dit ook hier niet in de wettekst staat. Nu het over vrijwel alles kan gaan – immers dringend is het, in de ogen van klagende burgers, al snel – is de vraag van deze leden of de vrees weggenomen kan worden dat burgers zich na de gemeente rechtstreeks tot de minister gaan wenden. Verder vragen deze leden hoe met deze nieuwe administratieve last, zoals omvang VROM-inspectie, dubbel werk etc., wordt omgegaan. Immers voorgelegde zaken zullen toch onderzocht en beantwoord moeten worden.

Ten aanzien van de vorderingsbevoegdheid merk ik op dat deze als instrument wordt toegevoegd aan de beperkte beïnvloedingsmogelijkheden waarover de minister thans in het kader van het interbestuurlijk toezicht kan beschikken. Indien de andere maatregelen, zoals frequent inspectiebezoek, goede gesprekken en bestuurlijke pressie, niet tot een gewenst resultaat leiden beschikt de minister over de vorderingsbevoegdheid zodat gemeenten in het uiterste geval gedwongen kunnen worden om ten aanzien van een overtreding handhavend op te treden. Dat kan alleen het geval zijn indien een handhavend optreden dringend is geboden. Een nagenoeg identieke en aansluitende vorderingsbevoegdheid is opgenomen in artikel 7.7 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), die momenteel bij uw Kamer in behandeling is. De vorderingsbevoegdheid is eveneens vergelijkbaar met artikel 18.14 van de Wet milieubeheer.

De in de Woningwet opgenomen vorderingsbevoegdheid is door de minister toepasbaar indien dat ter naleving van de bouwregelgeving dringend is geboden. Daarbij gaat het niet alleen om motieven met betrekking tot veiligheid en gezondheid. De vorderingsbevoegdheid moet ook toepasbaar kunnen zijn bij overtredingen van regels die ter uitwerking van andere belangen deel uitmaken van de bouwregelgeving. Te denken valt bijvoorbeeld aan de regeling voor bouwen op verontreinigde grond en de bruikbaarheid en energiezuinigheid van bouwwerken. Gelet op de koppeling tussen het beoordelingskader voor de bouwvergunning en het stelsel van de Wet ruimtelijke ordening – het bouwplan dient te passen in het bestemmingsplan – dient deze vorderingsbevoegdheid voorts ook toepasbaar te zijn ten aanzien van illegale bouwactiviteiten indien dat uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig is. De vorderingsbevoegdheid uit de Woningwet is in dit verband complementair aan de voorgestelde vorderingsbevoegdheid uit artikel 7.7 van de Wro. Gelet hierop zou een verdere clausulering van de vorderingsbevoegdheid uitsluitend naar de motieven veiligheid en gezondheid, zoals voorgesteld door de leden van de fractie van de VVD, onwenselijk zijn.

Het feit dat het hier gaat om een zwaar instrument dat slechts in uitzonderingssituaties zal worden toegepast is al eerder verduidelijkt in onder meer de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2003/2004, 29 392, nr. 6). Het wetsvoorstel brengt ook geen wijzigingen aan in het feit dat gemeenten eerstelijns verantwoordelijk zijn voor de uitvoering en handhaving van de bouwregelgeving. Deze verantwoordelijkheid wordt in het wetsvoorstel zelfs verduidelijkt. Burgers zullen met klachten over de naleving van de bouwregelgeving dus naar de gemeente

moeten en via de normale rechtsbeschermingsprocedures eventuele onwettige besluiten voor de rechter kunnen brengen. De vorderingsbevoegdheid is een op zichzelf staande bevoegdheid van de minister die gegeven is in het kader van het interbestuurlijk toezicht. Noch burgemeester en wethouders, noch andere belanghebbenden hebben een beroepsrecht tegen het ministeriële vorderingsbesluit zelf. Dat besluit wordt op de negatieve lijst, behorend bij artikel 8:5 van de Algemene wet bestuursrecht, geplaatst (zie artikel IV van het wetsvoorstel) en is derhalve uitgesloten van een beroepsrecht.

Uiteraard kan ik niet voorkomen dat burgers zich tot een minister wenden met het verzoek om te interveniëren in handhavingsgeschillen indien naar hun oordeel gemeenten daarin onjuist handelen. Dat gebeurt ook thans reeds en dergelijke brieven vormen soms daadwerkelijk de aanleiding voor het instellen van nader onderzoek door het Inspectoraat-Generaal van VROM. Ik zie niet in dat de voorgestelde vorderingsbevoegdheden daar verandering in zullen aanbrengen, in die zin dat burgers zich plotse-ling in groten getale tot de minister zullen wenden.

Artikel 100c

In het hoofdstuk Bestuursrechtelijke handhaving wordt in artikel 100c een tweetal administratief-bestuurlijke opdrachten aan het gemeentebestuur gegeven. De ene, het jaarlijks verslag aan de gemeenteraad, achten de leden van de fractie van het CDA vrij vanzelfsprekend in het licht van de controlerende taak van de gemeenteraad. De andere, de bekendmaking van het jaarlijkse voornemen met betrekking tot de wijze waarop het komende jaar uitvoering zal worden gegeven aan de bestuursrechtelijke handhaving, lijkt de leden van de fractie van het CDA minder vanzelfsprekend. Afgezien van het gegeven dat het beleid in zijn algemeenheid al grotendeels is verwoord in de nu voorliggende wet en dat de handhaving in de praktijk een vorm van veelal onverwachts opkomende casuïstiek is, vragen de leden van de fractie van het CDA zich af welke meerwaarde zo'n extra te vervaardigen beleidsstuk heeft. Deze leden vragen zich af of deze extra opdracht niet beter achterwege gelaten had kunnen worden in het licht van de beperking van regelgeving.

De leden van de fractie van de VVD stellen vast dat met de beleids- en verslagleggingsplicht, als hier bedoeld, wordt ingegrepen in de gemeentelijke autonomie, immers dit behoort tot het normale verkeer tussen de gemeenteraad en burgemeester en wethouders. Deze leden vragen welke dringende redenen er zijn dit bij wet, dus voor alle gemeenten, op te leggen. Zij vragen voorts om duidelijk te maken dat bij een ruime meerderheid van de gemeenten het zo ernstig schort aan de aandacht voor de handhaving, dat daarmee deze maatregel noodzakelijk is. De leden van de fractie van de VVD vragen zich bovendien af of hier niet met generieke maatregelen incidenten worden bestreden met alle extra administratieve lasten van dien.

In antwoord op de gestelde vragen wil ik eerst aangeven dat de opgenomen beleids- en verslagleggingsplicht voor het college van burgemeester en wethouders een uitwerking vormt van het kabinetsstandpunt Nieuwjaarsbrand (Kamerstukken II 2000/2001, 27 575, nr. 5). Ook hier geldt dat identieke verplichtingen zijn voorzien in de Wro.

Beide verplichtingen zouden niet zijn opgenomen indien niet zou zijn vastgesteld dat de handhaving van de bouwregelgeving verbetering behoeft. Handhaving is te lang een sluitpost geweest. Vooral ook op bestuurlijk niveau is de handhavingstaak vaak genegeerd. De ambtelijke organisaties waren in bezuinigingsrondes zodanig afgeslankt dat deze veelal niet meer goed toegerust waren om een adequaat niveau van hand-

having te bereiken. Bestuurders kwamen alleen ad hoc, in incidentele gevallen, met handhavingskwesties in aanraking. Van een gestructureerde aanpak van de handhavingstaak was geen sprake. Relevante keuzen over de inzet van capaciteit werden op de ambtelijke werkvloer gemaakt. Bestuurders wisten veelal niet eens hoe veel omvattend de handhavingstaak was op het terrein van de bouw- en ruimtelijke regelgeving. Die passieve houding, die decennialang is ingeslepen, kon leiden tot gemakzucht en ongelukken. De handhaving is meer in de belangstelling komen te staan na het plaatsvinden van enkele ernstige ongelukken en bijna ongelukken. Niemand zal inmiddels meer ontkennen dat hier sprake is van een absolute gemeentelijke kerntaak.

De voorgestelde beleids- en verslagleggingsplicht dienen als prikkel om de hiervoor geschetste praktijk, waar in veel gemeenten sprake van was, blijvend te veranderen.

De plicht om jaarlijks voornemens bekend te maken over de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de handhavingstaak, stelt het college voor de taak om expliciete keuzen te maken en prioriteiten te stellen. Niet het ambtelijk apparaat maar het college dient verantwoordelijk te zijn voor de vraag waar, wanneer en hoe intensief het toezicht op de naleving plaatsvindt en welke (personele) middelen daarvoor beschikbaar worden gesteld. De keuzen waar veel en intensief wordt gecontroleerd, maar vooral ook daar waar slechts op basis van klachten wordt gecontroleerd, dienen te worden gemaakt door het college. Dat geldt ook voor vragen zoals bij welke overtredingen welke bestuursrechtelijke sancties worden opgelegd. Deze keuzen dienen controleerbaar te zijn voor de gemeenteraad. Dat betekent dat de raad niet alleen achteraf via verslaglegging betrokken moet worden bij de handhaving, maar dat de raad ook bij de vaststelling van de beleidsvoornemens op dit terrein desgewenst het college moet kunnen aanspreken.

Het verleden laat zien dat zonder een wettelijke verplichting hiertoe, de cyclus van beleidsvaststelling en verslaglegging onvoldoende tot stand komt. Vandaar dat ook de verplichting tot het vaststellen van beleid wezenlijk van belang is. Zonder het vaststellen van beleid kan de handhaving niet worden georganiseerd en kan vaak niet adequaat op incidenten worden gereageerd. In de aanloop naar onderhavige wettelijke verplichting, zijn mede door de uitgifte van een handreiking voor het handhavingbeleid en een aantal regionale bijeenkomsten, al veel gemeenten overgegaan tot het vaststellen van handhavingbeleid. Tenslotte wil ik opmerken dat het bij de nu opgenomen wettelijke verplichtingen niet gaat om een geheel nieuwe administratieve last. In feite betreft het slechts een explicitering van de bestaande handhavingstaak van het college waaraan in wezen ook zonder expliciete wettelijke verplichting al had behoren te worden voldaan.

Bespoedigen uniformering

Onder verwijzing naar de totstandkoming van een landelijk uniform besluit voor een brandveilig gebruik van bouwwerken (Besluit brandveilig gebruik bouwwerken) en het voornemen om ook nog andere onderdelen van de bouwverordening te uniformeren, stellen de leden van de fractie van het CDA de vraag of het geen aanbeveling zou verdienen indien die uniformering vroegtijdiger en concreter zou worden bevorderd. Zij stellen ook de vraag of dat niet zou passen in de stellingname uit mijn brief van 23 mei 2005 (Kamerstukken II 2004/2005, 28 325, nr. 17) over de bouwregelgeving 2002–2006, waarin als eerste prioriteit is geformuleerd om in de regelgeving ten aanzien van het bouwen het woud van procedures te vereenvoudigen.

Mijn streven is erop gericht de technische en procedurele regelgeving uit de bouwverordening op termijn zoveel mogelijk landelijk te uniformeren. Thans wordt gewerkt aan het landelijk uniformeren van de regels met betrekking tot een brandveilig gebruik van bouwwerken. De verwachting is dat het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken in de loop van 2007 in werking zal kunnen treden. Het voornemen is om in het eerstvolgende wijzigingspakket van de bouwregelgeving, dat naar verwachting in 2008 in werking treedt, ook de in de bouwverordening opgenomen regeling voor het slopen van bouwwerken en het bouwen op verontreinigde grond landelijk te uniformeren. Verder zullen ook de stedenbouwkundige voorschriften uit de bouwverordening met de invoering van de Wro, na een overgangstermijn, komen te vervallen. De bouwverordening zal dan aanzienlijk zijn uitgedund. Onder meer in overleg met de VNG moet bezien worden wat daarna met de resterende voorschriften gedaan moet worden. Het gaat hier onder meer om verplichtingen tijdens bouw- en sloopwerkzaamheden en overige gebruiksvoorschriften zoals het verbod op overbewoning en het weren van schadelijk en hinderlijk gedierte. Voorstelbaar is dat een deel van deze voorschriften in de bouwverordening, dan wel in de autonome algemene plaatselijke verordening (APV) blijft bestaan. Een deel van de overige gebruiksvoorschriften, zoals het verbod op overbewoning, lijkt vooralsnog voor landelijke uniformering in aanmerking te komen. Omdat momenteel bij het ministerie van VROM hard gewerkt wordt aan de wetgevingsopgave die voortvloeit uit de VROM-brede moderniseringsoperatie, kan de eerste drie jaar nog geen prioriteit gegeven worden aan een snelle uniformering van de resterende gedeelten van de gemeentelijke bouwverordeningen. Ik verwacht echter dat na de inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) hier weer capaciteit voor beschikbaar zal zijn. Deze wet, die thans een hoge prioriteit heeft, zal de omgevingsvergunning introduceren. Omdat een groot aantal bestaande vergunningstelsels in deze omgevingsvergunning zal opgaan, zal hiermee een belangrijke vooruitgang geboekt worden in het verminderen van de hoeveelheid procedurele regelgeving.

Aanpak kraken

De leden van de fractie van de VVD vragen of met het wetsvoorstel de mogelijkheid ontstaat om effectiever op te treden tegen het kraken van vooral bedrijfspanden. Deze leden stellen dat wonen in een bedrijfspand aan te merken is als een gebruik, strijdig met de bouwverordening c.q. bouwvergunning, met daarnaast vaak ook gevolgen voor gezondheid en veiligheid. Deze leden menen dat met de voorgestelde mogelijkheden, namelijk de Wet op de economische delicten, in combinatie met bestuursdwang en strafrechtelijk optreden c.q. handhaving, snel en effectief zou moeten kunnen worden opgetreden tegen krakers. In dit verband willen de leden van de fractie van de VVD ook weten of ik bereid ben de nieuwe bevoegdheid van artikel 100b, in dit geval het laten verwijderen van krakers op kosten van de gemeenten, daadwerkelijk uit te voeren, indien een college van burgemeester en wethouders opnieuw «kraken» zou willen gedogen.

In antwoord op deze vragen wil ik voorop stellen dat het goed denkbaar is dat kraken samengaat met overtredingen van de bouwregelgeving of het bestemmingsplan. Zo zal het bewonen van een bedrijfspand veelal strijdig zijn met de gebruiksvoorschriften van het bestemmingsplan. Als het gaat om overtredingen van bijvoorbeeld de bouwverordening of het Bouwbesluit 2003 kan daartegen dankzij dit wetsvoorstel effectiever worden opgetreden. Door het vervallen van het aanschrijfinstrumentarium kan bij overtredingen van die regelgeving, net zoals dat thans reeds voor de overtreding van de gebruiksvoorschriften uit een bestemmingsplan geldt,

rechtstreeks gebruik worden gemaakt van de generieke bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden om een last onder dwangsom op te leggen of om een besluit te nemen tot toepassing van bestuursdwang. Dankzij het voorliggende wetsvoorstel wordt het door de toepasselijkheid van de Wet op de economische delicten ook mogelijk om overtredingen zwaarder te bestraffen. Voor overtredingen van het bestemmingsplan was zulks al mogelijk gemaakt bij wet van 30 juni 2004 (Stb. 2004, 361). Overigens wijs ik er in dit verband op dat kraken op zichzelf niet bij of krachtens de Woningwet is verboden.

Ten aanzien van de vorderingsbevoegdheid die in artikel 100b van het wetsvoorstel is opgenomen geldt, zoals ik al heb benadrukt, dat daarvan een uitermate terughoudend gebruik zal worden gemaakt en uitsluitend in gevallen indien dat dringend is geboden. Een interventie van de minister zal in eerste instantie bestaan uit het zoveel mogelijk bevorderen dat gemeenten hun handhaving adequaat organiseren en uitvoeren. Daarbij gaat het kort gezegd om het bieden van ondersteuning en voorzover nodig het maken van meer dwingende verbeterafspraken. De vorderingsbevoegdheid is bedoeld als dit traject niet voldoende werkt en geldt als stok achter de deur.

De vorderingsbevoegdheid is geschikt om in incidentele gevallen, waarbij om wat voor dringende reden dan ook een handhavend optreden geboden is, te kunnen optreden en de gemeente dit nalaat. Voorstelbaar is dus wel dat de vorderingsbevoegdheid wordt toegepast bij ernstige met een kraaksituatie samenhangende overtredingen van bijvoorbeeld de bouwverordening, het Bouwbesluit 2003 of het bestemmingsplan. Een grootschalige inzet van het vorderingsinstrument op dit punt ligt echter niet in de rede. Dat hangt mede samen met het feit dat kraken, zoals reeds aangegeven, op zichzelf niet bij of krachtens de Woningwet als verboden gedraging is aan te merken. Een handhavend optreden zal er primair op gericht zijn om een overtreding van de betrokken regelgeving te beëindigen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het afdwingen dat een pand voldoet aan de minimale bouwtechnische eisen of om het afdwingen dat het gebruik alsnog in overeenstemming wordt gebracht met de voorschriften van de bouwverordening. In dergelijke situaties is het derhalve denkbaar dat de overtredingen van de bouwregelgeving worden beëindigd, maar dat het kraken blijft voortbestaan. Ten aanzien van met het bestemmingsplan strijdige bewoningssituaties zal het optreden kunnen bestaan uit het beëindigen van het strijdige woongebruik. In dergelijke situaties zal derhalve de bewoning en dus het kraken wel worden beëindigd.

Ten aanzien van het kraken merk ik tenslotte nog op dat ik voornemens ben om artikel 429 sexies van het Wetboek van Strafrecht zodanig aan te passen dat kraken strafbaar wordt gesteld, ongeacht hoe lang het gekraakte pand al leegstond. Bij brief van 9 juni 2006 (Kamerstukken II 2005/2006, 30 300 XI, nr. 126) heb ik samen met mijn ambtgenoot van Justitie de Tweede Kamer hierover nader geïnformeerd.

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