

Vergaderjaar 1999–2000

26 734

Wijziging van de Woningwet naar aanleiding van enerzijds de evaluatie van die wet en anderzijds het project Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (bouwvergunningsprocedure en welstandstoezicht)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 21 december 1999

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

I.	Algemeen	2
1.	Inleiding	2
2.	Doel en aanleiding wetsvoorstel	3
3.	Inhoud wetsvoorstel	4
3.1.	Algemeen	4
3.2.	Bouwvergunning	4
3.2.1.	Categorie-indeling, toetsingscriteria en termijnen	4
3.2.1.1.	Vergunningsvrij bouwen	5
	Burenrecht	6
	Bouwbesluit	7
	Ruimtelijke kwaliteit	7
3.2.1.3.	Lichte bouwvergunning	9
3.2.2.	Gefaseerde vergunningverlening	9
3.3.	Welstandstoezicht	10
3.3.1.2.	Welstandstoezicht en ruimtelijke-kwaliteitszorg	13
3.3.2.	Politieke verantwoordelijkheid voor welstandstoezicht	13
3.3.3.	Te hanteren welstandscriteria	14
3.3.4.	Vermaatschappeling welstandstoezicht	14
3.4.	Overgangsrecht	15
3.4.3.3.	Zittingsduur welstandscommissie	15
4.	Relatie met (wijziging van) andere wet- en regelgeving	15
5.	Nadere uitwerking bij algemene maatregel van bestuur	16
6.	Bedrijfseffectentoets en toetsing op effecten van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid	17
II.	Artikelen	18

¹ Samenstelling:

Leden: Reitsma (CDA), voorzitter, Van Middelkoop (GPV), Witteveen-Hevinga (PvdA), Feenstra (PvdA), Verbugt (VVD), Poppe (SP), Duivesteijn (PvdA), Crone (PvdA), Augusteijn-Esser (D66), Klein Molekamp (VVD), Hofstra (VVD), ondervoorzitter, Eisses-Timmerman (CDA), Th. A. M. Meijer (CDA), Luchtenveld (VVD), Van Wijmen (CDA), Kortram (PvdA), Van der Knaap (CDA), Ravestein (D66), Van der Steenhoven (GL), Van Gent (GL), Oplaat (VVD), Van der Staaij (SGP), Schoenmakers (PvdA), Waalkens (PvdA), Udo (VVD).
Plv. leden: Leers (CDA), Stellingwerf (RPF), Dijkma (PvdA), Valk (PvdA), Essers (VVD), De Wit (SP), Van Heemst (PvdA), De Boer (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Van Beek (VVD), Geluk (VVD), Visser-van Doorn (CDA), Schreijer-Pierik (CDA), Blok (VVD), Biesheuvel (CDA), Bos (PvdA), Van den Akker (CDA), Giskes (D66), M. B. Vos (GL), Halsema (GL), Niederer (VVD), Van 't Riet (D66), Spoelman (PvdA), Hindriks (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD).

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de PvdA-fractie hebben in hoofdlijnen met instemming kennisgenomen van het voorliggende voorstel tot wijziging van wet. Op een aantal punten plaatsen zij nog kanttekeningen. Het doel van deze wijzigingen, vereenvoudiging en verbetering, kan op instemming van de leden van de PvdA-fractie rekenen. Zij hebben waardering voor het streven van de regering om de controleerbaarheid, de transparantie en de rechtzekerheid voor de aanvrager voorop te stellen en om op deze wijze de gemaakte afspraken in het regeerakkoord, om de bouwregelgeving te vereenvoudigen, in te vullen.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling en waardering kennisgenomen van de voorliggende wijziging van de Woningwet, die tot doel heeft bouwregelgeving en het welstandstoezicht te herijken. Deze leden stellen vast dat de aard en strekking van het wetsvoorstel in grote lijnen aansluit bij hetgeen zij eerder hebben ingebracht bij de behandeling van de Evaluatienota Herziene Woningwet en Bouwbesluit en het MDW-rapport. De voorbereiding van de wetswijziging heeft meer tijd gevergd dan aanvankelijk gedacht, maar daar staat tegenover dat het wetsvoorstel in nauw overleg met de bouwpraktijk tot stand gekomen is. Deze leden menen dat dit laatste een belangrijk winstpunt is. Zij hopen dat de constructieve dialoog met de praktijk zal worden voortgezet ten behoeve van nog in te voeren verdere vereenvoudiging van regelgeving, zoals de herijking van het Bouwbesluit, het openbaar bouwregister en de herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

De leden van de CDA-fractie ondersteunen het streven van de regering om tot verdere vereenvoudiging van het vergunningstelsel te komen; zij stemmen daarom in met het afschaffen van meldingsplichtige bouwwerken en – in principe – ook met het uitbreiden van het aantal vergunningsvrije bouwwerken.

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Enerzijds onderschrijven deze leden de doelstelling van het scheppen van efficiënte en transparante procedures bij het welstandstoezicht. Anderzijds staan zij vooral zeer kritisch ten opzichte van de wijzigingen inzake de bouwvergunning.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de Woningwet. Zij onderschrijven de doelstellingen op hoofdlijnen, te weten het standaardiseren, vereenvoudigen en doorzichtiger maken van de welstandspraktijk in Nederland. Ook spreken deze leden hun respect uit voor de intensieve communicatie die heeft plaatsgevonden met de sector. Bij de wet en de toelichting daarop, hebben de leden van de fractie van GroenLinks een aantal vragen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Zij ondersteunen het streven van de regering om de procedures voor het realiseren van kleine bouwwerken te vereenvoudigen. Bijkomend voordeel is dat hierdoor de relatief hoge administratieve lasten bij kleine bouwwerken kunnen worden verlaagd. Ook achten deze leden het een goede zaak dat de objectiviteit van het welstandstoezicht wordt vergroot. Wel hebben zij enige twijfel of de uitwerking van het streven naar vereenvoudiging niet op enkele onderdelen zal leiden tot nieuwe knelpunten.

De leden van de GPV-fractie en de RPF-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden kunnen de voorgestelde deregulering deels onderschrijven, maar constateren tegelijkertijd dat met het wetsvoorstel een aantal nieuwe regels wordt geïntroduceerd die afbreuk lijken te doen aan de gemeentelijke beleidsvrijheid op het gebied van welstandstoezicht. Zij komen daar in de concrete vraagstelling op terug.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij merken op dat het wetsvoorstel in de gemeentelijke praktijk tot aanzienlijke wijzigingen kan leiden, vooral in die zin dat door de in het wetsvoorstel voorziene indeling van vergunningsvrije en licht-vergunningplichtige bouwwerken ruim 60% van de bouwwerken die onder de bestaande Woningwet aan preventief toezicht zijn onderworpen, buiten de reguliere vergunningprocedure kunnen worden opgezet. Er is derhalve sprake van een forse versoepeling van het preventieve toezicht op de desbetreffende bouwwerken. Deze leden merken overigens op dat zij als zodanig, met de regering, wel enige ruimte zien voor een versoepeling van de desbetreffende regelgeving. De leden van de SGP-fractie vragen voorts of het niet in de rede had gelegen om in dit wetsvoorstel tevens uitgebreider in te gaan op de problemen die kunnen rijzen doordat gemeenten bij de toetsing inzake het verlenen van een bouwvergunning het burendrecht niet kunnen betrekken.

2. Doel en aanleiding wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie delen de opvatting van de regering dat stappen gezet moeten worden op te komen tot een vereenvoudiging van regelgeving. Daar waar het de bouwvergunningsprocedures betreft vinden deze leden dat burgers en bedrijven thans worden geconfronteerd met een systeem dat nodig verbetering behoeft. Er is behoefte aan een meer doorzichtig systeem, dat voor de burger meer helderheid geeft en dat door herijking en stroomlijning ontdaan wordt van onnodige bureaucratie. Mondige burgers hebben recht op vormen van zelfbeschikking, zelfbeheer en mogelijkheden voor eigen opdrachtgeverschap. Ook zien deze leden dat vereenvoudiging van bouwregelgeving en het vergunningsvrij worden van kleine bouwsels voor veel burgers en bedrijven een tastbare vorm van vermindering van de administratieve lastendruk kan inhouden, alsmede zal bijdragen aan lastenverlichting. Hierin zien zij een belangrijke opdracht liggen voor de regering, die ook zijn neerslag heeft gekregen in het regeerakkoord.

Deze leden vinden verder dat het functioneren van het welstandstoezicht onderwerp van een fundamentele herbezinning dient te zijn. Het welstandstoezicht is een eeuw geleden ontstaan en is te weinig met zijn tijd meegegaan. Politieke verantwoording, controle en openheid dienen in de zorg voor de kwaliteit van de fysieke omgeving meer accent te krijgen.

De leden van de SGP-fractie wijzen erop dat in het wetsvoorstel verschillende elementen uit de gemeentelijke bouwpraktijk op een zeer gedetailleerde wijze worden geregeld. Het wetsvoorstel is op deze onderdelen een centralistisch en beperkt op deze punten de gemeentelijke beleidsvrijheid bij de invulling van de lokale bouwpraktijk. Hiermee past dit wetsvoorstel in een trend van de laatste tien jaar, waarbij de bouwregelgeving meer en meer een centralistisch karakter krijgt. De leden van de SGP-fractie beklemtonen dat gemeenten primair in staat moeten worden geacht en daarom ook in staat moeten worden gesteld om in beginsel zelf de gemeentelijke bouwpraktijk in te vullen. Mede vanuit dit uitgangspunt willen deze leden het wetsvoorstel beoordelen. In hoeverre deelt de regering dit uitgangspunt? Deelt de regering de constatering dat de bouwregelgeving het laatste decennium in toenemende mate een

centralistische opzet is gaan vertonen? Is dit bewust beleid van de regering?

3. Inhoud wetsvoorstel

3.1. Algemeen

Alle bouwwerken moeten aan het Bouwbesluit voldoen ongeacht of zij vergunningsvrij dan wel vergunningplichtig zijn. De leden van de PvdA-fractie zijn bezorgd dat bij verruiming van de vergunningsvrije bouwwerken de controle op veiligheid en degelijkheid verloren gaat. Deelt de regering deze zorg en op welke wijze wordt de veiligheid van bouwwerken gewaarborgd?

De vraag is voor de leden van de CDA-fractie hoever de uitbreiding van de categorie vergunningsvrije bouwwerken moet gaan. Het mag namelijk niet zo zijn dat de totale stedenbouwkundige kwaliteit van wijken ernstig wordt aangetast; dit vormt ook een belangrijk zorgpunt van de VNG. Deze leden doen derhalve de suggestie om eerst met een aantal experimenten te testen hoever met de versoepeling van de regelgeving kan worden gaan en daarbij tevens te kijken naar mogelijkheden tot differentiatie in regelgeving per wijk. Immers, de ene wijk is kwetsbaarder voor een verlies aan stedenbouwkundige kwaliteit dan de andere. In het bijzonder in de qua stedenbouw en architectuur ééntonige wijken uit de jaren vijftig en zestig zouden volgens de leden van de CDA-fractie de regels soepeler kunnen worden gemaakt. In deze wijken zal de komende jaren naar verwachting nog veel corporatiebezit worden verkocht; een versoepeling van regelgeving zou de nieuwe eigenaar-bewoners de mogelijkheid geven om meer (verbouw-) plezier te beleven aan de woning.

De leden van de fractie van D66 constateren dat in het rijksbeleid recent meer aandacht is gekomen voor leefbaarheid en architectonische kwaliteit, zowel als het gaat om landschappen als om steden. De nota Belvedere beklemtoont bijvoorbeeld het belang van cultuurhistorie en tracht dit aspect in het ruimtelijk beleid te incorporeren. Voor de leefbaarheid van steden, in het bijzonder in de oude wijken, is het van belang een goed niveau van welstand te handhaven of tot stand te brengen. Deze leden kunnen de voorgestelde indeling van vergunningsvrije en licht-vergunningplichtige bouwwerken dan ook niet rijmen met bovenvermeld recent beleid. Zij vragen de regering om een reactie op deze fundamentele opmerking.

Het gegeven dat een aanzienlijk aantal bouwwerken in de categorie vergunningsvrije bouwwerken zal vallen, roept bij de leden van de GPV-fractie en de RPF-fractie vragen op. Deze leden constateren dat de beleidsvrijheid van gemeenten door het wetsvoorstel behoorlijk wordt ingeperkt, doordat de reikwijdte van het welstandstoezicht wordt verkleind. Hoe is dat te rijmen met het gegeven dat afwegingen betreffende de welstand niet op het landelijke maar op het lokale niveau worden gemaakt?

3.2. Bouwvergunning

3.2.1. Categorie-indeling, toetsingscriteria en termijnen

De leden van de VVD-fractie vinden de huidige driedeling van vergunningsvrij, meldingsplichtig en vergunningplichtig ondoorzichtig. Zij steunen het voorstel van de regering om te komen tot slechts twee categorieën: vergunningsvrij en vergunningplichtig. Ook onderschrijven deze leden het voornemen om waar dit verantwoord kan, kleine bouwsels

uit de categorie meldingsplichtig over te hevelen naar de categorie vergunningsvrij, waardoor deze categorie groter wordt, hetgeen aanzienlijk bijdraagt aan een vermindering van de administratieve lastendruk.

De Bond van Nederlandse Architecten (BNA) stelt, dat veel van wat straks gaat vallen onder vergunningplichtig korte procedure eigenlijk wel vergunningsvrij zou kunnen zijn. Kan de regering uitleggen welke criteria zij heeft aangewend bij het onderscheid vergunningsvrij en korte vergunningprocedure?

De leden van de CDA-fractie vragen om tijdige toezending van de (concept-)AMvB waarin de verschillende categorieën bouwwerken zullen worden ingevuld (bij voorkeur gelijktijdig met de nota naar aanleiding van het verslag).

3.2.1.1. Vergunningsvrij bouwen

De leden van de PvdA-fractie staan een grote mate van keuzevrijheid van de burger inzake zijn woon- en leefomgeving voor. Deze leden pleiten op de nieuwbouw Vinex-locaties bijvoorbeeld voor het bevorderen van het particulier opdrachtgeverschap. Mensen moeten zelf werkelijk vorm kunnen geven aan hun woonwensen, in plaats van genoeg te moeten nemen met een keuze uit het aanbod. De eigen creativiteit en het organisatievermogen van de burgers dienen ook te worden gestimuleerd. Vanuit onder andere dat oogpunt waarderen zij het voorstel van de regering om de vergunningsvrije bouwwerken uit te breiden. Probleem hierbij is echter, dat in sommige gevallen de persoonlijke vrijheid ten koste gaat van het collectieve woongenot. Bovendien zijn er grenzen aan wat kan en mag, om de kwaliteit van de openbare ruimte en de gebouwde omgeving te kunnen waarborgen.

Het voorstel tot het verruimen van vergunningsvrije bouwwerken, bevat ook bouwwerken van 100 kubieke meter. Honderd kubieke meter is een behoorlijke inhoud, als je bedenkt dat een kleine eengezinswoning al snel 400 kubieke meter is.

Hoe groot acht de regering de risico's dat de nieuwe regelgeving aangegrepen wordt om bijvoorbeeld vergunningsvrij eerst een schuur binnen de gegeven marges en vervolgens een serre binnen de 100 m³ te bouwen, zodat in feite een veel groter bouwwerk wordt neergezet dan binnen de regelgeving wordt beoogd?

Bij het vergunningsvrij verklaren van kleine wijzigingen in de gevel tekenen de leden van de PvdA-fractie bezwaar aan. Dit zou vrij baan betekenen voor het vlakke kunststofkozijn, ter vervanging van het ambachtelijke houten met glas-in-loodbovenlicht of erger nog, gewoon met plaatwerk of grof metselwerk dichtgezet. Dit zou een visuele ramp betekenen. Wat is in dezen de visie van de regering?

Het wetsvoorstel bevat een uitbreiding van het aantal vergunningsvrije bouwwerken, aldus de leden van de D66-fractie. Deze bouwwerken hoeven daardoor niet te voldoen aan voorschriften van de gemeentelijke bouwverordening, het bestemmingsplan en de leefmilieuverordening en aan redelijke eisen van welstand. De regering stelt vervolgens dat die bouwwerken wel aan een aantal andere regels gebonden zijn. In dat verband wordt het burendrecht genoemd, op grond waarvan actie kan worden ondernomen door burens die bezwaren hebben tegen bouwwerken op aanpalende percelen. De leden van de fractie van D66 vinden dat er een essentieel verschil is tussen enerzijds actie die in het algemeen belang door de overheid wordt ondernomen tegen bouwwerken en anderzijds acties van burens. Die laatste acties kunnen immers in het dagelijks leven veel meer tot repercussies aanleiding geven dan de eerstgenoemde, welk gegeven een belangrijke rol zal spelen bij de beslissing actie te ondernemen. Moet de overheid niet juist hier, zo vragen

deze leden, wegens de aard van de problematiek – mogelijke conflicten tussen burgers over zaken die het louter particuliere belang overstijgen – een belangrijke rol spelen? Waaruit maakt de regering op, dat er maatschappelijke behoefte bestaat aan een ingrijpende uitbreiding van het vergunningsvrije bouwen? Is het niet eerder zo dat nu al een tekort aan publiekrechtelijke regelingen wordt ervaren ten aanzien van overkappingen in voortuiningebieden?

De leden van de fractie van GroenLinks hebben vragen over de categorie vergunningsvrije bouwwerken, zoals de regering deze in de memorie van toelichting noemt. Overigens steunen zij het voornemen om de lijst met bouwwerken niet in de wet, maar in een algemene maatregel van bestuur op te nemen.

Een algemene vraag over de vergunningsvrije bouwwerken betreft de mogelijke opeenvolgende bouw van verschillende bouwwerken in deze categorie. Uit de toelichting wordt niet duidelijk in hoeverre burgers de gelegenheid hebben om stapsgewijs hun woning uit te breiden met relatief kleine bouwwerken. Is het bijvoorbeeld mogelijk om in stappen van twee vierkante meter de helft van het voor-, achter- en zij-erf voor de helft vol te bouwen? Leidt de som van al deze vergunningsvrije bouwwerken dan niet tot een onleefbare en dichtslibbende woonomgeving?

Burenrecht

De leden van de PvdA-fractie zijn zich er goed van bewust dat vooral binnen de bestaande bebouwde omgeving nieuwe bouwwerken tot ernstige conflictsituaties kunnen leiden. De zogenaamde NIMBY (Not In My Backyard)-gedachte steekt al snel de kop op, als het uitzicht van de buurman plotseling wordt verstoord door een nieuwe schuur of nieuwe schutting bij de buurman. De door de regering voorgestelde bureninformatieplicht gaat uit van de ongeschreven fatsoensnormen tussen burenen onderling, het zogenaamde burenrecht.

Deze leden vragen of de regering hier niet wat al te optimistisch oordeelt over de bestaande overlegcultuur tussen bewoners. Uiteraard zijn de leden van de PvdA-fractie van mening, dat juist de kracht en het organiserend vermogen van de burgers zelf gestimuleerd dienen te worden om daarmee onder meer de sociale infrastructuur binnen een wijk of buurt te bevorderen.

Maar in feite staat men nog maar aan het begin van deze omslag in het denken over de rolverdeling binnen de volkshuisvesting. Het gaat hierbij in het bijzonder om de bewustwording van de burgers ten aanzien van de eigen verantwoordelijkheden die zij hebben ten opzichte van de eigen woning, maar ook en vooral de eigen woonomgeving, de buurt of wijk waarin zij leven.

In het Burgerlijk Wetboek wordt een deel van eventuele problemen bij een conflict over een bouwwerk op het aanpalende terrein ondervangen. Wat zijn de consequenties als blijkt dat een conflict niet met het burenrecht kan worden opgelost?

Er bestaat de mogelijkheid dat de groei van het aantal vergunningsvrije bouwwerken gepaard zal gaan met een toeneming van het aantal privaatrechtelijke geschillen tussen burenen. De leden van de SP-fractie vragen of het niet verstandig zou zijn om een informatieplicht van burenen in de wet te regelen. Het lijkt wat naïef om te vertrouwen op «ongeschreven fatsoensnormen», zoals de regering doet in de memorie van toelichting. Bovendien zou aan de informatieplicht gekoppeld kunnen worden de verplichting om alsnog een (lichte) bouwvergunning aan te vragen, indien burenen bezwaar maken tegen het voornemen.

Bouwbesluit

De leden van de CDA-fractie hebben begrip voor de vrees van de VNG dat als geen of slechts een gedeeltelijke preventieve toets aan het Bouwbesluit kan plaatsvinden, de handhaafbaarheid in het geding kan komen. Deze leden vinden dat hier bij het samenstellen van de categorie vergunningsvrije bouwwerken en bouwwerken met een lichte vergunning-procedure nadrukkelijk rekening mee moet worden gehouden. In het bijzonder als het gaat om aan- en uitbouwen moeten (collectieve) veiligheids- en gezondheidsrisico's worden vermeden.

Met betrekking tot de vergunningsvrije bouwwerken vragen de leden van de fracties van GPV en RPF wat de ruime invulling van deze categorie kan betekenen voor de handhaving van het Bouwbesluit in het algemeen en de bewaking van de veiligheid van bouwwerken in het bijzonder. Is het bijvoorbeeld denkbeeldig dat het vaker zal voorkomen dat balkons van een gebrekkige kwaliteit in gebruik worden genomen? Deze vraag geldt bovendien voor de handhaving van het Bouwbesluit in de volle breedte met betrekking tot de categorie licht-vergunningplichtige bouwwerken.

De leden van de SGP-fractie vragen of het vergunningsvrije bouwen de handhaving van het Bouwbesluit niet ernstig aantast, nu slechts gecontroleerd kan worden of er is gebouwd conform het Bouwbesluit nádat de bouw is gerealiseerd. Kan de regering hierop een toelichting geven? Hoe beoordeelt de regering voorts de veiligheidsrisico's van het aan- of uitbouwen van woningen, zoals balkons, hetgeen ook onder de vergunningsvrije bouwwerken zal worden geschaard? Is dit zonder een preventieve toets aan het Bouwbesluit vanuit oogpunt van veiligheidsrisico's wel aanvaardbaar?

Ruimtelijke kwaliteit

Bij de excessenregeling hebben de leden van de PvdA-fractie nog enkele kanttekeningen. Hiermee heeft de gemeente de bevoegdheid om repressief op te treden tegen het uiterlijk van een vergunningsvrij bouwwerk, dat in ernstige mate in strijd is met redelijke eisen van welstand. Op het moment dat een bouwwerk er eenmaal staat, is het naar de mening van deze leden praktisch onmogelijk dit nog weg te (laten) halen. Het wettelijke instrumentarium voor burgemeester en wethouders om een aanschrijving te doen indien het uiterlijk niet overeenkomt met de redelijke welstand van eisen, is daarvoor niet afdoende. Wat zijn dan de opties om een dergelijk bouwwerk te (laten) verwijderen?

Voor vergunningsvrije bouwwerken voorziet het wetsvoorstel in een repressief welstandstoezicht, een zogenaamde excessenregeling. De leden van de VVD-fractie vinden met de regering dat het wenselijk is excessen te voorkomen; het mag echter niet zo worden, dat straks alles weer op welstand getoetst gaat worden. Heeft het wetsvoorstel in dezen voldoende waarborgen? Is een uiterlijk dat in ernstige mate in strijd is met redelijke eisen van welstand vast te leggen in enigszins objectieve criteria? Zou het uit een oogpunt van transparantie van wetgeving en verbetering van de rechtszekerheid van planindieners niet beter zijn geweest het artikel 19 te redigeren als een NEE, TENZIJ regeling, waarbij expliciet het individuele en uitzonderlijke karakter van de welstandstoets wordt verwoord? Kan de regering haar overwegingen toelichten?

De leden van de CDA-fractie hebben zich verbaasd over de in het wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid dat het college van burgemeester en wethouders achteraf repressief toezicht kan toepassen op vergunningsvrije bouwactiviteiten (de zogeheten excessenregeling). Hoe is dit voorstel

te rijmen met de beoogde transparantie van wetgeving en de gewenste rechtszekerheid voor planindieners, zo vragen deze leden.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben ook een vraag over de zogenaamde excessenregeling. In de toelichting stelt de regering dat vergunningsvrije bouwwerken in principe niet kunnen worden geweigerd. De excessenregeling volgt deze redenering, namelijk dat niet aan de bouw, maar slechts aan het uiterlijk van deze bouwwerken eisen gesteld kunnen worden. Kan duidelijker worden gezegd hoe deze «excessen» onder de nieuwe Woningwet worden aangepakt? Kan hierbij ook worden ingegaan op de problemen die kunnen optreden indien een bouwwerk weliswaar vergunningsvrij is, maar niet in overeenstemming is met het Bouwbesluit? Immers, zonder preventieve toetsing kan enkel na realisatie van het vergunningsvrije bouwwerk mogelijke strijdigheid met de redelijke eisen van welstand en het Bouwbesluit worden aangetoond? Wordt hiermee niet minder, maar juist méér onzekerheid gecreëerd voor de burger?

De splitsing van een aanvraag tussen vergunningplichtig en niet-vergunningplichtig leidt naar de mening van de leden van de fractie van GroenLinks niet tot vereenvoudiging of deregulering van de aanvraagprocedure. Zij zijn van mening dat een plan dat bestaat uit beide soorten bouwwerken, beter in het geheel kan worden beoordeeld. Graag ontvangen zij een toelichting op dit punt.

De leden van de SP-fractie zijn het eens met de noodzaak om ook voor vergunningsvrije bouwwerken eisen te stellen aan de ruimtelijke kwaliteit. Deze zullen in een AMvB worden vastgelegd. Is de opsomming die gegeven wordt van de randvoorwaarden, uitputtend? Zo nee, kan meer helderheid gegeven worden over welke randvoorwaarden wél en zeker niet in de AMvB terecht zullen komen?

De leden van de GPV-fractie en de RPF-fractie 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 de gemeente geen goede redenen kan hebben om voor een speciale bescherming van de ruimtelijke kwaliteit te kiezen. Daarbij hoeft het niet te gaan om achterstandswijken – waarvoor inderdaad andere maatregelen gewenst kunnen zijn – maar kan het juist gaan om gebieden met een hoge, beschermwaardige ruimtelijke kwaliteit. Ook in die gebieden kan het immers wenselijk zijn om bijvoorbeeld de plaatsing van bijgebouwen, het wegnemen of veranderen van kozijnen en het aanbrengen van dakkapellen aan regels te onderwerpen.

De leden van de fracties van GPV en RPF vragen wat de reactie is van de regering op de suggestie van de VNG om gemeentelijke en provinciale stads- en dorpsgezichten een vergelijkbare status te geven als de door het rijk aangewezen stads- en dorpsgezichten. In hoeverre zou daarmee de gemeentelijke beleidsvrijheid op het gebied van welstandstoezicht meer tot zijn recht kunnen komen?

De leden van de SGP-fractie vragen een toelichting op het voornemen van de regering om het aantal vergunningsvrije bouw mogelijkheden flink uit te breiden. Voordat besloten kan worden een bouwwerk vergunningsvrij te verklaren, zal eerst een adequate afweging gemaakt moeten worden. Het afwegingskader wordt hierbij gevormd door enerzijds het belang van individuele burgers om zonder teveel administratieve rompslomp te kunnen bouwen en anderzijds het openbare belang van een zekere mate van ruimtelijke kwaliteit. De vraag is of deze afweging wel volledig in een landelijke regeling kan worden gemaakt. Moet hier niet eerder gedacht worden aan besluitvorming op het gemeentelijke niveau? Acht de regering het niet zeer moeilijk een landelijke lijst van vergunningsvrije

bouwwerken af stemmen op de desbetreffende gemeentelijke ruimtelijke omgeving, die per gemeente en zelfs per wijk kan verschillen? Welke mogelijkheden zijn er voor het ontwikkelen van een kader waarin de gemeenteraad vaststelt welke bouwwerken vergunningsvrij mogen worden opgezet, op basis van een AMvB waarin expliciet is opgenomen welke bouwwerken in ieder geval tot de categorie vergunningsvrije bouwwerken behoren, zo informeren de leden van de SGP-fractie. De leden van de SGP-fractie stellen verder vast dat binnen de systematiek van het wetsvoorstel de bouwvergunning niet mag worden geweigerd op gronden die op het vergunningsvrije element betrekking hebben. Hiermee kiest de regering een beduidend andere koers dan onder meer de Afdeling bestuursrechtspraak deed in haar uitspraak van 1 april 1996 inzake Leeuwarden, *Bouwrecht* 1996, bladzijde 652. In deze uitspraak bepaalde de Afdeling dat de afzonderlijke tot het bouwproject te rekenen werkzaamheden niet los van elkaar kunnen worden gezien en dus in totaliteit moeten worden beoordeeld. Waarom is deze koers gekozen? Licht het niet in de rede dat, evenals bij de preventieve welstandstoets, het uiterlijk van het gehele bouwwerk wordt beoordeeld?

3.2.1.3. Lichte bouwvergunning

Vanuit de praktijk klinken negatieve geluiden over de voorgestelde behandelingstermijn voor de lichte bouwvergunningsprocedure en de gefaseerde bouwvergunningafgifte, aldus de leden van de PvdA-fractie. De behandeltermijn lichte vergunningsprocedure dient zes weken te bedragen in plaats van vier weken, zoals is voorgesteld door de staatssecretaris, zo oordeelt de VNG in haar brief van 21 oktober 1999 aan de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Deze leden vragen of de regering niet bezorgd is dat een dergelijke korte behandelingstermijn leidt tot inefficiënte afhandelingen van vergunningsaanvragen? Op grond waarvan is gekozen voor deze korte termijn?

De leden van de CDA-fractie vragen of de nu voorgestelde behandelingsstermijn van vier weken voor de lichte vergunningprocedure niet te kort is. Deze leden vragen op dit punt een nadere beschouwing van de regering. Voorts vragen zij inzicht in de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de administratieve lasten van de gemeenten, alsmede de financiële gevolgen voor de burger.

Van verschillende zijden, vooral vanuit de gemeenten, is gewezen op de voorgestelde korte behandelingstermijnen voor de lichte bouwvergunningsprocedure en de gefaseerde bouwvergunningafgifte (artikel 46 eerste lid en artikel 56a vierde lid). Ook de leden van de SGP-fractie plaatsen vraagtekens bij het realiteitsgehalte van deze beoogde korte termijnen. Nadat bij de inwerkingtreding van de herziene Woningwet in 1992 fatale termijnen zijn ingevoerd, lijkt de efficiëntie van gemeenten bij de afdoening van meldingen en bouwvergunningen een enorme stimulans te hebben gekregen. Door verscheidene organisatorische maatregelen zijn bij het merendeel van de gemeenten de termijnen reeds aanzienlijk bekort. De vraag is of nog verdere bekorting van deze termijnen wel mogelijk is, zonder dat dit ten koste gaat van de zorgvuldigheid die dit proces vereist. Op grond waarvan meent de regering dat er nog meer «rek» bestaat in de termijnen voor afdoening van vergunningaanvragen door gemeenten?

3.2.2. Gefaseerde vergunningverlening

De leden van de fractie van D66 vinden de regeling van de gefaseerde bouwaanvraag gecompliceerd en vragen de regering duidelijker dan nu

het geval is uiteen te zetten waarom de gefaseerde aanvraag niet beperkt is tot gevallen waarin de knip goed aan te brengen is. Als dat laatste niet het geval is, is er immers samenhang tussen ruimtelijke en bouwtechnische aspecten en is het onlogisch de aanvraag niet geïntegreerd te beoordelen. Bestaat in die gevallen niet het gevaar dat een verlening in de eerste fase de facto, in het bijzonder door derden, gezien gaat worden als dé vergunningverlening en daarmee onduidelijkheid wordt gecreëerd? Zal het feit dat de eerste fase doorlopen is, niet tot gevolg hebben dat de toetsing in de tweede fase marginaler wordt? Waarom is niet opgenomen, dat het bestuur een verzoek om een gefaseerde behandeling van de aanvraag kan weigeren, bijvoorbeeld omdat de knip niet goed aan te brengen is? Draagt naar het oordeel van de regering de knip in gevallen waarin er samenhang is tussen ruimtelijke en bouwtechnische aspecten bij aan heldere wetgeving? Is de gefaseerde vergunningverlening op alle bouwwerken van toepassing (ook op grote verbouwingen)?

Wil de regering reageren op de suggestie dat een, juridisch aanvechtbaar, principe-verzoek voor een bouwvergunning (een schetsplan) beter, sneller en goedkoper is dan de voorgestelde gefaseerde vergunningverlening, vragen de leden van de fractie van GroenLinks.

Eén van de voordelen van de voorgestelde gefaseerde vergunningverlening is volgens de regering, dat de aanvrager zijn ontwerpkosten voor de bouwtechnische uitwerking van het bouwplan kan beperken, totdat hij er zeker van is dat de bouwvergunning niet op ruimtelijke gronden wordt geweigerd. De leden van de SGP-fractie informeren of dit voordeel ook niet op een eenvoudiger en goedkopere wijze kan worden bereikt door middel van een schetsplan dan wel een principeverzoek, dat wil zeggen een verzoek aan het college van burgemeester en wethouders (B&W) om over het bouwplan een principe-uitspraak te doen. Daarmee wordt bedoeld een mededeling van B&W over de te verwachten beslissing voor het geval de formele bouwaanvraag wordt ingediend. Hiertegen kan worden ingebracht dat die mededeling niet op rechtsgevolg is gericht en daarom geen publiekrechtelijke rechtshandeling inhoudt en dus niet vatbaar is voor bezwaar en beroep. Rechtvaardigt dit echter het creëren van twee appellabele besluiten in de «echte» bouwvergunningsprocedure? Valt in dit verband niet te overwegen om de beslissing inzake het schetsplan of principeverzoek vatbaar te maken voor bezwaar en beroep? Hiermee wordt tegemoetgekomen aan wensen vanuit de bouwpraktijk en hiermee wordt het tevens reëler dat de bouwaanvraag inderdaad binnen 13 weken kan worden behandeld. Zoals al opgemerkt, worden er immers vanuit de gemeentelijke praktijk grote twijfels geuit ten aanzien van de nu in het vierde lid van artikel 56a voorgestelde termijn van in totaal 13 weken voor twee beslissingen. Wil de regering reageren op deze suggestie, die nader is uitgewerkt in *Bouwrecht*, december 1999, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

3.3. Welstandstoezicht

De welstandszorg is naar de mening van de leden van de PvdA-fractie een essentieel instrument om de kwaliteit van de architectuur, de gebouwde omgeving en de openbare ruimte te stimuleren en te waarborgen. Het openbaar maken van de vergaderingen van de welstandscmissies, voor zover nog nodig, vinden deze leden van principiële belang. Er moet een transparant en duidelijk welstandsbeleid bestaan binnen de gemeente. Het proces tot de oordeelsvorming van de welstandscmissie moet openbaar zijn, om zo een beter inzicht te kunnen hebben in de beweegredenen van een besluit tot het al dan niet uitspreken van bezwaar.

Tenslotte brengen de leden van de PvdA-fractie een voorstel in, in

aanvulling op de wijziging van de Woningwet in het kader van het welstandstoezicht.

Dit voorstel behelst gemeenten de keuzemogelijkheid te geven om ofwel een welstandsc commissie te benoemen, dan wel een stadsbouwmeester (vergelijkbaar met de Rijksbouwmeester) te benoemen.

De welstandszorg is een belangrijk onderwerp voor de leden van de PvdA-fractie en de concrete invulling ervan verdient een zorgvuldige afweging. Het is een onmisbaar instrument om de kwaliteit van de gebouwde omgeving te bevorderen en in stand te houden, naast en in samenhang met een actief architectuuren monumentenbeleid.

De welstandsc commissies zoals de regering voorstelt, zijn daarbij van groot belang.

Hun voorstel wil daar niets aan af doen en baseert zich in feite op een verbreding binnen de wet om het welstandstoezicht vorm te geven. Het vormt een keuzemogelijkheid voor de gemeente om ofwel een welstandsc commissie ofwel een stadsbouwmeester te benoemen.

De stadsbouwmeester is een extern aangetrokken, gezaghebbende deskundige, bij voorkeur een architect, die vanuit een brede maatschappelijk en architectonische visie kan opereren. De stadsbouwmeester kan vergelijkbaar met de gebiedsconsulent¹ optreden als intermediair tussen lokaal bestuur, ambtelijke diensten, particuliere opdrachtgevers en ontwerpers. Daarbij is het van belang dat hij bijdraagt aan de gedachtevorming over het kwaliteitsbeleid van de gemeente, dat hij de kwaliteitsdiscussie binnen de gemeente stimuleert en dat hij het architectuurbeleid van de gemeente uitdraagt naar de gebruikers, andere overheden, ontwerpers, opdrachtgevers en het in architectuur geïnteresseerde publiek. De stadsbouwmeester wordt in zijn werkzaamheden bijgestaan door een bureau met deskundige adviseurs, onder andere op het gebied van architectuur, monumenten, stedenbouwkundige inpassing en beeldende kunst.

De invulling van de functie kan verschillen door de ontwikkelingen in de tijd en door de persoonlijke betrokkenheid van de stadsbouwmeester. De benoeming van de stadsbouwmeester geschiedt door de gemeenteraad voor een bepaalde tijd, in beginsel voor drie of vier jaar met de mogelijkheid tot herbenoeming.

Een stadsbouwmeester geeft een individueel objectief oordeel en zal daar consequent in zijn. Hij is onafhankelijk en objectief in zijn oordeel ten opzichte van de gemeenteraad. Hierdoor worden ook de gevolgen van onderhandelingspraktijken, welke in de huidige situatie veelvuldig voorkomen, afgevlakt. Uiteraard is het wel van belang dat de gemeente samenwerkt met de stadsbouwmeester.

Voor de vergunningaanvragers wordt het welstandsbeleid duidelijk. Hierbij is vooral de continuïteit van het beleid van belang. Op deze wijze wordt een voor een periode van 3 tot 4 jaar een herkenbaar welstandsbeleid vormgegeven.

Met de aanstelling van een stadsbouwmeester wordt de verantwoordelijkheid direct neergelegd bij één deskundige, met dien verstande dat deze dus beschikking heeft over professionele ondersteuning bestaande uit een bureau van adviseurs. Met de persoonlijke aanspreekbaarheid van een stadsbouwmeester wordt de welstandsbeoordeling uit de huidige anonimiteit gehaald. Deze leden beogen op deze wijze de kwaliteit van de architectuur op explicietere wijze te kunnen bevorderen binnen het kader van de Woningwet.

De leden van de PvdA-fractie vernemen graag de inhoudelijke reactie van de regering op het bovengenoemde voorstel.

Voor tijdelijke bouwwerken wordt het welstandsvereiste niet toegepast. Acht de regering het voldoende gewaarborgd dat gemeenten het onderscheid in juridische zin tussen tijdelijk en permanent in alle omstandig-

¹ Professionalisering gemeentelijk opdrachtgeverschap, H+N+S Landschapsarchitecten, studierapport in opdracht van Architectuur Lokaal, Utrecht, april 1997.

heden kunnen maken? De regering deelt de zorgen van de VNG op dit punt kennelijk niet. Kan zij dit toelichten?

De leden van de VVD-fractie zijn positief over de inspanningen van de regering om te zoeken naar mogelijkheden voor verbetering van de doelmatigheid en inzichtelijkheid van de welstandsadvisering. Deze leden vinden dat de manier waarop het welstandstoezicht functioneert meer in overeenstemming moet worden gebracht met de veranderde opstelling van burgers en bedrijven ten opzichte van de overheid. Dit vraagt om minder «betutteling» en meer ruimte voor eigen verantwoordelijkheid. Wel blijven deze leden het belang onderschrijven van een gebouwde omgeving die voldoet aan kwaliteitseisen. De overheid zal ook moeten blijven toezien op de handhaving van die kwaliteit, mede ook met het oog op de rechtszekerheid van de burger, die niet wil dat de waarde van zijn huis of bouwwerk daalt door onzorgvuldige bouwactiviteiten van anderen. De manier waarop het welstandstoezicht functioneert, moet in de ogen van deze leden meer in overeenstemming worden gebracht met de tijdgeest. Belangrijke peilers hiervoor zijn: politieke verantwoordelijkheid, democratische controle en openheid. De leden van de VVD-fractie stellen vast dat de regering op deze punten stappen zet, maar zij hebben toch nog een aantal vragen. Heeft de regering overwogen om te kiezen voor een andere structuur van het welstandstoezicht dan via een externe commissie? Zijn er ook andere modellen in beeld gebracht en op hun specifieke voordelen getoetst? Zo ja, welke? Heeft de regering gekeken naar een model waarbij het welstandstoezicht wordt ondergebracht bij een stadsbouwmeester? Kan de regering haar overwegingen toelichten? Hoe ziet de regering de positie van de regionale en provinciale welstandsorganisaties? Deelt de regering de zorgen van de BNA dat een nadere positionering noodzakelijk is om concurrentievervalsing met de marktsector te voorkomen?

Wat betreft het welstandstoezicht hechten de leden van de CDA-fractie aan het versterken van de regionale kenmerken van de gebouwde omgeving. Deze leden vragen of het nu voorliggende wetsvoorstel voldoende aangrijpingspunten biedt om tot een dergelijke versterking te komen; zij zien graag een nadere beschouwing op dit punt.

In de welstandsnota dienen B&W zo concreet mogelijk de criteria voor het welstandstoezicht te formuleren. Is het juist te veronderstellen dat vooral lichte bouwvergunningen in de praktijk direct getoetst zullen worden aan de welstandsnota, vragen de leden van de D66-fractie. Indien het al mogelijk is om op praktische wijze exact te bepalen wat wél en wat niet is toegestaan, levert dit dan niet zoveel regelgeving op, dat niet een vermindering maar juist een vermeerdering van regels (op decentraal niveau) het gevolg zal zijn? Zal dit dan niet juist tot verstarring en rigiditeit leiden? Hoe kijkt de regering aan tegen het probleem dat om op nieuwe ontwikkelingen in te spelen, een wijziging van de welstandsnota nodig is (hierbij valt te denken aan de gevolgen voor de welstand van het plaatsen van GSM-antennes, bijvoorbeeld aan monumentale kerkgebouwen). De leden van de fractie van D66 staan positief tegenover het idee van de VNG om bijzonder welstandsgevoelige gebieden aan te wijzen in achterstandswijken. Welstand kan een grote rol spelen bij het tegengaan van verpaupering en verloedering. Bijvoorbeeld gevelreiniging, rustig ogende reclame en eenvormige kozijnen kunnen de kwaliteit van de openbare ruimte verbeteren. Juist in achterstandswijken is het belangrijk om hieraan aandacht te besteden en kunnen goede resultaten worden bereikt. Deze leden vinden de motivering van de regering om deze gedachte af te wijzen onvoldoende. De complexiteit van de oorzaken van verpauperings- en verloederingsprocessen mag naar de mening van deze leden geen reden zijn om af te zien van maatregelen die een deel van de

oorzaken van de problemen kunnen wegnemen. Gaarne ontvangen zij een reactie van de regering.

De leden van de fractie van GroenLinks willen weten waarom het bestaan van de welstandscommissies niet ter discussie is gesteld. Immers, de gemeente stelt de toetsingskaders vast en de commissies dienen in het openbaar te opereren op basis van vaste normen. Is overwogen het welstandstoezicht volledig bij de gemeentelijke organisatie neer te leggen? Is het niet opheffen van de welstandscommissies een compromis naar aanleiding van het debat met de sector? Of kan de regering duidelijker beargumenteren waaruit het bestaansrecht van de welstandscommissies na inwerkingtreding van de nieuwe Woningwet nog bestaat? De tijdelijke bouwwerken worden op geen enkele manier aan het welstandstoezicht onderworpen. Kan worden gepreciseerd wat onder «tijdelijk» wordt verstaan? Kan bovendien worden bevestigd dat het privaatrecht (bijvoorbeeld het burendrecht) wél op deze tijdelijke bouwwerken van toepassing is?

Wat betekent het voorstel dat het welstandsvereiste niet hoeft te gelden voor tijdelijke bouwwerken als blijkt dat een tijdelijk bouwwerk voor lange tijd in gebruik blijft, zo vragen de leden van de GPV-fractie en de RPF-fractie. Wat is de definitie van tijdelijk en welke beleidsruimte heeft de gemeente om te bepalen dat de welstandstoets wel van toepassing dient te zijn?

3.3.1.2. Welstandstoezicht en ruimtelijke-kwaliteitszorg

In de toelichting op haar voorstellen de welstandscommissie op nieuwe leest te schoeien, laat de regering vele malen blijken grote waarde te hechten aan de advisering door de welstandscommissie in een vroeg stadium, aldus de leden van de PvdA-fractie. Dat impliceert een toetsing bij het opstellen van structuurvisies, stedenbouwkundige plannen en bestemmingsplannen. Tijdens het zogenaamde vooroverleg tussen welstandscommissie en opdrachtgever dan wel architect(en) kunnen vele problemen vroegtijdig worden gesignaleerd en verhelderd. Hoe beoordeelt de regering deze verruiming van de welstandszorg? Hoe ziet zij de formalisering van deze werkwijze?

Kan de regering uiteenzetten wat wordt bedoeld met «ruimtelijke randvoorwaarden» en het nog onduidelijkere «ruimtelijke kwaliteit», waar het de bijgebouwen en uitbouwen betreft, vragen de leden van de fractie van GroenLinks. Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen «ruimtelijke kwaliteit» in artikel 19 van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening en de voorliggende wijziging van de Woningwet? Is het wellicht verstandig in de Woningwet hiervoor een andere terminologie te kiezen?

3.3.2. Politieke verantwoordelijkheid voor welstandstoezicht

De leden van de CDA-fractie vragen waaruit de «deugdelijke motivering» dient te bestaan, in het geval het college van B&W wil afwijken van het advies van de welstandcommissie.

Ligt het in de rede dat bij wet wordt voorgeschreven hoe burgemeester en wethouders zich moeten verantwoorden inzake het door hun gevoerde beleid omtrent de toepassing van het welstandsbeleid. Dergelijke aspecten behoren naar de mening van de leden van de SGP-fractie tot de eigen verantwoordelijkheid van het college en de gemeenteraad. Acht de regering het kader dat de Gemeentewet hiervoor biedt, onvoldoende?

3.3.3. *Te hanteren welstandscriteria*

Het welstandstoezicht is volgens de regering een belangrijk instrument om samenhang in architectuur en stedenbouw tot stand te kunnen brengen. Het welstandstoezicht biedt gemeenten een vangnet om het uiterlijk van bouwwerken aan redelijke eisen van welstand te laten voldoen. De leden van de PvdA-fractie delen deze visie; des te opmerkelijker is het te vernemen dat, indien de gemeente geen welstandsnota stelt, er ook geen welstandstoetsing zal plaatsvinden. Wil de regering dit besluit nader toelichten? Deelt zij hun mening dat een bouwvergunning dan verleend wordt op politieke gronden?

Kan de regering nader ingaan op de relatie tussen de bouwverordening en de welstandsnota? De leden van de fractie van D66 vragen de regering of zij het niet wenselijk acht dat bij aanschrijvingen in verband met onderhoud of woningverbetering van in het bijzonder huurwoningen in particuliere eigendom ook welstandsaspecten worden meegenomen?

Zal de regel dat de welstandstoets alleen mag plaatsvinden aan de hand van de daarvoor vastgelegde gemeentelijke criteria in de praktijk altijd werkbaar blijken, zo vragen de leden van de GPV-fractie en de RPF-fractie. Het feit dat de welstandstoets in algemene zin niet is te standaardiseren of kwantificeren, beperkt immers de mogelijkheden voor een juridische beoordeling of de welstandstoets niet buiten de kaders van de vastgestelde criteria omgaat.

3.3.4. *Vermaatschappeling welstandstoezicht*

Van wezenlijk belang achten de leden van de PvdA-fractie de doorstroming van de welstandscommissie te garanderen. Maar van evenveel belang is de continuïteit ter bevordering van consistentie en de verlangde transparantie en rechtszekerheid. Een zittingstermijn van 4 jaar voor alle leden van de welstandscommissie kan niet voldoen aan genoemde criteria. Hun voorstel is de zittingsperiode van de welstandscommissie te beperken tot twee maal vier jaar, waarbij de helft na vier jaar wordt vervangen. Gaarne vernemen deze leden de mening van de regering in dezen.

Een zeer belangrijke aangelegenheid vormt voor de leden van de CDA-fractie het (verder) «democratiseren» van het welstandstoezicht. De voorstellen van de regering leiden weliswaar tot meer transparantie en helderder criteria, maar de vraag is in hoeverre burgers werkelijk meer greep krijgen op de vormgeving van hun dorp of stad. In bijvoorbeeld de Verenigde Staten schijnt de invloed van burgers op de welstand veel groter te zijn; ook op dit punt vragen de leden van de CDA-fractie een nadere beschouwing van de regering. Voorts vragen deze leden of een *jaarlijkse* verslaglegging door de gemeente en welstandcommissie niet wat al te veel van het goede is; een tweejaarlijks verslag zou in elk geval tot minder uitvoeringslasten leiden.

De leden van de fractie van D66 onderschrijven de maatregelen die het wetsvoorstel bevat om het welstandstoezicht te vermaatschappelijken. Zij vragen de regering wat de doelstelling van de openbaarheid is. Is het de bedoeling dat toehoorders in debat kunnen gaan met de commissie? Zijn er juridische gevolgen verbonden aan het bijwonen van een vergadering? De BNA heeft gesteld te willen zorgen voor informatie aan en opleidingen van architecten die als welstandslid optreden. De leden van de fractie van D66 vinden de reactie van de regering hierop nogal lauw, gezien de constatering van de regering dat op dit moment deze vorm van deskundigheidsbevordering nauwelijks plaatsvindt. Ziet de regering mogelijkheden

om de bereidheid van de BNA zo spoedig mogelijk vorm te geven? Welke stimuleringsmogelijkheden zijn er in dit verband?

De leden van de GPV-fractie en de RPF-fractie vragen of het voorschrift dat leden van de welstandscommissie niet langer dan vier jaren zitting mogen hebben in een welstandscommissie niet belemmerend kan werken op de beschikbaarheid van bekwame commissieleden. Waarom is niet gekozen voor de mogelijkheid om de zittingsduur eenmalig te verlengen? Ook vragen genoemde leden waarom het noodzakelijk is om de zittingsduur nationaal te regelen, terwijl dit ook op het lokale bestuursniveau kan worden geregeld.

3.4. Overgangsrecht

De leden van de GPV-fractie en de RPF-fractie denken dat de overgangstermijn van twaalf maanden voor de vaststelling van gemeentelijk welstandsbeleid aan de korte kant is, te meer daar er mogelijkheden moeten bestaan voor een publiek debat over het vast te stellen beleid. Wat verzet zich ertegen om voor een langere overgangstermijn te kiezen? En hoe zal worden bevorderd dat gemeenten voldoende deskundigheid en financiële middelen in huis hebben om het welstandsbeleid handen en voeten te geven?

3.4.3.3. Zittingsduur welstandscommissie

De leden van de fracties van het GPV en de RPF vragen of de overgangstermijn van twee jaar voor de zittingsduur in de praktijk met zich mee kan brengen dat bepaalde welstandscommissies in korte tijd met veel vacatures te maken krijgen. Kan een indicatie worden gegeven van de consequenties van deze overgangsregeling in de praktijk?

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

Reeds meermalen hebben de leden van de VVD-fractie aandacht gevraagd voor de complexiteit en ondoorzichtigheid van het Bouwbesluit. Vaststaat dat de bouwpraktijk problemen ondervindt bij de uitvoering en gemeenten bij de handhaving. Het gevolg is kostenopdriving voor de burger, hetgeen onderzoek ook aantoont. In de vorige kabinetsperiode is een vereenvoudiging van de regelgeving aangekondigd. Wanneer kan de Kamer deze tegemoet zien?

Deze leden hebben in het algemeen overleg inzake de Evaluatienota Woningwet en Bouwbesluit hun zorgen geuit over het openbaar bouwregister. Zij hebben toen een voorstel gedaan om beunhazerij en sluikbouw aan te pakken via de Woningwet, temeer daar het alternatief dat de regering heeft voorgesteld, zeer omslachtig is. Is het verlengde experiment met het alternatief openbaar bouwregister inmiddels afgesloten? Wanneer kan de Kamer een kabinetsstandpunt tegemoet zien? Waarom is dit punt niet betrokken bij de nu voorliggende herziening van de Woningwet?

Deze leden willen bij de regering aandringen op een spoedige stroomlijning van de afstemmingsregeling tussen de bouw- en milieuvergunning. Welke stappen zijn er inmiddels gezet?

Zij stellen vast dat de regering nu werkt aan de voorbereiding van een algehele herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening (WRO). Deze leden vragen of het wenselijk zou zijn het ruimtelijke kwaliteitsinstrumentarium uit de Woningwet, zoals het welstandstoezicht en de stedenbouwkundige voorschriften uit de bouwverordening, te betrekken bij de nieuwe opzet van de WRO? Wat is de visie van de regering hierop?

De reikwijdte van de voorschriften van artikel 8 inzake het op basis van de Woningwet verplicht stellen van bodemonderzoek wordt beperkt tot de categorie regulier-vergunningplichtige bouwwerken. De leden van de GPV-fractie en de RPF-fractie vragen of de constatering klopt dat dit kan betekenen dat geen bodemonderzoek wordt gedaan voor bijvoorbeeld een gebouw van 240 m³ dat zal worden gebruikt voor dagelijkse kantoorwerkzaamheden. Gebouwen met een maximumomvang van 250 m³ vallen immers in de categorie waarbij kan worden volstaan met een lichte bouwvergunning. Is de constatering dat bij licht-vergunningplichtige gebouwen gebouwd kan worden op verontreinigde grond als er geen informatie beschikbaar is over de bodemkwaliteit, juist? Zo ja, moet dit worden gezien als een gewenste situatie en zal dit niet leiden tot situaties waarin achteraf blijkt dat bodemsanering had moeten worden toegepast?

5. Nadere uitwerking bij algemene maatregel van bestuur

De opsomming van vergunningsvrije en licht-vergunningplichtige bouwwerken zal bij algemene maatregel van bestuur worden vastgelegd in verband met de omvang en gedetailleerdheid hiervan. De leden van de GPV-fractie en de RPF-fractie vragen in verband hiermee of kan worden toegelicht waarom de huidige situatie, waarin de vergunningsvrije bouwwerken in de Woningwet worden opgesomd, kennelijk problematisch is. Is het de bedoeling regelmatig wijzigingen aan te brengen in de samenstelling van de categorieën?

De leden van de fracties van GPV en RPF zijn niet overtuigd van de noodzaak van de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen met betrekking tot de welstandscriteria en het functioneren van de welstandscommissie. Waarom wordt dit niet volledig aan de gemeenten overgelaten? Moet 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» worden gezien als dreiging dat bij het uitblijven daarvan alsnog een algemene maatregel van bestuur zal worden vastgesteld?

De leden van de SGP-fractie wijzen onder meer op de regeling voor het vernieuwde welstandstoezicht. Zo wordt in het voorgestelde artikel 12a de mogelijkheid geschapen om bij AMvB aan te geven op welke wijze en voor welke bouwwerken er welstandscriteria gegeven moeten worden. Is dit geen voorbeeld van een onderdeel waar de rijksregulering te ver doorschiet? De regering merkt op dat het wetsvoorstel mede beoogt het welstandstoezicht democratischer te maken. Verdient het dan geen aanbeveling om de manier waarop gemeenten gestalte geven aan het lokale welstandsbeleid toe te vertrouwen aan de lokale democratie? Ook met betrekking tot artikel 12b rijst bij de leden van de SGP-fractie de vraag of hier geen sprake is van overbodige rijksregulering. Is het werkelijk noodzakelijk dat in een wet in formele zin op zeer specifieke wijze wordt geregeld, dat vergaderingen van welstandscommissies openbaar zijn, dat de welstandscommissie een jaarverslag moet opstellen en dat de zittingsduur van leden van de welstandscommissie wordt vastgelegd op vier jaar? Zijn dit geen zaken die eenvoudigweg tot de verantwoordelijkheid van de gemeente zelf kunnen behoren? Gemeenten zullen naar verwachting ook zelf tot een dergelijke handelwijze besluiten. Waarom acht de regering het nodig dit bij wet voor te schrijven?

6. Bedrijfseffectentoets en toetsing op effecten van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De handhaving is in de ruimtelijke ordening een knelpunt, zo concludeerde de Algemene Rekenkamer. In een algemeen overleg heeft de minister van VROM toegezegd, scherper toe te zullen zien op de handhaving van het landelijk ruimtelijk beleid. De leden van de fractie van D66 vragen de regering of het onderhavige voorstel de problemen rond de handhaving niet vergroot. Bij vergunningsvrij bouwen, maar ook bij de lichte vergunningsprocedure wat betreft andere dan de constructieve veiligheidsbepalingen, is er, door het ontbreken van een preventieve toets, slechts repressief toezicht mogelijk. Komt daardoor niet, zo vragen deze leden, de handhaving in de knel? Is het vanuit een oogpunt van het scherper toezien op handhaving niet gewenst het preventief toezicht eerder te verscherpen, dan af te schaffen?

Hoe zal de handhaving van de ruimtelijke randvoorwaarden bij vergunningsvrije bouwwerken er uitzien, vragen de leden van de SP-fractie. Dienen gemeenten alle bouwwerken op hun grondgebied straks preventief periodiek te inspecteren op mogelijke strijdigheid met de randvoorwaarden? Of zullen zij uitsluitend in actie komen na een melding van een burger of na een toevallige ontdekking?

De regering stelt vast dat «.. met name ten aanzien van vergunningsvrije bouwwerken de mogelijkheden tot controle (en daarmee tot het opleggen van sancties) beperkt zijn, omdat de uitvoering daarvan niet via de vergunningprocedure bij de gemeente bekend is.» (bladzijde 35 memorie van toelichting). Dan lijkt het waarschijnlijk, zeker als ook nog eens de legesinkomsten teruglopen, dat veel gemeenten voor een zeer lichte variant van repressief toezicht zullen kiezen.

Hierdoor kan de handhavingsproblematiek die nu reeds bestaat, verergerd worden. Deze leden verwijzen hierbij in het bijzonder naar de rapportage «Activiteiten Handhaving Ruimtelijk Beleid 1998» en de discussie die de minister van VROM hierover recent met de Kamer gevoerd heeft.

Te weinig structurele handhaving zal tot een sterke stijging leiden van het aantal bouwwerken dat niet voldoet aan de algemene kwaliteitseisen, terwijl niet meer kan worden opgetreden omdat de overtreding verjaard is. Waarom is er daarom niet voor gekozen om bij deze wetswijziging, eventueel in de vorm van een AMvB, een helder kader voor het repressief toezicht bij vergunningsvrije bouwwerken te formuleren en tevens de gemeenten hiervoor voldoende middelen ter beschikking te stellen? Tenslotte vragen de leden van de SP-fractie de regering een reactie te geven op de case-studie «Wijziging bestaande woning», uitgevoerd in opdracht van de vereniging stadswerk Nederland (ter inzage gelegd bij het secretariaat van de vaste commissie voor VROM; VROM 99-1211). Naar aanleiding van deze studie hebben zij soortgelijke vragen als hierboven reeds gesteld zijn bij het handhaven van de randvoorwaarden voor ruimtelijke kwaliteit.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering de eventuele extra bestuurlijke en financiële lasten, die dit wetsvoorstel voor gemeenten met zich kan brengen, inzichtelijk wil maken. In het bijzonder geldt dit het op grond van het voorgestelde artikel 12 door de gemeenteraad vast te stellen welstandsbeleid. Als gemeenten het welstandstoezicht als ruimtelijk kwaliteitsinstrument willen handhaven, dienen zij een welstandsbeleid te ontwikkelen. Dit impliceert voor vele gemeenten een forse taak, die ook aanzienlijke financiële repercussies kan hebben. Zijn er mogelijkheden voor financiële compensatie van rijkswege op grond van artikel 2 van de Wet financiële verhouding?

II. ARTIKELEN

Artikel 1, wijziging Woningwet

Onderdeel F

Artikel 12

In het voorgestelde zesde lid van artikel 8 wordt bepaald dat de bouwverordening voorschriften moet bevatten over de voorbereiding en de wijze waarop belanghebbenden en natuurlijke personen worden betrokken bij de besluitvorming over de aanwijzing van welstandsgevoelige gebieden of bouwwerkcategorieën. Met een verwijzing in het tweede lid van artikel 12a (nieuw) geldt deze bepaling ook voor het op te stellen welstandsbeleid. De leden van de VVD-fractie vragen of deze regelgeving niet eenvoudiger kan, namelijk door hier de openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing te verklaren? Ziet de regering het voordeel dat hiermee voorkomen wordt dat gemeenten gedwongen worden om zelf (mogelijk afwijkende) inspraakregelingen op te stellen?

De leden van de fractie van GroenLinks vragen te beargumenteren waarom een negatief welstandsoordeel, blijkbaar op basis van een gemeentelijke welstandsnota, tóch kan leiden tot een bouwvergunning indien het bouwwerk een economisch of maatschappelijk belang dient. Bovendien kan de gemeenteraad besluiten om voor bepaalde categorieën bouwwerken het welstandstoezicht buiten toepassing te verklaren. Is de vrees gerechtigd dat dit een enorme uitwijkmogelijkheid biedt, vergelijkbaar met het misbruik van artikel 19 WRO? Kan deze ook de doorzichtigheid en vermaatschappelijking van het welstandstoezicht geweld aandoen?

Artikel 12b

Kan de regering toelichten, zo vragen de leden van de fractie van D66, waarom in artikel 12b, eerste lid niet tevens wordt verwezen naar artikel 12a, eerste lid, onderdeel b, met andere woorden waarom de welstandscommissie niet tevens toetst aan in de welstandsnota opgenomen criteria voor het uiterlijk van een bouwwerk of standplaats, zowel op zichzelf als in relatie tot de omgeving of de te verwachten ontwikkeling daarvan?

Onderdeel n

Artikel 43

De leden van de fractie van D66 constateren dat in een aantal gevallen, bijvoorbeeld in artikel 43, eerste lid, sub c, verwezen wordt naar nadere regelgeving via AmvB. Deze leden gaan er vanuit, dat deze AmvB's ter goedkeuring aan de Tweede Kamer worden voorgelegd. Zij vragen de regering verder hoe deze regelgeving zich verhoudt tot het streven naar deregulering en naar zoveel mogelijk transparantie voor de burger.

De bijgebouwen op het zij- of achtererf worden nauwelijks door randvoorwaarden ingeperkt, zo merken de leden van de fractie van GroenLinks op. Waarom zijn de regels voor aanbouwen zo streng gesteld, terwijl voor vrijstaande bijgebouwen enkel de voorwaarde van maximaal 100 kubieke meter geldt?

De dakkapellen en dakramen vallen ook in de categorie van vergunningsvrije bouwwerken. Het is de leden van de fractie van GroenLinks onduidelijk, in hoeverre hieraan dan nog welstandseisen gesteld kunnen

worden. Een straat met daarin tientallen verschillende dakkapellen en andere uitbouwen (de «complete caravans» op een woning) kunnen het aanzicht van een woonomgeving aanzienlijk verslechteren. Graag ontvangen zij een toelichting van de regering.

Wat een glasbak is lijkt duidelijk, maar het begrip «reclamezuiltjes» kan tot enige verwarring leiden. Kan duidelijker worden gezegd wat de omvang van dergelijke reclame-uitingen mag zijn. Leidt deze vrijlating niet tot een wildgroei aan uitingen, waartegen gemeentebesturen niet meer bevoegd zijn op te treden?

Tot slot hebben deze leden een vraag over de telefooncellen «en dergelijke». Wat dient hier te worden verstaan onder «en dergelijke»?

Hierbij aansluitend vragen de leden van de fractie van GroenLinks, op welke manier de masten ten behoeve van het GSM-verkeer worden beoordeeld onder de voorgestelde Woningwet. Op dit moment stellen de gemeenten geen duidelijke richtlijnen te hebben om de plaatsing van deze zendmasten op bijvoorbeeld woongebouwen te voorkomen. Waarom is er niet voor gekozen om over deze zendmasten voor eens en voor altijd duidelijkheid te verschaffen?

Onderdeel o

Artikel 44

In artikel 44, eerste lid, sub d. is geregeld dat het college van B&W ondanks strijd met redelijke eisen van welstand kan overgaan tot het verstrekken van de bouwvergunning om zwaarwegende redenen. Waarom is deze uitzondering opgenomen? Het college van B&W kan toch ook nu al – zowel in de huidige bestaande praktijk als in het wetsvoorstel – besluiten het advies van de welstandscommissie niet over te nemen? Is de regering het met de leden van de fractie van D66 eens dat het opnemen van deze bepaling kan worden uitgelegd als een uitnodiging om van het advies af te wijken, temeer daar deze mogelijkheid nu al bestaat?

De voorzitter van de commissie,
Reitsma

De griffier van de commissie,
De Gier