

Vergaderjaar 2003–2004

29 392

Wijziging van de Woningwet (verbetering handhaafbaarheid en handhaving bouwregelgeving)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 16 maart 2004

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

Inhoudsopgave**blz.**

1. Algemeen	1
2. Vereenvoudiging van het aanschrijfinstrumentarium	2
3. Verbod om te bouwen in strijd met de voorschriften	2
4. Handhavingsvoornemens en jaarlijkse verslagleggingsverplichting	4
5. Bevoegdheid voor de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer tot vordering van handhaving	5
6. Betere handhavingsmogelijkheid bij eigendomsoverdracht	5
7. Toetsing administratieve lasten, bedrijfseffectentoets, toetsing op effecten van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en gevolgen voor de rechtelijke macht	5
8. Tenslotte	6

1. Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij ondersteunen de doelstelling van het wetsvoorstel om te komen tot een betere afstemming (van met name de handhaving-bepalingen) op de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en tot betere instrumenten ten behoeve van een effectief handhavingsbeleid. Tevens hebben zij met instemming gelezen dat partijen nadrukkelijker aangesproken moeten worden op hun verantwoordelijkheden en taakuitoefening. De leden van de PvdA-fractie hebben met groeiende verwondering kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. De betekenis van de leuze van dit kabinet – «minder regels, meer eigen verantwoordelijkheid voor burgers» – wordt hier schrijnend werkelijkheid. Onder het motto «schrappen van regels» en «verbetering van de handhaafbaarheid» worden verantwoordelijkheden afgeschoven naar de burgers. De leden

¹ Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Hofstra (VVD), Buijs (CDA), voorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), Van Gent (GL), Geluk (VVD), Dijsselbloem (PvdA), ondervoorzitter, Snijder-Hazelhoff (VVD), Depla (PvdA), Van Oerle-van der Horst (CDA), Van As (LPF), Van den Brink (LPF), Van Bochove (CDA), De Ruiter (SP), Duyvendak (GL), Huizinga-Heringa (CU), Koopmans (CDA), Spies (CDA), Van Lith (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Timmer (PvdA), De Krom (VVD), Verdaas (PvdA), Kruijssen (PvdA), Samsom (PvdA) en Veenendaal (VVD).
Plv. leden: Crone (PvdA), Dezentjé Hamming (VVD), Mastwijk (CDA), Ormel (CDA), Halsema (GL), Luchtveld (VVD), Boelhouwer (PvdA), Örgü (VVD), Dubbelboer (PvdA), Algra (CDA), Kraneveldt (LPF), Varela (LPF), Ten Hoopen (CDA), Vergeer (SP), Vos (GL), Van der Staaij (SGP), Vietsch (CDA), Sterk (CDA), Haverkamp (CDA), Giskes (D66), Gerkens (SP), Verbeet (PvdA), Balemans (VVD), Waalkens (PvdA), Van Heteren (PvdA), Wolfsen (PvdA) en Oplaat (VVD).

kunnen hier geen genoeg mee nemen. Het grootste bezwaar van de PvdA-fractie tegen dit wetsvoorstel is het feit dat een burger bij het verkrijgen van een bouwvergunning een schijnzekerheid krijgt. Een bouwvergunning biedt geen zekerheid, er kan toch een bouwverbod gelden. Daarbij zijn deze verboden niet alleen bestuursrechtelijk, maar ook strafrechtelijk handhaafbaar.

De leden van de PvdA-fractie constateren (memorie van toelichting, pagina 25) dat de zorgplichtbepaling, zoals neergelegd in artikel 1a, strijdig is met het lex certa-beginsel. In het voorliggende wetsvoorstel is de zorgplichtbepaling niet alleen handhaafbaar met bestuursdwang. Ook strafrechtelijke sanctionering is mogelijk. De lex certa-bepaling geeft aan dat een strafbepaling zélf de strafbare gedraging zo duidelijk en objectief mogelijk omschrijft, opdat de burger vóórdát hij een bepaalde gedraging pleegt kan weten dat die gedraging strafbaar is. Maar met het voorliggende wetsvoorstel weet de burger niet waar hij aan toe is.

De leden van de VVD-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Het verbeteren van de handhaafbaarheid en de handhaving van bouwregelgeving is van groot belang om de naleving van deze regels te verbeteren. De naleving van regels is primair de verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven. De overheid ziet via handhaving toe op deze naleving. Hoe effectiever de handhaving, hoe beter de naleving over het algemeen zal zijn. De leden steunen dan ook de doelstelling van dit wetsvoorstel om de handhaafbaarheid en handhaving van bouwregelgeving te verbeteren. Zij hebben hierover nog wel enkele vragen en opmerkingen.

2. Vereenvoudiging van het aanschrijfinstrumentarium

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat in het Bouwbesluit 2003 terecht een onderscheid wordt gemaakt tussen bestaande gebouwen en nieuwbouw, waarbij nieuwbouw een hoger kwaliteitsniveau heeft. De leden hebben zich verbaasd dat op grond van artikel 13 het college van burgemeester en wethouders de eigenaar van een bestaand gebouw de verplichting kan opleggen om, in aanvulling op de voorschriften van het Bouwbesluit 2003, extra voorzieningen te treffen, voor zover dit niet als algemene regel kan gaan gelden en voor zover het geëiste niveau niet hoger is dan het niveau van nieuwbouw. Kan de regering toelichten waarom het college van burgemeester en wethouders deze extra bevoegdheid moet hebben en wat de consequenties hiervan kunnen zijn?

Indien bouwwerken niet voldoen aan de bouwvergunning of indien niet-vergunningplichtige bouwwerken niet voldoen aan de welstandscriteria, dan hoeft het college van burgemeester en wethouders niet meer de eigenaar aan te schrijven, maar kan direct worden overgegaan tot handelen. De leden van de CDA-fractie vragen wat dit in de praktijk betekent. Blijven er voldoende mogelijkheden voor de eigenaar om zelf actie te ondernemen of in beroep te gaan voordat het college van burgemeester en wethouders over gaat tot handhaving?

De leden van de CDA-fractie merken op dat de memorie van toelichting artikel 14, lid 2 slechts tekstueel is gewijzigd. Gaat deze formulering in artikel 14 niet verder dan de oude formulering? Betekent de nieuwe formulering dat het college van burgemeester en wethouders meer bevoegdheden krijgt? Kan de regering de wijziging toelichten?

3. Verbod om te bouwen in strijd met de voorschriften

De leden van de CDA-fractie constateren dat het college van burgemeester en wethouders de aanvragen voor een bouwvergunning moeten toetsen het Bouwbesluit 2003, de bouwverordening, het bestemmingsplan en de welstandsnota aan (memorie van toelichting, pagina 13). Op

welke wijze vindt afstemming plaats tussen de bouwvergunning en de gebruikersvergunning (memorie van toelichting, pagina 8)? Is het waar dat er gemeenten zijn die niet beschikken over een geldige bouwverordening c.q. welstandsnota? Wat betekent dit voor de bouwvergunningen die in die gemeenten zijn afgegeven? Wat kan de regering hier thans en in de toekomst na de wetwijziging aan doen?

Door wijziging van artikel 12 moeten niet-vergunningplichtige bouwwerken voldoen aan welstandsvereisten. De leden van de CDA-fractie vragen wat dit betekent voor niet-vergunningplichtige bouwwerken die hieraan niet voldoen en die inmiddels wel gerealiseerd zijn. Hoe wordt omgegaan met de bestaande bouw die door aanpassing van de welstandscriteria niet meer voldoet? Hoe wordt omgegaan met de mogelijkheid dat een andere deskundige zegt dat een bouwwerk wel voldoet aan de welstandscriteria?

De leden van de CDA-fractie merken op dat het volgens artikel 40, lid 1 in de toekomst verboden is een bouwwerk in stand te laten indien het in strijd met de bouwvergunning is gerealiseerd. Anderzijds is natuurlijk voor sloop ook een vergunning nodig. Hoe verhouden zich deze eisen? Indien tijdens de bouw fouten worden gemaakt of al dan niet met opzet afgeweken wordt van de aanvraag waarop de bouwvergunning is afgegeven, in hoeverre kan c.q. moet de bouwvergunning dan aangepast worden? Betekent dit dat altijd een aangepaste bouwvergunning op revisietekeningen e.d. moet worden aangevraagd en afgegeven?

Het grootste bezwaar van de leden van de PvdA-fractie tegen dit wetsvoorstel is het feit dat een burger bij het verkrijgen van een bouwvergunning een schijnzekerheid krijgt (memorie van toelichting, pagina 27 en 30). Mocht deze vergunning in strijd zijn met voorschriften uit het bouwbesluit, de bouwverordening of de welstandseisen, dan is het de burger middels artikel 1b en 7b verboden te bouwen. Er geldt dan dus een bouwverbod ondanks een verkregen bouwvergunning. De voorschriften en eisen zijn in het wetsvoorstel namelijk rechtstreeks (burgers) bindend gemaakt. Dit verbod is daarmee dus zelfs niet alleen bestuursrechtelijk maar ook strafrechtelijk handhaafbaar. Wat is dan nog de status van een vergunning? Werkt dit niet in de hand dat mensen geneigd zullen zijn geen vergunning meer aan te vragen?

De leden van de PvdA-fractie zetten dus grote vraagtekens bij de strekking van deze artikelen waarbij voorschriften en eisen rechtstreeks (burgers) bindend worden. Dit geldt ook nog eens voor alle bouwwerken, dus ook bouwwerken waarbij nu geen vergunning nodig is. Burgers die willen bouwen worden geacht om alle voorschriften uit het bouwbesluit en de bouwverordening, samen met de welstandseisen te kennen. Zij worden tevens in staat geacht om bouwplannen te toetsen aan dit pakket van voorschriften en eisen. Uit onderzoek van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten blijkt dat gemeenten tot 60 000 inwoners al nauwelijks in staat zijn om deze toetsing uit te voeren. Hoe moeten individuele burgers dan daartoe in staat worden geacht? Voor bestaande bouwwerken is het aanschrijvingenstelsel geschrapt waardoor ook deze bouwwerken alsnog aan alle voorschriften en eisen moeten voldoen en ook hier dus grote problemen ontstaan met de rechtszekerheid.

De leden van de PvdA-fractie hebben moeite met het feit dat burgers voortaan beleidsregels met betrekking tot welstandseisen in acht moeten nemen zoals voorgesteld wordt in artikel 12 (memorie van toelichting, pagina 31). De leden zijn niet per definitie tegen noviteiten, in tegendeel, maar in dit geval slaat het «eigen verantwoordelijkheid voor burgers» wat betreft deze leden te ver door.

De leden van de VVD-fractie zijn positief over de stap om de eigen verantwoordelijkheid van burgers voor de naleving van bouwregelgeving beter in de wet tot uitdrukking te brengen. Burgers moeten te allen tijde volgens

de regels handelen, niet alleen wanneer de overheid hen daartoe verzoekt. In de memorie van toelichting wordt in dit kader aangegeven dat het verlenen van een bouwvergunning door de gemeente, de burger niet ontslaat van de verantwoordelijkheid om volgens de bouwregelgeving te handelen. Met andere woorden, de burger kan er niet vanuit gaan dat het feit dat hij een bouwvergunning heeft gekregen ook inhoudt dat hij volgens de regels handelt. Kan de regering aangeven in hoeverre dit een verscherping van de verantwoordelijkheid van de burger is ten opzichte van de huidige situatie? En kan de regering hierbij aangeven hoe burgers praktisch invulling aan deze verantwoordelijkheid kunnen geven, bijvoorbeeld bij particulier opdrachtgeverschap? In hoeverre moet een burger op het goed functioneren van de overheid kunnen vertrouwen?

De leden van de VVD-fractie vragen zich af wat er gebeurt wanneer blijkt dat er wel een bouwvergunning voor de (ver)bouw was, maar dat deze ten onrechte verstrekt is? Wie is hier dan verantwoordelijk voor? Mag het bouwwerk dan ook niet in stand gelaten worden?

Zijn er mogelijkheden om alsnog een bouwvergunning voor een «illegaal bouwwerk» te verkrijgen of moet het bouwwerk direct afgebroken worden omdat de wet verbiedt een dergelijk bouwwerk in stand te laten?

De leden vragen hoe zal worden omgegaan met bouwwerken die in het verleden zonder of in strijd met een bouwvergunning zijn gebouwd, maar waarvoor na de recente verruiming van de bouwregelgeving ook geen vergunning meer nodig was geweest. Mogen dit soort bouwwerken ook niet in stand gehouden worden? Of zijn de huidige bouwregels hierop van toepassing?

Tenslotte vragen de leden zich af in hoeverre dit wetsvoorstel voorziet in overgangsregels. Op welke bouwwerken is bijvoorbeeld de regel van toepassing dat een bouwwerk waarvoor geen vergunning is verleend of in strijd hiermee is gebouwd niet in stand gehouden mag worden? Op alle bestaande en toekomstige illegale situaties of alleen op die situaties die zijn ontstaan na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel?

4. Handhavingsvoornemens en jaarlijkse verslagleggingsverplichting

De leden van de CDA-fractie steunen het idee dat jaarlijks een evaluatie moet plaatsvinden van het handhavingsbeleid en dat het college van burgemeester en wethouders de evaluatie aan de gemeenteraad moet voorleggen.

De leden hebben zich er echter over verbaasd dat het college jaarlijks hun voornemens met betrekking tot de uitvoering van de handhaving bekend moeten maken (artikel 100c, lid 1) en tevens een handhavingvisie met prioritering voor een periode van 4 jaar moet vastleggen. Vormt dit niet een vorm van gedogen? Is dit geen uitlokking van overtreding van de bouwverordening op de punten die toch niet gehandhaafd worden omdat het college ze niet belangrijk vindt? Waarom moet het college niet optreden bij een te hoge concentratie van asbestdeeltjes in de binnen- en buitenlucht (memorie van toelichting, pagina 10), maar kan zij dat indien zij daar zelf voor kiest? Is het aan een gemeente om te beslissen of overtreding van de bouwregelgeving strafrechtelijk aangepakt moet worden (memorie van toelichting, pagina 16)? Hoe verhoudt zich de handhavingvisie tot het tweedelijns toezicht van de minister van VROM? Kan de regering hierop een toelichting geven?

De leden van de VVD-fractie merken op dat bij de milieuwethandhaving kwaliteitseisen zijn vastgesteld waaraan de handhaving moet voldoen. Worden aan de handhaving van bouwregelgeving ook kwaliteitseisen gesteld? Zo ja, welke eisen zijn dat? Zo nee, waarom niet? In hoeverre is ter verbetering van de handhaving ook gekeken naar de organisatie van de handhaving? Hebben de gemeenten voldoende kennis

en kunde in huis om bouwregelgeving effectief te kunnen handhaven? Zouden regionale handhavingsdiensten tot een verbetering van de handhaving kunnen leiden?

Wanneer een gemeente niet het afgesproken niveau van milieuwet-handhaving haalt, heeft de provincie de bevoegdheid om regionale samenwerking af te dwingen. Is dit ten aanzien van de handhaving van bouwregelgeving ook mogelijk? Zo neen, acht de regering dit wenselijk?

5. Bevoegdheid voor de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer tot vordering van handhaving

De leden van de CDA-fractie hechten aan de autonomie van gemeenten waarbij de democratisch gekozen gemeenteraad de eindverantwoordelijkheid heeft. Om de verantwoordelijkheid zo dicht mogelijk bij de burger te houden, zijn de leden er voorstander van om (het beleid met betrekking tot) bouwvergunningen zo veel mogelijk te houden bij een gemeente. Indien een gemeente niet functioneert op het gebied van de handhaving van de Woningwet kan volgens de Gemeentewet de rijksoverheid ingrijpen.

Volgens het voorliggende wetsvoorstel krijgt de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer de bevoegdheid om van het college van burgemeester en wethouders te vorderen handhavend over te treden. Bij nalaten daarvan kan de minister zelf tot handhaving overgaan. Kan de regering aangeven wat dit in de praktijk betekent en wat het verschil is met de huidige situatie? Hoe wordt omgegaan met een situatie waarbij een fout in de vergunning aanwezig is of waarbij handhaving niet plaatsgevonden heeft, zoals in Enschede, Volendam en Tiel? Wordt de minister van VROM in dit soort situaties eindverantwoordelijk? En gaat de minister van VROM bijvoorbeeld alle bouwvergunningen in woonwagenvelden centraal controleren? Gemeenten doen dit immers niet of nauwelijks.

6. Betere handhavingsmogelijkheid bij eigendomsoverdracht

De nieuwe eigenaar van een bouwwerk moet controleren of een bouwwerk voldoet aan de bouwvergunning (memorie van toelichting, pagina 34). De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze de nieuwe eigenaar dit moet doen en of de gemeente hem daarbij behulpzaam moet zijn. Zijn aansprakelijkheden via een koopcontract te verhalen op de vorige eigenaar?

Het voorliggende wetsvoorstel regelt dat naast het feit dat het verboden is om te bouwen zonder of in strijd met een bouwvergunning het ook verboden is om een bouwwerk dat zonder of in strijd met de bouwvergunning gebouwd is in stand te laten. De leden van de VVD-fractie vragen zich af in hoeverre het de verantwoordelijkheid van de nieuwe eigenaar is om na te gaan of (ver)bouw op basis van een bouwvergunning heeft plaatsgevonden of dat dit tot de meldingsplicht van een verkoper behoort? Is hierbij ook een rol voor de notaris weggelegd? Zo ja, welke? Zo neen, waarom niet?

7. Toetsing administratieve lasten, bedrijfseffectentoets, toetsing op effecten van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en gevolgen voor de rechtelijke macht

De leden van de CDA-fractie constateren dat volgens de memorie van toelichting (pagina 23) de materiële eisen, waaraan ook thans moet worden voldaan, niet gewijzigd worden en dat er geen wijzigingen worden doorgevoerd in het bouwvergunningstelsel. Is het laten

vervallen van artikel 123 van de Woningwet, waarbij de normen voor aansluiting van elektra, gas en water niet meer via de aansluitvoorwaarden maar slechts via de NEN-normen geregeld worden geen wijziging? Waarom wordt gekozen voor regeling via NEN-normen? Wat is de invloed van de overheid op NEN-normen? Kan de regering garanderen dat de voorwaarden zoals neergelegd in de NEN-normen gehandhaafd blijven? En hoe verhoudt zich dit tot de ISO-normen?

De leden van de CDA-fractie constateren tevens dat geen budgetwijzigingen voorzien worden (memorie van toelichting, pagina 24). Echter in de brief van 5 februari 2004 (28 325, nr. 4) aan de Kamer schrijft de minister van VROM dat uitvoering van het toezicht op gas- en elektra-voorzieningen in woningen op grond van artikel 100 van de Woningwet wel financiële consequenties zal hebben. Kan de regering aangeven hoe groot deze consequenties zijn en of er nog meer financiële consequenties zijn voor bijvoorbeeld controle op waterleiding, draagconstructie en asbest? Indien deze financiële consequenties wel aanwezig zijn, kan dan ook worden aangegeven hoe groot zij zijn? Wat vindt de regering van de opvatting van de ondernemingsraad van de Inspectie van VROM dat door de extra taken in ieder geval de bezuinigingen op de Inspectie niet reëel zijn?

8. Tenslotte

De leden van de CDA-fractie merken op dat de Woningwet recent gewijzigd is. Zij stellen voor om de in artikel II genoemde evaluatie van het voorliggende wetsvoorstel te betrekken bij de andere evaluaties van de Woningwet.

De leden van de VVD-fractie willen dat gemeenten eenvoudiger op kunnen treden tegen mensen die overlast veroorzaken in een wijk. Illegale verhuur en het laten verwaarlozen van panden moeten in dit kader voortvarend aangepakt kunnen worden door gemeenten. Kan de regering aangeven in hoeverre dit wetsvoorstel gemeenten meer mogelijkheden geeft om op te treden tegen malafide verhuurders en tegen eigenaren die hun panden verwaarlozen?

De voorzitter van de commissie,
Buijs

De griffier van de commissie,
Van der Leeden