

Vergaderjaar 2003–2004

29 392

Wijziging van de Woningwet (verbetering handhaafbaarheid en handhaving bouwregelgeving)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 20 september 2004

0. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van de Tweede Kamer inzake het wetsvoorstel tot wijziging van de Woningwet (verbetering handhaafbaarheid en handhaving bouwregelgeving). Het doet me genoegen dat de leden van de fracties van het CDA en de VVD te kennen hebben gegeven de doelstellingen van het wetsvoorstel te steunen. Met instemming constateer ik dat ook zij groot belang hechten aan een verbetering van de handhaafbaarheid en de handhaving van de bouwregelgeving en steun geven aan het beter in de Woningwet tot uitdrukking brengen van het uitgangspunt dat de naleving van de regels primair een eigen verantwoordelijkheid is van burgers en bedrijven.

De leden van de fractie van de PvdA hebben aangegeven kritisch te staan tegenover het wetsvoorstel, juist in het bijzonder waar het betreft de aanscherping van die eigen verantwoordelijkheid.

Ik kan begrip opbrengen voor die kritiek en voor de zorg van waaruit deze lijkt voort te komen. Het wetsvoorstel leidt immers tot accentverschuivingen ten opzichte van het verleden hoewel de verschillen naar mijn mening vanuit een juridische optiek wellicht groter lijken dan ze in de praktijk zullen zijn. In die gevallen waarin thans reeds de bouwvoorschriften worden nageleefd zal het wetsvoorstel geen grote veranderingen in de praktijk van de uitvoering en de handhaving met zich meebrengen. Bij de bouw betrokken partijen die zorgvuldig opereren behoeven niet te vrezen voor scherpe effecten. Wel zal het wetsvoorstel voor alle partijen een beter besef van eigen verantwoordelijkheid met zich mee kunnen brengen maar dat is juist een beoogd effect, dat zal leiden tot betere aanvragen en betere bouwvergunningen en tot de notie dat steeds aan de voorschriften voldaan moet worden. Dat is niet alleen in het belang van de vergunninghouder en de overheid maar ook in het belang van de burger. Waar het bij dit wetsvoorstel om gaat is dat de naleving, de handhaafbaarheid en de handhaving verbeteren, door de keuze voor een heldere verdeling van verantwoordelijkheden, voorschriften waar een sterker bindend effect van uitgaat, een duidelijke handhavingsopdracht aan gemeenten en door de verbetering van het handhavings-

instrumentarium. Zodat diegene die wil bouwen of eigenaar of beheerder is van een bouwwerk zich bewust wordt van zijn verantwoordelijkheid en plicht tot naleving en zodat in die gevallen waarin men het desondanks niet zo nauw neemt met de regels of de regels bewust worden overtreden adequaat kan worden opgetreden door de overheid, met name als de veiligheid en gezondheid van burgers daarbij in het geding zijn. Het is juist ook in hun belang en rechtszekerheid dat deze wijzigingen doorgang kunnen vinden. Het gaat bij het wetsvoorstel om een verbetering van de naleving in brede zin, niet alleen als gevolg van een verbeterd toezicht en verdere handhaving door de overheid maar ook als gevolg van voorschriften die direct appelleren aan de verantwoordelijkheid van degene die wil bouwen of eigenaar of beheerder is van een bouwwerk. In het opschrift en de considerans van het wetsvoorstel wordt dit ingevolge de bijgaande nota van wijziging verduidelijkt (zie de onderdelen A en B van de nota van wijziging).

Ik meen dat het, bij het beoordelen van de kritiek en zorg die ten aanzien van het wetsvoorstel zijn geuit, van belang is om de voorgaande kanttekeningen voor ogen te houden.

De kritiek van de leden van fractie van de PvdA is voor mij aanleiding geweest om nog eens na te gaan of het wetsvoorstel en de daarmee beoogde doelen voldoende met elkaar in evenwicht zijn. In het bijzonder heb ik daarbij gezien of er sprake is van een evenwichtige verantwoordelijkheidsverdeling tussen alle partijen die betrokken zijn bij de naleving en handhaving van de bouwregelgeving (de regels ten aanzien van de bouw-, gebruiks- en sloopfase van een bouwwerk of standplaats). Dat heeft geleid tot enkele wijzigingen en verduidelijkingen in het wetsvoorstel door middel van de bijgevoegde nota van wijziging. Aan de kritiek van de leden van de fractie van de PvdA ben ik in de eerste plaats tegemoet gekomen door de keuze om geen wijziging aan te brengen in de bestaande regeling van het welstandsvereiste voor bestaande bouwwerken en standplaatsen. Voorts wil ik benadrukken dat de verplichting om ondanks een verleende bouwvergunning steeds aan de voorschriften te moeten voldoen niet tot onevenredig nadelige gevolgen voor vergunninghouders dient te leiden, bijvoorbeeld ingeval van door de overheid gemaakte fouten. Dat kan betekenen dat van handhaving dient te worden afgezien dan wel dat dergelijke gevolgen voor de burger financieel worden gecompenseerd, indien in dergelijke gevallen toch handhaving dringend geboden is. Een en ander volgt uit het bestuursrecht, zoals vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht, zodat op dit punt geen bijzondere regeling in de Woningwet is vereist. Op diverse plaatsen in deze nota naar aanleiding van het verslag en de bijbehorende nota van wijziging zal ik hier nog op terugkomen. Voor het overige hoop ik de gronden voor de kritiek en de zorg te kunnen verminderen of wegnemen met de in deze nota naar aanleiding van het verslag gegeven nadere uitleg en toelichting. In deze nota wordt verder ingegaan op de overige door de leden van de genoemde fracties gestelde vragen en gemaakte opmerkingen, waarbij zoveel mogelijk de volgorde van het verslag wordt aangehouden.

1. Algemeen

1.1 Uitgangspunten wetsvoorstel

De leden van de fractie van de PvdA hebben in het bijzonder bij het nadrukkelijker in de Woningwet tot uiting brengen van de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven voor de naleving van de bouwregelgeving kritische kanttekeningen geplaatst. Zij hebben aangegeven geen genoegen te kunnen nemen met het naar hun oordeel afschuiven van verantwoordelijkheden naar de burgers. Het grootste bezwaar van

deze leden richt zich op het feit dat een burger bij het verkrijgen van een bouwvergunning een schijnzekerheid zou krijgen omdat er ondanks de vergunningverlening een bouwverbod kan gelden, dat ook strafrechtelijk handhaafbaar is. De kritiek die het wetsvoorstel op dit punt bij de leden van de fractie van de PvdA heeft opgeroepen heeft in het bijzonder te maken met het feit dat de status van de bouwvergunning zou worden ondermijnd en dat de rechtszekerheid zou worden geschaad, met name vanwege het naast en zelfs in afwijking van de vergunning van kracht blijven van een bouwverbod tenzij wordt voldaan aan de voorschriften van het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening. Dat niet-naleving van het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening voor wat betreft de staat en het gebruik van bestaande bouwwerken direct, zonder de tussenstap van een aanschrijving, tot een handhavingsbesluit kan leiden heeft soortgelijke reacties bij deze leden opgeroepen.

De kritiek van deze leden is principieel van aard en raakt de kern van het wetsvoorstel. Naar aanleiding van de kritiek wil ik eerst een aantal algemene opmerkingen maken alvorens dieper in te gaan op belangrijke hiermee samenhangende aspecten, zoals de aard en reikwijdte van de bouwvergunningverlening en de handhavingssystematiek. Allereerst wil ik nogmaals benadrukken dat het wetsvoorstel is gebaseerd op twee belangrijke, met elkaar samenhangende uitgangspunten: enerzijds een versterking van de verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven voor de naleving en anderzijds meer nadruk op de verantwoordelijkheid van de overheid voor het toezicht en de verdere handhaving, met een vereenvoudigd en verbeterd handhavingsinstrumentarium in lijn met de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en de Wet op de economische delicten (WED).

De leden van de fractie van de PvdA lijken bij hun kritiek met name voor het eerste uitgangspunt oog te hebben. Het is echter van belang om voor ogen te houden dat het wetsvoorstel, juist in het belang van de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van diegenen die verblijven in of nabij een bouwwerk, de verantwoordelijkheid voor de naleving door eigenaars, beheerders, aannemers en andere bij de bouw betrokken partijen versterkt en in samenhang daarmee ook leidt tot een versterking van het wettelijke kader voor de handhavingstaken van gemeenten. En dat in de praktijk, voor diegenen die zich al op behoorlijke wijze aan de regels houden, niet zo veel zal veranderen.

1.2 Naleving en handhavingssystematiek

Ik ga hierna eerst in op de noodzaak van een aanscherping van de eigen verantwoordelijkheid en plicht van burgers en bedrijven tot naleving van de bouwregelgeving, ook in de situatie dat een bouwvergunning (of gebruiksvergunning) is verleend. Daarbij zal ook de handhavingssystematiek aan de orde komen waarbij naar voren zal komen dat er geen redenen meer zijn om het bestaande aanschrijfinstrumentarium van de Woningwet in stand te houden.

Ik zou de noodzaak van een aanscherping van de eigen verantwoordelijkheid willen illustreren aan de hand van de belangrijkste aanleiding tot dit wetsvoorstel, te weten de Nieuwjaarsbrand te Volendam, omdat uit die zeer trieste gebeurtenis duidelijk is geworden hoe ernstig de gevolgen voor burgers kunnen zijn van niet-naleving door eigenaars en beheerders van een bouwwerk (in samenhang met onvoldoende handhaving door de overheid) en hoezeer het van belang is de eigen verantwoordelijkheid voor de naleving ook wettelijk te onderstrepen (en daarnaast de verantwoordelijkheid van de overheid voor de handhaving te versterken).

Bij de cafébrand in Volendam ging het om een bestaand café waar een aantal voorschriften niet werd nageleefd. In het oog springende gebreken waren onder meer dat:

- in strijd met de bouwverordening geen gebruiksvergunning was afgegeven, waardoor ook nooit duidelijk was vastgesteld voor hoeveel personen de horecagelegenheid ten hoogste geschikt was;
- in strijd met de bouwverordening sterk ontvlambare (ongeïmpregneerde) kerstversiering was opgehangen;
- in strijd met het Bouwbesluit deuren in vluchtwegen een onjuiste draairichting hadden.

Hoewel ook thans uit de Woningwet volgt dat men zich dient te houden aan de voorschriften van het Bouwbesluit 2003 (zie daarvoor met name artikel 4 van die wet) en de bouwverordening, en dat men in geval van niet-naleving in overtreding is, kan tegen die overtreding momenteel niet direct worden opgetreden met de reguliere bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhavingsmiddelen. Daarvoor is allereerst een aanschrijvingsbesluit door burgemeester en wethouders vereist. Zolang niet is aangeschreven is geen bestuursrechtelijk handhavingsbesluit mogelijk (strekking tot toepassing van bestuursdwang of oplegging van een last onder dwangsom) en kan geen vervolging plaatsvinden. In een aanschrijvingsbesluit dienen burgemeester en wethouders concreet aan te geven welke overtreding is geconstateerd en welke maatregelen of voorzieningen binnen welke termijn moeten worden getroffen om aan de voorschriften te voldoen en verdere handhavingsmaatregelen te voorkomen. Pas als niet binnen de daarin aangegeven termijn aan het aanschrijvingsbesluit wordt voldaan, kan het college een handhavingsbesluit nemen en met bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen tegen de overtreding optreden. Er zijn dus thans twee besluiten nodig voordat tot feitelijke handhaving (toepassing van bestuursdwang of inning van een dwangsom) kan worden overgegaan.

Het voorgaande illustreert de omslachtige en indirecte werking van de huidige handhavingssystematiek van de bouwregelgeving en het negatieve effect op de bindende kracht van die regelgeving die daarvan het gevolg is. De verplichting tot naleving kan in het huidige stelsel immers ongestraft worden genegeerd totdat een aanschrijving wordt ontvangen. Pas op dat moment ontstaat een «pakkans» indien de overtreding niet wordt beëindigd. Het moge duidelijk zijn dat van dit stelsel onvoldoende prikkels tot naleving uitgaan. Het belemmert tevens een goede rechtshandhaving. Niet alleen omdat gemeenten door middel van een complex aanschrijfinstrumentarium de naleving van de regels moeten afdwingen, maar meer nog doordat de essentiële prikkel voor een spontane naleving van de bouwregelgeving ontbreekt. Op andere terreinen van rechtshandhaving zou zo'n systematiek van indirecte of getrapte handhaving van overheidsregels vandaag de dag niet goed denkbaar zijn. Het is alsof een automobilist met een voertuig waaraan ernstige gebreken kleven pas zou kunnen worden aangepakt als hij eerst een door de overheid gegeven opdracht om een aantal expliciet aangegeven gebreken binnen een bepaalde termijn te herstellen, niet is nagekomen. Dit systeem legt de verantwoordelijkheid voor de naleving van de regels de facto niet bij de burger of de ondernemer, maar juist bij de overheid. Zolang gebreken niet door de overheid worden ontdekt en daarop niet actief wordt aangeschreven, valt er voor de burger of de ondernemer immers weinig te vrezen. De kans op sancties en daarmee de prikkel tot naleving zal pas ontstaan nadat de burger of de ondernemer de overheidsopdracht om maatregelen te treffen niet is nagekomen. Het al dan niet naleven van de regelgeving wordt daarmee een tamelijk vrijblijvende zaak en is in eerste aanleg geheel afhankelijk van het normbesef en verantwoordelijkheidsgevoel van het individu.

Als gevolg van het bestaande stelsel kan in de praktijk makkelijk een houding ontstaan waarin men het met de naleving (en handhaving) van de regels niet zo nauw neemt waardoor er op sommige plaatsen een groot nalevings- en handhavingstekort is. Met leedwezen constateer ik dat mede door een aantal rampen en bijna-rampen de problematiek van de gebrekkige naleving en handhaving van de bouwregelgeving breed onder de aandacht is gekomen. De naleving en handhaving van de bouwregelgeving moeten daarom verbeteren.

Over de handhavingssystematiek van de huidige Woningwet, waarbij de naleving afgedwongen moet worden met behulp van een bijzonder aanschrijfinstrumentarium, merk ik voorts op dat de Woningwet een oude wet is waarbij systeemkeuzen zijn gemaakt geruime tijd voordat het algemene bestuursrecht zich ontwikkelde. Vandaag de dag biedt het bestuursrecht, zoals vastgelegd in de Awb, zodanige voorzieningen en waarborgen dat afgestapt kan en dient te worden van dat bijzondere aanschrijfinstrumentarium. Gevolg daarvan is dat tegen niet-naleving van het Bouwbesluit 2003 of van de bouwverordening direct, zonder de extra en overbodige tussenstap van een aanschrijvingsbesluit, kan worden opgetreden door middel van een handhavingsbesluit. Dit geldt dan zowel ten aanzien van de staat of het gebruik van bestaande bouwwerken en standplaatsen als ten aanzien van nieuw te bouwen bouwwerken en standplaatsen. Ook zal in geval van niet-naleving voortaan direct een strafrechtelijke aanpak conform de WED mogelijk worden in die gevallen waarin toepassing van het strafrecht aangewezen is (ik kom hier later nog op terug).

De aansluiting bij het stelsel van de Awb acht ik op zichzelf reeds belangrijk. Die aansluiting leidt niet tot een inperking van rechten en waarborgen, maar wel tot een belangrijke vereenvoudiging en vermindering van een groot aantal voorschriften uit de Woningwet, hetgeen aansluit bij het streven van het kabinet naar vermindering van de hoeveelheid en complexiteit van overheidsvoorschriften en de daarmee gepaard gaande lasten voor overheid en burger.

De verplichting tot naleving van de bouwvoorschriften volgt zoals ik al opmerkte ook thans reeds uit de Woningwet. Ingevolge de Wet van 18 oktober 2001 tot wijziging van de Woningwet naar aanleiding van enerzijds de evaluatie van die wet en anderzijds het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (bouwvergunningprocedure en welstandstoezicht) (Stb. 2000, 518) was reeds in artikel 4 van de Woningwet verduidelijkt dat de voorschriften van het Bouwbesluit (2003) een algemeen verbindend karakter hebben die door eenieder dienen te worden nageleefd. Met het voorliggende wetsvoorstel wordt dit thans reeds algemeen verbindend karakter van de bouwtechnische en gebruiksvoorschriften benadrukt. Ook wordt de verhouding tussen die voorschriften en de bouwvergunning verduidelijkt. Daardoor wordt helder dat ieder bouwen en de staat en het gebruik van ieder bouwwerk of standplaats dienen te voldoen aan de betreffende voorschriften van het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening en dat deze voorschriften prevaleren boven een verleende bouwvergunning indien deze daar onverhoopt mee in strijd zou zijn. Waarbij eventuele voor de burger onevenredig nadelige gevolgen van handhaving in een dergelijke situatie, met name indien sprake is van aan de overheid toe te rekenen fouten bij de vergunningverlening, kunnen leiden tot de plicht voor de overheid om deze gevolgen geheel of gedeeltelijk financieel te compenseren. Op dit laatste punt kom ik later in deze nota nog terug.

Van groot belang is dat burgers en ondernemers zelf hun verantwoordelijkheid nemen voor de naleving van de regelgeving. Van mij mag daarom verwacht worden dat het wettelijke stelsel zo wordt ingericht dat zij hiertoe ook direct worden gestimuleerd. Het voorliggende wetsvoorstel

leidt daarom, naast meer nadruk op de verantwoordelijkheid van de overheid voor de handhaving, tot een verduidelijking en aanscherping van ieders verantwoordelijkheid en plicht om de regels na te leven. In de Woningwet wordt die verantwoordelijkheid en plicht expliciet bij burgers en bedrijven gelegd; voor hen zijn die regels immers bedoeld. Ingevolge de onderdelen A en B van de bijgaande nota van wijziging wordt dit verduidelijkt in het opschrift en de considerans van het wetsvoorstel.

Wat de handhaving betreft is verder van belang dat de thans reeds uit de Woningwet volgende handhavingstaak van de colleges van burgemeester en wethouders expliciet in de wet wordt vastgelegd en dat de colleges de verplichting krijgen om handhavings(beleids)voornemens bekend te maken en over de uitvoering daarvan te rapporteren aan de gemeenteraad. Gemeenten zullen dus echt prioriteit aan de handhaving moeten gaan geven. Ook is van belang dat het handhavingsinstrumentarium, zoals hiervoor is aangegeven, wordt vereenvoudigd en verbeterd, niet alleen door het vervallen van het aanschrijfinstrumentarium maar ook door verbeterde mogelijkheden tot kostenverhaal bij bestuursdwang en tot inning van een dwangsom en door de bevoegdheid van de minister om het nemen of uitvoeren van een handhavingsbesluit te vorderen.

1.3 Bouwvergunning

Over de werking van de bouwvoorschriften van het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening, mede in relatie tot de bouwvergunning, wil ik het volgende opmerken.

Uit artikel 4 van de Woningwet volgt onder meer dat de voorschriften van het Bouwbesluit 2003 van toepassing zijn op elk bouwen. In het kader van de beslissing op de aanvraag om bouwvergunning vindt zoals eerder aangegeven een preventieve toets op het voldoen aan die voorschriften plaats. Voor de bouwwerken die sinds 1992 bouwvergunningsvrij zijn vindt die preventieve toets uiteraard niet meer plaats. De initiatiefnemer van een bouwvergunningsvrije bouwactiviteit draagt dus zelf van meet af aan de volledige verantwoordelijkheid dat dit bouwen aan het Bouwbesluit 2003 zal voldoen. Voor de overige, bouwvergunningplichtige bouwwerken geldt op grond van het genoemde artikel 4 van de Woningwet eveneens dat de voorschriften van het Bouwbesluit 2003 van toepassing zijn en geldt daarnaast als een extra, preventieve waarborg het vereiste van een bouwvergunning. Met dit wetsvoorstel verandert dit niet en blijft de bouwvergunning zijn betekenis gewoon behouden. Het blijft verboden om bouwvergunningplichtige bouwwerken te bouwen zonder of in afwijking van een bouwvergunning. De bouwvergunning ontslaat de vergunninghouder als gezegd niet van zijn plicht om er voor te zorgen dat het bouwen plaatsvindt in overeenstemming met de voorschriften van het Bouwbesluit 2003, de bouwverordening en voorschriften als bedoeld in artikel 120 van de Woningwet. Anders dan vandaag de dag wel gebeurt kan straks met een bouwvergunning die is afgegeven naar aanleiding van een met de voorschriften strijdige aanvraag, niet zomaar meer worden gebouwd in strijd met die voorschriften. Het wetsvoorstel brengt op dit punt duidelijkheid door in de Woningwet expliciet te bepalen dat, naast het verbod om te bouwen zonder of in afwijking van een bouwvergunning, het tevens verboden is om te bouwen tenzij wordt voldaan aan de bouwvoorschriften, waarbij deze laatste prevaleren in geval deze in strijd zijn met de bouwvergunning.

Met name op dit laatste aspect – het van kracht blijven van een bouwverbod, tenzij aan de voorschriften wordt voldaan, naast, of ondanks, een verleende bouwvergunning – richt zich de eerdergenoemde kritiek van de leden van de fractie van de PvdA, waar ik hierna, onder 1.4, dieper op zal ingaan. Allereerst zal ik hierna ingaan op de aard en reikwijdte van de bouwvergunningverlening. Daarbij zal tevens naar voren komen waarom

het van belang is dat een vergunninghouder, ondanks een verleende bouwvergunning, toch verplicht blijft om aan de voorschriften te (blijven) voldoen (waarbij de handhavingssystematiek met zich meebrengt dat evident onrechtvaardige uitkomsten worden voorkomen dan wel financieel worden gecompenseerd).

De (preventieve) bouwvergunningtoets biedt gemeenten al voorafgaand aan de bouwwerkzaamheden een controlemoment om te bezien of het bouwen voldoet aan de regels van het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening, of het bouwen niet in strijd is met het bestemmingsplan of met redelijke eisen van welstand, dan wel of voor dat bouwen een vergunning ingevolge de Monumentenwet 1988 of een provinciale of gemeentelijke monumentenvergunning is vereist. Gezien het sterk gebonden karakter van de bouwvergunningverlening en het niet uitputtende karakter van de toetsing in dat kader aan de technische bouwvoorschriften, waarover hierna meer, vormt de bouwvergunningverlening voornamelijk een (preventief) handhavingsinstrument, gericht op het in een vroeg stadium constateren van evidente afwijkingen van die voorschriften. Dankzij de bouwvergunningtoets kan voorafgaand aan de bouwwerkzaamheden met een redelijke mate van zekerheid worden vastgesteld of het bouwen aan de voorschriften zal voldoen. Ik wil benadrukken dat waar het betreft het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening, het slechts gaat om een redelijke mate van zekerheid waarbij het aannemelijk is – en ook niet meer dan dat – dat het bouwen aan de voorschriften zal voldoen. Een grotere of meer absolute betekenis kan aan een bouwvergunning niet worden toegekend. Het is een misvatting te denken dat een bouwvergunning volledige zekerheid zou kunnen bieden dat het voorgenomen bouwen aan de voorschriften van het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening zal voldoen. Dit houdt in de eerste plaats verband met het feit dat het technisch al onmogelijk is voor het college van burgemeester en wethouders om in de administratieve voorbereidingsfase van een bouwplan op een zodanige wijze aan alle aspecten van het Bouwbesluit 2003 te toetsen dat op dit punt voor honderd procent zekerheid is te verkrijgen. De bouwvergunningverlening houdt voor wat betreft de toetsing aan het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening sowieso niet meer in dan dat burgemeester en wethouders het op basis van de overgelegde gegevens aannemelijk achten dat het voorgenomen bouwen aan de voorschriften zal voldoen. In de tweede plaats staat ook het karakter van de bouwvergunningtoets en de daarbij behorende bewijslastverdeling, zoals die voortvloeit uit artikel 44, eerste lid, van de Woningwet, een verdergaande betekenis van een bouwvergunning in de weg. Het gebonden karakter van de bouwvergunningverlening houdt immers in dat er geen mogelijkheid bestaat om de vergunning te weigeren als uit de aanvraag en de daarbij overgelegde gegevens niet (evident) naar voren komt dat het bouwen niet voldoet aan de voorschriften. In dat stelsel kunnen burgemeester en wethouders dus alleen maar bouwvergunning weigeren als zij in staat zijn om op basis van de overgelegde gegevens vast te stellen en aan te tonen dat het bouwplan niet voldoet aan die voorschriften. Dat is dus nadrukkelijk anders dan een stelsel waarin burgemeester en wethouders alleen maar bouwvergunning zouden mogen of moeten verlenen als de aanvrager heeft aangetoond dat het bouwplan geheel voldoet aan de voorschriften. Dat de toets aan de bouwvoorschriften niet verder gaat of kan gaan dan een beoordeling of aannemelijk is dat aan de voorschriften wordt voldaan, blijkt verder ook uit de regels ten aanzien van de aanvraag, zoals opgenomen in het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning (Biab). Artikel 4, eerste lid, van dat besluit bepaalt dat de aanvrager bij zijn bouwvergunningaanvraag alleen die gegevens en bescheiden behoeft over te leggen die nodig zijn om aannemelijk te maken dat het bouwen voldoet aan (onder meer) het Bouwbesluit 2003. De toetsing door burgemeester en wethouders betekent ook daarom niet

meer dan dat het naar hun oordeel aannemelijk is dat het bouwen waarop de aanvraag betrekking heeft voldoet aan de voorschriften. Artikel 4 van het genoemde besluit impliceert voorts dat op sommige onderdelen van een bouwplan de toetsing noodzakelijkerwijs globaler en terughoudender zal zijn dan op andere onderdelen. In belangrijke mate hangt dit af van de aanvrager van de bouwvergunning die in eerste instantie zelf bepaalt op welke wijze hij aannemelijk maakt dat het bouwen zal voldoen aan de voorschriften. Het stelsel gaat er daarbij van uit dat gemeenten, bij de toetsing aan de voorschriften, de bij de aanvraag behorende gegevens en bescheiden integraal beoordelen en aan alle aspecten van de regelgeving toetsen. De intensiteit van de toets en de mate van diepgang van de beoordeling kunnen echter variëren. Om gemeenten bij deze afweging te ondersteunen is met steun van het Ministerie van VROM een toetsingsprotocol ontwikkeld door de vereniging Bouw en Woningtoezicht Nederland (het zogenoemde project Collectieve Kwaliteitsnormering Bouwvergunningen). Dit toetsingsprotocol zal gemeenten ondersteuning bieden bij de vraag op welke wijze en met welke diepgang en intensiteit aanvragen om bouwvergunning worden getoetst aan het Bouwbesluit 2003. Het Ministerie van VROM faciliteert gemeenten bij de uitvoering van hun taken op het terrein van de bouwregelgeving voorts met een helpdesk voor de bouwregelgeving, voorlichtingsmateriaal, een handreiking voor het opstellen van een gemeentelijk handhavingsbeleid, voorlichtingscongressen, proefprojecten voor het ontwikkelen van gemeentelijk handhavingsbeleid en proefprojecten gericht op intergemeentelijke samenwerking. Het gebruik van het genoemde toetsingsprotocol zal tot gevolg hebben dat de bouwvergunningverlening transparanter wordt en dat ook binnen en tussen de gemeenten sprake zal zijn van meer uniformiteit bij de beoordeling van bouwaanvragen. Hoewel het gebruik van het toetsingsprotocol bij de bouwvergunningverlening niet verplicht wordt gesteld, zal het gebruik ervan in het kader van het tweedelijns toezicht door het Inspectoraat-Generaal VROM worden getoetst. Daarbij zal nadrukkelijk worden bezien of en op welke wijze gemeenten het toetsingsprotocol hanteren. Indien een gemeente het toetsingsprotocol niet hanteert zal van die gemeente worden verlangd dat zij op andere wijze aangeeft hoe zij zorgdraagt voor voldoende kwaliteit van het preventieve toezicht.

Er is nog een andere reden waarom de toets aan de technische bouwvoorschriften in het kader van de bouwvergunningverlening in het huidige stelsel geen uitputtend karakter heeft en waarom de vergunning dient te worden verleend indien voor het college van burgemeester en wethouders aannemelijk is geworden dat het voorgenomen bouwen aan de voorschriften zal voldoen. Indien – in een tegengestelde zienswijze – artikel 44, eerste lid, aanhef en onder a, van de Woningwet, zodanig zou worden uitgelegd dat een bouwvergunning alleen kan en moet worden verleend als vaststaat dat het bouwplan aan alle voorschriften voldoet, zou een gemeente ten volle moeten nagaan of het bouwen waarop een aanvraag betrekking heeft geheel voldoet aan die voorschriften. Dat zou een verlamende bureaucratische uitwerking op het bouwproces hebben. Dit vraagt immers een zeer intensieve beoordeling en controle en zou nagenoeg evenveel tijd vergen als het ontwerpen van het bouwplan zelf. Het zou betekenen dat op de gemeentelijke afdelingen voor het bouwtoezicht een vergelijkbare hoeveelheid menskracht beschikbaar zou moeten zijn als aan de ontwerpzijde. De bouwleges zouden in een dergelijk model ook sterk stijgen en vergelijkbaar zijn met de ontwerpkosten van een bouwplan (circa 10% van de bouwsom). Voorts zou in een dergelijk systeem niet volstaan kunnen worden met het aanleveren van gegevens en bescheiden die aannemelijk maken dat het bouwen aan het Bouwbesluit 2003 voldoet. Er zullen gegevens en bescheiden overgelegd moeten worden waarmee met zekerheid en tot op het hoogste detailniveau wordt aangetoond dat het bouwen aan het Bouwbesluit 2003 voldoet. Anders

zou in dat stelsel immers geen bouwvergunning kunnen worden verleend. Als elk kleinste detail in de bouwvergunning zou worden vastgelegd zou dat ook betekenen dat iedere ondergeschikte aanpassing tijdens de bouw zou leiden tot overtreding van het verbod om te bouwen in afwijking van de bouwvergunning. Eén en ander zou grote veranderingen teweeg brengen in het bouwvergunningenproces, welke in het licht van de beoogde vermindering van administratieve lasten hoogst onwenselijk zijn.

1.4 Verhouding bouwvergunning en bouwvoorschriften; handhavingsaspecten

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat de bouwvergunningtoets door het college van burgemeester en wethouders weliswaar noodzakelijk is en blijft maar geen garantie kan bieden dat overeenkomstig de bouwvoorschriften wordt gebouwd en dus nooit in de plaats kan treden van de eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer van het bouwen om ervoor zorg te dragen dat het ontwerp en de uitvoering ervan aan de voorschriften voldoen.

Juist waar het gaat om het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening gaat het om elementaire regels op het terrein van onder meer de veiligheid en de gezondheid waarbij niet-naleving ernstige risico's met zich mee kan brengen. Op iemand die gaat bouwen en op iemand die belast is met het beheer en het gebruik van een bestaand bouwwerk rust in mijn ogen dan ook een grote verantwoordelijkheid. Naast de veiligheid en de gezondheid van de betrokken persoon zelf gaat het immers om de veiligheid en gezondheid van de gebruikers van het bouwwerk en van personen die zich in de omgeving ervan bevinden. Het gaat met name ook om hun rechtszekerheid dat aan de voorschriften wordt voldaan. Zij moeten daarop kunnen vertrouwen.

De plicht om te voldoen aan de voorschriften van het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening dient op een goede wijze in de Woningwet te worden vastgelegd. Het wetsvoorstel voorziet daarin. De verplichting om aan die voorschriften te voldoen en te blijven voldoen dient gezien het voorgaande te prevaleren boven de bouwvergunning, indien deze onverhoopt niet in overeenstemming met die voorschriften zou zijn (waarbij als gezegd voor de vergunninghouder onevenredig nadelige gevolgen van overheidsingrijpen, met name in geval van aan de overheid toe te rekenen fouten, ertoe dienen te leiden dat van handhaving wordt afgezien dan wel dat deze gevolgen financieel worden gecompenseerd).

Het bezwaar tegen een verbod om te bouwen tenzij wordt voldaan aan de bouwvoorschriften, ondanks een verleende bouwvergunning, behoeft naar mijn mening nuancing in het licht van het voorgaande. Dit bezwaar berust mogelijk op een perceptie van de aard en reikwijdte van de toetsing aan de bouwvoorschriften, bij de bouwvergunningverlening, die aanzienlijk verder gaat dan hetgeen deze toetsing feitelijk en rechtens inhoudt (zoals hiervoor toegelicht). Om op dit punt meer duidelijkheid te scheppen en mogelijke misverstanden met betrekking tot de aard en reikwijdte van die toetsing weg te nemen wordt ingevolge onderdeel J van de bijgaande nota van wijziging in artikel 44, eerste lid, van de Woningwet het karakter van de toets aan de voorschriften van het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening verduidelijkt. In die zin dat in de weigeringsgronden van de onderdelen a en b van het eerste lid van dat artikel tot uitdrukking wordt gebracht dat de vergunning mag en moet worden geweigerd indien de aanvraag en daarbij overgelegde gegevens naar het oordeel van burgemeester en wethouders niet aannemelijk maken dat het bouwen waarop de aanvraag betrekking heeft voldoet aan de betreffende voorschriften. Tevens wordt het verbod van artikel 40 van de Woningwet om in strijd met een vergunning te bouwen opgeheven voor zover dat nodig is om te voldoen aan de bouwvoorschriften (indien

het bouwen conform de vergunning in strijd zou zijn met – met name – de bouwtechnische voorschriften van het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening). Daartoe wordt ingevolge onderdeel H, subonderdeel 3, van de nota van wijziging in artikel 40 van de Woningwet, als gewijzigd, bepaald dat het verbod om te bouwen in strijd met een bouwvergunning niet geldt voor zover het bouwen in overeenstemming met een verleende vergunning zou leiden tot overtreding van een verbod als bedoeld in artikel 1b, 7b of 120 van die wet.

Hiervoor heb ik uiteengezet dat de bouwvergunning alleen mag en moet worden geweigerd indien de aanvraag en de overgelegde gegevens naar het oordeel van het college van burgemeester en wethouders niet aanmerkelijk maken dat het bouwen aan de voorschriften zal voldoen (waarbij zij dit dienen te kunnen aantonen op basis van de aanvraag en de overgelegde gegevens). Het college geeft daarmee impliciet aan dat het in de overgelegde gegevens en bescheiden geen weigeringsgronden heeft ontdekt. Bij een eventueel handhavend optreden vormt de bouwvergunning dan ook het uitgangspunt. Als nu toch tijdens of (direct) na de bouwwerkzaamheden wordt ontdekt dat er is gebouwd in afwijking van de bouwvergunning, het Bouwbesluit 2003 of de bouwverordening, dan ontstaat voor het college in beginsel de mogelijkheid en de plicht om handhavend op te treden met gebruikmaking van het generieke handhavingsinstrumentarium, bedoeld in artikel 125 van de Gemeentewet en hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht (bestuursdwangbesluit of dwangsombesluit). Ditzelfde instrumentarium wordt ingevolge het wetsvoorstel ook direct toepasbaar indien de staat van een bestaand bouwwerk of standplaats niet voldoet aan de betreffende eisen van het Bouwbesluit 2003 of indien het gebruik daarvan in strijd is met de bouwverordening. De toepassing van bestuursdwang of de oplegging van een last onder dwangsom zijn beide zogenoemde reparatoire sancties. Ze zijn, anders dan strafrechtelijke sancties (met uitzondering van de voorlopige maatregelen op grond van de Wet op de economische delicten) niet gericht op bestraffing van de overtreder maar op beëindiging van de overtreding.

Evenals de toepassing van het aanschrijfinstrumentarium is de toepassing van bestuursdwang of de oplegging van een last onder dwangsom met (rechts)waarborgen omkleed en staan de gebruikelijke rechtsbeschermingsmiddelen open. Zo dient aan de belanghebbenden op grond van artikel 4:8 van de Awb eerst de gelegenheid te worden gegeven om hun zienswijze kenbaar te maken naar aanleiding van het voornemen van het college van burgemeester en wethouders om een besluit tot toepassing van een bestuursrechtelijke sanctie te nemen. Pas daarna zal het handhavingsbesluit genomen kunnen worden. Tegen zo'n besluit staat op grond van de Awb de mogelijkheid van bezwaar en beroep open. Ook kan ten aanzien daarvan een voorlopige voorziening worden gevraagd. In het handhavingsbesluit wordt een redelijke termijn gesteld waarbinnen de belanghebbende in de gelegenheid wordt gesteld om zelf passende maatregelen te nemen om de tenuitvoerlegging van het handhavingsbesluit te voorkomen (de zogenoemde begunstigingstermijn). In het besluit moet nauwkeurig beschreven worden welke maatregelen een belanghebbende zelf kan nemen om de overtreding op te heffen. Het handhavingsbesluit is op dit punt dus niet wezenlijk anders dan een bijzondere aanschrijving op grond van de Woningwet. Bij spoedeisende gevallen kan de begunstigingstermijn kort worden gehouden of behoeft er helemaal geen termijn te worden gegund. Alleen indien de situatie zeer spoedeisend is (bij direct gevaar of ernstige hinder) kan direct met bestuursdwang worden opgetreden. Voorwaarde is dan wel dat het besluit tot toepassing van bestuursdwang zo spoedig mogelijk nadien alsnog op schrift wordt gesteld (artikel 5:24, zesde lid, van de Awb). Een besluit tot toepassing van een bestuursrechtelijke sanctie (toepassing van bestuursdwang of oplegging van een

last onder dwangsom) is geen gebonden beschikking. Dat betekent dat altijd de vraag aan de orde moet komen of een overtreding voldoende ernstig is om daar met een sanctie tegen op te treden. Hoewel in de jurisprudentie op het terrein van onder meer de bouwregelgeving thans een beginselplicht om handhavend op te treden tegen overtredingen wordt aangenomen, dient altijd een afweging van belangen plaats te vinden. De belangen die zijn gediend bij handhaving dienen te worden afgewogen tegen de andere betrokken belangen. In bijzondere omstandigheden kan daarvan de uitkomst zijn dat afgezien kan en moet worden van een handhavend optreden, dan wel dat handhaving vergezeld moet gaan van financiële compensatie van degene die door het handhavingsbesluit onevenredig benadeeld wordt (nadeelcompensatie).

Zo is het bijvoorbeeld gebruikelijk dat illegale situaties waarin een concreet uitzicht bestaat op legalisering worden gedoogd. Een andere situatie waarin handhaving ook niet zonder meer vanzelfsprekend kan worden geacht is de situatie waarin is gebouwd overeenkomstig de bouwvergunning, maar in strijd met de voorschriften van het Bouwbesluit 2003 of de bouwverordening. Ook in die situatie komt de noodzaak van een zorgvuldige belangenafweging heel pregnant naar voren. Over de belangenafweging in die situatie wil ik het volgende opmerken. In het wetsvoorstel wordt in algemene zin uitgegaan van het versterken van de eigen verantwoordelijkheid en plicht van degene die wil bouwen dat aan de voorschriften wordt voldaan. Dat aan de voorschriften moet worden voldaan, zelfs in geval van een daarmee strijdige bouwvergunning, hangt daarnaast samen met het karakter van de bouwvergunningverlening, waar hiervoor, onder 1.3, is ingegaan. De bouwvergunning is een gebonden beschikking, die uitsluitend op basis van een aanvraag kan worden verleend. Een onvolledige of onjuiste aanvraag zal, tenzij de manco's worden ontdekt, leiden tot fouten in de bouwvergunning. Fouten in de bouwvergunning die het gevolg zijn van fouten in de aanvraag moeten er naar mijn mening niet toe leiden dat in strijd met de voorschriften kan worden gebouwd. De aanvrager is verantwoordelijk voor een juiste en volledige aanvraag en is dus ook verantwoordelijk voor fouten in die aanvraag. Als die fouten leiden tot een onjuiste bouwvergunning mag het gevolg niet zijn dat de aanvrager in strijd met de voorschriften mag bouwen. Daarbij komt dat de gemeentelijke beoordeling van een aanvraag om bouwvergunning, zoals eveneens hiervoor, onder 1.3 aangegeven, niet meer inhoudt en kan inhouden dat het aannemelijk is dat aan de voorschriften wordt voldaan. De aanvrager behoeft met de bij de aanvraag over te leggen gegevens ook niet meer dan aannemelijk te maken dat het bouwen aan de voorschriften zal voldoen. Gezien het voorgaande kan de bouwvergunning dus niet de verantwoordelijkheid en plicht van de vergunninghouder om aan de voorschriften te voldoen vervangen en opheffen, ook indien de bouwvergunning onverhoopt met de voorschriften in strijd is. Het is dus redelijk dat op de vergunninghouder de plicht tot naleving blijft rusten en dat niet-naleving van de voorschriften hem – en zijn architect of de bouwkundige die de aanvraag verzorgd heeft – kan worden toegerekend, zodat daar in beginsel met handhaving tegen kan worden opgetreden. Dit acht ik in het bijzonder van belang indien de overtreding van een voorschrift de veiligheid of de gezondheid van diegenen, die gebruik maken van een bouwwerk of daarin of in de omgeving daarvan verblijven, in het geding brengt. Naleving van de voorschriften dient juist hun belang en rechtszekerheid. Er kunnen zich echter bijzondere omstandigheden voordoen waardoor van handhaving wordt afgezien dan wel waardoor handhaving vergezeld gaat van nadeelcompensatie voor de vergunninghouder als bedoeld in artikel 3:4, tweede lid, van de Awb. Voor de beoordeling van dergelijke omstandigheden – in een situatie waarin is gebouwd conform een verleende bouwvergunning maar in strijd met de voorschriften van het Bouwbesluit 2003 of de bouwverordening – kan in het kader van deze nota naar aanleiding van het

verslag uiteraard geen receptuur worden gegeven. En hoewel zich in de casuïstiek altijd bijzondere omstandigheden kunnen voordoen die kunnen leiden tot andere afwegingen wil ik hierna in algemene zin toch een aantal factoren belichten die van belang kunnen zijn bij het beantwoorden van de vraag of er zich een bijzondere situatie voordoet die noodzaakt tot het afzien van handhaving dan wel, indien toch tot handhaving wordt overgegaan, tot het verstrekken van nadeelcompensatie aan de vergunninghouder.

Een belangrijke factor is de mate waarin een gemeente het verlenen van een foutieve bouwvergunning kan worden verweten. Die verwijtbaarheid is evident indien ondanks een volledige en juiste aanvraag om bouwvergunning, door de gemeente fouten zijn gemaakt, bijvoorbeeld door het aan de bouwvergunning verbinden van voorwaarden die tot een met de bouwregelgeving strijdige uitvoering van het bouwplan verplichten. Echter ook in de situatie dat hele evidente en kenbare gebreken in een aanvraag om bouwvergunning niet door de gemeente zijn opgemerkt kan de gemeente mogelijk een verwijt worden gemaakt waardoor afgezien zou moeten worden van handhaving dan wel waardoor handhaving vergezeld zou moeten gaan van gehele of gedeeltelijke nadeelcompensatie.

Er bestaat evenwel ook schade die binnen het normale maatschappelijke risico valt van degene die bouwt dan wel eigenaar of beheerder van een bouwwerk is. Dit wordt mede bepaald door hetgeen ik hiervoor opmerkte omtrent het verband tussen fouten in de aanvraag en fouten in de bouwvergunning en omtrent de beperkte betekenis van de bouwvergunningstoets. Zoals dat ook vandaag de dag uit de Woningwet voortvloeit, dienen alle bestaande bouwwerken en standplaatsen tenminste te voldoen aan de betreffende voorschriften voor bestaande bouwwerken en standplaatsen van het Bouwbesluit 2003. Het valt naar mijn oordeel binnen het normale maatschappelijke risico van de eigenaar of beheerder van een bouwwerk of standplaats dat aan deze minimale kwaliteitseisen wordt voldaan en dat, als dat niet het geval is, de kosten van het treffen van voorzieningen waardoor alsnog wordt voldaan aan die eisen voor diens rekening komen. Dit geldt ook voor nieuwbouw als dat niet aan de voorschriften voor bestaande bouw voldoet. Ook in dat geval komen de kosten van het treffen van voorzieningen voor rekening van de vergunninghouder.

Het bouwen moet evenwel voldoen aan de voorschriften voor nieuwbouw van het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening. Indien er wordt gebouwd conform de bouwvergunning maar in strijd met deze nieuwbouweisen, is van bijzonder belang in hoeverre dit de vergunninghouder zelf, dan wel de gemeente, kan worden aangerekend. Ook zijn de hoedanigheid van de aanvrager en de aard en omvang van het bouwplan van belang. Indien een particulier bij een complex bouwplan onvoldoende expertise heeft ingehuurd waardoor gebreken in de aanvraag en in de op basis daarvan verleende bouwvergunning zijn terechtgekomen, kan zulks aan hem worden toegerekend en vallen de gevolgen ervan binnen zijn risicosfeer. Bij kleinschaliger of eenvoudiger bouwplannen waarbij het gebruikelijker is dat burgers zelf aanvragen om bouwvergunning indien kan dit anders liggen, hoewel ook hier van de aanvrager verwacht mag worden dat deze voldoende deskundigheid bezit of inzet bij het indienen van de aanvraag en het uitvoeren van het bouwplan. Verder mag in redelijkheid van professionele ondernemers, zoals architecten en aannemers, die een aanvraag om bouwvergunning verzorgen, en van professionele bouwers die een bouwplan uitvoeren verwacht worden dat deze garant staan voor het voldoen aan de voorschriften. Het huidige stelsel waarin op basis van met de bouwregelgeving strijdige bouwvergunningen gebouwd kan worden in strijd met die regelgeving (omdat er in die gevallen, bij het ontbreken van een regeling van de verhouding tussen de bouwvoorschriften en de bouwvergunning, in de jurisprudentie van wordt uitge-

gaan dat de bouwvergunning prevaleert boven de bouwvoorschriften) komt met het wetsvoorstel dus aan zijn eind.

Zoals ik reeds heb opgemerkt kan niet een volledige handreiking worden gegeven voor situaties waarin er fouten in de bouwvergunning zijn geslopen en er gebouwd is in strijd met de voorschriften. Ik ben wel van mening dat het generieke handhavingsinstrumentarium van de Gemeentewet en de Awb afdoende waarborgen biedt voor de vergunninghouder en dat het op een meer directe wijze, geheel conform de Awb, handhaafbaar maken van voorschriften uit het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening niet zal leiden tot een aantasting van de rechtszekerheid of de rechtsbeschermingsmogelijkheden van de vergunninghouders maar juist het belang van de bescherming en rechtszekerheid (met name van derden) dient. Dat laatste was nu ook de aanleiding tot het wetsvoorstel. Ook denk ik dat evident onrechtvaardige uitkomsten dankzij de afwegingsruimte die eigen is aan het gebruik van handhavingmiddelen en de toepassing van nadeelcompensatie in voldoende mate zijn uitgesloten.

1.5 Resumé

Met de hiervoor gegeven nadere uitleg en toelichting hoop ik in voldoende mate te zijn ingegaan op de eerdergenoemde kritiek van de leden van de fractie van de PvdA ten aanzien van de versterking van de eigen verantwoordelijkheid voor de naleving van de bouwvoorschriften en ten aanzien van de verminderde rechtszekerheid van de bouwvergunning. Resumerend: het algemene bestuursrecht, zoals met name neergelegd in de Awb, biedt zodanige waarborgen dat het bijzondere aanschrijf-instrumentarium van de Woningwet overbodig is geworden en zelfs de naleving en handhaving belemmert, met alle gevolgen van dien. Om die redenen dient dat instrumentarium te vervallen. Dat de voorschriften van kracht blijven naast en ook in afwijking van een verleende bouwvergunning hangt samen met het niet uitputtende karakter van de bouwvergunningstoets en het belang (met name van burgers die gebruik maken van een bouwwerk of daarin of in de omgeving ervan verblijven) dat de initiatiefnemer aan de voorschriften voldoet en daarvoor verantwoordelijk is. Voor de vergunninghouder onevenredig nadelige gevolgen van handhaving kunnen er daarbij toe leiden dat van handhaving wordt afgezien dan wel dat deze gevolgen leiden tot een gehele of gedeeltelijke schadeloosstelling (nadeelcompensatie), met name in geval van aan de overheid toe te rekenen fouten. Verder zal het wetsvoorstel in de praktijk, ondanks de juridische verduidelijkingen en scherpere scheidingslijnen, in de meeste gevallen niet tot grote veranderingen leiden maar vooral leiden tot een beter besef van ieders verantwoordelijkheid en rol bij de uitvoering, naleving en handhaving van de bouwregelgeving. In gevallen waarin sprake is van niet-naleving zal het wetsvoorstel in ieder geval leiden tot betere mogelijkheden tot handhaving.

1.6 Zorgplicht

De leden van de fractie van de PvdA hebben voorts geconstateerd dat de zorgplichtbepaling, zoals neergelegd in het voorgestelde artikel 1a, strijdig is met het *lex certa*-beginsel. Met name omdat overtreding van de zorgplicht strafbaar wordt gesteld en uit het genoemde beginsel volgt dat een strafbepaling zélf de strafbare gedraging zo duidelijk en objectief mogelijk omschrijft.

Hieromtrent merk ik het volgende op. In artikel 16 van de Grondwet en artikel 1, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht is bepaald dat geen feit strafbaar is dan uit kracht van een daaraan voorafgegane wettelijke strafbepaling. De voorgestelde zorgplicht voldoet formeelrechtelijk aan deze bepalingen. Materieelrechtelijk gezien leiden de aard en formulering

van de zorgplicht onvermijdelijk tot enige spanning met het beginsel dat in de strafbepaling zelf het strafbare feit zo duidelijk en objectief mogelijk wordt omschreven.

Hoewel de zorgplichtbepaling vanwege het «vangnet» karakter ervan een open en vage norm inhoudt is er daarom naar gestreefd om de werking ervan te concretiseren en te beperken tot het zorgdragen dat geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat dan wel voortduurt. Daarnaast is er naar gestreefd om de werking ervan zo veel mogelijk te objectiveren aan de hand van datzelfde gevaarscriterium. In het algemeen zal immers in redelijke mate objectief, op basis van het oordeel van deskundigen, kunnen worden vastgesteld of een bepaald gevaar zich voordoet of kan voordoen en daarnaast, welke maatregelen geschikt zijn om het ontstaan van dat gevaar te voorkomen dan wel aan dat gevaar een eind te maken. De voorgestelde zorgplichtbepaling vervangt daarnaast de in de artikelen 14, 17 en 18 van de Woningwet opgenomen bevoegdheid om «uit anderen hoofde» aan te schrijven tot het treffen van noodzakelijke voorzieningen. Ten opzichte van de in die artikelen bedoelde bevoegdheid is de reikwijdte van de zorgplichtbepaling nader geconcretiseerd en geclausuleerd. Bovendien geldt ook ten aanzien van de zorgplicht dat in het kader van de bestuursrechtelijke handhaving ervan in beginsel eerst de mogelijkheid moet worden geboden om zelf de nodige maatregelen te treffen alvorens van overheidswege wordt ingegrepen.

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel heeft het Openbaar Ministerie aangegeven een strafrechtelijke sanctionering van overtreding van de zorgplicht bruikbaar en wenselijk te achten.

Voorts is van belang dat het kabinet – met inachtneming van bepaalde randvoorwaarden – voorstander is van het in de wetgeving opnemen van zorgplichten. In de bij de brief van de Minister van Justitie over «Rechtsstaat en rechtsorde» gevoegde nota «Bruikbare rechtsorde» (Kamerstukken II 2003/2004, 29 279, nr. 9) is de zorgplicht aangereikt als alternatief reguleringsmodel. In de nota wordt opgemerkt dat een zorgplicht veelal wordt gehanteerd als vangnetbepaling, maar nadrukkelijk ook kan dienen als middel om het aantal gedetailleerde regels te beperken. De thans voorgestelde zorgplicht heeft een vangnetkarakter maar biedt tevens het perspectief dat mogelijk in de toekomst voorkomen kan worden dat gedetailleerde regels aan het Bouwbesluit 2003 toegevoegd zouden moeten worden. Tevens kan de zorgplicht aanleiding zijn om op onderdelen dergelijke voorschriften te laten vervallen.

Uit de rechtspraak en jurisprudentie blijkt overigens dat er wel degelijk sprake is van strafrechtelijke handhaving in geval van overtreding van zorgplichtbepalingen. In het advies van de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer: «Zorgplichtbepalingen uit de Wet milieubeheer: meer dan een symbool; Advies over de toepassing van de artikelen 1.1a en 10.3 van de Wet milieubeheer, mede gezien in relatie tot de toepassing van zorgplichten in andere milieuregelgeving» (april 2001; ECWM 2001/2) wordt gewezen op de toepassing van zorgplichten in de strafrechtelijke handhaving: «Het is opmerkelijk om te zien dat waar men in de bestuursrechtelijke praktijk vermoedt dat de bestuursrechter vanuit rechtsstatelijke optiek bezwaren heeft tegen de toepassing van zorgplichten door het bestuur, de strafrechter deze in elk geval veel minder ziet. De Hoge Raad lijkt zelfs geen enkel probleem te hebben met de strafrechtelijke handhaving van zorgplichten, terwijl men traditioneel juist bij het strafrecht een zwaardere toets aan rechtsstatelijke eisen zou verwachten.» (blz. 6). De geconstateerde ervaringen in de strafrechtelijke praktijk wijzen er dan ook niet op dat de zorgplicht strijdig zou zijn met het lex certa-beginsel.

2. Vereenvoudiging van het aanschrijfinstrumentarium

De leden van de fractie van het CDA hebben zich erover verbaasd dat op grond van het voorgestelde artikel 13 van de Woningwet 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. Deze leden hebben gevraagd waarom het college deze bevoegdheid moet hebben en wat de consequenties hiervan kunnen zijn.

Ik antwoord hierop als volgt. Zoals ook reeds in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel is opgemerkt (Kamerstukken II 2003/2004, 29 392, nr. 3, (blz. 5)) gaat de voorgestelde vereenvoudiging van het aanschrijfinstrumentarium – enkele versoeringen daargelaten – niet ten koste van wezenlijke gemeentelijke bevoegdheden of waarborgen voor de burger. De bevoegdheid die in artikel 13 wordt voorgesteld, is dan ook niet nieuw. Een identieke bevoegdheid is in de Woningwet opgenomen in het eerste lid van de artikelen 14, 17 en 18. Op grond daarvan kan het college ten aanzien van bestaande woningen, andere gebouwen en overige bouwwerken aanschrijven tot het treffen van (aanvullende) voorzieningen wegens strijd met de nieuwbouweisen uit het Bouwbesluit 2003. De voorwaarde die krachtens de genoemde artikelen geldt is dat het moet gaan om noodzakelijke voorzieningen. Met het vervallen van dit aanschrijfinstrument zou ook deze bevoegdheid komen te vervallen. Om die reden wordt deze vervangen door een daartoe strekkend besluit van het college van burgemeester en wethouders. In dat besluit dient het bestaan van de noodzaak dat het betreffende bouwwerk aan bepaalde eisen op (ten hoogste) nieuwbouwniveau moet voldoen afdoende te worden gemotiveerd.

De reden voor deze al sinds de invoering van het Bouwbesluit bestaande bevoegdheid hangt samen met het feit dat het Bouwbesluit (2003) voor een twaalftal gebruiksfuncties een minimaal kwaliteitsniveau in generieke zin voorschrijft. Het kwaliteitsniveau dat op deze wijze voor bestaande bouwwerken is voorgeschreven zal in de regel toereikend zijn. Er kunnen zich echter omstandigheden voordoen waarbij er een noodzaak bestaat dat er een of meer aanvullende voorzieningen worden aangebracht om de kwaliteit op onderdelen van een bouwwerk op een hoger niveau te brengen. Te denken valt bijvoorbeeld aan een situatie waarbij zich een combinatie van factoren voordoet waardoor de veiligheid toch in het geding komt. Te denken valt bijvoorbeeld aan een bijeenkomstgebouw met een hoge bezettingsgraad in combinatie met sfeerverlichting, alcoholconsumptie, een specifieke onoverzichtelijke gebouwindeling en bezigheden van de bezoekers, die er gezamenlijk toe leiden dat er in aanvulling op de minimeisen uit het Bouwbesluit 2003 een of meer extra voorzieningen nodig zijn. Zo'n aanvullende voorziening kan dan bijvoorbeeld zijn dat een bestaande vluchtingang wordt verbreed of dat een extra vluchtingang wordt gecreëerd. In dat geval kan het college, mits de noodzaak hiervan voor het specifieke geval deugdelijk wordt gemotiveerd, de eigenaar van het gebouw de verplichting opleggen om dergelijke aanvullende voorzieningen aan te brengen, teneinde het kwaliteitsniveau van het gebouw op een hoger niveau te brengen dan het minimumniveau zoals dat voor bestaande bijeenkomstgebouwen in het Bouwbesluit 2003 is vastgelegd. Het nieuwbouwniveau uit het Bouwbesluit 2003 is het maximumniveau waarop het college extra voorzieningen kan eisen. Het opleggen van een dergelijke verplichting is een besluit in de zin van de Awb waartegen de gebruikelijke rechtsbeschermingmogelijkheden van bezwaar en beroep open staan en waaromtrent belanghebbenden vooraf eventuele zienswijzen kenbaar kunnen maken.

Zoals ook al in de memorie van toelichting is gesteld is het nadrukkelijk

niet de bedoeling dat het gebruik van de betreffende bevoegdheid leidt tot een stelselmatige praktijk waarin gemeenten voor bepaalde categorieën gebouwen generiek hogere eisen gaan stellen. Indien zou blijken dat gemeenten op grote schaal ten aanzien van bepaalde categorieën gebouwen gebruik willen maken van de bevoegdheid omdat men meent dat het door het Bouwbesluit 2003 voorgeschreven minimumniveau de veiligheid niet voldoende garandeert, ligt het in de eerste plaats op mijn weg om te bezien in hoeverre het Bouwbesluit 2003 aangepast moet worden opdat het generiek voorgeschreven kwaliteitsniveau wordt verhoogd.

De leden van de fractie van het CDA hebben voorts opgemerkt dat indien bouwwerken niet voldoen aan de bouwvergunning of indien bouwvergunningsvrije bouwwerken niet voldoen aan de welstands-criteria, het college van burgemeester en wethouders niet meer de eigenaar hoeft aan te schrijven, maar dat er direct kan worden overgegaan tot handelen. Deze leden hebben gevraagd wat dit in de praktijk betekent en of er voldoende mogelijkheden voor de eigenaar overblijven om zelf actie te ondernemen of in beroep te gaan voordat het college van burgemeester en wethouders overgaat tot handhaving. Deze vraag hangt gedeeltelijk samen met de opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA waarop hiervoor, onder 1.4 (Verhouding bouwvergunning en bouwvoorschriften; handhavingsaspecten) is ingegaan en waar is aangegeven dat het schrappen van het aanschrijfinstrumentarium niet ten koste gaat van de rechtszekerheid van en de waarborgen voor de vergunninghouder maar juist de rechtszekerheid en de veiligheid van burgers dient. Ik verwijs naar hetgeen op die plaats is opgemerkt en wil daar nog het volgende aan toevoegen. Allereerst is van belang dat in geval van een overtreding niet direct feitelijk kan worden ingegrepen door de overheid (tenzij sprake is van een spoedeisend belang) maar dat aan het vaststellen en uitvoeren van een handhavingsbesluit op grond van de Awb een voorbereidingsprocedure vooraf gaat. Indien een bouwwerk is gebouwd in afwijking van de bouwvergunning betekent dat een overtreding van artikel 40, eerste lid, van de Woningwet, waartegen ook nu al zonder verdere aanschrijving met het voorbereiden, nemen en uitvoeren van een handhavingsbesluit kan worden opgetreden. Ingevolge het wetsvoorstel wordt dat niet anders, tenzij het bouwen in strijd met de bouwvergunning heeft plaatsgehad juist teneinde te voldoen aan de voorschriften van het Bouwbesluit 2003 of de bouwverordening; in dat geval is voortaan geen sprake meer van een overtreding. Omdat deze voorschriften prevaleren in geval van strijd met een bouwvergunning geldt in dat geval het verbod om te bouwen in strijd met de bouwvergunning niet (zie artikel I, onderdeel M, van het wetsvoorstel, als gewijzigd ingevolge onderdeel H, subonderdeel 3, van de bij deze nota behorende nota van wijziging).

Wat betreft de welstandseis voor bestaande bouwwerken en standplaatsen heb ik er, mede naar aanleiding van de kritiek van de leden van de fractie van de PvdA op dit punt, ervoor gekozen om geen verandering te brengen in de bestaande systematiek. Er blijft dus sprake van een nader besluit van burgemeester en wethouders, waarin concreet wordt aangegeven welke maatregelen moeten worden getroffen om aan de welstandseis te voldoen, alvorens tot het voorbereiden, nemen en uitvoeren van een handhavingsbesluit kan worden overgegaan (indien aan het eerdere besluit geen gevolg wordt gegeven). Hierna, bij het antwoord op de vragen en kritiek terzake van de leden van de fractie van de PvdA, zal ik nader ingaan op de argumenten voor deze keuze en op de wijze waarop een en ander in de (gewijzigde) Woningwet wordt verwerkt.

De leden van de fractie van het CDA hebben voorts opgemerkt dat in de memorie van toelichting is aangegeven dat artikel 14, tweede lid, slechts

tekstueel is gewijzigd. Zij vragen evenwel of de nieuwe formulering van artikel 14 niet verder gaat dan de oude formulering en of het college van burgemeester en wethouders meer bevoegdheden krijgt. Zij hebben gevraagd om een (verdere) toelichting op de wijziging.

Ik merk hierover het volgende op. Het nieuwe artikel 14 vervangt het huidige artikel 16a dat aan de Woningwet is toegevoegd op grond van de Wet Victor (Stb. 2002, 348). Het tweede lid van artikel 16a behoeft aanpassing ten gevolge van het vervallen van het aanschrijfinstrumentarium en het geheel conform de Awb gaan handhaven van het Bouwbesluit 2003. Daardoor kan het tweede lid, onderdeel b, van artikel 16a vervallen. Voorts wordt ingevolge het wetsvoorstel de tekst van de onderdelen a en c van het tweede lid samengevoegd en vereenvoudigd. Er is geen inhoudelijke wijziging beoogd. Teneinde mogelijke onduidelijkheden op dit punt te voorkomen worden in de bijgaande nota van wijziging enkele wijzigingen in artikel 14 aangebracht (onderdeel G), waardoor nauwer wordt aangesloten bij de tekst van artikel 16a, tweede lid, van de Woningwet.

3. Verbod om te bouwen in strijd met de voorschriften

De leden van de fractie van het CDA hebben gevraagd op welke wijze afstemming plaatsvindt tussen de bouwvergunning en de gebruiksvergunning. Het antwoord is als volgt. Voor het verlenen van een gebruiksvergunning vormt de bouwtechnische staat van een bestaand bouwwerk het uitgangspunt. Voor een bouwwerk dat nog niet is voltooid vormt de staat van het bouwwerk zoals dat uit de betreffende bouwvergunning voortvloeit het uitgangspunt. Mocht een gebruiksvergunning worden gevraagd voor een bouwwerk waarvoor nog geen bouwvergunning is verleend, dan volgt uit de Modelbouwverordening van de VNG, welke in het merendeel van de gemeenten ongewijzigd is overgenomen, dat de beslissing op de aanvraag om gebruiksvergunning wordt aangehouden totdat de bouwvergunning is verleend. De staat van het bouwwerk waar bij de bouwvergunningaanvraag en -verlening van wordt uitgegaan wordt vervolgens gehanteerd als uitgangspunt voor de daaropvolgende verlening van de gebruiksvergunning.

In het kader van de verlening van een gebruiksvergunning dient de bouwtechnische staat van het bouwwerk te worden beoordeeld in samenhang met de aard en de intensiteit van het voorgenomen gebruik. Indien in een concreet geval de situatie niet blijkt te voldoen aan het noodzakelijk geachte veiligheidsniveau zal gezocht moeten worden naar een maatoplossing. In eerste instantie zal daarbij gezocht moeten worden naar een combinatie van mogelijke inrichtingstechnische en gebruiksbeperkende maatregelen, die met de gebruiksvergunning kan worden voorgescreven, waardoor alsnog een adequaat veiligheidsniveau kan worden bereikt. Indien ook bouwtechnische ingrepen noodzakelijk worden geacht kan dat thans via het aanschrijfinstrumentarium van de Woningwet worden afgedwongen. Het voorliggende wetsvoorstel brengt op dit punt geen principiële wijziging met zich mee. Indien de staat van een bestaand bouwwerk niet aan de in het Bouwbesluit 2003 opgenomen eisen voor bestaande bouw voldoet, kan het treffen van de benodigde voorzieningen met toepassing van bestuursdwang of de oplegging van een last onder dwangsom worden afgedwongen. Indien aanvullende voorzieningen noodzakelijk worden geacht kan daartoe op grond van het voorgestelde artikel 13 een verplichting worden opgelegd, waarvan de naleving eveneens met een handhavingsbesluit gericht op toepassing van bestuursdwang of oplegging van een last onder dwangsom kan worden afgedwongen. Uit de Modelbouwverordening volgt tevens dat de beslissing op de aanvraag om gebruiksvergunning wordt aangehouden tot de hierboven bedoelde vereiste bouwkundige voorzieningen zijn aangebracht.

De leden van de fractie van het CDA hebben vervolgens gevraagd of er gemeenten zijn die niet beschikken over een geldige bouwverordening of welstandsnota, wat dit betekent voor de bouwvergunningen die in die gemeenten zijn afgegeven en wat de regering hier thans en na de wetswijziging aan kan doen.

Ik merk hieromtrent het volgende op. Ingevolge artikel 8 van de Woningwet stelt de gemeenteraad een bouwverordening vast die de in het tweede tot en met zesde lid van dat artikel bedoelde voorschriften bevat (waarvan sommige facultatief zijn, zoals de stedenbouwkundige voorschriften). Hoewel er ten aanzien van veel onderwerpen inhoudelijk een bepaalde mate van beleidsruimte voor de gemeenteraad bestaat om invulling te geven aan de betreffende voorschriften, bevat artikel 8 van de Woningwet ook de nodige kaders en inperkingen. In het kader van het toezicht op de uitvoering en handhaving van de Woningwet door de gemeenten (tweedelijnstoezicht) beziet het Inspectoraat-Generaal VROM onder meer of de door de gemeenteraad vastgestelde bouwverordening voldoet aan de in artikel 8 van die wet gestelde vereisten en of de bouwverordening tijdig is geactualiseerd naar aanleiding van wijzigingen in de Woningwet of het Bouwbesluit 2003. Doorgaans blijkt dat gemeenten waar sprake is van achterstanden in de actualisering of aanpassing van hun bouwverordening, na overleg met het Inspectoraat-Generaal VROM er alsnog binnen redelijke tijd voor zorgdragen dat de bouwverordening aan de vereisten voldoet. Dit is mede te danken aan de wijzigingen van de Modelbouwverordening die de VNG aan haar leden verstrekt en die veelal onverkort door gemeenten worden overgenomen. Het beeld is thans dat de bouwverordeningen in de gemeenten actueel zijn en aan de vereisten voldoen. Met het voorliggende wetsvoorstel worden geen wijzigingen aangebracht in mogelijkheden om gemeenten te bewegen hun bouwverordeningen te actualiseren. Bestuurlijk overleg en een eventueel geïntensiveerd tweedelijnstoezicht blijven hiervoor het instrumentarium.

Wat de welstandsnota betreft, merk ik het volgende op. Artikel VII, tweede lid, van de wet van 18 oktober 2001 tot wijziging van de Woningwet naar aanleiding van enerzijds de evaluatie van die wet en anderzijds het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (bouwvergunning-procedure en welstandstoezicht) welke op 1 januari 2003 in werking trad (Stb. 2001, 518), bepaalt dat welstandsnota's uiterlijk op 1 juli 2004 bekend moeten zijn gemaakt. De Woningwet voorziet niet in sancties indien gemeenten deze niet of niet tijdig bekendmaken. Het niet bekendmaken van een welstandsnota zou overigens een bewuste keuze kunnen zijn van de gemeenteraad. Ingevolge artikel 12, tweede lid, van de Woningwet kan de gemeenteraad immers besluiten dat voor het gebied waar het bouwwerk wordt gebouwd geen redelijke eisen van welstand gelden. In principe kan dat ook voor het gehele gemeentelijke grondgebied gelden. In zo'n geval is het evident dat geen welstandsnota behoeft te worden bekendgemaakt. Ook kan de gemeenteraad besluiten dat voor de betreffende categorie bouwwerken geen redelijke eisen van welstand gelden. Het gevolg van het (nog) niet bekend zijn gemaakt van een welstandsnota is dat aanvragen om bouwvergunning niet getoetst kunnen worden aan redelijke eisen van welstand. Ook bestaat er zonder welstandsnota geen mogelijkheid voor het aanschrijven wegens het in ernstige mate in strijd zijn met redelijke eisen van welstand als bedoeld in artikel 19 van de Woningwet. Het Inspectoraat-Generaal VROM zal er in het kader van de inspectieonderzoeken bij gemeenten op toezien of welstandsnota's zijn bekendgemaakt en, zo dit niet het geval is, of hier een besluit van de gemeenteraad aan ten grondslag ligt om geen welstandstoezicht uit te oefenen. Inmiddels is overigens gebleken dat het merendeel van de gemeenten tijdig een welstandsnota bekend heeft gemaakt.

Als gevolg van de voorgestelde wijziging van artikel 12 van de Woningwet wordt verder verduidelijkt dat ook bouwvergunningsvrije bouwwerken moeten voldoen aan de welstandseisen voor bestaande bouwwerken (momenteel volgt dat uit artikel 19 van de Woningwet). Mede naar aanleiding van de kritiek van de leden van de fractie van de PvdA op dit punt, waarop ik later nog terugkom, heb ik ervoor gekozen geen verandering te brengen in de bestaande, indirecte handhavingsmethodiek. Met dien verstande dat in plaats van een aanschrijvingsbesluit een besluit op grond van een in onderdeel G van de nota van wijziging nieuw voorgesteld artikel 13a vereist is alvorens tot een handhavingsbesluit op grond van de Awb kan worden gekomen. De leden van de fractie van het CDA hebben gevraagd wat dit betekent voor deze bouwwerken voor zover deze hier niet aan voldoen maar inmiddels wel gerealiseerd zijn. Deze leden hebben tevens gevraagd hoe wordt omgegaan met de bestaande bouwwerken die door aanpassing van de welstandscriteria niet meer voldoen en hoe wordt omgegaan met de mogelijkheid dat een andere deskundige zegt dat een bouwwerk wel voldoet aan de welstandscriteria.

Ik merk hierover het volgende op. De systematiek van het welstandstoezicht kent twee beschermingsniveaus. Ten aanzien van nieuw te bouwen bouwwerken waarvoor bouwvergunning is vereist (met uitzondering van tijdelijke bouwwerken) mogen het uiterlijk en de plaatsing ervan niet in strijd zijn met redelijke eisen van welstand. Dit wordt in het kader van de bouwvergunningverlening beoordeeld aan de hand van de in de welstandsnota opgenomen criteria. Daarnaast mag het uiterlijk van bestaande bouwwerken, inclusief bouwvergunningsvrije bouwwerken, niet in ernstige mate in strijd zijn met redelijke eisen van welstand, eveneens beoordeeld aan de hand van de welstandscriteria. De handhaving van deze welstandseis vindt thans plaats door middel van de aanschrijf-bevoegdheid van artikel 19 van de Woningwet. Het moet hier gaan om heel evidente gevallen waarin het uiterlijk van een bouwwerk excessief in strijd is met deze eisen. Met uitzondering van tijdelijke bouwwerken gaat dit voor alle bestaande bouwwerken en standplaatsen gelden. Met het voorliggende wetsvoorstel blijft deze systematiek verder ongewijzigd. Voor bouwvergunningsvrije bouwwerken die niet voldoen aan het welstandsvereiste brengt het voorliggende wetsvoorstel daarom geen relevante wijziging met zich mee. Een bouwvergunningsvrij bouwwerk dat niet voldoet aan dat vereiste (in geval van in ernstige mate strijd met redelijke eisen van welstand) maar dat inmiddels wel is gerealiseerd, is in beginsel in strijd met artikel 12, eerste lid, van de Woningwet. Op die grond kan een besluit op grond van het voorgestelde artikel 13a van die wet worden genomen en kan niet-naleving van dat besluit worden gevolgd door een handhavingsbesluit.

Wat bestaande bouwwerken en wijziging van de welstandseisen betreft kan het overigens niet zo zijn dat door een eenvoudige aanscherping van criteria in een welstandsnota hele categorieën van bouwwerken plotseling in ernstige mate in strijd geraken met redelijke eisen van welstand. Evident bij het repressieve welstandscriterium is dat er geen eerbiediging plaatsvindt van bestaande situaties. Het instrument is immers juist ingevoerd met het oog op bestaande situaties die in ernstige mate in strijd zijn met redelijke eisen van welstand. Bij de eerdergenoemde wijziging van de Woningwet (Stb. 2001, 518) is benadrukt dat het bij dit repressieve welstandsvereiste met name gaat om het bestrijden van excessen. Het moet echt gaan om heel lelijke bouwwerken waarvan ook een leek kan begrijpen dat deze de omgeving in zodanig ernstige mate verstoren dat een optreden van overheidswege gerechtvaardigd is. Het voorgaande betekent wel dat een uitermate terughoudende toepassing op zijn plaats is.

Ten aanzien van het geval dat een andere deskundige zegt dat een bouwwerk wel voldoet aan de welstandscriteria, merk ik in de eerste plaats op dat het niet door deskundigen wordt bepaald of een bouwwerk al dan niet voldoet aan het welstandsvereiste. Met de eerdergenoemde wet tot wijziging van de Woningwet (Stb. 2001, 518) is nadrukkelijk beoogd het democratische en maatschappelijke gehalte van het welstandstoezicht te vergroten. Het zijn dan ook niet langer primair de welstandscommissies met onafhankelijke deskundigen die bepalen wanneer een bouwwerk al dan niet voldoet aan redelijke eisen van welstand. De gemeenteraad geeft in de welstandsnota aan welke criteria gelden in het kader van de welstandseisen. De raad is dus inhoudelijk verantwoordelijk voor het te voeren welstandsbeleid in de gemeente. De Woningwet schrijft in artikel 48, eerste lid, alleen nog voor dat het college een aanvraag om reguliere bouwvergunning voor advies voorlegt aan een onafhankelijke commissie, dan wel aan een stadsbouwmeester. Bij een lichte bouwvergunning is het vragen van een advies niet vereist. De commissie (die als gevolg van de eerdergenoemde wijziging van de Woningwet overigens niet meer uit deskundigen hoeft te bestaan) dan wel de stadsbouwmeester (die blijkens artikel 1, onderdeel s, van de Woningwet nog wel als deskundige moet kunnen worden aangemerkt) geeft slechts een advies. Het college geeft, mede op basis van dat advies, het welstandsoordeel op grond waarvan de bouwvergunning al dan niet wordt verleend. Het feit dat een andere deskundige meent dat een bouwwerk wel voldoet aan redelijke eisen van welstand is dus niet van belang.

In het kader van een goede motivering van een besluit kunnen opvattingen van derden mogelijk wel een rol spelen. Hoewel een deskundige zijn opvatting wellicht overtuigender kan motiveren is het daarbij zoals aangegeven op zichzelf niet relevant of die andere opvatting afkomstig is van een deskundige of een leek. Het vereiste van een draagkrachtige motivering brengt met zich mee dat het college van burgemeester en wethouders bij zijn besluitvorming aangeeft waarom het meent dat een bouwvergunning moet worden geweigerd wegens strijd met redelijke eisen van welstand of waarom ten aanzien van een bestaand bouwwerk voorzieningen getroffen moeten worden wegens in ernstige mate strijd met redelijke eisen van welstand. In het bijzonder in de bezwaarfase van een besluit kan het nodig blijken dat het college naar aanleiding van in bezwaar overgelegde andere opvattingen van belanghebbenden de gronden van het besluit nader aanvult of herziet.

De leden van de fractie van het CDA hebben opgemerkt dat het volgens artikel 40, eerste lid, van de Woningwet in de toekomst verboden is een bouwwerk in stand te laten indien het in strijd met de bouwvergunning is gerealiseerd maar dat voor sloop ook een vergunning nodig is. Zij hebben gevraagd hoe deze eisen zich tot elkaar verhouden.

Ik kan hierop antwoorden dat de Modelbouwverordening een regeling bevat die inhoudt dat geen sloopvergunning is vereist voor het slopen ingevolge een aanschrijving. Ingevolge het wetsvoorstel vervalt de aanschrijving en zou in de bouwverordening bepaald moeten worden dat geen sloopvergunning is vereist voor het slopen ingevolge een handhavingsbesluit. Ik ga er van uit dat de VNG haar Modelbouwverordening en gemeenten, in navolging daarvan, de bouwverordening in deze zin aan het wetsvoorstel en het vervallen van het aanschrijfinstrumentarium zullen aanpassen.

De leden van de fractie van het CDA hebben tenslotte gevraagd in hoeverre de bouwvergunning kan of moet worden aangepast, indien tijdens de bouw fouten worden gemaakt of al dan niet met opzet afgevoerd wordt van de aanvraag waarop de bouwvergunning is afgegeven. Zij vroegen verder of dit altijd betekent dat een aangepaste bouwvergun-

ning op revisietekeningen en dergelijke moet worden aangevraagd en afgegeven.

Naar aanleiding van deze vraag wijs ik op de hoofdregel van artikel 40, eerste lid, van de Woningwet, op grond waarvan het verboden is om te bouwen zonder of in afwijking van een bouwvergunning. Indien tijdens de bouw wordt afgeweken van de verleende bouwvergunning wordt gehandeld in strijd met deze verbodsbepaling en kan er in beginsel handhavend worden opgetreden. In dat verband zal altijd eerst gezien moeten worden of legalisering mogelijk is. Indien de afwijkingen of fouten die zijn gemaakt tijdens de bouw ertoe leiden dat het bouwwerk niet voldoet aan de voorschriften en er derhalve geen legalisering kan plaatsvinden, dient er in beginsel handhavend te worden opgetreden, zoals hiervoor is uiteengezet. Toch kunnen er ook in zo'n situatie nog bijzondere omstandigheden zijn op grond waarvan van een handhavend optreden wordt afgezien dan wel, indien toch wordt gehandhaafd, nadeelcompensatie wordt verstrekt. Het voorliggende wetsvoorstel brengt hierin geen verandering.

Wat ook niet wijzigt is de hedendaagse praktijk dat op technisch detailniveau tijdens de bouw nog veelvuldig keuzen worden gemaakt en aanpassingen worden verricht. Dit is niet te vermijden en evident aan het complexe bouwproces. Veelal betreft het hier onderdelen van een bouwplan waarvan de gegevens en bescheiden op grond van het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning (Biab) eerst tijdens de bouw, uiterlijk drie weken voor de aanvang van de desbetreffende bouwwerkzaamheden, ter goedkeuring aan het gemeentelijke bouwtoezicht behoeven te worden aangeleverd. Met aan de bouwvergunning verbonden voorwaarden wordt de vergunninghouder duidelijk gemaakt welke gegevens en bescheiden nog ter goedkeuring moeten worden overgelegd, alvorens het bouwplan op die onderdelen kan worden voltooid. Hoewel de bouwvergunning reeds is verleend en de gemeente daarmee, teneinde de bouwer tegemoet te komen, een zeker risico neemt, gaat het hierbij inhoudelijk gezien om een uitgestelde toets van onderdelen van het bouwplan aan de weigeringsgronden van artikel 44, eerste lid, van de Woningwet (dit betreft voornamelijk de toetsing aan het Bouwbesluit 2003). De Woningwet voorziet niet in een procedure waarbij de goedkeuring van nader overgelegde gegevens en bescheiden alsnog door middel van een (vervolg)beschikking dient plaats te vinden. In de praktijk vindt op deze aspecten een informele beoordeling plaats. Om onnodige bureaucratie en administratieve lasten te voorkomen is het mijns inziens van groot belang dat deze werkwijze in de praktijk kan worden voortgezet. Een mogelijke uitkomst kan overigens ook zijn dat de nader overgelegde gegevens en bescheiden niet worden goedgekeurd. Indien in zo'n situatie ook in onderling overleg geen oplossing wordt gevonden, ligt het in de rede dat het college van burgemeester en wethouders de naderhand overgelegde gegevens en bescheiden schriftelijk afkeurt, zodat op grond van de Awb de gebruikelijke rechtsbeschermingsmogelijkheden aangevend kunnen worden. Zo'n besluit om alsnog overgelegde gegevens en bescheiden af te keuren betekent in wezen dat het college van burgemeester en wethouders van oordeel is dat een aanvraag tot wijziging van de bouwvergunning moet worden ingediend.

Afwijkingen van een bouwplan kunnen ook plaatsvinden op technische details die al in het kader van de verlening van de bouwvergunning zijn beoordeeld en als zodanig deel uitmaken van de verleende bouwvergunning. In andere gevallen waarin wordt afgeweken van de verleende bouwvergunning dient een gewijzigde bouwvergunning te worden aangevraagd. Dit dient in elk geval plaats te vinden in het geval van voorgenomen afwijkingen waarbij ook belangen van derden in het geding zijn of bij afwijkingen die niet van ondergeschikte betekenis zijn. Er wordt dan bouwvergunning verleend voor een wijziging van een bouwplan waarvoor eerder bouwvergunning is verleend. De eerder verleende

vergunning wordt daardoor gewijzigd. Het besluit tot wijziging van de bouwvergunning is appellabel voor zover het die onderdelen van het bouwplan betreft die gewijzigd worden. De werkwijze die in de praktijk bij ondergeschikte afwijkingen van bouwtechnische aard veelvuldig wordt gehanteerd is dat de gemeentelijke toezichthouder een aantekening van de afwijkingen maakt in het gemeentelijke bouwvergunningdossier. Een dergelijke werkwijze lijkt mij, mits het gaat om ondergeschikte aanpassingen van een bouwplan van voornamelijk bouwtechnische aard, te passen binnen de wettelijke systematiek. Evident is dat eventuele aanpassingen niet strijdig zijn met de regelgeving en dat aanpassingen daartoe in nauw overleg met het gemeentelijke bouwtoezicht plaatsvinden. Voorts dient in alle zorgvuldigheid te worden vastgesteld dat er geen belangen van derden in het geding zijn. Als aan die voorwaarden bij afwijkingen van ondergeschikte aard wordt voldaan brengt naar mijn mening een redelijke uitleg van de Woningwet met zich mee dat in die gevallen geen wijziging van de bouwvergunning is vereist. Een andere opvatting zou ook het onwenselijke want onwerkbaar gevolg met zich meebrengen dat veelvuldig op ondergeschikte afwijkingen gewijzigde bouwvergunningen moeten worden verleend hetgeen zou leiden tot een onnodige toename van administratieve en bestuurlijke lasten, vertragingen van bouwprocessen en aanzienlijk hogere kosten.

De leden van de fractie van de PvdA hebben in verband met hun bezwaar dat ondanks een verleende bouwvergunning een bouwverbod als bedoeld in artikel 1b of 7b van toepassing kan zijn (waarop hiervoor, in het algemeen deel van deze nota reeds uitvoerig is ingegaan), gevraagd wat nog de status van een vergunning is en of een en ander niet in de hand werkt dat mensen geneigd zullen zijn geen vergunning meer aan te vragen. Ik merk hieromtrent het volgende op. De bouwvergunning blijft een noodzakelijk instrument, alleen al vanwege het feit dat de preventieve toets meer behelst dan alleen een toets op het voldoen aan de voorschriften van het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening. Deze toets omvat ook het voldoen aan het bestemmingsplan, de welstandseisen en het vergunningsvereiste ingevolge de Monumentenwet- en regelgeving. Ik verwijs naar artikel 44 van de Woningwet. Ook is voortzetting van het bouwverbod behoudens vergunning vereist met het oog op de coördinatie met eventuele overige benodigde vergunningen. Bij de veelal ingrijpende activiteit die het bouwen van bouwwerken vormt (voorzover niet een bouwvergunningsvrij bouwen van beperkte betekenis) is het bovendien niet goed denkbaar dat deze zonder een voorafgaande toets aan de belangrijkste eisen en voorwaarden zou kunnen plaatsvinden. Waar het om gaat is dat de zwaarte en status van de bouwvergunningtoets, met name voor wat betreft het voldoen aan de technische bouwvoorschriften, in een reëel perspectief wordt geplaatst en dat de primaire verantwoordelijkheid voor de naleving van voorschriften daar ligt en blijft liggen waar deze thuishoort, namelijk bij degene die wil bouwen. De zorg van de leden van de PvdA dat de burger minder geneigd zal zijn een vergunning aan te vragen deel ik gezien het voorgaande niet, temeer daar overtreding van het verbod om te bouwen zonder vergunning onverminderd strafbaar blijft.

De leden van de fractie van de PvdA hebben voorts gevraagd hoe individuele burgers ertoe in staat worden geacht om hun bouwplannen te toetsen aan alle voorschriften. Ook hebben deze leden aangegeven dat ook bestaande bouwwerken alsnog aan alle voorschriften en eisen moeten voldoen en dat ook hier dus grote problemen ontstaan met de rechtszekerheid.

In aansluiting op het voorgaande en het gestelde daaromtrent in de memorie van toelichting merk ik hierover het volgende op. Eenieder die bouwt neemt een grote verantwoordelijkheid op zich, ook jegens degenen

die gebruik gaan maken van het bouwwerk of daarin (of in de omgeving ervan) zullen verblijven. Daarom moet het bouwen aan professionele eisen voldoen. In het algemeen bouwt de burger ook niet zelf maar laat hij dat over aan een professional. En ook het ontwerpen wordt om die reden door professionals gedaan. Die professionele ontwerper en bouwer moeten beschikken over de kennis en vaardigheden die daarvoor vereist zijn. De Woningwet en krachtens die wet gestelde voorschriften brengen dit met zich mee. Het wetsvoorstel benadrukt de eigen verantwoordelijkheid van degene die wil gaan bouwen (en versterkt daarnaast de verantwoordelijkheid van de overheid voor de handhaving). Voor de burger is het dus met name van belang dat hij voldoende deskundigheid inzet bij het ontwerpen en bouwen (zonder zelf over die deskundigheid te hoeven beschikken). Ook van de auto waarin hij rijdt weet hij niet precies aan welke technische eisen deze moet voldoen maar hij vertrouwt erop dat de fabrikant en de garage waar de auto in onderhoud is die kennis wél hebben en er voor zorgen dat aan die eisen wordt voldaan. Niettemin is hij verantwoordelijk voor eventuele gebreken en is hij aansprakelijkheid voor schade die anderen daardoor lijden. Ook voor bestaande bouwwerken geldt ingevolge de Woningwet dat deze dienen te voldoen aan de voorschriften van het Bouwbesluit 2003; het wetsvoorstel leidt dus ook op dit punt niet tot minder rechtszekerheid voor de vergunninghouder of de eigenaar daarvan. Het leidt juist tot meer rechtszekerheid voor diegenen die een bouwwerk gebruiken of daarin of in de nabijheid ervan verblijven. Zij moeten er immers op kunnen vertrouwen dat er geen ernstige gebreken kleven aan bouwwerken waar ze verblijven of waarvan ze gebruik maken. De noodzaak daarvan is de voorbije jaren pijnlijk duidelijk geworden.

De leden van de fractie van de PvdA hebben voorts aangegeven moeite te hebben met het feit dat burgers voortaan beleidsregels met betrekking tot redelijke eisen van welstand in acht moeten nemen zoals voorgesteld in artikel 12. Zij menen dat op dit punt de eigen verantwoordelijkheid voor burgers te ver doorslaat.

Zoals ik hiervoor, bij de inleiding en het antwoord op de vragen van de leden van de fractie van het CDA inzake welstandseisen en bouwvergunningstvrije bouwwerken reeds heb aangegeven, wordt het wetsvoorstel naar aanleiding van deze kritiek op dit punt herzien, in die zin dat het bestaande stelsel van kracht blijft. Er wordt met andere woorden afgezien van een de burger bindende werking van de welstandscriteria. Niet alleen vanwege de vorm (beleidsregels in de welstandsnota) waarin deze zijn vervat, hoewel dit zou kunnen worden ondervangen door een andere vorm te kiezen, maar ook vanwege het veelal weinig concrete en subjectieve karakter van de criteria, hetgeen voor de burger moeilijk bepaalbaar maakt waar hij zich aan te houden heeft. Voor de vorm van beleidsregels is bij de eerdergenoemde wijziging van de Woningwet (Stb. 2000, 518) gekozen om de welstandseisen een minder rigide karakter te geven. Aan het vastleggen van welstandscriteria in de bouwverordening, zoals nog op grond van de Woningwet zoals deze luidde voor 1 januari 2003 was voorgeschreven, bleek het bezwaar te kleven dat een verordening minder mogelijkheden laat om welstandscriteria bijvoorbeeld weer te geven met tekeningen, foto's en voorbeelden.

De bestaande systematiek blijft derhalve ongewijzigd, met dien verstande dat de aanschrijving van artikel 19 van de Woningwet wordt vervangen door een besluit op grond van een nieuw voorgesteld artikel 13a van die wet (zie onderdeel G, subonderdeel 1, van de nota van wijziging). In een dergelijk besluit dienen burgemeester en wethouders aan te geven op welke gronden sprake is van in ernstige mate strijd met redelijke eisen van welstand en op welke wijze een eind aan de overtreding kan worden gemaakt. Indien degene tot wie het besluit is gericht daar geen gevolg aan geeft kunnen burgemeester en wethouders overgaan tot het voorbe-

reiden, nemen en uitvoeren van een handhavingsbesluit (bestuursdwangbesluit of dwangsombesluit). Op grond van het voorgestelde artikel 15 van de Woningwet (artikel I, onderdeel L, van het wetsvoorstel, als gewijzigd door onderdeel G, subonderdeel 3 van de nota van wijziging) kunnen burgemeester en wethouders ook gelijktijdig met een besluit als bedoeld in artikel 13a een handhavingsbesluit nemen.

Wat de welstandseis voor bestaande bouwwerken betreft zal zoals eerder opgemerkt eerst van een overtreding sprake zijn in geval van strijd, in ernstige mate, met redelijke eisen van welstand. Eerder heb ik reeds opgemerkt dat het hier met name gaat om de bestrijding van excessen, in geval het uiterlijk van een bestaand bouwwerk door welke reden dan ook in een zodanig slechte staat is gekomen dat overheidsingrijpen nodig wordt geacht. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de gevolgen van achterstallig onderhoud of ernstige verwaarlozing, de kleur of kleuren van het schilderwerk of bouwvergunningsvrij aangebrachte veranderingen.

De leden van de fractie van de VVD hebben gevraagd in hoeverre het een verscherping van de eigen verantwoordelijkheid van de burgers inhoudt dat deze er niet van uit kan gaan dat het feit dat hij een bouwvergunning heeft gekregen ook inhoudt dat hij volgens de regels handelt. Ook hebben zij gevraagd of de regering hierbij kan aangeven hoe burgers praktisch invulling aan deze verantwoordelijkheid kunnen geven, bijvoorbeeld bij particulier opdrachtgeverschap en in hoeverre een burger op het goed functioneren van de overheid moet kunnen vertrouwen. De leden van deze fractie hebben zich voorts afgevraagd wat er gebeurt wanneer blijkt dat er wel een bouwvergunning voor de (ver)bouw was, maar dat deze ten onrechte verstrekt is en wie hier dan verantwoordelijk voor is. Ook hebben zij gevraagd of het bouwwerk dan ook niet in stand gelaten mag worden of dat de huidige bouwregels hierop van toepassing zijn. Deze leden hebben tenslotte gevraagd of er mogelijkheden zijn om alsnog een bouwvergunning voor een «illegaal bouwwerk» te verkrijgen of dat het bouwwerk direct moet worden afgebroken omdat de wet verbiedt een dergelijk bouwwerk in stand te laten.

In het voorgaande, bij de antwoorden op de vragen en opmerkingen terzake van de leden van de fractie van de PvdA onder 1.2 en 1.3, ben ik reeds uitvoerig ingegaan op diverse elementen waar de vragen van de leden van de fractie van de VVD betrekking op hebben. Met name: de verhouding tussen de bouwvergunning en technische bouwvoorschriften, de betekenis van de eigen verantwoordelijkheid van burger en ondernemer en de vraag, wanneer een bouwwerk dat is gebouwd zonder of in strijd met een bouwvergunning dan wel in strijd met de bouwvoorschriften niet in stand kan blijven. Ook is daarbij ingegaan op de rol van de overheid en de versterking van de verantwoordelijkheid van de overheid voor de handhaving. In aansluiting op de daar gegeven antwoorden voeg ik daar het volgende aan toe. Het wetsvoorstel leidt tot een verduidelijking en versterking van de momenteel reeds uit de Woningwet voortvloeiende verplichting voor degene die wil bouwen en de eigenaar en beheerder van een bestaand bouwwerk of bestaande standplaats om de voorschriften met betrekking tot het bouwen en de staat van bestaande bouw na te leven. Ingevolge het wetsvoorstel prevaleren die verplichtingen boven een verleende bouwvergunning indien deze daar onverhoopt niet mee in overeenstemming is (waarbij als gezegd eventuele voor de vergunninghouder onevenredig nadelige uitkomsten, met name in geval van aan de overheid toe te rekenen fouten, kunnen worden voorkomen door af te zien van handhaving dan wel kunnen worden gecompenseerd door middel van gehele of gedeeltelijke schadevergoeding). Op de redenen daarvoor is in het voorgaande reeds uitvoerig ingegaan. Samengevat: de burger of ondernemer die wil bouwen neemt een zware verantwoordelijkheid op zich, ook jegens degenen die van het bouwwerk

gebruik maken of daarin of in de nabijheid ervan verblijven. Het is in hun belang en het dient hun rechtszekerheid dat de naleving van de voorschriften met betrekking tot het bouwen en de staat van een bouwwerk (en de waarborgen daarvoor) verbeteren. De preventieve toetsing door gemeenten aan de bouwvoorschriften in het kader van de vergunningverlening heeft zoals ik heb aangegeven geen uitpuddend karakter maar houdt in dat burgemeester en wethouders het aannemelijk achten dat het voorgenomen bouwen niet in strijd is met de daarop betrekking hebbende voorschriften. De toetsing is met name gericht op het opsporen van evidente afwijkingen van de bouwvoorschriften. Daarnaast omvat de bouwvergunningverlening ook een toetsing aan andere elementen, zoals het bestemmingsplan. Degene die wil bouwen, ook in particulier opdrachtgeverschap, is er primair verantwoordelijk voor dat het ontwerp en de uitvoering aan de regels voldoen en mag daarbij niet blind varen op de overheid. Als men zelf niet over voldoende expertise beschikt dient men deze van professionele derden te betrekken, zoals gebruikelijk is. Ik onderschrijf dat de burger op het goed functioneren van de overheid moet kunnen vertrouwen. Ingevolge het wetsvoorstel wordt de verantwoordelijkheid van de overheid voor de handhaving versterkt. Waar het hier om gaat is dat de burger of ondernemer geen verkeerde of te hoge verwachtingen heeft van hetgeen de rol en verantwoordelijkheid van de overheid inhoudt en daardoor zelf geen verantwoordelijkheid meer neemt voor iets wat hij zelf initieert. Degene die wil bouwen dient te beseffen dat hij zelf verantwoordelijk is en dat de vergunningverlening door de overheid wat de bouwvoorschriften betreft van relatieve betekenis is, die hem niet van die eigen verantwoordelijkheid ontslaat. Indien ten onrechte vergunning is verleend is en een bouwwerk niet aan de voorschriften voldoet is om die laatste reden het verbod een dergelijk bouwwerk in stand te laten van toepassing. Het zal zoals eerder aangegeven van de omstandigheden van het concrete geval afhangen of handhaving van dat verbod aangewezen is en eventuele voor een vergunninghouder onevenredig nadelige uitkomsten kunnen worden voorkomen door af te zien van handhaving dan wel kunnen worden gecompenseerd met gehele of gedeeltelijke schadevergoeding (deze vraag zal met name spelen in geval van aan de overheid toe te rekenen fouten).

De leden van de fractie van de VVD hebben voorts gevraagd 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. Zij hebben gevraagd of deze bouwwerken ook niet in stand mogen worden gehouden of dat de huidige bouwregels daarop van toepassing zijn. Ook hebben deze leden gevraagd in hoeverre het wetsvoorstel voorziet in overgangsregels, bijvoorbeeld op welke bouwwerken de regel van toepassing is dat een bouwwerk waarvoor geen vergunning is verleend of in strijd hiermee is gebouwd niet in stand mag worden gehouden.

Ik beantwoord deze vragen als volgt. Met de eerdergenoemde wet tot wijziging van de Woningwet (Stb. 2000, 518) is een verruiming van de categorie bouwvergunningsvrije bouwwerken geïntroduceerd. Genoemde wet is op 1 januari 2003 in werking getreden. Voor bouwwerken die voor die datum zonder of in afwijking van een toen vereiste bouwvergunning zijn gebouwd, maar voor het bouwen waarvan met ingang van 1 januari 2003 geen bouwvergunning meer zou zijn vereist, geldt dat geen handhaving meer kan plaatsvinden wegens het gebouwd zijn zonder of in afwijking van de bouwvergunning. Het bouwvergunningsvrij worden van de betreffende categorie bouwwerken omvat immers ook bestaande bouwwerken die tot die categorie behoren (voor alle duidelijkheid: het voorgaande neemt niet weg dat op grond van andere overtredingen, bijvoorbeeld het niet voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit 2003,

handhaving mogelijk is). Het wetsvoorstel brengt hier geen verandering in. Artikel 40, eerste lid, van de Woningwet, als gewijzigd, bepaalt immers dat het verbod om een zonder of in strijd met een bouwvergunning gebouwd bouwwerk in stand te laten niet geldt indien voor dat bouwen op grond van artikel 43 van de Woningwet geen bouwvergunning is of was vereist (zoals het geval is met de door de leden van de fractie van de VVD bedoelde bouwwerken). Overgangsrecht is daarom niet vereist voor deze gevallen. Voor bouwwerken die (ten onrechte) zonder of in afwijking van een bouwvergunning gebouwd zijn in de periode die begon op 1 januari 2003 brengt het wetsvoorstel evenmin verandering: hier kan met een aanschrijvingsbesluit gevolgd door een handhavingsbesluit tegen worden opgetreden dan wel, na de inwerkingtreding van de in het wetsvoorstel opgenomen regeling, met een handhavingsbesluit worden opgetreden.

4. Handhavingsvoornemens en jaarlijkse verslagleggingsplicht

De leden van de fractie van het CDA hebben gevraagd of het vastleggen van een handhavingsvisie niet een vorm van gedogen is en of dit geen uitlokking van overtreding van de bouwverordening is op de punten die toch niet gehandhaafd worden omdat het college ze niet belangrijk vindt. Zij hebben verder gevraagd waarom het college niet moet optreden bij een te hoge concentratie van asbestdeeltjes in de binnen- en buitenlucht maar zij dat kan indien zij daar zelf voor kiest. Voorts, of het aan een gemeente is om te beslissen of overtreding van de bouwregelgeving strafrechtelijk aangepakt moet worden en hoe zich de handhavingsvisie verhoudt tot het tweedelijns toezicht door de Minister van VROM.

Ik merk hieromtrent het volgende op. Gedogen is wat mij betreft niet aan de orde. Waar het om gaat is dat de colleges van burgemeester en wethouders vanuit hun verantwoordelijkheid voor de bestuursrechtelijke handhaving handhavingsvoornemens ontwikkelen en bekendmaken teneinde die taak zo goed mogelijk te kunnen uitvoeren. Daar waar prioriteiten worden gelegd is de pakkans in geval van niet-naleving het grootst. Waar de prioriteiten in mindere mate aanwezig zijn is die pakkans naventant minder groot. Dat is iets anders dan gedogen. Gedogen is aan de orde als een overtreding wordt geconstateerd maar vervolgens niet wordt aangepakt. Als een winkeldief niet wordt betrapt en er ongemerkt met het gestolene vandoor gaat is evenmin sprake van gedogen. De overtreding is niet ontdekt en kan daarom niet leiden tot een sanctie.

De wettelijke zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving en de beginselen van behoorlijk bestuur leiden er overigens toe dat bij het bekendmaken van handhavingsvoornemens waartoe het voorgestelde artikel 100c, eerste lid, van de Woningwet, verplicht, uitgegaan dient te worden van de belangen die de Woningwet beoogt te beschermen. Het is daarom naar mijn mening uitgesloten dat een gemeente, met een beroep op de handhavingsvoornemens, voorbij zou kunnen gaan aan overtredingen waarbij sprake is van een ernstig gevaar voor de gezondheid of de veiligheid van burgers. Een te hoge concentratie van asbestdeeltjes is daarvan een illustratief voorbeeld. Mocht handhaving in deze gevallen toch achterwege blijven dan kan de minister van zijn vorderingsbevoegdheid gebruik maken of kan worden gekozen voor een strafrechtelijke aanpak. Het Openbaar Ministerie is primair verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Het Openbaar Ministerie bepaalt zijn opsporingsprioriteiten en of het tot vervolging overgaat of niet, de keuze daarvoor wordt dus niet door de gemeente gemaakt. Met betrekking tot de keuze wanneer tot bestuursrechtelijke handhaving wordt overgegaan en wanneer tot strafrechtelijke handhaving kunnen in onderling overleg wel criteria en afspraken worden ontwikkeld door het gemeentebestuur, politie en Openbaar Ministerie. In het algemeen zal bestuursrechtelijke

handhaving bij de bouwregelgeving voorop staan tenzij sprake is van bijvoorbeeld overtredingen met (zeer) ernstige gevolgen voor de veiligheid of gezondheid van anderen, een ernstige impact op de rechtsorde, recidive, samenhang met andere strafbare gedragingen, overtredingen die niet ongedaan gemaakt kunnen worden en dergelijke. Daarnaast ook in die gevallen waarin toepassing van een voorlopige maatregel als bedoeld in de WED het meest aangewezen is om snel een einde aan een ernstige overtreding te kunnen maken. Wat de handhaving van de bouwregelgeving betreft ben ik voornemens om in overleg te treden met het Openbaar Ministerie en de VNG om algemene afspraken te maken over de rol en betrokkenheid van gemeenten, het Inspectoraat-Generaal van VROM en het Openbaar Ministerie in de handhavingketen.

Over de verhouding tussen de handhavingvoornemens en het tweedelijns toezicht merk ik op dat naarmate handhavingvoornemens beter beantwoorden aan de doelstellingen van de Woningwet en uit de jaarlijkse verslaglegging naar voren komt dat deze doelstellingen ook worden bereikt en de gemeente de handhavingstaak goed oppakt, er minder aanleiding zal zijn tot een intensief toezicht op de uitvoering en handhaving door de betreffende gemeente. Als anderzijds handhavingvoornemens geen adequate indruk maken en ook uit de verslaglegging niet blijkt van een toereikende handhaving zal dat reden kunnen zijn voor een intensiever tweedelijns toezicht.

De leden van de fractie van de VVD hebben voorts gevraagd of aan de handhaving van bouwregelgeving (evenals bij de milieuregelgeving) ook kwaliteitseisen worden gesteld en welke dit zijn, dan wel waarom daar niet voor gekozen is.

Het antwoord is dat daar vooralsnog niet op dezelfde wijze als bij de handhaving van de milieuregelgeving voor gekozen is, om de volgende reden. Bij de handhaving van de milieuregelgeving is een groot aantal bestuurlijke en andere actoren, verdeeld over diverse bestuurslagen, betrokken, bij de handhaving van de bouwregelgeving is dat veel minder het geval. De organisatie van de handhaving van de milieuregelgeving is om die reden aanzienlijk complexer dan bij de bouwregelgeving en stelt op het vlak van coördinatie en samenwerking hoge eisen aan de daarbij betrokken bestuursorganen en personen. Kwaliteitseisen als bedoeld door de leden van de fractie van de VVD kunnen de afstemming en samenwerking bij de milieuhandhaving ondersteunen en versterken en de kwaliteit van de handhaving (inhoudelijk) verbeteren doordat de betrokkenen onder invloed van die eisen op een meer gemeenschappelijke en beter afgestemde wijze hun handhavingstaak gaan uitvoeren. Gezien de aard van de milieuproblematiek en -regelgeving en de bij de handhaving daarvan gebleken knelpunten is er inmiddels alle reden om kwaliteitseisen te stellen. Wat betreft de handhaving van de bouwregelgeving is er, mede gezien de hiervoor genoemde verschillen met de milieuregelgeving en de momenteel aan de orde zijnde intensivering van de handhaving van de bouwregelgeving, op dit moment nog geen aanleiding om tot het stellen van kwaliteitseisen over te gaan. Dat neemt overigens niet weg dat gemeenten er natuurlijk voor kunnen kiezen om de in het kader van de handhaving van de milieuregelgeving ontwikkelde kwaliteitscriteria uit eigen beweging ook op de handhaving van de bouwregelgeving toe te passen. Dat ligt zelfs voor de hand als het bouwtoezicht en het milieu-toezicht bij die gemeente in één organisatorisch verband zijn ondergebracht. De criteria die in het kader van de milieuwethandhaving zijn ontwikkeld, zijn onder meer om die reden beleidsneutraal geformuleerd. Ook langs andere weg wordt momenteel intensief gewerkt aan verbetering van de kwaliteit van de handhaving. Ik verwijs naar het algemeen deel van de memorie van toelichting behorend bij het wetsvoorstel, het daar genoemde actieprogramma «Handhaving Bouwregelgeving» en de daaruit voortvloeiende acties, zoals het voorliggende wetsvoorstel en ook

de proefprojecten die zijn uitgevoerd bij een negental gemeenten die op basis van een risicoanalyse een handhavingsbeleid hebben ontwikkeld. Inmiddels is aan alle gemeenten de «Handreiking handhaven bouwregelgeving» toegezonden, waarvan ik ook u ter kennisname een exemplaar heb toezonden (Kamerstukken II 2003/2004, 28 325, nr. 6). Deze handreiking voor het opstellen van een gemeentelijk handhavingsbeleid voor de bouw- en ruimtelijke regelgeving is ontwikkeld en getoetst in het kader van de eerdergenoemde proefprojecten. De handreiking wordt ondersteund met een viertal regionale congressen. Ook is in deze handreiking aandacht geschonken aan de samenhang met de kwaliteitscriteria die zijn ontwikkeld voor de gemeentelijke milieuhandhavingsorganisatie. Het effect van genoemde maatregelen op de wijze waarop gemeenten invulling geven aan hun handhavingstaak komt aan de orde bij de evaluatie van de voorgestelde handhavingsparagraaf, vijf jaar na de inwerkingtreding ervan (zie artikel II van het wetsvoorstel). Indien de resultaten van deze evaluatie hier aanleiding toe geven kan alsnog overwogen worden om kwaliteitseisen te stellen aan de gemeentelijke handhavingsorganisatie. Daarbij zouden dan mede de ervaringen met deze eisen bij de handhaving van de milieuregelgeving dienen te worden betrokken.

De leden van de fractie van de VVD hebben in dit verband tevens gevraagd in hoeverre ter verbetering van de handhaving ook is gekeken naar de organisatie van de handhaving en in hoeverre gemeenten voldoende kennis en kunde in huis hebben om de bouwregelgeving effectief te kunnen handhaven, dan wel of regionale handhavingsteams tot een verbetering van de handhaving kunnen leiden. Deze leden hebben tevens gevraagd of een provincie evenals bij de handhaving van de milieuregelgeving de bevoegdheid heeft om regionale samenwerking af te dwingen wanneer een gemeente het afgesproken niveau van handhaving van de bouwregelgeving niet haalt en zo neen, of de regering dit wenselijk acht.

Mijn antwoord hierop is als volgt, mede onder verwijzing naar de antwoorden hiervoor op de vragen van de leden van de fractie van het CDA met betrekking tot de bekendmaking van handhavingsvoornemens en de jaarlijkse verslaglegging met betrekking tot de uitvoering daarvan. Momenteel gaat het naar mijn mening bij de handhaving van de bouwregelgeving niet zozeer om een verbetering van de (bestuurlijke) organisatiestructuur als wel om een verbetering van het instrumentarium en het oppakken van de bestuursrechtelijke handhavingstaak. Daarnaast (en mede daardoor) gaat het om een verbeterde naleving door degene die wil bouwen en de eigenaar of beheerder van een bouwwerk of standplaats. Daar zijn nu alle inspanningen op gericht. Ik ben wel van mening dat intergemeentelijke samenwerking voor kleinere gemeenten een goede oplossing zou zijn om kennis en expertise te bundelen en op voldoende niveau te brengen voor een kwalitatief goede bouwvergunningverlening en een daadkrachtige handhaving en handhavingsorganisatie. Anders dan bij de milieuwetgeving wil ik thans evenwel nog geen wettelijke instrumenten ontwikkelen waarmee verplicht kan worden tot dergelijke vormen van gemeentelijke samenwerking. Evenmin denk ik aan het toekennen van bevoegdheden aan de provincie die – anders dan bij de milieuregelgeving – geen rol speelt bij de uitvoering en handhaving van de bouwregelgeving. Eerst wil ik de resultaten afwachten van een vijftal proefprojecten met gemeentelijke samenwerking op het terrein van de handhaving en de bouwvergunningverlening, die momenteel met steun van VROM worden uitgevoerd. Indien in de toekomst, bij de eerdergenoemde evaluatie, mocht blijken dat het ontbreken van voldoende intergemeentelijke of regionale samenwerking het bereiken van een voldoende niveau van handhaving in de weg staat, zou het voorgaande uiteraard anders kunnen komen te liggen.

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

De leden van de fractie van het CDA hebben in verband met de voorgestelde vorderingsbevoegdheid van de Minister van VROM gevraagd om aan te geven wat het in de praktijk betekent als de minister zelf tot handhaving overgaat en wat het verschil is met de huidige situatie. Verder hebben zij gevraagd 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, en of de Minister van VROM in dit soort situaties eindverantwoordelijk wordt. Tot slot vroegen zij of de minister bijvoorbeeld alle bouwvergunningen in woonwagenvelden centraal gaat controleren.

Ik merk naar aanleiding van deze vragen allereerst op dat het gebruik van de vorderingsbevoegdheid tot een uitzondering beperkt dient te blijven. Het gaat om een paardenmiddel dat als stok achter de deur dient. In de meeste gevallen waarin een gemeente ten onrechte niet tot handhaving overgaat zal het naar verwachting niet zover komen dat het instrument daadwerkelijk moet worden ingezet. Mocht dat uiteindelijk toch gebeuren dan kan de minister zelf voorzien in hetgeen hij van de gemeente heeft gevorderd, voor rekening van die gemeente. In de huidige situatie is dit alles niet mogelijk en resteert de minister niets anders dan bestuurlijke pressie of het als belanghebbende maken van bezwaar of instellen van beroep tegen het niet nemen van een handhavingsbesluit.

In gevallen waarbij aan de vergunning een fout kleeft of waarbij handhaving niet heeft plaatsgevonden, zoals in de door de hier aan het woord zijnde leden genoemde gevallen, kan de minister dus in principe, indien dat in het belang van de naleving dringend geboden is, handhaving vorderen en daar desnoods zelf in voorzien, juridisch en feitelijk. Burgemeester en wethouders blijven verantwoordelijk voor het niet of niet adequaat handhaven van de bouwregelgeving in situaties waarin burgers of bedrijven de betreffende regelgeving niet naleven. Daarnaast is binnen de systematiek van de Woningwet de minister in de tweede lijn verantwoordelijk voor een goed functioneren van het wettelijke stelsel. De minister draagt verantwoordelijkheid voor het al dan niet door hem aanspreken van het college van burgemeester en wethouders op hun verantwoordelijkheid. Tevens draagt de minister de verantwoordelijkheid voor de wijze waarop hij gebruik maakt van de nieuwe, hem toegekende bevoegdheid. Indien hij tot het nemen of uitvoeren van een handhavingsbesluit overgaat wordt hij verantwoordelijk voor het gevorderde voorzover hij daar zelf in voorziet. Dat kan een handhavingsbesluit en de uitvoering daarvan zijn dan wel de uitvoering van een reeds door burgemeester en wethouders vastgesteld handhavingsbesluit. Dat burgemeester en wethouders primair verantwoordelijk blijven voor de bestuursrechtelijke handhaving komt tot uitdrukking in het feit dat bij de feitelijke uitvoering van een door het college of de minister vastgesteld handhavingsbesluit de financiële verantwoordelijkheid bij de gemeente blijft liggen.

Toepassing van de vorderingsbevoegdheid dient als gezegd beperkt te blijven tot bijzondere gevallen, indien een vordering in het belang van de naleving van de bouwregelgeving dringend geboden is. Het is niet zo dat de minister van deze bevoegdheid gebruik gaat maken in alle gevallen waarin de gemeenten op dit moment geen toezicht uitoefenen of niet tot verdere handhaving in geval van geconstateerde overtredingen overgaan. Het moet in beginsel gaan om ernstige gevallen van niet-naleving met mogelijk ernstige gevolgen.

6. Betere handhavingsmogelijkheden bij eigendomsoverdracht

De leden van de fractie van het CDA hebben gevraagd op welke wijze de nieuwe eigenaar van een bouwwerk moet controleren of een bouwwerk voldoet aan de bouwvergunning, of de gemeente hem daarbij behulpzaam moet zijn en of aansprakelijkheden via een koopcontract te verhalen zijn op de vorige eigenaar. De leden van de fractie van de VVD hebben in dat verband gevraagd in hoeverre het de verantwoordelijkheid van de nieuwe eigenaar is om na te gaan of (ver)bouw op basis van een bouwvergunning heeft plaatsgehad, of dat tot de meldingsplicht van een verkoper behoort en of daarbij een rol (en zo ja, welke) voor de notaris is weggelegd.

In antwoord op deze vragen wil ik allereerst opmerken dat het ook vandaag de dag van groot belang is dat een potentiële (nieuwe) eigenaar zich goed informeert en laat informeren over de rechtmatigheid van bouwwerken op een perceel. Hij kan immers als eigenaar aangeschreven worden tot het treffen van voorzieningen indien een bestaand bouwwerk strijdig is met het Bouwbesluit 2003. Ook indien een bouwvergunningplichtig bouwwerk zonder of in strijd met een bouwvergunning is gebouwd kan hij als (nieuwe) eigenaar te maken krijgen met een besluit tot toepassing van bestuursdwang, gericht op het afbreken van het bouwwerk. In zoverre leidt het wetsvoorstel niet tot wezenlijke veranderingen. Wat wél verandert is dat indien een handhavingsbesluit jegens een rechtsopvolger wordt tenuitvoergelegd, ook het verhaal van kosten of de inning van een dwangsom bij die rechtsopvolger mogelijk worden. Ten aanzien van de vraag wie civielrechtelijk verantwoordelijk is voor een goede informatie-uitwisseling is van belang dat er een wisselwerking is tussen de verkopende en kopende partij. Wat betreft de bouwkundige staat van een bouwwerk zijn er voor een kopende partij ruime mogelijkheden om bouwkundige aankoopkeuringen te laten uitvoeren op basis waarvan een goed inzicht kan worden verkregen in de bouwtechnische staat van een bouwwerk. Daarnaast rust op een verkopende partij de plicht om de koper actief te informeren omtrent eventuele (juridische of feitelijke) gebreken van het bouwwerk. Maar ook de koper heeft de plicht zich van zijn kant daar actief over te informeren en te laten informeren. Ten aanzien van de bouwvergunningplicht kan in eerste instantie van een verkopende partij verlangd worden hierover inzicht te verschaffen. Ik meen dus dat het een primaire verantwoordelijkheid van de verkopende partij is dat de verleende bouwvergunningen voor een onroerende zaak in het overdrachtdossier worden gevoegd zodat een kopende partij hiervan kennis kan nemen en het gebouwde aan een nader onderzoek kan (laten) onderwerpen. Indien deze informatie niet (meer) voorhanden is kan eventueel informatie omtrent verleende bouwvergunningen worden opgevraagd uit het gemeentelijke archief. Het voorliggende wetsvoorstel brengt met zich mee dat makelaars, andere tussenpersonen en notarissen de verkopende en kopende partijen adequaat informeren over deze aspecten. Ik ben overigens voornemens om naar aanleiding van het wetsvoorstel met deze beroepsgroepen in overleg te treden over de vraag op welke wijze goede voorlichting en informatie over deze aspecten van het wetsvoorstel kunnen worden gegeven.

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

De leden van de fractie van het CDA hebben gevraagd of 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 met zich meebrengt. Zij vroegen ook waarom gekozen wordt voor regeling via NEN-normen, wat de invloed is van de overheid op NEN-normen en of de regering kan garanderen dat de voorwaarden zoals neergelegd in de NEN-normen gehandhaafd blijven en hoe zich dit verhoudt tot de ISO-normen.

Naar aanleiding van deze vragen ga ik allereerst in op de NEN-systematiek. De model-aansluitvoorwaarden wijzen een aantal voor de bouwregelgeving relevante NEN-normen aan. Tot op heden werden de model-aansluitvoorwaarden in de Woningwet aangewezen met als enig doel de hierin vervatte NEN-normen aan te wijzen. Het betrof dus een getrapte aanwijzing. Met het vervallen van artikel 123 van de Woningwet worden de model-aansluitvoorwaarden niet langer in die wet aangewezen. In het Bouwbesluit 2003 worden deze NEN-normen nu echter rechtstreeks aangewezen. Het betreft dus geen materiële wijziging, maar een operatie om de systematiek van de bouwregelgeving meer eenduidig en transparant te maken met een zo kort mogelijke verwijzingsstructuur naar de NEN-normen.

Er is met andere woorden niet gekozen voor een «nieuwe» regeling. De systematiek van het Bouwbesluit 2003 houdt in dat een bouwtechnisch voorschrift is samengesteld uit een prestatie-eis, een minimaal te behalen grenswaarde en de aanwijzing van een NEN-norm. In de NEN-norm is een bepalingsmethode opgenomen, waarmee eenduidig kan worden vastgesteld of al dan niet de grenswaarde wordt bereikt.

NEN-normen en de daarin vervatte bepalingsmethoden worden onder verantwoordelijkheid van het Nederlands Normalisatie-instituut (NEN) tot stand gebracht. De feitelijke normontwikkeling vindt plaats in een normcommissie, waarin belanghebbende partijen zitting hebben. Uit een oogpunt van een heldere scheiding van publieke en private verantwoordelijkheden neemt het Ministerie van VROM geen deel aan normcommissies die normbladen ontwikkelen die door de bouwregelgeving worden aangewezen. Het Ministerie van VROM heeft met NEN een zogenoemde basisovereenkomst afgesloten, waardoor NEN er aan is gehouden er voor te zorgen dat een ontwikkelde NEN-norm met bepalingsmethode is toegesneden op het betreffende voorschrift van het Bouwbesluit 2003. Met een dergelijke benadering wordt bereikt dat enerzijds de expertise uit de bouwpraktijk wordt gemobiliseerd met als belangrijk nevenargument dat daarmee ook voldoende draagvlak bij de uitvoering wordt gecreëerd; anderzijds wordt op grond van de basisovereenkomst VROM – NEN ervoor gezorgd dat de privaat tot stand gebrachte NEN-normen hun publiekrechtelijke doel kunnen dienen.

De NEN-normen en de daarin beschreven bepalingsmethoden, die door het Bouwbesluit 2003 worden aangewezen, bevatten «waardevrije» reken- en meetmethoden, waarmee de voorschriften van het Bouwbesluit 2003 toepasbaar en handhaafbaar worden. Het is niet zo dat het bestaan van NEN-normen om een specifieke daarop gerichte handhaving vraagt. Overigens is het gebruik van de NEN-normen niet verplicht; zo staat het de aanvrager van een bouwvergunning vrij om ook andere methoden te gebruiken om aannemelijk te maken dat het bouwplan voldoet aan de bouwtechnische voorschriften.

NEN draagt zorg voor nationale normen. Als hét nationale instituut op het terrein van normalisatie is NEN lid van CEN (een Europees samenwerkingsverband van nationale normalisatie-instituten) en van ISO (International Organisation for Standardization), dat wereldwijd aan normontwikkeling werkt. Wanneer wereldwijd normen tot stand komen met een onderwerp, waarvoor een nationale norm bestaat, probeert NEN zoveel als mogelijk de wereldwijde norm over te nemen. Tot op heden zijn er overigens geen ISO-normen tot stand gekomen die de door het Bouwbesluit 2003 aangewezen NEN-normen zouden kunnen vervangen.

De leden van de fractie van het CDA hebben onder verwijzing naar de brief van de Minister van VROM aan de Tweede Kamer d.d. 5 februari 2004 (Kamerstukken II 2003/2004, 28 325, nr. 4) inzake de uitvoering van het toezicht op gas- en elektravoorzieningen in woningen op grond van artikel 100 van de Woningwet gevraagd welke financiële consequenties dit zal hebben en of er nog meer financiële consequenties zijn voor bijvoorbeeld controle op waterleiding, draagconstructie en asbest en hoe groot deze zijn.

Naar aanleiding van deze vraag antwoord ik als volgt. Zoals ook in de genoemde brief is opgemerkt is in overleg met de VNG vastgesteld dat de financiële consequenties voor wat betreft het toezicht op gas- en elektrainstallaties voor gemeenten niet groot zullen zijn. Er wordt daarom op dit moment geen claim voor financiële compensatie verwacht. Om die reden zijn er ook geen middelen gereserveerd op de VROM-begroting. Het voorliggende wetsvoorstel voorziet overigens niet in een uitbreiding van het gemeentelijke takenpakket op het terrein van controles op bijvoorbeeld waterleidingen, draagconstructies en asbest.

De leden van de fractie van het CDA hebben voorts gevraagd wat de regering vindt 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.

Naar aanleiding van deze vraag merk ik eerst op dat bij de behandeling van de begroting van 2004 al aangegeven is dat het voor de regering een belangrijk uitgangspunt vormt om meer verantwoordelijkheid voor de naleving te leggen bij de direct betrokkenen, de bedrijven en burgers zelf. In lijn hiermee wil de regering het aantal regels verminderen, maar deze moeten dan wel echt gehandhaafd worden. Het is voor de VROM-Inspectie niet mogelijk om alle wetten en regels even intensief te handhaven. In het verleden niet en ook thans niet. Ook door de VROM-Inspectie zullen bij het toezicht dus prioriteiten moeten worden gesteld. Om tot een verantwoorde prioritering in de werkzaamheden te komen is door de VROM-Inspectie een nalevingsstrategie opgesteld. Op basis daarvan wordt inzichtelijk welke regels bijvoorbeeld een groot naleeftekort geven of waar de veiligheid en de gezondheid van de burger in het geding is, en kunnen verantwoorde keuzes worden gemaakt. Bovendien zal met de plicht om handhavingsvoornemens bekend te maken en omtrent de uitvoering daarvan verslag uit te brengen een beter zicht ontstaan op de activiteiten van gemeenten op het terrein van de uitvoering en de handhaving van de bouwregelgeving zodat de VROM-Inspectie haar inzet daar mede op kan afstemmen.

8. Tenslotte

De leden van de fractie van het CDA hebben voorgesteld om de in artikel II genoemde evaluatie van het voorliggende wetsvoorstel te betrekken bij de andere evaluaties van de Woningwet. Hoewel ik principiële bezwaren heb tegen dit voorstel van deze leden en ook uit een oogpunt van efficiency een brede evaluatie van de wijzigingen van de Woningwet de voorkeur zou verdienen, vraag ik mij wel af of het in casu zinvol en praktisch uitvoerbaar is. De Wet van 18 oktober 2001 tot wijziging van de Woningwet naar aanleiding van enerzijds de evaluatie van die wet en anderzijds het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (bouwvergunningprocedure en welstandstoezicht) (Stb. 2000, 518) is op 1 januari 2003 in werking getreden. Op grond van artikel V van die wet wordt uiterlijk op 1 juli 2007 een verslag over de doeltreffendheid en effecten van die wet aan de Staten-Generaal aangeboden. Hoewel uiteraard afhankelijk van het verdere verloop van de behandeling door de Tweede en Eerste Kamer der Staten-Generaal, verwacht ik thans dat een inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel met ingang van 1 juli

2005 mogelijk is. In artikel VII van het wetsvoorstel is voorzien in een overgangstermijn voor gemeenten om handhavingsvoornemens bekend te maken en over de uitvoering daarvan verslag uit te brengen. Uitgaande van een inwerkingtreding per 1 juli 2005 zullen gemeenten uiterlijk per 1 juli 2006 voor het eerst handhavingsvoornemens moeten hebben bekendgemaakt en zal over de uitvoering van die voornemens uiterlijk per 1 juli 2007 voor het eerst verslag moeten worden gedaan aan de gemeenteraad. De vraag is derhalve hoe zinvol het is om een evaluatieonderzoek te doen als nog niet alle verplichtingen die uit de wet voortvloeien van kracht zijn geworden. Gelet hierop denk ik dat van een gelijktijdige uitvoering van beide evaluaties geen sprake kan zijn. Wel zal ik bezien of een heldere samenhang tussen beide evaluaties kan worden bereikt.

De leden van de fractie van de VVD hebben tot slot gevraagd of de regering kan aangeven in hoeverre dit wetsvoorstel gemeenten meer mogelijkheden geeft om op te treden tegen malafide verhuurders en tegen eigenaren die hun panden verwaarlozen.

Ik verwacht dat met name de vereenvoudiging van het aanschrijf-instrumentarium en het van toepassing worden van de WED op overtredingen zal bijdragen aan effectievere handhavingsmogelijkheden van de bouwregelgeving. Het gaat dan om de voorschriften uit het Bouwbesluit 2003 maar ook om de voorschriften in de bouwverordening, waarin onder meer het verbod op overbewoning is opgenomen. Ook wordt met het wetsvoorstel een effectievere aanpak van overtredingen van de bouwregelgeving mogelijk indien sprake is van eigendomsoverdracht.

Los van het voorliggende wetsvoorstel is het kabinet overigens voornemens om de aanpak van malafide huisjesmelkers te verbeteren door een verruiming van de mogelijkheden van de wetten Victor en Victoria en door de invoering van wetgeving die de verplichting oplegt aan verhuurders van woonruimte om de verblijfstatus van hun (nieuwe) huurders vast te stellen en de rechtmatigheid daarvan te registreren. Ik verwijs hiervoor verder naar de Illegalennota van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (Kamerstukken II 2003/2004, 29 537, nr. 2).

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