

## 26 734

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

#### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VOLKSHUISVESTING<sup>1</sup>**

Vastgesteld 1 mei 2001

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel had de vaste commissie voor Volkshuisvesting aanleiding gegeven tot het maken van de navolgende opmerkingen en het stellen van de navolgende vragen.

De leden van de fractie van het **CDA** deelden mee met belangstelling te hebben kennis genomen van dit wetsvoorstel. Met instemming constateerden zij dat het wetsvoorstel de bouwregelgeving zodanig herzielt dat vereenvoudiging en vermindering van verordenende regels plaats vindt. Evenzeer ervoeren zij het als positief dat het welstandstoezicht op andere leest wordt geschoeid, waardoor het transparanter en toetsbaarder wordt. Dat betekende echter niet dat er desondanks bij deze fractie niet een aantal bedenkingen, respectievelijk vragen restten.

Het valt op dat in het onderhavige wetsvoorstel veel wordt overgelaten aan invulling via algemene maatregel van bestuur, zo merkten deze leden op. Zo ook de grondslag voor de nieuwe verdeling in vergunningsplichtige en vergunningsvrije bouwwerken. Dit basisgegeven had naar het oordeel van deze leden voor de inzichtelijkheid in de vormgeving van de nieuwe bouwregelgeving in de wet zelve uitgewerkt dienen te worden, temeer omdat de toelichtende teksten in de memorie wel uitvoerig op de categorie-indeling ingaan. De invulling van beide categorieën is ook het eerste waarnaar de wetsraadpleger zal zoeken. Werd aanvankelijk in de memorie van toelichting alleen van de categorie bouwwerken die onder de lichte procedure valt een opsomming gegeven, in de derde nota van wijziging, althans in de toelichting daarop, worden voor vergunningsvrij bouwen nieuwe begrippen geïntroduceerd: voor- en achterkantbenadering. Juist dat uitgangspunt had naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie niet slechts in de toelichting, maar per definitie in de wet moeten worden opgenomen.

Hoe dat ook zij, de Tweede Kamer heeft voorafgaande aan de behandeling van dit wetsvoorstel op 6 februari 2001 (en uiteraard met name om de uitwerkingsbedoeling van de wetgever te kunnen traceren) toegezonden gekregen de ontwerp-AmvB die één en ander regelt. Zo niet de Eerste Kamer. Nu deze leden desgevraagd de beschikking hadden gekregen over deze ontwerp-AmvB, klemt de vraag temeer of de aanduiding achterkant en voorkant juridisch wel sluitend is. De gemaakte tekening in de AmvB

<sup>1</sup> Samenstelling: Baarda (CDA), Pitstra (GL), Werner (CDA) (*plv. voorzitter*), De Beer (VVD) (*voorzitter*), Bierman (OSF), Hessing (D66), De Jager (VVD), Ruers (SP), Pastoor (CDA), Meindertsma (PvdA), Castricum (PvdA), Swenker (VVD), Van Bruchem (ChristenUnie).

aangaande voor- en achterkant met bouwvoorbeelden uitsluitend op aaneengesloten, strikt rechthoekige perceelsvormen tezamen met de tekst van de daarop betrekking hebbende artikelen doet het ergste vrezen voor wat betreft b.v. schuine of anderszins afwijkende perceelsgrenzen. Kan de regering nog eens uitleggen of elke vorm van grilligheid (anders dan een rechthoek, bijvoorbeeld schuin toelopend) van een perceel en of alle afwijkende liggingen langs openbare wegen (soms zowel voor als achter, met onduidelijkheid wat de voorkant is) wel volgens de bedoeling te vangen zijn onder de wetgevende omschrijvingen? Die vraag wordt overigens aardig geïllustreerd door de staatssecretaris zelve die op 21 februari jl. in de Tweede Kamer letterlijk heeft gezegd: «Bovendien is het bij mijn huis nog maar de vraag wat de voorkant is en wat de achterkant» (Handelingen blz. 53–3948). De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of in het nieuw geïntroduceerde systeem van vergunningsvrij bouwen niet toch een regeling ontbreekt waarin de rechten van eigenaren van aangrenzende erven beter worden gewaarborgd dan in de voorliggende wetswijziging.

In de uitwerking van de ruimtelijke ordeningswetgeving (bestemmingsplannen en ook bij toepassing van artikel 19 Wet RO) is voor elk perceel vastgelegd wat en waar gebouwd mag worden. In het kader van die vaststelling hebben burens elkaars mogelijkheden kunnen beoordelen, becommentariëren en aanvechten. Daar zijn publicatieprocedures voor vastgesteld. In de onderhavige wetgeving doen voor het vergunningsvrij bouwen die na inspraak tot stand gebrachte bestemmingen (met uitzondering van de gebruiksregels) voor de «achterkant» niet meer ter zake. De memorie van toelichting (blz. 5) laat helder weten dat bij vergunningsvrij bouwen de preventieve gemeentelijke toets aan de gemeentelijke bouwverordening (zoals stedenbouwkundige voorschriften), het bestemmingsplan en de leefmilieuverordening niet meer hoeft plaats te vinden.

De rechten en mogelijkheden van de burens worden – afgezien van de zeer beperkte civielrechtelijke regels in het Burgerlijk Wetboek – door de staatssecretaris opgehangen aan de wenselijkheid dat burens elkaar over en weer informeren over een bouwplan. Die bureninformatie wordt – aldus de memorie van toelichting – door de staatssecretaris tot ongeschreven fatsoensnormen gerekend. Deze leden deelden mee van oordeel te zijn dat door de onderhavige wetswijziging de bescherming van de rechten van de buurman, die de wet RO en het besluit RO en ook het huidige bouwrecht zo minutieus regelen, te veel geweld wordt aangedaan.

Waarom is niet een regel gecreëerd (eventueel privaatrechtelijk, doch bij voorkeur publiekrechtelijk) die de teruggang in rechtsbescherming voor de eigenaar/bewoner van het aangrenzende perceel/pand regelt? De argumentatie van de regering waarom bijv. geen algemene informatieplicht voor burens wordt geïnitieerd met betrekking tot vergunningsvrije bouwwerken is zo summier dat daarin nauwelijks adstructie is terug te vinden. Wil de regering nog eens aangeven waarom zij de hiervoor bepleite rechtsbescherming niet wil introduceren, of nog beter gezegd, waarom een achteruitgang van rechtszekerheid voor de medeburger wordt geaccepteerd?

Zoals hiervoor al gezegd, achtten de leden van de CDA-fractie het transparanter en toetsbaarder maken van het welstandstoezicht een goede zaak. De daarvoor aanvankelijk in artikel 12 e.v. opgenomen uitwerking had hun instemming. Zij hadden evenwel ernstige bedenkingen tegen het ingevoegde amendement 34, waardoor een keuzemogelijkheid ontstaat voor het hanteren van een welstandscommissie of het aanstellen van een stadsbouwmeester.

Terecht schrijft de regering onder de heldere kop «vermaatschappelijking welstandstoezicht» (3.3.4) in de memorie van toelichting, dat zij het geringe maatschappelijke draagvlak voor het welstandstoezicht en voor

welstandscommissies in het bijzonder wil doorbreken. Eén van de mogelijkheden daartoe wordt gevonden in het meer in het openbaar doen functioneren van het welstandstoezicht o.m. door openbaarheid van vergaderingen van de welstandscommissie en door de gevarieerde samenstelling van die commissie. De aanvaarding van amendement op stuk nr. 34 door de Tweede Kamer lijkt de goede doelstelling van de wet op dit punt te ondergraven doordat nu een alleenzittende beoordelaar aangesteld kan worden. Afgezien van het gegeven, dat het bij de lagere overheden geëigend is (en voor een aantal gevallen wettelijk commissie vastgelegd is) voor beleids-, uitvoerings- en beoordelings/beroepsaangelegenheden in commissieverband te werken, ontnemt het aanstellen van een stadsbouwmeester in de plaats van een welstandscommissie de mogelijkheid tot openbare behandeling. Ook inspraak in vergaderingen, waaraan het intussen door de Rijksbouwmeester, de Federatie Welstandstoezicht en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten opgestelde werkdocument «Naar een gemeentelijke welstandsnota» al refereert, zal in dat geval niet kunnen. Evenzeer zal de goede gedachte van de staatssecretaris om democratisering van het welstandstoezicht te bevorderen door ook niet-professionele deskundigen in welstandscommissies op te nemen, dan niet realiseerbaar zijn. In de onderbouwing van het amendement wordt de dagelijkse aanwezigheid van een stadsbouwmeester als een pre genoemd. Veeleer kan dit argument beschouwd worden als een inbedding in de ambtelijke organisatie, hetgeen de nagestreefde transparantie niet zal bevorderen. Deelt de regering de visie van deze leden op het vorenstaande?

De leden van de **VVD**-fractie deelden mee zich uitstekend te kunnen vinden in dit voorstel van wet. In de memorie van toelichting werd er reeds aan herinnerd dat zij bij de behandeling van de begroting van VROM in 1997 de problematiek van het welstandstoezicht uitvoerig ter sprake hadden gebracht. Het stemt tot voldoening dat de destijds gedane toezegging van de regering thans wordt ingelost. Ook de verdere deregulering en verbetering van de bouwvergunningprocedure achtten zij nuttig, al speet het hun dat die uiteindelijk niet zo ver is gegaan als de regering aanvankelijk zelf had gewild. Na de uitvoerige behandeling in de Tweede Kamer resteerden voor de leden van de VVD-fractie nog slechts enkele vragen.

De onafhankelijkheid van de welstandscommissie (en nu ook van de stadsbouwmeester) is in dit voorstel nadrukkelijker betoond dan in de bestaande Woningwet; al was het alleen maar omdat zij nu in de lijst van definities zijn opgenomen. Kan de regering zo nauwkeurig mogelijk opsommen welke functies volgens haar onvereenigbaar zijn met het lidmaatschap van een welstandscommissie of met de functie van stadsbouwmeester? Bij wijze van voorbeeld: mogen ambtenaren of anderen, die in dienst zijn van de gemeente, lid zijn van de welstandscommissie? Mag een stedenbouwkundige, betrokken bij een gemeente, daar lid van zijn? Mag een architectenbureau plannen laten beoordelen indien een architect van dat bureau in de welstandscommissie zit, ook al is het ontwerp in kwestie onder de naam van een geassocieerde collega ingediend? Deze leden meenden dat de regering op dit punt maximale duidelijkheid moet scheppen. Nieuw is de functie van stadsbouwmeester, bij amendement ingebracht. De leden van de VVD-fractie zagen daar de voordelen van in, maar ook nadelen. Dreigt de toch al reeds discutabele subjectiviteit van welstandscommissies niet sterk te worden vergroot door bouwplannen door slechts één persoon op welstand te laten beoordelen?

In de Nota naar aanleiding van het verslag (26 734 nr. 6) staat op pagina 14 dat door de gemeente geen welstandscriteria buiten de welstandsnota

om mogen worden gehanteerd. Gemeenten moeten binnen anderhalf jaar met een welstandsnota komen, waarin de beoordelingscriteria worden vastgelegd. Wat zijn de consequenties indien niet aan deze eis wordt voldaan? Betekent dit letterlijk dat een gemeentebestuur dan geen bouwvergunning kan weigeren op welstandsgronden of repressief toezicht uitoefenen?

De leden van de VVD-fractie merkten op dat het repressief welstandstoezicht gedurende de behandeling van dit wetsvoorstel een wat wisselvallige historie heeft gekend. Deze leden betreurden het dat uiteindelijk ook de vergunningvrije bouwwerken en het normale onderhoud onder het repressief toezicht vallen. Daarenboven is met de formulering van artikel 19 voor deze leden een aantal zaken niet geheel duidelijk. Daarom stelden zij de volgende vragen.

Kan met voorbeelden worden duidelijk gemaakt wat het verschil is tussen gewone en «in ernstige mate» strijd met redelijke eisen van welstand? Verwezen wordt naar artikel 12a, en niet naar artikel 12. Betekent dit dat de categorieën bouwwerken en gebieden, waarvoor bij besluit van de gemeenteraad geen welstandstoezicht geldt, niet onder het repressief toezicht staan?

Repressief welstandstoezicht kan grote financiële consequenties hebben voor de betrokkene. Is er grond voor een eis tot schadevergoeding indien in redelijkheid had mogen worden verwacht dat van de zijde van de gemeente geen bezwaar zou bestaan tegen het aanzien van het bouwwerk of het gepleegde onderhoud?

Uiteindelijk heeft de regering gekozen voor de «voor- en achterkantbenadering». Maar hoe zal dat in de AMvB worden uitgewerkt in situaties, waarbij achtertuinen aan de openbare weg zijn gelegen? En hoe zal dit uitgangspunt worden gehanteerd bij fantasierijke verkavelingen, waarbij de woningen met voor- en achterzijde om en om zijn geschakeld of een kwartslag ten opzichte van elkaar zijn gedraaid?

De leden, behorende tot de fractie van de **PvdA** merkten op, dat het welstandstoezicht er in de vorige eeuw mede toe heeft bijgedragen dat het dichtbevolkte Nederland er in verhouding met vele andere landen goed uitziet. Mooie steden en dorpen, redelijke uitbreidingen en veel interessante transformaties in de loop der tijd. Daar hoeven we ons niet voor te schamen en dat moeten we dan ook niet willen doen. Het welstandstoezicht heeft daarentegen niet kunnen voorkomen dat er langs de snelwegen en op andere zichtlocaties foeilelijke bedrijven-terreinen neergezet zijn. Ook valt niet te ontkennen dat de criteria waaraan de welstand van een gebouw of meerdere gebouwen getoetst werden niet altijd even inzichtelijk waren en dat vele burgers vervelende herinneringen hebben overgehouden aan een gedetailleerde en weinig inzichtelijke bemoeienis van een welstandsc commissie met de verandering van hun woning.

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid ondersteunden dan ook de gedachten die ten grondslag liggen aan de herijking van het onderdeel van de woningwet, dat betrekking heeft op de welstandswetgeving.

Wel rijzen er een aantal vragen na het doornemen van de wet, de concept algemene maatregel van bestuur, de behandeling in de Tweede Kamer, de neerslag van de gevoerde discussies met o.a. VNG en Federatie van welstand.

Vragen die overigens ook eerder in het debat gesteld zijn, maar die deze leden van zodanig belang achtten dat zij wederom daarop in wilden gaan.

Vereenvoudiging van regelgeving is een van de doelen van de herijking, dat is een na te streven doel. Bij de leden van de fractie van de PvdA rees

echter de vraag of hier wel echt sprake is van vereenvoudiging van regelgeving. Vereenvoudiging van regelgeving voor de burger met betrekking tot de Woningwet is mogelijk aan te tonen (hoewel de concept-AMvB nogal wat gedetailleerde voorwaarden stelt), maar tegelijkertijd wordt dezelfde burger wel geacht op de hoogte te zijn van alle regels waaraan hij wel moet voldoen, zoals het bouwbesluit en regels betreffende het burennrecht. Bij het aanvragen van een bouwvergunning bij de gemeente kon de aanvrager er vanuit gaan dat de gemeente deze toets uitvoerde, nu moet hij het zelf doen. Het is de vraag of de burger in het woud van regels de weg kan vinden, daar waar zelfs geconstateerd wordt dat overheden daar vaak al niet toe in staat zijn. Hoe denkt de staatssecretaris dat zowel de aanvragende burgers als ook de burgers, die burens genoemd zouden kunnen worden, op de hoogte komen van deze verschillende niet even eenvoudige wet- en regelgevingen in samenhang met de vergunningsvrije en licht vergunningsplichtige bouwwerken? Deze leden gingen er van uit dat het antwoord op deze vraag inhoudelijker van aard zal zijn dan de opmerking, dat aandacht aan goede voorlichting zal worden gegeven.

Van vereenvoudiging van de bestuurslasten voor gemeenten, eveneens een oogmerk van de herijking, lijkt vooralsnog geen sprake te zijn, of is dit een onjuiste inschatting?

Een ander doel van deze wetswijziging is meer individuele vrijheid voor de burger, meer zeggenschap als het over zijn eigen woonsituatie gaat. Een respectabel doel, geen enkel misverstand daarover. Maar de vraag kan en moet daarbij bij voortduring gesteld worden hoe zich de zeggenschap van de ene burger verhoudt tot de rechtszekerheid van de andere burger? En dat niet alleen, de vraag is ook aan de orde hoe zich in meer algemene zin individuele zeggenschap verhoudt tot behoud of introductie van collectieve waarden en normen. Verondersteld wordt dat er een evenwicht via deze herijking tot stand gebracht wordt tussen individuele vrijheden en collectieve waarden. Een evaluatie zal moeten uitwijzen of dit het geval is.

Is het niet zo dat pas nagegaan kan worden of deze wetswijziging leidt tot het bedoelde evenwicht als die collectieve waarden benoemd zijn? Pas dan kan toch achteraf vastgesteld worden of de wetswijziging het beoogde effect gehad heeft?

In de Balans Ruimtelijke Kwaliteit 2000 (uitgave RPD) wordt de wens uitgesproken dat «juist nu opnieuw grote ruimtelijke veranderingen op til zijn, het van groot belang is de kansen op behoud en versterking van een eigen karakteristieke identiteit te benutten. Schoonheid en aantrekkelijkheid zijn immers belangrijke aspecten van leefbaarheid.» Maar niet alleen in deze balans, ook in andere beleidsnota's wordt het begrip identiteit genoemd en benoemd, denk aan de nota Belvédère, de architectuurnota, de vijfde nota ruimtelijke ordening. Identiteit in relatie tot cultuurhistorische waarden, identiteit in relatie tot de eigenheid van een streek, identiteit als antwoord op vermeende eenvormigheid. Zit er geen discrepantie in het rijksbeleid op dit punt? Ligt het juist niet in de lijn van het in deze beleidsnota's geformuleerde beleid gemeenten te stimuleren om eigen beleid te voeren en hoge ambities te hebben en daarvoor de mogelijkheid te bieden in de gemeentelijke welstandsnota gebieden aan te kunnen wijzen die meer beschermd worden dan andere gebieden? Gaat het juist hier niet om individueel belang versus collectief te beschermen waarden? Om een eigentijds voorbeeld te noemen: in Schiedam wordt een Zweedse wijk gebouwd met inschakeling van de Zweedse architect en stedenbouwkundige Ralph Urskine. De gemeente heeft voor deze wijk een aantal specifieke welstandseisen gesteld. Maar met deze wetswijziging kan de gemeente deze specifieke eisen wel stellen, maar geen naleving vorderen. De wetgever verbiedt gemeenten immers, anders dan nu het geval is, om een zodanig eigen welstandsbeleid te voeren dat zij zelf beschermingswaardige gebieden aanwijst waar alle

toevoegingen onder een lichte vergunningsplichtig zou kunnen vallen. Is de staatssecretaris nog van plan om in deze of een andere AMvB de gebiedsgerichte differentiatie wel toe te staan, wanneer de noodzaak zich daartoe aandient in de praktijk? Want immers niet alleen in steden, (neem naast de eigentijdse voorbeelden: de wijk Brandevoort in Helmond, het Schiedamse voorbeeld maar ook sommige wijken uit de jaren 1920/1930) maar juist ook op het platteland zijn kwetsbare gebieden aan te wijzen in relatie tot de kwaliteit van de openbare ruimte en het landschap. De enige mogelijkheid die immers anders overblijft is een privaatrechtelijke gebiedsgerichte regeling, zoals bijv. in de Verenigde Staten bij tal van voorbeelden van New Urbanism te vinden is. Is dat nu een weg, die wij in Nederland ook zouden willen inslaan?

In het overleg met VNG en Federatie van Welstand is een onderscheid aangebracht tussen de voorkant en de achterkant van gebouwen. Zo'n onderscheid veronderstelt helderheid over wat voor- en wat achterkant precies is. Is het begrip achterzijde in alle gevallen wel goed te definiëren? Is het niet zo dat op veel plaatsen en niet in de laatste plaats in het landelijk gebied sprake is van «alzijdigheid», zeker wanneer het vergunningsvrije bouwen aan de achterkant toch enigszins gemotiveerd wordt vanuit de veronderstelling dat aan de achterkant sprake is van een minder zichtbaar belang in relatie met de ruimtelijke kwaliteit?

Vermaatschappelijking van het welstandstoezicht is een buitengewoon lofwaardig streven. Deze vermaatschappelijking komt o.a. tot uitdrukking door aan de gemeenten te verzoeken een welstandsnota te maken, die tot stand gebracht moet worden in samenspraak met de bevolking en met betrokken organisaties en instellingen. Dat is een interessante uitdaging, waaraan, gezien de ervaringen tot nu toe, een leerproces voor alle betrokkenen (burgers, organisaties, gemeenten zowel ambtelijk als politiek) vooraf dient te gaan. De gemeenten krijgen daarvoor 18 maanden de tijd. Als we zien hoe lang bv de totstandkoming van een 5e nota ruimtelijke ordening geduurd heeft en nog duurt of hoe lang (kort) deze wetwijziging duurt, dan is het toch meten met twee maten? Is het niet zo, dat iedere serieuze poging om met eigen inwoners tot een goed afgewogen beleidsvoorstel te komen tijd vraagt? Is het niet zo dat goed overleg met organisaties en instellingen tijd vraagt? Is het niet zo dat het openbare debat over de inhoud van het begrip ruimtelijke kwaliteit en de eisen die als gevolg daarvan gesteld kunnen worden aan welstand nog aan het begin staat? Is het niet zo dat bijv. de pas heringedeelde gemeenten, om maar eens een willekeurig voorbeeld te noemen, de handen vol hebben aan het in elkaar schuiven van de verschillende gemeentelijke organisaties, zowel structureel als cultureel en nauwelijks tijd zullen kunnen vinden om dit in een zo korte tijdsspanne tot kwalitatief goed resultaat te brengen? Gaat kwaliteit niet boven snelheid? En is het in dat verband niet hoogst merkwaardig dat het niet voldoen aan het snel tot stand brengen van een gemeentelijke welstandsnota tot gevolg heeft dat geen enkel gebouw op welstandseisen getoetst wordt?

Een andere vraag van de leden van de PvdA-fractie was meer gericht op de handhaving. Hoe zal in de praktijk de gemeentelijke overheid in de gaten kunnen/moeten houden of een gerealiseerd bouwwerk daadwerkelijk vergunningsvrij is, of het voldoet aan het bouwbesluit, of de brandveiligheid voldoende gewaarborgd is, of het niet in strijd is met het burenrrecht en of de kwaliteit van de openbare ruimte voldoende de toets der kritiek kan doorstaan? En hoe kan een gemeentelijke overheid toetsen of haar burgers de regelgeving niet naar eigen inzicht gaan toepassen?

Het gewijzigd voorstel van wet regelt dat de gemeenten kunnen kiezen tussen het benoemen van een welstandscommissie dan wel een stadsbouwmeester. De stadsbouwmeester moet een onafhankelijke deskundige zijn, is summier aan te geven wat daaronder verstaan moet

worden en hoe de stadsbouwmeester in de figuur van welstandsadviseur zijn werkzaamheden verricht? De vergaderingen van de welstandscommissie zijn openbaar art 12b lid 2, maar hoe zal de besluitvorming van de stadsbouwmeester tot stand komen?

De voorzitter van de commissie,  
De Beer

De griffier van de commissie,  
Nieuwenhuizen