

26 734

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

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 18 juli 2001

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag dat omtrent het voorstel 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) is uitgebracht.

Het valt de leden van de CDA-fractie op dat in het onderhavige wetsvoorstel veel wordt overgelaten aan invulling via algemene maatregelen van bestuur. Ten behoeve van de inzichtelijkheid in de bouwregelgeving voor de wetsraadpleger had naar hun oordeel evenwel bijvoorbeeld de grondslag voor de nieuwe verdeling in vergunningplichtige en vergunningsvrije bouwwerken (m.n. de voor- en achterkantbenadering) in de wet zelf uitgewerkt dienen te worden; dit temeer omdat in de memorie van toelichting en de derde nota van wijziging wel uitvoerig op de categorie-indeling is ingegaan.

Ik ben het met deze leden in zoverre eens, dat de inzichtelijkheid van weten regelgeving voor de wetsraadpleger er inderdaad mee gediend kan zijn wanneer samenhangende voorschriften zoveel mogelijk in één document worden opgenomen. Juist om die reden zullen de opsomming van vergunningsvrije bouwwerken en die van licht-vergunningplichtige bouwwerken, alsmede de opsomming van typen licht-vergunningplichtige bouwwerken waarop in het kader van het welstandstoezicht zogenoemde loketcriteria van toepassing zijn, in één en hetzelfde besluit worden opgenomen. Zoals in paragraaf 3.2.1.1. van de memorie van toelichting reeds is aangegeven (en nader is toegelicht in paragraaf 5 van de nota naar aanleiding van het TK-verslag) zou het de leesbaarheid en overzichtelijkheid van de wet echter niet ten goede zijn gekomen wanneer die (gedetailleerde en omvangrijke) opsommingen (de kenmerken waaraan de betreffende typen bouwwerken moeten voldoen) (zoals de voor- en achterkantbenadering) in de wet zelf waren opgenomen. Bovendien zou zich ook een inzichtelijkheidsprobleem hebben voorgedaan wanneer, zoals deze leden opperen, een deel van de uitwerking in de wet en het overige deel in de maatregel zou zijn opgenomen; in dat geval zou de wetsraadpleger immers ook pas een volledig inzicht kunnen krijgen wanneer hij zowel de wet als de maatregel zou raadplegen. Om praktische redenen is er daarom voor gekozen om de aanwijzing van de

betreffende typen bouwwerken in één besluit op te nemen. Overigens is momenteel ook de opsomming van meldingsplichtige bouwwerken in een algemene maatregel van bestuur opgenomen. Mij is niet gebleken dat het feit, dat die opsomming niet in de wet maar in een algemene maatregel van bestuur is vervat, in de praktijk tot uitvoeringsproblemen heeft geleid.

Op basis van het concept van de algemene maatregel van bestuur dat ik in februari aan de Tweede Kamer heb toegezonden, vragen de leden van de CDA-fractie zich af of de aanduiding «achterkant» en «voorkant» juridisch wel sluitend is en of percelen met grillige vormen, zoals schuine of anderszins afwijkende perceelsgrenzen, en afwijkende liggingen langs openbare wegen wel volgens de bedoeling te vangen zijn in wettelijke termen. De leden van de VVD- en de PvdA-fractie hebben soortgelijke vragen gesteld.

In antwoord hierop merk ik op dat deze vragen betrekking hebben op de nadere uitwerking bij algemene maatregel van bestuur en niet op het wetsvoorstel zelf. Evenals de Tweede Kamer krijgt de Eerste Kamer in het kader van de zogenoemde «zware» voorhangprocedure gelegenheid om de betreffende ontwerp algemene maatregel van bestuur met mij te bespreken nog voordat het ontwerp voor advies aan de Raad van State zal worden voorgelegd. Bij de juridisch-technische uitwerking van het ontwerp is expliciet aandacht besteed aan de in het voorlopig verslag aangedragen punten. Ik acht het 't meest doelmatig om die punten in het kader van de voorhangprocedure te bespreken aan de hand van het ontwerp zoals dat beide Kamers binnenkort zal worden toegezonden.

De leden van de CDA-fractie hebben voorts enkele vragen gesteld over het vergunningsvrij bouwen in relatie tot de rechten van burens. Zij zijn van mening dat de onderhavige wetswijziging de bescherming van die rechten, die naar hun oordeel wettelijk nu nog zo minitueus is geregeld, teveel geweld aandoet. Zij vragen de regering nog eens uiteen te zetten waarom (eventueel privaatrechtelijk doch bij voorkeur publiekrechtelijk) niet een regel zoals een bureninformatieplicht is gecreëerd, die de teruggang in rechtsbescherming voor de eigenaar/bewoner van het aangrenzende perceel/pand regelt, alsmede waarom een achteruitgang van rechtszekerheid voor de medeburger wordt geaccepteerd. Zowel in de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het TK-verslag als tijdens de mondelinge behandeling van de wetsvoorstel in de Tweede Kamer is uitgebreid aandacht besteed aan het vraagstuk van het vergunningsvrij bouwen in relatie tot de rechten van burens. Over de eventuele introductie van een wettelijke eis tot voorafgaande toestemming van de burens zijn bij die mondelinge behandeling twee amendementen ingediend, die beide zijn verworpen. Voordat ik hierna op de inhoudelijke kant van dit vraagstuk in ga, wil ik evenwel benadrukken dat het naar mijn oordeel ook op dit punt gaat over de uitwerking van het vergunningsvrij bouwen in de algemene maatregel van bestuur en niet over een teruggang in rechtsbescherming of in rechtszekerheid voor burens door het voorliggende wetsvoorstel als zodanig. De wetswijziging zelf houdt immers geen verslechtering van de positie van burens in: het wetsvoorstel bevat op dat punt eenzelfde regeling ten aanzien van vergunningsvrij bouwen als de huidige Woningwet. Die regeling komt er in essentie op neer dat aan een aantal typen bouwwerken alleen de eis wordt gesteld dat zij aan het Bouwbesluit voldoen. Voorzover het wetsvoorstel zelf de positie van burens wijzigt, is dat in beginsel alleen maar ten gunste van die burens: artikel 19 van de Woningwet wordt zodanig verruimd dat in voorkomend geval repressief welstandstoezicht ten aanzien van een vergunningsvrij bouwwerk kan worden toegepast (= excessenregeling). Het verschil tussen de situatie voor en na de wetswijziging vloeit dan ook niet voort uit het wetsvoorstel zelf maar uit de voorgenomen materiële verruiming van de vergunningsvrije categorie,

zoals die wordt opgenomen in de algemene maatregel van bestuur. Een maatvoerings-vraagstuk derhalve, waarbij het, bijvoorbeeld, gaat om de vraag of een bouwende buur vergunningsvrij niet alleen een dakraam mag plaatsen (zoals nu het geval is) maar of hem ook de mogelijkheid moet worden geboden om vergunningsvrij desgewenst een dakkapel te plaatsen (zoals in de kabinetsvoorstellen het geval is) en onder welke voorwaarden die dakkapel dan vergunningsvrij mag worden geplaatst. Het vertrekpunt voor het kabinet daarbij is m.n. dat de regeldruk en de administratieve lastendruk voor de burger en – als exponent daarvan – voor de bouwpraktijk beperkt moeten worden en dat de burger meer keuzevrijheid en meer individuele zeggenschap over zijn eigen (woon)situatie moet worden geboden. Meer ruimte voor de bouwende burger betekent echter niet dat met de belangen van anderen, zoals burens, geen rekening moet worden gehouden. Verruiming van het vergunningsvrij bouwen heeft immers tot gevolg dat derden vaker met een vergunningsvrij bouwwerk zullen worden geconfronteerd. Om die reden is bij de uitwerking van de opsomming in de algemene maatregel van bestuur per type bouwwerk expliciet bezien in hoeverre randvoorwaarden moeten worden gesteld om de belangen van de bouwende burger, de belangen van burens en collectieve waarden evenwichtig te behandelen. Dit heeft onder meer geleid tot het opnemen van de randvoorwaarde dat aan- en uitbouwen op het zij-erf en bijgebouwen en overkappingen op het zij-of achtererf niet vergunningsvrij mogen worden gebouwd binnen anderhalve meter van het erf van de burens, alsmede tot de introductie van de zogenoemde «voor- en achterkantbenadering», die van toepassing zal zijn op de typen vergunningsvrije bouwwerken die in beginsel het grootste negatieve ruimtelijke effect zouden kunnen hebben (aan-/uitbouwen, bijgebouwen/overkappingen, dakkapellen, kozijn-/gevelwijzigingen en erfafscheidingen). De uitwerking daarvan heeft in nauw overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Federatie Welstand (FW) plaatsgevonden. In combinatie met de excessenregeling ex artikel 19 van de Woningwet en de civielrechtelijke regels in het Burgerlijk Wetboek acht ik de belangen van burens aldus voldoende beschermd. Mitsdien is er naar mijn oordeel geen noodzaak om aanvullend daarop bij wet (publiek- of privaatrechtelijk) ook nog een bureninformatieplicht te verankeren. Om dezelfde reden acht ik het wettelijk verankeren van een eis tot voorafgaande toestemming van de burens niet noodzakelijk. Daar komt nog bij dat zo'n toestemmingseis tot minder rechtszekerheid zou leiden omdat dan niet de algemene maatregel van bestuur maar de toestemming van de burens bepalend is of een bouwwerk vergunningsvrij mag worden gerealiseerd. Zo'n toestemmingseis zou voorts een teruggang inhouden ten opzichte van het huidige recht: ten aanzien van vergunningsvrije c.q. meldingplichtige bouwwerken is zo'n eis nu ook niet opgenomen in de Woningwet of het Besluit meldingplichtige bouwwerken. Bovendien zou de toestemmingseis bij wet en/of algemene maatregel van bestuur nader moeten worden uitgewerkt, hetgeen ongetwijfeld tot formalisering en procedures zou leiden: wat moet, bijvoorbeeld, precies onder «toestemming» worden verstaan; wie zijn precies «de burens»; wie controleert of de toestemming voldoet aan de eisen van de wet; wie moet optreden wanneer de toestemming niet voldoet of onduidelijk is of wanneer geen toestemming is gevraagd; wanneer de gemeente op dat punt een rol krijgt, is de Algemene wet bestuursrecht al snel van toepassing: beschikkingen, bezwaar en beroep. Om al deze redenen acht ik wettelijke verankering van een toestemmingseis ongewenst.

De leden van de CDA-fractie hebben om allerlei redenen ernstige bedenkingen tegen het in de wet opnemen van de keuzemogelijkheid voor gemeenten om welstandsadviezen hetzij door een welstandsc commissie dan wel door een stadsbouwmeester te laten uitbrengen. Op één punt na

(inspraak acht ik namelijk ook bij een stadsbouwmeester mogelijk) heb ik voor deze bedenkingen begrip maar ik ken daaraan niet het zware gewicht toe dat deze leden doen. Ik ben dan ook van oordeel dat de figuur «stadsbouwmeester» als extern welstandsadviseur, die bij amendement in het wetsvoorstel is opgenomen, een kans moet krijgen om zich in de praktijk te bewijzen. Aan de hand van de in het wetsvoorstel aangekondigde evaluatie zal dan t.z.t. de balans kunnen worden opgemaakt. Juist in verband met de door deze leden aangevoerde argumenten zie ik overigens niet gebeuren dat gemeenten er ondoordacht en op grote schaal voor zullen kiezen om welstandsadviezen voortaan door een stadsbouwmeester te laten uitbrengen. Bovendien is de aard van die adviesfunctie na de wetwijziging nogal beperkt: de stadsbouwmeester als welstandsadviseur mag bouwplannen alleen maar toetsen aan de welstandscriteria die door de gemeenteraad in de gemeentelijke welstandsnota zijn opgenomen. Overigens is het uitbrengen van een extern welstandsadvies door slechts één persoon niet echt nieuw. In de huidige welstandspraktijk komt het namelijk soms voor dat een lid van een welstandscommissie gemandateerd is om adviesaanvragen voor bepaalde bouwplannen zelfstandig af te handelen. De reikwijdte van zo'n mandaat is dan meestal beperkt tot de afhandeling van veel voorkomende kleinere bouwplannen (dakkapellen, tuinschuurtjes, serre's), waarbij plannen waarover de gemandateerde een negatief welstandsoordeel heeft alsnog in de plenaire commissie worden behandeld alvorens advies wordt uitgebracht. Een dergelijke praktijk heeft efficiëncyvoordelen (kortere doorlooptijd adviesprocedure m.b.t. de meeste kleinere bouwplannen; kosten-aspect; werklast commissie beperkt tot unieke en grotere bouwplannen en veel voorkomende kleinere bouwplannen voorzover daarover discussie bestaat). Mits de mandatering door de gemeenteraad in de bouwverordening goed is geregeld, acht ik die praktijk dan ook aanvaardbaar.

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie welke functies onverenigbaar zijn met het lidmaatschap van een welstandscommissie of met de functie van stadsbouwmeester merk ik op dat op grond van artikel 1, eerste lid, onderdelen r en s, van de Woningwet, zoals die na de wetwijziging luiden, alleen onafhankelijke personen voor benoeming in aanmerking komen. Dat betekent dat de burgemeester, de wethouders, de leden van de gemeenteraad en – behoudens als ambtelijk secretaris van een welstandscommissie – ambtenaren en andere personen die in dienst van de betreffende gemeente zijn in elk geval niet tot lid van de welstandscommissie of tot stadsbouwmeester in die gemeente benoemd mogen worden. Het ontmoet derhalve geen bezwaar wanneer een ambtenaar of gemeentebestuurder tot commissielid of stadsbouwmeester in een andere gemeente wordt benoemd, waarbij bijvoorbeeld kan worden gedacht aan de burgemeester als technisch voorzitter van een in een andere gemeente werkzame welstandscommissie. Ten aanzien van andere personen is het lastiger om een helder en eenduidig criterium te hanteren. Alleen al om elke schijn van belangenverstremgeling te voorkomen, komen architecten en stedenbouwkundigen die niet in dienst van de gemeente zijn maar regelmatig in of in opdracht van die gemeente werkzaam zijn, in elk geval niet voor benoeming in die gemeente in aanmerking. Hetzelfde geldt voor personen die voorheen een functie als burgemeester, wethouder, gemeenteraadslid of ambtenaar bij die gemeente vervulden of op andere wijze bij die gemeente in dienst zijn geweest (zij het dat dit weer wel mogelijk moet zijn indien die functionele relatie met de gemeente reeds meerdere jaren geleden is beëindigd). Verder is terughoudendheid nodig ten aanzien van de benoeming van architecten en stedenbouwkundigen die weliswaar zelf niet regelmatig in of in opdracht van die gemeente werkzaam zijn maar deel uit maken van een architecten- of stedenbouwkundig bureau waarbij dat wel het geval is;

indien zo'n persoon desalniettemin in die gemeente wordt benoemd, dient ten minste de eis te worden gesteld dat de gemeenteraad in de bouwverordening op grond van artikel 8, zesde lid, van de Woningwet voorschriften opneemt over de positie die zo'n persoon heeft bij de beoordeling van een bouwplan dat (geheel of mede) is ontworpen door een ander persoon die deel uit maakt van datzelfde bureau. Zie verder ook het antwoord op de vragen van de leden van de PvdA-fractie over de stadsbouwmeester.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie over de stadsbouwmeester verwijs ik allereerst korthedshalve naar mijn hiervoor weergegeven antwoord op soortgelijke vragen van de leden van de CDA-fractie. In aanvulling daarop merk ik op dat in het wetsvoorstel een aantal waarborgen voor een grotere objectiviteit van welstandsadviezen zijn opgenomen. In de eerste plaats mogen de welstandsaspecten van bouwplannen na de wetswijziging uitsluitend worden beoordeeld naar de welstandscriteria die in de gemeentelijke welstandsnota zijn opgenomen en dienen die criteria zo concreet mogelijk te zijn. In de tweede plaats zullen de adviezen van de welstandscommissie en van de stadsbouwmeester openbaar zijn en zullen die adviezen schriftelijk worden uitgebracht en deugdelijk gemotiveerd moeten worden wanneer het betreffende bouwplan in strijd met redelijke eisen van welstand wordt geacht. In de derde plaats dient de welstandscommissie respectievelijk de stadsbouwmeester de gemeenteraad jaarlijks verslag uit te brengen over de wijze waarop zij/hij toepassing heeft gegeven aan de welstandscriteria uit de welstandsnota, zodat aan de hand van dat openbare document democratische controle kan plaatsvinden. In samenhang bezien wordt de ruimte voor subjectieve welstandsadviezen door de wetswijziging naar mijn oordeel derhalve aanmerkelijk verkleind, ongeacht of die door een welstandscommissie dan wel een stadsbouwmeester worden uitgebracht.

Indien een gemeente niet binnen 18 maanden na de inwerkingtreding van de wetswijziging een welstandsnota heeft vastgesteld, betekent dit inderdaad dat burgemeester en wethouders een bouwvergunning niet meer op welstandsgronden kunnen weigeren en ook geen repressief welstandstoezicht meer kunnen uitoefenen. In de nota naar aanleiding van het TK-verslag is uitgebreid ingegaan op de redenen waarom dit op deze wijze in het wetsvoorstel is geregeld (zie de paragrafen 3.2.1.1., onder Ruimtelijke kwaliteit, en 3.3.3.). Kort samengevat komen die op het volgende neer. Een belangrijke oorzaak van het tekortschieten van het huidige welstandstoezicht is dat veel gemeenten onvoldoende invulling hebben gegeven aan de sinds 1992 bestaande wettelijke verplichting ex artikel 8 van de Woningwet om in de bouwverordening criteria omtrent redelijke eisen van welstand op te nemen. Wat het wetsvoorstel betreft zijn daaruit de volgende conclusies getrokken: om de burger vooraf zoveel mogelijk zekerheid te geven over de welstandscriteria waaraan zijn bouwplan moet voldoen, moet er op lokaal niveau één centraal document zijn waarin deze criteria zijn vastgelegd (= welstandsnota) en moet er een rechtsgevolg zijn indien de gemeente geen welstandsnota opstelt (= geen welstandstoetsing). Wanneer dat rechtsgevolg er niet is, ontbreekt iedere waarborg dat gemeenten hun welstandscriteria vooraf in een welstandsnota zullen concretiseren. De huidige welstandspraktijk zou dan kunnen worden voortgezet, hetgeen niet aanvaardbaar kan worden geacht.

In antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie over het repressief welstandstoezicht merk ik het volgende op. Voorzover de leden van deze fractie het betreuen dat ook het gewone onderhoud van een bouwwerk onder repressief welstandstoezicht komt te vallen, kan ik hen mogelijk geruststellen. De wijziging van artikel 19 van de Woningwet, waardoor ook het vergunningsvrij bouwen aan repressief welstands-

toezicht kan worden onderworpen, heeft materieel vooral betekenis voor de typen bouwwerken die bij algemene maatregel van bestuur als vergunningsvrij worden aangewezen (dakkapellen, tuinschuurtjes, serre's e.d.). Dagelijkse onderhoudswerkzaamheden vallen dan weliswaar ook onder de formele reikwijdte van artikel 19, zoals dat na de wetswijziging luidt, maar ik zie daaruit in de praktijk geen materiële consequenties voor die werkzaamheden voortvloeien. Ik verwacht namelijk dat de op dit punt bestaande praktijk wordt gecontinueerd. Die praktijk komt op het volgende neer. Op grond van artikel 43, eerste lid, onderdeel b, van de Woningwet kunnen werkzaamheden die tot het gewone onderhoud behoren, bouwvergunningsvrij worden uitgevoerd. Repressief welstandstoezicht kan op grond van artikel 19 evenwel alleen maar worden uitgeoefend wanneer het uiterlijk van een bouwwerk in ernstige mate in strijd met redelijke eisen van welstand is. Werkzaamheden die tot het gewone onderhoud van een bouwwerk behoren, zullen in het algemeen niet zo'n negatief welstandseffect hebben; integendeel, door onderhoud zal meestal hetzij een bestaande ernstige strijdigheid van het uiterlijk van een bouwwerk (bijvoorbeeld een woning) met die welstandseisen worden opgeheven dan wel worden voorkómen dat het uiterlijk van dat bouwwerk in de loop der tijd in ernstige strijd met die eisen geraakt. Gewone onderhoudswerkzaamheden kunnen zo'n strijdigheid alleen maar in uitzonderlijke gevallen veroorzaken, namelijk wanneer zij tevens een ingrijpende verandering van het uiterlijk van het bouwwerk inhouden, die ernstige strijd met redelijke eisen van welstand oplevert. Dit betekent dus dat er alleen maar aanleiding voor uitoefening van repressief welstandstoezicht kan zijn wanneer gewone onderhoudswerkzaamheden een zodanig negatief effect op het uiterlijk van het bouwwerk hebben, dat ernstige strijd van dat uiterlijk met redelijke eisen van welstand ontstaat. In een dergelijk geval kan de gemeente op grond van het huidige artikel 19 ook nu al repressief optreden. Na de wetswijziging is uitoefening van repressief welstandstoezicht bovendien alleen maar mogelijk op basis van de welstandscriteria zoals die in de welstandsnota zijn opgenomen. Ik zie dan ook niet in hoe de voorliggende wijziging van artikel 19 die bestaande praktijk ten aanzien van het gewone onderhoud ten nadele van degene die onderhoud pleegt zou kunnen beïnvloeden. Ten behoeve van de duidelijkheid wil ik dit aan de hand van een voorbeeld illustreren. Wanneer iemand op de algemeen gebruikelijke wijze een kapotte dakgoot van een woning repareert of vervangt door een nieuwe dakgoot, zal dat niet leiden tot ernstige strijd van het uiterlijk van die woning met redelijke eisen van welstand. Die strijdigheid zou pas kunnen ontstaan wanneer die dakgoot bijvoorbeeld wordt vervangen door een nieuwe, die qua materiaal, kleur en/of vorm zo afwijkt van wat gebruikelijk is, dat een evidente en ook voor niet-deskundigen duidelijk kenbare buitensporigheid van het uiterlijk van de woning ontstaat. Uitoefening van repressief welstandstoezicht is in zo'n geval mogelijk, mits in de welstandsnota zo concreet mogelijke criteria over dakgoten zijn opgenomen.

Zoals de leden van de VVD-fractie al aangeven, impliceert de verwijzing in artikel 19 naar artikel 12a van de wet, zoals dat na de wetswijziging luidt, inderdaad dat geen repressief welstandstoezicht kan worden uitgeoefend ten aanzien van de categorieën bouwwerken en gebieden waarvoor bij besluit van de gemeenteraad is bepaald dat geen redelijke eisen van welstand gelden. Het «welstandsvrij» verklaren van zo'n type bouwwerk of gebied is in dat geval een eigen beleidskeuze van de gemeenteraad en een logische consequentie van die door de wet gegeven beleidsvrijheid is dat de wet de gemeente dan niet moet verplichten om toch een vorm van welstandstoezicht uit te oefenen. Vanuit de gedachte «wie het meerdere mag, mag ook het mindere» verzet het voorliggende wetsvoorstel zich er m.i. overigens niet tegen dat de gemeente haar welstandstoezicht ten aanzien van bepaalde categorieën bouwwerken en gebieden beperkt tot

repressief toezicht, mits zij daarbij de verplichtingen die uit het wetsvoorstel voortvloeien, in acht neemt (bekend maken van welstandsnota waarin de alsdan te hanteren welstandscriteria zo concreet mogelijk zijn geformuleerd).

De leden van deze fractie hebben voorts gevraagd of er grond is voor een eis van de bouwende burger tot schadevergoeding indien repressief welstandstoezicht wordt uitgeoefend terwijl die burger in redelijkheid had mogen verwachten dat van de zijde van de gemeente geen bezwaar tegen het aanzien van het bouwwerk zou bestaan. Gelet op de waarborgen die de Woningwet bevat, acht ik het zeer onwaarschijnlijk dat het in de vraag bedoelde geval zich in de praktijk zal voordoen. Ingevolge artikel 19 van de wet kan repressief welstandstoezicht namelijk alleen maar worden uitgeoefend indien het uiterlijk van het bouwwerk in ernstige mate in strijd is met redelijke eisen van welstand, beoordeeld naar de criteria die in de welstandsnota zijn opgenomen. Indien de welstandsnota geen (concrete) criteria ten aanzien van een bepaalde categorie bouwwerken bevat, is er geen wettelijke grondslag voor het uitoefenen van repressief welstandstoezicht ten aanzien van een bouwwerk dat tot die categorie behoort. Wanneer in de welstandsnota wel dergelijke criteria zijn opgenomen, ligt dat anders. Realiseert de burger dan toch een bouwwerk dat met die criteria in ernstige strijd is, kan hem immers (terecht) worden tegengeworpen dat hij zijn bouwplan op die criteria had moeten afstemmen dan wel eerst overleg met de gemeente had moeten voeren. Alsdan kan de gemeente in beginsel repressief optreden. Spoedeisende gevallen uitgezonderd mogen burgemeester en wethouders daarbij op grond van artikel 26, eerste lid, van de wet, zoals dat na de wetwijziging luidt, niet overgaan tot toepassing van bestuursdwang dan nadat zij de aanschrijving hebben uitgevaardigd, de termijn, bedoeld in artikel 6.7 van de Algemene wet bestuursrecht is verstreken of, indien gedurende die termijn op grond van artikel 8.81 van die wet een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan, dat verzoek is afgewezen, de in die aanschrijving gestelde termijn is verstreken en degene tot wie de aanschrijving is gericht, schriftelijk is medegedeeld dat bestuursdwang zal worden toegepast. Ofwel: voordat daadwerkelijk bestuursdwang kan worden toegepast, heeft de betreffende burger mogelijkheden tot bezwaar en beroep en tot het indienen van een verzoek om voorlopige voorziening. Voordat burgemeester en wethouders tot eventuele toepassing van bestuursdwang kunnen overgaan, heeft hij dus alle gelegenheid om de vraag of zij dat in dit geval mogen doen, aan de rechter voor te leggen. Wanneer de rechter tot het oordeel komt, dat geen bestuursdwang mag worden toegepast, zullen burgemeester en wethouders in het algemeen van daadwerkelijke toepassing van bestuursdwang afzien. In de praktijk zal de vraag of er grond is voor een eis van de burger tot schadevergoeding dus alleen maar aan de orde kunnen komen in het (zeer uitzonderlijke geval) dat de gemeente die rechterlijke uitspraak naast zich neerlegt en toch bestuursdwang uitoefent.

Op de vragen van de leden van de VVD-fractie over de «voor- en achterkantbenadering» is hier- voor reeds ingegaan (zie het antwoord op de betreffende vragen van de CDA-fractie).

Hoewel de concept-maatregel van bestuur naar hun oordeel nogal wat gedetailleerde voorwaarden stelt, achten de leden van de PvdA-fractie vereenvoudiging van regelgeving voor de burger met betrekking tot de Woningwet mogelijk nog wel aantoonbaar. Tegelijkertijd constateren zij dat de burger na de wetwijziging evenwel nog steeds te maken krijgt met een woud aan regels (zoals Bouwbesluit en burenenrecht), dat die burger er voor de wetwijziging van kon uitgaan dat de gemeente in de bouwvergunningprocedure de toets aan die regels uitvoerde en dat hij die

toets na de wetwijziging zelf moet uitvoeren. Op dit punt wil ik deze leden eerst op het volgende wijzen. Aanvragen om bouwvergunning worden door gemeenten nu ook niet aan het burendrecht getoetst (zie artikel 44 huidige Woningwet). Bovendien bestaat de voorgenomen verruiming van de bouwvergunningsvrije categorie goeddeels uit typen bouwwerken die thans meldingsplichtig zijn (bijvoorbeeld dakkapellen, aan-/uitbouwen, bijgebouwen zoals tuinschuurtjes) en die in de wettelijke procedure mitsdien door de gemeente nu ook niet aan het Bouwbesluit en het burendrecht maar uitsluitend aan het bestemmingsplan en op welstand worden getoetst (zie artikel 42 huidige Woningwet); zowel wat betreft de toets aan het burendrecht als die aan het Bouwbesluit verandert er ten aanzien van die bouwwerken dus niets.

Ik deel de mening van de leden van de PvdA-fractie dat de voorschriften van de concept-algemene maatregel van bestuur soms nogal gedetailleerd zijn. Die gedetailleerdheid heeft één algemene en één specifieke oorzaak. Overeenkomstig de wens van de bouwpraktijk (inclusief VNG en FW) is er in algemene zin naar gestreefd om de typen bouwwerken in de maatregel zo concreet mogelijk te omschrijven, zodat voor een ieder duidelijk is wanneer een type bouwwerk bouwvergunningsvrij of licht-vergunningplichtig is. (Bouwwerken die niet in de algemene maatregel van bestuur worden genoemd zijn regulier-vergunningplichtig; zie artikel 44, juncto 40, eerste lid, van de Woningwet). Daarmee is de rechtszekerheid gediend en kunnen interpretatiegeschillen zoveel mogelijk worden voorkomen. Om diezelfde reden zijn voorts enkele typen kleine(re) bouwwerken (zoals dakramen en kozijn-/gevelwijzigingen, die onder artikel 43 van de vigerende Woningwet als het aanbrengen van een bouwvergunningsvrije «verandering van niet-ingrijpende aard aan een bouwwerk» konden worden aangemerkt) in de concept-maatregel expliciet benoemd. De specifieke gedetailleerdheid van een aantal voorschriften vloeit m.n. voort uit de «voor- en achterkantbenadering» zoals die, zoals gezegd, van toepassing zal zijn op de typen bouwvergunningsvrije bouwwerken die in concrete gevallen in beginsel de grootste negatieve ruimtelijke gevolgen zouden kunnen hebben, zeker wanneer zij in grote aantallen zouden voorkomen. Om dergelijke negatieve effecten in de praktijk zoveel mogelijk te voorkomen, is het bouwvergunningsvrij realiseren van die bouwwerken in de concept-maatregel gebonden aan allerlei randvoorwaarden. Hoewel elke voorwaarde op zich duidelijk kan zijn, kan niet worden ontkend dat het aantal en de combinatie van die voorwaarden de voorschriften ten aanzien van zo'n type bouwwerk soms niet eenvoudig maken. Die complexiteit is om twee redenen evenwel relatief. In de eerste plaats zou het risico dat zo'n bouwwerk in het concrete geval een negatief ruimtelijk effect heeft, groter worden wanneer één of meer van die voorwaarden zou worden geschrapt. Gegeven de wens om dat risico zoveel mogelijk te beperken, kunnen die voorschriften dus niet eenvoudiger. In de tweede plaats is de complexiteit van de betreffende voorschriften niet groter dan de complexiteit waarmee de burger nu in de praktijk te maken heeft. De voorwaarden die in die voorschriften zijn opgenomen, zijn namelijk gebaseerd op de voorwaarden waarmee de burger met betrekking tot zo'n bouwwerk nu al wordt geconfronteerd. Zulke voorwaarden zijn thans verspreid opgenomen in allerlei overheidsdocumenten (zoals het Besluit meldingsplichtige bouwwerken, het bestemmingsplan, de bouwverordening, beeldkwaliteitsplannen, gemeentelijke beleidsnota's inzake het welstandstoezicht) en soms zijn ze door de gemeente zelfs niet op schrift gesteld maar worden ze in de uitvoeringspraktijk desalniettemin gehanteerd bij het verlenen van planologische vrijstellingen of de uitoefening van welstandstoezicht. Het opnemen van zulke voorschriften in één besluit draagt ook bij aan vereenvoudiging van de regelgeving voor de burger (en voor de overheid).

Dat daadwerkelijk sprake is van vereenvoudiging van de regelgeving laat zich naar mijn oordeel het best illustreren aan de hand van een voorbeeld. Stel, iemand wil voor respectievelijk na de wetswijziging een dakkapel bouwen waartegen de burens grote bezwaren uit oogpunt van stedenbouw en welstand hebben. Wanneer de bouwende buur die dakkapel onder de huidige regelgeving wil realiseren, zal hij soms de meldingsprocedure, soms de vergunningprocedure moeten doorlopen. In die procedure wordt het bouwplan door de gemeente uitsluitend (meldingsprocedure) respectievelijk mede (vergunningprocedure) aan het bestemmingsplan en op welstand getoetst. Wanneer het bouwplan aan het bestemmingsplan en redelijke eisen van welstand voldoet, kan de gemeente op grond van de Woningwet niet anders doen dan positief op de melding reageren respectievelijk mag de bouwvergunning niet op die gronden worden geweigerd. De Woningwet (het limitatief-imperatieve stelsel) biedt de gemeente in zo'n geval geen mogelijkheid rekening te houden met de bezwaren van derden (zoals burens). Ondanks zulke bezwaren kan de bouwende buur het bouwplan dus gewoon realiseren. Ingeval het bouwplan niet aan het bestemmingsplan of niet aan redelijke eisen van welstand voldoet, kan de dakkapel in beginsel niet worden gerealiseerd. Wat het bestemmingsplan betreft kan de gemeente evenwel overwegen om vrijstelling van bestemmingsplanvoorschriften te verlenen. De buur moet in dat geval maar afwachten hoe het gemeentelijk besluit materieel zal uitpakken. Dat laatste geldt in nog sterkere mate voor de beoordeling van het welstands-aspect. Voorzover gemeenten al welstandsbeleid hebben, is dat momenteel lang niet altijd geëxpliciteerd. Veel gemeenten hebben evenwel zelfs helemaal geen eigen welstandsbeleid maar laten zich bij de welstandstoets leiden door de adviezen van de welstandscommissie; zoals bekend, is de uitkomst van zo'n welstandsprocedure thans nogal eens ongewis. Ingeval de gemeente instemt met het bouwplan kan de buur vervolgens uiteraard een bezwaar- en beroepsprocedure in gang zetten en op grond van het burensrecht een civielrechtelijke procedure starten maar ook daarvan staat de uitkomst niet op voorhand vast. Om in de procedures goed beslagen ten ijs te komen, zal de buur zich bij een meldingsplichtige dakkapel bovendien in elk geval moeten verdiepen in zeven documenten (en de daarmee samenhangende jurisprudentie): het Burgerlijk Wetboek (om civielrechtelijk positie te kunnen bepalen), de Woningwet en het Besluit meldingsplichtige bouwwerken (om te kunnen bepalen tot welke categorie het bouwwerk behoort), de Wet en het Besluit op de Ruimtelijke Ordening en het bestemmingsplan (om te kunnen bepalen of de gemeente juist heeft gehandeld bij het verlenen van vrijstelling van de planvoorschriften) en – voorzover bestaand – de gemeentelijke welstandsnota. Bij een vergunningplichtige dakkapel komt daar de gemeentelijke bouwverordening nog eens bij. Kortom: in de praktijk is de zekerheid voor burens nu vaak niet van materiële maar vooral van procedurele aard, wordt de burger met een veelheid aan regels en procedures geconfronteerd en wordt een dakkapel ook wel eens ondanks bezwaren van burens geplaatst. Na de wetswijziging hoeven de bouwende burger en de burens zich bij een vergunningsvrije dakkapel in beginsel nog maar in drie documenten (en de daarmee samenhangende jurisprudentie) te verdiepen: het Burgerlijk Wetboek, het besluit waarin de vergunningsvrije categorie is opgesomd en (voorzover het bouwwerk als welstands-exces wordt ervaren) de gemeentelijke welstandsnota. Ook in procedureel en materieel opzicht is de zaak na de wetswijziging eenvoudiger: wanneer het bouwplan aan de (zeer concrete) voorwaarden van de algemene maatregel van bestuur voldoet, mag het bouwvergunningsvrij worden uitgevoerd; wanneer de buur meent dat niet aan die voorwaarden wordt voldaan en/of sprake is van een welstandsexces kan hij de gemeente verzoeken repressief op te treden. Het lijkt mij dat de regelgeving voor de burger aldus aanmerkelijk wordt vereenvoudigd.

De inschatting dat vooralsnog geen sprake lijkt te zijn van een vermindering van bestuurslasten voor gemeenten, is naar mijn oordeel onjuist. Ik verwacht dat per saldo wel degelijk van een vermindering sprake zal zijn. Weliswaar zullen gemeenten het opstellen van een welstandsnota als een extra bestuurslast ervaren maar feitelijk gaat het daarbij niet om een nieuwe last: gemeenten zijn reeds sinds 1992 wettelijk verplicht om welstandscriteria te concretiseren (zie artikel 8, zesde lid, huidige Woningwet). Bovendien ligt het in de rede dat de bestuurslasten die zij na het vaststellen van de welstandsnota in het kader van de uitoefening van het welstandstoezicht hebben, aanmerkelijk minder zullen zijn dan nu het geval is. Omdat de welstandscriteria in de welstandsnota zijn opgenomen, zal de welstandstoets van een bouwplan immers veel eenvoudiger en sneller kunnen worden uitgevoerd. Daarnaast is een belangrijke vermindering van gemeentelijke bestuurslasten te verwachten van de verruiming van de bouwvergunningsvrije categorie (= geen preventieve gemeentelijke toets + aantal voorschriften niet van toepassing) en de introductie van de licht-vergunningplichtige categorie (= geen integrale maar partiële preventieve toets). Door de landelijke uniformering van de indieningsvereisten voor aanvragen om bouwvergunning zullen gemeenten verder geen bestuurslasten meer hebben die samenhangen met periodieke actualisering van de voorschriften die op dat punt nu nog in de gemeentelijke bouwverordening zijn opgenomen. Tegenover deze verminderingen van gemeentelijke bestuurslasten staat een verzwaring van bestuurslasten in verband met een accentverschuiving van preventief toezicht naar repressief toezicht. Die verzwaring is evenwel beperkt. De verruiming van de bouwvergunningsvrije categorie omvat goeddeels typen bouwwerken die thans meldingsplichtig zijn en die momenteel dus ook niet preventief aan het Bouwbesluit worden getoetst, zodat in dat opzicht een verzwaring van gemeentelijke bestuurslasten niet in de rede ligt. De accentverschuiving naar repressief welstandstoezicht kan in beginsel wel tot zo'n verzwaring leiden maar die zal naar verwachting gering zijn: na de wetwijziging kan repressief welstandstoezicht alleen worden uitgeoefend op basis van concrete welstandscriteria uit de welstandsnota, zodat zowel de bouwende burger als de buren en de gemeente snel kunnen beoordelen of het bouwwerk daaraan voldoet; bovendien kan dat toezicht ten aanzien van bouwvergunningsvrije bouwwerken alleen worden uitgeoefend wanneer sprake is van een evidente en ook voor niet-deskundigen duidelijk kenbare buitensporigheid van het uiterlijk van een bouwwerk, zodat de beoordeling daarvan nogal eenvoudig is. Of in de praktijk sprake zal zijn van verzwaring van gemeentelijke bestuurslasten in verband met repressief toezicht op licht-vergunningplichtige bouwwerken moet worden afgewacht. Enerzijds is duidelijk dat de partiële preventieve toets aan het Bouwbesluit meebrengt dat de aspecten waaraan in de lichte procedure niet preventief wordt getoetst alleen maar door uitoefening van repressief toezicht kunnen worden getoetst. Omdat echter de betreffende bouwplannen het gemeentelijk loket in de lichte procedure passeren, staat daar tegenover dat gemeenten vooraf zullen weten welke bouwplannen het betreft en dat zij zich op basis van de bij de aanvraag ingediende gegevens en via de reguliere controle op de bouwplaats reeds een oordeel kunnen vormen over preventief niet getoetste aspecten van het bouwplan en over de vraag of nader onderzoek in het concrete geval wel of niet nodig is. Daarbij moet worden bedacht dat de licht-vergunningplichtige categorie voor een belangrijk deel zal bestaan uit tamelijk eenvoudige bouwwerken waarover zo'n oordeel al vrij snel gevormd kan worden (bijvoorbeeld dakkapellen, carports en kozijn-/gevelwijzigingen aan de voorkant; zonneschermen bij utiliteitsgebouwen).

In reactie op de vraag van de leden van de PvdA-fractie over de evaluatie van de effecten van de wetwijziging merk ik op dat die evaluatie o.m. betrekking zal hebben op de praktijkeffecten van (de verruiming van) het

bouwvergunningsvrij bouwen op zich en in relatie tot belangen van derden (zoals burens) en de door deze leden bedoelde collectieve waarden. Daarbij zullen de in geding zijnde collectieve waarden vooraf uiteraard worden benoemd.

Ik zie in het rijksbeleid geen discrepantie tussen het in allerlei beleidsnota's geformuleerde ruimtelijk-kwaliteitsbeleid, waarin behoud en versterking van de eigen karakteristieke identiteit van de gebouwde omgeving een belangrijke plaats inneemt, en het wetsvoorstel. Dat gemeenten hoge ambities ten aanzien van de ruimtelijke kwaliteit van de gebouwde omgeving mogen hebben, spreekt voor zich. Bij de effectivering daarvan kunnen gemeenten ook gebruik maken van de mogelijkheden die het wettelijk kader voor het welstandstoezicht hen in dat verband biedt. Gemeenten kunnen, bijvoorbeeld, de welstandscriteria in de welstandsnota baseren op te behouden of te versterken karakteristieke kenmerken van de gebouwde omgeving en zij kunnen in hun welstandstoezicht voorts differentiatie aanbrengen tussen gebieden die wel/geen bijzondere bescherming behoeven. Die mogelijkheden zijn echter niet onbegrensd. Een hoogstaande ruimtelijke kwaliteit van de gebouwde omgeving zal dan ook vooral langs andere weg moeten worden bereikt. De ruimtelijke kwaliteit van een gebied wordt immers in belangrijke mate meer door andere factoren dan door het uitgeoefende welstandstoezicht bepaald, zoals het uitgeoefende opdrachtgeverschap en een samenhangend gemeentelijk kwaliteitsbeleid dat doorwerkt in stedenbouwkundige plannen en bestemmingsplannen en in de inrichting en het beheer van de openbare ruimte. Welstandstoezicht is in dat kader slechts het sluitstuk dat een vangnetfunctie vervult om (ernstige) strijd met redelijke eisen van welstand tegen te gaan. De bijdrage die welstandstoezicht aan de door de leden van de PvdA-fractie bedoelde identiteitsversterking kan leveren, is dan ook beperkt. Voorzover welstandstoezicht die bijdrage kan leveren, is de welstandsnota ook voor dat onderwerp een geschikt instrument. Ook hiervoor geldt dat naarmate de gemeente de eisen in die nota explicieter heeft geformuleerd, de beoogde doelstellingen beter kunnen worden gerealiseerd. Verder bevatten het wetsvoorstel en de uitwerking van de categorie-indeling van bouwwerken een aantal waarborgen ten behoeve van een minimaal verantwoorde ruimtelijke kwaliteit. Zo is in het wetsvoorstel een uitzonderingsregime voor bouwplannen met betrekking tot monumenten en de door het rijk aangewezen beschermde stads- en dorpsgezichten opgenomen. Dat uitzonderingsregime houdt in dat bouwwerken die normaliter bouwvergunningsvrij zijn, licht-vergunningplichtig zijn als zij worden gerealiseerd in, aan, bij of op monumenten of in bedoelde stads- en dorpsgezichten. Op deze wijze kunnen dergelijke bouwplannen door de gemeente vooraf aan het bestemmingsplan en op eventuele strijd met redelijke eisen van welstand worden getoetst. Dezelfde preventieve toets zal gelden voor de overige typen bouwwerken die bij de licht-vergunningplichtige categorie worden ondergebracht. In combinatie met de randvoorwaarden die ten aanzien van het bouwvergunningsvrij bouwen zullen gelden (zoals de «voor- en achterkantbenadering») en de mogelijkheid om repressief tegen welstandsexcessen te kunnen optreden, acht ik voldoende waarborgen voor een verantwoorde ruimtelijke kwaliteit aanwezig.

Zoals reeds opgemerkt, biedt het wettelijk kader voor het welstandstoezicht aan gemeenten ook na de wetwijziging de mogelijkheid om het beleid in de welstandsnota naar gebied te differentiëren, zodat gemeenten ten aanzien van ruimtelijk meer kwetsbare gebiedsdelen van de gemeente desgewenst een stringenter welstandstoezicht kunnen uitoefenen dan ten aanzien van minder kwetsbare gebiedsdelen. Zoals de leden van de PvdA-fractie al aangeven, gaat die gemeentelijke beleidsvrijheid evenwel

niet zover dat gemeenten ook gebieden kunnen aanwijzen waar bouwwerken die normaliter vergunningsvrij zijn, door de gemeente alsnog licht-vergunningplichtig kunnen worden verklaard. Ik wijs die leden er evenwel op dat het wettelijk kader op dat punt na de wetswijziging niet van het huidige verschilt: zo'n beperkingsbevoegdheid hebben gemeenten thans ook niet. Bij de totstandkoming van het voorliggende wetsvoorstel is overwogen om gemeenten op dat punt een geclauleerde beperkingsbevoegdheid te geven. In verband met de introductie van de zogenoemde «voor- en achterkantbenadering» is daarvan uiteindelijk afgezien. De «voor- en achterkantbenadering» biedt namelijk voldoende waarborgen dat het mogelijke negatieve ruimtelijk effect van het bouwen van een aantal veel voorkomende typen vergunningsvrije bouwwerken tot aanvaardbare proporties wordt beperkt. In combinatie met de overige waarborgen voor een verantwoorde ruimtelijke kwaliteit (uitzondering voor monumenten en door het rijk aangewezen beschermde stads- en dorpsgezichten; randvoorwaarden ten aanzien van overige typen vergunningsvrije bouwwerken; mogelijkheid tot repressief welstandstoezicht ten aanzien van excessen) en gelet op de nadelen van zo'n gemeentelijke beperkingsmogelijkheid ben ik van oordeel dat gemeenten die beperkingsmogelijkheid ook niet alsnog moeten krijgen. Zouden zij die mogelijkheid wel hebben, zouden zij het bouwvergunningsvrij bouwen in hun gemeente immers op ruime schaal onmogelijk kunnen maken, niet alleen wat de voorgenomen verruiming betreft maar ook hetgeen thans al bouwvergunningsvrij is (inclusief werkzaamheden die tot het dagelijks onderhoud behoren). In plaats van de door het kabinet voorgestane beperking van de regeldruk en de administratieve lastendruk voor de burger en – als exponent daarvan – voor de bouwpraktijk zou die druk juist toenemen, en de burger zou juist minder keuzevrijheid en individuele zeggenschap over zijn eigen (woon)situatie worden geboden. Overigens wijs ik er volledigheidshalve op dat het voorliggende wetsvoorstel (evenals de huidige Woningwet) geen wettelijke grondslag voor zo'n gemeentelijke beperkingsmogelijkheid bevat en dat het ook niet mogelijk is om deze bevoegdheid (alsnog) bij algemene maatregel van bestuur in het leven te roepen. Gegeven eerdergenoemde waarborgen voor een minimaal verantwoorde ruimtelijke kwaliteit kan m.i. in redelijkheid niet worden geconcludeerd dat er «dus» niets anders overblijft dan privaatrechtelijke gebiedsgerichte regelingen om kwetsbare gebieden te beschermen, zoals die bijvoorbeeld in de Verenigde Staten voorkomen. Die waarborgen maken zo'n privaatrechtelijke regeling m.i. absoluut niet noodzakelijk. Bovendien zijn privaatrechtelijke oplossingen naar mijn oordeel niet per definitie van minder waarde dan publiekrechtelijke. Ik zou het zelfs een goede zaak vinden wanneer burgers door privaatrechtelijke (zelf)regulering de ruimtelijke kwaliteit van hun dagelijkse leefomgeving zelf op een kwaliteitsniveau wensen te brengen of te houden, dat ligt boven het bodemniveau dat met het wettelijk welstandstoezicht kan worden bereikt. Op die manier zouden burgers daadwerkelijk meer zelf keuzen maken, meer zelf verantwoordelijkheid dragen en meer zeggenschap hebben over hun leefomgeving. Ook ons land kent overigens voorbeelden daarvan, zoals verenigingen van eigenaren en volkstuinverenigingen waarvan de leden zijn gebonden aan in verenigingsverband vastgestelde regels of collectieve besluitvorming over welstands-aspecten.

Op de vragen van de leden van de PvdA-fractie over de «voor- en achterkantbenadering» is hiervoor reeds ingegaan (zie het antwoord op de betreffende vragen van de CDA-fractie).

De leden van deze fractie hebben voorts opmerkingen gemaakt en vragen gesteld over de wettelijke overgangstermijn voor gemeenten om een welstandsnota vast te stellen. Essentie van die opmerkingen en vragen is

dat zij die termijn, die bij amendement op 18 maanden is gesteld, niet lang genoeg achten. Ik deel die mening niet. Gemeenten hebben reeds sinds 1992 op grond van artikel 8 van de Woningwet de wettelijke opdracht om hun welstandscriteria te concretiseren. Geconstateerd moet worden dat zij dat desalniettemin veelal niet hebben gedaan, hetgeen een belangrijke oorzaak is van het tekortschieten van het huidige welstandstoezicht in de praktijk. Blijkens de op het wetsvoorstel ontvangen reacties wordt de noodzaak en wenselijkheid van de vernieuwing van het lokaal welstandstoezicht alom onderkend, ook in gemeentekring. Sinds het eerste kabinet-Kok medio 1997 in MDW-verband tot aanscherping van het daarvoor bestaande wettelijk toezichtskader heeft besloten, zal – uitgaande van inwerkingtreding van de wetwijziging in het voorjaar van 2002 – al zes jaar verstreken zijn voordat die vernieuwing lokaal in de praktijk daadwerkelijk zal zijn gerealiseerd. Gemeenten hebben dus ruimschoots de tijd gehad om zich op het nieuwe welstandsregime voor te bereiden. Zij zijn reeds voor het indienen van het wetsvoorstel via congressen en publicaties o.m. door VNG en FW gestimuleerd om die vernieuwing daadwerkelijk gestalte te geven. Als handreikingen daarvoor zijn in het onderzoek «Welstand op een nieuwe leest» van de Rijksbouwmeester allerlei aanbevelingen aan gemeenten opgenomen en hebben de Rijksbouwmeester, VNG en FW samen een model-welstandsnota gepubliceerd. Daarnaast hebben gemeenten al vele tientallen jaren ervaring met het uitoefenen van welstandstoezicht en zijn in die periode talloze bouwwerken op welstand beoordeeld, zij het dat gemeenten daarvoor vaak geen beleid hadden ontwikkeld. De gemeentelijke taak inzake het welstandstoezicht is derhalve niet nieuw en het kan niet anders dan dat in de loop der tijd in gemeentekring ter zake veel kennis is opgedaan en dat gemeenten ook zonder diepgaand en langdurig onderzoek kunnen weten welke delen van de gemeente meer bescherming verdienen en welke welstandscriteria in verband daarmee moeten worden gehanteerd et cetera. Kortom: voorzover zij dat nog niet hebben gedaan, staat gemeenten niets in de weg om de vernieuwing van hun welstandstoezicht reeds nu ter hand te nemen en om in dat kader, bijvoorbeeld, reeds nu overleg met burgers en organisaties over het te voeren welstandsbeleid te openen. Dit alles brengt mij tot de conclusie dat gemeenten bij een wettelijke overgangstermijn van 18 maanden voldoende tijd hebben om aan de uit het wetsvoorstel voortvloeiende verplichtingen te voldoen.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie over het rechtsgevolg van het niet binnen die overgangstermijn vaststellen van een welstandsnota verwijs ik hier korthedshalve naar het hiervoor gegeven antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de VVD-fractie.

De leden van de PvdA-fractie hebben voorts enkele vragen gesteld over de handhaving van de bouwregelgeving na de inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel.

Zoals hiervoor reeds is aangegeven, hoeft een gemeente in elk geval er niet op toe te zien of een gerealiseerd bouwwerk, ongeacht of dat vergunningsvrij of vergunningplichtig is, niet in strijd is met het burenrrecht.

Verder bepaalt een gemeente zelf of en zo ja, hoe zij beoordeelt of de kwaliteit van de openbare ruimte de toets der kritiek voldoende kan doorstaan. De reikwijdte van het wettelijk welstandstoezicht is namelijk beperkt tot het uiterlijk van individuele bouwwerken en omvat dus niet tevens de kwaliteit van de openbare ruimte als zodanig. Op grond van het voorliggende wetsvoorstel kan de gemeente bij de welstandstoets de omgeving waarin een bouwwerk wordt gerealiseerd, echter wel laten meewegen; zie artikel 12, eerste lid, waarin is bepaald dat het uiterlijk van

een bouwwerk zowel op zichzelf als in verband met de omgeving niet in strijd met redelijke eisen van welstand mag zijn. Of het uiterlijk van een individueel bouwwerk in het concrete geval wel of niet in strijd met redelijke eisen van welstand is, dient de gemeente te beoordelen aan de hand van de welstandscriteria die in de welstandsnota zijn opgenomen. Op grond van artikel 12a, derde lid, tweede volzin, kan de gemeente omgevingsgebonden aspecten in de welstandscriteria laten doorwerken. Hoe een gemeente kan/moet beoordelen of een gerealiseerd bouwwerk daadwerkelijk vergunningsvrij is en of het aan de voorschriften van het Bouwbesluit (zoals brandveiligheids-voorschriften) voldoet, is voor de gemeentelijke uitvoeringspraktijk niet nieuw. Sinds 1992 hebben gemeenten daarmee immers ervaring opgedaan met betrekking tot typen bouwwerken die nu al vergunningsvrij zijn c.q. – voorzover het de toets aan het Bouwbesluit betreft – momenteel meldingplichtig zijn. Ook op dat punt is alleen sprake van een verschil in maatvoering als gevolg van de voorgenomen verruiming van het vergunningsvrij bouwen; het voorliggende wetsvoorstel brengt geen wijziging in de wijze waarop vergunningsvrije bouwwerken door de gemeente moeten gaan worden beoordeeld als zodanig.

Overigens zullen naar aanleiding van het rapport van de Commissie Alders (inzake cafébrand in Volendam) aan- of uitbouwen, bijgebouwen, overkappingen en kozijn- of gevelwijzigingen bij utiliteitsgebouwen niet vergunningsvrij of licht-vergunningplichtig, maar altijd regulier vergunningplichtig zijn (op grond van artikel 44, juncto 40, eerste lid, van de wet). Dit betekent dat dergelijk bouwen altijd door de gemeente preventief en integraal aan het Bouwbesluit (dus ook op brandveiligheid) zal worden getoetst.

Voor het antwoord op de vragen van de leden van de PvdA-fractie over de stadsbouwmeester verwijs ik kortheidshalve allereerst naar mijn hiervoor gegeven antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie over de stadsbouwmeester. In aanvulling daarop merk ik het volgende op. In artikel 1, eerste lid, onderdeel s, van de Woningwet, zoals dat na de wetswijziging luidt, is bepaald dat een stadsbouwmeester een door de gemeenteraad benoemde onafhankelijke deskundige is. De vraag wat in dit verband onder «onafhankelijk» moet worden verstaan, is hiervoor reeds aan de orde geweest bij de beantwoording van vragen van de leden van de VVD-fractie over de onafhankelijkheid van leden van de welstandscommissie en de stadsbouwmeester. In aanvulling daarop merk ik op dat de stadsbouwmeester als extern welstandsadviseur («éénpersoonswelstandscommissie») niet verward mag worden met de stadsbouwmeester die in de praktijk nu ook wel eens voor komt. Daarbij gaat meestal om een gerenommeerd architect of stedenbouwkundige die door de gemeente is aangesteld als (hoofd)ontwerper, regievoerder of supervisor ten behoeve van de ontwerp kwaliteit van de ruimtelijke planontwikkeling in (delen van) de gemeente. Een dergelijke persoon wordt meestal aangesteld om hoogstaande stedenbouwkundige en architectonische kwaliteit te bereiken. De stadsbouwmeester als extern welstandsadviseur heeft op grond van de Woningwet een geheel andere, zeer specifieke functie, die materieel (uiteraard) gelijk is aan die van de welstandscommissie: aan burgemeester en wethouders advies uitbrengen ten aanzien van de vraag of het uiterlijk en de plaatsing van een bouwvergunningplichtig bouwwerk niet in strijd zijn met redelijke eisen van welstand, zoals die eisen zijn geconcretiseerd in de gemeentelijke welstandsnota. De wettelijke taak van de stadsbouwmeester als extern welstandsadviseur is dus niet gericht op het bereiken van hoogstaande ontwerp kwaliteit maar op het vervullen van een vangnetfunctie: voorkomen dat bouwwerken worden gerealiseerd waarvan het uiterlijk of de plaatsing onder een minimaal aanvaardbaar kwaliteitsniveau ligt. Uit de wettelijke eis dat de stadsbouwmeester als extern welstandsadviseur onafhankelijk moet zijn, vloeit voort dat de

functie van extern welstandsadviseur in een gemeente niet verenigbaar is met de functie van (hoofd)ontwerper/regievoerder/supervisor. Beide functies kunnen in een gemeente dus niet tegelijkertijd door één persoon worden vervuld. Zou dit namelijk wel zo zijn, dan zou dat als consequentie hebben dat bouwplannen waarop iemand in de ontwerpfase sterk z'n stempel heeft gedrukt, in de welstandsprocedure door diezelfde persoon gaan worden beoordeeld. Alleen al om elke schijn van belangen- en functieverstrengeling te voorkomen, moeten deze beide functies strikt gescheiden worden gehouden. Bovendien is de ratio van extern welstandsadvies nu juist dat een bouwplan nog eens door een ander wordt beoordeeld. Daar komt nog bij dat niet goed te begrijpen zou zijn dat de functie van stadsbouwmeester als extern welstandsadviseur wel verenigbaar zou zijn met die van (hoofd)ontwerper/regievoerder/supervisor terwijl ten aanzien van het lidmaatschap van een welstandscommissie strengere eisen zouden gelden.

Ten aanzien van de deskundigheid waarover een stadsbouwmeester als extern welstandsadviseur moet beschikken, laat het wetsvoorstel de invulling aan de gemeenteraad over. In algemene zin voeg ik daaraan toe dat verwacht mag worden dat gemeenten daarbij zullen uit gaan van een bundeling van kwaliteiten die in een welstandscommissie over meerdere leden verspreid aanwezig moeten zijn.

Het wetsvoorstel laat de regeling van de werkzaamheden van de stadsbouwmeester eveneens aan de gemeente over. Ik verwacht dat gemeenten in dat kader specifieke aandacht zullen geven aan de vraag hoe kan worden gewaarborgd dat de beoordeling van een individueel bouwplan door de stadsbouwmeester voldoende openbaar tot stand komt.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. W. Remkes