

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)
Dhr. drs. S.A. Blok
Postbus 20011
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

doorkiesnummer (070) 373 8393	uw kenmerk	bijlage(n) -
betreft Reactie consultatieverzoek Wijziging van de Woningwet en enkele andere wetten i.v.m. de definiëring van het begrip bouwwerk	ons kenmerk ECFD/U201500970	datum 24 juni 2015

Geachte heer Blok,

Onlangs heeft u ons het conceptwetsvoorstel 'Wijziging van de Woningwet en enkele andere wetten in verband met de definiëring van het begrip bouwwerk' ter consultatie voorgelegd in het kader van de code interbestuurlijke verhoudingen.

Wij vinden het belangrijk dat er een regeling komt voor een zo geruisloos mogelijke overgang met betrekking tot constructieve en brandveiligheidseisen voor drijvende bouwwerken.

Wij zijn echter geen voorstander van het wijzigen van de definitie van het begrip bouwwerk. Dit staat los van de woonbootproblematiek en is bovendien niet nodig. De huidige definitie functioneert immers prima en het wijzigen ervan zorgt voor onnodige ruis. Daarbij heeft het vastleggen van de ongewijzigde definitie van het begrip 'bouwwerk' in het Bouwbesluit onze voorkeur.

Achtergrond

De Woningwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Wet ruimtelijke ordening (Wro) worden gewijzigd waarbij (onder andere) overgangsrecht wordt gecreëerd voor reeds met een vergunning of ontheffing van gemeente, provincie of waterschap in het water liggende constructies (zoals woonboten). Deze moeten door een uitspraak van de Afdeling Bestuursrecht van de Raad van State sinds 2014 worden aangemerkt als bouwwerk. Ook wordt een definitie opgenomen voor het begrip bouwwerk. Deze luidt als volgt: *"bouwwerk: constructie van enige omvang, die op de plaats van bestemming direct of indirect met de grond verbonden is en bedoeld is om langer dan drie maanden ter plaatse te functioneren."*

Positief

Wij vinden het goed dat de overgangsregeling in deze wetswijziging duidelijkheid biedt door ook voor woonboten (en bepaalde andere drijvende objecten) te voorzien in uniforme eisen ten aanzien van brandveiligheid en constructieve veiligheid (in het nog aan te passen Bouwbesluit2012). Wij vinden het daarbij belangrijk dat de huidige woonbooteigenaren en –bewoners zoveel mogelijk worden ontzien door deze eisen vooral van toepassing te laten zijn op ‘nieuwe’ gevallen. Dit zorgt voor dat de uitvoeringslasten van gemeenten zoveel mogelijk beperkt blijven.

Bezwaren

Een belangrijke wijziging is het opnemen van een gewijzigde definitie van het begrip ‘bouwwerk’ in de Woningwet, de Wabo en de Wro. Wij hebben bezwaren tegen het in deze drie wetten vastleggen van deze definitie en vooral tegen het wijzigen ervan.

Wettelijk vastleggen definitie

Wij vragen ons af waarom er gekozen is voor het opnemen van deze definitie in de Woningwet, Wabo en Wro. Daardoor wordt het begrip zodanig verbreed dat er verstarring ontstaat en er ongewenste effecten optreden.

Het vastleggen van de definitie van ‘bouwwerk’ in de Wro zorgt er bijvoorbeeld voor dat deze direct (bij inwerkingtreding van de wetswijziging) in alle gemeentelijke bestemmingsplannen doorwerkt. Het is ons onduidelijk hoe opname in de Wro van de voorgestelde definitie zich verhoudt tot de huidige definiëring van ‘bouwwerk’ (en de daaraan gerelateerde regels) in de ‘Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen’(SVBP). Daarover wordt niets vermeld. Er is niet onderzocht of, en zo ja in hoeverre, dit problemen oplevert en wat de gemeentelijke lasten zijn voor het screenen van alle bestemmingsplannen op mogelijke inconsistenties door de aangepaste definitie en het aanpassen van ‘getroffen’ bestemmingsplannen.

Ook is onduidelijk wat dit bijvoorbeeld voor gevolgen heeft voor aanpalende wet- en regelgeving op het gebied van geluid. Zo wordt uit de voorgestelde aanpassing van de Woningwet niet duidelijk wat de gevolgen zijn voor woonboten die op een geluidgevoelige locatie liggen. In de Wet Geluidhinder (Wgh) is opgenomen dat alleen de *ligplaats* voor een woonboot als geluidgevoelig terrein wordt aangemerkt en dat daarop de geluidnormering van toepassing is. Er is bewust gekozen voor de aanwijzing als geluidgevoelig terrein (en niet voor een geluidgevoelig gebouw zoals een woning) omdat hierdoor geen geluidsnormen van kracht zouden worden voor binnenruimte in de woonboot. Met de voorgestelde aanpassing van de Woningwet, wordt de woonboot ook een gebouw in de zin van de Woningwet (‘elk bouwwerk, dat een voor mensen toegankelijke overdekte geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt’). De Wgh definieert een woning als ‘gebouw of gedeelte van een gebouw waar bewoning is toegestaan. De Wgh kent geen definitie voor het begrip ‘gebouw’, zodat het logisch is de definitie uit de Woningwet te hanteren. Via deze redenering zou een ligplaats niet geluidgevoelig zijn, maar de woonboot via een ‘achterdeur’ als woning beschouwd moeten worden en daarmee alsnog geluidgevoelig zijn. Dit is een ongewenste ontwikkeling.

Veel vragen dus en (een grote kans op) weeffouten in de diverse wettelijke stelsels die alle (vanuit een ander perspectief) gebruik maken van het begrip ‘bouwwerk’ (of de daaraan gekoppelde begrippen ‘gebouw’ en ‘woning’). Het zou naar onze mening doeltreffender zijn de definitie vast te leggen in het Bouwbesluit (en de Amvb brandveilig gebruik overige plaatsen). Daar is het begrip bouwwerk (alleen) van belang in het kader van de bouwkundige toets.

Wijzigen definitie

Een goede definitie van dit sleutelbegrip zeer belangrijk. Op een 'bouwwerk' zijn namelijk de *constructieve* en *brandveiligheidseisen* uit het Bouwbesluit, de *welstandsbepalingen* uit de gemeentelijke welstandsnota en de *ruimtelijke regels* uit het bestemmingsplan van toepassing. Die normen worden preventief getoetst wanneer er sprake is van een omgevingsvergunningplichtig bouwwerk. Wanneer daaraan niet wordt voldaan, kan (en moet) worden gehandhaafd.

Wij vinden het net als u belangrijk dat ruis en overgangsrechtelijke problemen worden voorkomen door zoveel mogelijk aan te sluiten bij de in de rechtspraak gehanteerde definitie (uit onze model-bouwverordening). Die definitie functioneert prima. Zo wordt bijvoorbeeld verzekerd dat de in de afgelopen decennia opgebouwde jurisprudentie over dit onderwerp ongehinderd kan worden voortgezet. Daarmee is de rechtszekerheid gediend. In de toelichting op de Wijzigingswet geeft u aan dit ook een zeer belangrijk uitgangspunt te vinden.

Desondanks past u de definitie op diverse punten aan. Een drietal technische aanpassingen is begrijpelijk. U voegt echter ook de eis toe dat een constructie *'bedoeld is om langer dan drie maanden ter plaatse te functioneren'* om als bouwwerk getypeerd te worden. Wij hebben grote bezwaren tegen het invoeren van deze 'drie maanden termijn', en wel om de volgende redenen:

- Deze aanpassing houdt geen verband met het doel van het wetsvoorstel: het 'gelijkschakelen' van een groot aantal drijvende objecten met 'gewone' woningen door ze onder de werking van Woningwet, Wabo en Wro te brengen. Het toevoegen van deze termijn staat geheel los van de woonbotendiscussie. Het is een generieke wijziging die voor alle gemeenten en alle bouwwerken geldt, niet alleen voor woonboten.
- De goede aansluiting op een in voorbereiding zijnde brandveiligheidsregeling voor niet-bouwwerken (de 'Amvb brandveilig gebruik overige plaatsen') wordt genoemd als (enige) reden voor de aanpassing. Op dit moment is brandveiligheid geregeld in het Bouwbesluit op basis van de Woningwet (voor bouwwerken) en de brandbeveiligingsverordening op basis van de Wet veiligheidsregio's (voor niet-bouwwerken). De huidige definitie van bouwwerken en de daaromheen opgebouwde jurisprudentie heeft daarbij voor zover ons bekend niet voor problemen gezorgd. De noodzaak ontbreekt dus.
- Het opnemen van een termijn in de begripsbepalingen leidt tot een breuk met de jurisprudentie zoals deze sinds 1965 is opgebouwd. Daarmee is de rechtszekerheid niet gediend. Het brengt de gewenste geruisloze overgang in gevaar.
- Door het hanteren van een drie maanden termijn geldt een groep constructies niet meer als bouwwerk terwijl dat onder de huidige wet- en regelgeving nog wel het geval is. Dat betekent dat daarop straks alleen de brandveiligheidseisen uit de toekomstige 'Amvb brandveilig gebruik overige plaatsen' van toepassing zijn. De constructieve eisen uit het Bouwbesluit maar ook de welstandseisen uit de welstandsnota en bepaalde bestemmingsplaneisen zijn echter niet meer van toepassing op die objecten. Niet alleen is er dus geen vergunning meer nodig: de gehele set aan eisen die worden gesteld aan deze objecten is niet langer van toepassing. Gemeenten kunnen niet meer preventief toetsen en ook niet meer achteraf handhaven. Onduidelijk is of, en zo ja hoe, rekening is gehouden met de gevolgen voor de welstands- en bestemmingsplantoets vooraf of de handhaving achteraf van de objecten die nu nog wel maar straks niet meer als bouwwerk worden beschouwd. Dat klemt omdat het daarbij gaat om objecten zoals bijvoorbeeld reclameborden (ABRvS 10-09-2008, [ECLI:NL:RVS:2008:BF0314](#)), (al dan niet mobiele) protestborden (ABRvS 16-10-2013, [ECLI:NL:RVS:2013:1574](#), AB 2014/49 m.n. T.E.P.A. Lam) of bepaalde constructies voor evenementen die vanuit constructief, welstands- en ruimtelijk perspectief belangrijk zijn zoals (pop)podia, festivaltenten en bouwsteigers.

Bovendien werkt een dergelijke termijn strategisch gedrag in de hand. Mobiele objecten (die nu wel als bouwwerk worden beschouwd) kunnen na twee en een halve maand worden verplaatst of tijdelijk weggehaald en opnieuw geplaatst. De handhaafbaarheid wordt daardoor bijzonder lastig.¹

- Het koppelen van deze wetwijziging (en de daarmee gepaard gaande wijziging van het Bouwbesluit) met de Amvb brandveilig gebruik overige plaatsen betekent dat deze wet en deze Amvb's tegelijk inwerking moeten treden om discrepantie tussen deze regelingen (het zijn communicerende vaten) te voorkomen. De Amvb brandveilig gebruik overige plaatsen is al meer dan vijf jaar in voorbereiding, consultatie ervan is al herhaaldelijk uitgesteld. Het is ons op dit moment niet duidelijk hoe deze Amvb er uitziet en wanneer deze vastgesteld wordt. Wij vrezen dat dit voor verder uitstel zorgt terwijl op korte termijn moet worden voorzien in een goede overgangsregeling voor woonboten.
- De voorgestelde definitie wijkt af van de definitie zoals die nu is opgenomen in de Omgevingswet. Dat betekent dat de Omgevingswet moet worden aangepast zonder dat onderzocht is wat daarvan de gevolgen zijn voor bijvoorbeeld de onderliggende regelgeving.

Wij stellen dan ook voor om de definitie van bouwwerk op te nemen in het Bouwbesluit en de Amvb brandveiligheid overige plaatsen (deze in ieder geval niet op te nemen in de Wro), de 'drie maanden-termijn' te schrappen uit deze definitie en de discussie daarover (als die al gevoerd moet worden) te voeren in het kader van de nieuwe Omgevingswet (en onderliggende regelgeving).

Op die manier wordt ruimte gecreëerd om de nut en noodzaak en de effecten van het opnemen van een dergelijke termijn beter te onderzoeken terwijl tegelijkertijd snel een overgangsregeling gecreëerd wordt waardoor rechtsonzekerheid (en andere ruis) voorkomen wordt en zo snel mogelijk duidelijkheid geboden wordt aan woonbooteigenaren en gemeenten.

Hoogachtend,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten



drs. C.J.G.M. de Vet
Lid directieraad

¹ Overigens kunnen, in tegenstelling tot het gestelde op pagina 12 van de memorie van toelichting bij deze wijzigingswet, in sommige gevallen ook kasten als bouwwerk worden aangemerkt. Zie ABRvS 19-03-2014, [ECLI:NL:RVS:2014:998](https://www.eclis.nl/ECLI:NL:RVS:2014:998), TBR 2014/81 m.n. A.G.A. Nijmeijer.