

University of Groningen

Het afdwingen van de verduurzaming van gebouwen op gemeentelijk niveau: art. 7a en 13 Woningwet onder de empirische loep

Hoops, B.; Exterkate, J.M.R.; Hasnaoui, Y.

Published in:
De Gemeentestem

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2020

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Hoops, B., Exterkate, J. M. R., & Hasnaoui, Y. (2020). Het afdwingen van de verduurzaming van gebouwen op gemeentelijk niveau: art. 7a en 13 Woningwet onder de empirische loep. *De Gemeentestem*, 2020(7505), 280-286. Artikel Gst. 2020/54.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Het afdwingen van de verduurzaming van gebouwen op gemeentelijk niveau: art. 7a en 13 Woningwet onder de empirische loep

Gst. 2020/54

1. Inleiding

De verduurzaming van gebouwen in Nederland gaat te traag. De gebouwde omgeving is de bron van rond een derde van alle broeikasgassen in Nederland.² Dit komt aan de ene kant door ontoereikende isolering en dus energiever-spilling³ en aan de andere kant doordat slechts 7,4% van de verbruikte energie afkomstig is uit hernieuwbare bronnen.⁴ Zonder een vermindering van het energieverbruik in de bestaande bouw en een grotere beschikbaarheid van energie uit hernieuwbare bronnen voor de gebouwde omgeving zal Nederland niet aan zijn verplichtingen onder het Akkoord van Parijs kunnen voldoen. Evenmin zou Nederland het rechterlijke bevel uit de *Urgenda*-zaak kunnen naleven om in 2020 25% minder uit te stoten dan in 1990 en de huidige uitstoot binnen één jaar met tien procentpunten ten opzichte van 1990 te verminderen.⁵

De urgentie van verduurzamingsmaatregelen eist meer aandacht voor de optie om de verduurzaming van bestaande gebouwen juridisch af te dwingen. Nieuwe regelgeving als art. 5.11 Bouwbesluit toont aan dat deze optie tot het werktuig van de overheid hoort. Gemeenten kunnen gebruikmaken van art. 7a en 13 Woningwet, die het in beperkte mate mogelijk maken om aan eigenaars van bestaande gebouwen verduurzamingsmaatregelen op te leggen. Zij kunnen (in beperkte mate) de grondslag bieden voor een decentrale verduurzaming op maat. Ook al is de gemeente geen uitvoeringsinstantie van het Rijk, de verwezenlijking van een op elke wijk toegesneden aanpak is precies de rol die aan de gemeenten wordt toebedeeld in het Klimaatakkoord. In

de juridische literatuur is, afgezien van een recent artikel,⁶ weinig aandacht besteed aan de genoemde bepalingen. Daarnaast wordt in de literatuur opgemerkt dat bevoegde bestuursorganen nauwelijks gebruikmaken van deze bevoegdheden.⁷

In dit artikel zetten wij eerst de bevoegdheden uiteen die de gemeenten hebben op grond van art. 7a en 13 Woningwet. Vervolgens brengen wij door een empirisch onderzoek in kaart hoe deze bevoegdheden in de praktijk worden toegepast en wat de redenen zijn als zij niet worden toegepast. Dit artikel laat zien dat art. 7a en 13 Woningwet de verduurzaming op beperkte schaal kunnen bevorderen, maar dat de gemeentelijke expertise omtrent deze instrumenten en de wil bij de gemeente om deze instrumenten te gebruiken beperkt zijn.

2. Art. 13 Woningwet

De Woningwet bevat een bevoegdheid om aan een eigenaar verplichtingen op te leggen om zijn bestaande gebouw te verduurzamen. Zij stelt echter zodanige eisen aan de uitoefening van deze bevoegdheid dat zij geen verduurzaming van gebouwen op grote schaal teweeg kan brengen. Art. 13 Woningwet luidt als volgt:

‘Het bevoegd gezag kan degene die als eigenaar van een gebouw of een bouwwerk, niet zijnde een gebouw, dan wel uit anderen hoofde bevoegd is tot het daaraan treffen van voorzieningen, verplichten tot het binnen een door het bevoegd gezag te bepalen termijn treffen van voorzieningen waardoor de staat van dat gebouw of dat bouwwerk komt te liggen op een niveau dat hoger is dan het niveau dat overeenkomt met de voorschriften, bedoeld in artikel 1b [Woningwet; auteurs], tweede lid, zonder dat dit hoger komt te liggen dan het niveau dat overeenkomt met de voorschriften, bedoeld in artikel 1b [Woningwet; auteurs], eerste lid, mits die voorzieningen:

- onderdeel zijn van een onderhoudsplan voor een gebouw als bedoeld in artikel 12d [Woningwet; auteurs], eerste lid, en niet binnen de daarvoor in het onderhoudsplan gestelde termijn zijn uitgevoerd, dan wel
- naar het oordeel van het bevoegd gezag anderszins noodzakelijk zijn.’

1 Björn Hoops is Adjunct-hoogleraar Privaatrecht en Duurzaamheid binnen de Vakgroep Privaatrecht en Notarieel recht aan de Rijksuniversiteit Groningen, Hans Exterkate en Yassine Hasnaoui zijn student aan die universiteit.

2 Ministerie van Economische Zaken, *Nederland circulair in 2050. Rijksbreed programma Circulaire Economie*, 2016, te downloaden via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/09/14/bijlage-1-nederland-circulair-in-2050> (laatst bezocht op 20 februari 2020), p. 60; en *Urgenda, Nederland - 100% Duurzame Energie in 2030*, 2014, te downloaden via: <https://www.urgenda.nl/visie/rapport-2030/> (laatst bezocht op 20 februari 2020), p. 21.

3 Rijksoverheid, ‘Energie labels van woningen, 2007 - 2018’, 2019, beschikbaar via: <https://www.clo.nl/indicatoren/nl0556-energielabels-woningen> (laatst bezocht op 20 februari 2020); en Ministerie van Economische Zaken, *Monitor Energiebesparing Gebouwde Omgeving 2015-2016, 2017*, beschikbaar op: <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2018/03/Monitor-Energiebesparing-Gebouwde-Omgeving-2016.pdf> (laatst bezocht op 20 februari 2020).

4 CBS, ‘Aandeel hernieuwbare energie naar 7,4 procent’, 29 mei 2019, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/22/aandeel-hernieuwbare-energie-naar-7-4-procent> (laatst bezocht op 20 februari 2020).

5 HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, AB 2020/24.

6 R. Sillevius Smitt, E. Visser & D. Winkelhuijzen, ‘Van het gas af en artikel 13 Woningwet: toch wel juridische doorzettingsmacht?’, *VGR* 2019, afl. 5, 101-105.

7 R.M. Fieten, ‘Duurzaam bouwen en het Bouwbesluit; de (her)ontdekking van art. 7 en 7a van de Woningwet’, *BR* 2008/65; D.A. Lubach, in: *Ruimtelijk bestuursrecht*, art. 13 WonW; en C.W.M. van Alphen, in: *Module Ruimtelijke ordening*, art. 13 WonW.

Het College van B&W kan aan de eigenaar van een bestaand gebouw verduurzamingsverplichtingen opleggen. Maximaal kan een aanpassing worden opgelegd tot de eisen die het Bouwbesluit 2012 aan nieuwbouw stelt. Hierbij valt met name te denken aan isolatie die aan Hoofdstuk 5 van dat besluit beantwoordt,⁸ en mogelijk een aansluiting op een warmtenet.⁹ Art. 13 Woningwet is dus op veel meer gebouwen van toepassing dan andere bepalingen in de Woningwet of art. 5:127a jo. art. 5:140a BW, die slechts zien op bepaalde gebouwen die dreigen niet te voldoen aan de voor bestaande gebouwen geldende eisen.

Deze bevoegdheid is voor een verduurzaming op grote schaal nauwelijks geschikt omdat zij geen betrekking heeft op de aanleg van zonnepanelen of warmtepompen en elke gemeente per gebouw een afzonderlijk besluit zou moeten nemen. Daarnaast is zij onderworpen aan een strikte noodzakelijkheidseis. Het college van B&W moet deugdelijk motiveren waarom een verduurzaming in een specifiek(e) groep van) geval(len) noodzakelijk is.¹⁰ Alhoewel het college blijkens de wetstekst beoordelingsvrijheid heeft ten aanzien van de noodzakelijkheid, stelt de wetsgeschiedenis aan deze motivering hoge inhoudelijke eisen. De wetsgeschiedenis stelt voorop dat de in het Bouwbesluit neergelegde eisen in beginsel toereikend zijn.¹¹ Het college van B&W moet beargumenteren waarom het wettelijke kwaliteitsniveau in het specifieke geval of in de specifieke groep van gevallen ontoereikend is en aanvullende voorzieningen noodzakelijk zijn.¹² De wetsgeschiedenis maakt heel duidelijk dat dit slechts in bijzondere gevallen het geval zal zijn. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de bevoegdheid niet ertoe mag leiden dat een hoger kwaliteitsniveau dan het in het Bouwbesluit vastgelegde door de achterdeur wordt ingevoerd als een algemene regel.¹³

Een voorbeeld van de maatstaf die de rechter aanlegt bij de motivering, is te vinden in een vonnis van de rechtbank Amsterdam uit 2012. De rechtbank boog zich over een zaak waar de gemeente Amsterdam als deel van een vernieuwingsplan een verplichting op grond van art. 13 Woningwet had opgelegd aan de verhuurder van een woning. In deze uitspraak stelt de rechtbank vast dat het enkel verwijzen naar een beleidsplan geen voldoende motivering is, ook indien het een deel van een complexmatige aanpak is. Steeds moet per gebouw gemotiveerd worden waarom een afwijking van de minimumeisen van het Bouwbesluit noodzakelijk is.¹⁴

Voor verduurzamingsverplichtingen moet dus worden aangetoond waarom een bestaand gebouw dat voldoet aan de eisen voor bestaande gebouwen, zich zodanig onderscheidt van andere bestaande gebouwen dat een hoger kwaliteitsniveau noodzakelijk is. Met art. 13 Woningwet kan men dus geen meters maken met de verduurzaming,

maar haar wél op kleine schaal afdwingen. Men zou kunnen denken aan gebouwen in regio's met weersomstandigheden die een verdergaande isolatie wenselijk maken, ook al zijn de verschillen tussen de Nederlandse regio's in dit opzicht beperkt. De samenstelling van bewoners kan ook een argument zijn voor noodzakelijkheid. Wat seniorencomplexen betreft, is bijvoorbeeld aangegeven dat toegevoegde brandveiligheidsmaatregelen via art. 13 Woningwet kunnen worden afgedwongen.¹⁵ Met betrekking tot dezelfde groep zou men kunnen betogen dat een betere isolatie beter beantwoordt aan de warmtebehoefte van senioren.

De eigenaar dient de kosten van de verduurzaming, behoudens mogelijke subsidies, zelf te dragen. De Woningwet bevat geen bijzondere grondslag voor een tegemoetkoming in de kosten.¹⁶ Dit neemt niet weg dat de gemeente nadeelcompensatie op grond van art. 3:4 lid 2 Awb zou moeten betalen als de gevolgen van de verduurzaming onevenredig zouden zijn ten opzichte van het publieke doel van de verduurzaming. Men denke hierbij aan situaties waarin de eigenaar niet voor de verduurzaming kan betalen of vanwege de investering verlies lijdt.¹⁷

Het college van B&W kan de uitvoering van de verplichting bovendien door een last onder bestuursdwang afdwingen.¹⁸ De kosten van de uitvoering van de bestuursdwang worden in beginsel door de eigenaar gedragen.¹⁹ Het isoleren van het gebouw is bovendien in de regel vergunningsplichtig.²⁰ Aan de hand van het bouwplan beoordeelt de gemeente *ex ante* de technische wijzigingen in het licht van haar besluit op grond van art. 13 Woningwet.²¹ Het bouwtoezicht wordt echter gedeeltelijk geprivatiseerd door de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen. Voor gebouwen die zoals eengezinswoningen onder de gevolgsklasse 1 vallen, geldt dan dat de gemeente de technische wijzigingen niet meer *ex ante* beoordeelt, maar dat een private toezichthouder *ex post* nagaat of het gebouw aan de gestelde eisen voldoet.²² Deze wijziging is bedoeld om het in de praktijk gebrekkige bouwtoezicht te verbeteren.²³ Haar handhavingsbevoegdheden houdt de gemeente echter ook na de privatisering van het bouwtoezicht.²⁴ De private toezichthouder kan daarentegen niet zonder meer tot handhaving overgaan.

8 Vgl. D.A. Lubach, in: *Ruimtelijk bestuursrecht*, art. 13 WonW, aant. 2.3.

9 Sillevius Smitt e.a., a.w.

10 *Kamerstukken II 2003/04*, 29392, nr. 3, p. 6.

11 *Kamerstukken II 2003/04*, 29392, nr. 3, p. 7.

12 *Kamerstukken II 2003/04*, 29392, nr. 3, p. 6.

13 *Kamerstukken II 2003/04*, 29392, nr. 3, p. 7.

14 Rb. Amsterdam 18 januari 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BX3481, r.o. 3.4.3.

15 C.W.M. van Alphen, in: *Module Ruimtelijke ordening*, art. 13 WonW, Algemeen.

16 Vgl. C.J. van der Wilt, *Het saneringsbevel in de Wet bodembescherming*, diss. UvA, Alphen aan den Rijn: Samson 2000, p. 133 e.v.

17 Vgl. Rb. Amsterdam 18 januari 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BX3481, r.o. 3.4.4.

18 Art. 15 lid 1 Woningwet.

19 Art. 5:25 lid 1 Awb.

20 Vgl. art. 3 lid 8, Bijlage II, Besluit omgevingsrecht.

21 P.M.J. de Haan, *De preventieve en de repressieve toetsing aan bouwtechnische voorschriften in het publieke bouwrecht. Constructieve veiligheid nader beschouwd*, diss. Nijmegen, Den Haag: ibr 2017, p. 164-169.

22 P.M.J. de Haan, 'De Wet kwaliteitsborging voor het bouwen is een feit', *TBR 2019/75*; en P.M.J. de Haan, 'Bestuursakkoord wetsvoorstel Wet kwaliteitsborging voor het bouwen', *TBR 2019/22*.

23 *Kamerstukken II 2015/2016*, 34453, nr. 3, p. 7.

24 *Kamerstukken II 2015/2016*, 34453, nr. 3, p. 43-46.

3. Art. 7a Woningwet

In het *Plan van Aanpak Duurzaam Bouwen: investeren in de toekomst* van VROM uit 1995 werd voorgesteld om de Woningwet zodanig te wijzigen dat het mogelijk werd ten opzichte van het Bouwbesluit aanvullende voorschriften te stellen uit het oogpunt van milieu. Hierbij ging het om het vaststellen van een maatschappelijk wenselijk basisniveau.²⁵ Met dit doel is art. 7a Woningwet op 1 juli 1998 ingevoerd. Volgens dit artikel kan het college van B&W de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu verzoeken om *in bijzondere gevallen* verduurzamingsvoorschriften toe te staan die de geldende voorschriften in het Bouwbesluit 2012 en andere regelgeving te boven gaan.²⁶ Het eerste lid luidt als volgt:

“Onze Minister kan met het oog op duurzaam bouwen in een bijzonder geval het bevoegd gezag toestaan door hem voorgestelde nadere voorschriften op te leggen ter voldoening aan de technische voorschriften omtrent bouwen, gegeven bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 2 [Woningwet; auteurs], eerste lid. Dit toestaan kan ook betrekking hebben op door het bevoegd gezag voorgestelde, uit het oogpunt van milieu op te leggen technische voorschriften omtrent bouwen, waarin een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 2 [Woningwet; auteurs], eerste lid, niet voorziet. Een verzoek van het bevoegd gezag geschiedt mede aan de hand van een door Onze Minister ter beschikking gesteld formulier. Het verzoek, alsmede de daarbij voorgestelde op te leggen voorschriften zijn gemotiveerd en van een toelichting voorzien.”

Uit de memorie van toelichting blijkt dat art. 7a Woningwet bijvoorbeeld ziet op voorschriften over de uitvoering van de regels van het Bouwbesluit, zoals materiaaleisen.²⁷ Daarnaast kunnen eisen gesteld worden die niet in het Bouwbesluit staan.

Dit artikel is een experimenteerartikel. Het doel hiervan is om gemeenten de mogelijkheid te geven om met duurzame maatregelen te experimenteren die de wet op het moment niet toestaat om zo een effectief arsenaal aan duurzame bouwmaatregelen te kunnen ontwikkelen. Uit de memorie van toelichting volgt dan ook dat de minister ten tijde van het opstellen van de wet niet van plan was om veel gebruik te maken van deze bevoegdheid, en dan vooral ten aanzien van utiliteitsbouw, oftewel bouw zonder woonbestemming. Het artikel kan ook gelden voor verbouwsituaties.²⁸ Voor woningbouw zouden duurzame bouwmaatregelen via experimenten van de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting, inmiddels overgegaan in het kenniscentrum Platform

31, getest kunnen worden, waardoor er minder behoefte is aan een beroep op art. 7a Woningwet ten aanzien van woningen.²⁹ Indien de extra gestelde milieutechnische eisen de juiste uitwerking hebben, ziet de minister een mogelijkheid om deze eisen te verheffen tot AMvB.³⁰

Dit experimentele karakter van het artikel brengt met zich mee dat er een aantal bijzondere voorwaarden gelden voor de uitoefening van deze bevoegdheid. Deze voorwaarden zijn uitgewerkt in de ‘Beleidsregels voor de uitvoering van art. 7a van de Woningwet’.³¹ Art. 3 van de beleidsregels geeft een viertal cumulatieve vereisten waaraan voldaan moet zijn:

- (i) Er moet sprake zijn van een project dat zonder de medewerking van de minister niet tot stand zou komen, gezien de verhouding tussen het economische rendement en het milieubelang.
- (ii) De gekozen duurzame bouwmaatregelen worden voor het categorie project waarop het verzoek betrekking heeft, nog onvoldoende toegepast zodat er geen voldoende inzicht is in de milieuwinst van de maatregel of de consequenties voor de kosten, de uitvoering of het beheer van het project.
- (iii) De omvang van het project is niet groter dan nodig is om inzicht te krijgen in de milieuwinst of de consequenties voor de kosten, de uitvoering of het beheer van het project. Voor woningen geldt een minimum van vijf en een maximum van vijftig woningen, voor andere bouwwerken een maximum van vijf bouwwerken.³²
- (iv) De resultaten zijn voor andere projecten bruikbaar.

Uit deze voorwaarden blijkt sterk het experimentele karakter van de ontheffing; het bouwproject is een pilot om de effectiviteit van een maatregel te testen. Daarnaast dient de aanvraag voor toestemming veertien maanden voor de aanvraag van een bouwvergunning worden ingediend.³³ Wat de verlening van de vergunning en het gedeeltelijk gepri-vatiseerde bouwtoezicht betreft, zijn de opmerkingen over art. 13 Woningwet hierop van overeenkomstige toepassing. Gezien de strenge voorwaarden die gelden voor ontheffing op grond van art. 7a Woningwet, het zeer beperkte karakter en experimentele karakter van de ontheffing lijkt het artikel geen effectief middel om op grote schaal verduurzaming te realiseren.

4. Het opleggen van verduurzamingsverplichtingen door gemeenten in de praktijk

In dit onderdeel worden de resultaten van het empirische onderzoek besproken. Wij hebben alle gemeenten gevraagd

25 Kamerstukken II 1995/1996, 24280.

26 Zie verder hierover: Fieten, a.w.; C.W. Backes & M.N. Boeve, ‘Van bouwstof tot ruimtelijke ordening. Publiekrechtelijke instrumenten voor circulair bouwen’, in: C.W. Backes e.a., *Circulair bouwen*, nr. 46, Den Haag: Vereniging voor bouwrecht 2018, p. 55-112.

27 Kamerstukken II 1997/98, 25823, ov. 4.

28 Kamerstukken II 1997/98, 25823, p. 3.

29 Kamerstukken II 1997/98, 25823, ov. 4.

30 Kamerstukken II 1997/98, 25823, p. 3-6; D.A. Lubach, in: *Ruimtelijk Bestuursrecht*, art. 7a WonW, aant. 1.3.

31 Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Besluit van 29 januari 1999.

32 P.M.J. de Haan, in: *Tekst & Commentaar Ruimtelijk bestuursrecht*, art. 7a WonW, aant. 2 onder b.

33 P.M.J. de Haan, in: *Tekst & Commentaar Ruimtelijk bestuursrecht*, art. 7a WonW, aant. 1.3.

om vragen te beantwoorden over hun toepassing van art. 7a en 13 Woningwet en, indien zij deze bepalingen niet hebben toegepast, over de redenen waarom zij deze bepalingen niet hebben toegepast.

4.1 De respondenten

Wij hebben alle 355 Nederlandse gemeenten benaderd met het verzoek om de vragenlijst over de toepassing van art. 7a en 13 Woningwet in te vullen. Van alle gemeenten hebben 65 gemeenten, dus rond 18,3%, de vragenlijst gedeeltelijk of volledig ingevuld. De gemeenten is eerst gevraagd om aan te geven hoeveel inwoners zij hebben en hoeveel medewerkers van de gemeente zich bezig houden met huisvesting, wonen en/of de kwaliteit van woningen. Door deze informatie is het onder omstandigheden mogelijk om verbanden te leggen tussen het aantal inwoners of de grootte van de gemeentelijke organisatie en de toepassing van art. 7a en 13 Woningwet in de praktijk.

De antwoorden van de gemeenten zien er als volgt uit:

Hoeveel inwoners heeft uw gemeente?

Minder dan 25.000	27	41,54%
25.001 - 50.000	22	33,85%
50.001 - 75.000	8	12,31%
75.001 - 100.000	4	6,15%
100.001 - 150.000	3	4,62%
150.001 - 200.000	1	1,54%
Meer dan 200.000	0	0,00%
TOTAAL	65	100,00%

Hoeveel medewerkers houden zich in uw organisatie bezig met huisvesting, wonen en/of de kwaliteit van woningen?

Minder dan 5	35	53,85%
5 - 10	23	35,38%
11 - 30	5	7,69%
31 - 50	1	1,54%
51 - 100	0	0,00%
Meer dan 100	1	1,54%
TOTAAL	65	100,00%

De samenstelling van de respondenten laat zien dat met name relatief kleine gemeenten hebben geantwoord. Dit is niet vreemd omdat de helft van alle gemeenten minder dan 31.000 inwoners heeft (Diemen is de 'mediaangemeente') en meer dan 90% van de gemeenten minder dan 100.000 inwoners heeft. Ondanks het feit dat geen van de acht gemeen-

ten met meer dan 200.000 inwoners heeft geantwoord, is de representativiteit van de resultaten dus gewaarborgd.

4.2 De toepassing van art. 7a Woningwet in de praktijk

De eerste vraag over de toepassing van art. 7a Woningwet was of een gemeente een verzoek had voorgelegd aan de bevoegde minister. Omdat art. 7a Woningwet op 1 juli 1998 in werking is getreden, heeft de vraag betrekking op de afgelopen 20 jaar. Uit de antwoorden blijkt dat 3 van de 65 respondenten een verzoek hebben gedaan:

Heeft uw gemeente in de afgelopen 20 jaar een verzoek in de zin van art. 7a Woningwet gedaan?

Ja	3	4,62%
Nee	62	95,38%
TOTAAL	65	100,00%

Dit strookt met de stelling dat art. 7a Woningwet in de praktijk nauwelijks wordt toegepast, ook al zijn er kennelijk gevallen waarin gemeenten een verzoek hebben gedaan. De vervolgvraag was of het verzoek was toegewezen. Uit de antwoorden blijkt dat de voorgelegde verzoeken zonder uitzondering zijn toegewezen:

Is (zijn) uw verzoek(en) toegewezen?

Ja	3	100,00%
Gedeeltelijk	0	0,00%
Nee	0	0,00%
TOTAAL	3	100,00%

Dit resultaat doet vermoeden dat de verzoeken grondig zijn voorbereid en besproken met het bevoegde ministerie.

De laatste vraag over art. 7a Woningwet was waarom geen verzoek was gedaan. Zij richtte zich dus tot de gemeenten die geen verzoek hadden gedaan. Wij gaven de gemeenten zes mogelijke antwoorden die betrekking hadden op ontbrekende kennis over de bevoegdheid, het beleid van de minister, de toestand van bestaande gebouwen in de gemeente, het draagvlak voor verduurzaming of het opleggen van verduurzamingsverplichtingen in de gemeenteraad of het college van B&W en de standpunten in de gemeentelijke organisatie ten aanzien van het opleggen van verduurzamingsverplichtingen. Antwoorden die niet pasten in deze categorieën konden als 'overige' nader worden beschreven. Meerdere redenen konden worden aangegeven. De antwoorden luiden als volgt:

Waarom heeft uw gemeente nooit een verzoek in de zin van art. 7a Woningwet gedaan?

Wij kenden deze bevoegdheid niet.	19
Het beleid van de minister is te streng. Een verzoek is daarom zinloos.	1
Er is geen behoefte aan verbetering (verduurzaming) van bestaande gebouwen in onze gemeente.	0
Er is te weinig politiek en/of bestuurlijk draagvlak voor verduurzaming van bestaande gebouwen.	3
Er is te weinig politiek en/of bestuurlijk draagvlak voor het opleggen van verplichtingen.	21
Wij willen de burger niet zo vergaand betuttelen.	18
Overige:	17

De resultaten tonen aan dat er een behoefte is aan verduurzaming van bestaande gebouwen en dat hiervoor in principe ook bestuurlijk en politiek draagvlak bestaat. De struikelblokken voor de toepassing van art. 7a Woningwet liggen volgens bijna alle respondenten ook niet in de voorwaarden die in de beleidsregels van het bevoegde ministerie zijn neergelegd. In het licht van de antwoorden lijken er twee grote struikelblokken te bestaan voor de toepassing van dit artikel. Aan de ene kant zegt bijna 30% van alle respondenten (19 van 62) art. 7a Woningwet niet te kennen. Dit doet vermoeden dat veel gemeenten weinig expertise in huis hebben over het instrumentarium voor de verduurzaming. Aan de andere kant geeft telkens rond 30% van de respondenten aan dat er te weinig politiek en/of bestuurlijk draagvlak is voor het opleggen van verduurzamingsverplichtingen c.q. dat het opleggen van verduurzamingsverplichtingen op de werkvloer van de gemeente als te 'betuttelend' wordt waargenomen. Dit laat zien dat twijfels bestaan over de inzet van actieve verduurzamingsverplichtingen voor de verduurzaming en doet vermoeden dat het afdwingen van verduurzaming in het algemeen kritisch wordt gezien.

De 'overige' redenen bevestigen deze struikelblokken. Door vier respondenten (van uiteenlopende grootte) wordt aangegeven dat de gemeente onvoldoende capaciteiten of middelen had om een project op te zetten waarbinnen art. 7a Woningwet zou kunnen worden toegepast. Dit sluit aan bij twijfels over de bij gemeenten beschikbare expertise. Vijf respondenten geven aan dat andere instrumenten voldoende zijn voor de verduurzaming en dat het opleggen van verplichtingen niet past bij het beleid en de taak van de gemeente. Dit ligt in het verlengde van het ontbrekende draagvlak voor verduurzamingsverplichtingen als een instrument voor verduurzaming.

4.3 De toepassing van art. 13 Woningwet in de praktijk

Over de uitoefening van de bevoegdheid ex art. 13 Woningwet kunnen beleidsregels worden vastgesteld. De eerste vraag was daarom of de gemeenten een dergelijke beleidsregel hadden vastgesteld. De antwoorden luiden als volgt:

Heeft uw gemeente een beleidsregel vastgesteld over de uitoefening van art. 13 Woningwet?

Ja	3	4,84%
Nee	59	95,16%
TOTAAL	62	100,00%

Deze resultaten laten zien dat slechts enkele gemeenten een beleidsregel hebben vastgesteld. Dit doet vermoeden dat art. 13 Woningwet in de praktijk een ondergeschikte rol speelt bij de verduurzaming van gebouwen omdat de gemeenten niet de noodzaak zien om hun beleid door beleidsregels te stroomlijnen.

In 2012 trad het nieuwe Bouwbesluit 2012 in werking. In de literatuur is betoogd dat het Bouwbesluit 2012 de uitoefening van art. 13 Woningwet heeft belemmerd omdat deze AMvB tot voor kort onzekerheid schiep over de bevoegdheid om art. 13 Woningwet op een verbouwing toe te passen.³⁴ Om te kunnen beoordelen of dit inderdaad het geval is, was de tweede vraag of de gemeenten vóór de invoering van het Bouwbesluit 2012 verduurzamingsmaatregelen hebben opgelegd. De antwoorden luiden als volgt:

Heeft uw gemeente vóór de invoering van het Bouwbesluit 2012 verduurzamingsverplichtingen opgelegd, bijvoorbeeld in het kader van een verbouwing?

Ja	4	6,56%
Nee	57	93,44%
TOTAAL	61	100,00%

De derde vraag was of de gemeenten sinds de invoering van het Bouwbesluit 2012 gebruik hadden gemaakt van hun bevoegdheid ex art. 13 Woningwet. De antwoorden luiden als volgt:

Heeft uw gemeente in de afgelopen zeven jaar gebruik gemaakt van de bevoegdheid die is neergelegd in art. 13 Woningwet?

Ja	5	8,47%
Nee	54	91,53%
TOTAAL	59	100,00%

Deze resultaten tonen aan dat art. 13 Woningwet vóór 2012 door slechts enkele gemeenten is toegepast voor verduurzaming. Het aantal gemeenten dat art. 13 Woningwet na de

³⁴ C.W.M. van Alphen, in: *Module Ruimtelijke ordening*, art. 13 Woningwet, aant. 1.2.

invoering van het Bouwbesluit 2012 heeft gebruikt, is ook zeer klein. Het opleggen van verplichtingen voor eigenaars om actief te handelen, maakt vóór en na invoering van het Bouwbesluit 2012 kennelijk nauwelijks deel uit van het ruimtelijke instrumentarium van gemeenten.

De antwoorden op de vierde vraag laten bovendien zien dat verduurzaming bij de bestaande toepassing van art. 13 Woningwet ook na invoering van het Bouwbesluit 2012 nauwelijks een rol speelt. De vierde vraag was voor welke doeleinden art. 13 Woningwet was toegepast. De gemeenten konden kiezen uit zeven antwoordmogelijkheden die waren gebaseerd op de eisen die het Bouwbesluit 2012 aan nieuwbouw stelt. Als het doel niet paste binnen een van de categorieën, konden gemeenten het doel onder 'overige' nader beschrijven. Meerdere antwoorden waren mogelijk. De antwoorden luiden als volgt:

Voor welk(e) doel(en) heeft uw gemeente een verplichting aan de eigenaar van een bestaand gebouw opgelegd?

Verduurzaming door energiezuinigheid	1
Brandveiligheid	2
Voorkomen van (schade door) geluidsoverlast	2
Wering van vocht	1
Verbetering van de luchtcirculatie en/of -kwaliteit	1
Verhoging van de hoeveelheid daglicht	0
Installeren van voorzieningen voor gehandicapte mensen	0
Overige:	4

De resultaten laten zien dat gemeenten art. 13 Woningwet voor uiteenlopende doeleinden gebruiken. Er is geen doel aan te wijzen dat vooropstaat. Wat de 'overige' doelen betreft, noemden de gemeenten vooral constructieve veiligheid.

De vijfde vraag richtte zich tot de vijf gemeenten die art. 13 Woningwet hadden toegepast en betrof het opleggen van een last onder bestuursdwang ter handhaving van de verplichting. De antwoorden luiden als volgt:

Wat betreft de gevallen waarin u een verplichting heeft opgelegd: heeft u ooit aan de eigenaar naast de verplichting ook een last onder bestuursdwang opgelegd?

Ja	2	40,00%
Nee	3	60,00%
TOTAAL	5	100,00%

Een last onder dwangsom wordt dus weleens toegepast. Het is helaas niet te achterhalen of de gemeenten die geen last onder bestuursdwang hebben opgelegd, deze maatregel schuwden of geen aanleiding hadden om haar te nemen. De toepassing van art. 13 Woningwet moet beantwoorden aan het evenredigheidsbeginsel, desnoods door de toekenning van een tegemoetkoming. De zesde vraag was daarom in hoeveel gevallen de vijf gemeenten die art. 13 Woningwet hadden toegepast, een tegemoetkoming hadden toegekend. De antwoorden zien er als volgt uit:

Maakt u een schatting: In welk percentage van de gevallen waarin u een verplichting heeft opgelegd, heeft u een tegemoetkoming in de kosten aan de eigenaar toegekend?

Minder dan een kwart van de gevallen	5	100,00%
Tussen een kwart en de helft van de gevallen	0	0,00%
Meer dan de helft van de gevallen	0	0,00%
TOTAAL	5	100,00%

Een tegemoetkoming is dus niet de regel. Dit zou kunnen betekenen dat de gemeenten art. 13 Woningwet alleen (willen) toepassen als de gevolgen van de maatregel niet nopen tot de betaling van nadeelcompensatie. Het is niet te achterhalen of dit met financiële overwegingen te maken heeft of de intentie om te vermijden dat dergelijke verplichtingen vergaande gevolgen hebben die bijvoorbeeld het draagvlak voor de maatregel zouden verminderen.

De laatste vraag over art. 13 Woningwet was waarom de gemeenten geen verplichtingen had opgelegd, al dan niet ten behoeve van de verduurzaming. Zij richtte zich dus tot de gemeenten die nooit art. 13 Woningwet hadden toegepast of nooit verplichtingen ten behoeve van de verduurzaming hadden opgelegd. Wij gaven de gemeenten acht mogelijke antwoorden die betrekking hadden op ontbrekende kennis over de bevoegdheid, de voorwaarden voor de toepassing onder de Woningwet en het Bouwbesluit, de toestand van bestaande gebouwen in de gemeente, het draagvlak voor verduurzaming of het opleggen van verduurzamingsverplichtingen in de gemeenteraad of het college van B&W en de standpunten in de gemeentelijke organisatie ten aanzien van het opleggen van verduurzamingsverplichtingen. Antwoorden die niet pasten in deze categorieën konden als 'overige' nader worden beschreven. Meerdere redenen konden worden aangegeven. De antwoorden luiden als volgt:

Waarom heeft uw gemeente nooit een verplichting op grond van art. 13 Woningwet opgelegd, althans geen verplichting met het doel om een gebouw te verduurzamen?

Wij kenden deze bevoegdheid niet.	19	21,11%
Er is geen behoefte aan verbetering (verduurzaming) van bestaande gebouwen in onze gemeente.	0	0,00%
Noodzakelijkheid is een te zware eis.	7	7,78%
Wij zijn onzeker of het Bouwbesluit 2012 dit toelaat, met name bij verbouwingen.	3	3,33%
Er is te weinig politiek en/of bestuurlijk draagvlak voor verduurzaming van bestaande gebouwen.	4	4,44%
Er is te weinig politiek en/of bestuurlijk draagvlak voor het opleggen van verplichtingen.	22	24,44%
Wij willen de burger niet zo vergaand betuttelen.	18	20,00%
Budgettaire beperkingen lieten geen tegemoetkomingen toe.	6	6,67%
Overige:	11	12,22%

De resultaten tonen aan dat er een behoefte is aan verduurzaming van bestaande gebouwen en dat hiervoor in principe ook bestuurlijk en politiek draagvlak bestaat. De grote struikelblokken voor de toepassing van art. 13 Woningwet lijken aan de ene kant te liggen in de ontbrekende expertise van de gemeenten en aan de andere kant het ontbrekende draagvlak op de werkvloer en het bestuurlijke of politieke niveau voor het opleggen van verduurzamingsverplichtingen. Dit laat zien dat twijfels bestaan over de inzet van actieve verduurzamingsverplichtingen voor de verduurzaming en doet vermoeden dat het afdwingen van verduurzaming in het algemeen kritisch wordt gezien. Minder belangrijke struikelblokken zijn de noodzakelijkheidseis en budgettaire beperkingen. Het laatste aspect doet vermoeden dat menige gemeente, zoals bij de zesde vraag al werd aangegeven, art. 13 Woningwet uit financiële overwegingen niet zou gaan toepassen.

De 'overige' antwoorden bevestigen dat het draagvlak voor het afdwingen van de verduurzaming beperkt is. Vier respondenten hameren erop dat de gemeente een faciliterende en verleidende rol heeft en het opleggen van verplichtingen niet past bij het beleid en de taak van de gemeente.

4.4 Correlaties

Tot slot zijn wij nagegaan of er een samenhang bestaat tussen de antwoorden van een gemeente en het aantal inwoners of het aantal medewerkers op de gebieden huisvesting, wonen en/of de kwaliteit van woningen. Uit de statistische analyse blijken zwakke negatieve correlaties die echter allemaal statistisch niet significant zijn.

Met name laat de analyse een (niet-significante) zwakke negatieve correlatie zien tussen het aantal inwoners of medewerkers en het antwoord dat de gemeente de in art. 7a en 13 Woningwet neergelegde bevoegdheden niet kende.³⁵ Deze negatieve correlatie zou betekenen dat het waarschijnlijker is dat kleine gemeenten de genoemde bevoegdheden niet kennen dan dat grotere gemeenten deze bevoegdheden niet kennen. In de energietransitie zou dan bijzondere aandacht moeten uitgaan naar kleinere gemeenten. Deze zwakke correlatie is echter niet significant. Dit betekent dat deze correlatie ook door toeval tot stand kan zijn gekomen. Deze bevinding is waarschijnlijk het gevolg van het relatief lage aantal respondenten en in het bijzonder het kleine aantal grotere gemeenten dat de vragenlijst heeft ingevuld.

5. Slot

Het empirische onderzoek laat zien dat gemeenten de verduurzaming van bestaande gebouwen wenselijk en nodig achten. Gemeenten kunnen art. 13 Woningwet gebruiken om onder bepaalde voorwaarden het isoleren van bestaande gebouwen of de aansluiting van woningen op een warmtenet af te dwingen. Deze bevoegdheid kan bijvoorbeeld in buurten met demografische, meteorologische of andere uitzonderlijke kenmerken worden toegepast. Art. 7a Woningwet kan voor verduurzamingsexperimenten worden gebruikt. Ook al hebben deze bepalingen een beperkt toepassingsbereik, zij kunnen op kleine schaal een bijdrage leveren tot een decentrale verduurzamingsaanpak. Het verbaast overigens dat de gemeenten volgens het Klimaatakkoord een zo centrale rol moeten spelen in de verduurzaming, maar niet de nodige instrumenten hebben om de verduurzaming op grote schaal af te dwingen.

Het empirische onderzoek toont aan dat het afdwingen van verduurzaming nog niet wordt waargenomen als een aantrekkelijke optie en dat er te weinig kennis bestaat over de bestaande bevoegdheden. Wat het laatste betreft, moet de centrale overheid ervoor zorgen dat voldoende kennis en kunde bij de gemeenten beschikbaar is. De terughoudendheid van de gemeenten om verduurzamingsverplichtingen op te leggen, doet vermoeden dat ook bevoegdheden onder de Omgevingswet met een breder toepassingsbereik dan art. 13 Woningwet slechts met mondjesmaat zullen worden toegepast.³⁶

35 Spearman (Cor: -0,1206; p: 0,3387) tussen het aantal inwoners en de kennis omtrent art. 7a Woningwet; Spearman (Cor: -0,1895; p: 0,1307) tussen het aantal inwoners en de kennis omtrent art. 13 Woningwet; Spearman (Cor: -0,1956; p: 0,1184) tussen het aantal medewerkers en de kennis omtrent art. 7a Woningwet; en Spearman (Cor: -0,1654; p: 0,188) tussen het aantal medewerkers en de kennis omtrent art. 13 Woningwet.

36 J.J. Karens, A.G. Bregman & K.J. de Graaf, 'Duurzaam wonen: de rol van het bestemmingsplan en het toekomstige omgevingsplan', in: L.C.A. Verstappen & F.J. Vonck (red.), *Duurzaam wonen*, Den Haag: SDU 2019, p. 87-113. Zie ook art. 4.18 van de Omgevingswet.