

Vergaderjaar 1998–1999

26 734

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I.	Algemeen	2	3.4.3.1.	Welstandscriteria	18
1.	Inleiding	2	3.4.3.2.	Repressief welstandstoezicht	18
2.	Doel en aanleiding wetsvoorstel	2	3.4.3.3.	Zittingsduur welstandscommissie	19
3.	Inhoud wetsvoorstel	4	4.	Relatie met (wijziging van) andere wet- en regelgeving	19
3.1.	Algemeen	4	4.1.	Aanhoudings- en vrijstellingsregelingen	19
3.2.	Bouwvergunning	5	4.2.	Motie Veere (vergunningvrije bouwwerken in beschermde stads- en dorpsgezichten)	21
3.2.1.	Categorie-indeling, toetsingscriteria en termijnen	5	4.3.	Eventuele verdere aanpassing Woningwet	21
3.2.1.1.	Vergunningvrij bouwen	5	4.3.1.	Vrijwillige procescertificering	22
3.2.1.2.	Reguliere bouwvergunning	8	4.3.2.	Alternatief voor openbaar bouwregister	22
3.2.1.3.	Lichte bouwvergunning	9	4.3.3.	Aanschrijvings- en onteigeningsinstrumentarium	22
3.2.2.	Gefaseerde vergunningverlening	10	4.3.4.	Relatie tussen milieu- en bouwvergunning	23
3.2.3.	Indieningsvereisten	12	4.3.5.	Scheiden bouw- en sloopafval	24
3.3.	Welstandstoezicht	12	5.	Nadere uitwerking bij algemene maatregel van bestuur	24
3.3.1.	Ruimtelijke kwaliteit	13	6.	Gevolgen voor bouwleges	25
3.3.1.1.	Belang van ruimtelijke kwaliteit	13	7.	Uitkomsten van het overleg met de bouwpraktijk	26
3.3.1.2.	Welstandstoezicht en ruimtelijke-kwaliteitszorg	14	8.	Bedrijfseffectentoets en toetsing op effecten van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid	30
3.3.1.3.	Ordering van taken en verantwoordelijkheden	14	II.	Artikelgewijze toelichting	36
3.3.2.	Politieke verantwoordelijkheid voor welstandstoezicht	15			
3.3.3.	Te hanteren welstandscriteria	15			
3.3.4.	Vermaatschappelijking welstandstoezicht	16			
3.4.	Overgangsrecht	17			
3.4.1.	Preventief en repressief toezicht (algemeen)	17			
3.4.2.	Nog niet gerealiseerde bouwwerken	18			
3.4.3.	Welstandstoezicht	18			

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Het voorliggende wetsvoorstel tot wijziging van de Woningwet bevat de uitwerking van onderdelen van de herijking van de bouwregelgeving die voortvloeien uit de evaluatie «Herziene Woningwet en Bouwbesluit» en uit de uitkomsten van het deelproject «Bouwregelgeving», dat in het kader van het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (hierna: MDW) is uitgevoerd. Die onderdelen betreffen de voorschriften inzake de bouwvergunning en het welstandstoezicht.

De opbouw van het algemeen deel van deze toelichting is als volgt. Allereerst worden doel en aanleiding van het wetsvoorstel geschetst (hoofdstuk 2). Daarna wordt een uiteenzetting gegeven van de inhoud van het wetsvoorstel op hoofdlijnen (hoofdstuk 3). In de hoofdstukken 4 tot en met 6 wordt ingegaan op de relatie van het wetsvoorstel met andere wet- en regelgeving, op onderdelen van het wetsvoorstel die bij algemene maatregel van bestuur nader zullen worden uitgewerkt, respectievelijk op de gevolgen van het wetsvoorstel voor gemeentelijke bouwleges. Vervolgens wordt het standpunt van het Overlegplatform Bouwregelgeving (OPB) over het wetsvoorstel weergegeven (hoofdstuk 7). In hoofdstuk 8 zijn de uitkomsten van een bedrijfseffectentoets en een toets op effecten van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid opgenomen. In verband met het ontbreken van specifieke Europese aspecten aan dit wetsvoorstel is afgezien van het opnemen van een hoofdstuk over de relatie met Europese regelgeving.

2. Doel en aanleiding wetsvoorstel

In 1992 is de bouwregelgeving herzien. Eerste hoofddoel van die herziening was het verminderen van de regeldruk voor de burger en – als exponent daarvan – voor de bouwpraktijk; dit zou kunnen worden bereikt door het schrappen van voorschriften over zaken die de markt zelf zou kunnen regelen en door het introduceren van eenvoudiger, kortere procedures. Tweede hoofddoel was de uniformering van de technische voorschriften: na de herziening van de bouwregelgeving zou de bouwpraktijk niet meer mogen worden geconfronteerd met lokale verschillen in technische voorschriften die van overheidswege ten aanzien van bouwwerken worden gesteld. Daarnaast lagen andere doelstellingen en voorwaarden aan de herziening van de bouwregelgeving ten grondslag, zoals de bevordering van de rechtszekerheid van de burger en kostenbeheersing voor marktpartijen. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel tot herziening van de Woningwet (kamerstukken 20 066) is bovendien als voorwaarde toegevoegd dat de herziene bouwregelgeving niet tot hogere bestuurslasten mocht leiden.

Deze dereguleringsdoelstellingen en voorwaarden zijn toentertijd uitgewerkt in voorstellen om de Woningwet op een aantal punten te herzien en in voorstellen gericht op invoering van landelijk uniforme bouwregelgeving door middel van het Bouwbesluit. De herziene Woningwet (Stb. 1991, 439), het Bouwbesluit en het Besluit meldingplichtige bouwwerken zijn op 1 oktober 1992 in werking getreden. Conform de toezegging van de toenmalige Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: VROM) aan de Tweede Kamer is die herziene bouwregelgeving drie jaren na inwerking-treding geëvalueerd. De resultaten van de evaluatie, de daaraan verbonden conclusies en de beleidsvoornemens van het kabinet zijn opgenomen in de Evaluatienota «Herziene Woningwet en Bouwbesluit» (kamerstukken II 1996/97, 25 000 XI, nr. 39), die op 6 maart 1997 is

behandeld in een Algemeen Overleg van de vaste commissie voor VROM van de Tweede Kamer. Hoofdconclusie was dat de basis van de bouwregelgeving goed is en over een ruim draagvlak beschikt, maar dat de regelgeving nog zeker niet optimaal is: het kan beter.

De herijking van de bouwregelgeving, waarvan het voorliggende wetsvoorstel deel uitmaakt, is niet alleen de resultante van de Evaluatienota «Herziene Woningwet en Bouwbesluit», maar is tevens de neerslag van de politiek-bestuurlijke wens tot een verdere vereenvoudiging en vermindering van regelgeving. In het kader van de derde tranche van de MDW-operatie is daartoe een werkgroep bouwregelgeving ingesteld, die tot taak had aanbevelingen te doen ter vereenvoudiging van de bouwregelgeving en ter verbetering van de vergunningprocedures. De algemene conclusie van deze MDW-werkgroep was dat een fundamentele herziening van de bouwregelgeving niet vereist is, maar dat binnen het bestaande raamwerk wel verbeteringen mogelijk zijn. Daartoe bevat het eindrapport van de werkgroep een aantal indicatieve en richtinggevende aanbevelingen. Bij brief van 20 augustus 1997 is dat eindrapport aan de Tweede Kamer aangeboden en is de Kamer over het kabinetsstandpunt inzake dat eindrapport geïnformeerd (kamerstukken II 1996/97, 24 036, nr. 59).

De eerdergenoemde Evaluatienota en het MDW-rapport vormen samen de basis en het afwegingskader voor een herijking van de bouwregelgeving. Doel daarvan is een zodanig integrale verbetering van bouwregelgeving, dat deze in vergelijking tot de huidige regelgeving:

- meer aansluit op maatschappelijke behoeften en wensen;
- over een breder maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak beschikt;
- in de praktijk beter hanteerbaar en handhaafbaar is.

Bij die herijking gaat het enerzijds om vereenvoudiging van regelgeving en verbetering van vergunningprocedures door aanpassing van voorschriften in de Woningwet inzake de bouwvergunning en het welstandstoezicht, door een verbetering van de toegankelijkheid en leesbaarheid van het Bouwbesluit en door deregulering van het Bouwbesluit. Anderzijds impliceert de herijking het zo nodig toevoegen of aanscherpen van voorschriften in het Bouwbesluit inzake maatschappelijk erkende doelstellingen die in de markt spontaan onvoldoende tot stand komen, zoals duurzaam bouwen, energiebesparing, sociale veiligheid en integrale toegankelijkheid.

Binnen de kaders van de kabinetsstandpunten inzake de Evaluatienota en het MDW-rapport en in nauwe samenwerking met de bouwpraktijk is aan de herijking sindsdien concreet invulling gegeven. In vervolg op de brief van 20 augustus 1997 is de Tweede Kamer bij brief van 19 februari 1998 (kamerstukken II 1997/98, 24 280, nr. 16) geïnformeerd over de beleidskeuzen die daarbij aan de orde zijn. In het voorliggende wetsvoorstel worden die beleidskeuzen uitgewerkt voor zover die betrekking hebben op de aanpassing van voorschriften in de Woningwet inzake de verlening van de bouwvergunning (categorie-indeling van bouwwerken; toetsingscriteria; beslistermijnen; scheppen van de wettelijke mogelijkheid voor de aanvrager om een gefaseerd verleende vergunning te verkrijgen; uniformering en limitering van indieningsvereisten; zie hierna, onder 3.2.) en inzake het welstandstoezicht (zie hierna, onder 3.3.). Daarmee wordt tevens gevolg gegeven aan het kabinetsstandpunt inzake de aanbevelingen over het welstandstoezicht uit het MDW-rapport «Stad en regels», dat de Tweede Kamer bij brief van 5 juni 1998 is aangeboden (kamerstukken II 1997/98, 24 036, nr. 94); onder 3.3. wordt hierop nader ingegaan.

De herijking van de bouwregelgeving zoals die door het vorige kabinet is geïnitieerd, spoort met de voornemens zoals die zijn weergegeven in het

regeerakkoord. In het regeerakkoord is ten aanzien van MDW in algemene zin opgenomen «dat lopende activiteiten in het kader van het MDW-project worden voortgezet» en – specifiek voor bouwregelgeving – «dat in het verlengde van MDW wordt gestreefd naar een drastische vereenvoudiging van de bouwregelgeving waarbij rekening wordt gehouden met duurzaam bouwen in het algemeen en strengere isolatie-eisen in het bijzonder». Daarnaast is in het regeerakkoord ten aanzien van het wonen opgenomen dat bijzondere aandacht moet worden gegeven aan verruiming van de mogelijkheden voor burgers om te komen tot vormen van zelfbeschikking en zelfbeheer, alsmede dat particulier opdrachtgeverschap voor de eigen woning dient te worden gestimuleerd. Met het voorliggende wetsvoorstel wordt bijgedragen aan de uitvoering van die voornemens. Het draagt bij aan beperking van de regeldruk en de daarmee samenhangende financiële en administratieve lasten van burgers en bedrijven en de bestuurslasten van gemeenten, zoals beoogd met het kabinetsstandpunt inzake het MDW-rapport «Bouwregelgeving» van 20 augustus 1997. Met de inkadering van het welstandstoezicht wordt tevens uitvoering gegeven aan het kabinetsstandpunt inzake de aanbevelingen over welstandstoezicht uit het MDW-rapport «Stad en regels». Het wetsvoorstel draagt verder bij aan de uitvoering van de voornemens uit het regeerakkoord ten aanzien van het wonen, omdat daarmee de basis wordt gelegd voor de verruiming van de categorie «bouwvergunningsvrije bouwwerken» en de inkadering van het welstandstoezicht. Met dit wetsvoorstel wordt een belangrijke stap gezet op weg naar de in het regeerakkoord beoogde drastische vereenvoudiging van de bouwregelgeving. Bij afzonderlijke brief zal de Tweede Kamer binnenkort worden geïnformeerd over de verdere stappen die nodig zijn om dat voornemen te realiseren.

Het streven is de wijzigingen van wet- en regelgeving die uit de herijking van de bouwregelgeving voortvloeien, in 2001 zoveel mogelijk als één pakket in werking te laten treden. De effectiviteit en doelmatigheid van die wijzigingen zullen vier jaar na de inwerkingtreding worden geëvalueerd.

3. Inhoud wetsvoorstel

3.1. Algemeen

De basisfilosofie die aan de voorschriften van de vigerende Woningwet (hierna: Ww) inzake het bouwen ten grondslag ligt, wordt door het wetsvoorstel niet gewijzigd. Ongeacht of zij wel of niet bouwvergunningplichtig zijn, moeten alle bouwwerken voldoen aan de bij of krachtens het Bouwbesluit gegeven technische bouwvoorschriften. Bij strijd van een bouwwerk met die technische voorschriften kunnen burgemeester en wethouders aanschrijven tot het treffen van voorzieningen aan dat bouwwerk. Een deel van de bouwwerken is krachtens de wet bouwvergunningplichtig. Ten aanzien van dergelijke bouwwerken toetsen burgemeester en wethouders vooraf of aan de bij de wet bepaalde criteria voor afgifte van de bouwvergunning is voldaan. Bouwvergunning moet worden geweigerd indien het bouwwerk niet aan bij of krachtens het Bouwbesluit gegeven voorschriften, de bouwverordening, het bestemmingsplan of redelijke eisen van welstand voldoet, of – bij monumenten – geen monumentenvergunning is verleend. Indien voor het gebied waarin het bouwwerk gerealiseerd gaat worden, een leefmilieuverordening als bedoeld in de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing (WSDV) geldt, moet de bouwvergunning bovendien bij strijd met die verordening worden geweigerd.

3.2. Bouwvergunning

3.2.1. Categorie-indeling, toetsingscriteria en termijnen

Conform het voornemen dat is opgenomen in de hierboven genoemde brief van 20 augustus 1997 is de huidige categorie-indeling van bouwwerken in de Ww in dit wetsvoorstel op basis van de navolgende uitgangspunten herzien:

- de huidige categorie vergunningsvrije bouwwerken wordt verruimd (zie 3.2.1.1.);
- de huidige categorie meldingplichtige bouwwerken (en in samenhang daarmee het Besluit meldingplichtige bouwwerken) vervalt;
- de huidige driedeling van vergunningsvrije, meldingplichtige en vergunningplichtige bouwwerken wordt vervangen door een tweedeling van vergunningsvrije en vergunningplichtige bouwwerken;
- voor een deel van de categorie vergunningplichtige bouwwerken wordt niet meer de «reguliere» bouwvergunning maar een «lichte» bouwvergunning vereist (zie 3.2.1.2. en 3.2.1.3.).

Naar verwachting zal door de in het wetsvoorstel voorziene indeling van vergunningsvrije en licht-vergunningplichtige bouwwerken ruim 60% van de bouwwerken die onder de vigerende Ww aan preventief toezicht zijn onderworpen, buiten de reguliere vergunningprocedure kunnen worden gerealiseerd (thans: 25%) (zie ook hoofdstuk 8, waarin de effecten van de wijziging van de categorie-indeling, de toetsingscriteria en de beslistermijnen schematisch zijn weergegeven).

3.2.1.1. Vergunningsvrij bouwen

anleiding van de Evaluatienota «Herziene Woningwet en Bouwbesluit» is geconstateerd, dat het binnen de huidige maatschappelijke verhoudingen mogelijk en wenselijk is meer bouwwerken vergunningsvrij te maken. Dit zal ook bijdragen tot lastenverlichting bij de burger, het bedrijfsleven en de overheid. In het verlengde daarvan wordt bij het wetsvoorstel voorgesteld om een groot aantal bouwwerken uit de huidige categorie meldingplichtige bouwwerken vergunningsvrij te maken. In de toelichting op de voorgestelde wijziging van artikel 43 Ww is een indicatieve opsomming opgenomen van de bouwwerken die aan de huidige vergunningsvrije categorie zullen worden toegevoegd. Onderdeel van die opsomming zijn onder meer zonnecollectoren (zie motie Hofstra, kamerstukken II 1997/98, 24 820, nr. 14) en kleine aanbouwbalkons (zie het schriftelijk antwoord van mijn ambtsvoorganger van 13 maart 1998 op vragen Bierman, kamerstukken I 1997/98, nr. 15). De omschrijving van de bouwwerken «erfafscheidingen» en «carports» als vergunningsvrije bouwwerken zal geschieden conform het amendement-Duivesteijn respectievelijk het amendement-Biesheuvel die door de Tweede Kamer zijn aanvaard bij de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Woningwet inzake vergunningsvrije bouwwerken in beschermde stads- en dorpsgezichten (kamerstukken II 1997/98, 24 607, nrs. 7 en 9). In verband met de omvang en gedetailleerdheid van onderhavige toevoeging zal de opsomming van vergunningsvrije bouwwerken niet in de wet zelf maar in een algemene maatregel van bestuur worden opgenomen.

Het vergunningsvrij zijn van bouwwerken betekent dat zulke bouwwerken niet aan de preventieve gemeentelijke toets in het kader van de bouwvergunningprocedure zijn onderworpen alsmede dat zij niet hoeven te voldoen aan de voorschriften van de gemeentelijke bouwverordening (zoals stedenbouwkundige voorschriften), het bestemmingsplan en de leefmilieuverordening en aan redelijke eisen van welstand. Het betekent echter niet dat zo'n bouwwerk of het oprichten daarvan in het geheel niet aan wet- en regelgeving is gebonden. Ter bescherming van individuele belangen en rechten van burgers («burenrecht») alsmede van algemene

maatschappelijke belangen zoals veiligheid, gezondheid en ruimtelijke kwaliteit is zowel privaats- als publiekrechtelijk een aantal wettelijke voorschriften op vergunningsvrije bouwwerken van toepassing.

Burenrecht

Het elkaar over en weer informeren over een plan voor een vergunningsvrij bouwwerk en over eventuele bezwaren daartegen is in het belang van beider burens. Wanneer burens vooraf bekend zijn met hetgeen op het aanpalende terrein vergunningsvrij gaat worden gebouwd, kunnen zij vooraf hun eventuele bezwaren daartegen kenbaar maken zodat hun buur daarmee ook vooraf rekening kan houden. Bij een geschil over een vergunningsvrij bouwwerk zal een niet-geïnformeerde buur een grotere kans van slagen hebben in een eventuele procedure voor de civiele rechter. In algemene zin moet een burens-informatieplicht tot de ongeschreven fatsoensnormen worden gerekend. Daarnaast zijn in dit verband de voorschriften van het Burgerlijk Wetboek inzake «burenrecht» (Boek V, titel 4) van belang. Die voorschriften hebben onder meer betrekking op onrechtmatig handelen door het onthouden van licht en lucht, op erf-afsluiting, op het aanbrengen van een erf-afscheiding (inclusief medewerking van burens en kostendeling) en op het aanbrengen van vensters, andere muuropeningen, balkons en soortgelijke werken voor zover die uitzicht op het erf van de burens geven (inclusief voorafgaande toestemming van de burens). Deze voorschriften dekken een belangrijk deel van de eventuele problemen die burens met de bouw van een (vergunningsvrij) bouwwerk op het aanpalende terrein kunnen hebben. Om die reden acht het kabinet het vooralsnog niet nodig om in aanvulling op het Burgerlijk Wetboek wettelijk een algemene informatieplicht voor burens met betrekking tot het realiseren van vergunningsvrije bouwwerken te introduceren. Overigens zou het opnemen van zo'n algemene burens-informatieplicht in de Ww ongewenst zijn. De publiekrechtelijke insteek van de Ww leent zich namelijk niet voor het beoogde privaatrechtelijke doel.

Bouwbesluit

Naast privaatrechtelijke voorschriften zijn op vergunningsvrije bouwwerken ook een aantal publiekrechtelijke voorschriften van toepassing. Evenals onder de vigerende Ww dienen bouwwerken – ook indien zij vergunningsvrij zijn – na de wetswijziging te voldoen aan de bij of krachtens het Bouwbesluit gegeven voorschriften, zulks ter waarborging van de veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en energiezuinigheid. Vanuit het oogpunt van duurzaam bouwen zullen daar voorschriften ter waarborging van de duurzaamheid van bouwwerken aan worden toegevoegd; zie vorengenoemde brief van 19 februari 1998 alsmede de wijziging van de Woningwet inzake het opnemen van een milieugrondslag voor het Bouwbesluit (Stb. 1998, 458).

Ruimtelijke kwaliteit

Zoals onder meer in het overleg met de bouwpraktijk (zie ook hoofdstuk 7) nog eens is gebleken, bestaan bij de verschillende bij de bouw betrokken partijen sterk uiteenlopende opvattingen met betrekking tot de vraag in hoeverre overheidsbemoediging met de ruimtelijke kwaliteit van vergunningsvrije bouwwerken gerechtvaardigd is. Het kabinet is van oordeel dat in z'n algemeenheid niet behoeft te worden gevreesd, dat het vergunningsvrij maken van bouwwerken in de praktijk gepaard gaat met een lagere ruimtelijke kwaliteit van die bouwwerken. Onderzoek naar de welstandsaspecten van vergunningsvrije bouwwerken in de praktijk heeft althans opgeleverd, dat die vrees niet gerechtvaardigd is (zie de samenvatting van de onderzoeksrapportage «Effect vergunningsvrije bouwwerken op welstand», die is opgenomen in de bijlage bij de Evaluatienota «Herziene Woningwet en Bouwbesluit», blz. 47 e.v.).

Gegeven de forse verruiming van de categorie vergunningsvrije bouwwerken acht het kabinet desalniettemin een wettelijk vangnet nodig om het minimaal gewenste kwaliteitsniveau te waarborgen. Daartoe bevat het wetsvoorstel een drietal specifieke waarborgen.

In de eerste plaats zullen bij de afbakening van vergunningsvrije bouwwerken in de algemene maatregel van bestuur – afgeleid van de huidige begrippen uit artikel 43 Ww en het Besluit meldingsplichtige bouwwerken – ten aanzien van bijgebouwen en aan- en uitbouwen ruimtelijke randvoorwaarden worden gesteld met betrekking tot het maximale bebouwingspercentage van het erf, de maximale overschrijding van het bebouwingsoppervlak ingevolge het bestemmingsplan, de maximale hoogte, de maximale oppervlakte/inhoud en de afstand tot de voorgevelrooilijn. Bij het opstellen van die algemene maatregel van bestuur zal worden bezien of met het oog op een goede ruimtelijke kwaliteit ook nadere afbakening van andere vergunningsvrije bouwwerken wenselijk is. Bouwwerken die niet aan die ruimtelijke randvoorwaarden voldoen, zullen vergunningplichtig zijn.

In de tweede plaats worden vergunningsvrije bouwactiviteiten met betrekking tot monumenten en in door het Rijk aangewezen beschermde stads- en dorpsgezichten onder de «lichte» vergunningprocedure gebracht, waardoor zulke bouwactiviteiten door de gemeente preventief moeten worden getoetst op ruimtelijke kwaliteit (dat wil zeggen: toets aan redelijke eisen van welstand, stedenbouwkundige voorschriften bouwverordening, bestemmingsplan en leefmilieuverordening; zie ook hierna, onder 4.2.). Consequentie van het onder de beknopte procedure brengen van die bouwactiviteiten is overigens dat zij preventief ook op constructieve veiligheid zullen worden getoetst (zie hierna, onder 3.2.1.3.).

In de derde plaats zullen gemeenten repressief kunnen optreden indien het uiterlijk van een vergunningsvrij bouwwerk in ernstige strijd met redelijke eisen van welstand is (excessenregeling). Op grond van de huidige Ww hoeven vergunningsvrije bouwwerken niet aan redelijke eisen van welstand te voldoen. In samenhang daarmee is de aanschrijvingsbevoegdheid ex artikel 19 van de huidige Ww beperkt tot vergunningplichtige bouwwerken waarvan het uiterlijk in ernstige mate met redelijke eisen van welstand strijdt. In de rechtspraak is evenwel een lijn ontwikkeld waarmee burgemeester en wethouders soms ook een aanschrijving op welstandsgronden kunnen doen uitgaan ten aanzien van vergunningsvrije bouwwerken; zie bijvoorbeeld het artikel «Welstandstoezicht en vergunningvrije bouwwerken» in Bouwrecht (1996, nr. 4) en de daarin genoemde rechterlijke uitspraken. Dit betekent niet alleen dat in de praktijk onduidelijkheid bestaat over de reikwijdte van het huidige wettelijk regime ten aanzien van welstand. Bij zulke aanschrijvingen is ook onvoldoende duidelijk welke inhoudelijke toetsingscriteria moeten worden gehanteerd. Ter verduidelijking van het wettelijk welstandsregime ten aanzien van vergunningsvrije bouwwerken voorziet het voorliggende wetsvoorstel in een aanpassing van de redactie van artikel 19 Ww. Die verduidelijking houdt in dat het uiterlijk van vergunningsvrije bouwwerken weliswaar niet aan redelijke eisen van welstand, als bedoeld in artikel 12 Ww, hoeft te voldoen maar dat burgemeester en wethouders op grond van artikel 19 Ww bevoegd zijn een aanschrijving te doen uitgaan wanneer dat uiterlijk *in ernstige mate* met die redelijke welstandseisen in strijd is. Daarmee wordt duidelijkheid geschapen over het wettelijk instrumentarium dat gemeenten in het kader van repressief welstandstoezicht ten aanzien van vergunningplichtige en vergunningsvrije bouwwerken beschikbaar hebben en over de toetsingscriteria die dan van toepassing zijn. Dit is te meer van belang nu het aantal vergunningsvrije bouwwerken zal toenemen als gevolg van de in het wetsvoorstel voorziene verruiming van de categorie vergunningsvrije bouwwerken. De in het kader van deze aanschrijvingsbevoegdheid ex artikel 19 Ww gehanteerde welstandscriteria mogen nooit zover gaan dat reële

verwezenlijking van een vergunningsvrij bouwwerk daardoor in het concrete geval ernstig wordt belemmerd. Het wettelijk regime ten aanzien van vergunningsvrije bouwwerken brengt met zich dat zo'n bouwwerk, zoals het plaatsen van een zonnecollector of van een klein aanbouwbalkon, in de regel zonder gemeentelijke bemoeienis met de welstandsaspecten daarvan moet kunnen worden verwezenlijkt. De aanschrijvingsbevoegdheid ten aanzien van zo'n bouwwerk is uitsluitend bedoeld voor bijzondere, excessieve gevallen, waarin het uiterlijk van dat bouwwerk in ernstige strijd met vooraf door de gemeenteraad vastgestelde welstandscriteria is. De reikwijdte van die aanschrijvingsbevoegdheid is derhalve beperkt tot evidente en ook voor niet-deskundigen duidelijk kenbare buitensporigheden van het uiterlijk van een bouwwerk. Een echte excessenregeling derhalve, waarvan de toepassing nooit mag betekenen dat, bijvoorbeeld, de plaatsing van een zonnecollector of van een klein aanbouwbalkon op de door de burger gewenste plaats in het concrete geval onmogelijk wordt gemaakt. Met behulp van die regeling kan dan ook nimmer de *plaatsing* van een vergunningsvrij bouwwerk worden tegengegaan; uitsluitend het *uiterlijk* van dat bouwwerk kan zo nodig worden aangepakt. Hierbij zou, bijvoorbeeld, kunnen worden gedacht aan het geval dat op een beeldbepalende plek een schutting is opgericht, bestaande uit een bonte verzameling van materialen zoals oude deuren en golfplaten.

Kortom, mits aan de voorschriften van het Bouwbesluit wordt voldaan, moeten vergunningsvrije bouwwerken door de burger geheel overeenkomstig zijn eigen wensen en op de door hem gewenste plaats kunnen worden gerealiseerd, tenzij sprake is van een excessief uiterlijk van dat bouwwerk, zoals hiervoor vermeld. In dat geval *kunnen* burgemeester en wethouders na realisering van het bouwwerk een aanschrijving op grond van artikel 19 Ww doen uitgaan; zij zijn dit echter niet verplicht.

Naar het oordeel van het kabinet is de minimaal gewenste ruimtelijke kwaliteit van vergunningsvrije bouwwerken wettelijk voldoende gewaarborgd met deze vangnetconstructie (dat wil zeggen: ruimtelijke randvoorwaarden bij afbakening vergunningsvrije bouwwerken; specifieke regeling met betrekking tot monumenten en door het Rijk aangewezen beschermde stads- en dorpsgezichten; excessenregeling in kader van repressief welstandstoezicht). Vanuit gemeentekring is de suggestie gedaan om als extra waarborg gemeenten de mogelijkheid te geven door middel van bestemmingsplanvoorschriften regulerend op te treden ten aanzien van vergunningsvrije bouwwerken. Het kabinet acht dat evenwel ongewenst. Op die manier zou het wezen van vergunningsvrij bouwen ongedaan worden gemaakt. Er zou zelfs sprake zijn van herregulering omdat gemeenten ook bouwwerken die onder de huidige Woningwet vergunningsvrij zijn, dan weer onder de vergunningplicht zouden kunnen brengen.

3.2.1.2. Reguliere bouwvergunning

De procedure, toetsingscriteria en afhandelingstermijnen met betrekking tot afhandeling van aanvragen om een reguliere bouwvergunning zijn in dit wetsvoorstel gelijk aan die van de huidige Ww. Dat wil zeggen dat een gemeente in beginsel maximaal 13 weken de tijd heeft om een aanvraag om een reguliere bouwvergunning preventief te toetsen aan de bij of krachtens het Bouwbesluit gegeven voorschriften, de bouwverordening, het bestemmingsplan, redelijke eisen van welstand en leefmilieuverordening, alsmede dat bij monumenten tevens wordt bezien of een monumentenvergunning is verleend. Die beslistermijn kan eenmaal voor ten hoogste 13 weken worden verlengd. Bouwwerken die onder de vigerende Ww tot de categorie vergunningplichtige bouwwerken behoren, komen na de wetwijziging onder de reguliere procedure te vallen met uitzondering van vergunningplichtige bouwwerken die bij algemene

maatregel van bestuur onder de lichte procedure worden gebracht (zie hierna, onder 3.2.1.3.).

Evenals ten aanzien van vergunningplichtige bouwwerken thans het geval is, moeten burgemeester en wethouders aanvragen om een reguliere bouwvergunning altijd voor advies aan de welstandscommissie voorleggen alvorens een beslissing op zo'n aanvraag te nemen.

3.2.1.3. Lichte bouwvergunning

Naast de figuur «reguliere bouwvergunning» wordt in het wetsvoorstel tevens de figuur «lichte bouwvergunning» geïntroduceerd. Aanvragen om een lichte bouwvergunning dienen preventief te worden getoetst op ruimtelijke kwaliteit (dat wil zeggen: toets aan redelijke eisen van welstand, stedenbouwkundige voorschriften bouwverordening, bestemmingsplan en leefmilieuverordening) en op constructieve veiligheid. Gelet op de naar verwachting grote hoeveelheid bouwactiviteiten die onder de lichte procedure komen te vallen, is het met het oog op de veiligheid van de burger wenselijk dat een dergelijke (beperkte) preventieve bouwkundige toets in die procedure wordt opgenomen.

Evenals ten aanzien van de categorie vergunningsvrije bouwwerken zal de opsomming van licht-vergunningplichtige bouwwerken niet in de wet zelf maar in een algemene maatregel van bestuur worden opgenomen. Conform de brief van 19 februari 1998 zullen de volgende categorieën bouwwerken onder de lichte procedure worden gebracht:

- bouwwerken en bouwwerkzaamheden die niet vergunningsvrij zijn omdat zij betrekking hebben op door het Rijk aangewezen beschermde stads- en dorpsgezichten of op monumenten of omdat zij niet voldoen aan de ruimtelijke randvoorwaarden die voor vergunningsvrij bouwen zijn gesteld (bijvoorbeeld het plaatsen van een serre *aan een voorgevel*);
- gebouwen, inclusief aan- en uitbouwen, met een maximale hoogte van 5m gemeten vanaf het aansluitend terrein en een maximale bruto vloeroppervlakte van 50m² (voor zover niet vergunningsvrij);
- bouwwerken, geen gebouwen zijnde, met een maximale hoogte van 5m gemeten vanaf het aansluitend terrein (voor zover niet vergunningsvrij);
- in pandige constructieve veranderingen en verbouwingen, met de kanttekening dat deze bij grote bouwwerken onder de lange procedure worden gebracht;
- rolluiken in winkelstraten.

Met betrekking tot de afhandeling is in de brief van 20 augustus 1997 een termijn van twee weken genoemd als fatale termijn waarbinnen een aanvraag om een lichte bouwvergunning zou dienen te worden afgehandeld. Deze korte termijn was ingegeven vanuit het streven de aanvrager zo snel mogelijk duidelijkheid te verstrekken. Tijdens de consultatie van de bouwpraktijk over de verdere invulling van de lichte procedure is gebleken dat de gemeenten een groot deel van de aanvragen binnen twee tot drie weken kunnen afhandelen, maar dat bij lastige interpretatievraagstukken rondom welstand of ruimtelijke ordening een iets langere afhandelingstermijn noodzakelijk is. Gelet daarop en gezien ook het naar verwachting grote aantal bouwwerken dat onder de lichte procedure komt te vallen, is die fatale afhandelingstermijn in het voorliggende wetsvoorstel op vier weken gesteld.

Zoals in de brief van 20 augustus 1997 aangegeven, zal het kabinet overigens loketafdoening van eenvoudige aanvragen in de lichte vergunningprocedure bevorderen («klaar-terwijl-u-wacht-vergunning»). In overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) wordt bezien hoe dit het best gestalte kan krijgen.

Ten aanzien van het welstandstoezicht wordt burgemeester en wethouders – evenals op grond van de vigerende Ww thans bij meldingsplichtige bouwwerken het geval is – de vrijheid gegeven om aanvragen om een lichte bouwvergunning al dan niet voor advies aan de welstandscommissie voor te leggen. Overigens, ook indien zij besluiten niet zo'n advies te vragen, zullen zij moeten beoordelen of het betreffende bouwwerk aan redelijke eisen van welstand voldoet.

3.2.2. Gefaseerde vergunningverlening

Reeds vóór de inwerkingtreding van de herziene Ww in 1992 was gefaseerde verlening van de bouwvergunning gebruikelijk. Naar aanleiding van die herziening is zo'n fasering in de Modelbouwverordening opgenomen. Door gefaseerde vergunningverlening kan de aanvrager zijn ontwerpkosten voor de bouwtechnische uitwerking van het bouwplan beperken tot hij zeker is dat de bouwvergunning niet op ruimtelijke gronden wordt geweigerd. In het verlengde van het MDW-rapport «Bouwregelgeving» bevat het voorliggende wetsvoorstel de codificatie van de mogelijkheid voor aanvragers om gefaseerd een bouwvergunning voor *regulier*-vergunningplichtige bouwwerken te verkrijgen. In verband met de beperkte reikwijdte van de gemeentelijke preventieve bouwtechnische toetsing van aanvragen om bouwvergunning voor *licht*-vergunningplichtige bouwwerken alsmede de daarvoor voorgeschreven korte afhandelingstermijn van vier weken, is het scheppen van een wettelijke mogelijkheid om gefaseerd een vergunning voor zulke bouwwerken te verkrijgen, weinig zinvol. Mitsdien is bij het opstellen van dit wetsvoorstel afgezien van codificatie van een gefaseerde vergunningverlening voor licht-vergunningplichtige bouwwerken.

In de gekozen systematiek heeft de aanvrager de keuze om wel of geen gefaseerde vergunningverlening aan te vragen. Wanneer gefaseerde vergunningverlening wordt aangevraagd, verloopt de gemeentelijke preventieve toetsing in twee fasen. In de *eerste* fase wordt getoetst op ruimtelijke kwaliteit (redelijke eisen van welstand, stedenbouwkundige voorschriften bouwverordening, bestemmingsplan en leefmilieuverordening) en monumentenvergunning. In de *tweede* fase vindt de toetsing aan het Bouwbesluit en op bodemverontreiniging plaats.

De *totale* afhandelingstermijn van een aanvraag om een gefaseerd te verlenen bouwvergunning is in het wetsvoorstel voor de eerste en tweede fase samen gelijk aan de afhandelingstermijn van een aanvraag om een reguliere bouwvergunning (maximaal 13 weken met een eenmalige verlengingsmogelijkheid van nog eens 13 weken; totaal derhalve ten hoogste 26 weken).

Met de bouw van het bouwwerk waarop de aanvraag om bouwvergunning betrekking heeft, kan pas worden begonnen wanneer de gemeente positief heeft beslist op zowel de aanvraag voor de eerste fase als de aanvraag voor de tweede fase. Pas dan beschikt aanvrager over de wettelijke vereiste bouwvergunning. Indien uitsluitend op basis van de bouwvergunning eerste fase met de bouw zou worden begonnen, handelt de aanvrager in strijd met artikel 40, eerste lid, Ww waarin is bepaald dat het is verboden te bouwen zonder bouwvergunning. In dat geval kunnen de in de Ww voorziene sancties worden toegepast (zoals stilleggen bouw).

Gefaseerde verlening van een bouwvergunning is in de praktijk in het algemeen goed mogelijk bij bouwplannen waarin een duidelijke «knip» is aan te brengen tussen de beoordeling van de ruimtelijke en de bouwtechnische aspecten van het bouwplan. Bij bouwplannen waarbij ruimtelijke en bouwtechnische aspecten sterk verweven zijn, valt zo'n knip minder makkelijk aan te brengen. In zulke gevallen kunnen

bouwtechnische aspecten zeer bepalend zijn voor, bijvoorbeeld, de ruimtelijke vormgeving van het bouwwerk. Om die reden is bij het opstellen van het wetsvoorstel overwogen om de mogelijkheid voor het verkrijgen van gefaseerde vergunningverlening te beperken tot gevallen waarin de knip goed aan te brengen is. Naar aanleiding van het overleg met de bouwpraktijk is evenwel van het aanbrenge van zo'n beperking afgezien. Ook bij bouwprojecten waarin ruimtelijke en bouwtechnische aspecten sterk verweven zijn, kan bij de aanvrager namelijk grote behoefte bestaan aan vroegtijdige zekerheid over de beslissing van burgemeester en wethouders over de ruimtelijke aspecten van het bouwplan. Daar komt nog bij dat – wanneer de wetgever hem althans de keuzevrijheid biedt om wel of geen gefaseerde vergunningverlening aan te vragen – de aanvrager zélf kan beslissen of hij het risico wenst te nemen dat hij later, op basis van de beslissing op zijn aanvraag in de tweede fase, zijn bij de aanvraag in de eerste fase ingediende bouwplan moet wijzigen en mitsdien andermaal de procedure van de eerste fase dient te doorlopen; de wetgever hoeft hem niet voor dat risico te behoeden. Bovendien komt het in de praktijk voor dat de knip slechts ten aanzien van een ondergeschikt deel van een bouwproject minder makkelijk is aan te brengen. Wanneer de aanvrager, enkel in verband met die omstandigheid, voor het gehele bouwplan niet voor gefaseerde verkrijging van een bouwvergunning in aanmerking zou komen, wordt het kind met het badwater weggegooid. Het bieden van de mogelijkheid om gefaseerd een bouwvergunning te verkrijgen voor het overige deel van het bouwplan biedt de aanvrager in dat geval geen soulaas: hij wil immers vroegtijdige zekerheid over de beslissing van burgemeester en wethouders over de ruimtelijke aspecten van het *gehele* bouwplan. Conform de wens van de bouwpraktijk is de mogelijkheid om gefaseerd een bouwvergunning te verkrijgen in het wetsvoorstel dan ook niet beperkt tot gevallen waarin de knip goed aan te brengen is.

Ook wanneer vorenbedoelde knip tussen ruimtelijke en bouwtechnische aspecten goed aan te brengen is, kan zich in de praktijk de situatie voordoen dat uit de bouwtechnische uitwerking van het bouwplan aanpassingen voortvloeien van het bij de aanvraag in de eerste fase ingediende bouwplan. Indien, bijvoorbeeld, het bij nader inzien vanuit brandveiligheid noodzakelijk mocht blijken om de constructie van het bouwwerk aan te passen, is dat een wijziging van het bouwplan waarmee de gemeente in de eerste fase reeds heeft ingestemd. Met die wijziging kon uiteraard in de besluitvorming in de eerste fase nog geen rekening worden gehouden bij de beoordeling van, bijvoorbeeld, de welstandsaspecten. In zo'n geval van wijziging van het bouwplan zal het niet nodig zijn om voor het *gehele* bouwplan opnieuw de procedure voor de eerste fase te doorlopen. Die procedure zal echter wel opnieuw moeten worden doorlopen voor zover het betreft de ruimtelijke relevante *wijzigingen* van het bouwplan waarmee de gemeente eerder heeft ingestemd. Wellicht ten overvloede wordt nog opgemerkt dat indien de wijziging van het bouwplan tot gevolg heeft dat het bouwplan niet voldoet aan de toetsingscriteria voor de eerste fase, artikel 46, derde lid, van toepassing is. Evenals onder de huidige Woningwet het geval is, kan geen bouwvergunning van rechtswege worden verleend indien het bouwplan bijvoorbeeld in strijd is met het bestemmingsplan.

Wijzigingen van bouwplannen kunnen zich uiteraard ook voordoen wanneer dat een niet-gefaseerde vergunningverlening betreft. Het risico op zulke latere wijzigingen is bij gefaseerde vergunningverlening evenwel groter omdat de beoordeling van de ruimtelijke aspecten van het bouwplan door de gemeente dan plaatsvindt zonder dat de bouwtechnische uitwerking van dat plan beschikbaar is. Dat verhoogde risico komt geheel voor rekening van de aanvrager van een gefaseerd te

verlenen bouwvergunning. Het is immers geheel zijn eigen beslissing om gefaseerde vergunningverlening te kiezen.

Vergunningverlening in twee fasen brengt daarnaast het risico met zich dat een bouwplan waarmee de gemeente in de eerste fase heeft ingestemd, door wijziging van de ruimtelijke voorschriften in de loop der tijd niet meer voldoet aan de voorschriften waaraan in de eerste fase is getoetst. Om dat risico zoveel mogelijk te beperken, voorziet het wetsvoorstel erin dat burgemeester en wethouders de bouwvergunning eerste fase kunnen intrekken indien niet binnen één jaar na het onherroepelijk worden van die beslissing een aanvraag voor de tweede fase is ingediend.

Na twee jaar vervalt de positieve beslissing van rechtswege. Dit om te voorkomen dat burgemeester en wethouders na vele jaren «rauwelijks» worden geconfronteerd met een aanvraag voor de tweede fase.

3.2.3. Indieningsvereisten

Op grond van de huidige Ww bevat de gemeentelijke bouwverordening voorschriften over de wijze van inrichting en indiening van een aanvraag om bouwvergunning. In het MDW-rapport «Bouwregelgeving» isesignaleerd dat tussen gemeenten verschillen bestaan in de gestelde indieningsvereisten en dat er gemeenten zijn die erg ver gaan bij het opvragen van bescheiden. Limitering en uniformering van indieningsvereisten kan lastenverlichtend werken zonder dat belemmeringen hoeven te bestaan voor de uitvoering van de preventieve toets van aanvragen om bouwvergunning door de gemeente. De in de brief van 19 februari 1998 aangekondigde uniformering en limitering zal gestalte krijgen door middel van een algemene maatregel van bestuur, die betrekking zal hebben op de indieningsvereisten voor aanvragen om een reguliere, een lichte en een gefaseerd te verlenen bouwvergunning. Het voorliggende wetsvoorstel biedt de grondslag voor die algemene maatregel van bestuur.

3.3. Welstandstoezicht

Op grond van de Ww oefent de gemeente toezicht uit op de aanvaardbaarheid van het uiterlijk van afzonderlijke bouwwerken. Gegeven het belang van een goede ruimtelijke kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving brengt het voorliggende wetsvoorstel geen fundamentele wijziging aan in die taakstelling. Zoals hiervoren reeds is aangegeven, voorziet het wetsvoorstel er dan ook in dat het uiterlijk van vergunningplichtige bouwwerken altijd is onderworpen aan een preventieve gemeentelijke toets op strijd met ruimtelijke kwaliteit (zie 3.2.1.2. en 3.2.1.3). Ter waarborging van de karakteristieke waarden van die gebieden en gebouwen geldt dit ook voor «vergunningsvrije» bouwactiviteiten in door het Rijk aangewezen beschermde stads- en dorpsgezichten en aan/bij monumenten; het wetsvoorstel voorziet erin dat dergelijke bouwactiviteiten licht-vergunningplichtig zijn (zie 3.2.1.1.). Voorts voorziet het wetsvoorstel in een uitputtende regeling van het repressief aanschrijvingsinstrumentarium ten aanzien van zowel vergunningplichtige als vergunningsvrije bouwwerken (zie 3.2.1.1.). Ongewijzigd blijven de mogelijkheden die de Woningwet aan gemeenten biedt tot gedifferentieerd welstandstoezicht, zoals *gebiedsgerichte* differentiatie van welstandscriteria naar de specifieke situatie in wijken/ buurten (zoals welstandseisen voor bepaalde delen van een gemeente buiten toepassing verklaren; hanteren van specifieke criteria voor delen van een gemeente zoals bepaalde straten, wijken, industrieterreinen of beschermde stads- en dorpsgezichten) en differentiatie naar de plaats van een bouwwerk (zoals strengere criteria voor bouwwerken op een voorerf dan voor bouwwerken op een achtererf). In aanvulling op de bestaande

mogelijkheden tot differentiatie naar *categorieën bouwwerken* (zoals het hanteren van specifieke criteria per categorie bouwwerk), voorziet het wetsvoorstel er voorts in dat de gemeenteraad welstandseisen voor door de raad te bepalen categorieën bouwwerken buiten toepassing kan verklaren.

Ten aanzien van één specifieke categorie bouwwerken wordt voorgesteld – mede in het verlengde van jurisprudentie daarover – die categorie niet aan welstandstoezicht te onderwerpen (preventief noch repressief); dit betreft de tijdelijke bouwwerken als bedoeld in artikel 45 Ww.

De uitoefening van het welstandstoezicht door de gemeente gaat onvermijdelijk gepaard met begrenzing van de keuzevrijheid van burgers en bouwpraktijk, alsmede met administratieve en bestuurlijke lasten. Het belang van een goede ruimtelijke kwaliteit maakt die consequenties aanvaardbaar, mits die begrenzing en belasting niet groter zijn dan noodzakelijk is. In het MDW-rapport «Bouwregelgeving» is in dat verband gesignaleerd, dat verbetering van de doelmatigheid en de inzichtelijkheid van het welstandstoezicht mogelijk en wenselijk is. Een soortgelijke constatering is opgenomen in het eerdergenoemde rapport inzake het MDW-project «Stad en regels». De kern van laatstbedoeld rapport (dat is opgesteld door vertegenwoordigers van het Rijk en van de gemeente 's-Gravenhage) is dat lokale regels en de uitvoering ervan invloed hebben op de economische structuur van de stad en dat het daarom van belang is te zoeken naar verbetering van regels en uitvoering als het erom gaat die structuur te versterken en het ondernemersklimaat binnen de eigen gemeentegrenzen te verbeteren. Eén van de (zeven) aanbevelingen betreft het welstandstoezicht. In dat kader wordt onder meer gepleit voor transparantie van welstandscriteria, voor differentiatie van deze criteria naar gebieden en voor het in de wet opnemen van een bevoegdheid voor burgemeester en wethouders om op grond van andere overwegingen van algemeen belang (zoals werkgelegenheid) te kunnen afwijken van het advies van de welstandscommissie. Het kabinet deelt deze visie. Voor zover niet de gemeente zelf maar de wetgever aan die aanbevelingen uitvoering kan geven, wordt daaraan met het onderhavige wetsvoorstel gevolg gegeven.

In het verlengde van de kabinetsstandpunten inzake de MDW-rapporten «Bouwregelgeving» en «Stad en regels» en van de brief van 19 februari 1998, bevat het voorliggende wetsvoorstel voorstellen ter verdere verduidelijking en aanscherping van het wettelijke regime ten aanzien van het welstandstoezicht. Die voorstellen hebben betrekking op de politieke verantwoordelijkheid voor het welstandstoezicht, de lokaal te hanteren welstandscriteria en de vermaatschappelijking van het welstandstoezicht. Alvorens de hoofdlijnen van die voorstellen weer te geven, wordt in het navolgende, onder 3.3.1., voor het goede begrip eerst ingegaan op het belang van een goede ruimtelijke kwaliteit, op de plaats van welstandstoezicht binnen lokale ruimtelijke-kwaliteitszorg en op de ordening van taken en verantwoordelijkheden die aan deze voorstellen ten grondslag liggen.

3.3.1. Ruimtelijke kwaliteit

3.3.1.1. Belang van ruimtelijke kwaliteit

Zowel door marktpartijen als overheden wordt steeds meer onderkend dat ruimtelijke kwaliteit belangrijk is voor de waardering van bouwwerken op zichzelf en in relatie met hun omgeving. Die ruimtelijke kwaliteit omvat niet alleen de gebruikswaarde van bouwwerken, maar ook hun culturele waarde (belevingswaarde) en toekomstwaarde. Een goede ruimtelijke kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving kan bijdragen aan leefbaarheid en is ook vanuit oogpunt van duurzaamheid en als cultureel erfgoed van

belang: opvolgende generaties moeten niet worden opgezadeld met een gebouwde omgeving van onvoldoende ruimtelijke kwaliteit. Ruimtelijke kwaliteit heeft bovendien een economische dimensie. Herkenbaarheid, identiteit, sfeer en allure van wijken en buurten bepalen mede de aantrekkelijkheid van de woon- en werkomgeving als verblijfs- en vestigingsplaats en zijn daarmee tevens van invloed op de concurrentiepositie en de waarde van bedrijfsterreinen, woonwijken enbuurten, straten, gebouwen en woningen. Vanuit dat besef wordt zowel door marktpartijen als door overheden in toenemende mate (ook financieel) in een goede ruimtelijke kwaliteit geïnvesteerd. Dat is ook nodig, omdat het belang van een goede ruimtelijke kwaliteit verder toeneemt naarmate mensen en bedrijven ruimere keuzemogelijkheden krijgen, bijvoorbeeld omdat de vraag op de (woning)markt het aanbod sterker gaat sturen.

3.3.1.2. Welstandstoezicht en ruimtelijke-kwaliteitszorg

In samenhang met het groeiende besef van het belang van een goede ruimtelijke kwaliteit is de laatste jaren op allerlei schaalniveaus steeds meer aandacht voor samenhangende ruimtelijke-kwaliteitszorg ontstaan. Naast aandacht voor de aanvaardbaarheid van het uiterlijk en de plaatsing van afzonderlijke bouwwerken (= welstandstoezicht) omvat die zorg ook andere aspecten, zoals de vormgeving en inrichting van de openbare ruimte. Bij ruimtelijke-kwaliteitszorg zijn dan ook meerdere disciplines betrokken, zoals (landschaps)architectuur, stedenbouw en monumentenzorg. Dit betekent dat in het bijzonder op lokaal niveau een beleidsmatige inbedding van het welstandstoezicht in een breder geheel nodig is, evenals aandacht voor welstandsaspecten in, bijvoorbeeld, de stedenbouwkundige planvorming. Ook in organisatorische zin kan aan die afstemming worden bijgedragen, bijvoorbeeld door integratie van de welstandscommissie en de monumentencommissie, of door de welstandscommissie te betrekken bij de stedenbouwkundige planontwikkeling of bij de planontwikkeling met betrekking tot openbare ruimten. Zonder die inbedding en afstemming is geen goede integrale ruimtelijke kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving te bereiken. Het welstandstoezicht moet dan ook geen geïsoleerde aangelegenheid zijn maar onderdeel van een integrale, samenhangende ruimtelijke-kwaliteitszorg. Het wettelijk regime ten aanzien van het welstandstoezicht, zoals neergelegd in de Ww, biedt de gemeente aanknopingspunten voor zo'n integrale aanpak, die lokaal door bestuurlijke keuzen concreet moet worden ingevuld.

3.3.1.3. Ordening van taken en verantwoordelijkheden

Het wetsvoorstel voorziet in een evenwichtige benadering van het welstandstoezicht op grond van de uitgangspunten dat ruimtelijke kwaliteit zeer belangrijk is, dat welstandstoezicht lokaal onderdeel van integraal beleid moet zijn en dat ruimtelijke-kwaliteitszorg een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle betrokken partijen is. De primaire verantwoordelijkheid voor een goede ruimtelijke kwaliteit berust bij burgers, opdrachtgevers en ontwerpers. De overheid (gemeente, provincie en Rijk) heeft in dat verband vooral stimulerende en voorwaardenscheppende taken. Onverlet die ordening van taken en verantwoordelijkheden is het gegeven het belang van een goede ruimtelijke kwaliteit wenselijk om het minimaal vereiste welstandsniveau van bouwwerken wettelijk te waarborgen. Met het oog daarop zijn in de huidige Ww enkele specifieke taken ten aanzien van het welstandstoezicht aan de gemeente toebedeeld. Op grond daarvan beschikt de gemeente over het primaat bij de concrete normstelling op basis van het wettelijk criterium «redelijke eisen van welstand», bij het preventief toetsen van niet-vergunningsvrije bouwplannen op ruimtelijke kwaliteit (dat wil zeggen toets aan «redelijke eisen van welstand», stedenbouwkundige voorschriften bouwverordening, bestemmingsplan en leefmilieuverordening) en bij het repressief

welstandstoezicht. De onafhankelijke deskundigheid van de welstandscommissie vervult daarbij een ondersteunende rol ten behoeve van de besluitvorming door burgemeester en wethouders over de toepassing van de gemeentelijke welstandscriteria bij aanvragen om bouwvergunning voor afzonderlijke bouwwerken. Het voorliggende wetsvoorstel brengt geen wezenlijke wijziging in deze ordening van taken en verantwoordelijkheden maar bevat op de volgende onderdelen wel de nodige verduidelijking en aanscherping.

3.3.2. Politieke verantwoordelijkheid voor welstandstoezicht

In de brief van 20 augustus 1997 is aangekondigd dat de politieke verantwoordelijkheid van burgemeester en wethouders voor het welstandstoezicht zal worden aangescherpt. Ook vanuit het parlement (onder meer door de heer De Beer bij de behandeling van de VROM-begroting 1997, kamerstukken I 1996/97, 25 000 XI) is diverse keren aangegeven, dat het mogelijk moet zijn dat burgemeester en wethouders op basis van een integrale beleidsafweging afwijken van een advies van de welstandscommissie. In het overleg met de bouwpraktijk (zie ook hierna, hoofdstuk 7) is gebleken, dat hiervoor een groot draagvlak bestaat. Het wetsvoorstel voorziet er dan ook in dat burgemeester en wethouders uitdrukkelijk de mogelijkheid krijgen om – mits deugdelijk gemotiveerd – af te wijken van een welstandsadvies, indien zwaarwegende (bijvoorbeeld economische of maatschappelijke) belangen dit wenselijk maken. Zo'n afwijkingsmogelijkheid is inherent aan hun (politieke) verantwoordelijkheid voor de feitelijke uitoefening van het welstandstoezicht en voor de afgifte van bouwvergunningen.

Overigens blijkt uit de jurisprudentie dat burgemeester en wethouders daarnaast de mogelijkheid hebben om – mits deugdelijk gemotiveerd – op *welstandsgronden* af te wijken van het advies van de welstandscommissie. Welstandscommissies hebben een adviserende en signalerende taak. De wettelijke beslissingsbevoegdheid ten aanzien van het verlenen van bouwvergunningen berust echter geheel bij burgemeester en wethouders. Burgemeester en wethouders zullen zich derhalve steeds een eigen oordeel over de welstandsaspecten van een bouwplan moeten vormen.

3.3.3. Te hanteren welstandscriteria

Burgers (bijvoorbeeld aanvragers van een bouwvergunning) en bouwpraktijk mogen aan het eind van ruimtelijke planvormingsprocessen niet worden verrast door de welstandscriteria die door de gemeente worden gehanteerd. Dit betekent dat de gemeenteraad:

- burgers vooraf *zo concreet mogelijk* duidelijk moet maken wat het wettelijk criterium «redelijke eisen van welstand» inhoudt («wat kan en wat kan niet»);
- vooraf een *zo concreet mogelijk* inhoudelijk toetsingskader moet bieden, dat door burgemeester en wethouders en de welstandscommissie bij de uitoefening van hun wettelijke taken moet worden gehanteerd. Het wetsvoorstel voorziet daartoe in een aanscherping van de binding van burgemeester en wethouders en de welstandscommissie aan door de gemeenteraad vastgestelde welstandscriteria.

In plaats van de bestaande wettelijke mogelijkheid om welstandscriteria op te nemen in de bouwverordening, voorziet het wetsvoorstel in de verplichting voor de gemeenteraad om zulke criteria vast te leggen in een gemeentelijke welstandsnota. In vergelijking met de bouwverordening biedt een welstandsnota aan de gemeenteraad meer flexibiliteit bij het concreet invulling geven aan de criteria, meer mogelijkheden tot het visueel weergeven (bijvoorbeeld à la een beeldkwaliteitplan) en ook meer ruimte voor het aanbrengen van samenhang tussen het welstandstoezicht en andere aspecten van ruimtelijke-kwaliteitszorg. Bovendien maakt een welstandsnota het voor een burger eenvoudiger om zich een goed beeld

van het geldende gemeentelijke welstandsbeleid te vormen; dat is tegelijkertijd de reden waarom in het wetsvoorstel er niet voor is gekozen voor te schrijven dat een deel van het welstandsbeleid (de visie) in een welstandsnota en een ander deel (de criteria) in de bouwverordening moet worden opgenomen.

Bij discussies over ruimtelijke-kwaliteitszorg en welstandstoezicht speelt het gebrek aan eenduidige en objectieve kwaliteitscriteria een belangrijke rol. Dat is enerzijds begrijpelijk omdat het gaat om normstelling ten aanzien van niet-kwantificeerbare vormgevingskwaliteiten, hetgeen onvermijdelijk tot op zekere hoogte subjectief van aard is. Anderzijds kan bij de ontwikkeling van bouwplannen alleen maar aan welstandscriteria worden voldaan wanneer die criteria vooraf voldoende concreet zijn geformuleerd (en daaraan door voorlichting voldoende bekendheid is gegeven). Zo niet, moet van «normoverschrijdend» gedrag van burgers niet vreemd worden opgekeken.

Het is niet doelmatig wanneer elke gemeente bij de ontwikkeling van zo concreet mogelijke criteria «het wiel moet uitvinden». Mede met het oog daarop is in opdracht van de Rijksbouwmeester het onderzoek «Welstand op een nieuwe leest» verricht, dat met name voor gemeenten die een welstandsnota gaan opstellen waardevolle onderdelen bevat. In dat onderzoek is onder meer naar voren gekomen dat het in principe mogelijk is om met een gebiedsgerichte benadering een meer toetsbaar welstandstoezicht te voeren alsmede om voor kleine bouwwerken en karakteristieke gebouwen objectgerichte criteria op te stellen. Kortheidshalve zij hiervoor verder verwezen naar bedoelde onderzoeksrapportage en het daarop betrekking hebbende beleidsstandpunt, die de Tweede Kamer tegelijkertijd met de aanbieding van dit wetsvoorstel bij brief zijn toegezonden.

Het deels subjectieve karakter van de concrete invulling van het wettelijk criterium «redelijke eisen van welstand» brengt met zich dat welstandstoezicht op lokaal niveau politiek en publiek bespreekbaar moet zijn. Zo'n debat over welstand moet plaatsvinden in het kader van het vaststellen van welstandscriteria door de gemeenteraad. Ten behoeve van het maatschappelijk draagvlak voor het welstandstoezicht dienen naast deskundigen (zoals de welstandscommissie) ook anderen bij dat debat te worden betrokken. Het wetsvoorstel voorziet daartoe in artikel I, onderdeel F (introductie van artikel 12a).

3.3.4. Vermaatschappelijking welstandstoezicht

In de praktijk bestaat de nodige kritiek op het gemeentelijk welstandstoezicht, met name op het functioneren van welstandscommissies. Die kritiek heeft veelal betrekking op de aard/samenstelling en de werkwijze van de welstandscommissie en op de inhoud van haar adviezen. In die kritiek wordt de welstandscommissie gezien als een soort «black box» waarbinnen dingen gebeuren die goeddeels aan de waarneming zijn onttrokken; het roept de sfeer op van achterkamertjes waarin een clubje onaantastbaren met een gevoel van esthetische superioriteit en het potlood op tafel, eigen ontwerp-oplossingen aan derden opdringt. Hoewel die kritiek uiteraard lang niet voor alle gemeenten zal opgaan en ook onvoldoende recht doet aan de inspanningen van veel welstandscommissies, duidt dit op een gering maatschappelijk draagvlak voor het welstandstoezicht in het algemeen en voor welstandscommissies in het bijzonder. Dat is geen goede zaak omdat het welstandstoezicht met het oog op het belang van een goede ruimtelijke kwaliteit een belangrijke maatschappelijke functie kan vervullen. Met het wetsvoorstel wil ik ertoe bijdragen dit te doorbreken. Het wetsvoorstel voorziet daartoe in het aanscherpen van de politieke verantwoordelijkheid van burgemeester en wethouders voor de uitoefening van het welstandstoezicht (zie 3.3.2.), in de verplichting voor de gemeenteraad om vooraf zo concreet mogelijke

welstandscriteria te ontwikkelen (zie 3.3.3.) en in het meer in het openbaar functioneren van het welstandstoezicht. Ten aanzien van dit laatste voorziet het wetsvoorstel in openbaarheid van de vergaderingen van de welstandsc commissie en in het afleggen van verantwoording in de vorm van jaarverslagen van burgemeester en wethouders en van de welstandsc commissie over de toepassing van hun bevoegdheden in het kader van het welstandstoezicht. Die jaarverslagen kunnen mede dienen als evaluatiemiddel ten behoeve van eventuele bijstelling van de welstandscriteria door de gemeenteraad en als hulpmiddel voor burgers en bouwpraktijk bij de ontwikkeling van bouwplannen. Voor de toegankelijkheid van de welstandsc commissie is het bovendien zinvol, indien de doorstroming van de leden wordt vergroot. Dit wordt bereikt door de leden niet langer dan vier jaren zitting te laten nemen. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen desgewenst nadere voorschriften worden gegeven over het functioneren van de welstandsc commissie.

3.4. Overgangsrecht

3.4.1. Preventief en repressief toezicht (algemeen)

Het voorliggende wetsvoorstel heeft consequenties voor de uitoefening van het preventief en repressief toezicht door gemeenten ten aanzien van bouwwerken die als gevolg van de wetswijziging onder een andere categorie komen te vallen. Het gaat hierbij in het bijzonder om:

- thans meldingsplichtige bouwwerken die na de wetswijziging tot de categorie vergunningsvrij zullen behoren. Door de wetswijziging komt het huidige partiële preventief toezicht (toets op ruimtelijke kwaliteit) voor dergelijke bouwwerken te vervallen;
 - thans meldingsplichtige bouwwerken die na de wetswijziging tot de categorie licht-vergunningplichtig zullen behoren. Dit zal met name bouwwerken met betrekking tot beschermde stads- en dorpsgezichten en monumenten betreffen, maar wellicht – afhankelijk van de definitieve afbakening van de categorie vergunningsvrije bouwwerken in de algemene maatregel van bestuur – ook nog een beperkt aantal andere bouwwerken. Door de wetswijziging zullen deze bouwwerken in de vergunningprocedure niet meer uitsluitend op ruimtelijke kwaliteit maar ook op constructieve veiligheid getoetst worden;
 - thans vergunningplichtige bouwwerken die na de wetswijziging tot de categorie licht-vergunningplichtig zullen behoren. Door de wetswijziging zullen zulke bouwwerken in de vergunningprocedure niet meer aan integraal maar aan partieel preventief toezicht zijn onderworpen (toets op ruimtelijke kwaliteit en constructieve veiligheid);
 - thans vergunningplichtige bouwwerken die na de wetswijziging tot de categorie vergunningsvrij zullen behoren. Door de wetswijziging komt het huidige integrale preventief toezicht (toets op ruimtelijke kwaliteit en aan Bouwbesluit) voor zulke bouwwerken te vervallen.
- Zie ook het in hoofdstuk 8 opgenomen schema, waarin de effecten van de gewijzigde categorie-indeling op het preventief toezicht zijn weergegeven, en de daarbij behorende toelichting.

Gelet op die consequenties voorziet het wetsvoorstel in enkele overgangsrechtelijke bepalingen, zodat bij de inwerkingtreding van de onderhavige wetswijziging duidelijk zal zijn welk juridisch regime van toepassing is op:

- meldingen en vergunningaanvragen waarop ten tijde van de inwerkingtreding nog niet onherroepelijk is beslist dan wel waarop wel onherroepelijk is beslist maar het betreffende bouwwerk nog niet is voltooid;
- aanschrijvingen en aanzeggingen tot bestuursdwang die alsdan nog niet onherroepelijk zijn dan wel nog niet zijn geëffectueerd.

Vanuit het oogpunt van uitvoerbaarheid, doorzichtigheid en eenvoud is

dat overgangsrecht geënt op het uitgangspunt dat het huidige wettelijk regime op zulke meldingen en aanvragen (en daarmee samenhangende bezwaar- en beroepsprocedures, aanschrijvingen en aanzeggingen tot bestuursdwang) van toepassing blijft.

Hierop is één uitzondering aangebracht: in behandeling zijnde aanvragen en meldingen, alsmede onherroepelijk geworden aanvragen en meldingen waarvan het bouwwerk nog niet is voltooid, die betrekking hebben op bouwwerken die door de wetswijziging tot de categorie *vergunningsvrij* zullen gaan behoren, vallen onmiddellijk onder het nieuwe regime. Reden voor deze uitzondering op het algemene uitgangspunt voor het overgangsrecht is dat bouwwerken, die door de wetswijziging tot de categorie vergunningsvrij zullen gaan behoren, voortaan in het geheel niet meer aan preventief gemeentelijk toezicht zullen zijn onderworpen en zij (ongeacht de beslissing op de in behandeling zijnde aanvraag/melding of het in behandeling zijnde bezwaar of beroep) zullen mogen worden gerealiseerd alsmede dat repressief gemeentelijk ingrijpen ten aanzien van zulke bouwwerken na de wetswijziging uitsluitend mogelijk is bij strijd met het Bouwbesluit en bij ernstige strijd met redelijke eisen van welstand.

3.4.2. Nog niet gerealiseerde bouwwerken

Bovenstaande regeling houdt voorts in dat op bouwwerken, die nog niet zijn gerealiseerd, maar op de melding waarvan respectievelijk de vergunningaanvraag waarvoor ten tijde van de inwerkingtreding van de wetswijziging in positieve zin onherroepelijk is beslist, die onherroepelijke beslissing onverkort van toepassing blijft. Bij een voor hem positieve beslissing op de melding respectievelijk vergunningaanvraag kan de melder casu quo vergunninghouder het betreffende bouwwerk derhalve conform die beslissing realiseren zonder dat daarvoor op basis van het gewijzigde wettelijk regime (alsnog dan wel opnieuw) een vergunningprocedure hoeft te worden gevolgd.

Ook hier geldt de bovengenoemde uitzondering: indien het bouwen vergunningsvrij wordt, is het nieuwe regime onmiddellijk van toepassing. Dat betekent dat dan mag worden gebouwd in afwijking van de bouwvergunning, mits wordt voldaan aan de omschrijving van vergunningsvrij bouwen en wordt voldaan aan het Bouwbesluit.

3.4.3. Welstandstoezicht

3.4.3.1. Welstandscriteria

Op grond van de onderhavige wetswijziging zullen gemeenten een welstandsnota moeten opstellen, waarin zo concreet mogelijke welstandscriteria moeten zijn opgenomen. Het opstellen van een dergelijke nota en het ontwikkelen van zulke criteria zal enige tijd nodig hebben. Te meer, omdat bij de voorbereiding daarvan ook belanghebbende personen moeten worden betrokken. In redelijkheid mag van een gemeente niet worden verwacht dat zij reeds bij de inwerkingtreding van deze wetswijziging beschikt over een welstandsnota die aan de eisen van dit wetsvoorstel voldoet. In verband daarmee is in het wetsvoorstel een overgangsbepaling opgenomen, die inhoudt dat de in de bouwverordening neergelegde welstandscriteria nog ten hoogste twaalf maanden na de inwerkingtreding van de wetswijziging toepasbaar blijven.

3.4.3.2. Repressief welstandstoezicht

Naast de wijziging van de categorie-indeling van bouwwerken (zie 3.4.1.) heeft ook de in het wetsvoorstel voorziene verduidelijking en aanscherping van het repressief welstandstoezicht consequenties voor aanschrijvingen ex artikel 19 Ww en aanzeggingen tot bestuursdwang op welstandsgronden, die vóór de inwerkingtreding van de onderhavige wetswijziging zijn uitgegaan en ten tijde van die inwerkingtreding nog niet

zijn geëffectueerd. Dit kan zowel niet-vergunningplichtige als vergunningplichtige bouwwerken betreffen (zie hiervoor, onder 3.2.1.1. en 3.3.). Met het oog daarop voorziet het wetsvoorstel in de overgangsrechtelijke bepaling dat het huidige wettelijke regime van toepassing is op zulke aanschrijvingen en aanzeggingen, ongeacht of die ten tijde van de inwerkingtreding van de wetswijziging wel of niet onherroepelijk zijn.

3.4.3.3. Zittingsduur welstandscommissie

Met het oog op de gewenste doorstroming van leden van een welstandscommissie voorziet het wetsvoorstel erin dat de voorzitter en de leden ten hoogste vier jaren deel kunnen uitmaken van een welstandscommissie die in de betreffende gemeente werkzaam is. Indien gemeenten bij de inwerkingtreding van de wetswijziging geen (redelijke) overgangstermijn zou worden geboden, zou het functioneren van de welstandscommissie in gevaar kunnen komen wanneer de zittende voorzitter en leden reeds langer dan vier jaren deel van die commissie zouden uitmaken. Om dit te voorkomen, is in het wetsvoorstel een (voldoende lange) overgangstermijn van twee jaren opgenomen.

4. Relatie met (wijziging van) andere wet- en regelgeving

4.1. Aanhoudings- en vrijstellingsregelingen

In de artikelen 50 tot en met 55 Ww zijn gevallen aangegeven waarin burgemeester en wethouders de beslissing op de aanvraag om bouwvergunning moeten aanhouden. Een dergelijk geval doet zich voor indien:

- voor het gebied waarin men het bouwwerk wil realiseren een voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 21 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in werking is getreden of een procedure tot vaststelling of herziening van een bestemmingsplan gaande is (artikel 50 Ww);
- de aanvraag een bouwwerk betreft, behorend tot een door het Rijk aangewezen beschermd stads- en dorpsgezicht in de zin van de Monumentenwet 1988, waarvoor nog geen ter bescherming daarvan strekkend bestemmingsplan geldt (artikel 51 Ww);
- het bouwen is aan te merken als het oprichten of veranderen van een inrichting waarvoor een vergunning krachtens artikel 8.1 van de Wet milieubeheer of artikel 15, onderdeel b, van de Kernenergiewet is vereist (artikel 52 Ww);
- de grond ter plaatse van het bouwwerk ernstig is verontreinigd als bedoeld in de Wet bodembescherming (artikel 52a Ww);
- voor het bouwwerk een vergunning als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onderdeel a, van de Wet ziekenhuisvoorzieningen is vereist (artikel 53 Ww);
- voor het bouwwerk een vergunning als bedoeld in artikel 11, tweede lid, van de Monumentenwet 1988 is vereist (artikel 54 Ww);
- voor het bouwen van het bouwwerk een vrijstelling als bedoeld in artikel 7, eerste lid, is vereist (artikel 55 Ww).

Daarnaast bevat de Ww procedurele afstemmingsvoorschriften inzake het verlenen van vrijstelling van voorschriften van het bestemmingsplan ten behoeve van de verwezenlijking van bouwvergunningplichtige bouwplannen (artikelen 46 en 49 Ww).

In verband met de introductie van de figuur «lichte bouwvergunning» voorziet het wetsvoorstel waar nodig in de aanpassing van de in genoemde artikelen voorgeschreven termijnen waarbinnen burgemeester en wethouders na afloop van de aanhouding een beslissing op de aanvraag om bouwvergunning moeten nemen alsmede van de voorgeschreven afhandelingstermijn in de gevallen ex artikel 49 Ww, waarin een bouwvergunning alleen met vrijstelling van de voorschriften van een

bestemmingsplan of na ontvangst van een verklaring van geen bezwaar kan worden verleend.

In verband met de introductie van de mogelijkheid tot gefaseerde vergunningverlening voorziet het wetsvoorstel verder in enkele aanpassingen van die aanhoudings- en vrijstellingsregelingen, die nodig zijn om duidelijk te maken in welke fase van de afhandeling van een aanvraag om gefaseerde vergunningverlening zo'n aanhoudingsregeling of die vrijstellingsregeling van toepassing is (artikel 56a, vijfde lid).

Naast de Ww kent ook de WSDV een aanhoudingsregeling. Die aanhoudingsregeling heeft betrekking op aanvragen om bouwvergunning voor bouwwerken die zijn gelegen in een gebied waarvoor een leefmilieuverordening geldt (of een ontwerp daarvoor of voor een herziening daarvan ter inzage is gelegd). Ook ten aanzien van deze aanhoudingsregeling voorziet het wetsvoorstel in maximale afhandelingstermijnen waarbinnen burgemeester en wethouders een beslissing op de aanvraag om bouwvergunning moeten nemen. In verband met de introductie van de mogelijkheid tot gefaseerde vergunningverlening zijn in het wetsvoorstel (zie artikel IV) voorts enkele andere technische aanpassingen van de WSDV opgenomen.

Naar aanleiding van signalen uit de uitvoeringspraktijk voorziet het wetsvoorstel, door een redactionele aanpassing, bovendien in verduidelijking van artikel 52a Ww (= aanhoudingsregeling in verband met tegengaan van bouwen op verontreinigde grond). Die aanpassing brengt duidelijkheid in de afhandelingstermijn die burgemeester en wethouders na afloop van de aanhoudingsregeling resteert voor het nemen van een beslissing op de aanvraag om bouwvergunning.

Conform het kabinetsstandpunt inzake het MDW-rapport «Bouwregelgeving» en ter beperking van de regeldruk is in het wetsvoorstel voorts de reikwijdte van de voorschriften van artikel 8 inzake het op basis van de Ww verplicht bodemonderzoek beperkt tot de categorie *regulier*-vergunningplichtige bouwwerken. Dit leidt ertoe dat het aantal gevallen van op basis van de Ww verplicht bodemonderzoek zal afnemen. Ten aanzien van *licht*-vergunningplichtige bouwwerken is na de inwerkingtreding van deze wetswijziging immers geen bodemonderzoek op grond van deze wet meer verplicht. Dit betekent echter niet dat licht-vergunningplichtige bouwwerken dus zonder meer op ernstig verontreinigde grond mogen worden gerealiseerd of dat de overheid geen wettelijke mogelijkheden heeft om dat zo nodig tegen te gaan. Het wetsvoorstel voorziet namelijk niet in beperking van de reikwijdte van de *aanhoudingsregeling* ex artikel 52a Ww. Dit betekent dat die aanhoudingsregeling ook toepassing kan vinden ten aanzien van licht-vergunningplichtige bouwwerken, indien de gemeente op andere wijze dan via bedoeld bodemonderzoek ermee bekend is dat de grond ernstig verontreinigd is (bijvoorbeeld op basis van eerder verricht bodemonderzoek, historisch onderzoek of door de aanvrager om bouwvergunning vrijwillig verricht bodemonderzoek). In dergelijke gevallen kan de aanvraag om bouwvergunning zo nodig worden aangehouden totdat het bevoegd gezag over de eventueel vereiste bodemsanering heeft beslist.

Indien de aanvrager *gefaseerd* een bouwvergunning aanvraagt, voorziet het wetsvoorstel erin dat het bepaalde in artikel 8 inzake het bodemonderzoek alsmede de aanhoudings- en vrijstellingsregelingen ex artikel 52 tot en met 55 toepassing krijgen in de *tweede* fase. De aanvrager kan derhalve in de eerste fase worden geconfronteerd met toepassing van de vrijstellingsregeling ex artikel 49 en de aanhoudingsregelingen ex artikel 50 of 51 en in de tweede fase met toepassing van de overige

aanhoudingsregelingen. Dit kan tot vertraging van de afhandeling van aanvragen leiden. Deze procedurele uitwerking van de mogelijkheid om gefaseerd een bouwvergunning te verkrijgen, is op uitdrukkelijk verzoek van de bouwpraktijk in het wetsvoorstel opgenomen. Reden daarvoor is allereerst dat de behoefte van de bouwpraktijk aan gefaseerde vergunningverlening vooral is gelegen in het verkrijgen van vroegtijdige zekerheid over het voldoen van het bouwplan aan ruimtelijk relevante voorschriften. De beslissing op de aanvraag in de eerste fase biedt die zekerheid. Wanneer in die eerste fase ook het aspect al dan niet (ernstige) bodemverontreiniging en bouwtechnische aspecten zouden worden betrokken, zou dat de aanvrager nopen tot kosten voor bodemonderzoek en voor bouwtechnische uitwerking van het bouwplan, die achteraf onnodig zouden kunnen zijn indien de eerste fase uitmondt in het besluit dat het bouwplan alleen al wegens strijd met de ruimtelijk relevante voorschriften niet mag worden gerealiseerd.

4.2. Motie Veere (vergunningsvrije bouwwerken in beschermde stads- en dorpsgezichten)

Zoals hiervoor, onder 3.2.1.1., reeds is aangegeven, wordt – ter bescherming van de ruimtelijke kwaliteit van de door het Rijk aangewezen beschermde stads- en dorpsgezichten als bedoeld in de Monumentenwet 1988 – bij dit wetsvoorstel bepaald, dat *vergunningsvrije* bouwwerken in zulke gebieden onder de *lichte vergunningprocedure* komen te vallen, waardoor zulke bouwactiviteiten in die gebieden aan preventief welstandstoezicht zijn onderworpen. Om eventuele aantasting van de karakteristieke waarden van deze gebieden al op korte termijn te vermijden, heeft de regering toentertijd – vooruitlopend op het voorliggende wetsvoorstel – het reeds bij de Staten-Generaal in procedure zijnde wijzigingsvoorstel van de Ww met betrekking tot vergunningsvrije bouwwerken in beschermde stads- en dorpsgezichten (kamerstukken 24 607) gehandhaafd. Met laatstbedoeld wetsvoorstel is onder meer tegemoetgekomen aan de wens van de Tweede Kamer, neergelegd in de kamerbreed aanvaarde motie Veere van de leden Van der Burg (PvdA) en De Jong (CDA) (kamerstukken II 1992/93, 22 396, nr. 23). Deze wetswijziging is op 1 januari 1999 in werking getreden (Stb. 1998, 582). De uitwerking van de algemene maatregel van bestuur waarin de categorie vergunningsvrije bouwwerken zal worden opgesomd, zal geschieden overeenkomstig de amendementen Duivesteijn (erfafscheidingen) en Biesheuvel (carports) die bij de behandeling van dat wetsvoorstel door de Tweede Kamer zijn aangenomen (kamerstukken II 1997/98, 24 607, nrs. 7 en 9).

4.3. Eventuele verdere aanpassing Woningwet

Zoals aangegeven in de brief van 19 februari 1998 dient ten aanzien van enkele andere onderdelen van de herijkingsoperatie eerst nadere besluitvorming plaats te vinden alvorens eventueel tot aanpassing van enkele andere voorschriften van de Ww kan worden overgegaan. Het gaat hierbij om de wettelijke verankering van de mogelijkheid van vrijwillige procescertificering (zie 4.3.1.), een alternatief voor het huidige openbaar bouwregister (zie 4.3.2.), aanpassing van het aanschrijvings- en onteigeningsinstrumentarium (zie 4.3.3.), stroomlijning van afstemmingsregelingen (met name de relatie tussen de milieu- en de bouwvergunning; zie 4.3.4.) en uniformering van voorschriften omtrent het scheiden en afvoeren van bouw- en sloopafval (zie 4.3.5.). Daarnaast zij gewezen op de brief waarin zal worden aangegeven op welke wijze het kabinet invulling wil geven aan het streven naar drastische vereenvoudiging van de bouwregelgeving, dat is opgenomen in het regeerakkoord. Vooralsnog ligt het in de rede dat ook daaruit enkele

wijzigingen van de Woningwet zullen gaan voortvloeien. Bedoelde brief zal binnenkort aan de Tweede Kamer worden gezonden.

4.3.1. Vrijwillige procescertificering

Bij het gebruik van een gecertificeerde organisatie bij het ontwerpen of toetsen van een bouwplan is een integrale preventieve bouwkundige toets door de gemeente van een vergunningplichtig bouwwerk aan het Bouwbesluit niet langer noodzakelijk. Aldus zouden de lasten voor gemeente en vergunningaanvrager worden verlicht en de vergunningverlening worden versneld. Ook het wettelijk voorgeschreven bouwtoezicht op de uitvoering van bouwwerken zou in concrete gevallen niet meer door de gemeente maar door een gecertificeerde organisatie kunnen worden uitgeoefend. Definitieve besluitvorming over eventuele wettelijke verankering van dergelijke vormen van vrijwillige procescertificering zal na afronding van lopend onderzoek plaatsvinden; het overleg met de bouwpraktijk heeft namelijk tot de conclusie geleid dat nog teveel vragen onbeantwoord zijn om nu al tot juridische uitwerking te besluiten. Bij die uitwerking zal uiteraard rekening worden gehouden met verplichtingen die uit Europese regelgeving voortvloeien (vrij verkeer van diensten; wederzijdse erkenning). Naar verwachting zal de eerste fase van dat onderzoek eind 1999 afgerond zijn. Voor de goede orde: dit onderzoek heeft geen betrekking op vormen van vrijwillige procescertificering die gemeenten als onderdeel van kwaliteitszorg binnen hun eigen uitvoeringsorganisatie kunnen doorvoeren. Zoals onder meer in het MDW-rapport «Vergunningverlening bij bedrijfsvestiging» (kamerstukken II 1997/98, 24 036, nr. 81) is aangegeven, verdient het weliswaar aanbeveling dat vergunningverlenende instanties kwaliteitszorg zoveel mogelijk toepassen, maar de primaire verantwoordelijkheid daarvoor berust uiteraard bij zo'n instantie zelf. Het onderhavige onderzoek is gericht op vormen van vrijwillige procescertificering van activiteiten die door andere organisaties dan de gemeente kunnen worden verricht.

4.3.2. Alternatief voor openbaar bouwregister

In overleg met de VNG en het Nederlands Verbond van Ondernemers in de Bouwnijverheid (NVOB) is een onderzoek in de vorm van een experiment van start gegaan naar een alternatief voor het huidige openbaar bouwregister, zoals dat thans in artikel 57 Ww vorm is gegeven en dat het tegengaan van onrechtmatige bedrijfsuitoefening tot doel heeft. Conform de kabinetstoezegging in het Algemeen Overleg inzake de Evaluatienota «Herziene Woningwet en Bouwbesluit» van 6 maart 1997 (kamerstukken II 1996/97, 20 000 XI, nr. 63) zal definitieve besluitvorming over eventuele aanpassing van dat artikel plaatsvinden na de afronding van het betreffende experiment. Bij brief van 10 juli 1998 (kenmerk DBD 98 061 869/Z2011 790) heeft mijn ambtsvoorganger de Tweede Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van onderzoek dat in het kader van dat experiment is verricht. In die brief is tevens aangegeven dat het wenselijk is om het experiment tot in elk geval het einde van 1998 te verlengen en dat tot dat moment geen aanleiding bestaat om op dit punt een wijzigingsvoorstel van de Ww in procedure te brengen. Het is mijn voornemen de Tweede Kamer over de nadere standpuntbepaling over eventuele wijziging van de Woningwet op dit punt te informeren bij eerderbedoelde brief over implementatie van het streven naar drastische vereenvoudiging van de bouwregelgeving.

4.3.3. Aanschrijvings- en onteigeningsinstrumentarium

Naar aanleiding van een notitie over het aanschrijvingsinstrumentarium, die door mevrouw Versnel-Schmitz is ingebracht in het Algemeen Overleg inzake de Nota Stedelijke Vernieuwing (kamerstukken II 1997/98, 25 427, nr. 4), wordt in overleg met de VNG en een aantal grotere steden bezien of het huidige wettelijke aanschrijvings- en onteigeningsinstrumentarium

toereikend is in het kader van stedelijke vernieuwing en het beheer van de particuliere huurwoningvoorraad. Enkele onderdelen van die notitie die het welstandstoezicht betreffen, zijn reeds bij het opstellen van het voorliggende wetsvoorstel betrokken. Dit betreft met name verduidelijking van de reikwijdte van het repressief welstandstoezicht (zie 3.2.1.1. en de toelichting op de wijziging van de artikelen 12 en 19). Voor het overige zal naar aanleiding van bedoeld overleg worden nagegaan in hoeverre de huidige specifieke voorschriften van de Woningwet inzake aanschrijving en bestuursdwang (inclusief onbewoonbaarverklaring) vervangen zouden kunnen worden door het generiek repressief instrumentarium van de Algemene wet bestuursrecht en voorts of het beschikbare repressief instrumentarium aangevuld moet worden met het oog op enkele specifieke aandachtspunten in het kader van stedelijke vernieuwing. In de brief over drastische vereenvoudiging bouwregelgeving zal hierop nader worden ingegaan.

4.3.4. Relatie tussen milieu- en bouwvergunning

In het MDW-rapport «Bouwregelgeving» is geconstateerd, dat de afstemmingsregeling tussen bouw- en milieuvergunning tot aanzienlijke vertraging in de bouwvergunningprocedure kan leiden. Op hoofdlijnen weergegeven, houdt die afstemmingsregeling ex de artikelen 52 Ww en 8.5 van de Wet milieubeheer in, dat burgemeester en wethouders de beslissing op een aanvraag om bouwvergunning aanhouden indien er geen grond is om de bouwvergunning te weigeren maar voor het bouwen tevens een vergunning krachtens artikel 8.1 van de Wet milieubeheer is vereist en op de aanvraag om laatstbedoelde vergunning nog geen beslissing is genomen. In het MDW-rapport wordt in dit verband aanbevolen om artikel 8.6 van de Wet milieubeheer, dat de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing verklaart, te wijzigen alsmede om langere termijnonderzoek te verrichten naar opties tot verdere verbetering van het systeem van vergunningverlening.

Conform het kabinetsstandpunt op dat MDW-rapport is de relatie tussen milieu- en bouwvergunning nader beschouwd bij de inspanning die is gericht op een verdergaande integratie van het ruimtelijk beleid en het milieubeleid en bij het opstellen van de kabinetsreactie op de evaluatie van de Awb. In dit verband kan worden gewezen op de in het kabinetsstandpunt inzake de Awb-evaluatie (kamerstukken II 1997/98, 25 600 XI, nr. 46) genoemde voornemens om de voorbereidingsprocedure van paragraaf 3.4 en 3.5 Awb ineen te schuiven tot één uniforme procedure. Voorts zij gewezen op het kabinetsstandpunt inzake eerdergenoemd MDW-rapport «Vergunningverlening bij bedrijfsvestiging». Hierin is aangegeven dat een subcommissie van de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht bezig is met het ontwikkelen van voorstellen op het punt van stroomlijning van procedures waarin voor één activiteit van de burger of van de overheid meer besluiten van één of meer bestuursorganen nodig zijn. Nadat de voorstellen van die subcommissie beschikbaar zijn gekomen, zal worden bezien of de afstemmingsregelingen van de Ww (waaronder vorenbedoelde aanhoudingsregeling ex artikel 52 Ww) alsmede de in de WSDV opgenomen afstemmingsregeling aanpassing behoeven.

Voor het vraagstuk «afstemming milieu- en bouwvergunning» kan overigens in de praktijk nu al een oplossing worden gevonden in het vooroverleg tussen de aanvrager van de bouwvergunning en de gemeente over het bouwplan en in het bevorderen van het tijdig indienen van een aanvraag van de milieuvergunning. Daarnaast zal de omvang van dat afstemmingsvraagstuk binnen enkele jaren reeds voor een groot deel worden teruggebracht doordat het aantal milieuvergunningplichtige inrichtingen als gevolg van de zogenoemde artikel 8.40-amvb's tot 20–25%

van alle inrichtingen wordt beperkt en voorts de afstemming tussen het Bouwbesluit en die algemene maatregelen van bestuur wordt verbeterd. Dientengevolge zal het aantal aanvragers van bouwvergunning dat in de praktijk met dat vraagstuk wordt geconfronteerd, naar verwachting drastisch afnemen.

4.3.5. *Scheiden bouw- en sloopafval*

In het MDW-rapport «Bouwregelgeving» is aanbevolen om de Ww zodanig te herzien dat gemeenten geen voorschriften meer geven ten aanzien van de verwijdering en scheiding van bouw- en sloopafval alsmede om bij algemene maatregel van bestuur voorschriften te geven waarbij afvalscheidingsregels uitsluitend moeten gelden indien scheiding later in het proces hergebruik belemmert. Deze aanbevelingen worden betrokken bij het uitwerkingstraject inzake de doorwerking van maatregelen op het terrein van duurzaam bouwen in de bouwregelgeving, waarover de Tweede Kamer op 4 juni 1998 is geïnformeerd (kamerstukken II 1997/98, 25 823, nr. 7).

5. Nadere uitwerking bij algemene maatregel van bestuur

Zoals hiervoren, onder 3., is aangegeven, voorziet het wetsvoorstel erin dat een aantal onderdelen bij algemene maatregel van bestuur nader zal worden uitgewerkt. Dit betreft de opsomming van vergunningsvrije en licht-vergunningplichtige bouwwerken, de vereiste aan te leveren informatie voor de beoordeling van een bouwplan in de vergunningprocedure (= indieningsvereisten) en enkele aspecten van het welstandstoezicht.

Evenals thans het geval is ten aanzien van meldingplichtige bouwwerken die in het Besluit meldingplichtige bouwwerken zijn opgesomd, zal de *opsomming van vergunningsvrije en licht-vergunningplichtige bouwwerken* in verband met de omvang en gedetailleerdheid niet in de wet zelf maar in een algemene maatregel van bestuur worden vastgelegd. In de toelichting op de voorgestelde wijziging van artikel 43 respectievelijk hiervoor, onder 3.2.1.3., is een richtinggevende opsomming gegeven van de bouwwerken die aldus vergunningsvrij zullen zijn dan wel onder de licht-vergunningplichtige categorie zullen worden gebracht.

Eveneens in verband met de omvang en gedetailleerdheid daarvan, zal ook de uniformerende en limiterende *opsomming van indieningsvereisten* niet in de wet zelf maar in een algemene maatregel van bestuur worden vastgelegd. Dit betreft de informatie die nodig is in het kader van de afhandeling van aanvragen om een reguliere, een lichte respectievelijk een gefaseerd te verlenen bouwvergunning. Doel hiervan is te voorkomen dat aanvragers van een bouwvergunning ten behoeve van de plantoetsing onnodige informatie moeten verstrekken. In de toelichting op het voorgestelde artikel 40a is een richtinggevende opsomming opgenomen van de indieningsvereisten die in de betreffende algemene maatregel van bestuur zullen worden opgenomen.

Ten aanzien van het welstandstoezicht voorziet het voorliggende wetsvoorstel onder meer in de introductie van enkele wettelijke voorschriften met betrekking tot het *functioneren van de welstandscmissie* (zie 3.3.4.: openbaarheid van vergaderingen; jaarverslag; maximale zittingstermijn). Voor het overige is het primair aan de gemeenteraad om in de bouwverordening verdere voorschriften over dat functioneren te geven. Op grond van artikel 8, achtste lid, Ww kunnen, ter bevordering van de uniformiteit van zulke voorschriften, bij algemene maatregel van bestuur nadere regels met betrekking tot de inhoud van die voorschriften van de bouwverordening worden gegeven. Het kabinet is voornamelijk niet

voornemens toepassing van deze wettelijke mogelijkheid met betrekking tot het functioneren van de welstandscommissie op korte termijn te bevorderen. Gemeenten dienen eerst gelegenheid te krijgen hun welstandsbeleid aan te passen aan de wijzigingen die voor het welstandstoezicht uit het wetsvoorstel voortvloeien. Het Rijk zal de praktijkuitoefening van het lokaal welstandstoezicht na de inwerkingtreding van de gewijzigde Ww monitoren. Afhankelijk daarvan zal worden bezien of nadere regels noodzakelijk zijn. In dat verband zal onder meer aandacht worden besteed aan de mate waarin gemeenten toepassing zullen geven aan de aanbeveling uit het MDW-rapport «Bouwregelgeving» om per deel van de gemeente een welstandsgedelegeerde aan te stellen, die lid is van de welstandscommissie. Deze persoon kan vanaf het moment waarop de vergunningaanvrager dit wenselijk acht, worden geraadpleegd over de welstandscriteria die voor het betreffende deel van de gemeente gelden.

Bij dit wetsvoorstel wordt bepaald, dat de gemeenteraad de *welstandscriteria* vaststelt, die bij de feitelijke uitoefening van het welstandstoezicht door burgemeester en wethouders (en bij de advisering door de welstandscommissie) moeten worden toegepast alsmede dat die criteria zoveel mogelijk toegesneden moeten zijn op de verschillende categorieën bouwwerken en standplaatsen. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels over die criteria worden gegeven. Ook op dit punt is het kabinet vooralsnog niet voornemens toepassing van deze wettelijke mogelijkheid op korte termijn te bevorderen en zal aan de hand van de praktijkuitoefening van het lokaal welstandstoezicht na de inwerkingtreding van de gewijzigde Ww worden bezien of nadere regels noodzakelijk zijn. Daarbij kan vooralsnog worden gedacht aan het geven van een opsomming van de categorieën bouwwerken en standplaatsen waarvoor objectgerichte welstandscriteria vastgesteld kunnen worden. Die opsomming zou de primaire gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het *vaststellen* van welstandscriteria op zich onverlet laten. Doel van die opsomming zou uitsluitend zijn om aan te geven ten aanzien van welke categorieën bouwwerken en standplaatsen objectgerichte criteria kunnen en ook moeten worden vastgesteld (tenzij de gemeenteraad besluit ten aanzien van dergelijke categorieën of voor bepaalde gebieden in het geheel geen welstandscriteria toe te passen en die categorieën derhalve «welstandsvrij» zijn (zie artikel 12, lid 2, onder a en b)).

6. Gevolgen voor bouwleges

Verwacht mag worden dat gemeenten als gevolg van de voorliggende wetswijziging minder personele capaciteit zullen hoeven te besteden aan de afhandeling van meldingen en aanvragen om bouwvergunning omdat de categorie meldingsplichtige bouwwerken komt te vervallen, de categorie vergunningsvrije bouwwerken wordt verruimd en een deel van de thans vergunningplichtige bouwwerken bij de categorie lichtvergunningplichtige bouwwerken wordt ondergebracht. Minder werk zal minder leges betekenen. Uitgaande van een gemiddeld legesbedrag van f 2 000,- (zie ook hoofdstuk 8) zouden de inkomsten van gemeenten uit bouwleges als gevolg van de voorgenomen verruiming van de categorie vergunningsvrije bouwwerken met maximaal f 100 miljoen per jaar kunnen verminderen. Hierbij dient de kanttekening te worden geplaatst dat dit een ruwe schatting is, die is gebaseerd op de aanname dat de leges die thans verschuldigd zijn voor de betreffende bouwwerken, gelijk zijn aan het gemiddelde legesbedrag per bouwwerk waarvoor thans leges is verschuldigd. In de praktijk zal die vermindering van legesinkomsten om de volgende redenen naar verwachting minder dan f 100 miljoen bedragen. In de eerste plaats is de hoogte van de leges afhankelijk van de hoogte van de bouwsom; bouwwerken die naar de vergunningsvrije categorie worden overgeheveld zullen gemiddeld een lagere bouwsom

hebben dan het gemiddelde bouwwerk waarvoor thans leges is verschuldigd, zodat het gemiddelde legesbedrag voor vergunningsvrij wordende bouwwerken ook minder dan f 2 000,- zal bedragen. In de tweede plaats omvat de voorgenomen verruiming van de categorie vergunningsvrije bouwwerken grotendeels thans meldingsplichtige bouwwerken; die bouwwerken worden door de gemeente niet integraal maar slechts partieel getoetst, hetgeen de gemeente minder tijd kost dan de integrale toets van vergunningplichtige bouwwerken zodat ook om die reden het gemiddelde legesbedrag van de betreffende bouwwerken minder dan f 2 000,- zal bedragen.

Uit het overgangsrecht vloeien geen gevolgen voor de leges voort. Zoals hiervoor, onder 3.4.1., is aangegeven, is het overgangsrecht gegrond op het uitgangspunt dat het huidige wettelijk regime van toepassing blijft op meldingen respectievelijk vergunningaanvragen waarop ten tijde van de inwerkingtreding van de onderhavige wetswijziging nog niet onherroepelijk is beslist.

Gevolgen voor de leges vloeien ook niet voort uit de uitzondering op dat uitgangspunt, waardoor meldingen/aanvragen betreffende bouwwerken die door de wetswijziging vergunningsvrij worden, van rechtswege ingetrokken worden; er hoeft geen restitutie van betaalde leges plaats te vinden.

In het kader van de implementatie van het kabinetsstandpunt inzake het MDW-rapport «Bouwregelgeving» wordt door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties overleg gevoerd met de VNG om een zodanig systeem van bouwleges te ontwikkelen dat een grote mate van inzichtelijkheid bestaat in de relatie tussen de in rekening gebrachte kosten en de daaraan ten grondslag liggende werkzaamheden.

7. Uitkomsten van het overleg met de bouwpraktijk

De herijking van de bouwregelgeving vindt in nauw overleg met de bouwpraktijk plaats. In dit overleg is voor het Overlegplatform Bouwregelgeving (OPB) een belangrijke rol weggelegd. Het OPB is een tijdelijk overleg waarin informatie over ontwikkelingen op het terrein van bouwvoorschriften wordt uitgewisseld en aanbevelingen met betrekking tot (implementatie van) de Evaluatienota «Herziene Woningwet en Bouwbesluit» en het MDW-rapport «Bouwregelgeving» worden gedaan. Periodiek adviseert het OPB de Staatssecretaris van VROM inzake bouwregelgevingvraagstukken. In het OPB zijn onder meer organisaties uit gemeentekring (VNG, Vereniging Stadswerk Nederland (VSN) en FWT), consumentenorganisaties (Nederlandse Woonbond, Vereniging Eigen Huis (VEH), Vrouwenadviescommissies voor de Woningbouw (VAC), Gehandicaptenraad), andere koepel-organisaties (UNETO, Nederlands Verbond Toelevering Bouw (NVTB), Algemeen Verbond Bouwbedrijf (AVBB), BNA, de Vereniging voor Waterleidingbedrijven in Nederland (VEWIN), EnergieNed, Aedes), organisaties op het terrein van certificering (Nederlands Normalisatie-instituut (NNI), Stichting Bouwkwiteit (SBK) en de Raad voor de Accreditatie (RvA)), de Stichting Garantie Instituut Woningbouw (GIW) en kennisinstellingen vertegenwoordigd. Sinds het gereedkomen van het MDW-rapport «Bouwregelgeving» in de zomer van 1997 heeft het OPB zich in vier rondes over de bij het wetsvoorstel betrokken materie gebogen.

Reeds in juli 1997 kreeg het OPB de gelegenheid advies uit te brengen over het MDW-rapport «Bouwregelgeving» alvorens het kabinet hierover een standpunt innam. Het OPB-commentaar op het MDW-rapport is de Tweede Kamer toegezonden als bijlage bij de brief van 20 augustus 1997. Op basis van het MDW-rapport heeft het OPB (en ook de Bestuurlijke

Commissie Bouwregelgeving, bestaande uit bestuurders, die onafhankelijk van het OPB de Staatssecretaris van VROM over dezelfde zaken heeft geadviseerd) de centrale items aangegeven die in het wetsvoorstel zijn verwerkt. Deze items zijn:

- het streven om zoveel mogelijk alles in één pakket in te voeren, in plaats van incrementeel wijziging op wijziging aan te brengen;
- de herziening van de huidige categorie-indeling door het schrappen van de categorie meldingsplichtig, het verruimen van de categorie vergunningsvrij en het aanbrengen van een onderverdeling in de vergunningprocedure (= reguliere en lichte procedure);
- objectivering van het welstandstoezicht;
- limitering en uniformering van indieningsvereisten;
- codificatie van de mogelijkheid een vergunning op hoofdlijnen te verkrijgen (= gefaseerde vergunningverlening).

Op 29 augustus 1997 is het implementatieplan voor het MDW-traject Bouwregelgeving door de Ministerraad vastgesteld, waarin was opgenomen dat het wetsvoorstel eind 1997 aan de Ministerraad zouden worden aangeboden. Vanwege de complexiteit en het belang van zorgvuldig overleg heeft mijn ambtsvoorganger echter meer tijd geboden voor overleg tot het zomerreces van 1998.

In het OPB-overleg van december 1997 heeft de bouwpraktijk zich uitgesproken over de uitwerkingsrichting van de voorgenomen Ww-wijziging. Hierbij bleken verschillen van inzicht ten aanzien van de gewenste mate van verruiming van de categorie vergunningsvrij: de BCB en binnen het OPB de VNG enerzijds en de overige partijen met BNA als uiterste anderzijds. Het OPB adviseerde verder om – in tegenstelling tot de kabinetsvoornemens van 20 augustus 1997 – in de lichte vergunningprocedure een beperkte bouwtechnische toets op constructieve veiligheid toe te voegen en om een ruimere beslistermijn van 3 tot 5 weken op te nemen in plaats van de aanvankelijk gedachte 2 weken.

In het OPB-advies van 16 februari 1998 is specifiek het gewenste kader voor de uitwerking van het welstandstoezicht geschetst. Het OPB was unaniem in zijn advies ten aanzien van vermaatschappelijking welstandstoezicht, inclusief maximering van zittingstermijnen, criteria vooraf e.d..

Mede aan de hand van genoemde OPB-adviezen heeft mijn ambtsvoorganger op 19 februari 1998 de uitwerkingsbrief «Voortgang Herijking Bouwregelgeving» (met als bijlage het OPB-advies van 16 februari 1998) aan de Tweede Kamer gezonden.

Zoals uit vorengenoemde stukken blijkt, deelt het OPB op hoofdlijnen de visie van het kabinet die aan de herijking en het voorliggende wetsvoorstel ten grondslag ligt. Ook het OPB is van oordeel dat een fundamentele herziening van de bouwregelgeving niet is vereist, maar dat binnen het bestaande raamwerk wel verbeteringen mogelijk zijn.

Ter voorbereiding van het OPB-advies op onderhavig wetsvoorstel stonden in de OPB-vergadering van 26 juni 1998 de volgende punten centraal.

Algemeen

In algemene zin herkennen de leden de hoofdlijn van het wetsvoorstel. Dit spoort met de eerder door het OPB uitgebrachte adviezen ten aanzien van de uitwerking van het MDW-advies «Bouwregelgeving». De OPB-leden onderschrijven de voorgestane benadering om in de wet de uitgangspunten en contouren te regelen en daarna de nadere uitwerking bij algemene maatregel van bestuur te verzorgen. Zij pleiten er hierbij voor

dat de nadere uitwerking beperkt blijft tot het niveau van algemene maatregel van bestuur, waarbij voldoende rechtszekerheid en continuïteit wordt geboden, zonder dat de flexibiliteit verloren gaat. Zij tekenen daarbij aan dat die uitwerking dan wèl in de toelichting van het wetsvoorstel zo concreet moet worden geschetst. Dit komt de duidelijkheid ten goede en biedt de bouwpraktijk de gelegenheid om tijdig te anticiperen op eventuele koersveranderingen tijdens het politieke besluitvormingstraject.

VNG, VSN, FWT en de BCB-leden merken op dat met dit wetsvoorstel de ruimte voor gemeentelijk beleid verder wordt aangetast. Deze leden onderkennen dat dit op zich onderdeel vormt van het kabinetsbeleid inzake het MDW-project, maar wensen ten principale de vraag aan de orde te stellen of dit maatschappelijk de gewenste koers is. Deze leden roepen het kabinet op om op dit punt tot heroverweging te komen. Op onderdelen van de concrete uitwerking van het voorliggende wetsvoorstel denken de leden verschillend. Voor zover deze onderdelen worden uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur, komt het OPB daar in de toekomst graag op terug.

Categorie-indeling, beslistermijnen en toetsingscriteria

Afgezien van de reeds gememoreerde verschillen van inzicht ten aanzien van de nog bij algemene maatregel van bestuur nader uit te werken opsommingen van bouwwerken die vallen onder vergunningsvrij en licht-vergunningplichtig, kan het OPB zich goed vinden in de voorgestelde hoofdindeling van het wetsvoorstel. BNA, AVBB, VEH en NVTB wensen te benadrukken dat de voorgenomen uitbreiding van vergunningsvrij mager is, terwijl daarentegen VNG, VSN, FWT en VAC de uitbreiding te ver vinden gaan.

Naast het vraagstuk van wat onder welke categorie valt, speelt de discussie over de beslistermijn voor zowel de lichte als de reguliere procedure. VNG, VSN en FWT – dat zijn de leden, die met de uitvoering zijn belast – wensen met de BCB te herhalen dat voor de korte procedure vier weken bestuurlijk te kort is en dit minstens vijf weken zou moeten worden. Deze leden beschouwen de afhandelingstermijn voor de gefaseerde vergunningverlening eveneens als te kort.

Verder stemt het OPB in met het voorschrijven van een preventieve toets op constructieve veiligheid voor de lichte procedure. De VNG verwijst hierbij op haar eerder uitgebracht commentaar inzake het MDW-advies. De VSN tekent hierbij aan dat zij een volledige preventieve toets aan het Bouwbesluit noodzakelijk acht bij het vergroten of veranderen van woningen of andere gebouwen gezien de mogelijke gevolgen van een aan- of uitbouw voor het totale gebouw. Zij is van mening dat handhaving achteraf tot veel onbegrip bij de burger zal leiden en dat dit bovendien vaak uit praktische overwegingen nauwelijks uitvoerbaar zal zijn.

Indieningsvereisten

Het OPB heeft eerder ingestemd met het MDW-voorstel tot uniformering en limitering van de indieningsvereisten met betrekking tot bouwvergunningaanvragen. De meerderheid van de OPB-leden kan zich dan ook vinden in de wettelijke grondslag, die het wetsvoorstel daarvoor bevat. De VNG daarentegen meent bij nader inzien dat bij dit onderdeel sprake is van een typerend voorbeeld van te ver doorgevoerde centralisatie.

Excessenregeling welstand vergunningsvrije bouwwerken

De leden van het OPB zijn niet eensgezind ten aanzien van het voorstel om (in het verlengde van de jurisprudentie hierover) via artikel 19 Ww een excessenregeling te implementeren, waarmee de gemeente de bevoegdheid heeft om repressief te kunnen optreden tegen het uiterlijk van een vergunningsvrij bouwwerk, dat in ernstige strijd is met redelijke

eisen van welstand. BNA, VEH, AVBB en NVTB bepleiten met nadruk dat vergunningsvrij bouwen te allen tijde wordt gevrijwaard van enig preventief en repressief overheidsingrijpen. Een dergelijke lijn past naar hun oordeel uitstekend bij het streven naar meer eigen verantwoordelijkheid van de burger en de markt. Deze leden beschouwen het een anachronisme om te denken dat met het mogelijk maken van repressief ingrijpen van overheidswege daadwerkelijk de ruimtelijke kwaliteit wordt bevorderd. De overige leden alsmede de BCB beschouwen een vorm van een excessenregeling als een goede zaak onder de voorwaarde dat de uitgangspunten en criteria vooraf helder en openbaar zijn vastgesteld. De BCB-leden spreken in dit verband overigens liever over «beleidskader» dan over «uitgangspunten en criteria». Voor de goede orde merken deze leden overigens op dat hun eerste voorkeur zou uitgaan naar een preventieve welstandstoets.

Repressief toezicht en voorschriften bestemmingsplan

Een nieuw element in de discussie ten aanzien van de verruiming van de categorie vergunningsvrije bouwwerken is de mogelijkheid van het schrappen van artikel 20 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Wanneer bedoeld artikel 20 zou worden geschrapt, zouden vergunningsvrije bouwwerken niet in strijd met de voorschriften van het bestemmingsplan mogen zijn en zou de gemeente mitsdien via die voorschriften kunnen gaan bepalen of en zo ja, onder welke voorwaarden een vergunningsvrij bouwwerk mag worden gerealiseerd. De achterliggende gedachte van deze ont koppeling van Ww en Wet op de Ruimtelijke Ordening is dat – wanneer gemeenten niet via de bouwvergunning greep op «vergunningsvrij» hebben – ruimte voor repressief toezicht wordt verkregen via de toets op de naleving van de voorschriften van het bestemmingsplan. De leden van de BCB (waaronder VNG en FWT) en de OPB-leden VNG, VSN en FWT achten deze optie een nadere bestudering waard. AVBB, BNA, Aedes, NVTB en VEH wijzen het daarentegen van de hand, aangezien hiermee via de Wet op de Ruimtelijke Ordening het wezen van vergunningsvrij bouwen ongedaan zou worden gemaakt. Bij zo'n volledige ont koppeling van Ww en Wet op de Ruimtelijke Ordening moet van deze leden in alle ernst de vraag worden gesteld wat nog over zou blijven van het oorspronkelijke MDW-advies.

Vermaatschappelijking welstandstoezicht

De leden van het OPB, met uitzondering van de VEH, kunnen zich in grote lijnen vinden in de wettelijke kaders om tot een vermaatschappelijking van het welstandstoezicht te komen. De VEH heeft ten principale bezwaar tegen welstandstoezicht en verwacht niet dat vermaatschappelijking tot enige verbetering zal leiden. De leden van de BCB waarschuwen hierbij wel voor een al te grote fixatie op gedetailleerde criteria. Er moet ruimte zijn en blijven voor vernieuwing van inzichten ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit, met andere woorden: dit moet niet worden «dood-gereguleerd». VNG, VSN en FWT sluiten zich hierbij aan. Desalniettemin kunnen de leden van het OPB zich vinden in de hoofdlijn van het wetsvoorstel. Wel wordt opgemerkt dat het vooralsnog ontbreken van het toegezegde onderzoek van de Rijksbouwmeester – dat met betrokkenheid van BNA en VNG zou worden uitgevoerd – als een gemiste kans wordt beschouwd. De leden dringen erop aan dat het onderzoek beschikbaar is, wanneer wordt gesproken over de nog uit te werken algemene maatregel van bestuur.

Ten aanzien van de beperking van de zittingstermijn van leden van de welstandscommissie bepleiten de leden van de BCB dat de in het wetsvoorstel opgenomen termijn van 4 jaren tot maximaal 8 jaar wordt verlengd. Zij vrezen dat bij een te korte zittingsperiode onnodig kennis en ervaring verloren gaat, hetgeen ten koste kan gaan van de kwaliteit van de advisering. De VNG is hierbij van mening dat deze bepaling niet in de Ww

thuishoort en dat het tot de competentie van de gemeente behoort om zelf de organisatie van welstandstoezicht te regelen.

Vergunning op hoofdlijnen

De leden van het OPB kunnen zich goed vinden in de wijze waarop de vergunning op hoofdlijnen (= gefaseerde vergunningverlening) volgens het wetsvoorstel wordt gecodificeerd in de Ww.

Overgangsrecht

Ten aanzien van de overgangsbepalingen heeft het OPB een duidelijke voorkeur voor «eenvoudig, duidelijk en uitvoerbaar» overgangsrecht. De OPB-leden hebben hierbij wel aangetekend dat de wijzigingswet tijdig dient te worden gepubliceerd en dat hierover goede voorlichting moet worden gegeven, zodat de bouwpraktijk voldoende tijd en gelegenheid heeft om op de wetswijziging te anticiperen.

8. Bedrijfseffectentoets en toetsing op effecten van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Het wetsvoorstel is getoetst op bedrijfseffecten en op effecten van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. In het navolgende wordt op de uitkomsten daarvan ingegaan. Voor beide toetsen is van belang welke effecten voortvloeien uit de in dit verband relevante verschillen van het wetsvoorstel ten opzichte van de vigerende Ww. Bedoelde effecten hangen samen met de wijziging van de categorie-indeling van bouwwerken, de toetsingscriteria en de beslistermijnen (zie 3.2.1), met de codificatie van de mogelijkheid om een gefaseerde bouwvergunning te verkrijgen (zie 3.2.2.), met de uniformering en limitering van indieningsvereisten (zie 3.2.3.) en met de verduidelijking en aanscherping van het welstandstoezicht (zie 3.3.).

Alvorens in het navolgende in te gaan op de aard van die effecten wordt eerst de verwachte kwantitatieve omvang van de effecten globaal in beeld gebracht.

Uit het RIGO/TNO-rapport «Bouwvergunningvrij of -plichtig» (1997) in combinatie met CBS-gegevens blijkt dat jaarlijks naar schatting 150 000 bouwvergunningen (exclusief grond-, weg- en watersector, hierna: GWW-sector) worden verleend en 50 000 meldingen worden afgehandeld. In totaal was daarmee in 1995 ruim f 400 miljoen aan gemeentelijke bouwleges gemoeid (= gemiddeld f 2 000,- per vergunningaanvraag/melding; globaal weergegeven bedragen de bouwleges momenteel ongeveer 1–2% van de bouwsom). Daarnaast gaat het indienen van een vergunningaanvraag of een melding gepaard met administratieve lasten voor bedrijven. Die lasten omvatten de tijd die zij aan een aanvraag moeten besteden (vermenigvuldigd met de daarmee samenhangende loonkosten) plus de kosten voor bijvoorbeeld ingehuurde externe deskundigheid ten behoeve van de vergunningaanvraag. Uit het onderzoek «Administratieve lasten van gemeentelijke regelgeving» (Research en Beleid, 1996; zie bijlage 4 MDW-rapport «Bouwregelgeving») blijkt dat die administratieve lasten gemiddeld ongeveer f 2 900,- per bouwvergunningaanvraag bedragen. Rekening houdend met de prijsontwikkeling zullen de *totale* kosten van een bedrijf in verband met een aanvraag om bouwvergunning anno 1999 gemiddeld mitsdien ongeveer f 5 000,- per aanvraag bedragen.

Ongeveer 1/3 van de vergunningaanvragen heeft betrekking op nieuwbouw/herbouw; de overige 2/3 betreft kleinere bouwwerken en verbouw/herstel. Onder de naar schatting 50 000 vergunningaanvragen voor nieuwbouw/herbouw bevinden zich ongeveer 13 000 zelfstandige aanvragen voor nieuwe woningen. De overige nieuwbouw van woningen

wordt projectmatig ontwikkeld, waarbij één bouwvergunning meerdere woningen zal omvatten.

Exclusief de GWW-sector worden jaarlijks momenteel derhalve totaal zo'n 200 000 bouwwerken aan preventief toezicht in het kader van de bouwvergunning- of meldingprocedure onderworpen (75% vergunningaanvragen; 25% meldingen). Als gevolg van de voorgestelde *wijziging van de categorie-indeling van bouwwerken* zal dat aantal met 50 000 afnemen tot ongeveer 150 000. Die afname wordt goeddeels veroorzaakt door de voorgestelde overheveling van de thans meldingplichtige bouwwerken naar de categorie vergunningsvrij; dit betreft waarschijnlijk 90% van de meldingplichtige bouwwerken (45 000 bouwwerken). De voorgestelde verruiming van de categorie vergunningsvrij omvat daarnaast (een beperkt aantal) thans vergunningplichtige bouwwerken (schatting: 5 000 bouwwerken).

Van de naar schatting 150 000 bouwwerken (exclusief GWW-sector) die na de wetswijziging aan preventief toezicht zullen zijn onderworpen, zal ongeveer de helft aan de lichte-vergunningprocedure zijn onderworpen. Deze 75 000 bouwwerken betreffen nagenoeg geheel (95%) bouwwerken die onder de vigerende Ww vergunningplichtig zijn en voor een klein deel (5%) thans meldingplichtige bouwwerken. Voor de resterende 75 000 bouwwerken verandert niets (dezelfde toetsingscriteria + afhandelingstermijnen); deze bouwwerken zijn thans vergunningplichtig en zullen na de wetswijziging regulier-vergunningplichtig zijn.

Van de jaarlijks onder de vigerende Ww aan preventief toezicht onderworpen bouwwerken (200 000; exclusief GWW-sector) zal door de in het wetsvoorstel voorziene indeling van vergunningsvrije en licht-vergunningplichtige bouwwerken derhalve naar verwachting ongeveer 25% vergunningsvrij, 37,5% licht-vergunningplichtig en 37,5% regulier-vergunningplichtig worden, zodat ruim 60% van die bouwwerken buiten de reguliere vergunningprocedure zal kunnen worden gerealiseerd (thans: 25%). Naast praktische consequenties, zoals geen preventief toezicht meer casu quo beperkt preventief toezicht en kortere afhandelingstermijnen, heeft die gewijzigde indeling van bouwwerken voor bedrijven ook financiële consequenties. Bouwwerken die naar de categorie vergunningsvrij worden overgeheveld (= 50 000 bouwwerken), zijn voortaan niet meer aan preventief toezicht op grond van de Ww onderworpen, zodat ook geen bouwleges meer betaald hoeven te worden en de thans bestaande administratieve lasten voor bedrijven vervallen. Uitgaande van de hiervoren genoemde gemiddelde kosten die voor een bedrijf samenhangen met een aanvraag om bouwvergunning (f 5 000,-) zou hieruit een jaarlijkse lastenverlichting voor bedrijven van f 250 miljoen kunnen voortvloeien, waarvan f 100 miljoen in verband met het niet meer hoeven te betalen van bouwleges en f 150 miljoen in verband met het vervallen van administratieve lasten. In de praktijk zou die lastenverlichting beperkter kunnen zijn omdat het gemiddelde legesbedrag voor vergunningsvrij wordende bouwwerken lager zou kunnen zijn dan de f 2 000,- die per bouwwerk thans gemiddeld moet worden betaald (zie ook hoofdstuk 6).

Door de beperkte reikwijdte van het preventief toezicht in het kader van de lichte vergunningprocedure mag tevens worden verwacht dat voortaan minder bouwleges betaald hoeven te worden voor thans vergunningplichtige bouwwerken die onder de categorie licht-vergunningplichtig komen te vallen (= 70 000 bouwwerken); daardoor zal tevens de administratieve lastendruk voor bedrijven afnemen. Daarentegen zal naar verwachting iets meer leges betaald moeten gaan worden (en zal de administratieve lastendruk voor bedrijven iets toenemen) voor thans meldingplichtige bouwwerken die onder de categorie licht-

vergunningplichtig komen te vallen (= 5 000 bouwwerken), zulks in verband met de toets op constructieve veiligheid. Ten aanzien van de twee laatstgenoemde categorieën, die beide onder de categorie licht-vergunningplichtig komen te vallen, geldt overigens dat gemeenten beleidsvrijheid ten aanzien van het vaststellen van bouwleges toekomt, zodat het feitelijk effect van de wetwijziging op de hoogte van de leges voor die categorieën op voorhand onzeker is. Om diezelfde reden kunnen slechts indicatieve uitspraken worden gedaan over de totale kostenvermindering die voor alle bedrijven samen per saldo zal voortvloeien uit het vervallen van bouwleges als gevolg van het vergunningsvrij worden van bouwwerken casu quo de aanpassing van de hoogte van bouwleges als gevolg van de introductie van de categorie licht-vergunningplichtige bouwwerken. Vast staat evenwel dat bedoeld saldo positief voor bedrijven zal zijn.

De *omvang en aard* van de effecten die samenhangen met de wijziging van de *categorie-indeling van bouwwerken, de toetsingscriteria en de beslistermijnen* kunnen schematisch als volgt worden weergegeven.

Effecten wetwijziging op preventieve toets gemeente (bouwvergunningprocedure)

Straks → Nu ↓	1. Vergunningsvrij	2. Licht-vergunningplichtig	3. Regulier- vergunningplichtig
A. Vergunningsvrij	geen effecten	-leges - beperkte preventieve toets (ruimtelijke kwaliteit + constructieve veiligheid) - Indieningsvereisten - afhandelingstermijn (4 weken) - aanhoudingsregelingen van toepassing aantal: marginaal	n.v.t.
aantal: onbekend			
B. Meldingplichtig	- <i>geen leges</i> - <i>geen preventieve toets</i> - <i>geen indieningsvereisten</i> - <i>geen afhandelingstermijnen</i> - <i>geen aanhoudingsregelingen van toepassing</i> aantal: 45 000	- iets hogere leges - beperkte preventieve toets (niet meer alleen ruimtelijke kwaliteit maar ook constructieve veiligheid) - iets meer indieningsvereisten (constructieve veiligheid) - <i>kortere afhandelingstermijn (4 weken)</i> - <i>alle aanhoudingsregelingen van toepassing</i> aantal 5 000	n.v.t.
aantal: 50 000			
C. Vergunning-plichtig	- <i>geen leges</i> - <i>geen preventieve toets</i> - <i>geen indieningsvereisten</i> - <i>geen afhandelingstermijnen</i> - <i>geen aanhoudingsregelingen van toepassing</i> aantal 5 000	- <i>lagere leges</i> - <i>beperkte preventieve toets (alleen ruimtelijke kwaliteit + constructieve veiligheid)</i> - <i>minder indieningsvereisten</i> - <i>kortere afhandelingstermijn (4 weken)</i> - aanhoudingsregelingen: geen effect aantal: 70 000	geen effecten aantal 75 000
Aantal: 150 000			

De voor bedrijven positieve effecten zijn in het schema cursief aangegeven; de negatieve effecten gerenvoierd.

Qua omvang (= aantallen bouwwerken) zullen de effecten zich vooral voordoen in de vet gedrukte categorieën B.1. (meldingplichtig → vergunningsvrij), C.2. (vergunningplichtig → licht-vergunningplichtig) en, zij het in mindere mate, B.2. (meldingplichtig → licht-vergunningplichtig) en C.1. (vergunningplichtig → vergunningsvrij). Daarnaast zal zich een

qua aantal zeer marginaal effect kunnen voordoen in de categorie A.2. (vergunningsvrij licht-vergunningplichtig), dat samenhangt met het stroomlijnen van de voorschriften van de regelingen ten aanzien van monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten (zie de toelichting op de wijziging van artikel 43, tweede lid).

Hierbij moet worden aangetekend, dat het schema een *theoretische* weergave van de effecten van de onderhavige wetswijziging bevat. Eerst wanneer de categorieën «vergunningsvrije bouwwerken» en «licht-vergunningplichtige bouwwerken» in de nog op te stellen algemene maatregel van bestuur concreet zijn afgebakend, kunnen definitieve uitspraken worden gedaan. Op basis van de beleidskeuzen van het kabinet, zoals vermeld in de brief van 19 februari 1998, staat evenwel op voorhand vast dat de effecten van de wetswijziging voor bedrijven in het algemeen overwegend positief zullen zijn. Immers:

- de categorie «vergunningsvrije bouwwerken» wordt verruimd met een aanzienlijk aantal bouwwerken die op basis van de vigerende Ww meldingplichtig zijn (categorie B.1. in het schema) en met een beperkt aantal bouwwerken die thans vergunningplichtig zijn (categorie C.1.), en
- bij een fors deel van de vigerende categorie «vergunningplichtige bouwwerken» kan na de wetswijziging worden volstaan met de lichte vergunningprocedure (categorie C.2.).

In de voorstellen is voorts voorzien dat een klein deel van die meldingplichtige bouwwerken bij de categorie «*licht*-vergunningplichtig» wordt ondergebracht (categorie B.2.; 5 000 bouwwerken per jaar). Dat betreft in de eerste plaats de «vergunningsvrije» bouwactiviteiten met betrekking tot monumenten en in beschermde stads- en dorpsgezichten, die met het oog op de bescherming van de ruimtelijke kwaliteit van die gebouwen en gebieden onder de lichte procedure worden gebracht (zie 3.2.1.1.). Voor deze specifieke categorie bouwwerken zijn de effecten van de wetswijziging evenwel zeer beperkt omdat dergelijke bouwactiviteiten onder de vigerende Ww in het algemeen reeds meldingplichtig zijn. In de tweede plaats mag worden verwacht dat bij de definitieve afbakening van categorieën in de algemene maatregel van bestuur ongeveer 10% van de thans meldingplichtige bouwwerken licht-vergunningplichtig zal worden, zulks op grond van overwegingen betreffende ruimtelijke kwaliteit en/of (constructieve) veiligheid.

Niet alleen qua omvang (= aantallen bouwwerken), ook qua aard heeft de overheveling van thans meldingplichtige bouwwerken naar de categorie licht-vergunningplichtig slechts beperkte effecten. Enerzijds is sprake van een lastenverlichtend effect (afhandelingstermijn van maximaal 4 in plaats van maximaal 5 weken), anderzijds treden enkele lastenverzwarende effecten op (naast toets op ruimtelijke kwaliteit ook toets op constructieve veiligheid → iets hogere leges, iets meer indieningsvereisten en alle aanhoudingsregelingen van toepassing).

Negatieve effecten voor bedrijven lijken in het geheel niet voort te vloeien uit de in het wetsvoorstel voorziene wettelijke introductie van de mogelijkheid tot *gefaseerde vergunningverlening*. De aanvrager krijgt daardoor een keuzemogelijkheid: hetzij een reguliere dan wel een gefaseerd te verlenen vergunning aanvragen. Door gefaseerde vergunningverlening aan te vragen, kan de aanvrager zijn ontwerpkosten voor de bouwtechnische uitwerking van het bouwplan beperken tot hij zeker is dat de bouwvergunning niet op ruimtelijke gronden wordt geweigerd. Weliswaar wordt zo'n keuzemogelijkheid in de praktijk al door een aantal gemeenten geboden, maar door de onderhavige wetswijziging zal die worden geformaliseerd in de Ww. Bijkomend voordeel van deze

wettelijke inbedding is dat de daarmee samenhangende indieningsvereisten limitatief en uniform zullen worden geregeld.

De in het wetsvoorstel voorziene *uniformering en limitering van indieningsvereisten* betreft niet alleen de vereisten voor de procedure voor gefaseerde vergunningverlening, maar ook die voor de procedures voor lichte en reguliere bouwvergunningen. Doordat alsdan in het gehele land dezelfde indieningsvereisten zullen gelden, wordt de administratieve belasting van het indienen van een aanvraag om bouwvergunning beperkt. Met name bedrijven die in meerdere gemeenten bij de verwezenlijking van bouwprojecten zijn betrokken, zullen daarvan profijt hebben.

Ten aanzien van het *welstandstoezicht* treedt een lastenverlichting voor bedrijven op als gevolg van de in het wetsvoorstel voorziene aanscherping van de voorschriften inzake gemeentelijke welstandscriteria. De door burgemeester en wethouders (en de welstandscmissie) te hanteren criteria zullen zo concreet mogelijk moeten zijn geformuleerd en zullen moeten zijn vastgelegd in een door de gemeenteraad vastgestelde welstandsnota. Bedrijven kunnen zodoende vooraf beter en concreter zicht krijgen op de welstandseisen waaraan hun bouwplan moet voldoen. Dat vergroot de kans dat bouwplannen worden ingediend die aan de gemeentelijke welstandseisen voldoen en, andersom, vermindert het risico voor bedrijven dat ingediende bouwplannen op basis van een negatief advies van de welstandscmissie moeten worden aangepast. Bedrijven zullen daardoor minder vaak te maken krijgen met kosten van (en tijdverlies door) planaanpassing. Wanneer zo'n planaanpassing als gevolg van een negatief welstandsadvies in voorkomend geval toch aan de orde mocht zijn, zullen door de introductie van de mogelijkheid om gefaseerd een bouwvergunning te verkrijgen bovendien de kosten daarvan (en het tijdverlies daardoor) beperkter kunnen zijn dan thans het geval is omdat de welstands-aspecten van bouwplannen in de eerste fase van de vergunningprocedure worden beoordeeld en alsdan mitsdien nog geen bouwtechnisch gedetailleerd uitgewerkt bouwplan hoeft te worden ingediend. Bovendien krijgen burgemeester en wethouders de bevoegdheid om ten behoeve van zwaarwegende maatschappelijke of economische belangen (bijvoorbeeld werkgelegenheid) zo nodig van die criteria af te wijken. In zo'n geval is aanpassing van een bouwplan op basis van een negatief welstandsadvies geheel niet aan de orde.

Resumerend kan worden gesteld:

- dat het wetsvoorstel voor bedrijven structureel vooral positieve effecten heeft;
- dat de negatieve effecten beperkt zijn en zich vooral zullen voordoen bij een klein deel (ongeveer 10%) van de bouwwerken die thans meldingsplichtig zijn en bij een deel van de bouwactiviteiten met betrekking tot monumenten en in beschermde stads- en dorpsgezichten (totaal: ongeveer 5 000 bouwwerken per jaar);
- dat definitieve uitspraken over de effecten eerst kunnen worden gedaan aan de hand van de algemene maatregel van bestuur, waarin de categorieën «vergunningvrije bouwwerken» en «lichtvergunningplichtige bouwwerken» concreet zijn uitgewerkt. Voor de volledigheid: op die algemene maatregel van bestuur is de zogenoemde voorhangprocedure van toepassing, zodat de Staten-Generaal gelegenheid hebben om met de regering overleg over die maatregel te voeren voordat de maatregel in werking treedt. In deze memorie van toelichting is overigens reeds een indicatieve opsomming van de beoogde categorieën opgenomen (zie 3.2.1.3. en de toelichting op de voorgestelde wijziging van artikel 43 Ww).

Naar verwachting zullen alle belangrijke spelers op de bouwmarkt (opdrachtgevers, ontwerpers en bouwbedrijven) profijt hebben van de aanscherping van de voorschriften inzake het gemeentelijk welstandstoezicht en van de uniformering en limitering van indieningsvereisten. Gelet op de segmenten van de bouwmarkt waarin zij actief zijn, zullen daarnaast naar verwachting vooral de kleinere bouwbedrijven profijt hebben van de effecten van de verruiming van de categorie vergunningsvrije bouwwerken en van de introductie van de categorie licht-vergunningplichtige bouwwerken en vooral de grotere bouwbedrijven profijt hebben van de wettelijke introductie van de mogelijkheid om gefaseerd een bouwvergunning te verkrijgen.

Overigens zijn de aard en omvang van de effecten van het wetsvoorstel niet alleen voor bedrijven maar ook voor *burgers* in het algemeen positief. Dit betreft met name de verruiming van de categorie vergunningsvrije bouwwerken (voor 50 000 bouwwerken per jaar geen melding of bouwvergunning meer nodig → geen leges, geen indieningsvereisten en geen afhandelingstermijnen), de introductie van de lichte vergunning-procedure (voor 70 000 bouwwerken per jaar minder leges, minder indieningsvereisten en kortere afhandelingstermijn) en de inkadering van het welstandstoezicht (→ vooraf meer inzicht in gemeentelijke welstandscriteria). Dit draagt bij aan verruiming van de mogelijkheden tot zelfbeschikking en zelfbeheer alsmede tot particulier opdrachtgeverschap voor de eigen woning. Daar staat tegenover dat de regeldruk in een klein aantal specifieke gevallen iets toeneemt als gevolg van de stroomlijning van de regelingen ten aanzien van monumenten en door het Rijk aangewezen beschermde stads- en dorpsgezichten en als gevolg van de overheveling van een aantal thans meldingplichtige bouwwerken naar de licht-vergunningplichtige categorie.

Met name door de in het wetsvoorstel voorziene verruiming van de categorie «vergunningsvrije bouwwerken» en de beperkte preventieve toets in de lichte vergunningprocedure zullen de *bestuurlijke lasten voor gemeenten* die samenhangen met het uitvoeren van de preventieve toets en daarop betrekking hebbende bezwaar- en beroepsprocedures, verminderen. Daar staat tegenover dat de inkomsten uit bouwleges ook zullen verminderen (zie hoofdstuk 6) en dat de bestuurlijke lasten in verband met repressief toezicht in het kader van de naleving van het Bouwbesluit en in het kader van het welstandstoezicht kunnen toenemen. Ook vergunningsvrije en licht-vergunningplichtige bouwwerken behoren immers aan de eisen van het Bouwbesluit te voldoen. Met name ten aanzien van vergunningsvrije bouwwerken zijn de mogelijkheden tot controle (en daarmee tot het opleggen van sancties) beperkt, omdat de uitvoering daarvan niet via de vergunningprocedure bij de gemeente bekend is. Gelet op de belangen die daarbij voor de burger zelf in het geding zijn (veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, economische waarde van zijn bezit) mag evenwel worden verwacht dat in het algemeen sprake zal zijn van spontane naleving. Ook de praktijkervaringen die tot nu toe met vergunningsvrije bouwwerken zijn opgedaan, leiden niet tot een andere conclusie.

Ten aanzien van het welstandstoezicht geldt allereerst dat de bestuurlijke lasten van de uitoefening van preventief toezicht enerzijds structureel zullen verminderen doordat meer bouwwerken vergunningsvrij worden en anderzijds die lasten eenmalig kunnen toenemen doordat zo concreet mogelijke welstandscriteria en een welstandsnota moeten worden ontwikkeld. Bovendien zullen burgemeester en wethouders en de welstandscommissie jaarlijks verslag moeten gaan uitbrengen over de toepassing van de welstandscriteria. Daarnaast kunnen de bestuurslasten van het uitoefenen van repressief welstandstoezicht ten aanzien van

vergunningsvrije bouwwerken toenemen, zij het beperkt omdat het hier gaat om een *excessen*regeling bestaande uit een aanschrijvings-*bevoegdheid* die uitsluitend bij *ernstige* strijd met redelijke eisen van welstand toepassing kan vinden. Hoewel ook op dit punt geldt dat de uitvoering van een vergunningsvrij bouwwerk bij de gemeente niet via de vergunningprocedure bekend is, hetgeen de mogelijkheden tot controle en opleggen van sancties beperkt, zullen die mogelijkheden groter zijn dan ten aanzien van de naleving van het Bouwbesluit het geval is. Wanneer sprake is van een excès bestaat namelijk nadrukkelijk de kans dat een burger die zich aan het uiterlijk van het bouwwerk stoort, dit onder de aandacht van de gemeente brengt (= piepsysteem). Bovendien zal ook hier in het algemeen sprake kunnen zijn van spontane naleving omdat verreweg de meeste burgers niet uit zijn op het realiseren van bouwwerken met een buitensporig uiterlijk, hetgeen wordt bevestigd door het onder 3.2.1.1. genoemde onderzoek dat in het kader van de Evaluatienota «Herziene Woningwet en Bouwbesluit» is verricht.

Het aantal *administratiefrechtelijke geschillen* zal door de verruiming van de categorie «vergunningsvrije bouwwerken» en de beperkte preventieve toets in de lichte vergunningprocedure duidelijk kunnen verminderen. Daar staat mogelijk een toename van het aantal geschillen over toepassing van repressief toezicht in het kader van de naleving van het Bouwbesluit en in het kader van het repressief welstandstoezicht tegenover. Om dezelfde redenen die hiervoren zijn genoemd ten aanzien van de mogelijke toename van de bestuurslasten voor de gemeente mag worden verwacht dat die toename beperkt zal zijn; in elk geval beperkter dan de te verwachten vermindering van het aantal geschillen in het verlengde van de uitoefening van de preventieve toets, zodat administratiefrechtelijk per saldo naar verwachting minder geschillen zullen hoeven te worden beslecht.

Naarmate het aantal vergunningsvrije bouwwerken wordt verruimd, stijgt anderzijds de kans dat «burenruzies» – die zich voorheen in de vorm van administratiefrechtelijke bezwaar- en beroepprocedures over het uiterlijk van een bouwwerk manifesteerden in het kader van de bouwvergunningverlening- via onrechtmatige-daadacties aan de burgerlijke rechter worden voorgelegd. Een toename van het aantal *civielrechtelijke* procedures over het uiterlijk van een vergunningsvrij bouwwerk is derhalve niet uitgesloten.

II. ARTIKELEN

Artikel I, wijziging Woningwet

A, aanvulling van artikel 1

Artikel 1 wordt aangevuld met enkele begripsomschrijvingen. De termen «reguliere bouwvergunning» en «lichte bouwvergunning» zijn gekozen om systematische redenen: in de systematiek van het wetsvoorstel is elk bouwen waarvoor bouwvergunning is vereist regulier, tenzij bij algemene maatregel van bestuur uitgezonderd (zodat de lichtere toets van toepassing is: een lichte bouwvergunning wordt op minder aspecten getoetst dan een reguliere bouwvergunning). De toetsingsgronden van de lichte en van de reguliere bouwvergunning zijn opgenomen in artikel 44 van de Woningwet en artikel 17 van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing.

B, vervanging van artikel 4

Aan het bestaande artikel 4 is een nieuwe eerste volzin toegevoegd; tevens is het artikel in redactioneel opzicht vereenvoudigd. Een inhoudelijke wijziging wordt niet beoogd.

Met de nieuwe eerste volzin is omwille van de duidelijkheid op één centrale plaats in de Woningwet vastgelegd dat het Bouwbesluit van toepassing is op elk bouwen en op de staat van elk bouwwerk en elke standplaats, ongeacht of het een vergunningsvrij of een vergunningplichtig bouwwerk is. Voorts is het Bouwbesluit van toepassing, ongeacht of, als het een vergunningplichtig bouwwerk betreft, een lichte of een reguliere vergunning vereist is. Voorheen was dit op verspreide plaatsen in de Woningwet neergelegd (de artikelen 42, negende lid, inzake meldingsplichtige bouwwerken, en 43, eerste lid, laatste zinsnede, inzake vergunningsvrije bouwwerken). Voorts was de preventieve toets aan het Bouwbesluit vastgelegd in artikel 44, onderdeel a, inzake de weigeringsgronden voor de vergunning (dit is overigens niet gewijzigd). De tweede volzin, het oude artikel 4, is nodig om duidelijk te maken dat bij een gedeeltelijke vernieuwing, verandering of vergroting niet het gehele bouwwerk behoeft te worden getoetst aan het Bouwbesluit, maar slechts de vernieuwing, verandering of vergroting. Dit is een voortzetting van de huidige situatie.

Op de naleving van het Bouwbesluit wordt door de gemeente op de volgende wijze toegezien:

	repressief	preventief
vergunningsvrij	ja, artt. 4, 14, 17 en 18	nee
lichte vergunning	ja, artt. 4, 14, 17 en 18	uitsluitend v.w.b. constructieve veiligheid (art. 44, derde lid, onder a)
reguliere vergunning	ja, art. 4, 14, 17 en 18	ja (art. 44, eerste lid, onder a)

C, wijziging van de artikelen 6, 7, 11 en 55

In de artikelen 6, 7, 11 en 55 wordt telkens gesproken over een «vrijstelling», waar een ontheffing wordt bedoeld. Met deze wijziging is de terminologie in overeenstemming gebracht met de bedoeling.

D, wijziging van artikel 7

Zoals hierboven reeds is gesteld, moeten ook vergunningsvrije bouwwerken op grond van artikel 4 voldoen aan de bij of krachtens het Bouwbesluit gegeven voorschriften. Dit brengt met zich dat een vergunningsvrij bouwwerk weliswaar kan worden gerealiseerd zonder dat daarvoor een bouwvergunning is vereist, maar dat in voorkomend geval niettemin een vrijstelling van voorschriften van het Bouwbesluit nodig kan zijn.

Deze vrijstelling kan zijn gebaseerd op artikel 6 van de Woningwet juncto Hoofdstuk XIII van het Bouwbesluit (zodat het Bouwbesluit zelf al regelt dat vrijstelling mogelijk is).

Voor vergunning*plichtig* bouwen bevat artikel 7 van de Woningwet daarnaast een vrijstellingsmogelijkheid die losstaat van het Bouwbesluit. Het moet echter ook mogelijk zijn om deze vrijstelling te verlenen voor vergunningsvrij bouwen. Het nieuwe zesde lid van artikel 7 regelt deze mogelijkheid. Deze vrijstelling is een besluit waarvoor de normale regels gelden van de Algemene wet bestuursrecht: het is de Minister van VROM die partij is bij eventuele bezwaar- en beroepsprocedures.

Uiteraard is het niet mogelijk dat burgemeester en wethouders aanschrijven op grond van artikel 14, 17 of 18 van de Woningwet, indien de Minister een vrijstelling als bedoeld in artikel 7 heeft verleend en conform

die vrijstelling wordt gebouwd. Dan is er immers geen strijd met het bij of krachtens artikel 2 van de Woningwet bepaalde, zodat de genoemde aanschrijvingsartikelen niet van toepassing zijn.

E, wijziging van artikel 8

Het *eerste lid* strekt tot wijziging van de bepalingen inzake het tegengaan van bouwen op verontreinigde grond. Deze bepalingen dienen te worden aangepast in verband met het vervallen van de categorie «meldingplichtige bouwwerken». Thans wordt in het derde lid van artikel 8 geregeld op welke bouwwerken deze bepalingen van toepassing zijn (zie hierna bij het derde lid).

Met het *tweede lid* wordt de verplichting geschrapt om in de bouwverordening regels te stellen omtrent de overdraagbaarheid van de mededeling dat een bouwwerk onder de regeling van de meldingplichtige bouwwerken valt. Deze categorie bouwwerken vervalt immers.

Het *derde lid* vervangt het derde tot en met zevende lid door vijf nieuwe leden.

- Het *huidige derde lid* vereist dat in de bouwverordening regels worden gesteld omtrent de wijze van inrichting en indiening van een aanvraag om bouwvergunning. Omdat deze indieningsvereisten limitatief en uniform, bij algemene maatregel van bestuur, zullen worden vastgesteld, heeft het weinig zin om dit vereiste van opname in de bouwverordening te handhaven.

De grondslag voor deze algemene maatregel van bestuur is opgenomen in het nieuwe artikel 40a, ingevoegd met artikel I, onderdeel L, van het wetsvoorstel. In de toelichting op dat artikel is indicatief aangegeven wat de nieuwe, limitatieve en uniforme, indieningsvereisten zullen zijn.

Het *nieuwe derde lid* bevat een deel van het huidige tweede lid, onderdeel c (tegengaan van bouwen op verontreinigde grond).

De formulering van dit artikel is enigszins vereenvoudigd ten opzichte van het bestaande artikel 8, eerste lid, onderdeel c; een inhoudelijke wijziging is echter niet beoogd. Wel neemt, zoals reeds in het kabinetsstandpunt op het MDW-rapport inzake de bouwregelgeving is opgemerkt, het aantal gevallen af van verplicht bodemonderzoek op grond van de Woningwet door de beperking van de gevallen waarvoor een reguliere bouwvergunning vereist is (kamerstukken II 1996/97, 24 036, nr. 59, p. 7). Dit is een rechtstreeks gevolg van de beperking van de categorie «regulier-vergunningplichtig» ten opzichte van de huidige categorie «vergunningplichtig».

- Het *huidige vierde lid* regelt dat de bouwverordening regels moet stellen omtrent de wijze van inrichting en indiening van een melding voor de meldingplichtige bouwwerken. Uiteraard vervalt deze verplichting.

Het *nieuwe vierde lid* bevat, net als het nieuwe derde lid, een onderdeel van de huidige bepaling inzake het tegengaan van bouwen op verontreinigde grond. Dit onderdeel is niet gewijzigd. Het «knippen» van de huidige bepalingen omtrent het tegengaan van bouwen op verontreinigde grond in artikel 8 van de Woningwet is geschied met het oog op de gebruiksvriendelijkheid van de wetgeving. Aldus worden de desbetreffende bepalingen beter leesbaar, terwijl tevens hernummeringen zoveel mogelijk worden voorkomen.

- Het *vijfde lid* is niet gewijzigd ten opzichte van het bestaande vijfde lid. Omwille van de overzichtelijkheid is het hier opgenomen.
- Met het *nieuwe zesde lid* wordt geregeld dat de bouwverordening regels moet bevatten omtrent de samenstelling, inrichting en werkwijze van de welstandscommissie. Voorts kan de bouwveror-

dening verdere regels bevatten omtrent het verslag als bedoeld in artikel 12b, derde lid. Daarbij zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan regels met betrekking tot de inrichting van het verslag en regels met betrekking tot de bekendmaking en de verspreiding daarvan. Zo nodig kunnen, ter bevordering van de eenheid van bouwverordeningen, op grond van het bestaande achtste lid bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gegeven over de inhoud daarvan. Afhankelijk van de praktijkuitoefening van het lokaal welstandstoezicht na de inwerkingtreding van deze wetswijziging zal worden bezien of zulke nadere regels daadwerkelijk gegeven moeten worden.

- Het *zevende lid* is aangepast aan de nieuwe inhoud van de voorgaande leden.

F, wijziging van artikel 12, invoeging van de artikelen 12a, 12b en 12c (welstand)

Met de *artikelen 12, eerste lid, en 12a, eerste lid*, wordt uitvoering gegeven aan het gewijzigde welstandsbeleid. Kern van het nieuwe beleid is dat de gemeenteraad zo concreet mogelijke welstandscriteria opstelt en dat hierdoor het publieke debat over de gewenste ruimtelijke kwaliteit in de gemeente wordt bevorderd.

In *artikel 12, eerste lid*, wordt thans geregeld dat de welstandstoets alleen mag plaatsvinden aan de hand van de criteria die zijn neergelegd in de welstandsnota. Buiten deze criteria kan dus niet getoetst worden. Hieruit vloeit tevens voort dat de criteria moeten zijn vastgesteld, alvorens dit artikel van toepassing is.

Opgemerkt wordt dat een negatief welstandsoordeel van burgemeester en wethouders niet automatisch meebrengt dat de bouwvergunning geweigerd moet worden. Op grond van het gewijzigde artikel 44, eerste lid, onderdeel d, kan de vergunning toch worden verleend als daarvoor zwaarwegende redenen zijn. (Daarnaast staat de situatie dat burgemeester en wethouders het op welstandsgronden niet eens zijn met het advies van de welstandscommissie: in dat geval kan, mits gemotiveerd, van dat advies worden afgeweken.)

Artikel 12, tweede lid, regelt in welke gevallen het eerste lid niet van toepassing is. Dan gelden voor bouwwerken en standplaatsen dus geen welstandseisen.

In de bestaande wetgeving gaat het om de volgende gevallen:

- de gemeenteraad heeft bepaald dat die eisen niet gelden voor het gebied waarin het bouwwerk of de standplaats is of zal worden gebouwd (in het wetsvoorstel *onderdeel a* van het tweede lid), of
- het betreft een vergunningsvrij bouwwerk of standplaats (in het wetsvoorstel *onderdeel c* van het tweede lid).
Het wetsvoorstel bevat hierop enkele aanvullingen:
 - de gemeenteraad heeft bepaald dat die eisen niet gelden voor de desbetreffende categorie bouwwerk of standplaats (*onderdeel b* van het tweede lid);
 - het betreft een tijdelijk bouwwerk als bedoeld in artikel 45, eerste lid (*onderdeel d* van het tweede lid);
 - burgemeester en wethouders hebben om zwaarwegende redenen besloten dat strijd met welstandseisen is toegestaan (*onderdeel e* van het tweede lid).

Ter toelichting op het *derde lid* zij nog het volgende opgemerkt. Bouwverordening en bestemmingsplan kunnen voorschriften bevatten die hetzelfde onderwerp regelen. Ten aanzien van welstand zou dat onder de vigerende wetgeving met name het geval kunnen zijn bij voorschriften

omtrent de plaatsing van een bouwvergunningplichtig bouwwerk. Dat betreft dan niet de vraag of het betreffende bouwwerk op de betreffende bouwkavel mag worden gerealiseerd, maar de vraag naar de gewenste plaatsing van het bouwwerk op die kavel, zoals de minimale afstand tot rooilijnen. Die samenloop van voorschriften van de bouwverordening met voorschriften van het bestemmingsplan is geregeld in artikel 9 van de Woningwet. Omdat de betreffende welstandsvoorschriften door deze wetswijziging niet meer in de bouwverordening maar in de welstandsnota worden gegeven, is een aparte afstemmingsregeling noodzakelijk. In essentie is die regeling analoog aan artikel 9 van de Woningwet. Een inhoudelijke wijziging is dus niet beoogd.

Evenals bij artikel 9 vallen vergunningsvrije bouwwerken niet onder de reikwijdte van de afstemmingsregeling van artikel 12, derde lid; in de door de wetgever gekozen systematiek zijn voorschriften van het bestemmingsplan en (stedenbouwkundige) voorschriften van de bouwverordening immers niet op vergunningsvrije bouwwerken van toepassing (zie ook hierna, wijziging artikel 19 Woningwet, en artikel II, wijziging artikel 20 Wet op de Ruimtelijke Ordening).

Eveneens overeenkomstig artikel 9 gaat de afstemmingsregeling van artikel 12, derde lid, uit van voorrang van bestemmingsplanvoorschriften. De reden daarvoor is dat de gewenste plaatsing van bouwwerken op bouwkavels primair een planologisch aspect is, dat zoveel mogelijk regeling behoort te vinden in een bestemmingsplan en niet in een welstandsnota. In het verlengde daarvan gaat de afstemmingsregeling van artikel 12, derde lid, verder uit van voorrang van stedenbouwkundige voorschriften van de bouwverordening die voor de plaatsing van bouwwerken van belang zijn, boven soortgelijke criteria van de welstandsnota.

Op de eventuele samenloop van bestemmingsplanvoorschriften met stedenbouwkundige voorschriften van de bouwverordening is de afstemmingsregeling van artikel 9 van toepassing. In voorkomend geval hebben de betreffende bestemmingsplanvoorschriften derhalve voorrang op de betreffende stedenbouwkundige voorschriften van de bouwverordening, die op hun beurt weer voorrang hebben op de criteria van de welstandsnota met betrekking tot de plaatsing van bouwwerken.

Op de naleving van «redelijke eisen van welstand» wordt door de gemeente op de volgende wijze toegezien:

	repressief	preventief
vergunningsvrij	voor zover «ernstige strijd» (art. 19)	nee
lichte vergunning	voor zover «ernstige strijd» (art. 19)	ja (art. 44, eerste lid, onder d)
reguliere vergunning	voor zover «ernstige strijd» (art. 19)	ja (art. 44, eerste lid, onder d)

De welstandsnota, voorgeschreven in *artikel 12a, eerste lid*, is een samenstel van beleidsregels. De daarin opgenomen criteria zijn bindend voor de welstandscommissie en voor burgemeester en wethouders (zie ook artikel 19). Dit laat onverlet dat de beleidsregels zelf afwijkingen van de algemene criteria mogelijk kunnen maken, bijvoorbeeld doordat er een soort hardheidsclausule die ziet op bijzondere gevallen, in is opgenomen. Daarvan kan dan uiteraard slechts een gemotiveerd gebruik worden gemaakt.

Verder is van belang dat voor beleidsregels altijd per definitie een inherente afwijkingsbevoegdheid geldt (artikel 4:84 Algemene wet bestuursrecht). Dat betekent dat burgemeester en wethouders moeten handelen conform de beleidsregels, tenzij dat voor belanghebbende(n)

gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregels te dienen doelen. Voor de welstandscommissie betekent dit dat zij moeten adviseren conform de criteria, maar kunnen adviseren dat burgemeester en wethouders van die inherente afwijkingsbevoegdheid gebruik maken.

Op grond van artikel 4:83 van de Algemene wet bestuursrecht dient bij de bekendmaking van de beleidsregels de wettelijke grondslag te worden vermeld (in dit geval dus artikel 12a, eerste lid, van de Woningwet).

Op grond van *artikel 12a, tweede lid*, juncto artikel 12, vierde lid, dient in de bouwverordening te worden geregeld op welke wijze inspraak over de concept-welstandsnota plaatsvindt. Dit met het oog op het gewenste publieke karakter van het debat omtrent de ruimtelijke kwaliteit in de gemeente.

Qua wetssystematiek is hierbij aangesloten bij het huidige artikel 12, derde lid.

In het *derde lid van artikel 12a* worden enkele regels gegeven waaraan de criteria voor de welstandstoets moeten voldoen. Die criteria dienen zoveel mogelijk te zijn toegesneden op de aard van de categorieën bouwwerken en standplaatsen. Zij dienen dus zoveel mogelijk objectgericht te zijn. Daarnaast dienen de criteria uiteraard zo eenvoudig toepasbaar mogelijk te zijn, zodat zoveel mogelijk tevoren kenbaar is aan welke welstandseisen een bouwwerk of standplaats zal moeten voldoen. Dit is een eis van behoorlijk bestuur, meer in het bijzonder een eis van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid; uiteraard gelden deze eisen ook voor de vaststelling van welstandscriteria.

Bij de criteria kan door de gemeenteraad onderscheid worden aangebracht naar de plaats van het bouwwerk of de standplaats. Dit maakt het mogelijk dat de gemeenteraad bijvoorbeeld voor bouwwerken op een achter- of zij-erf minder strenge criteria vaststelt dan voor soortgelijke bouwwerken op een voorerf. Een dergelijke differentiatie van criteria is bijvoorbeeld ook mogelijk met betrekking tot (delen van) wijken en straten.

In het *vierde lid* is geregeld dat bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gegeven omtrent de door de gemeenteraad vast te stellen welstandscriteria. Hierbij zou bijvoorbeeld kunnen worden gedacht aan het geven van een opsomming van categorieën bouwwerken waarvoor door de gemeenteraad objectgerichte criteria vastgesteld moeten worden. Vooralsnog zal van deze bevoegdheid geen gebruik worden gemaakt (zie hoofdstuk 5 van het algemeen deel van deze toelichting). De verplichting om dergelijke criteria vast te stellen zou dan overigens niet gelden indien de gemeenteraad op grond van het nieuwe tweede lid, onderdeel b, heeft bepaald dat voor de desbetreffende categorie geen welstandseisen gelden.

Het *vijfde lid* regelt de inwerkingtreding van de in het vierde lid bedoelde algemene maatregel van bestuur, alsmede de toezending van de maatregel aan de Staten-Generaal, zodat deze desgewenst overleg over die maatregel kunnen voeren voordat die in werking treedt.

Artikel 12b

In lijn met artikel 12, eerste lid, bepaalt artikel 12b, eerste lid, dat de welstandscommissie haar advies slechts mag baseren op de criteria die zijn neergelegd in de welstandsnota.

Het tweede, derde en vierde lid vloeien voort uit de gewenste vermaatschappelijking van het welstandstoezicht.

In het *tweede lid* is bepaald dat de vergaderingen van de welstandscommissie openbaar zijn, tenzij er klemmende redenen voor geheimhouding zijn. Deze zijn algemeen geregeld in de Wet openbaarheid van bestuur (artikel 10). Hoewel niet alle geheimhoudingsgronden van dat artikel even relevant zullen zijn, is omwille van eenheid in het openbaarheidsregime toch naar dit artikel verwezen. Hierbij is aangesloten bij de Wet versoering en harmonisatie externe adviesorganen VROM (Stb. 1994, 766). Krachtens artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur is geheimhouding verplicht indien:

- openbaarheid de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
- openbaarheid de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden, of
- het bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld.

Tevens is geheimhouding verplicht indien openbaarheid niet opweegt tegen de volgende belangen:

- buitenlandse betrekkingen van Nederland;
- economische of financiële belangen van de Staat, gemeenten, provincies, en dergelijke (wat betreft milieu-informatie: uitsluitend voor handelingen met een vertrouwelijk karakter);
- opsporing en vervolging van strafbare feiten;
- inspectie, controle en toezicht door of vanwege bestuursorganen;
- de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
- het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie, of
- het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken (rechts)personen of derden (deze laatste geheimhoudingsgrond geldt niet bij milieu-informatie).

Krachtens het *derde lid* stelt de welstandscommissie een jaarverslag op. Het doel van dat verslag is het bevorderen van het publieke debat betreffende de ruimtelijke kwaliteit in de gemeente. Het jaarverslag dient dus geschikt te zijn met het oog op dat debat: het zal een openbaar stuk dienen te zijn, dat voor de burgers begrijpelijke informatie bevat. Het zal ten minste moeten aangeven hoe de welstandscommissie is omgegaan met de door de gemeenteraad vastgestelde welstandscriteria.

Het *vierde lid* bepaalt de maximale zittingsduur van de voorzitter en leden van de welstandscommissie in één gemeente op vier jaar. Te denken valt bijvoorbeeld aan een benoemingstermijn van twee jaar, met een mogelijkheid om één keer herbenoemd te worden (voor wederom een periode van twee jaar). Indien men wordt benoemd in een welstandscommissie met een ander werkingsgebied dan de oorspronkelijke, geldt weer een nieuwe periode van maximaal vier jaar.

Artikel 12c bepaalt dat burgemeester en wethouders een jaarverslag omtrent de toepassing van het welstandsbeleid dienen op te stellen. Tezamen met het jaarverslag van de welstandscommissie (het nieuwe artikel 12b, derde lid) wordt, zo is de bedoeling, hierdoor het gemeentelijke welstandstoezicht inzichtelijk gemaakt en het publieke debat terzake bevorderd.

G, wijziging van artikel 15a

Met deze wijziging wordt een foutieve verwijzing naar artikel 15 gecorrigeerd.

H, wijziging van artikel 19

Artikel 19 wordt op twee punten gewijzigd:

1. het artikel is niet langer beperkt tot bouwwerken voor het bouwen

waarvan bouwvergunning is verleend, maar heeft ook betrekking op vergunningsvrije bouwwerken;

2. het artikel kan alleen worden toegepast conform de vastgestelde welstandscriteria die zijn neergelegd in de welstandsnota.

Met het eerstgenoemde onderdeel wordt een in de praktijk gegroeide situatie bestendigd en verduidelijkt. In de praktijk, gesanctioneerd in de rechtspraak,¹ speelde het gevolg voor de welstand een rol bij de beoordeling of een bouwwerk al dan niet vergunningsvrij was, en kon zonedig tot het uitoefenen van bestuursdwang worden overgegaan. Het was echter niet duidelijk of het dan tevens moest gaan om «ernstige mate van strijd» met redelijke eisen van welstand, of dat hiervoor een ander criterium had te gelden.

Met deze wijziging wordt het criterium «ernstige mate van strijd met redelijke eisen van welstand» ondubbelzinnig vastgelegd. Tevens wordt vastgelegd, conform het algemene uitgangspunt, dat ingrijpen vanwege welstandsaspecten slechts mogelijk is op basis van tevoren opgestelde, algemeen kenbaar gemaakte criteria. Dit betekent tevens dat duidelijk wordt dat bij strijd met welstandscriteria, naast artikel 19 geen ruimte is voor toepassing van de algemene bestuursdwangbevoegdheid, bedoeld in artikel 125 van de Gemeentewet: de onderhavige regeling is uitputtend.

Zoals in het algemeen deel van deze toelichting is aangegeven, kan de aanschrijfbevoegdheid van artikel 19 uitsluitend worden toegepast om excessen tegen te gaan (zie 3.2.1.1.). Bovendien kan op grond van artikel 19 uitsluitend worden aangeschreven in verband met het *uiterlijk* van een bouwwerk en niet vanwege de *plaatsing* daarvan (daarbij maakt het geen verschil of het een vergunningplichtig dan wel een vergunningsvrij bouwwerk betreft).

Dit leidt tot de conclusie dat de toepassing van de aanschrijfbevoegdheid van artikel 19 in de praktijk nooit zo ver kan gaan dat deze een ernstige belemmering vormt voor de verwezenlijking van een vergunningsvrij bouwwerk dat niet excessief in strijd is met redelijke eisen van welstand.

In de praktijk wordt de formulering in artikel 12, eerste lid, «het uiterlijk ... zowel op zichzelf als in verband met de omgeving» soms zodanig geïnterpreteerd dat de gemeente niet tot aanschrijving op grond van artikel 19 zou kunnen overgaan ten aanzien van een verloederd bouwwerk in een verloederde omgeving. Dat is geen juiste interpretatie van die passage. Indien *het uiterlijk van een bouwwerk op zichzelf* in ernstige mate in strijd is met redelijke eisen van welstand, kan reeds tot aanschrijving worden overgegaan. Of de rest van de omgeving al dan niet verloederd is, maakt daarbij geen verschil.

I en J, wijziging van de artikelen 23 en 26

Deze artikelen zijn redactioneel aangepast in verband met de gewijzigde voorschriften inzake welstand (zie artikel I, onderdeel F) inzake de toepassing door burgemeester en wethouders van de door de gemeenteraad vastgestelde welstandscriteria. Inhoudelijke wijzigingen zijn niet beoogd.

K, wijziging van artikel 40, tweede lid

Het huidige tweede lid verwijst abusievelijk nog naar de Kampeerwet, die inmiddels is vervangen door de Wet op de openluchtrecreatie. Met de onderhavige wijziging is de juiste verwijzing opgenomen.

¹ Zie bijvoorbeeld Rb. Den Haag 8 november 1994, Bouwrecht 1995 p. 127; Rb. Maastricht 28 november 1994.

Artikel 40a, *eerste lid*, biedt de wettelijke grondslag voor de limitering en uniformering van de indieningsvereisten van de aanvraag om bouwvergunning, daaronder begrepen het aantal afschriften dat bij de bouwaanvraag moet worden gevoegd.

Bij die indieningsvereisten wordt gedacht aan het volgende.

Lichte vergunning

- algemeen administratief
 - * naam en adres aanvrager, dagtekening (vloeit voort uit artikel 4.2 Algemene wet bestuursrecht)
 - * naam en adres verantwoordelijke voor ontwerp bouwwerk
 - * kadastrale aanduiding
 - * opgave oppervlakte en inhoud bouwwerk
 - * (geraamde) aannemingssom (in verband met leges)
- toetsing aan bestemmingsplan en stedenbouwkundige voorschriften in de bouwverordening
 - * plattegronden (beoogde oppervlakte)
 - * lengte- en dwarsdoorsnede bebouwing bestaande en situatietekening (diepte bouwperceel / afstand tot rooilijn / milieuzonering / aanduiding parkeervoorziening, en dergelijke) aanduiding bestemmingen, ruimten en gebouwen (i.v.m. toetsing aan gebruiksvoorschriften in bestemmingsplan)
 - * aanduiding klasse-indeling industrie of andere gebruiksfuncties
- toetsing aan welstandscriteria
 - * geveltekeningen
 - * materiaal- en kleuraanduiding
 - * foto's of tekeningen bestaande situatie
- in verband met aanhoudingsregelingen (indien van toepassing)
 - * milieuvergunning, vergunning op grond van Kernenergiewet
 - * monumentenvergunning
 - * vergunning Wet ziekenhuisvoorzieningen
- in verband met toetsing aan Bouwbesluit met betrekking tot constructieve veiligheid
 - * constructieve tekeningen en berekeningen
 - * funderingsplan
- overige gegevens
 - * ten aanzien van grotere bouwwerken en bouwwerken die als bijzonder gevaarlijk moeten worden beschouwd: bouwveiligheids- en gezondheidsplan
 - * relevante kwaliteitsverklaringen en andere bewijzen van gelijkwaardigheid
 - * gegevens ten behoeve van aantekening in openbaar bouwregister
 - * sloopvergunning.

Reguliere vergunning

Alle vereiste bescheiden voor de lichte vergunning, aangevuld met:

- de vereisten om te kunnen toetsen aan de overige aspecten van het Bouwbesluit, zoals
 - * onderingsrapport en geotechnisch adviesrapport
 - * gegevens over brandveiligheid materialen, brand- en rookcompartimentering, ontvluchting (vluchtwegen en dergelijke) en brandveiligheidsinstallaties, alsmede berekening bezwijken constructie bij brand
 - * EPC berekeningen
 - * aanduiding van de functie van de ruimten / verblijfsgebieden
 - * gegevens over daglichttoetreding en ventilatie
 - * gegevens over water- en luchtdichtheid vloer, gevel en dak (details)
 - * berekening koudebruggen

- * gegevens over wateropname vloer, wand en plafond badkamer
- * gegevens over toegankelijkheid
- * trappen, hellingbanen en vloerafscheidingen
- * opstelplaats van aanrecht, kooktoestel, stooktoestel
- * aanduiding meterruimte
- * detaillering riool, hemelwaterafvoer en andere leidingstelsels (electra, gas en water)
- * grondwaterstand
- * gegevens over capaciteit stooktoestellen
- * gegevens over vochtwerende voorzieningen
- * rapport over geluidbelasting, geluidniveau installaties, geluidwerende voorzieningen en geluidsabsorptie trappenhuis
- de toetsing aan de eisen inzake het tegengaan van bouwen op verontreinigde grond
 - * onderzoek bodemgesteldheid.

Wat betreft de «gefaseerde vergunningverlening» zullen voor de eerste fase de gegevens en bescheiden dienen te worden verstrekt die hierboven zijn opgesomd onder het kopje «lichte vergunning», met dien verstande dat in die eerste fase de gegevens ten behoeve van de toetsing aan constructieve veiligheid achterwege kunnen blijven.

In de tweede fase van die procedure zullen dan de overige gegevens dienen te worden overgelegd: deze zijn nodig voor de toetsing van de bouwtechnische aspecten en van de bodemgesteldheid.

Gelet op het gedetailleerde karakter van deze opsomming is ervoor gekozen een en ander niet in de wet te regelen, doch bij algemene maatregel van bestuur. Bij het opstellen daarvan zal worden bezien of het wenselijk is om bij ministeriële regeling formulieren terzake voor te schrijven.

Indien de vergunningaanvrager niet alle voorgeschreven bescheiden en gegevens heeft ingediend, zijn er twee mogelijkheden voor de gemeente:

- a. de aanvraag wegens onvolledigheid niet behandelen indien de aanvrager de betreffende bescheiden en gegevens niet binnen een bepaalde termijn alsnog heeft ingediend (artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht, juncto artikel 47 van de Woningwet);
- b. dan wel de aanvraag afhandelen onder voorwaarde dat de betreffende bescheiden en gegevens vóór de aanvang van de bouwwerkzaamheden alsnog worden overgelegd (artikel 56 van de Woningwet).

Het *tweede lid* van artikel 40a bepaalt dat bepaalde gegevens en bescheiden mogen worden overgelegd *nadat* de bouwvergunning is verleend. Van die gegevens en bescheiden kunnen burgemeester en wethouders dus niet eisen dat zij reeds vooraf worden overgelegd. Wordt niet voldaan aan de verplichting tot het achteraf overleggen van de gegevens of bescheiden, dan kan de bouwvergunning worden ingetrokken op grond van artikel 59 van de Woningwet.

M, vervallen van artikel 42

Dit artikel betreft de meldingsplichtige bouwwerken; het kan in zijn geheel vervallen. Hiermee is ook het Besluit meldingsplichtige bouwwerken komen te vervallen. Dit besluit was oorspronkelijk mede gebaseerd op artikel 18a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Dit artikel is vervallen bij Stb. 1999, 302.

Artikel 43 betreft de vergunningsvrije bouwwerken.

In het *eerste lid* is vastgelegd welke bouwwerken vergunningsvrij zijn. Het betreft het bouwen ingevolge een aanschrijving van burgemeester en wethouders, het bouwen dat tot het gewone onderhoud behoort, of het bouwen van «beperkte betekenis», zoals aangegeven in een algemene maatregel van bestuur.

In die algemene maatregel van bestuur zullen worden aangewezen:

- de thans in de Woningwet opgenomen categorieën vergunningsvrije bouwwerken (artikel 43);
- de lijst bouwwerken en bouwwerkzaamheden die is opgenomen in bijlage 1 van de brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 19 februari 1998 (genoemd in hoofdstuk 2 van het algemeen deel van deze toelichting).

In die opsomming zal tevens worden opgenomen het bouwen en vervangen van een C2000-mastlocatie voor mobiele communicatie van niet-commerciële hulpverleningsdiensten. Deze mastlocaties zijn essentieel voor de nieuwe landelijke infrastructuur voor mobiele communicatie van die diensten. Bij brief van 22 november 1996 (kamerstukken II 1996/97, 25 124, nr. 1), heeft de Minister van Justitie de Tweede Kamer mede namens de Ministers van Justitie en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over dit C2000-project geïnformeerd.

Verder zal, mede op verzoek van de VNG, in de opsomming expliciet tot uitdrukking worden gebracht dat ook containers voor het gescheiden inzamelen van huishoudelijk afval vergunningsvrij zijn. In de gemeentelijke uitvoeringspraktijk werd het plaatsen van zulke containers nu al veelal als vergunningsvrij beschouwd; het werd gebracht onder de categorie «straatmeubilair» (hetgeen vergunningsvrij is onder de huidige wet).

Echter, de rechter heeft geoordeeld dat dat niet juist. Dat betekent dat thans een bouwvergunning nodig is ten behoeve van de plaatsing van zulke containers en dat het bestemmingsplan die plaatsing mogelijk moet maken. Wederom vanuit de gedachte dat die plaatsing nu al vergunningsvrij was (en mitsdien de bestemmingsplanvoorschriften daarop niet van toepassing zijn), is hierin in veel bestemmingsplannen niet voorzien.

Gelet op de beperkte omvang van de betreffende containers is het wenselijk deze (wederom) vergunningsvrij te maken. Bovendien wordt daardoor voorkomen dat de feitelijke mogelijkheden tot gescheiden inzameling van huishoudelijk afval worden gefrustreerd.

Verder wordt nog opgemerkt, dat bij de uitwerking van de opsomming zal worden gezien of, overeenkomstig het huidige artikel 43 van de Woningwet en het Besluit meldingsplichtige bouwwerken, op onderdelen nadere afbakening wenselijk is, bijvoorbeeld, ten aanzien van:

- het aantal bouwlagen;
- het maximale bruto-oppervlakte;
- het gedeelte van het erf dat maximaal mag worden bebouwd.

Met dit voorbehoud zijn de verruimingen ten opzichte van de thans in artikel 43 van de Woningwet opgenomen categorieën vergunningsvrije bouwwerken hieronder onderstreept aangegeven.

Samengevat, en verkort weergegeven, zijn dit de volgende gebouwen en bouwwerkzaamheden:

- Kleine bouwwerken op het erf
 - * Het plaatsen van bouwwerken op een voor-, zij- of achtererf, maximaal 1 m hoog en maximaal 2 m² in bruto-oppervlak, mits het plaatsen niet tot gevolg heeft dat het erf voor meer dan de helft

- wordt bebouwd. Het betreft bijvoorbeeld dierenverblijven en kleine groentekassen.
- * *Bijgebouwen op zij- of achtererf tot maximaal 100 m³.*
 - * *Serres en dergelijke: maximaal één aan- of uitbouw op een zij- of achtererf, die ten hoogste 10 m² aan bruto-oppervlakte heeft. Het betreft dan bijvoorbeeld een serre, een aan- of uitgebouwde bergruimte of een garage.*
 - * Carports en dergelijke: het op een erf van een gebouw of standplaats plaatsen van een overkapping:
 - a. die geen tot de constructie behorende wanden heeft (bij plaatsing voor de voorgevelrooilijn), dan wel maximaal drie wanden waarvan er maximaal twee tot de constructie behoren (bij plaatsing achter de voorgevelrooilijn);
 - b. waarvan de hoogte niet meer is dan 3 m, en waarvan de bruto-oppervlakte niet meer is dan 20 m², mits door het plaatsen van de overkapping het erf voor niet meer dan de helft wordt bebouwd.
 - Kleine veranderingen aan een bouwwerk
 - * *Het plaatsen van zonweringen en rolluiken, behalve in winkelgebieden en dergelijke.*
 - * *Het aanbrengen, wegnemen of veranderen van kozijnen of andere gevelopeningen of van gevelpanelen en -elementen.*
 - * *Het plaatsen van aanbouwbalkons met een bruto-vloeroppervlakte van maximaal 2 m² (voorgevel), dan wel 3 m² (zij- of achtergevel).*
 - * *Het aanbrengen van dakkapellen en dakramen.*
 - * *Andere kleine veranderingen, mits zij geen betrekking hebben op de draagconstructie van het bouwwerk, geen uitbreiding van het bebouwde oppervlak plaatsvindt en het bestaande, niet-wederrechtelijke gebruik wordt gehandhaafd.*
 - Het plaatsen van bouwwerken, geen gebouw zijnde
 - * *Het plaatsen van glasbakken en reclamezuiltjes.*
 - * *Het plaatsen van bouwwerken voor wegaanduiding en verkeersgeleiding ten dienste van het weg-, spoorweg-, water- of luchtverkeer.*
 - * *Het plaatsen van andere bouwwerken van beperkte omvang op of over een (openbare) weg, een spoorweg of in een (openbaar) vaarwater en de daarbij behorende bermen ten dienste van het weg-, spoorweg-, water- of luchtverkeer, de waterhuishouding, de energievoorziening of het telecommunicatieverkeer.*
 - * *Het plaatsen van straatmeubilair, speeltoestellen en centraal opgestelde containers voor de gescheiden inzameling van huishoudelijk afval van omwonenden.*
 - * *Het aanbrengen van zonnecollectoren (voor zonneboiler- of PV-systeem).*
 - Het plaatsen van telefoocellen en dergelijke.
 - Het plaatsen van tuinmeubilair dat maximaal 2 m hoog is.
 - Het plaatsen van (schotel)antennes met doorsnede van ten hoogste 2 m en een maximale hoogte van 5 m, *die niet zijn geplaatst op een stellage.*
 - Het plaatsen van elektronische sirenes waarmee bij (dreigende) calamiteiten de bevolking kan worden gewaarschuwd.
 - *Het plaatsen van een C2000-mastlocatie voor mobiele communicatie van niet-commerciële hulpverleningsdiensten.*
 - Het plaatsen van een erf- of terreinafscheidingen met een maximale hoogte van 1 m, in bepaalde gevallen 2 m.

Gelet op deze lange en gedetailleerde lijst, is ervoor gekozen om deze lijst niet in de Woningwet zelf op te nemen, doch in een daarop gebaseerde algemene maatregel van bestuur. Om de delegatie naar de Kroon in te perken, is bepaald dat deze algemene maatregel van bestuur slechts bouwwerkzaamheden van beperkte betekenis betreft.

In het *tweede lid* is geregeld dat de bovengenoemde lijst vergunningsvrije bouwwerken niet geldt indien het een beschermd stads- of dorpsgezicht als bedoeld in de Monumentenwet 1988 of een monument betreft. In dat geval is dus wel bouwvergunning vereist, zij het een lichte vergunning. Deze regeling geldt onder meer voor het bouwen *bij* een monument. Daarmee wordt aangesloten bij de redactie van artikel 3 van het Besluit meldingsplichtige bouwwerken. Aangezien niet is gebleken dat de toepassing van het begrip «bouwen bij een monument» in de praktijk tot onoverkomelijke problemen heeft geleid, is er geen noodzaak om in de tekst van de wet een meer nauwkeurige omschrijving van dat begrip te geven. Dat zou overigens ook niet goed mogelijk zijn omdat wat moet worden verstaan onder «bij een monument» mede afhangt van de concrete omstandigheden van het geval. In elk geval zal sprake moeten zijn van bouwen in de directe nabijheid van het monument en op hetzelfde perceel waarop het monument is gelegen alsmede van een duidelijk waarneembaar effect van dat bouwen op de belevingswaarde van het monument. Dat effect zal in een stedelijke omgeving (bijvoorbeeld een grachtenpand in het centrum van Amsterdam) heel anders kunnen zijn dan in een landelijke omgeving (bijvoorbeeld een landhuis in het landelijk gebied van Overijssel). Indien het bouwen plaatsvindt op een ander perceel dan waarop het monument is gelegen of het effect op de belevingswaarde niet zozeer het monument zelf maar vooral de omgeving daarvan betreft, valt dat niet onder het begrip «bouwen bij een monument» maar kan dat in voorkomend geval wel vallen onder het begrip «bouwen in een beschermd stads- of dorpsgezicht». Het bouwen ingevolge een aanschrijving van burgemeester en wethouders is niet vergunningsvrij als het betreft een monument of een beschermd stads- of dorpsgezicht als bedoeld in de Monumentenwet 1988. Het bouwen ingevolge een aanschrijving is thans vergunningplichtig als het een monument betreft. Ten aanzien van het bouwen in beschermde stads- en dorpsgezichten is dat thans niet het geval. Mede gelet op het streven om de regeling inzake monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten zoveel mogelijk gelijk te trekken, is besloten deze uitzondering voor beschermde stads- en dorpsgezichten te laten vervallen.

Het gewone onderhoud aan een monument wordt vergunningplichtig, waar dit voorheen niet het geval was. Hierdoor worden monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten gelijkgesteld. Daarbij wordt aangesloten bij de regeling voor beschermde stads- en dorpsgezichten, zoals neergelegd in de wijziging van de Woningwet inzake vergunningsvrije bouwwerken in beschermde stads- en dorpsgezichten, die op 1 januari 1999 in werking is getreden.

In één opzicht is de voorliggende regeling gewijzigd ten opzichte van die voor beschermde stads- en dorpsgezichten. Krachtens genoemde wetswijziging is het bouwen in een beschermd stads- en dorpsgezicht vergunningsvrij als de bouwactiviteit naar het oordeel van burgemeester en wethouders niet leidt tot aantasting van de karakteristieke waarden van dat beschermde stads- of dorpsgezicht (artikel 43, vierde lid, van de Woningwet). Omwille van de eenvoud en uitvoerbaarheid wordt de regeling op dit punt gelijkgesteld met die ten aanzien van monumenten en aldus licht-vergunningplichtig.

O, vervanging van artikel 44

Het *eerste lid* van dit artikel regelt het limitatief-imperatieve stelsel voor de reguliere vergunning. Hierin zijn inhoudelijk geen wijzigingen aangebracht ten opzichte van de bestaande situatie, met uitzondering van de toetsing aan de welstandscriteria: burgemeester en wethouders mogen het uiterlijk en de plaatsing van het bouwwerk of de standplaats alleen toetsen aan de door de gemeenteraad vastgestelde welstandscriteria en

bij een negatief welstandsoordeel kunnen zij niettemin een bouwvergunning verlenen, mits zij hiervoor zwaarwegende redenen hebben (zie hierover het algemeen deel van de toelichting).

Redactioneel zijn er wel twee kleine wijzigingen doorgevoerd.

Allereerst wordt in de bestaande tekst steeds gesproken van «bouwwerk». Betoogd zou kunnen worden dat onder dit begrip niet mede een standplaats wordt begrepen. Vandaar dat thans steeds is gekozen voor het overkoepelende begrip «bouwen» (gedefinieerd in artikel 1, eerste lid, onder a, van de Woningwet), en waar dat niet anders kon voor «bouwwerk of standplaats».

Ten tweede is in onderdeel e, waarin is bepaald dat de bouwvergunning wordt geweigerd indien – voor zover vereist – een monumentenvergunning ontbreekt, de zinsnede «is geweigerd» vervangen door: niet is verleend. Hiermee wordt ten opzichte van de bestaande tekst de situatie toegevoegd dat de vereiste monumentenvergunning niet is aangevraagd.

Het *tweede lid* regelt dat bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald voor welk bouwen kan worden volstaan met een lichte bouwvergunning. Het betreft indicatief de volgende bouwwerken en bouwwerkzaamheden:

- bouwwerken en bouwwerkzaamheden die niet vergunningsvrij zijn omdat ze betrekking hebben op monumenten of op door het Rijk aangewezen beschermde stads- en dorpsgezichten, of omdat zij niet voldoen aan de ruimtelijke randvoorwaarden die voor vergunningsvrij bouwen zijn gesteld;
- gebouwen, inclusief aan- en uitbouwen, van één bouwlaag, met een bruto-inhoud van maximaal 250 m³ en een maximale hoogte van 5 m, voor zover niet vallend onder de categorie «vergunningsvrij»;
- bouwwerken, geen gebouw zijnde, met een maximale hoogte van 5 m gemeten vanaf het aansluitend terrein, voor zover niet vallend onder de categorie «vergunningsvrij»;
- in pandige constructieve veranderingen en verbouwingen, behalve in grote gebouwen;
- rolluiken in winkelstraten.

NB. Ook bij de uitwerking van deze lijst zal nog worden gezien of op onderdelen nadere afbakening wenselijk is, bijvoorbeeld ten aanzien van het aantal bouwlagen en het maximale oppervlak. Daarbij zal tevens het brandveiligheidsaspect worden meegewogen.

In het *derde lid* van dit artikel wordt geregeld dat, als kan worden volstaan met een lichte bouwvergunning, de bouwaanvraag slechts wordt getoetst op:

- het Bouwbesluit voor zover het betreft de voorschriften omtrent constructieve veiligheid;
- ruimtelijke kwaliteit (stedenbouwkundige voorschriften in de bouwverordening, bestemmingsplan, welstand), en
- of wellicht een vergunning op grond van de monumentenregelgeving noodzakelijk is en deze vergunning niet is verleend.

Op grond van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing kunnen aanvragen om bouwvergunning – ongeacht of het een aanvraag voor een lichte of een aanvraag voor een reguliere bouwvergunning betreft – bovendien worden getoetst op strijd met de leefmilieuverordening.

Door de verruiming van de categorie vergunningsvrije bouwwerken kan in toenemende mate samenloop ontstaan tussen vergunningsvrije en vergunningplichtige bouwwerken. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn indien het bouwplan voor een te bouwen woning tevens voorziet in het plaatsen van een zonnecollector. Wanneer de gemeente in zo'n geval tot de conclusie komt dat bijvoorbeeld het uiterlijk van het vergunningplichtig

bouwwerk door het vergunningsvrije element niet aan redelijke eisen van welstand voldoet of dat de plaatsing van het vergunningsvrij element niet aan het Bouwbesluit voldoet, komt de vraag naar voren hoe daarmee in de bouwvergunningprocedure moet worden omgegaan. In zo'n geval dient de gemeente het vergunningsvrije element bij de afhandeling van de aanvraag om bouwvergunning buiten beschouwing te laten. De bouwvergunning mag dan dus niet worden geweigerd op gronden die op het vergunningsvrije element betrekking hebben. Het vergunningsvrije element moet als zodanig worden behandeld en uitsluitend worden onderworpen aan het wettelijk regime dat daarvoor geldt. Zo nodig staat de gemeente ten aanzien van het vergunningsvrije element het repressief aanschrijvingsinstrumentarium van de wet ter beschikking. Het spreekt overigens voor zich dat de gemeente in zo'n geval de aanvrager om bouwvergunning wel zo spoedig mogelijk van haar conclusies ten aanzien van het vergunningsvrije element in kennis zou moeten stellen en daarmee niet wacht tot het bouwwerk is gerealiseerd. Ten aanzien van vergunningsvrije bouwwerken in, bij, op of aan een bestaand vergunningplichtig bouwwerk geldt mutatis mutandis hetzelfde principe.

P, wijziging van artikel 46

Het *eerste lid* regelt dat dit artikel wordt aangevuld met de procedure voor de lichte bouwvergunning: binnen vier weken na ontvangst van de aanvraag moet er worden beslist (artikel 46, eerste lid, onderdeel a), zo niet, dan is de bouwvergunning van rechtswege verleend (geregeld in artikel 46, vierde lid).

Voor de reguliere bouwvergunning blijft de beslistermijn dertien weken.

Overigens worden de beslistermijnen van vier en dertien weken opgeschort, indien een of meer van de volgende aanhoudingsregelingen van toepassing is:

- a. voor het bouwen zou vrijstelling moeten worden verleend als bedoeld in de artikelen 15, 17, 18, 19 of 19a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening: dan gelden de termijnen die in artikel 49 van de Woningwet zijn neergelegd;
- b. voordat de aanvraag om bouwvergunning is ingediend is een voorbereidingsbesluit als bedoeld in de Wet op de Ruimtelijke Ordening vastgesteld, dan wel (een herziening van) een bestemmingsplan vastgesteld, ter inzage gelegd, en dergelijke, een en ander conform de bepalingen van artikel 50 van de Woningwet;
- c. de aanvraag betreft een bouwwerk of standplaats, behorende tot een beschermd stads- of dorpsgezicht als bedoeld in de Monumentenwet 1988 (geregeld in artikel 51 van de Woningwet);
- d. het bouwen is tevens aan te merken als vergunningplichtige activiteit in de zin van artikel 8.1 van de Wet milieubeheer of artikel 15, onderdeel b, van de Kernenergiewet (geregeld in artikel 52 van de Woningwet);
- e. gebleken is dan wel er is een ernstig vermoeden gerezen dat de bodem ernstig verontreinigd is (geregeld in artikel 52a van de Woningwet);
- f. voor het bouwwerk is tevens een vergunning vereist als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onderdeel a, van de Wet ziekenhuisvoorzieningen (geregeld in artikel 53 van de Woningwet);
- g. voor het bouwwerk is tevens een vergunning vereist als bedoeld in de Monumentenwet 1988 (geregeld in artikel 54 van de Woningwet), of
- h. door de Minister zou vrijstelling van het Bouwbesluit moeten worden verleend (geregeld in artikel 55 van de Woningwet).

In tegenstelling tot de procedure voor de reguliere bouwvergunning, geldt er voor de procedure voor de lichte bouwvergunning géén verdagingsmogelijkheid (artikel 46, *tweede lid*, zoals gewijzigd door het tweede lid van het wijzigingsartikel). De termijn van vier weken is dus echt een fatale termijn. Deze termijn wordt echter opgeschort indien bij de aanvraag onvoldoende gegevens worden overgelegd en mitsdien artikel 47 van de Woningwet wordt toegepast (dit artikel regelt de maximale termijn van opschorting).

Q, wijziging van artikel 47

Het *eerste lid* regelt de termijn die burgemeester en wethouders stellen wanneer zij de aanvrager om bouwvergunning in de gelegenheid stellen zijn onvolledig ingediende aanvraag aan te vullen. Die termijn, die twee weken bedroeg, wordt gewijzigd in vier weken. Reden van die wijziging is dat een termijn van twee weken in de praktijk soms te kort is om de benodigde aanvullende gegevens en bescheiden te kunnen leveren. Het vervallen van het tweede lid van artikel 47 (geregeld in het *tweede lid* van het wijzigingsartikel) hangt samen met de uniformering en limitering van de indieningsvereisten voor de bouwaanvraag. Thans is in het tweede lid van artikel 47 geregeld voor welke vereisten de behandeltermijn niet zal mogen worden opgeschort wegens niet-volledigheid van de aanvraag. In het wetsvoorstel vloeit deze mogelijkheid om bepaalde gegevens later in te dienen, voort uit het tweede lid van het met artikel I, onderdeel L, ingevoegde artikel 40a van de Woningwet. Als niet wordt voldaan aan de verplichting om die gegevens in te dienen, kan een verleende bouwvergunning worden ingetrokken (artikel 57 juncto het gewijzigde artikel 56 van de Woningwet).

Aan het derde lid bestaat geen behoefte meer, in verband met de wijziging van artikel 40, tweede lid (geregeld in onderdeel K).

R, vervanging van artikel 48

Het bouwen waarvoor een lichte bouwvergunning vereist is, kan, net als het bouwen waarvoor een reguliere vergunning vereist is, preventief worden getoetst op welstandsaspecten. Met de wijziging van artikel 48 is geregeld dat burgemeester en wethouders, net als thans bij de meldingsplichtige bouwwerken het geval is, bevoegd – en niet verplicht – zijn om aanvragen om lichte bouwvergunningen aan de welstandscmissie voor te leggen. Voor de reguliere bouwvergunning blijft de bestaande verplichting onverkort gehandhaafd.

Het tweede lid komt inhoudelijk overeen met het huidige artikel 48, eerste lid, laatste gedeelte, en tweede lid. Wel is de categorie gevallen waarin geen welstandsadvies kan worden gevraagd, groter dan voorheen. Dit vloeit voort uit de wijziging van artikel 12 (artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel) waardoor:

- de gemeenteraad de bevoegdheid wordt gegeven om redelijke eisen van welstand niet van toepassing te verklaren op door hen te bepalen categorieën bouwwerken en standplaatsen. Toepassing geven aan die bevoegdheid betekent dat die categorieën «welstandsvrij» zijn. Dit brengt met zich dat aanvragen om bouwvergunning voor dergelijke bouwwerken en standplaatsen niet voor advies aan de welstandscmissie kunnen worden voorgelegd;
- tijdelijke bouwwerken als bedoeld in artikel 45, eerste lid, «welstandsvrij» worden. Dit onderdeel regelt dat aanvragen om bouwvergunning voor tijdelijke bouwwerken niet voor advies aan de welstandscmissie worden voorgelegd.

S, T en V, wijziging van de artikelen 49, 52 en 53

Artikel 49 betreft de aanhoudingsregeling indien ten aanzien van het bouwplan tevens de vrijstellingsprocedure dient te worden gevolgd als bedoeld in de artikelen 15 en 17 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, of de procedure met betrekking tot een verklaring van geen bezwaar als bedoeld in artikel 19 van die wet.

Artikel 52 betreft de aanhoudingsregeling indien naast een bouwvergunning tevens een vergunning op grond van artikel 8.1 van de Wet milieubeheer of op grond van artikel 15, onderdeel b, van de Kernenergiewet is vereist.

Artikel 53 regelt de aanhoudingsregeling indien naast een bouwvergunning tevens een vergunning als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onderdeel a, van de Wet ziekenhuisvoorzieningen is vereist.

De administratieve afhandelingstermijnen van deze aanhoudingsregelingen zijn aangepast in verband met de introductie van de lichte bouwvergunning en de daarbij behorende beslistermijn van vier weken. Handhaving van de bestaande afhandelingstermijn van vijf weken zou immers een onnodige afwijking van het regime van de lichte bouwvergunning betekenen.

Vandaar dat wordt bepaald dat een afhandelingstermijn van vier weken geldt ongeacht of het een lichte bouwvergunning betreft, dan wel een reguliere bouwvergunning. Voor de reguliere bouwvergunning is dit dus een wijziging ten opzichte van de bestaande situatie: de bestaande administratieve afhandelingstermijn wordt met één week bekort.

U, wijziging van artikel 52a

Met onderdeel 1 wordt beoogd beter aan te sluiten bij de Wet bodembescherming.

Naar aanleiding van signalen uit de uitvoeringspraktijk is ten behoeve van de duidelijkheid in het *vierde lid* van artikel 52a expliciet opgenomen wanneer de beslistermijn begint die burgemeester en wethouders resteert na de beëindiging van de aanhouding in verband met verontreinigde bodem (onderdeel 2).

W, wijziging van artikel 56

Deze wijziging hangt samen met de uniformering en limitering van de indieningsvereisten voor de bouwaanvraag. Het eerste en het tweede lid van artikel 56 regelen dat burgemeester en wethouders ook na afgifte van de bouwvergunning nog bepaalde bescheiden kunnen vragen. Dit zal in de toekomst worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur (zie het met artikel I, onderdeel L, ingevoegd artikel 40a, met name het tweede lid). Vandaar dat deze bevoegdheid van burgemeester en wethouders vervalt.

Op grond van het met artikel I, onderdeel Z, gewijzigde artikel 59 van de Woningwet zal een verleende bouwvergunning kunnen worden ingetrokken als de vereiste gegevens niet binnen de termijn zijn verstrekt, die in de algemene maatregel van bestuur zal zijn genoemd.

X, invoeging nieuwe artikelen 56a en 56b

In artikel 56a is de zogenoemde «gefaseerde bouwvergunning» geregeld. Het betreft dan vergunningverlening in twee fasen. In de eerste fase krijgt de aanvrager zekerheid omtrent de vraag of een dergelijk bouwwerk mag worden geplaatst; in de tweede fase wordt de concrete uitwerking van de bouwplannen getoetst aan de eisen van het Bouwbesluit en wordt op bodemverontreiniging getoetst. Hiermee komt overeen dat in de

algemene maatregel van bestuur die de indieningsvereisten uniform en limitatief zal regelen (zie het met artikel I, onderdeel L, ingevoegde artikel 40a), geregeld zal worden dat ook de bij de aanvraag te voegen gegevens en bescheiden in twee fasen zullen kunnen worden overgelegd. Met deze figuur van de gefaseerde bouwvergunning wordt aangesloten bij een praktijk die reeds – vrijwillig – door een aantal gemeenten wordt toegepast. Omwille van de rechtseenheid en rechtszekerheid wordt een en ander nu wettelijk vastgelegd. Bij de vormgeving van de regeling is steeds gezocht naar een optimaal evenwicht tussen rechtszekerheid en rechtsbescherming van de aanvrager enerzijds en omwonenden anderzijds, en heeft daarnaast steeds de uitvoerbaarheid door gemeenten centraal gestaan.

Overigens wordt in het artikel niet uitgesloten dat de aanvraag voor de eerste fase wordt ingediend door een ander dan de aanvraag voor de tweede fase. Het is dus mogelijk om het bouwplan «over te dragen», zonder dat de beslissing omtrent de eerste fase vervalt.

In het *eerste lid* is bepaald dat burgemeester en wethouders een gefaseerde bouwvergunning moeten afgeven, indien daarom bij de aanvraag om bouwvergunning wordt verzocht. Het is dus geen «kan-», maar een «moet-bepaling». Hiervoor is gekozen uit oogpunt van rechtseenheid en rechtszekerheid.

Voorts is bepaald dat de regeling slechts van toepassing is voor reguliere bouwvergunningen. De reden hiervoor is dat bij de lichte bouwvergunning de extra uitvoeringslasten niet opwegen tegen de «winst» in tijd (de beslistermijn is immers al zeer kort, namelijk vier weken) en in aan te leveren gegevens (ten aanzien van het Bouwbesluit immers slechts gegevens betreffende de constructieve veiligheid).

Het *tweede lid* bepaalt dat in de eerste fase slechts wordt getoetst op:

- de stedenbouwkundige voorschriften van de bouwverordening;
- het bestemmingsplan of de krachtens dat plan gestelde eisen;
- welstandscriteria, en
- of voor het bouwen een vergunning op grond van de Monumentenwet 1988 of de gemeentelijke of provinciale monumentenverordening is vereist, en deze niet is verleend.

Op grond van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing kan in de eerste fase bovendien worden getoetst op strijd met de leefmilieuverordening.

Het rechtsgevolg van de bouwvergunning eerste fase is dat daarna niet meer aan de bovengenoemde weigeringsgronden kan worden getoetst (tenzij er wijzigingen in het bouwplan optreden (zie het achtste lid) en tenzij er twaalf of meer maanden verlopen tussen de eerste en de tweede fase (zie het zesde lid, onder b; zie tevens het zevende lid). De bouwvergunning eerste fase is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Hiertegen is dus bezwaar en beroep mogelijk. Wordt niet (tijdig) bezwaar gemaakt of beroep ingesteld tegen deze beslissing, dan verkrijgt deze formele rechtskracht. In een later stadium zal daarop niet kunnen worden teruggekomen, tenzij het achtste lid van toepassing is (zie hierna).

Het alternatief zou zijn pas bezwaar en beroep mogelijk te maken nadat de besluitvorming in de tweede fase is afgerond. Dat is echter minder logisch en efficiënt: belanghebbenden die bijvoorbeeld op welstandgronden bezwaar willen maken tegen de bouwvergunning eerste fase, zouden dan steeds moeten wachten totdat burgemeester en wethouders hebben besloten omtrent de aanvaardbaarheid van de bouwtechnische uitwerking. Zouden burgemeester en wethouders dan de bouwvergunning verlenen, maar het besluit daartoe wordt later in beroep

vernietigd wegens strijd met bijvoorbeeld welstandseisen, dan is de bouwtechnische uitwerking voor niets geweest. De aan die uitwerking verbonden moeite en kosten waren te voorkomen geweest indien de toets aan welstandseisen apart apellabel was geweest.

Het *derde lid* bepaalt dat in de tweede fase slechts aan de voorschriften van het Bouwbesluit en aan de niet-stedenbouwkundige voorschriften van de bouwverordening wordt getoetst.

Het *vierde lid* regelt dat de beslistermijn van dertien weken voor de beide fasen gezamenlijk geldt. Neemt dus de toetsing gedurende de eerste fase bijvoorbeeld zeven weken in beslag, dan mag die van de tweede fase ten hoogste vijf weken bedragen (tenzij de beslissing op grond van artikel 46, tweede lid, met dertien weken wordt verdaagd: in dat geval bedraagt de totale beslistermijn voor beide fasen gezamenlijk maximaal 26 weken). Lukt het, in dit voorbeeld, niet om binnen vijf weken het besluit omtrent de «tweede-fase-toetsing» bekend te maken en is die beslissing niet verdaagd, dan is de bouwvergunning van rechtswege verleend. Wellicht ten overvloede wordt nog opgemerkt dat de beslistermijn van 13 weken niet een aaneengesloten periode hoeft te zijn. Zodra op de aanvraag voor de eerste fase is beslist, wordt de termijn automatisch onderbroken tot de aanvraag voor de tweede fase is ingediend. Vanaf dat moment begint de termijn dan weer te lopen.

Het *vijfde lid*, onderdeel a, bepaalt dat zowel van de aanvraag om bouwvergunning eerste fase, als van die voor de tweede fase kennis moet worden gegeven. Met name voor derden is dit van belang. Zou deze verplichting niet gelden dan blijven zij in het ongewisse of een in gang gezette bouwvergunningprocedure wordt voortgezet. Vooral met het oog op eventuele vergunningverlening van rechtswege, dienen zij over deze informatie te beschikken. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat onder aanvraag om bouwvergunning eerste fase ook wordt verstaan de gewijzigde aanvraag om bouwvergunning eerste fase (zie artikel 56a, achtste lid).

Voorts bepaalt onderdeel b dat uitsluitend de aanvraag voor de eerste fase wordt voorgelegd aan de welstandscommissie. De aanvraag voor de tweede fase betreft immers slechts het bodemonderzoek en de bouwtechnische uitwerking; in die tweede fase vindt geen welstandstoets plaats.

Daarnaast worden de in dit lid opgesomde artikelen redactioneel «aangepast» aan het geïntroduceerde systeem van gefaseerde regelgeving. Over samenhang van aanhoudingsregelingen en de gefaseerde vergunningverlening is reeds ingegaan in paragraaf 3.2.2., waarnaar korthedshalve wordt verwezen.

Het *zesde lid*, onderdeel b regelt dat de bouwvergunning eerste fase kan worden ingetrokken indien niet binnen twaalf maanden na het onherroepelijk worden daarvan de bouwtechnische uitwerking is ingediend. Met deze termijn is gezocht naar een evenwicht tussen:

- enerzijds het belang van de aanvrager, die voldoende tijd moet hebben voor het (laten) maken van de bouwtechnische uitwerking, en
- anderzijds andere belangen, die ertoe nopen dat beslissingen omtrent de eerste fase niet te lang onaantastbaar mogen zijn. Veranderde omstandigheden (bijvoorbeeld nieuwe welstandscriteria) kunnen immers nopen tot andere oordelen.

Wanneer binnen twaalf maanden nadat de besluitvorming in de eerste fase in positieve zin is afgerond, veranderingen optreden in de omgeving waarin het bouwplan feitelijk gerealiseerd gaat worden of in de ruimtelijk relevante voorschriften waaraan de aanvraag voor de eerste fase is getoetst, heeft dat geen gevolgen voor de realisatie van het bouwplan

waarmee in de eerste fase is ingestemd. Indien de aanvrager binnen die termijn van twaalf maanden een aanvraag voor de tweede fase indient, wordt die aanvraag uitsluitend nog getoetst aan bouwtechnische voorschriften (Bouwbesluit en niet-stedenbouwkundige voorschriften van de bouwverordening) en niet meer op ruimtelijke aspecten. In de tweede fase kunnen bedoelde, nadien opgetreden veranderingen van ruimtelijke aard dan ook niet leiden tot hernieuwde besluitvorming over de ruimtelijke aspecten van het bouwplan, tenzij de aanvrager dat uiteraard zelf wenst en in verband daarmee een aanvraag tot wijziging van de verleende bouwvergunning eerste fase indient.

Door de intrekking aan het oordeel van burgemeester en wethouders over te laten, wordt lokaal maatwerk mogelijk. (Zeer) kleine wijzigingen in de lokale omstandigheden hoeven immers niet te leiden tot het intrekken van de bouwvergunning eerste fase.

Het *zevende lid* is het sluitstuk op het zesde lid, onderdeel b. Voorkomen moet worden dat er «slappende» bouwvergunningen eerste fase blijven bestaan, waar burgemeester en wethouders na vele jaren (onaangenaam) mee kunnen worden geconfronteerd. In verband met gewekte verwachtingen zou het in dat geval op problemen kunnen stuiten om de bouwvergunning eerste fase alsnog in te trekken. Met het oog daarop is bepaald dat na twee jaren de bouwvergunning eerste fase komt te vervallen.

Het *achtste lid* tenslotte, regelt de situatie dat de besluitvorming in de tweede fase leidt tot zodanige wijzigingen in het bouwplan, dat de besluitvorming in de eerste fase – ware uitgegaan van dat gewijzigde bouwplan – mogelijkerwijs niet positief zou zijn geweest. In dat geval wordt de aanvrager in de gelegenheid gesteld een gewijzigde aanvraag in te dienen, en wordt deze gewijzigde aanvraag opnieuw getoetst aan de weigeringsgronden die in het tweede lid zijn genoemd. Bij de vormgeving van deze procedure is aangesloten bij de aanhoudingsregelingen in de Woningwet. Het gaat immers in beginsel om dezelfde problematiek: een bouwplan waarop een aanvraag om bouwvergunning betrekking heeft, behoeft wijziging voordat de besluitvorming omtrent de aanvraag is afgerond.

Indien de aanvrager om bouwvergunning tweede fase niet of niet tijdig een gewijzigde aanvraag indient, is de bouwvergunning in haar geheel, dus zowel de eerste als de tweede fase, geweigerd (laatste volzin).

In artikel 56b zijn twee aanhoudingsregelingen opgenomen met betrekking tot de gefaseerde vergunningverlening. Deze aanhoudingsregelingen hebben ten doel te voorkomen dat de besluitvorming inzake de tweede fase doorkruist wordt door ontwikkelingen rondom het besluit inzake de eerste fase.

Het *eerste lid* ziet op de situatie dat de rechter de bouwvergunning eerste fase heeft geschorst. Op grond van artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht kan de indiener van een bezwaarschrift tegelijkertijd de rechter vragen de bouwvergunning eerste fase te schorsen. Indien de rechter het besluit schorst, is het niet zinvol burgemeester en wethouders een beslissing te laten nemen met betrekking tot de aanvraag om bouwvergunning tweede fase. Immers, een toegewezen schorsing is een aanwijzing dat een eventueel beroep tegen het geschorste besluit succesvol zal zijn. Onder die omstandigheden is het beter dat burgemeester en wethouders pas op de plaats maken met hun besluit inzake de tweede fase. Samen met de aanvrager kan dan een inschatting worden gemaakt van de kans dat de bouwvergunning eerste fase in een eventueel beroep in stand zal blijven en of het verstandig is de procedure voort te zetten. Eventueel kan de aanvrager zelfs overwegen een gewijzigde aanvraag om bouwvergunning eerste fase in te dienen.

Er is bewust voor gekozen deze regeling te beperken tot schorsing. Het meest «safe» zou zijn om aan te houden totdat het besluit inzake de eerste fase onherroepelijk is. Hier is van afgezien omdat dit tot grote vertragingen kan leiden. Bovendien is het de verantwoordelijkheid van de aanvrager om al dan niet door te gaan met een de bouwvergunning tweede fase als het niet nagenoeg zeker is of de bouwvergunning eerste fase in stand blijft.

Het *tweede lid* ziet op de situatie dat het bouwplan waarop de aanvraag om bouwvergunning eerste fase betrekking heeft, als gevolg van het besluit van burgemeester en wethouders omtrent de tweede fase wijziging behoeft. Deze regeling is opgenomen om zeker te stellen dat deze gewijzigde aanvraag daadwerkelijk wordt ingediend. Zou deze regeling ontbreken dan zouden burgemeester en wethouders al een besluit inzake de tweede fase moeten nemen (de beslistermijn hiervoor loopt immers door), terwijl de gewijzigde aanvraag inzake de eerste fase nog ontbreekt. Hierdoor kan geen weloverwogen besluit inzake de tweede fase worden genomen.

Y, wijziging van artikel 57

Artikel 57 regelt het openbaar bouwregister. Het wordt om twee redenen aangepast: allereerst omdat de categorie «meldingsplichtige bouwwerken» vervalt, en daarnaast omdat de bij de aanvraag in te dienen gegevens niet langer in wet en bouwverordening worden geregeld, maar uniform en limitatief bij algemene maatregel van bestuur.

Het *eerste lid* wijzigt het eerste lid van artikel 57. Dit lid bepaalt dat burgemeester en wethouders een openbaar register instellen en daarin aantekening maken van aanvragen om bouwvergunning en daarnaast van verleende bouwvergunningen (al dan niet van rechtswege verleend). De verplichtingen om gegevens ten aanzien van meldingen op te nemen vervallen uiteraard.

Het *tweede lid* bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat burgemeester en wethouders daarnaast nog andere gegevens in het register opnemen.

Met het *derde lid* worden het huidige derde en vierde lid vervangen door een nieuw derde lid. Het huidige derde en vierde lid bepalen precies binnen welke termijn de onderscheidene gegevens in het register moeten zijn opgenomen. Nu de omschrijving van de op te nemen gegevens in de wet grotendeels vervalt en bij algemene maatregel van bestuur zal worden geregeld, dient ook die termijn door middel van die maatregel te kunnen worden bepaald.

Z, wijziging van artikel 59

In artikel 59 is geregeld in welke gevallen burgemeester en wethouders de bouwvergunning kunnen intrekken. In verband met de uniformering en limitering van de indieningsvereisten, in samenhang met het met artikel I, onderdeel W, gewijzigde artikel 56, dient ook dit artikel te worden aangepast. Geregeld wordt dat de bouwvergunning eveneens kan worden ingetrokken indien voorgescreven gegevens niet tijdig zijn overgelegd, voor zover die mogen worden overgelegd *nadat* de bouwvergunning is verleend (het gewijzigde *onderdeel a* van artikel 59, eerste lid).

Voorts is geregeld dat de bouwvergunning gedeeltelijk kan worden ingetrokken (de gewijzigde *aanhef* van artikel 59, eerste lid). Indien

bijvoorbeeld onvolledige gegevens zijn verstrekt, kan het zo zijn dat slechts een gedeeltelijke intrekking van de bouwvergunning op zijn plaats is.

Ten slotte is toegevoegd dat de bouwvergunning kan worden ingetrokken op verzoek van de vergunninghouder (*onderdeel e* van artikel 59, eerste lid). Aan deze mogelijkheid bestaat in de praktijk behoefte.

AA en BB, wijziging van de artikelen 60 en 61

Deze artikelen betreffen de woonvergunning (artikel 60) en de vergunning tot hergebruik van een ontruimde onbewoonbaar verklaarde woning of woonwagen (artikel 61).

In het vierde lid van elk van deze artikelen wordt een aantal artikelen betreffende de bouwvergunningprocedure van overeenkomstige toepassing verklaard. Deze verwijzingen dienen te worden aangepast; een inhoudelijke wijziging is niet beoogd. Vandaar ook dat de bepalingen betreffende de reguliere bouwvergunning van dertien weken van toepassing worden verklaard.

CC, wijziging van artikel 107

In verband met het vervallen van artikel 42 (meldingplichtige bouwwerken) dient ook de strafbaarstelling van overtreding van dat artikel te vervallen.

Voorts had artikel 107 ook moeten worden gewijzigd bij de wet van 24 december 1998, Stb. 1998, 582. Echter, in die wet was een onjuiste verwijzing opgenomen (te weten naar artikel 106), waardoor de wijziging niet kon worden doorgevoerd. Door middel van onderhavige wijziging wordt deze onjuiste verwijzing gecorrigeerd.

DD, wijziging van artikel 121

Dit artikel regelt welke onderwerpen uitputtend bij algemene maatregel van bestuur worden geregeld, met andere woorden waarover gemeenten geen nadere regels mogen stellen. Uiteraard vervalt de aanwijzing van de meldingplichtige bouwwerken.

Nieuw is daarentegen:

- de indieningsvereisten voor de aanvraag (artikel 40a, eerste lid);
- welk bouwen vergunningsvrij is (artikel 43, eerste lid), en
- voor welk bouwen volstaan kan worden met een lichte bouwvergunning.

Aanvullende gemeentelijke regels zijn dus wel mogelijk ten aanzien van het functioneren van de welstandscommissie (artikel 8, zesde lid) en de gegevens die in het openbaar bouwregister worden aangetekend (artikel 57, tweede lid). Uiteraard kan het dan slechts om aanvullende regels gaan die niet strijdig zijn met de (Woning-)wet of de daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur.

Artikel II, wijziging van de Woningwet 1962

Artikel 69 van de Woningwet 1962 is na inwerkingtreding van de Woningwet in stand gebleven in verband met het Besluit bevordering eigen-woningbezit dat ter uitvoering van dat artikel strekte. Nu dit besluit is ingetrokken, kan artikel 69 vervallen.

Artikel III, wijziging Wet op de Ruimtelijke Ordening

Artikel 20 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening is aangepast aan het met artikel I, onderdeel N, gewijzigde artikel 43 van de Woningwet

(betreffende vergunningsvrij bouwen). In het huidige artikel 20 is bepaald dat een bestemmingsplan buiten toepassing blijft ten aanzien van vergunningsvrij bouwen. Het is thans aldus geformuleerd dat het bestemmingsplan buiten toepassing blijft ten aanzien van het «bouwen van bouwwerken als bedoeld in 43 van de Woningwet en op het gebruik van zodanige bouwwerken overeenkomstig het bepaalde in dat artikel». Het nieuwe artikel 43 Woningwet ziet echter zowel op vergunningsvrij bouwen (het eerste lid), als op vergunningplichtig bouwen (het tweede lid). Vandaar dat thans in artikel 20 wordt verwezen naar artikel 43, *eerste lid*.

Voorts ziet het nieuwe artikel 43 zowel op het bouwen van bouwwerken als op andersoortig bouwen (bijvoorbeeld het gewone onderhoud). Vandaar dat in artikel 20, eerste lid, Wet op de Ruimtelijke Ordening niet langer wordt gesproken van «het bouwen van bouwwerken», maar slechts van «bouwen».

Artikel IV, wijziging van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing

Dit artikel regelt enkele technische aanpassingen van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing (WSDV), die nodig zijn in verband met de introductie van de lichte bouwvergunning en de introductie van de gefaseerde bouwvergunning.

Op grond van het huidige artikel 17 WSDV moet de bouwvergunning worden geweigerd indien het bouwwerk in strijd is met de leefmilieuverordening (eerste lid) en kan de bouwvergunning worden geweigerd indien burgemeester en wethouders het verlenen van de vergunning afhankelijk hebben gesteld van een bankgarantie en die garantie niet is verleend (tweede lid). Daarnaast bevat het huidige artikel 18 WSDV een aanhoudingsregeling met betrekking tot aanvragen om bouwvergunning voor bouwwerken die zijn gelegen in een gebied waarvoor een leefmilieuverordening geldt (of een ontwerp daarvoor of voor een herziening daarvan ter inzage is gelegd).

Onderdeel A van artikel IV van de onderhavige wetswijziging hangt samen met de introductie van de gefaseerde bouwvergunning in het nieuwe artikel 56a van de Woningwet (zie artikel I, onderdeel X). Indien een gefaseerde bouwvergunning is aangevraagd vindt de toets aan het bepaalde in de leefmilieuverordening plaats in de eerste fase van de bouwvergunningprocedure.

Onderdeel B hangt tevens samen met de introductie van de lichte bouwvergunning en regelt de afhandelingstermijn die burgemeester en wethouders hebben na afloop van de aanhoudingsprocedure ex artikel 18 WSDV: vier weken. Die termijnstelling is overeenkomstig de afhandelingstermijn die geldt voor enkele andere aanhoudingsregelingen.

Artikel V, tekstplaatsing

In verband met de omvang van de onderhavige wetswijziging en de vele wijzigingen sinds de meest recente tekstplaatsing is gekozen voor een hernieuwde integrale tekstplaatsing van de wet.

Artikel VI, inwerkingtreding en overgangsbepalingen

Het *eerste lid* bepaalt dat de wet in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen en onderdelen daarvan verschillend kan worden gesteld. Er wordt naar gestreefd om de gehele wet, alsmede andere wijzigingen in de bouwregelgeving die voortvloeien uit de herijking, zoveel mogelijk op één moment in werking

te laten treden (zie ook hoofdstuk 2 van het algemeen deel van deze toelichting).

Niettemin is veiligheidshalve in de wet de mogelijkheid opgenomen dat zij gefaseerd in werking treedt: mocht de uitvoeringspraktijk op een ondergeschikt punt nog niet gereed zijn voor inwerkingtreding, dan zou het jammer zijn om om die reden de inwerkingtreding van de gehele wet op te houden.

In aanvulling op het gestelde in paragraaf 3.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting, zij over het overgangsrecht nog het volgende opgemerkt.

Krachtens het *tweede lid* heeft de gemeenteraad een jaar na de inwerkingtreding van artikel I, onderdeel F, de tijd om de welstandsnota bekend te maken. Tot het tijdstip van die bekendmaking blijft het oude recht ten aanzien van de welstand gelden.

Wordt echter de welstandsnota niet binnen die termijn van een jaar bekendgemaakt, dan zijn de gewijzigde bepalingen in de Woningwet van toepassing. In de praktijk betekent dit dat dan niet aan welstandseisen getoetst zal kunnen worden.

Het *derde lid* regelt dat het oude recht in beginsel van toepassing blijft op aanvragen om bouwvergunning, meldingen, en aanschrijvingen en aanzeggingen tot toepassing van bestuursdwang die betrekking hebben op welstand, tenzij het bouwen waarop deze aanvragen, aanschrijvingen en aanzeggingen betrekking hebben vergunningsvrij is geworden (artikel I, onderdeel N).

Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat bouwwerken waarvoor reeds vergunning is verleend, maar die door de inwerkingtreding van artikel I, onderdeel N, vergunningsvrij zijn geworden, mogen worden gebouwd in afwijking van die bouwvergunning dan wel die melding (mits wordt voldaan aan het bepaalde bij of krachtens artikel 43 van de Woningwet, zoals dit artikel luidt na de inwerkingtreding van artikel I, onderdeel N, en mits uiteraard wordt voldaan aan de overige wettelijke eisen, zoals het Bouwbesluit).

Het *vierde lid* bepaalt dat reeds betaalde leges niet, louter omdat het bouwen vergunningsvrij wordt, worden gerestitueerd.

Het *vijfde lid* regelt het bouwen dat vergunningsvrij was en vergunningplichtig wordt (derhalve het spiegelbeeld van de situatie die hierboven is bedoeld: het vergunningsvrij worden van vergunning-, dan wel meldingplichtige bouwwerken). Ten aanzien van dergelijk bouwen, waarmee was begonnen voor de inwerkingtreding van de nieuwe categorie-indeling, blijft de verbodsbepaling in de Woningwet buiten toepassing. Met andere woorden: het bouwen kan vergunningsvrij worden voltooid.

In het *zesde lid* ten slotte is geregeld dat de voorzitters en de leden van de welstandscommissies die ten tijde van de inwerkingtreding reeds tenminste twee jaar zitting hebben in die commissie, nog ten hoogste twee jaar na de inwerkingtreding van deze wet benoemd kunnen blijven in die commissie.

Hiermee wordt enerzijds een voldoende lange overgangstermijn geboden, terwijl anderzijds de maximale zittingstermijn van vier jaar niet pas na inwerkingtreding van de wet gaat lopen.

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