

Vergaderjaar 2003–2004

**29 392**

## **Wijziging van de Woningwet (verbetering handhaafbaarheid en handhaving bouwregelgeving)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **ALGEMEEN**

##### **1. Inleiding**

Met voorliggend wetsvoorstel wordt een samenhangend pakket wijzigingen in de Woningwet voorgesteld dat verband houdt met het verbeteren van de naleving, de handhaving en de handhaafbaarheid van de bouwregelgeving. Het wetsvoorstel bevat hiertoe uitwerkingen van een aantal kabinetsvoornemens die zijn neergelegd in de nota Mensen, Wensen, Wonen (Kamerstukken II 2000/2001, 27 559, nr. 2, blz. 77 e.v.), het kabinetsstandpunt inzake het MDW-rapport «Openbare inrichtingen» (Kamerstukken II 2001/2002, 24 036, nr. 207) en het kabinetsstandpunt Nieuwjaarsbrand (Kamerstukken II 2000/2001, 27 575, nr. 5). Ook bevat het wetsvoorstel uitwerkingen van enkele acties die zijn opgenomen in het met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: de VNG) vastgestelde actieprogramma «Handhaving Bouwregelgeving». In de brief «Bouwregelgeving 2002–2006» van 9 april 2002 (Kamerstukken II 2001/2002, 28 325, nr. 1) werd onderhavig wetsvoorstel reeds aangekondigd. In deze beleidsbrief, die op 27 juni 2002 met de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van de Tweede Kamer is besproken, werd reeds een samenvattend overzicht gegeven van de beoogde toekomstige inhoud van het wetsvoorstel.

De opbouw van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is als volgt. Allereerst worden in paragraaf 2 de aanleiding en het doel van dit wetsvoorstel geschetst. In paragraaf 3 wordt ingegaan op de inhoud van de belangrijkste onderdelen van dit wetsvoorstel. In paragraaf 4 wordt verslag gedaan van de uitkomsten van het overleg met de bouwsector en gemeenten en tenslotte wordt in paragraaf 5 aandacht besteed aan de toetsing van het wetsvoorstel aan aspecten als bedrijfseffecten, administratieve lastendruk en uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

##### **2. Aanleiding en doel van het wetsvoorstel**

Het stellen van regels heeft geen zin indien de naleving en met name de handhaving daarvan onvoldoende zijn gewaarborgd. Vanuit dat oogpunt is op 14 december 2000, samen met de VNG, het actieprogramma «Hand-

having Bouwregelgeving» vastgesteld. Een afschrift van dit actieprogramma is bij brief van 29 januari 2001 ter kennisneming aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal gestuurd (Kamerstukken II 2000/2001, 27 600 XI, nr. 51). Directe aanleiding voor het actieprogramma waren de uitkomsten van het inspectierapport bouwregelgeving 1999 van de toenmalige Inspectie Volkshuisvesting (thans het Inspectoraat-Generaal VROM). Dit inspectierapport is besproken in een Algemeen Overleg van 11 mei 2000 (Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 XI, nr. 67). Het inspectierapport schetste een gebrekkige uitvoeringspraktijk van het gemeentelijke bouwen woningtoezicht. Om deze praktijk te verbeteren, bevat het actieprogramma een samenhangend pakket maatregelen, die het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: het Ministerie van VROM) en de VNG gezamenlijk hebben uitgewerkt. Het gaat hier om acties die primair zijn gericht op het stimuleren en faciliteren van de gemeentelijke handhaving, maar ook om wettelijke maatregelen waarmee in het uiterste geval kan worden afgedwongen dat gemeenten hun handhavingstaken op het terrein van de bouwregelgeving beter oppakken. Gelijktijdig heeft het toenmalige kabinet in de nota Mensen, Wensen, Wonen een aantal maatregelen aangekondigd die op verbetering van de handhaving en handhaafbaarheid van de bouwregelgeving zijn gericht.

Zeer kort na de publicatie van de nota Mensen, Wensen, Wonen en de vaststelling van het genoemde actieprogramma vond de rampzalige cafébrand te Volendam plaats. Geconstateerd is dat de oorzaak van deze ramp voor een belangrijk deel gelegen is in een gebrekkige handhaving door de gemeente en een onvoldoende naleving van de regelgeving door de exploitant van de betreffende horecaonderneming. In het kabinetsstandpunt Nieuwjaarsbrand (Kamerstukken II 2000/2001, 27 575, nr. 5), gebaseerd op het onderzoeksrapport «Cafébrand Nieuwjaarsnacht» van de Commissie onderzoek cafébrand Nieuwjaarsnacht 2001 (de Commissie-Alders), is een groot aantal maatregelen aangekondigd, waaronder een aantal maatregelen die specifiek betrekking hebben op de bouwregelgeving.

De belangrijkste opgave op het terrein van de bouwregelgeving de eerstkomende jaren ligt bij het in hoog tempo bereiken van een voldoende gewaarborgde kwaliteit van toezicht, controle en handhaving door gemeenten en mede daardoor een verbeterde naleving van de bouwregelgeving. Het gaat dan zowel om de preventieve als de repressieve handhavingstaak.

Onder preventieve handhaving wordt begrepen het in het kader van een aanvraag tot de verlening van een bouw-, gebruiks- of sloopvergunning preventief controleren of het betreffende voornemen aan de geldende regelgeving voldoet. Met deze preventieve controle wordt bevorderd dat een voorgenomen activiteit ook daadwerkelijk overeenkomstig de regelgeving wordt uitgevoerd. Het instrument van de vergunning is daarvoor van aanmerkelijk belang. De repressieve handhavingstaak bestaat uit het houden van het overige toezicht op de naleving in de praktijk en het zonodig opleggen van bestuursrechtelijke sancties zoals de toepassing van bestuursdwang of de oplegging van een last onder dwangsom. Bij het toezicht op de naleving gaat het zowel om controle tijdens en direct na het bouwen of slopen als om controle op de staat en het gebruik gedurende de gehele levensduur van een bouwwerk. Indien er sprake is van een overtreding zijn burgemeester en wethouders ingevolge artikel 125 van de Gemeentewet bevoegd om hiertegen handhavend op te treden met toepassing van bestuursdwang of het ingevolge artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) opleggen van een last onder dwangsom. Onder repressieve handhaving valt ook de (strafrechtelijke) opsporing en vervolging van overtredingen van de Woningwet die in de Wet op de economische delicten (hierna: WED) strafbaar zijn gesteld. Gegeven het grote maatschappelijk belang van een betere handhaving

dienen gemeenten veel meer bestuurlijke aandacht en prioriteit te geven aan toezicht, controle en verdere bestuursrechtelijke handhaving. Opdat gemeenten deze publieke verantwoordelijkheid beter kunnen waarmaken, wordt met dit wetsvoorstel beoogd de handhaafbaarheid en daardoor de naleving en handhaving van de bouwregelgeving te verbeteren. Daartoe wordt de bouwregelgeving vereenvoudigd, meer toegesneden op de eigen verantwoordelijkheid van de burger en beter handhaafbaar gemaakt. Daarnaast worden gemeenten met de introductie van nieuwe instrumenten gestimuleerd om hun handhavingstaak meer gestructureerd op te pakken. De gemeenten zijn immers in de eerste lijn verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving en de verdere handhaving van de bouwregelgeving. Met het wetsvoorstel worden voorts bepaalde overtredingen van de bouwregelgeving (waaronder overtredingen die betrekking hebben op (brand)veiligheid en gezondheid) als misdrijf (indien opzettelijk gepleegd) dan wel als overtreding (in de overige gevallen) strafbaar gesteld in de WED. Hiermee worden de mogelijkheden voor een strafrechtelijke aanpak verbeterd. Naast de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling zullen een intensiever tweedelijns toezicht en enkele faciliterende maatregelen er toe moeten bijdragen dat de door de regering beoogde snelle verbetering van het eerstelijns toezicht door gemeenten in de praktijk daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

### **3. Inhoud van het wetsvoorstel**

Zoals reeds aangegeven, is vanuit de constatering dat de handhaving van de bouwregelgeving dringend een substantiële verbetering behoeft, op 14 december 2000 het actieprogramma «Handhaving Bouwregelgeving» door het Ministerie van VROM en de VNG vastgesteld. De acties uit dit actieprogramma die leiden tot wijziging van de wetgeving zijn in het voorliggende wetsvoorstel uitgewerkt. Ook de nota Mensen, Wensen, Wonen voorziet in maatregelen om de handhaving van de bouwregelgeving te verbeteren, welke voor een deel in het onderhavige wetsvoorstel zijn meegenomen. Verder wordt met dit wetsvoorstel uitwerking gegeven aan de acties uit het kabinetsstandpunt Nieuwjaarsbrand (Kamerstukken II 2000/2001, 27 575, nr. 5) die betrekking hebben op de Woningwet. Uit het kabinetsstandpunt inzake het MDW-rapport «Openbare inrichtingen» (Kamerstukken II 2001/2002, 24 036, nr. 207) vloeit tenslotte een in dit wetsvoorstel opgenomen wijziging van de WED voort waardoor bepaalde overtredingen van de bouwregelgeving ingevolge die wet strafbaar worden.

Al deze elementen leiden er gezamenlijk toe dat met de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling feitelijk de gehele regeling van de handhaving en daarmee de handhavingssystematiek van de Woningwet wordt geactualiseerd. Daarnaast bevat dit wetsvoorstel voorstellen tot reparatie van enkele technisch-juridische onvolkomenheden in die wet. In paragraaf 3.1 tot en met 3.5 wordt nader op de voornaamste elementen van het wetsvoorstel ingegaan.

In hoofdzaak bevat dit wetsvoorstel een tweetal componenten. De eerste component is vooral technisch-juridisch van aard: een betere afstemming (van met name de handhabingsbepalingen) op de Awb. De tweede component is vooral instrumenteel van aard: betere instrumentering ten behoeve van een effectief handhavingsbeleid. Hoewel in het wetsvoorstel daarmee op zichzelf geen wezenlijke verandering in de ordening van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen overheid en burger en tussen Rijk en gemeente wordt voorgesteld, is die ordening in zeker opzicht wel aan de orde. Doel van dit wetsvoorstel is om genoemde partijen nadrukkelijker aan te spreken op hun verantwoordelijkheden en op hun taakuitoefening. Ter illustratie:

- de primaire verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van een bouwwerk blijft berusten bij de burger (in zijn hoedanigheid van opdrachtgever,

- ontwerper, bouwer), maar het wetsvoorstel leidt ertoe dat in vergelijking met de Woningwet zoals deze thans luidt de verantwoordelijkheid voor de naleving van de daarbij in acht te nemen overheidsvoorschriften op een meer directe wijze bij de burger wordt gelegd en dat overtredingen van die voorschriften strenger worden aangepakt;
- voor het college van burgemeester en wethouders gaat een wettelijke opdracht of zorgplicht tot bestuursrechtelijke handhaving gelden. Met het oog daarop wordt met dit wetsvoorstel een beter toepasbaar handavingsinstrumentarium beschikbaar gesteld. Verder wordt het college verplicht om zijn voornemens terzake jaarlijks te expliciteren en over de uitvoering van zijn handhavingstaak jaarlijks verslag uit te brengen;
  - onverlet de gemeentelijke eerstelijnsverantwoordelijkheid voor het toezicht op de naleving en de verdere handhaving krijgt de Minister van VROM (als ultimum remedium) een bevoegdheid om, indien dat in het belang van de naleving van het bepaalde bij of krachtens hoofdstuk I, II, III of IV dringend geboden is, tot vordering van handhavend optreden door de gemeente over te gaan, bij nalaten waarvan de minister zelf tot handhaving kan overgaan.

### *3.1 Vereenvoudiging van het aanschrijfinstrumentarium*

#### 3.1.1 Algemeen

Een belangrijk element van het wetsvoorstel betreft het vereenvoudigen van de aanschrijfbevoegdheden uit hoofdstuk III van de Woningwet. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan een wens uit gemeentelijke kringen. Burgemeester en wethouders dienen thans de voorschriften die van toepassing zijn op bestaande bouwwerken en standplaatsen te handhaven door gebruik te maken van de bedoelde aanschrijfbevoegdheden. Gebleken is dat de complexiteit van dit bijzondere aanschrijfinstrumentarium in de praktijk leidt tot een terughoudende toepassing. De complexiteit is mede toe te schrijven aan de sterk verouderde opzet van het aanschrijfinstrument, dat nog dateert uit de periode van vóór het van kracht worden van de Awb. De complexiteit is tevens veroorzaakt doordat er in de historie van de Woningwet binnen de bestaande systematiek de nodige wijzigingen in dit deel van de Woningwet zijn doorgevoerd. Dat heeft ertoe geleid dat er geen eenduidige en uniforme regels gelden voor de handhaving van de regelgeving voor bestaande bouwwerken, maar dat er voor tal van verschillende mogelijke situaties even zoveel verschillende aanschrijfbevoegdheden bestaan waardoor de Woningwet op dit punt een sterk versnipperd karakter heeft gekregen. Harmonisatie en actualisering van het aanschrijfinstrumentarium van de Woningwet is daarom wenselijk.

Onderhavig wetsvoorstel voorziet als gezegd in een integrale herziening van de gehele regeling van de handhaving en handhavingssystematiek van de Woningwet. Daarbij is tevens het aanschrijfinstrumentarium volledig doorgelicht op dubblures, onduidelijkheden, verouderde terminologie en overbodige voorschriften. Ingevolge het wetsvoorstel vormt het aanschrijfinstrumentarium voor bestaande bouwwerken niet langer een geïsoleerd deel van de Woningwet maar sluit het beter aan op de overige voorschriften van die wet, onder andere inzake het bouwen van bouwwerken. Ook is wat betreft de handhavingssystematiek voor de voorschriften voor bestaande en nieuw te bouwen bouwwerken zoveel mogelijk aangesloten bij de Awb. Het uitgangspunt dat hierbij is gehanteerd is dat afgezien moet worden van specifiek instrumentarium in de Woningwet wanneer volstaan kan worden met het toepassen van het generieke instrumentarium van de Awb. Daarbij is met dit wetsvoorstel tevens gevolg gegeven aan de actie uit het kabinetsstandpunt Nieuwjaarsbrand (Kamerstukken II 2000/2001, 27 575, nr. 5) om de eigen verantwoor-

delijkheid van de burger voor de naleving van regelgeving beter in de Woningwet tot uiting te brengen.

De vereenvoudiging die in het aanschrijfinstrumentarium wordt voorgesteld zal er toe leiden dat voor de huidige artikelen 13 tot en met 39 van de Woningwet slechts vier artikelen in de plaats komen. De vereenvoudiging van het aanschrijfinstrumentarium zal evenwel niet ten koste gaan van wezenlijke gemeentelijke bevoegdheden of waarborgen voor de burger. Enkele versoeringen daargelaten is het voorliggende wetsvoorstel dan ook beleidsneutraal ten opzichte van de Woningwet zoals deze thans luidt.

### 3.1.2 Tegen niet-naleving van het Bouwbesluit 2003, de bouwverordening of het welstandsvereiste kan zonder aanschrijving worden opgetreden

De kern van de voorgestelde vereenvoudiging van het aanschrijfinstrumentarium bestaat naast het voorgaande in het vervallen van de specifieke aanschrijfbevoegdheden van de Woningwet. Het gevolg daarvan is dat het niet naleven van de voorschriften van het Bouwbesluit 2003, de bouwverordening of de criteria uit de Welstandsnota voor bestaande bouwwerken een overtreding vormt waartegen direct met toepassing van bestuursdwang of oplegging van een last onder dwangsom kan worden opgetreden, zonder dat daartoe nog (de tussenstap van) een specifieke aanschrijving vereist is. Aldus gaat van bedoelde voorschriften tevens een meer direct effect jegens de burger uit. Ingevolge het wetsvoorstel gaat deze systematiek voor wat betreft de voorschriften van het Bouwbesluit 2003 in alle gevallen gelden (en niet, zoals in de huidige opzet nog het geval is, alleen voor bouwvergunningsvrije bouwwerken) en krijgt deze vorm in het voorgestelde nieuwe artikel 1b van die wet. Voor de bouwverordening wordt eenzelfde systematiek geïntroduceerd in de vorm van het voorgestelde nieuwe artikel 7b, onderdeel b, van de Woningwet en voor het welstandsvereiste voor bestaande bouw volgt dit uit het voorgestelde artikel 12, eerste lid, van die wet.

De vereenvoudiging die met deze vernieuwde opzet wordt bereikt houdt met andere woorden in dat burgemeester en wethouders, om de naleving van genoemde regelgeving af te dwingen, niet langer gebruik hoeven te maken van een bijzondere aanschrijfbevoegdheid alvorens tot de toepassing van bestuursdwang of de oplegging van een last onder dwangsom over te kunnen gaan. In de nieuwe systematiek zal bij het niet voldoen aan genoemde regelgeving sprake zijn van een overtreding waartegen direct met de generieke handhavingsbevoegdheid van artikel 125 van de Gemeentewet in samenhang met de artikelen 5:21 en volgende of de artikelen 5:32 en volgende van de Awb (toepassing van bestuursdwang of oplegging van een last onder dwangsom) kan worden opgetreden. Met deze bevoegdheid kan worden afgedwongen dat het bouwen of de staat van een gebouw, ander bouwwerk of standplaats gaat voldoen aan de betreffende voorschriften van het Bouwbesluit 2003, dat het gebruik ervan of de staat of het gebruik van een open erf of terrein in overeenstemming is met de bouwverordening en dat het uiterlijk van een bouwwerk of standplaats niet in ernstige mate strijdig is met redelijke eisen van welstand, beoordeeld naar de criteria die zijn vastgelegd in de welstandsnota.

Tenzij sprake is van spoedeisende omstandigheden brengt artikel 4:8 van de Awb met zich mee dat een belanghebbende, die naar verwachting bedenkingen zal hebben tegen een voorgenomen handhavingsbesluit, vooraf in de gelegenheid wordt gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen. In het handhavingsbesluit dient vervolgens zorgvuldig te worden omschreven met welke voorschriften van het Bouwbesluit 2003 het bouwen of de staat van een gebouw, ander bouwwerk of standplaats in strijd is en met welke voorzieningen het bouwen of de staat van dat gebouw, ander bouwwerk of die standplaats weer in overeenstemming met die voorschriften kan worden gebracht. Door zelf binnen de daartoe

gestelde termijn maatregelen te nemen kunnen belanghebbenden dan overeenkomstig artikel 5:24, vierde lid, van de Awb de toepassing van bestuursdwang voorkomen dan wel overeenkomstig artikel 5:32, vijfde lid, van de Awb het verbeuren van een dwangsom voorkomen. Tegen een handhavingsbesluit staan de normale rechtsmiddelen open die de Awb in samenhang met de Wet op de Raad van State biedt (bezwaar, beroep, hoger beroep en daarnaast de mogelijkheid om een voorlopige voorziening te vragen).

### 3.1.3 Verplichting tot het treffen van aanvullende voorzieningen

Uitgangspunt is dat de voorschriften die in het Bouwbesluit 2003 zijn opgenomen voor bestaande bouwwerken daarvoor toereikend zijn. Soms kan er evenwel een noodzaak bestaan dat aan een bestaand bouwwerk aanvullende bouwkundige voorzieningen worden aangebracht waardoor het bouwwerk zal voldoen aan een hoger kwaliteitsniveau dan het niveau dat volgt uit de in het Bouwbesluit 2003 gegeven voorschriften voor bestaande bouwwerken. De Woningwet bevat hiertoe ook thans een aanschrijfbevoegdheid welke (versnipperd) is terug te vinden in het eerste lid van de artikelen 14, 17 en 18. In het wetsvoorstel keert deze bevoegdheid terug in de vorm van het voorgestelde artikel 13 van de Woningwet. Op grond van het nieuwe artikel 13 kunnen burgemeester en wethouders de eigenaar van een bestaand gebouw, ander bouwwerk of standplaats een verplichting opleggen om, in aanvulling op de voorschriften van het Bouwbesluit 2003 ten aanzien van de staat van een bestaand bouwwerk, ander gebouw of standplaats, extra voorzieningen te treffen. Een aldus opgelegde verplichting kan er toe strekken dat de staat van het gebouw, ander bouwwerk of de standplaats, ten aanzien waarvan de verplichting wordt opgelegd, komt te liggen op een niveau dat hoger is dan het niveau dat overeenkomt met het betreffende in het Bouwbesluit 2003 voorgeschreven kwaliteitsniveau voor een bestaand gebouw, bouwwerk of standplaats, zonder dat deze hoger komt te liggen dan het in dat besluit voorgeschreven kwaliteitsniveau voor nieuwbouw. Daarmee is de bevoegdheid inhoudelijk gelijk aan de huidige in de Woningwet opgenomen aanschrijfbevoegdheden. Het niet voldoen aan de aldus opgelegde verplichting vormt een overtreding waartegen overeenkomstig de Gemeentewet en de Awb handhavend kan worden opgetreden.

### 3.1.4 Noodzakelijkheidsvereiste aanvullende voorzieningen

Zoals ook thans is bepaald in het eerste lid van de artikelen 14, 17 en 18 van de Woningwet, kan slechts van bedoelde bevoegdheid gebruik worden gemaakt indien de aanvullende voorzieningen als noodzakelijk kunnen worden aangemerkt. Op grond van artikel 3:46 van de Awb dient een dergelijk besluit deugdelijk te worden gemotiveerd en dient gemotiveerd te worden dat aan het noodzakelijkheids criterium wordt voldaan. Indien van deze bevoegdheid gebruik wordt gemaakt zal per geval of categorie van gevallen aangegeven moeten worden waarom het door het Bouwbesluit 2003 voorgeschreven kwaliteitsniveau voor bestaande bouwwerken in de desbetreffende situatie niet toereikend is en waarom het noodzakelijk is dat aanvullende voorzieningen getroffen worden. Een dergelijke noodzaak kan bijvoorbeeld voortvloeien uit een wijziging van het gebruik van een bouwwerk, een specifieke indeling van een bouwwerk of een hoge gebruiksintensiteit (zoals bijvoorbeeld het geval kan zijn bij horecagelegenheden waar een relatief groot aantal bezoekers kan verblijven in een beperkte ruimte).

Hoewel het opleggen van een verplichting tot het treffen van aanvullende voorzieningen naar het oordeel van burgemeester en wethouders noodzakelijk moet zijn, hetgeen ook specifiek moet worden gemotiveerd, is sprake van een discretionaire bevoegdheid waarbij evenwel voldaan moet

worden aan de ingevolge artikel 3:4 van de Awb vereiste belangenafweging (eerste lid) en de eveneens vereiste toepassing van het evenredigheidsbeginsel (tweede lid). Het noodzakelijkheidsvereiste mag er niet toe leiden dat via het opleggen van dergelijke verplichtingen een hoger kwaliteitsniveau dan het in het Bouwbesluit 2003 opgenomen kwaliteitsniveau voor bestaande gebouwen, bouwwerken of standplaatsen als algemene regel gaat gelden. Het gegeven dat de in het Bouwbesluit 2003 opgenomen voorschriften voor de staat van bestaande gebouwen, andere bouwwerken of standplaatsen daarvoor in beginsel toereikend moeten worden geacht, brengt met zich mee dat de betreffende bevoegdheid per definitie slechts toepasbaar kan zijn op een beperkt aantal bijzondere gevallen. Toepassing van de bevoegdheid zal van geval tot geval specifiek gemotiveerd en op consistente wijze toegepast moeten worden. In dit verband kan het de voorkeur hebben om gemeentelijke beleidsregels terzake vast te stellen waarbij op grond van artikel 4:84 van de Awb op het bestuursorgaan de verplichting rust om overeenkomstig de beleidsregel te handelen tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Beleidsregels kunnen bijdragen aan de onderbouwing en motivering van het gebruik van deze bevoegdheid overeenkomstig het noodzakelijkheidsvereiste. Uit het feit dat de staat van een bouwwerk zou beantwoorden aan de in die beleidsregels opgenomen criteria voor het opleggen van een verplichting tot het treffen van aanvullende voorzieningen volgt overigens nog niet een noodzaak daartoe.

Ook een verwijzing naar het kwaliteitsniveau waarop destijds bouwvergunning voor het bouwwerk is verleend (het zogenoemde «rechtens verkregen niveau») zou mogelijk onderdeel kunnen zijn van een deugdelijke onderbouwing van de noodzaak tot het treffen van aanvullende voorzieningen. Hoewel dit beginsel niet op een expliciete wettelijke basis steunt, mag als uitgangspunt worden gehanteerd dat als een bouwwerk eenmaal is gebouwd, de kwaliteit ervan niet substantieel achteruit mag gaan. Het (op onderdelen) terugbrengen of laten brengen van de kwaliteit van een bouwwerk tot aan «het rechtens verkregen niveau» zou in dat opzicht een deugdelijk motief kunnen zijn om aanvullende voorzieningen verplicht te stellen. Ook hier levert het feit dat een bouwwerk niet (meer) voldoet aan de destijds geldende voorschriften op zichzelf nog geen noodzaak op voor het treffen van aanvullende voorzieningen. In de loop der tijd kunnen bepaalde voorschriften immers zijn gewijzigd of zijn vervallen. Ook op dit punt blijft voorop staan dat van geval tot geval gemotiveerd moet worden waarom er een noodzaak bestaat tot het treffen van aanvullende voorzieningen en dat de toepassing van de betreffende bevoegdheid niet mag leiden tot een stelselmatige praktijk waarin aanvulling op de in het Bouwbesluit 2003 opgenomen voorschriften voor de staat van bestaande bouw, verplichtingen als bedoeld worden opgelegd. Gezien het feit dat de in het Bouwbesluit 2003 opgenomen voorschriften voor bestaande bouw zijn afgestemd op de oudste in Nederland bekende bouwvoorschriften van gemeentelijke of provinciale verordeningen die krachtens de Woningwet 1901 zijn gegeven, mag worden verwacht dat het merendeel van de bestaande bouwwerken ruimschoots aan de eisen voor bestaande bouw zal voldoen en veelal het kwaliteitsniveau voor nieuwbouw zal benaderen. Aan de andere kant dient onderkend te worden dat het een belangrijke taak van burgemeester en wethouders is om te bezien bij welke gebouwen, andere bouwwerken of standplaatsen er desondanks een noodzaak bestaat tot het treffen van aanvullende voorzieningen. Een dergelijke noodzaak zal in het bijzonder kunnen bestaan bij bouwwerken waar sprake is geweest van een wijziging van het gebruik, anders dan waarvoor het bouwwerk destijds is gebouwd. Ook kan gedacht worden aan bouwwerken waar sprake is van een hoge gebruiksintensiteit zoals bijvoorbeeld bijeenkomstgebouwen, in het

bijzonder horecagelegenheden, scholen en kinderdagverblijven. Ook kunnen hier kamerverhuurbedrijven in bepaalde woningcategorieën als voorbeeld worden genoemd.

Opgemerkt moet worden dat de regeling in de bouwverordening inzake het brandveilig gebruik van bouwwerken complementair is aan het Bouwbesluit 2003 en de in het voorgestelde artikel 13 van de Woningwet opgenomen bevoegdheid tot het opleggen van een verplichting tot het treffen van aanvullende voorzieningen. Alvorens een gebruiksvergunning voor een beoogd gebruik kan worden verleend, zal veelal eerst de bouwtechnische staat van een bouwwerk, overeenkomstig het Bouwbesluit 2003, afgestemd moeten worden op het (reëel te verwachten) gebruik van het bouwwerk. Via de gebruiksvergunning kan het gebruik worden beperkt waardoor verdere intensivering of wijziging anderszins van dat gebruik niet zijn toegestaan. Ook kunnen aan het gebruik beperkingen worden gesteld met het oog op brandveiligheid. Zo kan via het stelsel van de gebruiksvergunning het aantal bezoekers van een bouwwerk worden gemaximaliseerd tot het niveau waarop het bouwwerk uit bouwtechnisch oogpunt is afgestemd.

### 3.1.5 Aanbrengen van verbeteringen uit oogpunt van woongerief en energiezuinigheid

Met het voorgestelde artikel 13 van de Woningwet kan ook een verplichting worden opgelegd tot het treffen van verbeteringen en energiebesparende voorzieningen, zoals thans vervat in de artikelen 15 en 17a van de Woningwet. Voorwaarde is ook in een dergelijk geval de (te motiveren) aanwezigheid van de noodzaak daartoe. Ook hier is gekozen voor harmonisatie met de Awb en uniformering van het instrumentarium van de Woningwet. De Woningwet verleent nu aan burgemeester en wethouders op dit punt een betrekkelijk ongeclausuleerde bevoegdheid om aan te schrijven tot het aanbrengen van «verbeteringen» (die door het Bouwbesluit 2003 niet worden voorgeschreven ten aanzien van de staat van bestaande bouwwerken of standplaatsen). Ingevolge het voorgestelde artikel 13 van de Woningwet wordt deze bevoegdheid beperkt tot gevallen waarin daartoe naar het oordeel van burgemeester en wethouders een noodzaak bestaat.

### 3.1.6 Ingrepen in het kader van de Wet voorzieningen gehandicapten

Het voorgestelde artikel 16 van de Woningwet vervangt de aanschrijfbevoegdheid van het huidige artikel 15a van die wet. Op grond van het voorgestelde artikel 16 rust op de eigenaar van een woning de plicht om die voorzieningen te treffen waarvoor ingevolge de Wet voorzieningen gehandicapten geldelijke steun is verleend. Het gaat hier om bouwkundige of woontechnische ingrepen die de ergonomische beperkingen van een bewoner met een fysieke functiebeperking wegnemen of verminderen. Het niet naleven van deze verplichting vormt een overtreding waartegen, zonder dat daartoe nog een aanschrijving vereist is, met toepassing van bestuursdwang (artikel 125 van de Gemeentewet) dan wel de oplegging van een last onder dwangsom handhavend kan worden opgetreden.

### 3.1.7 Zorgplicht ter voorkoming of beëindiging van gevaar voor de gezondheid of veiligheid

In verband met het voorgaande kan ook worden genoemd de nieuwe en algemene zorgplicht als voorgesteld in artikel 1a van de Woningwet. Deze zorgplicht strekt er toe dat er geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid bestaat of voortduurt als gevolg van de staat van een bouwwerk, standplaats, open erf of terrein, als gevolg van het bouwen, het gebruik of



het slopen van een bouwwerk of standplaats, dan wel als gevolg van het gebruik van een open erf of terrein.

De zorgplicht is mede een vangnetbepaling, gericht op het tegengaan of beëindigen van gevaarzettende situaties, die steeds naast andere op grond van de Woningwet van kracht zijnde voorschriften van toepassing is. Dit omvat derhalve alle door de hoofdstukken I tot en met IV van die wet gereguleerde aspecten van het bouwen, slopen en het gebruik van bouwwerken en standplaatsen, de staat daarvan en het gebruik van open erven en terreinen. De in het eerste lid van het voorgestelde artikel 1a opgenomen zorgplicht met betrekking tot de staat van een bouwwerk, standplaats, open erf of terrein geldt voor zowel de eigenaar daarvan als eenieder die uit anderen hoofde bevoegd is tot het daaraan treffen van voorzieningen. Gezien de aard van het te beschermen belang is de werking van de zorgplicht zoveel mogelijk geobjectiveerd aan de hand van hetgeen in een bepaald geval vereist is om geen gevaar voor de gezondheid of de veiligheid te laten ontstaan of voortduren en is die werking niet afhankelijk van meer subjectieve kwaliteiten of eigenschappen, gelegen in de persoon van de eigenaar of beheerder. Dit is eveneens het geval met de zorgplicht als opgenomen in het tweede lid, zij het dat daarbij – omdat deze plicht een ieder regardeert – wel rekening gehouden dient te worden met de mate waarin een bepaalde persoon, gegeven diens kwaliteit als eigenaar, bouwer, huurder, gebruiker enzovoorts, bevoegd en bij machte is het ontstaan of voortduren van een gevaar tegen te gaan. Het gaat bij dat laatste met name om subjectieve kwaliteiten als diens feitelijke en juridische bevoegdheden en niet om subjectieve eigenschappen of kennis zoals bijvoorbeeld het weten of redelijkerwijs hebben kunnen weten van het gevaar. De zorgplicht als opgenomen in het tweede lid regardeert eenieder die een bouwwerk of standplaats bouwt, gebruikt of sloopt, dan wel een open erf of terrein gebruikt. De zorgplicht maakt expliciet dat op deze personen een specifieke verantwoordelijkheid rust om er voor te zorgen, voorzover dat in hun vermogen ligt, dat er geen gevaar voor de gezondheid of de veiligheid ontstaat dan wel voortduurt. Het opnemen van deze zorgplicht sluit ook aan op de actie uit het kabinetsstandpunt Nieuwjaarsbrand (Kamerstukken II 2000/2001, 27 575, nr. 5) om de eigen verantwoordelijkheid van de burger beter in de wet tot uiting te brengen. De zorgplicht heeft zelfstandige betekenis naast de verplichting om te voldoen aan de overige bij en krachtens de Woningwet gestelde voorschriften en zal naar verwachting met name in (een beperkt aantal) bijzondere gevallen een toegevoegde waarde hebben naast die voorschriften. De zorgplichtbepaling is niet alleen een vangnetbepaling. Zij vervangt ook de thans (versnipperd) in de Woningwet opgenomen, betrekkelijk ongeclausuleerde bevoegdheid voor burgemeester en wethouders om aan te schrijven tot het treffen van voorzieningen die «uit anderen hoofde» noodzakelijk worden geacht (zie het eerste lid van de artikelen 14, 17 en 18 ). Evenals die aanschrijfgondslag biedt de zorgplicht een basis voor een optreden tegen situaties waarin sprake is van een (dreigend) gevaar voor de gezondheid of veiligheid, ook indien daarbij (nog) geen sprake is van strijd met andere bij of krachtens de Woningwet gegeven voorschriften. Maatregelen gericht op het voorkomen dan wel beëindigen van gevaar voor de gezondheid of veiligheid kunnen ook (tijdelijke) beheers- of ordemaatregelen zijn naast meer permanente of eindmaatregelen. Uit de zorgplicht volgt dat een persoon als bedoeld in het eerste of tweede lid indien nodig direct alle maatregelen kan nemen (met in het tweede lid de clausulering: voorzover die binnen zijn vermogen liggen) om geen gevaar te laten ontstaan of voortduren. Als gevolg van de voorgestelde zorgplicht zal niemand zich aan zijn verantwoordelijkheid kunnen onttrekken in situaties waarin (nog) geen specifieke voorschriften van toepassing zijn of een handhavende instantie onvoldoende alert is.

Aan een vangnet is ook behoefte omdat niet alle denkbare situaties vooraf in regelgeving kunnen worden ondervangen en dit ook het streven naar

deregulering en vereenvoudiging van de bouwregelgeving zou kunnen frustreren. Zo zijn in het kader van de deregulering en de beoogde vermindering van voorschriften destijds de eisen om deugdelijk aangesloten sanitaire voorzieningen in een woning aanwezig te hebben uit het Bouwbesluit geschrapt. Op grond van het Bouwbesluit 2003 bestaat slechts het vereiste om een zogenoemd aansluitpunt voor dergelijke voorzieningen aanwezig te hebben. Het is zo evident dat in een gebruikelijke gezinssituatie uit het oogpunt van gezondheid normaal werkende sanitaire voorzieningen niet kunnen worden gemist dat het verplicht stellen daarvan in het Bouwbesluit 2003 niet noodzakelijk werd geacht. Indien dergelijke voorzieningen desondanks toch zouden ontbreken kan de eigenaar van een woning daar op grond van de onderhavige zorgplicht op aangesproken worden en gedwongen worden om dergelijke voorzieningen aan te brengen. Uiteraard is dat ook mogelijk in geval van meer acute situaties van gevaarstelling. Zo kan het college van burgemeester en wethouders optreden tegen overtreding van de zorgplicht indien ten gevolge van de aanwezigheid van asbest in, op of aan een bouwwerk een te hoge concentratie van asbestdeeltjes in de binnen- of buitenlucht aanwezig is. In dat geval kan de eigenaar van een bouwwerk onder aanzegging van bestuursdwang of door de oplegging van een last onder dwangsom gedwongen worden om maatregelen te nemen zoals bijvoorbeeld het afschermen of verwijderen van het betreffende asbestmateriaal. Ingevolge artikel III van het wetsvoorstel wordt overtreding van de zorgplicht in artikel 1a, onder 2°, van de WED strafbaar gesteld.

### 3.1.8 Rechtsbescherming, lonendheid, driejaarstermijn, gedoogplicht huurder, onbewoonbaarverklaring

Uit het voorgaande mag afgeleid worden dat de nieuw voorgestelde regeling, een enkele versoering daargelaten, niet ten koste zal gaan van bestaande handhavingsbevoegdheden van het college van burgemeester en wethouders om op te treden in geval van strijd met het Bouwbesluit 2003, de bouwverordening of het welstandsvereiste voor bestaande bouw. Ook zal de voorgestelde systematiek de huidige waarborgen en mogelijkheden tot rechtsbescherming voor de eigenaar van een bouwwerk of standplaats (of andere belanghebbenden) niet aantasten. Er wordt wel bereikt dat het systeem van voorschriften, handhaving en rechtsbescherming, dankzij de harmonisatie, vereenvoudiging en betere aansluiting op de Awb, veel transparanter en bruikbaar wordt. In verband met de verbeterde aansluiting op de Awb kunnen enkele bestaande, bijzondere bepalingen in de Woningwet vervallen. Dat is onder meer het geval met de in de huidige artikelen 23 en 24 van de Woningwet opgenomen vereisten dat bij het geven van een aanschrijving de keuze moet worden gelaten tussen enerzijds het treffen van voorzieningen en anderzijds het staken van het gebruik of het slopen van het bouwwerk, in de situatie dat de kosten van de te treffen voorzieningen niet in redelijke verhouding staan tot de daarvan te verwachten opbrengsten, al dan niet in combinatie met gevaar of ernstige hinder. Deze bepalingen zijn zo complex en gedetailleerd vormgegeven dat hiermee een adequate uitvoering wordt belemmerd. Ook kan de driejaarstermijn, genoemd in artikel 25 van de Woningwet, vervallen. Dat betekent niet dat in de nieuwe systematiek met de bescherming van de in genoemde artikelen beoogde belangen geen rekening meer behoeft te worden gehouden. In het kader van het gebruik van de bevoegdheid van artikel 125 van de Gemeentewet om handhavend op te treden, alsmede de bevoegdheid van het voorgestelde artikel 13 van de Woningwet tot het opleggen van een verplichting tot het aanbrengen van voorzieningen, zal telkens een belangenafweging plaats moeten vinden waarbij ook aspecten zoals lonendheid en het kort na elkaar volgen van de aan te brengen voorzieningen een rol spelen. Het feit dat huurders moeten gedogen dat dringende werkzaamheden (zoals

noodzakelijke voorzieningen) aan de woning worden uitgevoerd vloeit reeds voort uit artikel 220 van Boek 7, titel 4 (Huur), van het Burgerlijk Wetboek. Omdat in de voorgestelde regeling nog slechts sprake zal zijn van een handhavend optreden of het opleggen van een verplichting met het oog op het treffen van een «noodzakelijke voorziening» behoeft hiertoe geen aparte regeling meer in de Woningwet te worden getroffen. Tenslotte kan de regeling voor het onbewoonbaar verklaren van woningen, opgenomen in afdeling 3 van hoofdstuk III van de Woningwet, vervallen. Deze regeling is verouderd en wordt nu al niet of nauwelijks meer toegepast, mede omdat met de huidige aanschrijfbevoegheden bewerkstelligd kan worden dat de bewoning wordt gestaakt en mogelijk de woning wordt gesloopt. In het wetsvoorstel wordt met het nieuwe artikel 100d van de Woningwet buiten twijfel gesteld dat in het kader van de handhaving van de bij of krachtens de Woningwet gegeven voorschriften het gebruik van een bouwwerk kan worden gestaakt en dat een dergelijk bouwwerk kan worden gesloopt.

### *3.2 Verbod om te bouwen in strijd met de voorschriften*

#### 3.2.1 Algemeen

In het wetsvoorstel is een expliciet verbod vastgelegd om te bouwen anders dan overeenkomstig de daarvoor geldende voorschriften van het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening in respectievelijk het voorgestelde artikel 1b, eerste lid, onderdelen a, c en e, en het voorgestelde artikel 7b, eerste lid, onderdeel a, van de Woningwet. Voor het slopen van bouwwerken is dit geregeld in onderdeel e van het eerste lid van artikel 7b. Ook hiermee wordt invulling gegeven aan de actie uit het kabinetsstandpunt Nieuwjaarsbrand (Kamerstukken II 2000/2001, 27 575, nr. 5) om de eigen verantwoordelijkheid van de burger voor de naleving van de bouwregelgeving beter in de wet tot uiting te brengen.

#### 3.2.2 Geen aanschrijving meer vereist in geval van overtreding van het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening

Met de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling wordt nadrukkelijker dan in de Woningwet, zoals deze nu luidt, tot uitdrukking gebracht dat de verantwoordelijkheid voor het bouwen conform het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening primair ligt bij degene die bouwt (de initiatiefnemer). Doordat zoals eerder aangegeven het niet voldoen aan de voorschriften van het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening een overtreding vormt, waartegen direct handhavend kan worden opgetreden zonder dat daartoe nog de tussenstap van een aanschrijving van burgemeester en wethouders vereist is, gaat van die voorschriften ook een meer direct effect uit op de burger. Die tussenstap is nu nog wel vereist. Daardoor kan ten onrechte de indruk ontstaan dat de burger eerst aan de voorschriften moet gaan voldoen op het moment dat een aanschrijving van kracht wordt. Met de in het wetsvoorstel gegeven opzet kan omtrent de verplichting de voorschriften na te leven geen misverstand meer bestaan. Momenteel geldt een dergelijke systematiek uitsluitend nog ten aanzien van het bouwvergunningsvrije bouwen. Deze systematiek wordt ingevolge dit wetsvoorstel uitgebreid tot elk bouwvergunningplichtig bouwen (zie het voorgestelde nieuwe artikel 1b van de Woningwet). Eenzelfde systematiek wordt voorgesteld voor de voorschriften van de bouwverordening (zie daarvoor het voorgestelde nieuwe artikel 7b van de Woningwet). De verhouding van deze verbodsbepalingen tot het verbod van artikel 40 van de Woningwet (om te bouwen zonder of in strijd met een bouwvergunning) wordt nader geregeld ingevolge de voorgestelde wijziging van het eerste lid van dat artikel. Deze wijziging leidt ertoe dat naast genoemd verbod onverminderd van kracht zijn de verboden om te

bouwen tenzij daarbij ten minste wordt voldaan aan het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening.

Het bouwvergunningstelsel, in combinatie met de verbodsbepalingen van de voorgestelde artikelen 1b en 7b en de meer directe handhavingsmogelijkheden ten aanzien van overtredingen van het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening, vormt een meervoudige waarborg dat gebouwd wordt in overeenstemming met de bouwvoorschriften. Ook in de situatie dat burgemeester en wethouders ten onrechte een (zogenoemde «contra legem») bouwvergunning hebben verleend voor het bouwen van een bouwwerk dat in strijd is met het Bouwbesluit 2003 of de bouwverordening, blijven onverminderd de verboden gelden om te bouwen tenzij daarbij ten minste wordt voldaan aan het Bouwbesluit 2003, respectievelijk de bouwverordening. Indien de vergunninghouder toch in strijd met deze verboden zou bouwen is deze in overtreding en kunnen burgemeester en wethouders op die grond direct handhavend optreden met gebruikmaking van de bevoegdheid uit artikel 125 van de Gemeentewet juncto artikel 5:21 en volgende of artikel 5:32 en volgende van de Awb (toepassing bestuursdwang of oplegging van een last onder dwangsom). De vraag in hoeverre een handhavend optreden gerechtvaardigd kan worden geacht in het geval dat burgemeester en wethouders ten onrechte een bouwvergunning hebben verleend, met name indien dit manco voor de aanvrager niet kenbaar was, zal onderwerp zijn van de vereiste belangenafweging die in het kader van de toepassing van de handhavingsbevoegdheid ex artikel 125 van de Gemeentewet dient plaats te vinden. Het uitgangspunt zoals dat ook in jurisprudentie is ontwikkeld, is dat er in beginsel handhavend wordt opgetreden tegen overtredingen. Zeker bij de handhaving van overtredingen waar burgemeester en wethouders ook zelf een bijdrage aan hebben geleverd door een foutieve («contra legem») bouwvergunning te verlenen, zal evenwel nadrukkelijk de vraag aan de orde zijn in hoeverre zij mede gehouden zijn om eventuele schade van de vergunninghouder te vergoeden ten gevolge van de gebruikmaking van de (ten onrechte verleende) bouwvergunning. Daarbij zal onder meer de hoedanigheid (kennis en kunde) van de vergunninghouder een rol kunnen spelen. Daarbij zal tevens aan de orde zijn in hoeverre het de vergunninghouder zelf toegerekend kan worden dat hij een bouwvergunning heeft aangevraagd voor het bouwen van een bouwwerk dat niet aan het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening voldoet, bijvoorbeeld omdat dit voor hem kenbaar was, dan wel dat hij er op grond van de verleende bouwvergunning op mocht vertrouwen dat het bouwen aan de voorschriften zou voldoen. Een beroep op het vertrouwensbeginsel vanwege een verleende bouwvergunning zal ingevolge dit wetsvoorstel alleen in uitzonderingsgevallen kunnen worden gehonoreerd omdat de verlening van een bouwvergunning in beginsel geen afbreuk doet aan de primair eigen verantwoordelijkheid van degene die bouwt om ervoor zorg te dragen dat het bouwen aan de van toepassing zijnde voorschriften voldoet. Deze eigen verantwoordelijkheid dient te worden onderscheiden van de verantwoordelijkheid van burgemeester en wethouders voor een zorgvuldige vergunningverlening met toetsing aan alle van toepassing zijnde voorschriften (inclusief het bestemmingsplan en de welstandscriteria). Er zal met andere woorden hooguit in uitzonderingsgevallen een beroep kunnen worden gedaan op onbekendheid met de regels en het door de bouwvergunningverlening opgewekte vertrouwen dat aan de voorschriften is voldaan. Verder zal hierbij de vraag een rol kunnen spelen in hoeverre het college van burgemeester en wethouders op toerekenbare wijze onzorgvuldig is geweest bij de toetsing van de aanvraag om bouwvergunning aan het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening.

### 3.2.3 Bouwvergunningenstelsel en integrale toetsing

Dit wetsvoorstel brengt geen wijziging in de preventieve toetsende en handhavingstaak voor gemeenten. Het limitatief-imperatieve bouwvergunningenstelsel blijft in zijn huidige vorm bestaan. In dat stelsel ligt besloten dat er bij aanvragen om bouwvergunning een integrale toetsing dient plaats te vinden aan alle toetsingscriteria als opgenomen in artikel 44 van de Woningwet. Een bouwaanvraag dient derhalve door burgemeester en wethouders in zijn geheel te worden getoetst aan het Bouwbesluit 2003, de bouwverordening, het bestemmingsplan en de welstandsnota. Tevens dient bezien te worden of voor het bouwwerk een monumentenvergunning is vereist. De aard van dit stelsel verplicht tot een integrale toetsing. Er kan dus niet door middel van een selectieve of steekproefsgewijze toetsing invulling worden gegeven aan deze handhavingstaak, in een vorm waarin gemeenten bijvoorbeeld naar eigen inzicht bepaalde onderdelen van de regelgeving wél en andere niet zouden controleren.

Er wordt thans overigens in samenwerking met het «Platform bouw- en woningtoezicht grote gemeenten» gewerkt aan een toetsingsprotocol voor de toetsing van bouwaanvragen aan het Bouwbesluit 2003. Hieraan is ook al in de brief «Agenda bouwregelgeving 2002–2006» (Kamerstukken II 2001/2002, 28 325, nr. 1, blz. 27) gerefereerd. Het toetsingsprotocol zal in aansluiting op de in dit wetsvoorstel opgenomen regels voor gemeenten (en aanvragers van een bouwvergunning) meer duidelijkheid moeten creëren over de wijze waarop en de intensiteit waarmee bouwaanvragen aan het Bouwbesluit 2003 moeten worden getoetst.

### 3.2.4 Geen directe toepasselijkheid bestemmingsplan en welstandseisen ten aanzien van het bouwen

Met onderhavig wetsvoorstel wordt geen wijziging aangebracht in de bestaande systematiek voor de toetsing aan voorschriften uit het bestemmingsplan en aan de criteria uit de welstandsnota die van toepassing zijn ten aanzien van nieuw te bouwen bouwwerken. Deze voorschriften en criteria zijn niet rechtstreeks jegens de initiatiefnemer van toepassing ten aanzien van het bouwen maar vormen toetsingsgronden waaraan burgemeester en wethouders het voorgenomen bouwen toetsen indien een aanvraag om bouwvergunning is ingediend. Aldus wordt gewaarborgd dat wordt gebouwd in overeenstemming met het bestemmingsplan en de welstandsnota. Voor de initiatiefnemer van een bouwvergunningplichtige activiteit geldt op deze onderdelen derhalve uitsluitend de eis dat gebouwd wordt conform de bouwvergunning. Op burgemeester en wethouders rust dus de verantwoordelijkheid dat er alleen bouwvergunning wordt verleend voor een bouwplan dat in overeenstemming is met het bestemmingsplan en redelijke eisen van welstand.

In dit verband kan nog verwezen worden naar de voorgestelde redactionele verduidelijkingen van artikel 44, eerste lid, onderdeel d, en de artikelen 12 en 12a van de Woningwet (zie het voorgestelde artikel I, onder P, respectievelijk H en I). Ingevolge het wetsvoorstel vormt niet-naleving van het welstandsvereiste voor bestaande bouwwerken en standplaatsen (zie artikel 12, eerste lid, van de Woningwet, als gewijzigd) evenals overige vormen van niet-naleving van de bouwregelgeving een overtreding, waartegen direct handhavend kan worden opgetreden zonder dat nog een aanschrijving van burgemeester en wethouders is vereist. In de Woningwet betreft het hier thans de in artikel 19 van die wet opgenomen aanschrijfbevoegdheid. Het criterium «niet in ernstige mate in strijd met redelijke eisen van welstand» wordt ingevolge de voorgestelde wijziging van artikel 12, eerste lid, van de Woningwet, ook van toepassing op het bouwen van bouwvergunningvrije bouwwerken. Hierdoor wordt het mogelijk dat burgemeester en wethouders al tijdens de bouw van een

bouwvergunningsvrij bouwwerk handhavend kunnen optreden indien bij dat bouwen sprake is van ernstige strijd met redelijke eisen van welstand.

### *3.3 Handhavingsvoornemens en jaarlijkse verslagleggingsverplichting*

Met het voorgestelde artikel 100c van de Woningwet, opgenomen in artikel I, onder U, van dit wetsvoorstel, wordt uitwerking gegeven aan het in het kabinetsstandpunt Nieuwjaarsbrand (Kamerstukken II 2000/2001, 27 575, nr. 5) opgenomen voornemen om in de Woningwet een verplichting op te nemen voor het college van burgemeester en wethouders om periodiek hun handhavingsvoornemens te formuleren. In dat kader zullen zij moeten aangeven op welke wijze zij uitvoering zullen geven aan het toezicht op de naleving en de verdere handhaving van de hoofdstukken I tot en met IV van de Woningwet (de bepalingen inzake nieuwbouw en de staat van bestaande bouw, hierna: de bouwregelgeving). De handhaving betreft het houden van toezicht op de naleving tijdens de bouw-, gebruik- en sloopfase van een bouwwerk of standplaats en tijdens de gebruiksfase van een open erf of terrein en het toepassen van bestuurlijke handhavingsmiddelen. Daarbij gaat het nadrukkelijk niet alleen om controle of er wordt gehandeld conform een verleende vergunning maar ook om toezicht op de naleving van voorschriften uit het Bouwbesluit 2003, de bouwverordening en de criteria uit de welstandsnota die van toepassing zijn op bestaande bouwwerken, standplaatsen alsmede open erven of terreinen. Het is in dat verband gewenst dat ten behoeve van de uitoefening van het toezicht op de naleving aan de hand van een risicoanalyse wordt aangegeven welke prioriteiten er worden gesteld, welke inzet wordt gegeven aan het toezicht, welke categorieën bouwwerken en gelegenheden frequent en actief worden gecontroleerd en in welke gevallen een meer passieve benadering volstaat alsmede wanneer gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid als voorgesteld in artikel 13 van de Woningwet. In dat verband is eveneens van belang dat keuzen worden gemaakt en kenbaar gemaakt inzake vraagstukken als: welke bestuurlijke handhavingsinstrumenten worden bij welke typen overtredingen toegepast, welke afspraken worden gemaakt met de politie en het Openbaar Ministerie over de opsporing en vervolging van bepaalde delicten, hoe wordt de ambtelijke (handhavings-)organisatie ingericht alsmede kwalitatief en kwantitatief op niveau gebracht en gehouden, enzovoorts.

Naast de plicht om jaarlijks aan te geven op welke wijze zij invulling gaan geven aan hun handhavingstaak worden burgemeester en wethouders ook verplicht om jaarlijks aan de gemeenteraad verslag uit te brengen over de uitvoering van deze taak in het voorgaande jaar alsmede van het door hen gevoerde beleid bij de uitvoering van de hoofdstukken I tot en met IV van de Woningwet in brede zin. Onder uitvoering wordt verstaan het verlenen van bouw-, gebruik- en sloopvergunningen, het opstellen van een bouwverordening, de toepassing van het voorgestelde artikel 13 van de Woningwet (verplichting tot het aanbrengen van noodzakelijke voorzieningen) en dergelijke.

In het wetsvoorstel wordt uitgegaan van een jaarlijkse cyclus van beleidsvoornemens en verslaglegging. Hiermee wordt aangesloten op de jaarlijkse begrotingscyclus. Dit is in overeenstemming met de gelijklopende bepaling die in het wetsvoorstel, houdende nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening) (Kamerstukken II 2002/2003, 28 916, nrs. 1-2) wordt voorgesteld. Een pendant kan voorts gevonden worden in artikel 4.20 van de Wet milieubeheer (dat betrekking heeft op het gemeentelijke milieuprogramma) en artikel 21.1 van die wet (dat betrekking heeft op jaarlijkse verslaglegging over de uitvoering van het milieubeleid). Het is voorts wenselijk dat de jaarlijkse beleidsvoornemens worden verbonden met beleidsvoornemens voor de middellange en lange termijn. Zeker gezien het feit dat er bij sommige gemeenten achterstanden in de handhaving weggewerkt moeten worden

is het aan te bevelen dat het college bij aanvang van de collegeperiode zijn handhavingsvisie voor een periode van vier jaar vastlegt.

Doel van het voorgestelde artikel 100c van de Woningwet is te bewerkstelligen dat handhaving van de bouwregelgeving een volwaardige positie verkrijgt (en behoudt) op de lokale politieke agenda. De gelijklopende verplichting die wordt voorgesteld in het kader van het genoemde voorstel voor een Wet ruimtelijke ordening beoogt hetzelfde doel voor de ruimtelijke regelgeving. Zoals al vaker is benadrukt, is de handhaving van bouwregelgeving een gemeentelijke kerntaak waarvoor het gemeentebestuur ook in beleidsmatige en politieke zin zijn verantwoordelijkheid moet nemen. Naast een adequaat tweedelijns toezicht door het Rijk, zal dan ook binnen de gemeente het toezichtmechanisme optimaal moeten functioneren. Met de verplichting voor burgemeester en wethouders om hun voornemens met betrekking tot de wijze waarop uitvoering zal worden gegeven aan de bestuursrechtelijke handhaving en over de uitvoering van die voornemens en over het gevoerde beleid jaarlijks verslag uit te brengen, wordt de gemeenteraad beter in de gelegenheid gesteld om invulling te geven aan zijn controlerende taak. Belangrijk is ook dat de voorgenomen wijze van handhaving en de op dit terrein te maken keuzen publiek kenbaar worden gemaakt, zodat daarvan een positief effect op de naleving kan uitgaan.

Het formuleren en bekendmaken van voornemens ten aanzien van de handhaving, in samenhang met het uitbrengen van een verslag inzake de handhaving en het beleid bij de uitvoering, zal voor gemeenten ook een prikkel zijn om de uitvoerings- en handhavingstaak meer gestructureerd en geïntegreerd op te pakken. Mede dankzij het voornemen om een gelijklopende verplichting in de ruimtelijke regelgeving op te nemen, zal worden gestimuleerd dat er meer samenhang ontstaat in de uitvoering en handhaving van de bouwregelgeving en de ruimtelijke regelgeving, met name waar deze op dezelfde rechtsobjecten betrekking hebben. Om gemeenten te ondersteunen bij het opstellen van hun handhavingsvoornemens stelt het Ministerie van VROM in nauwe samenwerking met de VNG en een aantal gemeentelijke diensten bouw- en woningtoezicht een handreiking op. In het kader van het project «Handhaven op Niveau» vindt bovendien een aantal op gemeenten gerichte workshops en pilots plaats die tot doel hebben om de gemeentelijke handhavingstaak programmatisch te benaderen.

Vijf jaar na de inwerkingtreding van de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling zal de voorgestelde afdeling 2 van hoofdstuk VI van de Woningwet, worden geëvalueerd. Dat betreft dus mede het voorgestelde artikel 100c van die wet. Dit is van belang om te bezien in hoeverre de verplichtingen als opgenomen in dat artikel een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de handhaving. De verwachting is dat mede met behulp van de handreiking en het uitvoeren van een aantal pilots en eventuele regio-bijeenkomsten, de gemeenten een toereikend handhavingsbeleid zullen ontwikkelen en uitvoeren. Mocht evenwel na evaluatie blijken dat verdere prikkels nodig zijn, dan zal moeten worden bepaald of de inzet van aanvullende regels of andere instrumenten gewenst is.

Hierna wordt dieper ingegaan op de mogelijke vorm en inhoud van voornemens met betrekking tot de wijze van uitvoering van de handhavingsstaak als bedoeld.

De verplichting tot het bekendmaken van deze voornemens is primair bedoeld om aan te geven op welke wijze en met welke intensiteit invulling wordt gegeven aan het toezicht op de naleving en de verdere handhaving van de bij of krachtens de hoofdstukken I tot en met IV van de Woningwet gegeven voorschriften. Daarbij gaat het zowel om de preventieve als de repressieve handhavingstaak. Ambtelijke diensten kunnen aan het handhavingsbeleid de vereiste politieke rugdekking ontnemen. Ook kunnen de voornemens, nadat deze bekendgemaakt zijn, de door burgemeester en wethouders in een handhavingsbesluit opgenomen motivering onder-

bouwen. Dat betreft de handhaving ten aanzien van bouwwerken, standplaatsen, open erven en terreinen waar sprake is van een intensief toezicht op de naleving, maar zeker ten aanzien van objecten waar is gekozen voor een terughoudend toezicht op de naleving. In de eerdergenoemde handreiking zal worden aangegeven van welke elementen het wenselijk is dat deze deel uitmaken van de handhavingsvoornemens. Daarbij kan met name worden gedacht aan:

- doelstellingen en prioriteiten, waaronder kwantitatieve gegevens inzake de voorgenomen frequentie waarin de diverse bouwwerken uit de diverse risicocategorieën worden gecontroleerd en hoe het toezicht op de naleving van de regelgeving wordt uitgeoefend;
- keuzen bij de inzet van handhavinginstrumenten, waaronder begrepen de keuze welk handhavinginstrument primair wordt ingezet bij een bepaald type overtreding (bestuursdwang of dwangsom), in hoeverre en op grond van welke kwalitatieve criteria gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid tot het opleggen van een verplichting tot het treffen van voorzieningen (het voorgestelde artikel 13 van de Woningwet) en in hoeverre er bij effectuering gewacht wordt totdat een handhavingsbeschikking onherroepelijk is geworden;
- inzicht in kwantitatieve gegevens, waaronder aantallen verleende bouw-, gebruiks- en sloopvergunningen, aantallen risicovolle bouwwerken (met name: horecagelegenheden en andere gelegenheden waar grote aantallen personen verblijven), aantallen geconstateerde overtredingen, personele inzet bij de preventieve handhavingstaak (vergunningverlening en voorlichting), personele inzet bij de represieve handhavingstaak (toezicht op de naleving) en personele inzet bij de voorbereiding van besluitvorming voor de inzet van handhavinginstrumenten;
- risicoanalyse, waaronder een inventarisatie van risicovolle bouwwerken binnen de gemeente;
- het kwaliteitsbeleid van de gemeente, waarin is aangegeven hoe bestuurlijke en ambtelijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de organisatie zijn verdeeld en besluitvormingsstructuren (moeten) fungeren, wat het opleidingsbeleid is, de in- en externe communicatie en voorlichting over handhaving en de wijze waarop gegevens inzake het toezicht worden vastgelegd;
- intergemeentelijke en regionale samenwerking op het terrein van de bouwvergunningverlening en de handhaving;
- afspraken met de politie en het Openbaar Ministerie over de strafrechtelijke aanpak van overtredingen van de bouwregelgeving.

Het jaarverslag is bedoeld om de gemeenteraad periodiek te informeren over het bij de uitvoering gevoerde beleid en de voortgang en resultaten bij de uitvoering van de handhavingstaak (afgemeten aan de eerdere handhavingsvoornemens). Het is wenselijk dat het verslag een overzicht van geconstateerde overtredingen van de bij of krachtens hoofdstuk I, II, III of IV van de Woningwet gegeven voorschriften bevat, waarbij kan worden aangegeven:

- a. tegen welke overtredingen door middel van handhaving is opgetreden;
- b. tegen welke overtredingen een handhavend optreden in voorbereiding is en binnen welke termijn deze handhaving naar verwachting zal zijn geëffectueerd;
- c. tegen welke overtredingen niet handhavend zal worden opgetreden en welke redenen daar per geval aan ten grondslag liggen.

Het verslag dient in afschrift te worden toegezonden aan de inspecteur. De inspecteur wordt zodoende de gelegenheid geboden om het tweedelijns-toezicht per gemeente mede af te stemmen op de inhoud van de verslagen.



### 3.4 Toepasselijkheid Wet op de economische delicten

Hoewel in de praktijk de nadruk ligt op de bestuursrechtelijke handhaving, kan en zal de bouwregelgeving ook strafrechtelijk worden gehandhaafd. De laatste tijd is de strafrechtelijke opsporing en vervolging van overtredingen van de bouwregelgeving meer in de belangstelling gekomen. Dit is mede het gevolg geweest van overtredingen van de bouwregelgeving die tot ernstige rampen, bijna-rampen en ernstige ongevallen met slachtoffers hebben geleid. Strafrechtelijke opsporing, vervolging en veroordeling kan grote betekenis hebben bij overtredingen van de bouwregelgeving waarvan de gevolgen niet of moeilijk ongedaan kunnen worden gemaakt en waarbij derhalve de bestuursrechtelijke (reparatoire) sancties geen rol kunnen spelen. Te denken valt bijvoorbeeld aan het slopen van een bouwwerk in strijd met de voorschriften. Ook bij overtredingen met (mogelijk) ernstige gevolgen voor de gezondheid en de veiligheid, waardoor de rechtsorde en de samenleving ernstig (kunnen) worden geschokt, kan toepassing van het strafrecht meer aangewezen zijn.

Artikel III van onderhavig wetsvoorstel bevat het voorstel de bestaande strafbepalingen in de Woningwet en de op de Woningwet betrekking hebbende bepalingen in de WED te vervangen door een nieuwe strafbepaling in artikel 1a, onder 2°, van de WED. Ingevolge artikel III wordt overtreding van de bestaande artikelen 40, 45, zevende lid, 103 en 120, tweede lid, als gewijzigd, en van de nieuwe artikelen 1a, 1b en 7b van de Woningwet strafbaar gesteld in artikel 1a, onder 2°, van de WED. Dit omvat mede de overtreding van voorschriften uit het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening op het terrein van de (brand)veiligheid en gezondheid. Dit volgt uit het kabinetsstandpunt inzake het rapport van de MDW-werkgroep «Openbare Inrichtingen» (Kamerstukken II 2001/2002, 24 036, nrs. 207 en 233). Voor het integraal onder de WED brengen van alle bedoelde overtredingen is gekozen omdat aan overtredingen als bedoeld veelal een financieel-economisch belang ten grondslag ligt. Door de indeling in artikel 1a, onder 2°, van die wet wordt aangesloten bij de strafbaarstelling van een groot aantal milieudelicten, die veelal een vergelijkbare achtergrond hebben en waarmee inmiddels de nodige ervaring is opgedaan door de politie, het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht. Voor deze indeling is mede gekozen vanwege het (potentiële) gevaar en de (potentieel) zeer ernstige gevolgen die het niet naleven van deze voorschriften met zich mee kan brengen. Indien opzettelijk gepleegd, zijn deze delicten misdrijven; indien niet opzettelijk gepleegd, zijn het overtredingen (dit volgt uit artikel 2, eerste lid, van de WED). Ook sluit het op deze wijze onder de WED brengen van deze overtredingen aan bij het eerdergenoemde voorstel voor een Wet ruimtelijke ordening.

Er is niet gekozen voor het onder artikel 1a, onder 1°, van de WED, strafbaar stellen van deze overtredingen omdat met het onder de zwaarste categorie van de WED strafbaar stellen van overtredingen terughoudendheid dient te worden betracht (vanwege de hogere (en zwaarste) strafmaat die ten aanzien van de in dat onderdeel opgenomen delicten geldt ingevolge artikel 6 van de WED). Het strafbaar stellen van delicten onder de zwaarste categorie vindt slechts in uitzonderlijke gevallen plaats. Het moet dan gaan om feiten die een rechtstreekse bedreiging vormen voor mens of dier, om zwaarwegende administratieve voorschriften waarvan de naleving van belang is in verband met de rechtshandhaving van de genoemde feiten of om feiten begaan in een crisis of uitzonderingstoestand. Voor de meeste Woningwetdelicten geldt dat er niet of onvoldoende redenen zijn om deze onder de zwaarste categorie (en strafmaat) van de WED te brengen. Hierbij is mede van belang dat het niet goed mogelijk is om binnen één categorie delicten (bijvoorbeeld het bouwen zonder of in strijd met een bouwvergunning) onderscheid te maken naar gevallen die wél en gevallen die niet onder de eerste categorie strafbaar kunnen worden gesteld. Het bouwen van een erker aan een woning in

strijd met een bouwvergunning is van een andere orde dan het bouwen in strijd met een bouwvergunning van een bouwwerk waar grote aantallen mensen in kunnen verblijven, indien daardoor gevaar voor die personen kan ontstaan.

### *3.5 Overige wijzigingen*

#### 3.5.1 Bevoegdheid voor de Minister van VROM tot vordering van handhaving

Dit wetsvoorstel brengt geen wijziging in de primaire verantwoordelijkheid van burgemeester en wethouders voor de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens de Woningwet. In het voorgestelde artikel 100 van de Woningwet wordt die verantwoordelijkheid meer expliciet tot uitdrukking gebracht.

Met dit wetsvoorstel wordt verder voorzien in een bevoegdheid voor de Minister van VROM om van het college van burgemeester en wethouders te vorderen dat het handhavend zal optreden (met toepassing van bestuursdwang of oplegging van een last onder dwangsom) tegen een geconstateerde en concreet aan te geven overtreding van de bouwregelgeving. De minister kan hiertoe overgaan indien dat in het belang van de naleving van het bepaalde bij of krachtens hoofdstuk I, II, III of IV dringend geboden is (hiervan zal bijvoorbeeld sprake zijn in geval van een (dreigend) gevaar voor de gezondheid of de veiligheid). Het rechtsgevolg is dat burgemeester en wethouders verplicht zijn tot handhaving over te gaan, bij nalaten waarvan de minister zelf gaat beschikken over de bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen of een last onder dwangsom op te leggen. De kosten van de voorbereiding van zo'n besluit, de feitelijke tenuitvoerlegging daarvan, alsmede de te maken kosten in het kader van bezwaar, beroep en hoger beroep komen voor rekening van de gemeente. De gemeente kan deze kosten overeenkomstig artikel 5:25 van de Awb verhalen op de overtreder tenzij de minister bepaalt dat deze kosten voor rekening van de gemeente blijven (zie het voorgestelde artikel 100b, vierde lid, van de Woningwet).

Met deze vorderingsbevoegdheid wordt gevolg gegeven aan een wens van de Tweede Kamer, die tijdens het Algemeen Overleg van 11 mei 2000 inzake het inspectierapport bouwregelgeving 1999 (Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 XI, nr. 67) nadrukkelijk om een sanctiemiddel heeft gevraagd waarmee nalatige gemeenten van rijkswege kunnen worden aangesproken. De huidige mogelijkheden om in het kader van het tweedelijns-toezicht nalatige gemeenten aan te spreken werden door de Tweede Kamer als te beperkt beoordeeld. Het voornaamste middel dat het tweedelijns-toezicht ter beschikking staat is het uitoefenen van bestuurlijke pressie, teneinde burgemeester en wethouders te bewegen om in een bepaald geval tot handhaving over te gaan. Indien dit bestuurlijke traject niet tot het gewenste effect leidt, rest de minister thans niets anders dan gebruik te maken van de generieke door het bestuursrecht geboden mogelijkheid om het college van burgemeester en wethouders schriftelijk te verzoeken om handhavend op te treden. In geval van een weigering van burgemeester en wethouders kan de minister hiertegen bezwaar maken en vervolgens beroep en hoger beroep instellen. In dit bestuursrechtelijke traject is de positie van de minister gelijkwaardig aan de positie van iedere andere belanghebbende. Met de introductie van onderhavige vorderingsbevoegdheid beschikt de minister over een slagvaardiger instrument om, in een situatie waarin dat dringend geboden is, een gemeente tot handhaving te bewegen, waarbij als ultimum remedium de minister zelf tot toepassing van bestuursdwang kan overgaan. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan de door de Tweede Kamer geuite wens. De vorderingsbevoegdheid van de minister laat onverlet dat het college van burgemeester en wethouders primair verantwoordelijk is en blijft voor de

handhaving van de bouwregelgeving. Een veelvuldige toepassing van de vorderingsbevoegdheid ligt ook om die reden niet voor de hand. In de regel zal door het Inspectoraat-Generaal VROM eerst in overleg met een naar het oordeel van de minister in gebreke zijnde gemeente worden getracht te komen tot afspraken over een structurele verbetering van de handhaving en de aanpak van overtredingen. De ervaring leert dat het merendeel van de gemeenten naar aanleiding van een geïntensiveerd tweedelijntoezicht door het Inspectoraat-Generaal VROM serieus werk maakt van een betere en gestructureerde aanpak van de handhavingstaak. In gevallen van structureel tekortschietende handhaving die verder gaat dan het niet aanpakken van bepaalde overtredingen die daar wel om vragen kan het instrument van artikel 124 van de Gemeentewet inzake de taakverwaarlozing worden toegepast. De preventieve werking van de vorderingsbevoegdheid kan echter moeilijk worden overschat. Als «stok achter de deur» voor concrete gevallen zal de bevoegdheid een belangrijke rol kunnen vervullen bij de aanpak van bepaalde overtredingen waarin naar het oordeel van de minister moet worden ingegrepen.

### 3.5.2 Betere handhavingsmogelijkheid bij eigendomsoverdracht

Gebleken is dat de handhavinginstrumenten die de gemeenten bij de handhaving van de bouwregelgeving ter beschikking staan (toepassing bestuursdwang en oplegging van een last onder dwangsom) niet goed toepasbaar zijn indien er (soms juist met het oog daarop) sprake is van een eigendomsoverdracht van de onroerende zaak waaraan of waarop op onrechtmatige wijze is gebouwd. Als een onroerende zaak in eigendom wordt overgedragen blijkt dat gemeenten vaak in een zwakke positie komen te verkeren wat betreft het verhaal van de kosten van de toepassing van bestuursdwang. Het instrument van de oplegging van een last onder dwangsom is in geval van eigendomsoverdracht in het geheel niet inzetbaar. Het gevolg hiervan is dat de handhaving of de effectivering van handhavingsbesluiten ten aanzien van geconstateerde overtredingen van de bouwvoorschriften vaak achterwege blijft in dit soort gevallen. Vanuit gemeentelijke kring is gevraagd een oplossing te bieden voor dit probleem door de handhavingsmogelijkheden na eigendomsoverdracht te verbeteren.

Onderhavig wetsvoorstel voorziet hierin met een aanvulling op het eerste lid van artikel 40 van de Woningwet, waarmee wordt bereikt dat het niet alleen verboden is om te bouwen zonder of in strijd met een bouwvergunning maar ook om een zonder of in strijd met een bouwvergunning gebouwd bouwwerk of standplaats dan wel deel daarvan in stand te laten. Vergelijkbare verbodsbepalingen worden voorgesteld in artikel 1b, tweede lid, en artikel 7b, tweede lid, van de Woningwet, ten aanzien van bouwwerken of standplaatsen die zijn gebouwd in strijd met voorschriften van het Bouwbesluit 2003 of de bouwverordening. De betreffende bepalingen geven burgemeester en wethouders de mogelijkheid een besluit tot toepassing van bestuursdwang of oplegging van een last onder dwangsom te nemen of ten uitvoer te leggen ten aanzien van de rechtsopvolger (alsmede iedere verdere rechtsopvolger) van degene die zonder of in afwijking van een vergunning, dan wel in strijd met het Bouwbesluit 2003 of de bouwverordening, het bouwwerk of de standplaats heeft gebouwd. Ook de daarmee verbonden kosten kunnen op een rechtsopvolger als bedoeld worden verhaald. De facto betekent dit dat opvolgende eigenaren van een bouwwerk of standplaats of deel daarvan dat is gebouwd in strijd met de bouwregelgeving in beginsel gehouden zijn er zorg voor te dragen dat wordt voldaan aan die regels en daartoe door middel van de toepassing van bestuursdwang of de oplegging van een last onder dwangsom kunnen worden gedwongen, waarbij de kosten daarvan op hen kunnen worden verhaald. Het niet voldoen aan de bouwregelgeving blijft met andere woorden als manco verbonden met de

onroerende zaak en krijgt daarmee zaaksgevolg. Ook onder de vigerende Woningwet is dit reeds in belangrijke mate het geval en kan jegens iedere (opvolgende) eigenaar worden opgetreden indien niet aan de voorschriften voor de staat of het gebruik van bestaande bouw wordt voldaan dan wel indien een rechtsvoorganger zonder of in strijd met een bouwvergunning heeft gebouwd. In zoverre verandert er dus niet zoveel, met dien verstande dat ingevolge het wetsvoorstel ten aanzien van de rechtsopvolger van degene die zonder of in strijd met een bouwvergunning heeft gebouwd ook kostenverhaal mogelijk wordt (in geval van bestuursdwang) dan wel de oplegging van een last onder dwangsom. Het blijft daarom temeer van belang om bij de aankoop van een onroerende zaak na te gaan of aan de bouwvoorschriften voor de staat van bestaande bouwwerken wordt voldaan en of het bouwen of verbouwingen met bouwvergunning zijn verricht.

Het voorgestelde artikel 100e van de Woningwet, dat in algemene zin een voortzetting vormt van het bestaande artikel 21, eerste lid, van die wet, sluit aan op deze bepalingen. Op grond daarvan geldt een besluit tot toepassing van bestuursdwang of oplegging van een last onder dwangsom ook jegens de rechtsopvolger en iedere verdere rechtsopvolger van degene, aan wie het handhavingsbesluit oorspronkelijk was opgelegd, en kan een dergelijk besluit ook ten uitvoer worden gelegd jegens die rechtsopvolger met verhaal van de daarmee verbonden kosten (tenzij bijzondere omstandigheden zich daartegen verzetten). Een vereiste voor dit zaaksgevolg is echter wel dat het handhavingsbesluit zo spoedig mogelijk na de bekendmaking ervan wordt aangeboden ten behoeve van inschrijving in de openbare registers, bedoeld in artikel 16 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek. Dit met het oog op de kenbaarheid ervan voor rechtsopvolgers van degene, aan wie het handhavingsbesluit werd opgelegd.

### 3.5.3 Beheersmaatregelen ter voorkoming van gevaar voor de gezondheid of de veiligheid

Een handhavingsbesluit, gebaseerd op artikel 125 van de Gemeentewet, kan er slechts op zijn gericht om een overtreding te beëindigen of de gevolgen ervan ongedaan te maken. Bij sommige omstandigheden, waarbij bouwregelgeving is of wordt overtreden, kan het nodig zijn om vooruitlopend of aanvullend op bestuursdwang al dan niet tijdelijke maatregelen te nemen die strikt genomen niet primair zijn gericht op het wegnemen van de (gevolgen van een) overtreding maar strekken tot beheersing van een ten gevolge van de overtreding ontstane situatie. Het gaat dan om (tijdelijke) beheers- of ordemaatregelen.

In de eerste plaats kunnen dergelijke maatregelen voortvloeien uit de in het voorgestelde artikel 1a opgenomen zorgplicht. Indien dergelijke maatregelen ten onrechte niet worden genomen kan de daaruit resulterende overtreding van de zorgplicht de grondslag vormen voor het opleggen van dergelijke maatregelen aan de overtreder. In de formulering van artikel 1a ligt de verplichting tot het indien nodig nemen van tijdelijke beheersmaatregelen reeds besloten. Voorzover het gaat om overtreding van de overige voorschriften van de Woningwet is dat niet steeds evident het geval en wordt om die reden in het voorgestelde artikel 100d van die wet aangegeven dat burgemeester en wethouders, teneinde gevaar voor de gezondheid of veiligheid tegen te gaan of te beëindigen, in het kader van een handhavend optreden kunnen gelasten dat het bouwen, gebruik of slopen wordt gestaakt en dat eventuele andersoortige voorzieningen zoals noodmaatregelen worden getroffen. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan het plaatsen van stempels bij dreigend instortingsgevaar, het plaatsen van hekwerken bij een gevaarveroorzakend bouwwerk of het direct staken van het gebruik van een bouwwerk, waaronder begrepen het staken van de bewoning of zelfs het slopen van een bouwwerk.

Hiermee wordt de bevoegdheid van burgemeester en wethouders om in gevaarlijke situaties in te grijpen verduidelijkt en geconcretiseerd (waarbij het voorgestelde artikel 1a van de Woningwet als vangnet dient) en buiten twijfel gesteld dat toepassing van deze bevoegdheid zonnig ingrijpende maatregelen kan inhouden die niet direct en primair gericht zijn op het beëindigen van de overtreding als zodanig maar primair op het beheersen of beëindigen van de gevaar veroorzakende situatie.

#### 3.5.4 Vergunningplicht voor seizoensgebonden bouwwerken

Met het voorliggende wetsvoorstel wordt ook een wens vervuld van vele aan de kust gelegen gemeenten. Voor de daar veelvuldig voorkomende strandtenten (een horecagelegenheid in een tijdelijk bouwwerk langs het strand) is elk jaar opnieuw een bouwvergunning vereist. Omdat het in de regel echter elk jaar om hetzelfde bouwwerk gaat dat telkens op dezelfde plek wordt gebouwd leidt de telkens terugkerende vergunningplicht tot onnodige administratieve lasten bij de vergunninghouder en de gemeente. De praktijk is dat de vergunningplicht veelal niet wordt nageleefd en dat dit door veel gemeenten wordt gedoogd. Een speciale regeling voor seizoensgebonden bouwwerken wordt ingevolge dit wetsvoorstel opgenomen in artikel 45, zesde en zevende lid, van de Woningwet. Gevolg van deze regeling zal zijn dat op basis van één bouwvergunning het bouwwerk meerdere malen (jaren achtereen) kan worden opgericht. Vanwege de aard en bepalendheid van deze bouwwerken voor hun omgeving geldt specifiek voor deze categorie van tijdelijke bouwwerken de welstandseis (deze is niet van toepassing op overige tijdelijke bouwwerken als bedoeld in artikel 45, eerste lid, van de Woningwet, als gewijzigd ingevolge dit wetsvoorstel).

#### 3.5.5 Wijzigingen en verbeteringen van juridisch-technische aard

Dit wetsvoorstel bevat voorts nog enkele wijzigingen van technisch-juridische aard waarmee onvolkomenheden worden weggenomen en verbeteringen worden aangebracht in de Woningwet.

Het gaat hier onder meer om een zodanige wijziging van artikel 43, tweede lid, van die wet, dat bij monumenten en door het Rijk aangewezen beschermde stads- en dorpsgezichten, het uitvoeren van gewoon onderhoud en het bouwen ingevolge een besluit tot toepassing van bestuursdwang of oplegging van een last onder dwangsom dan wel het uitvoeren van een verplichting tot het treffen van voorzieningen, bedoeld in het voorgestelde artikel 13 van de Woningwet, niet meer gebonden zijn aan een bouwvergunning. Deze wijziging wordt voorgesteld naar aanleiding van een verzoek van gemeenten.

Verder wordt voorzien in enkele technische aanpassingen in artikel 8 en artikel 52a van de Woningwet in het kader van de regeling met betrekking tot het bouwen op verontreinigde grond.

Voorts kan gewezen worden op de vereenvoudigde regeling voor de toepassing van bestuursdwang bestaande uit het stilleggen van de bouwen sloopwerkzaamheden. Thans is in artikel 100, derde lid, van de Woningwet expliciet gewezen op de bevoegdheid om op grond van artikel 125 van de Gemeentewet de bouw- en sloopwerkzaamheden stil te leggen. Daarbij is thans bepaald dat van deze bevoegdheid alleen gebruik kan worden gemaakt in bij de bouwverordening aan te geven gevallen en overeenkomstig daarbij gegeven voorschriften. Gebleken is dat aan een dergelijke nadere regeling in de gemeentelijke bouwverordening geen behoefte bestaat. Mede uit het oogpunt van deregulering kan deze bepaling dan ook worden gemist. Voor alle duidelijkheid wordt opgemerkt dat op grond van artikel 125 van de Gemeentewet onverminderd de mogelijkheid blijft bestaan om met toepassing van bestuursdwang of op grond van artikel 5:32 van de Awb met een last onder dwangsom, handhavend

op te treden tegen illegale bouw- en sloopwerkzaamheden door middel van het stilleggen van deze werkzaamheden. Daarbij kan worden opgemerkt dat het feit dat zonder of in afwijking van een vereiste vergunning wordt gebouwd of gesloopt op zichzelf in beginsel voldoende aanleiding geeft om spoedshalve bestuursdwang toe te passen overeenkomstig artikel 5:25, zesde lid, van de Awb. Het direct met bestuursdwang optreden tegen illegale bouw- of sloopwerkzaamheden is er immers op gericht te voorkomen dat de illegale situatie verder in omvang toeneemt waardoor het college van burgemeester en wethouders mogelijk voor voldongen feiten wordt geplaagd. In dit verband kan onder meer verwezen worden naar de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 14 november 2001 (JG 020026) en 11 juni 2003 (BR 2003, 893).

#### **4. Uitkomsten van overleg met de bij de bouw betrokken partijen**

Over een concepttekst van onderhavig wetsvoorstel is geadviseerd door het geïnstitutionaliseerde overleg van de bouwpraktijk, het Overleg Platform Bouwregelgeving (hierna: OPB). Het OPB heeft een zeer positieve grondhouding over het wetsvoorstel en onderschrijft de doelstellingen om het aanschrijfinstrumentarium drastisch te vereenvoudigen en om gemeenten te stimuleren tot een meer gestructureerde en beleidsmatige aanpak van de handhavingstaak. Van de zijde van het OPB is bezorgdheid geuit ten aanzien van de in het voorgestelde artikel 13 van de Woningwet opgenomen bevoegdheid tot het opleggen van een verplichting tot het treffen van aanvullende voorzieningen. Hoewel het om een reeds bestaande bevoegdheid gaat, vreest het OPB dat gemeenten hiervan vaker gebruik zullen maken nu wordt voorgesteld de bevoegdheid duidelijker en overzichtelijker in één artikel in de Woningwet op te nemen. Naar aanleiding daarvan wordt in deze memorie van toelichting uitvoerig ingegaan op de toepassingsmogelijkheden van de betreffende bevoegdheid, waarbij wordt benadrukt dat van de inzet van het instrument slechts sprake kan zijn in uitzonderingssituaties, zodat geen generieke toepassing aan de bevoegdheid kan worden gegeven.

Voorts heeft de VNG binnen het OPB voorgesteld om de zorgplicht als voorgesteld in artikel 1a een andere clausulering te geven. Hieraan is gevolg gegeven, met dien verstande dat de zorgplicht is gericht op het niet laten ontstaan of voortduren van gevaar voor de veiligheid of gezondheid (in plaats van een eerder voorgesteld criterium: gevaar of ernstige hinder). Een door de VNG voorgesteld criterium «gevaar uit oogpunt van bruikbaarheid» is niet overgenomen omdat het begrip «bruikbaarheid» binnen de algemeen geformuleerde zorgplicht niet voldoende bepaalbaar is en mogelijk en onbedoeld als aangrijpingspunt zou kunnen worden gehanteerd door gemeenten om aanvullende bruikbaarheidseisen te stellen aan woningen en andere gebouwen die niet passen binnen de doelstellingen en reikwijdte van de Woningwet.

Tenslotte is binnen het OPB door de VNG gevraagd aandacht te geven aan de extra bestuurslasten die mogelijk uit de in het wetsvoorstel opgenomen regeling voortvloeien. Op de gevolgen voor de administratieve lasten voor burger, bedrijfsleven en overheid wordt hierna ingegaan.

#### **5. Toetsing administratieve lasten, bedrijfseffectentoets, toetsing op effecten van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en gevolgen voor de rechterlijke macht**

Het wetsvoorstel is beoordeeld op administratieve lasten, bedrijfseffecten, effecten van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en gevolgen voor de rechterlijke macht. De uitkomsten daarvan zijn als volgt.

Een concepttekst van het wetsvoorstel is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten. Het college heeft geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid advies uit te brengen omdat het college niet verwacht dat het wetsvoorstel zal leiden tot een toename van administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Een bepaald element uit dit wetsvoorstel zal mogelijk wel effecten hebben voor bedrijven. Het betreft hier de regeling voor een meerjarige bouwvergunningverlening voor seizoensgebonden bouwwerken (zijnde een specifieke categorie tijdelijke bouwwerken). Seizoensgebonden bouwwerken zijn tijdelijke bouwwerken die ieder jaar gedurende een bepaald tijdvak worden opgericht. Te denken valt bijvoorbeeld aan de reeds genoemde strandtenten en poffertjeskramen. Thans dient voor het bouwen van deze bouwwerken ieder jaar opnieuw bouwvergunning te worden gevraagd. Dit leidt tot onnodig zware lasten daar het ieder jaar om hetzelfde bouwwerk gaat dat op dezelfde plaats wordt opgericht. De nu voorgestelde regeling voor een meerjarige bouwvergunning maakt het mogelijk dat op basis van één vergunning een seizoensgebonden bouwwerk over een door de burgemeester en wethouders te bepalen tijdvak van meerdere jaren (bijvoorbeeld tien jaren) meerdere malen kan worden opgericht. Dit zal leiden tot een vermindering van administratieve lasten voor overheid en bedrijfsleven.

Deze vermindering van lasten is overigens niet eenvoudig te kwantificeren daar het aandeel seizoensgebonden bouwwerken van de totale hoeveelheid bouwvergunningen die jaarlijks in Nederland worden verleend niet bekend is. Het college heeft evenwel geadviseerd om aan de administratieve lasten van deze specifieke regeling voor tijdelijke, seizoensgebonden bouwwerken aandacht te besteden in het kader van een volgende wijziging van de Woningwet. Dit zal geschieden in het kader van het voornemen om de hoofdstukken van de Woningwet die betrekking hebben op het bouwen integraal te herzien zoals aangekondigd in de brief «Bouwregelgeving 2002–2006» van 9 april 2002 (Kamerstukken II 2001/2002, 28 325, nr. 1). Ook overigens is bij de voorbereiding van het wetsvoorstel niet gebleken van (te verwachten) negatieve bedrijfseffecten.

De vereenvoudigingen die in de handhavingssystematiek worden voorgesteld, door een betere aansluiting op de Awb en door het vervallen van de verplichte aanschrijving alvorens een handhavingsbesluit kan worden genomen gericht op naleving van het Bouwbesluit 2003, de gemeentelijke bouwverordening en de welstandscriteria voor bestaande bouw, zullen niet leiden tot negatieve effecten voor het bedrijfsleven. De materiële eisen uit genoemde regelingen, waar ook thans reeds aan moet worden voldaan, worden immers niet gewijzigd. Ook worden er geen wijzigingen doorgevoerd in het bouwvergunningstelsel.

De winst van dit wetsvoorstel zit met name in de vereenvoudigde instrumentering van de gemeentelijke handhavingstaak op het terrein van de bouwregelgeving, met verbeterde toepassingsmogelijkheden. Voor gemeenten zal dit wetsvoorstel op dit punt dan ook een vermindering van administratieve en bestuurlijke lasten tot gevolg hebben. Dat komt tot uiting in het feit dat het bijzondere aanschrijfinstrumentarium uit de Woningwet komt te vervallen en dat tegen alle overtredingen van het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening direct, zonder dat daartoe nog een aanschrijving vereist is, kan worden opgetreden met het generieke handhavingsinstrumentarium van de Awb. Daar staat evenwel tegenover dat van gemeenten verlangd wordt dat zij jaarlijks hun voornemens met betrekking tot de uitvoering van de handhavingstaak op het terrein van de bouwregelgeving kenbaar maken en jaarlijks over de uitvoering van de handhavingstaak en het beleid terzake van de uitvoering verslag uitbrengen aan de gemeenteraad. Inhoudelijk zal de handhavingstaak met dit wetsvoorstel overigens niet veranderen. Dat geldt evenzeer voor het feit dat burgemeester en wethouders ook nu reeds ten behoeve van een goede uitvoering van deze taak de nodige keuzen moeten maken en prioriteiten stellen. Nu deze keuzen en prioriteiten inzichtelijk gemaakt moeten

worden, wordt met dit wetsvoorstel wel beoogd dat gemeenten hun handhavingstaak beter gaan oppakken. Het wetsvoorstel leidt er voorts toe dat burgemeester en wethouders expliciet aan de raad verantwoording af zullen dienen te leggen over het te voeren en het gevoerde handhavingsbeleid, inclusief het stellen van prioriteiten bij het toezicht op de naleving.

Verwacht wordt dat per saldo de effecten van dit wetsvoorstel voor gemeenten, gegeven de reeds bestaande taken van gemeenten op dit gebied, neutraal zullen zijn. Er is enerzijds sprake van een verzwaring van taken (met name de verplichting tot het jaarlijks bekend maken van beleidsvoornemens en de rapportageplicht met betrekking tot de uitvoering van de handhaving) en anderzijds een verlichting van taken (met name door de vereenvoudiging van de handhavingssystematiek en het handhavingsinstrumentarium alsmede door de regeling voor een meerjarige bouwvergunning voor seizoensgebonden bouwwerken). De verzwaring en verlichting van taken houden elkaar in evenwicht. Daarnaast zijn de vigerende handhavingsverplichtingen van de decentrale overheid (ook indien deze thans in onvoldoende mate worden uitgevoerd) wel reeds begrepen in de bestaande bijdragen uit het Gemeentefonds. De in dit wetsvoorstel opgenomen regeling leidt daarom noch tot extra budgetten, noch tot een andere verdeling van budgetten tussen rijksoverheid en gemeenten.

Een concepttekst van het wetsvoorstel is voorgelegd aan de Raad voor de Rechtspraak, vanwege de mogelijke gevolgen ervan voor de werkdruk, organisatie en werkwijze voor de rechterlijke macht en het Openbaar Ministerie. De Raad heeft geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om advies uit te brengen nu het wetsvoorstel weliswaar zal kunnen leiden tot een toename van het aantal handhavingprocedures maar het niet mogelijk lijkt om de eventuele gevolgen daarvan voor de werkdruk, organisatie en werkwijze van genoemde instanties te kwantificeren. Verwacht wordt dat dit wetsvoorstel een bijdrage zal leveren aan de beoogde intensivering van het toezicht op de naleving en een consequentere handhaving met geïntensiveerde aanpak van overtredingen. Als gevolg van deze intensivering zal sprake kunnen zijn van een toename van het aantal geconstateerde overtredingen en delicten en daaruit voortkomende procedures voor de bestuursrechter, het Openbaar Ministerie en de strafrechter. Enerzijds zal dit mede het gevolg zijn van de vereenvoudigingen die met dit wetsvoorstel worden doorgevoerd in de handhavingssystematiek, anderzijds door de algemeen geformuleerde zorgplicht die in het voorgestelde artikel 1a van de Woningwet is opgenomen. De inschatting is dat het wetsvoorstel als onderdeel van een brede aanpak gericht op intensivering van toezicht en opsporing en verdere handhaving mede zal leiden tot een verzwaring van de taken van de bestuurs- en strafrechter vanwege een toename van het aantal procedures. Deze gevolgen zijn evenwel als gezegd moeilijk te kwantificeren.

Binnen het Directoraat-Generaal Wonen van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer is een concepttekst van het wetsvoorstel ambtelijk getoetst op handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid. Verwacht wordt dat het wetsvoorstel een grote verbetering zal opleveren van de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de betreffende delen van de Woningwet. Naar aanleiding van de toets is het wetsvoorstel gewijzigd, vooral in verband met de gewenste harmonisatie van de VROM-wetgeving op het gebied van de handhaving.



## ARTIKELSGEWIJS

### Artikel I, onder B

#### *Nieuw artikel 1a*

Het voorgestelde onderdeel B leidt tot een nieuw artikel 1a in de Woningwet. Dit artikel omvat een algemene zorgplicht gericht op het niet laten ontstaan dan wel niet laten voortduren van een gevaar voor de gezondheid of veiligheid als gevolg van de staat van een bouwwerk, standplaats, open erf of terrein (eerste lid), dan wel als gevolg van het bouwen, gebruik of slopen van een bouwwerk of standplaats of het gebruik van een open erf of terrein (tweede lid). In het algemeen deel van deze memorie van toelichting is reeds ingegaan op de redenen voor het opnemen van deze zorgplicht in de Woningwet.

De zorgplicht als opgenomen in het eerste lid geldt voor de eigenaar van een bouwwerk, standplaats, open erf of terrein dan wel voor degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het daaraan treffen van voorzieningen, zoals bijvoorbeeld een beheerder die in opdracht van de eigenaar zorgdraagt voor het onderhoud en reparaties. Deze zorgplicht is gezien de aard van het te beschermen belang zoveel mogelijk geobjectiveerd, in de zin dat de aard en omvang van een (dreigend) gevaar en de geschiktheid van daarop gerichte maatregelen bepalend zijn voor hetgeen in een bepaalde situatie wordt verwacht van een persoon als bedoeld in het eerste en tweede lid, en dat één en ander niet afhankelijk is van diens subjectieve kwaliteiten of eigenschappen, zoals bijvoorbeeld het weet hebben of redelijkerwijs kunnen hebben van een gevaar. Reden hiervoor is dat het te beschermen belang – de veiligheid of gezondheid van anderen – zwaarder weegt dan bedoelde subjectieve factoren. Het eventueel niet voldoen aan de zorgplicht ligt om die reden in beginsel binnen de risicosfeer van de eigenaar of andere bevoegde persoon. Het gevolg hiervan is dat een eigenaar of andere bevoegde persoon bijzondere aandacht zal moeten besteden aan de naleving van deze verplichting. Een beroep op subjectieve factoren kan immers niet leiden tot het geheel of gedeeltelijk opheffen van die verplichting.

De zorgplicht als opgenomen in het tweede lid geldt voor een ieder die een bouwwerk of standplaats bouwt, gebruikt of sloopt dan wel een open erf of terrein gebruikt. De termen bouwen, gebruiken of slopen dienen ruim te worden uitgelegd en omvatten zowel het zelf bouwen, gebruiken of slopen als het door een ander laten bouwen, gebruiken of slopen (dit sluit ook aan bij de rechtspraak terzake van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State, waarin bij aanneming van werk het handelen van de opdrachtnemer of uitvoerder toegerekend wordt aan de opdrachtgever die in juridische zin derhalve als eindverantwoordelijke wordt beschouwd (zie de uitspraak van 3 juli 2002, zaaknr. 200 102 807/1, LJN-nr.: AE4856)). Het tweede lid regardeert dus enerzijds degene die (als eigenaar, beheerder, verhuurder of anderszins) bouw- of sloopwerkzaamheden uitvoert of laat uitvoeren door een ander, alsmede degene die (zelf) gebruik maakt van een bouwwerk, standplaats, open erf of terrein of een ander (als huurder, exploitant of anderszins) daarvan gebruik laat maken. Anderzijds regardeert dat lid ook degene die (als opdrachtnemer, (onder)aannemer of anderszins) bouw- of sloopwerkzaamheden in opdracht van een ander uitvoert. Al deze personen zijn gehouden het noodzakelijke te doen, voorzover dat in hun vermogen ligt, om het ontstaan of voortduren van gevaar voor de gezondheid of veiligheid te voorkomen dan wel te beëindigen. Dit vereist adequaat en tijdig optreden waarbij zowel (tijdelijke) beheersmaatregelen als (permanente) eindmaatregelen noodzakelijk kunnen zijn, afhankelijk van de aard en omvang van een bepaald gevaar.

Er is gestreefd naar een zo objectief mogelijke bepaalbaarheid van uit de

zorgplicht voortkomende maatregelen of handelingen (of het achterwege laten daarvan) aan de hand van objectief waarneembare en vast te stellen kenmerken van een situatie waarin zich een bepaald gevaar voordoet. In de eerste plaats zal in het algemeen naar deskundigheidsmaatstaven op het gebied van bouwen, bouwwerken, gezondheid en veiligheid in redelijk objectieve mate kunnen worden vastgesteld of sprake is van een (dreigend) gevaar voor de gezondheid of de veiligheid en wat de aard en omvang van dat gevaar is. De aard en omvang van een gevaar zijn bepalend voor de te treffen maatregelen en voor hetgeen in een bepaald geval mag worden verwacht van een persoon als bedoeld in het eerste of tweede lid van artikel 1a. Anders gezegd: die maatregelen die in objectieve zin vereist zijn om te bereiken dat geen gevaar voor de gezondheid of de veiligheid ontstaat dan wel voortduurt zijn de maatregelen die mogen worden verwacht van een persoon als bedoeld (met de beperking voor een persoon als bedoeld in het tweede lid: voorzover dat in diens vermogen ligt). Dit kunnen naast definitieve (eind)maatregelen ook tijdelijke beheersmaatregelen zijn in geval van een acuut gevaar. De maatregel moet derhalve (vanuit technisch/fysiek, organisatorisch oogpunt en dergelijke) objectief gezien geschikt zijn om het gevaar te voorkomen of te beëindigen. Dat staat voorop. Het beginsel van proportionaliteit brengt voorts met zich mee dat er een zekere evenredigheid bestaat tussen de aard en omvang van het gevaar enerzijds en de kosten en ingrijpendheid van een maatregel anderzijds, en kan met zich meebrengen dat, indien meerdere maatregelen geschikt zijn om een gevaar te voorkomen of te beëindigen, er moet worden gekozen voor de relatief minst ingrijpende en kostbare variant.

De eerdergenoemde vangnetfunctie houdt in dat de zorgplicht voorziet in gevallen die niet expliciet zijn geregeld bij of krachtens de Woningwet, hetgeen aansluit bij soortgelijke bepalingen als opgenomen in artikel 1.1a van de Wet milieubeheer, artikel 13 van de Wet bodembescherming en artikel 2 van de Wet milieugevaarlijke stoffen. Omdat de bouwregelgeving een aanzienlijk aantal veiligheidsbepalingen bevat zal de zorgplicht naar verwachting met name in bijzondere gevallen, waar de reguliere bepalingen niet of slechts gedeeltelijk in voorzien, als vangnet een toegevoegde waarde hebben waar met name bij de handhaving op kan worden teruggevallen. Daarnaast zal de voorgestelde zorgplicht er toe kunnen leiden dat iedere persoon als bedoeld in artikel 1a zich er rekenschap van geeft dat er als gevolg van het bouwen, het gebruik of de staat van een bouwwerk geen gevaar voor de gezondheid of de veiligheid optreedt of voortduurt.

De zorgplicht is dus steeds van toepassing, ook in het kader van vergund of anderszins toegestaan handelen, al zal in de regel het naleven van de reguliere veiligheidsbepalingen ertoe leiden dat geen gevaar voor de gezondheid of de veiligheid ontstaat of voortduurt.

Indien niet wordt voldaan aan de zorgplicht dienen burgemeester en wethouders, indien tot bestuurlijke handhaving wordt overgegaan, dan wel het Openbaar Ministerie, ingeval van strafrechtelijke handhaving, concreet aan te geven welke maatregelen dienen te worden genomen of welk handelen achterwege dient te blijven om de overtreding te beëindigen. Ingeval van niet-naleving van de zorgplicht zullen burgemeester en wethouders, indien zij voornemens zijn tot handhaving over te gaan, in de regel toepassing dienen te geven aan artikel 4:8 van de Awb. Op grond van genoemd artikel zal aan een belanghebbende eerst de gelegenheid moeten worden geboden om diens zienswijze kenbaar te maken ten aanzien van het voornemen om een handhavingsbesluit te nemen (tenzij de vereiste spoed zich daartegen verzet (artikel 4:11, onder a, van de Awb)). In dat verband komt aan de orde de reden waarom het college van burgemeester en wethouders meent dat de zorgplicht wordt overtreden en welke maatregelen in dat verband genomen zouden moeten worden. In het daarna te nemen besluit tot toepassing van bestuursdwang of het

opleggen van een last onder dwangsom zal het college vervolgens moeten concretiseren welke maatregelen genomen moeten worden om de toepassing van bestuursdwang dan wel het verbeuren van een dwangsom te voorkomen. In een spoedeisende situatie als bedoeld in artikel 5:24, vijfde en zesde lid, van de Awb bestaat er een mogelijkheid om direct op te treden, zonder dat tevoren een handhavingsbesluit op schrift wordt gesteld (dat dient dan zo spoedig mogelijk alsnog te gebeuren) en zonder dat een termijn wordt gesteld waarbinnen de belanghebbende zelf maatregelen kan nemen om tenuitvoerlegging van het besluit te voorkomen. Bij een voorlopige maatregel op grond van de WED (die kan worden opgelegd in geval van overtreding van de zorgplicht) kan een verdachte onder meer worden bevolen om bepaalde handelingen, die daarbij specifiek dienen te worden aangegeven, achterwege te laten. Aldus dient bij de repressieve handhaving voldoende concreet te worden gemaakt welke maatregelen hadden moeten worden getroffen dan wel welke handelingen achterwege hadden moeten blijven. Niet-naleving van de voorgestelde zorgplichtbepaling is evenals niet-naleving van de in artikel 13 van de Wet bodembescherming en artikel 2 van de Wet milieugevaarlijke stoffen opgenomen zorgplichtbepalingen strafbaar gesteld onder de WED, omdat door middel van strafrechtelijke handhaving adequaat kan worden ingegrepen in situaties van ernstige gevaarzetting.

Met de clausule: «voor zover dat in diens vermogen ligt», opgenomen in het tweede lid van het voorgestelde artikel 1a, wordt met name bedoeld op de hoedanigheid en de feitelijke en juridische bevoegdheden waarmee een persoon in relatie staat tot een bouwwerk, standplaats, open erf of terrein. Deze worden mede bepaald door de van toepassing zijnde overeenkomsten en overige rechten en verplichtingen naar burgerlijk recht. Het gaat daarbij voorts om subjectieve (functionele) kwaliteiten die samenhangen met de functie of verantwoordelijkheid en bevoegdheid van een bepaalde persoon, en niet zozeer om subjectieve (persoonlijke) eigenschappen of hetgeen een bepaalde persoon wist of had kunnen weten. Reden daarvoor is ook hier gelegen in de aard van het te beschermen belang en het uitgangspunt, dat degene die verantwoordelijk is voor een gevaarzettende situatie ook verantwoordelijkheid draagt voor de gevolgen daarvan zonder zich daar met een beroep op subjectieve (persoonlijke) eigenschappen of kennis aan te kunnen onttrekken. Het begrip gevaar voor de gezondheid of veiligheid heeft een ruime betekenis en omvat gevaar voor de gezondheid of veiligheid van personen en dieren alsmede gevaar voor de veiligheid van goederen. Overtreding van artikel 1a wordt ingevolge artikel III van het wetsvoorstel strafbaar gesteld in artikel 1a, onder 2°, van de WED.

### **Artikel I, onder C**

#### *Nieuw artikel 1b*

Met de voorschriften, bedoeld in artikel 2 van de Woningwet, worden bedoeld de voorschriften van het Bouwbesluit 2003. Uit het voorgestelde artikel 1b in combinatie met het vervallen van de aanschrijfbepalingen van de Woningwet volgt dat het niet naleven van die voorschriften een overtreding vormt waartegen direct handhavend kan worden opgetreden, zonder dat daartoe nog langer een aanschrijving vereist is. Het gevolg daarvan is tevens een meer direct effect van deze voorschriften op de burger, waarbij wordt geappelleerd aan diens eigen verantwoordelijkheid. Ingevolge artikel III van dit wetsvoorstel wordt overtreding van artikel 1b in artikel 1a, onder 2°, van de WED strafbaar gesteld. Op de redenen daarvoor is in het algemeen deel van deze memorie van toelichting ingegaan, waarnaar korthedshalve wordt verwezen.

Het voorgaande heeft in de eerste plaats betrekking op de voorschriften van het Bouwbesluit 2003 met betrekking tot nieuwbouw (bedoeld in artikel 2, eerste, derde en vijfde lid, van de Woningwet). Niet-naleving van het verbod om te bouwen tenzij (ten minste) wordt voldaan aan bedoelde voorschriften vormt een overtreding waartegen direct handhavend kan worden opgetreden, zonder dat daartoe nog de tussenstap van een aanschrijving vereist is.

Het betreffende verbod is opgenomen in het eerste lid, aanhef en onder a, c en e, en regardeert evenals het in het tweede lid opgenomen verbod een ieder die bouwt of laat bouwen (zie hiervoor ook de toelichting op het voorgestelde artikel 1a van de Woningwet, onder B). Dit omvat derhalve zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemer en degene die in eigen beheer bouwt. In de praktijk doet degene die opdracht geeft tot bouwen of een koop/aannemingsovereenkomst sluit met een aannemer er verstandig aan contractueel vast te leggen dat zijn wederpartij zich ertoe verplicht te bouwen overeenkomstig de van toepassing zijnde voorschriften en het risico draagt van de gevolgen van het eventueel niet daaraan voldoen. En ook degene die in eigen beheer bouwt doet er verstandig aan zich er daarbij van te vergewissen dat het bouwplan en de uitvoering daarvan voldoen aan de voorschriften.

Het verbod als opgenomen in het voorgestelde tweede lid van artikel 1b sluit hierbij aan en vormt een voortzetting van de uit de vigerende Woningwet volgende mogelijkheid om met een aanschrijving gevolgd door bestuursdwang op te treden tegen het niet voldoen aan de voorschriften voor nieuwbouw als opgenomen in het Bouwbesluit 2003. Door het voorgestelde verbod en het daaruit voortkomende zaaksgevolg, waarop in het algemeen deel van deze memorie van toelichting reeds is ingegaan, kunnen burgemeester en wethouders een besluit tot toepassing van bestuursdwang of oplegging van een last onder dwangsom nemen jegens de overtreder van artikel 1b maar ook jegens rechtsopvolger en iedere verdere eigenaar en kunnen zij de daarmee verbonden kosten op deze verhalen. Het niet voldoen aan het Bouwbesluit 2003 blijft met andere woorden als manco verbonden met de onroerende zaak en krijgt daarmee zaaksgevolg. Aldus wordt bereikt dat ook na eigendomsoverdracht bestuursdwang (met kostenverhaal) of een last onder dwangsom kan worden opgelegd ten aanzien van het door een vorige eigenaar niet voldoen aan het Bouwbesluit 2003.

In aanvulling hierop wordt (overeenkomstig het vigerende artikel 21, eerste lid, van de Woningwet) in het voorgestelde artikel 100e van de Woningwet bepaald dat een handhavingsbesluit ook geldt en kan worden ten uitvoer gelegd jegens een rechtsopvolger van degene, tot wie dat besluit (oorspronkelijk) was gericht, alsmede iedere verdere rechtsopvolger (met kostenverhaal).

Of een bouwwerk, standplaats of deel daarvan dat is gebouwd in strijd met het Bouwbesluit (2003) daadwerkelijk niet in stand kan blijven hangt van meerdere factoren af. Allereerst zal van belang zijn of alsnog aan de betreffende voorschriften kan worden voldaan. Verder zijn van belang de aard en ernst van de overtreding, de kenbaarheid ervan voor de overtreder, het al dan niet verleend zijn van een bouwvergunning en het overeenkomstig die vergunning gebouwd hebben en de gevolgen van het in stand houden van het bouwwerk of de standplaats en de mogelijkheid om alsnog aan de van toepassing zijnde voorschriften te voldoen. Dit maakt deel uit van de belangenafweging door burgemeester en wethouders (het met de bestuursrechtelijke handhaving van de hoofdstukken I tot en met IV van de Woningwet belaste bestuursorgaan) en de in een bepaald geval van toepassing zijnde rechtsregels en -beginselen.

De zorgplicht van het voorgestelde artikel 1a alsmede het verbod om te bouwen zonder of in strijd met een bouwvergunning van artikel 40, eerste

lid, van de Woningwet, zijn van toepassing naast de verbodsbepalingen van het voorgestelde artikel 1b.

*(artikel 1b, eerste lid, onderdelen b, d en f)*

Naast het verbod om een bouwwerk te bouwen en in stand te laten tenzij wordt voldaan aan de nieuwbouwvoorschriften van het Bouwbesluit 2003, verbiedt het voorgestelde artikel 1b, eerste lid, aanhef en onder b, d en f, om een bestaand gebouw, bouwwerk, geen gebouw zijnde, of standplaats in een staat te brengen of te houden die niet ten minste voldoet aan de betreffende voorschriften van het Bouwbesluit 2003. In afwijking van de vigerende Woningwet (waar met uitzondering van het bouwvergunningsvrij bouwen steeds een aanschrijving is vereist om in geval van overtreding van deze voorschriften tot handhaving te kunnen overgaan) leidt de voorgestelde bepaling ertoe dat het niet voldoen aan deze voorschriften een overtreding vormt, waartegen direct handhavend kan worden opgetreden zonder dat daartoe nog een aanschrijving vereist is. Aangesloten wordt bij de desbetreffende leden van artikel 2 van de Woningwet (het tweede, vierde en zesde lid van dat artikel). Van de verbodsbepaling en het direct ontstaan van de mogelijkheid tot handhavend optreden in geval van niet-naleving gaat naar verwachting een duidelijk normerend effect uit jegens de burger dat de naleving en handhaafbaarheid ten goede zal kunnen komen.

Het verbod geldt algemeen. In de praktijk zal altijd de juridische eigenaar kunnen worden aangesproken op het in zodanige staat brengen of houden van een gebouw, ander bouwwerk of standplaats, dat voldaan wordt aan de voorschriften voor de staat van bestaande bouw en standplaatsen. In bepaalde gevallen is het mogelijk dat ook een ander dan de eigenaar bevoegd is tot het treffen van de in dit verband noodzakelijke bouwkundige voorzieningen (bijvoorbeeld een beheerder). In zo'n geval kan het met handhaving belaste bestuursorgaan ervoor kiezen om niet de eigenaar maar die andere persoon aan te spreken, indien het dat meer aangewezen acht. In geval van een overtreding kan steeds de eigenaar worden aangesproken en daarnaast, indien dat meer wenselijk wordt geacht, een andere persoon die een verbod als bedoeld overtreedt.

#### **Artikel I, onder D**

Het voorstel om artikel 3, tweede lid, van de Woningwet (evenals artikel 123 van die wet) te laten vervallen houdt verband met de gewijzigde systematiek van het Bouwbesluit 2003. Met de inwerkingtreding van het Bouwbesluit 2003 worden namelijk de NEN-normen voor de aansluitingen voor elektriciteit, gas en water rechtstreeks, dat wil zeggen niet meer via de omweg van de (model-) aansluitvoorwaarden van de nutsbedrijven, aangewezen bij of krachtens het Bouwbesluit 2003 (het Bouwbesluit 2003 spreekt daarom niet meer van «aansluitvoorwaarden» maar van «aansluitingen»). Dit heeft tot gevolg dat de betreffende bepalingen in de Woningwet dienen te vervallen.

#### **Artikel I, onder E**

De voorgestelde wijziging van artikel 4 van de Woningwet vormt een voortzetting van de laatste zin van het huidige artikel 4 van de Woningwet. Reden daarvoor is dat de bouwsector gevraagd heeft om ook voor de toekomst buiten twijfel te stellen wat de reikwijdte van nieuwbouwvoorschriften is bij een gedeeltelijke vernieuwing, verandering of vergroting van een bouwwerk. De eerste zin van het huidige artikel 4 van de Woningwet, dat de toepasselijkheid van voorschriften van het Bouwbesluit 2003 regelt, gaat op in het voorgestelde nieuwe artikel 1b (zie hiervoor, onder C).

## **Artikel I, onder F**

### *Nieuw artikel 7b*

Het voorgestelde nieuwe artikel 7b bepaalt in het eerste lid dat de daar genoemde handelingen en activiteiten verboden zijn tenzij daarbij (ten minste) wordt voldaan aan de betreffende voorschriften van de gemeentelijke bouwverordening. Het gaat om de voorschriften die van toepassing zijn op het bouwen (onderdeel a), het gebruik van een bouwwerk, standplaats of een open erf of terrein (onderdelen b, respectievelijk c), het in een staat brengen of houden van een open erf of terrein (onderdeel d) en het slopen (onderdeel e). Evenals het voorgestelde artikel 1b zijn deze verplichtingen geformuleerd in de vorm van algemene verbodsbepalingen. Het verbod leidt in geval van niet-naleving van de voorschriften van de bouwverordening tot een overtreding waartegen direct handhavend kan worden opgetreden zonder dat daartoe nog een aanschrijving is vereist. Op de redenen daarvoor is ingegaan in het algemeen deel van deze memorie van toelichting; verwacht mag worden dat van deze opzet, die duidelijker appelleert aan de eigen verantwoordelijkheid van de burger, een stimulerend effect op de naleving en handhaafbaarheid van de voorschriften van de bouwverordening uit zal gaan. Overtreding van een verbod van artikel 7b wordt ingevolge artikel III van dit wetsvoorstel strafbaar gesteld in artikel 1a, onder 2°, van de WED.

#### *Artikel 7b, eerste lid, onderdeel a*

In het eerste lid, aanhef en onderdeel a, wordt bepaald dat bouwen verboden is tenzij daarbij (ten minste) wordt voldaan aan de van toepassing zijnde voorschriften van de gemeentelijke bouwverordening. Indien de voorschriften niet worden nageleefd kan, zonder dat daartoe nog een voorafgaande aanschrijving is vereist, bestuursdwang worden toegepast of een last onder dwangsom worden opgelegd. Evenals waar het gaat om de naleving van de nieuwbouwvoorschriften van het Bouwbesluit 2003 (zie hiervoor, bij het voorgestelde artikel 1b) doet degene die opdracht geeft tot bouwen of een koop/aannemingsovereenkomst sluit er verstandig aan zich ervan te vergewissen dat zijn wederpartij zich er contractueel toe verplicht te bouwen overeenkomstig die voorschriften en het risico draagt van het eventueel daar niet aan voldoen. Degene die in eigen beheer bouwt doet er eveneens verstandig aan zich er daarbij van te vergewissen dat het bouwplan en de uitvoering daarvan voldoen aan de voorschriften. De zorgplicht die is opgenomen in het voorgestelde artikel 1a van de Woningwet alsmede het verbod om te bouwen zonder of in afwijking van een bouwvergunning als bedoeld in artikel 40, eerste lid, van die wet, zijn onverkort van kracht naast de verboden als opgenomen in dit artikel.

#### *Artikel 7b, eerste lid, onderdelen b en c*

De onderdelen b en c omvatten soortgelijke verboden als onderdeel a wat betreft het gebruik van een bouwwerk, standplaats (onderdeel b), dan wel open erf of terrein (onderdeel c), anders dan in overeenstemming met de gebruiksvoorschriften van de bouwverordening. Ingevolge artikel III van dit wetsvoorstel wordt ook overtreding van de hier bedoelde voorschriften (onder andere betreffende brandveiligheid als bedoeld in artikel 8, tweede lid, onderdeel a, subonderdeel 4o, van de Woningwet) strafbaar gesteld in artikel 1a, onder 2°, van de WED. Dit geldt eveneens voor een overtreding van het verbod, bedoeld in onderdeel d of e (zie hierna). Kortheidshalve wordt verwezen naar hetgeen hieromtrent is opgemerkt in het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

#### *Artikel 7b, eerste lid, onderdelen d en e*

Het voorgestelde onderdeel d omvat een soortgelijk verbod als in de voorgaande onderdelen wat betreft het brengen of houden van een open erf of terrein in een staat, die niet ten minste voldoet aan voorschriften van de bouwverordening als bedoeld in artikel 8, tweede lid, onderdeel b, en zevende lid, van de Woningwet.

Het voorgestelde onderdeel e omvat tenslotte een soortgelijk verbod als in de voorgaande onderdelen wat betreft het slopen. Slopen anders dan overeenkomstig de betreffende voorschriften van de bouwverordening (met inbegrip van een eventueel gemeentelijk sloopvergunningstelsel) is verboden.

#### *Artikel 7b, tweede lid*

Het in het tweede lid opgenomen verbod is eveneens opgenomen in artikel 1b, tweede lid, en artikel 40, eerste lid, aanhef en onder b, terzake van overtredingen van respectievelijk artikel 1b, eerste lid, van de Woningwet, als gewijzigd (voorschriften Bouwbesluit 2003) en artikel 40, eerste lid, onder a, van die wet (bouwverbod behoudens bouwvergunning). Kortheidshalve wordt verwezen naar de bij de betreffende onderdelen behorende toelichting.

#### **Artikel I, onder G**

Voorgesteld wordt onderdeel e van artikel 8, tweede lid, van de Woningwet te laten vervallen vanwege het vervallen van hoofdstuk III, afdeling 3 (Onbewoonbaarverklaring) in die wet (zie artikel I, onder L). Daarnaast wordt voorgesteld om onderdeel i in dat lid te laten vervallen vanwege het vervallen van de specifieke regeling inzake het stilleggen van de bouw in artikel 100, derde lid, van de Woningwet (zie artikel I, onder V). De voorgestelde wijziging van het derde lid, onderdeel b, leidt ertoe dat een soortgelijke bepaling ten aanzien van meldingsplichtige bouwwerken in artikel 8, tweede lid, onderdeel c, subonderdeel 1°, van de Woningwet, die abusievelijk is vervallen bij de wijziging van de Woningwet ingevolge de eerdergenoemde wet van 18 oktober 2001 (Stb. 518), weer in de Woningwet wordt opgenomen. De betreffende toevoeging aan het derde lid, onderdeel b, leidt er als voorheen toe dat de voorschriften uit de bouwverordening inzake het bouwen op verontreinigde grond niet van toepassing zijn op bouwwerken die naar aard en omvang gelijk zijn aan bouwwerken die licht bouwvergunningplichtig of bouwvergunningsvrij zijn. Zonder deze toevoeging kan onbedoeld het gevolg van artikel 8, derde lid, onderdeel b, van de Woningwet zijn dat er op grond van de bouwverordening een bodemonderzoek nodig is voor het bouwen van een ondergeschikt bouwwerk zoals bijvoorbeeld een aan- of uitbouw bij een bedrijfsgebouw die bij een woning bouwvergunningsvrij of licht bouwvergunningplichtig zou zijn.

#### **Artikel I, onder H, I en J**

De voorgestelde wijzigingen van de artikelen 12 tot en met 12b van de Woningwet (welstandseisen) betreffen in de eerste plaats enkele redactionele verbeteringen. Voorts leidt de wijziging ertoe dat, in lijn met het vervallen van de aanschrijvingen ingevolge de Woningwet, het niet voldoen aan het welstandsvereiste ten aanzien van bestaande bouwwerken en standplaatsen een overtreding vormt waartegen direct handhavend kan worden opgetreden, zonder dat daartoe nog een voorafgaande aanschrijving vereist is. De voorgestelde wijziging van artikel 12, eerste lid, van de Woningwet heeft voorts tot gevolg dat dit vereiste bovendien van toepassing wordt op nieuw te bouwen bouwvergunningsvrije bouw-

werken. Het welstandsvereiste voor nieuw te bouwen bouwvergunningplichtige bouwwerken is ondergebracht in artikel 44, eerste lid, onderdeel d, van de Woningwet, dat eveneens wordt gewijzigd ingevolge dit wetsvoorstel (zie artikel I, onder P). Ingevolge die wijziging wordt een bouwvergunning in beginsel geweigerd indien het bouwwerk in strijd is met redelijke eisen van welstand. Het beginsel dat slechts een welstandsbeoordeling kan plaatsvinden aan de hand van de criteria die zijn opgenomen in de welstandsnota wordt met dit wetsvoorstel niet gewijzigd. Dat geldt ook voor het feit dat er geen welstandseisen van toepassing zijn (direct of via de toetsing in het kader van de bouwvergunningverlening) ten aanzien van bestaande of nieuw te bouwen bouwwerken of standplaatsen die zijn gelegen in een door de gemeenteraad aangewezen gebied of die behoren tot een door de gemeenteraad aangewezen welstandsvrije categorie (zie het voorgestelde tweede lid van artikel 12 van de Woningwet). De voorgestelde wijzigingen leiden tot gelijklopende wijzigingen in artikel 12a van de Woningwet. Onveranderd blijft dat welstandseisen niet van toepassing zijn op tijdelijke bouwwerken als bedoeld in artikel 45 van de Woningwet, met uitzondering van seizoensgebonden bouwwerken als bedoeld in het voorgestelde artikel 45, zesde lid. Hiervoor is gekozen vanwege het veelal bepalende karakter van deze bouwwerken ten aanzien van hun omgeving.

In artikel 12b van de Woningwet wordt voorts een omissie hersteld en tot uitdrukking gebracht dat vergaderingen gehouden door de stadsbouwmeester evenals vergaderingen van de welstandsc commissie openbaar zijn. Het gaat hierbij om vergaderingen die qua functie of doel een met vergaderingen van de welstandsc commissie vergelijkbaar karakter hebben.

#### **Artikel I, onder K**

De in artikel 12c, onderdeel c, van de Woningwet voorgestelde wijziging volgt uit het vervallen van de aanschrijfbepalingen in de Woningwet en de beoogde verdere aansluiting op de Gemeentewet en de Awb van de handhavingsbepalingen van de Woningwet.

#### **Artikel I, onder L**

Het huidige artikel 13 van de Woningwet vormt het enige artikel van hoofdstuk III, afdeling 1 (Toezicht op bouwwerken, open erven en terreinen) van die wet. Voorgesteld wordt deze afdeling te laten vervallen en te vervangen door nieuwe bepalingen inzake toezicht en handhaving (de artikelen 100 en volgende van de Woningwet, als gewijzigd). De afdelingen 2 (Aanschrijving tot het treffen van voorzieningen en tot het aanbrengen van verbeteringen) en 3 (Onbewoonbaarverklaring) van hoofdstuk III komen ingevolge dit wetsvoorstel eveneens te vervallen (om de in het algemeen deel van deze memorie van toelichting genoemde redenen, waarnaar korthedshalve wordt verwezen).

#### *Nieuw artikel 13*

Het voorgestelde nieuwe artikel 13 van de Woningwet vervangt de bestaande bevoegdheden om aan te schrijven tot het treffen van noodzakelijke voorzieningen en verbeteringen als opgenomen in de huidige artikelen 14, 15, 16, 17, 17a en 18 van die wet. Op grond van het voorgestelde artikel 13 kunnen burgemeester en wethouders, indien dat naar hun oordeel noodzakelijk is, de eigenaar van een bestaand gebouw, ander bouwwerk of standplaats dan wel degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het daaraan treffen van voorzieningen, verplichten tot het binnen een door hen te bepalen termijn treffen van zodanige voorzieningen, dat de staat van dat bouwwerk of die standplaats nadien komt te liggen op



een niveau dat hoger is dan het niveau voor bestaande bouw zonder dat deze hoger komt te liggen dan het niveau voor nieuwbouw (welke niveaus volgen uit de voorschriften van het Bouwbesluit 2003, bedoeld in artikel 2 van de Woningwet). Het moet hierbij gaan om naar het oordeel van burgemeester en wethouders noodzakelijke voorzieningen. Voor een uitvoerige toelichting op deze bevoegdheid wordt verwezen naar het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

#### *Nieuw artikel 14*

Het vervallen van de eerdergenoemde aanschrijffartikelen noodzaakt verder tot enige technische en redactionele wijzigingen in het huidige artikel 16a van de Woningwet (artikel 14 na wijziging ingevolge dit wetsvoorstel). Het betreft hier artikel 16a van de Woningwet, als gewijzigd door de wet tot wijziging van de Woningwet en enige andere wetten in verband met maatregelen na sluiting van woningen, woonketen, woonwagens en andere gebouwen, alsmede de bij die ruimten behorende erven ten gevolge van verstoring van de openbare orde of overtreding van artikel 2 of 3 van de Opiumwet (Wet Victor) (Stb. 2002, 348). Er worden geen inhoudelijke wijzigingen voorgesteld.

#### *Nieuw artikel 15*

Het voorgestelde nieuwe artikel 15 van de Woningwet is vergelijkbaar met het huidige artikel 26 van die wet. Indien een besluit als bedoeld in het voorgestelde artikel 13 of 14, eerste lid, van de Woningwet wordt genomen kunnen burgemeester en wethouders gelijktijdig met dat besluit een besluit tot toepassing van bestuursdwang of oplegging van een last onder dwangsom nemen, voorzover niet zou worden voldaan aan het besluit ex artikel 13 of 14, eerste lid, binnen een daarbij genoemde termijn. Burgemeester en wethouders kunnen van deze bevoegdheid bijvoorbeeld gebruik maken in spoedeisende gevallen, indien verwacht wordt dat aan het besluit waarbij de verplichting wordt opgelegd geen gevolg zal worden gegeven, of in andere gevallen waarin het wenselijk wordt geacht om direct een handhavingsbesluit te nemen. Het is aan burgemeester en wethouders om te bepalen op welke wijze zij toepassing willen geven aan de in dit artikel opgenomen bevoegdheid. Indien zij gelijktijdig met een besluit als bedoeld in artikel 13 of 14, eerste lid, een handhavingsbesluit nemen dient dat in elk geval te worden gemotiveerd en dienen beide besluiten gelijktijdig bekend te worden gemaakt. Teneinde het aantal (mogelijke) rechtsgangen te beperken zonder afbreuk te doen aan de rechtsbescherming van belanghebbenden bepaalt het tweede lid dat het handhavingsbesluit voor de mogelijkheid van bezwaar en beroep deel uitmaakt van het besluit, bedoeld in artikel 13 of 14, eerste lid.

#### *Nieuw artikel 16*

Het voorgestelde nieuwe artikel 16 is een vereenvoudigde en aan de systematiek van de Woningwet, als gewijzigd door dit wetsvoorstel, aangepaste voortzetting van het huidige artikel 15a van die wet. Als gevolg van de wijziging is de verplichting tot het treffen van voorzieningen niet meer afhankelijk van een aanschrijving door burgemeester en wethouders maar volgt deze direct uit de wet voor de eigenaar en voor ieder ander die uit anderen hoofde bevoegd is tot het treffen van voorzieningen als bedoeld.

## Artikel I, onder M

Naast de algemene voorschriften ten aanzien van het bouwen, bedoeld in de artikelen 2 en 8 van de Woningwet, en de daarop betrekking hebbende verbodsbepalingen van de voorgestelde artikelen 1b en 7b van die wet, blijft het verbod om te bouwen zonder of in afwijking van een bouwvergunning, bedoeld in artikel 40, eerste lid, van de Woningwet, ongewijzigd van kracht. Dit verbod wordt voortgezet in het eerste lid, aanhef en onderdeel a, in samenhang met de slotzin van het eerste lid van artikel 40, als gewijzigd. Met de zinsnede «onverminderd de artikelen 1b en 7b» wordt tot uitdrukking gebracht dat de verbodsbepalingen van die artikelen onverkort van kracht zijn naast het bouwverbod van artikel 40 en in beginsel prevaleren indien de bouwvergunning of de verlening daarvan in strijd zou zijn met die bepalingen. Reden voor deze bepaling is, zoals aangegeven in het algemeen deel van deze memorie van toelichting, dat de bouwvergunningverlening niet tot gevolg heeft of zou moeten hebben dat degene die bouwt niet langer een eerste verantwoordelijkheid draagt voor het voldoen aan de bouwtechnische voorschriften uit het Bouwbesluit 2003 en de voorschriften uit de bouwverordening. De verantwoordelijkheid om te voldoen aan die voorschriften blijft met andere woorden rusten op de initiatiefnemer en ieder ander die bij dat bouwen betrokken is. Die voorschriften gelden daarom onverkort naast de verleende bouwvergunning. Bij het ontwerpen van het bouwplan moet de aanvrager van een bouwvergunning zich er daarom van vergewissen dat aan die voorschriften wordt voldaan. Indien een bouwwerk waarvoor een aanvraag om bouwvergunning is ingediend niet zou voldoen aan bedoelde voorschriften maar in een dergelijk geval, zij het ten onrechte, zou worden overgegaan tot de verlening van een bouwvergunning, ontslaat de bouwvergunningverlening de aanvrager of vergunninghouder dus niet van diens verantwoordelijkheid om aan die voorschriften te voldoen. De aanvrager of vergunninghouder kan daar in het kader van de handhaving op worden aangesproken, met name indien het hem duidelijk was of had kunnen zijn dat de bouwvergunning niet, of niet zonder wijziging van het bouwplan, had mogen worden verleend. Van iedere aanvrager mag daarom verwacht worden dat deze voorafgaand aan de aanvraag om een bouwvergunning het bouwplan op een professionele wijze heeft getoetst of heeft laten toetsen aan die voorschriften en ook bij de uitvoering van de bouwactiviteiten er op toeziet of laat toezien dat aan die voorschriften wordt voldaan. Voor het overige wordt verwezen naar het algemeen deel van deze memorie van toelichting en de toelichting op het voorgestelde artikel 1b van de Woningwet (artikel I, onder C).

In het eerste lid, aanhef, onderdeel b en slotzin van het eerste lid, is voorts een nieuwe verbodsbepaling opgenomen. Deze houdt in dat indien een bouwwerk of deel daarvan ten onrechte zonder of in strijd met een bouwvergunning is of wordt gebouwd het verboden is een dergelijk bouwwerk, standplaats of deel daarvan in stand te laten. Of een dergelijk bouwwerk, standplaats of deel daarvan daadwerkelijk niet in stand kan blijven hangt van meerdere factoren af. Allereerst zal van belang zijn of alsnog aan de betreffende voorschriften kan worden voldaan. Verder zijn ook hier van belang de aard en ernst van de overtreding, de kenbaarheid ervan voor de overtreder en de gevolgen van het instandhouden van het bouwwerk, de standplaats of deel ervan, en de mogelijkheid om alsnog aan de van toepassing zijnde voorschriften te voldoen.

Gelijksoortige bepalingen, die beogen de handhaafbaarheid jegens rechtsopvolgers te vergroten en met name het kostenverhaal bij bestuursdwang of de oplegging van een last onder dwangsom na eigendomsoverdracht mogelijk te maken, worden voorgesteld ten aanzien van overtredingen van de voorgestelde artikelen 1b, eerste lid, van de Woningwet (voorschriften Bouwbesluit 2003) en artikel 7b, eerste lid, van die wet (voorschriften bouwverordening). Ook krachtens de vigerende Woningwet kan

reeds worden opgetreden tegen bouwwerken of standplaatsen die zonder of in afwijking van een bouwvergunning zijn gebouwd (met een aanschrijving gevolgd door bestuursdwang), zij het dat de mogelijkheid tot kostenverhaal beperkt is ten aanzien van de rechtsopvolger van een overtreder en ook een last onder dwangsom jegens die rechtsopvolger niet kan worden opgelegd (dit betreft met name gevallen waarin is gebouwd zonder of in afwijking van een bouwvergunning dan wel is gebouwd in strijd met de nieuwbouwvoorschriften; het niet voldoen aan de voorschriften betreffende de staat van bestaande bouw regardeert immers steeds de actuele eigenaar).

Met het voorgestelde verbod wordt er derhalve in voorzien dat burgemeester en wethouders een besluit tot toepassing van bestuursdwang of oplegging van een last onder dwangsom kunnen nemen niet alleen jegens de overtreder maar ook jegens de rechtsopvolger van een overtreder alsmede iedere verdere rechtsopvolger en dat zij de daarmee verbonden kosten ook op die rechtsopvolger kunnen verhalen. De facto betekent dit dat opeenvolgende eigenaren van een bouwwerk, standplaats, of deel daarvan, dat is gebouwd in strijd met het verbod van artikel 40, eerste lid, aanhef en onder a, in beginsel gehouden zijn er zorg voor te dragen dat wordt voldaan aan alle eisen in het kader van de bouwvergunningverlening en de voorschriften waaraan in dat kader wordt getoetst en daartoe door middel van de toepassing van bestuursdwang of de oplegging van een last onder dwangsom kunnen worden gedwongen, waarbij de kosten daarvan op hen kunnen worden verhaald. Het niet voldoen aan het verbod blijft met andere woorden verbonden met het bouwwerk en krijgt daarmee zaaksgevolg. Aldus wordt tevens het bestaande probleem in de handhaving opgelost dat na eigendomsoverdracht verhaal van kosten van de toepassing van bestuursdwang of oplegging van een last onder dwangsom ten aanzien van een actuele eigenaar niet meer mogelijk is wanneer het betreft het door een vorige of oorspronkelijke eigenaar niet hebben voldaan aan het verbod van artikel 40, eerste lid, van de Woningwet.

Overtreding van een verbod van artikel 40 van de Woningwet wordt ingevolge artikel III van dit wetsvoorstel strafbaar gesteld in artikel 1a, onder 2°, van de WED.

#### **Artikel I, onder N**

In het voorgestelde nieuwe artikel 40b van de Woningwet wordt overeenkomstig artikel 3:17, eerste en tweede lid, van de Awb voorzien in het onverwijld aantekenen van de datum van ontvangst van een aanvraag om bouwvergunning en het onverwijld aan een aanvrager toezenden van een ontvangstbevestiging. Dit is mede van belang met het oog op de termijnen, genoemd in artikel 46 van de Woningwet.

#### **Artikel I, onder O**

De voorgestelde wijziging in het eerste lid van artikel 43 van de Woningwet volgt uit het vervallen van de aanschrijfbepalingen. De wijziging in het tweede lid van dat artikel wordt voorgesteld op verzoek van gemeenten. Deze wijziging leidt ertoe dat er geen bouwvergunning meer is vereist voor bouwwerkzaamheden die worden verricht ter uitvoering van een besluit als bedoeld in artikel 13 van de Woningwet dan wel die worden verricht teneinde te voldoen aan een besluit tot toepassing van bestuursdwang of oplegging van een last onder dwangsom ten aanzien van een monument of een bouwwerk dat is gelegen in een door het Rijk aangewezen beschermd stads- of dorpsgezicht. Voorts leidt de wijziging ertoe dat geen bouwvergunning meer is vereist voor het bouwen aan een monument of in een beschermd stads- en dorpsgezicht dat tot het gewone onderhoud behoort.

### **Artikel I, onder P**

De voorgestelde wijziging van artikel 44 van de Woningwet volgt uit de voorgestelde correcties in de welstandsbepalingen van de artikelen 12 en 12a van de Woningwet (zie hiervoor, onder H en I, en het algemeen deel van de memorie van toelichting).

### **Artikel I, onder Q**

De voorgestelde wijziging van artikel 45 van de Woningwet omvat de toevoeging van een specifieke regeling van de bouwvergunningverlening voor een seizoensgebonden bouwwerk, zoals een strandtent of poffertjeskraam. De voorgestelde wijziging houdt in dat een vergunning voor meerdere jaren kan worden verleend en dat het opbouwen, gebruik en afbreken van het bouwwerk aan specifieke tijdvakken wordt gebonden (zie het nieuwe zesde lid). De bouwvergunning wordt voor een daarbij bepaalde termijn verleend van bijvoorbeeld vijf of tien jaar. Er is dus niet langer voor ieder seizoen een nieuwe bouwvergunning vereist. Deze wijziging is op verzoek van gemeenten opgenomen en leidt tot lagere administratieve lasten. Overtreding van de in het nieuwe zevende lid opgenomen verplichtingen wordt ingevolge artikel III van dit wetsvoorstel strafbaar gesteld in artikel 1a, onder 2°, van de WED.

### **Artikel I, onder R**

Ingevolge de voorgestelde wijziging van artikel 46, negende lid, van de Woningwet dient ook een afwijking van een advies van de stadsbouwmeester te worden vermeld.

### **Artikel I, onder S**

De voorgestelde toevoeging in het eerste lid van artikel 52a van de Woningwet heeft tot gevolg dat de verplichting tot het binnen twee weken nemen van een beslissing tot aanhouding ingaat op het moment dat zowel de aanvraag als het betreffende bodemonderzoeksrapport zijn ontvangen.

### **Artikel I, onder T**

Voorgesteld wordt om in hoofdstuk IV afdeling 3 (Vergunning tot het gebruik van een ontruimde onbewoonbaarverklarde woning of woonwagen) te laten vervallen vanwege de in het algemeen deel van deze memorie van toelichting genoemde redenen (vervallen artikelen inzake onbewoonbaarverklaringen).

### **Artikel I, onder U**

Artikel 71f, eerste lid, van de Woningwet bepaalt dat het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting jaarlijks voor 1 november en na goedkeuring door de Minister van VROM zijn begroting vaststelt. Gebleken is dat deze bepaling op praktische bezwaren stuit. Om meer tijd voor het Rijk beschikbaar te krijgen wordt voorgesteld het voorschrift in die zin te wijzigen dat de minister de begroting ook na vaststelling daarvan kan goedkeuren. Het eerste lid van genoemd artikel dient daartoe door twee leden te worden vervangen, een eerste lid over de vaststelling van de begroting en een tweede lid over de goedkeuring ervan. De zinsnede over het van overeenkomstige toepassing zijn van de artikelen 10:28 tot en met 10:31 van de Awb kan daarbij vervallen. Deze bepaling is bij nader inzien overbodig, omdat de Awb van rechtswege op de hier bedoelde vaststelling en goedkeuring van toepassing is.

## **Artikel I, onder V**

De in dit onderdeel opgenomen afdeling vervangt afdeling 2 (gemeentelijk bouw- en woningtoezicht) van hoofdstuk VI van de Woningwet. De voorgestelde nieuwe afdeling regelt de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens de hoofdstukken I tot en met IV van de Woningwet. Deze afdeling dient gelezen te worden in samenhang met hoofdstuk 5 van de Awb (Handhaving) en artikel 125 van de Gemeentewet. Daarbij is waar mogelijk aangesloten bij de nieuwe handhabingsbepalingen voor de ruimtelijke en de milieuwetgeving, als opgenomen in het wetsvoorstel houdende nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening) (Kamerstukken II 2002/2003, 28 916, nrs. 1–2) en in het voorstel van wet tot wijziging van hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer (Handhavingsstructuur) (Kamerstukken II 2003/2004, 29 285, nrs. 1–2).

De opsporing, vervolging en sanctionering van in de WED als economisch delict strafbaar gestelde overtredingen van de Woningwet, als gewijzigd, wordt door die wet geregeld (zie artikel III van dit wetsvoorstel en het algemeen deel van deze memorie van toelichting).

### *Gewijzigd artikel 100*

De ten opzichte van het bestaande artikel 100 van de Woningwet meer expliciete opdracht aan burgemeester en wethouders om zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens de hoofdstukken I tot en met IV van de Woningwet sluit aan op de bestaande centrale rol van de gemeente bij de vergunningverlening en de handhaving ten aanzien van het bouwen en de staat van bestaande bouw. Tevens sluit deze zorgplicht tot handhaving aan bij de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State met betrekking tot de beginselplicht tot handhaving (kort gezegd: de plicht om op te treden tegen overtredingen tenzij er sprake is van bijzondere omstandigheden die aanleiding geven om af te zien van handhaving). De bestuursrechtelijke handhaving omvat het toezicht op de naleving en de verdere handhaving (de toepassing van bestuursdwang of de oplegging van een last onder dwangsom) van het bepaalde bij of krachtens de hoofdstukken I tot en met IV van de Woningwet. Aan artikel 125 van de Gemeentewet ontnemen burgemeester en wethouders de bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen. Op grond van artikel 5:32 van de Awb komt aan burgemeester en wethouders daarnaast de bevoegdheid toe tot het in plaats daarvan opleggen van een last onder dwangsom. In de afdelingen 5.3 en 5.4 van die wet is nader geregeld op welke wijze van deze bevoegdheden gebruik kan worden gemaakt.

### *Nieuw artikel 100a*

Het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de hoofdstukken I tot en met IV van de Woningwet omvat het uitvoeren van controles, het geven van voorlichting en adviezen en het geven van waarschuwingen in geval van (dreigende) overtredingen. Onder de toezichthoudende taak valt mede het nagaan in hoeverre bij bouwwerken of standplaatsen aanleiding bestaat om toepassing te geven aan het voorgestelde artikel 13 van de Woningwet. Indien waarschuwingen niet leiden tot het voorkomen of beëindigen van een overtreding of van de gevolgen daarvan of indien direct ingrijpen vereist is in spoedeisende gevallen, kan bestuursdwang worden toegepast of een last onder dwangsom worden opgelegd. Daarnaast kan strafrechtelijk tegen een overtreding worden opgetreden indien dat meer aangewezen is, bijvoorbeeld vanwege de aard of ernst van het delict, de persoon van de verdachte, recidive, de

specifieke mogelijkheden die de WED biedt enzovoorts. Voorts kunnen burgemeester en wethouders, in geval van een besluit als bedoeld in het voorgestelde artikel 13 of 14, eerste lid, van de Woningwet, op grond van het voorgestelde artikel 15 van die wet gelijktijdig met dat besluit een handhavingbesluit nemen.

Burgemeester en wethouders wijzen ingevolge het voorgestelde eerste lid de met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de hoofdstukken I, II, III of IV van de Woningwet belaste gemeenteambtenaren aan. Momenteel zijn deze aangewezen op grond van artikel 100, tweede lid, van de Woningwet. Afdeling 5.2 (Toezicht op de naleving) van de Awb is van toepassing op het in het voorgestelde artikel 100a van de Woningwet bedoelde toezicht op de naleving. Op grond van het derde lid van dat artikel zijn overeenkomstig het huidige artikel 100, vijfde lid, van de Woningwet, de door burgemeester en wethouders aangewezen toezichthouders bevoegd om, met medeneming van de benodigde apparatuur (zie artikel 5:15 van de Awb), een woning binnen te treden zonder toestemming van de bewoner. Het is noodzakelijk deze op zichzelf vérgaande bevoegdheid te continueren omdat zonder deze bevoegdheid een toereikend toezicht op naleving van de bouwregelgeving binnen woningen niet mogelijk is in gevallen waarin door de bewoner geen toestemming wordt verleend om binnen te treden. Dit is met name vereist met het oog op de naleving en handhaving van voorschriften waar een bepaald veiligheidsaspect of gezondheidsaspect aan verbonden is, zoals bijvoorbeeld de controle van voorschriften ten aanzien van gasleidingen en installaties, ten aanzien van dragende muurconstructies, en het slopen en verwijderen van asbest in de eigen woning, enzovoorts. Het is noodzakelijk dat deze essentiële controlemogelijkheid niet afhankelijk wordt gesteld van de toestemming van de bewoner.

#### *Nieuw artikel 100b*

Het voorgestelde artikel 100b ziet op de situatie dat een bij of krachtens hoofdstuk I, II, III of IV van de Woningwet gesteld voorschrift is of wordt overtreden en burgemeester en wethouders niet overgaan tot handhaving, terwijl daar wel een dringende noodzaak toe bestaat. Voorgesteld wordt om met het oog op dergelijke gevallen in de Woningwet evenals in de reeds genoemde wetsvoorstellen voor een Wet ruimtelijke ordening en tot wijziging van hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer (Handhavingsstructuur) een vorderingsbevoegdheid voor de minister op te nemen terzake van de handhaving van het bepaalde bij of krachtens hoofdstuk I, II, III of IV door burgemeester en wethouders. Deze bevoegdheid wordt voorgesteld om de in het algemeen deel van deze memorie van toelichting genoemde redenen (samengevat: het ontbreken van een bestuurlijk instrument voor de minister om in geval van geconstateerde tekortkomingen bij de gemeentelijke handhaving te kunnen ingrijpen, waar in de praktijk, met name in ernstige gevallen, behoefte aan bestaat en waar de Tweede Kamer ook om gevraagd heeft). Toepassing van de vorderingsbevoegdheid is beperkt tot gevallen waarin dat in het belang van de naleving van genoemde hoofdstukken dringend geboden is, waarbij bijvoorbeeld kan worden gedacht aan gevallen waarin sprake is van een ernstig gevaar voor de gezondheid of de veiligheid en een gemeentebestuur ten onrechte niet ingrijpt.

De voorgestelde bepaling bouwt voort op de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, die er in het kort op neerkomt dat burgemeester en wethouders in beginsel gehouden zijn tot handhaving. Deze plicht is vervat in de in het voorgestelde artikel 100 opgenomen zorgplicht voor de bestuursrechtelijke handhaving. De beginselplicht houdt in dat van handhaving slechts kan worden afgezien in bijzondere omstandigheden, indien het belang van de naleving van het bepaalde bij of krachtens de hoofdstukken I, II, III of IV van de Woningwet

niet tot handhaving noodzaakt (bijvoorbeeld omdat alsnog legalisatie mogelijk is). Bestaande taakverwaarlozingsregelingen voorzien niet in een dergelijke bevoegdheid omdat deze niet de gewenste bevoegdheid aan de minister toedelen en zich niet lenen voor het vorderen van (feitelijk) optreden door een gemeente bij concrete overtredingen.

Het vorderingsrecht is vergelijkbaar met artikel 18.14, tweede lid, van de Wet milieubeheer. Ook in het eerdergenoemde voorstel voor een Wet ruimtelijke ordening en het wetsvoorstel tot wijziging van hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer (Handhavingsstructuur) is een vorderingsbevoegdheid als bedoeld opgenomen. Indien de minister op grond van het tweede lid overgaat tot het zelf voorzien in de handhaving op kosten van de gemeente kunnen op grond van het derde lid burgemeester en wethouders de kosten verhalen op de overtreder, tenzij de minister op grond van het vierde lid heeft bepaald dat in afwijking van artikel 5:25 van de Awb de aan de uitvoering van de beschikking verbonden kosten voor rekening van de gemeente blijven.

Tegen het vorderingsbesluit van de minister kan overeenkomstig de eerdergenoemde voorstellen van wet geen zelfstandig beroep door burgemeester en wethouders worden ingesteld. Hiervoor is gekozen om het aantal rechtsmomenten (en de daarmee gemoeide procedures) zoveel mogelijk te beperken, zonder afbreuk te doen aan de rechtsbescherming van belanghebbenden. Deze keuze past voorts in het streven naar het tegengaan van (onnodige) juridisering van bestuurlijke verhoudingen en het belasten van de rechterlijke macht met procedures tussen bestuursorganen omtrent bestuurlijke geschillen. Het al dan niet door de minister ten laste van de betrokken gemeente laten komen van de aan de uitvoering van een handhavingsbesluit verbonden kosten kan aan de orde komen bij het bestuurlijk overleg tussen gemeente en minister in het kader van de voorbereiding van een vorderingsbesluit. Het uitsluiten van een bestuursrechtelijke beroepsmogelijkheid betekent overigens niet dat het college van burgemeester en wethouders over geen enkel rechtsmiddel zou beschikken, het college kan er desgewenst voor kiezen om de vordering bij de burgerlijke rechter aan te vechten.

Ten aanzien van de bij een vorderingsbesluit betrokken belangen van derden geldt dat in de rechtsbescherming verband houdende met deze belangen wordt voorzien in het kader van de mogelijkheid van bezwaar en beroep tegen het betreffende handhavingsbesluit van burgemeester en wethouders dan wel van de minister (indien burgemeester en wethouders geen gevolg geven aan diens vorderingsbesluit en de minister zelf tot handhaving overgaat). Daarbij kan de rechtmatigheid van het vorderingsbesluit van de minister mede aan de orde komen.

Voorgesteld wordt om het vorderingsbesluit zelf te plaatsen op de zogenoemde negatieve lijst, behorend bij artikel 8:5 van de Awb (zie artikel IV van dit wetsvoorstel). Daarbij is ervan uitgegaan dat een vorderingsbesluit niet is aan te merken als een voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 6:3 van de Awb.

In dit verband is voorts van belang dat de minister, met toepassing van artikel 4:8 van de Awb, eerst burgemeester en wethouders in de gelegenheid zal stellen hun zienswijze naar voren te brengen alvorens een vorderingsbesluit tenemen. Als voldoende duidelijk is dat burgemeester en wethouders niet tegen de overtreding zullen optreden, kan de minister zelf bestuursdwang toepassen of een last onder dwangsom opleggen.

Een belangrijk element in het tweede lid is de bepaling dat de toepassing van bestuursdwang door de minister voor rekening van de gemeente geschiedt. Onder de kosten vallen alle kosten van het aanzeggen en uitvoeren van de bestuursdwang, respectievelijk de invordering van de opgelegde dwangsom. Deze kostenvoorziening ligt ook voor de hand. De minister gaat tot een bestuurshandeling over die binnen de toezichtstaak van burgemeester en wethouders ligt.

Op grond van het voorgestelde derde lid hebben burgemeester en wethouders voor de hiervoor besproken kosten verhaal op de overtreder. Het ligt immers niet voor de hand de overtreder voordeel toe te kennen als gevolg van het niet-optreden van het college. Wel heeft het college daarmee de zorg voor de financiële afwikkeling van het bestuurlijk optreden. Artikel 5:26 van de Awb is van overeenkomstige toepassing, hetgeen wil zeggen dat het college van burgemeester en wethouders, in plaats van de minister, de kosten bij dwangbevel van de overtreder kan invorderen.

In het vierde lid van artikel 100b wordt voorts voorgesteld om, overeenkomstig de genoemde wetsvoorstellen, de minister de bevoegdheid te verlenen af te wijken van artikel 5:25 van de Awb, welk artikel bepaalt dat de overtreder de aan de toepassing van bestuursdwang verbonden kosten verschuldigd is, tenzij de kosten redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoren te komen. Het tweede lid van dat artikel bepaalt dat de beschikking vermeldt dat de toepassing van bestuursdwang op kosten van de overtreder plaatsvindt. Het derde lid bepaalt dat, indien echter de kosten geheel of gedeeltelijk niet ten laste van de overtreder zullen worden gebracht, zulks in de beschikking wordt vermeld. De in artikel 100b, vierde lid, van de Woningwet voorgestelde bevoegdheid is bedoeld als een financiële prikkel voor burgemeester en wethouders om een actief handhavingsbeleid te voeren. Immers indien de minister bij nalaten van burgemeester en wethouders om handhavend op te treden in een geval waarin dat dringend geboden is zich verplicht acht daartoe zelf over te gaan, kan dat financiële consequenties hebben voor de gemeente indien de minister bij zijn vorderingsbesluit bepaalt dat in afwijking van artikel 5:25 van de Awb de aan de uitvoering van de beschikking verbonden kosten voor rekening van de gemeente blijven.

De voorgestelde vorderingsbevoegdheid doet niet af aan de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad om er op toe te zien dat deze vorm van taakverwaarlozing (het in gebreke blijven bij de handhaving) zich niet zal voordoen. Ten aanzien van een gemeente die zijn handhavingstaak structureel onvoldoende oppakt, kan het Inspectoraat-Generaal VROM verscherpt toezicht gaan uitoefenen. In dit verband is van belang de verplichte verslaglegging door burgemeester en wethouders van de wijze waarop in het voorgaande jaar uitvoering is gegeven aan de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens de hoofdstukken I tot en met IV van de Woningwet, op grond van het voorgestelde nieuwe artikel 100c (zie hierna).

#### *Nieuw artikel 100c*

Deze bepaling sluit aan op vergelijkbare bepalingen in de eerdergenoemde voorstellen van wet voor een Wet ruimtelijke ordening en wijziging van hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer (handhavingsstructuur). De wijze waarop de voornemens met betrekking tot de uitvoering van de bestuursrechtelijke handhaving van de hoofdstukken I tot en met IV worden geformuleerd en bekendgemaakt wordt overgelaten aan een gemeente. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

#### *Nieuw artikel 100d*

Het voorgestelde artikel 100d omvat een verduidelijking van hetgeen de toepassing van bestuursdwang in geval van niet-naleving van het bepaalde bij of krachtens de hoofdstukken I, II, III of IV van de Woningwet kan inhouden. Niet alleen maatregelen, gericht op beëindiging van een overtreding of van de gevolgen daarvan zijn mogelijk, maar ook (tijdelijke) beheersmaatregelen, gericht op het niet laten ontstaan of voortduren van een gevaar voor de gezondheid of de veiligheid als gevolg van de overtre-



ding. Voor het voorgestelde artikel 1a van de Woningwet (de zorgplicht) volgt dit uit de tekst van die bepaling maar voor andere artikelen uit de genoemde hoofdstukken is dat niet steeds evident het geval. Verwezen wordt verder naar het algemeen deel van deze memorie van toelichting, waar uitvoerig wordt ingegaan op de redenen en inhoud van deze bepaling. Hier wordt nog opgemerkt dat, vanwege het proportionaliteitsbeginsel, het voor de hand ligt dat de meest vérgaande maatregelen, zoals het slopen van een bouwwerk, uitsluitend kunnen worden toegepast in gevallen waarin sprake is van een ernstig gevaar voor de gezondheid of de veiligheid en minder vérgaande maatregelen niet tot beëindiging van dat gevaar kunnen leiden.

#### *Nieuw artikel 100e*

Het voorgestelde nieuwe artikel 100e van de Woningwet vormt het complement van de voorgestelde artikelen 1b, tweede lid, 7b, tweede lid, en 40, eerste lid, aanhef en onder b, van de Woningwet. Uit laatstgenoemde bepalingen volgt dat het verboden is een bouwwerk of standplaats in stand te laten indien bij het bouwen daarvan niet is voldaan aan het Bouwbesluit 2003, de bouwverordening of het verbod om zonder of in strijd met een bouwvergunning te bouwen. Een dergelijk gebrek blijft verbonden met de onroerende zaak, ook in geval van eigendomsoverdracht. Het voorgestelde artikel 100e van de Woningwet, dat kan worden beschouwd als een voortzetting van het vigerende artikel 21, eerste lid, van de Woningwet, bepaalt dat een handhavingsbesluit gericht op naleving van het bepaalde bij of krachtens hoofdstuk I, II, III of IV ook geldt voor de rechtsopvolger van degene aan wie dat handhavingsbesluit oorspronkelijk was opgelegd en voor iedere verdere rechtsopvolger en ook jegens iedere (verdere) rechtsopvolger ten uitvoer kan worden gelegd met verhaal van de daarmee verbonden kosten. Ook door deze bepaling wordt het bestaande probleem in de handhaving opgelost dat na eigendomsoverdracht het kostenverhaal of een aan de rechtsvoorganger opgelegde last onder dwangsom niet kan worden uitgeoefend jegens een rechtsopvolger van de overtreder. Voorwaarde is dat het besluit tot toepassing van bestuursdwang of oplegging van een last onder dwangsom zo spoedig mogelijk na de bekendmaking ervan wordt aangeboden ten behoeve van inschrijving in de openbare registers, bedoeld in artikel 16 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek.

#### **Artikel I, onder W**

De voorgestelde wijziging van artikel 105a van de Woningwet volgt uit de vernummering (en redactionele vereenvoudiging) van artikel 16a van die wet tot het voorgestelde artikel 14 (zie hiervoor, onder L). Er worden geen inhoudelijke wijzigingen voorgesteld.

#### **Artikel I, onder X**

Het vervallen van artikel 106 van de Woningwet hangt samen met het voorstel om afdeling 3 van hoofdstuk 3 (Onbewoonbaarverklaring) te laten vervallen. Vanwege het vervallen van de aanschrijfbepalingen en de bepalingen inzake onbewoonbaarverklaringen resteren in artikel 107 van de Woningwet alleen overtredingen van de artikelen 43 en 45, zesde lid, van die wet, als strafbaar feit. Ingevolge artikel III van dit wetsvoorstel wordt overtreding van het voorgestelde artikel 45, zevende lid, van de Woningwet, strafbaar gesteld in artikel 1a, onder 2°, van de WED, zodat artikel 107 van de Woningwet kan vervallen (de strafbaarstelling van overtreding van artikel 43 van de Woningwet kan vervallen omdat in dat artikel geen sprake is van een door het strafrecht te handhaven belang). Dat geldt ook voor artikel 108 van die wet (dat de strafbaarstelling van overtre-

ding van artikel 40 van de Woningwet, regelt, hetgeen eveneens opgaat in artikel 1a, onder 2°, van de WED) en voor de strafbaarstelling van overtredingen van artikel 60 van de Woningwet, als geregeld in artikel 109 van die wet (het daarin eveneens genoemde artikel 61 van de Woningwet vervalt).

Het bepaalde in artikel 110, tweede lid, van de Woningwet met betrekking tot een overtreding van een krachtens artikel 120 van de Woningwet gegeven voorschrift, kan vervallen omdat deze bepaling in de Woningwet niet vereist is (regeling in de WED volstaat). Ingevolge het voorgestelde artikel III van dit wetsvoorstel wordt overtreding van artikel 120, tweede lid, van de Woningwet, als gewijzigd door de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling, strafbaar gesteld in artikel 1a, onder 2°, van de WED. Om de eerdergenoemde redenen kan artikel 111 van de Woningwet eveneens vervallen.

Verder wordt voorgesteld om artikel 112 van de Woningwet te doen vervallen omdat deze bepaling geen functie heeft in de systematiek van de WED (overtreding van het daarin genoemde artikel 103 van de Woningwet, nu nog strafbaar gesteld in artikel 1, onder 2°, van de WED, wordt als economisch delict aangewezen in artikel 1a, onder 2°, van die wet).

Artikel 113 van de Woningwet kan vervallen omdat de WED in «Titel III. Van de opsporing», de opsporing van economische delicten regelt. De op grond van artikel 113, eerste lid, onder b, van de Woningwet door de burgemeester aangewezen ambtenaren worden daartoe op grond van artikel 17, eerste lid, onder 2°, van de WED overeenkomstig de daarvoor geldende voordrachtsprocedure als opsporingsambtenaar aangewezen door de Minister van Justitie. De artikelen 114 en 115 van de Woningwet kunnen eveneens vervallen vanwege de regeling van de opsporingsbevoegdheden terzake in de WED.

#### **Artikel I, onder IJ en Z**

De wijziging van artikel 120 houdt in de toevoeging van een verbod op overtreding van voorschriften als bedoeld in dat artikel (voor zover deze rechtstreeks gelden, zie artikel 8, negende lid, van de Woningwet voorzover het betreft voorschriften in verband met de bouwverordening). De wijziging van artikel 121, onderdeel f, is van technische aard en hangt samen met de voorgestelde wijzigingen van de handhabingsbepalingen van de Woningwet ingevolge dit wetsvoorstel.

#### **Artikel I, onder AA**

Voorgesteld wordt artikel 123 van de Woningwet te laten vervallen om de hiervoor in de toelichting op onderdeel D genoemde reden, verband houdend met de gewijzigde systematiek van het Bouwbesluit 2003 (waarbij de NEN-normen voor de aansluitingen voor elektriciteit, gas en water rechtstreeks worden aangewezen, dat wil zeggen niet meer via de (model-) aansluitvoorwaarden van de nutsbedrijven).

#### **Artikel II**

De voorgestelde evaluatieplicht betreft het toezicht en de verdere handhaving van het bepaalde bij of krachtens de hoofdstukken I tot en met IV van de Woningwet, als gewijzigd ingevolge dit wetsvoorstel.

### **Artikel III**

Op de hier voorgestelde wijziging van de WED is hiervoor, in de toelichting op de onderdelen C (nieuw artikel 1b), F (nieuw artikel 7b), alsmede in het algemeen deel van deze memorie van toelichting reeds ingegaan. Korthedshalve wordt daarnaar verwezen.

### **Artikel IV**

Dit artikel omvat de toevoeging van het vorderingsbesluit van de minister, opgenomen in het nieuwe artikel 100b, eerste lid, van de Woningwet (artikel I, onder V, van dit wetsvoorstel) aan de bijlage, behorende bij de Awb (de zogenoemde «negatieve lijst»).

### **Artikel V**

Het hier voorgestelde artikel omvat overgangsrecht. Het moment van bekendmaking is bepalend omdat daarmee de betreffende besluiten na vaststelling hun werking jegens belanghebbenden krijgen.

### **Artikel VI**

Het voorgestelde artikel VI omvat een regeling waardoor een besluit van burgemeester en wethouders op grond van artikel 100, tweede lid, van de Woningwet zoals deze thans luidt, waarbij toezichthouders zijn aangevoerd, komt te berusten op de gewijzigde grondslag van het voorgestelde nieuwe artikel 100a, eerste lid, van de Woningwet.

### **Artikel VII**

Op grond van de hier voorgestelde bepaling dienen burgemeester en wethouders binnen een jaar na inwerkingtreding van de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling hun voornemens met betrekking tot de bestuursrechtelijke handhaving van het bij of krachtens de hoofdstukken I tot en met IV van deze wet bepaalde, bekend te maken – zie het voorgestelde artikel 100c, eerste lid, van de Woningwet – en binnen twee jaar na dat tijdstip aan de gemeenteraad verslag te doen op de in het tweede lid van dat artikel bedoelde wijze.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
S. M. Dekker