

Vergaderjaar 2000–2001

26 734

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

Nr. 9

DERDE NOTA VAN WIJZIGING

Ontvangen 30 januari 2001

Het voorstel van wet wordt gewijzigd als volgt.

A

In artikel I, onderdeel A, wordt in onderdeel r «commissie van onafhankelijke deskundigen» vervangen door: onafhankelijke commissie.

B

Artikel I, onderdeel E, wordt gewijzigd als volgt.

1. Onderdeel 1 vervalt, en de onderdelen twee tot en met vier worden vernummerd tot een tot en met drie.

2. In onderdeel 1 (nieuw) wordt de punt aan het slot vervangen door een puntkomma.

3. In onderdeel 3 (nieuw) komt het zesde lid te luiden:

6. De bouwverordening bevat tevens voorschriften omtrent de samenstelling, inrichting en werkwijze van de welstandscommissie en kan nadere voorschriften bevatten omtrent de verslagen als bedoeld in de artikelen 12b, derde lid, en 46, achtste lid.

C

In artikel I, onderdeel F, wordt artikel 12b, als volgt gewijzigd:

1. Het derde lid, eerste volzin, komt te luiden: De welstandscommissie legt de gemeenteraad eenmaal per jaar een verslag voor van de door haar verrichte werkzaamheden.

2. Het vierde lid komt te luiden:

4. Een voorzitter of ander lid van een welstandscommissie kan voor een termijn van ten hoogste drie jaar worden benoemd in een welstandscommissie die in de betreffende gemeente werkzaam is. Zij kunnen eenmaal

voor een termijn van ten hoogste drie jaar worden herbenoemd in dezelfde commissie.

D

In artikel I, onderdeel F, komt de aanhef van artikel 12c te luiden:
Burgemeester en wethouders leggen de gemeenteraad eenmaal per jaar een verslag voor waarin zij ten minste uiteenzetten:.

E

In artikel I, onderdeel H, wordt «artikel 45, eerste lid,» vervangen door: de artikelen 43, eerste lid, onderdelen b en c, en 45, eerste lid,.

F

In artikel I, onderdeel N, vervalt in artikel 43 het derde lid, en wordt het vierde lid vernummerd tot derde lid.

G

Artikel I, onderdeel P, komt te luiden:

P

Artikel 46 wordt gewijzigd als volgt.

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. Burgemeester en wethouders beslissen omtrent een aanvraag:
 - a. om een lichte bouwvergunning: binnen zes weken na ontvangst van de aanvraag;
 - b. om een reguliere bouwvergunning: binnen twaalf weken na ontvangst van de aanvraag;
 - c. om een reguliere bouwvergunning die overeenkomstig artikel 56a, eerste lid, in twee fasen wordt verleend: telkens binnen zes weken na ontvangst van de aanvraag.

2. Het tweede lid komt te luiden:

2. Burgemeester en wethouders kunnen hun beslissing omtrent een aanvraag om een reguliere bouwvergunning, dan wel, indien die vergunning overeenkomstig artikel 56a, eerste lid, in twee fasen wordt verleend, hun beslissing omtrent een aanvraag om bouwvergunning eerste of tweede fase, eenmaal met ten hoogste zes weken verdagen.

3. Na het zevende lid wordt een lid toegevoegd, luidende:

8. Burgemeester en wethouders leggen de gemeenteraad eenmaal per jaar een verslag voor waarin zij uiteenzetten op welke wijze zij toepassing hebben gegeven aan het tweede lid.

H

In artikel I, onderdeel S, wordt in onderdeel 2 «vier weken» telkens vervangen door «zes weken», en «dertien weken» telkens door: twaalf weken.

I

In artikel, onderdeel X, wordt artikel 56a gewijzigd als volgt.

1. Het vierde lid komt te luiden:

4. De aanvraag om bouwvergunning tweede fase kan eerst worden ingediend:

a. na afloop van de termijn waarbinnen overeenkomstig artikel 46, eerste lid, onderdeel c, of tweede lid, op de aanvraag om bouwvergunning eerste fase moet worden beslist, dan wel

b. indien op een eerder tijdstip op die aanvraag is beslist: nadat die beslissing is bekendgemaakt.

2. Het vijfde lid komt te luiden:

5. Indien de bouwvergunning in twee fasen wordt verleend, wordt in:

a. artikel 41 in plaats van «aanvraag om bouwvergunning» gelezen: aanvraag om bouwvergunning eerste, dan wel tweede fase;

b. artikel 48, eerste lid, in plaats van «aanvraag voor een reguliere bouwvergunning» gelezen: aanvraag om bouwvergunning eerste fase;

c. de artikelen 49, eerste lid, 50, eerste lid, en 51, eerste lid, in plaats van «aanvraag om bouwvergunning» gelezen: aanvraag om bouwvergunning eerste fase;

d. artikel 49, tweede lid, onderdeel a, onder 2°, en onderdeel b, onder 2°, in plaats van «binnen twaalf weken» telkens gelezen «binnen zes weken», en in plaats van «reguliere bouwvergunning» telkens: aanvraag om bouwvergunning eerste fase;

e. de artikelen 52, eerste lid, 52a, eerste lid, 53, eerste lid, 54, eerste lid, en 55, eerste lid, in plaats van «aanvraag om bouwvergunning» telkens gelezen: aanvraag om bouwvergunning tweede fase.

3. In de aanhef van het zesde lid vervalt de komma achter «besluit».

4. In het zevende lid wordt «Het in het zesde lid bedoelde besluit» vervangen door: Het besluit waarbij de bouwvergunning eerste fase is verleend,.

J

In artikel I, onderdeel X, wordt in artikel 56b «onderdeel b» telkens vervangen door: onderdeel c.

K

Artikel I, onderdeel DD, wordt als gewijzigd als volgt.

1. In de aanhef wordt «vijf» vervangen door: zes.

2. De onderdelen a tot en met e worden geletterd b tot en met f.

3. Voor onderdeel b (nieuw) wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

a. artikel 12a, vierde lid;

L

In artikel VI, wordt het zesde lid gewijzigd als volgt.

1. In de eerste volzin wordt na «artikel 12b, vierde lid,» ingevoegd: eerste volzin,.

2. In de tweede volzin wordt «twee jaar» telkens vervangen door: drie jaar.

Toelichting

De onderhavige nota van wijziging vloeit voort uit het – na de indiening van de nota naar aanleiding van het verslag – voortgezette bestuurlijk overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Federatie Welstand (FW).

Met de kanttekening dat het bestuurlijk overleg nog gaande was, is in genoemde nota naar aanleiding van het verslag een indicatie gegeven van de wijze waarop invulling zou kunnen worden gegeven aan de voorgenomen verruiming van het vergunningsvrije bouwen – dit mede in relatie tot het welstandstoezicht.

De in die nota geschetste benadering is dat bij algemene maatregel van bestuur een limitatieve opsomming zal worden gegeven van de vergunningsvrije bouwwerken, en dat gemeenten ten aanzien van een aantal van die bouwwerken de bevoegdheid krijgen om te bepalen dat zij onder bepaalde omstandigheden (betreffende de welstand) niet vergunningsvrij, maar licht-vergunningplichtig zijn (zie onderdeel E van de eerste nota van wijziging). Voor het overige zouden gemeenten achteraf kunnen optreden tegen vergunningsvrije bouwwerken die ernstig in strijd zijn met redelijke eisen van welstand («excessenregeling»; zie artikel I, onderdeel H, van het wetsvoorstel). Met name uit gemeente- en welstandskring is kritiek geuit op deze benadering.

Daarnaast hebben de VNG en de FW kritiek geuit op enkele andere onderdelen van het wetsvoorstel.

Het voortgezette bestuurlijk overleg heeft recent tot overeenstemming met beide organisaties geleid. Dit heeft gevolgen voor de zojuist gememoreerde benadering in de nota naar aanleiding van het verslag en voor het wetsvoorstel. Zoals gezegd, is de onderhavige nota van wijziging hier het gevolg van.

Ik bespreek hier achtereenvolgens de punten van kritiek, de daarover bereikte overeenstemming en de daaruit voortvloeiende wijzigingen van het wetsvoorstel.

De kritiek van VNG en FW betrof met name de mogelijke negatieve effecten voor de welstand van enkele onderdelen van de in de nota naar aanleiding van het verslag geschetste verruiming van het vergunningsvrije bouwen, alsmede enkele in het wetsvoorstel opgenomen termijnstellingen. In samenhang bezien achtten deze organisaties het wenselijk en mogelijk om in het wetsvoorstel en de – nog op te stellen – algemene maatregel van bestuur – door middel van sterkere accentuering van de aan het wetsvoorstel en bedoelde algemene maatregel van bestuur ten grondslag liggende uitgangspunten en zonder afbreuk te doen aan het streven naar een verruiming van vergunningsvrij bouwen:

- meer bescherming te bieden bij enkele vanuit welstandsoptiek «kwetsbare ingrepen» (dat wil zeggen dat vergunningsvrij bouwen in bepaalde situaties negatieve gevolgen kan hebben voor de welstand), en
- de rechtszekerheid voor de burger, en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid te vergroten.

Uit de overeenstemming die ik in dit kader met beide organisaties heb bereikt, vloeit allereerst voort dat bij deze nota van wijziging wordt voorgesteld om de afhandelingstermijnen voor burgemeester en wethouders bij de afhandeling van aanvragen om bouwvergunning te stellen op:

- lichte vergunningprocedure: zes weken, zonder verlengingsmogelijkheid (dit was: vier weken zonder verlengingsmogelijkheid)
- reguliere vergunningprocedure: twaalf weken + eenmalig zes weken verlenging door burgemeester en wethouders (dit was: dertien weken + eenmalig dertien weken verlenging door de gemeenteraad)

- gefaseerde vergunningprocedure: eerste fase: zes weken + eenmalig zes weken verlenging door burgemeester en wethouders; tweede fase: idem (dit was: dertien weken + eenmalig dertien weken verlenging door gemeenteraad voor beide fasen tezamen).

Eén en ander is uitgewerkt in de onderdelen G (onderdelen 1 en 2), H, I (onderdelen 1 en 2) en J van deze nota van wijziging. Op onderdeel I wordt hieronder nog apart ingegaan.

Voorts is afgesproken dat de beslissing van burgemeester en wethouders om hun beslissing te verdagen niet meer ter goedkeuring aan de gemeenteraad voorgelegd hoeft te worden. In de plaats daarvan zal over de uitoefening van die bevoegdheid een verslagverplichting opgenomen worden van burgemeester en wethouders aan de raad. Zie het derde onderdeel van onderdeel G.

Naar aanleiding van de VNG- en FW-kritiek op de in het wetsvoorstel opgenomen maximale zittingsduur voor voorzitters en leden van welstandscommissies (éénmaal vier jaar) wordt bij deze nota van wijziging verder voorgesteld om die zittingsduur te stellen op maximaal drie jaar met een mogelijkheid tot eenmalige herbenoeming voor maximaal drie jaar (zie onderdeel 2 van onderdeel C). In verband daarmee moest ook het overgangsrecht gewijzigd worden; zie onderdeel L van deze nota van wijziging.

Voorts is afgesproken dat in welstandscommissies naast deskundigen ook geïnteresseerde burgers moeten kunnen worden benoemd. De voorgestelde wijziging van artikel I, onderdeel A, van het wetsvoorstel maakt dit mogelijk (zie onderdeel A van deze nota van wijziging).

In het overleg is verder afgesproken dat VROM, VNG en FW elk zullen uitdragen dat zij het ongewenst achten dat burgemeesters als voorzitter of als «gewoon» lid deel uitmaken van welstandscommissies van de eigen gemeente, hetgeen thans – zij het in afnemende mate en op beperkte schaal – nog wel eens het geval is. Er bestaat geen bezwaar tegen dat burgemeesters bijvoorbeeld technisch voorzitter zijn in een welstandscommissie van een andere gemeente.

Ten aanzien van de verruiming van het vergunningsvrij bouwen (op zichzelf en in relatie tot het welstandstoezicht) is op een zeer concreet niveau overeenstemming bereikt zowel over de vraag welke typen ingrepen (dat wil zeggen: bouwen) in welke situaties vanuit welstandsoptiek het meest kwetsbaar zijn, als over de vraag op welke wijze in die kwetsbare gevallen bescherming moet worden geboden. In het verlengde daarvan ben ik voornemens de aanwijzing van de vergunningsvrije bouwwerken in de algemene maatregel van bestuur te baseren op de door VNG en FW voorgestelde «voor- en achterkantbenadering». Deze benadering houdt in dat er met het oog op de welstand in een aantal gevallen verschil moet worden gemaakt tussen het bouwen aan de voorkant of aan de achterkant van een bouwwerk. Vanuit welstandsoptiek is het bouwen aan «de voorkant» in het algemeen kwetsbaarder dan het bouwen aan «de achterkant».

Onder «voorkant» wordt in dit verband verstaan:

- de voorgevel, het voorerf en het dakvlak aan de voorzijde van een gebouw
- de zijgevel, het zijerf en het dakvlak aan de zijkant van een gebouw voorzover die zijde direct grenst aan de weg of het openbaar groen.

Eén en ander komt erop neer dat het vergunningsvrije bouwen vooral betrekking zal hebben op «de achterkant» en dat het bouwen aan «de voorkant» vergunningplichtig is. Deze «voor- en achterkantbenadering» zal worden toegepast op aan- en uitbouwen, bijgebouwen, overkappingen, dakkapellen, kozijn- en gevelwijzigingen en op meer dan één

meter hoge erfafscheidingen. De precieze uitwerking van deze benadering vindt plaats in de algemene maatregel van bestuur conform de afspraken die daarover in het overleg met VNG en FW zijn gemaakt. Ter informatie zal een concept van die algemene maatregel van bestuur spoedig na de indiening van deze nota van wijziging aan de Tweede Kamer worden gestuurd.

Door de hierboven geschetste nieuwe benadering kan het voorgestelde artikel 43, derde lid (artikel I, onderdeel N, van het wetsvoorstel), vervallen. In verband hiermee dient ook artikel I, onderdeel E, van het wetsvoorstel te worden aangepast. De onderdelen B (onderdelen 1 en 3) en F van de nota van wijziging voorzien hierin.

In vergelijking met de benadering die in de nota naar aanleiding van het verslag was geschetst, biedt de «voor- en achterkantbenadering» in de hier voorgestelde uitwerking meer bescherming bij vanuit welstands-optiek kwetsbaar bouwen, terwijl ten opzichte van de huidige regelgeving nog steeds sprake is van een aanzienlijke verruiming van vergunningsvrij bouwen. Daarnaast heeft deze uitwerking voor de burger het voordeel dat op voorhand helder is wanneer een bouwwerk vergunningsvrij dan wel licht-vergunningplichtig is, en dat dit niet afhankelijk is van nadere gemeentelijke besluitvorming (hetgeen, zoals gezegd, deels wel het geval was in de benadering die in de nota naar aanleiding van het verslag was geschetst). Dit leidt tevens tot een vergroting van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regelgeving. Beide punten (de helderheid vooraf en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid) zullen naar mijn oordeel, en naar het oordeel van VNG en FW, nog worden versterkt:

- door het repressief welstandstoezicht ten aanzien van vergunningsvrije bouwwerken te laten vervallen. De burger weet dan vooraf dat hij niet na realisering van een vergunningsvrij bouwwerk toch nog met gemeentelijke bemoeienis vanuit welstandsoptiek kan worden geconfronteerd (zie onderdeel E van deze nota van wijziging);

- door het voornemen om – in tegenstelling tot hetgeen hierover is opgemerkt in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel en de nota naar aanleiding van het verslag – bij algemene maatregel van bestuur te bepalen dat, voorzover genoemde typen bouwwerken licht-vergunningplichtig zijn, en gemeenten welstandsbeleid ten aanzien van die bouwwerken willen voeren, gemeenten in de welstandsnota zogenoemde «loketcriteria» moeten opnemen. «Loketcriteria» zijn dermate concrete welstandscriteria dat een aspirant-bouwer zelf kan zien of zijn bouwplan voldoet aan die criteria, en indien dat het geval is, dat de vergunning niet om redenen van welstand mag worden geweigerd (zie artikel 12a, vierde lid, in artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel). Wanneer het bouwplan niet aan de loketcriteria voldoet, hoeft dat overigens niet tot weigering van de bouwvergunning te leiden. In zo'n geval kan de vergunning worden verleend indien het plan naar het oordeel van de gemeente niet in strijd met redelijke eisen van welstand is. Hiervoor behoeft het wetsvoorstel overigens niet te worden aangepast.

Voor de duidelijkheid sta ik hier wat uitgebreider stil bij het vervallen van het repressieve welstandstoezicht op vergunningsvrije bouwwerken.

Op grond van het voorgestelde artikel 43, eerste lid, (zie artikel I, onderdeel N, van het wetsvoorstel) is geen bouwvergunning vereist voor het bouwen ingevolge een aanschrijving van burgemeester en wethouders (onderdeel a), voor het bouwen dat tot het dagelijks onderhoud behoort (onderdeel b) en voor het bouwen van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorieën van bouwwerken (onderdeel c). Artikel 19 (zie artikel I, onderdeel H, van het wetsvoorstel) voorziet erin dat het vergunningsvrije bouwen aan repressief welstandstoezicht onderworpen zou kunnen worden (de zogenaamde «excessenregeling»).

Door de hierboven uiteengezette nieuwe (voor- en achterkant)benadering komt de excessenregeling van artikel 19 in een ander licht te staan. In het bestuurlijk overleg met VNG en FW is geconcludeerd dat die regeling niet meer zou hoeven te gelden voor de in genoemde onderdelen b en c aangegeven gevallen. Dit heeft tot gevolg dat het voorgestelde artikel 19 moet worden aangepast. Eén en ander betekent dat vergunningsvrij bouwen noch direct, noch indirect aan gemeentelijk welstandstoezicht zal kunnen worden onderworpen. Indien bijvoorbeeld, een vergunningsvrije dakkapel op een bestaande woning wordt geplaatst, kan het eventuele negatieve welstandseffect van die dakkapel op het uiterlijk van die woning of op de omgeving daarvan nimmer tot toepassing van repressief welstandstoezicht ten aanzien van die dakkapel of die woning leiden. Dit betekent een breuk met de in de jurisprudentie ter zake ontwikkelde lijn (zie bijvoorbeeld Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 10 april 1997, H01.96 0837, Bouwrecht 1997, nr. 8, blz. 669 e.v.).

Tenslotte merk ik op dat de excessenregeling wel blijft gelden voor het bouwen ingevolge een aanschrijving van burgemeester en wethouders (uiteraard alleen voorzover dat bouwen niet tevens is aan te merken als behorend tot het dagelijks onderhoud of als bouwen, bedoeld in genoemde algemene maatregel van bestuur). Reden daarvoor is dat aanschrijvingen ook betrekking kunnen hebben op tekortkomingen van een bouwwerk, die naar aard en omvang een zeer aanzienlijk effect op de omgeving van dat bouwwerk kunnen hebben (bijvoorbeeld: ingrijpende dak- en gevelreparaties die nodig zijn om strijd met het Bouwbesluit op te heffen) en het gewenst is om gemeenten een instrument te bieden om in voorkomend geval zo nodig te kunnen optreden wanneer de betreffende ingrepen tot ernstige strijd van het uiterlijk van het bouwwerk met redelijke eisen van welstand hebben geleid.

Voorzover nodig volgt hieronder nog een korte toelichting op onderdelen of aspecten daarvan die hierboven nog niet aan de orde zijn geweest.

Onderdeel A

In aanvulling op hetgeen hierboven reeds over dit onderdeel is gezegd, merk ik hier nog op dat een regeling van de sollicitatieprocedures voor burgers die deel willen uitmaken van een welstandscommissie, dient te worden opgenomen in de gemeentelijke bouwverordening. Eén en ander valt onder het begrip «samenstelling» in het voorgestelde nieuwe zesde lid van artikel 8 van de wet (zie artikel I, onderdeel E, van het wetsvoorstel).

Onderdeel B

In onderdeel B, onderdeel 2, is een wetstechnische onvolkomenheid gecorrigeerd.

Onderdelen C en D

Ook in deze onderdelen zijn enige wetstechnische verbeteringen aangebracht. Het gaat hier om de in het wetsvoorstel voorgestelde verslagverplichtingen, in artikel 12b, derde lid, en artikel 12c, in artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel. In deze artikelen is bij deze nota van wijziging explicieter tot uitdrukking gebracht dat de verslagen ook daadwerkelijk worden voorgelegd aan de instantie waarvoor het verslag wordt gemaakt (onderdeel C, onderdeel 1, en onderdeel D). De formulering sluit aan bij die van het – bij deze nota van wijziging voorgestelde – achtste lid van artikel 46 (onderdeel G, onderdeel 3).

Onderdeel I

Zoals hierboven reeds uiteengezet, bevat onderdeel G nieuwe beslistermijnen voor onder andere aanvragen om een gefaseerde bouwvergunning. In verband daarmee wordt het voorgestelde artikel 56a op een aantal punten aangepast.

– Door het splitsen van de oorspronkelijk voorgestelde (ene) termijn in twee termijnen (tweemaal zes weken, in plaats van éénmaal dertien weken) kan er onduidelijkheid ontstaan omtrent het moment van het indienen van de aanvraag om bouwvergunning tweede fase. Zou die aanvraag namelijk heel kort na de aanvraag om bouwvergunning eerste fase worden ingediend – bijvoorbeeld binnen een week – dan zouden burgemeester en wethouders in dit voorbeeld maar een beslistermijn van zeven weken hebben. Aangezien dit niet de bedoeling is, dient hiervoor in artikel 56a een regeling te worden getroffen. Deze regeling is opgenomen in onderdeel 1, van onderdeel I, van deze nota van wijziging (dit betreft een nieuw vierde lid van artikel 56a; de inhoud van het oude vierde lid is verplaatst naar artikel 46, tweede lid (zie onderdeel G).

– Verder dient het vijfde lid van artikel 56a te worden aangepast in verband met de nieuwe beslistermijn. In verband daarmee is een nieuw onderdeel toegevoegd (onderdeel d). Dit had tot gevolg dat ook de volgorde in het vijfde lid moest worden aangepast. Gelet op al deze aanpassingen, is, voor de duidelijkheid, in onderdeel I het vijfde lid opnieuw uitgeschreven.

Tenslotte zijn in de onderdelen 3 en 4 van onderdeel I, enkele wetstechnische onvolkomenheden gecorrigeerd.

Onderdeel K

Onderdeel K herstelt een omissie in artikel I, onderdeel DD, van het wetsvoorstel. Artikel I, onderdeel DD, wijzigt artikel 121 van de wet. In dat artikel, dat bepaalt dat de aanvullende verordende bevoegdheid van de gemeenteraad niet mag worden uitgeoefend ten aanzien van onderwerpen waarin is voorzien bij of krachtens bepaalde algemene maatregelen van bestuur, dient ook nog te worden verwezen naar het bij het wetsvoorstel voorgestelde artikel 12a, vierde lid.

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