

Vergaderjaar 2003–2004

29 392

Wijziging van de Woningwet (verbetering handhaafbaarheid en handhaving bouwregelgeving)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 20 oktober 2003 en het nader rapport d.d. 18 december 2003, aangeboden aan de Koningin door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 9 juli 2003, no.03.002931, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Woningwet (verbetering handhaafbaarheid en handhaving bouwregelgeving).

Het voorstel van wet omvat een samenhangend pakket van wijzigingen van de Woningwet die verband houden met het verbeteren van de naleving, de handhaving en de handhaafbaarheid van de bouwregelgeving. Het bevat daartoe uitwerkingen van een aantal kabinetsvoornemens die zijn neergelegd in enkele nota's en kabinetsstandpunten en in het actieprogramma «Handhaving Bouwregelgeving», dat door het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is vastgesteld. Het wetsvoorstel bevat in hoofdzaak een tweetal componenten: een betere afstemming van in het bijzonder de handhabingsbepalingen op de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en een betere instrumentering ten behoeve van een effectief handhavingsbeleid. De belangrijkste wijzigingen betreffen de vereenvoudiging van het aanschrijfinstrumentarium, de rechtstreeks verbindende werking van het Bouwbesluit, de bouwverordening en de criteria uit de Welstandsnota voor bestaande bouwwerken. Ten slotte worden in het wetsvoorstel tevens de Wet op de Economische Delicten (WED) en de Awb gewijzigd. In artikel II is een evaluatieverplichting opgenomen voor de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

De Raad van State kan zich verenigen met de strekking van het wetsvoorstel. Hij maakt wel enige opmerkingen over de zorgplichtbepaling, de toepasselijkheid van de WED, het schrappen van de welstandstoets voor seizoensgebonden bouwwerken, de invoering van een nieuwe categorie bouwwerken, de rechtsbeschermingsaspecten van een vorderingsbesluit van de minister tot handhaving en de administratieve lasten. In verband daarmee behoeft het wetsvoorstel naar zijn mening aanpassing.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 9 juli 2003, nr. 03.002931, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 20 oktober 2003, nr. W08.03.0299/V, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met zijn opmerkingen rekening zal zijn gehouden.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State merk ik het volgende op.

1. Zorgplichtbepaling

Artikel 1a van het wetsvoorstel bevat een zorgplichtbepaling welke blijkens de toelichting zelfstandige betekenis heeft naast de verplichtingen om te voldoen aan de overige krachtens de Woningwet gestelde voorschriften. Volgens het eerste lid van dat artikel moet een eigenaar van een bouwwerk, standplaats, open erf of terrein of degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het daaraan treffen van voorzieningen ervoor zorg dragen dat als gevolg van de staat van dat bouwwerk, die standplaats, dat open erf of terrein geen gevaar voor de gezondheid, veiligheid ontstaat dan wel voortduurt. Volgens het tweede lid ligt een overeenkomstige zorgverplichting op degene die een bouwwerk of standplaats bouwt, gebruikt of sloopt, dan wel een open erf of terrein gebruikt, althans voorzover dat in zijn vermogen ligt. Deze bepaling geeft de Raad aanleiding het volgende op te merken.

a. In de toelichting (paragraaf 3.1) wordt opgemerkt dat deze bepaling enerzijds bedoeld is als een vangnetbepaling, maar anderzijds ook een zelfstandige betekenis heeft naast de verplichting om te voldoen aan de overige bij en krachtens de Woningwet gestelde voorschriften. De thans in de Woningwet opgenomen, betreffende ongeclausuleerde bevoegdheid van burgemeester en wethouders om aan te schrijven tot het treffen van voorzieningen die «uit anderen hoofde» noodzakelijk worden geacht, gaat, zo vervolgt de toelichting, ingevolge het wetsvoorstel in een meer specifieke vorm op in de voorgestelde zorgplicht.

De Raad merkt in de eerste plaats op dat de voorgestelde zorgplichtbepaling een zeer vage norm bevat, die niet aanduidt welke maatregelen hadden moeten worden genomen of welke handelingen verboden waren. Uit een oogpunt van de met het wetsvoorstel nagestreefde verbetering van de handhaving en handhaafbaarheid van de Woningwet ligt het niet voor de hand een dergelijke vage norm te introduceren. Uit de toelichting blijkt ook geen eenduidig beeld van de functie van deze bepaling. aangezien enerzijds de zorgplichtbepaling een vangnetfunctie wordt toegedicht en anderzijds wordt gewezen op de zelfstandige functie van de bepaling.

Indien het nodig wordt geoordeeld om toch nog een aanvullend handhaving-instrument te hebben voor het geval dat burgemeester en wethouders van oordeel zijn dat er sprake is van gevaar voor de gezondheid of veiligheid, dan dient het instrument van de aanschrijving ter concretisering van de zorgplicht te worden gehandhaafd. Daartoe zou artikel 13 kunnen worden aangevuld.

b. Overtreding van de zorgplicht in artikel 1a, onder 2o, is ingevolge artikel III van het wetsvoorstel strafbaar gesteld. Ook hier doet zich de vraag voor of handhaving mogelijk is. De rechter zal eisen stellen aan de stelplicht van het openbaar ministerie, hetgeen betekent dat de officier van justitie in zijn tenlastelegging voldoende concreet moet aangeven welke maatregelen de verdachte had behoren te treffen. Wel zou, indien de onder a voorgestelde aanvulling van artikel 13 wordt opgenomen, het niet voldoen aan de aanschrijving strafbaar kunnen worden gesteld.

De Raad geeft in overweging de voorgestelde zorgplichtbepaling te heroverwegen

1(a en b). Hoewel de zorgplicht een algemene en open norm is, kunnen de werking ervan en de daaruit volgende maatregelen worden bepaald en geconcretiseerd aan de hand van (objectief vast te stellen) kenmerken van een situatie waarin zich een bepaald gevaar voordoet. In de eerste plaats kan naar objectieve maatstaven op het gebied van bouwen, bouwwerken, gezondheid en veiligheid, in voldoende mate worden vastgesteld of sprake is van een (dreigend) gevaar voor de gezondheid of de veiligheid en wat de aard en omvang van dat gevaar inhoudt. Indien sprake is van een gevaar zijn de aard en omvang daarvan vervolgens bepalend voor de te treffen maatregelen. Anders gezegd: die maatregelen die objectief gezien vereist zijn om te bereiken dat geen gevaar voor de gezondheid of de veiligheid ontstaat dan wel

voortduurt zijn de maatregelen die op grond van de voorgestelde zorgplicht van een persoon als bedoeld in het voorgestelde artikel 1a mogen worden verwacht (waarbij voor een persoon als bedoeld in het tweede lid van dat artikel de beperking geldt: 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 voorts met zich meebrengen dat, indien meerdere maatregelen geschikt zijn om een gevaar te voorkomen of te beëindigen, er moet worden gekozen voor de minst ingrijpende en kostbare variant. Met het voorgaande is naar mijn mening voor burger en bestuur een voldoende objectieve bepaalbaarheid van de werking van de zorgplicht en de daaruit voortvloeiende maatregelen of handelingen mogelijk.

Van een scherp onderscheid of tegenstelling tussen enerzijds een zelfstandige functie en anderzijds een vangnetfunctie – waarvan in het advies van de Raad van State lijkt te worden uitgegaan – is daarbij in mijn opvatting geen sprake. De zorgplichtbepaling kan naar mijn oordeel dienen als vangnet en tegelijkertijd algemeen gelden. Het één sluit het ander niet uit. De vangnetfunctie houdt in dat de zorgplicht voorziet in gevallen die niet reeds expliciet zijn geregeld bij of krachtens de Woningwet. Naar verwachting zal de vangnetfunctie daarom slechts in een beperkt aantal bijzondere gevallen van belang zijn en mogelijkheden bieden om in te grijpen, gezien immers het feit dat de bouwregelgeving reeds in belangrijke mate in veiligheidsbepalingen voorziet. Afgezien van de mogelijkheden die de zorgplicht zal bieden om in te grijpen in gevaarlijke situaties die niet (volledig) worden bestreken door de vigerende bouwregelgeving leidt het algemeen gelden ervan (evenals de zorgplichtbepalingen als opgenomen in artikel 1.1a van de Wet milieubeheer, artikel 13 van de Wet bodembescherming en artikel 2 van de Wet milieugevaarlijke stoffen) er toe dat iedere persoon als bedoeld in het voorgestelde artikel 1a van de Woningwet zich er rekenschap van dient te geven dat er geen sprake is van een gevaar voor de gezondheid of de veiligheid, ook in het kader van vergund of anderszins toegestaan handelen. Hiervan kan naar verwachting een belangrijke preventieve werking uitgaan.

De voorgestelde zorgplicht is onverkort van toepassing naast een bouw- of sloopvergunning en de voorschriften van het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening. Met het algemeen van toepassing zijn wordt geappelleerd aan de eigen verantwoordelijkheid van het individu, ook binnen het kader van anderszins vergund of toegestaan handelen.

Indien niet wordt voldaan aan de zorgplicht dienen burgemeester en wethouders, indien tot bestuurlijke handhaving wordt overgegaan, dan wel het Openbaar Ministerie, in het kader van de opsporing en vervolging, concreet aan te geven welke maatregelen dienen te worden genomen om de overtreding te beëindigen. Burgemeester en wethouders zullen daarbij in de regel toepassing dienen te geven aan artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: 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 oplegging 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 lid, van de Awb bestaat er een mogelijkheid om direct op te treden zonder dat een termijn wordt gegund waarbinnen de belanghebbenden de tenuitvoerlegging kunnen voorkomen door zelf maatregelen te treffen. Op grond van het zesde lid van dat artikel kan voorts, indien een situatie spoedeisend is, worden afgezien van het tevoren op schrift stellen van de beslissing tot toepassing van bestuursdwang (dat dient dan zo spoedig mogelijk alsnog te gebeuren). Bij een

voorlopige maatregel op grond van de Wet op de economische delicten (die kan worden opgelegd in geval van overtreding van het voorgestelde artikel 1a van de Woningwet) kan een verdachte onder meer worden bevolen om bepaalde handelingen achterwege te laten. Aldus dient bij de repressieve handhaving voldoende concreet te worden gemaakt welke maatregelen hadden moeten worden getroffen of welke handelingen achterwege hadden moeten blijven. Een specifieke aanschrijving zoals de Raad van State in zijn advies voorstelt is daarom in mijn opvatting niet noodzakelijk of wenselijk. Indien dat advies zou worden gevolgd en het effectueren en de handhaving van de zorgplicht slechts zou kunnen verlopen via de systematiek van het voorgestelde nieuwe artikel 13, zouden belangrijke voordelen als de preventieve werking van de zorgplicht (het direct appelleren aan de eigen verantwoordelijkheid van de burger) en de directe handhaafbaarheid daarvan in geval van een overtreding, zonder dat daartoe dan nog (de tussenstap van) een aanschrijving vereist is alsmede de mogelijkheid van een spoedoptreden bij de handhaving komen te vervallen. In dat geval zou er ook bij een direct gevaar te allen tijde vooraf een besluit op schrift gesteld moeten worden. Het is echter niet uitgesloten dat zich situaties kunnen voordoen waarbij de zorgplicht wordt overtreden en waarbij in verband met acute gevaarstelling een direct handelen noodzakelijk is. Ook hierin is derhalve een reden gelegen om het advies van de Raad van State op dit punt niet te volgen.

Wat de strafrechtelijke handhaafbaarheid betreft is voorts van belang dat bij de voorbereiding van het wetsvoorstel het Openbaar Ministerie uitdrukkelijk heeft aangegeven voorstander te zijn van het onder de Wet op de economische delicten (hierna: WED) strafbaar stellen van overtredingen van de voorgestelde zorgplichtbepaling (zoals eveneens heeft plaatsgehad ten aanzien van overtredingen van de in artikel 13 van de Wet bodembescherming en artikel 2 van de Wet milieugevaarlijke stoffen opgenomen zorgplichtbepalingen), met name omdat deze bij uitstek geschikt wordt geacht om in situaties van gevaarstelling adequaat op te kunnen treden.

Het advies van de Raad van State heeft geleid tot aanvulling en verduidelijking van de memorie van toelichting in voorgaande zin.

2. Toepasselijkheid van de Wet op de economische delicten

Artikel III wijzigt de WED zodanig dat overtreding van de bestaande artikelen 40, 45, zevende lid, 103 en 120, tweede lid, en de voorgestelde artikelen 1a, 1b en 7 van de Woningwet strafbaar wordt gesteld in artikel 1a, onder 2o, WED. Deze wijziging geeft de Raad aanleiding het volgende op te merken.

In de toelichting wordt de indeling in artikel 1a, onder 2o, WED (het milieupartikel) onder meer gemotiveerd door erop te wijzen dat daarmee wordt aangesloten bij de strafbaarstelling van 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. Deze motivering ziet voorbij aan de omstandigheid dat in artikel 1a, onder 1°, WED eveneens een (groot) aantal milieudelicten zijn opgenomen. Er zijn dus ook goede argumenten aan te voeren voor opname in dat onderdeel van artikel 1a. Een passage hieromtrent in de toelichting wordt gemist, vooral nu ingevolge artikel 6 WED een andere strafmaat geldt voor economische delicten, bedoeld in artikel 1a, onder 1°, dan voor andere misdrijven en overtredingen, waaronder die welke in artikel 1a, onder 2°, worden vermeld. De Raad adviseert de toelichting aan te vullen met de hiervoor bedoelde toelichting.

2. Met het onder artikel 1a, onder 1°, van de WED strafbaar stellen van overtredingen dient terughoudendheid te worden betracht vanwege de hogere (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 in de regel 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 geen 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. Het advies van de Raad van State heeft geleid tot aanvulling en verduidelijking van de memorie van toelichting overeenkomstig het hier gestelde.

3. Seizoensgebonden bouwwerken

Het wetsvoorstel behelst een regeling voor seizoensgebonden bouwwerken, zoals strandpaviljoens (artikel 45, zesde lid). Bouwvergunningen voor dit soort bouwwerken, die na afloop van het seizoen worden afgebroken en aan het begin van het nieuwe seizoen weer worden opgebouwd, worden voor een bepaalde termijn van bijvoorbeeld vijf of tien jaar verleend. Door het opnemen van deze seizoensgebonden bouwwerken in artikel 45 komt ingevolge het tweede lid van artikel 12, zoals dat gewijzigd wordt door het wetsvoorstel, de welstandstoets voor deze bouwwerken te vervallen. De welstandstoets vindt thans wel plaats, hetgeen volgens de Raad voor de hand ligt gelet op het bepalende karakter van bijvoorbeeld de strandpaviljoens. Bouwwerken van deze soort kunnen, afhankelijk van de verleende bouwvergunning, gedurende een reeks van jaren ieder seizoen weer terugkomen en het karakter van de omgeving bepalen. De toelichting gaat niet in op het vervallen van de welstandstoets en geeft derhalve geen motivering hiervoor. Bovendien ontbreekt in het wetsvoorstel een indicatie voor het aantal jaren waarvoor de vergunning maximaal kan worden verleend. De Raad adviseert de verplichte welstandstoets voor de seizoensgebonden bouwwerken te handhaven en het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

3. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State wordt de welstandstoets verplicht voor seizoensgebonden bouwwerken vanwege het veelal bepalende karakter daarvan voor de omgeving en de meerjarige bouwvergunningverlening voor deze bouwwerken.

4. Wijziging van artikel 8, derde lid

In onderdeel F van artikel 1 wordt onder meer een wijziging van artikel 8, derde lid, onderdeel b, van de Woningwet voorgesteld. Deze wijziging houdt in dat ten aanzien van bouwwerken die naar aard en omvang gelijk zijn aan een vergunningvrij of licht vergunningsplichtig bouwwerk de voorschriften van de gemeentelijke bouwverordening betreffende het tegengaan van bouwen op verontreinigde grond niet van toepassing zijn. Uit de bewoordingen van de voorgestelde bepaling blijkt dat het moet gaan om bouwwerken waarvoor wel een reguliere bouwvergunning is vereist. In de eerste plaats rijst de vraag of altijd wel voldoende duidelijk is of een bouwwerk waarvoor wel een reguliere bouwvergunning is vereist «naar aard en omvang» gelijk te stellen is met een vergunningvrij of licht vergunningsplichtig bouwwerk. Indien hierover geschillen kunnen ontstaan, leidt deze bepaling slechts tot complicaties in plaats van vereenvoudiging. Een mogelijke oplossing zou kunnen zijn dat aan burgemeester en wethouders de bevoegdheid wordt gegeven om vrijstelling te verlenen van de in de bouwverordening bedoelde voorschriften. De Raad adviseert deze bepaling te heroverwegen.

4. De voorgestelde wijziging van artikel 8, derde lid, onderdeel b, van de Woningwet leidt tot herstel van het bij de wet van 18 oktober 2001 tot wijziging van de Woningwet naar aanleiding van enerzijds de evaluatie van die wet en anderzijds het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (bouwvergunningprocedure en welstandstoezicht) (Stb. 518) abusievelijk vervallen artikel 8, tweede lid, onderdeel c, subonderdeel 1°, van die wet. In de gemeentelijke bestuurspraktijk leidde genoemde bepaling voor zover bekend niet tot geschillen of complicaties. Het als alternatief introduceren van een vrijstellingsbevoegdheid voor burgemeester en wethouders, zoals de Raad van State in zijn advies in overweging geeft, is in mijn opvatting daarom niet noodzakelijk, temeer omdat aan een dergelijke bevoegdheid geen criteria kunnen worden verbonden waarmee, beter dan met de in het wetsvoorstel voorgestelde (voortgezette) bepaling, met de door de Raad van State in zijn

advies gewenste helderheid kan worden bepaald op welke bouwwerken deze vrijstellingsbevoegdheid betrekking zou hebben.

5. De voorgestelde wijzigingen van hoofdstuk VI (bestuursrechtelijke handhaving)

Artikel 100b kent aan de minister de bevoegdheid toe tot vordering van handhaving door burgemeester en wethouders. Tegen dit vorderingsbesluit staat geen beroep open, nu in artikel IV wordt voorgesteld dit besluit op de zogenoemde «negatieve lijst» van de Awb te plaatsen. De Raad wijst erop dat volgens het vierde lid van artikel 100b de minister bij zijn besluit kan bepalen dat aan de uitvoering van de beschikking verbonden kosten voor rekening van de gemeente blijven. Verder kunnen ook belangen van derden in het geding zijn. De vraag rijst derhalve of de plaatsing op de negatieve lijst terecht is. De Raad adviseert artikel IV te heroverwegen.

5. Bij de in het wetsvoorstel opgenomen regeling van de bevoegdheid van de Minister van VROM om van burgemeester en wethouders een handhavingsbesluit te vorderen is zoveel mogelijk aangesloten bij de gelijksoortige regelingen van deze bevoegdheid in het wetsvoorstel houdende nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening) (Kamerstukken II 2002/2003, 28 916, nrs. 1–2) en het wetsvoorstel tot wijziging van hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer (Handhavingsstructuur) (Kamerstukken II 2003/2004, 29 285, nrs. 1–2)). Evenals in die wetsvoorstellen wordt in het voorliggende wetsvoorstel niet voorzien in een beroepsmogelijkheid ten aanzien van een besluit van de minister tot vordering van handhaving. Het betreft immers primair een besluit van interbestuurlijke aard. Deze keuze past voorts in het streven naar het tegengaan van (onnodige) juridisering van bestuurlijke verhoudingen en het (onnodig) 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. De rechtmatigheid en doelmatigheid van een vorderingsbesluit van de minister kan voorts aan de orde komen in een bezwaar- en beroepsprocedure ten aanzien van het handhavingsbesluit zelf, dat uit het vorderingsbesluit voortkomt. Ten aanzien van de door de Raad van State in zijn advies genoemde belangen van derden geldt dat deze belangen weliswaar mede betrokken zijn bij een vorderingsbesluit maar dat in de rechtsbescherming verband houdende met deze belangen primair 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). Het advies van de Raad van State heeft geleid tot aanvulling en verduidelijking van de memorie van toelichting in bovenstaande zin.

6. Administratieve lasten

De toelichting stelt dat de verzwaring en verlichting van de taken voor de gemeente elkaar in evenwicht houden (paragraaf 5). Dit wordt echter niet verder toegelicht. Het lijkt aannemelijk dat de bestuurslasten wel degelijk zwaarder kunnen worden, bijvoorbeeld door de voorgestelde verplichting voor burgemeester en wethouders tot het jaarlijks bekendmaken van de wijze waarop in het komende jaar uitvoering zal worden gegeven aan de bestuurlijke handhaving (artikel 100c). De Raad verwijst in dit verband naar artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet. De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

6. In de memorie van toelichting was reeds vermeld dat het wetsvoorstel enerzijds, als gevolg van de vereenvoudigde instrumentering, zal leiden tot een vermindering van administratieve en bestuurlijke lasten, met name doordat het bijzondere en complexe aanschrijfinstrumentarium van de

Woningwet vervalt en wordt vervangen door het handhavinginstrumentarium van de Algemene wet bestuursrecht, waardoor niet-naleving van de voorschriften van het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening een overtreding gaat vormen waartegen direct handhavend kan worden opgetreden zonder dat daartoe nog de tussenstap van een aanschrijving vereist is. Anderzijds verplicht het wetsvoorstel tot het jaarlijks bekendmaken van de voornemens ten aanzien van de handhaving en tot het jaarlijks verslag doen aan de gemeenteraad van de wijze waarop uitvoering is gegeven aan de handhavingstaak. Het gaat hierbij in wezen om een explicitering van een reeds bestaande, wettelijke taak voor gemeenten waarbij onder invloed van de voorgestelde regeling en de in gang gezette verdere dualisering in de verhoudingen tussen gemeentelijke bestuursorganen de aanpak van de handhaving wordt geïntensiveerd en de verantwoording daaromtrent aan de gemeenteraad en de burger wordt verbeterd. Teneinde de administratieve lastendruk te beperken is er daarbij voor gekozen om de wijze waarop dit plaatsvindt zoveel mogelijk vrij te laten hoewel het wetsvoorstel ten aanzien van het verslag in elk geval een schriftelijke vorm veronderstelt. Gezien het voorgaande blijf ik er van uitgaan dat de verlichting en verzwaring van de bestuurslasten elkaar in evenwicht houden en dat een verzwaring per saldo minder aannemelijk lijkt.

Ten aanzien van de in de bijlage van het advies van de Raad van State opgenomen redactionele kanttekeningen die de Raad van State in overweging geeft merk ik het volgende op.

7. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

Artikelen

De voorgestelde redactionele kanttekeningen zijn overgenomen, waarbij naar aanleiding van de tweede kanttekening ook artikel 7b, eerste lid, onderdelen a en d, zijn aangepast.

Memorie van toelichting

- De memorie van toelichting is zodanig aangepast, dat de term «rechtstreeks verbindende werking» daarin niet meer voorkomt.
- In paragraaf 3.1, onder «Noodzakelijkheidsvereiste», zijn de door de Raad aangegeven verwijzingen naar de Awb opgenomen.

In het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn voorts nog de volgende wijzigingen van technische of redactionele aard aangebracht:

- De in de voorgestelde artikelen 1b, tweede lid, en 7b, tweede lid, eerder opgenomen ingangsdatum voor de in die leden geregelde verboden is vervallen omdat de daarin besloten overgangsregels niet noodzakelijk blijken. Immers ook onder de Woningwet zoals zij nu luidt is iedere eigenaar verplicht ervoor zorg te dragen dat het bouwen voldoet aan de betreffende voorschriften van het Bouwbesluit 2003, respectievelijk de bouwverordening, en kan een eigenaar daartoe door middel van bestuursdwang worden gedwongen. De explicitering daarvan in de genoemde bepalingen leidt er toe dat jegens (opvolgende) eigenaren ook kostenverhaal bij bestuursdwang mogelijk wordt dan wel dat jegens hen een last onder dwangsom kan worden opgelegd terzake van het voldoen aan die voorschriften. Aldus sluit de regeling in deze artikelen aan bij de voorgestelde soortgelijke bepaling van artikel 40, eerste lid, aanhef en onder b, van de Woningwet.
- Voorgesteld wordt om artikel 3, tweede lid, en artikel 123 van de Woningwet te laten vervallen omdat deze bepalingen overbodig zijn geworden door de gewijzigde systematiek van het Bouwbesluit 2003. Het Bouwbesluit 2003 wijst niet langer, zoals voorheen het Bouwbesluit, de NEN-normen voor de aansluitingen voor elektriciteit, gas en water aan via de omweg van de (model)aansluitvoorwaarden van de nutsbedrijven (dat vindt voortaan voor «aansluitingen» bij ministeriële regeling plaats). De genoemde bepalingen in de Woningwet die betrekking hebben op die indirecte aanwijzing via de (inmiddels vervallen) modelaansluitvoorwaarden kunnen daarom vervallen.
- Voorgesteld wordt om in een nieuw artikel 40b van de Woningwet een

verplichting voor burgemeester en wethouders op te nemen om de datum van ontvangst aan te tekenen op een aanvraag om bouwvergunning en de ontvangst daarvan schriftelijk te bevestigen.

- Toegevoegd is een wijziging van artikel 71f, waarbij de datum vervalft voor welke de Minister van VROM de begroting van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting moet goedkeuren.
- In de memorie van toelichting is in verband met het vervallen van de omschrijving in het derde lid van artikel 100 van de Woningwet van de voorwaarden waaronder bestuursdwang bestaande uit het stilleggen van de bouw- of sloopwerkzaamheden kan plaatsvinden, een passage opgenomen over de juridische aspecten van het stilleggen van de bouw, met name in een spoedeisende situatie als bedoeld in artikel 5:24, vijfde en zesde lid, van de Awb.
- In het voorgestelde artikel 100b, tweede lid, van de Woningwet was nog niet voorzien in de mogelijkheid dat de minister zelf overgaat tot uitvoering van een door burgemeester en wethouders gegeven handhavingsbeschikking, ten aanzien waarvan de minister uitvoering heeft gevorderd. Deze mogelijkheid is alsnog in het wetsvoorstel opgenomen. In verband daarmee is de tekst van het tweede lid van dat artikel gewijzigd.
- Tenslotte zijn in de memorie van toelichting op meerdere plaatsen omwille van verbetering van de leesbaarheid ervan redactionele wijzigingen aangebracht.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 20 oktober 2003, no.W08.03.0299/V, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

Artikelen

- Artikel I Onderdeel F, derde onderdeel vervangen door: «3. In het tweede lid, in het nieuwe onderdeel g, wordt «, en» vervangen door een punt.
- Artikel 1b, eerste lid: in de onderdelen a tot en met f de woorden «ten minste» laten vervallen.

Memorie van toelichting

- In de toelichting wordt steeds gesproken over «rechtstreeks verbindende werking». Het gaat echter om rechtstreekse werking, directe binding, een de burger bindende norm. De toelichting overeenkomstig aanpassen.
- Paragraaf 3.1, onder «Noodzakelijkheidsvereiste», waar wordt gesproken over een specifieke motiveringsplicht aanvullen met een verwijzing naar artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).
- Paragraaf 3.1, onder «Noodzakelijkheidsvereiste», waar wordt gesproken over een discretionaire bevoegdheid aanvullen met een verwijzing naar de noodzaak van een belangenafweging ex artikel 3:4 Awb.
- Paragraaf 3.1, onder : «Noodzakelijkheidsvereiste», waar wordt gesproken over een discretionaire bevoegdheid en het vaststellen van beleidsregels aanvullen met een verwijzing naar de inherente afwijkingsverplichting ex artikel 4:84 Awb.