

Uit de Memorie van Toelichting op de wijziging van de Woningwet (verbetering handhaafbaarheid en handhaving bouwregelgeving). Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29392, nr. 3.

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 generiek, in 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 gebruikintensiteit 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.