

Vergunningvrij bouwen onder de Omgevingswet



Hoe wordt vergunningvrij bouwen onder de Omgevingswet geregeld? Wico Ankersmit, directeur Vereniging BWT Nederland, ging hier tijdens het jaarcongres op in door middel van een webinar. “Er gaat veel veranderen. Maar aan de andere kant, in de basis ook weer niet.”

Tekst ing. Frank de Groot

“Vergunningvrij bouwen gaat beleidsneutraal over in de Omgevingswet. In ieder geval wat betreft de omgevingsplanactiviteit. Kijken we naar de bouwtechnische activiteiten, dan zien we daar wel een behoorlijke verandering. Dat heeft natuurlijk te maken met ‘de knip’ waarbij de huidige vergunning voor de activiteit bouwen wordt opgeknipt in een ruimtelijke omgevingsplanactiviteitsvergunning en de bouwtechnische vergunningvrije activiteit. Bij die laatste hoeft niet preventief te worden getoetst of de activiteit voldoet aan het Bouwbesluit, of straks het Besluit bouwwerken leefomgeving. De knip maakt van technisch en ruimtelijk bouwen twee activiteiten, waarbij je dus voor beide activiteiten een andere grens kan opzoeken tussen vergunningvrij en vergunningplichtig. Nu is dat lastiger, omdat je zowel ruimtelijk als bouwtechnisch moet kijken of iets nog qua risico acceptabel is”, aldus Ankersmit.

Kruimels verdwijnen

Vanaf de invoering van de Omgevingswet gaat de gemeente zelf bepalen hoeveel vierkante meter bijbehorend bouwwerk wordt toegestaan. “En vanaf de invoering gaat de gemeente zelf bepalen welke omgevingsplanactiviteit vergunningvrij, meldingsplichtig of vergunningplichtig wordt. Bovendien zijn de kruimels op! Veel vergunningen worden immers verleend met de kruimelregeling. Maar die komen niet terug in het omgevingsplan. De gemeente moet zelf bepalen of ze in het omgevingsplan nog een categorie willen aanwijzen waarin we op basis van een binnenplanse omgevingsplanactiviteit (passend binnen het omgevingsplan, red.) een vergunning kunnen verlenen. Doen we dat niet, dan worden alle kruimelactiviteiten, een buitenplanse (niet passend binnen het omgevingsplan, red.) omgevingsplanactiviteit.”

De knip

Hoe gaat dit in de praktijk werken? “Kijken we nu naar de Wabo artikel 2.1, dan lezen we dat het verboden is zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het bouwen van een bouwwerk. In de Omgevingswet wordt dit op-



De knip

Wabo:

Artikel 2.1 Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

a. het bouwen van een bouwwerk

Omgevingswet:

Artikel 5.1 Het is verboden zonder omgevingsvergunning de volgende activiteiten te verrichten:

a. een omgevingsplanactiviteit



Omgevingswet:

Artikel 5.1 Het is verboden zonder omgevingsvergunning de volgende activiteiten te verrichten:

a. een bouwactiviteit

geknipt. In artikel 5.1 lid 1 staat dat het verboden is zonder een omgevingsvergunning een *omgevingsplanactiviteit* te verrichten. Denk aan de toets aan onder meer welstand, ruimtelijke aspecten, het wijzigen van een monument en archeologie. In lid 2 lezen we dat het verboden is een *bouwactiviteit* te verrichten. Dan hebben we het over de technische toets aan de technische regels in het Bouwbesluit, straks Bbl.”

“Kijken we verder dan lezen wij in de huidige Wabo bij artikel 2.10 lid 3 dat bij AMvB kan worden bepaald dat bepaalde activiteiten vergunningvrij zijn. Dat kennen we nu als de activiteiten die genoemd worden in bijlage 2, artikel 2 en 3 in het Besluit omgevingsrecht of kortweg Bor. Onder de Omgevingswet zien we dat ook terug, maar dan weer opgeknipt in twee categorieën. Bij artikel 5.1 lid 1 lezen we dat een omgevingsplanactiviteit vergunningplichtig is, tenzij het gaat om een bij AMvB aangewezen activiteit die vergunningvrij is gemaakt. Met andere woorden: in de basis is het vergunningplichtig, tenzij de gemeente zelf heeft aangegeven dat een activiteit vergunningvrij is en dit ook in het Omgevingsplan zo heeft geregeld.”

“Kijken we naar de andere kant van de knip,

dan hebben we te maken met de bouwactiviteit. Die wordt in de AMvB geregeld. Anders gezegd: bouwen is straks onder de Omgevingswet vergunningvrij, of in de AMvB moet staan dat voor die specifieke activiteit een vergunning nodig is. Maar vergunningvrij, meldingsplichtig of vergunningplichtig: alle bouwwerken moeten voldoen aan de technische eisen. In het Bbl staat dan ook bijvoorbeeld dat een bouwwerk niet vergunningvrij is als het hoger wordt dan 5 meter, is voorzien van een tweede bouwlaag en niet op de grond staat. Omgekeerd ten opzichte van hoe het nu is opgenomen in bijlage II Bor. Vervolgens kan het dan zijn dat dit bouwwerk vergunningplichtig is, of moet worden gemeld als het gaat om een bouwwerk onder gevolgklasse 1 en hiervoor een kwaliteitsborger moet worden ingesteld.”

Beoordeling aanvraag

We gaan weer een stukje dieper. In artikel 2.10 van de Wabo staat dat de aanvraag wordt geweigerd indien deze in strijd is met Bouwbesluit, Bouwverordening, bestemmingsplan, redelijke eisen van welstand en tunnelveiligheid. “Ook hier komen we in de Omgevingswet de knip tegen. In artikel 5.20 staat dat er voor een

technische bouwactiviteit regels worden gesteld met het oog op waarborgen van veiligheid, beschermen van gezondheid en duurzaamheid en bruikbaarheid. Aan de andere kant van de knip lezen we in artikel 5.21 dat er voor een omgevingsplanactiviteit regels worden gesteld met het oog op de doelen van de Omgevingswet, namelijk: bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. En daarnaast het doelmatige beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.” In de huidige Bor, onder de Wabo, is geregeld dat de technische activiteit bouwen in twee soorten niet vergunningplichtig is. Zo is er artikel 3, dat zegt je hebt geen vergunning nodig, maar dan moet het wel passen binnen de voorschriften van het bestemmingsplan. En je hebt artikel 2, dat zegt dat het niet hoeft te voldoen aan de regels van het bestemmingsplan en dat er geen preventieve technische toets aan het Bouwbesluit hoeft plaats te vinden. Feitelijk overruled de overheid daarmee de gemeenten, door te zeggen dat je voor bepaalde activiteiten meer mag dan het bestemmingsplan aangeeft. Maar dat gaat veranderen!”

Vergunningplichtig

In het toekomstige Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) vinden we in artikel 2.15d de

vergunningplichtige gevallen van een bouwactiviteit: ‘bouwwerken met een dak’. De vergunningplichtige activiteiten betreffen een gebouw of andere bouwwerken die niet op de grond staan, hoger zijn dan 5 meter en bij meer dan één bouwlaag zijn voorzien van een verblijfsgebied op de tweede bouwlaag of hoger. Ook vergunningplichtig zijn een gebouw of ander bouwwerk dat is voorzien van een dakterras, balkon of andere niet op de grond gelegen buitenruimte of een gebouw dat als gevolg van de bouwactiviteit een hoofdebouw wordt. “Het valt dus op dat hierin niet meer staat wanneer een gebouw vergunningvrij wordt, maar juist vergunningplichtig wordt. Er staat niet dat je niet hoger mag dan 5 meter, maar dat je vanaf 5 meter vergunningplichtig bent. Het is in tekst bijna beleidsneutraal omgedraaid. Bijna? Ja, want in de huidige Bor staat iets over het achtererfgebied, maar dat is nu weg. Voor- en achterzijde zijn dus niet meer relevant voor de bouwtechnische vergunning. Het geldt voor alle zijden van een gebouw.” Ankersmit merkt op dat er dus voor alle vergunningvrije activiteiten geen kwaliteitsborger nodig is: “En dat is een behoorlijke categorie! Ik heb onderzoek gedaan in diverse gemeenten en dan blijkt dat straks meer dan 50% van de activiteiten onder deze bouwtechnisch vergunningvrije activiteiten gaat vallen. De gemeente toetst die niet meer preventief.”

Vergunningvrij



In het Bbl worden in paragraaf 2.3.2 bepaalde bouwkundige activiteiten vergunningvrij verklaard, zoals een dakkapel, dakraam, daklicht, lichtstraat, kozijn, kozijninvulling, gevelpaneel of boeideel, stucwerk, sommige magazijnstellingen, et cetera. “De plaats van bijvoorbeeld een dakkapel maakt niet meer uit: of het nou aan de voor- of achterzijde is. Het gaat om de bouwkundige activiteit.”

In paragraaf 2.3.3 staan de vergunningvrije gevallen omgevingsplanactiviteit, maar dan vanuit de ruimtelijke kant bekeken. “Dat gaat dan over gewoon onderhoud aan een bouwwerk, zonder dat daarbij de detaillering, profilering en vormgeving wijzigt. Maar ook een dakkapel in het achterdakvlak of een niet naar openbaar gebied gekeerd zijdakvlak, met de daarbij horende eisen aan afmetingen en plaats in het dakvlak. Hetzelfde geldt voor dakramen, daklichten, collectoren voor warmteopwekking, enzovoort, met bijbehorende eisen aan afmetingen en plaats in het dakvlak. Deze categorie blijft vanuit de Rijksoverheid overal verplicht vergunningvrij. Zij is tenslotte opgenomen in de AMvB. Er kan dus wel een vergunning nodig zijn voor een omgevingsplanactiviteit waarbij de dakkapel aan de voorzijde wordt geplaatst, maar dat bepaalt de gemeente zelf door dit te regelen in het omgevingsplan!”





De beoordeling van de aanvraag op Omgevingsplan

Omgevingsplan activiteit	Proj.1 	Proj.2 	Proj.3 	Proj.4 
Bouwvoorschriften	Vergvrij	Vergpl.	Vergvrij.	Vergvrij
Gebruiksvoorschriften	Vergvrij	Vergpl.	Vergpl.	Vergvrij
Redelijke eisen welstand	Vergpl.	Vergvrij	Vergvrij.	Vergvrij
Archeologische bescherming	Meldingspl.	Vergvrij	Vergpl.	Vergvrij
Aanlegvergunningplicht	Meldingspl.	Vergvrij	Meldingspl.	Vergvrij
.....				

“Het grote verschil is verder dat het Rijk straks niet meer regelt wat een burger in zijn achtervergunningvrij moet kunnen bouwen. Er staat dus niets meer over het bijbehorende bouwwerk in de Bbl. De vrijstellingen in de artikelen 2 en 3 van de Bor gaan wel beleidsneutraal mee in de bruidsschat naar het omgevingsplan. Maar de gemeente mag dan vanaf de eerste dag dat de Omgevingswet in werking is getreden zelf beslissen wat men daarmee wil doen. Als je weet hoe complex het huidige vergunningvrij bouwen onder de Wabo kan uitpakken, zou ik die artikelen direct veranderen in ‘een bijbehorend bouwwerk als deze past in dit omgevingsplan’. Dan kun je de rest van alle ingewikkelde regels die nu in artikel 2 lid 3 van bijlage II Bor staan schrappen. Maak het eenvoudig!”

“Maar je kunt straks ook regelen: een gebouw is een vergunningvrije omgevingsplanactiviteit als dat past in dit omgevingsplan. Wat is de waarde van een vergunning als je een woning bouwt op een plek waar een bouwblok mogelijk is met een bepaalde goot- en nokhoogte en afmetingen en jij houdt je daaraan? Als jij bouwt volgens de voorschriften in het omgevingsplan, dan is een vergunning een dom

ding zonder juridische meerwaarde. Het omgevingsplan vraagt je immers al om je te houden aan de regels!”

Rol van gemeente

In de memorie van toelichting van het Bbl zien we welke mogelijkheden de gemeente heeft. “De gemeente kan besluiten niets aan de bruidsschat te veranderen waardoor de beleidsneutrale mogelijkheden tot omgevingsplanactiviteitvrij bouwen hetzelfde blijven. De gemeente kan ook kiezen voor een beperking vergunningvrij bouwen: een vergunningvrije uitbouw van 4 meter wordt dan bijvoorbeeld beperkt tot 2 meter. Bijvoorbeeld de gemeente Amsterdam die de groene ruimte binnen de carré-vormige woonblokken wil beschermen en dus zegt dat de uitbouwmogelijkheden beperkt zijn. Maar een gemeente kan de regels ook verruimen, waardoor je zelfs aan meer zijden mag uitbouwen. De bovengrens is hier dat het niet in strijd mag zijn met instructieregels vanuit provincie en Rijk.”

Wico Ankersmit wijst op de gevolgen voor kwaliteitsborgers: “De vergunningvrije ruimte voor bijbehorende bouwwerken zit in de bruidsschat. Dat is straks het voormalige artikel 2.3,

bijlage 2 uit de Bor. Een gemeente kan dus besluiten om alles wat binnen het omgevingsplan past, vergunningvrij te maken. Het kan, afhankelijk van de keuze van de gemeente, zelfs zo zijn dat een woning die past binnen het omgevingsplan niet meer getoetst hoeft te worden aan de ruimtelijke aspecten. Er geldt dan alleen een meldingsplicht voor de technische bouwactiviteit, die onder de private kwaliteitsborging valt.”

Tot slot

“Tot slot zien we dat straks de aanvraag omgevingsvergunningplanactiviteit wordt getoetst aan het omgevingsplan. Dat zal per project en per locatie een verschillende uitkomst geven. Let dus op dat in het omgevingsplan niet alleen eisen staan ten aanzien van bijvoorbeeld afmetingen van een bouwwerk, maar ook de redelijke eisen van welstand, archeologie, aanlegvergunningplicht en bijvoorbeeld de bouw- en sloopveiligheidseisen. Het zijn dus aparte activiteiten, maar ze kunnen zeker niet zonder elkaar. Het project kan dus wellicht overal hetzelfde zijn. Maar of er een vergunning voor nodig is, en welke, kan per locatie en zeker per gemeente verschillen!”