

Vanaf 1 juli 2022: bouwen met of zonder vergunning?

Lange tijd gold in ons vakgebied de leuze: 'Bouwen is verboden, tenzij het is toegestaan'. De wet- en regelgeving zegt het anders: 'Het is verboden zonder omgevingsvergunning de volgende activiteiten te verrichten: ...' (artikel 2.1 Wabo). Maar al voordat in 2010 de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking trad, werden stapsgewijs steeds meer bouwwerken vergunningvrij. Sommige waren nog wel meldingsplichtig, maar dat begrip verdween na enige tijd uit beeld. Bij de op 1 juli 2022 van kracht wordende Omgevingswet keert de meldingsplicht in een andere gedaante weer terug.

Tekst ing. Gert-Jan van Leeuwen

Vergunningvrij bouwen ontwikkelde zich in de laatste decennia tot een soort afzonderlijke tak van wetenschap. Er zijn verschillende boeken over verschenen en er worden al lange tijd cursussen over gegeven. Als je in de voorschriften de bijna wiskundige formules ziet waarmee de grens tussen wel of geen vergunning wordt bepaald, dan is het geen verrassing dat veel gemeenten hun burgers en bedrijven adviseren om bij twijfel maar een vergunning aan te vragen. Dan zoekt de gemeente aan de hand van bouwplan, landelijke regelgeving en bestemmingsplan wel uit of een vergunning nodig is of niet.

Aankankelijk leek de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) er nog een schepje bovenop te doen door introductie van een nieuwe categorie: het Bouwbesluit-toets-vrije bouwwerk. De afbreektokens in deze termen er taalkundig niet, maar ze staan er opzettelijk. Al snel werd de term verbasterd tot Bouwbesluitvrij. Fout! Elk bouwwerk – ook als het vergunningvrij is – moet voldoen aan de technische voorschriften, in Bouwbesluit hoofdstuk 2 tot en met 6 en straks, na invoering van de Omgevingswet, in Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl, hoofdstuk 3 tot en met 5). Gelukkig zorgt het opgaan van de Wkb in de Omgevingswet voor het prenatale einde van de verwarrende term Bouwbesluittoetsvrij.

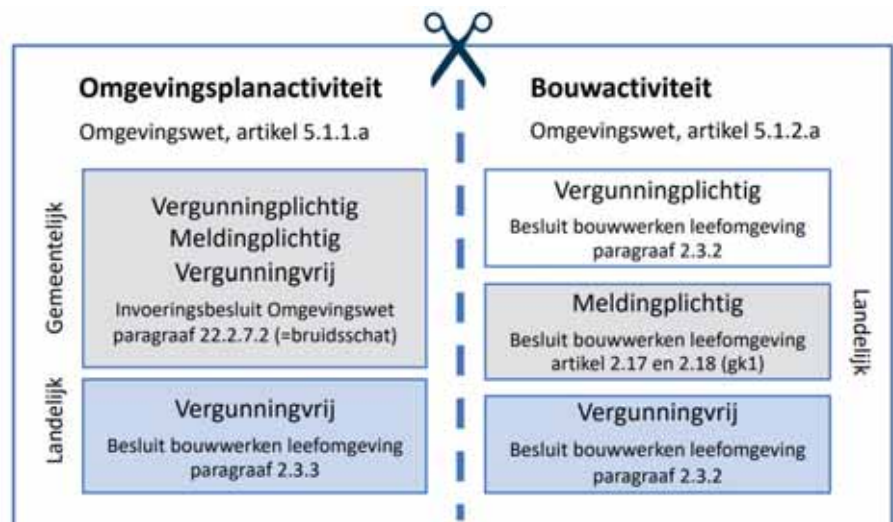
Wat regelt de Omgevingswet verder op dit vlak?

Maakt de Omgevingswet een einde aan het voor leken nagenoeg onvoorspelbaar zijn van

het antwoord op de vraag of voor een bouwwerk een vergunning nodig is of niet? Een aantal voorzieningen in het nieuwe stelsel leidt tot meer duidelijkheid. Een belangrijke maatregel is de 'knip', waarmee een voorgenomen project wordt opgeknipt in meerdere 'activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving'. De nieuwe wet onderscheidt in totaal dertien activiteiten (zie kader), die afhankelijk van het 'project' en de locatie in meerdere combinaties kunnen voorkomen. Per activiteit gelden niet alleen uiteenlopende beoordelingscriteria, maar ook de toestemming (vergunning, melding of vrijdom) kan verschillen.

Nemen we een (ver)bouwproject, dan knipt de Omgevingswet dit project in elk geval op in

bouwactiviteit en omgevingsplanactiviteit, kortweg OPA. Betreft het project een rijksmonument, dan is bovendien sprake van een rijksmonumentenactiviteit (RMA). Wijzigen van een gemeentelijk monument is echter een OPA. Het lijstje van activiteiten laat zien dat er meer zijn die een rol kunnen spelen bij een bouwproject, maar die blijven in dit artikel verder buiten beschouwing. Afbeelding 1 toont dat voor de belangrijkste twee (bouw en OPA) opvallende verschillen bestaan. De wetgever heeft serieus geprobeerd positief te formuleren wanneer iets vergunningplichtig is, in plaats van een algemene vergunningplicht plus enorme opsommingen van vergunningvrije (of meldingsplichtige) uitzonderingen daarop. Alleen voor het bouwen



Afbeelding 1. Een (ver)bouwproject is voor de Omgevingswet op te knippen in ten minste twee activiteiten: bouwen en OPA.



Mantelzorgwoning op eigen terrein: mooi voorbeeld van een vergunningvrije activiteit.

is dat aardig gelukt, voor overige activiteiten niet. Opsommingen zijn er echter ook aan gaande het bouwen nog steeds. Eenvoudig beter, zoals de rijksoverheid aanvankelijk het nieuwe stelsel noemde, is het nog niet. Zie bijvoorbeeld artikel 2.29 Bbl dat opsomt in welke gevallen sprake is van vergunningvrije OPA's (bijna drie A4-pagina's) en artikel 2.30 Bbl, dat deze vergunningvrijdom deels weer inperkt wanneer het gaat om een OPA in, aan

of op, dan wel bij een (voor)beschermd monument.

Omgevingsplanactiviteit

Het woord zegt het al: het gaat om een activiteit die wordt gereguleerd via het omgevingsplan. Wat daaronder valt, welke criteria daarbij gelden, welke gegevens nodig zijn voor de beoordeling en welke vorm van toestemming aan de orde is, moet in het omgevingsplan zijn geregeld. Dat gebeurt dus door de betreffende gemeente. Op landelijk niveau gelden de instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) waar de gemeente zich aan moet houden bij het opstellen van het omgevingsplan. Maar de invulling daarvan is aan de gemeente, echter met inachtneming van de reeds genoemde Bbl-artikelen: als volgens die artikelen een OPA vergunningvrij is, mag het omgevingsplan die niet vergunning- of meldingsplichtig maken (artikel 2.29). En als landelijk vergunningplicht is voorgeschreven (artikel 2.30) mag het omgevingsplan daar niet vanaf zien.

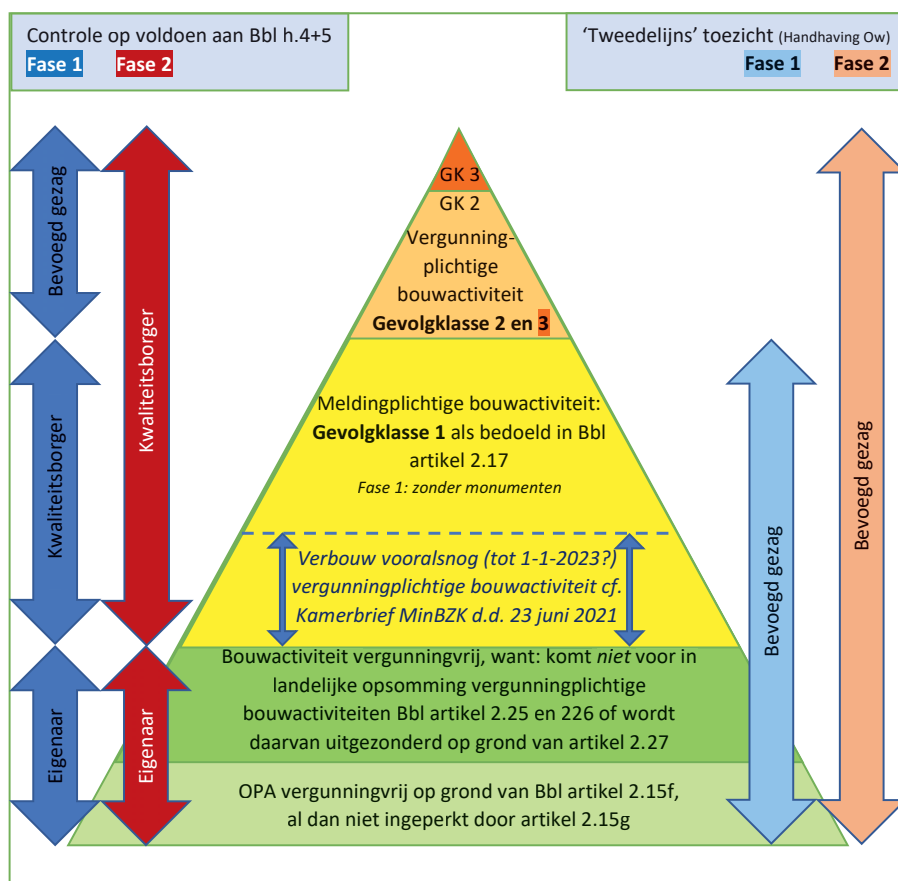
Inhoudelijk is het omgevingsplan de opvolger van onder meer het bestemmingsplan en – facultatief – de welstandsnota. Minimale en maximale eisen inzake bouwvlak, bouwhoog-

te, rooilijn, gebruiksfunctie, regels over vorm-, materiaal- en kleurgebruik zijn dus voorspelbare inhoud. Ook andere zaken die nu al in bestemmingsplannen (kunnen) staan zoals parkeernormen, zwaardere geluidsbelasting, molenbiotopen, komen terug in het omgevingsplan, maar ook omgevingsveiligheid (in aanvulling op Bbl hoofdstuk 7), bepalingen over waterberging, kappen van bomen, en dergelijke, horen er in thuis. Bovendien kan het omgevingsplan ook technische maatwerkregels bevatten, voor zover het Bbl daartoe ruimte biedt.²

Initiatiefnemers van bouwprojecten doen er goed aan vroegtijdig uit te zoeken welke activiteiten bij het initiatief een rol spelen en welke criteria en procedures daarbij van toepassing (kunnen) zijn. Zeker op hoofdzaken zoals de gebruiksfunctie en de omvang en vormgeving van het bouwwerk is het van belang vroegtijdig uitsluitel te hebben over de noodzaak van een vergunning en over de kans dat die ook wordt verleend. Het is onder de Omgevingswet niet verplicht in één keer een omgevingsvergunning voor alle activiteiten aan te vragen, ook niet als ze 'onlosmakelijk' zijn. De aanvrager bepaalt de volgorde: alles in één keer of alles achter elkaar. Het bevoegd gezag

Activiteiten onder de Omgevingswet

- bouwactiviteit
- flora- en fauna-activiteit
- milieubelastende activiteit (MBA)
- Natura 2000-activiteit
- ontgrondingsactiviteit
- stortingsactiviteit op zee
- wateronttrekkingsactiviteit
- beperkingengebiedactiviteit
- lozingsactiviteit
- mijnbouwlocatieactiviteit
- omgevingsplanactiviteit (OPA)
- rijksmonumentenactiviteit (RMA)
- wateractiviteit



Afbeelding 2. Een overzicht van de actuele indeling van de bouwproductie in gevolklassen. De grens tussen GK2 en 3 is momenteel nog niet formeel vastgesteld en de boven- en ondergrens van GK1 kunnen na evaluatie in 2025 of later nog worden bijgesteld. Voorlopig wordt deze bepaald in artikel 2.17 Bbl.

moet op grond van de Algemene wet bestuursrecht de aanvrager wel informeren over benodigde overige omgevingsvergunningen voorafgaand aan realisatie.

Resultaat van wat er landelijk dan wel gemeentelijk is geregeld, kan zijn dat identieke OPA's in de ene gemeente via het omgevingsplan een vergunning vergen, in de andere gemeente niet of misschien een melding. Wanneer het omgevingsplan maatwerkregels bevat of ruimte voor maatwerkvoorschriften, kan het bovendien gebeuren dat in die gemeente rechtstreeks of via de OPA-vergunning zwaardere eisen (bijvoorbeeld energieprestatie) of lichtere (bijvoorbeeld bruikbaarheid) gelden, die dan weer consequenties hebben voor de bouwactiviteit.

Bouwactiviteit

De bouwactiviteit draait om het voldoen van het gebruiksgerede resultaat aan de technische voorschriften in het Bbl (hoofdstuk 4 en 5). Ook deze bouwactiviteit kan vergunningvrij, meldingplichtig of vergunningplichtig zijn. Dat is echter niet afhankelijk van lokale regelgeving, maar uitsluitend van het Bbl:

artikel 2.25, 2.26 (vergunningplichtig), 2.27 (vergunningvrij) en 2.17³ (meldingplichtig). De toepassing hiervan is in elke gemeente hetzelfde. Ook al heb je in de ene gemeente wel en in de andere niet een vergunning nodig voor de OPA, dan kan los daarvan voor de bouwactiviteit op grond van het Bbl volgens de landelijke regels – de zojuist genoemde Bbl-artikelen – geen of juist wel een vergunning voor de bouwactiviteit nodig zijn, of een melding.

Deze melding vloeit voort uit het Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen (Bkb): het is de bouwmelding, in essentie bestaand uit risico-beoordeling en borgingsplan, in te dienen uiterlijk vier weken voor de bouwstart. Deze kwaliteitsborging wordt gefaseerd ingevoerd. In Bbl artikel 2.17 wordt beschreven op welke bouwwerken bij gelijktijdige inwerkingtreding van Omgevingswet en Wkb het stelsel van de Wkb met verplichte inschakeling van een kwaliteitsborger van toepassing is, gevolgklasse 1. De bedoeling van de wetgever is om op termijn (2025 of later) ook bouwwerken in gevolgklassen 2 en 3, inclusief monumenten, onder dat stelsel en dus onder de melding-

plicht te laten vallen. Als het zover komt, verdwijnt op dat moment de vergunningplicht voor de bouwactiviteit uit de regelgeving en resteren alleen vergunningvrijdom en meldingplicht als vormen van toestemming. Als via het omgevingsplan of anderszins ook maatwerkregels of maatwerkvoorschriften van toepassing zijn, moet in geval van de meldingplicht (vooralsnog alleen gevolgklasse 1) de kwaliteitsborger ook controleren of het bouwwerk aan die eisen voldoet. In de risicobeoordeling en het borgingsplan moet dat tot uiting komen. Bij gevolgklasse 2 en 3 hoort het toezicht op de correcte toepassing van dit maatwerk tot de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het bevoegd gezag via het eigen bouwtoezicht of via de eventuele omgevingsdienst.

Ook verbouwactiviteiten vallen, voor zover ze niet vergunningvrij zijn (zie artikel 2.29 Bbl), onder de verschillende gevolklassen. De minister van BZK meldde echter naar aanleiding van de proefprojecten Wkb aan het parlement te overwegen de toepassing van die wet op verbouwactiviteiten uit te stellen. Ook voor die bouwwerken zou dan de rol van het bevoegd gezag in vergunningverlening en toezicht vooralsnog niet wijzigen en blijft de kwaliteitsborger nog buiten beeld. Wat onder nieuwbouw dan wel onder verbouw valt, is gedefinieerd in het toepassingsbereik. Daarbij valt op dat volgens artikel 4.1, tweede lid Bbl 'het vernieuwen na sloop waarbij alleen de oorspronkelijke fundering resteert' (in tegenstelling tot het Bouwbesluit) gelijk wordt gesteld aan nieuwbouw. Artikel 5.1 verklaart de voorschriften voor verbouw ook van toepassing op verplaatsing van een bouwwerk en wijziging van de gebruiksfunctie.

1. Anders dan in het Bouwbesluit ordent het Bbl de voorschriften niet in thematische hoofdstukken, maar in hoofdstukken per type bouw: 3 Bestaande bouw, 4 Nieuwbouw en 5 Verbouw.
 2. Het Bbl biedt ruimte voor maatwerkregels in het omgevingsplan en maatwerkvoorschriften in beschikkingen. Deze komen voor in hoofdstuk 2, 3, 4, 5, 6 en 7 en hebben betrekking op energiebesparing, brandweeringang e.d., bruikbaarheid, milieu, geluidseisen, brandveilig gebruik bouw- en sloopwerkzaamheden, opragen gegevens, aanvullende sloopvoorschriften en mobiel puinbreken. Alleen de onderstreepte onderwerpen zijn bouw-gerelateerd.
 3. Artikel 2.17 Bbl maakt deel uit van het Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen (Bkb), dat op dit moment (oktober 2021) nog in procedure is. Ook artikel 2.25, 2.26 en 2.27 Bbl worden via het Bkb geregeld maar komen in de plaats van artikel 2.15d en 2.15da in de geconsolideerde versie van het Bbl d.d. 23-6-2021. Zie voor de actuele tekst van § 2.3.2 Bbl het op 14-9-2021 gepubliceerde factsheet: <https://www.stichtingibk.nl/wp-content/uploads/2021/09/20210914-Factsheet-Kwaliteitsborging-bij-verbouw-en-renovatie.pdf> (pagina 6 e.v.). Het Bkb is een nog vast te stellen wijzigingsbesluit, dat onder meer het Bbl in lijn brengt met de Wkb. Het factsheet is gebaseerd op een nieuwe versie van het Bkb met andere artikelnummers dan de versie van 22-2-2021.

Informatie over de auteur
 Ing. Gert-Jan van Leeuwen is docent en auteur bouwregelgeving.