

Vergunningvrij bouwen verruimd

VERGUNNINGVRIJ BOUWEN

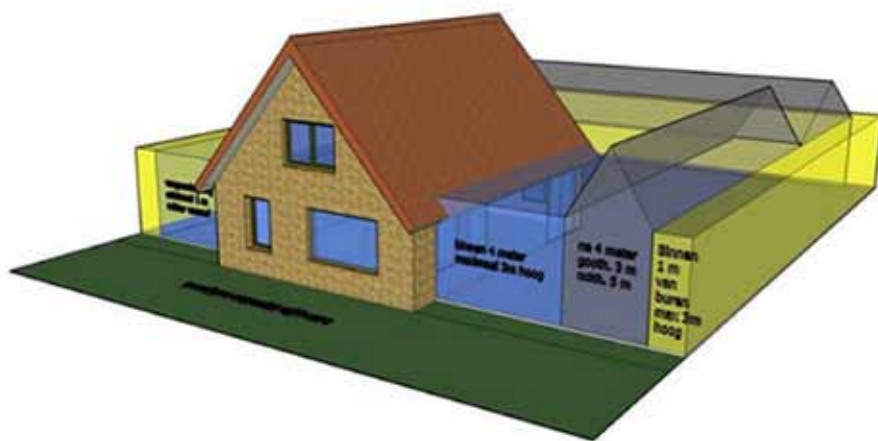
TEKST IR. HAJÉ VAN EGMOND EN MR. DRS. HANS DAMEN

Per 1 november 2014 treedt alsnog het Besluit behorende bij het permanent maken van de Crisis- en herstelwet (Staatsblad 2014, 333) in werking. Dit besluit wordt hier en daar ook wel aangeduid als het Besluit Quick Wins of zelfs het BBQ-besluit. Erg 'Quick' is het besluit niet tot stand gekomen en het barbecue-seizoen lijkt voorbij. De impact van dit nieuwe besluit op de bouwregelgeving is echter groot genoeg om vooruit te kijken op wat de belangrijkste wijzigingen in dit besluit voor de praktijk gaan betekenen: omgevingsvergunningvrij bouwen, de 'kruimellijst' en tijdelijk vergunnen.

In 2010 lag, bij de introductie van de Wabo, een voorstel voor dat sterke gelijkennis vertoont met de nieuwe regeling. Een belangrijk uitgangspunt van die regeling was dat de 'open einde'-regeling van het Bblb¹ zou worden geschrapt: ongeacht het bestemmingsplan mocht je een aantal m² vergunningvrij bouwen. De nieuwe regeling zou uitgaan van een planologische benadering: boven de grens van het aantal m² vergunningvrij te bouwen uitgaan kon alleen indien het bestemmingsplan dit ook toestond. Mede door een verkeerde beeldvorming van de nieuwe regeling ('iedereen mag straks overal zo maar 100 m² aan vast bouwen!') maakte de motie Boelhouwer-Wiegman² een einde aan die plannen. En het ministerie ging over tot de orde van de dag. En terug naar de oude regeling...

Uitgangspunten verruiming vergunningvrij bouwen

Aan de nieuwe regeling ligt een aantal uitgangspunten ten grondslag. Ten eerste de motie Pieper cs.³ die de regering oproept plaatsing en gebruik van mantelzorgwoningen te vereenvoudigen (zie artikel 'Vrije mantelzorg voor versterken participatiemaatschappij' van Wico Ankersmit elders in dit blad). Een tweede motie die met deze regeling is ingevuld betreft de motie Lindhart cs.⁴ die oproept om kantoren eenvoudiger (tijdelijk) te kun-



Figuur 1: Illustratie van de mogelijkheden van het vergunningvrij bouwen in 2010. Het (onjuiste) beeld dat dit allemaal zou mogen gaf voor de Tweede Kamer de doorslag om deze regeling af te wijzen.

nen herbestemmen. In aanvulling daarop wordt met de nieuwe regeling een aantal onvolkomenheden hersteld en wordt gebroken met in de jurisprudentie ontstane uitleg van de regeling als het gaat om 'krijtstrepen' (zie kader). Tenslotte is de nieuwe regeling een volgende stap in het streven de regels voor vergunningvrij bouwen te verruimen en op die manier de regeldruk te verlagen. In het vervolg van dit artikel wordt ingegaan op de vraag of de nieuwe regeling daarin slaagt door te kijken naar de nieuwe regeling voor bijbehorende bouwwerken in artikel 2⁵ van de regeling.

Het nieuwe vergunningvrije bijbehorende bouwwerk

Bijlage II van het Bor kent in artikel 2 voor bijbehorende bouwwerken⁶ ook in de nieuwe regeling voorschriften voor binnen een zone direct om het hoofgebouw heen en verder daarvanaf. Deze zone wordt in de nieuwe regeling vergoot van 2,5 naar 4 meter. Bijbehorende bouwwerken binnen de 4-meterzone mogen gebruikt worden op dezelfde manier als het hoofdgebouw, daarbuiten moet het gebruik functioneel ondergeschikt zijn aan het gebruik van het hoofdgebouw. Een bedrijfsuitbreiding tot 4 meter kan bijvoorbeeld gebruikt worden als productiehuis, daarbuiten niet (maar wel bijvoor-

1 Besluit bouwvergunningsvrije en lichtbouwvergunningplichtige bouwwerken. Voorganger van bijlage II van het Besluit Omgevingsrecht.

2 Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 953, nr. 23.

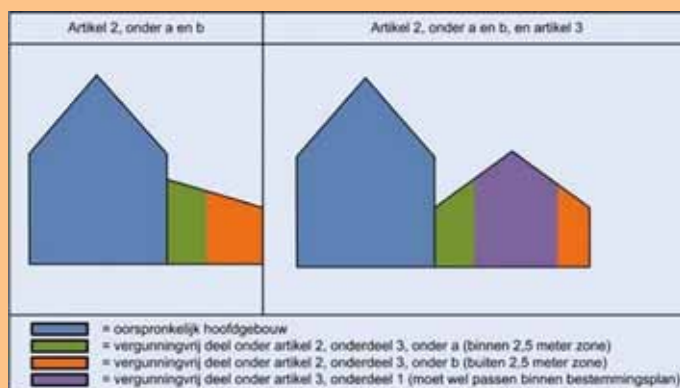
3 Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 123 XI, nr. 34.

4 Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 123 XI, nr. 38.

5 Wordt voldaan aan de voorschriften in artikel 2 dan is zowel voor het bouwen als voor eventuele strijdigheid met de ruimtelijke voorschriften geen vergunning nodig. Dit in tegenstelling tot artikel 3 van bijlage II van het Bor, dat ruimere regels kent voor vergunningvrij bouwen maar waarbij mogelijk wel een omgevingsvergunning strijdig gebruik nodig is alvorens gebouwd mag worden.

6 Uitbreiding van een hoofdgebouw dan wel functioneel met een zich op hetzelfde perceel bevindend hoofdgebouw verbonden, daar al dan niet tegen aangebouwd gebouw, of ander bouwwerk, met een dak; De verzamelnaam voor aan- en uitbouwen en andere uitbreidingen van een hoofdgebouw en van bijgebouwen, overkappingen, etc.

KRIJSTREPEN



Figuur 2: voorbeelden van 'krijtstrepen' waardoor met toepassing van verschillende voorschriften tot één vergunningvrij gebouw wordt gekomen.

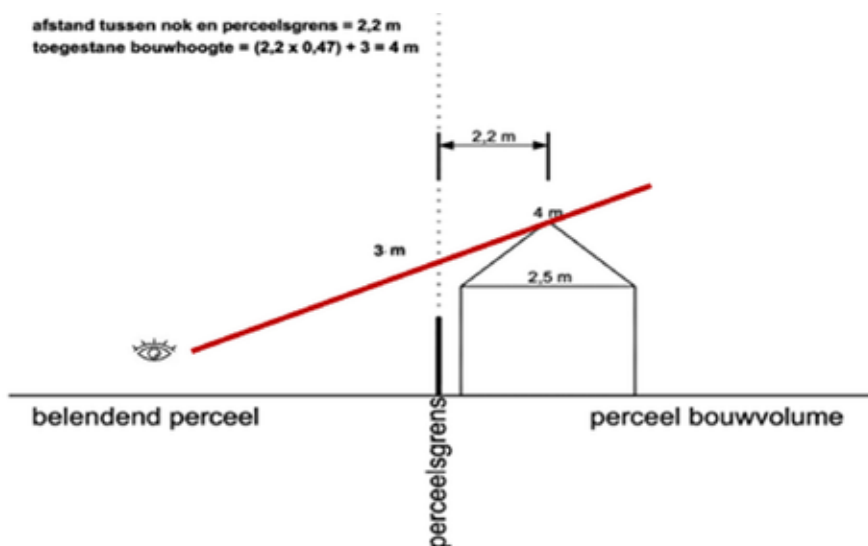
In de jurisprudentie ontstane uitleg van de regeling als het gaat om 'krijtstrepen': 'Een aanvraag omgevingsvergunning voor het bouwen wordt door de gemeenten als vergunningvrij gezien doordat de verschillende onderdelen van het bouwplan los gezien kunnen worden als vergunningvrije bijbehorende bouwwerken'. Een verzoek tot handhaven wordt afgewezen maar in hoger beroep' concludeert de Afdeling dat het gehele bouw in ogenschouw genomen had moeten worden en dat een bouwwerk niet fictief in losse delen mag worden onderverdeeld. Deze manier van werken, ook wel 'krijtstrepen' genoemd (zie voorbeeld in figuur 2), was naar de mening van het Ministerie van I&M en van de helpdesk Bouwregelgeving en brandveilig gebruik van het ministerie van BZK op grond van de bestaande regeling toegestaan. De Afdeling oordeelde dus anders.

Gevolg van deze uitspraak was dat alles wat op tekening staat – ook als het is aangemerkt als vergunningvrij – daarmee onderdeel is van de aanvraag en meegenomen moet worden bij de beoordeling of het bouwplan aan het bestemmingsplan (en de andere weigeringsgronden) voldoet. Een aanbouw aan een woning die leidt tot een te groot aantal m³ bouwvolume leidt tot een weigering indien die aanbouw op tekening wordt gezet. Bijlage II van het Bor staat de bouw van een dergelijke aanbouw echter wel toe. Gevolg is dus dat aanvragen niet mag, maar bouwen wel! Hierdoor ontstaan weer nieuwe problemen met bijvoorbeeld een vergunningvrij waarin de WC of keuken is gepland: staat ie op tekening dan is sprake van een weigering van de aanvraag op grond van het bestemmingsplan, staat ie niet op tekening dan voldoet het bouwplan niet aan het Bouwbesluit 2012... De nieuwe regeling maakt aan deze curieuze situatie een einde en staat 'krijtstrepen' nadrukkelijk toe.

1 ABRvS 3 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX8968.

beeld opslag). Binnen de 4 meter mag een bijbehorend bouwwerk vanaf 1 november 2014 een maximale hoogte hebben van 5 meter. De hoogte is – zoals ook in de oude regeling – gemaximeerd op de kleinste hoogtemaat van drie mogelijkheden: 30

cm boven de vloer van de eerste verdieping, de hoogte van het hoofdgebouw zelf of de genoemde hoogte van 5 meter. Een bijbehorend bouwwerk buiten de 4-meterzone mag in de nieuwe regeling ook voorzien zijn van een hellend dak.



Figuur 3. Nokhoogte= (0,47 x afstand daknok tot perceelsgrens)+3.

Om zichthinder, schaduwwerking en het wegnemen van (zon)licht bij de burenen te beperken, zijn hieraan wel strikte voorwaarden verbonden:

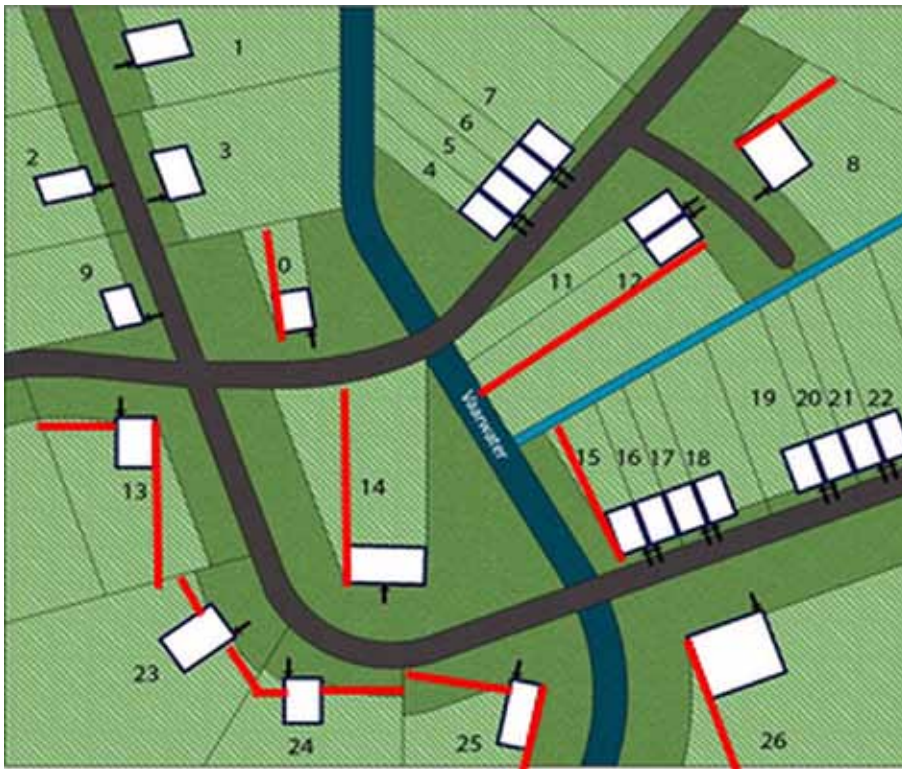
- De dakvoet – het laagste punt van de dakconstructie – mag niet hoger liggen dan 3 meter en de daknok niet hoger dan 5 meter.
- De daknok moet gevormd worden door twee of meer hellende vlakken en de hellingshoek van een dakvlak is maximaal 55 graden. Boven de 3 meter is dus geen plat dak toegestaan en ook een lessenaarsdak (maar één hellend dakvlak) is dus niet mogelijk, mansarde kappen en andere afwijkende kapvormen zijn zonder vergunning voor het bouwen (en daarmee een toets aan de redelijke eisen van welstand) maar beperkt mogelijk.
- De hoogte van de daknok is afhankelijk van de afstand tot de perceelsgrens. De formule (de zogenoemde lichte TNO-norm) die de hoogte bepaalt wordt veelvuldig toegepast in het kader van bezonningstudies. Door toepassing van de formule hebben de burenen in de winterperiode in ieder geval nog twee uur per dag zonlicht⁷. De formule gaat uit van een zonnestand van 25 graden en een bijbehorende hellingshoek van het dak vanaf een maximale hoogte van de dakvoet op de erfgrans van 3 meter (zie figuur 3). De formule geldt voor ieder punt van de daknok, zodat op de grens met twee burenen aan beide zijden sprake moet zijn van een hellend dak. Tussen ieder punt op 3 meter hoogte boven de perceelsgrens en de daknok is te allen tijde sprake van een 'zichtlijn' met een maximale hellingshoek van 25 graden, zoals op de figuur is te zien.

De overige voorschriften voor bijbehorende bouwwerken zijn ongewijzigd. Het eerste deel van de vraag of sprake is van een verruiming kan dus positief worden beantwoord: ten opzichte van de oude regeling wordt het mogelijk om grotere bijbehorende bouwwerken zonder vergunning te bouwen.

Definitie van achtererfgebied

Evenals onder de oude regeling geldt dat bijbehorende bouwwerken alleen vergunningvrij gebouwd mogen worden op het achtererfgebied. Nu gaf de bepaling van de ligging van dat achtererfgebied regelmatig vreemde uitkomsten, met name bij hoofdgebouwen die gedraaid op een perceel staan of bij onregelmatige

7 Zie de Nota van Toelichting, blz 37 (Staatsblad 2014, 333).



Figuur 4: achtererfgebieden volgens de nieuwe definitie. De rode lijnen geven de grenzen aan volgens de oude definitie.

grenzen tussen het openbaar gebied en percelen. Om die reden is een nieuwe definitie opgesteld voor het achtererfgebied, met als uitgangspunt dat de diepte van de strook die niet bebouwd mag worden – het voorerfgebied – eenzelfde diepte houdt ten opzicht van de openbare ruimte. Het resultaat is ruimtelijk gezien een hele verbetering – zoals ook te zien in de afbeelding uit het Omgevingsloket (figuur 4) – maar de bepaling van het exacte verloop van het achtererfgebied zal in de praktijk vaak lastig zijn om uit te leggen. Wat in de definitie van achtererfgebied (zie kader) onder openbaar toegankelijk gebied moet worden verstaan, wordt door de nieuwe regeling ook wat genuanceerd. Niet al het openbaar toegankelijk water valt per 1 november hieronder, maar alleen het vaarwater. Dit betekent dat kleine, niet voor scheepvaart (waaronder ook pleziervaart) toegankelijke sloten niet meer relevant zijn voor de begrenzing van het achtererfgebied. Zoals bij elk criterium zullen ook hier wel grensdiscussies ontstaan over wat nog scheepvaart is en wat niet. Voer voor juristen!

In de Nota van toelichting⁸ staan overigens nog wat instructies over wat nu de voorkant van een hoofdgebouw is. Ook een vraag die lang niet altijd eenduidig te beantwoorden is. Wij gaan hier nu niet verder op in, maar zeker lezenswaardig indien dit in een concrete casus niet meteen duidelijk is.

Hoeveel m² aan bijbehorende bouwwerken mag je vergunningvrij bouwen?

Om vanuit het achtererfgebied te komen tot het aantal m² bijbehorende bouwwerk dat zonder vergunning gebouwd mag worden is een term toegevoegd aan de regeling: het bebouwingsgebied. Het bebouwingsgebied bepaalt uiteindelijk hoeveel er nog mag worden bijgebouwd zonder vergunning. Dit kan het beste worden uitgelegd aan de hand van een voorbeeld (zie figuur 5).

In de situatietekening is een woning te zien met een perceeloppervlakte van 325 m². De woning zelf heeft een grondoppervlakte van 70 m². Een aantal jaar na de bouw⁹ is aan de achterzijde uitbreiding van het hoofdgebouw gebouwd met een grondoppervlakte van 20 m². Mag er achter in de tuin nog een vergunningvrije schuur worden gebouwd?

Als eerste wordt het erf bepaald dat bij de woning hoort (groen) en vervolgens het deel van het erf dat voldoet aan de definitie van achtererfgebied (blauw). Als gevolg van de aangepaste definitie van achtererfgebied loopt de grens tussen het achtererfgebied en het voorerfgebied schijn mee met grens naar het openbaar toegankelijk gebied. De aanbouw is onderdeel van het hoofdgebouw en wordt dus niet meegerekend met de oppervlakte



Figuur 5.

van het achtererfgebied. Het voorerfgebied is 95 m² groot waardoor het achtererfgebied 140 m² wordt. De definitie van het bebouwingsgebied leidt ertoe dat bij die 140 m² de 20 m² van het later aangebouwde deel van het hoofdgebouw weer wordt opgeteld. Het bebouwingsgebied is dus 160 m².

Nu kan het aantal m² dat vergunningvrij gebouwd mag worden bepaald worden op basis van artikel 2, onderdeel 2f van bijlage II van het Bor. Een belangrijk verschil tussen de oude en de nieuwe regeling is dat de oppervlakte die op basis van dit voorschrift bepaald wordt, de totale oppervlakte aan vergunningvrije en vergunningplichtige bouwwerken is! 'Bestemmingsplan' en 'Bor-bijlage II' moeten dus bij elkaar worden opgeteld en staan niet meer los van elkaar. Om deze 'planologische totaalbenadering' niet alleen voor het nieuwe vergunningvrije bouwen op grond van het Bor te laten gelden, maar ook voor het bouwen van bijbehorende bouwwerken op grond van het bestemmingsplan (of de beheersverordening), is in een nieuw artikel 2.9 Bor bepaald, dat bij de beoordeling of een bijbehorend bouwwerk past in het bestemmingsplan of de beheersverordening, de reeds aanwezige bijbehorende bouwwerken in mindering moeten worden gebracht op het door het bestemmingsplan toegestane maximum van die bouwwerken.

Vervolgens geldt voor de berekening van de maximale oppervlakte aan vergunningvrije bijbehorende bouwwerken een gedifferentieerd systeem op basis van de grootte van het bebouwingsgebied (zie kader), waarbij de grenzen liggen op 100 m² en 300 m². In de praktijk zullen heel veel bebouwingsgebieden in woonwijken kleiner zijn dan 100 m², zodat dat vaak de standaardregeling zal zijn.

In ons voorbeeld is het bebouwingsgebied groter dan 100 m², maar kleiner dan 300 m². Er mag dus aan bijbehorende

⁹ In de definitie komt namelijk het begrip 'oorspronkelijk hoofdgebouw' terug. Zie over dit begrip de Nota van Toelichting in Staatsblad 2010, 143, blz. 136–137.

bouwwerken worden gebouwd: $50 \text{ m}^2 + (160-100) \times 20\% = 62 \text{ m}^2$. Omdat er in het verleden al 20 m^2 gebouwd is mag er nog 42 m^2 vergunningvrij worden bijgebouwd op basis van artikel 2. Indien het bestemmingsplan meer toestaat dan kan op basis van artikel 3 wellicht meer worden gerealiseerd zonder omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen.

Als we dit nu vergelijken met de oude regeling dan gold dat op grond van artikel 2 maximaal 50% van het achtererfgebied bebouwd mocht worden, wat neerkomt op 70 m^2 maximaal. Dit is echter exclusief eventuele extra bouw mogelijkheden op grond van het bestemmingsplan! Op grond van artikel 2a gold een strook van 2,5 meter langs de ca. 13,5 meter gevel van het oorspronkelijke hoofdgebouw – dus niet om de latere aanbouw heen – en 30 m^2 op basis van onderdeel 2b: 64 m^2 vergunningvrij te bouwen. De nieuwe regeling leidt dus tot ongeveer evenveel aan bijbehorende bouwwerken op een perceel maar in dit geval tot minder ruimte voor vergunningvrij bouwen.

Samengevat is het achtererfgebied dus relevant voor de vraag waar vergunningvrij gebouwd mag worden en is het bebouwingsgebied relevant voor de vraag hoeveel oppervlak er gebouwd mag worden.

Cultuurhistorie

Het vergunningvrij bouwen van bijbehorende bouwwerken in door het Rijk aangewezen beschermde stads- en dorpsgezichten wordt grotendeels beperkt door de nieuwe regeling. Dit is dus juist een aanscherping van de huidige regeling. Het vergunningvrij bouwen op grond van artikel 2, onderdeel 3 Bijlage II Bor wordt uitgesloten. Het vergunningvrij bouwen op grond van artikel 3, onderdeel 1 is wel mogelijk, maar dan moet dit bouwwerk wel passen in het bestemmingsplan, niet hoger zijn dan 5 m en worden gebouwd in het deel van het achtererfgebied dat zich bevindt recht achter het hoofdgebouw. In andere gevallen is een omgevingsvergunning voor bouwen nodig, inclusief toetsing aan bestemmingsplan en redelijke eisen van welstand. Voor beschermde stads- en dorpsgezichten blijft het bestemmingsplan dus leidend voor de mogelijkheden ten aanzien van erfbebouwing.

Is er sprake van een verruiming van de regels?

Het antwoord op die vraag lijkt niet zomaar te geven. Als een perceel groot genoeg is en als er nog niet al te veel is bijgebouwd in het verleden dan is zeker

DEFINITIES

- *Erf*: al dan niet bebouwd perceel, of een gedeelte daarvan, dat direct is gelegen bij een hoofdgebouw en dat in feitelijk opzicht is ingericht ten dienste van het gebruik van dat gebouw, en, voor zover een bestemmingsplan of een beheersverordening van toepassing is, deze die inrichting niet verbieden.
- *Achtererfgebied*: erf achter de lijn die het hoofdgebouw doorkruist op 1 m achter de voorkant en van daaruit evenwijdig loopt met het aangrenzend openbaar toegankelijk gebied, zonder het hoofdgebouw opnieuw te doorkruisen of in het erf achter het hoofdgebouw te komen.
- *Bebouwingsgebied*: achtererfgebied alsmede de grond onder het hoofdgebouw, uitgezonderd de grond onder het oorspronkelijk hoofdgebouw.
- Artikel 2, onderdeel 2:
 - f. de oppervlakte van al dan niet met vergunning gebouwde bijbehorende bouwwerken in het bebouwingsgebied bedraagt niet meer dan:
 - 1°. in geval van een bebouwingsgebied kleiner dan of gelijk aan 100 m^2 : 50% van dat bebouwingsgebied,
 - 2°. in geval van een bebouwingsgebied groter dan 100 m^2 en kleiner dan of gelijk aan 300 m^2 : 50 m^2 , vermeerderd met 20% van het deel van het bebouwingsgebied dat groter is dan 100 m^2 ,
 - 3°. in geval van een bebouwingsgebied groter dan 300 m^2 : 90 m^2 , vermeerderd met 10% van het deel van het bebouwingsgebied dat groter is dan 300 m^2 , tot een maximum van in totaal 150 m^2 .

sprake van een verruiming. Doordat het uitgangspunt echter niet langer is 'hoeveel mag je vergunningvrij bouwen' maar 'hoeveel mag er in totaal worden bijgebouwd' zal in veel gevallen sprake zijn minder vergunningvrije ruimte. Met name in het buitengebied en op agrarische percelen zal de vergunningvrije ruimte inmiddels opgesoupeerd zijn. En indien het bestemmingsplan dan geen ruimte meer biedt dan zal alsnog een vergunning moeten worden aangevraagd op grond van artikel 3, bijlage II. Hiermee lijkt datgene wat de motie Boelhouwer-Wiegman in 2010 wilde bereiken pas door het alsnog doorvoeren van het oude voorstel te worden gerealiseerd: het bestemmingsplan bepaalt hier uiteindelijk de ruimte voor. In combinatie met een beter ruimtelijk beeld door de nieuwe definitie van achtererfgebied is de conclusie dat de regeling absoluut beter geworden is. De verkoopverhalen in de pers van de afgelopen weken doen echter geen recht aan de nieuwe regeling: niet de vrijheid om vergunningvrij te kunnen bouwen stond bij de uitwerking voorop, maar – zoals de toelichting het ook noemt – de planologische totaalbenadering. Eindconclusie: beter, beperkt ruimer en een stuk complexer.



Ir. Hajé van Egmond is adviseur bij
Geregeld BV.

h.vanegmond@geregeld.eu.

Tel. 06-24230136.

www.geregeld.eu.

Mr. drs. Hans Damen is clustermanager
omgevingsrecht bij Rho adviseurs voor
leefruimte.

hans.damen@rho.nl.

Tel. 010-2018649.

www.rho.nl