

Ministerie van VROM

**Evaluatieonderzoek
bouwvergunningsvrij
bouwen**

Documentatiepagina

Opdrachtgever(s):	Ministerie van VROM
Titel rapport:	Evaluatie Bouwvergunningsvrij bouwen
Rapporttype:	Definitieve rapportage
Rapportnummer:	212x00262.032102_2
Datum:	19 april 2007
Contactpersoon opdrachtgever(s):	Dhr. B. Rademaker Mevr. W. Eikelboom
Projectteam BRO:	Roeland Mathijsen Wanda Blommensteijn
Trefwoorden:	Evaluatie, Woningwet, bouwvergunningsvrij, bouwen

Beknopte inhoud:	Onderhavige rapportage betreft een evaluatieonderzoek van de Woningwet met betrekking tot het onderdeel bouwvergunningsvrij bouwen. Door middel van verschillende onderzoeksmethoden is geanalyseerd hoe de huidige regeling m.b.t. bouwvergunningsvrij bouwen in de praktijk functioneert. Verder zijn aanbevelingen gedaan voor mogelijke verbeteringen.
------------------	--

Inhoudsopgave	pagina
1. AANLEIDING EN DOELSTELLING	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Doelstelling	5
2. VERANTWOORDING	7
2.1 Opzet van het onderzoek	7
2.2 Leeswijzer	7
DEEL A – EVALUATIE	
3. JURISPRUDENTIEANALYSE	11
3.1 Inleiding	11
3.2 Algemeen	11
3.3 Begrippen	13
3.3.1 Bouwwerken	13
3.3.2 Overig	17
3.4 Relatie met privaatrecht	25
3.5 Conclusie	26
4. ANALYSE VIGERENDE BESTEMMINGSPANNEN	27
4.1 Inleiding	27
4.2 Begrippen	27
4.3 Erfbebouwingsregeling	30
4.3.1 Aan-, uit- en bijgebouwen	30
4.3.2 Erfafscheidingen	31
4.4 Beschermd stadsgezicht en monumenten	31
4.5 Ervaringen uit de bestemmingsplanpraktijk	32
4.6 Conclusie	35
5. ANALYSE VRAGEN HELPDESK BOUWREGELGEVING	37
5.1 Verantwoording	37
5.2 Algemeen	38
5.3 Aan- en uitbouw	40

5.3.1	Gecombineerd bouwen	40
5.3.2	Begrippen	41
5.3.3	Wijze van meten	42
5.3.4	Burenrelatie	42
5.4	Bijgebouw en overkapping	43
5.5	Verandering van kozijn(invulling), luik of gevelpaneel	44
5.6	Dakkapel	45
5.7	Erf- of perceelafscheiding	46
5.8	Dakraam	47
5.9	Bouwwerk van beperkte omvang	48
5.10	Antenne	48
5.11	Veranderingen van niet-ingrijpende aard	49
5.12	Speeltoestel en tuinmeubilair	50
5.13	Reclamezuil	50
5.14	Overig	51
6.	SCHRIFTELIJKE ENQUÊTE	53
6.1	Verantwoording	53
6.2	Gemeenten	54
6.2.1	Toepasbaarheid regeling	54
6.2.2	Beeldkwaliteit	55
6.2.3	Constructieve veiligheid	55
6.2.4	Burenbelang	56
6.2.5	Administratieve lastenvermindering	56
6.2.6	Verbetermogelijkheden	56
6.2.7	Conclusie	58
6.3	Bouwprofessionals	59
6.3.1	Toepasbaarheid regeling	59
6.3.2	Beeldkwaliteit	60
6.3.3	Constructieve veiligheid	60
6.3.4	Burenbelang	61
6.3.5	Verbetermogelijkheden	61
6.3.6	Conclusie	62
6.4	Burgers	63
7.	GESPREKKENRONDEN	65
7.1	Inleiding	65
7.2	Gemeenten	66
7.3	Bouwprofessionals	74

8. WORKSHOPS	81
8.1 Workshop 1	81
8.2 Workshop 2	85
8.3 Workshop 3	92

9. CONCLUSIE	97
---------------------	-----------

DEEL B – AANBEVELINGEN

1. BELEIDSVISIE	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Sturingsfilosofie	2
1.2.1 Naar een goed evenwicht tussen sturen en loslaten	2
1.2.2 Inhoudelijk kader 1: Fysieke kwaliteit van het bouwwerk	3
1.2.3 Inhoudelijk kader 2: Belevingskwaliteit van het bouwwerk	5
1.2.4 Maatschappelijk kader: Deregulering	8
1.3 Concrete beleidsafwegingen	9
1.3.1 Basisuitgangspunten	10
1.3.2 Overige aanbevelingen	18
1.3.3 Benadering categorie licht-vergunningplichtige bouwwerken	22

BIJLAGEN

- Bijlage 1: Overzicht jurisprudentie
- Bijlage 2: Vragenlijsten
- Bijlage 3: Deelnemers klankbordgroep

1. AANLEIDING EN DOELSTELLING

1.1 Aanleiding

Op 1 januari 2003 is de Woningwet op een aantal punten herzien. Belangrijkste wijzigingen waren het welstandstoezicht, het invoeren van een verruimde categorie bouwvergunningsvrije bouwwerken en het doorvoeren van wijzigingen in de bouwvergunningprocedure. De toenmalige staatssecretaris, dhr. Remkes, heeft toegezegd dat 2,5 of 3 jaar na de inwerkingtreding van de nieuwe regeling inzake bouwvergunningsvrije bouwwerken, zoals opgenomen in het Besluit bouwvergunningsvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken (Besluit van 13 juli 2002, Stb. 2002, 410, hierna te noemen: Bblb) geëvalueerd zal worden. Hierbij dienen in het bijzonder de effecten van het bouwvergunningsvrije bouwen in de relatie tot burens onderling te worden bekeken.

Verder bestaat er een directe relatie met de voorgenomen afschaffing van de lichte bouwvergunningprocedure. Deze afschaffing zal plaatsvinden in het kader van de invoering van de omgevingsvergunning met de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De regulier bouwvergunningplichtige bouwwerken zullen op dat moment 'omgevingsvergunningplichtig' worden. Bezien zal moeten worden hoe men om dient te gaan met de categorie licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken.

1.2 Doelstelling

Minder regels, kortere procedures, decentraal wat kan en uitvoeringsgericht. Dit zijn de uitgangspunten van het ruimtelijk beleid. Bij de aanpassing van het Bblb staat één doel voorop: het moet een in de praktijk werkbare en acceptabele regeling zijn, zowel voor gemeenten als voor bouwprofessionals en burgers.

Dit is echter makkelijker gezegd dan gedaan, want er spelen vele aspecten een rol; de regels moeten in het kader van deregulering burgers voldoende ruimte bieden om te bouwen, maar ook mag het ruimtelijk beeld niet aangetast worden. Verder moeten ook de bouwvergunningsvrije bouwwerken constructief veilig zijn en moet er rekening gehouden worden met de burens. Ten slotte moet gestreefd worden naar een administratieve lastenvermindering. Het is de kunst om binnen dit spanningsveld te zoeken naar de meest optimale regeling. Om te kijken of de huidige regeling deze doelen heeft bereikt, is een uitgebreide evaluatie uitgevoerd.

De centrale vraag van het onderhavige evaluatieonderzoek is of bijna 3 jaar na invoering het Besluit bouwvergunningsvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken naar behoren functioneert en hoe deze eventueel verbeterd zou kunnen

worden. Biedt de huidige regeling een werkbaar kader voor de verschillende doelgroepen die ermee werken, zoals ambtenaren, bouwprofessionals en burgers? Hierbij wordt gezien welke knelpunten er in de praktijk ontstaan en hoe dit zijn uitwerking heeft in het ruimtelijke beeld.

In het evaluatieonderzoek¹ hebben de volgende operationele doelstellingen van het Bblb als leidraad gediend:

1. praktische toepasbaarheid van de regeling²
2. behoud c.q. verbetering beeldkwaliteit³
3. bewaking constructieve veiligheid bouwwerken
4. burenbelang
5. administratieve lastenvermindering

¹ Bij de uitvoering van het evaluatieonderzoek is een aantal malen overleg gevoerd met een klankbordgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van verschillende instanties, waaronder Bouwend Nederland, de Vereniging Nederlandse Gemeenten, de Federatie Welstand, de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland en de Bond van Nederlandse Architecten. Zie voor de deelnemerslijst bijlage 3.

² Hieronder vallen aspecten als deregulering, leesbaarheid en duidelijkheid van begrippen.

³ Dit aspect komt met name tot uiting in de voor- en achterkantbenadering.

2. VERANTWOORDING

2.1 Opzet van het onderzoek

Aangezien bouwvergunningsvrije bouwactiviteiten niet geregistreerd worden, zijn er geen 'harde' gegevens bekend. Daarom is het zeer lastig om een evaluatie wetenschappelijk te onderbouwen aan de hand van statistieken, cijfers, e.d. Daarom is de evaluatie er met name op gericht om een beeld te kunnen vormen van de opvattingen over en de ervaringen met de regeling. De evaluatie is dan ook nadrukkelijk niet bedoeld als wetenschappelijke onderbouwing, maar meer indicatief.

Om een goed beeld te kunnen krijgen van de werking van de regeling over de gehele breedte, zijn er verschillende methodieken gebruikt:

Allereerst is jurisprudentie geraadpleegd en zijn de vragen die op de helpdesk bouwregelgeving (http://www.vrom.nl/bouwregelgeving_helpdesk) gesteld zijn, geanalyseerd. Tevens is een analyse gemaakt van een aantal vigerende bestemmingsplannen, om te bepalen in hoeverre deze afgestemd zijn op het Bblb.

Ook is rechtstreeks het oordeel gevraagd van doelgroepen die in de praktijk met het Bblb te maken krijgen, zoals gemeenteambtenaren⁴, bouwprofessionals en burgers. Hiervoor zijn drie onderzoeksmethoden gebruikt; een schriftelijke enquête, een gesprekkenronde en workshops met verschillende doelgroepen.

Om de gesprekken en de workshops een minimum aan objectiviteit te geven, zijn er een aantal regels afgesproken. Er is vooraf nauwkeurig bepaald met wie er gesproken wordt en de structuur van het gesprek is vastgelegd. Voorts zijn er criteria vastgesteld, waardoor de gesprekken vergeleken kunnen worden. In de betreffende hoofdstukken wordt nader ingegaan op de gehanteerde methode.

2.2 Leeswijzer

Het onderzoek valt uiteen in twee onderdelen; een evaluatie (deel A) en een advies (deel B). In deel A zijn de resultaten van de 6 verschillende onderzoeken objectief weergegeven. In deel B worden mede op basis van deze resultaten aanbevelingen gedaan voor de aanpassing van de regeling. Deze aanbevelingen vormen een (subjectief) advies en géén conclusie van deel A.

⁴ M.n. ambtenaren Bouw- en Woningtoezicht.

DEEL A – EVALUATIE

3. JURISPRUDENTIEANALYSE

3.1 Inleiding

Het doel van dit jurisprudentieonderzoek is het in kaart brengen van de knelpunten die in de praktijk worden ondervonden bij de toepassing van de categorie bouwvergunningvrije bouwwerken. In totaal zijn er circa 100 uitspraken geanalyseerd, waarbij het merendeel uitspraken zijn van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State. Verder is de jurisprudentie van de burgerlijke rechter geanalyseerd voor wat betreft het burendrecht. De meest relevante uitspraken zijn in deze paragraaf opgenomen.

In principe zijn alle opgenomen uitspraken van ná inwerkingtreding van het Bblb. Er is echter een uitzondering gemaakt voor wat betreft het begrip 'veranderingen van niet-ingrijpende aard', omdat dit begrip ook al in de voorgaande Woningwet gebruikt werd. Indien dit begrip niet in dit overzicht verwerkt zou worden, ontstaat er een onvolledig overzicht, temeer omdat hierover inmiddels een aanzienlijke hoeveelheid jurisprudentie is ontstaan. In de Nota van Toelichting behorende bij het Bblb is overigens expliciet aangegeven dat het niet de bedoeling is om wijzigingen aan te brengen ten opzichte van de betekenis van dit begrip, zoals die door de jurisprudentie gegeven is.

De uitspraken zijn gevonden op de site 'www.rechtspraak.nl' of in de databank bestuursrecht Justex. Voor een volledig overzicht van de belangrijkste geanalyseerde uitspraken zie bijlage 1.

3.2 Algemeen

Wanneer is er sprake van een besluit over de bouwvergunningsplicht?

De Afdeling heeft in haar uitspraak d.d. 18-8-2004 (nr. 200307139/1) geoordeeld dat indien iemand zekerheid wil over de vraag of een voorgenomen handeling bouwvergunningplichtig is of niet, men ofwel de bouwvergunning moet aanvragen en het rechtsoordeel van het bestuursorgaan afwachten en eventueel bestrijden of een verzoek om bestuursrechtelijke handhaving doen wanneer de handeling zonder bouwvergunning is verricht. Hierop is alleen een uitzondering mogelijk wanneer deze manieren van het vragen van een rechtsoordeel van het bestuursorgaan niet geschikt zijn omdat zij onevenredig bezwarend zijn. In geval van de tweede manier (verzoek om handhaving) geeft de Afdeling aan dat er sprake is van onevenredige bezwaren, indien de voorgenomen handeling leidt tot onomkeerbare gevolgen. De uitspraak lijkt bedoeld om het aantal bestuurlijke oordelen in de gedaante van een besluit waartegen rechtsbescherming mogelijk is terug te dringen.

Relatie met het bestemmingsplan

Artikel 20 WRO regelt de verhouding tussen het bestemmingsplan en de bouwvergunningvrije bouwwerken. Volgens dit artikel blijven de voorschriften van het bestemmingsplan buiten toepassing voor zover zij betrekking hebben op bouwwerken waarvoor op grond van de Woningwet geen bouwvergunning vereist is. Deze bepaling wordt doorgaans zo uitgelegd, dat bouwvergunningvrije bouwwerken niet aan het bestemmingsplan worden getoetst (zie o.a. ABRS 7 juli 1995, BR 1995, 857 m.nt. J.W. Weerkamp).

Een andersluidende interpretatie werd echter gegeven in de uitspraak van 25 april 2000 (Gst. 2000-7125, 5 m.nt. A.G.A. Nijmeijer en AB 2001/36, m.nt. de Gier). Daarin bepaalde de Afdeling dat artikel 20 WRO slechts ziet op de bestemmingsplanvoorschriften die de *bouw* van bouwvergunningvrije bouwwerken onmogelijk maken. Hiermee wordt ten aanzien van bouwvergunningvrije bouwwerken een aanvullende normatieve werking gegeven aan de overige bestemmingsplanbepalingen, zoals bijvoorbeeld de doeleindenomschrijving. De Afdeling ontleent deze uitleg aan de wetsgeschiedenis: *“In de Memorie van Toelichting op artikel 20 WRO (Kamerstukken II 1986/87, 20 066, nr. 3, p. 83) is gesteld dat dit artikel ertoe strekt te voorkomen dat een bestemmingsplan zich verzet tegen het bouwen van ‘vrije’ bouwwerken en tegen het gebruik van die bouwwerken overeenkomstig het bepaalde daaromtrent in artikel 42 (het huidige art. 43 Ww). Een met de wetsgeschiedenis overeenkomende uitleg van dit artikel brengt met zich dat dit artikel er toe strekt te voorkomen dat de planwetgever voorschriften aan een bestemmingsplan verbindt die de bouw van zogeheten vrije bouwwerken onmogelijk maken. Deze voorschriften blijven op grond van artikel 20 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening buiten toepassing. Aan het onderhavige bestemmingsplan zijn echter geen voorschriften verbonden die zien op de bouw van vrije bouwwerken op gronden met de bestemming LNGA. Uit artikel 20 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening volgt niet dat alle planvoorschriften buiten toepassing blijven.”* (r.o. 2.2.5). Niet duidelijk is wanneer een bestemmingsregeling moet worden geacht de bouw en het gebruik van een bouwvergunningvrij bouwwerk onmogelijk te maken. Vooralsnog is deze vraag niet beantwoord.

Ook heeft de Afdeling zich uitgesproken over de oppervlakteberekening van bijgebouwen in relatie tot het bestemmingsplan (ABRS 10 juli 2002, JG 02.0178, LJN-nr. AE5113). De Afdeling maakt in deze uitspraak duidelijk dat bouwvergunningvrij gebouwde bouwwerken niet meetellen in de oppervlakteberekening die plaatsvindt in het kader van het bestemmingsplan. Als voorbeeld het volgende: op grond van het bestemmingsplan mag er bij een woning een bijgebouw worden opgericht van maximaal 30 m². Er is al een bouwvergunningvrij bijgebouw gebouwd van 30 m². Kan nu bouwvergunning worden verleend voor nog een nieuw te bouwen bijgebouw? Het antwoord luidt ja: bouwvergunningvrije bouwwerken worden niet meegerekend in de oppervlakteberekening die plaatsvindt in het kader van het be-

stemmingsplan. Het maakt dus niet meer uit of eerst bouwvergunningvrij of bouwvergunningplichtig wordt gebouwd.

In een ander geval ging het om een vaststelling van een bestemmingsplan waarbij in de planvoorschriften bepalingen voor afscheidingen waren opgenomen. De Afdeling oordeelde dat het bepaalde in de Woningwet, Bblb en artikel 20 WRO niet afdoen aan de bevoegdheid van de gemeenteraad om regels op stellen voor erfafscheidingen, zij het dat deze regels buiten toepassing blijven voor zover zij zien op bouwwerken, bijvoorbeeld erfafscheidingen zoals die geregeld zijn in het Bblb (ABRS 15-10-2003, nr. 200301328/1).

Systematiek van het besluit

Het Bblb heeft een systematiek die uitgaat van 'geletterde onderdelen' en 'genummerde kenmerken'. Pas als een bouwwerk voldoet aan het type zoals omschreven in de geletterde onderdelen, komt men toe aan toetsing van de kenmerken, die bovendien cumulatief zijn bedoeld. Voldoet een bouwwerk niet aan een van deze kenmerken, dan is het artikel niet van toepassing (o.a. ABRS 12-1-2005/200402743/1, ABRS 25-3-2004, nr. 200401947/1 en -/2 en 13-4-2004, nr. 200401417/1 en -/2).

Aanvraag voor bouwwerk dat deels bouwvergunningplichtig en deels bouwvergunningvrij is

Op grond van vaste jurisprudentie geldt als uitgangspunt voor de vraag of voor de oprichting van het bouwwerk bouwvergunning is vereist, dat het bouwwerk als één geheel dient te worden beschouwd. Dit blijkt onder andere uit ABRS 24 augustus 1999, H01.99.0189 en ABRS 1 april 1996, H01.95.0203. Dit betekent dat het gehele bouwwerk dan bouwvergunningplichtig is (ook het gedeelte dat normaal gesproken bouwvergunningvrij zou zijn) en de bouwvergunning zal dan ook in totaliteit aangevraagd moeten worden. Dit is slechts anders indien het bouwwerk in functioneel en bouwkundig opzicht uit verschillende 'losstaande' onderdelen bestaat.

In het Bblb is dit gedeeltelijk ondervangen, omdat bij sommige categorieën bouwwerken het vereiste van een 'bestaande' woning of woongebouw opgenomen is. Voor de bouwwerken waarvoor deze eis niet opgenomen is, is voornoemde jurisprudentie nog steeds actueel.

3.3 Begrippen

3.3.1 Bouwwerken

Aan-, uit- of bijgebouw

In de jurisprudentie is een aantal uitspraken gedaan over de vraag of een bouwwerk een aan- of uitbouw dan wel bijgebouw is. Het Bblb geeft geen definities van aan-,

uit- of bijgebouwen en de Afdeling zoekt daarom aansluiting bij de in de rechtspraak ontwikkelde criteria (ABRS 24-8-2005, nr. 200501171/1).

Een aan- of uitbouw is volgens de jurisprudentie in functioneel opzicht een integraal onderdeel van het hoofdgebouw. In de casus van ABRS 24-8-2005 (nr. 200501171/1) was de berging tegen het hoofdgebouw gebouwd en niet direct verbonden met het hoofdgebouw. De rechter oordeelde dat deze berging geen onderdeel uitmaakte van het hoofdgebouw en daarom niet aan te merken is als een aan- of uitbouw en artikel 2 aanhef en onder a niet van toepassing is.

Een bijgebouw is volgens de jurisprudentie een gebouw dat ondergeschikt is aan en ten dienste staat van een ander gebouw (het hoofdgebouw). Deze ondergeschiktheid geldt zowel in bouwkundig als in functioneel opzicht. De berging had een geringe omvang ten opzichte van het hoofdgebouw en ook het gebruik als berging staat ten dienste van het hoofdgebouw, zodat er sprake was van een bijgebouw.

Nu de berging (groter dan 10 vierkante meter) op een kleinere afstand dan 1 meter van het naburig erf was gebouwd, oordeelde de Afdeling dat het bouwen van de berging niet aan te merken is als bouwen van beperkte betekenis en daarmee niet bouwvergunningvrij is. In een uitspraak van de Afdeling (20-4-2006, 20040707885/1) was geen sprake van bijgebouwen in de zin van artikel 2 Bblb, omdat de paardenboxen niet op het achtererf of zijerf waren geplaatst en zij niet strekken tot vergroten van het woongenot.

In de uitspraak van de Afdeling van 17-5-2006 (nr. 200506280/1) ging het om een bouwwerk dat gebouwd was aan een opstal, die met een bouwvergunning voor 'schuur/opstal' was gebouwd ter vervanging van een door brand verwoeste schuur/voormalige paardenstal. Deze opstal was inmiddels inpandig verbouwd tot woning en de gebruiker had een persoonsgebonden gedoogbeschikking om de opstal te bewonen. De Afdeling oordeelde dat deze opstal niet aan te merken was als een woning, omdat de bouwvergunning verleend was voor het oprichten van een schuur/opstal en burgemeester en wethouders in een eerder besluit uitdrukkelijk hadden aangegeven geen medewerking te willen verlenen aan het oprichten van een woning ter plekke. Er was geen sprake van een bestaande woning of woongebouw en daarom is artikel 2 aanhef sub a niet van toepassing. In deze uitspraak wordt voor de beantwoording van de vraag of een gebouw als 'woning' aangemerkt kan worden, dus niet uitgegaan van de feitelijke situatie, maar van de verleende bouwvergunning. Van belang hierbij is dat het college, onder meer blijkens de eerder bij besluit van 5 juni 2002 geweigerde bouwvergunning, uitdrukkelijk aan appellant te kennen heeft gegeven geen medewerking te willen verlenen aan het oprichten van een woning ter plaatse.

De Afdeling oordeelde in deze uitspraak verder dat het bouwwerk door de doorlopende dakconstructie en het bereikbaar zijn door een deur vanuit de opstal, een bouwkundig onderdeel was van de opstal. Het bestreden bouwwerk kan derhalve niet worden aangemerkt als een aan- of uitbouw aan of een bijgebouw of overkapping bij een bestaande woning of bestaand woongebouw als bedoeld in artikel 2, aanhef en onderdelen a en b, van het Bblb.

In de uitspraak van 21-6-2006 (nr. 200507269/1) ging het om de vraag of er sprake was van een zelfstandig bijgebouw. De Afdeling oordeelde in deze zaak dat er sprake was van een functionele verbondenheid tussen de kooiconstructie en een schuur. In de schuur was een aantal doorgangen gerealiseerd, die het mogelijk maken dat de honden vanuit de schuur vrij in de kooiconstructie kunnen lopen en andersom. Deze constructie was volgens de Afdeling niet aan te merken als een zelfstandig bouwwerk, ook al kon deze constructie enkele decimeters van de schuur worden neergezet.

Gevelpaneel

Hoewel het Bblb en de wetsgeschiedenis geen maximale maatvoering geven bij de bepalingen over 'gevelpaneel' kan uit de context waarbinnen het begrip voorkomt, afgeleid worden dat de wetgever niet bedoeld heeft dat het om gevelaankledingen gaat die bijna het gehele oppervlak van de gevel beslaan (ABRS 18-1-2006, 200503236/1).

Erf- en perceelafscheidings

Uit verschillende uitspraken van de Afdeling blijkt dat er tussen de erfafscheiding en de woning een functionele relatie moet bestaan (zie ABRS 5-10-2005, 200410184/1 en 15-3-2006, 200505896/1). In deze casus ging het om een als erfafscheiding opgerichte damwand. Deze is bouwvergunningsvrij indien zij geplaatst wordt op een perceel waarop een gebouw staat. Aan de orde was de vraag of de grond waarop de afscheiding is geplaatst, kan worden aangemerkt als hetzelfde perceel als dat waarop de bijbehorende woning staat. Dit is het geval indien er een functionele relatie bestaat tussen de erfafscheiding en het op het erf of perceel staande gebouw. In deze situatie was geen sprake van een tuin, erf of anderszins bij een gebouw horende buitenruimte. Bovendien had de grond een agrarische bestemming. De damwand kon derhalve niet als bouwvergunningsvrij bouwwerk aangemerkt worden.

Erf / perceel

Het Bblb geeft een definitie van erf in artikel 1. Een erf is direct gelegen bij een gebouw, is in feitelijk opzicht ingericht ten dienste van het gebruik van het gebouw en indien er een bestemmingsplan van toepassing is, verbiedt de bestemming de inrichting als erf niet. In de uitspraak van de Afdeling van 14-12-2005 (200502776/1) was er geen sprake van een erf omdat op de gronden met een agrarische bestemming geen bebouwing was toegestaan volgens de planvoorschriften. Alleen via een ontzetting was het mogelijk om niet-permanente agrarische gebouwtjes op te richten. De Afdeling oordeelde dat er in dit geval geen sprake was van een erf, en dus ook niet van een erfafscheiding, maar van een afscheiding van een perceel waarop een woning gesitueerd is op een zodanige manier dat de perceelafscheiding kan worden aangemerkt als daarbij horend.

Het begrip perceel is niet in het Bblb of jurisprudentie uitgewerkt. Volgens een uitspraak van de rechtbank in Roermond (15-11-2004, LJN AR5728) moet dan worden gekeken naar de feitelijke omstandigheden van het geval. Hierbij speelt niet alleen de geldende bestemming een rol, maar ook de perceelsgrenzen zoals aangegeven door het kadaster als de manier waarop het perceel feitelijk in gebruik is genomen. In casu ging het om een afrastering rond meerdere percelen en daarom was de betreffende afscheiding niet bouwvergunningsvrij.

Antenne-installaties

Uit de uitspraak (ABRS 22-3-2006, 200507811/1) blijkt dat de Afdeling van mening is dat het besluit, noch de toelichting erop, bedoeld heeft dat een bouwvergunningsvrije antenne-installatie meer dan één techniekkast kan omvatten. Dit laat de mogelijkheid tot site-sharing onverlet omdat bouwvergunningsvrij meerdere antennes aan één antennedragers kunnen worden bevestigd met voor elk van die antenne een techniekkast. Er is dan sprake van verschillende antenne-installaties ondanks het feit dat er slechts één gemeenschappelijke antennedragers opgericht is.

Het Bblb geeft in artikel 3 lid 1, aanhef onderdeel 3 sub 2 de mogelijkheid om bouwvergunningsvrij antenne-installaties op te richten op of aan (.....) of op een bouwvergunningplichtige antenne-installatie. De Afdeling oordeelde in haar uitspraak van 15-2-2006, 200510458/1 en 200510458/2) dat 'vergunningplichtig' in het Bblb niet inhoudt dat deze bepaling uitsluitend van toepassing is op antenne-installaties die met en overeenkomstig een bouwvergunning zijn opgericht. In casu was de antenne-installatie, waarop een bouwvergunningsvrije antenne-installatie werd gebouwd, in afwijking van de verleende bouwvergunning, 4,5 meter verder ten opzichte van de vergunde locatie opgericht.

In gevolge artikel 3 eerste lid aanhef onder e (antenne-installatie ten behoeve van de mobiele telecommunicatie) noemt het Bblb onder 1 sub b als voorwaarde dat de hoogte van de antenne, met antennedragers, gemeten vanaf de voet, of indien bevestigd aan een gevel van een gebouw, gemeten vanaf het punt waarop de antenne, met antennedragers, het dakvlak kruist, minder is dan 5 meter. In de uitspraak van de Afdeling van 27-10-2004 (nr. 200402683/1) legt de Afdeling dit artikel als volgt uit: als uitgangspunt voor de hoogte van een antenne, met antennedragers, geldt dat gemeten moet worden vanaf de voet. Indien de antenne bevestigd is aan een gevel van een gebouw, dient gemeten te worden vanaf het punt waarop de antenne, met antennedragers, het dakvlak kruist.

In casu was de antenne met antennedragers bevestigd aan een schoorsteen van een schoolgebouw. Deze schoorsteen kon geen onderdeel beschouwd worden van de gevel van het schoolgebouw omdat door zijn plaatsing en hoogte (tegen de gevel geplaatst en een hoogte van 17 meter) aangemerkt moet worden als een met het schoolgebouw samenhangend maar daarvan te onderscheiden bouwwerk. Bevestiging aan de schoorsteen kon volgens de Afdeling niet gelijkgesteld worden met

bevestiging aan de gevel. De hoogte diende dan ook vanaf de voet van de antenne-drager gemeten te worden.

Het meten van de hoogte van een antenne-installaties leverde ook een probleem op in de zaak waarbij de antenne-installatie gebouwd is op of aan een bouwwerk, als hoogspanningsmast, vrijstaande schoorsteen, wegportaal, reclamezuil e.d. (artikel 3 lid 1, aanhef, en onderdeel e sub 2 Bblb) (ABRS 22-3-2006, 200507811/1). Het gaat hier om de vraag of het bouwwerk waarop de antenne-installatie gebouwd wordt, gezien moet worden als een antennedragers (volgens artikel 1 lid 1 van het besluit: "(...) *antennemast of andere constructie bedoeld voor de bevestiging van de antenne.*")

De Afdeling oordeelde in tegenstelling tot de voorzieningenrechter, dat de mogelijkheid in het besluit om een antenne-installatie op of aan een lichtmast te bouwen, reeds inhoudt dat deze bouwwerken niet als antennedragers moet worden aangemerkt. Een andere opvatting zou ertoe leiden dat slechts aan het artikellid kan worden voldaan indien de antenne op een zodanige hoogte aan de lichtmast wordt bevestigd dat de antenne niet hoger reikt dan 5 meter, gemeten vanaf het aansluitende terrein. Deze uitleg is volgens de Afdeling niet te rijmen met het karakter van de in artikel 3 onderdeel e sub 2 genoemde bouwwerken en met het onder b vermelde kenmerk dat de antenne is geplaatst op een hoogte van minimaal 3 meter vanaf het bij het bouwwerk aansluitende terrein.

Tuinmeubilair

Bouwwerken die volgens het Bblb (artikel 3 lid 2) kunnen worden aangemerkt als tuinmeubilair moeten dienst doen als tuininrichting. In het geval van kruiswegstations, kruis, poortpilaren, glazen kapel en een kapeltoren was hier geen sprake van. Deze bouwwerken waren opgericht ten behoeve van de religieuze functie die aan het perceel gegeven was (ABRS 6-4-2005, 200406278/1).

Bouwwerk van beperkte omvang

In haar uitspraak van 15 april 1995 (BR 1995, p. 932) komt de Afdeling tot het oordeel dat het begrip "bouwwerk van beperkte omvang" niet alleen betrekking heeft op de maatvoering van het bouwwerk op zichzelf, maar tevens dient te worden gerelateerd aan het effect dat het bouwwerk vanuit planologisch en feitelijk oogpunt bezien op de omgeving heeft.

3.3.2 Overig

Vergroting van het woongenot

Bij een aantal onderdelen is als voorwaarde opgenomen dat de bouwwerken moeten dienen ter vergroting van het woongenot.

In een uitspraak van de Rechtbank Rotterdam (28-12-2004, nr. 04/1409) constateert de rechter dat dit begrip niet gedefinieerd is in het Bblb. Volgens de rechtbank

brengt een redelijke uitleg van dit begrip met zich mee dat het woongenot niet uitsluitend betrekking heeft op de woning zelf, maar ook op het bij de woning behorende perceel en in zekere mate de directe leefomgeving. Het in de nabije omgeving hobbymatig berijden van een pony door de bewoners, de geringe omvang van het bouwwerk en de omvang van het perceel brengen de rechtbank tot het oordeel dat het bouwen van een stal voor een pony strekt tot het vergroten van het woongenot en daarom als bouwvergunningsvrij moet worden aangemerkt.

In een latere uitspraak van de ABRS 19-4-2005 (nr. 200504984/1) legt de afdeling dit begrip uit conform de Nota van Toelichting op het Bblb. Met dit begrip wordt bedoeld dat het gebruik direct gerelateerd moet zijn aan de woonfunctie. Dit betekent dat er geen gebruik mag worden gerealiseerd dat zich niet verhoudt met de gebruikelijke woonbestemming. Het begrip dient objectief te worden uitgelegd. Dat de bouwwerken het uitzicht kunnen belemmeren is op geen enkele wijze relevant voor de beoordeling of ze bouwvergunningsvrij zijn.

Oorspronkelijke achtergevel

Het Bblb geeft naast de zogenaamde 'geletterde onderdelen' een aantal kenmerken waar de bouwwerken cumulatief aan moeten voldoen. In het geval van aan- of uitbouw, geeft het besluit onder a) aan dat de aan- of uitbouw gebouwd moet worden aan de oorspronkelijke achtergevel.

Dit begrip heeft tot een aantal uitspraken geleid (o.a. ABRS 16-3-2005, Gst. 2005-7229, 77), waarbij de Afdeling aangeeft, wat moet worden verstaan onder 'oorspronkelijk'. Volgens de Nota van Toelichting bij het Bblb moet bij de beoordeling van de feitelijke situatie uitgegaan worden van de situatie zoals die oorspronkelijk (ten tijde van de oplevering van het hoofdgebouw) was. Dat zal veelal bepaald kunnen worden aan de hand van de bouwvergunning die toentertijd voor de bouw van het gebouw is afgegeven.

In casu maakte het deel van het hoofdgebouw waar de aanbouw aan werd gebouwd, geen deel uit van het hoofdgebouw waar destijds bouwvergunning voor verleend was en derhalve is de aanbouw niet aan te merken als bouwvergunningsvrij.

De voorwaarden uit het Bblb zijn cumulatief bedoeld, en dit heeft als consequentie dat als aan een kenmerk niet is voldaan, het bouwen van het bouwwerk niet bouwvergunningsvrij is. Het uitgangspunt, de verleende bouwvergunning, om te bepalen wat de oorspronkelijke achtergevel is, gaat alleen op als de bouw geheel correspondeert met de verleende bouwvergunning. Indien tijdens het bouwproces van de bouwvergunning is afgeweken en die situatie duurzaam van karakter geworden is, in die zin dat daartegen niet handhavend meer kan en zal worden opgetreden, is de feitelijk opgeleverde woning uitgangspunt om de oorspronkelijke achtergevel te bepalen.

In verband hiermee is de uitspraak van de rechtbank Breda (Rb 28-4-2005, nr. 05/523) interessant. Deze uitspraak gaat over het tijdens het bouwproces afwijken van de bouwvergunning door bepaalde onderdelen groter uit te voeren dan vergund. De

aanvrager zag die als bouwvergunningsvrije bouwwerken maar de rechter oordeelde anders. Hetgeen in de Bblb als bouwvergunningvrij is aangemerkt is uitzondering op de regel dat voor het bouwen een bouwvergunning nodig is. Het ligt in de situatie van de bouw van een gehele nieuwe woning in de rede om het gehele bouwplan in de aanvraag op te nemen en er kan niet worden geaccepteerd dat tijdens de bouw uitbreidingen worden gerealiseerd in afwijking van de verleende bouwvergunning.

Bestaand gebouw

In het Bblb artikel 2 aanhef onder d wordt het begrip 'bestaand gebouw' gebruikt. In de uitspraak van ABRS 8-6-2005 (200408735/1) geeft de Afdeling een uitleg aan dit begrip. Noch de tekst van het Bblb, noch de toelichting erop geven aanknopingspunten voor het standpunt dat onder een bestaand gebouw uitsluitend een gebouw zou kunnen worden begrepen dat met een bouwvergunning en overeenkomstig die bouwvergunning gebouwd is.

Erf

In het Bblb is de volgende definitie van erf gegeven: "al dan niet bebouwde perceel, of een gedeelte daarvan, dat direct is gelegen bij een gebouw en dat in feitelijk opzicht is ingericht ten dienste van het gebruik van dat gebouw, en, voorzover een bestemmingsplan van toepassing is, de bestemming deze inrichting niet verbiedt." Deze definitie is gebaseerd op de uitspraak van de Afdeling van 15 september 1997 (AB 1998, 8 en BR 1998, p. 137). In de uitspraak van ABRS 19-4-2006 (nummer 200506690/1) was de vraag aan de orde of een betreffende carport op een erf bij een woning gebouwd was. De Afdeling oordeelde dat de gronden waarop de carport gebouwd was, feitelijk wel ingericht zijn ten dienste van de woning, maar in ruimtelijk opzicht niet direct bij de woning gelegen zijn. De afstand tussen de carport en de woning bedroeg 150 meter en de gronden hadden ter plaatse de bestemming 'onverharde weg' en 'plantsoen, groenstrook en wegberm'. In casu kon volgens de Afdeling niet gesproken worden van 'erf' in de zin van artikel 1 lid 1 van het Bblb.

Achtererf

Het begrip achtererf is in artikel 1 van het Bblb gedefinieerd als 'gedeelte van het erf dat aan de achterzijde van het gebouw is gelegen'. Uit de uitspraak van ABRS 15-2-2006 nr. 2005003394/1) blijkt dat de ligging van de voorgevelrooilijn hier geen invloed op heeft. In deze casus was sprake van een bijzondere situering van de achtertuinten (de achtertuinten lagen om en om met de voortuinten van de huizen in het blok), zodat er een situatie ontstond waarbij het achtererf voor de voorgevelrooilijn kwam te liggen. Nu de definitie in het Bblb niets zegt over de situering van het achtererf ten opzichte van de voorgevelrooilijn, is de berging gebouwd op het achtererf van het gebouw en daarom bouwvergunningsvrij.

Voorerf

Volgens artikel 1 lid 1 Bblb wordt onder 'voorerf' verstaan het gedeelte van het erf dat aan de voorkant van het gebouw is gelegen. Door de manier van bouwen van de woning kan hierover onduidelijkheid ontstaan. In de uitspraak van de Afdeling van 28-7-2004 (200307308/1) gaat het om een woning met een vooruitspringend gedeelte en een teruggelegen gedeelte, waarbij het vooruitspringende gedeelte bijna de helft van de voorkant van de woning beslaat. Beide delen kunnen in hun totaliteit als de voorkant van de woning worden aangemerkt. Gelet op de definitie in het Bblb moet worden geoordeeld dat hieraan grenzend het voorerf is gelegen. Bij het meten van de afstand tot het voorerf moet dan uitgegaan worden van het voorerf zoals dat grenst aan het deel waaraan de overkapping gebouwd is.

Voor- en achterkantbenadering

In onderhavige uitspraak was de voor- en achterkantbenadering voor dakkapellen aan de orde. Het ging hierbij om een koetshuis dat voor een groot gedeelte achter het hoofdgebouw (woning) gesitueerd was. Bij het bepalen van het achtervlak, wordt uitgegaan van de definitie van voorgevel uit het bestemmingsplan (i.c. de naar de weg gekeerde gevel van een gebouw. Parallel aan de voorgevel van de woning, ligt de voorgevel van het koetshuis en derhalve was de dakkapel gebouwd op het voordakvlak van het bijgebouw. De dakkapel kon daarom niet worden aangemerkt als bouwvergunningvrij (ABRS 18-5-2005, 200407953/1).

Wijze van meten

▪ *oppervlakte:*

Op grond van artikel 1, lid 2, sub a van het Bblb dienen maten buitenwerks gemeten te worden. Dit betekent dat gerekend moet worden van de ene buitenste rand van het werk tot de andere. Hoewel dit een duidelijk uitgangspunt lijkt, kan er toch wat discussie over ontstaan. Dat blijkt uit een recente uitspraak van de Afdeling (21 juni 2006, BR 2006/840). Sommige bouwplantoetsers bij gemeenten schijnen er standaard van uit te gaan dat de overstekken van de dakconstructie van een bouwwerk zonder meer bij de berekening van de oppervlakte moeten worden meegenomen. Uit voornoemde uitspraak blijkt dat dat naar het oordeel van de Afdeling niet de bedoeling is, omdat uitstekende onderdelen van ondergeschikte aard bij de bepaling van de oppervlakte van het bouwwerk buiten beschouwing moeten blijven. Daaronder kunnen blijkens de uitspraak kennelijk ook dakoverstekken verstaan worden. Hebben de dakoverstekken echter een dusdanige omvang dat zij niet als ondergeschikt aangemerkt kunnen worden, dan moeten zij wel bij de berekening van de oppervlakte betrokken worden. Wat in het concrete geval als ondergeschikt aangemerkt moet worden, is per geval verschillend.

▪ *hoogte:*

De casus uit de uitspraak van de Afdeling van 13-9-2006 (200509801/1) betref de wijze van meten bij een hoogteverschil tussen de tuin en het aansluitend trottoir.

Appellant wilde ter plaatse een erfafscheiding realiseren. Onder verwijzing naar AR 7 juli 1995 (BR 1995,857) overwoog de Afdeling dat, nu het niveau van de grond aan weerszijden van een erfafscheiding niet gelijk is, de hoogte van de erfafscheiding gemeten dient te worden aan de zijde waar het niveau van de grond het hoogst is. Hierbij dienen plaatselijke, niet bij het verdere verloop van de grond passende, op-hogingen of verdiepingen aan de voet van de erfafscheiding echter buiten beschouwing gelaten te worden.

▪ *aansluitend terrein:*

In ABRS 13-9-2006 (200510417/1) bestond onduidelijkheid over de vraag wat het aansluitende terrein was, zoals bedoeld in het Bblb. De NvT bij het Bblb vermeldt dat hiermee wordt bedoeld: "het terrein dat op grond van het bestemmingsplan voor bebouwing in aanmerking komt." Uit de NvT volgt verder dat het terrein dat binnen de bebouwingsgrens voor gebouwen ligt, zoals dat aangegeven is op de plankaart, aangemerkt dient te worden als aansluitend terrein. Een redelijke uitleg brengt met zich dat voor de vaststelling van het peil dient te worden uitgegaan van de hoogte van het feitelijk aan het tuinhuis aansluitend terrein en niet vanaf het op ongeveer 13 meter afstand daarvan aanwezige woonhuis.

Weg

In de uitspraak van de Afdeling d.d. 11-1-2006 (200502605/1) gaat het om het begrip 'weg' in het Bblb. Volgens artikel 1 van dit besluit wordt onder wegen verstaan een weg als bedoeld in in artikel 1, eerste lid onder b van de Wegenverkeerswet 1994. Deze wet verstaat onder wegen: alle voor het openbaar verkeer openstaande wegen of paden. In casu ging het om een doodlopend pad dat niet in eigendom was van de gemeente. De Afdeling oordeelde dat dit pad feitelijk voor openbaar verkeer openstaat en dat niet is gebleken dat op kenbare wijze het recht is voorbehouden of de feitelijke mogelijkheid is geschapen om weggebruikers de toegang tot het pad te ontzeggen. De eigendomssituatie en het feit dat het pad voornamelijk door de eigenaren ervan zal worden gebruikt, doet hier niet aan af.

Bouwen bij recreatiewoningen, tijdelijke woningen/woongebouwen of woonwagens

In de uitspraak van 12 juli 2004 van de rechtbank Zwolle (LJN: AQ1947) was de vraag aan de orde of het Bblb van toepassing is als de woning bestemd is als recreatiewoning. Samen met de tijdelijke woningen/woongebouwen en woonwagens wordt deze categorie bouwwerken specifiek uitgezonderd in het laatste kenmerk van artikel 2 geletterd onderdeel a, b en d van het Besluit. Dat geldt echter niet ten aanzien van artikel 2 geletterd onderdeel c en e (het veranderen van kozijnen en het plaatsen van erfafscheidingen). Deze bouwactiviteiten mogen derhalve ook bij recreatiewoningen, tijdelijke woningen/woongebouwen en woonwagens bouwvergunningsvrij worden verricht. Verder was in deze uitspraak van belang dat het bij de toepassing van het Bblb gaat om de bestemming die ingevolge het bestemmingsplan aan

de bebouwing is toegekend en niet om het feitelijke gebruik dat van de woning gemaakt wordt.

Verandering van niet-ingrijpende aard

Algemeen

Ook al is voldaan aan alle kenmerken die het Bblb in artikel 3, lid 1, aanhef onder k, dan betekent dit nog niet dat het om een verandering van niet-ingrijpende aard gaat. Volgens vaste jurisprudentie (o.a. ABRS 19-6-2002, BR 2002/970 en ABRS 15-12-1994, BR 1995/218) dient de term 'verandering van niet-ingrijpende aard' niet alleen in bouwkundige maar ook in stedenbouwkundige zin te worden opgevat. Daarbij speelt niet alleen het planologische maar ook het feitelijke effect dat de beoogde verandering op de omgeving heeft een rol. Een verandering kan ogenschijnlijk nog zo klein zijn, bijvoorbeeld een doorgang tussen twee panden, het effect daarvan kan van grote stedenbouwkundige betekenis zijn omdat van twee winkels één grote winkel gemaakt wordt.

In een casus, waarbij het ging om een verandering van materialisering van een woning oordeelde de Afdeling dat slechts als kan worden vastgesteld dat het uiterlijk aanzien van een bouwwerk een substantiële en ingrijpende inbreuk op de omgeving tot gevolg heeft, er geen sprake is van een verandering van niet-ingrijpende aard. In zo'n geval hoeft een woning hoeft niet als monument aangewezen te zijn, om in redelijkheid tot het standpunt te kunnen komen dat de gewijzigde materialisering het straatbeeld aantast en een ingrijpende verandering op de omgeving tot gevolg heeft. Hierbij speelt het architectonische karakter van de wijk een rol, alsmede de inhoud van welstandadviezen (o.a. ABRS 24-5-1995, BRO 1995/855, ABRS 19-6-2002, BR 2002/970 en Rechtbank 's- Hertogenbosch, 19-8-2004 nr. LJN AQ7518). In haar uitspraak van 24 mei 1995 overwoog de Afdeling overigens dat het enkele feit dat een bouwwerk niet voldoet aan redelijke eisen van welstand niet met zich brengt dat geen sprake is van een verandering van niet-ingrijpende aard.

Indien de veranderingen het uiterlijke aanzien van het pand en indeling zodanig wijzigen dat zij een samenhangend geheel vormen en zij in hun totaliteit bezien van wezenlijke betekenis zijn voor het gebruik van een pand, zijn zij in hun totaliteit niet als niet-ingrijpend aan te merken, ondanks dat een aantal voorzieningen op zichzelf beschouwd niet bouwvergunningplichtig zijn (ABRS 5-4-2006, 200508642/1). Bij de bepaling of een activiteit een 'verandering van niet-ingrijpende aard' is, dient allereerst bepaald te worden of de te beoordelen verandering kan worden aangemerkt als een 'bouwactiviteit'. Anders kan de activiteit immers niet onder de werkingssfeer van artikel 1, lid 1, onderdeel a van de Woningwet gebracht worden (o.a. ABRS, 11 maart 1999, BR 1999/789). Voorts moet het gaan om het *veranderen* van een reeds bestaand bouwwerk. Het toevoegen van een op zichzelf staand bouwwerk valt hier niet onder (ABRS 10 juli 2000, JG 01.0017). Verder dient aan de in art. 3, sub k van het Bblb genoemde kenmerken te worden voldaan. Hieronder wordt –

voor zover relevant - puntsgewijs op de jurisprudentie omtrent deze kenmerken ingegaan:

1° kenmerk:

Verandering heeft geen betrekking op de draagconstructie van dat bouwwerk

De werkzaamheden dienen als een bouwkundig samenhangend geheel beschouwd te worden en niet elk afzonderlijk. Werkzaamheden die bij een woning de sporen van een dak vervangen door nieuwe hebben betrekking op de draagconstructie van het dak omdat de sporen daar onderdeel van uitmaken (ABRS 5-7-2006, 200507313/1).

In een andere uitspraak vernietigt de Afdeling een uitspraak van de rechtbank omdat deze tot het onjuiste oordeel was gekomen dat het verhogen van de wanden van een dakopbouw om een zelfdragend liftframe te kunnen plaatsen, betrekking heeft op de draagconstructie van dat gebouw (ABRS 8-3-2006, 20050505431/1). In de zaak van ABRS 24 mei 1995 (BR 1995/855) werd de verticale puistruktuur van een woning doorbroken. De Afdeling oordeelde dat, hoewel ten behoeve van de uitgevoerde verandering een constructieve voorziening is aangebracht, de draagconstructie van de woning zelf niet is gewijzigd en dat derhalve wordt voldaan aan het eerste kenmerk.

2° kenmerk:

De bebouwde oppervlakte niet wordt uitgebreid

Over dit kenmerk is geen specifieke jurisprudentie bekend.

3° kenmerk:

Het bestaande niet-wederrechtelijke gebruik wordt gehandhaafd

Bij het toetsen van de veranderingen aan het bestaande niet-wederrechtelijke gebruik hanteert de rechter soms een enge en soms een ruime interpretatie. In de ruime interpretatie gaat het niet alleen om het feitelijke niet-wederrechtelijke gebruik maar ook om het gebruik dat volgens het bestemmingsplanregime rechtens mogelijk is. Een voorbeeld van deze interpretatie is de uitspraak van de Afdeling van 28-4-2004 (nr. 200305301/1), waarbij de rechter als uitgangspunt de verleende bouwvergunning neemt, die niet beperkt was tot het gebruik van een specifieke tak van detailhandel en dus ook de door de betreffende supermarkt voorgenomen activiteiten (detailhandel) toeliet. Door de bouwvergunning als uitgangspunt te kiezen, valt ook het niet bestaande, maar wel vergunde gebruik, onder het begrip 'bestaande niet-wederrechtelijke gebruik'.

In de uitspraak van 8-12-2004 (nr. 200401162/1) kiest de Afdeling voor de enge interpretatie en neemt zij het feitelijke gebruik als uitgangspunt. Dit was het gebruik als rijwielhandel dat veranderde in het gebruik ten behoeve van een magazijn voor een supermarkt. Dat het bestemmingsplan op de locatie het gebruik als supermarkt niet verbood, deed de Afdeling af als niet ter zake doende. Volgens de literatuur is de enge interpretatie de juiste interpretatie omdat de wetgever het woord 'be-

staande' expliciet in de wettekst heeft opgenomen. Zou de wetgever alle rechtens toegestane gebruiksvormen onder dit artikel hebben willen laten vallen, dan had het woord 'bestaande' er niet in opgenomen hoeven te worden. In deze lijn ligt ook de opvatting van de Afdeling dat het indien het voorgenomen gebruik geen voortzetting is van het bestaande niet-wederrechtelijke gebruik, het er niet toe doet of het bestemmingsplan een vrijstelling bevat, die dit gebruik wel mogelijk maakt. Indien met de woonbestemming strijdige activiteiten plaatsvinden, te weten verkoop van groenten en fruit van een substantiële en commerciële omvang, dienen deze activiteiten als wederrechtelijk te worden aangemerkt. Veranderingen ten behoeve van dit wederrechtelijke gebruik zijn bouwvergunningplichtig. Hierbij speelt het geen rol dat er in het bestemmingsplan een vrijstellingsregeling is opgenomen voor het met de woonbestemming strijdige gebruik. (ABRS 7-12-2005, 200502930/1). Een verbouwing van een stal waarbij voorzieningen als een badkamer, toilet en diverse scheidingswanden worden aangebracht, kunnen deze stal geschikt maken voor bewoning. Het voorgenomen gebruik kan niet worden geschaard onder het normale gebruik van een stal/berging maar valt veel meer onder of ligt in het verlengde van de woonfunctie. Nu het bestemmingsplan op de gronden slechts één woning toestaat, die al bestaat, zijn de veranderingen niet van niet-ingrijpende aard (ABRS 15-2-2006, nr. 200503360/1).

Door de verbouw van een schuur tot een geheel gesloten gebouw, in samenhang met de nieuwe geboden mogelijkheid tot gebruik brengt, met zich mee dat hier geen sprake is van een verandering van niet-ingrijpende aard (ABRS 17-8-2005, 200407537/1).

Een ander probleem dat zich voor kan doen is, dat het bestuur twijfels heeft of het bouwwerk wel feitelijk gebruikt zal gaan worden voor het toegestane bestaande gebruik. Indien deze twijfels onderbouwd kunnen worden, is er geen sprake van handhaving van het bestaande niet-wederrechtelijke gebruik. In de uitspraak van de ABRS van 24-12-2003, 200302370/1 had de vergunninghouder in strijd met de verleende bouwvergunning twee niet-lichtdoorlatende sandwichpanelen aangebracht tussen het bedrijfsgebouw en de kas. Het perceel had volgens het bestemmingsplan de bestemming 'agrarisch bedrijf'. Het college had om een aantal redenen ernstige twijfel of het bouwwerk wel daadwerkelijk gebruikt zou gaan worden voor de voorgenomen teelt van potplanten. Er ontbrak een teeltplan, er was nog geen aanvang gemaakt met de potplantenteelt en uit een advies van een agrarische adviescommissie bleek dat de voorgenomen teelt op die schaal weinig toekomstperspectief zou bieden. Om deze redenen was het aanbrengen van de twee panelen niet gericht op de uitoefening van een agrarisch bedrijf en dus geen verandering van niet-ingrijpende aard te noemen.

3.4 Relatie met privaatrecht

Burenrecht

Voor het burenrecht is de uitspraak van de Hoge Raad van 21 oktober 2005 belangrijk (LJN AT8823). Deze uitspraak ging over een burengeschil over hinder van een met een rechtmatig verleende bouwvergunning geplaatste uitbouw achter een woonhuis door onthouding van licht en uitzicht. De Hoge Raad oordeelde dat een bouwvergunning die formele rechtskracht heeft gekregen en dus geacht moet worden in overeenstemming met het bestemmingsplan te zijn verleend, de houder die heeft gebouwd in overeenstemming met de bouwvergunning, niet in zoverre vrijwaart voor aansprakelijkheid wegens het veroorzaken van onrechtmatige hinder.

In casu had het Hof geoordeeld dat de uitbouw, die in overeenstemming met een rechtsgeldige bouwvergunning gebouwd was, een aanzienlijke stoornis in het genot van het eigendom van de buren veroorzaakte, die door de aard, duur en ernst als onrechtmatig beschouwd moet worden.

Deze jurisprudentie is, gezien de overwegingen van de Hoge Raad, ook van toepassing op de bouwvergunningsvrije bouwwerken. Dit betekent, dat een in overeenstemming met het Bblb gebouwd bouwwerk, de eigenaar van het erf niet vrijwaart voor aansprakelijkheid wegens het veroorzaken van onrechtmatige hinder. In de jurisprudentie zijn verder geen uitspraken hierover aangetroffen.

Beperking wettelijke mogelijkheden bouwvergunningsvrij bouwen door overeenkomst

In een recente uitspraak (ABRS 27 september 2006, 200600109/1, LJN: AY8937) kwam de verhouding tussen het Bblb en het privaatrecht nadrukkelijk aan de orde. Appellant wenste de bestaande mogelijkheid om een bouwvergunningsvrije aanbouw te realiseren aan de achterzijde van zijn woning, uit te ruilen tegen de in het bouwplan voorziene oprichting van een aanbouw op een plaats waar dat niet bouwvergunningsvrij mogelijk is. Appellant wilde dit privaatrechtelijk vastleggen in een overeenkomst met de gemeente. Dat zou dus betekenen dat hij geen bouwvergunningsvrije aanbouw aan de achterzijde van zijn woning meer zou mogen realiseren, hoewel dit op basis van het Bblb wel toegestaan is.

De Afdeling overwoog dat het beperken van de wettelijke mogelijkheden van bouwvergunningsvrij bouwen in strijd is met het Bblb. Hierbij verwijst zij naar de Nota van Toelichting bij het Bblb, waar is vermeld: "Met onderhavig besluit is er een limitatieve en uitputtende opsomming van bouwvergunningsvrije en licht-bouwvergunning-plichtige bouwwerken gegeven. Gemeenten hebben niet de bevoegdheid om van het besluit af te wijken, noch in de voor de bouwer positieve, noch in de voor de bouwer negatieve zin. Derhalve mogen zij niet meer of minder als bouwvergunningsvrij of licht-bouwvergunningsplichtig aanmerken dan in het besluit is bepaald." Derhalve was het college niet gehouden een dergelijke overeenkomst aan te gaan.

3.5 Conclusie

Uit de jurisprudentieanalyse komt naar voren dat er enkele begrippen zijn die in de praktijk nog steeds verwarring opleveren. Een evident voorbeeld daarvan is de verandering van niet-ingrijpende aard. Hoewel dit begrip reeds in de voorgaande regeling opgenomen was, leidt het nog immer tot een stroom aan jurisprudentie. Nog steeds is, ook aan de hand van jurisprudentie, in een concreet geval niet altijd met zekerheid te zeggen of er sprake is van een verandering van niet-ingrijpende aard.

Een ander onderdeel van de regeling dat - mede door de uitleg van de Afdeling - niet altijd goed toepasbaar is, betreft het bouwen van erf- en perceelafscheidings. Eén van de voorwaarden waaronder dit is toegestaan, is dat de grond waarop de afscheiding is geplaatst, kan worden aangemerkt als hetzelfde perceel als dat waarop de bijbehorende woning staat. Teneinde aan deze voorwaarde te voldoen, moet er volgens de Afdeling een functionele relatie bestaan tussen het gebouw en de erfafscheiding. Dit is in de praktijk echter niet altijd even makkelijk te beoordelen.

Andere begrippen, zoals 'erf', 'oorspronkelijke gevel' en 'vergroting van het woon-geot' zijn daarentegen in de jurisprudentie verduidelijkt. In bijzondere gevallen zal er misschien nog wel wat verwarring ontstaan (met name het 'erf'-begrip kan tot zoektochten leiden), maar in het algemeen heeft zich in de jurisprudentie een heldere lijn ontwikkeld.

Het begrip 'bestaande woning' kan in de praktijk tot handhavingsproblemen leiden, omdat er niet aangegeven is dat het moet gaan om een *legale* bestaande woning. Handhaving zal feitelijk moeilijk worden als er een bouwvergunningvrije aanbouw gebouwd wordt aan een illegaal gebouwde woning. Het verschil met het begrip 'oorspronkelijke achtergevel' is opvallend omdat volgens de jurisprudentie dit altijd een legale achtergevel is. Als de wetgever dit verschil en de gevolgen van de interpretatie onwenselijk vindt, zou het Bblb voor wat betreft het begrip 'bestaand' aangevuld moeten worden in die zin, dat het moet gaan om legale bestaande gebouwen.

Voor de bescherming van het burenbelang is de uitspraak van de Hoge Raad van 21 oktober 2005 (LJN AT8823, zie paragraaf 3.4) van groot belang voor de praktijk. Hoewel de uitspraak tot rechtsonzekerheid leidt (immers, ook indien men een bouwvergunning heeft of iets bouwvergunningsvrij mag bouwen, kan het toch onrechtmatig en dus niet toegestaan zijn), wordt hierdoor het burenbelang beter beschermd. Door deze uitspraak is het mogelijk om in specifieke gevallen de concrete situatie te beoordelen op de vraag of iets onevenredig bezwarend is voor de burens. Hierdoor kunnen excessen tegengegaan worden.

4. ANALYSE VIGERENDE BESTEMMINGSPLANNEN

4.1 Inleiding

Onderdeel van de evaluatie is een analyse van verschillende vigerende bestemmingsplannen. In dit gedeelte wordt bekeken in hoeverre bouwvergunningsvrij bouwen een inbreuk levert op de bouw mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt en in hoeverre de vigerende bestemmingsplannen die voor en na 1 januari 2003 in werking zijn getreden, op de regeling zijn afgestemd. Doel van dit onderzoek is te achterhalen of het bouwvergunningsvrij bouwen strijd oplevert met bestaande bestemmingsplannen.

Hiertoe is bureauonderzoek gedaan aan de hand van een aantal vigerende bestemmingsplannen met een woonbestemming. De keuze voor de verschillende bestemmingsplannen is volstrekt willekeurig. Wel is een goede dwarsdoorsnede gemaakt van diverse gemeenten, adviesbureau's en gebieden. Er is gebruik gemaakt van bestemmingsplannen binnen de periode van 1981 tot 2006. De focus ligt met name op de meer recentere bestemmingsplannen, omdat daarbij onderzocht kan worden in hoeverre er afstemming heeft plaatsgevonden met de nationale regelgeving. Voor de bestemmingsplannen van vòòr 1 januari 2003 is uitsluitend onderzocht in hoeverre de nieuwe regelgeving omtrent bouwvergunningsvrij bouwen een inbreuk oplevert op het bestemmingsplan.

Er is niet gekozen voor een uitgebreide analyse waarbij de bepalingen van het bestemmingsplan en het Bblb 1 op 1 vergeleken zijn, maar voor een beknopte toets van de belangrijkste aspecten. Met name is gekeken naar de begrippen en de erfbebouwingsregeling. In een aantal bestemmingsplannen is een bijzondere regeling opgenomen voor cultuurhistorisch waardevolle panden, zoals monumenten, beeldbepalende panden en panden binnen een beschermd stads- of dorpsgezicht. Hier is extra aandacht aan besteed.

4.2 Begrippen

Aan-, uit- en bijgebouwen

Hoewel noch in de Woningwet, noch in het Bblb een definitie is gegeven omtrent aan-, uit- en bijgebouwen, wordt in de Nota van Toelichting (hierna te noemen: NvT) op het Bblb wel een duidelijke omschrijving gegeven:

Aan- en uitbouwen zijn bouwwerken die in een directe verbinding staan met het (hoofd)gebouw waaraan zij worden gebouwd. Een aanbouw is een toevoeging van een afzonderlijke ruimte, terwijl een uitbouw een vergroting van een bestaande ruimte is.

Bijgebouwen zijn op zichzelf staande gebouwen, zoals een schuur, een garage of een ander bijgebouw bij een (hoofd)gebouw.

In vrijwel alle onderzochte bestemmingsplannen worden aan-, uit- en bijgebouwen gedefinieerd. Hoewel de ondergeschiktheid ten opzichte van het hoofdgebouw nagenoeg altijd terugkomt, is er toch veel variatie binnen de begripsomschrijvingen. Zo wordt in ongeveer de helft van de plannen een functioneel onderscheid gemaakt tussen een aan- of uitbouw (voor woondoeleinden) en een bijgebouw (niet voor woondoeleinden, maar meer voor garage, berging, etc).

Vaak is ook het onderscheid tussen aan- en uitbouw en bijgebouw onduidelijk; bijgebouwen worden in bijna de helft van de plannen gedefinieerd als zowel aangebouwd als vrijstaand. Hierdoor ontstaat onduidelijkheid over het verschil tussen een aanbouw of een aangebouwd bijgebouw. In veel gevallen worden voor aan- en uitbouwen de voornoemde begripsomschrijvingen uit de Nota van Toelichting op het Bblb overgenomen.

Erf

In het Bblb wordt 'erf' als volgt gedefinieerd: *“al dan niet bebouwde perceel, of een gedeelte daarvan, dat direct is gelegen bij een gebouw en dat in feitelijk opzicht is ingericht ten dienste van het gebruik van dat gebouw, en, voor zover een bestemmingsplan van toepassing is, de bestemming deze inrichting niet verbiedt”*.

Voor deze definitie is aansluiting gezocht bij de uitspraak van de Afdeling Bestuursrecht-spraak van de Raad van State van 15 september 1997 (AB 1998, nr. 8 en BR 1998, 137).

Uit de inventarisatie van de bestemmingsplannen blijkt, dat er grote verschillen bestaan tussen de wijze waarop men met het erf omgaat. Vaak strookt dit niet met het Bblb, of levert het in ieder geval interpretatiegeschillen op. Meestal wordt in bestemmingsplannen niet gesproken over 'erf', maar wordt de bijgebouwenregeling opgehangen aan het bouwperceel, het bouwvlak, de voorgevelrooilijn of anderszins. Dit is dus sterk afhankelijk van de toegepaste tekensystematiek.

Ook komt het voor dat er een specifieke definitie van 'erf' opgenomen wordt, die afwijkt van de 'erf'-definitie uit het Bblb:⁵

“Al dan niet omheind stuk grond dat in ruimtelijk opzicht direct behoort bij, in functioneel opzicht ten dienste staat van, en in feitelijk opzicht direct aansluit aan een gebouw en dat, blijkens de kadastrale gegevens behoort tot het perceel waarop dat gebouw is geplaatst”.

Een ander punt dat tot discussie kan leiden, is met name gericht op de koppeling die het 'erf'-begrip uit het Bblb legt met het bestemmingsplan. Immers, er wordt bepaald: *“(...) en, voor zover een bestemmingsplan van toepassing is, de bestemming deze inrichting niet verbiedt”*. Bij de bedoelde inrichting gaat het om een inrichting ten dienste van een woning. Indien een stuk grond, gelegen bij een woning, de bestemming 'Verkeersdoeleinden' heeft, zal er weinig discussie zijn. Anders wordt het, wanneer er een groen- of een tuinbestemming op de gronden ligt. Er moet dan heel

⁵ Ook bij bestemmingsplannen van na 2002.

goed gekeken worden naar de doeleindenbeschrijving. Verder is het gevaar van oneigenlijk gebruik van bestemmingen aanwezig; door het toebedelen van specifieke bestemmingen kan immers voorkomen worden dat er op de gronden bouwvergunningsvrij gebouwd kan worden. Op die manier wordt de bedoeling van het Bblb doorkruist. Overigens is dit niet geconstateerd bij deze analyse.

Voorgevel(rooilijn)

Voorerf:

“Gedeelte van het erf dat aan de voorkant van het gebouw is gelegen.”

Voorgevelrooilijn:

“Voorgevelrooilijn als bedoeld in het bestemmingsplan dan wel de gemeentelijke bouwverordening”.

Ook de begrippen ‘voorgevel’, ‘voorgevelrooilijn’ en ‘voor erf’ leveren wel eens onduidelijkheden op. Hoewel het Bblb bij haar definitie van ‘voorgevelrooilijn’ verwijst naar het bestemmingsplan of de bouwverordening, is in veel bestemmingsplannen géén begripsomschrijving van ‘voorgevelrooilijn’ gegeven. Indien de voorgevelrooilijn ook niet op de plankaart aangegeven is, moet naar de gemeentelijke bouwverordening gekeken worden. Bij bestaande bouw wordt de voorgevelrooilijn in de Modelbouwverordening 1992⁶ als volgt gedefinieerd:

“De voorgevelrooilijn is langs een wegzijde met een regelmatige of nagenoeg regelmatige ligging van de voorgevels van de bestaande bebouwing de evenwijdig aan de as van de weg gelegen lijn, welke, zoveel mogelijk aansluitend aan de ligging van de voorgevels van de bestaande bebouwing, een zoveel mogelijk regelmatig beloop van de rooilijn overeenkomstig de richting van de weg geeft.”

Indien dit geen uitsluitel geeft, is ingevolge de NvT de feitelijke situatie doorslaggevend, waarbij gelet op jurisprudentie, adressering huisnummering en perceelssluiting als criteria kunnen worden gebruikt.

Een verwarrend punt kan zijn, dat er blijkens de NvT voor de toepassing van het Bblb maar één voorgevel kan zijn, terwijl een aantal onderzochte bestemmingsplannen ook meerdere voorgevels bij één gebouw mogelijk maken.

⁶ VNG Uitgeverij Supplement 69 SR – februari 2005.

4.3 Erfbebouwingsregeling

In de meeste bestemmingsplannen wordt uitgegaan van grondgebonden woningen. Opvallend was, dat bij gestapelde woningbouw aanzienlijk minder of zelfs helemaal geen erfbebouwing toegestaan werd.

4.3.1 Aan-, uit- en bijgebouwen

Maatvoering

De meeste bestemmingsplannen gaan uit van een maximale goot- en bouwhoogte voor bijgebouwen van respectievelijk 3 en 5 meter. Soms wordt uitgegaan van een iets hogere of lagere hoogte, maar dit leidt zelden tot een grote afwijking van de maten uit het Bblb. Wel is het zo, dat vrijwel alle onderzochte bestemmingsplannen een kap tot ongeveer 4 tot 6 meter toestaan. In één geval werd zelfs een hoogte van 8 meter toegestaan. Ook voor aan- en uitbouwen geldt meestal een hoogte van circa 3 meter. Vaak wordt deze wel gerelateerd aan de 1^e verdiepingsvloer van het hoofdgebouw.

De maximaal toegestane oppervlakte varieert vaak van ongeveer 45 m² tot 70 m², met doorgaans een koppeling aan een maximaal te bebouwen percentage van het bouwperceel, het bouwvlak, het erf, etc., al dan niet inclusief het hoofdgebouw. De algemene maat uit het Bblb van 50% bebouwd achtererf wordt vaak overgenomen. Of dit daadwerkelijk één op één dezelfde regeling is als in het Bblb, is uiteraard afhankelijk van de vraag wat in het bestemmingsplan als 'achtererf' aangemerkt wordt. Daarom varieert het bebouwingspercentage van 40% tot 60%. Ook wordt het bebouwingspercentage wel afhankelijk gemaakt van het woningtype.

Soms wordt er een uitzondering gemaakt voor grotere percelen. Dit kan met een categorisering gebeuren of met een glijdende schaal.

Voorbeeld categorisering:

Aan-, uit- en bijgebouwen zijn toegestaan tot ten hoogste 40% van het bouwvlak tot een maximum van:

- 45 m²;
- 60 m² in het geval het oppervlak van het bouwperceel groter is dan 750 m², maar niet groter dan 1.250 m²;
- 75 m² in het geval het oppervlak van het bouwperceel groter is dan 1.250 m².

Voorbeeld glijdende schaal:

De totale bebouwde oppervlakte van het achtererf mag maximaal 50% bedragen met een maximum van 40 m², met dien verstande dat voor achtererven groter dan 80 m² dit maximum mag worden verhoogd met 10% van het verschil in grootte, zulks met een absoluut maximum van 90 m².

Situering

De situering is vaak sterk afhankelijk van de toegepaste tekensystematiek; vaak wordt op hoekpercelen gebruik gemaakt van zijtuinstroken waar niet gebouwd mag worden. De exacte wijze waarop hiermee omgegaan wordt, betreft een stedenbouwkundige afweging. Zo kan ervoor gekozen worden om bij zeer smalle zijtuinen of reeds gerealiseerde bijgebouwen op een zijtuin bij een hoekperceel geen zijtuinstrook op te nemen.

Het voorgaande betreft uitsluitend hoekpercelen. Over het algemeen is er een minimale afstand tot de zijdelingse perceelsgrens van 2,5 of 3 meter opgenomen. Soms wordt ook een verplichting opgenomen om of de aangegeven afstand aan te houden, of in de zijdelingse perceelsgrens te bouwen. Voor een burger is het in dit geval moeilijk te begrijpen dat hij een bouwvergunningsvrij bouwwerk op 1 meter vanaf de zijdelingse perceelsgrens mag bouwen, terwijl dat ingevolge het bestemmingsplan niet toegestaan is. De afstemming met het Bblb is dan ook niet optimaal.

In verreweg de meeste gevallen is ook een minimale afstand tot het verlengde van de voorgevel opgenomen. Dit kan rechtstreeks op de plankaart vertaald zijn of in de voorschriften bepaald. Meestal wordt een afstand van 1 of 3 meter aangehouden. In één geval werd een afstand van 4,5 meter verplicht. Dit leidt tot een discrepantie met het Bblb.

4.3.2 Erfafscheidingen

Meestal wordt de regeling uit het Bblb één op één overgenomen in het bestemmingsplan, omdat gemeenten niet meer willen toestaan dan bouwvergunningsvrij mogelijk is. Soms wordt ook aan de voorzijde een maximale hoogte van 2 meter toegestaan, of wordt aan de achterzijde een maximale hoogte van 2,5 meter toegestaan. Eénmaal werd bepaald dat een erfafscheiding vanaf 3 meter achter het verlengde van de voorgevel pas 2 meter hoog mocht zijn. Dit strookt natuurlijk niet met het Bblb.

4.4 Beschermd stadsgezicht en monumenten

Vaak worden op de plankaart de gemeentelijke en rijksmonumenten indicatief aangegeven. Bij sommige van de onderzochte bestemmingsplannen is echter een specifieke regeling opgenomen voor waardevolle bouwwerken. Dit kunnen ook bouwwerken binnen een beschermd stads- of dorpsgezicht of beeldbepalende of anderszins cultuurhistorisch waardevolle panden betreffen.

In de onderzochte plannen wordt bepaald, dat de bestaande bebouwing gehandhaafd dient te blijven. Het bouwen van extra bouwwerken is uitsluitend na vrijstelling toegestaan. Voort is er een aanlegvergunningstelsel opgenomen om te voorkomen dat de bebouwing zonder toetsing gesloopt werd. Bij één plan omhelsde de

aanlegvergunning ook het rooien van beplanting, het verwijderen van kleinere bouwwerken en het verharderen van gronden.

Deze regeling past dus geheel binnen de gedachte van het Bblb; monumenten en panden binnen een beschermd stads- of dorpsgezicht behoeven extra bescherming. Bouwen in, op of aan een monument of binnen een stads- of dorpsgezicht is niet zonder meer mogelijk.

4.5 Ervaringen uit de bestemmingsplanpraktijk

In deze paragraaf wordt aangegeven wat de algemene indruk is vanuit de bestemmingsplanpraktijk, zonder dat expliciet bestemmingsplannen vergeleken worden. Wij gaan hierbij af op de reacties van gemeenten na inwerkingtreding van het Bblb en de wijze waarop bureau's hiermee omgegaan zijn.⁷

Vlak na de inwerkingtreding van de regeling gaven veel gemeenten bij de opdracht tot het opstellen van een nieuw bestemmingsplan aan dat aangesloten moest worden bij het Bblb, zonder aan te geven op welke wijze dat exact moest geschieden. Al snel bleek, dat de regeling te gecompliceerd was om in zijn geheel 1 op 1 doorvertaald te worden in het bestemmingsplan. Daarom hebben veel adviesbureau's en gemeenten ervoor gekozen om slechts enkele concrete aanknopingspunten uit het Bblb door te vertalen in het bestemmingsplan.

Het ging hierbij met name om de volgende aspecten:

- na inwerkingtreding van het Bblb is men veel meer na gaan denken over de onderverdeling van percelen in voor- en achtererven, met name in relatie tot het 'erf'-begrip uit het Bblb. In de bestemmingsplannen is deze onderverdeling de laatste tijd ook veel nadrukkelijker doorgevoerd en is het vaak ook meer zichtbaar op de plankaart;
- 1 meter tot de voorgevellijn⁸. In veel bestemmingsplannen is deze afstandsmaat op de plankaart of in de voorschriften doorvertaald. In een aantal plannen van voor 2003 is de regeling afgestemd op de meldingsplichtige bouwwerken. Daarbij is voor het bouwen van gebouwen op het zij-of achtererf van een woning onder andere een afstand van 3 meter tot de voorgevelrooilijn opgenomen op de plankaart of in de voorschriften. Na 2003 heeft dit geleid tot onduidelijkheid in relatie tot het vergunningvrij bouwen.
- voor de hoogte van vrijstaande bijgebouwen wordt vrijwel altijd aangesloten bij hetgeen nu licht-vergunningplichtig is, namelijk een goothoogte van 3 meter en een nokhoogte van 5 meter;
- gemeenten houden rekening met de oppervlakte aan aan-, uit- en bijgebouwen die bouwvergunningvrij is toegestaan om te voorkomen dat de achtererven ge-

⁷ De paragraaf is geschreven vanuit het gezichtspunt van een adviesbureau en de ervaringen uit de dagelijkse bestemmingsplanpraktijk. Waar mogelijk is ook ingegaan op bestemmingsplannen die zijn gemaakt voor 2003, met de driedeling: vergunningplichtig, meldingsplichtig, vergunningvrij.

⁸ De denkbeeldige lijn die langs de voorgevel getrokken kan worden.

heel volgebouwd worden. Bij de plannen van voor 2003 is daar geen rekening mee gehouden, zodat dit in de praktijk ertoe kan leiden dat meer oppervlakte aan bebouwing kan worden gebouwd (op grond van het bestemmingsplan en vergunningvrij) dan wenselijk is;

- de 50%-regel, zoals onder andere opgenomen in artikel 2, sub a, sub 5 Bblb, is vaak overgenomen in bestemmingsplannen. Lastig is wel, dat de bestemmingsplansystematiek vaak net afwijkt van de systematiek van het Bblb. Zo wordt in het Bblb de 50% gerekend over het zij- of achtererf, terwijl dat in bestemmingsplannen niet altijd het geval is. Zo wordt bijvoorbeeld bij hoekpercelen vaak het naar de weg of het openbare groen gekeerde zijerf uitgezonderd van bebouwing en wordt de 50% dus gerekend over het overige deel van het achtererf. Soms wordt ook de voorgevelrooilijn 3 meter teruggelegd ten opzichte van de voorgevel van de woning en wordt het achtererf vanaf die lijn berekend. Deze voorbeelden illustreren de afwijking van de bestemmingsplansystematiek ten opzichte van de systematiek van het Bblb, met betrekking tot de 50%-regel;

Ook zijn er regelmatig discussies ontstaan over de gevolgen van het Bblb voor het bestemmingsplan. Dit waren de belangrijkste discussiepunten:

- veel gemeenten willen op hoeksituaties of in architectonisch hoogwaardig aangelegde wijken de mogelijkheid hebben om te kunnen sturen op de erfbebouwing. In sommige gevallen legt men op perceelsgedeelten waar men (ook bouwvergunningvrije!) bebouwing wil voorkomen, een groenbestemming of een zone onbebouwd. Enerzijds wordt hierdoor de rijksregeling doorkruist, maar anderzijds laat deze regeling dit juist ook toe door het 'erf'-begrip. Daarin is immers de volgende zinsnede opgenomen: *"(...) en, voorzover een bestemmingsplan van toepassing is, de bestemming deze inrichting niet verbiedt."* Dat impliceert dat het bestemmingsplan de mogelijkheid geeft aan gemeenten om op dit soort bebouwing te kunnen sturen. In de afbeelding op de volgende pagina is een uitsnede van een plankaart opgenomen waarbij deze systematiek nogal drastisch toegepast is. Het bouwvlak is vrij strak om de woningen heen gelegd. Het gele gedeelte heeft de bestemming 'Tuin'. In de bijbehorende bestemmingsvoorschriften is bepaald dat op deze gronden (behoudens binnenplanse vrijstellingen) uitsluitend bij de bestemming passende bouwwerken, geen gebouwen zijnde mogen worden gebouwd, zoals een pergola of een keermuur. Dit zou kunnen betekenen dat vrijwel alle erfbebouwing lichtbouwvergunningplichtig is. Vooralsnog is er nog geen zekerheid over wat de exacte sturingsmogelijkheden van het bestemmingsplan hieromtrent zijn (zie ook paragraaf 3.2). Ook de wetsgeschiedenis geeft aan dat bouwvergunningvrije bouwwerken niet worden getoetst aan het bestemmingsplan (*Kamerstukken II, 1986/87, 20 066, nr. 3, p. 57*). Het lijkt ook niet wenselijk dat het Bblb op deze manier buitenspel wordt gezet;



- hoewel uit de uitspraak van de Afdeling van 10 juli 2002 (JG 02.0178, LJN-nr. AE5113) blijkt dat bouwvergunningsvrij gebouwde bouwwerken niet meetellen in de oppervlakteberekening die plaatsvindt in het kader van het bestemmingsplan, wordt hier niet altijd op geanticipeerd bij het opstellen van bestemmingsplannen. Bijvoorbeeld: een gemeente wil slechts 50 m² aan bebouwing toestaan op het erf en heeft daarom deze oppervlaktemaat opgenomen in haar bestemmingsplan. Men kan echter 80 m² aan erfbebouwing realiseren (50 m² op basis van bestemmingsplan + 30 m² bouwvergunningsvrij). Hierdoor is het moeilijk om te bepalen hoeveel bebouwing de gemeente daadwerkelijk op het erf toe wil staan en of dit uitgangspunt doorkruist wordt door het bouwvergunningsvrij bouwen;
- in de NvT bij het Bblb wordt gesteld dat een gebouw maximaal 1 voorgevel kan hebben. Anderzijds wordt voor de voorgevelrooilijn verwezen naar het bestemmingsplan (of de bouwverordening). In de bestemmingsplannen doet zich echter regelmatig de situatie voor, dat een pand twee voorgevelrooilijnen heeft (bijvoorbeeld in een hoeksituatie). Met name bij erfafscheidingen kan dit tot lastige problemen leiden.

Algemeen kan ten slotte gesteld worden, dat er een algemene trend is waar te nemen van steeds ruimere bijgebouwenregelingen in bestemmingsplannen. Onduidelijk is of dit een (rechtstreeks) gevolg is van de inwerkingtreding van het Bblb. Voor de nog geldende plannen van voor de wetswijziging in 2003, kan gesteld worden

dat dit in incidentele gevallen tot ongewenste situatie leidt en tot interpretatieverschillen. Deze situaties zullen zich echter steeds minder gaan voordoen, gelet op de actualiseringsplicht van bestemmingsplannen in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. Dit heeft, direct na de aankondiging van de fundamentele herziening van de WRO al, bij veel gemeenten geleid tot een plan van aanpak voor de actualisering en de daadwerkelijke actualisering van hun bestemmingsplannen.

4.6 Conclusie

Concluderend kan men dus stellen, dat op specifieke onderdelen wel aangesloten wordt bij het Bblb, maar dat de regeling te complex is om in zijn geheel doorvertaald te worden in een bestemmingsplan. Wel heeft het geleid tot een duidelijker onderscheid tussen voor- en achtererven in bestemmingsplannen.

5. ANALYSE VRAGEN HELPDESK BOUWREGELGEVING

5.1 Verantwoording

Van de in totaal 8730 vragen aan de Helpdesk,⁹ is een selectie gemaakt door op wettelijke gronden te selecteren op het trefwoord "AMVB Bouwvergunningvrij en licht bouwvergunningplichtig bouwen". Daardoor bleven er 1326 vragen over.¹⁰

Van deze 1326 vragen waren er 556 niet op onderwerp ingedeeld. Deze zijn willekeurig geselecteerd en geanalyseerd onder het kopje 'Overig'. De overige 770 waren al onderverdeeld in de volgende bouwwerken:

- Aan- of uitbouw
- Bijgebouw en overkapping
- Verandering van kozijn(invulling), luik of gevelpaneel
- Dakkapel
- Erf- of perceelafscheiding
- Dakraam
- Bouwwerk van beperkte omvang
- Antenne's
- Veranderingen van niet-ingrijpende aard
- Speeltoestel en tuinmeubilair
- Reclamezuil

In onderhavige analyse zijn alle vragen op hoofdlijnen onderzocht. Dit betekent dat niet alle vragen en bijbehorende antwoorden opgenomen zijn, maar slechts een indruk gegeven wordt van de grootste knelpunten per bouwwerk. Uitsluitend de meest relevante bouwwerken zijn behandeld.¹¹

⁹ Peildatum: 26 juli 2006.

¹⁰ Op internet is overigens een selectie gemaakt van de meest gestelde vragen omtrent bouwregelgeving. Deze selectie omvat 315 vragen. Ongeveer de helft van die vragen is gericht op het Bouwbesluit. Van de overige vragen heeft een dusdanig klein gedeelte betrekking op het Bblb, dat een analyse van uitsluitend die vragen geen goed beeld geeft.

¹¹ Zo zijn bouwwerken ten behoeve van wegaanduiding, spoor en vaarwater bijvoorbeeld niet meegeenomen, omdat daar relatief weinig vragen over gesteld zijn.

5.2 Algemeen

In deze paragraaf worden die vragen behandeld, die weliswaar gerangschikt zijn onder een specifiek bouwwerk, maar die meer betrekking hebben op de regeling in het algemeen.

Tijdens de analyse van de aan de helpdesk gestelde vragen is gebleken, dat er veel vragen gesteld worden over **voorwaarden** (zoals bijvoorbeeld afmetingen) waaraan een bouwvergunningsvrij bouwwerk dient te voldoen, bijvoorbeeld: "Waaraan moet een bouwvergunningsvrije dakkapel voldoen?" In verreweg de meeste gevallen zijn deze voorwaarden duidelijk terug te vinden in het Bblb. Door de helpdesk wordt hier dan ook naar verwezen en wordt tevens een korte uitleg voor het specifieke geval gegeven.

Ook wordt soms aangegeven dat gemeenten **andere of aanvullende** voorwaarden aangeven dan in de regeling staan. De helpdesk geeft dan aan dat het Bblb in geheel Nederland geldt en dat het stellen van aanvullende eisen door gemeenten ten aanzien van bouwvergunningsvrije bouwwerken niet toegestaan is.

Verder wordt door burgers regelmatig gevraagd naar de **onderlinge relatie tussen regelingen**. Voor hen is vaak onduidelijk wanneer de eisen van het bestemmingsplan gelden, wanneer getoetst moet worden op welstandsaspecten en of er bij bouwvergunningsvrije bouwwerken ook voldaan moet worden of getoetst moet worden aan bepaalde regelingen. Indien men aan de randvoorwaarden uit het Bblb voldoet kan men bouwvergunningsvrij bouwen. Dan hoeft geen rekening te worden gehouden met het bestemmingsplan, dus ook niet met de daarin genoemde bebouwingspercentages, begrippen en maatvoeringseisen. Als niet aan de randvoorwaarden uit het Bblb voldaan wordt, moet wel een bouwvergunning aangevraagd worden. Dan moet de gemeente aan het bestemmingsplan toetsen. Ook in het geval dat er met een bouwvergunning een verdieping gebouwd wordt op een bouwvergunningsvrije aanbouw, telt het volume van de bouwvergunningsvrije aanbouw mee bij de inhoud van de woning.

Een ander aspect dat onduidelijk blijkt te zijn, is het **(voor-, achter- en zij-)erf**. Voor burgers is het vaak onduidelijk hoe de regeling in elkaar zit. Ook voor ambtenaren blijkt de regeling soms onduidelijk, maar dat gaat meer over de relatie met het bestemmingsplan (wanneer wordt een inrichting door het bestemmingsplan verboden?). Zo gaf een vraagsteller aan dat hij naast zijn perceel een stuk grond gekocht had met de bestemming 'Agrarisch met archeologische waarde en landschappelijke waarde'. Kan dit stuk grond als zijerf beschouwd worden? Gezien de 'erf'-definitie is geen sprake van een (deel van een) perceel dat ten dienste van de woning staat. Hier is dus geen sprake van een zijerf in de zin van het Bblb.

Het 'erf'-begrip blijkt niet altijd goed toepasbaar in specifieke situaties, zoals een bijzondere positionering van het hoofdgebouw op het perceel of percelen in het buitengebied. Over percelen in het buitengebied is overigens ook een aantal vragen gesteld. Het blijkt dat de regeling dan af en toe niet goed 'past' of tot ongewenste situaties leidt.

Vragen omtrent de uitleg van in de regeling gebruikte **begrippen** komen ook regelmatig voor, bijvoorbeeld ten aanzien van 'wederrechtelijk', 'oorspronkelijk', 'weg' en 'vergroting van het woongenot'. Met name over het laatste aspect wordt veel gevraagd of een bijgebouw ten behoeve van het hobbymatig houden van dieren bouwvergunningplichtig is?

Bouwen bij **niet-woningen** (bijvoorbeeld winkels en bedrijven) leidt in voorkomende gevallen ook wel tot vragen. Op zich zijn die vragen aan de hand van het Bblb meestal wel goed te beantwoorden, omdat daarin een duidelijk onderscheid wordt gehanteerd tussen 'woning / woongebouw' en 'gebouw'. Als gesproken wordt van 'gebouw' mag het betreffende bouwwerk ook bij een niet-woning bouwvergunningsvrij gerealiseerd worden. Desalniettemin geeft de helpdesk het volgende antwoord: *"Bij een bedrijfspand kan geen sprake zijn van bouwvergunningsvrij bouwen. Dit is alleen toegestaan bij een bestaande woning of woongebouw"*.

Bouwen bij **nieuwbouw** leidt vaak tot praktische problemen; iemand wil bijvoorbeeld bouwvergunningsvrij een serre bouwen aan een nog te bouwen woning, maar heeft dit niet opgenomen in de bouwaanvraag voor de woning. Bouwvergunningsvrij bouwen mag echter alleen bij bestaande woningen. De helpdesk geeft aan dat er pas sprake is van een bestaande woning op het moment dat de bouw ervan gereed is gemeld. Indien men eerder een aanvang neemt met het bouwvergunningsvrije bouwwerk, wordt ervan uitgegaan dat dit bouwen in afwijking van de verleende bouwvergunning is en dit op grond van artikel 40, lid 1 Woningwet niet mag. Wel kan er een gewijzigde bouwaanvraag ingediend worden.

Een andere onduidelijkheid betreft bouwvergunningsvrij bouwen en **gebruikswijzigingen**. Bijvoorbeeld als iemand een winkelruimte om wil bouwen naar een woning en daarvoor enkele ondergeschikte bouwactiviteiten wil verrichten. Moet dan een bouwvergunning aangevraagd worden vanwege het wijzigen van het gebruik van het pand van een winkel naar een woning? Of als iemand zijn garage bij zijn woning wil betrekken en de garagedeur vervangt door een glazen pui? De helpdesk geeft als antwoord dat beoordeeld moet worden of er sprake is van een verandering van niet-ingrijpende aard als bedoeld in artikel 3, sub k Bblb. Is dat niet het geval, dan dient over het algemeen een reguliere bouwvergunning aangevraagd te worden. Kan de bouwactiviteit wel als verandering van niet-ingrijpende aard aangemerkt worden, dan dient voor de gebruikswijziging een lichte bouwvergunning aangevraagd te worden. Er wordt immers niet voldaan aan kenmerk 3 van art. 3, sub k Bblb; handhaving van het bestaande niet wederrechtelijke gebruik. Ingevolge artikel 5, lid 2 Bblb.

Ten slotte zijn er vragen gesteld over het bouwen bij bijzondere woonvormen, zoals **recreatiewoningen**. Onduidelijk is hoe hiermee omgegaan moet worden indien permanente bewoning wordt gedoogd of gelegaliseerd. Vaak willen gemeenten dan niet meteen het Bblb van toepassing laten zijn, omdat de recreatiewoningen dikwijls gelegen zijn in een natuurrijk gebied. Door de recreatiewoningen aan te merken als 'gewone' woningen, kan bouwvergunningsvrij immers veel meer gebouwd worden. Dat is niet altijd wenselijk.

5.3 Aan- en uitbouw¹²

De overgrote meerderheid van de vragen betreft vragen naar aanleiding van een voornemen om een aan- of uitbouw te realiseren. Gevraagd wordt dan of dat in het specifieke geval mogelijk is. Door de helpdesk worden de relevante voorwaarden puntsgewijs weergegeven.

Onduidelijk is soms, wanneer er sprake is van een aanbouw of van een bijgebouw. De helpdesk geeft dan aan dat een bijgebouw niet direct toegankelijk is vanuit een hoofdgebouw, terwijl een aan- of uitbouw dat wel is. Wel mag een bijgebouw tegen een woning worden aangebouwd, mits er geen directe verbinding tussen de woning en het bijgebouw bestaat.

5.3.1 Gecombineerd bouwen

Een groot gedeelte van de vragen is gericht op het combineren van bouwwerken, zoals een bouwvergunningvrije aanbouw in combinatie met het vergroten van kozijnen of het bouwen van een luifel, het bouwen van een open haard in een bouwvergunningvrije aanbouw. Enkele vragen die hierbij vaak aan de orde komen zijn:

1. het aanbouwen van bouwvergunningvrije aanbouwen aan een vrijstaand bijgebouw

Vergunningsvrij een uitbouw maken is alleen toegestaan over de breedte van de oorspronkelijke achtergevel van het *hoofdgebouw*. In de situatie dat men reeds 30 m² bouwvergunningsvrij aan bijgebouwen gerealiseerd heeft en een bouwvergunningvrije aanbouw van maximaal 2,5 meter diep wil bouwen aan een bijgebouw, is dit dus niet toegestaan. Hierdoor wordt immers het maximale oppervlak aan bijgebouwen overschreden. Indien men een bestaand bijgebouw wilt vergroten, dan moet het gehele bijgebouw (oud + nieuw) voldoen aan de eisen die gelden voor bouwvergunningsvrij bouwen.

2. een aanbouw 'om de hoek'

In de toelichting bij het Bblb staat dat een bouwvergunningvrije aanbouw binnen de breedte van de oorspronkelijke gevel gerealiseerd moet worden. Indien u de aanbouw in één keer realiseert en de aanbouw komt buiten de oorspronkelijke gevel, iets wat altijd het geval is wanneer een aanbouw om een hoek van het oorspronkelijke pand wordt gebouwd, dan zal het nooit bouwvergunningsvrij gebouwd kunnen worden. Het dient overigens wel als één aanbouw gezien te worden aangezien het als één geheel wordt gebouwd.

3. het verbinden van een woning met een bijgebouw via een aanbouw

Indien een bijgebouw verbonden wordt met een hoofdgebouw, moet het nieuwe gebouw beschouwd worden als één geheel. Alleen als het geheel voldoet aan

¹² Veel van de vragen die gesteld zijn omtrent aan- en uitbouwen hebben ook betrekking op bijgebouwen. Wij zullen deze dan ook in deze paragraaf behandelen. In paragraaf 5.4 komen alleen die vragen aan de orde die uitsluitend betrekking hebben op bijgebouwen.

de regels voor bouwvergunningsvrij bouwen, hoeft er geen bouwvergunning aangevraagd te worden. Indien geen verbinding tussen uitbouw en bijgebouw bestaat is sprake van een losse aan- of uitbouw. Aangezien het dan gaat om twee separate bouwwerken is dit wel toegestaan.

4. **het doorbreken van de achtergevel van het hoofdgebouw bij een bouwvergunningsvrije aanbouw**

Alle werkzaamheden die samenhangen met een bouwvergunningsvrije aanbouw, dus ook het maken van een doorbraak naar de woning, zijn bouwvergunningsvrij. Daarvoor hoeft geen bouwvergunning aangevraagd te worden.

5. **het realiseren van ramen in een aanbouw**

Vanuit de bouwregelgeving zijn er geen beperkingen voor het maken van een raam in de (zij)gevel van een bouwvergunningsvrij bouwwerk. In het Burenrecht zijn ook regels opgenomen over de relatie tussen burens, bijvoorbeeld over het bouwen op en nabij de erfgrans. Hiervoor wordt verwezen naar het Burgerlijk Wetboek

6. **het onderkelderen van een aanbouw**

Hiervoor is een reguliere bouwvergunning nodig. Een kelder wordt niet gezien als een op de grond gebouwde aanbouw. Bij het bepalen of een aanbouw bouwvergunningsvrij is, geldt dat de aanbouw op de grond moet staan. Een kelder bevindt zich in of onder de grond en is derhalve niet bouwvergunningsvrij.

5.3.2 Begrippen

Voorts zijn er verschillende vragen gesteld over toegepaste begrippen. Een begrip dat regelmatig terugkomt, is de **oorspronkelijke gevel**; wat wordt beschouwd als oorspronkelijke gevel indien een woning in het verleden reeds een keer verbouwd is (met bouwvergunning), waarbij die verbouwing een verplaatsing van de achtergevel (naar achteren) tot gevolg had. En wat geldt er als er bij de bouw van de woning reeds een aanbouw als optie meegenomen is, waarvan sommigen wel gebruik gemaakt hebben en anderen niet?

Bij het bepalen van de oorspronkelijke achtergevel geldt de achtergevel zoals deze bij de bouw (conform eerste bouwvergunning) is gebouwd. Indien bijvoorbeeld een uitbouw als optie bij de bouw is meegenomen is deze gevel de oorspronkelijke achtergevel. Alleen aan deze gevel mag dus bouwvergunningsvrij worden gebouwd. Indien een uitbouw op een later tijdstip is aangebracht dan mag hiertegen niet meer bouwvergunningsvrij gebouwd worden. Dit levert geen rechtsongelijkheid op, hoewel dat soms wel zo wordt ervaren. Voor alle gelijke gevallen gelden dezelfde regels. Als bij de eerste bouw als optie een uitbouw is meegenomen is geen sprake meer van een identieke situatie met een woning die die optie niet heeft. De optie moet overigens wel onderdeel uitmaken van de eerste bouwvergunning. Als een woning volledig wordt gesloopt en met een nieuwe bouwvergunning wordt een nieuwe woning gerealiseerd, dan geldt de achtergevel van die nieuwe woning als oorspronkelijk achtergevel. Ook dit levert geen rechtsongelijkheid op, want er is

geen sprake van identieke situaties omdat er een hernieuwde beoordeling plaats heeft gevonden.

Een ander begrip dat soms tot vragen leidt, is de **erker**. Het Bblb kent de term erker niet. Een op de grond staande erker kan gezien worden als aanbouw, maar een erker die aan de gevel hangt is geen aanbouw in de zin van het Bblb. Voor een erker die aan de gevel hangt dient dus altijd een reguliere bouwvergunning aangevraagd te worden.

De vraag wat een **bouwlaag** is, komt ook voor. Onder bouwlaag wordt verstaan: "Een verdieping van zodanige afmetingen en vorm dat de daardoor ontstane ruimte zonder ingrijpende voorzieningen geschikt kan worden gemaakt voor woonfuncties en daarmee gelijke gebruiksmogelijkheden geeft als de daaronder gelegen bouwlaagen". In het kader van het bouwvergunningsvrij bouwen wordt een zolder die niet aan deze definitie voldoet niet gezien als een bouwlaag. Als gekeken wordt naar de definities in het Bouwbesluit in relatie tot de minimale hoogte voor gebruiksfuncties dan kan een ruimte lager dan 2,1 meter (woonfunctie en daarbij behorende gebruiksfuncties) al niet als bouwlaag worden aangemerkt. Gezien de maximale hoogte die is toegestaan voor bouwvergunningsvrij bouwen van 4 meter (voor aan- en uitbouwen) kan een tweede laag (zolder) ook geen hoogte hebben van 2,1 meter. Samenvattend wordt een zolder / vliering op een aan- of uitbouw of een bijgebouw niet gezien als bouwlaag. Zolang het geheel binnen de maximaal toegestane hoogte blijft is een dergelijk gebouw met puntdakje of bergzolder(tje) dan ook toegestaan.

5.3.3 Wijze van meten

Een aanbouw dient gemeten te worden vanaf de oorspronkelijke achtergevel. Dit begrip is in de voorgaande paragraaf reeds behandeld. Desalniettemin levert de wijze van meten nog wel vragen op. Hoe moet er bijvoorbeeld omgegaan worden met overstekken? Volgens de beantwoording van de helpdesk dienen deze meegeteld te worden bij de aanbouw. Bij het bepalen van het oppervlak gaat het om het zogenaamde projectievlak. Dat is het vlak dat men ziet als van boven op het bouwwerk gekeken wordt. Overstekken, balkons en dergelijke maken dan onderdeel uit van het projectievlak.

En wat geldt er als er een verspringing in de achtergevel zit. Betekent dat ook een verspringing in de aanbouw of mag in dit geval de gevel van de aanbouw rechtgetrokken worden? Indien een gevel verspringt zal een hiertegen gebouwde uitbouw een zelfde verloop moeten hebben. De maximale diepte van 2,5 meter geldt voor de gehele uitbouw.

5.3.4 Burenrelatie

Een aantal vragen heeft betrekking op de relatie tussen burens, bijvoorbeeld vragen over het bouwen op de erfgrans en het gebruik van het erf van de burens voor het aanleggen van de fundering, het metselen en voegwerk en in hoeverre overleg met

/ toestemming van de buren verplicht is. Het is nadrukkelijk de bedoeling geweest van de wetgever om de mogelijkheden voor bouwvergunningsvrij bouwen te verruimen. Noch de buren, noch de gemeente hebben daar enige rol in. Wel is voor het bouwen op of nabij de erfgrans ook het burenrecht van toepassing. Hierin zijn regels over de relatie tussen buren opgenomen. Dit valt onder het privaatrecht en buiten de reikwijdte van de helpdesk.

5.4 Bijgebouw en overkapping

Heel veel vragen die gesteld worden in de categorie 'bijgebouw en overkapping', zijn reeds behandeld in het kader van aan- en uitbouwen, zoals bijvoorbeeld bij gecombineerd bouwen. Wij laten deze hier dan ook buiten beschouwing.

Gevraagd wordt onder andere of je **meer dan één bouwvergunningsvrij bijgebouw** mag plaatsen op hetzelfde perceel. In het Besluit Bouwvergunningsvrije en lichtbouwvergunningplichtige bouwwerken (Bblb) staat dat het totaal aan bouwvergunningsvrij gebouwde bijgebouwen de 30 m² niet mag overschrijden. Indien men één bijgebouw van bijvoorbeeld 20 m² heeft gebouwd, mag men daarbij nog een bijgebouw van 10 m² bouwvergunningsvrij plaatsen. Het aantal bijgebouwen is dus niet relevant.

Ook worden er vragen gesteld over het **oude Besluit meldingsplichtige bouwwerken** ten aanzien van overkappingen; de buren hebben in 2001 bouwvergunningsvrij een overkapping achter de woning gebouwd. Nu wil de vraagsteller ook een overkapping maken en dan wordt wel een bouwvergunning verlangd. Het wijzigen van regels blijkt voor burgers dus niet altijd te volgen.

Het **vervangen** van bestaande bijgebouwen door bouwvergunningsvrije objecten leidt soms tot vragen. Geldt bij eenzelfde functie en omvang ook de regel dat de maximale bouwoppervlakte aan bouwvergunningsvrije objecten 30 m² bedraagt? Wanneer bestaande bijgebouwen worden vervangen door nieuwe bijgebouwen dan geldt alleen het oppervlak van de nieuwe bijgebouwen. De oude (gesloopte) bijgebouwen hoeven niet meer meegeteld te worden.

Ook was een vraag gericht op het vervangen van een houten schuur door een stenen schuur. Geantwoord werd, dat regulier onderhoud (ter instandhouding van de schuur) zonder bouwvergunning is toegestaan. In dit geval gaat het echter om het volledig herbouwen van uw schuur. Dit is zonder bouwvergunning toegestaan, indien de nieuwe schuur voldoet aan de voorwaarden die zijn vastgelegd in het Bblb. Kan een bijgebouw bouwvergunningsvrij geplaatst worden bij een **niet-woning**, zoals een kinderdagverblijf of bibliotheek? Zoals aangegeven in het Bblb is een bouwvergunningsvrij bijgebouw alleen toegestaan bij woningen of woongebouwen. Bij andere gebouwen is een reguliere bouwvergunning benodigd. Alleen zogenaamde "bouwwerken van beperkte omvang" mogen ook bij andere gebouwen gebouwd worden: lager dan 1 meter en kleiner dan 2 m².

Er zijn twee vragen gesteld over **mobiele constructies**. Eén vraagsteller wil een duivenhok op wielen plaatsen. De helpdesk antwoordt dat het een bijgebouw betreft dat direct of indirect op de grond staat. Indien dit binnen de eisen voor bouwvergunningsvrij bouwen van een bijgebouw valt, dan is dit zonder bouwvergunning toegestaan. Voor een verrijdbare carport was het antwoord als volgt: "De door u beschreven constructie moet gezien worden als een bouwwerk in de zin van de Woningwet. Er is namelijk sprake van een constructie van enige omvang, met de grond verbonden en bedoeld om ter plaatse te functioneren. Uit deze definitie blijkt dat de typering als bouwwerk niet afhankelijk is van het al dan niet verrijdbaar zijn. Het bouwwerk is hier namelijk indirect met de grond verbonden. Daarom is er geen aanleiding de overkapping als tuinmeubilair te beschouwen. Er is sprake van een overkapping die in dit geval bouwvergunningplichtig is."

Andere vragen betroffen het verschil tussen **carport** en een bijgebouw. Een overkapping (waaronder een carport) is een constructie met ten hoogste 1 wand. Een serre is een dichte constructie (met 4 wanden) die grotendeels van glas is. Het belangrijkste verschil is dat een overkapping geen constructie is waar mensen in kunnen verblijven.

Een aantal vragen gaat over de zogenaamde **anticumulatieregeling**. In de regels voor het plaatsen van bijgebouwen wordt gesproken van 30 m² aan bouwvergunningsvrije bijgebouwen of overkappingen. Moet hierbij de oppervlakte van alle erfbebouwing die met een bouwvergunning is gebouwd meegerekend worden? Bijvoorbeeld: in een achtertuin staat al een garage van 35 m² waarvoor een bouwvergunning is afgegeven. Mag dan nog steeds een schuur gebouwd worden van 30 m²? De helpdesk antwoordt als volgt: "De zogenaamde anticumulatieregeling houdt in dat de totale bruto-oppervlakte aan bouwvergunningsvrij gebouwde bijgebouwen en overkappingen over het totale erf maximaal 30 m² mag zijn. Bijgebouwen die met een bouwvergunning zijn gebouwd, bijvoorbeeld een garage, hoeven daar niet toe gerekend te worden. Houdt u er ook rekening mee dat per deel van het erf (achter en zijerven) slechts 50% bebouwd mag worden. Hier tellen de bouwwerken die met bouwvergunning geplaatst zijn wel mee."

5.5 Verandering van kozijn(invulling), luik of gevelpaneel

Over het algemeen zijn de vragen gericht op een specifieke situatie; mensen willen iets aan hun kozijn veranderen en vragen zich af of dat bouwvergunningsvrij kan. De helpdesk volstaat dan vaak met een 'standaard'-beantwoording. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen het gewone onderhoud en het veranderen van een kozijn(invulling), luik of gevelpaneel.

Onder het **gewone onderhoud** kan onder meer worden begrepen het vervangen van dakpannen, dakgoten, kozijnen en dergelijke. Van belang daarbij is wel dat slechts sprake is van onderhoud en dat daarbij geen noemenswaardige wijzigingen optreden in bijvoorbeeld het uiterlijk, de vormgeving, de materiaalsoort, de profile-

ring of de maatvoering. Indien er wel dergelijke wijzigingen optreden moet gesteld worden dat de bouwactiviteit het niveau van het normale onderhoud overstijgt. Het vervangen van kozijnen door identieke kozijnen van dezelfde materiaalsoort kan tot het gewone onderhoud worden gerekend.

Indien kozijnen van een zichtbaar afwijkende materiaalsoort worden geplaatst is dus geen sprake van een vorm van gewoon onderhoud. Het betreft hier evenwel een activiteit die als bouwvergunningsvrij kan worden beschouwd. Hiervoor geldt een aantal randvoorwaarden, onder meer dat de **kozijnwijziging** niet wordt aangebracht in een voorgevel of een naar de weg op openbaar gebied gekeerde zijgevel. Indien niet aan deze voorwaarde wordt voldaan zal toch een bouwvergunning zijn vereist. Op grond van artikel 2, onderdeel c, van Bblb is het niet mogelijk om een kozijn te verplaatsen. De bestaande gevelopening mag namelijk niet wijzigen. Daarnaast zal een verplaatsing van een kozijn meestal niet van 'niet-ingrijpende aard' kunnen worden geacht, omdat de verplaatsing welstandsaspecten in zich heeft die het uiterlijk van het bouwwerk beïnvloeden.

5.6 Dakkapel

Ook in dit geval wordt veelvuldig gevraagd naar de eisen die gelden voor een bouwvergunningsvrije dakkapel. Met name vragen veel mensen naar de **maximaal toegestane breedte**, terwijl dat niet aan de orde is (mits men minimaal 0,5 meter uit de dakrand blijft). Opvallend is, dat veel mensen - waaronder aannemers en architecten - in de veronderstelling zijn dat de dakkapel maximaal 50% van de breedte van het dakvlak mag beslaan.

Regelmatig wordt de vraag gesteld of een dakkapel ook **op andere gebouwen dan woningen** gerealiseerd mag worden, zoals bijgebouwen en winkelpanden. Aangezien het Bblb spreekt van 'gebouwen' mag dit inderdaad. De dakkapel hoeft dus niet te dienen ten behoeve van een vergroting van het woongenot.

Een andere vraag die vaak gesteld wordt, heeft betrekking op het realiseren van **meerdere dakkapellen op 1 dakvlak**. Als er op een dakvlak reeds een dakkapel aanwezig is, mag er dan één bijgebouwd worden? En mogen er in plaats van één grote dakkapel ook twee kleinere gerealiseerd worden? Het antwoord is bevestigend, zolang de nieuwe dakkapel(len) maar pas(t)/(sen) binnen de voorwaarden van het Bblb.

Verder is het **onderscheid tussen dakkapel en dakopbouw** niet altijd helder. De helpdesk antwoordt dat een dakkapel een in het dakvlak opgenomen bouwwerk is dat in het bestaande dakvlak wordt geplaatst. Er is hierbij geen sprake van een aanpassing van de vorm en constructie van het dak. Indien de gevel doorloopt tot nokhoogte is geen sprake van een dakkapel, maar van een dakopbouw. Voor een dakopbouw is altijd een reguliere bouwvergunning nodig.

Een aantal vragen is gericht op de **wijze van meten**. Met name bij bijzondere dakvormen is het lastig te bepalen wat de dakvoet is. Ook ingeval van overstekken

wordt wel gevraagd of deze meegenomen moeten worden bij het bepalen van de afstand tot het dakvlak, hetgeen overigens zo is.

Ten slotte werd door één vraagsteller gevraagd of hij **bezwaar** kon maken tegen een bouwvergunningsvrij geplaatste dakkapel op het achterdakvlak van zijn achterburen. Dit in verband met een aantasting van zijn privacy. Bezwaar maken tegen een bouwvergunningsvrij gerealiseerd bouwwerk kan op grond van het burenrrecht. De helpdesk heeft de vraagsteller dan ook verwezen naar het Burgerlijk Wetboek. Er kan ook gevraagd worden om handhavend op te treden indien men meent dat gebouwd is in strijd met de randvoorwaarden uit het Bblb.

5.7 Erf- of perceelafscheiding

Over de erf- of perceelafscheiding zijn vrij veel vragen gesteld. Het betreft met name vragen met betrekking tot de **wijze van meten** in relatie tot het verschil in hoogte van aangrenzende gronden. Het antwoord van de helpdesk is dat de hoogte van een erfafscheiding moet worden gemeten vanaf het aansluitende terrein. Indien het aansluitende terrein hoger ligt dan het terrein van het naastliggende perceel dan moet de hoogte van het hoogst liggende perceel gemeten worden. Dat kan leiden tot een situatie dat aan één zijde een hoogte ontstaat die hoger is dan twee meter. De zijde met het hoogst liggende aansluitende terrein is dan maatgevend. Bij verschil in hoogte van eigen perceel mag men de erfafscheiding met de grond laten meelopen; de erfafscheiding mag op ieder punt maximaal 1 of 2 meter hoog zijn, afhankelijk van de situering op het perceel. Dit kan men onder andere in de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 7 juli 1995, no. H01.94.0078 terugvinden. In deze uitspraak heeft de Afdeling het volgende overwogen: "De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat indien het niveau van de grond aan weerszijden van de erfafscheiding niet gelijk is, de hoogte van de schutting dient te worden gemeten aan de zijde waar het niveau van de grond het hoogst is. Plaatselijke, niet bij het verdere verloop van de grond passende, ophogingen of verdiepingen aan de voet van de erfafscheiding dienen echter buiten beschouwing te worden gelaten."

Verder wordt regelmatig gevraagd of erfafscheidingen alleen bouwvergunningsvrij mogen zijn bij woningen of woongebouwen. Erfafscheidingen zijn echter ook bouwvergunningsvrij te realiseren bij **niet-woningen**. Een erf- of perceelafscheiding tot 1 meter hoogte mag zelfs op een erf of perceel geplaatst worden waar geen gebouw aanwezig is.

In het Bblb wordt geen **definitie** gegeven van erf- of perceelafscheiding. Hier worden dan ook enkele vragen over gesteld. Er moet uitgegaan worden van wat in het normale gebruik gezien wordt als een erf- of perceelafscheiding. Daarbij maakt het materiaal of de vorm niet uit. Zowel een gemetselde muur als een houten hek kan dus een perceelafscheiding zijn. Voor de interpretatie van het begrip 'perceel' in de

Woningwet is in de jurisprudentie aangesloten bij de definitie in de Kadasterwet (Rechtbank Zutphen 31-5-2005, LJN: AT7116).

Beplanting zoals heggen en hagen zijn geen bouwwerken en behoeven dus geen bouwvergunning. Genuanceerder ligt het als de beplanting geleid wordt door een klimrek, dan kan onder omstandigheden wel sprake zijn van een bouwwerk.

Indien sprake is van een "gesloten" schuttingdeel dient dit inderdaad gezien te worden als een erfafscheiding. Alleen pergola-achtige constructies mogen als tuinmeubilair in de voortuin worden geplaatst. Hiervoor gelden dan ook andere eisen (art. 3, lid 2, sub b Bblb). Indien sprake is van een schutting, ook als deze niet doorlopend en niet op de erf of perceelgrens is geplaatst, dan dient dit als een erfafscheiding beschouwd te worden. Indien sprake is van twee palen met daartussen gaas dan kan dit geïnterpreteerd worden als "tuinmeubilair", aldus de helpdesk. Bij meerdere van dit soort panelen achter elkaar ontstaat een gesloten erfafscheiding. Een hekwerk met prikkeldraad is volgens de helpdesk inderdaad te zien als bouwwerk en dus als een erfafscheiding. Eén en ander blijft natuurlijk afhankelijk van de specifieke situatie.

5.8 Dakraam

Over dakramen zijn in totaal slechts 18 vragen gesteld. Meestal wordt, zoals ook bij andere bouwwerken, gevraagd naar de mogelijkheden om bouwvergunningsvrij een dakraam te realiseren. Ook wordt gevraagd naar de **wijze van meten**; wordt gemeten vanaf het glas of vanaf de totale dakraamconstructie? En moet een dakkapel ook als dakrand gezien worden? De helpdesk geeft aan dat een dakkapel niet gezien wordt als dakrand. Dit betekent dat een dakraam op minder dan 0,5 meter vanaf een dakkapel gerealiseerd mag worden.

Enkele vraagstellers vragen zich af of bij het realiseren van een dakraam zomaar de dakbalken doorgezaagd mogen worden, zonder hiervoor een bouwvergunning te hebben. Men wijst erop dat dit een grote impact heeft op de **constructie**. Door de helpdesk wordt aangegeven dat alle bouwwerkzaamheden die samenhangen met een bouwvergunningsvrij bouwwerk ook zonder bouwvergunning mogen worden uitgevoerd. Als gevolg hiervan is het inderdaad zo dat een doorbraak in een achtergevel bouwvergunningsvrij gemaakt mag worden. Hetzelfde geldt voor een dakraam: u mag zonder bouwvergunning de constructie van uw dak aanpassen. De bouwer is zelf verantwoordelijk voor het blijven voldoen aan de technische eisen uit het Bouwbesluit. Evenals bij de dakkapel wordt gevraagd of het mogelijk is om **meerdere dakramen** op één dakvlak te realiseren. Wij verwijzen hiervoor naar de paragraaf 'dakkapel'.

5.9 Bouwwerk van beperkte omvang

In deze categorie (artikel 3, sub b Bblb) worden vragen gesteld over een **grote verscheidenheid aan bouwwerken**; van jacuzzi's tot grafzerken en van hobbykasten tot reclameborden. Vragen omtrent dit soort bouwwerken worden voornamelijk gesteld door burgers. Blijkbaar is het voor gemeenteamttenaren voldoende duidelijk hoe in dit soort gevallen getoetst moet worden.

In alle gevallen wordt door de helpdesk getoetst aan de voorwaarden zoals beschreven in artikel 3, sub b Bblb. Over het algemeen kan hiermee een duidelijk antwoord gegeven worden aan de vraagsteller. Bij twijfel wordt verwezen naar de gemeente.

5.10 Antenne

Schotelantenne en andere antenne's

Een aantal vragen gaat over het begrip **antennedragers**. Het gaat bij 'antennedragers' om de antennemast of andere constructie bedoeld voor de bevestiging van de antenne. Het gaat dus niet om de muur of wand waaraan de antennedragers bevestigd wordt. Bij het bevestigen van een antennedragers aan een gevel geldt een afwijkende meetmethode. Dan hoeft niet gemeten te worden vanaf de voet van de antennedragers, maar vanaf het punt waar het aangrenzende dakvlak de antennedragers kruist. Het deel dat boven het dak uitsteekt mag geen grotere lengte hebben dan 5 meter (respectievelijk 3 meter bij een schotelantenne).

Verder zijn er specifieke vragen over het **voordakvlak** gesteld. De conclusie is dat de schotel ingevolge het Bblb achter de voorgevel gesitueerd dient te worden, dat kan dus ook op het dakvlak aan de voorzijde zijn.

Ook worden vragen gesteld met betrekking tot **uitschuifmogelijkheden** van antenne's. Deze worden meegerekend bij de bepaling van de hoogte.

Er zijn tevens verschillende reacties gekomen van mensen wiens bureaus een (schotel)antenne geplaatst hebben. Zij informeren naar mogelijkheden om hiertegen beroep aan te tekenen. Indien de antenne bouwvergunningvrij gerealiseerd mag worden, wordt door de helpdesk verwezen naar het privaatrecht.

GSM-antenne

Regelmatig wordt ook geïnformeerd naar de mogelijkheden om **meerdere antenne's** aan één (GSM-)antennedragers te bevestigen. De toelichting op het Bblb vermeldt hieromtrent het volgende: "Om sitiesharing te bevorderen is het nadrukkelijk toegestaan dat meerdere antennes (met de hiervoor benodigde bevestigingsconstructie) aan één antennedragers worden bevestigd. Daarbij zullen ook meerdere techniekkasten kunnen worden geplaatst. Mits aan de in dit besluit gestelde voorwaarden wordt voldaan, mogen meerdere exemplaren bouwvergunningvrij dan wel licht-bouwvergunningplichtig worden gerealiseerd." Elke antenne dient dus als zelfstandig, losstaand bouwwerk beoordeeld te worden.

Eén van de vraagstellers heeft gewezen op een omissie in de regeling. In de betreffende casus was in een bouwvergunningsvrije C2000-mast tevens een antenne ten behoeve van een GSM-zendinstallatie gesitueerd. Hier maakten omwonenden bezwaar tegen. De vraag was of de C2000-mast daarmee, met terugwerkende kracht, alsnog bouwvergunningplichtig geworden is? Als de mast wordt opgericht voor GSM-antenne's moet voor die mast namelijk wel vooraf een bouwvergunning worden aangevraagd. Door de helpdesk werd deze vraag ontkennend beantwoord; de C2000-mast wordt niet met terugwerkende kracht als nog bouwvergunningplichtig. Het bijplaatsen van de GSM-antenne's mag echter niet zonder bouwvergunning. Van toepassing is artikel 3, eerste lid, onderdeel e, onder punt 2 Bblb. Hier is sprake van het onder voorwaarden toestaan van een bouwvergunningsvrije GSM-antenne in of aan een aantal bestaande bouwwerken. Een bouwvergunningsvrije mast wordt hierbij niet genoemd. Het plaatsen van een GSM-antenne in de bouwvergunningsvrije mast is derhalve bouwvergunningplichtig.

5.11 Veranderingen van niet-ingrijpende aard

De vraag wat wordt verstaan onder veranderingen van niet-ingrijpende aard komt voornamelijk voort uit **meer specifieke vragen** of een bouwwerk in een bepaald geval bouwvergunningsvrij is, dan wel welke procedure moet worden gevolgd.

Er zijn daarbij veel verschillende onderwerpen die in deze categorie vragen aan bod komen. Aspecten die vaker aan de orde zijn:

- interne bebouwing , met name in relatie tot gebruiksverandering van het pand;
- vervanging van dakbedekking;
- kozijnopening;
- airco-unit;
- (buiten)isolatie;
- schoorsteen.

Daarnaast worden ook andersoortige specifieke vragen gesteld.

Algemene lijn van de helpdesk Bouwregelgeving is dat zij zelf geen uitspraken kan doen of in concrete gevallen sprake is van een verandering als van niet-ingrijpende aard. De interpretatie of een verandering van niet-ingrijpende aard is in eerste instantie aan de gemeente en in laatste instantie aan de rechter.

Daarbij wordt verwezen naar jurisprudentie waar een gemeente rekening mee dient te houden. Algemeen gesteld is een verandering ingrijpend indien sprake is van een grote (substantiële en ingrijpende) impact op de directe omgeving (de stedenbouwkundige situatie, de welstand, etc) of indien de verandering gevolgen heeft voor de veiligheid (constructie, brandveiligheid, vluchtwegen, etc). Wanneer daarvan sprake is, is ter beoordeling aan de gemeente.

Bij de vragen blijkt ook het **verschil tussen een 'verandering van niet-ingrijpende aard' en 'gewoon onderhoud'** niet altijd duidelijk. Bij de beantwoording hiervan wordt verwezen naar de definitie van bouwen in artikel 1 van de Woningwet (het plaatsen, geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen of veranderen en het vergroten van een bouwwerk). Indien de bouwactiviteit niet gericht is op het instandhouden van datgene wat al aanwezig is, maar op het toevoegen van een nieuw element, dan is sprake van een verandering en niet van 'gewoon onderhoud'. Nadat is bepaald dat iets een verandering van niet-ingrijpende aard betreft, komen de voorwaarden aan de orde uit artikel 3, lid 1, sub k Bblb. Indien niet wordt voldaan aan een van deze voorwaarden is een lichte bouwvergunning vereist ingevolge artikel 5, lid 2 Bblb.

5.12 Speeltoestel en tuinmeubilair

In deze categorie komen met name specifieke vragen voor of bepaalde bouwwerken, geen gebouwen zijnde onder het betreffende begrip vallen en de relatie met het bestemmingsplan. De algemene beantwoording komt er vaak neer op dat geen uitspraken kunnen worden gedaan over specifieke gevallen.

Hierbij valt op dat de vragen voor wat betreft **tuinmeubilair** voornamelijk zijn gericht op vlaggenmasten bij particulieren en pergola's. Wat de pergola betreft wordt een duidelijke omschrijving van dit begrip gemist.

Bij **speeltoestellen** richten de vragen zich hoofdzakelijk op specifieke bouwwerken, zoals een skatebaan. Bij de beantwoording wordt steeds verwezen naar de definitie van een speeltoestel in artikel 1, onderdeel c, van het Besluit veiligheid attractie- en speeltoestellen; "een inrichting bestemd voor vermaak of ontspanning waarbij uitsluitend van zwaartekracht of van fysieke kracht van de mens gebruik wordt gemaakt". Uit de Nota van Toelichting bij het Besluit blijkt dat er bij speeltoestellen geen sprake hoeft te zijn van voortbeweging, speeltoestellen kunnen ook statisch van aard zijn (klimtoestellen, glijbanen, e.d.). De formulering van de definitie is wat verwarrend, omdat deze uitsluitend gericht lijkt te zijn op bewegende speeltoestellen. Bedoeld is echter om motorisch aangedreven toestellen uit te sluiten; dergelijke toestellen vallen onder de definitie 'attractietoestellen'.

5.13 Reclamezuil

Er zijn veel vragen over de regeling voor reclamezuilen in relatie tot **andere reclameuitingen**, zoals gevelborden. De algemene beantwoording van de helpdesk is als volgt: "Bij het opstellen van het Bblb heeft de wetgever een ruimer begrip van "zuil" in gedachten gehouden dan dat in het woordenboek van Van Dale wordt gehanteerd. De wetgever hanteert het begrip 'reclamezuil' in de meest ruime zin. Dat wil zeggen: iedere op de grond staande vorm van reclame dat valt onder de

definitie van bouwwerk zoals die te vinden is in de Model-bouwverordening. Dit kan zijn een billboard, ander bord of zuil. De wetgever had hierbij met name groter reclameborden ("publexborden") in gedachten. Enige verdere randvoorwaarden inzake de maatvoering of vorm zijn echter niet gegeven.

Indien men een zeer klein reclamebord of reclame aan een gevel wenst te plaatsen kan dit op grond van artikel 3, eerste lid, onder b Bblb bouwvergunningvrij gerealiseerd worden, mits voldaan wordt aan de gegeven voorwaarden. Indien een groter reclamebord geplaatst moet worden is dit wellicht te rekenen onder "veranderingen van niet-ingrijpende aard" (artikel 3, eerste lid, onder k van het Bblb). In dat geval moet wel sprake zijn van een bouwwerk dat in ruimtelijk opzicht, stedenbouwkundig en van uit welstand gezien geen grote "impact" op de omgeving heeft. De gemeente zelf zal hier uiteindelijk over moeten oordelen en in het uiterste geval de rechter. Van belang hierbij is tevens het bestemmingsplan en een eventuele reclameverordening. Regels inzake dit punt in de APV kunnen nuttig zijn ter motivering van het feit dat een bepaalde reclame als ingrijpend wordt beschouwd."

Van een **bouwwerk** is sprake indien voldaan wordt aan bovenstaande definitie en indien het bord langer blijft staan dan 31 dagen (op basis van jurisprudentie geldt anders dat er geen sprake is van een plaatsgebonden karakter en derhalve niet van een bouwwerk, vgl. ABRS 7 juni 2001, Gst. 2001, 7154,7).

5.14 Overig

Een aantal van de vragen is niet gecategoriseerd onder een bouwwerk. Wij zullen deze hier dan ook als restcategorie behandelen. Verreweg de meeste vragen zijn van burgers die willen weten of ze voor een bouwwerk een bouwvergunning nodig hebben en zo ja, wat voor soort bouwvergunning. Meestal kan volstaan worden met een verwijzing naar en eventueel uitleg van het Bblb. Voor een aantal bouwwerken is een nadere uitleg nodig, omdat niet direct evident is of deze bouwvergunningvrij zijn of niet. Bij de volgende **bouwwerken** ontstaat hierover de meeste onduidelijkheid:

- zwembad / vijver;
- vlaggenmasten;
- reclameuitingen;
- (gas)tank;
- airco-units;
- kunstwerk / straatmeubilair in openbare ruimte;
- dakterras;
- kelder;
- buitenrijbak voor paarden;
- vlonder.

Over het algemeen wordt aangegeven dat er een afweging gemaakt moet worden of het binnen de regeling past. Voor een zwembad wordt bijvoorbeeld qua afmetingen gekeken naar de regeling voor aan- uit-, en bijgebouwen, tenzij het ondergronds gerealiseerd wordt. Dan geldt het Bblb niet, omdat deze uitsluitend op de grond staande objecten regelt. Met 'op de grond staand' wordt op het maaiveld bedoeld.

Andere bouwwerken worden vaak onder 'verandering van (niet)-ingrijpende aard' geschaard. Er blijkt uit de analyse dat er over deze term toch veel onduidelijkheid bestaat. Hiervoor verwijzen wij terug naar de betreffende paragraaf.

6. SCHRIFTELIJKE ENQUÊTE

6.1 Verantwoording

Er is een schriftelijke enquête opgesteld welke gedurende een periode van circa 2 maanden op internet geplaatst is. Op 2 oktober 2006 is de enquête afgesloten. De vragenlijsten zijn door verschillende doelgroepen (gemeenten, bouwprofessionals en burgers) ingevuld¹³ om een representatief beeld te krijgen van de werking van de huidige regeling. In de vragenlijsten voor gemeenten en bouwprofessionals zijn deels algemene vragen opgenomen (voor iedere groep dezelfde) en deels specifieke vragen toegesneden op een bepaalde groep. De ervaringen en meningen van de gemeenten en bouwprofessionals over de huidige regeling zijn gepeild aan de hand van de eerder genoemde operationele doelstellingen van het Bblb, doch alleen in de vragenlijst voor gemeenten is specifiek gevraagd naar het resultaat van de doelstelling 'administratieve lastenvermindering'.

Voor burgers is een specifieke vragenlijst opgesteld. Belangrijkste onderwerp in de vragenlijst was de burenerelatie. De volgende aspecten kwamen aan bod:

- Eventuele problemen die door de respondent ervaren waren inzake bouwvergunningsvrije activiteiten van burenen.
- Bouwwerken van burenen waarover men zou willen worden geïnformeerd.
- Wat men belangrijk vindt wanneer burenen bouwplannen hebben.
- De mate waarin men op de hoogte is van de wet- en regelgeving.
- De wijze waarop informatie wordt ingewonnen.

Respons en representativiteit

Het onderzoek leverde een netto respons op van 411 enquêtes; 128 door burgers, 188 door gemeenten en 95 door beroepsgroepen. De representativiteit van de verzamelde data is getoetst op basis van een aantal kenmerken van de respondent. Zo is bij de gemeenten de spreiding over grote en kleinere gemeenten en de geografische ligging in ogenschouw genomen. Bij de beroepsgroepen is gekeken naar de beroepen van de verschillende respondenten. De steekproef bleek niet zodanig af te wijken van de populatie dat correctie middels weging noodzakelijk was. De respons is voldoende hoog om betrouwbare objectieve uitspraken te kunnen doen op het niveau van de drie groepen samen en (wat meer indicatief) op het niveau van elke groep afzonderlijk. De betrouwbaarheid varieert van ca. 80% (afwijking maximaal 6%) tot 90% (afwijking maximaal 5%).

¹³ De respondenten zijn via e-mail benaderd met het verzoek om aan het onderzoek deel te nemen. De e-mailadressen zijn verkregen met hulp van Bouwend Nederland en de Bond Nederlandse Architecten. De Vereniging BWT heeft geen rechtstreekse e-mailadressen verstrekt, maar heeft het verzoek doorgemaid aan haar leden. De aangeschreven personen konden via het internet een vragenlijst invullen. Verder is het verzoek met een link naar de vragenlijst op verschillende websites geplaatst.

6.2 Gemeenten

6.2.1 Toepasbaarheid regeling

Over het algemeen is duidelijk wanneer een bouwactiviteit bouwvergunningsvrij is; tussen 75% en 90% (afhankelijk van de betreffende bouwactiviteit) van de respondenten weet bij het betreffende bouwwerk of er een bouwvergunning vereist is. Alleen bij de begrippen 'veranderingen van niet-ingrijpende aard' en 'normaal onderhoud' is er onduidelijkheid. Voor 38% van de respondenten is niet geheel duidelijk wanneer er sprake is van een 'verandering van niet-ingrijpende aard'. Bij het begrip 'normaal onderhoud' is voor 19% van de respondenten niet duidelijk wanneer er sprake is van een bouwvergunningsvrije bouwactiviteit. De begrippen worden beoordeeld als zijnde subjectief en voor interpretatie vatbaar. Dit is lastig, omdat de burger het vaak in zijn eigen voordeel uitlegt en de interpretatie van gemeente of rechter niet accepteert.

Andere begrippen die regelmatig voor onduidelijkheden zorgen, zijn:

- bouwwerk van beperkte omvang
- oorspronkelijke gevel
- openbaar groen
- (voor-, achter- en zij-)erf
- vergroting van het woongenot
- aansluitend terrein

Onduidelijkheden in de regeling zitten met name in de begrippen, maar ook in de voor- en achterkantbenadering c.q. situeringseisen. Met name voor wat betreft de voorgevel en het zijerf bestaat verwarring. Aangegeven wordt voorts dat er in sommige gevallen veel beoordelingsvrijheid is, waardoor interpretatieverschillen ontstaan. Met name bij gebruikswijzigingen ontstaan problemen; is dit een verandering van niet-ingrijpende aard?

In bijzondere gevallen is de regeling niet toereikend en moet voor relatief kleine ingrepen toch bouwvergunning aangevraagd worden. Ook ingeval van nieuwbouwwoningen is de situatie onduidelijk. Verder wordt de opbouw / lay-out van de regeling als verbeterpunt aangemerkt.

Over het algemeen ontstaan er problemen als men geconfronteerd wordt met uitzonderlijke, weinig voorkomende situaties. Bij situaties die regelmatig voorkomen worden, buiten de begrippen 'verandering van niet-ingrijpende aard' en 'normaal onderhoud', de volgende aandachtspunten geconstateerd:

- het uitbreken van een achtergevel bij het bouwen van een bouwvergunningsvrije aanbouw is een constructieve wijziging en dus een verandering van ingrijpende aard. Moet hiervoor bouwvergunning aangevraagd worden?
- gebruikswijzigingen

- wijze van meten; dakoverstekken meenemen?
- situaties in het buitengebied
- verbindingen tussen bouwvergunningsvrije bouwwerken (bijv. aanbouw met bijgebouw daaraan vast gebouwd)

6.2.2 Beeldkwaliteit

Dit aspect komt met name tot uiting in de voor- en achterkantbenadering. Dit wordt als positief beoordeeld. De gedachte dat aan de voorzijde minder mogelijkheden geboden worden om de beeldkwaliteit te beschermen wordt algemeen geaccepteerd. Wel is de benadering niet altijd duidelijk en zeker in bijzondere gevallen lastig toepasbaar. Hierbij kan gedacht worden aan bouwen in het buitengebied en bij een afwijkende situering van het hoofdgebouw op het perceel.

Over het algemeen vindt 31% van de respondenten dat de huidige regeling een negatieve invloed heeft op de beeldkwaliteit. Uit de gesprekken met gemeentebesturen komt echter het beeld naar voren dat de beeldkwaliteit waarschijnlijk iets minder is geworden, maar dat deze verandering relatief beperkt is. Gelet op andere belangen zoals deregulering en lastenvermindering, wordt dit acceptabel geacht. Vaak hebben gemeenten er ook geen goed beeld van omdat er onvoldoende toezicht gehouden wordt.

Wat problematischer is, is dat - wanneer er daadwerkelijk sprake is van een onacceptabele aantasting van de beeldkwaliteit - dit moeilijk aantoonbaar is voor bouwvergunningsvrije bouwwerken. Hierbij speelt ook een rol dat de gemeentelijke welstandsnota's niet voldoende ingericht zijn op bouwvergunningsvrije bouwwerken, waardoor een concrete toets voor deze bouwwerken lastig is.

6.2.3 Constructieve veiligheid

De constructieve veiligheid bij gebouwen staat bij de meeste gemeenten voorop. Bij 41% van de respondenten overheerst de mening dat de constructieve veiligheid van bouwwerken aangetast wordt door de huidige regeling: *“Vergunningsvrij bouwen met constructieve gevolgen zou nog eens goed op mogelijke risico's beoordeeld moeten worden. (...) Er is onvoldoende inzicht in de vraag of door eventueel amateuristisch bouwen op lange of korte termijn gevaarlijke situaties ontstaan”*. Vaak wordt dan ook voorgesteld om een constructieberekening verplicht te stellen voor bouwvergunningsvrije bouwwerken. Vooral ingeval van aanbouwen bij rijtjeswoningen is men bang dat de veiligheid in het geding komt. Natuurlijk gelden de eisen van het Bouwbesluit ook bij bouwvergunningsvrije bouwwerken, maar dit is naderhand niet meer te controleren. De bouwer zou door middel van tekeningen en constructieberekeningen aan moeten kunnen tonen dat hij conform het Bouwbesluit gebouwd heeft. Eén respondent stelde het volgende: *“Het is een absolute misvatting dat het publiek zelfstandig genoeg zou zijn om te kunnen handelen binnen*

regels die zijn vastgesteld. (...) Resultaat wordt gehaald met preventief toetsen en controleren. Dagelijks halen wij fouten uit tekeningen en berekeningen."

Verder wordt voorgesteld om voorlichtingsmateriaal beschikbaar te stellen met de belangrijkste bouwkundige voorwaarden en algemeen burgers beter te informeren omtrent het Bouwbesluit. Meer inzetten op certificering wordt ook vaak als mogelijke oplossing genoemd.

6.2.4 Burenbelang

23% denkt dat de huidige regeling voor bouwvergunningsvrij bouwen vaker tot onenigheid tussen burgers leidt. De meerderheid van de respondenten is deze mening echter niet toegedaan. Wel wordt aangegeven (39%) dat de regeling tot meer vragen leidt, zoals bijvoorbeeld: "Mijn buurman wil ... bouwen, kan dit zomaar?"

6.2.5 Administratieve lastenvermindering

Uit de resultaten van de enquête blijkt dat de beoogde administratieve lastenvermindering in de praktijk niet als zodanig ervaren wordt. Volgens 69% van de respondenten is het aantal bouwaanvragen (licht en regulier) ongeveer gelijk gebleven aan het aantal (meldingen en bouwvergunningsaanvragen) vóór inwerkingtreding van het Bblb of zelfs meer geworden. *"De regeling heeft zeker niet tot minder werk of vereenvoudiging geleid."* 23% denkt dat er inderdaad sprake is van een aanzienlijke lastenvermindering. Uit de aantallen bouwaanvragen voor en na 1 januari 2003 blijkt dat de verschillen inderdaad niet erg groot zijn, maar dat er wel een lichte stijging van het aantal bouwaanvragen is.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat slechts gevraagd is naar de *feitelijke* lastenvermindering. Aspecten zoals toegenomen welvaart of de relatie met de hoeveelheid nieuwbouwwoningen binnen een betreffende gemeente zijn niet meegenomen. Deze aspecten zijn echter wel aan de orde gekomen tijdens de gesprekkenronden.

Overigens wordt regelmatig opgemerkt dat de onduidelijkheid van de regeling tot veel extra werk leidt: *"Zoals het nu geregeld is leidt het tot meer lastenverzwaring bij de overheid door alle mits- en maar-regeltjes."*

6.2.6 Verbetermogelijkheden

Over de vraag of er meer bouwwerken bouwvergunningsvrij moeten worden gemaakt, wordt wisselend gedacht. 41% vindt dat er niet meer bouwvergunningsvrij moet worden gemaakt, 48% vindt van wel. 10% staat er neutraal tegenover.

De huidige regeling ten aanzien van aan-, uit- en bijgebouwen is op zich wel goed, maar de voorwaarden kunnen verruimd worden. Duidelijk is wel dat de meeste respondenten van mening zijn dat ze niet geheel bouwvergunningsvrij gemaakt moeten worden.

Wat betreft dakkapellen, dakramen en erf- of perceelsafscheidingen kan volgens de meeste respondenten ook een verruiming plaatsvinden. Zo wordt bijvoorbeeld voorgesteld om dakkapellen aan de voorzijde onder voorwaarden bouwvergunningsvrij te maken. Hierdoor wordt ook een eenheid aan dakkapellen gestimuleerd. Ook voor wijzigingen aan kozijnen, luiken of gevelpanelen geldt dat meer vrijheid geboden moet worden. Vaak wordt de relatie gelegd met het bouwvergunningsvrij uitbreken van de achtergevel bij aanbouwen; het is niet logisch waarom dit wel bouwvergunningsvrij mag en een relatief kleine gevelwijziging niet.

De regeling voor de overige bouwwerken is op zich goed. Probleem is echter dat – zoals reeds aangegeven is - niet geheel duidelijk is wat exact onder 'veranderingen van niet-ingrijpende aard' en 'gewoon onderhoud' verstaan moet worden. Hierdoor interpreteren mensen de termen verschillend en ontstaat er (ondanks de grote hoeveelheid jurisprudentie) veel beleidsruimte. Dit leidt ertoe dat niet goed te bepalen is of de huidige regeling ten aanzien van deze bouwactiviteiten verruimd of beperkt zou moeten worden. Door de beleidsruimte kan men de regeling immers vaak 'passend' maken.

Bij bepaalde bouwwerken kan de regeling dus verruimd worden. Er wordt wel vaak aangegeven dat dit niet voor monumenten of panden in een beschermd stads- of dorpsgezicht geldt. Bij deze panden zou eventueel wel het normale onderhoud onder voorwaarden toegestaan kunnen worden. Nu moet overal bouwvergunning voor aangevraagd worden, ook kleine aanpassingen. Dit brengt veel rompslomp met zich mee. Overigens wordt regelmatig voorbijgegaan aan het feit dat er sprake moet zijn van een 'bouwactiviteit' in de zin van de Woningwet. Het schilderen van kozijnen of gevels valt hier dus niet onder.

Bij bouwactiviteiten bij niet-woningen, zoals bedrijven en winkels, zien veel respondenten geen noodzaak om onderscheid te maken met woningen. Anderen zien deze noodzaak zeker wel, met name omdat andere belangen een rol spelen, zoals milieubelangen en het feit dat deze gebouwen vaak openbaar toegankelijk zijn. Wel wordt soms aangegeven dat er meer kleine bouwactiviteiten bouwvergunningsvrij gemaakt kunnen worden. Verder wordt de huidige regeling over het algemeen als positief beschouwd.

Ook worden nog enkele specifieke verbeteringsmogelijkheden gegeven. Hieronder noemen wij de meest voorkomende:

- een regeling opnemen voor alle reclame-elementen, nu worden alleen reclamezuilen bouwvergunningsvrij toegestaan. Uitgangborden e.d. worden vaak getoetst aan de APV, terwijl dit geen geschikt instrument is ten aanzien van bouwactiviteiten.
- aan-, uit- en bijgebouwen (en overkappingen) samenvoegen en regelen door een maximale hoogte en oppervlakte met daaraan een bebouwingspercentage gekoppeld. Eventueel ook kap toestaan op vrijstaand bijgebouw.

- de eis van 1 meter tot de zijdelingse perceelsafschieding laten vallen.
- een regeling opnemen voor airco-units. Dit komt steeds vaker voor.
- de maximale diepte van een aanbouw vergroten tot 3 of 3,5 meter. *“De meeste aanvragen voor een lichte bouwvergunning hebben betrekking op de extra diepte van 50 cm voor een aanbouw. Dit geeft meer mogelijkheden om er een redelijke verblijfsruimte van te maken.”*
- de regeling voor dakkapellen en dakramen relateren aan een bepaald percentage van het dakvlak. Voorts voor dakkapellen duidelijker aangeven hoe omgegaan moet worden met meerdere dakkapellen op 1 dakvlak.
- algemeen: minder uitzonderingen en voorwaarden opnemen. Men is vaak bereid wat meer te accepteren als de regeling hierdoor eenvoudiger wordt. Door onduidelijke regelingen wordt illegale bebouwing gestimuleerd.
- constructieve toets bij uitbreken achtergevel bij aanbouw. *“Het is ongelooflijk dat de complete achtergevel eruit mag terwijl dit vooral bij rijenwoningen tot zeer gevaarlijke situaties leidt.”*

Opmerkelijk is dat door sommige respondenten geopperd wordt om weer een meldingssysteem in te voeren, terwijl anderen juist blij zijn dat dit systeem afgeschaft is. Verder is opvallend dat er regelmatig verbetermogelijkheden voorgesteld worden die gericht zijn op andere instrumenten dan de regelgeving: *“Het bouwvergunningsvrij bouwen kan verruimd worden, mits gecertificeerd wordt gebouwd en die gecertificeerde bedrijven ook gecontroleerd worden. Verder moet de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven bij bouwvergunningsvrij bouwen veel duidelijker gecommuniceerd worden (ook verzekeringstechnisch). Deze informatie moet regelmatig herhaald worden, bijvoorbeeld in campagnes. Ten slotte moet er ook voor overtredingen van bouwregels een bestuurlijke boete ingevoerd worden.”* Positief is ten slotte dat er ook regelmatig aangegeven wordt dat de huidige regeling goed is.

6.2.7 Conclusie

Hoewel er altijd mogelijkheden tot verbetering zijn, wordt de huidige regeling op hoofdlijnen toch positief beoordeeld door de meeste ambtenaren; *‘Er is geen schokkende wijziging nodig, maar wel enige verruiming / aanpassing zodat een logische situatie ontstaat’*. Ook de mate van vrijheid die wordt geboden (alleen de meer ondergeschikte bouwwerken zijn bouwvergunningsvrij) wordt als redelijk goed beoordeeld.

Wel worden er op zeer uiteenlopende aspecten opmerkingen gemaakt (zie o.a. voorgaande paragraaf). De meest voorkomende opmerkingen betreffen de aanbouw aan de achterzijde. Veel respondenten stellen voor om de diepte uit te breiden naar 3 of 3,5 meter. Als belangrijk constructief aandachtspunt wordt meegegeven dat bij een aanbouw ook de achtergevel bouwvergunningsvrij uitgebouwd kan worden. Dit is niet gewenst.

Verbetering van de handhaving is dan ook een aspect dat vaak terugkomt in de antwoorden; *“Voor de bouwregelgeving zou een betere controle en vooral een eenvoudig en snel handhavingstraject moeten gelden. Nu kun je het er gewoon op wagen om illegaal te bouwen.”* Aangegeven wordt ook, dat handhaving vaak belangrijker is dan het wel of niet hebben van een bouwvergunning: *“Bij veel gemeenten denkt men dat als de bouwvergunning maar 100% goed is, het bouwwerk dat ook wel zal zijn. Vrijwel elk bouwwerk dat wordt gebouwd, is in afwijking van de bouwvergunning. De 100% bouwvergunning is dus geen waarborg voor de kwaliteit!”*

Ten slotte wordt regelmatig opgemerkt dat de regeling ondoorzichtig is en eenvoudiger kan: *“Deregulering wil niet zeggen dat er meer bouwvergunningsvrij moet worden. Een bouwvergunning met minder regels en voorwaarden kan veel eenvoudiger en duidelijker en dus klantvriendelijker overkomen.”*

6.3 Bouwprofessionals

6.3.1 Toepasbaarheid regeling

Verreweg de meeste respondenten hebben ervaring met bouwvergunningsvrij bouwen (84%). Informatie omtrent bouwvergunningsvrij bouwen wordt met name verkregen door bij de betreffende gemeente navraag te doen (62%), op de website van het ministerie van VROM te kijken (66%) of in de regeling zelf te kijken (56%). Over het algemeen wordt de voorlichting van overheidswege als redelijk tot goed bestempeld. Wel worden vaak opmerkingen gemaakt over de wisselende voorlichting aan het gemeenteloket. Het antwoord is vaak per gemeente en zelfs per ambtenaar verschillend. Dit leidt tot rechtsonzekerheid en irritatie. Verder wordt gewezen op het feit dat de brochures op sommige punten afwijken van de wettekst.

Voor een meerderheid van de respondenten (89%) is het (meestal) duidelijk of een bouwwerk bouwvergunningsvrij is of niet. Onduidelijkheden zitten met name in de begrippen en de situerings- en maatvoeringseisen. Voor veel respondenten is het verwarrend dat de begrippen die in verschillende regelingen gehanteerd worden (o.a. Bblb, bestemmingsplan, art. 20 Bro, etc.) van elkaar afwijken, zoals bijvoorbeeld aan-, uit- en bijgebouwen. Bovendien worden deze per gemeente(ambtenaar) verschillend geïnterpreteerd.

Wat ook onduidelijk is, is de situatie in geval van een nieuwbouwwoning. In de regeling wordt gesproken over een 'bestaande woning of woongebouw'. Wat geldt er bij nieuwbouwwoningen? Kan er dan nooit bouwvergunningsvrij gebouwd worden? Dit kan betekenen dat men eerst een gehele woning moet bouwen om deze vervolgens gedeeltelijk weer af te breken voor bijvoorbeeld een bouwvergunningsvrije aanbouw. Gemeenten willen deze aanbouw vaak niet in de bouwvergunning meenemen, omdat er dan nogmaals 2,5 meter bouwvergunningsvrij uitgebouwd mag

worden. Voor de oorspronkelijke achtergevel moet immers uitgegaan worden van de eerste bouwvergunning.

Qua begrippen bestaat er veel verwarring over de termen 'veranderingen van niet-ingrijpende aard' en 'normaal onderhoud'. Men weet niet precies wat daaronder verstaan wordt en merkt dat hier ook bij gemeenten misverstanden over bestaan. Als bijzonder aandachtspunt wordt de regeling met betrekking tot reclame genoemd. Gemeenten hanteren regelmatig de Algemene Plaatselijke Verordening om te bepalen of een reclame-uiting bouwvergunningsvrij is of niet.

6.3.2 Beeldkwaliteit

De voor- en achterkantbenadering wordt over het algemeen als positief en logisch (71%) ervaren. De beeldkwaliteit van een wijk wordt als zeer belangrijk ervaren. De vrijheid van de burger zit met name in het achtererf, hoewel er ook aandacht dient te zijn voor het burenbelang.

Men geeft wel aan, dat het niet altijd duidelijk is wat de voorgevel is. Met name doordat het Bblb uitgaat van maximaal 1 voorgevel, terwijl in bestemmingsplannen ook wel uitgegaan wordt van meerdere voorgevels of een andere voorgevel dan in het Bblb. Hierdoor wordt de regeling onduidelijk.

Verder is de regeling opgesteld voor 'standaard'-woonwijken en niet voor bijzondere stedenbouwkundige situaties of woningen in het buitengebied. In die gevallen kunnen zij- of achterkant ook beeldbepalend zijn. Met name boerderijen zijn regelmatig met de zij- of achterkant naar de weg gesitueerd. Voorgesteld wordt om het niet aan de voor- of achterkant van de woning te relateren, maar aan de zijden die naar het openbare gebied gesitueerd zijn.

6.3.3 Constructieve veiligheid

Vrijwel alle respondenten geven aan dat ze de constructieve veiligheid van bouwwerken zeer serieus nemen en de regelgeving op dit punt dan ook nauwgezet volgen. De meeste bedrijven hebben een naam hoog te houden. In sommige gevallen geeft men aan zelf een afweging te maken; een bouwwerk voldoet niet geheel aan het Bouwbesluit, maar dan wordt door de bouwer op basis van ervaring afgewogen of de veiligheid in het geding komt. Men geeft verder aan dat het veelal om relatief kleine bouwwerken zoals erfafscheidingen gaat, waardoor de veiligheid niet of nauwelijks in gevaar komt.

Regelmatig wordt de vrees uitgesproken voor beunhazen en doe-het-zelvers. Men heeft er geen vertrouwen in dat zij geheel volgens de veiligheidseisen bouwen, ofwel uit onwetendheid, ofwel uit kostenbesparing. Hier wordt niet of nauwelijks op gehandhaafd. De verantwoordelijkheid blijft echter altijd bij de opdrachtgever liggen.

6.3.4 Burenbelang

42% van de ondervraagden geeft aan ervaring te hebben met onenigheid tussen burenen ten gevolge van bouwvergunningvrij bouwen. Slechts 5% geeft als reden op het al dan niet hebben van een bouwvergunning. De rest van de respondenten meent dat er sprake is van een maatschappelijk probleem; men misgunt de ander de verbouwing. Dit is niet iets dat door middel van een bouwvergunningsprocedure opgelost kan worden, maar door onderling overleg vooraf en goede voorlichting.

6.3.5 Verbetermogelijkheden

Over de vraag of er meer bouwwerken bouwvergunningvrij moeten worden gemaakt, zijn de respondenten verdeeld. 37% is het hiermee oneens, 38% is het eens en 22% heeft neutraal geantwoord. 3% wist het niet. De voorstellen voor verruiming van de categorie bouwvergunningsvrije bouwwerken lopen sterk uiteen. Dit zijn de meest in het oog springende voorstellen:

- alles bouwvergunningsvrij, maar wel check op constructieve veiligheid
- aanbouw van 2,5 meter diep verruimen
- meer mogelijkheden m.b.t. kozijnwijzigingen en andere gevelwijzigingen
- alles aan de achterzijde vrijlaten met een maximale hoogte (bijv. tot 1^e verdiepingvloer)
- alles bouwvergunningsvrij en verantwoordelijkheid beter regelen d.m.v. certificering van deskundigen
- meer mogelijkheden m.b.t. dakkapellen
- alles bouwvergunningplichtig maken

De algemene indruk is dat de regeling nu op hoofdlijnen goed is, maar op bepaalde aspecten genuanceerd kan worden. Zo wordt vaak een diepere aanbouw aan de achterzijde genoemd als mogelijke verruiming, evenals gevelwijzigingen en dakkapellen (aan de voorzijde). Verder zijn de meeste bouwprofessionals vóór een ruimere bebouwingsregeling van het achtererf.

Bij de vraag of er anders omgegaan zou moeten worden met bouwen bij niet-woonfuncties (zoals bedrijven en winkels), wordt meestal ontkennend geantwoord. Veel respondenten zien niet in waarom hier anders mee omgegaan zou moeten worden. Anderen geven aan dat niet-woonfuncties andere ruimtelijke effecten hebben, het vaak openbare gebouwen betreft en dus ook het algemeen belang in het geding is, er een relatie is met andere vergunningen (bijv. milieu- en gebruiksvergunning) en het gevaar van fysieke overlast gecontroleerd moet worden. Belangrijk hierbij is echter dat de regeling door het onderscheid niet onduidelijker wordt. Het belang van leesbare, praktisch toepasbare regeling prevaleert dus.

Respondenten zijn verdeeld over de vraag of men de constructieve veiligheid en beeldkwaliteit met betrekking tot kleinere bouwwerken veilig over kan laten aan burgers of bouwprofessionals. Voor het aspect veiligheid heeft 46% 'ja' geantwoord en 54% nee. Bij het aspect beeldkwaliteit antwoordde 55% bevestigend en bij leef-

kwaliteit/woongenot 84%. Een aantal respondenten geeft hierbij aan dat, indien ervoor gekozen zou worden om meer bouwactiviteiten van overheidswege vrij te laten, het van belang is dat door de bouwer een erkend adviseur in de arm wordt genomen en dat die verantwoordelijk wordt gesteld: *“Een basiseis moet gesteld worden aan adviseurs en bouwers en niet door regelgeving ten aanzien van het bouwwerk”*.

Verder wordt het belangrijk gevonden om duidelijke basisregels te stellen en die te handhaven. Met name op constructieve veiligheid dient goed toegezien te worden, ofwel door de gemeente, ofwel door een gecertificeerd deskundige. Het verplicht overleggen van constructieberekeningen kan een hoop ellende voorkomen. Verder zijn beeldkwaliteit en burenbelang ook belangrijk, maar veiligheid prevaleert.

De rol van de overheid wordt wisselend ervaren; met name op het gebied van beeldkwaliteit drukt de gemeente vaak een te grote stempel op bouwprojecten (sterk smaakgebonden). Handhaving is voor verbetering vatbaar. Wat betreft de preventieve constructieve toets is men enigszins positiever. Algemeen worden er grote verschillen geconstateerd tussen gemeenten; de ene gemeente is pragmatisch en meedenkend, terwijl de andere bureaucratisch en star te werk gaat. Bij de constructieve deskundigheid worden vraagtekens gezet.

6.3.6 Conclusie

Er wordt erg wisselend gedacht over de huidige regeling; sommigen vinden het wel een goede regeling, anderen willen alles bouwvergunningsvrij maken, terwijl weer anderen juist alles bouwvergunningplichtig willen maken. Eén van de respondenten merkte het volgende op: *“Nederland is kwetsbaar vanwege zijn afmetingen, dichtheid en vele belangen. De overheid zou haar kaders moeten laten voortvloeien uit een helder ruimtelijk beleid. Je moet ook durven om ‘nee’ te zeggen tegen ongewenste ontwikkelingen.”*

De duidelijkheid van de regeling op zich valt dus mee, maar de verschillende interpretaties van gemeente(ambtenaren) zorgen voor veel verwarring. De verschillen tussen gemeenten zijn te groot.

Over het algemeen wordt de constructieve veiligheid als zeer belangrijk aangemerkt. Dit dient beter gewaarborgd te worden. Nu geschiedt de toetsing teveel door niet voldoende deskundige ambtenaren (op het gebied van constructie) en wordt er te weinig gecontroleerd en gehandhaafd. Men zoekt de oplossing niet zozeer in verbetering van de regeling, maar meer in certificering van deskundigen en verschuiving van verantwoordelijkheden van gemeenten naar (erkende!) bouwprofessionals. De gemeente kan hierbij wellicht als ‘supervisor’ optreden.

Een ander belangrijk aspect is beeldkwaliteit. Wat dat betreft, wordt de voor- en achterkantbenadering over het algemeen als logisch en goed ervaren. Hierin zijn wel nuanceringen mogelijk, zoals bijvoorbeeld meer mogelijkheden voor gevelwijzi-

gingen en dakkapellen (ook aan de voorzijde) en meer bouwmogelijkheden op het achtererf.

Ten slotte wordt het burenbelang regelmatig genoemd. Voorkomen moet worden dat er onevenredige hinder ontstaat voor de burenen. In veel gevallen kan onenigheid tussen burenen voorkomen worden door overleg te voeren vòòr er gebouwd wordt. Een goede voorlichting van overheidswege kan hierbij een rol spelen. Desalniettemin gelooft men niet dat problemen tussen burenen voorkomen kunnen worden door de regeling aan te passen, omdat het veel meer een maatschappelijk probleem is.

6.4 Burgers

De vraag of burgers goed op de hoogte zijn van de bouwwerken die bouwvergunningsvrij gebouwd mogen worden, kan niet eensluidend beantwoord worden. 28% van de respondenten geeft aan dat zij niet of helemaal niet op de hoogte zijn, terwijl 51% meent goed tot heel goed op de hoogte te zijn. De overige respondenten hebben de vraag neutraal beantwoord of weten het niet. 55% van de respondenten geeft aan dat zij vinden dat de overheid hen daar beter over moet informeren.

Indien men behoefte heeft aan informatie omtrent bouwvergunningsvrij bouwen, gaan de meeste mensen naar de gemeente (74%) / de gemeentelijke website (48%) of de site van het ministerie van VROM (71%). Een aantal respondenten (19%) schakelt meteen een commercieel bedrijf, zoals een architect, aannemer of adviesbureau in.

Over het algemeen begrijpen de meeste burgers (58%) wel dat er regels zijn, maar men vindt wel dat de overheid daarin af en toe doorschiet. Er kan wat hen betreft wel wat meer vrijgelaten worden, ook al betekent dat dat zij wat meer van hun burenen moeten accepteren. 28% beoordeelt de huidige regelgeving als positief; op die manier worden hun rechten als burenen en het straatbeeld beschermd. Een aantal respondenten is een andere mening toegedaan; 4% vindt dat alles vrijgelaten moet worden, terwijl 8% vindt dat men nu al teveel toestaat. Over het algemeen wordt de regelgeving dus wel als positief ervaren, maar is de hoeveelheid regels te groot.

79% van de respondenten geeft aan dat zij nooit problemen hebben gehad met hun burenen over bouwvergunningsvrije bouwwerken. In de overige gevallen werd, al dan niet na overleg, meestal toch gewoon gebouwd.

92% van de respondenten vindt het geen probleem als de burenen iets bouwen tot een hoogte van 2 meter. In dat geval is een overleg volgens hen niet nodig. Bij een hoogte tot 3 meter wordt dat al enigszins anders; dan vindt een kleine meerderheid (57%) dat de burenen hen daarover dienen te informeren. 79% wil graag geïnformeerd worden, indien hoger gebouwd wordt dan 4 meter. Men is met name bang voor verlies van uitzicht en zonlicht in de tuin.

De meeste mensen willen graag geïnformeerd worden door hun burens als die een erf- of perceelsafschieding (70%), een aan- of uitbouw (67%) of een bijgebouw of overkapping (62%) willen realiseren. In mindere mate geldt dit ook voor een balkon(hek) of dakterras (32%), een dakkapel (26%) en een (schotel)antenne (18%). In het algemeen vindt ongeveer de helft van de respondenten (52%) dat zij altijd geïnformeerd willen worden door hun burens als die bouwvergunningvrij willen bouwen. Bouwen in de voortuin moet volgens 70% van de respondenten altijd door de burens gemeld worden. Over het algemeen dienen bouwwerken aan de straatzijde, zichtbaar vanaf het openbaar gebied, kritischer bekeken te worden omdat zij mogelijk het straatbeeld aantasten.

De meerderheid van de respondenten geeft specifiek aan dat zij met name zaken op de erfgrans van belang vinden. Zij willen daar altijd over geïnformeerd worden door hun burens (91%). Ook geeft het overgrote deel van de respondenten (85-90%) aan dat zij uit goed fatsoen altijd even zouden overleggen met de burens als zij iets op de zijdelingse perceelsgrans willen bouwen. Dit kan immers overlast opleveren voor de burens. Verder wijzen veel mensen op de voordelen van een overleg met de burens, zoals bijvoorbeeld de mogelijkheid om kosten te besparen door gezamenlijk te bouwen, praktische uitvoerbaarheid van bijvoorbeeld voegwerkzaamheden en de mogelijkheid om afscheidende beplanting aan te brengen.

Bij de vraag wat men van belang vindt als de burens bouwplannen hebben, werden de volgende aspecten als belangrijk aangemerkt:

- lichtinval
- privacy
- uitzicht
- nette en verzorgde uitstraling
- technisch en constructief in orde
- bouwen op erfgrans in overleg
- mogelijkheden om samen te bouwen bekijken
- eventuele aantasting monument
- overleg over mogelijke alternatieven
- graag gemeente als mediator
- passend bij de (woon)omgeving
- invloed op straatbeeld
- afspraken over eventuele bouwschade

7. GESPREKKENRONDEN

7.1 Inleiding

In de maanden juni, juli en augustus 2006 hebben 32 gesprekken plaatsgevonden met gemeenten en bouwprofessionals. Er is gesproken met 21 gemeenten, variërend in omvang (kleine, middelgrote en grote gemeenten) en geografische ligging (Noord-, Oost-, Zuid- en West-Nederland). Verder is er met 11 bouwprofessionals gesproken. De ondervraagden waren werkzaam bij verschillende architecten- en bouwadviesbureau's, bouwbedrijven en een dakkapellenspecialist.

Deze vorm van onderzoek geeft diepgaande informatie door in te gaan op achterliggende argumenten, meningen, wensen en behoeften van de doelgroep. Het gaat in op het waarom van heersende meningen en bepaalde gedragingen. Bijkomend voordeel is dat de doelgroep gestimuleerd kan worden om mee te denken over de invulling van toekomstig beleid.

De vragenlijst die op internet geplaatst is (zie bijlage 2), is als rode draad door de gesprekken gebruikt om structuur aan te brengen. Verder zijn de gesprekken redelijk open ingestoken om respondenten de gelegenheid te geven om uitgebreid hun mening over de regeling te kunnen ventileren en de achterliggende argumenten in beeld te krijgen.

7.2 Gemeenten

Algemeen

De regeling wordt op hoofdlijnen wel positief beoordeeld. Op onderdelen is echter aanscherping en nuancering nodig. De huidige balans tussen kleinere, ondergeschikte bouwactiviteiten (vergunningsvrij) en de grotere, meer ingrijpende bouwactiviteiten (vergunningplichtig) is goed. De meeste gemeenten geven aan dat er niet teveel verruimd moet worden. Ook hier geldt weer dat op sommige onderdelen wel een aanpassing mogelijk kan zijn, zoals bijvoorbeeld een uitbreiding van de regeling voor dakkapellen. Hier gaan wij verder op in onder het kopje 'Verbeteringsmogelijkheden'.

Een punt van aandacht is de leesbaarheid van de regeling. Niet alleen zijn er lay-outtechnisch verbeteringen mogelijk, maar ook het aantal 'mits'-en en 'maar'-en moet teruggebracht worden. Veel gemeenten zien wel in dat er soms de noodzaak bestaat om af te wijken van een regel, maar niet teveel. Soms moet ook gekozen worden voor een leesbare regeling boven een regeling die alles tot in details regelt.

Wat ook regelmatig aangegeven werd, is dat men moeite heeft met het steeds wisselende beleid; men heeft net met de regeling leren werken en dan wordt hij weer veranderd. Dit is ook lastig uit te leggen aan burgers. Met name wat betreft de voormalige carport-regeling; de ene buurman (die nog onder het oude regime viel) mocht zijn carport wel bouwvergunningsvrij realiseren, de andere buurman (onder het nieuwe regime) niet.

1. Praktische toepasbaarheid van de regeling¹⁴

Vraag:

Het is voor mij duidelijk wanneer het bouwwerk bouwvergunningsvrij is.

De meeste respondenten geven aan dat vooral de begrippen 'veranderingen van niet-ingrijpende aard' en 'normaal onderhoud' niet duidelijk zijn. Deze begrippen kunnen op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Ook de begrippen 'aan-/ uitbouw' en 'bijgebouw/overkapping' worden een aantal keer genoemd, voornamelijk in relatie tot handhaving. Als er een bijgebouw aan een woning wordt gebouwd, valt vrijwel niet te controleren of er sprake is van een directe verbinding. Het nut van een dergelijk onderscheid (wel of geen directe verbinding) wordt ook niet ingezien.

¹⁴ Hieronder vallen aspecten als deregulering, leesbaarheid en helderheid

<p><u>Vraag:</u> Indien de regeling voor u onduidelijk is, waar ligt dat dan in hoofdzaak aan?</p>	<p>De volgende onderdelen leiden tot vragen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • begrippen • voor- en achterkantbenadering • lay-out <p>Overigens wordt regelmatig aangegeven dat door raadpleging van voorlichtingsmateriaal (waaronder helpdesk), jurisprudentie en de Nota van Toelichting bij het Bblb meestal wel tot een bevredigend antwoord gekomen wordt. Vooral net na de inwerkingtreding van de regeling kostte dit wel wat tijd, maar nu er wat ervaring met de regeling is opgedaan komt men sneller tot een antwoord.</p>
<p><u>Vraag:</u> Welke begrippen zijn voor u onduidelijk of vormen in de praktijk een knelpunt?</p>	<p>De volgende begrippen worden het vaakst door respondenten genoemd:</p> <ul style="list-style-type: none"> • veranderingen van niet-ingrijpende aard • het gewone onderhoud • (voor-, zij- en achter)erf • oorspronkelijke gevel • openbaar groen <p>Het 'erf'-begrip was voornamelijk net na de inwerkingtreding van het Bblb onduidelijk. Inmiddels hebben gemeenten er meer ervaring mee opgedaan, waardoor de meeste onduidelijkheden verdwenen zijn. Desalniettemin komt men in bijzondere situaties (zoals een atypische positionering van de woning op het perceel, alzijdige woongebouwen of wooncomplexen of in buitengebieden) nog wel eens voor onduidelijkheden te staan.</p> <p>Wat verder een rol speelt bij het 'erf'-begrip (en in mindere mate overigens ook bij het begrip 'voorgevelrooilijn'), is dat er een koppeling wordt gelegd met het bestemmingsplan. Aangezien er veel verschillen tussen bestemmingsplannen onderling zitten, is het niet altijd meteen duidelijk wat er geldt. In sommige bestemmingsplannen is bijvoorbeeld bij bedrijfswoningen wel een 'inrichting ten dienste van een woning' mogelijk, terwijl dit bij andere bedrijfswoningen niet zo is. Dat betekent dat bij de één wel en bij de andere niet bouwvergunningvrij gebouwd mag worden.</p>

	Door veel gemeenten is er nadrukkelijk op gewezen dat er goed aandacht besteed moet worden aan de definiëring van begrippen, omdat hierdoor veel verschillende interpretaties tussen gemeenten ontstaan.
<u>Vraag:</u> Kunt u aangeven wat voor u het meest onduidelijk is of de meeste knelpunten oplevert?	De bouwvergunningsvrije aan-/uitbouw van 2,5 meter is te weinig. Deze mag worden uitgebreid naar 3 of 3,5 meter. Wel moet er nadrukkelijk aandacht besteedt worden aan het constructieve aspect bij uitbreken van de achtergevel. Bij de bouw van een bouwvergunningsvrije aanbouw mag het uitbreken van de achtergevel immers ook bouwvergunningsvrij. Dit leidt tot ongewenste situaties, met name bij rijtjeswoningen. Ook de aan te houden afstand van 1 meter tot de zijdelingse perceelsgrens is niet werkbaar en kan worden geschrapt. Het leidt alleen maar tot verpaupering van de betreffende strook, tot stedenbouwkundig ongewenste situaties en tot een onhandige invulling van percelen. Bovendien zijn veel gemeenten van mening dat het burenbelang hier niet bijzonder mee gediend wordt. Zij geven voorts aan dat er toch niet op gehandhaafd wordt. De regeling voor reclamezuilen leidt ook nog wel eens tot knelpunten. Onduidelijk is in hoeverre deze ook geldt voor andere reclame-uitingen en welke rol de Algemene Plaatselijke Verordening hierbij speelt.
<u>Vraag:</u> Bij welke soort bouwactiviteiten loopt u tegen problemen op in de regeling?	Over het algemeen wordt door respondenten aangegeven dat er problemen ontstaan wanneer er sprake is van uitzonderlijke, weinig voorkomende situaties. Dit betekent dat de regeling in het algemeen redelijk tot goed werkt voor de situaties die veel voorkomen.
<u>Stelling:</u> De huidige regeling m.b.t. bouwvergunningsvrij bouwen vormt een inbreuk op de aspecten die ik in het bestemmingsplan zou willen regelen.	Het merendeel van de respondenten geeft aan het oneens te zijn met de stelling dat de huidige regeling een inbreuk vormt op de aspecten die men in het bestemmingsplan zou willen regelen. Het gaat toch voornamelijk om relatief kleine bouwactiviteiten, die in het bestemmingsplan vrijwel altijd toegestaan worden.

2. Beeldkwaliteit	
<u>Algemeen:</u> De meeste gemeenten geven aan dat zij de voor- en achterkantbenadering in de praktijk goed vinden werken; het straatbeeld wordt op die manier redelijk beschermd. Het is ook logisch dat je aan de voorkant minder mag dan aan de achterkant. Handhaving op welstandsexcessen bij bouwvergunningstvrije bouwwerken gebeurt vrijwel nooit.	
<u>Stelling:</u> De huidige regeling t.a.v. bouwvergunningstvrij bouwen heeft een negatief effect op de (beeld)kwaliteit.	Het merendeel van de respondenten geeft aan dat er niet of nauwelijks een aantasting van de beeldkwaliteit is ontstaan ten gevolge van het Bblb. Ook geeft men vaak aan dat een kleine aantasting geaccepteerd moet worden omwille van de leesbaarheid van de regeling en de vrijheid van burgers.
<u>Vraag:</u> Welke randvoorwaarden zijn naar uw oordeel relevant om de ruimtelijke beeldkwaliteit te waarborgen? Dit betekent dat er dan dus geen preventieve toets aan de welstandsnota zal plaatsvinden (let wel: deze regeling geldt natuurlijk wel!).	De volgende voorwaarden werden genoemd: <ul style="list-style-type: none"> • voor- en achterkantbenadering • uitbreidingsmogelijkheden laten afhangen van de omvang van het perceel • toezicht houden / handhaven • duidelijke loketcriteria in welstandsnota
3. Constructieve veiligheid	
<u>Algemeen:</u> Constructieve veiligheid staat bij vrijwel alle gemeenten hoog in het vaandel. Het wordt zelfs belangrijker gevonden dan de beeldkwaliteit; beeldkwaliteit is leuk, maar de veiligheid van burgers gaat voor alles! Over de stelling dat bij bouwvergunningstvrij bouwen de verantwoordelijkheid voor constructief veilige bouwwerken niet meer bij de gemeente ligt, maar bij de bouwer zelf, geven veel gemeenten aan dat dit in de praktijk niet zo werkt. Als iets instort, krijgt de gemeente toch de zwarte piet toebedeeld.	

<p><u>Vraag:</u> Welke randvoorwaarden zijn naar uw oordeel relevant om de constructieve veiligheid van bouwwerken te waarborgen? Dit betekent dat er dan dus geen preventieve toets aan het Bouwbesluit zal plaatsvinden (let wel: deze regeling geldt natuurlijk wel!).</p>	<p>Hierbij werd met name het overleggen van een constructieberekening genoemd. Dit geldt zeker bij het uitbreken van een gevel bij een bouwvergunningsvrije aanbouw. Opvallend was, dat verder met name naar een andere modus gezocht werd dan een wettelijke regeling. Vooral voorlichting werd vaak genoemd. Voorgesteld werd onder andere: het verzorgen van brochures voor burgers met de belangrijkste constructieve aspecten per bouwwerk en voorlichting bij tuincentra en doe-het-zelfzaken.¹⁵ Ook het inzetten op certificering van bouwprofessionals is van groot belang, aldus veel gemeenten.</p>
<p><u>Vraag:</u> Heeft bouwvergunningsvrij bouwen geleid tot meer onveilige bouwwerken?</p>	<p>Het merendeel van de respondenten geeft aan dat bouwvergunningsvrij niet heeft geleid tot meer onveilige bouwwerken of dat zij niet weten of dat het tot meer onveilige bouwwerken heeft geleid. Sommigen geven aan dat, als dat echt zo zou zijn, er wel meer in het nieuws gekomen zou zijn. Anderen menen, dat de hausse aan ingestorte bouwwerken nog moet komen. Ook hierbij wordt met name weer het uitbreken van gevels bij bouwvergunningsvrije aanbouwen genoemd.</p>
4. Burenbelang	
<p><u>Vraag:</u> Heeft u het idee dat bouwvergunningsvrij bouwen vaker tot onenigheid tussen buren leidt dan bouwvergunningplichtig bouwen?</p>	<p>De meeste respondenten geven aan dat zij hier weinig ervaring mee hebben, omdat zij zich niet in conflicten tussen buren willen mengen. Het antwoord dat een betreffende bouwactiviteit bouwvergunningsvrij is met een verwijzing naar het Bblb of voorlichtingsmateriaal is meestal afdoende.</p>

¹⁵ Deze geven overigens aan, dat zij geen structurele voorlichting op het gebied van vergunningsvrij bouwen geven in de winkels zelf (wel op de website). Alle voorlichting die zij geven, is gebaseerd op eigen ervaringen van medewerkers.

5. Administratieve lastenverlichting		
<p>Stelling: De huidige regeling voor bouwvergunningsvrij bouwen heeft geleid tot een aanzienlijke afname van het aantal bouwaanvragen (voor wat betreft de oude regeling worden voor deze vraag ook meldingen meegenomen). Geïnformeerd wordt voorts naar het aantal bouwaanvragen (zowel regulier als licht en meldingen) voor 1-1-2003 en na 1-1-2003?</p>	<p>Het merendeel van de respondenten geeft aan dat het aantal bouwaanvragen ongeveer gelijk is gebleven of zelfs meer is geworden. Gemeenten geven aan dat het moeilijk in te schatten is of er sprake is van een afname van het aantal bouwaanvragen door de volgende aspecten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • sprake van een fusie met andere gemeente(n) • conjunctuur/economie (er wordt minder verhuurd en juist meer verbouwd) • in- en uitbreidingsmogelijkheden gemeenten (indien meer nieuwbouw, zal er meer doorstroming zijn en is er minder behoefte om bestaande woningen uit te breiden) • handhavingsbeleid gemeente (actief/passief) <p>Een klein aantal respondenten geeft aan dat het aantal bouwaanvragen juist minder is geworden. Een aantal respondenten kan wel ongeveer aangeven hoeveel bouwaanvragen zij voor en na 1-1-2003 hebben ontvangen. Deze aantallen worden hieronder weergegeven:</p>	
	Voor 1-1-2003	Na 1-1-2003
	200-400 850 100-200 400-500 700 <100 300-400 300-400 200-300 200-300	200-400 iets afgenomen 250-300 400-500 650 <100 400-500 300-400 200-300 200-300

Verbeteringsmogelijkheden	
<p><u>Algemeen:</u> Concreet genoemde verbeteringsvoorstellen zijn (naast de onder dit kopje genoemde andere voorstellen):</p> <ul style="list-style-type: none"> • het beschikbaar stellen van voorlichtingsmateriaal bij tuincentra en bouwmarkten; • meer inzetten op certificering bouwprofessionals; • naar buitenlands voorbeeld: bij bouwwerkzaamheden bord in de tuin met naam en telefoonnummer van de eindverantwoordelijke. Hierdoor wordt enerzijds duidelijk aangegeven wie verantwoordelijk is en anderzijds is de gemeente op de hoogte van de bouwwerkzaamheden waardoor zij tijdig kan controleren c.q. handhaven; • gemeenten de mogelijkheid geven om zelf aan te geven waar en wat bouwvergunningsvrij gebouwd kan worden; • meer toestaan bij monumenten en in beschermde stads- of dorpsgezichten, bijvoorbeeld gewoon onderhoud. 	
<p><u>Stelling:</u> Er moeten meer bouwwerken bouwvergunningsvrij worden gemaakt.</p>	<p>Het merendeel van de respondenten geeft aan dat zij vinden dat er niet meer bouwvergunningsvrij moet worden gemaakt. Een aantal geeft aan hier neutraal tegenover te staan en een enkeling is het ermee eens dat er meer bouwvergunningsvrij moet worden gemaakt. Tijdens de gesprekken kwam naar voren dat voor een aantal bouwwerken de regeling verruimd kan worden. De volgende onderwerpen kwamen het meest aan bod:</p> <ul style="list-style-type: none"> • een aanbouw zou bouwvergunningsvrij mogen zijn tot 3-3,5 meter • het aanhouden van 1 meter tot aan de zijdelingse perceelsgrens is niet werkbaar en moet worden geschrapt • het uitbreken van de achtergevel zou juist bouwvergunningplichtig moeten zijn • de regels voor dakkapellen aan de voorzijde van een woning dienen verruimd te worden • voor overkappingen is 10 m² te weinig, dit zou verruimd moeten worden • de regeling voor reclamezuilen moet worden uitgebreid • in buitengebieden en algemeen bij grotere percelen meer m² erfbouwing toestaan

<p><u>Stelling:</u> Er moeten minder voorwaarden aan bouwvergunningsvrij bouwen worden gesteld.</p>	<p>Aangegeven wordt dat de regeling nu op zich goed in balans is, maar dat er veel uitzonderingen en voorwaarden zijn waardoor de regeling op bepaalde punten slecht leesbaar wordt. Er wordt vaak aangegeven dat het aanhouden van 1 meter tot aan de zijdelingse perceelsgrens niet werkbaar is en geschrapt moet worden.</p>
<p><u>Vraag:</u> Moet bij een niet-woning (bijvoorbeeld bedrijf) anders omgegaan worden met bouwvergunningsvrij bouwen en zo ja, in welke gevallen?</p>	<p>De meningen zijn hierover verdeeld. Vaak wordt in eerste instantie gezegd dat er geen verschil zou moeten zijn tussen woningen en niet-woningen, maar na enig doorvragen blijkt toch vaak dat er andere belangen een rol spelen waardoor een onderscheid toch legitiem is. De volgende belangen worden genoemd: het zijn vaak openbare gebouwen (algemeen belang), milieuaspecten, afstemming met andere vergunningen.</p>

7.3 Bouwprofessionals¹⁶

Algemeen

Een aspect dat zeer vaak genoemd werd, waren de interpretatieverschillen tussen gemeenten; bij de ene gemeente kan iets wel bouwvergunningsvrij, bij de andere gemeente moet bouwvergunning aangevraagd worden. Dit is erg frustrerend voor bouwprofessionals.

Een ander opvallend punt is dat een aantal bouwprofessionals heel slecht op de hoogte is van het Bblb. Sommigen spreken zelfs nog over meldingsplichtige bouwwerken. Gelukkig geven deze personen aan dat zij het altijd laten checken door een derde partij zoals een architect of gemeente. Overigens checken vrijwel alle bouwprofessionals hun bouwplannen altijd eerst met de gemeente.

Veel bouwprofessionals vrezen voor de zogenaamde beunhazen en zelf-bouwers. Zij bouwen vaak onveilig, is uit de praktijk gebleken. De vraag is, of dit getackeld wordt door een vergunning omdat er dikwijls in afwijking van de vergunning wordt gebouwd.

1. Praktische toepasbaarheid van de regeling¹⁷

<u>Vraag:</u> Heeft u ervaring met bouwvergunningsvrij bouwen?	Alle respondenten hebben ervaring met bouwvergunningsvrij bouwen.
<u>Vraag:</u> Hoe komt u erachter of voor een bouwactiviteit een bouwvergunning vereist is?	Informatie over het wel of niet vereist zijn van een bouwvergunning wordt met name verkregen via de website van VROM, via de folders van VROM of er wordt door henzelf navraag gedaan bij de betreffende gemeente. Een enkeling geeft aan dat zij het zelf in de regeling opzoeken, dat zij het door een andere partij laten regelen. Een enkeling geeft aan dat zij hierin zelf voldoende ervaring hebben en het niet hoeven uit te zoeken.

¹⁶ Er is gesproken met bouwbedrijven, architecten, dakkapellenspecialisten en bouwadviesbureau's. Verder is er navraag gedaan bij bouwmarkten in hoeverre zij met deze problematiek bekend zijn. Soms wordt op de site aangeraden om bij het realiseren van bijvoorbeeld tuinhuisjes, bij de gemeente te informeren of er een bouwvergunning vereist is. Ook wordt wel verwezen naar de website van het ministerie van VROM (http://www.vrom.nl/bouwvergunningen_online).

¹⁷ Hieronder vallen aspecten als deregulering, leesbaarheid en helderheid.

<p><u>Vraag:</u> Is het voor u duidelijk wanneer een bouwwerk bouwvergunningsvrij is?</p>	<p>Voor de meeste respondenten is het (meestal) duidelijk wanneer een bouwwerk bouwvergunningsvrij is, aangezien vrijwel altijd gecheckt wordt bij een gemeente. Blijkens de interpretatieverschillen tussen gemeenten, is het voor de ambtenaren echter niet altijd duidelijk in de optiek van de bouwprofessionals</p>
<p><u>Vraag:</u> Indien de regeling voor u onduidelijk is, wat is er dan onduidelijk?</p>	<p>De meeste respondenten geven aan dat de begrippen in de regeling niet altijd duidelijk zijn. Veel respondenten geven aan dat de regels per gemeente door interpretatieverschillen niet hetzelfde toegepast worden. Dit zorgt voor verwarring.</p>
<p><u>Vraag:</u> Kunt u aangeven welk bouwwerk voor u in de praktijk de meeste knelpunten oplevert?</p>	<p>Veel respondenten geven aan dat de aan- en uitbouwen en bijgebouwen problemen geven (wat wordt hieronder verstaan?). Ook overkapping, erkers, zonnepaneel of zonnecollector, peil, bouwwerken van beperkte omvang en veranderingen van niet-ingrijpende aard worden genoemd.</p>
<p><u>Vraag:</u> Hoe ervaart u de voorlichting van de overheid (m.n. het ministerie van VROM en de gemeente) ten aanzien van bouwvergunningsvrij bouwen?</p>	<p>In het algemeen wordt de voorlichting als goed beschouwd. Een aantal respondenten geeft aan dat de gemeente geen duidelijke informatie geeft. Bovendien verschilt het antwoord per gemeente, wat voor verwarring zorgt.</p>
<p>2. Beeldkwaliteit</p>	
<p><u>Vraag:</u> Er wordt qua bouwmogelijkheden onderscheid gemaakt tussen de voor- en achterzijde van een woning. Vindt u dit logisch en zou dit onderscheid gehandhaafd moeten worden?</p>	<p>Bijna alle respondenten geven dat het onderscheid tussen de voor- en achterzijde logisch is en gehandhaafd moet worden. Een aantal geeft aan dat het onderscheid afgeschaft mag worden. Een aantal respondenten geeft aan dat aan de achterzijde meer bouwvergunningsvrij toegestaan moet worden, terwijl enkele andere respondenten vinden dat juist aan de voorkant meer bouwvergunningsvrij toegestaan moet worden, zoals een dakkapel en een erker.</p>

<p><u>Vraag:</u> Hoe ervaart u de rol van de overheid in het algemeen en de gemeente in het bijzonder t.a.v. de beeldkwaliteit?</p>	<p>Respondenten geven aan dat dit per gemeente verschilt. De ene gemeente is meedenkend, de ander juist niet. Verder geven een aantal respondenten aan dat de regels door gemeente verschillend geïnterpreteerd worden. Ook het toezicht van de gemeente verschilt per gemeente.</p>
<p><u>Vraag:</u> Welke randvoorwaarden zijn naar uw oordeel relevant om de ruimtelijke beeldkwaliteit te waarborgen?</p>	<p>Een aantal voorstellen werden door respondenten gedaan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • handhaving voor- en achterkantbenadering • altijd overleg met de gemeente • controle door de gemeente • alle regels moeten bij iedereen hetzelfde worden toegepast (gemeenten gaan verschillend om met regelgeving wat voor verwarring zorgt)
<p><u>Vraag:</u> Bent u van mening dat de gemeente in het algemeen de verantwoordelijkheid ten aanzien van de beeldkwaliteit voor kleine gebouwtjes en andere bouwwerken veilig over kan laten aan burgers, architecten of aannemers?</p>	<p>Hierover zijn de meningen verdeeld. Een aantal respondenten geeft aan dat de verantwoordelijkheid wel overgelaten kan worden aan (gecertificeerde) architecten en aannemers, maar niet aan de burgers.</p>
<p>3. Constructieve veiligheid</p>	
<p><u>Vraag:</u> Welke rol speelt het veiligheidsaspect bij het bouwen van bouwvergunningsvrije bouwwerken?</p>	<p>Over het algemeen geven respondenten aan dat veiligheid belangrijk is, bouwvergunningsvrij of niet. Vrijwel alle bouwprofessionals geven aan dat zij ook bij bouwvergunningsvrije bouwwerken volgens het Bouwbesluit bouwen. Soms worden de beunhazen genoemd die ervoor zouden zorgen dat de veiligheid van bouwwerken in het geding komt.</p>
<p><u>Vraag:</u> Hoe ervaart u de rol van de overheid in het algemeen en de gemeente in het bijzonder t.a.v.</p>	<p>Respondenten geven aan dat de veiligheid bij de meeste gemeenten wel belangrijk wordt gevonden, maar dat er vaak de expertise gemist wordt om constructieberekeningen goed te testen.</p>

de constructieve veiligheid?	
<u>Vraag:</u> Welke randvoorwaarden zijn naar uw oordeel relevant om de constructieve veiligheid van bouwwerken te waarborgen?	Bouwen volgens het Bouwbesluit en goede controle hierop door de gemeente. Hieronder wordt zowel een degelijke toetsing van onder andere de constructieberekening verstaan als controle 'in het veld'.
<u>Vraag:</u> Bent u van mening dat de gemeente in het algemeen de verantwoordelijkheid ten aanzien van de constructieve veiligheid van kleine gebouwtjes en andere bouwwerken veilig over kan laten aan burgers, architecten of aannemers?	Hierover zijn de meningen verdeeld. Een aantal respondenten geeft aan dat de verantwoordelijkheid wel overgelaten kan worden aan architecten en aannemers, maar niet aan de burgers. Gevreesd wordt voor beunhazen en doe-het-zelvers.
4. Burenbelang	
<u>Vraag:</u> Heeft u ervaring met onenigheid tussen burenten gevolge van (voornemen tot) het bouwen van een bouwvergunningvrij bouwwerk? Zo ja, waar ligt dan het probleem?	Een groot gedeelte van de respondenten geeft aan dat zij ervaring hebben met onenigheid tussen burenten als gevolg van het bouwen van een bouwwerk. Zij geven hierbij aan dat dat niets te maken heeft met het wel of niet hebben van een bouwvergunning. Volgens respondenten kan dit worden opgelost door vooraf overleg met de burenten te hebben.

Verbeteringsmogelijkheden	
<p><u>Algemeen:</u> Concreet genoemde verbeteringsvoorstellen zijn (naast de onder dit kopje genoemde andere voorstellen):</p> <ul style="list-style-type: none"> • aannemers dienen zich tegen ongelukken (als gevolg van onveilig bouwen) te verzekeren; • verplicht aannemer en nummer bouwvergunning aangeven op bord bij werkzaamheden (zoals in België); • bij bouwvergunning dient aannemer bekend te zijn (Duitsland/Zweden); • geregistreerde/gecertificeerde architecten/aannemers verplicht stellen; • keurmerk voor architecten/aannemers; • verbeterde controle door de gemeente. 	
<p><u>Stelling:</u> Er moeten meer bouwwerken bouwvergunningsvrij worden gemaakt.</p>	<p>Opvallend is dat, in tegenstelling tot wat men zou verwachten, relatief veel bouwprofessionals aangaven dat er niet méér of juist zelfs minder bouwvergunningsvrij toegestaan zou moeten worden. Mensen hebben graag de zekerheid dat iets juridisch gezien kan en mag. Wel is het goed om de procedures te verkorten.</p>
<p><u>Vraag:</u> Indien u op voorgaande vraag bevestigend heeft geantwoord, welke bouwwerken zouden naar uw mening dan bouwvergunningsvrij gemaakt moeten worden?</p>	<p>Een aantal bouwwerken waarvoor volgens de bouwprofessionals de regels versoepeld moeten worden zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> • uitbouw geheel bouwvergunningsvrij • erkers aan voorzijde bouwvergunningsvrij • dakkapel aan voorzijde bouwvergunningsvrij
<p><u>Stelling:</u> Er moeten minder voorwaarden aan bouwvergunningsvrij worden gesteld.</p>	<p>De meeste respondenten zijn het niet eens met het stellen van minder voorwaarden aan bouwvergunningsvrij bouwen.</p>
<p><u>Vraag:</u> Zou er anders omgegaan moeten worden met</p>	<p>De meeste respondenten geven aan dat er anders omgegaan moet worden met bouwwerken bij een bedrijf, winkel of andere niet woonfuncties. Openbare gebouwen zijn een taak</p>

<p>bouwwerken bij een bedrijf, winkel of een andere niet-woonfunctie?</p>	<p>van de gemeente, er is sprake van intensiever gebruik van het gebouw, milieutechnisch worden zwaardere eisen aan het gebouw gesteld.</p>
<p><u>Vraag:</u> Vindt u dat de overheid meer bouwactiviteiten vrij moet laten en de verantwoordelijkheid bij de bouwers moet leggen. Zo ja, vindt u dat hieraan basiseisen gesteld moeten worden en welke?</p>	<p>De meeste respondenten vinden dat zij zelf de verantwoordelijkheid goed aan kunnen en andere gecertificeerde bedrijven ook. De zogenaamde beunhazen en zelf-bouwers kunnen deze verantwoordelijkheid echter niet aan.</p>

8. WORKSHOPS

Er zijn drie workshops gehouden; één om duidelijkheid te krijgen over de knelpunten in de huidige regeling en twee waarin concrete verbetervoorstellen voorgelegd werden. De eerste workshop is dus met name inventariserend bedoeld, terwijl de twee andere workshops meer oplossingsgericht ingestoken zijn.

In workshop 2 en 3 werd een beleidsvoorstel voorgelegd tot aanpassing van de regeling. De deelnemers kregen dit voorstel een week van te voren toegestuurd om zich voor te bereiden. Op de workshop werd puntsgewijs op het voorstel ingegaan, waarbij de deelnemers de gelegenheid hadden om inhoudelijk te reageren.

8.1 Workshop 1

Hoewel er voor alle workshops zowel gemeenteambtenaren als professionals uit de bouwpraktijk uitgenodigd waren, waren alleen de gemeenten vertegenwoordigd.

Er waren vertegenwoordigers aanwezig van de volgende gemeenten:

- Valkenburg a/d Geul
- Sittard-Geleen
- Voerendaal
- Dantumadeel
- Eemnes
- Enschede
- Papendrecht
- Nieuwegein
- Utrecht
- De Wolden

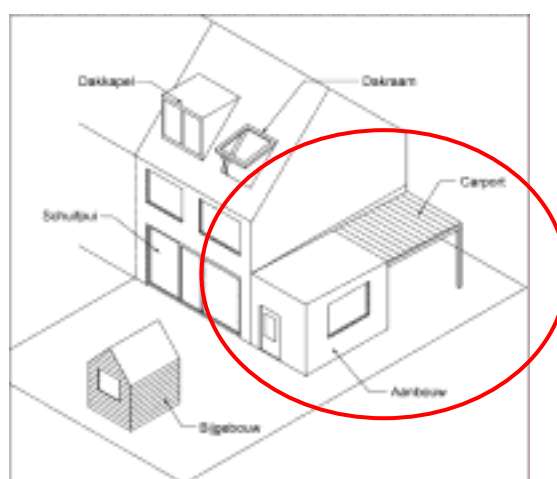
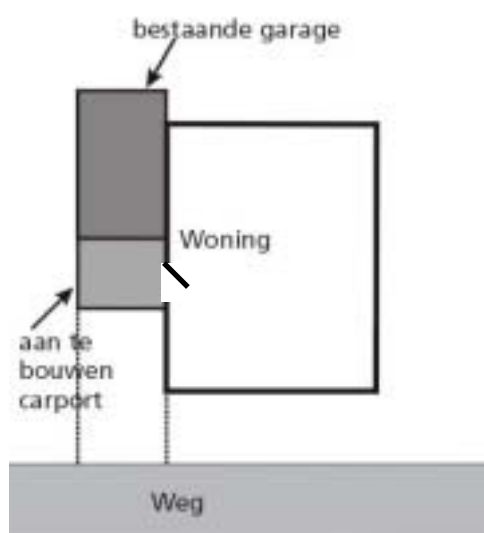
De algemene indruk uit de 1^e workshop is dat de regeling op zich goed functioneert. Na er wat (praktijk)ervaring mee opgedaan te hebben, is de regeling voor de meeste ambtenaren goed werkbaar. Ook de balans tussen ondergeschikte, bouwvergunningvrije bouwwerken en omvangrijkere, bouwvergunningplichtige bouwwerken is logisch. Verbeteringen moeten dan ook met name gezocht worden in nuanceringen en verduidelijkingen van de huidige regeling.

Hieronder worden puntsgewijs de verschillende knelpunten opgesomd. Het betreft uitspraken van individuele personen. Dit wil dus niet zeggen dat de overige personen dezelfde mening zijn toegedaan.

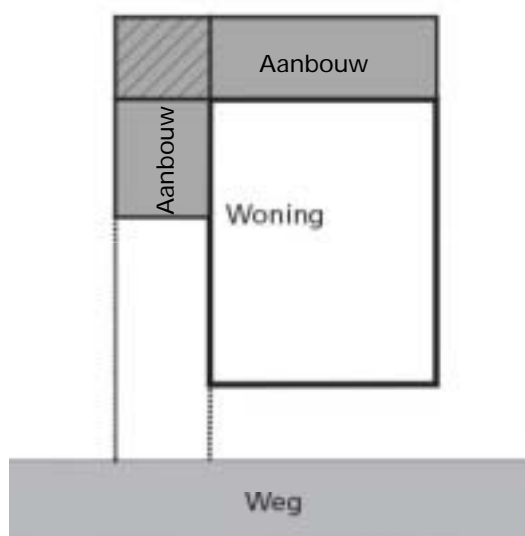
- constructieve onveiligheid bij aanbouw (doorbreken achtergevel).
- diepte van een aanbouw uitbreiden naar 3 meter.
- verschillende begripsomschrijvingen zijn onduidelijk, zoals 'vergroting van het woongenot', 'openbaar groen', 'niet-wederrechtelijk' en 'erf'. Meestal valt hier

echter aan de hand van jurisprudentie en voorlichtingsmateriaal (o.a. Helpdesk) wel uit te komen. Het grootste probleem vormt echter het begrip 'verandering van niet-ingrijpende aard'.

- nieuwbouwsituaties (dus geen 'bestaande' woning zoals bedoeld in het Bblb) leveren regelmatig problemen op. Bijvoorbeeld het rechtstreeks of als optie meenemen van bouwvergunningsvrije onderdelen zoals een aanbouw of een dakkapel. Wat hierbij ook een rol speelt, is dat bij twee verder identieke woningen een verschil in de oorspronkelijke gevel is, omdat bij de ene meteen een aanbouw gerealiseerd is en bij de andere niet.
- Handhaving: vooral op achterterreinen zijn bouwwerken moeilijk te constateren en bovendien snel gerealiseerd, waardoor je bijna wekelijks zou moeten checken. Door een bouwvergunningaanvraag weet men wat er gerealiseerd wordt en kan makkelijker op aspecten als constructieve veiligheid gecheckt worden.
- het onderscheid tussen een aanbouw en een tegen het hoofdgebouw aangebouwd bijgebouw is gebaseerd op het al dan niet aanwezig zijn van een directe verbinding. Dit is in de meeste gevallen niet relevant, lastig handhaafbaar en het bemoeilijkt interne verbouwingen onnodig. Het maakt immers ruimtelijk gezien niet uit of er één lange uitbouw gerealiseerd wordt, of een kleinere aanbouw met een 'vrijstaand' bijgebouw daar tegenaan;
- Casus: een carport wordt aan de zijkant van een woning geplaatst, vòòr een bestaande garage (zie onderstaande afbeelding). Dat betekent dat de garage twee wanden heeft, namelijk 1 wand van de garage en 1 wand van de woning. Vaak wordt er vanuit de carport een doorgang gemaakt naar de woning. Dit betekent dat de carport beschouwd moet worden als aanbouw en derhalve maximaal 2,5 meter diep mag zijn, gemeten vanaf de zijgevel van de woning. Een 'standaard' carport voldoet hier niet aan.



- Een ander probleem ontstaat bij het realiseren van een aanbouw die 'het hoekje om' gaat (zie onderstaande afbeelding). Momenteel kunnen uitsluitend een aanbouw aan de zijgevel en een aanbouw aan de achtergevel bouwvergunningsvrij gerealiseerd worden. Dat betekent dat je als het ware een hoekje 'mist'. Zowel uit stedenbouwkundig oogpunt als uit het oogpunt van een logische indeling van de woning is het wenselijk dat ook dit hoekje meegenomen kan worden. Of dit constructief gezien ook wenselijk is (zonder voorafgaande toetsing), is echter de vraag. Dit betekent immers een grote ingreep in de zij- en achtergevel.



- gebruikswijziging in relatie tot het begrip 'verandering van niet-ingrijpende aard' (indien niet voldaan wordt aan het kenmerk "het bestaande niet-wederrechtelijke gebruik wordt gehandhaafd", moet teruggevallen worden op de lichte bouwvergunning. De toegevoegde waarde van deze toetsing bij gebruikswijzigingen is onduidelijk).
- bij het bepalen of een bouwactiviteit een 'verandering van niet-ingrijpende aard' is, blijft er - ondanks de uitgebreide jurisprudentie - relatief veel interpretatieruimte over voor de gemeente. In het kader van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid is dit niet wenselijk, doch in de praktijk is het soms wel handig. Het begrip werkt als een 'vangnetbepaling'; bouwactiviteiten die anders bouwvergunningplichtig zouden zijn, kunnen nu toch bouwvergunningsvrij uitgevoerd worden.
- soms moet voor een relatief kleine kozijnwijziging of kleine raamopening een bouwvergunning aangevraagd worden. Het is lastig uit te leggen aan burgers dat een volledige achtergevel bouwvergunningsvrij gesloopt mag worden bij een (vergunningsvrije) aanbouw, terwijl voor een kozijnwijziging aan dezelfde gevel een bouwvergunning aangevraagd moet worden.

- tijdelijke bouwwerken zoals bouwketen en borden bij bouwplaatsen zouden bouwvergunningsvrij moeten zijn.
- de vraag werd gesteld of door een bouwvergunning wel voldoende wordt verzekerd dat op een juiste wijze gebouwd wordt. Met andere woorden: in hoeverre houdt men zich bij het bouwen aan de bouwvergunning?
- de hoogte van de dakkapel (max. 1,5 meter) is gezien de nieuwe maat van een bouwlaag uit het Bouwbesluit, te beperkt.
- de bepaling van de dakvoet is niet altijd duidelijk.
- cumulatie van bouwvergunningsvrije bouwwerken is niet altijd duidelijk.
- de lay-out van de regeling is onduidelijk en niet goed leesbaar.
- de wijze van meten leidt soms tot problemen. Er moet ingevolge het Bblb buitenwerks gemeten worden. Zo dienen dakoverstekken meestal (als ze ondergeschikt zijn) meegenomen te worden bij de bepaling van de oppervlakte. Dit is onduidelijk.
- de regeling voor tuinmeubilair is niet altijd duidelijk. Wat valt er precies onder?
- verschil tussen afscheiding tussen dakterrassen en afscheiding om een dakterras heen.
- 1 meter tot zijdelingse perceelsgrens afschaffen.
- de regeling is niet goed toegesneden op het buitengebied. Daar is sprake van een andere situatie; vaak grotere percelen, aparte situering, etc. Ook passen platte daken op bijgebouwen niet altijd goed in de omgeving.
- wellicht meer mogelijkheden voor dakkapel aan de voorzijde.
- regeling m.b.t. magazijnstellingen uitbreiden; alles bouwvergunningsvrij.
- voor tuinmeubilair grotere hoogte toestaan. Onderscheid tussen hoogten van tuinmeubilair en speeltoestellen is niet logisch, want ze hebben (vrijwel) dezelfde ruimtelijke impact.
- meer mogelijkheden voor zwembaden en jacuzzi's.
- bescherming tegen bouwvergunningsvrij bouwen bij voornemen tot aanwijzing tot beschermd stads- of dorpsgezicht.
- hoe omgaan met alzijdige gebouwen?
- altijd bouwvergunning vereist binnen een beschermd stads- of dorpsgezicht. Dit is niet altijd wenselijk.¹⁸ Voorstel: aan achterzijde bouwvergunningsvrij maken.
- keermuurtjes bouwvergunningsvrij maken tot een bepaalde hoogte.
- uitbreiding bouwvergunningsvrije mogelijkheden bij niet-woningen, zoals bijvoorbeeld dakkapellen?

Uit de workshop bleek dat met name het begrip 'verandering van niet-ingrijpende aard' en de bouwvergunningsvrije aanbouw (maximale diepte vergroten tot 3 of 3,5 meter in relatie tot het constructieve aspect). Op het einde van de workshop is daarom nog even specifiek ingegaan op het begrip 'verandering van niet-ingrijpende aard'. Op de aanbouw wordt in workshop 2 en 3 nader ingegaan.

¹⁸ Inmiddels is de regeling op dit punt aangepast.

De conclusie van de discussie was dat het begrip in de praktijk soms handig is, maar soms ook tijdrovend is. Immers, er bestaat een grote hoeveelheid jurisprudentie over dit onderwerp en het kost veel tijd om aan de hand van deze jurisprudentie te bepalen of een concrete bouwactiviteit wel of niet van ingrijpende aard is. Soms is het begrip echter ook handig als 'restcategorie' voor kleine bouwactiviteiten die nergens anders onder geschaard kunnen worden.

Er werd geprobeerd om tot een goede omschrijving van het begrip te komen, maar dat bleek erg lastig. Men heeft afgesproken dat er een voorstel gedaan zal worden, welke in de volgende workshops behandeld zal worden.

Na afloop van de workshops werden er nog enkele reacties ontvangen van aanwezigen:

- Casus: het bouwblok is strak om de bebouwing met bestemming 'Woningen' gelegd. Om deze bebouwing heen ligt de bestemming 'Tuin'. Ter plaatse van die gronden mogen uitsluitend bouwwerken, geen gebouwen zijnde gebouwd worden. Dat zou betekenen dat er bij deze woningen altijd een bouwvergunning vereist is voor erfbebouwing, dit gezien het 'erf'-begrip.
- Overgangsbepalingen. Voorbeeld: bijgebouw wat illegaal is opgericht (ten tijde van oprichting niet bouwvergunningvrij) valt niet onder de overgangsbepalingen van het BBLB. Bij inwerkingtreding van het BBLB in 2003 zijn dus bouwwerken hiermee automatisch gelegaliseerd. Deze oppervlakte telt dan ook mee voor wat men bouwvergunningsvrij kan oprichten/plaatsen. Als voor hetzelfde bouwwerk destijds wel een bouwvergunning is verleend dan valt deze wel onder het overgangsrecht en telt de oppervlakte niet mee voor bouwvergunningsvrij bouwen.
- dakkapel op tweede verdieping aan achterzijde mogelijk maken bij asymmetrische kap.

8.2 Workshop 2

Er waren vertegenwoordigers aanwezig van de volgende gemeenten:

- Haarlem
- Bedum
- Utrecht
- Papendrecht
- Twenterand (2 personen)
- De Wolden
- Heerhugowaard
- Dantumadeel (2 personen)
- Nunspeet
- Raalte

Naast het voorgelegde beleidsvoorstel werden er in deze workshop drie stellingen behandeld:

1. Door een bouwvergunningsvrije uitbouw wordt de constructieve veiligheid onaanvaardbaar aangetast.
2. Het begrip 'oorspronkelijke achtergevel' moet geschrapt worden.
3. Niet-woningen zoals winkels en bedrijven moeten dezelfde bouwvergunningsvrije mogelijkheden krijgen als woningen.

Uit de voorgaande onderdelen van het onderzoek werden deze aspecten als het meest problematisch aangegeven. Daarom werd bij de workshop begonnen met de behandeling van deze stellingen.

De insteek was om alle onderdelen te behandelen. Tijdens de workshop bleek echter, dat bouwvergunningsvrij bouwen een onderwerp is waarover de meningen zeer verdeeld zijn. Dit leidde tot interessante, maar ook lange discussies. Het bleek lastig om tot een goede uniforme regeling te komen. Gezien de beperkte tijd is ervoor gekozen om de basale keuzes, verwoord in de stellingen, goed door te spreken en het voorstel voor een nieuwe regeling slechts op hoofdlijnen te bespreken.

Ad 1: Constructieve veiligheid bouwvergunningsvrije uitbouw

Met deze stelling wordt meteen een fundamentele keuze aan de orde gesteld; bij wie ligt de verantwoordelijkheid voor constructief veilige bouwwerken en tot hoever gaat deze verantwoordelijkheid? Als de overheid deze verantwoordelijkheid neemt, betekent dit dat alle bouwwerken uitgebreid constructief getoetst moeten worden en bovendien na realisatie gecontroleerd moeten worden. Dit betekent niet alleen veel werk voor de overheid, maar ook het gevaar van 'betutteling' van de burger is aanwezig.

Als deze verantwoordelijkheid bij de burger wordt gelegd, loopt men het risico dat niet geheel veilig gebouwd wordt. Uit de workshop bleek dat men hierbij niet zozeer vreesde voor de diepte van de uitbouw, maar veel meer voor het uitbreken van de achtergevel van de woning. Men kan uit financiële overwegingen ervoor kiezen om minder veilig te bouwen, maar dit kan ook uit onwetendheid zijn. Burgers zijn vaak niet op de hoogte van alle constructieve eisen en vertrouwen blind op de aannemer, architect of beunhaas.

Verder werd de vraag gesteld of een bouwvergunning wel het goede instrument was om veilige bouwwerken te garanderen. Ten eerste is niet zeker of wel geheel conform de bouwvergunning gebouwd wordt. Het controleren hiervan kost erg veel capaciteit en bovendien is na realisatie van het bouwwerk niet altijd meer te controleren of alles correct is uitgevoerd. Zo kan van de buitenkant niet beoordeeld worden of er voldoende isolatiemateriaal gebruikt is. Verder is het lastig om te handhaven als er een kleine afwijking geconstateerd is; het verplicht af laten breken van een bouwwerk is verhoudingsgewijs vaak een te zwaar middel.

Ten tweede is voor het controleren van constructieberekeningen erg veel technische kennis vereist. Wanneer een bouwvergunningsaanvraag (met constructieberekening) echter slechts op hoofdlijnen wordt getoetst, neemt de overheid wel de verantwoordelijkheid.

Om betutteling van de burger te voorkomen en bovendien de overheid te ontlasten, wordt geconcludeerd dat de verantwoordelijkheid voor een veilig bouwwerk bij de bouwer dient te liggen. Wel dient dit zorgvuldig gecommuniceerd te worden, zodat de burger ook goed weet dat hij zelf deze verantwoordelijkheid heeft en dus niet de gemeente aansprakelijk kan stellen voor eventuele scheuren en instortingen.

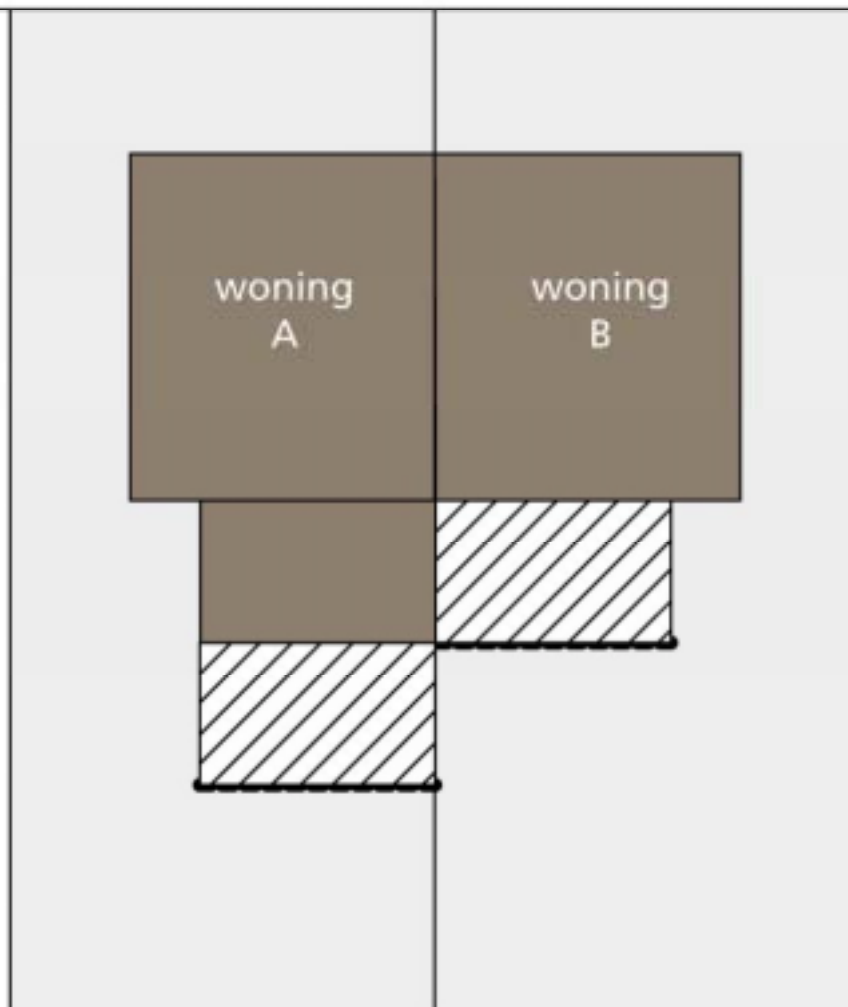
In de nieuwe regeling voor bouwvergunningvrij bouwen zal dan bepaald moeten worden voor welke constructieve ingrepen deze burgerlijke verantwoordelijkheid geldt.



Ad 2: Oorspronkelijke achtergevel

In de praktijk blijkt het begrip 'oorspronkelijke achtergevel' soms voor problemen of onduidelijkheden te zorgen. In de Nota van Toelichting behorende bij het Bblb wordt over dit begrip het volgende gezegd: *"Voor de beoordeling van de feitelijke situatie moet worden uitgegaan van de situatie zoals die oorspronkelijk (ten tijde van de oplevering van het hoofdgebouw) was. Dat zal veelal bepaald kunnen worden aan de hand van de bouwvergunning die toentertijd voor de bouw van dat gebouw is afgegeven"*. In een aantal gevallen zal de eerste bouwvergunning niet meer voorhanden zijn. Bijvoorbeeld bij zeer oude gebouwen. Dat leidt tot praktische problemen.

Bovendien werd aangegeven dat dit tot rechtsongelijkheid kan leiden. Dit geldt met name voor nieuwbouwsituaties waarbij een aan- of uitbouw als optie aangeboden wordt door de projectontwikkelaar. In de afbeelding op de volgende pagina is een denkbeeldige situatie weergegeven.

weg



-  vergunningsvrije aanbouw
-  oorspronkelijke achtergevel

De eigenaar van woning A heeft wel gekozen voor de optionele aanbouw, terwijl eigenaar B dit niet gedaan heeft. De aanbouw wordt dus wel bij bouwvergunning A opgenomen en bij bouwvergunning B niet. Dit betekent dat de oorspronkelijke achtergevel bij woning A op een andere plek ligt dan bij woning B. Als beiden gebruik maken van hun maximale mogelijkheden om bouwvergunningsvrij te bouwen, wordt de totale uitbouw van woning A dieper dan die van woning B, terwijl het verder identieke woningen zijn.

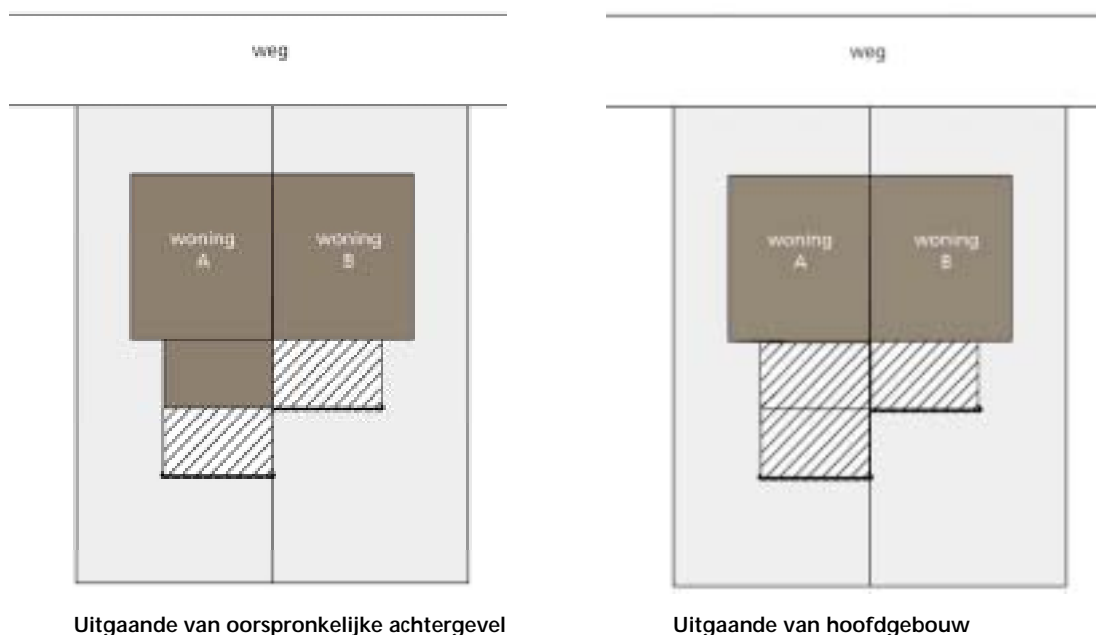
Dit lijkt op rechtsongelijkheid, maar de vraag is of het dat ook daadwerkelijk is. Eigenaar B heeft immers ook de mogelijkheid om met bouwvergunning verder uit te bouwen. In de praktijk voorkomen gemeenten dit soms door het bouwvergunningsvrije gedeelte niet in de bouwtekening op te laten nemen, maar daar een separate tekening voor in het archief te voegen.

Als oplossing voor het probleem van de 'oorspronkelijke achtergevel' werd geopperd om de achtergevel niet meer te bepalen aan de hand van de eerste bouwvergunning, maar door het hoofdgebouw te bepalen. Dit kan door vast te stellen wat architectonisch gezien als hoofdbouwmassa gezien kan worden. Aan- en uitbouwen dienen duidelijk ondergeschikt te zijn. Meteen werd echter al duidelijk dat ook dit niet de oplossing is. Bij de 'standaard' rijtjeswoningen kan dit vrij makkelijk bepaald worden, maar bij oude vrijstaande gebouwen kan er veel onduidelijkheid ontstaan (zie onderstaande afbeeldingen; wat is het hoofdgebouw?). In feite wordt hiermee het probleem dus verschoven.



Aan-, uit- en bijgebouwenregeling

De stelling met betrekking tot de oorspronkelijke achtergevel heeft ook consequenties voor de regeling voor aan- en uitbouwen. Immers, als uitgegaan wordt van het hoofdgebouw, ontstaat er een andere situatie voor de reeds vergunde aanbouw. In dat kader ontstond discussie over de aan- en uitbouwregeling (zie onderstaande afbeelding).



Uitgangspunt was een verruiming van de bouwvergunningsvrije mogelijkheden. Aandachtspunten bij de verruiming vormen de constructieve veiligheid, burenbelang en stedenbouwkundige c.q. welstandsoverwegingen. Het onderdeel 'constructieve veiligheid' is reeds behandeld bij stelling 1. Voor het burenbelang moet rekening gehouden worden met een niet te grote hoogte op de zijdelingse perceelsgrens en het niet geheel volbouwen van het achtererf. Uit welstandsoverwegingen is het ook van belang dat het achtererf niet geheel volgebouwd moet worden, maar de aanwezigen waren over het algemeen van mening dat dit de verantwoordelijkheid van de burger is. De overheid moet zich hier niet mee bemoeien. Verder is stedenbouwkundig van belang dat zorgvuldig omgegaan moet worden met gebieden die grenzen aan het openbaar gebied. Hierin zijn verschillende situaties te onderscheiden:

- Voorzijde woning: hier is momenteel al heel weinig toegestaan. Men is het er algemeen over eens dat dit zo moet blijven.
- Hoekpercelen: de vraag is of de regeling op dit punt uitgebreid moet worden. Na hier enige tijd over gediscussieerd te hebben, werd duidelijk dat er zoveel verschillende situaties zijn, dat een duidelijke regeling met voldoende stedenbouwkundige bescherming niet haalbaar is. Bijna alle gemeenten stoeien hier ook al mee bij het opstellen van hun bestemmingsplannen. Vaak worden speci-

fieke situaties expliciet op de plankaart aangegeven, bijvoorbeeld door onbebouwde zones aan te geven. Deze afweging dient dan ook op gemeentelijk niveau gemaakt te worden.

- Achterzijde grenzend aan openbaar gebied: huidige regeling is goed.

Tijdens de discussie werd het voorstel geponeerd een totale oppervlakte aan bouwvergunningplichtige en bouwvergunningvrije aan-, uit- en bijgebouwen toe te staan. Op die manier kan voorkomen worden dat een perceel waarop al veel vergunde aan-, uit- en bijgebouwen staan, bouwvergunningsvrij nog voller gebouwd kan worden. Wanneer het maximale aantal m² bereikt is, moet men voor ieder bouwwerk dat men toe wil voegen, bouwvergunning aanvragen. Dit idee wordt meegenomen bij het opstellen van de nieuwe regeling en verder uitgewerkt.

Een punt van discussie vormde het gebruik van de aan-, uit- en bijgebouwen. Als de regeling voor bouwvergunningsvrij bouwen verruimd wordt, kan hierdoor het wonen in vrijstaande bijgebouwen gestimuleerd worden. Verrassend genoeg beschouwden veel aanwezigen dit niet als een groot probleem. Zij vonden het voldoende als opgenomen werd dat er een functionele binding moet zijn tussen hoofdgebouw en bijgebouw. Indien het gebruik van het bijgebouw in het verlengde ligt van het hoofdgebouw, is het bouwvergunningsvrij toegestaan.

Tot slot werden enkele voorstellen gedaan om de regeling op onderdelen bij te schaven.

Ad 3: Onderscheid woningen en niet-woningen

Een aantal van de aanwezigen zag niet in waarom er onderscheid gemaakt wordt tussen woningen en niet-woningen, zoals winkels en bedrijven. Door dit onderscheid te laten vervallen, wordt de regeling eenvoudiger. Bovendien wordt hierdoor rechtsgelijkheid bevorderd.

Anderen gaven aan dat woningen en niet-woningen niet gelijk zijn en dus ook niet gelijk behandeld dienen te worden. Als argumenten vòòr het handhaven van het onderscheid werden genoemd:

- niet-woningen zijn openbare gebouwen; de overheid dient hierbij meer zorg te hebben voor de constructieve en brandveiligheid;
- voor niet-woningen gelden eisen vanuit het milieuspoor;
- controle op gebruiksveranderingen lastig;
- veel verschillende soorten niet-woningen; winkels, (lichte en zware) bedrijven, kantoren, etc. Bij woningen is het overgrote deel 'standaard' en slechts een klein percentage is afwijkend. Dat is veel gemakkelijker te regelen met een algemene regeling.

Uitkomst van de discussie die naar aanleiding van voornoemde argumenten ontstond, was dat een algemene regeling voor niet-woningen op sommige onderdelen

toch niet zo handig is. Hierbij kan met name gedacht worden aan aan- en uitbouwen en rolluiken (m.n. in winkelstraten zorgt dit voor een aantasting van welstand). Desalniettemin is een (kleine) uitbreiding mogelijk, bijvoorbeeld voor fietsenstallingen e.d. Dit aspect zal nog nader uitgedacht worden en indien mogelijk vertaald in de nieuwe regeling.

8.3 Workshop 3

Er waren vertegenwoordigers aanwezig van de volgende gemeenten:

- Dordrecht
- Wijchen
- Eindhoven
- Oostflakkee
- Middelharnis
- Den Haag
- Landgraaf (2 personen)
- Rozenburg
- Dantumadeel
- 's Hertogenbosch
- Enschede
- Rotterdam
- Maastricht

Oorspronkelijke achtergevel

Als eerste discussiepunt werd het begrip 'oorspronkelijke gevel' behandeld. Uit de vorige workshops bleek namelijk dat dit begrip in de praktijk soms tot onduidelijkheid c.q. rechtsonzekerheid leidt (zie vorige paragrafen). De discussie werd afgetrapt met de opmerking dat er geen sprake was van rechtsongelijkheid, omdat iedereen immers het recht heeft om een bouwvergunning aan te vragen. Dat betekent dat de rechtsgelijkheid in het bestemmingsplan tot uiting gebracht moet worden door vergelijkbare woningen ook dezelfde bouwmogelijkheden te bieden.

Naar aanleiding van deze opmerking werd de mogelijkheid van een koppeling met het bestemmingsplan geopperd. Geconstateerd werd echter, dat dit tot rechtsongelijkheid tussen gemeenten leidt en dus ook geen oplossing is. Bovendien kan een koppeling met het bestemmingsplan tot onduidelijkheid en oneigenlijk gebruik leiden. Hierbij kan gedacht worden aan het erf-begrip, waarin ook een koppeling met het bestemmingsplan is gemaakt.

Vervolgens richtte de discussie zich op het *doel* van het begrip, namelijk het vaststellen van een meetpunt om de diepte van een aan- of uitbouw te bepalen. Als deze diepte niet meer bepaald hoeft te worden, kan het begrip vervallen. Daarom werd voorgesteld om een maximaal oppervlakte voor alle bebouwing op het achter-

erf vast te stellen tot 50%. Eventuele aantastingen van het burenbelang kunnen via het privaatrecht geregeld worden.

De conclusie van de discussie was dat het formuleren van een ander begrip of meetmethode niet mogelijk is zonder dat dit ook tot interpretatieproblemen of rechtsongelijkheid leidt. Aangezien iedereen nu met het begrip heeft leren werken, heeft het handhaven van het begrip de voorkeur.

Constructieve veiligheid

Naar aanleiding van het voorstel om alleen een maximaal oppervlakte voor erfbebouwing vast te stellen (met een maximaal bebouwingspercentage en maatvoeringseisen), kwam de vraag aan de orde of dit wel constructief verantwoord was. Immers, men kan dan een uitbouw van 6 meter of zelfs nog dieper realiseren. Voor de constructie van het hoofdgebouw maakt het niet uit of een aanbouw 2, 3 of 6 meter diep is, maar voor de constructie van de aanbouw zelf wel. Daarom moet de voorwaarde van een maximale diepte van de aan- of uitbouw gehandhaafd blijven. Feit blijft echter wel, dat de constructie van het hoofdgebouw dan onevenredig aangetast kan worden. In de huidige situatie is dit echter ook al zo. Het is erg lastig en bovendien ongewenst om dit terug te draaien. Daarom werd voorgesteld om een constructieberekening te verplichten voor dit soort bouwactiviteiten. De meerderheid van de aanwezigen was echter van mening dat bouwvergunningsvrij ook daadwerkelijk regelvrij moet zijn, zonder voorbehouden. Het is dus beter om de burger van te voren goed te waarschuwen voor eventuele risico's. Op die manier is ook duidelijk dat de verantwoordelijkheid bij de burger zelf ligt. Door de constructieberekening te controleren zou de overheid deze verantwoordelijkheid weer gedeeltelijk overnemen en dit leidt tot verwarring.

Woonwagens

Een andere discussie betreft de woonwagens. Deze bouwwerken hebben geen duidelijke voor- en achterzijde en daarom mag er in de huidige regeling slechts beperkt bouwvergunningsvrij gebouwd worden bij woonwagens. De vraag werd gesteld of ook voor woonwagens de volledige bouwvergunningsvrije bouw mogelijkheden moeten gelden. Vaak betreft het solitaire locaties, waar de beeldkwaliteit al in enige mate aangetast is. De voor- en achterkantbenadering werd echter van dusdanig groot belang geacht, dat men toch de mogelijkheid wilde behouden om hierop te kunnen sturen bij woonwagens. Algemeen werd derhalve geconstateerd dat de huidige regeling goed functioneert en dat deze gehandhaafd dient te blijven.

Verandering kozijn, kozijninvulling, luik of gevelpaneel

De huidige regeling werd als positief ervaren en deze behoeft dan ook geen aanpassing. Wel kan er enige verruiming gerealiseerd worden door dit ook voor niet-woningen bouwvergunningsvrij te maken. Verder werd voorgesteld om dit ook aan de voor- en zijkant bouwvergunningsvrij te maken, maar hier waren de meningen over verdeeld.

Bouwen van erf- of perceelsafschieding

De huidige regeling functioneert goed. Wel kan de voorwaarde "meer dan 1 meter van de weg of het openbaar groen" geschrapt worden, omdat deze niets toevoegt en het bovendien vanuit de gebruikswaarde van de gronden en vanuit stedenbouwkundig oogpunt beter is.

Van de zijde van het ministerie werd voorgesteld om naar aanleiding van jurisprudentie een voorwaarde toe te voegen: "gebouwd op een erf of perceel dat in functioneel opzicht behoort tot een zich daarop bevindend gebouw." Dit om te voorkomen dat er bijvoorbeeld om een agrarisch perceel een hoge afscheiding van 2 meter gerealiseerd kan worden. De aanwezigen vonden de toevoeging in principe goed, maar het begrip 'in functioneel opzicht' moet beter omschreven worden. Het moet duidelijk zijn dat de erf- of perceelsafschieding en het gebouw een gebruikseenheid moeten vormen.

Dakkapellen

De discussie richtte zich op de vraag of dakkapellen ook aan de voorzijde bouwvergunningsvrij toegestaan dienen te worden. Dit is immers een veel voorkomende bouwvraag. De meningen hierover waren verdeeld. Aan de voorzijde kan een dakkapel, indien slecht uitgevoerd, een grote inbreuk op de beeldkwaliteit vormen (zie onderstaande foto links). Zo kan het wenselijk zijn dat een dakkapel aangekapt wordt (zie onderstaande foto rechts) of dat er gebruik gemaakt wordt van overstekken.



Slechte beeldkwaliteit



Aangekapte dakkapel

Uit andere evaluatieonderdelen zoals gesprekken met gemeenten en de schriftelijke enquête, bleek verder dat de hoogte van de bouwvergunningsvrij toegestane dakkapel niet afgestemd is op de maten uit het Bouwbesluit. Daarom werd voorgesteld om de hoogte van de dakkapel te wijzigen van 1,5 meter in 2 meter. De aanwezigen gaven echter aan dit geen goede oplossing te vinden, omdat een dakkapel van 2

meter hoog een te grote aantasting van de beeldkwaliteit met zich kan brengen. Daarom werd voorgesteld om de maat vanaf de dakvoet aan te passen. Momenteel moet de onderzijde van de dakkapel minimaal 0,5 meter en maximaal 1 meter boven de dakvoet gesitueerd zijn. Voorgesteld wordt om dit aan te passen tot maximaal 1,5 meter boven de dakvoet. Op die manier kan tegemoet gekomen worden aan de eisen van het Bouwbesluit, zonder een te grote aantasting van de beeldkwaliteit.

Verandering van niet-ingrijpende aard

Als laatste onderdeel werd de 'verandering van niet-ingrijpende aard' behandeld. Een lastig onderdeel hierbij is het feit dat de Woningwet en het Bblb uitsluitend zien op bouwactiviteiten en niet op gebruikswijzigingen. In het Bblb is echter als voorwaarde opgenomen dat 'het bestaande niet-wederrechtelijke gebruik wordt gehandhaafd'. Dat betekent dat, indien niet aan deze voorwaarde wordt voldaan, er dus sprake is van een gebruikswijziging die ertoe leidt dat een bouwvergunning aangevraagd moet worden voor een bouwwerk dat verder bouwvergunningvrij is. Hieraan moet aandacht besteed worden bij de aanpassing van de regeling.

Een ander punt wat naar voren werd gebracht, is de 'vaagheid' van het begrip. Onduidelijk is wat er precies onder valt. Uit de jurisprudentie blijkt dat bij de vraag of een verandering ingrijpend is, zowel het planologische als het feitelijke effect dat de ter beoordeling staande verandering op de omgeving heeft, een rol spelen. Bovendien mag de verandering, indien deze van invloed is op het uiterlijk van het bouwwerk, niet leiden tot een substantiële en ingrijpende invloed op de omgeving. De verandering moet hierbij gezien worden in samenhang met de esthetische kwaliteit van de omgeving waarin het bouwwerk is gelegen.

Daarom werd voorgesteld om een onderscheid te maken tussen exterieure en interieure kenmerken. Bij exterieure kenmerken wordt gekeken naar de invloed die de verandering heeft op de uiterlijke verschijningsvorm en de detaillering van een bouwwerk, terwijl bij interieure kenmerken met name gekeken wordt naar de gevolgen die de verandering heeft voor brandveiligheid e.d. Natuurlijk blijven de eisen uit het Bouwbesluit gelden, maar in sommige gevallen is het wenselijk dat de gemeente van te voren toetst of daadwerkelijk aan deze eisen is voldaan.

Op de exterieure kenmerken kan men toetsen aan welstandseisen. Dit leidt echter tot veel onduidelijkheid bij de burger, omdat dan niet in één oogopslag helder is wat wel en niet bouwvergunningvrij toegestaan is. Veel welstandsnota's zijn immers niet zo gedetailleerd van opzet. De aanwezigen vonden het ook niet wenselijk dat dit overgelaten werd aan het repressieve welstandstoezicht achteraf.

De discussie tussen aanwezigen heeft niet tot een concrete oplossing geleid.

9. CONCLUSIE

Hoewel er altijd mogelijkheden tot verbetering zijn, wordt de huidige regeling op hoofdlijnen toch positief beoordeeld, zowel door gemeenten als door bouwprofessionals. Ook de mate van vrijheid die wordt geboden (alleen de meer ondergeschikte bouwwerken zijn bouwvergunningsvrij) wordt als redelijk goed beoordeeld. In deze conclusie wordt beoordeeld of de doelstellingen die gesteld zijn bij de inwerkingtreding van het Bblb, in voldoende mate zijn gehaald.

Praktische toepasbaarheid regeling

De praktische toepasbaarheid van de regeling kan op onderdelen verbeterd worden. Er worden op zeer uiteenlopende onderdelen opmerkingen gemaakt. De meest voorkomende opmerkingen die zijn gemaakt betreffen de erfbebouwing op het zij- en achterperceel. Met name de begrippen en de opmaak van de regeling leiden tot onduidelijkheden. Wij noemen hier slechts de meest in het oog springende opmerkingen:

- de voor- en achterkantbenadering waaronder het 'erf'-begrip zijn in bijzondere situaties lastig toepasbaar;
- de begrippen 'verandering van niet-ingrijpende aard' en 'gewoon onderhoud' zijn niet duidelijk en voor interpretatie vatbaar;
- het onderscheid tussen aan-, uit- en bijgebouwen wordt niet altijd als nuttig ervaren. Met name de voorwaarde van een directe verbinding heeft weinig nut en is in de praktijk niet of nauwelijks handhaafbaar;
- de aanbouw met een diepte van 2,5 meter past vaak net niet. Uitbreiding tot 3 of 3,5 meter is gewenst. Daar staat tegenover dat het bouwvergunningsvrij uitbreken van de gevel bij een bouwvergunningsvrije aanbouw constructief twijfelachtig wordt gevonden;
- de afstand van 1 meter tot de zijdelingse perceelsgrens leidt tot ongewenste situaties en moet geschrapt worden;
- de voorwaarde van een 'bestaande' woning leidt bij nieuwbouwsituaties tot rare situaties; eerst een woning bouwen, vervolgens de (nieuwe!) achtergevel eruit slopen om een bouwvergunningsvrije aanbouw te kunnen realiseren;
- het feit dat alle bouwactiviteiten bij monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten minimaal licht bouwvergunningplichtig zijn, is ongewenst en leidt tot veel administratieve rompslomp.

De evaluatie toont aan, dat de praktische toepasbaarheid van de regeling op onderdelen verbeterd zou kunnen worden.

Beeldkwaliteit

Over het algemeen is men van mening dat de bescherming van de beeldkwaliteit door de voor- en achterkantbenadering goed werkt. De regeling is logisch. Ook leidt

de regeling ertoe, dat er vaak op achterterreinen bouwvergunningsvrij gebouwd wordt, zodat het straatbeeld niet aangetast wordt. Dit blijkt ook uit het zeer geringe aantal handhavingsszaken ten aanzien van welstandsexcessen bij bouwvergunningsvrije bouwwerken. Uit gesprekken met gemeenteambtenaren blijkt dat er slechts zeer weinig gevallen benoemd konden worden waarin het bouwvergunningsvrij bouwen tot een significante aantasting van de beeldkwaliteit heeft geleid. Uit de evaluatie blijkt dan ook dat de doelstelling van het bewaken van de beeldkwaliteit in voldoende mate is gehaald.

Constructieve veiligheid

De constructieve veiligheid wordt door vrijwel iedereen erg belangrijk gevonden. Of geheel voldaan is aan het Bouwbesluit is echter lastig te controleren als een bouwwerk reeds gerealiseerd is.¹⁹ Het bouwvergunningsvrij uitbreken van de gevel bij een bouwvergunningsvrije aanbouw is volgens velen niet verantwoord. Uit de evaluatie blijkt overigens niet dat er in de praktijk veel instortingen bekend zijn als gevolg van het bouwvergunningsvrij uitbreken van de gevel. Noch tijdens de workshops en de gesprekken, noch in de schriftelijke enquête is hier melding van gemaakt.

Met name uit gesprekken met bouwprofessionals en gemeenteambtenaren blijkt dat de constructieve veiligheid bij de meeste bouwwerken redelijk gewaarborgd is. Er zijn echter een aantal uitzonderingen. Hierbij gaat het met name om (onderdelen van) gebouwen, zoals aanbouwen en bijgebouwen. Het is echter de vraag of het instrument van de bouwvergunning wel leidt tot een aanzienlijke verbetering van de constructieve veiligheid. Een aantal ondervraagden dacht dat er regelmatig in afwijking van de bouwvergunning gebouwd werd.

Burenbelang

Het burenbelang lijkt door de regeling niet onevenredig geschaad te worden. In de meeste gevallen heeft het meer te maken met een maatschappelijk probleem, dan een verkeerde juridische regeling. Dit blijkt met name uit gesprekken met bouwprofessionals, die in de praktijk regelmatig te maken hebben met onenigheid tussen burens ten gevolge van bouwactiviteiten. Vaak speelden er dan ook andere zaken een rol en was al langer sprake van een min of meer verstoorde burenverhouding.

Door de uitspraak van de Afdeling van 21 oktober 2005 bestaat er bovendien ingeval van een exces de privaatrechtelijke weg van de 'onrechtmatige daad'.

De evaluatie toont dan ook aan dat aan deze doelstelling in voldoende mate is voldaan.

Administratieve lastenvermindering

Opvallend is, dat er tijdens de evaluatie door gemeenten vraagtekens zijn gezet bij de wenselijkheid van een administratieve lastenvermindering. De vraag is, of dit wel een doel op zich moet zijn. Veel gemeenten vinden het prettig om de bouwplannen

¹⁹ Dit geldt overigens ook voor bouwwerken die met vergunning gebouwd zijn.

van te voren te zien, op die manier zijn ze vooraf op de hoogte van hetgeen binnen de gemeente gebouwd gaat worden. Ook bouwprofessionals en burgers verkeren vaak in de veronderstelling dat ze met een bouwvergunning meer zekerheid hebben.

Het is lastig om te beoordelen of er sprake is van een lastenvermindering. Naast de wijziging van de wettelijke regeling zijn er verschillende andere aspecten die van invloed zijn op het aantal bouwaanvragen; de conjunctuur, de fusie van gemeenten en de doorstroommogelijkheden binnen een gemeente.

Uit de evaluatie blijkt dat deze doelstelling niet overtuigend gehaald is. De administratieve lasten zijn bij een enkele gemeente minder geworden, maar bij de meeste zijn ze hetzelfde gebleven of zijn ze zelfs toegenomen.

Concluderend kan gesteld worden dat er geen schokkende wijziging van de huidige regeling nodig is, maar wel enige verruiming c.q. aanpassing zodat een logische en beter werkbare regeling ontstaat.

DEEL B – AANBEVELINGEN

1. BELEIDSVISIE

In deel A zijn de bevindingen uit de evaluatie objectief weergegeven. In het onderhavige hoofdstuk doen wij aanbevelingen op grond van onze ervaringen uit de bestemmingsplanpraktijk. Wij willen hierbij benadrukken dat, hoewel ons advies mede gebaseerd is op de uitkomsten van de evaluatie, het een advies is van de opstellers van dit rapport en geen conclusie.

1.1 Inleiding

In deze tijd van deregulering moet de overheid zich opnieuw bezinnen op de sturingsvraag; waar wil c.q. moet men op sturen en hoe? Er leeft nadrukkelijk de behoefte om selectiever te gaan sturen. Niet alleen om de veelheid aan regels te beperken, maar ook om de regels die daadwerkelijk van belang zijn, goed te kunnen handhaven. Om deze behoefte op een juiste wijze af te kunnen stemmen op de ervaringen vanuit de bouw- en gemeentelijke praktijk, is het bestaande beleid ten aanzien van bouwvergunningsvrij bouwen geëvalueerd.

Tijdens deze evaluatie vielen er regelmatig termen als 'betuttelende overheid', 'overheidsbemoeienis' en 'los durven laten', maar ook werd meer dan eens de vrees uitgesproken voor onveilige bouwwerken, aantasting van het burenbelang en lelijke straatbeelden. Steeds weer was het een zoektocht naar een passend evenwicht tussen sturen en vrijlaten.

Uit de discussies is duidelijk geworden dat het onmogelijk is om voor iedere situatie een bevredigende, algemeen van toepassing zijnde oplossing te vinden. In een aantal situaties gaat het om locatiespecifieke afwegingen die niet in een uniforme regeling vervat kunnen worden. Deze situaties zijn echter wel vaak de gevallen die men in gedachten heeft bij het sturen op ontwikkelingen. Hierdoor wordt er niet gestuurd vanuit een eenduidige en rechtlijnige visie, maar wordt er incidentenbeleid gecreëerd.

Om tot een goede aanpassing van het beleid te komen, moet eerst het min of meer anekdotische karakter van de evaluatie vertaald worden naar een gestructureerde visie. De essentie van alle discussies c.q. knelpunten tijdens de evaluatie van het bouwvergunningsvrij bouwen kan op een aantal inhoudelijke en maatschappelijke basiskeuzen teruggeleid worden. Daarom worden allereerst deze basiskeuzen benoemd en ingekaderd. Vervolgens wordt vanuit deze kaderstelling geadviseerd omtrent de concrete beleidsinvulling.

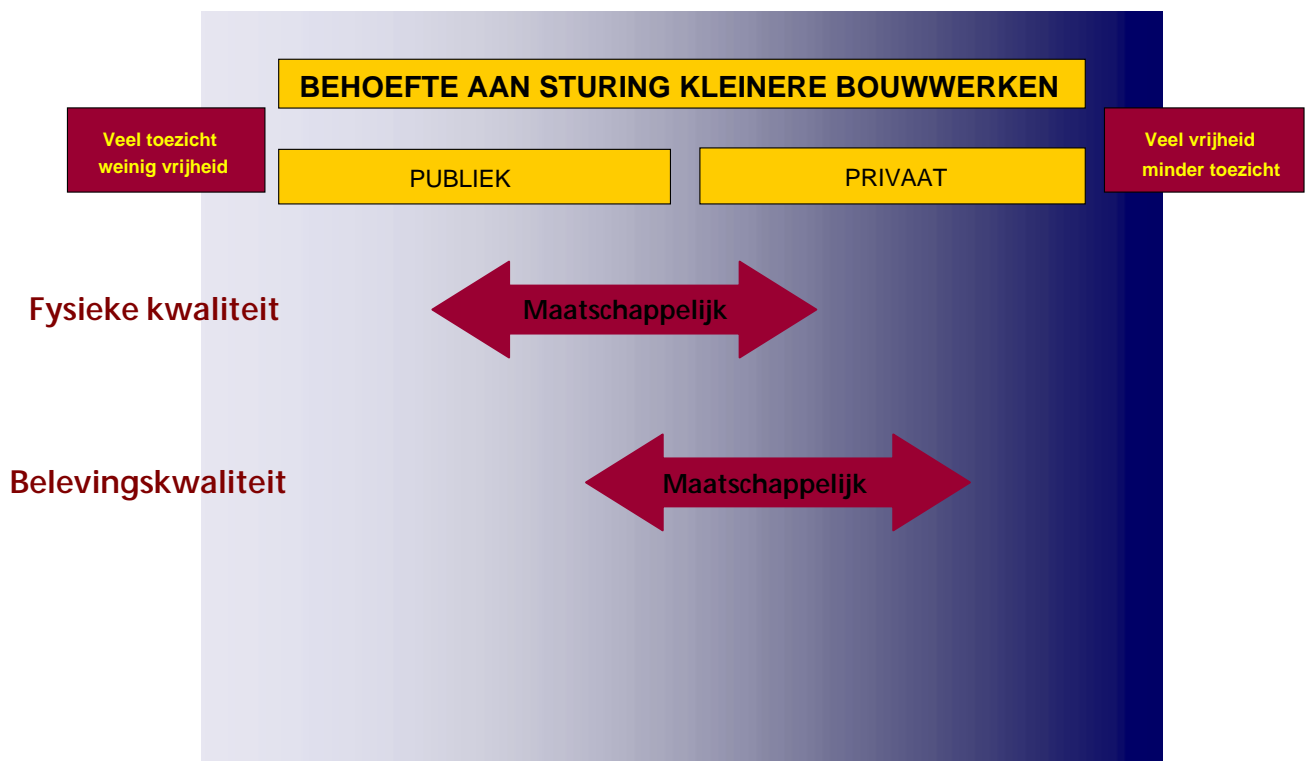
1.2 Sturingsfilosofie

1.2.1 Naar een goed evenwicht tussen sturen en loslaten

Een goed evenwicht tussen sturen en loslaten is niet alleen een maatschappelijke vraag. Om te kunnen bepalen hoe gestuurd dient te worden en wat losgelaten kan worden, dienen allereerst de inhoudelijke kaders duidelijk te zijn. Door deze inhoudelijke kaders wordt aangegeven *waarop* gestuurd kan worden en welke belangen hierbij een rol spelen.

1. Het eerste inhoudelijke kader wordt gevormd door de fysieke kwaliteit van het bouwwerk. Hieronder vallen onder andere constructieve veiligheid, brandveiligheid, energiezuinigheid en gezondheidsaspecten (o.a. ventilatie). In feite is dit voornamelijk een vraag naar *verantwoordelijkheid*. Indien de fysieke kwaliteit van het bouwwerk niet goed is, ontstaan er immers risico's voor de veiligheid of de gezondheid. Duidelijk moet zijn, wie verantwoordelijk is voor het voorkomen van deze risico's.
2. Het tweede inhoudelijke kader bestaat uit de belevingskwaliteit van het bouwwerk. Dit is meer een vraag naar esthetiek. Hier speelt ook niet zozeer de kwestie of de overheid moet sturen doordat zij een zekere *verantwoordelijkheid* heeft, maar meer of zij juist niet moet sturen omdat dit ervaren kan worden als *betutteling*.

Uit de twee voorgaande kaders blijkt reeds, dat overheidssturing meer van belang is bij de fysieke kwaliteit dan bij de belevingskwaliteit. Bij de laatste kan overheidsbemoeienis al snel als betuttelend ervaren worden, terwijl dit bij de fysieke kwaliteit minder het geval is.



3. Ten slotte het maatschappelijke kader. Dit is in feite de 'bril' waardoor voorgaande inhoudelijke kaders gezien worden; hoe wil men sturen, strak of vrij? Deze afweging is op de nevenstaande pagina gevisualiseerd en gepositioneerd ten opzichte van de inhoudelijke kaders. Waar de pijlen exact geplaatst worden, is in feite een politieke keuze. Dit maatschappelijke kader is met name gericht op de deregulering en de algemene behoefte in de samenleving aan minder overheidsbemoedening.

1.2.2 Inhoudelijk kader 1: Fysieke kwaliteit van het bouwwerk

Zoals reeds gesteld is, is de sturing op de fysieke kwaliteit van bouwwerken met name een verantwoordelijkheidsvraagstuk; wie is verantwoordelijk voor fysiek-kwalitatief goede bouwwerken? In algemene zin kan worden gesteld dat van de gemeente geen dagelijks toezicht op bouwactiviteiten mag worden verwacht en dat de primaire verantwoordelijkheid voor datgene wat wordt gebouwd bij de bouwpraktijk ligt.²⁰ De gemeente is alleen aansprakelijk als er grove fouten zijn gemaakt bij het toezicht. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het over het hoofd zien van een zodanige zwakte in de ontworpen constructie dat gevaar voor plotselinge instorting zou bestaan. Dit standpunt wordt ook ondersteund door jurisprudentie.²¹ De algemene lijn die uit de jurisprudentie te destilleren is, is een terughoudende opstelling waar het gemeentelijke aansprakelijkheid voor het bouw- en woningtoezicht betreft, met name tegenover de eigenaar die zelf foutief heeft doen bouwen.

In (West-)Europa is een gemeenschappelijke trend waar te nemen in de verschuiving in verantwoordelijkheden voor toetsing en inspectie. Alle landen gingen oorspronkelijk uit van een systeem waarbij de (lokale) overheid een sleutelrol bij toetsing en toezicht had. Thans wint de zelfcontrole door de bouwpraktijk echter steeds meer aan belang. In België en Frankrijk hield de particuliere sector zich vanwege de aansprakelijkheidswetgeving al langer bezig met toetsing en inspectie. In Noorwegen en Zweden is sinds het midden van de jaren negentig de controle zelfs volledig overgedragen aan particuliere instanties. De aanvrager van de bouwaanvraag moet zelf voorzien in voldoende controle, bijvoorbeeld door ontwerpers en bouwbedrijven zelfcontrole te laten verrichten of door een extern controlebureau in te schakelen. Hoewel er in eerste instantie weerstand was tegen deze plannen, lijken de eerste ervaringen echter positief uit te pakken, met name wanneer sterk ingezet wordt op certificatie van de bouwpraktijk.

Zowel in de jurisprudentie als in Europees verband lijkt dus (steeds meer) ingezet te worden op de eigen verantwoordelijkheid van de bouwer. Dit is conform de wens van de samenleving om te komen tot meer zeggenschap en keuzevrijheid voor de

²⁰ *Kamerstukken II 1999/00*, 26800 XI, nr. 67, p. 5.

²¹ o.a. Hof Amsterdam 9-8-1990, nr. 623/89, m.nt. Moesker en Hof 's Gravenhage 7-2-1989, nr. 85/697.

burger en minder overheidsbemoeyenis.²² Er bestaat een redelijke consensus over het principe dat de burger gevrijwaard moet zijn van preventieve overheidsbemoeyenis bij kleinere, minder ingrijpende bouwactiviteiten. Bij vrijheid hoort echter ook verantwoordelijkheid; dit betekent dat de primaire verantwoordelijkheid voor kwalitatief goede bouwwerken bij de burger ligt. Indien er sprake is van gedeelde verantwoordelijkheid, moet dit ook voor de burger duidelijk zijn; wanneer mag een bouwer erop vertrouwen dat de gemeente een goede check uitvoert en wanneer moet hij zelf die verantwoordelijkheid nemen? De overheid moet een helder standpunt innemen in de rol die zij zelf wil vervullen.

In het wetsvoorstel 'Verbeterde naleving, handhaafbaarheid en handhaving bouwregelgeving'²³ is hier reeds een eerste aanzet toe gedaan door een expliciete zorgplicht op te nemen ter voorkoming of beëindiging van gevaar voor de gezondheid of veiligheid. Deze zorgplicht geldt voor de eigenaar en/of beheerder van een bouwwerk, standplaats, open erf of terrein. Door het codificeren van deze zorgplicht wordt expliciet gemaakt dat op deze personen een specifieke verantwoordelijkheid rust om ervoor te zorgen, voor zover dat in hun vermogen ligt, dat er geen gevaar voor de gezondheid of de veiligheid ontstaat dan wel voortduurt. Tevens wordt de verantwoordelijkheid van de overheid voor het toezicht op en de handhaving van de bouwregelgeving benadrukt. Ten slotte worden bepaalde overtredingen van de bouwregelgeving (waaronder overtredingen die betrekking hebben op (brand)veiligheid en gezondheid) als misdrijf (indien opzettelijk gepleegd) dan wel als overtreding (in de overige gevallen) strafbaar gesteld in de Wet op de economische delicten.

In het huidige systeem is al een gedeelte van de bouwwerken bouwvergunningsvrij gemaakt. Vaak betekent dit automatisch ook 'toezichtsvrij'; gemeenten controleren niet of nauwelijks op bouwvergunningsvrije bouwwerken. Over het algemeen gaat het hier om relatief kleine bouwwerken, zodat er geen grote risico's zijn. Bij een uitbreiding van deze bouwvergunningsvrije categorie wordt het belang van een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling groter.

In het onderscheid bouwvergunningsvrij – bouwvergunningplichtig kan deze verantwoordelijkheidsverdeling beter tot uiting gebracht worden dan nu het geval is. Bij bouwvergunningsvrije bouwwerken is de bouwer verantwoordelijk, bij bouwvergunningplichtige bouwwerken is er sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid. Deze verschuiving van verantwoordelijkheden betekent echter niet dat de overheid wegloopt van haar verantwoordelijkheden. Er moet duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen *overheidsverantwoordelijkheid* en *overheidsbemoeyenis*.

²² Zie ook: "Regels op maat; Slotaanbevelingen voor het kabinet voor de aanpak van regeldruk", Commissie Stevens, 7 februari 2007.

²³ *Kamerstukken I*, 2005/06, 29 392, A. Het wetsvoorstel is op 21 maart 2006 aangenomen door de Tweede Kamer. De Eerste Kamer heeft het voorstel op 19 december 2006 als hamerstuk afgedaan. Volgens een mededeling van het Ministerie van VROM zal de wetswijziging per 1 april 2007 in werking treden.

Uitgangspunt is dan ook de primaire verantwoordelijkheid van de burger (in zijn hoedanigheid van opdrachtgever, ontwerper, bouwer) voor de architectonische en constructieve kwaliteit van het individuele bouwwerk. Slechts daar waar het algemeen belang geraakt wordt, mag en moet de overheid sturend optreden. Dit betekent dat de overheid altijd een maatschappelijk legitieme reden moet hebben om te sturen.

1.2.3 Inhoudelijk kader 2: Belevingskwaliteit van het bouwwerk

In hoeverre een bepaalde bouwactiviteit een negatieve impact heeft op de beleving, is afhankelijk van vier aspecten:

1. hoofdvorm (hoogte, oppervlakte, etc.)
2. situering
3. materiaalgebruik
4. detaillering

Hoe deze aspecten in een concreet geval bij een specifiek bouwwerk beoordeeld worden, is afhankelijk van de wijze waarop naar deze aspecten wordt gekeken. Grofweg kan een onderscheid gemaakt worden tussen een interne en een externe beleving. De *interne* beleving is gericht op de individuele bouwer; hij is degene die een bouwwerk realiseert dat hij zelf mooi vindt. De *externe* beleving – de wijze waarop de omgeving het bouwwerk ervaart – is enigszins complexer; hier spelen zowel publieke als private belangen. Het publieke belang is synoniem met de beeldkwaliteit van de openbare ruimte en hetgeen zichtbaar is vanuit de openbare ruimte. Private belangen spelen met name in de burenelatie.

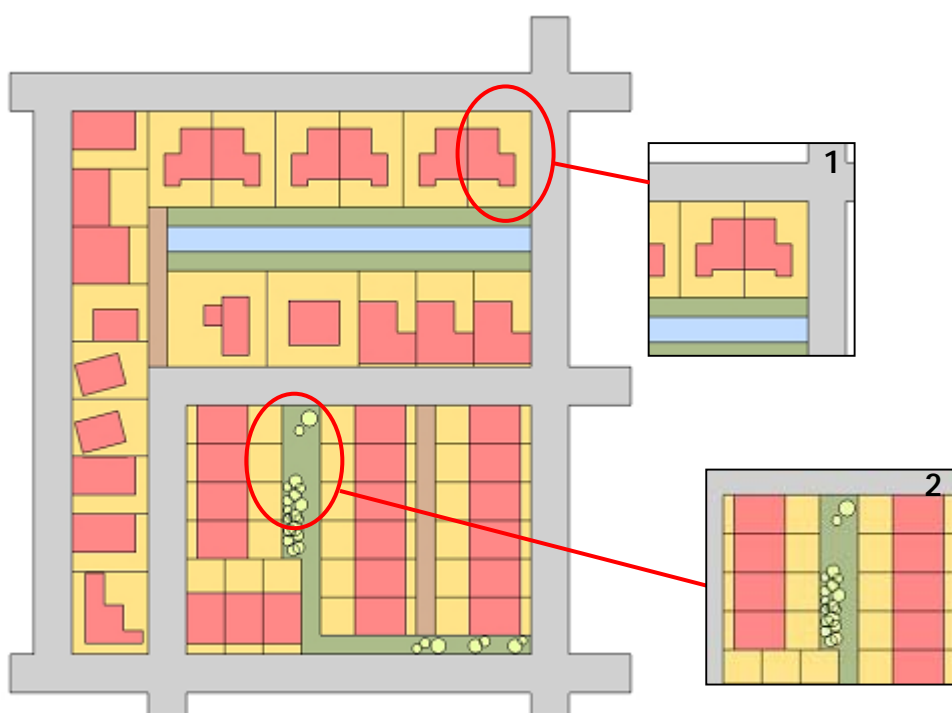
Publieke belevingskwaliteit

Publieke belevingskwaliteit staat niet synoniem voor hoogstaande architectonische kwaliteit. De combinatie van beeldkwaliteitsbeschermende bepalingen in het Bblb en het repressieve welstandstoezicht is slechts een instrument om ervoor te zorgen dat het uiterlijk van een bouwwerk niet onder het minimaal aanvaardbare kwaliteitsniveau komt. Waar exact de grens van dit minimale kwaliteitsniveau gelegd wordt, is een maatschappelijk-politieke keuze. Echter, het uiterlijk van een bouwwerk blijft in hoofdzaak een recht van de betreffende eigenaar (interne beleving). Het is dus nadrukkelijk niet de bedoeling om dit recht tot in detail te begrenzen.

De voorwaarden die ten aanzien van de beeldkwaliteit gesteld worden dienen dan ook in het teken te staan van de bescherming van de openbare ruimte. De voor- en achterkantbenadering zoals deze opgenomen is in de huidige regeling, is hiervoor een goed instrument. Uit de evaluatie blijkt, dat deze benadering in de praktijk als zeer positief wordt ervaren. Uit gesprekken met gemeenteambtenaren blijkt zelfs, dat er wat dit betreft nog wel een stapje verder gezet mag worden. Voor zover de achtererven bij woningen niet zichtbaar zijn vanaf de openbare ruimte, moet men – voor zover het de beeldkwaliteit betreft – zoveel mogelijk vrij zijn om deze ruimte

naar eigen goeddunken in te richten. Aan de voorzijde moet dezelfde bescherming gehandhaafd worden als thans het geval is.

Bij zijerven die naar de openbare ruimte gericht zijn, ligt dit enigszins anders (zie uitsnede 1 in onderstaande afbeelding). Tijdens de workshops is gezocht naar een regeling waardoor al dit soort hoeksituaties uniform geregeld zouden kunnen worden. Veel gemeenten worstelen nu echter al met een regeling voor hoekpercelen tijdens het opstellen van hun bestemmingsplannen. Vaak worden specifieke situaties expliciet op de plankaart aangegeven, bijvoorbeeld door onbebouwde zones aan te geven. Dit is dan ook een locatiespecifieke afweging die op gemeentelijk niveau gemaakt moet worden. Wij adviseren daarom om in de naar de publieke ruimte gesitueerde zijtuin geen verruiming aan te brengen in de bouwvergunningvrije mogelijkheden.



Achtererven die grenzen aan de publieke ruimte kunnen door een verkeerde inrichting de publieke belevingskwaliteit aantasten (zie uitsnede 2). In de huidige regeling is daarom een afstand van 1 meter tot de publieke ruimte opgenomen. Dit is een arbitraire en futiele afstand. Niet valt in te zien hoe een afstand van 1 meter ertoe bij kan dragen dat een bouwwerk (significant) minder zichtbaar is vanaf de openbare ruimte. Wel ontstaan hierdoor tal van arbitraire en complexe handhavingzaken. Niet alleen maakt deze afstandseis de regeling nodeloos ingewikkeld, maar hij legt de burger ook onevenredige beperkingen op ten aanzien van de bouw mogelijkheden op zijn achtererf.

Private belevingskwaliteit

Burenbelang gaat om de wijze waarop mensen omgaan met onderlinge relaties en het normale fatsoenlijke gedrag van mensen. Het is een illusie om te denken dat een goede burenrelatie bij wet afdwingbaar is. Uit de evaluatie blijkt dat ook door middel van het instrument van de bouwvergunning niet voorkomen wordt dat er onevenredigheid tussen buren ontstaat als gevolg van bouwactiviteiten. Het is zelfs de vraag of de betreffende bouwactiviteit niet de aanleiding is van een burenruzie, maar veeleer een verlengstuk ervan.

Voor zover de burenrelatie wettelijk beschermd wordt, moet een duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen publiek- en privaatrecht. In eerste instantie is de relatie tussen buren privaatrechtelijk geregeld. Het publiekrecht heeft daarbij slechts een aanvullende functie. Slechts voor zover sprake is van een onevenredige aantasting van ruimtelijke rechten van buren, speelt het publiekrecht een rol. Dit blijkt met name uit het feit dat het burenrecht niet betrokken wordt bij de beoordeling van bouwaanvragen. Ook in jurisprudentie is dit uitgangspunt in het verleden regelmatig bevestigd:²⁴ *“Uitgangspunt bij het vergunningstelsel van de Woningwet is dat civielrechtelijke verhoudingen niet relevant zijn bij het beoordelen van de vraag of bouwvergunning behoort te worden verleend.”*

Dit onderscheid is een zeer bewuste keuze; de overheid moet niet in de rol van ‘politieagent’ tussen buren geplaatst worden. Het is dan onlogisch om het wel een rol te laten spelen bij bouwvergunningsvrij bouwen. Het privaatrecht biedt voldoende mogelijkheden om juridische stappen te ondernemen tegen ongewenste bouwwerken op het belendende perceel (m.n. art. 6:162 BW). De Hoge Raad heeft dit in een recente uitspraak nog eens expliciet bevestigd: *“Een bouwvergunning die formele rechtskracht heeft gekregen en dus geacht moet worden in overeenstemming met het bestemmingsplan te zijn verleend, vrijwaart de houder die heeft gebouwd in overeenstemming met de bouwvergunning, niet in zoverre voor aansprakelijkheid wegens het veroorzaken van onrechtmatige hinder.”*²⁵ De motivering hiervoor kan gevonden worden in het doel van de relevante regelgeving (i.c. de Woningwet), namelijk de bescherming van ruimtelijke belangen. De bouwvergunning is niet het instrument om particuliere belangen te beschermen.

Om nu te stellen dat het burenbelang geheel buiten beschouwing moet worden gelaten, is echter te kort door de bocht. Die aanpak zou er immers toe kunnen leiden, dat men bij een bouwvergunningsvrij gerealiseerd bouwwerk nooit in kan schatten of er sprake is van een onrechtmatige daad. Dat creëert grote (rechts)onzekerheid. De onrechtmatige daadsactie moet voorbehouden blijven aan uitzonderingssituaties; specifieke gevallen waarin een bepaald bouwvergunningsvrij bouwwerk door bijvoorbeeld een ongelukkige situering of een bijzondere perceelsvorm, dusdanig slecht uitvalt dat dit onevenredige overlast oplevert voor het belendende perceel. In de nieuwe regeling voor bouwvergunningsvrij bouwen moet

²⁴ Vz ARRS 15 maart 1985, AB 1985/352, m.nt. JvdH, 13 jan. 1978, Bouwrecht 1978, blz. 319 (Zeist) en van 27 sept. 1978, Bouwrecht 1979, blz. 27 (Apeldoorn)

²⁵ HR 21 oktober 2005, BR 2006/287.

daarom een minimale basisnorm verankerd worden om de rechtszekerheid te waarborgen.

In het huidige Bblb is dit vertaald in een afstandsnorm van 1 meter tot de zijdelingse perceelsgrens. Deze eis is niet alleen arbitrair en slecht te handhaven, maar hij dient ook niet het doel; bescherming van burenbelangen. Een afstand van 1 meter draagt er immers echt niet toe bij dat burenen minder overlast ervaren. Wel worden hierdoor 'verrommeling' van de 1 meter-strook, een onhandige invulling van percelen en stedenbouwkundig ongewenste situaties gestimuleerd. Gemeenten geven ook aan dat hierop niet of nauwelijks gehandhaafd wordt. Bovendien sluit het niet aan bij de huidige bestemmingsplanpraktijk, waar een bouwwerk vaak wel op de zijdelingse perceelsgrens toegelaten wordt.

1.2.4 Maatschappelijk kader: Deregulering

Deregulering begint met de erkenning dat volledige controle en beheersing van excessen in onze dynamische en complexe ruimtelijke omgeving niet (langer) mogelijk is. Dit blijkt reeds uit het feit dat het huidige Bblb is geformuleerd als een omvangrijke uitzondering op de hoofdregel van de bouwvergunningplicht. Een belangrijke oorzaak daarvan is de behoefte om de regeling 'waterdicht' te maken in die zin, dat er zoveel mogelijk gevallen onder vallen en dat elke uitzondering afgedekt is. Belangrijker is om prioriteiten te stellen en te sturen op aspecten die daadwerkelijk van belang zijn. Dan kan de stap gezet worden naar een eenduidig, transparant en nieuw sturingsprofiel dat bij de kenmerken van deze tijd past en dat ook nog eens maatschappelijk wordt begrepen en aanvaard. Een dergelijk sturingsprofiel past bij de maatschappelijke vraag om duidelijke, eenduidige en strak geformuleerde waarden, die ook handhaafbaar zijn en gehanteerd worden.

Dit is niet slechts een zaak van minder regels stellen, maar ook efficiëntere en daarmee effectievere regels stellen. Men moet zich richten op voorwaarden die het handhaven waard zijn. Het stellen van regels heeft immers geen zin als de naleving en met name de handhaving daarvan onvoldoende zijn gewaarborgd. Op een aantal van de huidige eisen in het Bblb wordt vrijwel nooit gehandhaafd. Dit leidt slechts tot symboolwetgeving en schijnzekerheid. Een evident voorbeeld hiervan kan gevonden worden in de afstandseis van 1 meter tot de zijdelingse perceelsgrens of de publieke ruimte. Hierbij kan men zich afvragen of een afstand van 1 meter ertoe bijdraagt dat een bouwwerk minder zichtbaar is vanaf de openbare buitenruimte of minder overlast oplevert voor de burenen. Handhavingstechnisch gezien is dat vragen om moeilijkheden en ook vanuit stedenbouwkundig oogpunt is dit lang niet altijd wenselijk.

In veel gevallen speelt een groot aantal activiteiten en situaties die we min of meer als standaardsituaties kunnen betitelen. Dit vloeit voort uit het feit dat een groot gedeelte van de Nederlandse woningvoorraad uit projectmatige bouw bestaat (denk bijvoorbeeld maar aan de zgn. Vinexwijken). Deze 'standaardsituaties' komen veel-

vuldig voor en de sturingsbehoefte (en dus ook het wel of niet bouwvergunningsvrij zijn) is meestal redelijk eenduidig.

Naast deze standaardsituaties doen zich ook bijzondere situaties voor. Deze bijzondere situaties worden in gesprekken en discussies veelvuldig aangehaald om de (potentiële) knelpunten te beschrijven. Uit ervaring blijkt dat deze bijzondere situaties misschien maar 10% van het totale aantal bouwaanvragen vormen, maar er gaat verhoudingsgewijs gezien wel de meeste tijd en aandacht naar uit.

Het is dus zaak om niet in de valkuil te trappen van de ellenlange discussies over deze uitzonderingssituaties, maar te concentreren op de vraag of de Woningwet een afdoende en heldere regeling biedt voor de circa 90% 'standaardsituaties'. Dit betekent niet dat de uitzonderingsgevallen buiten beschouwing gelaten moeten worden, maar men moet ze bezien in samenhang met de huidige regeling in de Woningwet en het Bblb. Het niet regelen in het Bblb betekent immers niet dat ze niet *toegestaan* zijn; men behoudt immers altijd het recht om een bouwvergunning aan te vragen.

Verder gaat het niet zozeer om de vraag *of* bepaalde situaties voldoende afgedekt worden door deze regeling, maar meer om de vraag of het Rijk dit met een regeling *wil* afdekken; moet men in dat geval beleidsruimte geven aan de gemeente? Dan kan voor die gevallen een specifieke stedenbouwkundige afweging gemaakt worden, als het ware een oplossing 'op maat'. Een goed voorbeeld hiervan zijn de 'hoeksituaties'. In bestemmingsplannen kan dit bijvoorbeeld rechtstreeks geregeld worden, maar ook door instrumenten als de vrijstellingsbevoegdheid en de nadere eisen-bevoegdheid. Bij een dergelijke 'maatoplossing' is ook een afstemming met de welstandsnota van belang.

1.3 Concrete beleidsafwegingen

In deze paragraaf worden de verschillende kaders doorvertaald in concrete beleidsafwegingen ten aanzien van de verschillende thema's. Aspecten die niet als knelpunt in de evaluatie naar voren zijn gekomen, worden in eerste instantie niet aangepast, tenzij dit noodzakelijk is in relatie met andere wijzigingen. Een aantal aspecten wordt al behandeld in het wetsvoorstel 'Verbeterde naleving, handhaafbaarheid en handhaving bouwregelgeving'²⁶ (bijvoorbeeld normaal onderhoud in beschermde stads- en dorpsgezichten). Wij zullen deze dan ook buiten beschouwing laten.

Er zijn principiële afwegingen die in de gehele regeling doorwerken, zoals bijvoorbeeld het al dan niet handhaven van het onderscheid tussen woningen en niet-woningen. Verder zijn er ook op zichzelf staande vraagstukken die verder geen gevolgen hebben voor de totale regeling, zoals bijvoorbeeld het al dan niet toestaan

²⁶ *Kamerstukken I*, 2005/06, 29 392, A. Het wetsvoorstel is op 21 maart 2006 aangenomen door de Tweede Kamer. De Eerste Kamer heeft het voorstel op 19 december 2006 als hamerstuk afgedaan. Volgens een mededeling van het Ministerie van VROM zal de wetswijziging per 1 april 2007 in werking treden.

van een kap op een vrijstaand bijgebouw. Dit aspect kan vrij gemakkelijk doorvertaald worden in de regeling, zonder dat er consequenties ontstaan voor andere delen van de regeling. Ten behoeve van de structuur zal daarom eerst ingegaan worden op de principiële afwegingen die algemeen doorwerken en vervolgens op de meer concrete vraagstukken.

1.3.1 Basisuitgangspunten

- *Constructieve veiligheid i.r.t. vergroting maximale diepte aan-/ uitbouw*

Bij het realiseren van een bouwvergunningsvrije aan- of uitbouw mag de betreffende zij- of achtergevel ook bouwvergunningsvrij uitgebrouwen worden. Hierdoor kan de constructieve veiligheid van het hoofdgebouw onevenredig aangetast worden. Uit de evaluatie blijkt dat dit als één van de grootste knelpunten van de huidige regeling ervaren wordt. Anderzijds is de thans maximaal toegestane diepte van een aan- of uitbouw (2,5 meter) te beperkt om een reële gebruikswaarde te hebben. Vrijwel alle bouwaanvragen voor een aan- of uitbouw zijn gericht op een diepte van 3 à 4 meter. Door dit bouwvergunningsvrij toe te staan, kan een aanzienlijke lastenvermindering worden gerealiseerd.

Uit de evaluatie blijkt niet dat er in de praktijk veel instortingen bekend zijn als gevolg van het bouwvergunningsvrij uitbreken van de gevel. Noch tijdens de workshops en de gesprekken, noch in de schriftelijke enquête is hier melding van gemaakt. Dit wil echter niet zeggen dat er geen risico's zijn. Doordat 2,5 meter een onpraktische maat is, zal in veel gevallen toch een bouwvergunning aangevraagd worden. Indien de maximaal toegestane diepte verruimd wordt, kan de kans op constructief onveilige bouwwerken toenemen. Of dit daadwerkelijk het geval is, is lastig in te schatten. Ook uit de evaluatie komt geen eenduidig antwoord.

Aangezien het momenteel al toegestaan is om (in combinatie met een bouwvergunningsvrije aanbouw) zonder preventieve gemeentelijke controle de gevel uit te breken, lijkt het zeer moeilijk om dit terug te draaien. Een aan- of uitbouw is één van de meest gerealiseerde ondergeschikte bouwwerken. Het uitbreken van de achtergevel bouwvergunningplichtig maken, zou leiden tot een aanmerkelijke lastenverzwaring.

Uit het voorgaande blijkt reeds, dat het een complexe afweging betreft, welke afhankelijk is van verschillende factoren en partijen. Nadrukkelijk noemen wij hierbij ook de verschillende partijen, omdat de complexiteit van de hedendaagse bouwpraktijk met zich meebrengt dat de overheid alleen nooit voor (absolute) veiligheid kan zorgen. De overheidsrol op dit punt moet geherdefinieerd worden; niet meer Vadertje Staat als algehele beheerder van een risicovrije samenleving, maar de overheid als coproductent van relatieve, haalbare veiligheid, samen met private partijen. Het is niet zo dat de overheid 'genoegen neemt' met onveiligheid. Ook voor bouwvergunningsvrije bouwwerken geldt immers dat voldaan moet worden aan de bouwtechnische eisen van het Bouwbesluit. De overheid toetst hier slechts niet meer preventief op. De essentie is dat de overheid duidelijk maakt waarvoor ze wél zorgt

en waarvoor niet. Welke prioriteiten zij stelt in het veiligheidsbeleid en dus óók welke onderdelen minder prioritair zijn. Zo wordt zichtbaar wie wat doet, welke risico's voor eenieder (on)acceptabel zijn en waar de overheid een grens trekt.

Waar deze grens getrokken moet worden is een politieke keuze. Een analyse van recent gerealiseerde bouwvergunningsvrije aan- en uitbouwen behoorde niet tot de reikwijdte van dit onderzoek, maar het beeld bestaat dat er geen grote ongelukken hebben plaatsgevonden of zullen plaatsvinden.

Indien gekozen wordt voor een verruiming van de maximaal toegestane diepte in combinatie met een bouwvergunningsvrije uitbraak van de gevel, adviseren wij om sterk in te zetten op goede voorlichting (bijvoorbeeld door een brochure waarin de belangrijkste punten uit het Bouwbesluit aangestipt worden) en certificering van de bouwpraktijk.²⁷

- *Aan-, uit- en bijgebouwen*

Uit de evaluatie blijkt dat de regeling voor bouwvergunningsvrij toegestane gebouwen op het achter- en zijerf aanpassing behoeft. Enerzijds is de huidige regeling te gedetailleerd en te ingewikkeld en anderzijds is op dit punt een aanzienlijke verruiming te realiseren.

In de huidige regeling zijn drie soorten gebouwen bouwvergunningsvrij toegestaan:

1. aan- of uitbouw
2. bijgebouw (vrijstaand)
3. bouwwerk van beperkte omvang

Met name het onderscheid tussen aan-/ uitbouw en bijgebouw leidt in de praktijk tot onduidelijkheden en arbitraire situaties. Allereerst is het onderscheid tussen aan- en uitbouw niet relevant, dit wordt uitsluitend in de Nota van Toelichting bij het Bblb gemaakt. Een aanbouw is een toevoeging van een afzonderlijke ruimte, terwijl een uitbouw een vergroting van een bestaande ruimte is. Voor het bepalen of een bouwactiviteit bouwvergunningplichtig is, doet dit onderscheid geheel niet ter zake. Wat van belang is, is dat het een (deel van een) gebouw betreft dat aan het hoofdgebouw gebouwd wordt.

Dit is meteen ook het verschil met een bijgebouw, dat vrijstaand is. Dit betekent echter niet, dat het niet *tegen* een hoofdgebouw aan gebouwd mag worden. Het onderscheid tussen aan-/uitbouwen en bijgebouwen is gebaseerd op het al dan niet aanwezig zijn van een *directe verbinding*. Dit onderscheid is arbitrair en leidt tot complexe handhavingzaken. Bovendien is het geheel niet ruimtelijk relevant of er een deur tussen twee ruimten zit of niet.

²⁷ De wettelijke mogelijkheden voor een gecertificeerde Bouwbesluit-toetsing door private partijen worden reeds onderzocht door het Ministerie van VROM. Afhankelijk van de beschikbare capaciteit en deskundigheid kan een gemeente in de toekomst wellicht kiezen voor toetsing door een private partij. Dit instrument kan, samen met het Landelijk Toezichtprotocol, de gemeenten ondersteunen bij de uitvoering van hun toetsende en toezichthoudende taak. Met deze instrumenten bereiken zij in minder tijd een betere risicobeheersing en daarmee een hoger niveau van veiligheid, zonder de procedures onnodig lang te rekken.

Er kan dan ook beter gesproken worden van 'bijgebouwde gebouwen en andere overdekte bouwwerken'. De term 'gebouwen' is geschikter dan 'bouwwerken', omdat onder 'bouwwerken' ook andere bouwvergunningsvrije bouwwerken kunnen vallen, zoals bijvoorbeeld tuinmeubilair e.d. Dit kan tot verwarring leiden. Ook wordt dan een duidelijker onderscheid gemaakt met een 'bouwwerk van beperkte omvang'.

In dit geval is het goed om de kaders zoals benoemd in paragraaf 1.2 in gedachten te houden. Het 1^e inhoudelijke kader (fysieke kwaliteit) geeft in dit geval aan, dat de verantwoordelijkheid primair bij de burger ligt, omdat sprake is van bouwen op het eigen erf.

Het 2^e inhoudelijke kader (belevingskwaliteit) geeft een aantal essentiële randvoorwaarden:

1. geen 2^e woonlaag
2. goede verhouding hoofdgebouw – bijgebouwde gebouwen
3. niet geheel volbouwen van achtererven
4. geen onevenredig hoge bouwwerken op de zijdelingse perceelsgrens

Door te concentreren op deze randvoorwaarden, wordt tevens voldaan aan het maatschappelijke kader (deregulering). Bij het streven naar minder regels, moet aangegeven worden welke er weg kunnen. Dit is alleen mogelijk als men prioriteiten stelt en keuzes maakt. Op deze manier komt men tot een heldere, leesbare en vooral toepasbare regeling.

Hieronder wordt dieper ingegaan op de randvoorwaarden.

Ad 1 en 2

De eerste twee randvoorwaarden kunnen door middel van hoogtebepalingen getackeld worden. In de huidige regeling is een maximale maat van 3 meter opgenomen voor bijgebouwen en 4 meter voor aan-/ uitbouwen. Bij de aan-/ uitbouwen zijn twee extra bepalingen²⁸ toegevoegd om te waarborgen dat de aan-/ uitbouw duidelijk ondergeschikt blijft aan het hoofdgebouw. Deze hoogtematen voldoen in principe goed. Overwogen zou kunnen worden om bij vrijstaande bijgebouwen een kap toe te staan. Op deze afweging wordt later dieper ingegaan.

Een nadeel van voornoemde hoogtebepalingen is echter wel, dat dit weer tot een onderscheid tussen aan-/ uitbouwen en bijgebouwen leidt. Ruimtelijk gezien maakt het niet zoveel uit of het een aanbouw betreft of een vrijstaand bijgebouw dat op 1 meter afstand van de woning gerealiseerd wordt (zie nevenstaande foto).

²⁸ Niet hoger dan 0,25 meter boven de 1^e verdiepingvloer van de woning/het woongebouw en niet hoger dan de woning/het woongebouw zelf.



Wellicht is het zuiverder om te bepalen dat aan-, uit- en bijgebouwen maximaal 3 meter hoog mogen zijn, tenzij ze op een afstand van 3 meter ten opzichte van de woning gerealiseerd worden. Dan is het beter om ze aan te laten sluiten bij de hoogte van de 1^e verdiepingvloer van het hoofdgebouw en/of de totale hoogte van het hoofdgebouw.

Om te verzekeren dat de bijgebouwde gebouwen ondergeschikt blijven aan het hoofdgebouw, is in de huidige regeling de bepaling opgenomen dat een aan- of uitbouw gebouwd dient te worden binnen de breedte van de gevel waaraan de aan- of uitbouw wordt gebouwd. Deze bepaling is weer opgenomen.

In onderstaand kader is een voorbeeldregeling opgenomen:

- Als bouwen van beperkte betekenis als bedoeld in (...) wordt aangemerkt: een bijgebouwd gebouw, mits voldaan wordt aan de volgende kenmerken:
1. gebouwd op:
 - a. een achtererf;
 - b. een niet naar de weg of het openbaar groen gekeerd zijerf op meer dan 1 m van het voorerf;
 2. niet hoger dan 3 meter, uitgezonderd het bepaalde in sub 3;
 3. niet hoger dan de woning of het woongebouw of 0,25 m boven de vloer van de eerste verdieping van die woning of dat woongebouw, mits:
 - a. gelegen op een afstand van minder dan 3 m vanaf de woning of het woongebouw;
 - b. gebouwd binnen de breedte van de gevel van die woning of dat woongebouw;
 4. (...)

Ad 3

De 3^e randvoorwaarde is gericht op het voorkomen van volgebouwde erven. Thans is hiervoor in de regeling een maximaal bebouwingspercentage (maximaal 50% van zij- of achtererf bebouwd), alsmede een maximaal oppervlakte voor bijgebouwen opgenomen (maximaal 30 m²). Voorts is er voor aan- en uitbouwen een maximale diepte van 2,5 meter opgenomen.

Uit de evaluatie blijkt, dat de overheid niet teveel regels moet stellen aan het volbouwen van achtererven. De burger dient zelf te bepalen in hoeverre hij zijn erf volbouwt. Het maximale bebouwingspercentage wordt over het algemeen als zeer positief beoordeeld en dient gehandhaafd te blijven. Verder is het wenselijk om ook een maximaal aantal m² op te nemen om bovenmatige bijgebouwde gebouwen op grote percelen te voorkomen.

De evaluatie toont voorts aan, dat er behoefte is aan een regeling die meer toegespitst is op bijzondere percelen, met name in buitengebied-situaties. Daarom kan overwogen worden om voor dit soort percelen een grotere oppervlakte aan bijgebouwde gebouwen toe te staan. Hier wordt verder op ingegaan onder het volgende kopje 'Buitengebied'. Dan wordt ook een voorstel gedaan voor het maximale aantal m² dat toegestaan kan worden. Thans kan worden volstaan met de conclusie dat de totale oppervlakte bouwvergunningsvrij toegestane bijgebouwde gebouwen verruimd kan worden, waarbij de 50%-eis behouden blijft.

Een ander aspect dat in dit kader van belang is, is de verhouding tussen bouwvergunningsvrije en bouwvergunningplichtige bouwwerken. Zoals uit hoofdstuk 4 en uit de gesprekken met ambtenaren blijkt, hebben veel gemeenten hun bestemmingsplannen aangepast op hetgeen bouwvergunningsvrij is toegestaan. Indien er in een nieuwe regeling voor gekozen wordt om (aanzienlijk) meer oppervlakte toe te staan, kan dit een doorkruising van de gemeentelijke bestemmingsplanpraktijk betekenen.

Verder is het voor de openheid van de erven niet zozeer van belang wat er bouwvergunningsvrij op het erf gebouwd mag worden, maar wat er *in totaal* op het erf gebouwd mag worden. Daarom is het logischer om uit te gaan van een totale oppervlakte aan bijgebouwde gebouwen, dus zowel bouwvergunningplichtig als bouwvergunningsvrij en zowel legaal opgericht als illegaal. Dit leidt ertoe dat men altijd een bepaald oppervlak aan bijgebouwde gebouwen mag realiseren. In nevenstaand kader wordt dit aan de hand van verschillende casussen geïllustreerd.

Voor alle onderstaande casussen gaan we ervan uit dat bouwvergunningsvrij 50 m² aan bijgebouwde gebouwen gerealiseerd mag worden.

Casus 1:

Persoon A heeft nog geen bijgebouwde gebouwen gerealiseerd op zijn erf. Het bestemmingsplan staat maximaal 70 m² aan bijgebouwde gebouwen toe. Persoon A mag 50 m² bouwvergunningsvrij realiseren. Verder mag hij met bouwvergunning nog 20 m² realiseren.

Casus 2:

Persoon B heeft op zijn erf 60 m² aan bijgebouwde gebouwen gerealiseerd. Hij heeft geen bouwvergunningsvrije bouw mogelijkheden meer en is daarom aangewezen op de bouw mogelijkheden die in het bestemmingsplan bepaald zijn. Of de bestaande 60 m² met of zonder bouwvergunning gerealiseerd is, is niet relevant.

Casus 3:

Persoon C heeft op zijn erf 20 m² bouwvergunningsvrij gerealiseerd. Hij mag nog 30 m² vergunningsvrij bouwen. Daarna is hij aangewezen op de bouw mogelijkheden van het bestemmingsplan.

Ad 4:

Onevenredig hoge bebouwing op de zijdelingse perceelsgrens is ongewenst. Uit de evaluatie blijkt ook niet dat er behoefte is aan hogere bebouwing. Daarom wordt voorgesteld om de maximale hoogte, zoals nu bepaald is in het Bblb, te handhaven. Een uitzondering daarop is het al dan niet toestaan van een kap op een vrijstaand bijgebouw. Met name uit de workshops is gebleken dat een kap in sommige gevallen wenselijk is. Vooral in het buitengebied is een bijgebouw met een fraaie kap mooier dan een 'platte doos'.

In de workshops werd voorgesteld om aan te sluiten bij de goot- en nokhoogte die in de meeste bestemmingsplannen toegestaan worden, respectievelijk 3 en 5 meter. Dit betekent echter wel, dat er een forse bebouwing op de zijdelingse perceelsgrens mogelijk is. Zeker indien ook gekozen wordt voor een uitbreiding van het maximale aantal m², kan er vrij volumineuze bebouwing bouwvergunningsvrij gerealiseerd worden.

Mede gezien de grote waarde die bij de inwerkingtreding van het huidige Bblb gehecht werd aan het burenbelang, adviseren wij dan ook om geen kap toe te staan en de maximale bouwhoogte te beperken tot 3 meter (met inachtneming van het bepaalde onder ad 1 en 2).

Ook vanuit kader 3 (deregulering) is dit de beste oplossing. Men kan proberen om een regeling op te stellen om een kap mogelijk te maken, waarbij tevens het burenbelang beschermt wordt. Gedacht kan worden aan een verplichting om terug te rooien of om een bepaalde dakrichting te verplichten. Ook kan het toestaan van een kap beperkt worden tot gebieden buiten de bebouwde kom.

Niet alleen is hierbij kans op rechtsongelijkheid, maar ook wordt de regeling op deze manier zeer gedetailleerd en zeer ingewikkeld. In het kader van deregulering is dit onwenselijk. Bovendien wordt het realiseren van een bijgebouwd bouwwerk met kap nog steeds toegestaan, alleen moet men dan een bouwvergunning aanvragen.

- *Buitengebied*

In het voorgaande is kort al ingegaan op de bijzondere situatie van het buitengebied. Vaak betreft het grotere percelen. Het is in die gevallen logisch om bebouwing toe te staan die qua omvang past bij de omvang van het perceel. Daarom stellen wij voor om een onderverdeling te maken in verschillende grootten van percelen²⁹ en de daarbij behorende bouwmogelijkheden. Dit kan op twee manieren, namelijk door middel van een glijdende schaal (een percentage van het aantal m² van het perceel mag bebouwd worden) of door een categorisering (bijvoorbeeld: percelen tot 200 m² mogen 80 m² bebouwen, percelen tussen 200 en 300 m² mogen 100 m² bebouwen en percelen groter dan 300 m² mogen 120 m² bebouwen).

Het voordeel van een glijdende schaal is dat er geen 'grensgevallen' voorkomen. In het voorgaande voorbeeld mag iemand met een perceel van 199,9 m² slechts 10 m² bebouwen, terwijl een persoon met een perceel dat 1 m² groter is, 20 m² meer mag bebouwen. Een nadeel is echter wel, dat niet in één oogopslag duidelijk is wat men wel en wat men niet mag. Om te voorkomen dat er arbitraire grensgevallen ontstaan, stellen wij voor om een zogenaamde glijdende schaal te hanteren. De erfbebouwing kan op die manier ook beter afgestemd worden op de totale omvang van het perceel.

De oppervlakten zijn gebaseerd op hetgeen doorgaans in een bestemmingsplanregeling toegestaan wordt. Over het algemeen wordt in het bestemmingsplan 50 tot 60 m² aan erfbebouwing toegestaan, met in veel gevallen meer bouwmogelijkheden voor grotere percelen (bijvoorbeeld door een glijdende schaal of een categorisering). Daarnaast mag 30 m² bouwvergunningvrij gerealiseerd worden. Door een maximaal percentage op te nemen, wordt het aantal toegestane m² verder beperkt. Ten slotte dient men daarbij altijd de 50%-regel in acht te nemen.

Daarom stellen wij de volgende regeling voor:

De oppervlakte van (al dan niet met vergunning) aan of bij het hoofdgebouw behorende gebouwde bouwwerken bedraagt:

- a. bij een erf tot en met een omvang van 250 m², niet meer dan 50 m²;
- b. bij een erf met een omvang vanaf 250 m², niet meer dan 50 m², vermeerderd met 20% van het aantal vierkante meters dat het erf groter is dan 250 m², tot een maximum van 100 m².

Het zij- en/of achtererf mag door dat bouwen voor niet meer dan 50% bebouwd zijn.

²⁹ Op basis van de kadastrale situatie.

- *Nieuwbouwsituaties*

Uit de evaluatie is naar voren gekomen dat bouwvergunningsvrij bouwen in nieuwbouwsituaties vaak problematisch is als gevolg van de eis van een bestaande woning of woongebouw. Bijvoorbeeld: iemand wil bouwvergunningsvrij een serre bouwen aan een nog te bouwen woning, maar heeft dit niet opgenomen in de bouw aanvraag voor de woning. Bouwvergunningsvrij bouwen mag echter alleen bij bestaande woningen. Formeel is er pas sprake van een bestaande woning op het moment dat de bouw ervan gereed is gemeld. Vaak zijn gemeenten ook niet geneigd om de serre in de bouwvergunning op te nemen, aangezien er dan het zgn. 'Droste'-effect op kan treden (aanbouw aan aanbouw). Tevens is geprobeerd om te ondervangen dat er aan illegaal opgerichte woningen bouwvergunningsvrij het een en ander bijgebouwd kan worden. Handhaven wordt in dergelijke gevallen immers lastig. Wij stellen dan ook voor om aan de zinsnede 'een bestaande woning of een bestaand woongebouw' toe te voegen 'een woning of woongebouw waarvoor op grond van artikel 40, lid 1 Woningwet een bouwvergunning afgegeven is'.

- *Onderscheid woningen en niet-woningen*

In de evaluatie werd regelmatig aangegeven dat het onderscheid tussen woningen en niet-woningen kan vervallen. Het zou de regeling simpeler en eenduidiger maken. Desalniettemin waren er ook verschillende fervente tegenstanders van het afschaffen van het onderscheid.

Als argumenten vòòr het handhaven van het onderscheid werden genoemd:

- niet-woningen zijn openbare gebouwen; de overheid dient hierbij meer zorg te hebben voor de constructieve en brandveiligheid;
- voor niet-woningen gelden eisen vanuit het milieuspoor;
- controle op gebruiksveranderingen lastig;
- veel verschillende soorten niet-woningen; winkels, (lichte en zware) bedrijven, kantoren, etc. Bij woningen is het overgrote deel 'standaard' en slechts een klein percentage is afwijkend. Dat is veel gemakkelijker te regelen met een algemene regeling.

Met name het aanbouwen aan bedrijfsgebouwen en het gebruik van rolluiken in winkelstraten werd als zeer ongewenst gezien. Bedrijfsgebouwen zijn vaak grote hallen, welke uit 1 bouwlaag bestaan. Een aanbouw heeft in dat geval een grote impact op de belevingskwaliteit. Daar waar men bij woningen zorgvuldiger let op de vormgeving en uitstraling, zal bij bedrijven eerder het economische belang voor gaan.

Daarom stellen wij voor om het onderscheid niet geheel te laten vervallen, maar te kijken op welke onderdelen de regeling uitgebreid kan worden. Zo kan bijvoorbeeld wel een vrijstaand bijgebouw toegestaan worden, bijvoorbeeld ten behoeve van opslag of fietsenstalling. Overigens moet opgemerkt worden dat er momenteel slechts een paar extra beperkingen bestaan voor niet-woningen, te weten:

- het bouwen van een aan- of uitbouw (art. 2, sub a Bblb)
- het bouwen van een bijgebouw (art. 2, sub b Bblb)
- het veranderen van een kozijn(invulling), luik of gevelpaneel (art. 2, sub c Bblb)

- *Lay-out*

Naast voorgaande inhoudelijke knelpunten, werd ook de opmaak van de regeling als knelpunt ervaren. Door alle kenmerken, leden en subleden wordt de regeling ondoorzichtig en moeilijk leesbaar. Vaak worden de verschillende tekstdelen door verschillende kleuren gemarkeerd om structuur aan te brengen.

Wellicht dat dit probleem reeds ondervangen wordt door een aantal voorwaarden te schrappen. Ook kan er gedacht worden aan inspringen van subleden of het gebruik van witregels.

1.3.2 Overige aanbevelingen

- *1 meter van het naburig erf / 1 meter van de weg of het openbaar groen*

Op deze afstandseisen is in het voorgaande reeds uitvoering ingegaan, daarom beperken wij ons tot de constatering dat deze eisen enerzijds het doel niet dienen (bescherming burenbelangen c.q. zichtbaarheid vanuit openbare ruimte beperken) en anderzijds tot een onduidelijke regeling alsmede arbitraire en onwenselijke situaties leiden.

- *Verandering van niet-ingrijpende aard*

Het begrip 'verandering van niet-ingrijpende aard' was onder het voorgaande regime een lastig begrip en ook onder het huidige Bblb is de exacte reikwijdte en toepassing niet duidelijk. Het begrip heeft reeds tot een stroom van jurisprudentie geleid en uit de evaluatie blijkt dat het nog steeds als een knelpunt gezien wordt.

Het lastige aan het begrip is dat het een 'vangnet'-bepaling is; alle bouwactiviteiten waarvan men vindt dat deze dusdanig ondergeschikt zijn dat ze bouwvergunningsvrij moeten zijn, maar nog niet als zodanig benoemd zijn in het Bblb, worden onder deze bepaling geschaard. Enerzijds is deze beoordelingsruimte positief en wenselijk, maar anderzijds zorgt het voor onduidelijkheid, rechtsongelijkheid en willekeur. De drie kenmerken die in artikel 3 sub k Bblb genoemd zijn, zijn op zich duidelijk. Soms leidt de verbinding met het gebruik tot onduidelijkheid, omdat het Bblb in eerste instantie uitsluitend bedoeld is om het gebruik te regelen. In de praktijk kan men hier echter aan de hand van jurisprudentie (zie ook hoofdstuk 3) wel uitkomen.

Een lastiger punt vormt de term 'niet-ingrijpend'. In de jurisprudentie heeft men geprobeerd om deze term te normeren. Dit heeft geleid tot veel casuïstische uitspraken, juist vanwege het feit dat er zoveel bouwactiviteiten onder deze vangnetbepaling geschaard worden. Het is zeer lastig - zo niet onmogelijk - om een goede, heldere begripsomschrijving op te stellen voor een zo uiteenlopende verzameling bouwactiviteiten. Het is daarom beter om het huidige begrip te handhaven en aan

de hand van jurisprudentie verder in te vullen.

- *Oorspronkelijke gevel*

De kritiek op de term 'oorspronkelijke zij- of achtergevel' richtte zich met name op de praktische problemen in de praktijk en rechtsongelijkheid die hierdoor gecreëerd zou worden. De oorspronkelijke gevel wordt ingevolge de Nota van Toelichting bij het Bblb en jurisprudentie bepaald op basis van de eerste bouwvergunning. In een aantal gevallen zal de eerste bouwvergunning niet meer voorhanden zijn, zoals bijvoorbeeld bij zeer oude gebouwen.

In de workshops werden verschillende alternatieven geponeerd; bepaling van de architectonische hoofdbouwmassa in plaats van de achtergevel en een koppeling met het bestemmingsplan. Al snel werd duidelijk dat ook deze alternatieven tot onduidelijkheid en rechtsonzekerheid leiden. In feite wordt het probleem hiermee dus verschoven.

Een alternatief dat wellicht wel bruikbaar is, is het geheel laten vervallen van de eis van een maximaal toegestane diepte van een aan- of uitbouw. Het begrip 'oorspronkelijke gevel' heeft immers ten doel een meetpunt vast te stellen om de diepte van een aan- of uitbouw te bepalen. Als deze diepte niet meer bepaald hoeft te worden, kan het begrip vervallen. Dit heeft een belangrijke relatie met twee voorgaande kopjes, namelijk "Constructieve veiligheid i.r.t. vergroting maximale diepte aan-/ uitbouw" en "Aan-, uit- en bijgebouwen". De maximaal toegestane omvang van de aan- of uitbouw wordt in dat geval met name bepaald door het maximaal toegestane bebouwde oppervlakte van het erf. Zoals reeds in voornoemde kopjes is gesteld, is het bepalen van de mate van vrijheid ingevolge de diepte van de aan- of uitbouw voornamelijk een politieke keuze. Indien ervoor gekozen wordt om veel vrijheid te bieden, kan de randvoorwaarde in het Bblb ten aanzien van de maximaal toegestane diepte van een aan- of uitbouw vervallen. In dat geval vervalt automatisch ook het probleem van de oorspronkelijke achtergevel.

Indien wel gekozen wordt voor een begrenzing van de maximale diepte voor een bouwvergunningvrije aan- of uitbouw, adviseren wij om de huidige term te behouden, simpelweg omdat er geen beter alternatief is. Het is overigens maar de vraag, of in de huidige situatie wel sprake is van rechtsongelijkheid, omdat iedereen immers het recht heeft om een bouwvergunning aan te vragen. Dat betekent dat de rechtsgelijkheid in het bestemmingsplan tot uiting gebracht moet worden door vergelijkbare woningen ook dezelfde bouw mogelijkheden te bieden.

- *Overige begripsomschrijvingen*

Er zijn verschillende begripsomschrijvingen die (naast voornoemde begrippen) soms niet geheel duidelijk zijn, zoals bijvoorbeeld 'erf', 'openbaar groen', 'bouwwerk van beperkte omvang' en 'vergroting van het woongenot'. Uit de praktijk blijkt dat onduidelijkheden omtrent deze begrippen met name kort na de inwerkingtreding van de regeling speelden. Inmiddels heeft men er ervaring mee opgedaan en is er jurisprudentie verschenen. Dit leidt ertoe dat er soms nog wel verwarring is over de

exacte toepassing van de begrippen, maar dat ze over het algemeen wel werkbaar zijn. Het vervangen door andere begrippen zou waarschijnlijk tot nieuwe onduidelijkheid leiden en is derhalve niet gewenst.

- *Wijze van meten*

Met betrekking tot de wijze van meten is een aantal malen aangegeven dat de huidige regeling niet in alle gevallen helemaal helder is. De kritiek spitst zich toe op twee onderdelen: het begrip 'aansluitend terrein' en het buitenwerks meten in relatie tot overstekken e.d.

De NvT bij het Bblb vermeldt dat met 'aansluitend terrein' wordt bedoeld: "het terrein dat op grond van het bestemmingsplan voor bebouwing in aanmerking komt." Uit de NvT volgt verder dat het terrein dat binnen de bebouwingsgrens voor gebouwen ligt, zoals dat aangegeven is op de plankaart, aangemerkt dient te worden als aansluitend terrein. De Afdeling heeft bepaald dat een redelijke uitleg met zich dat brengt voor de vaststelling van het peil dient te worden uitgegaan van de hoogte van het feitelijk aan het bouwwerk aansluitend terrein en niet vanaf het hoofdgebouw (ABRS 13-9-2006, 200510417/1). Deze uitleg lijkt voldoende duidelijk, zodat het begrip niet aangepast hoeft te worden.

Sommige bouwplantoetsers bij gemeenten gaan er bij het buitenwerks meten standaard van uit dat de overstekken van de dakconstructie van een bouwwerk bij de berekening van de oppervlakte moeten worden meegenomen. Volgens de Afdeling (21 juni 2006, BR 2006/840) is dat niet de bedoeling, omdat uitstekende onderdelen van ondergeschikte aard bij de bepaling van de oppervlakte van het bouwwerk buiten beschouwing moeten blijven. Daaronder kunnen blijkens de uitspraak kennelijk ook dakoverstekken verstaan worden. Hebben de dakoverstekken echter een dusdanige omvang dat zij niet als ondergeschikt aangemerkt kunnen worden, dan moeten zij wel bij de berekening van de oppervlakte betrokken worden. Wat in het concrete geval als ondergeschikt aangemerkt moet worden, is per geval verschillend. Dit leidt tot rechtsonzekerheid; wanneer is een overstek ondergeschikt en wanneer niet? Daarom adviseren wij om het begrip 'buitenwerks' in de ruimste zin van het woord te hanteren. Dit betekent, dat – in de fictie dat het bouwwerk van bovenaf gezien wordt – men moet meten van de ene buitenste rand van het werk tot de andere.

- *Dakkapel*

De regeling voor dakkapellen functioneert goed in de praktijk. Wel werden er tijdens de evaluatie twee verbetermogelijkheden opgemerkt:

Allereerst werd de mogelijkheid geopperd om dakkapellen aan de voorzijde bouwvergunningsvrij toe te staan. Met name vanuit de bouwpraktijk werd dit als een wezenlijke verbetering gezien. Vanuit de externe belevingskwaliteit gezien heeft een dakkapel echter een aanzienlijke invloed op de totale verschijningsvorm van het hoofdgebouw. Aan de achterzijde wordt momenteel uitsluitend de 'standaard'-

dakkapel toegestaan, dus niet aangekapt. Aan de voorzijde kan het echter juist een meerwaarde zijn als de dakkapel aangekapt is, doch niet in alle gevallen. Dit is sterk afhankelijk van de dakvorm van het hoofdgebouw, alsmede de overige kenmerken van het hoofdgebouw. Ook het materiaalgebruik en de detaillering is van groot belang voor de externe belevingskwaliteit van het totale hoofdgebouw.

Uit ervaringen met gemeentelijke welstandsnota's blijkt dat gemeenten dakkapellen aan de voorzijden algemeen toestaan, doch onder voorwaarden. Met name wordt dan gekeken naar andere dakkapellen op hetzelfde dakvlak en naar de detaillering en het materiaalgebruik. Het is dan ook een specifieke afweging, die op gemeentelijk niveau moet plaatsvinden (in de welstandsnota of in specifiek dakkapellenbeleid). Wij adviseren dan ook om geen bouwvergunningsvrije dakkapellen aan de voorzijde toe te staan.

Verder bleek uit de evaluatie dat de voorwaarden die aan een bouwvergunningsvrije dakkapel worden gesteld, ertoe leiden dat niet voldaan kan worden aan de eisen uit het Bouwbesluit (minimale hoogte woonlaag). Aangezien het vergroten van de maximaal toegestane hoogte van de dakkapel behoorlijk ingrijpend kan zijn voor de beeldkwaliteit, stellen wij voor om de minimale afstand tot de dakvoet aan te passen. Momenteel moet de onderzijde van de dakkapel minder dan 1 meter boven de dakvoet geplaatst worden. Wij stellen voor om die maat aan te passen naar 1,5 meter. Dat betekent, dat de dakkapel dus hoger geplaatst moet worden indien men aan de eisen van het Bouwbesluit wil voldoen.

- *Tuinmeubilair en speeltoestellen*

In het huidige Bblb is er een onderscheid gemaakt tussen tuinmeubilair en speeltoestellen. Deze mogen een maximale hoogte hebben van respectievelijk 2 en 3 meter. Niet valt in te zien waarom een pergola ruimtelijk gezien anders beoordeeld dient te worden dan een klimrek. Daarom stellen wij voor om voor beide categorieën een maximale hoogte van 3 meter toe te staan. Op die manier wordt de regeling versimpeld.

- *Overige bouwwerken*

Regelmatig werden in de evaluatie bouwwerken aangegeven die volgens respondenten bouwvergunningsvrij toegestaan zouden kunnen worden. Dit zijn de meest genoemde bouwwerken:

- zwembad / vijver;
- jacuzzi's;
- vlaggenmasten;
- reclame-uitingen;
- (gas)tank;
- airco-units;
- dakterras;
- (grond)keermuurtjes;

- kelder;
- buitenrijbak voor paarden;

Een aantal bouwwerken worden (deels) ondergronds uitgevoerd (zwembad/kelder). Naast het feit dat het constructieve aspect bij ondergronds bouwen veel meer van belang is, kan een ondergronds bouwwerk ook consequenties hebben voor het grondwaterpeil. Daarom adviseren wij om dit niet bouwvergunningsvrij toe te staan. Reclame-uitingen kunnen het straatbeeld aanzienlijk aantasten en dienen derhalve niet bouwvergunningsvrij toegestaan te worden. Ook buitenrijbakken voor paarden kunnen tot een 'verrommeling' van de omgeving leiden. Gastanken kunnen tot ernstige milieuhygiënische complicaties leiden. Daarom adviseren wij om deze niet bouwvergunningsvrij toe te staan.

Een aantal bouwwerken kan wel bouwvergunningsvrij gemaakt worden, hierbij valt met name te denken aan vlaggenmasten (niet bedoeld voor reclame), (grond)keermuurtjes en airco-units (onder voorwaarden, zoals bijvoorbeeld toepassing van de voor- en achterkantbenadering). Jacuzzi's zijn reeds bouwvergunningsvrij, mits zij voldoen aan de eisen die gesteld worden aan een bouwwerk van beperkte omvang, zoals bepaald in artikel 3, sub b Bblb.

1.3.3 Benadering categorie licht-vergunningplichtige bouwwerken

Thans is in de regeling een categorie licht-vergunningplichtige bouwwerken opgenomen. Als gevolg van de omgevingsvergunning (Wabo) kan deze categorie niet gehandhaafd blijven. In deze paragraaf doen wij – voor zover dat in voorgaande paragrafen nog niet gedaan is – voorstellen hoe met deze categorie omgegaan kan worden in de nieuwe regeling.

Voor wat betreft het bouwen in, op, aan of bij een gemeentelijk of Rijksmonument of het bouwen in een beschermd stads- of dorpsgezicht adviseren wij om dit omgevingsvergunningplichtig te maken, met uitzondering van de werkzaamheden zoals benoemd in het wetsvoorstel 'Verbeterde naleving, handhaafbaarheid en handhaving bouwregelgeving'³⁰. Deze werkzaamheden kunnen zonder bouwvergunning uitgevoerd worden.

Het bouwwerk van beperkte omvang kan bouwvergunningsvrij toegestaan worden tot een maximale hoogte van 3 meter en een maximale bruto-oppervlakte van 5 m². Wel dient er een duidelijk onderscheid gemaakt te worden tussen bijgebouwde gebouwen en bouwwerken van beperkte omvang. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat op deze manier de regeling voor bijgebouwde gebouwen omzeild wordt. De regeling voor bouwwerken van beperkte omvang is uitsluitend bedoeld voor hondenhokken, plantenkassen, jacuzzi's, e.d.

³⁰ *Kamerstukken I*, 2005/06, 29 392, A. Het wetsvoorstel is op 21 maart 2006 aangenomen door de Tweede Kamer. De Eerste Kamer heeft het voorstel op 19 december 2006 als hamerstuk afgedaan. Volgens een mededeling van het Ministerie van VROM zal de wetswijziging per 1 april 2007 in werking treden.

Antennes, zoals bedoeld in onderdelen e en f van artikel 3, zijn momenteel licht-vergunningplichtig vanaf 3 of 5 meter (afhankelijk van het type antenne) tot 40 meter. Uit ervaring blijkt dat gemeenten vanuit motieven als landschapsvervuiling en mogelijkheden tot site sharing graag de mogelijkheid hebben om te sturen op de exacte locatie van hogere antenne's. Daarom adviseren wij om deze niet bouwvergunningsvrij toe te staan.

Gebouwen ten behoeve van nutsvoorzieningen tussen 3 en 5 meter hoog en tussen 15 en 50 m² zijn momenteel licht-vergunningplichtig. Wij adviseren om dit gedeelte omgevingsvergunningplichtig te maken, omdat het erg grote gebouwen betreft in de openbare ruimte. Dit kan immers grote effecten hebben voor het straatbeeld.

De bouwactiviteiten zoals genoemd in artikel 6 sub b, d en e Bblb hebben gevolgen voor de fysieke (balkons) en belevingskwaliteit (zonwering bij niet-woningen en reclamezuilen) van de bouwwerken. Daarom stellen wij voor om deze niet bouwvergunningsvrij toe te staan. Wij adviseren ook om de vloerafscheiding op een balkon of dakterras niet bouwvergunningsvrij toe te staan, omdat deze een te grote planologische impact heeft.

BIJLAGEN

Bijlage 1:

Overzicht jurisprudentie

ABRS 9-2-1994, BR 1994/752
ABRS 15-12-1994, BR 1995/218

ABRS 7 juni 2001, nr. 200000506/1

ABRS 15-10-2003, 200301328/1, LJN AL8933
ABRS 29-10-2003, 200302818/1, LJN AM5476
Rechtbank Den Bosch, 9-12-2003, LJNO0062
ABRS 24-12-2003, 200302370/1, LJN AO0909

ABRS 15-1-2004, 200307139/1, LJN AO2023
ABRS 25-3-2004, vz, 200401947/1 en 200401947/2, LJN AO6577
ABRS 7-4-2004, 200304881/1, LJN AO7134
ABRS 13-4-2004, vz. 200401417/1 en 200401417/2, LJN AO7971
ABRS 28-4-2004, , 200305301/1, LJN AO8508
Rb Zwolle, 12-7-2004, LJN AQ1947
ABRS 28-7-2004, 200307308/1, LJN AQ5771
Rb Den Bosch 19-8-2004, LJN AQ7518
ABRS 18-8-2004, 200307139/1, LJNAQ7004
ABRS 1-9-2004, 200400421/1, LJN AQ8736
ABRS 27-10-2004, 200402683/1, LJN AR4628
Rb Roermond, 15-11-2004, LJN AR5728
ABRS 1-12-2004, 200403072/1, LJN AR6733
ABRS 8-12-2004 , 200401162/1

ABRS 12-1-2005, 200402743/1 en 200407229/1, LJN AS2154
ABRS16-3-2005, 200406163/1, LJN AT0519
ABRS 6-4-2005, 200406278/1, LJN AT3263
ABRS 20-4-2005, 200407885/1, LJN AT4241
Rb Breda 28-4-2005, 05/523, LJN AT5210
ABRS 18-5-2005, 200407953/1, LJN AT5682
ABRS 8-6-2005, 200408735/1, LJN AT6994
ABRS 15-6-2005, 200409133/1, LJN AT7434
ABRS 29-6-2005, 200410435/1, LJN AT8447
ABRS 17-8-2005, 200407537/1, LJN AU1089
ABRS 24-8-2005, 200406818/1, LJN AU1418
ABRS 2408-2005, 200501171/1, LJN AU1395
ABRS 5-10-2005, 200410184/1, LJN AU3806
ABRS 7-12-2005, 200502930/1, LJN AU7612
ABRS 7-12-2005, 200502261/1, LJN AU7549
ABRS 14-12-2005, 200502776/1, LJN AU7974
ABRS 21-12-2005, 200502772/1, LJN AU8467

ABRS 11-1-2006, 200502605/1, LJNAU9412
ABRS 18-1-2006, 200503236/1, LJN AU9795
ABRS 15-2-2006, 200505327/1, LJN AV1765
ABRS 15-2-2006, 200503360/1, LJN AV1823
ABRS 15-2-2006, 200503394/1, LJN AV1778
ABRS 15-2-2006, 200510458/1 en 200510458/2
Abrs 22-2-2006, 200504618/1, LJN AV2251
ABRS 8-3-2006, 200505919/1, LJN AV3915
ABRS 8-3-2006, 200505431/1, LJN AV3872
ABRS 15-3-2006, 200505249/1, LJN AV5041
ABRS 15-3-2006, 200505896/1, LJN AV5070
ABRS 22-3-2006, 200507811/1, LJN AV6280
ABRS 29-3-2006, 200506430/1, LJN AV7515
ABRS 5-4-2006, 200508642/1, LJN AV8664
ABRS 19-4-2006, 200504984/1, LJN AW2247
ABRS19-4-2006, 200504853/1, LJN AW2280
ABRS 19-4-2006, 200506690/1, LJN AW2242
ABRS 17-5-2006, 200506280/1, LJN AX2124
ABRS 21-6-2006, 200507269/1, LJN AX9054
ABRS 3-5-2006, 200506964/1, LJN AW7370
ABRS 5-7-2006, 200507313/1, LJN AY0334
ABRS 17-5-2006, 200506280/1, LJN AX2124
ABRS 19-7-2006, 200508137/1, LJN AY4243
ABRS 19-7-2006, 200508690/1, LJN AY4251
ABRS 19-7-2006, 200508827/1, LJN AY4229
ABRS 13-9-2006, 200509801/1, LJN AY8111
ABRS 13-9-2006, 200510417/1, LJN AY8079

Hoge Raad 21-10-2005, C04/142HR, LJN AT8823

Bijlage 2:
Vragenlijsten

A. Toepasbaarheid regeling

1) Heeft u ervaring met vergunningsvrij bouwen?

- ja
 nee
 weet niet

2) Hoe komt u erachter of voor een bouwactiviteit een bouwvergunning vereist is? *(meerdere antwoorden mogelijk)*

- de Woningwet / het Besluit bouwvergunningsvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken
 via de VROM-site
 ander voorlichtingsmateriaal van VROM
 via voorlichtingsmateriaal van de branchevereniging
 check bij de betreffende gemeente
 dit wordt door een andere partij (bijv. architect of adviesbureau) geregeld
 anders, nl.

3) Is het duidelijk wanneer een bouwwerk vergunningsvrij is?

- ja
 meestal wel
 meestal niet
 nee
 weet niet

4) Indien de regeling voor u onduidelijk is, wat is er dan onduidelijk? *(meerdere antwoorden mogelijk)*

- begrippen
 maatvoeringseisen
 situeringseisen
 lay out / opmaak van de regeling
 wijze van meten
 anders, nl.

5) Er wordt qua bouwmogelijkheden onderscheid gemaakt tussen de voor- en achterzijde van een woning. Vindt u dit logisch en zou dit onderscheid gehandhaafd moeten blijven?

- ja
 nee
 weet niet

Kunt u dit toelichten?

6) Kunt u aangegeven welke bouwwerken voor u in de praktijk de meeste knelpunten opleveren? *(meerdere antwoorden mogelijk)*

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Aan-/ uitbouw | <input type="checkbox"/> Zonwering/ (rol)luik/ -hek |
| <input type="checkbox"/> Bijgebouw | <input type="checkbox"/> Balkon(hek) of privacy scherm op balkon/ dakterras |
| <input type="checkbox"/> Overkapping | <input type="checkbox"/> (Schotel)antenne |
| <input type="checkbox"/> Dakkapel | <input type="checkbox"/> Zonnepaneel of -collector |
| <input type="checkbox"/> Dakraam | <input type="checkbox"/> Speeltoestel / tuinmeubilair |
| <input type="checkbox"/> Erf- of perceelsafschieding | <input type="checkbox"/> Normaal onderhoud |
| <input type="checkbox"/> Verandering aan kozijn, luik of gevelpaneel | <input type="checkbox"/> Veranderingen van niet-ingrijpende aard |
| <input type="checkbox"/> Anders, nl: | |

7) Hoe ervaart u de voorlichting van de overheid (m.n. het ministerie van VROM en de gemeente) ten aanzien van vergunningsvrij bouwen?

- goed
- gaat wel
- onvoldoende; ik ben niet op de hoogte van het bestaan van voorlichtingsmateriaal
- onvoldoende; onduidelijke informatie
- weet niet
- anders, nl.

8) Ook vergunningsvrije bouwwerken moeten voldoen aan de bouwtechnische eisen uit het Bouwbesluit. In hoeverre wordt dit veiligheidsaspect meegenomen in de realisatie van een bouwvergunningsvrij bouwwerk?

9) Heeft u ervaring met onenigheid tussen burens ten gevolge van (voornemen tot) het bouwen van een bouwvergunningsvrij bouwwerk?

- ja
- nee

Zo ja, waar ligt dan meestal het probleem?

- het al dan niet hebben van een vergunning
- het is een maatschappelijk probleem (men gunt elkaar hun verbouwing niet)
- anders, nl.

B. Verbetermogelijkheden

10) Stelling:
Er moeten meer bouwwerken vergunningsvrij worden gemaakt.

- Helemaal oneens Oneens Neutraal Eens Helemaal eens Weet niet

11) Indien u op de voorgaande vraag bevestigend heeft geantwoord, welke bouwwerken zouden naar uw mening dan vergunningsvrij gemaakt moeten worden?

12) Stelling:
Er moeten minder voorwaarden aan vergunningsvrij bouwen worden gesteld.

- Helemaal oneens Oneens Neutraal Eens Helemaal eens Weet niet

13) Zou er anders omgegaan moeten worden met bouwwerken bij een bedrijf, winkel of een andere niet-woonfunctie?

14) Bent u van mening dat de gemeente in het algemeen de verantwoordelijkheid ten aanzien van de volgende aspecten m.b.t. kleine gebouwtjes en andere bouwwerken veilig over kan laten aan burgers, architecten of aannemers:

- | | | |
|---------------------------|--------------------------|---------------------------|
| veiligheid (constructief) | <input type="radio"/> ja | <input type="radio"/> nee |
| beeldkwaliteit | <input type="radio"/> ja | <input type="radio"/> nee |
| leefkwaliteit / woongenot | <input type="radio"/> ja | <input type="radio"/> nee |

- 15) Vindt u dat de overheid meer bouwactiviteiten vrij moet laten en de verantwoordelijkheid bij de bouwers moet leggen?
Zo ja, vindt u dan dat hieraan basiseisen gesteld moeten worden en welke?

- 16) Hoe ervaart u de rol van de overheid in het algemeen en de gemeente in het bijzonder ten aanzien van veiligheid, beeldkwaliteit en leefkwaliteit?

- 17) Zouden wij naar aanleiding van deze enquête contact met u op mogen nemen?

nee

ja (s.v.p. contactgegevens hieronder invullen)

- 18) Eventuele aanvullende opmerkingen.

1) Heeft u ooit problemen met uw burens gehad over vergunningsvrije bouwactiviteiten?

- nee (u kunt vraag 2 overslaan en verder gaan met vraag 3)
- ja, in de situatie dat ik zelf wilde bouwen
- ja, in de situatie dat mijn burens wilden bouwen

2) Indien u op vraag 1 bevestigend geantwoord heeft, hoe is het probleem opgelost?

- na overleg heb ik/hebben mijn burens de bouwplannen aangepast, maar het beoogde bouwwerk wel gerealiseerd
- na overleg heb ik/hebben mijn burens het beoogde bouwwerk zonder aanpassingen, maar wel naar tevredenheid, gerealiseerd
- na overleg heb ik/hebben mijn burens het beoogde bouwwerk zonder aanpassingen alsnog gerealiseerd (doorgedrukt)
- na overleg heb ik/hebben mijn burens besloten af te zien van de bouwplannen
- er is niet overlegd, maar gewoon gebouwd
- een derde partij (advocaat, mediator, gemeente, rechter, etc.) heeft uitkomst geboden

3) Over welke van de onderstaande bouwwerken zou u geïnformeerd willen worden als uw burens deze vergunningsvrij willen gaan bouwen (meerdere antwoorden mogelijk)?

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Aan-/ uitbouw | <input type="checkbox"/> Balkon/ balkonhek of privacy scherm op balkon of dakterras |
| <input type="checkbox"/> Bijgebouw/ overkapping | <input type="checkbox"/> (Schotel)antenne |
| <input type="checkbox"/> Dakkapel | <input type="checkbox"/> Zonnepaneel of -collector |
| <input type="checkbox"/> Dakraam | <input type="checkbox"/> Klein losstaand bouwwerk op erf / speeltoestel / tuinmeubilair |
| <input type="checkbox"/> Erf- of perceelsafschieding | <input type="checkbox"/> Normaal onderhoud |
| <input type="checkbox"/> Verandering aan kozijn, luik of gevelpaneel | <input type="checkbox"/> Veranderingen van niet-ingrijpende aard |
| <input type="checkbox"/> Zonwering/ (rol)luik/ -hek | <input type="checkbox"/> Anders, nl: |

4) Stelling:

Als mijn burens willen bouwen, wil ik daar altijd over geïnformeerd worden.

- | | | | | | |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Helemaal oneens | Oneens | Neutraal | Eens | Helemaal eens | Weet niet |
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

5) Stelling:

Als mijn burens op de perceelsgrens willen bouwen, wil ik daar altijd over geïnformeerd worden.

- | | | | | | |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Helemaal oneens | Oneens | Neutraal | Eens | Helemaal eens | Weet niet |
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

6) Stelling:

Als mijn burens in de voortuin willen bouwen, wil ik daar altijd over geïnformeerd worden.

- | | | | | | |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Helemaal oneens | Oneens | Neutraal | Eens | Helemaal eens | Weet niet |
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

7) Stelling:

Ik wil altijd geïnformeerd worden als mijn burens iets willen bouwen dat hoger is dan:

- 0 meter
- 1 meter
- 2 meter
- 3 meter
- 4 meter
- 5 meter
- hoger, namelijk:

- Ik hoef niet geïnformeerd te worden

- 8) Stelling:
Ik ben op de hoogte van de bouwwerken die ik vergunningsvrij mag bouwen.
- Helemaal oneens
 Oneens
 Neutraal
 Eens
 Helemaal eens
 Weet niet
- 9) Stelling:
Ik vind dat de overheid mij beter moet informeren over de vraag voor welke bouwwerken ik een vergunning nodig heb en voor welke niet.
- Helemaal oneens
 Oneens
 Neutraal
 Eens
 Helemaal eens
 Weet niet

- 10) Stelling:
Als ik iets wil bouwen, ga ik voor informatie naar *(meerdere antwoorden mogelijk)*:

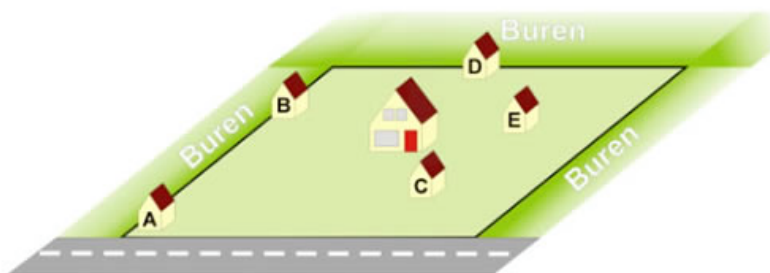
- gemeente
 internetsite van de gemeente
 internetsite van het ministerie van VROM
 commercieel bedrijf, zoals architect, aannemer of adviesbureau
 ik weet niet waar ik aan die informatie kan komen
 anders, nl.

- 11) Geef aan welke stelling over bouwregelgeving in Nederland het beste bij u past.

- Ik snap niet waarom er zoveel regeltjes zijn. Laat iedereen toch lekker bouwen wat hij wil! Als dat betekent dat ik dan geen invloed meer uit kan oefenen op de bouwactiviteiten van mijn burens, neem ik dat maar voor lief.
 Ik snap wel waarom er regels zijn, maar af en toe heb ik het gevoel dat men wat doorschiet. Wat mij betreft kan er wel wat meer vrijgelaten worden. Dat ik dan wat meer van mijn burens moet accepteren, neem ik maar voor lief.
 Het is goed dat die regels er zijn. Als iedereen zomaar zou kunnen bouwen wat hij wil, zou het er niet meer uitzien!
 Het is goed dat die regels er zijn. Ik vind het fijn dat mijn burens niet onbeperkt kunnen bouwen.
 Ik vind dat men nu al teveel toestaat. Op een aantal bouwwerken waar geen vergunning voor nodig is, zou ik graag wat meer controle hebben.

- 12) U bent bewoner van dit perceel (zie onderstaande afbeelding) en wilt één van de gebouwen A t/m E bouwen: geef aan over welk bijgebouw zou u overleg voeren met uw burens *(meerdere antwoorden mogelijk)*

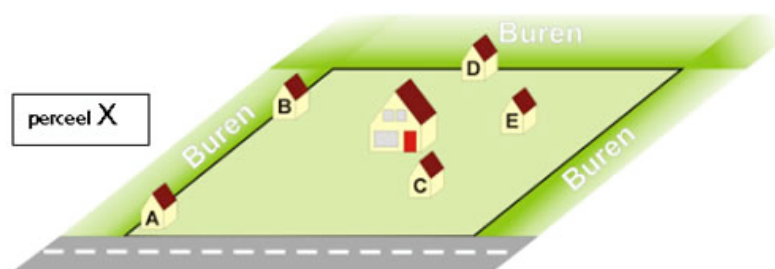
- A
 B
 C
 D
 E



Kunt u uw keuze ook toelichten?

13) U woont op het naastgelegen perceel X en uw buren willen één van de gebouwen A t/m E bouwen: geef aan over welk bijgebouw u overleg zou willen voeren met uw buren (meerdere antwoorden mogelijk)

- A
- B
- C
- D
- E



Kunt u uw keuze ook toelichten?

14) Kunt u algemeen aangeven wat u van belang vindt wanneer uw buren bouwplannen hebben?

A. Toepasbaarheid regeling

1) Stelling: Het is voor mij duidelijk wanneer het bouwwerk vergunningsvrij is.
 (Kunt u van onderstaande bouwwerken aangeven in hoeverre u het hiermee eens bent)

	Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens	Weet niet
Aan- / uitbouw	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bijgebouw / overkapping	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Dakkapel	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Dakraam	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Erf- of perceelsafscheiding	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Verandering aan kozijn, luik of gevelpaneel	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Zonwering/ (rol)luik/ -hek	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Balkon/ balkonhek of privacy scherm op balkon of dakterras	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
(Schotel)antenne	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Zonnepaneel of -collector	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Klein losstaand bouwwerk op erf / speeltoestel / tuinmeubilair	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Normaal onderhoud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Veranderingen van niet-ingrijpende aard	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

2) Indien de regeling voor u onduidelijk is, waar ligt dat dan *in hoofdzaak* aan? (meerdere antwoorden mogelijk)

- begrippen
- voor- en achterkantbenadering
- maatvoeringseisen
- situeringseisen
- lay out / opmaak
- wijze van meten
- anders, nl.

3) Welke begrippen zijn voor u onduidelijk of vormen in de praktijk een knelpunt? (meerdere antwoorden mogelijk)?

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> erf | <input type="checkbox"/> veranderingen van niet-ingrijpende aard |
| <input type="checkbox"/> zijerf | <input type="checkbox"/> reclamezuil |
| <input type="checkbox"/> voorerf | <input type="checkbox"/> perceel |
| <input type="checkbox"/> achtererf | <input type="checkbox"/> bestaand (woon)gebouw |
| <input type="checkbox"/> voorgevelrooilijn | <input type="checkbox"/> strekken tot vergroting van het woongenot |
| <input type="checkbox"/> aan- of uitbouw | <input type="checkbox"/> openbaar groen |
| <input type="checkbox"/> bijgebouw | <input type="checkbox"/> aansluitend terrein |
| <input type="checkbox"/> oorspronkelijke zij- of achtergevel | <input type="checkbox"/> straatmeubilair |
| <input type="checkbox"/> grondgebonden bouwwerk | <input type="checkbox"/> tuinmeubilair |
| <input type="checkbox"/> voorgevel | <input type="checkbox"/> bouwwerk van beperkte omvang |
| <input type="checkbox"/> weg | <input type="checkbox"/> het gewone onderhoud |
| <input type="checkbox"/> dakvoet | <input type="checkbox"/> anders, nl: |

4) Bij welke bouwactiviteiten loopt u tegen problemen op in de regeling?

- vooral wanneer ik geconfronteerd wordt met uitzonderlijke, weinig voorkomende situaties
- vooral bij veel voorkomende bouwactiviteiten (constant hetzelfde probleem)

Toelichting:

5) Heeft u het idee dat vergunningsvrij bouwen vaker tot onenigheid tussen burens leidt dan vergunningplichtig bouwen?

- ja
- nee
- nee, maar wel tot meer vragen
- weet niet

B. Administratieve lastenvermindering

6) Stelling:
De huidige regeling voor bouwvergunningvrij bouwen heeft geleid tot een aanzienlijke afname van het aantal bouwaanvragen (voor wat betreft de oude regeling worden voor deze vraag ook meldingen meegenomen).

- Helemaal oneens
- Oneens
- Neutraal (hetzelfde)
- Eens
- Helemaal eens
- Weet niet

7) Hoeveel bouwaanvragen en meldingen ontving u ongeveer vòòr 1-1-2003?

- < 100
- 100 - 200
- 200 - 300
- 300 - 400
- 400 - 500
- weet niet
- 500 - 600
- 600 - 700
- 700 - 800
- 800 - 900
- > 900

8) Hoeveel bouwaanvragen (licht en regulier) ontving u ongeveer na 1-1-2003?

- < 100
- 100 - 200
- 200 - 300
- 300 - 400
- 400 - 500
- weet niet
- 500 - 600
- 600 - 700
- 700 - 800
- 800 - 900
- > 900

C. Verbetermogelijkheden

9) Stelling:
Er moeten meer bouwwerken vergunningsvrij worden gemaakt.

- Helemaal oneens
- Oneens
- Neutraal
- Eens
- Helemaal eens
- Weet niet

10) Stelling:
Er moeten minder voorwaarden aan vergunningsvrij bouwen worden gesteld (in het kader van deregulering).

- Helemaal oneens
- Oneens
- Neutraal
- Eens
- Helemaal eens
- Weet niet

11) Geef voor onderstaande bouwwerken aan welke bouwwerken naar uw mening vergunningsvrij of vergunningsvrij onder voorwaarden gebouwd mogen worden en voor welke bouwwerken een bouwvergunning nodig zou moeten zijn, dan wel of de huidige regeling goed is.

	huidige situatie is goed	andere voorwaarden	vergunningsvrij	vergunningsvrij onder voorwaarden	vergunning
Aan-/ uitbouw	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bijgebouw / overkapping	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Dakkapel	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Dakraam	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Erf- of perceelsafschieding	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Verandering aan kozijn, luik of gevelpaneel	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Zonwering/ (rol)luik/ -hek	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Balkon/ balkonhek of privacy scherm op balkon of dakterras	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
(Schotel)antenne	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Zonnepaneel of -collector	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Klein losstaand bouwwerk op erf / speeltoestel / tuinmeubilair	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Normaal onderhoud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Veranderingen van niet-ingrijpende aard	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vrijstaande woning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vrijstaand ander gebouw	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

anders, nl.

12) Welke randvoorwaarden aan vergunningsvrije bouwwerken zijn naar uw oordeel minimaal nodig om de ruimtelijke beeldkwaliteit, de veiligheid en de leefkwaliteit te waarborgen? Dit betekent dat er in dat geval dus geen preventieve toets aan de welstandsnota dan wel aan het Bouwbesluit zal plaatsvinden (let wel: beide regelingen gelden natuurlijk wel)?

13) Moet er met bouwen bij niet-woningen (bijvoorbeeld een bedrijf of een winkel) anders omgegaan worden en zo ja, in welke gevallen / onder welke voorwaarden?

14) In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling:

De huidige regeling m.b.t. bouwvergunningsvrij bouwen vormt een inbreuk op de aspecten die ik in het bestemmingsplan zou willen regelen.

Helemaal oneens Oneens Neutraal Eens Helemaal eens Weet niet

15) In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling:

De huidige regeling t.a.v. bouwvergunningsvrij bouwen heeft een negatief effect op de (beeld)kwaliteit.

Helemaal oneens Oneens Neutraal Eens Helemaal eens Weet niet

16) In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling:

De huidige regeling t.a.v. bouwvergunningsvrij bouwen heeft een negatief effect op de veiligheid.

Helemaal oneens Oneens Neutraal Eens Helemaal eens Weet niet

17) Zouden wij naar aanleiding van deze enquête contact met u op mogen nemen?

- nee
- ja (s.v.p. contactgegevens hieronder invullen)

18) Eventuele aanvullende opmerkingen.

Bijlage 3:
Deelnemers klankbordgroep

Organisatie

VNG

Federatie Welstand

VEH

VSN

VBWTN

Architectuur Lokaal

BNA

Bouwend Nederland

DGR

Bureau Rijksbouwmeester

Bureau Rijksbouwmeester

VROM - Beleid met burgers

Contactpersoon

Diana van Leeuwen

Henk Marinus

Flip ten Cate

Peter Alers

Jan van Blaricom

Henk Beekhuis

Dirk Bergvelt

Jan van Rijn

Pieter Clerx

Hendrik van Sandick

Guus Enning

Herma de Wijn-van der Meer

Lea Mazor

Agendalid

DGR

RBM

Lisette Groot Kormelink

Marcel van Heck

Begeleiding

Bert Rademaker

Janine Clement

Willemien Eikelboom

