
Henk Veenstra

Vergunningvrij bouwen

*EEN PRAKTISCHE UITLEG VAN DE WET MET VERHELDERENDE
JURISPRUDENTIE*



Berghauser Pont Publishing

Postbus 14580

1001 LB Amsterdam

www.berghauserpont.nl

Omslagontwerp: Zedline

Omslagfoto: Shutterstock

3^e herziene druk, 2019

ISBN: 978-94-92952-19-6

NUR: 823



© 2019 Berghauser Pont Publishing

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg besteed is, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever geen enkele aansprakelijkheid voor eventuele (druk) fouten en onvolledigheden, noch voor gevolgen hiervan.*

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means, without the publishers prior written permission.

Voorwoord

Met het in werking treden van de nieuwste versie van Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht is een volgende stap genomen in de deregulering van de wet- en regelgeving op het gebied van bouwen.

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht heeft als basis een verbod om zonder een omgevingsvergunning activiteiten uit te voeren, tenzij anders is bepaald. En dat “tenzij anders is bepaald” is de Bijlage II. Qua opzet en indeling is er niet veel veranderd. Waarom dan toch een boek met als titel “Vergunningvrij bouwen”? Daar zijn twee redenen voor.

De vraag naar uitleg over het vergunningvrij bouwen is een vraag die leeft in de bouwwereld en daarom reden nummer één. Niet alleen de professional maar ook bij anderen, die minder vaak met vergunningvrij bouwen, en de soms toch wel lastige wetgeving, in aanraking komen.

De tweede reden is dat er toch weer een aantal wijzigingen zijn doorgevoerd die nieuw zijn, die een andere benadering vragen bij de vraag of nu wel of niet een bouwwerk zonder vergunning mag worden gebouwd of wel of niet met de reguliere vergunningprocedure een omgevingsvergunning voor een planologische afwijking kan worden verleend. Onderdelen die in de Bijlage en dus ook in dit boek aanbod komen.

Het boek is meer dan alleen het aangeven van de wijzigingen in de wetgeving. Het eerste deel van het boek is algemeen van aard: historie, wetgeving en toekomst. Het overgrote deel van het boek is echter de uitleg van de Bijlage, inclusief de wijziging die op 1 november 2014 van kracht zijn geworden, achtererfgebied, vergunningvrij bouwen, mantelzorg, kruimelregeling en de minder in het oog springende wijzigingen.

Of het boek in een behoefte voorziet? Ik hoop van wel, maar besef mij ook terdege dat het boek maar een beperkte houdbaarheid heeft. Al was het alleen maar dat er de komende jaren nog veel zal veranderen in de bouw- en regelgeving, denk alleen maar aan de Omgevingswet die er aan staat te komen. Maar ook andere ontwikkelingen zoals de private kwaliteitsborging, de jurisprudentie en veranderende inzichten zullen van invloed zijn op deze wet- en regelgeving in de (nabije) toekomst.

Bij de tweede druk is ingegaan op de wijzigingen die er waren ten opzichte van de eerste druk door de wijzigingen in Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht, maar ook het Besluit omgevingsrecht zelf, op onderdelen gewijzigd. In de derde druk is een hoofdstuk toegevoegd: een nadere beschouwing op de kruimelregeling. Ook wordt een kort inkijkje geboden naar vergunningvrij bouwen onder de Omgevingswet. Hierbij moet dan wel de kanttekening worden gemaakt dat er nog veel onbekend is en er in de loop van de komende jaren nog wel het één en ander zal gaan veranderen.

Ik houd mij nog steeds aanbevolen voor suggesties en (aansprekende) praktijkvoorbeelden (deze kunnen gemaild worden naar henkveenstra1@gmail.com). Velen hebben op één of andere manier mij geholpen bij dit boek, door mee te lezen, mee te denken en mee te praten, waarvoor dank. In het bijzonder Johan Knossen, met hem heb ik regelmatig de problemen en specifieke situaties doorgesproken en om zijn visie/mening gevraagd.

Henk Veenstra
Juni/juli 2019

Verantwoording bronnen

In het boek is gebruik gemaakt van illustraties die afkomstig zijn uit het voorlichtingsmateriaal van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (voorheen VROM). Deze illustraties staan voor een deel ook in het uitgave Wabo Handboek, een (digitale) uitgave van *Dorp, Stad & Land* (www.dorpstadenland.nl). Veel foto's zijn van de auteur en een aantal zijn afkomstig van het internet waarbij niet altijd achterhaald kon worden wie de maker was. Daar waar de bron wel bekend is, wordt daar naar verwezen.

Inhoudsopgave

Voorwoord / V

Lijst van afkortingen / IX

DEEL 1: BOEK ALGEMEEN

1 INLEIDING

- 1.1 Algemene inleiding - ontwikkeling / 3
- 1.2 Vergunningvrij bouwen / 3
- 1.3 Bijlage II Besluit omgevingsrecht / 4

2 GESCHIEDENIS WETGEVING

- 2.1 Woningwet 1901 / 5
- 2.2 Woningwet 1962 / 6
- 2.3 Woningwet 1991 / 7
- 2.4 Woningwet 2003 / 7
- 2.5 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht / 8
- 2.6 Omgevingswet / 9

3 VERGUNNINGVRIJ BOUWEN

- 3.1 Algemeen - ontwikkeling vergunningvrij bouwen / 11
- 3.2 Niet regelvrij / 12
- 3.3 Wijzigingen 2014 / 14
- 3.4 Achtererfgebied / 14
- 3.5 Mantelzorg / 14
- 3.6 Bijbehorende bouwwerken / 15
- 3.7 Vergroten hoofdgebouw / 15
- 3.8 Bijbehorend bouwwerk op grond van artikel 3 Bijlage II Besluit omgevingsrecht / 15
- 3.9 Kruiemelregeling / 16
- 3.10 Overige wijzigingen / 16

4 DE WABO EN VERGUNNING ACTIVITEITEN BOUWEN EN MONUMENTEN

- 4.1 Inleiding - Wabo evaluatie / 17
- 4.2 Wabo / 18
- 4.3 Omgevingsvergunning / 19
- 4.4 Onlosmakelijkheid / 20
- 4.5 Voorbereidingsprocedures / 23
- 4.6 Rechtsbescherming / 27

4.7 In werking treden van een vergunning / 27

5 BIJLAGE II BESLUIT OMGEVINGSRECHT

- 5.1 Bijlage II Besluit omgevingsrecht: Opbouw / 29
- 5.2 Opbouw en werking Bijlage II Besluit omgevingsrecht / 29
- 5.3 Bouwen / 30
- 5.4 Bouwwerk / 32
- 5.5 Vergunningplichtig of vergunningvrij / 39
- 5.6 Bestemmingsplan en uitsluiten vergunningvrije bouwwerken / 41
- 5.7 De verklaring vergunningvrij bouwen / 43
- 5.8 Afsluitend / 44

DEEL 2: BIJLAGE II UITGELEGD

BIJLAGE II UITGELEGD

- Artikel 1, lid 1, Begripsbepalingen / 47
- Artikel 1, lid 2, Meetvoorschriften / 76
- Artikel 1, lid 3, Meetvoorschriften / 78
- Artikel 1, lid 4, Mantelzorg / 79
- Artikel 2: Categorieën gevallen waarin voor bouwactiviteiten en planologische gebruiksactiviteiten geen omgevingsvergunning is vereist / 80
- Artikel 3: Categorieën gevallen waarin voor bouwactiviteiten geen omgevingsvergunning is vereist / 137
- Artikel 3a: Categorieën gevallen waarin voor activiteiten met betrekking tot een beschermd monument geen omgevingsvergunning is vereist / 153
- Artikel 4: Categorieën gevallen waarin voor planologische gebruiksactiviteiten een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder punt 2, van de wet kan worden verleend / 155
- Hoofdstuk V: Bijzondere bepalingen / 176
- Artikel 4a: Monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten / 177
- Artikel 5: Uitzonderingen / 183
- Artikel 6 / 188
- Artikel 7 / 189
- Hoofdstuk VI: Overgangsrecht / 191
- De kruimelregeling nader beschouwd / 192

VERGUNNINGVRIJ BOUWEN ONDER OMGEVINGSGWET

BIJLAGE

- Tekst Bijlage II per 1 januari 2017 / 221

Lijst van afkortingen

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
Apv	Algemene plaatselijke verordening
Arns	Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bblb	Besluit bouwvergunningvrij en licht-bouwvergunning- plichtige bouwwerken
Bor	Besluit omgevingsrecht
BW	Burgerlijk Wetboek
Bijlage	Bijlage II Besluit omgevingsrecht
Chw	Crisis en herstelwet
Kruimelregeling	Artikel 4 Bijlage II Besluit omgevingsrecht
MDW	Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit
Mor	Regeling omgevingsrecht
Nvt	Nota van toelichting
OLO	Omgevingsloket Online
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wro	Wet ruimtelijke ordening
Ww	Woningwet

1 Inleiding

1.1 Algemene inleiding – ontwikkeling

De overheid heeft niet van oudsher bemoeienis gehad met de fysieke leefomgeving. In de 19e eeuw vindt er een aantal veranderingen binnen Nederland plaats die van invloed zijn geweest op de overheidsbemoeienis en wet- en regelgeving. Innovatie, mechanisatie, minder behoefte aan landarbeiders, de trek van werkzoekenden naar de grote stad en zeker na de industrialisatie de vraag naar (goedkope) arbeidskrachten, heeft de druk op de steden en de woon- en leefomgeving beïnvloed.

In de 19e eeuw was volkshuisvesting geen taak voor de overheid maar werd veel overgelaten aan het particulier initiatief zoals woningbouwverenigingen.



Onbewoonbaar verklaarde woning Leeuwarden, Wissensdwinger Beeldbank Leeuwarden.

In de tweede helft van 1800 werd de volkshuisvesting als een maatschappelijk probleem gezien, veel sloppenwijken, krot- en kelderwoningen, overbevolking en slechte hygiënische omstandigheden met epidemieën tot gevolg. Dat alles heeft geresulteerd in de Woningwet 1901. Van die wet was de kern het bevorderen van goede woon- en gezondheidsomstandigheden en kende veel stimuleringsregelingen voor woningbouw. Nu, ruim 110 jaar later, bestaat de Woningwet nog steeds maar heeft in die 110 jaar vele wijzigingen ondergaan. In die 110 jaar heeft ook een verschuiving plaatsgevonden van stimuleren van woningbouw en goede en gezonde woningen naar meer de woningbouw overlaten aan de markt en sturend op kwalitatief goede woningen, die voldoen aan de huidige normen op het gebied van gezondheid en veiligheid.

Ontwikkelingen, welke mede zijn bepaald door actieprogramma's gericht op deregulering en lastenverlichting. Deze ontwikkelingen zijn nog niet ten einde en zullen zeker nog in de komende jaren in de wetgeving doorwerken. De eerstkomende, grote, wijziging in nieuwe wetgeving op het gebied van de fysieke leefomgeving zal de Omgevingswet zijn.

1.2 Vergunningvrij bouwen

Als gevolg van de deregulering en lastenvermindering voor zowel de burger als de overheid is het vergunningvrij bouwen geïntroduceerd. Binnen vooraf gestelde kaders was er geen verbod om zonder een vergunning bouwwerken te bouwen. Hoe men bouwde werd dan overgelaten aan de verantwoordelijkheid van de burger. De deregulering van vergunningplicht naar vergunningvrij heeft wel tot gevolg gehad dat de burger de toch wel lastige wetgeving rond vergunningvrij bouwen zelf is gaan interpreteren, met alle gevolgen van dien. Internet heeft daar ook een rol in gespeeld.

Zeker het omgevingsloket online (OLO), welke bij de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is ontwikkeld, legt nadrukkelijk de rol van beoordeling van vergunningvrij bouwen bij de burger neer.

Desondanks blijft de behoefte aan duidelijke uitleg over vergunningvrij bouwen groot. Dat is niet alleen af te lezen aan het grote aanbod van trainingen en cursussen maar ook het digitaal raadplegen van websites die betrekking hebben op het vergunningvrij bouwen.

Berghauser Pont Publishing, uitgever van www.omgevingsweb.nl, heeft deze tendens ook waargenomen en ervaart dat er een behoefte bestaat aan een praktisch boek dat ingaat op het vergunningvrij bouwen. In deze derde druk is de laatste stand van zaken en wijzigingen verwerkt en is recente jurisprudentie opgenomen.

Het boek is opgedeeld in twee delen. Deel 1 is algemeen van aard en zal (kort) ingaan op het ontstaan van de Woningwet en de latere Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Het tweede deel spitst zich toe op het vergunningvrij bouwen waarbij artikelsgewijs Bijlage II Besluit omgevingsrecht aan de orde zal komen.

1.3 Bijlage II Besluit omgevingsrecht

De Bijlage II Besluit omgevingsrecht is meer dan alleen het vergunningvrij bouwen van bouwwerken. Er ligt een duidelijke relatie met de Wabo. Aan de Wabo en (vergunning)procedures zal daarom in deel 1 aandacht besteed worden. Dat zal voornamelijk op hoofdlijnen zijn en alleen daar waar een relatie is met bouwen en monumenten. De overige vergunning- en toestemmingstelsels, bijvoorbeeld milieu, vellen van opstanden, reclame en uitweg, komen niet aan bod.

In deze Bijlage is ook opgenomen de zogenaamde kruimelregeling. De Wabo biedt in artikel 2.12, lid 1, onder c, de mogelijkheid om met een omgevingsvergunning af te wijken van het bestemmingsplan. Dat kan onder meer als het gaat om in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen. Het gaat dan om artikel 4 van Bijlage II Bor. Hoewel de opzet van dit boek uitleg over vergunningvrij bouwen is, is de kruimelregeling een wezenlijk onderdeel van de Bijlage en zal dan ook deel uitmaken van deel 2 van het boek.

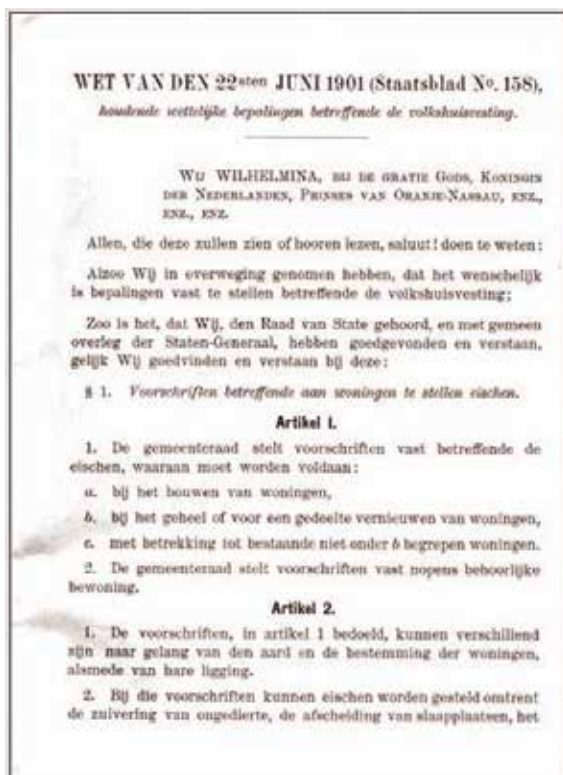
De overheid kiest er bewust voor om panden maar ook delen van de bebouwde omgeving te beschermen. In Nederland kennen we beschermde monumenten, door de rijksoverheid maar ook door de gemeente. Dat geldt ook voor beschermde stads- en dorpsgezichten. Ongebreideld vergunningvrij bouwen bij monumenten en in beschermde stads- en dorpsgezichten is niet wenselijk en is dan ook aan banden gelegd. Bijlage II Bor beperkt het vergunningvrij bouwen in die situaties.

2 Geschiedenis Wetgeving

2.1 Woningwet 1901

De woningbouw tot eind 19e eeuw was nagenoeg vrij van overheidsbemoeienis. Deze voelde zich niet verantwoordelijk voor de huisvesting van haar onderdanen. De huisvesting was dan ook slecht en erbarmelijk. Dat gold niet alleen voor de woning. Maar ook voorzieningen zoals riolering, verlichting en bestrating was geen issue. Laat staan dat er sprake was van enige ruimtelijke ordening.

In 1899 werd door een aantal ministers bij de Tweede Kamer een voorstel ingediend voor een soort van Woningwet. Aanleiding daartoe was een rapport van de commissie van de Maatschappij tot het Nut van het Algemeen. Deze Woningwet werd in 1901 door het kabinet Pierson aangenomen maar is pas in augustus van 1902 in werking getreden. Daarmee was een landelijk kader tot stand gekomen voor het volkshuisvestingsbeleid en komt er een eind aan de versnippering in regelgeving op lokaal niveau.



Vanaf dat moment stelt de overheid de kaders voor gebouwen, woningen en openbare ruimte vast en wordt de uitvoering aan de gemeenten opgedragen. De gemeenten dienen daarvoor onder andere een bouwtoezicht in te stellen en een bouwverordening vast te stellen. De Woningwet 1901 stelt ook de bouwvergunning verplicht.

Hoewel de Woningwet 1901 beschouwd kan worden als de eerste overheidsbemoedening op het gebied van de volkshuisvesting bleek toch dat (te) veel vrijheid nog aan de gemeenten werd overgelaten, waardoor de versnippering in lokale regelgeving groot bleef. De Woningwet werd in de jaren 1921 en 1931 aangepast aan actuele omstandigheden. Maar ook de jaren daarna is de wet nog regelmatig aangepast.

Ook in de Woningwet 1901 was, hoewel niet expliciet genoemd, een mogelijkheid geschapen dat de vergunningplicht niet in alle gevallen van toepassing was. In de Memorie van Toelichting van de Woningwet 1901 was al te lezen dat het niet de bedoeling was dat elke kleine verandering of vernieuwing van gebouwen tot een bouwvergunningplicht moest leiden.

2.2 Woningwet 1962

De eerstvolgende en belangrijke wijziging van de Woningwet 1901 is die van 1962. Bij die herziening is expliciet opgenomen dat er uitzonderingen zijn op de bouwvergunningplicht. De Woningwet 1962, die overigens pas in werking trad op 1 augustus 1965, stond in het artikel 47, lid 1, dat het verboden was te bouwen zonder of in afwijking van een schriftelijke vergunning van burgemeester en wethouders. In het tweede lid van dat artikel stond de uitzondering op deze vergunningplicht nader uitgewerkt. Een bouwvergunning was niet vereist voor het bouwen ingevolge een aanschrijving van burgemeester en wethouders, voor werkzaamheden behorende tot het gewone onderhoud en, overeenkomstig hetgeen daaromtrent in de bouwverordening nader is bepaald.

Deze laatste toevoeging gaf de gemeente de bevoegdheid om op het terrein van het vergunningvrij bouwen maatwerk te ontwikkelen. Maar het was een beperkte beleidsvrijheid. Het tweede lid bepaalde wel over welke onderwerpen, type bouwwerken dit vergunningvrij bouwen op basis van de bouwverordening betrekking kon hebben. Namelijk de veranderingen of vernieuwingen van ondergeschikte betekenis en het bouwen van bouwwerken, die geen gebouwen zijn, van geringe afmetingen.

In de bouwverordening van de gemeente Leeuwarden uit die tijd is de vertaling van artikel 47 Woningwet 1962 verwoord in artikel 14, verboden te bouwen.

Naast dat er geen bouwvergunning vereist was voor een aanschrijving en het gewoon onderhoud was, was er geen vergunning vereist voor:

- veranderingen of vernieuwingen aan een bouwwerk, indien door of namens burgemeester en wethouders is meegedeeld, dat de veranderingen of vernieuwingen uit bouwkundig en esthetisch oogpunt van zodanige ondergeschikte betekenis zijn, dat voor de uitvoering ervan geen bouwvergunning wordt vereist;
- het bouwen van niet van de openbare weg af zichtbare erfafscheidingen welke voldoen aan het bepaalde in artikel 302, lid 3;
- het bouwen van antennes, die van de voet gemeten geen grotere hoogte hebben dan 3 meter;
- niet onder b en c vallende en niet van een openbare weg af zichtbare bouwwerken, geen gebouwen zijnde, met geen grotere horizontale oppervlakte dan 6 m² en geen grotere hoogte dan 1,5 meter.

In het artikel werd wel een restrictie opgenomen, men moest zich wel houden aan de overige bepalingen uit de bouwverordening en de voorschriften uit het bestemmingsplan.

Het vergunningvrij bouwen heeft nu een wettelijke basis gekregen en is daardoor ingekaderd, maar toentertijd werd er veel aan de gemeenten overgelaten hoe dat vergunningvrij bouwen gestalte werd gegeven. De wet gaf alleen de kaders en de gemeentelijke bouwverordening de nadere invulling. Juist hierdoor konden er tussen gemeenten zich nog grote verschillen voordoen.

2.3 Woningwet 1991

De Woningwet 1962 blijft bijna 30 jaar van kracht en wordt vervangen door de Woningwet 1991 welke op 1 oktober 1992 in werking is getreden. De Woningwet 1991 mag min of meer wel als een revolutie in de bouwregelgeving beschouwd worden. En wel om twee redenen. De eerste reden is de aanleiding. De overheid streeft in die jaren (ook al) naar vereenvoudiging en vermindering van regelgeving. En in het verlengde daarvan vermindering van lasten voor burgers, bedrijven en de overheid. De deregulering van overheidsbeleid heeft als basis het beleid van het tweede kabinet Van Agt, begin jaren 80, dat was bijna 10 jaar eerder. De deregulering binnen de Woningwet is mede het gevolg van het Actieprogramma deregulering (woning)bouwregelgeving uit 1983. De tweede reden is dat in de Woningwet 1991 de regelgeving over het vergunningvrij bouwen, de uitzondering op de bouwvergunningplicht, landelijk uniform werd geregeld. Dit moest de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor de burger zeker stellen. Geen lokale regelgeving en afwijking op de bouwvergunningplicht in een lokale verordening.

Uitgangspunt is en blijft dat het verboden is om zonder vergunning te bouwen. Maar nieuw is het artikel 42 Woningwet 1991, waarbij wordt bepaald dat geen bouwvergunning is vereist van bij algemene maatregel van bestuur aangegeven bouwwerken, mits het voornemen van een dergelijk bouwwerk bij burgemeester en wethouders is gemeld, de toen genaamde meldingsplichtige bouwwerken. En in artikel 43 Woningwet 1991 wordt een opsomming gegeven van bouwwerken die vergunningvrij zijn.

De AMvB voor meldingsplichtige bouwwerken was het Besluit meldingsplichtige bouwwerken (Bmb), dat tegelijkertijd met de Woningwet 1991 in werking trad.

Bij zowel de vergunningvrije als de meldingsplichtige bouwwerken ging het om een limitatieve imperatieve opsomming van bouwwerken.

In de Woningwet 1991 is de basis gelegd voor de nog jarenlange bestaande regeling over de meldingsplichtige bouwwerken en de systematiek voor de beoordeling daarvan. Het begrip “melden” heeft wel vaak tot verwarring geleid. Menig burger ging bij melden uit van: ik stel de gemeente in kennis dat ik een bouwwerk dat voldoet aan de meldingsplicht ga bouwen en dat is voldoende, want ik heb gemeld en heb dus de toestemming. Zo was het echter niet. Ook melden moest via de vereiste formulieren, tekeningen en berekeningen. De melding moest preventief getoetst worden aan het Bouwbesluit, het bestemmingsplan en de redelijke eisen van welstand. En deze toets betekende dan ook dat de toestemming op de melding geweigerd kon worden, wat een besluit was in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), dus ook vatbaar voor bezwaar en beroep.

Het artikel 43 Woningwet 1991 is de eerste landelijke uniformering voor het vergunningvrij bouwen. Inhoudelijk heeft deze regeling diverse wijzigingen in de loop der jaren ondergaan, maar de systematiek en werkwijze is wel gelijk gebleven.

2.4 Woningwet 2003

Het gedachtegoed bij de Woningwet 1991, deregulering en lastenvermindering, is ook de basis geweest voor de volgende grote wijziging van de Woningwet, die van 2003 welke op 1 januari 2003 in werking is getreden.

Het kabinet heeft in 1995 uitgesproken dat regelgeving en de administratieve lasten voor ondernemers nog verder moesten worden teruggebracht. Daarnaast was er de wens om de marktwerking te versterken en moest de kwaliteit van wet- en regelgeving verbeterd worden. Het project “Marktwerking,

Deregulering en Wetgevingskwaliteit” (MDW) was geboren. Uitvloeisel van dit project was onder andere de rapportage over “Herziene Woningwet en Bouwbesluit” en “Bouwregelgeving”.

De algemene conclusie uit het project MDW voor het onderdeel bouwregelgeving was: het is goed maar kan beter. Beter op het gebied van:

- meer aansluiten op maatschappelijke behoeften en wensen;
- over een breder maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak beschikken;
- in de praktijk beter hanteerbaar en handhaafbaar zijn.

Uiteindelijk hebben de voorstellen geresulteerd in de Woningwet 2003 waarin de meldingsplichtige bouwwerken, en dus ook de bijbehorende AMvB, weer zijn afgeschaft. Uit de evaluatie bleek namelijk dat meldingsplicht toch wel veel weg had van vergunningplicht, omdat de preventieve toets nadrukkelijk onderdeel uitmaakte van de procedure om goedkeuring op een melding te krijgen.

De Woningwet 2003 gaat dan alleen nog maar uit van vergunningplichtige en vergunningvrije bouwwerken, waarbij deze laatste categorie uitgebreid werd. Veel van de onder de Woningwet 1991 meldingsplichtige bouwwerken werden nu vergunningvrij.

Bij de vergunningplicht werd een nieuwe tweedeling ingevoerd. Deze nieuwe indeling zag vooral op de procedure die doorlopen moest worden voor het besluiten op de aanvraag, de reguliere en de lichte bouwvergunning.

De Woningwet 2003 ging ook nog steeds uit van het basisprincipe dat het verboden was om zonder vergunning te bouwen, artikel 40 Woningwet 2003, en de uitzondering dat geen bouwvergunning was vereist bij AMvB genoemde gevallen, artikel 43 Woningwet 2003. In deze AMvB is ook opgenomen in welke gevallen een lichte bouwvergunning vereist was. Deze AMvB was het Besluit bouwvergunningvrije en lichtbouwvergunningplichtige bouwwerken (Bblb).

De denkwijze van de Woningwet 2003 ging ervan uit dat een te bouwen bouwwerk eerst werd getoetst aan de genoemde bouwwerken die zonder vergunning gebouwd mochten worden. Als het bouwwerk daar niet onder viel dan moest beoordeeld worden of dan een lichte bouwvergunning vereist was. Indien dat ook niet het geval was dan was een reguliere bouwvergunning van toepassing.

2.5 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Op 1 oktober 2010, ruim 100 jaar nadat de eerste Woningwet het licht zag, wordt de Woningwet grondig herzien, zo niet voor een groot deel uitgekleeft. Hoofdstuk IV, vergunningen, komt in zijn geheel te vervallen. Dit hoofdstuk wordt ondergebracht in een geheel nieuwe wet die ziet op de fysieke leefomgeving, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Ook de Wabo is een uitvloeisel van de eerder in gang gezette deregulering en lastenvermindering. Maar er was nog één belangrijke basisgedachte bij de invoering van de Wabo: de één loket gedachte, het te realiseren project is het uitgangspunt en niet meer alle te onderscheiden aspecten/onderdelen van het project. Deze gedachte moest bereikt worden door integratie van toestemmingstelsels op het gebied van de fysieke leefomgeving door één aanvraag voor het gehele project, één procedure, één bevoegd gezag, één integraal besluit, één rechtsbeschermingsprocedure en één handhavend bestuursorgaan.

Ook onder de Wabo is het nog steeds verboden te bouwen zonder een vergunning, die niet langer de bouwvergunning wordt genoemd maar nu de omgevingsvergunning voor een project dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het bouwen van een bouwwerk (artikel 2.1, lid 1, onder a, Wabo). Gelijk aan de Woningwet wordt op dit verbod in de wet weer de uitzondering opgenomen: bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat met betrekking tot daarbij aangewezen activiteiten

als bedoeld in het eerste lid in daarbij aangegeven categorieën gevallen het in dat lid gestelde verbod niet geldt. Andere termen maar in uitwerking was er geen nieuws onder de zon.

Deze AMvB die bij de uitzondering behoort, is het Besluit omgevingsrecht (Bor) en voor het vergunningvrij bouwen specifiek de Bijlage II.

2.6 Omgevingswet

De ontwikkelingen staan niet stil, eerder is er sprake van een stroomversnelling. De Wabo was nog maar goed en wel in werking of het kabinet kwam in 2011 al met plannen om het omgevingsrecht nog grondiger te herzien. Het doel is een nog eenvoudiger en samenhangend omgevingsrecht te ontwikkelen waar ook snellere en betere besluitvorming deel van uit moet maken.

Voor de fysieke leefomgeving (ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water) zijn er momenteel meer dan 40 wetten, 120 AMvB's, honderden regelingen en 40 planvormen van toepassing. De Omgevingswet moet hier een eind aan maken. Een integraal wettelijk kader voor het beheer en de ontwikkeling van en in de fysieke leefomgeving, welke ook beter moet aansluiten op de Europese wetgeving.

Door de Omgevingswet wordt het makkelijker om ruimtelijke projecten te starten. Regels op het gebied van omgevingsrecht worden gebundeld en vereenvoudigd. Hierdoor komt er meer ruimte voor maatwerk en zijn er minder regels.

Op 28 februari 2013 is de zogenaamde toetsversie van de Omgevingswet verschenen. Deze toetsversie was de basis voor de consultatie bij diverse partners zoals de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen, Raad voor de Rechtspraak en het Planbureau voor de Leefomgeving. Ook natuur- en milieuorganisaties en het bedrijfsleven werden gevraagd om commentaar te geven op deze eerste versie. Op 17 juni 2014 is de wet naar de Tweede Kamer gestuurd voor verdere besluitvorming en deze heeft op 1 juli 2015 met ruime meerderheid ingestemd met het wetsvoorstel.

Ook de Eerste Kamer heeft inmiddels ingestemd met het wetsvoorstel. Voordat de wet van kracht zal worden, wat niet voor 2019/2020 wordt verwacht, moet er een Invoeringswet en een Invoeringsbesluit komen.

De Invoeringswet zal veelal juridisch-technische overgangsaspecten betreffen. Maar ook de volgende aspecten zullen daar nader geregeld worden: het intrekken van bestaand recht, overgangsrecht, beleidsneutrale aanpassingen en beleidsinhoudelijke aanpassingen.

Maar ook met het hoofdstuk schade/nadeelcompensatie, splitsing van de huidige bouwactiviteit in een technische deel en een ruimtelijk deel en de juridische borging van de digitale voorzieningen, strafrechtelijke handhaving.

Naast de Omgevingswet komen er vier AMvB's. Ook deze zijn inmiddels in concept gereed en hebben de consultatiefase doorlopen. Er zijn op de vier AMvB's gezamenlijk circa 450 reacties binnengekomen. In de loop van 2017 worden de AMvB's, naar verwachting, voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State.

De vier AMvB's waar het om gaat zijn¹:

- Het **Omgevingsbesluit** richt zich tot alle partijen die in de fysieke leefomgeving actief zijn: burgers, bedrijven en de overheid. Het Omgevingsbesluit regelt in aanvulling op de Wet onder meer welk bestuursorgaan het bevoegd gezag is om een omgevingsvergunning te verlenen, en welke procedures gelden. Ook regelt dit besluit wat de betrokkenheid is van andere bestuursorganen, adviesorganen en adviseurs bij de besluitvorming en een aantal op zichzelf staande onderwerpen, zoals de milieueffectrapportage.
- Het **Besluit kwaliteit leefomgeving** stelt de inhoudelijke normen voor gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk met het oog op het realiseren van de nationale doelstellingen en het voldoen aan internationale verplichtingen.
- Het **Besluit activiteiten leefomgeving** is één van de vier AMvB's die uitvoering geven aan de Omgevingswet. Het besluit bevat, samen met het Besluit bouwwerken leefomgeving, de algemene regels waaraan burgers en bedrijven zich moeten houden als ze bepaalde activiteiten uitvoeren in de fysieke leefomgeving. Ook bepaalt het besluit voor welke activiteiten een omgevingsvergunning nodig is. Dit besluit bevat regels om het milieu, waterstaatwerken, wegen en spoorwegen, zwemmers en cultureel erfgoed te beschermen. De regels ter bescherming van het spoor en de zwemmers worden met het Invoeringsbesluit Omgevingswet ingevoegd.
- Het **Besluit bouwwerken leefomgeving** bevat, samen met het Besluit activiteiten leefomgeving, de algemene regels waaraan burgers en bedrijven zich moeten houden als ze bepaalde activiteiten uitvoeren in de fysieke leefomgeving. Dit besluit bevat regels over veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid bij het (ver)bouwen van een bouwwerk, de staat van het bouwwerk, het gebruik van het bouwwerk en het uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden.

Waar de Omgevingswet en de AMvB's geen duidelijkheid in bieden is het vergunningvrij bouwen.

Wel is het uitgangspunt van de Omgevingswet het stellen van algemene regels en vermindering van vergunningplicht. Kort gezegd: dat wat bijvoorbeeld op grond van het bestemmingsplan is toegestaan (bouwvoorschriften) mag zonder vergunning gerealiseerd worden. Hier ligt de uitdaging voor de gemeenten bij het maken van het omgevingsplan (de vervanger van het bestemmingsplan). Wordt dat zeer gedetailleerd, zodat elke afwijking met een vergunning moet, of globaal, waar dan veel zonder vergunning kan. De verwachting is wel dat in de Invoeringswet instructieregels worden opgenomen die aan zullen geven welke bouwwerken in ieder geval als vergunningvrij in het omgevingsplan moeten worden opgenomen.

Volgend op het hoofdstuk "De kruimelregeling nader beschouwd" is een korte blik in de toekomst opgenomen met betrekking tot het vergunningvrij bouwen onder de Omgevingswet.

¹ AMvB's in vogelvlucht Thema's en samenvattingen Ministerie van Infrastructuur en Milieu.