

1. Achtergrond van de wijzigingen

Met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet is tevens een aantal 'quick wins' van kracht geworden die voor u van belang zijn. Daarop gaan wij in deze brief in.

Eerst blikken we kort terug op het wetgevingsproces van de Chw (2010 en 2013) en op onze rol bij de totstandkoming van het 'Besluit tot wijziging diverse algemene maatregelen van bestuur in verband met permanent maken Crisis- en herstelwet' (het Wijzigingsbesluit). Vervolgens behandelen we dit besluit inhoudelijk.

1.1 *Wetgevingsproces*

De Crisis- en herstelwet (Chw 2010) is op 31 maart 2010 van kracht geworden. Deze wet werd destijds nodig gevonden door de financiële en economische crisis en richtte zich daarom op de versnelling van infrastructurele projecten, andere grote bouwprojecten en projecten op het gebied van duurzaamheid, energie en innovatie. De Chw 2010 bevatte definitieve wijzigingen van bijzondere wetten en lagere regelgeving en tijdelijke maatregelen voor aangewezen (categorieën) van projecten en bevoegdheden. Speciaal op verzoek van de VNG voorzag de wet onder meer in een tijdelijke bijzondere regeling gericht op het bevorderen van de uitvoering van lokale projecten met nationale betekenis.

Al snel na de inwerkingtreding van de Chw 2010 werd in het regeerakkoord van 2010 vermeld dat de tijdelijke onderdelen van de Chw een permanent karakter zouden krijgen. Dit heeft ertoe geleid dat op 25 april 2013 de wet 'Wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten' (verder: de Wijzigingswet) in werking is getreden.¹ Daarmee werd de Chw 2010 'permanent gemaakt' en is een aantal omgevingsrechtelijke 'quick wins' doorgevoerd. Deze wijzigingen hebben wij toegelicht in onze ledenbrief van 15 mei 2013.²

Voor een aantal van deze quick wins was uitvoeringsregelgeving nodig. Dat heeft zijn beslag gekregen in het 'Besluit tot wijziging diverse algemene maatregelen van bestuur in verband met permanent maken Crisis- en herstelwet' (verder: het Wijzigingsbesluit). Dit besluit is op 1 november 2014 in werking getreden. Ook een aanpassing van het Omgevingsloket (OLO) was nodig. Vanaf augustus 2014 was het mogelijk om met de nieuwe regels in de proefomgeving van het OLO te werken.

1.2 *Betrokkenheid VNG*

De VNG is over de inhoud van een ontwerpversie van het Wijzigingsbesluit geconsulteerd. Op 3 juli 2013 hebben wij na raadpleging van onze bestuurlijke en ambtelijke achterban op dat ontwerp-wijzigingsbesluit gereageerd.³ Onze reactie leidde tot Kamervragen, nader overleg en uiteindelijk tot aanpassing van het ontwerpbesluit. Daardoor werden enkele ongewenste gevolgen van de uitbreiding van het vergunningvrije bouwen tot een minimum beperkt en is de flexibiliteit

¹ [Stb. 2013, 144](#), gedeeltelijk gewijzigd door [Stb. 2014, 302](#).

² [Lbr. 13/044](#)

³ VNG reactie op het 'Besluit tot wijziging van het Bor en diverse andere AMvB's in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet', brief van 3 juli 2013, kenmerk: [FLO/U201300796](#).

van het tijdelijk gebruik van reserveringsgebieden behouden.

Wij zijn positief over de nu voorliggende regeling, omdat daardoor een aantal gemeentelijke wensen mogelijk wordt gemaakt. Het gaat met name om de verbeterde procedure voor mantelzorgwoningen en de vereenvoudiging en versnelling van transformatie van kantoren in woonruimte.

Wel blijft de voorbereidingsprocedure voor sommige (grote) kruimelgevallen, en de rol van de *lex silencio positivo* (Isp is de van rechtswege verleende vergunning) daarin, een aandachtspunt. De minister gaf tijdens de Kamerbehandeling aan dat punt bij de inrichting van de Omgevingswet te adresseren.⁴ Dat is inmiddels gebeurd: de Isp komt in het wetsvoorstel Omgevingswet niet meer voor en zal evenmin terugkeren in de uitvoeringsregelgeving.

1.3 Inhoud

Er wordt een groot aantal besluiten gewijzigd door het Wijzigingsbesluit.⁵ In deze brief gaan wij in op voor gemeenten belangrijke wijzigingen die door dit besluit mogelijk worden gemaakt.⁶

Voor gemeenten zijn met name de volgende wijzigingen relevant:

1. Er komt een nieuwe regeling voor tijdelijke omgevingsvergunningen. Daarbij worden onder andere de mogelijkheden voor het College om al dan niet tijdelijk van het bestemmingsplan of de beheersverordening af te wijken, uitgebreid en (procedureel) versneld. Het wordt daardoor eenvoudiger en sneller mogelijk (bijvoorbeeld) kantoren te transformeren in woonruimte.
2. De mogelijkheden om vergunningvrij te bouwen worden uitgebreid. Daardoor kunnen onder andere mantelzorgwoningen vergunningvrij worden gerealiseerd.
3. De stedenbouwkundige bepalingen (parkeren, voorgevelrooilijn) verdwijnen (op termijn) uit de bouwverordening omdat ze in bestemmingsplannen dienen te worden geregeld.
4. Een aantal kleinere aanpassingen waardoor processen worden versneld, zaken verduidelijkt en sommige knelpunten worden opgelost. Het gaat daarbij om:
 - a) De verduidelijking en uitbreiding van de bevoegdheid van het College om af te wijken van het bestemmingsplan of de beheersverordening. Het betreft onderdelen uit de 'kruimelgevallenlijst' uit Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor).
 - b) Het verduidelijken van begrippen uit het Bouwbesluit.

⁴ [Kamerstukken I 2013/14, nr. 32127](#), AK, p.13.

⁵ Het Wijzigingsbesluit wijzigt het Besluit omgevingsrecht (Bor), het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro), het Besluit externe veiligheid buisleidingen, het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi), het Besluit geluidhinder, het Besluit milieueffectrapportage (Besluit mer), het Besluit ruimtelijke ordening (Bro), het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (Besluit uitvoering Chw) en het Bouwbesluit 2012 (Bb).

⁶ Hoewel de onderwerpen vrij uitvoerig worden besproken, voert het te ver om in deze ledenbrief een volledige toelichting per artikel op het Wijzigingsbesluit te geven. Hiervoor verwijzen wij u naar de (uitgebreide) Nota van Toelichting bij dat besluit. Zie: [Stb. 2014, 333](#), p.13 e.v.

- c) Het wijzigen van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) waardoor tijdelijk van reserveringsgebieden gebruik gemaakt kan blijven worden en waardoor de provinciale ruimtelijke verordening ook van toepassing kan zijn op 'kruimelgevallenafwijkingen'.
- d) Aanpassingen van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) waardoor onderzoeksgegevens bij de vaststelling van bestemmingsplannen langer gebruikt kunnen worden en duidelijkheid wordt gegeven over het gebruik van overgangsrecht in beheersverordeningen.
- e) Overgangsregelingen voor lopende aanvragen omgevingsvergunning en handhavingstrajecten.

In de volgende hoofdstukken gaan wij in op deze wijzigingen. In hoofdstuk 2 behandelen wij de nieuwe regeling voor tijdelijke omgevingsvergunningen. Hoofdstuk 3 gaat over de verruimde regeling voor omgevingsvergunningvrij bouwen. De specifieke omgevingsvergunningvrije regeling voor mantelzorgwoningen komt in hoofdstuk 4 aan bod. De gevolgen voor de stedenbouwkundige bepalingen in de bouwverordening benoemen wij in hoofdstuk 5. Tenslotte komen in de hoofdstukken 6 en 7 de hiervoor bij punt vier genoemde overige aanpassingen aan de orde.

2. Tijdelijke vergunning, tijdelijk herbestemmen: kantorentransformatie

Het is sneller en grootschaliger mogelijk geworden ruimtes (tijdelijk) te herbestemmen. Het is nu bijvoorbeeld eenvoudiger een mantelzorgvoorziening of tijdelijke transformatie van kantoren in woningen te realiseren.

De Wijzigingswet en het Wijzigingsbesluit passen daarvoor de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) respectievelijk het Besluit omgevingsrecht (Bor) aan. Er geldt een nieuwe regeling voor het verlenen van een tijdelijke omgevingsvergunning. Daarbij kan in meer gevallen en makkelijker dan voorheen een omgevingsvergunning worden verleend voor het tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan en de beheersverordening

Het wordt mogelijk om:

- A. Langer een *tijdelijke* omgevingsvergunning te verlenen. Voor een periode van maximaal tien jaar (en in enkele gevallen zelfs langer) in plaats van vijf jaar.
- B. *Sneller* een omgevingsvergunning te verlenen voor het tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan en de beheersverordening. Op aanvragen voor een omgevingsvergunning voor het al dan niet tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan is namelijk voortaan de reguliere Wabo-voorbereidingsprocedure van toepassing.

In dit hoofdstuk gaan wij eerst in op de nieuwe regeling over de tijdelijke omgevingsvergunning. Daarbij gaan wij in op de verhoging van de maximumtermijn aan zo'n vergunning en op de gevolgen ervan voor de voorlopige bestemming (2.1). Daarna behandelen wij de tijdelijke vergunning in relatie tot de reguliere Wabo-procedure (2.2).

2.1 De tijdelijke omgevingsvergunning

Er geldt een nieuwe regeling om tijdelijke omgevingsvergunningen te verlenen. Daarbij verdwijnt de huidige maximumtermijn voor afwijking van het bestemmingsplan en de beheersverordening (van vijf jaar). Het bevoegd gezag (meestal het college van Burgemeester en Wethouders) kan toestemming geven om gedurende maximaal tien jaar (en zelfs langer dan tien jaar voor veel onderdelen uit de 'kruimelgevallenlijst') af te wijken het bestemmingsplan. Een verklaring van geen bedenkingen is daarbij niet meer aan de orde, die is alleen vereist bij een Wabo-projectafwijkingsbesluit.⁷

Artikel 2.23 en 2.24 Wabo zijn gewijzigd en er zijn twee nieuwe artikelen (2.23a en 2.23b) aan de Wabo toegevoegd. Ook is het oude artikel 2.12 lid 2 Wabo komen te vervallen.

Deze artikelen gaan over het verlenen van een tijdelijke omgevingsvergunning en de daaraan gekoppelde eis de oude toestand te herstellen of die met de wettelijk voorgeschreven toestand in overeenstemming te brengen.

Artikel 2.23 Wabo gaat over de termijnstelling aan de werkingsduur van een omgevingsvergunning voor een 'voortdurende activiteit', artikel 2.23a Wabo betreft de 'aflopende

⁷ Op basis van artikel 2.12 lid 1 onder a onder 3° Wabo.

activiteit' en artikel 2.24 Wabo regelt de omgevingsvergunning voor een seizoensgebonden bouwwerk.⁸

Deze artikelen zijn nader uitgewerkt in paragraaf 5.4 Bor. Deze paragraaf regelt (naast de persoonsgebonden vergunning) voortaan ook de gevallen waarbij een termijn en een herstelplicht aan de omgevingsvergunning wordt verbonden.

Tot slot is aan artikel 4 van bijlage II bij het Bor een nieuwe afwijkingsgrond (onderdeel 11) toegevoegd, te weten het: '*ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10, voor een termijn van ten hoogste tien jaar*'.

Hieronder wordt in meer detail ingegaan op deze wijzigingen.

2.1.1 Voortdurende activiteiten

Artikel 2.23 Wabo regelt de omgevingsvergunningen voor *voortdurende activiteiten* die tijdelijk mogen plaatsvinden. Dit zijn bijvoorbeeld de activiteiten 'planologisch strijdig gebruik' of 'het in werking hebben van een inrichting of mijnbouwwerk'.⁹

Het bevoegd gezag kan in de vergunning op aanvraag bepalen dat deze geldt voor een bepaalde termijn. Deze termijnstelling is derhalve alleen mogelijk als dat door de aanvrager is aangevraagd. De activiteit mag plaatsvinden totdat deze termijn is verstreken. Na het aflopen van de termijn komt de vergunning te vervallen. Wanneer zo'n activiteit dan toch wordt voortgezet kan (en moet) daartegen handhavend worden opgetreden.

Planologisch strijdig gebruik: uitbreiding reikwijdte kruimelgevallenlijst

Een planologische omgevingsvergunning¹⁰ kan niet alleen worden verleend voor *permanent* planologisch strijdig gebruik maar ook voor *tijdelijk* planologisch strijdig gebruik.¹¹ Afhankelijk van de situatie kan zo'n omgevingsvergunning nu worden verleend voor een termijn van bijvoorbeeld twee dagen of vijf, dan wel tien of vijftien jaar en langer. Ook kan een termijn worden opgenomen die afhankelijk wordt gesteld van een bepaalde omstandigheid of een bepaalde gebeurtenis. Zo kan bij het tijdelijk toestaan van een mantelzorgvoorziening de geldigheid van de vergunning worden gekoppeld aan de termijn waarin iemand mantelzorg nodig heeft.

⁸ Voor een uitgebreidere toelichting van deze wijziging verwijzen wij u naar de uitleg hierover in de Memorie van Toelichting bij de Wijzigingswet: *Kamerstukken II* 2011/12, [33135, nr. 3](#), p. 36 – 38.

⁹ Artikel 2.1 lid 1 onder c en e onder 3° Wabo.

¹⁰ Artikel 2.1 lid 1 onder c Wabo in samenhang met artikel 2.12 Wabo.

¹¹ Bij planologisch strijdig gebruik kan het gaan om wat in de ruimtelijke ordening verstaan wordt onder 'gebruik in ruime zin'. Dit omvat in de eerste plaats het 'gebruik in enge zin' – zoals het tijdelijk gebruiken van een openbare parkeerplaats ten behoeve van de verkoop van kerstbomen, het gebruiken van een leegstaand voor kantoor bestemd gebouw ten behoeve van een school, het gebruiken van een garage bij een woning voor tijdelijke detailhandel of het gebruiken van een weiland ten behoeve van een evenement. Daarnaast kan het echter ook gaan om het uitvoeren van werken of werkzaamheden met een tijdelijk karakter (de aanlegactiviteit in artikel 2.1, eerste lid, onder b, van de Wabo) of om de bouw van bouwwerken die slechts tijdelijk aanwezig zijn. Ook het bouwen en in stand laten van een bouwwerk valt onder het planologische begrip van gebruik. Voor zover dergelijk tijdelijk planologisch grondgebruik afwijkt van het bestemmingsplan of andere planologische regelgeving, is een vergunning vereist ingevolge artikel 2.1 lid 1 onder c Wabo. Aldus de Nota van Toelichting bij het Wijzigingsbesluit ([Stb. 2014, 333](#) , p.24).

Bij een tijdelijke vergunning voor een voortdurende activiteit wordt de geldigheid van de omgevingsvergunning beperkt tot een bepaalde tijdsduur. De maximumduur van een buitenplanse afwijking op basis van de 'kruimelgevallenlijst' wordt bepaald door de in artikel 4 van bijlage II bij het Bor genoemde onderdelen.¹²

Aan die lijst is een nieuw zeer generiek onderdeel (11) toegevoegd waardoor het mogelijk is voor een termijn van ten hoogste tien jaar af te wijken voor '*ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10*' van dit artikel 4, bijlage II Bor. Hierbij wordt een bepaald gebruik waaraan permanente behoefte bestaat, tijdelijk in een bepaald bouwwerk ondergebracht in afwachting van een definitieve huisvestingssituatie, zoals bijvoorbeeld een (nood)gebouw voor een tijdelijke winkel, die tijdelijk wordt geplaatst op gronden met een agrarische bestemming. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor het tijdelijk inrichten van voor agrarische doeleinden bestemde gronden voor parkeerplaatsen.

De in de vergunning gestelde termijn op basis van artikel 4 onderdeel 11 van Bijlage II Bor, kan maximaal tien jaar bedragen. De termijn in de vergunning kan worden verlengd, of er kan opnieuw voor dezelfde activiteit vergunning worden verleend, zolang de totale duur van tien jaar niet wordt overschreden. Er kan dus niet telkens opnieuw voor een duur van tien jaar vergunning worden verleend.

Aan de andere onderdelen (1 tot en met 10) van artikel 4 uit Bijlage II Bor is *geen maximumtermijn* verbonden. Dat betekent dat voor een omgevingsvergunning voor een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan / beheersverordening voor gebruik dat *wel* is genoemd in één van die onderdelen, het desbetreffende onderdeel de grondslag voor vergunningverlening is en niet onderdeel 11.

Zo kan op basis van artikel 4 onderdeel 1 van bijlage II Bor een omgevingsvergunning worden verleend voor een met het bestemmingsplan strijdig bijbehorend bouwwerk. Dit kan ook voor de tijdelijke aanwezigheid van een dergelijk bouwwerk voor een termijn langer dan tien jaar.

Het verlenen van een planologische afwijkingsvergunning voor langer dan tien jaar (waarbij geen van de onderdelen uit de kruimelgevallenlijst van toepassing is) kan alleen met een Wabo-projectafwijkingsbesluit door middel van de uitgebreide Wabo-voorbereidingsprocedure.¹³ Daarnaast is het uiteraard mogelijk om het planologisch strijdig gebruik in te passen in een bestemmingsplan waardoor het permanent toelaatbaar wordt.

Noodzaak tijdelijke behoefte vervalt

De eis is losgelaten dat slechts een tijdelijke vergunning kan worden verleend voor een activiteit die voorziet in een tijdelijke behoefte (artikel 5.18 lid 1 Bor is vervallen). Zoals bleek, is het nu mogelijk een tijdelijke omgevingsvergunning te verlenen voor een activiteit die voorziet in een

¹² Op basis van artikel 2.12 lid 1 onder a onder 2° Wabo.

¹³ Artikel 2.12 lid 1 onder a onder 3° Wabo.

permanente behoefte.¹⁴

Daarbij speelt niet langer een rol dat het aannemelijk moet zijn dat er na de gegeven termijn in het geheel geen behoefte meer bestaat aan de activiteit. Wel moet dan aannemelijk zijn dat de activiteit na de in de vergunning gestelde termijn daadwerkelijk kan en zal worden beëindigd. Het moet feitelijk mogelijk en aannemelijk zijn dat de activiteit zonder onomkeerbare gevolgen kan worden beëindigd. Anders zou de activiteit impliciet voor onbepaalde tijd zou worden vergund.¹⁵ Het is verder niet langer noodzakelijk in een tijdelijke vergunning voor een planologisch strijdige (voortdurende) activiteit een verplichting op te nemen tot herstel in de oude toestand. Met het vervallen van de vergunning, vervalt van rechtswege ook de rechtstitel voor het kunnen verrichten van de planologisch strijdige activiteit. Voor het met de vervallen omgevingsvergunning gerealiseerde gebruik in strijd met het bestemmingsplan betekent dit vanzelf dat dit strijdige gebruik moet zijn beëindigd. Indien het gebruik een met het bestemmingsplan strijdig gebouwd en in stand gelaten bouwwerk betreft, betekent dit dat het bouwwerk moet zijn verwijderd of in proporties moet zijn teruggebracht zodat de met het bestemmingsplan strijdige situatie wordt opgeheven.

¹⁴ Hiermee is bewust een breuk tot stand gebracht met de strikt in de jurisprudentie gehanteerde benadering dat slechts een tijdelijke vergunning kan worden verleend indien het ten tijde van het nemen van het besluit, op basis van concrete en objectieve gegevens aannemelijk is dat aan de activiteit slechts behoefte bestaat voor de duur waarvoor de vergunning wordt verleend. De nieuwe benadering biedt op dat punt meer ruimte voor het tijdelijk toestaan van activiteiten. ([Stb. 2014, 333](#), p.25 en 26).

¹⁵ Zo zal het bij het tijdelijk dempen van een natuurlijk waardevol moerasgebied, niet waarschijnlijk zijn dat de gevolgen daarvan zich feitelijk ongedaan laten maken. Bij de bouw van een flatgebouw met twintig verdiepingen dat slechts voor een duur van vier jaar aanwezig mag zijn, lijkt het evenmin aannemelijk dat, hoewel feitelijk niet onmogelijk, daadwerkelijke afbraak van het bouwwerk na afloop van die termijn zal plaatsvinden. Echter bij een leegstaand voor kantoorgebruik bestemd gebouw, waarin voor een duur van tien jaar studentenhuisvesting wordt toegestaan, ligt dat anders. Hoewel sprake zal zijn van een permanente behoefte aan studentenhuisvesting, ook na afloop van de in de vergunning gestelde termijn, is het goed voorstelbaar dat dit gebruik na de periode van tien jaar kan worden beëindigd. Het feit dat – mede gelet op de grote hoeveelheid leegstaande kantooruimte – bij het verlenen van de vergunning niet is aan te geven wat na afloop van het tijdelijk gebruik met het gebouw gaat gebeuren, is daarbij op zichzelf niet relevant. Bij het verlenen van de vergunning hoeft slechts in voldoende mate aannemelijk te zijn dat het gebruik van het gebouw, na afloop van de gestelde termijn, daadwerkelijk kan en zal worden beëindigd. Een ander voorbeeld dat kan worden genoemd is de tijdelijke plaatsing van mobiele zorgunits, vooruitlopend op de verwezenlijking van plannen voor nieuwbouw van zorgwoningen. Denkbaar is dat daarbij een termijn in de vergunning wordt gesteld die, eventueel met een absolute einddatum, afhankelijk is van de datum van oplevering van de nieuw te bouwen zorgwoningen. Ook bij wijze van experiment is verlening van een tijdelijke vergunning mogelijk. Denkbaar is dat bij een recreatiecomplex met vakantiewoningen in eerste instantie voor de duur van drie jaar een feesttent wordt geplaatst, om daar elke maand een feest te organiseren voor eigen gasten. Deze tijdelijke vergunning is in zo'n geval mogelijk om te beproeven of dit een succesvol idee is, waarbij later kan worden beslist of er een definitieve voorziening kan komen. ([Stb. 2014, 333](#), p.26).

2.1.2 Aflopende activiteiten

Het nieuwe artikel 2.23a Wabo regelt de omgevingsvergunning voor een aflopende activiteit. Bij een dergelijke activiteit is het (in tegenstelling tot de voortdurende activiteit) *wel* noodzakelijk een verplichting op te nemen tot herstel in de oude toestand. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het bouwen van een tijdelijk bouwwerk.

Artikel 2.23a lid 1 Wabo maakt het *mogelijk* in de omgevingsvergunning voor zo'n activiteit voor de vergunninghouder de verplichting op te nemen tot herstel van de voor de verlening van de vergunning bestaande toestand binnen een bepaalde termijn.¹⁶ Artikel 2.23a lid 2 Wabo regelt dat bij AMvB (via het Bor) categorieën van gevallen kunnen worden aangewezen waarin het bevoegd gezag *verplicht* is om zo'n 'herstelbepaling' in de vergunning op te nemen.

In beide gevallen dient het opnemen van de herstelverplichting op grondslag van de aanvraag te gebeuren. Indien de aanvraag (ook na het bieden van de mogelijkheid tot aanvullen ervan) geen grondslag biedt voor het kunnen opnemen van de verplichting tot herstel in de oude toestand en het bevoegd gezag die verplichting noodzakelijk acht, dient de vergunning te worden geweigerd.

Herstelverplichting bij het bouwen van een tijdelijk bouwwerk

Het Bor regelt deze verplichting tot herstel in de oude toestand bij de tijdelijke omgevingsvergunning voor een aflopende activiteit voor één categorie van gevallen: *het bouwen van een tijdelijk bouwwerk* (artikel 5.16 lid 1 Bor).¹⁷ Dit is een bouwwerk 'dat bedoeld is om voor een periode van ten hoogste vijftien jaar op een bepaalde plaats aanwezig te zijn' (artikel 5.16 Bor en het gewijzigde artikel 1.1 lid 1 Bouwbesluit 2012 (Bb2012)).¹⁸

Hierdoor *moet* aan een omgevingsvergunning voor de bouw van een tijdelijk bouwwerk de voorwaarde worden gesteld dat de vergunninghouder na het verstrijken van een in de vergunning te geven termijn (van ten hoogste vijftien jaar) verplicht is de oude (legale) toestand te herstellen. Het bouwwerk moet dan worden afgebroken of de container of woon-unit moet worden weggehaald.

Dit betekent dus een verandering ten opzichte van de oude regeling over het vroegere 'bouwwerk, bestemd om in een tijdelijke behoefte te voorzien'. Hiervoor gold een termijn maximaal vijf jaar. Daarna ontstond de verplichting tot herstel in de oude toestand.

Met deze wijziging komt het begrip en de daarmee gepaard gaande jurisprudentie over het vereiste van de 'tijdelijke behoefte' te vervallen.

Nu wordt uitgegaan van een 'tijdelijk bouwwerk als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van het Bb'

¹⁶ Artikel 2.23a lid 1 Wabo is gewijzigd waardoor duidelijker wordt dat de verplichting ziet op het voor een bepaalde termijn hersteld hebben van de oude toestand. Dat is het moment waarop het herstel in de voor de verlening van de omgevingsvergunning bestaande toestand moet zijn afgerond. Zie [Stb. 2014, 302](#), p.5.

¹⁷ Het betreft hier de activiteit 'Bouwen' uit artikel 2.1 lid 1 onder a Wabo.

¹⁸ Zo'n tijdelijk bouwwerk hoeft slechts te voldoen aan de in het Bb2012 opgenomen voorschriften voor tijdelijke bouw. Het kwaliteitsniveau daarvoor ligt lager dan het reguliere nieuwbouwniveau.

wordt een uniforme termijn gesteld van maximaal vijftien jaar. Deze verruiming is onder andere bedoeld om de bouw van mantelzorgwoningen te vergemakkelijken. Ook worden hiermee de mogelijkheden verruimd voor het realiseren van tijdelijke studentenhuisvesting, tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten en tijdelijke bouw in krimpgebieden.

Wanneer een kortere termijn is gesteld dan vijftien jaar, kan het bevoegd gezag tussentijds wel beslissen om de termijn in de vergunning te verlengen, maar alleen zolang de maximum termijn van in totaal vijftien jaar niet wordt overschreden. Dit is bepaald in artikel 5.16 lid 2 Bor.

Wil men na vijftien jaar het bouwwerk toch langer laten staan, dan is hiervoor een nieuwe omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen nodig. Daarbij zal moeten worden voldaan aan het nieuwbouwniveau uit het Bb2012.¹⁹

Als geen nieuwe vergunning kan worden verleend en de vergunninghouder na het verstrijken van de termijn niet heeft voldaan aan de in de vergunning opgenomen verplichting tot herstel in de voor de verlening van de vergunning bestaande toestand (door het verwijderen van het bouwwerk), kan (en moet) handhavend worden opgetreden.

Voorlopige bestemmingen

Het Bor regelt niets meer over de samenloop van een tijdelijke vergunning en een voorlopige bestemming in het bestemmingsplan.

In een bestemmingsplan kan op basis van artikel 3.2 Wro worden gewerkt met voorlopige bestemmingen met een duur van maximaal vijf jaar. In artikel 5.16 Bor is geen regeling meer opgenomen over de verhouding van de omgevingsvergunning tot zo'n voorlopige bestemming. Dit omdat het nu mogelijk is de aanwezigheid van bouwwerken toe te staan totdat de voorlopige bestemming vervalt. De planologische grondslag voor de aanwezigheid van een dergelijke bouwwerk komt dan vanzelf te vervallen. Het bouwwerk is vanaf dat moment in strijd met het bestemmingsplan. Wanneer het bouwwerk na het vervallen van de voorlopige bestemming nog aanwezig is, geldt dit als planologisch strijdig gebruik waartegen handhavend kan worden opgetreden.

Daarom is ook artikel 5.17 Wabo komen te vervallen. Dit artikel had betrekking op vergunningplichtige aanlegactiviteiten²⁰ die alleen toelaatbaar waren op basis van een voorlopige bestemming. Zulke aanlegactiviteiten dienen te zijn beëindigd zodra die voorlopige bestemming komt te vervallen.

Niet alleen de aanlegactiviteit zelf moet zijn beëindigd wanneer de voorlopige bestemming is

¹⁹ Voor zo'n bouwwerk kan op die plaats dus niet opnieuw een omgevingsvergunning worden verleend waarbij slechts getoetst wordt aan de in het Bb2012 opgenomen voorschriften voor tijdelijke bouw. Evenmin kan worden volstaan met een omgevingsvergunning voor de verbouw van het als tijdelijk beoogde bouwwerk, waarbij het in het Bb opgenomen (veelal lagere) verbouwniveau als uitgangspunt wordt gehanteerd.

([Stb. 2014, 333](#), p.21).

²⁰ Artikel 2.1 lid 1 onder b Wabo.

vervallen. Ook de planologische gevolgen van de aanlegactiviteit moeten dan ongedaan worden gemaakt. Het gaat dan om gevolgen die alleen vanwege de voorlopige bestemming waren toegestaan maar door het vervallen van de voorlopige bestemming, strijdig zijn geworden met het bestemmingsplan.

Is dit niet het geval dan zal er wegens overtreding van het verbod uit artikel 2.1 lid 1 onder c Wabo, handhavend moeten worden opgetreden wegens planologisch strijdig gebruik.

2.2 *Sneller afwijken door groter bereik reguliere Wabo-procedure*

De reikwijdte van artikel 4 van bijlage II Bor is vergroot waardoor meer aanvragen om een omgevingsvergunning met de reguliere voorbereidingsprocedure en daarmee dus sneller kunnen worden afgewikkeld.²¹ Hierdoor wordt het mogelijk om sneller en eenvoudiger af te wijken voor transformatie en mantelzorg.

In dit kader is met name de wijziging van de onderdelen 9 en 11 van artikel 4 van Bijlage II Bor van belang.

Onderdeel 9 maakt het nu mogelijk om aan bestaande gebouwen (al dan niet tijdelijk) een andere functie te geven. De beperking dat de oppervlakte niet meer dan 1.500 m² mag bedragen is komen te vervallen.²²

In onderdeel 11 wordt aan het College de (zeer generieke) mogelijkheid gegeven om tijdelijk ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10, toe te staan voor een termijn van ten hoogste tien jaar.

Daarbij wordt de eis dat het aantal woningen gelijk moet blijven bij strijdig gebruik voor deze onderdelen losgelaten.²³ Het is nu dus mogelijk dat bij de toepassing van de onderdelen 9 en 11, wordt afgeweken van de eis in artikel 5 lid 1 van bijlage II Bor, dat bij de toepassing van

²¹ De in artikel 4 van Bijlage II Bor aangewezen gevallen zijn redactioneel in enkelvoud gesteld, maar kunnen ook in meervoud worden toegepast. Dat betekent dat bijvoorbeeld met toepassing van artikel 4 onderdeel 1, ook voor verschillende bijbehorende bouwwerken tegelijk een omgevingsvergunning kan worden verleend met toepassing van artikel 2.12 lid 1 onder a onder 2° Wabo (ABRvS 26 oktober 2011, nr. 201103159/1/H1, [ECLI:NL:RVS:BU1640](#), TBR 2011/197). Ook geldt dat de verscheidene onderdelen van artikel 4 in één omgevingsvergunning gecombineerd kunnen worden toegepast. Zo is het mogelijk om met toepassing van artikel 2.12 lid 1 onder a onder 2° Wabo, tegelijkertijd omgevingsvergunning te verlenen voor het gebruik, bedoeld in artikel 4 onderdeel 9, van een bestaand hoofdgebouw en voor de bouw en het gebruik van een bijbehorend bouwwerk, bedoeld in artikel 4, onderdeel 1, aldus de Nota van Toelichting ([Stb. 2014, 333](#), p.50 en 51).

²² Voor gebouwen die gelegen zijn buiten de bebouwde geldt nog wel de beperking dat afwijking alleen mogelijk is voor een logiesfunctie (zoals bedoeld in artikel 1.1 lid 2 Bb2012) voor werknemers. Ten behoeve van het bieden van logies (tijdelijk onderdak) voor werknemers kan ook buiten de bebouwde kom, door een omgevingsvergunning via de reguliere voorbereidingsprocedure, een gebruikswijziging van een bestaand gebouw worden gerealiseerd ([Stb. 2014, 333](#), p.54 en 55).

²³ Zie artikel 5 lid 1 van Bijlage II Bor.

bovengenoemde artikelen het aantal woningen gelijk moet blijven.²⁴

Door deze aanpassingen kunnen meer aanvragen om een omgevingsvergunning voor (mogelijk omvangrijke) en al dan niet tijdelijke gebruikswijzigingen met de reguliere procedure worden afgewikkeld. Deze procedure duurt acht weken (met de mogelijkheid om deze met zes weken te verlengen). Tevens geldt de *lex silencio positivo*: het van rechtswege goedkeuren van een aanvraag na overschrijding van de daarvoor geldende beslistermijn.

Hiermee wordt voorzien in de behoefte om snel een besluit te kunnen nemen over de toelaatbaarheid van (al dan niet tijdelijke) bewoning van leegstaande (kantoor)gebouwen.

Voor de met het bestemmingsplan strijdige gevallen die niet onder artikel 4 van Bijlage II Bor vallen en ook niet met een binnenplanse afwijkingmogelijkheid kunnen worden toegestaan, geldt dat de omgevingsvergunning met de uitgebreide voorbereidingsprocedure van paragraaf 3.3 van de Wabo moet worden voorbereid. Daarin wordt de uitgebreide voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 Awb van toepassing verklaard.

Aandachtspunten voorbereidingsprocedure

De uitbreiding van de reikwijdte van artikel 4 uit bijlage II Bor en met name de onderdelen 9 (het planologisch strijdig gebruik van bouwwerken (en aansluitend terrein)) en 11 (alle 'overig' strijdig gebruik met een termijn van ten hoogste 10 jaar) kunnen leiden tot strijd met andere wettelijke bepalingen. Dit is het geval op het gebied van milieu, luchtkwaliteit en geluid.

Milieu

Onder de verruimde reikwijdte van artikel 4 uit Bijlage II Bor kunnen nu ook gevallen worden gebracht waarvoor, gelet op de gevolgen voor het milieu van de voorgenomen activiteit, de verplichting bestaat tot het maken van een milieueffectrapport (hierna: Mer).

Daarom is de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing voor activiteiten die vallen binnen artikel 4 onderdelen 9 en 11 van Bijlage II Bor maar die worden uitgezonderd in (het nieuwe) artikel 5 lid 6 van Bijlage II Bor. Dan zal met toepassing van artikel 2.12 lid 1 onder a onder 3° Wabo een omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan kunnen worden verleend. Daarbij geldt een termijn van 26 weken en is een verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad nodig.

De uitgezonderde activiteiten zijn de activiteiten, bedoeld in onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit mer. Dit zijn zowel de mer-plichtige als de mer-beoordelingsplichtige activiteiten in kolom 1 van genoemde onderdelen van de bijlage bij het Besluit mer.²⁵

²⁴ Het loslaten van deze eis geldt ook bij gebruik van artikel 2 onderdeel 3, artikel 3 onderdeel 1 en artikel 4 onderdeel 1 van bijlage II Bor, als het gaat om een gebouw voor mantelzorg. Zie hoofdstuk 4.

²⁵ Bij het formuleren van deze uitzonderingsbepaling is geabstraheerd van de vraag of het ook gaat om een aangewezen geval waarin de mer-plicht of de mer-beoordelingsplicht geldt alsmede om een aangewezen besluit. Dit is geregeld in de kolommen 2 en 4 van genoemde onderdelen van de bijlage bij het Besluit

Lucht

Door de verruimde reikwijdte van de kruimelgevallenlijst is op grond van artikel 2.8 Bor op de onderdelen 9 en 11 van artikel 4 uit bijlage II Bor de verplichting van toepassing geworden om de gevolgen voor de luchtkwaliteit van de activiteit waarvoor de omgevingsvergunning is aangevraagd te beoordelen.²⁶ Dit zijn namelijk gebruikswijzigingen van gronden of bouwwerken die tot een zodanige verkeersaantrekkende werking kunnen leiden dat een verslechtering van de luchtkwaliteit niet is uitgesloten.

Geluid

Zoals bleek, kan het aantal woningen toenemen door het verlenen van een planologische afwijkvergunning op basis van artikel 4 uit bijlage II Bor. Bij dergelijke langdurige en geluidgevoelige afwijkingen van het bestemmingsplan moet met de grenswaarden uit de Wet geluidhinder (Wgh) rekening worden gehouden. Daarom is de Wgh gewijzigd.²⁷

De Wgh is nu ook van toepassing op het in strijd met een bestemmingsplan uitbreiden van geluidgevoelige bestemmingen, waarvoor met toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure een omgevingsvergunning (op basis van de afwijkmogelijkheid uit artikel 2.12 lid 1 onder a onder 2° of 3° Wabo) voor langer dan 10 jaar wordt verleend.²⁸ Tijdelijke afwijkingen (10 jaar en minder) zijn daarentegen uitgezonderd, omdat de Wgh voorheen ook niet van toepassing was op omgevingsvergunningen voor tijdelijke planologische afwijkingen die met toepassing van artikel 2.12 lid 2 (oud) Wabo werden verleend. Toetsing aan de Wgh is niet alleen meer aan de orde bij de vestiging van geluidgevoelige bestemmingen, maar ook bij het vergroten daarvan.²⁹

mer. Ook is ingeval van een mer-beoordelingsplicht geabstraheerd van de vraag of het bevoegd gezag ook feitelijk heeft besloten dat een MER moet worden gemaakt. Hiermee wordt voor de uitvoeringspraktijk een duidelijk criterium geboden om te bepalen of artikel 4 onderdelen 9 en 11, van bijlage II Bor al dan niet van toepassing is, aldus de Nota van Toelichting bij het Wijzigingsbesluit ([Stb. 2014, 333](#), p.58).

²⁶ Dit is nodig in verband met artikel 5.16 lid 2 onder g Wet milieubeheer (Wm).

²⁷ Artikel 2.2.2 van de Wijzigingswet wijzigde de artikelen 49, 58, 76a en 110c Wgh ([Stb. 2013, 144](#)).

²⁸ Artikel 2.2.2 van de Wijzigingswet is op dit punt later aangepast door de 'Wet van 9 juli 2014 tot wijziging van de Wet milieubeheer en van de wet van 28 maart 2013 tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht (Stb. 2013, 144) in verband met het doorvoeren van enkele noodzakelijke reparaties en andere kleine wijzigingen'. Zie [Stb. 2014, 302](#), p.5.

²⁹ In de praktijk zal dit laatste echter slechts consequenties hebben als daarmee ook de geluidsbelasting op die gevoelige bestemmingen toeneemt, bijvoorbeeld doordat die door de vergroting dichterbij een relevante geluidsbron komen te liggen. In dergelijke situaties is het ook van belang dat daadwerkelijk hogere waarden worden vastgesteld, aangezien die dan maatgevend zijn voor de geluidwering van de gevel die met toepassing van het Bouwbesluit 2012 wordt bepaald'. *Kamerstukken I 2012/13, 33135, C*.

In artikel 110c lid 1 Wgh is bepaald dat afdeling 3.4 van de Awb op de voorbereiding van een besluit tot het vaststellen van hogere geluidgrens-waarden als bedoeld in artikel 110a van die wet, van toepassing is. In het nieuwe artikel 110c lid 2 Wgh is echter bepaald dat het eerste lid niet van toepassing is indien het besluit tot het vaststellen van de hogere geluidgrenswaarden wordt genomen voor de verlening van een omgevingsvergunning waarbij met artikel 2.12 lid 1 onder a onder 2° Wabo wordt afgeweken. In dat geval dient het besluit tot het vaststellen van de hogere geluidgrenswaarden uiterlijk gelijktijdig met het besluit tot het verlenen van de omgevingsvergunning te worden genomen.

2.3 Samenvatting en advies tijdelijke vergunning

De regeling voor het verlenen van een tijdelijke omgevingsvergunning is gewijzigd. In beginsel kan voor alle Wabo-activiteiten een tijdelijke omgevingsvergunning worden verleend. Vooral voor de planologische afwijkvergunningen heeft dit gevolgen. Bij een omgevingsvergunning waarbij tijdelijk wordt afgeweken van het bestemmingsplan of de beheersverordening zijn er twee mogelijkheden.³⁰

- Een omgevingsvergunning waarmee tijdelijk wordt afgeweken op basis van de verruimde kruimelgevallenlijst uit het Bor.³¹ Hiervoor geldt de reguliere Wabo-procedure. Dit zal in zijn algemeenheid gebruikt kunnen worden voor uitbreidingen van en gebruikswijzigingen binnen al bestaande hoofdgebouwen en bijbehorende percelen.
- Voor gevallen die niet vallen onder de kruimelgevallenlijst via een omgevingsvergunning waarmee tijdelijk wordt afgeweken op basis van artikel 2.12 lid 1 onder a onder 3 Wabo. Dit is (globaal gezien) het geval bij de bouw van een nieuw hoofdgebouw of het realiseren van een nieuw gebruik op een bepaalde locatie. Dan geldt de uitgebreide Wabo-procedure en is in beginsel een verklaring van geen bedenkingen nodig van de gemeenteraad.

De term kruimelgevallenlijst kan nu definitief overboord. Met behulp van deze lijst wordt bepaald wanneer definitief of tijdelijk (tot en zelfs voor langer dan tien jaar) kan worden afgeweken van het bestemmingsplan.

Dit betekent een grote uitbreiding van de bevoegdheden van het College ten opzichte van de gemeenteraad. De gemeenteraad stelt bestemmingsplannen vast, het College kan daarvan voor de duur van tien jaar (de looptijd van een bestemmingsplan) afwijken (en langer voor een aantal andere gevallen).

Zoals gezegd is bij de 'kruimelgevallenafwijking' de reguliere Wabo-procedure van toepassing. Deze procedure duurt acht weken (met de mogelijkheid om deze met zes weken te verlengen). Ook geldt de *lex silencio positivo*: het van rechtswege goedkeuren van een aanvraag na overschrijding van de daarvoor geldende beslistermijn. Het kan dus voorkomen dat omvangrijk en

p. 6.

³⁰ Naast de binnenplanse afwijkmogelijkheid op basis van artikel 2.12 lid 1 onder a onder 1 Wabo waarvoor de reguliere Wabo-procedure van toepassing is.

³¹ Artikel 2.12 lid 1 onder a onder 2 Wabo.

langdurig strijdig gebruik van rechtswege wordt goedgekeurd. De Wabo biedt overigens wel mogelijkheden om zo'n vergunning in extreme gevallen in te trekken of te wijzigen.³² Het wordt daardoor extra belangrijk dat het College (een door de raad gesteund) 'kruimelgevallenbeleid' opstelt. Op die manier kan afstemming tussen College en de gemeenteraad worden bereikt. Daarnaast geeft dat beleid een handvat om snel te kunnen beslissen op aanvragen voor dit type omgevingsvergunning. Daarmee wordt voorkomen dat deze van rechtswege moet worden verleend.

³² Artikel 2.31 en 2.33 Wabo bieden hiertoe mogelijkheden.

3 Omgevingsvergunningvrij

De regeling voor het omgevingsvergunningvrij bouwen is flink gewijzigd. Deze wijzigingen zijn te omvangrijk en de uitwerking ervan in de praktijk te divers om ze in het kader van deze Ledenbrief tot in detail te behandelen. Wij beperken ons hier dan ook tot het globaal beschrijven van de belangrijkste wijzigingen in de regels voor het omgevingsvergunningvrij bouwen (Bijlage II).³³

Dit zijn:

1. een aanpassing van de berekeningssystematiek voor de oppervlakteberekening van bijbehorende bouwwerken.
2. de verruiming van de mogelijkheden tot vergroten van het hoofdgebouw.
3. vergunningvrij bouwen en externe veiligheid.
4. wijzigingen van het omgevingsvergunningvrij bouwen in Rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten.

In dit hoofdstuk gaan wij eerst in op de aanpassing van de berekeningssystematiek voor toegelaten oppervlakte aan omgevingsvergunningvrije bijbehorende bouwwerken (3.1). Daarna komt de verruimde mogelijkheid tot vergroten van het hoofdgebouw aan de orde (3.2) en een extra uitzondering op vergunningvrij bouwen in verband met externe veiligheid (3.3). Tot slot stippen wij in dit hoofdstuk de veranderingen voor Rijks stads- en dorpsgezichten aan (3.4).

3.1 *Aanpassing berekeningssystematiek oppervlakteberekening van bijbehorende bouwwerken*

Vanuit planologisch oogpunt is het ongewenst dat een achtererf³⁴ bij een hoofdgebouw helemaal volgebouwd wordt met al dan niet vergunningplichtige bouwwerken. De nieuwe regeling beoogt een beter samenhangende totaalbenadering om de bebouwingmogelijkheden aan bijbehorende bouwwerken te bepalen en de problemen uit de praktijk bij de oppervlakteberekening van vergunningvrij bouwen weg te nemen. Die vereenvoudiging krijgt vorm in een planologische totaalbenadering: alle al aanwezige bijbehorende bouwwerken bij het oorspronkelijk hoofdgebouw in het bebouwingsgebied, ongeacht of deze met of zonder vergunning zijn gebouwd, bepalen in hoeverre nog kan worden bijgebouwd.

De bebouwingsregeling voor omgevingsvergunningvrij bouwen van bijbehorende bouwwerken integreert met de bebouwingsregeling in het bestemmingsplan, waardoor in veel bestemmingsplannen geen aanvullende bebouwingsregeling voor bouwen op erven bij een hoofdgebouw nodig is. De met vergunning gebouwde bijbehorende bouwwerken tellen mee bij

³³ Voor uitvoeriger informatie verwijzen wij u naar de (zeer uitgebreide en geïllustreerde) Nota van Toelichting bij het Wijzigingsbesluit. Zie: [Stb. 2014, 333](#), p. 28 - 50. Zie verder hoofdstuk 4 van deze notitie voor meer informatie over de vergunningvrije regeling voor mantelzorgvoorzieningen.

³⁴ Erf gelegen achter de (door het hoofdgebouw lopende) denkbeeldige lijn, gelegen op 1 meter achter de voorkant van het hoofdgebouw. Het achtererf omvat ook de zijerven gelegen 1 meter achter deze denkbeeldige lijn. Het begrip 'achtererfgebied' in artikel 1, eerste lid van Bijlage II Bor is gewijzigd.

het beantwoorden van de vraag of nog omgevingsvergunningvrij mag worden bijgebouwd. Net zoals de omgevingsvergunningvrij gebouwde bijbehorende bouwwerken meetellen voor de berekening van de bouwmogelijkheden op grond van het bestemmingsplan. Dit wordt vastgelegd in het nieuwe artikel 2.9 van het Bor. Afhankelijk van de bebouwingsmogelijkheden in het bestemmingsplan kan deze gewijzigde systematiek zowel een uitbreiding als een beperking van de huidige mogelijkheden om vergunningvrij te bouwen tot gevolg hebben. Wij adviseren u om uw bestemmingsplannen te bekijken op de gevolgen van deze regels.

Ook in de nieuwe regeling blijft het 'oorspronkelijk hoofdgebouw' het uitgangspunt. Nieuw is dat de mogelijkheden voor vergunningvrij bouwen afhankelijk zijn gemaakt van de grootte van het perceel. De toegelaten oppervlakte aan vergunningvrije bijbehorende bouwwerken wordt verhoudingsgewijs minder naarmate een achtererf groter is.

Om tot een totaalbenadering te kunnen komen is een nieuw begrip aan artikel 1 van Bijlage II Bor toegevoegd: *Bebouwingsgebied: achtererfgebied alsmede de grond onder het hoofdgebouw, uitgezonderd de grond onder het oorspronkelijke hoofdgebouw.*

Dit nieuwe begrip is nodig om het totaal aan bebouwing in het achtererfgebied te kunnen berekenen. Voor de berekening van de omvang van het bebouwingsgebied bevat de Nota van Toelichting bij het Wijzigingsbesluit een handig stappenplan.³⁵

Van belang is de wijziging dat niet langer een absoluut maximum voor vergunningvrije bijbehorende bouwwerken ongeacht de grootte van het achtererf is opgenomen, maar dat het maximaal toelaatbare bebouwingspercentage van bijbehorende bouwwerken is gerelateerd aan de omvang van het bebouwingsgebied. Een rekenmodel is opgenomen in artikel 2 onderdeel 3 onder f van Bijlage II Bor waarin het bebouwingspercentage verhoudingsgewijs afneemt naarmate een bebouwingsgebied groter is in omvang. Voor hoofdgebouwen met een groter bebouwingsgebied dan 100 m² kan –afhankelijk van de grootte van dat bebouwingsgebied- tot een maximum van 150 m² omgevingsvergunningvrij worden bijgebouwd.

Als u ruimere bebouwingsmogelijkheden wenst dan in de nieuwe regeling opgenomen kunt u deze in uw bestemmingsplannen opnemen. Beperking van (omgevingsvergunningvrije) bouwmogelijkheden blijft ook onder de nieuwe regeling mogelijk door onder meer inperking van gronden met erfbestemming in uw bestemmingsplannen. Dat is bijvoorbeeld een oplossing voor percelen met een bijzondere stedenbouwkundige of landschappelijke betekenis. Daarnaast kunnen de mogelijkheden van omgevingsvergunningvrij bouwen van bijbehorende bouwwerken in bijvoorbeeld waardevolle stedelijke binnentuinen worden beperkt door die gronden te voorzien van een dubbelbestemming of door waarden, functie- of gebiedsaanduidingen daaraan toe te kennen.³⁶

³⁵ [Stb. 2014, 333](#), p.42.

³⁶ Zie hiervoor de Nota van Toelichting bij het Wijzigingsbesluit: [Stb. 2014, 333](#), p.44 en 45.

3.2 *Verruimde mogelijkheid tot vergroten hoofdgebouw*

De nieuwe regeling voor vergunningvrij bouwen van een bijbehorend bouwwerk omvat een onderscheid tussen bouwen binnen 4 meter achter het hoofdgebouw en daarbuiten. Dit onderscheid is onder meer bepalend voor de gebruiksmogelijkheden en de hoogte van het bijbehorend bouwwerk.

Gebruiksmogelijkheden

Ten opzichte van de huidige regeling wordt de grens om een bijbehorend bouwwerk te bouwen en te gebruiken voor het vergroten van het hoofdgebouw verlegd van 2,5 naar 4 meter. De 4 meter-grens is bepalend voor het gebruik dat van een bijbehorend bouwwerk mag worden gemaakt. Dit biedt meer gebruiksmogelijkheden voor bijvoorbeeld aan- en uitbouwen bij woningen. Alleen voor zover een bijbehorend bouwwerk zich bevindt binnen 4 meter achter het hoofdgebouw mag dat bouwwerk bijvoorbeeld worden gebruikt voor vergroting van de woonkamer, serre of (bij)keuken. Wanneer een bijbehorend bouwwerk is gelegen op meer dan 4 meter achter het hoofdgebouw geldt de eis van functionele ondergeschiktheid aan het hoofdgebouw, zoals dat bijvoorbeeld bij een garage of berging het geval is. De verschuiving van de grens naar 4 meter heeft geen gevolgen voor de totale oppervlakte aan omgevingsvergunningvrije bouwmogelijkheden. Voor mantelzorg maakt artikel 3, sub b, onder 2 een uitzondering hierop.

Hoogte

Een bijbehorend bouwwerk gelegen meer dan 4 meter uit de achtergevel van een oorspronkelijk hoofdgebouw dat hoger is dan 3 meter mag alleen worden gebouwd, indien voorzien van een schuin dak dat dient te voldoen aan de daartoe opgenomen randvoorwaarden.

3.3 Vergunningvrij bouwen en externe veiligheid

Artikel 5 lid 3 Bijlage II Bor bevat enkele uitzonderingen op het vergunningvrij bouwen van bijbehorende bouwwerken in verband met externe veiligheid. In de nieuwe regeling wordt daaraan een derde uitzondering toegevoegd (artikel 5, lid 3, onder c). Een bijbehorend bouwwerk mag niet omgevingsvergunningvrij worden gebouwd in een gebied dat is gelegen binnen een bepaalde in het Activiteitenbesluit milieubeheer opgenomen afstand in verband met de aanwezigheid van bepaalde installaties of opslagvoorzieningen, waar met stoffen wordt gewerkt die een veiligheidsrisico voor de omgeving met zich kunnen meebrengen, zoals een gasdrukmeet- en regelstation of een opslagtank met propaan of propeen.

3.4 Omgevingsvergunningvrij bouwen in Rijksbeschermdde stads- en dorpsgezichten

In Rijksbeschermdde stads- en dorpsgezichten is het niet meer mogelijk bijbehorende bouwwerken op grond van artikel 2, onderdeel 3, Bijlage II Bor op te richten. In de nieuwe regeling wordt het bestemmingsplan bepalend voor de vraag of deze bouwwerken in Rijksbeschermdde stads- en dorpsgezichten op niet naar openbaar toegankelijk gebied gekeerde achtererfgedeelten gelegen achter het hoofdgebouw mogen worden gerealiseerd. De in artikel 4a, lid 2 Bijlage II Bor opgenomen voorwaarden voor toepassing van artikel 3 zijn ongewijzigd.

4 Aanpassing lijst vergunningvrije bouw- en gebruiksactiviteiten voor mantelzorg

Door het Wijzigingsbesluit wordt de plaatsing van mantelzorgwoningen eenvoudiger en worden de mogelijkheden voor het creëren van mantelzorgwoningen in het buitengebied verruimd. Op diverse plaatsen is daarvoor de Bijlage II bij het Bor gewijzigd om mogelijkheden te bieden voor huisvesting van mantelzorg in vergunningvrij te bouwen bouwwerken bij een woning en het gebruik van een bestaand bouwwerk bij een woning ten behoeve van mantelzorg. Hieronder wordt ingegaan op die wijzigingen.

4.1 Achtergrond

De wijziging van het Bor ten behoeve van de mantelzorg is ingegeven door de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Doelstelling van deze wet is de mogelijkheden voor mensen om zo lang mogelijk thuis te kunnen blijven wonen en de regie op hun eigen leven te houden, beter te benutten. Gemeenten zijn op grond van de Wmo verantwoordelijk voor het ondersteunen van zelfredzaamheid en participatie van mensen met een beperking of met chronische, psychische of psychisch-sociale problemen. Die ondersteuning moet erop gericht zijn dat mensen zo lang mogelijk in hun eigen leefomgeving kunnen blijven wonen. De wijziging van het Bor draagt hieraan bij.

4.2 Begripsbepaling

Er zijn twee begrippen toegevoegd aan de definities in artikel 1 van Bijlage II Bor. Het gaat om de begrippen mantelzorg' en 'huisvesting in verband met mantelzorg'. De eis van 'functionele verbondenheid' speelt daarbij een belangrijke rol.

4.2.1 Definitie mantelzorg

De definitie voor 'mantelzorg' komt als volgt te luiden:

*Intensieve zorg of ondersteuning, die niet in het kader van een hulpverlenend beroep wordt geboden aan een hulpbehoevende, ten behoeve van zelfredzaamheid of participatie, rechtstreeks voortvloeiend uit een tussen personen bestaande sociale relatie, die de gebruikelijke hulp van huisgenoten voor elkaar overstijgt, en waarvan de behoefte met een verklaring van een huisarts, wijkverpleegkundige of andere door de gemeente aangewezen sociaal-medisch adviseur kan worden aangetoond.*³⁷

Uit de begripsbepaling volgt dat het gaat om mantelzorg waarbij een persoon intensieve zorg en ondersteuning nodig heeft, die de gebruikelijke hulp en zorg van huisgenoten voor elkaar overstijgt.

³⁷ De definitie van 'mantelzorg' in het Bor wijkt af van de definities daarvan in de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015). Deze definities bleken voor de toepassing van de regeling voor het vergunningvrij bouwen en gebruiken van mantelzorgvoorzieningen, niet voldoende te zijn afgebakend. Ze konden aanleiding geven voor discussies. Dat is met de in het Bor opgenomen definitie niet het geval. ([Stb. 2014, 333](#), p.32).

Meestal zijn deze mantelzorggevallen bij de gemeente al bekend. Vaak is er door de gemeente al een vorm van ondersteuning of waardering toegekend en beschikt de gemeente reeds over een onderbouwing van de zorgbehoefte door al eerder verricht onderzoek naar aanleiding van een door de cliënt gemelde behoefte aan maatschappelijke ondersteuning.

Als dat niet zo is en er twijfels zijn over de aanwezige zorgbehoefte, kan de gemeente van de persoon die mantelzorg ontvangt een verklaring opvragen die is verstrekt door een huisarts, wijkverpleegkundige of een ander deskundig te achten persoon of een deskundige instantie.

Uit de definitie blijkt dat bij toepassing van bijlage II Bor, de bewijslast over de mantelzorgbehoefte bij de zorgbehoevende kan worden gelegd wanneer daarover gereede twijfels bestaan.³⁸

4.2.2 Definitie: Huisvesting in verband met mantelzorg

Deze definitie geeft aan wat bij de toepassing van bijlage II Bor verstaan wordt onder huisvesting in verband met mantelzorg.

Het gaat daarbij om *de huisvesting in of bij een woning van maximaal één huishouden van maximaal twee personen, waarvan ten minste één persoon mantelzorg verleent aan of ontvangt van een bewoner van de woning.*

De eis van maximaal twee personen in een mantelzorgwoning, betekent dat zich bijvoorbeeld niet een gezin met kinderen vergunningvrij kan vestigen.

De regeling richt zich op de persoon die mantelzorg nodig heeft van of verleent aan een bewoner van de woning. De omschrijving staat toe dat deze persoon zich met een samenwonende partner kan vestigen. Indien sprake is van bewoning door meer personen (zoals bijvoorbeeld een gezin met kinderen) zal de planologische inbreuk meer ingrijpend van aard kunnen zijn en is een omgevingsvergunning nodig.

4.2.3 Functioneel verbonden

In artikel 1 lid 4 Bijlage II Bor wordt nu bepaald dat voor de toepassing van bijlage II Bor, huisvesting in verband met mantelzorg wordt aangemerkt als functioneel verbonden met het hoofdgebouw. Daarbij is belangrijk dat door de aanpassing van artikel 5 lid 1 Bijlage II Bor het niet langer uitmaakt dat het aantal woningen toeneemt.

Wanneer huisvesting voor mantelzorg plaatsvindt in een bijbehorend bouwwerk bij een woning kan het lastig zijn te bepalen of wordt voldaan aan de voor bijbehorende bouwwerken geldende eis dat er sprake moet zijn van een functionele verbondenheid met het hoofdgebouw. Wanneer de mantelzorgontvanger in zo'n bouwwerk is gehuisvest en een eigen huishouding voert, is er immers op zichzelf in planologisch opzicht geen sprake van een gebruik dat is gerelateerd aan het gebruik van het hoofdgebouw. De bewoning in het bijbehorende bouwwerk zou in feite als afzonderlijke woning en als een zelfstandig hoofdgebouw aangemerkt kunnen worden. Deze situatie wordt thans ten behoeve van mantelzorg met bovengenoemde wijziging door de wetgever geaccepteerd. Door de wijziging wordt elke twijfel op dit punt weggenomen en verzekerd dat

³⁸ [Stb. 2014, 333](#), p.32.

bijbehorende bouwwerken bij een woning met toepassing van Bijlage II Bor, onder voorwaarden omgevingsvergunningvrij kunnen worden gebouwd en gebruikt voor mantelzorg. Ook wordt hiermee mogelijk dat wanneer niet aan die voorwaarden wordt voldaan en er toch omgevingsvergunning nodig is, die vergunning met de reguliere procedure wordt voorbereid. Daardoor wordt het onder andere mogelijk ook op een afstand van meer dan vier meter van het oorspronkelijk hoofdgebouw, bijbehorende bouwwerken voor huisvesting in verband met mantelzorg te gebruiken.

4.3 Mantelzorg vergunningvrij

Bij mantelzorg bij een bestaande woning kunnen zich twee situaties voordoen. De mantelzorgwoning wordt gebouwd en gebruikt ten behoeve van een persoon die mantelzorg ontvangt van een bewoner van de bestaande woning. Ook is de omgekeerde situatie mogelijk waarbij een bij een woning behorend bouwwerk wordt bewoond en gebruikt door een persoon die mantelzorg verleent aan een hulpbehoevende bewoner van de woning.

Onder toepassing van artikel 2 onderdeel 3 van Bijlage II Bor, kan zonder omgevingsvergunning een bijbehorend bouwwerk worden gebouwd voor de huisvesting in verband met mantelzorg. Artikel 2 onderdeel 22 van bijlage II Bor maakt het daarnaast mogelijk een al bestaand bijbehorend bouwwerk (geheel of gedeeltelijk) te gebruiken en in te richten ten behoeve van huisvesting in verband met mantelzorg. Via dit onderdeel kunnen ook activiteiten worden aangewezen die geen bouwactiviteit betreffen, maar alleen zijn aan te merken als planologisch strijdig gebruik.

Ook een bestaand (met omgevingsvergunning gebouwd) bijbehorend bouwwerk, dat in maatvoering en plaatsing niet voldoet aan de randvoorwaarden van een vergunningvrij bijbehorend bouwwerk, kan met toepassing van dit onderdeel worden gebruikt voor huisvesting in verband met mantelzorg.

Uit de eerdergenoemde begripsomschrijving van 'huisvesting in verband met mantelzorg' vloeit voort dat het alleen kan gaan om huisvesting in of bij een woning. Dergelijk gebruik kan dus alleen in een woning of in een bouwwerk bij een woning. Wanneer het nodig is om bouwwerkzaamheden te verrichten om een bouwwerk voor mantelzorg geschikt te maken, kunnen deze vergunningvrij plaatsvinden door van artikel 3 onderdeel 8 van bijlage II Bor. Dan moet wel worden voldaan aan de daar opgenomen randvoorwaarden.³⁹

4.4 Buitengebied

De mogelijkheden voor het realiseren van een mantelzorgvoorziening zijn ruimer in het buitengebied.

Volgens artikel 7 lid 2 van Bijlage II Bor gelden in het achtererfgebied voor het plaatsen van een verplaatsbare mantelzorgvoorziening geen randvoorwaarden over de toelaatbare

³⁹ Geen verandering van de draagconstructie, geen verandering van de brandcompartimentering of beschermde subbrandcompartimentering, geen uitbreiding van de bebouwde oppervlakte en geen uitbreiding van het bouwvolume ([Stb. 2014, 333](#), p.48).

bebouwingsoppervlakte.⁴⁰ Ook een al aanwezige verplaatsbare mantelzorgvoorziening blijft buiten beschouwing voor de toepassing van artikel 2 onderdeel 3 onder f van bijlage II Bor bij de vraag of nog een ander bijbehorend bouwwerk in het achtererfgebied kan worden gebouwd. Als voorwaarde geldt wel dat het gaat om een bijbehorend bouwwerk dat geheel of in delen kan worden verplaatst (woonunit, woonwagen of andersoortig verplaatsbaar gebouw), de oppervlakte van het bouwwerk niet meer bedraagt dan 100 m². Vanwege de definitie van 'huisvesting in verband met mantelzorg' kan een dergelijke verplaatsbare mantel-zorgvoorziening alleen worden geplaatst bij een (dienst)woning en slechts bewoond worden door één huishouden van maximaal twee personen, van wie ten minste één persoon mantelzorg verleent aan of ontvangt van een bewoner van de woning.

4.5 *Uitzonderingen*

De vergunningvrije mantelzorgregeling uit het Bor is niet van toepassing in door het Rijk aangewezen beschermde stads- of dorpsgezichten.⁴¹ Het is dus niet mogelijk om op grond van artikel 2 Bijlage II Bor vergunningvrij bijbehorende bouwwerken te bouwen in achtererfgebied in Rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten.⁴²

Zie voor een andere uitzondering op deze vergunningvrije mantelzorgregeling ook artikel 5 lid 3 onderdeel c Bijlage II Bor. Dit betreft situaties waarin het vanwege het belang van de externe veiligheid onwenselijk is dat ter plaatse in strijd met de planologische regelgeving bijbehorende bouwwerken kunnen worden gebouwd.

4.6 *Beëindiging mantelzorg*

Na het beëindigen van de mantelzorgsituatie, zal in de meeste gevallen ook automatisch de bewoning in het bijbehorend bouwwerk eindigen. Als dat niet gebeurt moet er in beginsel handhavend worden opgetreden. Dat is niet anders dan een situatie waarin in strijd met het bestemmingsplan een bijgebouw wordt bewoond, zonder dat sprake is van mantelzorg. De mogelijkheid om op basis van artikel 2 onderdeel 3 van bijlage II Bor omgevingsvergunningvrij een bijbehorend bouwwerk te bouwen en gebruiken voor mantelzorg is zo vormgegeven dat het bouwvolume geheel moet passen binnen de algemene randvoorwaarden die aan bijbehorende bouwwerken worden gesteld. Daarom kan er geen situatie ontstaan dat een voor mantelzorg gebouwd en gebruikt bijbehorend bouwwerk, geheel zou moeten worden afgebroken indien de behoefte aan mantelzorg is komen te vervallen. Dat maakt dat eventuele

⁴⁰ In artikel 7 lid 2 van bijlage II Bor is geregeld dat artikel 2 onderdeel 3 onder f van bijlage II Bor, buiten toepassing blijft voor een geheel of in delen verplaatsbare mantelzorgvoorziening ([Stb. 2014, 333](#), p.60).

⁴¹ Uit artikel 4a lid 2 onderdeel b van bijlage II Bor blijkt namelijk dat artikel 2 onderdeel 3 van die bijlage dan niet meer van toepassing is.

⁴² In de beschermde gezichten blijft het alleen mogelijk om op grond van artikel 3 van bijlage II Bor, zonder omgevingsvergunning voor het bouwen, een bijbehorend bouwwerk te bouwen in het deel van het achtererfgebied dat zich recht bevindt achter het hoofdgebouw. Op het zij-erf blijft de omgevingsvergunningplicht voor het bouwen bestaan, zodat een preventieve toetsing aan het bestemmingsplan en redelijke eisen van welstand zullen blijven plaatsvinden ([Stb. 2014, 333](#), p.56).

handhavingscomplicaties beperkt zullen zijn indien de mantelzorg wordt beëindigd.⁴³

Wanneer een bijbehorend bouwwerk speciaal voor bewoning geschikt is gemaakt en daarvoor allerlei voorzieningen zijn aangebracht (zoals sanitair en een keuken) zullen deze voorzieningen moeten worden verwijderd zodat het bouwwerk niet langer geschikt is voor een gebruik dat niet functioneel ondergeschikt is aan de woning. Ook op dit punt verschilt de situatie niet van de illegale bewoning van bijgebouwen die kan voorkomen zonder dat sprake is van een mantelzorgsituatie.

Kortom, indien de mantelzorg is beëindigd zullen de eisen met betrekking tot de functionele ondergeschiktheid en het niet mogen veranderen van het aantal woningen wederom van kracht zijn. Om die reden zal na het beëindigen van de mantelzorg, het bijbehorende bouwwerk weer functioneel ondergeschikt moeten worden gebruikt aan de woning. Daarbij dienen eventueel aanwezige voorzieningen die het bijbehorende bouwwerk voor bewoning geschikt maken, te worden verwijderd.

4.7 Toch omgevingsvergunning

Wanneer niet wordt voldaan aan de vereisten voor vergunningvrij bouwen, is een omgevingsvergunning nodig. Daarbij kan ook (en juist) voor mantelzorg gebruik worden gemaakt van de verruimde mogelijkheden die Wabo en Bor bieden om (tijdelijk) af te wijken van het bestemmingsplan. Dit kwam uitgebreid aan de orde in hoofdstuk twee.

⁴³ [Stb. 2014, 333](#), p.33.

5. Stedenbouwkundige bepalingen en parkeren

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de in het Bro opgenomen (reeds bestaande) mogelijkheid om 'wet-interpreterende' beleidsregels vast te stellen voor de uitoefening van een bevoegdheid in een bestemmingsplan. Deze mogelijkheid komt specifiek aan de orde bij regelen van het 'parkeren' in het bestemmingsplan. Ook wordt ingegaan op de gevolgen voor de stedenbouwkundige bepalingen in de bouwverordening.

5.1 *Beleidsregels*

Aan het tweede lid van artikel 3.1.2 Bro is toegevoegd dat een bestemmingsplan regels kan bevatten waarvan de uitleg bij het gebruik van een bevoegdheid afhankelijk wordt gesteld van later vast te stellen beleidsregels. Deze bepaling is toegevoegd om buiten twijfel te stellen dat net als in een 'gewone' verordening ook in een bestemmingsplan regels kunnen worden gesteld die een zekere interpretatieruimte laten die later aan de hand van beleidsregels kan worden ingevuld. Hierbij is echter wel de nodige voorzichtigheid geboden, gelet op de vereiste rechtszekerheid in de bestemmingsplanjurisprudentie: de bestemmingsplanregels moeten voldoende concreet zijn.

5.2 *Parkeren*

Met de wijziging van het Bro wordt tegemoet gekomen aan de wens uit de praktijk om de in een bestemmingsplan op te nemen parkeernorm via beleidsregels verder uit te werken en om te kunnen (blijven) werken met een parkeerfonds, net zoals dat nu gebeurt via de regeling in de bouwverordening.

Bij het opnemen van een parkeerregeling in een bestemmingsplan kan gewerkt worden met de mogelijkheid om af te wijken van een parkeereis door het verlenen van een (binnenplanse) omgevingsvergunning. Dan wordt aan een voorwaardelijke verplichting een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid verbonden waaraan voorwaarden worden verbonden. Bijvoorbeeld dat van een gestelde parkeereis op eigen terrein kan worden afgeweken indien de parkeerbehoefte elders kan worden opgevangen. Veel gemeenten werken al met een parkeerfond. Die praktijk kan op deze wijze, ook bij een parkeerregeling die is opgenomen in een bestemmingsplan, worden gecontinueerd.⁴⁴

Om het parkeren in het bestemmingsplan te kunnen regelen was in het ontwerp van het Wijzigingsbesluit nog expliciet voorzien in de mogelijkheid zogenoemde voorwaardelijke verplichtingen in een bestemmingsplan op te kunnen nemen. Daarvan is uiteindelijk afgezien omdat het werken met voorwaardelijke verplichtingen in een bestemmingsplan inmiddels gemeengoed is geworden. De mogelijkheid om hiermee te werken is inmiddels in een ruime hoeveelheid jurisprudentie bevestigd. Daarom is besloten om hierover geen expliciete bepaling op te nemen in het Bro.

5.3 *Stedenbouwkundige voorschriften*

⁴⁴ [Stb. 2014, 333](#), p.63-64.

Nu duidelijk is dat een regeling over het parkeren ook in het bestemmingsplan kan worden opgenomen, is de weg vrij gemaakt om de grondslag in de Woningwet voor de stedenbouwkundige bepalingen in de bouwverordening nu definitief weg te nemen.⁴⁵

Dit betekent dat de stedenbouwkundige voorschriften uit de bouwverordening, net als andere delen van de bouwverordening, geleidelijk via overgangsrecht zullen 'uitsterven'. Daarmee zal de bouwverordening als instrument op termijn verdwijnen.

Dit is overigens steeds de bedoeling van de wetgever geweest. Beoogd was om met de invoering van de Wet ruimtelijk ordening (Wro) in 2008 de stedenbouwkundige voorschriften uit de bouwverordening, inclusief de regeling betreffende het parkeren, geleidelijk zijn werkingskracht te laten verliezen. Met de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening⁴⁶ werd aanvankelijk de mogelijkheid om stedenbouwkundige bepalingen op te nemen in de bouwverordening geschrapt. Uiteindelijk werd hiervan afgezien omdat (zoals gezegd) te veel vragen bestonden of en over de wijze waarop het parkeren in het bestemmingsplan zou kunnen worden geregeld. De betreffende bepaling is nooit inwerking getreden.

Het wegnemen van de wettelijke grondslag voor de stedenbouwkundige bepalingen uit de bouwverordening gebeurt nu dan toch door de zogenaamde 'Reparatiewet BZK 2014'. Dit wetsvoorstel is op het moment van schrijven van deze brief in behandeling bij de Tweede Kamer.⁴⁷

Daarbij wordt een overgangstermijn gehanteerd die loopt tot 1 juli 2018. Vanaf die datum verliezen de stedenbouwkundige bepalingen in de bouwverordening hun (aanvullende) werking, kunnen deze niet meer als vangnet dienen en moeten deze (en met name de parkeerbepaling) zijn ondergebracht in het bestemmingsplan.

Tot de inwerkingtreding van de Reparatiewet BZK 2014 kan een gemeente gebruik maken van zowel een bestemmingsplan als van stedenbouwkundige voorschriften in de bouwverordening op grond van de Woningwet. Op die situatie blijft het oude (nu nog: huidige) recht van toepassing. Na inwerkingtreding van de Reparatiewet BZK 2014 is dat niet meer zo. Na 1 juli 2018 moeten dan de stedenbouwkundige voorschriften in dat bestemmingsplan zijn opgenomen.⁴⁸

Gelet op het bovenstaande raden wij u aan om ervoor te zorgen dat de stedenbouwkundige regelingen en dan met name de parkeerregeling uit uw bouwverordening voor 1 juli 2018 worden ondergebracht in het bestemmingsplan.

⁴⁵ Artikel 8 lid 5 (en in samenhang daarmee: artikel 9 en 10) Woningwet.

⁴⁶ [Stb. 2008. 180](#).

⁴⁷ De grondslag voor de voorschriften van stedenbouwkundige aard in de gemeentelijke bouwverordening in artikel 8 lid 5 Woningwet komt te vervallen. In het verlengde daarvan komen ook de artikelen 9 en 10 Woningwet te vervallen. De voorschriften van artikel 9 kunnen vervallen omdat zij de samenloop tussen bestemmingsplanvoorschriften en stedenbouwkundige voorschriften van de bouwverordening betreffen en die samenloop zich door de Reparatiewet BZK 2014 niet meer kan voordoen. Tot slot komt artikel 8.17 onder B IWro te vervallen. ([Kamerstukken II 2013/14, 33951](#), nr. 2).

⁴⁸ Volgens het artikel 133 Woningwet zoals dat komt te luiden na inwerkingtreding van artikel XXIII onder H Reparatiewet BZK 2014.

6 Overige wijzigingen

Het Wijzigingsbesluit regelt een aantal zaken die niet direct met een van de eerder behandelde onderwerpen te maken hebben. Die restanten worden in dit hoofdstuk behandeld. Het gaat om een aantal niet eerder behandelde wijzigingen in de kruimelgevallenlijst uit artikel 4 van Bijlage II van het Bor (6.1), een wijziging van het Bouwbesluit (6.2), het Barro (6.3) en het Bro (6.4).

6.1 Overig: kruimelgevallen

Het College kan op een aantal manieren toestemming verlenen om af te mogen wijken van het bestemmingsplan. Als een aanvraag voorkomt in de (kruimelgevallen)lijst uit artikel 4 uit bijlage II van het Bor, is het College bevoegd daarop een omgevingsvergunning verlenen.⁴⁹ Deze lijst is op een aantal onderdelen aangepast. Daarop wordt nu per onderdeel ingegaan.⁵⁰

Artikel 4, Bijlage II Bor

Onderdeel 1 is geheel geherformuleerd. Hierdoor:

- is het onderscheid tussen bijbehorende bouwwerken binnen en buiten de bebouwde kom duidelijker geworden,
- is de ingewikkelde 50%-bebouwingsregeling komen te vervallen.⁵¹
- is duidelijk dat hiermee eveneens een uitbreiding van een bijbehorend bouwwerk mogelijk kan worden gemaakt.

Aan onderdeel 3 is toegevoegd dat dit onderdeel ook betrekking kan hebben op een gedeelte van een bouwwerk, geen gebouw zijnde. Dat betekent dat bij een bouwwerk dat slechts gedeeltelijk in strijd is met het bestemmingsplan, uitsluitend dat gedeelte aan de in dit onderdeel genoemde randvoorwaarden moet voldoen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in recente jurisprudentie een andere uitleg ontwikkeld.⁵² Met deze wijziging wordt door de wetgever van deze uitleg afstand genomen.

In onderdeel 4 is expliciet tot uitdrukking gebracht dat bouwdelen van ondergeschikte aard onder de reikwijdte van artikel 4 vallen. Bij bouwdelen van ondergeschikte aard kan bijvoorbeeld

⁴⁹ Artikel 2.1 lid 1 onder c Wabo i.s.m. artikel 2.12 lid 1 onder b Wabo.

⁵⁰ Zie hoofdstuk 4 voor de wijzigingen van artikel 4 bijlage II Bor die te maken hebben met het sneller verlenen van een tijdelijke vergunning.

⁵¹ De eis op grond waarvan voor een bijbehorend bouwwerk buiten de bebouwde kom, om voor de verlening van een omgevingsvergunning op grond van artikel 4 in aanmerking te komen, moest worden voldaan aan de eis dat het bouwen niet tot gevolg heeft dat het aansluitend terrein voor meer dan 50% wordt bebouwd, dan wel dat de oppervlakte die op grond van het bestemmingsplan of de beheersverordening voor bebouwing in aanmerking komt voor meer dan 50% wordt overschreden. Wel blijft de maximumhoogte van 5 meter en de maximumoppervlakte van 150 m² voor een bijbehorend bouwwerk buiten de bebouwde kom gelden.

⁵² Zie ABRvS 24 juli 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:485](#) en ABRvS 31 december 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:2692](#).

worden gedacht aan liftopbouwen, schoorstenen, ventilatiekanalen, airco-units, luchtbehandelingsinstallaties, glazenwassersinstallaties, brandtrappen of bouwwerken die samenhangen met installaties binnen een gebouw.

In onderdeel 8 is de oude tekst over evenementen verdwenen.

Dat komt omdat deze gevallen zijn opgegaan in het nieuwe onderdeel 11 van artikel 4 ('alle andere strijdig gebruik met een maximum van 10 jaar').

Het nieuwe onderdeel 8 regelt nu het gebruiken van gronden voor een niet-ingrijpende herinrichting van openbaar gebied. Het kan bijvoorbeeld gaan om het toevoegen van een aantal parkeerplaatsen in een groenstrook, het verleggen van trottoirs of het aanbrengen van groenvoorzieningen.

Een herinrichting van openbaar gebied vindt vaak ook plaats in samenhang met het bouwen van een vergunningvrij bouwwerk, zoals vuilcontainers, sport- of speeltoestellen en straatmeubilair. Bij het beantwoorden van de vraag of er al dan niet sprake is van een ingrijpende herinrichting van openbaar gebied, zullen onder andere de te verwachten gevolgen van de herinrichting voor omwonenden en gebruikers van het desbetreffende gebied moeten worden betrokken.⁵³

De wijziging van onderdeel 9 kwam al eerder aan bod in paragraaf 2.2 van deze notitie. Naast de daar genoemde aanpassing is in dit artikelonderdeel expliciet tot uitdrukking gebracht dat onder de reikwijdte ervan niet alleen het desbetreffende bouwwerk valt, maar ook het daarbij aansluitend terrein. Daarmee wordt voorkomen dat een bouwwerk na de gebruikswijziging feitelijk onbruikbaar is, omdat het aansluitend terrein niet ten behoeve van het bouwwerk mag worden gebruikt, waardoor bijvoorbeeld de toegang tot het bouwwerk wordt verhinderd. Het aansluitend terrein valt dus onder de reikwijdte van het artikelonderdeel.

Tot slot is de zinsnede 'in pandige bouwactiviteiten' vervangen door 'bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroten'. De oude tekst wekte ten onrechte de suggestie dat elke bouwactiviteit die leidt tot de verandering van het uiterlijk van het bouwwerk, zoals bijvoorbeeld het wijzigen van de gevelindeling, buiten de reikwijdte van het artikelonderdeel valt. Dat is echter alleen het geval voor zover het betreft bouwactiviteiten die tevens de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume doen vergroten.

Voor de wijziging van onderdeel 11 verwijzen wij u naar paragraaf 2.2 van deze notitie.

6.2 *Bouwbesluit*

Een tweetal begrippen uit het Bouwbesluit is verduidelijkt.

Zoals al in hoofdstuk 5 is vermeld is de definitie van *tijdelijk bouwwerk* in artikel 1 Bb2012 aangepast.

Daarnaast wordt in het Bb2012 het *straatpeil* gedefinieerd. Die definitie is dezelfde als in artikel 1.1. van de Ministeriele Regeling Omgevingsrecht (Mor):

⁵³ [Stb. 2014, 333](#), p.54.

- a. voor een bouwwerk waarvan de hoofdtoegang direct aan de weg grenst de hoogte van de weg ter plaatse van die hoofdtoegang.
- b. voor een bouwwerk waarvan de hoofdtoegang niet direct aan de weg grenst de hoogte van het terrein ter plaatse van die hoofdtoegang bij voltooiing van de bouw.

6.3 *Wijzigingen in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro)*

Het Barro is aangepast waardoor tijdelijk van reserveringsgebieden gebruik gemaakt kan blijven worden en waardoor de provinciale verordening ook van toepassing kan zijn op 'kruimelgevallenafwijkingen'.

6.3.1 *Reserveringsgebieden*

Met een omgevingsvergunning kan tijdelijk – voor een termijn van ten hoogste vijf jaar – van een bestemmingsplan dat betrekking heeft op een reserveringsgebied worden afgeweken. Hiermee kunnen, evenals dat in de oude situatie het geval was, voor een termijn van vijf jaar bouwwerken worden gerealiseerd in een reserveringsgebied. De verwijzing naar tijdelijke bouwwerken (artikel 5.16 Wabo) in artikel 2.7.4 van het Barro is daarom geschrapt.

De reserveringsgebieden zijn bedoeld om te voorkomen dat gronden, waarvoor plannen bestaan voor toekomstige verbreding of aanleg van infrastructuur, daarvoor minder geschikt worden. Door de komst van nieuwe bouwwerken in een reserveringszone te beperken tot bouwwerken die slechts vijf jaar ter plaatse kunnen blijven staan, blijft de belemmering van dat bouwwerk voor de aanleg van nieuwe infrastructuur beperkt.

Voorafgaand aan een besluit op een aanvraag om een omgevingsvergunning tot afwijking van een bestemmingsplan dat betrekking heeft op een reserveringsgebied, zal dan steeds voldoende duidelijkheid bestaan over de locatie en realisatietermijn van het infrastructuurproject. De belangen van de aanpassing van de infrastructuur kunnen daarmee goed in de planologische besluitvorming worden betrokken.

Bouwwerken die al zijn toegestaan op grond van een ten tijde van de aanwijzing van het reserveringsgebied geldend bestemmingsplan en bouwwerken die vergunningvrij kunnen worden gerealiseerd of waarvoor een omgevingsvergunning met toepassing van artikel 2.12 lid 1 onder a onder 2° Wabo kan worden verleend voor gevallen anders dan bedoeld in artikel 4 onderdeel 11 van bijlage II bij het Bor, blijven op grond van artikel 2.7.4 van het Barro toegestaan.

6.3.2 *Regels in provinciale verordeningen*

In artikel 2.10.3 lid 2 Barro wordt aan provincies de bevoegdheid gegeven om in bij verordening regels te stellen met betrekking tot tijdelijke 'kruimelgevallenafwijkingen' voor gebieden behorende tot de *ecologische hoofdstructuur* of voor *erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde*.

Reden hiervoor is het vergrote toepassingsbereik van de kruimelgevallenlijst en het feit dat de reguliere in plaats van de uitgebreide procedure van toepassing is.

Dit betekent bijvoorbeeld dat de provincie regels kan stellen over de verlening door het College van persoonsgebonden omgevingsvergunningen voor permanente bewoning van

recreatiewoningen in dergelijke gebieden.⁵⁴ Het is zaak het eigen beleid af te stemmen op eventuele nieuwe provinciale regels.

6.4 *Wijziging Besluit ruimtelijke ordening (Bro)*

Het Bro is aanpast waardoor onderzoeksgegevens bij de vaststelling van bestemmingsplannen langer gebruikt kunnen worden en duidelijkheid wordt gegeven over het gebruik van overgangsrecht in beheersverordeningen.

6.4.1 *Gebruik onderzoeksgegevens.*

Bij de vaststelling van een bestemmingsplan kan in ieder geval gebruik worden gemaakt van gegevens en onderzoeken die niet ouder zijn dan twee jaar (artikel 3.1.1a Bro).⁵⁵

Met deze 'houdbaarheidsbepaling' wordt de hoofdregel van artikel 3:2 Awb nader ingevuld. Daarmee wordt voorkomen dat tussen het ontwerpbesluit en het definitieve besluit, onderzoek moet worden overgedaan, alleen omdat van een bepaald type gegevens inmiddels meer actuele cijfers beschikbaar zijn gekomen. Dat er meer actuele gegevens beschikbaar zijn, maakt het gebruikmaken van onder het ontwerpbesluit liggende gegevens of onderzoeken in beginsel niet onzorgvuldig.

Deze bepaling legitimeert echter niet dat van verouderde gegevens wordt uitgegaan. Alleen dat van (twee jaar) oude gegevens mag worden uitgegaan, die voldoende actualiteitswaarde hebben om het besluit daarop te baseren.

Met 'in ieder geval' wordt bedoeld dat voor het gebruik van gegevens en onderzoeken, die niet ouder zijn dan twee jaar, geen nadere motivering of rechtvaardiging nodig is. Daarnaast geeft deze formulering aan dat ook gegevens en onderzoeken die ouder zijn dan twee jaar gebruikt mogen worden. Dit maakt het mogelijk voor de gemeenteraad om in een concrete situatie toch om een nadere actualisering van (onderzoeks-)gegevens of bescheiden te vragen. De houdbaarheidsbepaling is geformuleerd als een 'kan-bepaling': de raad mag dus wel nieuwe gegevens te gebruiken.

De houdbaarheidstermijn voor onderzoeksgegevens met een duur van twee jaar laat verder onverlet dat bij besluitvorming gebruik gemaakt wordt van oudere gegevens. Bepaalde onderzoeksgegevens hebben een statisch karakter, bijvoorbeeld bodem- of grondonderzoek of archeologisch onderzoek. De termijn van twee jaar is niet opgenomen om met behulp van een a contrario-redenering aan het gebruik van relevante en voldoende actuele oudere onderzoeksgegevens (bijvoorbeeld een vijf jaar oud bodemonderzoek) een halt toe te roepen.⁵⁶

6.4.2 *Beheersverordening*

Artikel 5.1.1 van het Bro verduidelijkt de mogelijkheid om planologisch overgangsrecht op te nemen in een beheersverordening.

⁵⁴ Artikel 4 onderdeel 10 van Bijlage II Bor.

⁵⁵ Dit is gebaseerd op artikel 3.37 lid 2 Wro, zie ook: [Stb. 2014, 333](#), p.63.

⁵⁶ *Kamerstukken II* 2011/12, 33135, nr. 3, p. 4-6.

De beheersverordening is bedoeld om voor gebieden met een lage ruimtelijke dynamiek te kunnen voorzien in een passende planologische bescherming.⁵⁷ Dit betekent niet dat er geen enkele ontwikkeling in een dergelijk gebied mag plaatsvinden, maar dat het bestaande gebruik ten tijde van de vaststelling als uitgangspunt dient en dat ten opzichte van dit gebruik geen nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen zijn voorzien, die niet reeds op grond van het voorheen geldende regime waren toegestaan.⁵⁸

De beheersverordening kan het beheer van een gebied regelen overeenkomstig het bestaande gebruik. Onder bestaand gebruik kan worden verstaan het feitelijk aanwezige gebruik, met inbegrip van het gebruik dat met omgevingsvergunning (of onder oud recht met ontheffing, projectbesluit of vrijstelling) is toegestaan. Een gemeente kan er daarnaast voor kiezen om ook de regeling voor nog niet benutte planologische bouw- en gebruiksmogelijkheden uit het bestemmingsplan, onder de beheersverordening voort te zetten.⁵⁹ Ook dat valt onder de noemer 'bestaand gebruik'.⁶⁰

Onder feitelijk aanwezig planologisch gebruik, kan echter ook gebruik (of bouwwerken) vallen dat onder het planologisch overgangsrecht van het geldende bestemmingsplan is gebracht. Bij de vaststelling van de beheersverordening kan dit gebruik (en deze bouwwerken) positief worden bestemd. In plaats daarvan kan er ook voor gekozen worden om de overgangsrechtelijke situatie vanuit het bestemmingsplan, onder de beheersverordening voort te zetten. In dat geval is het nodig om in de beheersverordening een regime van overgangsrecht op te nemen. Artikel 5.1.1 Bro maakt duidelijk dat dit mogelijk is.⁶¹

7. Overgangsrecht

In een aantal specifieke gevallen heeft de wetgever voorzien in overgangsrecht. Daarop gaan wij hier in.

7.1 Aanvragen omgevingsvergunning voor afwijkend planologisch gebruik

⁵⁷ *Kamerstukken II*, 2005/06, 28916, nr. 26.

⁵⁸ ABRvS 24-09-2014, 201210299/1/R3 (Zundert), [ECLI:NL:RVS:2014:3481](https://ecli.nl/nl/RVS:2014:3481).

⁵⁹ Het beperken van onbenutte uitbreidings- en gebruiksmogelijkheden is overigens niet uitgesloten bij de vaststelling van een beheersverordening. De gemeenteraad kan hiervoor kiezen als deze planologische mogelijkheden jarenlang niet zijn benut en deze niet langer in overeenstemming worden geacht met een goede ruimtelijke ordening (*Kamerstukken II* 2006/07, 30938, nr. 7, blz. 11-12). Voor zover dit tot vermindering van de waarde van een onroerende zaak zou kunnen leiden wordt opgemerkt dat de beheersverordening in artikel 6.1, tweede lid, van de Wro is opgenomen als mogelijke oorzaak voor tegemoetkoming in schade. ABRvS 24-09-2014, 201210299/1/R3 (Zundert), [ECLI:NL:RVS:2014:3481](https://ecli.nl/nl/RVS:2014:3481), r.o. 8.8.

⁶⁰ Dit is in de wetsgeschiedenis uitvoerig aan de orde geweest. Verwezen kan worden naar *Kamerstukken II* 2006/07, 30938, nr. 8.

⁶¹ [Stb. 2014, 333](https://stb.2014.333), p.64 en 65.

Artikel 3.1 lid 3 Wijzigingswet geeft een overgangsrechtelijke regeling voor aanvragen om een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.12 lid 2 Wabo.⁶² Op deze aanvragen blijft het oude recht, met inbegrip van alle eisen met betrekking tot de procedure, van toepassing. Er moet een nieuwe aanvraag worden ingediend voor de nieuwe mogelijkheden die door het Wijzigingsbesluit mogelijk zijn gemaakt.⁶³

7.2 Wabo-projectafwijkingbesluit en kruimelgevallenafwijking.

In artikel 8 lid 3 van bijlage II Bor is het overgangsrecht geregeld voor lopende aanvragen om een omgevingsvergunning om met artikel 2.12 lid 1 onder a onder 3° Wabo af te wijken van het bestemmingsplan, die als gevolg van de wijzigingen van het Bor (en de verruiming van de kruimelgevallenlijst) onder de reikwijdte van artikel 4 van bijlage II bij het Bor zijn komen te vallen. Op dergelijke aanvragen blijft het recht van toepassing zoals dat gold tot 1 november 2014.⁶⁴

7.3 Vergunningvrij geworden activiteiten

Voor activiteiten die door de wijziging van het Bor vergunningvrij zijn geworden is niet voorzien in een overgangsrechtelijke regeling.

Het nieuwe recht zal tijdens het nemen van een primair besluit of een besluit op een bezwaarschrift (ex nunc) toegepast moeten worden. Dat betekent voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor activiteiten die ten tijde van het nemen van het besluit op die aanvraag niet meer vergunningplichtig zijn, dat het besluit op de aanvraag als bestuurlijk rechtsoordeel zal bevatten dat voor de betrokken activiteit geen vergunning is vereist. Dit bestuurlijk rechtsoordeel is een appellabel besluit waartegen belanghebbenden in rechte kunnen opkomen.⁶⁵

7.4 Lopende handhavingsverzoeken

Een soortgelijke situatie kan ontstaan bij aanvragen om handhavend op te treden tegen een activiteit die gedurende de voorbereiding van de beslissing op die aanvraag of tijdens de behandeling van een bezwaarschrift tegen die beslissing, vergunningvrij is geworden. Het vergunningvrij worden van een activiteit kan betekenen dat het bevoegd gezag niet langer bevoegd is om handhavend op te treden. Het gevolg is dat de aanvraag om een handhavend optreden moet worden afgewezen of het primair genomen handhavingsbesluit in bezwaar moet worden herroepen.

Voor nog niet geëffectueerde handhavingsbesluiten die zich in het procedur stadium van beroep

⁶² [Stb. 2013, 144](#), p.21.

⁶³ [Stb. 2014, 333](#), p.17.

⁶⁴ Zie de memorie van toelichting voor de verdere achtergrond van deze overgangsrechtelijke bepaling, die vergelijkbaar is met het overgangsrecht in artikel 3.1, derde lid, wet pChw (*Kamerstukken II 2011/12, 33135, nr. 3*, blz. 48).

⁶⁵ Zie verder ook [Stb. 2010, 143](#), blz. 129.

of hoger beroep bevinden of handhavingsbesluiten die al onherroepelijk zijn, komt bij het vergunningvrij worden van activiteiten de vraag aan de orde of effectuering van de herstelsanctie nog opportuun is.

In die situaties zal vaak besloten kunnen worden om het besluit over de herstelsanctie in te trekken. Er zal meestal geen belang mee zijn gediend om een bouwwerk te laten afbreken, dat vervolgens vergunningvrij kan worden herbouwd.

7.5 *Vergunningvrij wordt vergunningplichtig*

Voor de omgekeerde situatie, waarin een vergunningvrije activiteit met de inwerkingtreding van dit besluit vergunningplichtig is geworden, voorziet artikel 8 lid 2 van bijlage II bij het Bor in overgangsrecht. Dit betekent dat een vergunningvrije activiteit waarmee is begonnen vóór de inwerkingtreding van een besluit tot wijziging van het Bor waarmee die activiteit vergunningplichtig is geworden, vergunningvrij blijft. Voor een bouwactiviteit betekent dit dat het bouwen ook na het vergunningplichtig worden van die activiteit kan worden voltooid en het bouwwerk ook na die tijd in stand kan worden gelaten. Deze situatie zal met de huidige verruiming van de vergunningvrije regeling nauwelijks aan de orde zijn. Deze overgangsbepaling geldt echter ook voor eventuele toekomstige aanpassingen van het Bor.

8. Informatie

Meer informatie over dit onderwerp kunt u vinden in de uitgebreide Nota van Toelichting bij het Wijzigingsbesluit.⁶⁶

Daarnaast heeft de Rijksoverheid op verschillende plaatsen op internet informatie beschikbaar gemaakt waar u antwoorden op vragen over deze materie kunt vinden:

www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/crisis-herstelwet

www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/crisis-en-herstelwet
omgevingswet.pleio.nl

Vragen over het *vergunningvrij bouwen* kunt u stellen aan de Helpdesk 'Bouwregelgeving en Brandveilig gebruik' van de Rijksoverheid: www.helpdeskbouwregels.nl.

Gemeenten met vragen over Omgevingsloket online (OLO) kunnen contact opnemen met de helpdesk van Infomil: www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/omgevingsloket

Tot slot kunt u terecht bij uw collega's via het ROMNetwerk. Dit is een door de VNG opgezet digitaal netwerk waar inmiddels al meer dan 3.000 gemeentecollega's op het gebied van ruimte en milieu kennis en ervaring uitwisselen. Informatie over dit netwerk treft u aan via www.romnetwerk.nl.

⁶⁶ [Stb. 2014, 333](#), p.13 e.v.



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

