

Vergunningvrij bouwen en ruimtelijke kwaliteit

Een handreiking voor
gemeenten en
welstandscommissies



Vergunningvrij bouwen en ruimtelijke kwaliteit

Een handreiking voor
gemeenten en
welstandscommissies

Auteur [Flip ten Cate](#)

Uitgave [Federatie Welstand i.s.m. het expertisenetwerk Team Ruimtelijke Kwaliteit Nederland](#)

Amsterdam, december 2010



Inhoud

Managementsamenvatting 3

1. Voorwoord 9

2. Vergunningvrij bouwen onder de Wabo 11

3. Instrumentarium 15

4. Samenvatting 34

Nawoord 38

Management- samenvatting

Het doel van de ruimtelijke ordening is het bereiken van ruimtelijke kwaliteit. Zo staat het in de Wet ruimtelijke ordening en in menig politiek en bestuurlijk programma. We willen immers allen wonen en werken in een omgeving met karakter en identiteit, een omgeving waar het goed toeven is en die uitnodigt tot een optimale ontplooiing. Voor het behoud van de waarde van het vastgoed is de continue zorg voor kwaliteit onontbeerlijk.

De verantwoordelijkheid voor ruimtelijke kwaliteit ligt zo dicht mogelijk bij de burgers die het aangaat: in handen van het gemeentebestuur. De gemeente is als geen ander bestuur in staat om nauwkeurig, aan de locatie aangepast beleid te ontwikkelen. Zorgvuldig beleid voor gebieden met hun eigen identiteit en karakter.

Gemeenten hebben diverse instrumenten om hun wensen met betrekking tot de ruimtelijke kwaliteit vorm te geven. De belangrijkste (lokale) instrumenten zijn:

[Structuurvisie en bestemmingsplan \(Wro\)](#)

[Welstandsbeleid, Bouwbesluit, Bouwverordening \(Woningwet\)](#)

[Cultuurhistorie en monumentenzorg \(Monumentenwet\)](#)

[Landschapsonwikkelingsbeleid](#)

Natuurlijk zijn er nog tal van andere instrumenten – soms zonder wettelijke grondslag – die ingezet kunnen worden voor het realiseren van ruimtelijke kwaliteit (beeldkwaliteitsplannen, kwaliteitsteams, architectuurbeleid, prijsvragen en manifestaties, reclamebeleid, beleid voor de openbare ruimte en voor specifieke gebieden, overdracht van gebiedsbeheer aan bewonersgroepen of organisaties, etc.). In het kader van deze brochure komen die instrumenten slechts zijdelings aan bod.

Sinds 1 oktober 2010, met de invoering van de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo), is er voor de gemeenten nogal wat veranderd. Niet alleen zijn tal van procedures en vergunningstelsels versimpeld, verkort, en in één omgevingsvergunning samengevoegd, ook is het aantal bouwwerken dat zonder vergunning kan worden gerealiseerd flink uitgebreid. Die uitbreiding heeft onmiskenbaar gevolgen voor het bestaande kwaliteitsinstrumentarium van de gemeenten. De wetgever wil de teugels op het terrein van het bouwen wat vieren (deregulering) en een deel van de verantwoordelijkheid voor ruimtelijke kwaliteit neerleggen bij de initiatiefnemer zelf. Voor veel gebieden die grotendeels aan het (openbaar) zicht zijn onttrokken valt hiervoor ook best iets te zeggen. Er zijn in elke gemeente wel gebieden aan te wijzen waar het beperken van de spelregels goed te verdedigen valt. Er zijn echter in elke gemeente ook gebieden die door de burgerij juist erg kwetsbaar worden gevonden en waar de gemeente graag wil sturen op de kwaliteit van het gebouwde. Hoewel het vergunningvrije bouwen alleen op achtererven en zijerven die niet grenzen aan het openbaar gebied is toegestaan, zijn er situaties waarin ook deze erven in het volle zicht liggen. Vooral wanneer sprake is van ruime zijtuinen in oude lintstructuren en het landelijk gebied, maar ook wanneer binnenterreinen een semi-openbaar karakter hebben, zullen vergunningvrije bouwwerken van invloed zijn op de beeldkwaliteit van de publieke ruimte. Tot 1 oktober 2010 voerden de meeste gemeenten ook voor deze situaties een kwaliteitsbeleid, meestal door middel van het welstandstoezicht. Onder de Wabo kan dat niet meer; het is namelijk niet toegestaan (en feitelijk ook niet goed mogelijk) dat gemeenten eisen stellen aan de beeldkwaliteit van bouwwerken die zonder vergunning mogen worden gerealiseerd: vergunning-

vrij bouwen = welstandsvrij bouwen. Formeel is in het BOR niet de bepaling losgelaten dat elk bouwwerk moet voldoen aan redelijke eisen van welstand, maar (anders dan bij het Bouwbesluit, waar ook geen toets meer op bestaat), ontstaat er geen illegale situatie, wanneer iemand zich niet aan die bepaling houdt. Strijd met het Bouwbesluit kan door handhaving achteraf rechtgezet worden, strijd met redelijke eisen van welstand niet. Alleen uitzonderlijke wanstaltigheden die een *welstandsexces* vormen, kunnen repressief aangepakt worden. De wetgever heeft geen rekening willen of kunnen houden met de uiteenlopende stedenbouwkundige opzet van de verschillende gebieden. De regels voor vergunningvrij bouwen zijn overal in het land gelijk. Wel heeft de wetgever de gemeente expliciet een rol gegeven om vast te stellen waar meer en minder regelend wordt opgetreden. De wetgever heeft hierbij de centrale rol toebedeeld aan het bestemmingsplan. Wanneer het bestemmingsplan ruime mogelijkheden schept voor bouwen op achtererven, dan is er geen toets meer mogelijk op hoe die bebouwing er uitziet.

Het is daarom noodzakelijk dat gemeentebesturen zich van tevoren bewust zijn van de kansen en de risico's die het vergunningvrije bouwen voor specifieke situaties oplevert. Deze handreiking geeft aan hoe de bestemmingsplannen, het welstandsbeleid en het cultuurhistorische beleid gebruikt kunnen worden om lokaal maatwerk te leveren.

Met de Wabo en het bijbehorende *Besluit Omgevingsrecht* (BOR) worden vele soorten vergunningvrije bouwwerken mogelijk gemaakt. In deze handreiking wordt een tweedeling gehanteerd:

1. *Kleine vergunningvrije bouwwerken*: uitbreidingen van 2,5 meter diep aan de zijkant en achterkant van ieder hoofdgebouw, schuurtjes, erfscheidingen, dakkapellen op het achterdak e.d. Het gaat grofweg om dezelfde bouwwerken die sinds 2003 al zonder bouwvergunning gebouwd konden worden; nu mogen ze echter ook bij niet-woningen worden gebouwd. Deze categorie mag overal worden gerealiseerd, ongeacht de bepalingen van het bestemmingsplan. De belangrijkste uitzondering: vergunningvrij bouwen is niet toegestaan bij monumenten en in door het rijk aangewezen beschermde

stads- en dorpsgezichten. (De complete lijst vergunningvrije bouwwerken in deze categorie staat in art. 2 van bijlage II van het BOR)

2. *Omvangrijke vergunningvrije bouwwerken*: alle bouwwerken op zij- en achtererven die niet in strijd zijn met het bestemmingsplan, mogen gebouwd worden zonder dat daarvoor een omgevingsvergunning nodig is, mits ze niet hoger zijn dan 5 meter. Ook hier geldt als belangrijkste uitzondering dat bij monumenten en in rijksbeschermd stads- en dorpsge-

Tabel 1. Invloed van gemeentelijke beleidsinstrumenten op vergunningvrij bouwen

- = niet van invloed; + = invloed op de kwaliteit van vergunningvrije bouwwerken; ++ = vergunningvrij bouwen onmogelijk

	Kleine vergunningvrije bouwwerken (art.2 BOR)	Omvangrijke vergunningvrije bouwwerken (art. 3 BOR)
Communicatie en vooroverleg	+	+
Stringent Bestemmingsplan	-	++
Beleid m.b.t. ontheffing bestemmingsplan	-	+
Dubbelbestemming 'waarde cultuurhistorie' in bestemmingsplan	-	+
Welstandsvrije gebieden of objecten	-	+
Aanwijzing tot monument (rijk, provincie, gemeente)	++	++
Aanwijzing door het rijk van beschermd stads- of dorpsgezicht	++	++
Aanwijzing tot gemeentelijk beschermd monumentaal terrein of structuur	++	++
Aanwijzing van gemeentelijk of provinciaal beschermd stads-, dorps- of landschapsgezicht	-	-
Excessenregeling in welstandsnota	+	+

zichten wel altijd een omgevingsvergunning voor het bouwen nodig is. (De regels voor deze categorie staan in art. 3 van bijlage II van het BOR)

Uit tabel 1 blijkt dat gemeenten nauwelijks mogelijkheden hebben om de kwaliteit van het *kleine vergunningvrije bouwen* te beïnvloeden. De nationale regels zijn hier leidend. Alleen aan of in gebouwen en gebieden die op de gemeentelijke, provinciale of rijks-monumentenlijst staan, is vergunningvrij bouwen niet toegestaan. Ook voor kleine bouwwerken is dan een vergunning vereist, die om advies wordt voorgelegd aan de welstands- en monumentencommissie. Door plaatsing van cultuurhistorisch waardevolle gebouwen op de lokale monumentenlijst kan een gemeente de aan- en bijgebouwen dus onder het vergunningenregime brengen.

Uit de tabel blijkt ook dat de gemeente meer instrumenten heeft om de invloed van het omvangrijke vergunningvrije bouwen op de ruimtelijke kwaliteit te reguleren. De instrumenten op een rijtje:

1. Communicatie en vooroverleg. De regels voor vergunningvrij bouwen zijn bijzonder complex. Het is daarom verstandig om in een vroeg stadium met initiatiefnemers te overleggen over hun bouwplannen, zelfs als het om vergunningvrije bouwwerken gaat. Daarbij kan ook gesproken worden over de kwaliteit van de vergunningvrije bouwwerken in relatie tot de gemeentelijke ambities voor ruimtelijke kwaliteit en de identiteit van het gebied. Vaak zal dit overleg plaatsvinden in het kader van de planologische toets. Hoewel een welstandsbeoordeling voor het omvangrijke vergunningvrije bouwen

niet aan de orde is, kan ook een gemandateerd lid of de secretaris van de welstandscommissie hier goed werk doen.

2. Stringent bestemmingsplan. Het omvangrijke vergunningvrije bouwen moet voldoen aan de bepalingen van het bestemmingsplan. Een gedetailleerd bestemmingsplan kan verregaande beperkingen stellen aan de ruimte om buiten het hoofdgebouw nog aanbouwen en bijgebouwen te realiseren. Ook kunnen in het bestemmingsplan eisen gesteld worden aan goothoogte en nokhoogte, aan de situering van gebouwen op een erf en aan de bouwvolumes. Tenslotte kunnen ook de gebiedskarakteristieken uit het bestemmingsplan grenzen stellen aan het vergunningvrije bouwen: in het bestemmingsplan beschreven karakteristieke open zichtlijnen kunnen niet met *omvangrijke vergunningvrije bouwwerken* worden dichtgezet, omdat daarmee deze bouwwerken in strijd zijn met het bestemmingsplan. De 'nadere eisen' die in veel bestemmingsplannen zijn opgenomen als randvoorwaarde aan bouwwerken zijn echter, blijkens recente jurisprudentie, niet op het vergunningvrije bouwen van toepassing. Nadere eisen kunnen namelijk alleen in een vergunningentrajec worden afgedwongen.
3. Afwijkingsbeleid. Veel bestemmingsplannen kennen de bepaling dat voor beperkte oppervlaktes of objecten afwijking van het regime uit het bestemmingsplan mogelijk is. De gemeente kan eisen stellen aan bouwwerken die met een afwijking worden gerealiseerd – ook eisen die te maken hebben met de kleur, de vorm of het materiaal van het bouwwerk. In een beleidsnota kan de gemeente vastleggen welke randvoorwaarden er in elk geval gelden bij het verlenen van afwijkingen voor specifieke bouwwerken. Het afwijkingsbeleid is niet

alleen relevant voor zgn. binnenplanse afwijkingen, maar ook voor de afwijkingen op grond van de landelijk geldende 'planologische kruimelregeling' (art. 4 BOR). De combinatie van een stringent bestemmingsplan en een ruimhartig afwijkingenbeleid maakt gebiedsgerichte sturing op ruimtelijke kwaliteit mogelijk.

4. Dubbelbestemming. Door in cultuurhistorisch waardevolle gebieden in het bestemmingsplan de dubbelbestemming 'waarde – cultuurhistorie' vast te leggen, is het mogelijk de beeldkwaliteit van bouwwerken te beïnvloeden. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat een witgepleisterd bijgebouw in strijd is met het bestemmingsplan, wanneer de bestaande waardevolle bebouwing geheel in baksteen is opgetrokken.
5. Sturing met het welstandsbeleid. Voor een viertal bouwwerken maakt het BOR sturing via het welstandsbeleid mogelijk. Het gaat om dakkapellen, dakramen, aan- en bijgebouwen en schuttingen van 2 meter hoog aan de voorzijde of naar de straat gekeerde zijkant van een hoofdgebouw. Voor deze bouwwerken is normaliter een omgevingsvergunning nodig, omdat een welstandstoets op deze zichtlocaties vaak gewenst wordt geacht. Een gemeente kan echter, door expliciet te bepalen dat voor deze bouwwerken geen welstandseisen gelden, de verplichting tot het vragen van een omgevingsvergunning ongedaan maken.
6. Aanwijzing tot monument. Voor bouwwerken in, aan, op en bij monumenten is altijd een omgevingsvergunning nodig. Dat geldt niet alleen voor rijksmonumenten, maar ook voor gemeentelijke monumenten. Het verdient overweging om bijzondere bouwwerken die nu de status van een 'beeldbepalend pand' hebben alsnog onder de bescherming van de

Monumentenwet te brengen door ze op de gemeentelijke monumentenlijst op te nemen. Daarmee wordt het mogelijk om via de omgevingsvergunning voor het bouwen kwaliteitseisen te stellen aan bijgebouwen en aanbouwen.

7. Aanwijzing tot gemeentelijk monumentaal terrein. In zeer bijzondere situaties is het denkbaar dat een gemeente een heel gebied aanwijst tot monument. Het instrument is eigenlijk bedoeld voor aanwijzing tot gemeentelijk archeologisch monument, maar daartoe niet beperkt. Het is ook mogelijk om cultuurhistorisch zeer waardevolle terreinen (zoals buitenplaatsen en landgoederen) aan te wijzen. Ook op zulke terreinen is voor het bouwen van bijgebouwen, het uitbreiden van het hoofdgebouw of het realiseren van priëlen, dakkapellen en schuttingen een omgevingsvergunning voor het bouwen nodig.
8. Excessenregeling uit de welstandsnota. Vergunningvrije bouwwerken, ook de kleine, mogen geen welstandsexces vormen. De excessenregeling uit de welstandsnota is een instrument om een absolute ondergrens aan wanstaltigheid te handhaven. Wanneer een bouwwerk leidt tot een ernstige aantasting van de beeldkwaliteit (door armoedig materiaalgebruik, door verval en verloedering, of door schreeuwende, contrasterende kleuren of vormen) dan kan de gemeente op grond van de welstandsnota via een handhavingsactie eisen dat aan het exces een eind gemaakt wordt. De ervaring leert dat dergelijke handhavingsacties weliswaar kostbaar en tijdrovend zijn, maar dat er een belangrijk signaal van uit gaat.
9. Tenslotte is het mogelijk om in privaatrechtelijke overeenkomsten kwaliteitseisen te stellen. Te denken valt aan voorwaarden bij gronduitgifte, aan contracten met ontwikkelaars

en corporaties, maar ook aan overeenkomsten over particulier buurtbeheer met bewonersgroepen of met ondernemersorganisaties bij beheer van bedrijventerreinen. Omdat deze contracten zeer divers kunnen zijn, maar geen publiekrechtelijke sturingsmogelijkheden kennen, blijven ze in dit boekje verder buiten bespreking.

De Federatie Welstand en het Team Ruimtelijke Kwaliteit Nederland (het samenwerkingsverband van de regionale welstands- en monumentenorganisaties) bieden u deze handreiking aan als middel om de ruimtelijke kwaliteit van uw gemeente te behouden en te bevorderen. Sommige van de hier gepresenteerde instrumenten zijn in relatie tot het vergunningvrije bouwen op dit moment nog nauwelijks uitgekristalliseerd. Op de website www.fw.nl zullen regelmatig updates verschijnen, worden cases uitgewerkt en wordt jurisprudentie bijgehouden met betrekking tot het vergunningvrije bouwen en ruimtelijke kwaliteit.

1. Voorwoord

Ruimtelijke kwaliteit is een onmisbare voorwaarde voor een goed functionerende, vitale en welvarende samenleving. En tegelijkertijd is een omgeving met een hoge kwaliteit ook een uitdrukking van het feit dat we het goed hebben en ons thuis voelen. Ruimtelijke kwaliteit komt niet vanzelf tot stand. In tegenstelling tot wat velen denken was dat ook niet zo in het land van onze ouders en grootouders. Kwaliteit is een gevolg van een complex samenspel van zorgvuldig investeren en ontwerpen, van terughoudendheid en bescheidenheid als dat voor de collectieve kwaliteit noodzakelijk is, van aanhoudende aandacht voor de basiskwaliteit, zodat de enkele uitblinker ook echt een bijzondere uitblinker kan zijn. De kers op de taart.

In de kwaliteitszorg heeft de overheid van oudsher een taak. De verantwoordelijkheid voor ruimtelijke kwaliteit ligt zo dicht mogelijk bij de burgers die het aangaat: in handen van het gemeentebestuur. De gemeente is als geen ander bestuur in staat om aan de locatie aangepast beleid te ontwikkelen. Daar is de kennis van de plek het grootst: kennis van de geschiedenis, de bewoning, de investeringen en de voornemens. Daar kunnen de individuele wensen en plannen het best worden aangewend als bijdrage aan een collectieve ontwikkeling. Dat is de plek waar zorgvuldig beleid geformuleerd wordt, met oog voor de identiteit en het karakter van elk gebied.

Een gemeente beschikt over tal van instrumenten op het gebied van ruimtelijke kwaliteit. Wettelijk verplichte instrumenten, zoals bestemmingsplan, structuurvisie, grondexploitatieplan, welstandsnota en -commissie en erfgoedverordening. Facultatieve instrumenten zoals beeldkwaliteitsplannen, stedenbouwkundige visies, landschapsontwikkelingsplannen, kwaliteitsteams, stadsarchitecten, openbare ruimteplannen en reclamebeleid. En pri-

vaatrechtelijke instrumenten zoals gronduitgiftecontracten, aanbestedingsregels, buurtbeheersovereenkomsten en gepri-vatiseerd parkmanagement in bedrijventerreinen. Niet ieder gemeentebestuur zal dezelfde keuzes maken in het gebruik van het beschikbare instrumentarium. De sociaal-eco-nomische omstandigheden en de demografische omstandig-heden zijn niet gelijk, en niet iedere plek vraagt de inzet van dezelfde set instrumenten. Een tuindorp is geen Vinexwijk, een beschermd stadsgezicht wordt anders behandeld dan een industrieterrein.

De Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo), die sinds 1 oktober 2010 van kracht is, heeft belangrijke gevolgen voor de beleidsinstrumenten op het gebied van ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid. Tal van procedures en vergunning-stelsels zijn versimpeld, verkort, en in één omgevingsvergun-ning samengevoegd.

Een in het oog lopende vernieuwing is de uitbreiding van het aantal bouwwerken dat zonder vergunning gebouwd kan wor-den op de zij- en achtererven. Vroeger was het vergunningvrij bouwen beperkt tot de achtererven van woningen, voortaan is geen omgevingsvergunning meer nodig voor het bouwen in alle zij- en achtererven, dus ook op bedrijventerreinen, bij scholen, supermarkten en bij boerenbedrijven. Die uitbreiding heeft onmiskenbaar gevolgen voor het bestaande kwaliteits-instrumentarium van de gemeenten, want ook waar de ach-tererven in het volle zicht liggen (in het open landschap maar ook op semi-openbare binnenterreinen) kan de gemeente de beeldkwaliteit niet langer via de welstandsnota garanderen. Het is namelijk niet toegestaan dat gemeenten eisen stellen

aan de beeldkwaliteit van bouwwerken die zonder vergun-ning mogen worden gerealiseerd: vergunningvrij bouwen = welstandsvrij bouwen. Alleen uitzonderlijke wanstaltigheden die een welstandsexces vormen, kunnen repressief aangepakt worden.

Toch betekent het vergunningvrije bouwen geen streep door het lokale kwaliteitsbeleid. De Tweede Kamer heeft ervoor gezorgd dat gemeenten met hun bestemmingsplannen de ruimte voor vergunningvrij bouwen kunnen vergroten of verkleinen. Dat maakt (tot op zekere hoogte) gebiedsgericht maatwerk mogelijk. Het is daarom noodzakelijk dat gemeen-tebesturen zich vergewissen van de kansen en de risico's die het vergunningvrije bouwen voor specifieke situaties kan betekenen. Deze handreiking geeft aan hoe de bestemmings-plannen, het welstandsbeleid en het erfgoedbeleid gebruikt kunnen worden om lokaal kwaliteiten te beïnvloeden.

2. Vergunning-vrij bouwen onder de Wabo

De nieuwe omgevingsvergunning, die vanaf 1 oktober 2010 van kracht is, versimpelt het ingewikkelde stelsel van regels en afwijkingen dat voor de realisatie van een ruimtelijke in-greep nodig was. Voortaan geen bouwvergun-ning, kapvergunning, milieuvergunning, aan-legvergunning en bestemmingsplanafwijking meer: één omgevingsvergunning volstaat. Met de omgevingsvergunning verdwijnen 25 afzonderlijke vergunningen; de 1600 formu-lieren worden vervangen door één aanvraag-formulier. Een indrukwekkende operatie, die voor gemeenten, bedrijven en burgers tal van gevolgen heeft. De zaak wordt geregeld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, kortweg Wabo.

De regering heeft besloten om, tegelijk met de invoering van de Wabo, het aantal bouwwerken waarvoor een vergunning voor het bouwen nodig is drastisch te verminderen. Vanaf 1 oktober 2010 hoeft voor tal van kleinere bouwwerken geen omgevingsvergunning voor het bouwen meer te worden aangevraagd. Het ministerie van VROM heeft becijferd dat meer dan 50 procent van het aantal bouwvergun-ningen verdwijnt.

De nieuwe regels voor het vergunningvrij bou-wen zijn opgenomen in bijlage II van het

Besluit omgevingsrecht (BOR): een uitvoe-ringsmaatregel van de wet Wabo. Voor een juridisch waterdichte beschrijving van het stelsel, wordt dan ook naar die (weerbarstige) tekst verwezen. Het ministerie van Infrastruc-tuur en Milieu geeft handzame brochures uit, waarin de regels voor de verschillende soorten bouwwerken nader worden uitgelegd.

Onder voorwaarden mogen onder meer de volgende veel voorkomende bouwwerken, bin-nen bepaalde maatvoering, nagenoeg overal zonder nadere vergunning gebouwd worden:

- bijgebouwen (schuren, loodsen, stallen, garages)
- aanbouwen (serres, bijkeukens)
- dakkapellen
- zomerhuisjes
- nutsgebouwtjes
- erfscheidingen
- antenne-installaties
- zonnepanelen
- keermuren

De meeste aandacht is de afgelopen tijd uit-gegaan naar de schuurtjes (maximaal 30 m²), dakkapellen, serres (2,5 meter diep) en car-ports, die op grond van het BOR nagenoeg op alle achtererven mogen worden gerealiseerd, zelfs indien het bestemmingsplan geen bebou-

wing toestaat. In het kader van deze brochure vatten we deze categorie bouwwerken samen als het 'kleine vergunningvrije bouwen'. Het gaat hier om ongeveer dezelfde groep bouwwerken die ook voor 2010 al vergunningvrij mochten worden gebouwd. Nieuw is dat ze voortaan niet alleen bij woningen, maar bij alle gebouwen zonder vergunning kunnen worden neergezet, dus ook aan de zij- of achterkant van scholen, supermarkten, kantoren, winkels en bedrijfsgebouwen.

In een ander artikel van het BOR (art. 3) wordt een nieuwe, potentieel zeer omvangrijke categorie vergunningvrije bouwwerken geïntroduceerd. Overal waar het bestemmingsplan ruimte laat voor bebouwing op achtererven bij een hoofdgebouw, is voortaan geen omgevingsvergunning voor het bouwen meer nodig. Voorwaarde is dat het bouwwerk past in het bestemmingsplan (ook qua gebruik), dat het voldoet aan het Bouwbesluit en dat het niet hoger is dan 5 meter. Vooraf wordt niet meer ambtelijk getoetst of iemand zich aan die voorwaarden houdt: dat is zijn eigen verantwoordelijkheid. Naderhand is correctie mogelijk, als blijkt dat de regels van Bouwbesluit, bestemmingsplan of BOR niet zijn nageleefd, of dat op grond van een andere activiteit (bijvoorbeeld kappen van bomen) een om-

gevingsvergunning nodig was geweest. Voor een bouwwerk hoger dan 5 meter is (vanwege de constructie-eisen en de uitstraling op de omgeving) wel een vergunning nodig. In deze brochure noemen we de hier bedoelde groep het 'omvangrijke vergunningvrije bouwen', omdat in sommige bestemmingsplannen Buitengebied op deze manier bedrijfsloodsen van één hectare groot bouwvergunningvrij kunnen worden gerealiseerd.

Hoewel de regering geprobeerd heeft om rekening te houden met tal van belangen die een rol spelen bij het bouwen, kon met deze landelijk geldende, generieke regels niet worden voorkomen dat er in specifieke praktijksituaties knelpunten zullen optreden. Een voorbeeld: getracht is om de beeldkwaliteit van de publieke ruimte te beschermen door het vergunningvrije bouwen in hoofdzaak te beperken tot het achtererf van gebouwen. De zogenoemde voorkant-achterkant benadering: de voorkant heeft een grotere invloed op de publieke ruimte, dus het ligt voor de hand dat de gemeenschap daar zwaardere kwaliteitseisen stelt dan aan de achterkant, die over het algemeen een privé-karakter heeft. In de praktijk doen zich echter vele situaties voor, waarbij het achtererf van gebouwen toch zichtbaar is vanaf de publieke ruimte. Veel

achtererven in het agrarisch gebied, bijvoorbeeld, zijn van grote afstand goed zichtbaar, maar ook de achtererven bij bedrijven, supermarkten en in sommige speels verkavelde woonwijken zijn vanaf de publieke ruimte vaak goed waarneembaar.

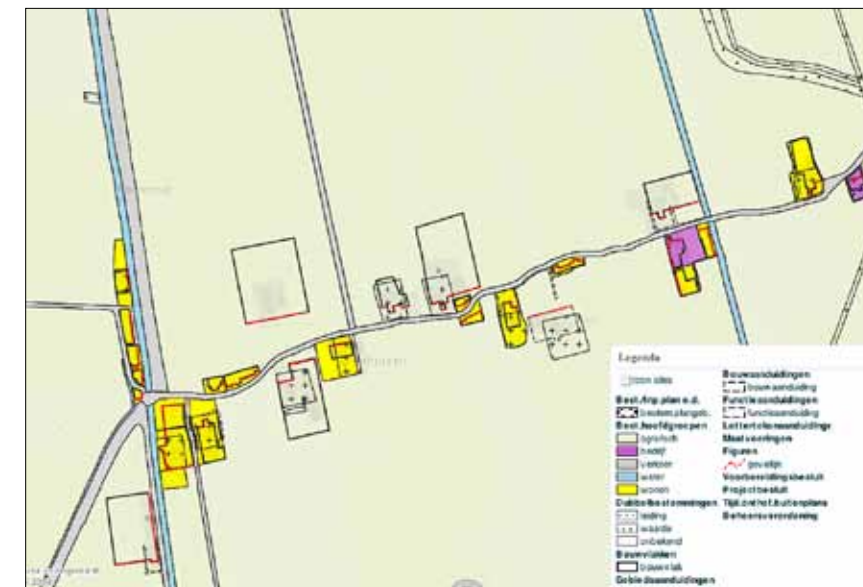
Uitzonderingen op vergunningvrij bouwen

Het BOR bevat in art. 5 een aantal uitzonderingen op de regel dat er (binnen de in het BOR genoemde voorwaarden) gebouwd kan worden zonder omgevingsvergunning voor het bouwen.

1. Vergunningvrij bouwen is niet toegestaan bij, aan, op of in *monumenten* (gemeentelijke, provinciale of rijksmonumenten) en in door het Rijk aangewezen beschermde stads- en dorpsgezichten. Dat geldt zowel voor het kleine, als voor het omvangrijke vergunningvrije bouwen.
2. Ook is vergunningvrij bouwen niet toegestaan op plaatsen waar explosiegevaar groot is, en ook mag vergunningvrij bouwen er niet toe leiden dat het aantal woningen op het betreffende erf verandert.
3. Ten slotte zijn er heldere eisen aan het *gebruik* van het vergunningvrij gerealiseerde bouwwerk. Aangezien het bouwwerk



Vergunningvrije piepschuimen schutting



Omvangrijk vergunningvrij bouwen in Bedum (Groningen): bouwvlekken van 2 hectare

moet voldoen aan het Bouwbesluit en het Gebruiksbesluit, kan niet ieder gebouw dat voor de activiteit *bouwen* vergunningvrij is, ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Mogelijk is er wel een omgevingsvergunning nodig voor het *gebruik*. Indien bijvoorbeeld een horecaondernemer zijn pand aan drie zijden uitbreidt met een aanbouw van 2,5 meter diep, dan is de kans groot dat de dan gerealiseerde oppervlakte zoveel bezoekers kan herbergen dat er spanning ontstaat met de brandveiligheidseisen uit het Gebruiksbesluit. Hetzelfde geldt overigens voor een milieuvergunningplichtige inrichting: indien het oppervlak door vergunningvrije aanbouwen of bijgebouwen toeneemt, zal in de meeste gevallen tóch een omgevingsvergunning noodzakelijk zijn: niet voor het bouwen, maar voor wijziging van de inrichting.



Verrommeling door vergunningvrije en illegale bouwsels op het achtererf

3. Instrumentarium

A. Communicatie

De regels voor vergunningvrij bouwen zijn complex. Het Besluit Omgevingsrecht (BOR) kent uitzondering op uitzondering, er staan eigen begripsbepalingen in die afwijken van het spraakgebruik en van wat elders gangbaar is, en er zijn kruisverwijzingen naar andere wet- en regelgeving.

De verantwoordelijkheid voor het bepalen of een bouwwerk zonder vergunning kan worden gebouwd is neergelegd bij burgers en ondernemers. Dat impliceert dat zij kennis van het Bouwbesluit en de bouwverordening hebben, inzicht in de finesses van het bestemmingsplan en de diverse afwijkingsmogelijkheden, en begrip van de beperkingen die er bijvoorbeeld door de regels voor brandveilig gebruik of energieprestatie aan vergunningvrije bouwwerken worden gesteld. Bovendien wordt van burgers en ondernemers verwacht dat zij weten in welke gevallen geen vergunning voor het *bouwen* nodig is, maar wel voor een andere activiteit die onder de omgevingsvergunning valt, bijvoorbeeld voor het kappen van een boom of het aanleggen van een oprit. Uiteraard voorziet het ministerie in een set informatieve folders en brochures over de mogelijkheden van vergunningvrij bouwen, en ook via Internet is veel informatie beschikbaar. Er

is een digitale vergunningencheck, die bepaalt of voor een specifiek werk een vergunning nodig is. Dat neemt echter niet weg dat het niet iedereen gegeven is de finesses van de regels te doorgronden, en dat de specifieke lokale kwaliteitsvraagstukken in het landelijke informatiemateriaal niet aan bod komen. Het is aan te bevelen dat de gemeente zelf optimaal communiceert over de mogelijkheden en onmogelijkheden van vergunningvrij bouwen en over de ambities met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit. Zo kan een gemeente de beleidsdocumenten die op een bepaald gebied betrekking hebben (structuurvisie, bestemmingsplan, welstandsnota, erfgoedbeleidsnota e.d.) via internet beschikbaar stellen, liefst zodanig, dat de documenten op adres of postcode doorzocht kunnen worden. Voor welstandsnota's ontwikkelde de Federatie Welstand samen met de ministeries van BZK en VROM het programma Welstand Transparant, dat aan die specificaties voldoet en digitaal uitwisselbaar is met de wettelijke standaarden voor ruimtelijke plannen. Uiteraard zal een gemeente, door de uitbreiding van het vergunningvrije bouwen, haar eigen kwaliteitsambities niet versoepelen, en ook is het niet aannemelijk dat initiatiefnemers plotseling minder behoefte zouden hebben aan kwaliteit, louter omdat er geen ver-

gunning meer wordt gevraagd. Een gemeente kan uitdragen dat zij van een initiatiefnemer kwaliteit verwacht: elk bouwwerk, ook het vergunningvrije, behoort te voldoen aan redelijke eisen van welstand. Bij een vergunningvrij bouwwerk is dan sprake van een gemeentelijke wens, bij een vergunningplichtig bouwwerk betreft het een eis, die in de procedure kan worden afgedwongen.

Servicepunt of bouw bureau

In de Eerste Kamer is, bij de behandeling van Wabo, gesuggereerd dat de gemeente een burgerservicepunt zou kunnen inrichten, waar ondernemers en burgers terecht kunnen met vragen over het vergunningvrije bouwen en andere aspecten van het omgevingsrecht. Een dergelijk servicepunt is ook uitermate geschikt om vraagstukken van ruimtelijke kwaliteit te bespreken. Uiteraard zal iedere initiatiefnemer van een bouwwerk zijn best doen goede kwaliteit tegen een redelijke prijs te realiseren. Het servicepunt kan voorzien in de informatie over de cultuurhistorie van de betreffende plaats en de kwaliteitsambities die de gemeente er voor heeft geformuleerd, met concrete aanwijzingen over de gewenste welstandsaspecten van het bouwplan, opdat afstemming van de kwaliteitsambities van de

initiatiefnemer en van de gemeente tot stand komt. Deze informatie is facultatief en niet-afdwingbaar, maar voorziet in onze stellige overtuiging wel in een grote behoefte. Hoewel de minister de suggestie in de Eerste Kamer met enthousiasme heeft omarmd, is er geen geld beschikbaar gesteld voor dergelijke servicepunten. Gemeenten zullen de instelling ervan uit eigen middelen moeten bekostigen; de informatie die hier wordt verstrekt kan niet, zoals voorheen gebeurde, uit de leges worden bestreden, omdat vergunningvrije bouwwerken immers leges-vrij zijn.

Vooroverleg

Het vooroverleg is onmisbaar voor het verlenen van een kwalitatief goede omgevingsvergunning. In het kader van de welstandsadviesring heeft het vooroverleg de afgelopen jaren een vaste plaats verworven. Het vooroverleg heeft als doel initiatiefnemers in het stadium van de eerste schetsplannen te confronteren met de randvoorwaarden waar het definitieve ontwerp aan zal worden beoordeeld. Zo wordt voorkomen dat een geheel uitgewerkt bouwplan in een (te) laat stadium moeizaam aangepast moet worden aan de welstandscriteria uit de beleidsnota. De ervaringen met het vooroverleg zijn zeer positief. De kwaliteit

van de bouwplannen verbetert en het formele welstandsadvies kan dan zeer efficiënt in de procedure passen. Het belang van het vooroverleg is, door de kortere procedures die gelden onder de Wabo, alleen maar toegenomen. Er is vaak overleg nodig over de vereiste informatie en de gewenste deelvergunningen die voor realisatie van een project nodig zijn, soms is er omvangrijk (milieu- of natuur-)onderzoek nodig of moet er verkend worden onder welke condities bezwaren vanuit het bestemmingsplan weggenomen kunnen worden. Het is van groot belang om ook de welstands- en monumentencommissies en de commissies ruimtelijke kwaliteit een plaats te geven in het vooroverleg, om verrassingen tijdens de vergunningsprocedure te voorkomen. In veel gemeenten hebben deze commissies ook al een rol bij het beoordelen van stedenbouwkundige plannen, en is hun bijdrage aan het vooroverleg ook uit dien hoofde onmisbaar.

In het vooroverleg kunnen natuurlijk ook de voorgenomen vergunningvrije onderdelen van een (bouw-)project besproken worden, en de gewenste ruimtelijke kwaliteit daarvan. Soms is informatie over vergunningvrije voornemens zelfs noodzakelijk, om de gevolgen voor de rest van het project op waarde te kunnen schatten. Zo kunnen dakkapellen of serres al

tijdens de bouw van een hoofdgebouw vergunningvrij gerealiseerd worden, zonder dat ze op tekening staan; zij mogen er echter niet toe leiden dat de Energieprestatiecoëfficiënt (EPC) in de vergunning voor het hoofdgebouw niet meer gehaald kan worden. Vandaar dat tijdens het vooroverleg informatie over de vergunningvrije voornemens beschikbaar moet zijn. Het vooroverleg is echter voor de initiatiefnemer facultatief en de kwaliteitsambities van de gemeente zijn voor de bouwer van een vergunningvrij bouwwerk vrijblijvend; de effectiviteit ervan zal moeten afhangen van de kracht van de argumenten, niet van de regels.

B. Instrumenten bij het kleine vergunningvrije bouwen

1. Gemeentelijke erfgoedverordening

De regels voor het kleine vergunningvrije bouwen gelden generiek over het hele land. Het rijk heeft de gemeenten geen beleidsruimte gelaten om in bepaalde gebieden deze kleine vergunningvrije bouwwerken te verbieden. Daar geldt één uitzondering op: vergunningvrij bouwen is namelijk niet aan de orde in, op, bij of aan monumenten. Het doet er niet toe of die monumenten zijn aangewezen door het

rijk, door de provincie of door de gemeente. Indien een gebouw op grond van de gemeentelijke erfgoedverordening en vanwege zijn cultuurhistorische waarde als gemeentelijk monument is aangewezen, dan is ook voor kleine bijgebouwen, dakkapellen en serres een vergunning voor het bouwen en daarmee een welstandsbeoordeling vereist. Ook in door het rijk aangewezen beschermde stads- en dorpsgezichten is vergunningvrij bouwen niet toegestaan. Op de aanwijzing van zulke gezichten heeft de gemeente echter weinig invloed. In gemeentelijke beschermde gezichten is vergunningvrij bouwen wel toegestaan. Er zijn enige gemeenten die in hun erfgoedverordening cultuurhistorisch waardevolle terreinen en structuren hebben aangewezen als beschermd gemeentelijk monument. Te denken valt bijvoorbeeld aan landgoederen of waardevolle stedenbouwkundige ensembles waarin niet alleen de bebouwing, maar ook de structuur als zodanig monumentaal is (tuindorpen, bijvoorbeeld, of open strokenverkaveling). Aangezien het hier een gemeentelijk monument betreft, is voor het bouwen een omgevingsvergunning nodig. Op die manier kan voorkomen worden dat bijvoorbeeld belangrijke zicht-assen met vergunningvrije bijgebouwen worden geblokkeerd.

Er is de afgelopen tijd enige discussie ontstaan hoe ver de beschermende werking van een tot monument aangewezen terrein strekt. Er is onderzocht of over deze werkwijze en interpretatie jurisprudentie bestaat, waardoor bevestigd of ontkend wordt dat in een monumentaal terrein ook alle gebouwen beschouwd moeten worden als gemeentelijk monument, maar dat heeft tot dusverre geen enkele uitspraak aan het licht gebracht. Juristen van het ministerie van I&M en van de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed betwijfelen echter sterk of deze handelwijze in de rechtszaal overeind zal blijven. De bedoeling van de bescherming van een terrein of structuur is immers het beschermen van de (onder-)grond, bijvoorbeeld vanwege archeologische waarden, of van een bijzondere parkaanleg. De uitbreiding tot stedenbouwkundige structuren gaat al een stap verder: zo'n structuur bestaat immers niet alleen bij de gratie van het stratenpatroon, maar ook van de hoogte, maat en vorm van de gebouwen. Overigens is het uiteraard alleen mogelijk om een terrein of structuur op deze manier te beschermen, als daarvoor valide cultuurhistorische argumenten bestaan.

2. Bestemmingsplan – beperkingen aan het begrip ‘erf’ en ‘achtererf’

Vergunningvrij bouwen is uitsluitend toegestaan in het achtererfgebied. Het Besluit Omgevingsrecht hanteert zijn eigen definitie van dat begrip: *‘erf aan de achterkant en de niet naar openbaar toegankelijk gebied gekeerde zijkant, op meer dan 1 m van de voorkant, van het hoofdgebouw’*. Vervolgens is in het BOR ook een definitie opgenomen van het begrip ‘erf’: *‘al dan niet bebouwd perceel, of een gedeelte daarvan, dat direct is gelegen bij een hoofdgebouw en dat in feitelijk opzicht is ingericht ten dienste van het gebruik van dat gebouw, en, voor zover een bestemmingsplan of een beheersverordening van toepassing is, deze die inrichting niet verbieden’*.

In principe is een erf dus het terrein dat rondom een hoofdgebouw gelegen is – zelfs als in het bestemmingsplan sprake is van ‘tuin’, dan gaat het dus volgens het BOR om een erf waarop kleine vergunningvrije bouwwerken gerealiseerd kunnen worden. Interessant is echter de toevoeging dat een erf feitelijk ingericht moet zijn voor gebruik door het hoofdgebouw, en dat die manier van inrichten niet in het bestemmingsplan verboden wordt. Dat impliceert dat een bestemmingsplan zo geschreven kan worden dat het terrein in de

directe omgeving van een hoofdgebouw niet ingericht mag worden voor gebruik door het hoofdgebouw.

Op dit moment is onvoldoende juridische helderheid te geven over de vraag of de bestemming ‘tuin, onbebouwd’ of een dergelijke omschrijving impliceert dat het erf niet ingericht mag worden voor gebruik ten dienste van het hoofdgebouw, en dus gevestigd wordt van alle vergunningvrije bouwwerken, ook de *kleine*. Jurisprudentie zal moeten uitwijzen welke terminologie tot gevolg heeft dat vergunningvrij bouwen wordt uitgesloten.

C. Instrumenten bij omvangrijk vergunningvrij bouwen

1. Bestemmingsplan – gedetailleerd: rooilijnen, karakterisering, kappenplan

De betekenis van Artikel 3 van het BOR (bijlage II) is vergaand. Een gemeente kan met een globaal bestemmingsplan grote bouwopervlaktes toestaan in het achtererfgebied. Als de betreffende bouwwerken voldoen aan de bepalingen van het bestemmingsplan, in overeenstemming zijn met Bouwbesluit en Bouwverordening en niet hoger zijn dan 5 meter, dan hoeft er geen bouwvergunning te worden aangevraagd en vindt er dus ook

geen welstandsbeoordeling plaats. Indien zo’n bouwplan niet in overeenstemming is met het bestemmingsplan, dan volstaat een omgevingsvergunning voor strijdig planologisch gebruik. Er hoeft geen vergunning voor het bouwen te worden aangevraagd, maar alleen een vergunning die de beperkingen van het bestemmingsplan opheft. Het kan gaan om een afwijking van de bestemmingsplanregels of om een nieuwe planologische afweging, vergelijkbaar met het ‘oude’ projectbesluit of de nog oudere art.19-procedure. Is zo’n deelvergunning voor planologisch gebruik eenmaal verleend, dan kan het bouwwerk zonder vergunning voor het bouwen (en dus zonder welstandstoets) worden gerealiseerd. Het bestemmingsplan kan dus waar dat nodig wordt gevonden, grenzen stellen aan het *omvangrijke vergunningvrije bouwen*. De consequentie hiervan is dat in gebieden waar gemeentebesturen nadrukkelijk willen blijven sturen op de kwaliteit van het aanzicht, bijvoorbeeld in kwetsbare dorpslinten, er weer meer gedetailleerde bestemmingsplannen zullen moeten worden ingezet dan de afgelopen jaren gewoonte is geworden. De gewenste flexibiliteit zal en kan op een andere manier in deze meer op beheer gerichte bestemmingsplannen worden ondergebracht, bijvoorbeeld via de weg van het afwijkingsbeleid.

Als voorbeeld nemen we de groene binnenterreinen in de gesloten bouwblokken van Amsterdam-Zuid. De stadsdeelraad hecht eraan dat die terreinen – privétuinen van de eigenaren – groen blijven, niet alleen uit een oogpunt van ruimtelijke kwaliteit, maar ook vanwege de opnamecapaciteit van regenwater, opdat bij noodweer voorkomen wordt dat de riolen overstromen.

Door in een gedetailleerd bestemmingsplan achtergevelrooilijnen te tekenen en in de beschrijving op te nemen dat buiten die rooilijnen geen bebouwing is toegestaan (bijvoorbeeld door er de bestemming ‘tuin, onbebouwd’ aan te geven), kan het Stadsdeel Zuid voorkomen dat deze tuinen grotendeels worden volgebouwd. Overigens is de ruimte die blijft bestaan (2,5 meter aanbouw uit de achtergevel + een tuinhuis van 30 m²) voor dergelijke groene oases nog steeds aanzienlijk.



De meest vergaande (conserverende) vorm is door in het bestemmingsplan te bepalen dat buiten het bebouwde oppervlak geen enkele uitbreidingsruimte meer bestaat. Hier worden de mogelijkheden beperkt tot het kleine vergunningvrije bouwen, dat immers overal mogelijk is, ongeacht de beperkingen van het bestemmingsplan.

Het ligt voor de hand om de beperking van het vergunningvrije bouwen in het bestemmingsplan te zoeken in het stellen van grenzen aan de maatvoering (goothoogte, nokhoogte, kapvorm, bebouwingspercentage), de loop van rooilijnen, het onderscheid tussen bebouwd en onbebouwd erf en 'tuin'. Dat leidt ontegenzeggelijk tot meer gedetailleerde bestemmingsplannen. De mate waarin gedetailleerd wordt bestemd kan gerelateerd worden aan de bijzondere kenmerken van gebieden. Een kwetsbaar gebied vereist dan een meer gedetailleerd bestemmingsplan, een minder kwetsbaar gebied een globaler.

Ook een globaal bestemmingsplan kan echter beperkingen stellen aan het vergunningvrije bouwen, en wel door zorgvuldig het karakter van het betreffende gebied in het bestemmingsplan te omschrijven. In een bestemmingsplan kan bijvoorbeeld wor-

den opgenomen dat een gebied gekenmerkt worden door een open strokenverkaveling. Het is voorstelbaar dat een bewoner gebruikt maakt van de bebouwingsruimte van het bestemmingsplan door de randen van zijn erf te bebouwen met één doorlopende strook van vergunningvrije bijgebouwen, zodat er een besloten tuin ontstaat. Ook al past een dergelijke bebouwing qua oppervlakte wel binnen het bestemmingsplan, het is in strijd met het karakter van de open strokenverkaveling. Wie op die manier vergunningvrije bouwwerken realiseert, bouwt dus in strijd met het bestemmingsplan en dat is op grond van het BOR niet toegestaan. Een bestemmingsplan kan, in de gebiedsbeschrijving, heel ver gaan in zijn karakterisering. In cultuurhistorisch waardevolle gebieden kan het bestemmingsplan bijvoorbeeld bepalingen bevatten over de kaprichting – en daarmee platte daken uitsluiten – of over het feit dat de karakteristieke bebouwing bestaat uit vrijstaande loonwerkershuisjes. De grens van wat toelaatbaar is in een bestemmingsplan, en in hoeverre de bestemming van het karakter door het plan kan worden afgedwongen, verschilt van situatie tot situatie. Over het algemeen kan echter gezegd worden dat een bestemmingsplan bedoeld is om de ordening van de ruimte tot stand te

brengen, in functies en bouwmassa, en niet voor de beeldkwaliteit of de monumentenzorg, al is er een kentering in het denken gaande. Expliciete regels voor materiaalgebruik, kleur, onderlinge verhoudingen van bouwwerken en binnen een bouwwerk horen in principe niet thuis in het bestemmingsplan. De wetgever heeft daarvoor immers het welstandsbeleid ingericht. Toch is de grens tussen welstand en bestemmingsplan niet scherp te trekken. In een bestemmingsplan voor een cultuurhistorisch belangwekkend gebied (bijv. een beschermd stads- of dorpsgezicht) is meer toegestaan dan elders, en indien het voor een 'goede ruimtelijke ordening' vereist is, kunnen ook beeldkwaliteitsaspecten in het bestemmingsplan terecht komen.

2. Afwijkingsbeleid – Binnen- en buitenplanse afwijkingen, kruimelregeling. Nadere eisen. Strijdig gebruik, bestemmingsplanwijziging

Veel gemeenten hebben na 2008, toen de nieuwe Wro van kracht werd, een ontheffingenbeleid geformuleerd voor veel voorkomende kleine bouwplannen die in strijd zijn met het bestemmingsplan. Het Rijk had in art. 3.23 van de Wro geregeld dat gemeenten ontheffing kunnen verlenen van het bestemmingsplan

voor bouwwerken van beperkte betekenis. Om welke bouwwerken het ging, werd vermeld in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro), art. 4.1.1: de zogenoemde kruimelregeling. Deze regels zijn nu gewijzigd. Ontheffing is afwijking geworden, en in de Wabo (art. 2.12) is geregeld dat B&W kunnen afwijken van het bestemmingsplan in specifieke 'kruimel'-gevallen. De lijst met kruimelgevallen is thans te vinden in het Besluit Omgevingsrecht (bijlage II, art. 4). De tekst daarvan wijkt enigszins af van de regels die twee jaar geleden in het Besluit ruimtelijke ordening stonden. Veel van de zeer recent opgestelde beleidsnota's voor buitenplanse ontheffingen zijn dan ook inmiddels verouderd.

In het ontheffingenbeleid, dat veel gemeenten voor de kruimelregeling hebben opgesteld, werd er vanuit gegaan dat de bouwplannen waarvoor ontheffing werd verleend, na planologische toestemming nog wel de reguliere bouwaanvraagprocedure dienden te doorlopen. Ze zouden dus ook getoetst worden aan redelijke eisen van welstand. Dat is voortaan geen regel meer. De kruimelgevallen die passen binnen de grenzen van het *omvangrijke vergunningvrije bouwen* zijn voortaan vergunningvrij, op het moment dat de afwijking van het bestemmingsplan is verleend. Dat

betekent dus dat een 5 meter hoge loods van 150 m² op het achtererf, die niet past in het bestemmingsplan, maar waarvoor B&W een afwijking toestaan op grond van de kruimelregeling, niet meer wordt beoordeeld op redelijke eisen van welstand.

B&W hebben echter het recht om *voorwaarden* te stellen aan de verleende afwijking. Om willekeur te voorkomen en om het mogelijk te maken om niet voor elke afwijking opnieuw een zware voorbereidings- en besluitvormingsprocedure te doorlopen, lijkt het verstandig om een afwijkingsbeleid vast te stellen.

Beleid voor afwijking van het bestemmingsplan is sinds de Wabo van groot belang, omdat de termijnen zo krap zijn. Voor de binnenplanse afwijkingen van het bestemmingsplan en voor afwijkingen op grond van de 'kruimellijst', waarvoor een omgevingsvergunning kan worden verleend zonder dat wijziging van het bestemmingsplan zelf nodig is, geldt de reguliere procedure voor een omgevingsvergunning (in art. 3.10 Wabo worden de binnenplanse afwijkingen en de kruimellijstgevallen namelijk niet genoemd). Dat is anders dan in het verleden: afwijkingen van het bestemmingsplan worden niet meer ter inzage gelegd en er is geen zienswijze-procedure. Acht weken nadat

de aanvraag is ingediend moet er een besluit zijn genomen, anders wordt de aanvraag van rechtswege gehonoreerd. Door beleid vast te stellen, voorkomt een gemeente dat voor elke aanvraag afzonderlijk het wiel moet worden uitgevonden. Een helder afwijkingenbeleid schept duidelijkheid voor burgers, ondernemers en ambtenaren over de randvoorwaarden waaronder medewerking kan worden verleend. De 'vergunning voor strijdig planologisch gebruik' (het oude projectbesluit) valt wel onder de uitgebreide procedure van 26 weken, en daarmee onder de uniforme voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht.

De mogelijkheid tot het stellen van voorwaarden of nadere eisen schept de ruimte om via het afwijkingsbeleid alsnog kwaliteitseisen te stellen aan bouwwerken, waarvoor geen omgevingsvergunning voor het bouwen is vereist. Een tekstvoorbeeld uit het ontheffingenbeleid van de gemeente Bernisse¹:

Afwijkingen van het bestemmingsplan voor specifiek benoemde categorieën bouwwerken binnen en buiten de bebouwde kom zijn in Bernisse mogelijk onder de voorwaarden dat: – het aantal parkeerplekken op het eigen erf

- mag niet worden verminderd en dient afgestemd te zijn op de gebruiksmogelijkheden na ontheffing;
- de uitbreiding of het bijgebouw is in overeenstemming met de uitgangspunten, zoals verwoord in de welstandsnota en naar het oordeel van de welstandscommissie;
- het aantal woningen gelijk blijft;
- de genoemde beleidsregels gelden niet voor gronden buiten het bouwvlak of voor gebieden met de aanduiding ‘zonder gebouwen’ of gebieden met de bestemming ‘tuin’, tenzij op grond van het bestemmingsplan op de bestemming ‘tuin’ gebouwen mogen worden gebouwd;
- het beoogde gebruik van de uitbreiding of het bijgebouw mag niet afwijken van het bestaand gebruik van het hoofdgebouw.

wijking van het bestemmingsplan toe te staan, indien bekend is voor welk plan die afwijking bedoeld is. De gemeente is op grond van de Wabo bevoegd om alle informatie op te vragen die redelijkerwijs nodig geacht wordt om een ‘vergunning voor strijdig planologisch gebruik’ of een afwijking van het bestemmingsplan te kunnen verlenen (op grond van de Ministeriële Regeling Omgevingsrecht, art. 3.2 onder b.). Deze bevoegdheid gaat niet zo ver dat er kant-en-klare bestektekeningen kunnen worden verlangd voor een vergunningvrij bouwwerk, maar wel gevel- en plattegrondtekeningen van de beoogde situatie, opdat het welstandsadvies kan worden afgegeven. Let wel: het zo bedoelde welstandsadvies is van een andere aard dan het wettelijke advies in het kader van de omgevingsvergunning voor het bouwen. Het is nu een vrijwillig door de gemeente gevraagd advies, om te bepalen of voor dit specifieke geval een afwijking van het bestemmingsplan binnen de beleidsuitgangspunten valt.

Het is ook mogelijk om *nadere eisen* te stellen aan bebouwing die wél voldoet aan de bepalingen van het bestemmingsplan. Een voorbeeld uit de praktijk: aan een bouwwerk dat past binnen de bepalingen van het bestemmingsplan kan de nadere eis gesteld worden dat maatregelen ter voorkoming van geluidhinder

moeten worden genomen. Het is te verdedigen dat een vergunningvrij bouwwerk dat geluidsoverlast oplevert, dus in strijd is met het bestemmingsplan en niet (zonder vergunning) gebouwd mag worden. Zeer recente jurisprudentie bepaalt echter dat dergelijke nadere eisen uitsluitend een rol kunnen spelen in de vergunningsprocedure: aan een omgevingsvergunning kunnen de nadere eisen gesteld worden, indien het bestemmingsplan die mogelijkheid schept. Bij vergunningvrij bouwen is per definitie geen vergunningprocedure aan de orde, en derhalve kunnen er aan vergunningvrije bouwwerken geen nadere eisen gesteld worden – niet ter voorkoming van geluidhinder en ook niet in het belang van de beeldkwaliteit, aldus de rechtbank Den Bosch.²

3. Monumentenzorg - Gemeentelijke monumentenlijst, bescherming via het bestemmingsplan, beschermd terrein

Eén van de uitzonderingsbepalingen van het vergunningvrij bouwen betreft de monumentenzorg. Vergunningvrij bouwen is niet toegestaan in, aan, op of bij rijksmonumenten, gemeentelijke monumenten en provinciale monumenten, en ook niet in door het Rijk aangegeven beschermde stads- en dorpsgezichten.

De hier bedoelde monumentenstatus heeft tot gevolg dat voor alle normaliter vergunningvrije bouwwerken (zowel het bouwen van beperkte betekenis uit artikel 2 van het BOR (bijlage II) als de meer omvangrijke bouw-mogelijkheden op grond van artikel 3 van het BOR) een omgevingsvergunning voor het bouwen noodzakelijk is, en tevens een omgevingsvergunning voor het wijzigen van een monument.

In hoeverre kunnen gemeenten deze monumentenstatus aanwenden om in gevoelige situaties het vergunningvrije bouwen te weren?

a. Rijksmonumenten en door het Rijk beschermde gezichten

Gemeenten hebben tegenwoordig nauwelijks invloed op de aanwijzing van nieuwe rijksmonumenten. In de beleidsbrief Modernisering Monumentenzorg is aangegeven dat het Rijk zeer terughoudend zal zijn met het aanwijzen van nieuwe monumenten, en de aanwijzing van nieuwe beschermde stads- en dorpsgezichten zelfs geheel zal beëindigen. Aan de oude situatie, waarin een simpele voordracht voor plaatsing op de monumentenlijst al voldoende was om ‘voorbescherming’ tot stand te brengen, is met een recente wetswijziging een einde gekomen. Het initiatief om tot aanwijzing van



Beschermd stadsgezicht Enkhuizen

een nieuw rijksmonument over te gaan, wordt genomen door de minister (al blijft het natuurlijk altijd mogelijk voor burgers of gemeenten om de minister te attenderen op bepaalde cultuurhistorisch waardevolle, maar bedreigde bouwwerken).

Er zijn momenteel ruim vierhonderd beschermde stads- en dorpsgezichten en er zijn er nog een stuk of vijftig in procedure.

Het instrument van de beschermde stads- en dorpsgezichten wordt geleidelijk vervangen door gebiedsgerichte monumentenzorg, waarbij het bestemmingsplan het centrale instrument zal zijn ter bescherming van cultuurhistorische waarden. In artikel 3.1.6 van het Besluit Ruimtelijke Ordening wordt de bepaling toegevoegd dat cultuurhistorische waarden voortaan meegewogen moeten worden bij het opstellen van een bestemmingsplan. Dat impliceert een gedegen cultuurhistorisch onderzoek en de verwerking daarvan in de beschrijving, de regels en de plankaart van het bestemmingsplan. De contouren van dat nieuwe stelsel beginnen zich langzaam af te tekenen (zie daarvoor het vervolg van deze paragraaf).

De status van rijksmonument of door het Rijk beschermd stads- of dorpsgezicht is dus voldoende om voor alle bouwwerken en verbouwingen een vergunningsplicht te realiseren.

Het is echter niet de gemeente die deze status kan verlenen.

b. Provinciale monumenten en door de provincie beschermde gezichten

Provincies zijn tot dusverre zeer terughoudend geweest bij het aanwijzen van beschermde monumenten op grond van een eigen provinciale verordening. Het is echter goed voorstelbaar dat het karakter van bepaalde cultuurhistorische objecten of gebieden die van groot provinciaal belang worden geacht, door de verruimde mogelijkheden van het vergunningvrij bouwen worden bedreigd. In zulke gevallen kan de aanwijzing tot provinciaal monument tot effect hebben dat op, aan, in en bij het monument het bouwen uitsluitend is toegestaan indien daarvoor een omgevingsvergunning wordt afgegeven, die mede getoetst wordt op welstandsaspecten en op de beschermde cultuurhistorische waarden. Provinciale beschermde stads- en dorpsgezichten zetten, evenmin als de beschermde landschapsgezichten, de knop 'vergunningvrij bouwen' echter niet uit.

c. Gemeentelijke monumenten en gemeentelijke beschermde gezichten

Buiten de 60.000 rijksmonumenten, telt ons land ook nog eens zo'n 50.000 gemeentelijke

monumenten. De gemeentelijke monumentenlijst wordt beschermd op grond van de gemeentelijke erfgoedverordening. Bouw aanvragen voor wijziging van een gemeentelijk monument worden door de adviescommissie ruimtelijke kwaliteit (ofwel de afzonderlijke welstands- en monumentencommissies) getoetst aan de cultuurhistorisch relevante aspecten én aan de criteria uit de welstandsnota. Indien een bouwplan niet voldoet aan de welstandseisen of aan de cultuurhistorische eisen, dan kan een omgevingsvergunning voor het bouwen niet verleend worden – tenzij het bevoegd gezag gemotiveerd anders beslist. Aanwijzing tot een gemeentelijk monument heeft tot onmiddellijk effect dat de mogelijkheden voor vergunningvrij bouwen geheel worden 'uitgezet', zowel voor het kleine als voor het *omvangrijke* vergunningvrije bouwen. De eigenaar heeft dus voor elke wijziging aan of bij het monument een omgevingsvergunning nodig, zowel voor het bouwen als voor de cultuurhistorische aspecten. Het effect is onmiddellijk, omdat zelfs reeds de *voordracht* tot plaatsing op de gemeentelijke monumentenlijst al dezelfde bescherming tot gevolg heeft (zogenoemde voorbescherming).

Een gemeente die in een bepaald *gebied* het vergunningvrije bouwen wil weren heeft het



De cultuurhistorische waarde van Park Rodichem in Huis ter Heide (gem. Zeist) is met een dubbelbestemming in het bestemmingsplan beschermd

minder makkelijk. Het instrument van het gemeentelijke beschermde stads- of dorpsgezicht voldoet niet, want ook al drukt het gemeentebestuur door de aanwijzing tot beschermd gezicht beleidsmatig uit dat het gebied van groot cultuurhistorisch belang is voor de gemeenschap, van die aanwijzing gaat op zichzelf geen enkele bescherming uit; de bijzondere status kan hooguit blijken uit de bepalingen van een (conserverend en beschermend) bestemmingsplan.

d. Gemeentelijke beschermde terreinen en structuren

Over de bescherming van monumentale terreinen en structuren via de gemeentelijke monumentenlijst, met als mogelijk gevolg het onmogelijk maken van vergunningvrij bouwen, is hiervoor (bij de instrumenten voor *kleine vergunningvrije bouwwerken*) voldoende gezegd.

e. Erfgoed in het bestemmingsplan

Een moderne manier om cultuurhistorische waarden te beschermen, loopt via het bestemmingsplan. Het is mogelijk om via een zogenoemde 'dubbelbestemming' de cultuurhistorisch cruciale belangen in een bestemmingsplangebied te beschermen. Zo heeft de gemeente Delft voor

het cultuurhistorisch waardevolle Agnetapark de dubbelbestemming 'cultuurhistorisch waardevolle bebouwing' in het bestemmingsplan vastgelegd. Vergroting of verandering van bestaande gebouwen met zo'n dubbelbestemming zijn niet toegestaan, indien de wijziging zichtbaar is vanaf de openbare weg. Het bestemmingsplan maakt het mogelijk om van dit bouwverbod afwijking te verlenen, indien naar het oordeel van B&W geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de cultuurhistorische waarde.

Ook de gemeente Zeist werkt met dubbelbestemmingen. In twee specifiek benoemde gebieden in Bosch en Duin/Den Dolder ligt een dubbelbestemming, omdat behoud van het bijzondere cultuurhistorische karakter van groot belang wordt geacht. In deze gebieden wordt iedere omgevingsvergunning voor het bouwen niet alleen getoetst aan de traditionele bestemmingsplanbepalingen, maar ook aan de vraag of het bouwplan een aantasting betekent van de cultuurhistorische waarde. Die cultuurhistorische toets wordt uitgevoerd door de gemeentelijke monumentencommissie.

Deze werkwijze heeft eveneens onmiddellijke gevolgen voor de *omvangrijke* vergunningvrije bouwwerken. Zulke bouwwerken mogen immers niet in strijd zijn met het bestemmingsplan. Wanneer de monumentencommissie oordeelt dat een bepaald bouwplan (vanwege de situering of

vanwege het specifieke ontwerp) de cultuurhistorische waarden aantast, dan kan het niet zonder aanpassingen gerealiseerd worden, zelfs als het voldoet aan de overige kenmerken van vergunningvrij bouwen.

Net als Zeist hanteert ook de gemeente Oosterhout in haar bestemmingsplan een dergelijke dubbelbestemming, en wel voor het beschermde dorpsgezicht De Heilige Driehoek. In deze dubbelbestemming is ook een aanlegvergunningstelsel opgenomen en een vrijstellingsbevoegdheid. Dat betekent in Oosterhout dat niet alleen iedere bouwaanvraag, maar ook iedere verstoring van het terrein wordt voorgelegd aan de Commissie voor Welstand en Monumenten, die moet adviseren over de vraag of de ingreep niet in strijd is met de te beschermen cultuurhistorische waarden.

De gemeente Den Haag gebruikt dubbelbestemmingen in het bestemmingsplan Westeinde e.o. In een toelichting aan de gemeenteraad op het bestemmingsplan schrijft de gemeente:

Op de plankaart en in de regels (art. 21) is een dubbelbestemming Waarde-Cultuurhistorie opgenomen. Op gronden waarop deze dubbelbestemming van toepassing is, mag slechts worden gebouwd met inachtneming van de

cultuurhistorische waarden. Deze waarden worden beschreven in de bijlage. Indien de algemene bouwregels of bouwregels in een andere bestemming bebouwing toestaan, die in strijd is met de cultuurhistorische waarden, moeten de cultuurhistorische waarden in acht worden genomen en geven deze de doorslag. Daarnaast kent de dubbelbestemming Waarde-Cultuurhistorie een aanlegvergunningplicht: pleisteren, verven en dergelijke van gevels en muren binnen een beschermd stadsgezicht is gebonden aan een aanlegvergunning. Dit mag alleen als het geen afbreuk doet aan de cultuurhistorische waarden die in de bijlagen worden beschreven.

– De welstandscommissie, tevens de monumentencommissie, toetst of het uiterlijk en de plaatsing van een bouwwerk zowel op zichzelf als in verband met de omgeving of de te verwachten ontwikkeling daarvan in overeenstemming is met redelijke eisen van welstand. Deze beoordeling vindt plaats aan de hand van criteria die zijn opgenomen in de welstandsnota. Het is op basis van jurisprudentie overigens niet mogelijk om welstandsnormen direct in een bestemmingsplan op te nemen. De wetgever heeft als instrument daarvoor de welstandsnota uitgekozen.

Waarschuwing

Het gebruik van het bestemmingsplan voor de bescherming van cultuurhistorische waarden is van vrij recente datum. Er is op dit terrein nog weinig jurisprudentie ontwikkeld. Het is niet goed mogelijk om precies te bepalen wat nu juridisch aanvaardbaar is, en waar de grens overschreden wordt.

Van juridisch belang is in elk geval, dat het bestemmingsplan bedoeld is om een 'goede ruimtelijke ordening' tot stand te brengen. Het plan is niet bedoeld voor het regelen van de welstandszorg. Daarvoor bestaat immers het wettelijke instrument van de welstandsnota op grond van de Woningwet. Bestemmingsplanbepalingen die expliciet gericht zijn op welstandsaspecten (kleur, detaillering, materiaalgebruik, architectonische verhoudingen, ontwerp kwaliteit, relatie tot de vormgeving van omliggende bebouwing), kunnen waarschijnlijk de juridische toets niet doorstaan. Toch zijn het mede dit soort aspecten die een rol spelen bij de vraag of een bepaald bouwplan bedreigend is voor de cultuurhistorische waarden die via een dubbelbestemming beschermd worden. De Wabo en het rijksbeleid gericht op de Modernisering van de Monumentenzorg, alsmede het rijksvoornemen om de welstandsbeepalingen uit de Woningwet over te hevelen naar de Wet ruimtelijke ordening, hebben ingrijpende gevolgen voor het karakter van bestemmingsplannen. De globale documenten die slechts meetbare grootheden bevatten, transformeren naar gedetailleerde documenten waarin naast meetbare eenheden ook beleidsregels zijn vastgelegd, die voor interpretatie vatbaar zijn. Daarmee wordt het bestemmingsplan (in combinatie met de structuurvisie) een instrument voor integrale kwaliteitsbeoordeling.

Dit zijn, in het licht van de discussie over vergunningvrij bouwen en de toekomst van de welstandsadviesing, interessante moderniserings. Immers, op deze manier wordt een advies over de vraag of een specifiek bouwplan geen aantasting betekent van cultuurhistorische waarden losgekoppeld van het specifieke welstandsbeleid op grond van de

Woningwet, en verbonden met het systeem van het bestemmingsplan. In de voorbeelden uit Delft, Zeist en Oosterhout blijkt dat het goed voorstelbaar is dat voor een specifiek architectonisch ontwerp geen vergunning verleend kan worden – bijvoorbeeld omdat wit stucwerk afbreuk doet aan een omgeving waarin uitsluitend in

Eindhoven, bestemmingsplan De Bergen (fragment)

24.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Waarde-Cultuurhistorie' aangewezen gronden zijn, naast de voor de aldaar voorkomende onderliggende basisbestemming, tevens bestemd voor het behoud, de versterking en ontwikkeling van de aanwezige cultuurhistorische en ruimtelijke waarden. Deze objecten met cultuurhistorische en ruimtelijke waarden, behorende tot de erfgoedcontour van het gebied De Bergen, zijn op de 'beleidskaart' nader aangeduid als dominant, beeldbepalend/kenmerkend en basiskwaliteit respectievelijk in de kleuren rood, oranje en geel, met dien verstande dat de dominant, in de kleur rood, aangeduide cultuurhistorische waarden, zijn aan te merken als gemeentelijk monument in de zin van artikel 18 lid 1 juncto artikel 1 lid 3 sub b van de Monumentenverordening 2006. De als beeldbepalende/kenmerkend aangeduide objecten zijn, voor zover deze het aanzien vanaf de openbare weg betreft, eveneens aan te merken als gemeentelijk monument als hiervoor vermeld.

24.2 Bouwregels

Naast het bepaalde omtrent het bouwen voor de aldaar voorkomende onderliggende basisbestemming mag binnen de erfgoedcontour slechts worden gebouwd in overeenstemming met de ruimtelijke karakteristiek en de cultuurhistorische waarden zoals die zijn omschreven in het cultuurhistorisch basisonderzoek en zijn aangeduid op de daarop gebaseerde Beleidskaart met in achtneming van het volgende: a. behoud onderhoud en versterken gaat voor vernieuwen en ontwikkelen; b. vernieuwen en ontwikkelen geschiedt vanuit en met respect voor de cultuurhistorische waarden.

Om te beoordelen of bij het bouwen aan deze uitgangspunten wordt voldaan kunnen burgemeester en wethouders bepalen dat een bouwhistorisch en/of cultuurhistorisch projectonderzoek wordt verricht.



- Rijksmonument
- Gemeentelijk monument categorie A
- Dominante panden (gemeentelijk monument categorie b)
- Beeldondersteunende panden (gemeentelijk monument categorie b, voor zover zichtbaar vanaf de publieke ruimte)
- Panden met basiskwaliteit
- Neutrale panden
- Erfgoedcontour
- Solitaire bomen
- Karakteristieke details gemeentelijk monument b
- Historische infrastructuur

baksteen gebouwd is –, maar dat wijziging van het ontwerp (andere materialen, kleuren, een betere inpassing in de cultuurhistorische omgeving) wel verenigbaar is met de cultuurhistorische waarden in het gebied. Zeist en Oosterhout geven de monumentencommissie de bevoegdheid om te beoordelen of de dubbelbestemming van het bestemmingsplan wordt nageleefd, in andere gemeenten (Den Haag, Apeldoorn) worden de bouwvoornemens door de ambtelijke plantoetsers aan het gehele bestemmingsplan getoetst, inclusief de dubbelbestemming. Aangezien de kwalitatieve beoordeling van een ontwerp in relatie tot de cultuurhistorische aspecten van een andere orde is dan de beoordeling van de kwantitatieve normen die het bestemmingsplan traditioneel kenmerken, adviseert de Federatie Welstand de inschakeling van de experts uit de monumentencommissie.

Planologisch erfgoedregime ©

De gemeenten Maastricht en Eindhoven gaan nog een stapje verder in het gebruik van hun bestemmingsplan voor de gebiedsgerichte monumentenzorg. Deze gemeenten hebben voor enige (experimentele) gebieden zeer gedetailleerde bestemmingsplannen ontworpen. In de bestemmingsplannen zijn cultuurhistorisch waardevolle structuren en terreinen voorzien

van een dubbelbestemming. Bovendien zijn cultuurhistorisch waardevolle panden op een speciale manier aangegeven, en per pand wordt beschreven welke cultuurhistorische waarden in het geding zijn. In deze bestemmingsplannen wordt een directe relatie gelegd met de gemeentelijke erfgoedverordening en vice versa. Op die manier is het mogelijk geworden om in het bestemmingsplan gemeentelijke monumenten aan te wijzen en ook gemeentelijke monumentale terreinen. De bedenkers van deze aanpak – adviesbureau Res Nova in nauw overleg met gespecialiseerde ambtenaren, welstandsexperts en juristen – zijn ervan overtuigd dat deze manier van werken hetzelfde effect heeft als de traditionele aanwijzing tot gemeentelijk monument. Zowel bij de gearceerde panden als in de structuren en terreinen met dubbelbestemming zou langs deze weg het vergunningvrije bouwen volledig uitgesloten zijn. Finale juridische toetsing bij de Raad van State heeft echter nog niet plaats kunnen vinden.

D. Repressieve maatregelen bij vergunningvrij bouwen

1. Welstand – excessenregeling

De welstandsnota is volgens wethouders het belangrijkste gemeentelijke instrument waar-

mee de beeldkwaliteit kan worden beïnvloed³. Bouwwerken die niet voldoen aan redelijke eisen van welstand, kunnen geen omgevingsvergunning voor het bouwen krijgen (art. 12, Woningwet). Een onafhankelijke adviescommissie of stadsbouwmeester adviseert het college van B&W of bouwplannen voldoen aan de criteria uit de welstandsnota.

Vergunningvrije bouwwerken zijn uitgesloten van deze welstandsbeoordeling, zoals ze ook niet meer beoordeeld worden op de constructieve, energetische of brandveiligheidseisen van het Bouwbesluit. Formeel moeten deze bouwwerken nog wel voldoen aan redelijke eisen van welstand, er bestaat echter (anders dan bij overtredingen van het Bouwbesluit) geen mogelijkheid om sanctionerend op te treden, wanneer een eigenaar zich niet aan de welstandseisen houdt.

Er is echter één bepaling die de ruimte schept voor lokaal maatwerk: een bestaand bouwwerk mag namelijk nooit '*in ernstige mate* in strijd met redelijke eisen van welstand' zijn, en dat geldt zowel voor het bouwwerk zelf, als voor het bouwwerk in zijn relatie tot de omgeving. Deze bepaling, opgenomen in art. 12, lid 1 van de Woningwet, is bedoeld om excessen op het gebied van welstand tegen te gaan. Een exces is een 'evidente en ook voor niet-deskundigen



Voor en na succesvolle handhavingsactie op grond van excessencriterium, Giessenlanden (ZH)

duidelijk kenbare buitensporigheid van het uiterlijk van een bouwwerk’.

De welstandsnota moet criteria bevatten die duidelijk maken wanneer er sprake is van een exces. Nadat is vastgesteld dat zich ergens een mogelijk excessieve situatie voordoet, kan de gemeente aan de welstandscommissie vragen of er naar haar oordeel, met toepassing van de welstandscriteria voor excessen, inderdaad sprake is van een exces. Wanneer dat het geval is, kan de gemeente via een aanschrijving en daarop volgende bestuursdwang eisen dat aan de buitensporigheid een eind gemaakt wordt. Overigens is een advies van de welstandscommissie niet verplicht; b&w kunnen ook op eigen gezag vaststellen dat een bepaalde situatie ‘in ernstige mate in strijd is met redelijke eisen van welstand’.

De meeste gemeenten hebben excessenregelingen in hun welstandsnota opgenomen. Een veel voorkomende formulering luidt als volgt:

De gemeente hanteert bij het toepassen van de excessenregeling het criterium dat er sprake moet zijn van een buitensporigheid in het uiterlijk die ook voor niet-deskundigen evident is en die afbreuk doet aan de ruimtelijke kwaliteit van een gebied. Vaak heeft deze betrekking op:

- Het visueel of fysiek afsluiten van een bouwwerk van zijn omgeving;
- Het ontkennen of vernietigen van architectonische bijzonderheden bij aanpassing van een bouwwerk;
- Armoedig materiaalgebruik;
- Toepassing van felle en (sterk) contrasterende kleuren;
- Te opdringerige reclames; en
- Een te grove inbreuk op wat in de omgeving gebruikelijk is (zie daarvoor de gebiedsgerichte welstandscriteria).

Vergunningvrije bouwwerken die voldoen aan de welstandscriteria voor veel voorkomende kleine bouwplannen zijn in elk geval niet in strijd met redelijke eisen van welstand.

Een minimumvariant komt ook voor:

Onder excessen worden verstaan: ernstige strijd met redelijke eisen van welstand en buitensporigheden in het uiterlijk die ook voor niet-deskundigen evident zijn. Hierbij te denken aan te opdringerige reclame-uitingen, toepassing van felle, contrasterende kleuren en/of armoedig materiaalgebruik.

2. Welstand – gebiedsspecifieke excessenregeling

De bovenstaande excessenregelingen gelden generiek voor de gehele gemeente. Niets staat er echter aan in de weg dat er gebiedsgerichte excessencriteria worden opgesteld. Het is bijvoorbeeld goed denkbaar dat een gemeente niet kan toestaan dat in bepaalde woonwijken de rode pannendaken belegd worden met blauw glanzende zonnepanelen, terwijl dat in andere wijken minder bezwaarlijk hoeft te zijn. Weliswaar staan in twee van de bovenstaande voorbeelden al verwijzingen naar de gebiedsgerichte criteria, maar het is voorstelbaar dat een nadere specificatie gewenst is.

Een verregerende vorm van een gebiedsspecifieke excessenregeling wordt toegepast in de bijzondere wijk Sveaparken in Schiedam. Deze wijk kent een open structuur met veel semi-openbare binnenterreinen, met zorgvuldig ontworpen publieke ruimte. In de welstandsparagraaf voor deze wijk zijn standaardontwerpen uitgewerkt voor dakkapellen, dakramen, aan- en uitbouwen, bijgebouwen en overkappingen, erfafscheidingen en tuinmeubilair. De gemeente wil graag dat de bijzondere, Zweedse, uitstraling van de wijk behouden blijft en stimuleert daarom

ontwerpen die voldoen aan de uitgewerkte standaardontwerpen.

Dat bereikt de gemeente door in de excessenregeling op te nemen dat elk ontwerp dat afwijkt van het standaardontwerp per definitie ‘in ernstige mate’ in strijd is met de welstandseisen. Daartegen kan dus door middel van een aanschrijving worden opgetreden. In de welstandsparagraaf zijn voor vergunningvrije dakkapellen, bijvoorbeeld, de volgende criteria opgenomen:

Preventief

Een dakkapel voldoet in ieder geval aan redelijke eisen van welstand als deze identiek is aan de in deze paragraaf voor dat type woning vastgestelde standaardkapel met inbegrip van de plaats in het dak.

Repressief

Dakkapellen, die gelet op formaat, vorm, materiaalgebruik en detaillering afwijken van het voor dat type woning vastgestelde standaardmodel vormen een onaanvaardbare verstoring van de in de algemene criteria geformuleerde beeldkwaliteit en worden geacht ernstig in strijd te zijn met redelijke eisen van welstand. Bij realisering daarvan is dan ook sprake van een exces.

Dakkapellen geplaatst in afwijking van de bij

de standaard bepaalde plaats in het dak leiden tot een onevenredige rangschikking van de kapellen op het blok en daarmee tot een onaanvaardbare verstoring van de in de algemene criteria geformuleerde beeldkwaliteit en worden geacht ernstig in strijd te zijn met redelijke eisen van welstand. Bij realisering daarvan is dan ook sprake van een excès.

In deze bijzondere situatie vallen de criteria voor een excès feitelijk samen met de 'gewone' welstandscriteria. Dat is niet door de wetgever beoogd. De gebiedsgerichte welstandscriteria zijn bedoeld om de ondergrens van 'redelijke eisen' van welstand aan te geven: in vergelijking met de rapportcijfers zijn de normale welstandscriteria bedoeld om te voorkomen dat een specifiek bouwwerk lager scoort dan een zes-min. De excessencriteria zijn bedoeld voor overduidelijke wanstaltigheid: om te voorkomen dat er lager gescoord wordt dan een rapportcijfer drie. Toch is het voorstelbaar dat in hele specifieke situaties al heel gauw sprake zal zijn van een excès.

E. Sturen met de welstandsnota

Het BOR legt in een viertal gevallen een rechtstreekse relatie tussen vergunningvrij bouwen en de inhoud van de welstandscriteria: bij

dakkapellen, uitstekende dakramen, serres/schuurtjes en schuttingen die aan de publieke ruimte grenzen. Deze bouwwerken zijn in principe vergunningplichtig, maar de gemeente kan ze via de welstandsnota vergunningvrij maken.

Een dakkapel aan de voorzijde, of naar het openbaar gebied gekeerde zijkant van een gebouw, is normaliter niet vergunningvrij. Daarop is nu een uitzondering gemaakt: indien de dakkapel op grond van het bestemmingsplan niet wordt uitgesloten, en indien in de welstandsnota staat dat er voor deze kapel geen redelijke eisen van welstand gelden, dan kan hij zonder omgevingsvergunning worden gebouwd.

Hetzelfde geldt voor dakramen die maximaal 60 centimeter uit het dakvlak steken, voor bijbehorende bouwwerken die op minder dan 1 meter afstand van het openbaar toegankelijk gebied worden gebouwd en voor erfscheidingen tussen 1 en 2 meter hoog, die op minder dan 1 meter van het openbaar toegankelijk gebied worden opgetrokken.

De redenering is dat dakkapellen, uitstekende dakramen, bijgebouwen en schuttingen afbreuk kunnen doen aan de kwaliteit van de architectuur en van de publieke ruimte. Door deze bouwwerken – aan de straatzijde – vergunningplichtig te maken, kan een gemeente

welstandseisen stellen aan het uiterlijk en de plaatsing in het belang van de (beeld-)kwaliteit van de publieke ruimte.

Maar waarom zou je zo'n vergunningplicht ook eisen in welstandsvrije gebieden? In zulke gebieden laat de gemeente zijn regie over de beeldkwaliteit welbewust varen, waardoor de logica achter de vergunningplicht vervalt. Vandaar dat deze vier categorieën van bouwwerken in welstandsvrije gebieden ook omgevingsvergunningvrij zijn. De vergunningsplicht voor deze vier werken kan ook in andere gebieden opgeheven worden: door in de welstandsnota expliciet te vermelden dat voor dakkapellen op het voor- of zijdakvlak in een bepaald gebied geen redelijke eisen van welstand gelden (desgewenst kan dat per gebied afzonderlijk worden geregeld), worden deze bouwwerken ontheven van hun vergunningsplicht.

De ingewikkelde regelgeving heeft echter één onvermoede consequentie. Bouwwerken waarvoor uitdrukkelijk helemaal geen welstandseisen gelden (omdat ze in welstandsvrije gebieden liggen of omdat ze nadrukkelijk als categorie welstandsvrij gemaakt zijn), is de excessenregeling niet van toepassing. Indien de dakkapel aan de voorzijde via bovengenoemde constructie welstandsvrij gemaakt is, en een bewoner realiseert op zijn voordak en zijn achterdak identieke wanstaltige dakkapellen, dan kan de gemeente, met de excessenregeling in de hand, alleen tegen de dakkapel op het achterdakvlak optreden, en niet tegen het veel beter zichtbare excès aan de voorzijde. Dat is te ondervangen door in de welstandsnota te bepalen dat voor deze specifieke werken geen gebiedsgerichte- of objectgerichte welstandscriteria gelden. Dan gelden immers de criteria voor excessen nog wel. Ook kan ervoor gekozen worden om een bepaald gebied aan te wijzen als 'welstandsvrij, behoudens criteria voor excessen'. Overigens kan het bestemmingsplan gebruikt worden om de maatvoering en de plaatsing in het dakvlak van een via deze constructie vergunningvrij gemaakte dakkapel aan de voorzijde te regelen: in tegenstelling tot de schutting, dakraam en aan- en bijgebouwen, die in art. 2 staan (waarvoor het bestemmingsplan niet geldt) staat de regel voor een vergunningvrije dakkapel aan de straat in art. 3, zodat het bestemmingsplan maatvoering en plaatsing kan beïnvloeden.

De ingewikkelde regelgeving heeft echter één onvermoede consequentie. Bouwwerken waarvoor uitdrukkelijk helemaal geen welstandseisen gelden (omdat ze in welstandsvrije gebieden liggen of omdat ze nadrukkelijk als categorie welstandsvrij gemaakt zijn), is de excessenregeling niet van toepassing. Indien de dakkapel aan de voorzijde via bovengenoemde constructie welstandsvrij gemaakt is, en een bewoner realiseert op zijn voordak en zijn achterdak identieke wanstaltige dakkapellen, dan kan de gemeente, met de excessenregeling in de hand, alleen tegen de dakkapel op het achterdakvlak optreden, en niet tegen het veel beter zichtbare excès aan de voorzijde. Dat is te ondervangen door in de welstandsnota te bepalen dat voor deze specifieke werken geen gebiedsgerichte- of objectgerichte welstandscriteria gelden. Dan gelden immers de criteria voor excessen nog wel. Ook kan ervoor gekozen worden om een bepaald gebied aan te wijzen als 'welstandsvrij, behoudens criteria voor excessen'. Overigens kan het bestemmingsplan gebruikt worden om de maatvoering en de plaatsing in het dakvlak van een via deze constructie vergunningvrij gemaakte dakkapel aan de voorzijde te regelen: in tegenstelling tot de schutting, dakraam en aan- en bijgebouwen, die in art. 2 staan (waarvoor het bestemmingsplan niet geldt) staat de regel voor een vergunningvrije dakkapel aan de straat in art. 3, zodat het bestemmingsplan maatvoering en plaatsing kan beïnvloeden.



Sveeparken Schiedam

4. Samenvatting

Het vergunningvrij bouwen is bedoeld om het voor de burger makkelijker te maken: minder regels, minder rompslomp, minder ellenlange procedures en lagere kosten. In die opzet is men ongetwijfeld geslaagd. Voor veel kleine bouwwerken op achtererven hoeft geen vergunning meer te worden gevraagd – de rijksoverheid heeft berekend dat dit een vermindering van ca 50% van het aantal bouw-aanvragen betekent.

De overheid heeft getracht de effecten van het vergunningvrij bouwen op de ruimtelijke kwaliteit te minimaliseren. Vandaar dat de regeling beperkt is tot achtererven, en dat voor de *omvangrijke vergunningvrije bouwwerken* niet getornd wordt aan de bepalingen uit het bestemmingsplan. Vergunningvrij bouwen is niet toegestaan bij monumenten en in door het rijk beschermde stads- en dorpsgezichten. Ook geldt de absolute ondergrens uit de welstandsnota, zodat excessen op het gebied van de beeldkwaliteit gerepareerd kunnen worden.

Met de Wabo en het bijbehorende *Besluit Omgevingsrecht* (BOR) worden vele soorten vergunningvrije bouwwerken mogelijk gemaakt. In deze handreiking voor een tweedeling gehanteerd:

- Kleine vergunningvrije bouwwerken:** uitbreidingen van 2,5 meter diep aan de zijkant en achterkant van ieder hoofdgebouw, schuurtjes, erfscheidingen, dakkapellen op het achterdak e.d. Het gaat grofweg om dezelfde bouwwerken die sinds 2003 al zonder bouwvergunning gebouwd konden worden; nu mogen ze echter ook bij niet-woningen worden gebouwd. Deze categorie mag overal worden gerealiseerd, ongeacht de bepalingen van het bestemmingsplan. De belangrijkste uitzondering: vergunningvrij bouwen is niet toegestaan bij monumenten en in door het rijk aangewezen beschermde stads- en dorpsgezichten. (De complete lijst vergunningvrije bouwwerken in deze categorie staat in art. 2 van bijlage II van het BOR)
- Omvangrijke vergunningvrije bouwwerken:** alle bouwwerken op zij- en achtererven die niet in strijd zijn met het bestemmingsplan, mogen gebouwd worden zonder dat daarvoor een omgevingsvergunning nodig is, mits ze niet hoger zijn dan 5 meter. Ook hier geldt als belangrijkste uitzondering dat bij monumenten en in rijksbeschermde stads- en dorpsgezichten wel altijd een omgevingsvergunning voor het bouwen nodig is. (De regels voor deze categorie staan in art. 3 van bijlage II van het BOR)

Tabel 1. Invloed van gemeentelijke beleidsinstrumenten op vergunningvrij bouwen

- = niet van invloed; + = invloed op de kwaliteit van vergunningvrije bouwwerken; ++ = vergunningvrij bouwen onmogelijk

	Kleine vergunningvrije bouwwerken (art.2 BOR)	Omvangrijke vergunningvrije bouwwerken (art. 3 BOR)
Communicatie en vooroverleg	+	+
Stringent Bestemmingsplan	-	++
Beleed m.b.t. ontheffing bestemmingsplan	-	+
Dubbelbestemming 'waarde cultuurhistorie' in bestemmingsplan	-	+
Welstands vrije gebieden of objecten	-	+
Aanwijzing tot monument (rijk, provincie, gemeente)	++	++
Aanwijzing door het rijk van beschermd stads- of dorpsgezicht	++	++
Aanwijzing tot gemeentelijk beschermd monumentaal terrein of structuur	++	++
Aanwijzing van gemeentelijk of provinciaal beschermd stads-, dorps- of landschapsgezicht	-	-
Excessenregeling in welstandsnota	+	+

Uit bovenstaande tabel blijkt dat gemeenten nauwelijks mogelijkheden hebben om het kleine vergunningvrije bouwen te beïnvloeden. De nationale regels zijn hier leidend. Alleen cultuurhistorisch waardevolle gebouwen en gebieden die op de gemeentelijke, provinciale of rijks-monumentenlijst staan, is vergunningvrij bouwen niet toegestaan. Ook voor kleine bouwwerken is dan een vergunning vereist, die om advies wordt voorgelegd aan de welstands- en monumentencommissie. Door

plaatsing van waardevolle gebouwen op de lokale monumentenlijst kan een gemeente de aan- en bijgebouwen dus onder het vergunningregime brengen.

Uit de tabel blijkt ook dat de gemeente meer instrumenten heeft om de invloed van het *omvangrijke vergunningvrije bouwen* op de ruimtelijke kwaliteit te reguleren. De instrumenten op een rijtje:

1. Communicatie en vooroverleg. De regels voor vergunningvrij bouwen zijn bijzonder complex. Het is daarom verstandig om in een vroeg stadium met initiatiefnemers te overleggen over hun bouwplannen, zelfs als het om vergunningvrije bouwwerken gaat. Daarbij kan ook gesproken worden over de kwaliteit van de vergunningvrije bouwwerken in relatie tot de gemeentelijke ambities voor ruimtelijke kwaliteit en de identiteit van het gebied. Een gemandateerd lid of de

- secretaris van de welstandscommissie kunnen hier goed werk doen.
2. Stringent bestemmingsplan. Het omvangrijke vergunningvrije bouwen moet voldoen aan de bepalingen van het bestemmingsplan. Een gedetailleerd bestemmingsplan kan verregaande beperkingen stellen aan de ruimte om buiten het hoofdgebouw nog aanbouwen en bijgebouwen te realiseren. Ook kunnen in het bestemmingsplan eisen gesteld worden aan goothoogte en nokhoogte, aan de situering van gebouwen op een erf en aan de bouwvolumes. Tenslotte kunnen ook de gebiedskarakteristieken uit het bestemmingsplan grenzen stellen aan het vergunningvrije bouwen: in het bestemmingsplan beschreven karakteristieke open zichtlijnen kunnen niet met *omvangrijke vergunningvrije bouwwerken* worden dichtgezet, omdat daarmee deze bouwwerken in strijd zijn met het bestemmingsplan. De 'nadere eisen' die in veel bestemmingsplannen zijn opgenomen als randvoorwaarde aan bouwwerken zijn echter, blijkens recente jurisprudentie, niet op het vergunningvrije bouwen van toepassing. Nadere eisen kunnen namelijk alleen in een vergunningstraject worden afgedwongen.
 3. Ontheffingenbeleid. Veel bestemmingsplannen kennen de bepaling dat voor beperkte

- oppervlaktes of objecten ontheffing van het verbod uit het bestemmingsplan mogelijk is. De gemeente kan eisen stellen aan bouwwerken die met een ontheffing worden gerealiseerd – ook eisen die te maken hebben met de kleur, de vorm of het materiaal van het bouwwerk. In een beleidsnota kan de gemeente vastleggen welke randvoorwaarden er in elk geval gelden bij het verlenen van ontheffingen voor specifieke bouwwerken. Het ontheffingenbeleid is niet alleen relevant voor zgn. binnenplase ontheffingen, maar ook voor de ontheffingen op grond van de landelijk geldende 'planologische kruimelregeling' (art. 4 BOR). De combinatie van een stringent bestemmingsplan en een ruimhartig ontheffingenbeleid maakt gebiedsgerichte sturing op ruimtelijke kwaliteit mogelijk.
4. Dubbelbestemming. Door in cultuurhistorisch waardevolle gebieden in het bestemmingsplan de dubbelbestemming 'waarde – cultuurhistorie' vast te leggen, is het mogelijk de beeldkwaliteit van bouwwerken te beïnvloeden. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat een witgepleisterd bijgebouw langs deze weg in strijd is met het bestemmingsplan, wanneer de bestaande waardevolle bebouwing geheel in baksteen is opgetrokken.
 5. Sturing met het welstandsbeleid. Voor een

- viertal bouwwerken maakt het BOR sturing via het welstandsbeleid mogelijk. Het gaat om dakkapellen, dakramen, aan- en bijgebouwen en schuttingen van 2 meter hoog aan de voorzijde of naar de straat gekeerde zijkant van een hoofdgebouw. Voor deze bouwwerken is normaliter een omgevingsvergunning nodig, omdat een welstandstoets op deze zichtlocaties vaak gewenst wordt geacht. Een gemeente kan echter, door expliciet te bepalen dat voor deze bouwwerken geen welstandseisen gelden, de verplichting tot het vragen van een omgevingsvergunning ongedaan maken.
6. Aanwijzing tot monument. Voor bouwwerken in, aan, op en bij monumenten is altijd een omgevingsvergunning nodig. Dat geldt niet alleen voor rijksmonumenten, maar ook voor gemeentelijke monumenten. Het verdient overweging om bijzondere bouwwerken die nu de status van een 'beeldbepalend pand' hebben alsnog onder de bescherming van de Monumentenwet te brengen door ze op de gemeentelijke monumentenlijst op te nemen. Daarmee wordt het mogelijk om via de omgevingsvergunning voor het bouwen kwaliteitseisen te stellen aan bijgebouwen en aanbouwen.
 7. Aanwijzing tot gemeentelijk monumentaal terrein. In zeer bijzondere situaties is het

- denkbaar dat een gemeente een heel gebied aanwijst tot monument. Het instrument is eigenlijk bedoeld voor aanwijzing tot gemeentelijk archeologisch monument, maar daartoe niet beperkt. Het is ook mogelijk om cultuurhistorisch zeer waardevolle terreinen (zoals buitenplaatsen en landgoederen) aan te wijzen. Ook op zulke terreinen is voor het bouwen van bijgebouwen, het uitbreiden van het hoofdgebouw of het realiseren van priëlen, dakkapellen en schuttingen een omgevingsvergunning voor het bouwen nodig.
8. Excessenregeling uit de welstandsnota. Vergunningvrije bouwwerken, ook de kleine, mogen geen welstandsexces vormen. De excessenregeling uit de welstandsnota is een instrument om een absolute ondergrens aan wanstaltigheid te handhaven. Wanneer een lelijk bouwwerk leidt tot een ernstige aantasting van de beeldkwaliteit (door armoedig materiaalgebruik, door verval en verloedering, of door schreeuwende, contrasterende kleuren of vormen) dan kan de gemeente op grond van de welstandsnota via een handhavingsactie eisen dat aan het exces een eind gemaakt wordt. De ervaring leert dat dergelijke handhavingsacties weliswaar kostbaar en tijdrovend zijn, maar dat er een belangrijk signaal van uit gaat.

9. Tenslotte is het mogelijk om in privaatrechtelijke overeenkomsten kwaliteitseisen te stellen. Te denken valt aan voorwaarden bij gronduitgifte, aan contracten met ontwikkelaars en corporaties, maar ook aan overeenkomsten over particulier buurtbeheer met bewonersgroepen of met ondernemersorganisaties bij beheer van bedrijventerreinen. Omdat deze contracten zeer divers kunnen zijn, maar geen publiekrechtelijke sturingsmogelijkheden kennen, blijven ze in dit boekje verder buiten bespreking.

Deze Handreiking vergunningvrij bouwen en ruimtelijke kwaliteit is geschreven op een moment dat de omgevingsvergunning nog maar net van kracht was en ervaringen met de verruiming van het vergunningvrij bouwen nog niet voorhanden waren. Er kon dus niet verwezen worden naar best practices en jurisprudentie die gebaseerd zijn op de nieuwe regels. Dat maakt een dergelijke handreiking per definitie gedateerd. **Vandaar dat de Federatie Welstand op de website www.fw.nl de informatie in deze Handreiking up to date houdt en uitbreidt met modelteksten, webwijzingen en jurisprudentie.** Voor de laatste informatie wordt daarom naar deze website verwezen.

Voor deze handreiking zijn twee expertmeetings georganiseerd, de eerste met een juridische, de tweede met een vakinhoudelijke inslag.

Aan deze expertmeetings namen de volgende personen deel:

Expertmeeting, gehouden op 28 mei 2010 te Utrecht

Tonny Nijmeijer (Radboud Universiteit Nijmegen)
Jan Struiksma (Vrije Universiteit Amsterdam)
Bert Rademaker (Ministerie VROM)
Wico Ankersmit (Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland)
José van Campen (WoordenPlaats, Amsterdam)
Flip ten Cate (Federatie Welstand, Amsterdam)
Gert-Jan van Leeuwen (Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland)
Maurice Bogie (Gelders Genootschap, Arnhem)
Egbert Stolk (Stolk Stedebouw)
Brechtje Pronk (Commissie Welstand en Monumenten, Rotterdam)
Nielma Chiang San Lin-Harpal (juriste, gemeente Rotterdam)
Renso Woltjes (Libau, Groningen)
Frans van den Meiracker (Dorp, Stad en Land, Rotterdam)
Ingrid Langenhoff (WZNH, Alkmaar)
Serge Calon (zzp, Utrecht)
Michel Robles (ROM magazine)
Christian Braak (Federatie Welstand)
K. de Graaf (zzp, Noordlaren)

Expertmeeting, gehouden op 8 november 2010 te Alkmaar

Flip ten Cate (Federatie Welstand)
Jef Mühren (WZNH)
Johan Kruiger (BügelHajema Adviseurs bv)
Sacha Schram (HKB-stedenbouwkundigen)
Jeroen Damen (Croonen Adviseurs)
Pieter Woudstra (Buro Vijn)
Jose van Campen (Planoloog, WoordenPlaats)
Donald Lambert (Urbis bureau voor stadsontwerp)
John Stohr (BRO adviseurs)
Ap Timmermans (Hûs en Hiem)
Frans van den Meiracker (Dorp, stad en land)
Martijn Oosterhuis (Dorp stad en land)
Janos Boros (Gelders Genootschap)
Mathijs Assink (Het Oversticht)
Ingrid Langenhoff (WZNH)

Noten

- 1 Beleidsregels Planologische Afwijkingmogelijkheden Gemeente Bernisse, versie 7 september 2010.
- 2 Uitspraak over een vergunningvrij paviljoen in Oss dd. 22-10-2010 [zie www.rechtspraak.nl, nr. LJN B02154].
- 3 Onderzoek van TNS/NIPO onder wethouders, in opdracht van Architectuur Lokaal, *Beleid van gemeente-bestuurders als opdrachtgever bij ruimtelijke opgaven*, Amsterdam, juni 2006.

Colofon

Deze publicatie werd geproduceerd door de Federatie Welstand in samenwerking met de volgende organisaties: Dorp, Stad en Land (Zuid-Holland en Zeeland)
Drents Plateau (Drente)
Gelders Genootschap (Gelderland)
Het Oversticht (Overijssel en Flevoland)
Hûs en Hiem (Friesland)
Libau, Welstand en Monumenten (Groningen)
Welstand en monumenten Midden-Nederland (Utrecht)
WZNH, adviescommissies voor ruimtelijke kwaliteit (Noord-Holland)

Drukkerij Mart.Spruijt bv (druk)

Philip Stroomborg (vormgeving)

Sabine Joosten/Hollandse Hoogte (foto omslag)
Flip ten Cate p.13, 25, Bert van der Kruk p.14, Siebe Swart p.19, Ries van Wendel de Jooide/Hollandse Hoogte p.30
Tineke Dijkstra/Hollandse Hoogte p.33 (fotografie)

ISBN 9789 0813 65345

Federatie Welstand
Tussen de Bogen 18
1013 JB Amsterdam
Tel. (020) 412 49 64
info@fw.nl



Libau



Vergunningvrij bouwen en ruimtelijke kwaliteit

Een handreiking voor gemeenten en welstandscommissies

Op 1 oktober 2010 zijn nieuwe regels van kracht geworden voor het bouwen en verbouwen van een huis of een bedrijf. Sindsdien zijn veel meer bouwwerken vergunningvrij geworden. Voor alle bouwwerken tot vijf meter hoog op alle achtererven en zij-erven in Nederland is geen vergunning meer nodig voor het bouwen. De gemeente mag in principe geen eisen meer stellen aan het uiterlijk van deze gebouwen.

Vergunningvrij bouwen is niet nieuw. Ook vroeger was het mogelijk om vrij kleine bouwwerken – schuurtjes, serres, dakkapellen – in de achtertuin te bouwen. Zolang het om achtertuintjes van woningen gaat is daar uit welstandsoogpunt niets mis mee, ook al wordt licht en lucht in woningen niet meer gegarandeerd. Maar als kwaliteit ook geen eis meer mag zijn op de enorme achtererven bij boerderijen, achter de supermarkt en op het bedrijfsterrein, dan ligt verrommeling op de loer.

De gemeente is niet al haar instrumenten kwijt, gelukkig. Met een goede communicatie, met inzet van het bestemmingsplan en de welstandsnota en met verstandig cultuurhistorisch beleid is de kwaliteit te beïnvloeden. Hoe dat kan, is in deze brochure beschreven.

Actuele voorbeelden, modelteksten en tips zijn te vinden op de website van de Federatie Welstand: www.fw.nl

Federatie Welstand, Amsterdam