

Vergaderjaar 2013–2014

**32 127**

## **Regels met betrekking tot versnelde ontwikkeling en verwezenlijking van ruimtelijke en infrastructurele projecten (Crisis- en herstelwet)**

**AK**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 10 maart 2014

De vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening<sup>1</sup> heeft kennisgenomen van de brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu van 31 oktober 2013 inzake het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht en diverse andere algemene maatregelen van bestuur in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet.<sup>2</sup> Naar aanleiding hiervan is op 29 november 2013 een brief gestuurd aan de Minister van Infrastructuur en Milieu.

De Minister heeft op 7 maart 2014 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening,  
De Boer

<sup>1</sup> Samenstelling:

Holdijk (SGP), Van der Linden (CDA), Essers (CDA), Kox (SP), Slagter-Roukema (SP), Engels (D66), Witteveen (PvdA), Nagel (50PLUS), Duthler (VVD), Hermans (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD) (*vice-voorzitter*), Koffeman (PvdD), Schaap (VVD), Vliegenthart (SP), Flierman (CDA), Martens (CDA), Van Boxtel (D66), Vos (GL), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Vlietstra (PvdA), M. de Graaff (PVV), Reynaers (PVV) (*voorzitter*), Ester (CU), Schouwenaar (VVD) Van Beek (PVV), Duivesteijn (PvdA), Koning (PvdA)

<sup>2</sup> 32 127, AH.

## BRIEF AAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Den Haag, 29 november 2013

De vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 31 oktober 2013 inzake het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht en diverse andere algemene maatregelen van bestuur in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet.<sup>3</sup> De commissie heeft op 26 november 2013 geconstateerd dat binnen de commissie behoefte was aan het stellen van vragen naar aanleiding van uw brief van 31 oktober 2013. De leden van de fractie van GroenLinks hebben de volgende opmerkingen en vragen.

### Vergunningvrij bouwen

De leden van de fractie van GroenLinks menen dat de nieuwe regeling over het vergunningvrij bouwen nog complexer lijkt dan de zeer complexe bestaande regeling. Deze leden stellen dat er van deregulering geen sprake is, net zomin als er sprake is van ruimere mogelijkheden voor vergunningvrij bouwen. De regering schrijft een generieke regeling voor voor specifiek afwijkende situaties. Volgens deze leden is de onderliggende aanname, namelijk dat elk achtererf privéterrein is zonder invloed op de publieke ruimte, onjuist, waardoor veel uitzonderingen nodig bleken te zijn. Heeft de regering overwogen ervoor te kiezen om gemeenten de ruimte te geven om, beleidsmatig gemotiveerd en locatiespecifiek, af te wijken van een generieke set vergunningvrije bouwwerken? Wil de regering toelichten waarom zij hier niet voor kiest? Is zij bereid hier alsnog naar te kijken?

Waarom krijgen gemeentelijke stads-en dorpsgezichten niet dezelfde behandeling krijgen als rijksbeschermd gezichten, terwijl gemeentelijke monumenten wel aan rijksmonumenten gelijkgesteld zijn?

Waarom voert de regering, hoewel vergunningvrije bouwwerken welstandsvrij zijn, de eis in dat een schuur, hoger dan 3 meter, een schuin dak moet hebben? Waarom mag elk achtererf voor 50 procent bebouwd worden, tot een maximum van 100 m<sup>2</sup>, met een hoogte van 5 meter, tenzij het bestemmingsplan grotere bouwmogelijkheden biedt? Deze leden stellen dat, vanuit ruimtelijke kwaliteit, zulke bouwwerken op zij- en achtererven in stedelijk gebied veelal ongewenst zijn. Zij stellen dat dit ook kan leiden tot het volbouwen van binnenterreinen die juist met inzet van publieke stadsvernieuwingsmiddelen zijn gesaneerd en opgeknapt. Zij willen graag van de regering weten waarom zij op deze wijze de ruimte van de gemeenten om de ruimtelijke kwaliteit te bewaken, beperkt.

### OV-toegangspoorten

De leden van de fractie van GroenLinks merken op dat meerdere grotere gemeenten te maken hebben gehad met het gegeven dat stations na het plaatsen van toegangspoortjes niet meer kunnen functioneren als loopverbinding naar achterliggende wijken of bijvoorbeeld ziekenhuizen. Zij merken op dat stations juist ooit ontworpen zijn met het oog hierop en betaald zijn met publiek geld. De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en Vereniging Openbaar vervoer Centrumgemeenten (VOC) pleiten voor behoud van de openbare functie van de stationshal en pleiten daarom voor het behoud van de vergunningplicht voor het plaatsen van OV-toegangspoorten, gezien de belangenafweging van de veelal

<sup>3</sup> 32 127, AH.

monumentale status, de relatie met het overig stationsgebied en de openbare orde en veiligheid. Gemeenten moeten zeggenschap hebben over de plaatsing van toegangspoorten op de stations. Deze leden vragen de regering te reageren op dit pleidooi van de VNG en de desbetreffende gemeenten. Is de regering bereid de algemene maatregelen van bestuur hierop aan te passen?

#### Lex silencio positivo

De leden van de fractie van GroenLinks merken op dat straks voor veel meer vergunningen de reguliere voorbereidingsprocedure gaat gelden. Dit betekent dat een vergunning van rechtswege automatisch wordt verleend wanneer de termijn wordt overschreden. In beginsel is dit een termijn van 8 weken, met een eventuele verlenging van 6 weken. De VNG verwacht dat deze termijn vaak te krap zal zijn voor complexe activiteiten. Verlening van rechtswege kan betekenen dat ook vergunningen verleend zullen worden die maatschappelijk onwenselijk zijn. Deze leden willen graag een reactie van de regering hierop. Ziet de regering mogelijkheden om de Lex silencio positivo in complexe situaties niet van toepassing te laten zijn? Deze leden merken hiertoe op dat burgers en bedrijven via de Wet dwangsom nog steeds om een beslissing kunnen vragen.

De leden van de fractie van GroenLinks kijken met belangstelling uit naar de beantwoording door de regering. De commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening verzoekt de regering om de vragen in deze brief uiterlijk **13 december 2013** van beantwoording te voorzien.

Voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening,  
T.P.A.M. Reynaers

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 maart 2014

In het vervolg op mijn brief van 17 januari jl. bied ik u hierbij de antwoorden aan op de vragen die door de fractie van GroenLinks zijn gesteld over het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht en diverse andere algemene maatregelen van bestuur in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht.

### **Inleiding**

Zoals ik u bij brief van 17 januari jl. heb meegedeeld, zijn de vragen van de fractie van GroenLinks, alsmede de inbreng vanuit de Tweede Kamer, aanleiding geweest om op ambtelijk niveau, samen met het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen, nader overleg te voeren over het ontwerpbesluit met enkele gemeenten, waaronder Amsterdam, Utrecht en Den Haag. Daarbij waren ook de VNG en de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland betrokken.

Ten aanzien van de voorstellen met betrekking tot vergunningvrij bouwen is bij de gesprekken unaniem bevestigd dat de in het ontwerpbesluit voorgestelde berekeningssystematiek voor de toegelaten oppervlakte aan vergunningvrije bijbehorende bouwwerken tot een belangrijke vereenvoudiging zal leiden. Tegelijkertijd is vastgesteld dat de nieuwe systematiek, afhankelijk van de bebouwingsmogelijkheden van een bestemmingsplan, onder omstandigheden zou kunnen leiden tot een ruimer of juist kleiner bebouwingsbeslag van vergunningvrije bouwwerken. Voor waardevolle stedelijke binnentuinen en andere erven in beschermde stads- en dorpsgezichten werd een verruiming bezwaarlijk geacht. Voor grote percelen in het buitengebied werd vooral de beperking bezwaarlijk geacht.

Met partijen is overeenstemming bereikt over de wijze waarop de regeling op onderdelen kan worden aangepast om aan de bezwaren tegemoet te komen. Deze aanpassingen zullen er toe leiden dat in beschermde stads- en dorpsgezichten alleen nog vergunningvrij kan worden gebouwd in niet naar openbaar toegankelijk gebied gekeerde achtererfgedeelten die recht zijn gelegen achter een hoofdgebouw en uitsluitend voor zover voldaan wordt aan het bestemmingsplan. Tegelijkertijd wordt de generieke regeling zodanig aangepast dat de toegelaten oppervlakte aan vergunningvrije bijbehorende bouwwerken verhoudingsgewijs minder wordt naarmate een achtererf groter is. Eveneens wordt tegemoet gekomen aan het bezwaar dat de regeling bij omvangrijkere percelen tot een inperking van vergunningvrije bouw mogelijkheden zou leiden. Voorts wordt in de nota van toelichting meer aandacht geschonken aan situaties waarin de bestemming van de grond in het bestemmingsplan zich tegen het aanmerken van een perceelsgedeelte als erf verzet en er derhalve geen vergunningvrije bouw mogelijkheden bestaan. Verduidelijkt wordt hoe percelen met een specifieke ligging, zoals percelen gelegen in een bos-, hei-, duin- of weidegebied of (delen van) stedelijke binnentuinen via het bestemmingsplan kunnen worden gevrijwaard van bijbehorende bouwwerken.

Met expliciete bestuurlijke steun van de gemeenten Eindhoven, Delft, Haarlem, Rotterdam, Schijndel, Westland, Zoetermeer en Amersfoort, en overeenstemming over nog door te voeren aanpassingen met Amsterdam, Utrecht, Den Haag, de VNG en de Vereniging Bouw- en

Woningtoezicht Nederland, bestaat er een groot draagvlak voor de nieuwe regeling. In het verlengde van dit resultaat heeft ook ambtelijke afstemming plaatsgevonden met de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit. Hoewel de Federatie kritisch staat tegenover een landelijke categorie van vergunningvrije bouwwerken en enkele onderdelen die de regeling bevat, is zij van mening dat de wijzigingen die nog zullen worden doorgevoerd op zichzelf een verbetering zullen betekenen ten opzichte van het voorliggende ontwerpbesluit.

Naar aanleiding van de gestelde vragen heeft ook ambtelijk overleg plaatsgevonden met de Nederlandse Spoorwegen en de gemeente Leiden over de plaatsing van zogenoemde ov-toegangspoortjes in stationsgebouwen. Deze ov-toegangspoortjes zijn bedoeld om de sociale veiligheid te bevorderen en zwartrijden tegen te gaan. Tegelijkertijd kan de bereikbaarheid van stadsdelen aan weerszijden van het stationsgebied in het geding komen, indien de poortjes zijn geplaatst in een loopverbinding. Vastgesteld kan worden dat op zich zelf niet het vergunningvrij bouwen van de toegangspoortjes, maar uitsluitend het met een geldig vervoersbewijs kunnen passeren van die poortjes het probleem vormt. Ongeacht het vergunningvrij plaatsen van toegangspoortjes, beschikken gemeenten met het stelsel van de Wegenwet en het bestemmingsplan, over instrumenten om de openbaarheid van loopverbindingen door stationsgebouwen te waarborgen. In overleg zal de nota van toelichting van het ontwerpbesluit hierop worden verduidelijkt.

De bovenstaande onderwerpen zullen in het navolgende verder worden toegelicht. Tegelijkertijd wordt dan toegekomen aan de beantwoording van de concrete vragen die vanuit de fractie van GroenLinks over de verschillende onderwerpen zijn gesteld. Omdat de vragen over vergunningvrij bouwen de achtergronden van die regeling raken, wordt eerst daar aandacht aan geschonken.

### **Achtergronden van een landelijk uniforme opzet van vergunningvrij bouwen**

De aanwijzing van een landelijk uniforme categorie van vergunningvrije bouwwerken heeft in het verleden plaatsgevonden naar aanleiding van de veelvuldig en nadrukkelijk door het parlement geuite wens om tot vermindering van regeldruk en administratieve lastenverlichting te komen. Gemeentelijke bestemmingsplannen en welstandsbeleid stonden en staan niet zelden in de weg aan heel gebruikelijke en veel voorkomende bouwwerkzaamheden, zoals overkappingen, dakkapellen en aanbouwen bij woningen en andere hoofdgebouwen. Langdurige vergunningprocedures en onderzoekslasten zijn dan regelmatig het gevolg.

Vóór 1 oktober 1992 konden gemeenten op grond van de bouwverordening zelf vergunningvrije bouwwerken aanwijzen. Daar bestond destijds bij gemeenten echter weinig animo voor. Het gevolg van de dereguleringsoperaties op het terrein van de bouwregelgeving uit de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw is geweest dat eerst op wetsniveau en later bij amvb een steeds betekenisvollere categorie van vergunningvrije bouwwerken werd aangewezen.

Onder het uitgangspunt van de zogenoemde «voor- en achterkantbenadering» is de keuze gemaakt om vergunningvrije bouw mogelijkheden vooral in het achtererfgebied mogelijk te maken. Ook voor zover een bestemmingsplan bij een hoofdgebouw voorziet in uitbreidingsmogelijkheden, is dat in de regel beperkt tot het achtererfgebied. Het betreft hier het «privé domein» van bewoners en gebruikers, dat in ruimtelijk opzicht

is gelegen aan de niet naar openbaar toegankelijk gebied gekeerde zijden van hoofdgebouwen. In het achtererfgebied is een terughoudende overheidsregulering op zijn plaats. Een regulering die zich voor de grote hoeveelheid van standaard bouwactiviteiten bovendien goed leent voor een landelijk geüniformeerde opzet. Met de landelijk uniforme regeling voor vergunningvrij bouwen is in het verleden aanzienlijke winst geboekt in het terugdringen van regeldruk en administratieve lasten.

Een landelijk geüniformeerde opzet voor vergunningvrije bouw mogelijkheden in het achtererf bij woningen en andere hoofdgebouwen, levert spanning op met regie- en sturingsmogelijkheden op lokaal niveau. Om doelstellingen te bereiken op het terrein van regeldruk en administratieve lastenverlichting is dat onvermijdelijk. Benadrukt wordt dat het hier gaat om het ruimtelijk ordeningsbeleid voor de achtertuin. Een landelijk uniforme opzet voor het bouwen in het achtererf bij hoofdgebouwen heeft evidente voordelen. Met veel inspraak, betrokkenheid, creativiteit, denkkracht en draagvlak van praktijkdeskundigen uit gemeenten en stedenbouwkundige bureaus is de regeling tot stand gebracht en in de loop der jaren verder ontwikkeld. De regeling, die overal gelijk is, laat zich adequaat toelichten en ondersteunen met voorlichtingsmateriaal. Bovendien is er een internettool op [www.omgevingsloket.nl](http://www.omgevingsloket.nl), aan de hand waarvan met de vergunningencheck via een zogenoemde vragenboom kan worden nagegaan of voor een bepaald bouwvoornemen een vergunning nodig is. Verder geldt dat bij vraagstukken de jurisprudentie direct landelijke helderheid biedt. Een rechterlijke uitspraak heeft dan niet alleen betekenis voor een specifieke regel in een specifiek bestemmingsplan, maar een uniformerende werking.

Zoals ook bij brief van 13 november 2013 aan het parlement door de deelnemende gemeenten aan de doorbraakbeweging «Bouwen op Vertrouwen» is aangegeven, is in het verleden de komst van een landelijk uniforme aanwijzing van vergunningvrije bouwwerken door gemeenten met de nodige kwaliteitszorgen benaderd. In deze brief van de portefeuillehouders van Eindhoven, Delft, Haarlem, Rotterdam, Schijndel, Westland, Zoetermeer en Amersfoort, worden thans echter de evidente voordelen van een landelijke uniforme regeling voor de «micro-planologie in de achtertuin» erkend. Bovendien wordt vanuit de ruime ervaring die inmiddels met vergunningvrij bouwen is opgedaan, opgemerkt dat er geen sprake is van een afbreuk aan ruimtelijke kwaliteit of een verhoogd risico op bouwfouten of strijdigheid met regelgeving. Ook tijdens het overleg dat nadien is gevoerd met de gemeenten Amsterdam, Utrecht en Den Haag, zijn de voordelen van een landelijk uniforme regeling voor vergunningvrij bouwen benadrukt.

Mede gelet hierop bestaat er geen aanleiding om stappen terug te zetten naar een opzet waarin gemeenten, via het bestemmingsplan en locatie-specifiek, bepalen welke bouwwerken in het achtererfgebied onder welke randvoorwaarden vergunningvrij zijn. Dat zou voor burgers en bedrijven, maar vooral voor gemeenten zelf uiterst bewerkelijk en arbeidsintensief zijn. Burgers en bedrijven zullen aanlopen tegen een grote diversiteit aan afwijkende regelingen, waarbij de verschillen voor bouw mogelijkheden in achtererfgebied per saldo meestal tamelijk arbitrair van aard zullen zijn. De benadering die wetgever naar mijn mening terecht heeft gekozen is dan ook die van één landelijk uniforme regeling voor de vergunningvrije bouw mogelijkheden in het achtererfgebied.

### **Complexiteit van de regeling voor vergunningvrij bouwen**

Uit de reactie van de fractie van GroenLinks leid ik af dat er zorgen bestaan over de complexiteit van de regeling voor vergunningvrij

bouwen. In dit verband kan ook verwezen worden naar de reactie van de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit.

De reactie van de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit, die mij ook zelf een inspraakreactie op het ontwerpbesluit heeft gestuurd, is er mede op gericht om de ingewikkeldheid van de landelijke uniforme regeling voor vergunningvrij bouwen aan de kaak te stellen. De Federatie komt daarvoor met de oplossing om de begrenzing van het vergunningvrij bouwen over te laten aan het gemeentelijke bestemmingsplan.

De Federatie Ruimtelijke Kwaliteit is de organisatie van onafhankelijke adviseurs over ruimtelijke kwaliteit en welstand, die gemeenten (tot voor kort wettelijk verplicht) adviseren over de toepassing van het welstands-toezicht in het kader van concrete aanvragen om vergunning. Vanuit de zorg voor een goede ruimtelijke kwaliteit acht de Federatie het van belang dat gemeenten grip houden op bouwmogelijkheden in achtererfgebied. Desalniettemin heeft de Federatie, ook in het verleden, constructief meegedacht en bijgedragen aan het vormgeven van de regeling voor vergunningvrij bouwen. In het belang van een goede ruimtelijke kwaliteit, worden aan vergunningvrije bouwwerken de nodige randvoorwaarden gesteld. Randvoorwaarden waarvan een belangrijk deel in het verleden ook door inbreng van de Federatie tot stand is gekomen. Al deze randvoorwaarden maken wel dat het verminderen van regeldruk en administratieve lasten, gepaard gaat met de nodige regels waaraan vergunningvrije bouwwerken moeten voldoen.

Het is een bekend spanningsveld dat zich regelmatig bij deregulering voordoet. Deregulering leidt niet per definitie tot een vermindering van regels en minder beperkende bepalingen kunnen ook tot ingewikkelder regelgeving leiden. Soms kan vermindering van regeldruk zelfs alleen maar worden bereikt door het stellen van meer en gedetailleerdere regels. Ook met de regeling voor vergunningvrij bouwen lijkt dat het geval te zijn. Toch dient dat beeld wel te worden genuanceerd. Vroeger was de regel op wetsniveau uitermate kort en eenvoudig: voor al het bouwen is vergunning nodig. Deze korte en eenvoudige regel leidde er wel toe dat vrijwel voor elke bouwactiviteit voorafgaand een vergunning moest worden aangevraagd. Of die vergunning kon worden verleend was afhankelijk van tal van regels uit onder meer het bestemmingsplan, de bouwverordening en de welstandsnota. Een ogenschijnlijke eenvoud op wetsniveau, geeft dus niet altijd een volledig beeld van de regels waarmee een burger in de praktijk wordt geconfronteerd.

Het aanwijzen van een landelijke categorie van vergunningvrije bouwactiviteiten gaat gepaard met het stellen van randvoorwaarden waaronder die bouwwerken mogen worden opgericht. Het is onvermijdelijk dat die randvoorwaarden, door sommigen op onderdelen, als ingewikkeld worden ervaren. Dat is inherent aan een bebouwingsregeling, waarbij randvoorwaarden zijn opgenomen die verband houden met een goede ruimtelijke ordening. Zo wordt met het stellen van randvoorwaarden voorkomen dat een achtererfgebied geheel wordt volgebouwd of dat in de nabijheid van naburige percelen zo hoog wordt gebouwd waardoor bezonningssituaties in gevaar komen.

Dat het bouwen aan ruimtelijke regels moet voldoen, zou overigens ook met het herintroduceren van de vergunningplicht of met het bestemmingsplanafhankelijk maken van vergunningvrije bouwmogelijkheden niet veranderen. Burgers zullen in dat geval geconfronteerd worden met de bebouwingsregelingen uit bestemmingsplannen, die niet zelden nog vele malen complexer zijn dan de landelijk uniforme regeling voor vergunningvrij bouwen.

Overigens zij opgemerkt dat het bouwen of verbouwen van een bouwwerk, net als het bezit en het gebruik van een bestaand bouwwerk, nu eenmaal de nodige verplichtingen en verantwoordelijkheden meebrengt. Het is evident dat men zich in het kader van die verantwoordelijkheid behoort te verdiepen in de geldende regelgeving en zo nodig externe expertise dient te betrekken voor zover men meent hier zelf niet goed mee uit de voeten te kunnen. Zo dienen nieuw te bouwen en bestaande bouwwerken bijvoorbeeld te voldoen aan de regels omtrent technische bouwkwaliteit uit het Bouwbesluit 2012 en dient te worden voldaan aan het burennrecht. Voor wat betreft de ruimtelijke kwaliteit wordt bij vergunningvrij bouwen ook meer geappelleerd aan die eigen verantwoordelijkheid.

Het voorgaande neemt niet weg dat de inspanningen er op blijven gericht om met een zo eenvoudig mogelijke regeling, onder het behoud van een aanvaardbare ruimtelijke kwaliteit een zo ruim mogelijke categorie vergunningvrije bouwwerken aan te wijzen.

### **Bijbehorende bouwwerken in (stedelijke) binnentuinen en beschermde stads- en dorpsgezichten**

Zoals in de inleiding al aangegeven, is in de gesprekken met de VNG, de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland en de gemeenten Amsterdam, Utrecht en Den Haag, overeenstemming bereikt over de wijze waarop het ontwerpbesluit op onderdelen kan worden aangepast waardoor de vrees voor ongewenste effecten kan worden weggenomen. De bezwaren op dit punt spitsten zich toe op de vergunningvrije bouw mogelijkheden van bijbehorende bouwwerken, die door dit ontwerpbesluit in bepaalde omstandigheden zouden kunnen toenemen, in rijksbeschermde stads- en dorpsgezichten en stedelijke binnentuinen. Ook de leden van de fractie van GroenLinks hebben in dit verband gewezen op stedelijke binnentuinen en de ruimtelijke kwaliteit indien deze tuinen worden volgebouwd.

In antwoord op de geuite zorg kan in de eerste plaats worden aangegeven dat bijbehorende bouwwerken alleen in het achtererfgebied bij een hoofdgebouw kunnen worden gebouwd. Het gaat hier om de in planologisch opzicht bij een hoofdgebouw behorende achtertuin, die kan worden gebruikt en ingericht ten dienste van dat hoofdgebouw. Al onder de huidige regeling kan er in dat achtererfgebied vergunningvrij worden gebouwd. Dat wijzigt niet met voorliggend ontwerpbesluit.

Verder kan vergunningvrij niet meer dan 50% van het achtererfgebied worden bebouwd. Dat is alleen anders indien het bestemmingsplan zelf hogere bebouwingspercentages zou toestaan. Het maximale percentage van 50% wordt al sinds de invoering van een landelijke categorie vergunningvrije bijbehorende bouwwerken gehanteerd en wijzigt niet met de voorliggende regeling. Daarmee ontstaan er dus geen toenemende mogelijkheden op het volbouwen van achtererven met bebouwing.

Hoewel de gevolgen van het voorliggende ontwerpbesluit voor het kunnen bebouwen van achtererven in het algemeen beperkt zullen zijn is het onder omstandigheden mogelijk dat, afhankelijk van de regeling in het bestemmingsplan, soms minder of meer oppervlakte aan bijbehorende bouwwerken in achtererfgebied kan worden gebouwd. Vooral bij achtererfgebieden die groter zijn dan 100 m<sup>2</sup>, in combinatie met bestemmingsplannen die zeer geringe bebouwingsmogelijkheden bieden, kan sprake zijn van een toename van bebouwingsmogelijkheden. Dit blijkt zich in het bijzonder te kunnen voordoen in grotere stedelijke binnentuinen die zijn gelegen in beschermde stadsgezichten. In samenspraak met mijn

ambtsgenoot van OCW, ben ik met de VNG, de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland en de gemeenten Amsterdam, Utrecht en Den Haag overeengekomen om het voorliggende ontwerpbesluit hierop aan te passen.

Met deze aanpassing wordt bewerkstelligd dat in rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten alleen vergunningvrij bijbehorende bouwwerken kunnen worden gebouwd, indien wordt voldaan aan het bestemmingsplan. In deze beschermd stads- en dorpsgezichten zal verder gelden dat het bouwen uitsluitend in het achtererfgebied kan plaatsvinden, voor zover niet ook sprake is van zijerf. Deze randvoorwaarde, die alleen relevant is voor vrijstaande of half vrijstaande hoofdgebouwen, regelt dat alleen recht achter een hoofdgebouw kan worden gebouwd en niet in de zijerven. Voor het bouwen van bijbehorende bouwwerken in de zijerven blijft altijd vergunning vereist, waarbij volledig wordt getoetst aan het bestemmingsplan en redelijke eisen van welstand.

De aanpassing biedt een extra waarborg voor rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten. Daarnaast blijft, net als onder de huidige regeling, gelden dat voor het bouwen van bijbehorende bouwwerken aan of bij beschermd monumenten (inclusief het bouwen op het perceel bij een monument), altijd voor het bouwen vergunning is vereist. Hierbij wordt volledig getoetst aan het bestemmingsplan en redelijke eisen van welstand. Daarnaast geldt bovendien dat voor veranderingen aan monumenten zelf ook voor de monumentenactiviteit vergunning is vereist, in het kader waarvan het belang van de monumentenzorg wordt afgewogen.

De fractie van GroenLinks heeft in dit verband gevraagd waarom er onderscheid wordt gemaakt tussen gemeentelijke en rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten. In antwoord hierop kan worden aangegeven dat ook in de huidige regeling alleen voor door het Rijk aangewezen beschermd stads- en dorpsgezichten een aangepaste regeling is opgenomen voor vergunningvrij bouwen. Zoals aangegeven zal deze regeling, als onderdeel van de overeenstemming met de VNG, de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland en de gemeenten Amsterdam, Utrecht en Den Haag, in het ontwerpbesluit nog worden aangepast. Er bestaat geen aanleiding om ook voor door gemeenten aangewezen beschermd stads- of dorpsgezichten een uitzonderingsregime op te nemen. Daarbij speelt mee dat het aanwijzen van gemeentelijke stads- of dorpsgezichten niet is onderworpen aan beperkingen en waarborgen. Het staat gemeenten dus vrij om desgewenst vrijwel het gehele gemeentelijke grondgebied aan te wijzen als beschermd stads- of dorpsgezicht. Gelet op de doelstellingen die met de landelijk uniforme regeling voor vergunningvrij bouwen worden beoogd, acht ik het niet passend als gemeenten langs deze relatief vrijblijvende weg, gebieden kunnen uitsluiten van het generieke regime van vergunningvrij bouwen.

Naast de hierboven beschreven aanpassing voor rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten, zal ook de generieke regeling voor het vergunningvrij bouwen van bijbehorende bouwwerken worden aangepast. De in het ontwerpbesluit opgenomen eenduidige maatvoering, om het bij een oorspronkelijk hoofdgebouw behorende achtererfgebied tot een procentueel maximum van 50% en een absolute oppervlakte van 100 m<sup>2</sup> te kunnen bebouwen, zal worden aangepast. Voor kleinere percelen, waarvan een achtererfgebied niet groter is dan 100 m<sup>2</sup>, wordt de norm van 50% aanvaardbaar geacht. Voor omvangrijkere percelen wordt een bebouwingspercentage van 50% te groot geacht, terwijl tegelijkertijd bij die percelen een absolute oppervlakte van 100 m<sup>2</sup> te beperkt wordt geacht. Om aan deze bezwaren tegemoet te komen zullen in overleg met

de gemeentelijke stedenbouwkundigen en planologen, de maatvoeringen meer genuanceerd worden. Dit kan plaatsvinden in een model waarin het bebouwingspercentage geleidelijk afneemt naar gelang het achtererfgebied groter is. Er bestaat consensus over de vormgeving en de invulling van dit model. Over de precieze maatvoeringen die zullen worden gehanteerd vinden thans nog de laatste gesprekken plaats.

### **Bijbehorende bouwwerken hoger dan 3 m met een schuin dak**

De leden van de fractie van GroenLinks hebben over de mogelijkheid om bijbehorende bouwwerken te bouwen die hoger zijn dan 3 m, gevraagd waarom in dat geval de eis wordt gesteld van een schuin dak. Zij stellen die vraag mede omdat bouwwerken in het achtererfgebied welstandsvrij zijn.

In antwoord op de gestelde vraag wil ik eerst benadrukken dat het hier gaat om een bouwmogelijkheid binnen de categorie van vergunningvrije bijbehorende bouwwerken die niet aan het bestemmingsplan behoeft te voldoen. Deze vergunningvrije bijbehorende bouwwerken mogen onder de huidige regeling, op een afstand van meer dan 2,5 m van het hoofgebouw, niet hoger zijn dan 3 m. Het ontwerpbesluit maakt het, met een aanpassing van de genoemde afstand van 2,5 m naar 4 m, mogelijk om deze bouwwerken te bouwen tot een hoogte van maximaal 5 m.

Vanuit ruimtelijk en architectonisch oogpunt worden er randvoorwaarden gesteld aan de dakvorm. Deze randvoorwaarden zijn naar mijn oordeel gerechtvaardigd, omdat daarmee wordt voorkomen dat een ontoelaatbare inbreuk op de bezonningssituatie op belendende percelen ontstaat. Verder wordt daarmee voorkomen dat er bouwwerken worden gebouwd die vanuit hun ruimtelijke effecten op de omgeving in het algemeen onaanvaardbaar worden geacht, zoals bijvoorbeeld een kubusvormig bijgebouw met een hoogte van 5 m. Een dergelijk bouwwerk is bijzonder zeldzaam in woongebieden. Het is niet uitgesloten dat een dergelijk bouwwerk onder omstandigheden aanvaardbaar kan zijn, maar dat dient dan wel in het kader van het bestemmingsplan te worden beoordeeld.

Ten aanzien van de opmerking dat het bouwen in achtererfgebied welstandsvrij zou zijn, kan opgemerkt worden dat er geen scherpe grens is te trekken tussen regels in een bestemmingsplan die vanuit ruimtelijk motief relevant worden geacht en de beleidsregels in de welstandsnota. Het is heel gebruikelijk dat in bestemmingsplannen regels worden gesteld aan de vormgeving van een bouwmassa. Zo komt het ook veelvuldig voor dat er regels worden gesteld aan de dakvorm, waarbij met voorgescreven dakhellingen wordt gewerkt.

Per saldo staat het ontwerpbesluit de grote bulk van veel voorkomende bijgebouwen met een plat of schuin dak toe. Bijzondere kapvormen of dakhoogten met mogelijk ingrijpende ruimtelijke effecten en uitstraling, vallen buiten de landelijk uniforme regeling en zullen dus moeten voldoen aan het bestemmingsplan.

### **Ov-toegangspoortjes**

De leden van de fractie van GroenLinks hebben voorts vragen gesteld over vergunningvrije ov-toegangspoortjes. Zo bepleiten zij het behouden van een vergunningplicht in verband met de monumentale status van sommige stationsgebouwen en het belang van de openbare orde en veiligheid. Verder wordt erop gewezen dat de ov-toegangspoortjes barrières vormen in de loopverbindingen door stationsgebouwen, waardoor er sprake is van een verminderde bereikbaarheid van stads-

delen aan weersijden van een stationsgebied. Dit speelt bijvoorbeeld in de gemeente Leiden, die in verband hiermee ook zelf een reactie op het ontwerpbesluit heeft gestuurd.

In antwoord op de gestelde vragen wil ik eerst aangeven dat naar aanleiding van de gerezen problematiek in Leiden, ambtelijk overleg heeft plaatsgevonden met de gemeente Leiden en de NS. De NS is al enige jaren bezig met het plaatsen van ov-toegangspoortjes in en bij stationsgebouwen, met als doel om de sociale veiligheid te bevorderen en zwartrijden tegen te gaan.

Al enige jaren terug is desgevraagd door de Minister van VROM aan de NS meegedeeld dat naar haar mening de ov-toegangspoortjes zonder bouwvergunning kunnen worden gebouwd, op grond van de toenmalige regeling voor vergunningvrij bouwen in het Besluit bouwvergunningsvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken. Met de invoering van de Wabo is deze regeling overgeheveld naar bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht. In artikel 2, onderdeel 18, van de bijlage is een reeks bouwwerken aangewezen ten behoeve van infrastructurele en openbare voorzieningen, waaronder het openbaar vervoer. Binnen die categorie bevinden zich onder meer bouwwerken ten behoeve van het weren van voorwerpen die de veiligheid van het weg-, spoorweg-, water- of luchtverkeer in gevaar kunnen brengen en bouwwerken ten behoeve van de beveiliging van een weg, spoor- of waterweg of een spoorweg- of luchtvaartterrein. Ook worden bouwwerken aangewezen ten behoeve van tolheffing. Om eventuele onduidelijkheid weg te nemen is bij het ontwerpbesluit in deze bepaling expliciet gemaakt dat ook ov-toegangspoortjes hier binnen vallen.

Ten aanzien van de belangen die volgens de leden van de fractie van GroenLinks zouden moeten nopen tot een vergunningplicht voor de ov-toegangspoortjes kan het volgende worden opgemerkt.

Wat betreft het belang van de monumentenzorg geldt dat indien een stationsgebouw door het Rijk, de provincie of de gemeente is aangewezen als monument, het aanbrengen van veranderingen in of aan zo'n monument vergunningplichtig is. Behoudens uitzondering, die geldt voor inpandige veranderingen in, aan of op een onderdeel van een monument dat uit het oogpunt van monumentenzorg geen waarde heeft, zal bij de plaatsing van ov-toegangspoortjes in een als monument aangewezen stationsgebouw dus sprake zijn van een vergunningplichtige monumentenactiviteit. In dat geval blijft daarnaast ook een vergunning vereist voor het bouwen en het eventueel afwijken van het bestemmingsplan. Binnen beschermde monumenten zal voor het plaatsen van ov-toegangspoortjes dus zowel voor de monumentenactiviteit als de bouwactiviteit vergunning zijn vereist. De belangen van de monumentenzorg, de welstandstoets en de regels in een bestemmingsplan zullen hierbij volledig moeten worden betrokken. Daarmee brengt het voorliggende ontwerpbesluit dus geen verandering met zich voor beschermde monumenten en blijft de vergunningplicht hier behouden.

Wat betreft het belang van de toegankelijkheid en openbare orde en veiligheid in stationsgebouwen, bestaat er gelet op de motieven die met de vergunning voor het bouwen kunnen worden beschermd (een goede ruimtelijke ordening, welstand en technische bouwkwaliteit), geen aanleiding voor een vergunningplicht voor het bouwen van ov-toegangspoortjes. Het stelsel van de Wegenwet biedt gemeenten het aangewezen instrumentarium om, ongeacht het vergunningvrij zijn van de ov-toegangspoortjes, zelfstandig de openbaarheid van wegen te waarborgen. Daarnaast kan het bestemmingsplan hierbij een rol spelen.

Indien ov-toegangspoortjes alleen toegang verschaffen aan personen met een geldig vervoers- of ander toegangsbewijs, komt het openbare karakter van het gebruik in het stationsgebouw en de loopverbinding te vervallen. Indien een dergelijke gebruiksbeperking leidt tot een met het bestemmingsplan strijdig gebruik, kan er op die grondslag handhavend worden opgetreden. Zo'n gebruiksbeperking hoeft overigens niet noodzakelijkerwijs via ov-toegangspoortjes te ontstaan. Ook is denkbaar dat de openbare toegankelijkheid door middel van de plaatsing van toegangsborden wordt gereguleerd, dat er een hekwerk wordt geplaatst of dat fysieke ingangcontrole plaatsvindt door conducteurs of bewakers. De vraag in hoeverre met het bestemmingsplan in de concrete situatie in Leiden een onbelemmerde doorgang kan worden afgedwongen, is momenteel onderwerp van een handhavingprocedure.

### **Reguliere voorbereidingsprocedure en *lex silencio positivo***

Met het voorliggende besluit wordt artikel 4 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht op onderdelen aangepast, waardoor de omgevingsvergunning voor met het bestemmingsplan strijdige activiteiten in meer gevallen met de reguliere voorbereidingsprocedure wordt voorbereid. De fractie van GroenLinks wijst er op dat de VNG verwacht dat de beslistermijn voor de reguliere voorbereidingsprocedure vaak te kort is voor een zorgvuldige voorbereiding van complexe afwijkingen van het bestemmingsplan. De fractie vraagt of de *lex silencio positivo* voor deze complexe gevallen niet buiten toepassing kan worden verklaard.

Met de aanwijzing van gevallen in artikel 4 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht wordt landelijk uniform bepaald dat de reguliere voorbereidingsprocedure voor het nemen van de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik moet worden toegepast. Voor gevallen die niet binnen de reikwijdte van artikel 4 vallen, moet de uitgebreide voorbereidingsprocedure worden toegepast. Globaal beschouwd geldt dat voor de bouw van een nieuw hoofdgebouw of het realiseren van een nieuw gebruik op een bepaalde locatie, de uitgebreide voorbereidingsprocedure moet worden toegepast. Voor uitbreidingen van en gebruikswijzigingen binnen al bestaande hoofdgebouwen en bijbehorende percelen geldt de hoofdlijn dat de reguliere voorbereidingsprocedure moet worden toegepast. Voor buiten de bebouwde kom worden daarbij beperkende randvoorwaarden gesteld. Daarnaast worden nog enkele andere specifieke activiteiten in artikel 4 benoemd, zoals antenne-installaties tot een hoogte van 40 m of installaties bij een agrarisch bedrijf voor het produceren van duurzame energie door het bewerken van uitwerpselen van dieren. Met voorliggend ontwerpbesluit worden daar ook tijdelijke activiteiten aan toegevoegd tot de duur van tien jaar, die niet vallen onder een van de andere onderdelen van artikel 4.

Het karakter van de in artikel 4 aangewezen gevallen oogt op onderdelen arbitrair. In aanmerking genomen bovenstaande uitgangspunten is er op hoofdlijnen echter toch sprake van een min of meer logische afbakening. De afbakening in artikel 4 van de bijlage zoals die met het ontwerpbesluit vorm krijgt, leidt er toe dat complexe afwijkingen van het bestemmingsplan met de uitgebreide voorbereidingsprocedure worden afgewikkeld. De voorgestelde afbakening valt naar mijn opvatting binnen het huidige stelsel dan ook goed te verdedigen, al zal ook deze afbakening – net als de huidige – voor discussie vatbaar zijn. Zo wordt op mijn ministerie heel regelmatig, ambtelijk vanuit gemeenten, het verzoek ontvangen om concrete gevallen aan artikel 4 van de bijlage toe te voegen. Ook wordt op vrijwel ieder congres of bijeenkomst over het omgevingsrecht bepleit om procedures te versnellen en te vereenvou-

digen. Tegelijkertijd, zo blijkt ook uit de door u gestelde vragen, leven er zorgen over de vraag of de reguliere voorbereidingsprocedure wel voldoende waarborgen biedt voor een goede voorbereiding van besluiten en of de *lex silencio positivo* daarbij niet tot ongewenste effecten leidt.

Hoewel er met dit ontwerpbesluit meer gevallen met de reguliere voorbereidingsprocedure kunnen worden afgewikkeld, wil dat nog niet zeggen dat daardoor ook vaker maatschappelijk ongewenste gevolgen zullen ontstaan ten gevolge van vergunningen van rechtswege. Binnen het stelsel van de Wabo zijn er de nodige waarborgen ingebouwd waarmee nadelige gevolgen worden voorkomen. Van een eventuele vergunning van rechtswege dient publicatie plaats te vinden waarbij belanghebbenden geïnformeerd worden over de mogelijkheid om bezwaar te maken. Pas na de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift – en bij indiening van een bezwaarschrift pas nadat een besluit op het bezwaar is genomen – treedt de vergunning van rechtswege in werking. Daarnaast bestaan er altijd mogelijkheden om alsnog voorschriften te verbinden aan de vergunning van rechtswege of zelfs de gehele vergunning in te trekken.

Ten aanzien van de voorbereidingsprocedures wil ik benadrukken dat besluiten niet minder goed zijn voorbereid indien daarop de reguliere procedure van toepassing is. De bezwaarschriftfase, die volgt na de reguliere voorbereidingsprocedure, biedt in dit verband de nodige waarborgen.

De bezwaarfase start weliswaar op het moment waarop een besluit op de aanvraag al is genomen, maar in het kader van de behandeling van een bezwaarschrift bestaat de plicht om het genomen besluit volledig te heroverwegen. Daarbij geldt in beginsel ook het vereiste van een hoorzitting. Bovendien is er veelal een commissie van onafhankelijke deskundigen benoemd die over de te nemen beslissing op bezwaar advies geeft. Op elk bezwaarschrift volgt een gemotiveerd besluit, waarbij zo nodig het primaire besluit wordt herroepen of aangepast. Tegen het besluit op het bezwaarschrift kan beroep worden ingesteld.

Ook in de uitgebreide voorbereidingsprocedure bestaat er pas een gelegenheid om zienswijzen in te dienen op het moment waarop de aanvraag is ingediend en er al een ontwerpbesluit is genomen. Mede op basis van de ingediende zienswijzen wordt er een definitief besluit op de aanvraag genomen. Zonder dat daarna nog een bezwaarfase volgt, kan direct tegen dat besluit beroep worden ingesteld. Er geldt niet het vereiste van een hoorzitting en evenmin dient er per zienswijze een gemotiveerd besluit te worden genomen. Gelet daarop biedt de reguliere voorbereidingsprocedure wel beschouwd meer waarborgen voor een mondelinge gedachtewisseling en een motivering van de reactie op een ingebracht bezwaar.

Binnen het huidige stelsel acht ik het voorliggende ontwerpbesluit goed verdedigbaar. Een snelle invoering is belangrijk voor de uitvoeringspraktijk. In het kader van de Omgevingswet zal ik bezien of er een modernisering mogelijk is in de benadering van de voorbereidingsprocedures. In dat verband ben ik ook bereid kritisch te kijken naar de *lex silencio positivo*.

### **Slot**

In aansluiting op deze beantwoording van de vragen van de fractie van GroenLinks, wordt thans het ontwerpbesluit op onderdelen aangepast aan de afspraken die met de VNG, de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht

Nederland en de genoemde gemeenten zijn gemaakt. Daarna zal het ontwerpbesluit voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State worden toegezonden.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,  
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus