

Onderstaande tekst van de toelichting bij de wijzigingen van bijlage II van het Bor is vrijgegeven om te kunnen oefenen met release 2.10 van Omgevingsloket online. Dit is geen geldende tekst van de toelichting. Het gaat slechts om een werkversie waaraan op geen enkele wijze rechten kunnen worden ontleend. Een definitieve tekst van de wijzigingen van bijlage II bij het Bor en de bijbehorende toelichting wordt in september gepubliceerd in het Staatsblad en zal vermoedelijk op 1 november in werking treden. Pas daarna kan met toepassing van die regels vergunningvrij worden gebouwd.

Artikel 1, lid 1, definitie 'achtererfgebied'

Met deze wijziging is een nieuwe omschrijving voor het begrip achtererfgebied opgenomen in artikel 1, eerste lid, van bijlage II bij het Bor. Het achtererfgebied bepaalt bij een hoofdgebouw de plaats waar vergunningvrije bijbehorende bouwwerken kunnen worden gebouwd. De regeling in bijlage II is gebaseerd op het uitgangspunt dat aan de voorkant van hoofdgebouwen weinig vergunningvrij mag worden gebouwd en aan de achterkant veel (de zogenoemde 'voor-achterkant benadering'). Dit principe, dat wordt gehanteerd ter bescherming van de ruimtelijke kwaliteit in het publiek domein, komt tot uiting in de definiëring van het begrip 'achtererfgebied'. De vorige begripsomschrijving riep in de praktijk vragen op bij situaties op hoekpercelen en percelen waarop hoofdgebouwen ten opzichte van het openbaar toegankelijk gebied schuin zijn geprojecteerd. Met de ervaringen die inmiddels in de praktijk zijn opgedaan, is een nieuwe begripsomschrijving geformuleerd die ook bij schuin geprojecteerde hoofdgebouwen of bij schuin lopende erfgrenzen en bochtige wegen, meer helderheid biedt over de wijze waarop het achtererfgebied ten opzichte van het openbaar toegankelijk gebied wordt begrensd.

Lijn op 1 m achter de voorkant van het hoofdgebouw

De nieuwe definitie gaat uit van een denkbeeldige lijn, waarachter het achtererfgebied zich bevindt. De lijn loopt door het hoofdgebouw, op 1 m achter de voorkant. Op 1 m achter die voorkant (1 m achter het snijpunt van de voorgevel met de zijgevel) komt de lijn uit de zijgevel van het hoofdgebouw. In standaard situaties loopt de lijn vervolgens buiten het hoofdgebouw verder, evenwijdig aan het openbaar toegankelijk gebied. Het gaat hier om het openbaar toegankelijk gebied dat grenst aan het perceel waarop zich het hoofdgebouw bevindt. In het merendeel van de situaties grenst dit openbaar toegankelijk gebied alleen aan de voorzijde van een perceel. Bij hoofdgebouwen die langs schuine wegen staan of in een bocht in de weg, zal ook de denkbeeldige lijn evenwijdig met die schuine weg of de bocht in de weg 'meelopen'.

In hoeksituaties zal de lijn uit de zijgevel, vanaf het punt op 1 m achter de voorkant, evenwijdig meelopen met het openbaar toegankelijk gebied dat aan de zijkant van het perceel is gelegen. Bij rechthoekige verkavelingen zal de lijn in zo'n geval direct langs de zijgevel en in het verlengde daarvan, verder naar achteren lopen. Deze begrenzing valt veelal samen met de zijgevelrooilijn, die in hoeksituaties wordt aangemerkt als voorgevelrooilijn.

Ook bij hoeksituaties kunnen zich echter schuine wegen of bochten in de weg voordoen. Ook kan er sprake zijn van vaarwater of ander openbaar toegankelijk gebied dat niet evenwijdig met de zijgevel van het hoofdgebouw loopt. De hoofdregel blijft dat ook in die gevallen de lijn evenwijdig met de schuine weg of de bocht in de weg (of het schuinliggende andere openbaar toegankelijk gebied) meeloopt. Er kunnen dan gevallen ontstaan waarbij een deel van een zijerf, dat gekeerd is naar openbaar toegankelijk gebied, onder het achtererfgebied komt te vallen.

In de definitie is bepaald dat de lijn niet opnieuw het hoofdgebouw kan doorkruisen en evenmin in het erf achter het hoofdgebouw kan komen. Hiermee wordt bereikt dat het erf dat is gelegen achter het hoofdgebouw, altijd volledig tot het achtererfgebied zal behoren. Onder omstandigheden kan dat tot gevolg hebben dat de lijn aan de zijkant van het hoofdgebouw, niet evenwijdig met de begrenzing van het openbaar toegankelijk gebied loopt, maar langs de zijgevel van het hoofdgebouw en in het verlengde daarvan naar de achterste perceelgrens loopt. Uitgangspunt in dit verband is dat het erf achter het hoofdgebouw zich bevindt tussen de denkbeeldige lijnen die gelegen zijn in het verlengde van de zijgevels van het hoofdgebouw. Met deze uitleg zal in de meeste situaties helder zijn welk deel van het erf zich achter het hoofdgebouw bevindt. Niet te ondervangen is dat in een enkele bijzondere situatie, bij bijzondere architectuur, een andere benadering gekozen moet worden om aan te sluiten bij de bedoelingen van de regeling dat zich achter het hoofdgebouw een deel van het achtererfgebied bevindt. Bij de ronde 'vuurtorenwoning' ontbreken er voor-, zij- en achtergevels en kan wellicht gekozen worden voor het tekenen van een denkbeeldig vierkant rondom het hoofdgebouw (met daarbinnen diagonale lijnen tussen de hoekpunten) om het achtererfgebied goed te bepalen.

Voorkant van een hoofdgebouw

Om te bepalen welke zijde van een hoofdgebouw als voorkant moet worden aangemerkt, worden in de jurisprudentie een aantal aanknopingspunten gehanteerd. Hierin brengt de nieuwe definitie van achtererfgebied geen verandering, zodat de ontwikkelde lijn in de jurisprudentie bruikbaar blijft. In de nota van toelichting van het voormalige Besluit bouwvergunningvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken (Bblb) werd al naar jurisprudentie verwezen.¹ In die toelichting is aangegeven dat voor het bepalen van de voorgevel van een gebouw, primair kan worden afgegaan op de ligging van de voorgevelrooilijn zoals die door een bestemmingsplan of bouwverordening wordt bepaald. Als dan nog twijfel bestaat zal de feitelijke situatie doorslaggevend moeten worden geacht. Mede gebaseerd op jurisprudentie zijn daarbij de volgende aanknopingspunten genoemd om de voorkant van een gebouw te bepalen: de systematiek van huisnummering (waar zich het huisnummer bevindt), de zijde van het gebouw waar zich de voordeur of hoofdingang bevindt, de plaats waar de brievenbus is aangebracht en de plaats waar de hoofdontsluiting van het perceel zich bevindt.²

Voorgevel is gevel die de hoofdmassa van het hoofdgebouw bepaalt

Aanvullend kan opgemerkt worden dat de voorkant van het hoofdgebouw wordt gevormd door de gevel die bepalend is voor de hoofdmassa van het hoofdgebouw. Ondergeschikte aan- of uitbouwen, zoals erkers of uitgebouwde vestibules, blijven dus buiten beschouwing bij het bepalen van de voorgevel. In de regel geldt als voorgevel het geveldeel aan de voorkant met de grootste oppervlakte. De hoofdmassa van het hoofdgebouw kan aan de voorzijde ook bepaald worden door meer dan één geveldeel. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als de hoofdmassa van een hoofdgebouw L-vormig of T-vormig is. In zo'n geval bestaat de voorkant van het hoofdgebouw uit meer geveldelen. Bij dergelijke situaties, waar de voorgevel verspringt, kan de lijn die bepalend is voor het achtererfgebied, in een knik evenwijdig met deze geveldelen meelopen.

Aan- een uitbouwen die zich aan een zijgevel van een hoofdgebouw bevinden, spelen in beginsel geen rol bij het bepalen van de voorgevel. Alleen in geval een dergelijke aan- of uitbouw een uitbreiding vormt van de hoofdmassa van het hoofdgebouw, wordt het geveldeel aan de voorkant van die desbetreffende uitbreiding mede aangemerkt als voorgevel. Dat zal echter alleen aan de orde zijn indien sprake is van een geheel in de

¹ Staatsblad 2002, 410, blz. 24 -25.

² Voor meer recente uitspraken wordt verwezen naar ABRvS 4 september 2013, nr. 201300795/1/A1, ECLI:NL:RVS2013:1020 en ABRvS 6 februari 2013, nr. 201205185/1/A1, ECLI:NL:RVS:2013:BZ0724.

architectuur van de hoofdmassa van het hoofdgebouw geïntegreerde uitbreiding die alle bouwlagen van het hoofdgebouw betreft.











Verder ligt het voor de hand om bij het bepalen van de voorgevel van een hoofdgebouw alleen uit te gaan van de boven de grond gelegen bouwmassa. Kelders of geheel onder de grond gelegen souterrains blijven in die uitleg dus buiten beschouwing bij het bepalen van het achtererfgebied.

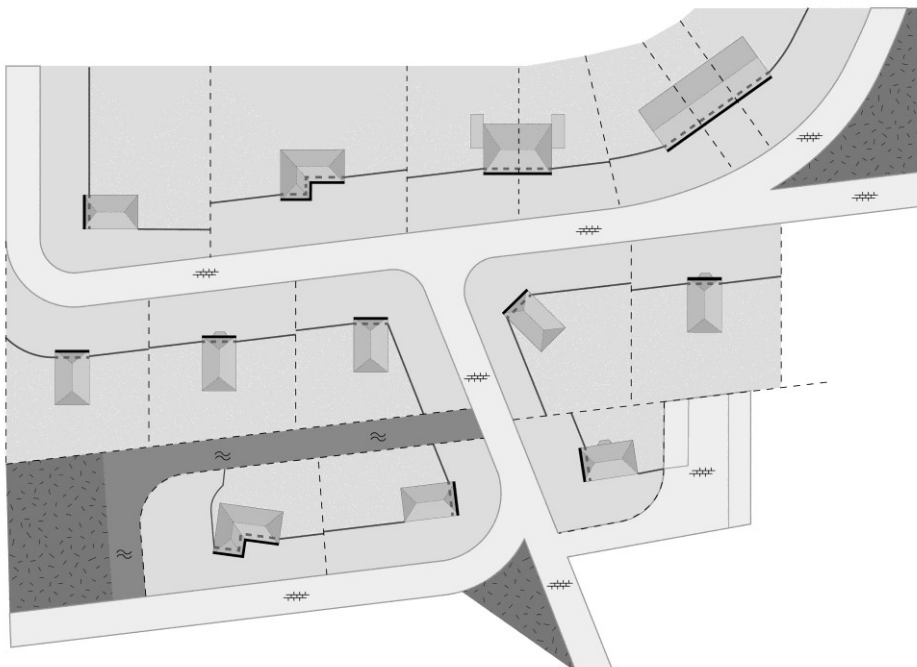
Verduidelijkende tekening

In onderstaande tekening is ter verduidelijking een aantal situaties weergegeven. Ook enkele 'lastige' hoeksituaties zijn daarbij weergegeven (zie de woning linksboven en de woning rechtsonder), waarin te zien is dat de denkbeeldige lijn aan de zijkant van het hoofdgebouw niet evenwijdig loopt met openbaar toegankelijk gebied, maar langs en vervolgens in het verlengde van de zijgevel. In de vergunningcheck op <https://inr.omgevingsloket.nl/> zijn voor meer concrete situaties verduidelijkende tekeningen opgenomen.

Achtererfgebied

Legenda

	hoofdgebouw		wegen		voorgevel
	achtererfgebied		openbaar groen		grens openbaar / privégebied
	voorerfgebied		openbaar water		grens voor / achtererfgebied
					perceelsgrens



Artikel 1, lid 1, definitie 'bebouwingsgebied'

De introductie van dit begrip hangt samen met de vernieuwde systematiek van het bepalen van de toegelaten oppervlakte aan bijbehorende bouwwerken die vergunningvrij, krachtens artikel 2, onderdeel 3, van bijlage II bij het Bor, kunnen worden gebouwd. Het begrip wordt geïntroduceerd om aan te geven dat er een verschil bestaat tussen het gebied waar feitelijk vergunningvrije bijbehorende bouwwerken kunnen worden gebouwd (het achtererfgebied) en het gebied, met inbegrip van aanwezige aan het oorspronkelijk hoofdgebouw toegevoegde bijbehorende bouwwerken, dat als uitgangspunt moet worden genomen voor het berekenen van de maximale oppervlakte van bijbehorende bouwwerken die totaal aanwezig mag zijn (bebouwingsgebied). Voor een nadere toelichting hierop wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 2, onderdeel 3, waarin uitvoerig wordt ingegaan op de gewijzigde regeling voor vergunningvrije bijbehorende bouwwerken.

Artikel 1, lid 1, definitie 'huisvesting in verband met mantelzorg'

Deze omschrijving hangt samen met de mogelijkheden die dit besluit biedt voor mantelzorg. Op diverse plaatsen is bijlage II bij het Bor gewijzigd om mogelijkheden te bieden voor huisvesting in verband met mantelzorg in woningen, in vergunningvrij te bouwen bijbehorende bouwwerken bij een woning of in een bestaand bijbehorend bouwwerk bij een woning. Met de wijzigingen wordt uitvoering gegeven aan de motie Pieper c.s. (Kamerstukken II 2009/10, 32 123 XI, nr. 34), waarin het kabinet is opgeroepen de mogelijkheden voor de plaatsing van mantelzorgwoningen te vereenvoudigen. Ook is uitvoering gegeven aan de motie Bisschop en Van Veldhoven (Kamerstukken II 2013/14, 32 127, nr. 196), waarin is verzocht de mogelijkheden voor het creëren van mantelzorgwoningen in het buitengebied te verruimen.

Verder is in dit verband ook van belang de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015). Doelstelling van deze wet is dat de mogelijkheden voor passende ondersteuning aan mensen in de eigen leefomgeving door inzet van het sociale netwerk en van gemeentelijke voorzieningen in de nabijheid van mensen beter worden benut. Hieraan liggen ten grondslag de veranderde eisen en omstandigheden van mensen, zoals dat mensen zo lang mogelijk thuis willen kunnen wonen en de regie op eigen leven behouden. Gemeenten worden op grond van deze wet verantwoordelijk voor het ondersteunen van zelfredzaamheid en participatie van mensen met een beperking of met chronische, psychische of psychisch-sociale problemen. Die ondersteuning moet erop gericht zijn dat mensen zo lang mogelijk in hun eigen leefomgeving kunnen blijven wonen. De in dit besluit opgenomen wijzigingen van bijlage II bij het Bor om eenvoudiger huisvesting in verband met mantelzorg bij woningen te kunnen realiseren, past in dit beleid.

De opgenomen begripsomschrijving geeft aan wat voor de toepassing van de bijlage verstaan wordt onder huisvesting in verband met mantelzorg. Het gaat daarbij om de huisvesting in of bij een woning van maximaal één huishouden van maximaal twee personen, waarvan ten minste één persoon mantelzorg verleent aan of ontvangt van een bewoner van de woning. De eis van maximaal twee personen aan het huishouden dat een mantelzorgwoning mag betrekken, maakt duidelijk dat zich niet een compleet gezin met kinderen vergunningvrij kan vestigen. De regeling richt zich op de persoon die mantelzorg nodig heeft van of verleent aan een bewoner van de woning. De omschrijving staat toe dat deze persoon zich met een samenwonende partner kan vestigen. Verwezen wordt verder naar de toelichting op het begrip 'mantelzorg', dat hierna is opgenomen. Indien sprake is van bewoning door meer personen (zoals bijvoorbeeld een gezin met kinderen) zal de planologische inbreuk meer ingrijpend van aard kunnen zijn en is omgevingsvergunning nodig.

Artikel 1, lid 1, definitie 'mantelzorg'

De omschrijving van het begrip 'mantelzorg' is net als de hiervoor gegeven omschrijving van 'huisvesting in verband met mantelzorg' onderdeel van de mogelijkheden die dit besluit biedt voor mantelzorg. Bij de keuze voor de begripsomschrijving van 'mantelzorg' is in verband met de handhaafbaarheid en de bepaalbaarheid van het bestaan van een mantelzorgrelatie, gekeken naar de beschikbare definities in zowel de inmiddels ingetrokken Wet maatschappelijke ondersteuning als de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015). Daarbij is gebleken dat de beschikbare definities van het begrip 'mantelzorg' voor de toepassing van de regeling voor het vergunningvrij kunnen bouwen en gebruiken van mantelzorgvoorzieningen, niet voldoende zijn afgebakend en aanleiding kunnen geven tot discussies. Vandaar dat de hier opgenomen definitie op onderdelen van de bestaande definities afwijkt.

De regeling om vergunningvrij te kunnen bouwen is bedoeld voor mantelzorggevallen waarin een persoon intensieve zorg en ondersteuning nodig heeft, die de gebruikelijke hulp en zorg van huisgenoten voor elkaar overstijgt. Meestal zijn deze mantelzorggevallen bij de gemeenten al bekend. Veelal is er door een gemeente in zo'n situatie al een vorm van ondersteuning of waardering toegekend en beschikt de gemeente reeds over een onderbouwing van de zorgbehoefte in verband met een verricht onderzoek naar aanleiding van een door cliënt gemelde behoefte aan maatschappelijke ondersteuning. Voor gevallen waarin daarvan geen sprake is en er bij de gemeente twijfels bestaan over de aanwezige zorgbehoefte, moet een gemeente ter verkrijging van helderheid hieromtrent van de persoon die mantelzorg ontvangt een verklaring kunnen opvragen die is verstrekt door een huisarts, wijkverpleegkundige of een ander deskundig te achten persoon of een deskundige instantie. Deze mogelijkheid is in de definitie tot uiting gebracht, zodat in gevallen waar gereede twijfels bestaan over de mantelzorgbehoefte de bewijslast hieromtrent bij de zorgbehoevende kan worden gelegd.

Artikel 1, lid 1, definitie 'openbaar toegankelijk gebied'

In de begripsomschrijving van openbaar toegankelijk gebied is het begrip 'water' vervangen door 'vaarwater'. Daarmee wordt bewerkstelligd dat niet al het openbare water wordt aangemerkt als openbaar toegankelijk gebied. Vooral in het buitengebied komt het veelvuldig voor dat percelen worden begrensd door sloten. Doordat ook deze betrekkelijk smalle watergangen wel werden aangemerkt als openbaar toegankelijk gebied, konden de naar deze watergangen gekeerde zijerven niet als achtererfgebied worden aangemerkt. Dat leidde onbedoeld tot een drastische inperking van vergunningvrije bouwmogelijkheden. Het begrip vaarwater verduidelijkt dat een doorsnee sloot niet gerekend wordt tot openbaar toegankelijk gebied. Alleen bevaarbaar openbaar water (vaarwater) wordt tot openbaar gebied gerekend. Het moet dus gaan om water, zoals een rivier, gracht, beek, kanaal of weteringen, dat geschikt is om te worden gebruikt door scheepvaart (waaronder begrepen pleziervaart).

Artikel 1, lid 4

In samenhang met de in artikel 1, eerste lid, van bijlage II bij het Bor, opgenomen begripsomschrijving voor huisvesting in verband met mantelzorg is bij dit onderdeel een vierde lid toegevoegd, waarin is bepaald dat voor de toepassing van de bijlage huisvesting in verband met mantelzorg wordt aangemerkt als functioneel verbonden met het hoofdgebouw. Als huisvesting in verband met mantelzorg plaatsvindt in een bijbehorend bouwwerk bij een woning, kan er over worden getwijfeld of in alle gevallen wordt voldaan aan de voor bijbehorende bouwwerken geldende eis dat er sprake moet zijn van een functionele verbondenheid met het hoofdgebouw. In het geval de mantelzorgontvanger in het betrokken bouwwerk is gehuisvest en een eigen huishouding voert, is er immers op zichzelf in planologisch opzicht geen sprake van een gebruik dat is gerelateerd aan het gebruik van het hoofdgebouw. De bewoning in het bijbehorende bouwwerk zou in feite als

afzonderlijke woning en als een zelfstandig hoofdgebouw aangemerkt kunnen worden. Door expliciet te bepalen dat voor de toepassing van de bijlage huisvesting in verband met mantelzorg wordt aangemerkt als functioneel verbonden met het hoofdgebouw, wordt eventuele twijfel op dit punt weggenomen en wordt verzekerd dat bijbehorende bouwwerken bij een woning met toepassing van deze bijlage, onder voorwaarden omgevingsvergunningvrij, kunnen worden gebouwd en gebruikt ten dienste van mantelzorg. Tevens wordt hiermee mogelijk dat in het geval niet aan die voorwaarden wordt voldaan en er toch omgevingsvergunning nodig is, die vergunning met de reguliere procedure wordt voorbereid.

Indien sprake is van een mantelzorgwoning bij een woning kunnen zich twee situaties voordoen. De mantelzorgwoning wordt gebouwd en gebruikt ten behoeve van een persoon die mantelzorg ontvangt van een bewoner van de woning. Ook de situatie andersom wordt echter mogelijk, waarbij een bij een woning behorend bouwwerk wordt bewoond door de persoon die mantelzorg verleent aan een hulpbehoevende bewoner van de woning. De mogelijkheid om krachtens artikel 2, onderdeel 3, van bijlage II, omgevingsvergunningvrij een bijbehorend bouwwerk te bouwen en gebruiken ten dienste van mantelzorg is zo vormgegeven dat het bouwvolume geheel moet passen binnen de generieke randvoorwaarden die aan bijbehorende bouwwerken worden gesteld. Om die reden kan er geen situatie ontstaan waarin een ten dienste van mantelzorg gebouwd en gebruikt bijbehorend bouwwerk, geheel zou moeten worden afgebroken indien de behoefte aan mantelzorg is komen te vervallen. Dat maakt dat eventuele handhavingscomplicaties beperkt zullen zijn indien de mantelzorg wordt beëindigd. Voor zover een bijbehorend bouwwerk buiten een afstand van 4 m vanaf het oorspronkelijk hoofdgebouw aanwezig is, geldt ingevolge artikel 2, onderdeel 3, onder b, onder 2° (nieuw), na het beëindigen van de mantelzorg wel weer het vereiste dat de ruimte slechts functioneel ondergeschikt mag worden gebruikt aan de woning. Na het beëindigen van de mantelzorgsituatie, zal in de meeste gevallen ook automatisch de bewoning in het bijbehorend bouwwerk eindigen. Indien daarvan echter geen sprake is, kan er handhavend worden opgetreden. Dat is op zichzelf niet anders dan een situatie waarin men in strijd met het bestemmingsplan in een bijgebouw woont, zonder dat sprake is van mantelzorg. Indien een bijbehorend bouwwerk zodanig op de bewoning is toegerust en met dat oogmerk allerlei voorzieningen zijn aangebracht (zoals sanitair en keuken), zullen deze voorzieningen moeten worden verwijderd zodat het bouwwerk niet langer geschikt is voor een gebruik dat niet functioneel ondergeschikt is aan de woning. Ook op dit punt verschilt de situatie niet van de illegale bewoning van bijgebouwen die kan voorkomen zonder dat sprake is van een mantelzorgsituatie.

Indien met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo en artikel 4, onderdeel 1, van bijlage II bij het Bor, een omgevingsvergunning wordt verleend voor een bijbehorend bouwwerk ten dienste van mantelzorg kan aan de vergunning een beperkte werkingsduur worden gegeven. Zoals al toegelicht bij artikel I, onderdeel J, in verband met de wijziging van artikel 5.18 van het Bor, is het denkbaar dat bij het tijdelijk toestaan van een mantelzorgvoorziening, de geldigheid van de vergunning wordt gekoppeld aan de termijn waarin een bepaalde persoon in die voorziening woonachtig is en afhankelijk is van mantelzorg. Voor een nadere toelichting op het verlenen van een omgevingsvergunning voor een beperkte tijdsduur wordt verwezen naar de toelichting bij artikel I, onderdeel J.

Artikel 2, aanhef

De wijziging in dit onderdeel is een uitvloeisel van de in dit besluit opgenomen wijziging van artikel 2.3, tweede lid, van het Bor. Verwezen wordt naar artikel I, onderdeel B, van dit besluit en de toelichting daarop.

Artikel 2, onderdeel 1

In dit onderdeel wordt verduidelijkt dat het 'gewoon onderhoud', bedoeld in artikel 2, onderdeel 1, van de bijlage, betrekking heeft op het gewoon onderhoud van bouwwerken. Als gevolg van de wijziging van de aanhef van artikel 2, zijn ook activiteiten die geen bouwactiviteiten zijn, maar wel zijn aan te merken als planologisch strijdig gebruik, onder de reikwijdte van het artikel komen te vallen. Bij de toepassing van artikel 2, onderdeel 1, kan het echter uitsluitend bouwactiviteiten betreffen. Teneinde misverstanden hierover te voorkomen is dat in de tekst tot uitdrukking gebracht. Overigens kent artikel 3a van de bijlage, waarin de vergunningvrije monumentenactiviteiten zijn bepaald, wel de activiteit 'gewoon onderhoud' bij niet-gebouwde monumenten, zoals tuinen of parken, maar dat is daar al uitdrukkelijk in het artikel zelf verwoord.

Artikel 2, onderdeel 3

Algemeen

Bij dit onderdeel is artikel 2, onderdeel 3, van bijlage II opnieuw vastgesteld. Dit artikelonderdeel regelt onder welke voorwaarden een bijbehorend bouwwerk (zoals een aanbouw, uitbouw, bijgebouw of overkapping bij een hoofdgebouw) zonder een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder a en c, van de Wabo kan worden gerealiseerd. De wijzigingen die in het onderdeel zijn doorgevoerd hebben vooral tot doel om de regeling te vereenvoudigen, te verduidelijken en de praktische toepasbaarheid te vergroten. Een eenduidig toepasbare regeling voor vergunningvrij bouwen is van belang, nu de regeling veelvuldig in de praktijk wordt toegepast. De wijzigingen zijn te meer relevant nu uit signalen in de praktijk en de jurisprudentieontwikkeling is gebleken dat op onderdelen problemen worden ondervonden met de toepassing van de regeling. Om deze problemen te ondervangen is onder meer verduidelijkt dat met een vergunningvrij bijbehorend bouwwerk ook een, al dan niet met vergunning gebouwd, bijbehorend bouwwerk kan worden uitgebreid. Daarnaast is het gebruik ten behoeve van mantelzorg in een bijbehorend bouwwerk expliciet mogelijk gemaakt en zijn de mogelijkheden om een bestaand hoofdgebouw uit te breiden verbeterd. Verder is een planologische totaalbenadering voor de oppervlakteberekening van bijbehorende bouwwerken doorgevoerd. De regeling wordt hiermee eenvoudiger toepasbaar en de samenhang met het bestemmingsplan wordt verbeterd. Deze benadering is aanvankelijk opgenomen geweest in het ontwerp van het Bor zoals destijds in het kader van de voorhangprocedure aan het parlement is toegezonden (Kamerstukken II 2008/09, 31 953, nr. 6). Als gevolg van de aanvaarding van de motie Boelhouwer-Wiegman (Kamerstukken II 2008/09, 31 953, nr. 23) is deze opzet echter niet in het Bor terechtgekomen. Thans is de aanvankelijke opzet alsnog als uitgangspunt genomen. In het navolgende zal per onderdeel nader op de diverse wijzigingen worden ingegaan.

Bijbehorend bouwwerk of uitbreiding daarvan

In de aanhef van onderdeel 3 is toegevoegd dat naast een bijbehorend bouwwerk ook een uitbreiding van een bijbehorend bouwwerk ingevolge het desbetreffende onderdeel vergunningvrij kan worden gebouwd. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het uitbreiden van een bestaand bijgebouw. In de begripsomschrijving van bijbehorend bouwwerk is al opgenomen dat een bijbehorend bouwwerk ook uit een uitbreiding van het hoofdgebouw kan bestaan. In de begripsomschrijving is echter niet expliciet bepaald dat een bijbehorend bouwwerk ook uit een uitbreiding van een bijbehorend bouwwerk kan bestaan. Wellicht mede hierom, lijkt in

de rechtspraak een vaste lijn te ontstaan waarin ervan wordt uitgegaan dat een vergunningvrij bijbehorend bouwwerk altijd als een zelfstandig, bouwkundig en functioneel te onderscheiden, bouwdeel moet kunnen worden aangemerkt.³ In die uitleg zou het niet mogelijk zijn om bijvoorbeeld een bestaand, eerder met bouw- of omgevingsvergunning opgericht bijgebouw, uit te breiden met gebruikmaking van de mogelijkheid om zonder vergunning een bijbehorend bouwwerk te bouwen. Deze beperkte uitleg is niet beoogd. Bedoeld is dat er vrijheid bestaat om vergunningvrij een bepaalde oppervlakte aan bijbehorende bouwwerken te bouwen in achtererfgebied, zonder daarbij beperkingen aan te brengen in de mogelijkheid deze toelaatbare oppervlakte te verdelen over één of meer bijbehorende bouwwerken, toe te voegen aan een bestaand bijbehorend bouwwerk of als deel van een vergunningplichtig bijbehorend bouwwerk (gelijktijdig) mee te bouwen. Dit geldt ook indien door de toevoeging van het vergunningvrije bouwdeel, strijd met voorschriften uit het bestemmingsplan zou ontstaan, bijvoorbeeld omdat door die toevoeging niet meer voldaan zou worden aan een in het bestemmingsplan voorgeschreven minimale afstand ten opzichte van de erfgrans of het hoofdgebouw. Met de regeling voor vergunningvrij bouwen is evenmin beoogd een belemmering aan te brengen in de mogelijkheid dat een bijbehorend bouwwerk wordt gebouwd, waarvan de bouwtitel deels gegrond is op artikel 2, onderdeel 3, van bijlage II, en deels gegrond is op een omgevingsvergunning voor de activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel a of c, van de Wabo. Evengoed is het toegelaten dat een vergunningvrij bijbehorend bouwwerk deels wordt gebouwd krachtens artikel 2, onderdeel 3, en deels krachtens artikel 3, onderdeel 1, van bijlage II. Dat geldt ook indien de bouwdelen zich niet bouwkundig en functioneel laten onderscheiden. In zo'n geval kan aan de hand van een fictieve 'krijtstreep' een scheiding tussen bouwdelen aangebracht worden en beoordeeld worden of de desbetreffende delen van het bijbehorende bouwwerk voldoen aan de voorschriften die daarvoor van toepassing zijn. Daarbij geldt, zoals al eerder vermeld, dat voorschriften uit een bestemmingsplan buiten toepassing blijven voor zover deze in de weg zouden staan aan het ingevolge artikel 2, onderdeel 3, gebouwde gedeelte van het bijbehorende bouwwerk. De voorschriften uit een bestemmingsplan kunnen immers in beginsel niet in de weg staan aan de bouw van een ingevolge artikel 2 te bouwen bouwwerk. Dat is anders indien het bestemmingsplan noodzakelijkerwijs betrokken moet worden bij de vraag of aan de in artikel 2 gestelde voorwaarden voor vergunningvrij bouwen wordt voldaan. Zo is het bestemmingsplan bijvoorbeeld relevant in de omschrijving van het begrip 'achtererfgebied'. Samenvattend is met de onderhavige wijziging beoogd om de bedoelingen van artikel 2, onderdeel 3, te verduidelijken zodat de lijn die zich in jurisprudentie ontwikkeld lijkt te hebben zich op dit punt kan herstellen.

Verruimde mogelijkheid tot het vergroten van een hoofdgebouw

In artikel 2, onderdeel 3, onder a en b, aanhef, is de opgenomen maat van 2,5 m gewijzigd in 4 m. Binnen de geldende mogelijkheden om een bepaalde oppervlakte aan bijbehorende bouwwerken te bouwen, wordt met deze wijziging beoogd om een ruimer gedeelte daarvan te kunnen benutten voor het vergroten van het hoofdgebouw zelf. Alleen voor zover een bijbehorend bouwwerk zich bevindt binnen de genoemde afstand van niet meer dan 4 m van het hoofdgebouw, mag het gebruik daarvan overeenkomstig zijn aan het gebruik in het hoofdgebouw zelf. Bij een woning betekent dat bijvoorbeeld dat binnen die afstand een aan- of uitbouw gebruikt mag worden voor het vergroten van een woonkamer, (bij)keuken of serre. Buiten de genoemde afstand geldt als eis dat het gebruik functioneel ondergeschikt dient te zijn. Bij een woning kan het dan bijvoorbeeld slechts gaan om een garage, berging of plantenkas. Een vanuit de woning toegankelijke bijkeuken wordt in dit verband niet als functioneel ondergeschikt aangemerkt, maar dient functioneel als onderdeel van de woning

³ Verwezen wordt naar ABRvS 6 maart 2013, nr. 201204249/1/A1, ECLI:NL:RVS:2013:BZ3375, TBR 2013/99, ABRvS 27 maart 2013, nr. 201207242/1/A1, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7435, TBR 2013/100 en ABRvS 10 juli 2013, nr. 201211330/1/A1, ECLI:NL:RVS:2013:268..

te worden aangemerkt.⁴ Met het verruimen van de maat van 2,5 m naar 4 m, wordt een antwoord gegeven op signalen uit de praktijk, die al bestonden naar aanleiding van de regeling voor vergunningvrij bouwen in het Besluit bouwvergunningvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken (Bblb). Ook toen bleek al dat voor de bouw van een gebruikelijke aan- of uitbouw, een maximale maatvoering van 2,5 m bij woningen tekort schiet. Als men toch al investeert in een verbouwing ter vergroting van een woning, wil men liever niet een beperkte uitbouw waarbinnen de plaatsing van een doorsnee bankstel of eettafelmeubilair nauwelijks mogelijk is. Een uitbouw met een iets ruimere diepte (van 3 à 4 m) vergt nauwelijks een hogere investering, maar biedt wel meer gebruiksmogelijkheden. Mede door de aanvaarding van de eerder genoemde motie Boelhouwer-Wiegman, bleef de maatvoering van 2,5 m echter ook in de nieuwe regeling voor vergunningvrij bouwen in het Bor ongewijzigd. Daarmee is een deel van veel voorkomende standaard aan- of uitbouwen bij woningen, die veelal een dieptemaat kennen tussen 3 en 4 m, omgevingsvergunningplichtig gebleven. Met de nu doorgevoerde aanpassing kunnen dergelijke aan- of uitbouwen veelal wel zonder vergunning worden gerealiseerd. Het is in dit verband goed om te benadrukken dat enkel de verruiming van de betrokken maat van 2,5 naar 4 m, op zichzelf niet betekent dat ook de totale oppervlakte aan vergunningvrije bouw mogelijkheden wordt vergroot. Met deze aanpassing wordt slechts bereikt dat binnen die mogelijkheden een ruimer aandeel van bijbehorende bouwwerken bij het hoofdgebouw kan worden getrokken. De planologische impact van deze wijziging is in de regel dan ook van ondergeschikte betekenis. Dat geldt ook voor gevallen waarin het andere hoofdgebouwen dan woningen betreft.

Bijbehorend bouwwerk met een kap

Met de wijzigingen die in artikel 2, onderdeel 3, onder b, onder 1°, zijn doorgevoerd, wordt het mogelijk om een bijbehorend bouwwerk te bouwen dat hoger is dan 3 m. Voorwaarde is wel dat zo'n bijbehorend bouwwerk een schuin dak (een kap met een nok die gevormd wordt door tenminste twee schuine dakvlakken) heeft. Een bijgebouw met een schuin dak wordt onder meer uit architectonisch oogpunt soms aantrekkelijker gevonden dan een plat dak. Veelal laat de architectuur van een bijbehorend bouwwerk zich met een kap ook beter aansluiten bij de architectuur van het hoofdgebouw. Aan de maatvoeringen van zo'n schuin dak zijn, mede in verband met architectuur en belangen van omwonenden, randvoorwaarden gesteld. De regeling is zo opgezet dat bij hogere daken dan 3 m, in de regel alleen standaard zadeldaken of schilddaken mogelijk zijn. Voor een dak dat hoger is dan 3 m geldt dat de dakvoet niet hoger mag zijn dan 3 m en dat de daknok bestaat uit twee of meer schuine dakvlakken. De hellingshoek van de schuine dakvlakken mag niet meer bedragen dan 55°. Daardoor wordt bereikt dat een lessenaarsdak of mansarde kap niet kan worden gerealiseerd.

De daknok mag in ieder geval niet hoger zijn dan 5 m en wordt verder in hoogte begrensd door een formule. In deze formule is de afstand van de nok tot de erfgrans bepalend voor de toegestane hoogte. Hoe dichterbij de perceelsgrens hoe minder hoog een dak mag zijn. De formule voor de daknokhoogte is gebaseerd op de zogenoemde 'lichte' TNO-norm. Deze norm gaat uit van minimaal twee mogelijke bezonningsuren per etmaal, in de periode van 19 februari tot 21 oktober. De 'lichte' TNO-norm wordt in de praktijk veelvuldig toegepast om aan de hand van bezonningsstudies te onderbouwen dat de kwaliteit van het woon- en leefklimaat, in het bijzonder de bezonnings situatie op gevels van bebouwing op aangrenzende percelen, ten gevolge van een bouwplan in voldoende mate gewaarborgd blijft. Door deze norm als uitgangspunt te nemen voor het bepalen van de randvoorwaarden voor een vergunningvrij bijbehorend bouwwerk met een kap, blijft de bezonnings situatie op belendende bebouwing en naburige erven in voldoende mate gewaarborgd.

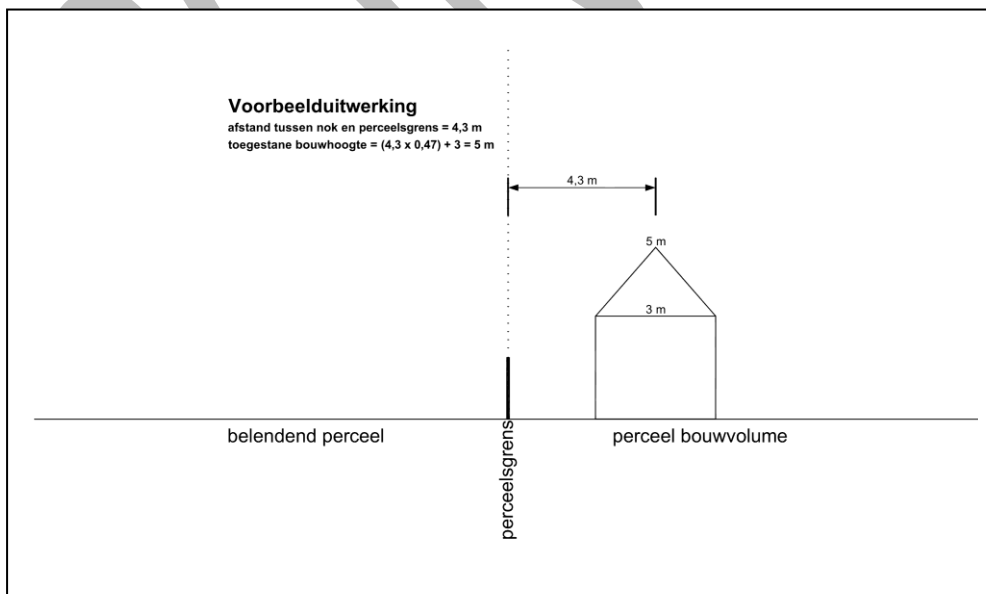
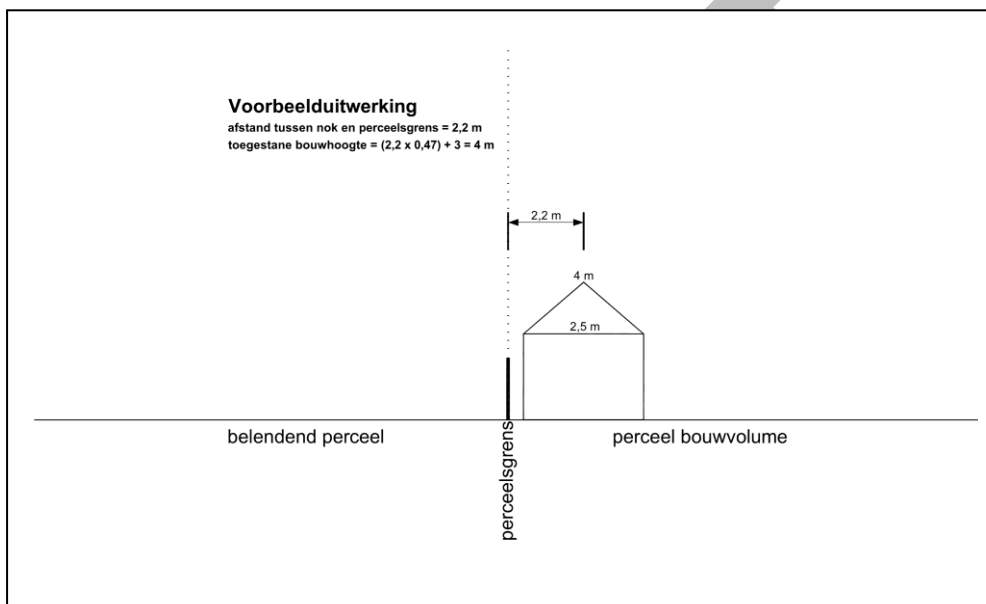
⁴ ABRvS 28 november 2012, nr. 201203251/1/A1, ECLI:NL:RVS:2012:BY4437, TBR 2013/27.

De daknokhoogte dient te worden bepaald met de volgende formule:

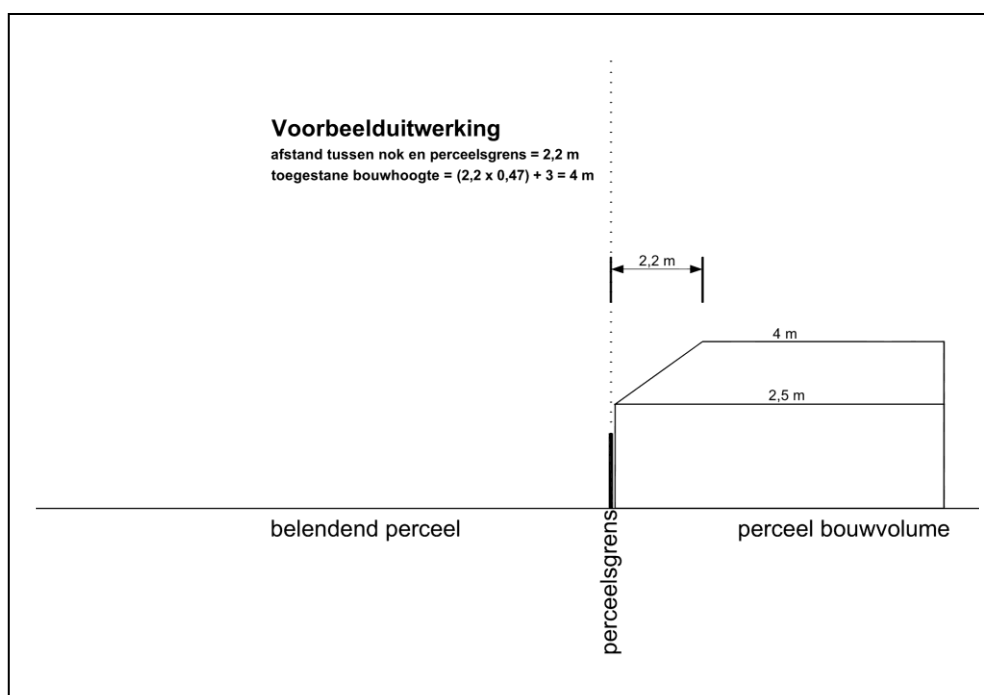
$$\text{maximale daknokhoogte [m]} = (\text{afstand daknok tot de perceelsgrens [m]} \times 0,47) + 3$$

Ten behoeve van de bezonningsituaties op naburige percelen leidt de formule ertoe dat de daklijn ten opzichte van de perceelsgrenzen slechts geleidelijk in hoogte kan oplopen tot een maximaal toegestane daknokhoogte van 5 m. De formule is gebaseerd op een zonnestand met een hellingshoek van 25° vanaf een hoogte van 3 m (de tangens van een hoek van 25° bedraagt naar boven afgerond 0,47).

Hieronder zijn voorbeelduitwerkingen gegeven waarin de daknok van een bijbehorend bouwwerk evenwijdig loopt met de perceelsgrens.



In onderstaande voorbeelduitwerking is een bijbehorend bouwwerk te zien waarin de daknok haaks op de perceelsgrens is geprojecteerd. In dat geval kan door toepassing van een schilddak worden bereikt dat de daklijn ten opzichte van de perceelsgrens geleidelijk in hoogte oploopt.



Mantelzorg

De wijziging van artikel 2, onderdeel 3, onder b, onder 2°, van bijlage II bij het

Bor, houdt verband met het mogelijk maken dat een bijbehorend bouwwerk wordt gebruikt voor huisvesting in verband met mantelzorg. Zoals hiervoor al is gebleken, zijn hiertoe bij dit besluit definities van de begrippen 'mantelzorg' en 'huisvesting in verband met mantelzorg' in artikel 1, eerste lid, van de bijlage opgenomen. Voorts is aan artikel 1 een vierde lid toegevoegd, waarin is bepaald dat bij de toepassing van de bijlage huisvesting in verband met mantelzorg wordt aangemerkt als functioneel verbonden met het hoofdgebouw.

De in artikel 2, onderdeel 3, onder 2°, opgenomen eis van functionele ondergeschiktheid beperkt de gebruiksmogelijkheden van bijbehorende bouwwerken. Voor zover bijbehorende bouwwerken zich bevinden buiten een bepaalde afstand vanaf het oorspronkelijk hoofdgebouw, geldt het vereiste dat het gebruik in functioneel opzicht ondergeschikt dient te zijn aan het gebruik van het hoofdgebouw. Met de wijziging van deze afstand van 2,5 m naar 4 m, strekt dit vereiste van functionele ondergeschiktheid zich nu uit over bijbehorende bouwwerken voor zover deze zich bevinden buiten een afstand van 4 m vanaf het oorspronkelijk hoofdgebouw. Voor de volledigheid wordt in dit verband gewezen op artikel 7, eerste lid, van de bijlage, waarin een regeling is gegeven voor de situatie waarin een bijbehorend bouwwerk zich deels binnen en deels buiten de genoemde afstand vanaf het hoofdgebouw bevindt. Ten behoeve van huisvesting in verband met mantelzorg is bij dit besluit een uitzondering opgenomen op het vereiste van functionele ondergeschiktheid. Ook buiten een afstand van 4 m vanaf het oorspronkelijk hoofdgebouw, mogen bijbehorende bouwwerken voor huisvesting in verband met mantelzorg gebruikt worden. Het leidt ertoe

dat binnen de bouwmogelijkheden voor bijbehorende bouwwerken, een woongelegenheid kan worden gecreëerd voor een persoon die mantelzorg verleent aan of ontvangt van een bewoner van de woning. De onderhavige wijziging dient in samenhang te worden gezien met de wijziging van artikel 5, eerste lid, van bijlage II, ingevolge waarvan het bij de toepassing van dit onderdeel van artikel 2 geen belemmering vormt dat het aantal woningen toeneemt. Indien de mantelzorg is beëindigd zullen de eisen met betrekking tot de functionele ondergeschiktheid en het niet mogen veranderen van het aantal woningen wederom van kracht zijn. Om die reden zal na het beëindigen van de mantelzorg, het bijbehorende bouwwerk weer functioneel ondergeschikt moeten worden gebruikt aan de woning. Zoals al bij definitie van 'huisvesting in verband met mantelzorg' is toegelicht, dienen daarbij eventueel aanwezige voorzieningen die het bijbehorende bouwwerk voor bewoning geschikt maken te worden verwijderd.

Ligging verblijfsgebied

In artikel 2, onderdeel 3, onder d, is als aanvullende eis opgenomen dat in het vergunningvrij op te richten bijbehorend bouwwerk, ingeval dat uit meer dan één bouwlaag bestaat, een verblijfsgebied als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012 uitsluitend mag zijn gelegen op de eerste bouwlaag. Een verblijfsgebied als hier bedoeld, is een gebruiksgebied of een gedeelte daarvan voor het verblijven van personen. Een soortgelijke eis, in de vorm van een maximering tot één bouwlaag, bestond al onder het Bblb. In het Bor was deze eis vervallen vanwege de maximaal toegestane hoogte van vergunningvrije bijbehorende bouwwerken in combinatie met de op grond van het Bouwbesluit 2003 geldende bouwhoogtebepalingen. Deze bepalingen, in onderlinge samenhang bezien, voorkwamen dat er in een bijbehorend bouwwerk twee bouwlagen met verblijfsgebied konden worden gerealiseerd. In het Bouwbesluit 2012 zijn de bouwhoogtebepalingen echter versoepeld, in die zin dat in verbouwsituaties kan worden volstaan met een lagere bouwhoogte. Hierdoor is de noodzaak komen te herleven om uitdrukkelijk te bepalen dat in een vergunningvrij op te richten bijbehorend bouwwerk, in geval van meer dan één bouwlaag, een verblijfsgebied uitsluitend op de eerste bouwlaag mag zijn gelegen. Indien in gebouwen verdiepingsvloeren worden aangebracht waarop verblijfsgebied in de zin van het Bouwbesluit 2012 ontstaat, wordt het aangewezen geacht dat in het kader van een omgevingsvergunning voor het bouwen een preventieve toetsing aan het Bouwbesluit 2012 plaatsvindt.

Oppervlaktelimiet bebouwingsregeling voor bijbehorende bouwwerken

De wijziging van artikel 2, onderdeel 3, onder f, van de bijlage verduidelijkt en vereenvoudigt de zo wel genoemde anticumulatiebepaling voor de oppervlakteberekening. Deze regeling wordt ook wel de 'anti-dichtslib-regeling' genoemd. Uit planologisch oogpunt dient te worden voorkomen dat een achtererf bij een hoofdgebouw helemaal volgebouwd wordt. Hiertoe wordt gewerkt met een zogenoemde nulsituatie, van waaruit een bepaalde oppervlakte aan bijbehorende bouwwerken vergunningvrij mag worden gebouwd.

Voor de zogenoemde nulsituatie wordt nog steeds uitgegaan van het 'oorspronkelijk hoofdgebouw'. Voor een uitvoerige toelichting op dit begrip wordt verwezen naar de nota van toelichting bij het Bor zoals dat oorspronkelijk is vastgesteld.⁵ In het bij het oorspronkelijk hoofdgebouw behorende achtererfgebied mag een bepaalde oppervlakte aan bijbehorende bouwwerken worden gebouwd. In de praktijk zijn vragen gerezen over de vraag op welke wijze dit bij het oorspronkelijk hoofdgebouw behorende achtererfgebied moet worden bepaald. Om hierin duidelijkheid te verschaffen is het nieuwe begrip 'bebouwingsgebied' aan artikel 1, eerste lid, van de bijlage toegevoegd.

⁵ Staatsblad 2010, 143, blz. 136-137.

Door toevoeging van het begrip 'bebouwingsgebied' wordt duidelijk dat de omvang van het achtererfgebied wordt bepaald aan de hand van de actuele omvang van het hoofdgebouw. Denkbaar is dat een achtererfgebied in omvang wijzigt door dat het oorspronkelijk hoofdgebouw aan de zij- of voorgevel wordt uitgebouwd.⁶ Vandaar dat het achtererfgebied wordt bepaald aan de hand van het hoofdgebouw, met inbegrip van naderhand aan het oorspronkelijk hoofdgebouw toegevoegde uitbreidingen (aan- of uitbouwen). Een aanbouw die bestaat uit een garage, berging of andere functioneel ondergeschikt gebruikte ruimte, maakt overigens geen deel uit van het hoofdgebouw en blijft dus buiten beschouwing bij het bepalen van het achtererfgebied.⁷ Verder wordt voor het bepalen van het achtererfgebied uitgegaan van de actuele begrenzing van het perceel, nadat het eventueel in de loop der tijd is gewijzigd door aan- of verkoop.

Vanuit de actuele omvang van het achtererfgebied wordt de zogenoemde nulsituatie bepaald door het bebouwingsgebied. Het bebouwingsgebied bestaat uit het achtererfgebied en de delen van het hoofdgebouw (aan- of uitbouwen of andere uitbreidingen) die naderhand aan het oorspronkelijke hoofdgebouw zijn toegevoegd (delen van het hoofdgebouw die niet tot het oorspronkelijke hoofdgebouw behoren).

Met de oppervlakte van het bebouwingsgebied wordt aan de hand van een bebouwingspercentage bepaald welke oppervlakte aan vergunningvrije bijbehorende bouwwerken aanwezig mag zijn. Om een precieze benadering te bereiken van de bebouwingshoeveelheid die in het algemeen planologisch aanvaardbaar wordt geacht bij hoofdgebouwen, wordt gewerkt met een bebouwingspercentage dat verhoudingsgewijs afneemt naarmate een bebouwingsgebied groter is in omvang. Het rekenmodel dat hiertoe wordt toegepast is vergelijkbaar met de belastingsschijven voor de inkomstenbelasting.

In onderstaande tabel is het maximaal toelaatbare bebouwingspercentage van bijbehorende bouwwerken gerelateerd aan de omvang van het bebouwingsgebied.

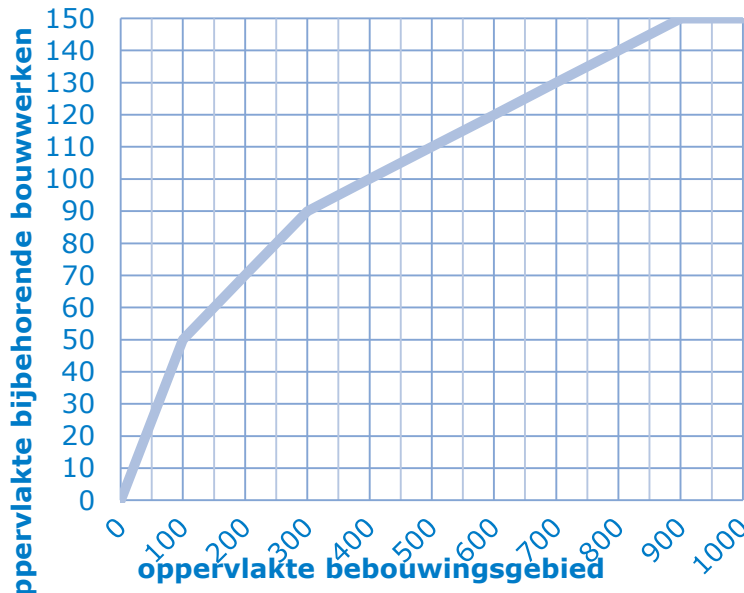
Oppervlakte per gedeelte van het bebouwingsgebied	Bebouwingspercentage
gedeelte van het bebouwingsgebied tot en met 100 m ²	50% van die oppervlakte
gedeelte van het bebouwingsgebied vanaf 100 m ² tot en met 300 m ²	20% van die oppervlakte
gedeelte van het bebouwingsgebied vanaf 300 m ² tot en met 900 m ²	10% van die oppervlakte
gedeelte van het bebouwingsgebied vanaf 900 m ²	0% van die oppervlakte

Voor een bebouwingsgebied met een oppervlakte tot en met 100 m², geldt een bebouwingspercentage van 50%. Voor het gedeelte van het bebouwingsgebied dat groter is dan 100 m², maar niet groter dan 300 m², geldt een bebouwingslimiet van 20%. Voor het gedeelte van het bebouwingsgebied dat groter is dan 300 m², maar niet groter dan 900 m², geldt een bebouwingslimiet van 10%. In een schematische weergave ziet dit er als volgt uit.

⁶ Een dergelijke situatie was aan de orde in de uitspraak ABRvS 16 oktober 2013, 201211488/1/A1, ECLI:NL:RVS:2013:1533 TBR 2013/186.

⁷ Bij een woning maken alle primaire functies, zoals keuken, woon- en slaapkamers, studeerkamer en sanitaire ruimten, deel uit van het hoofdgebouw. Een aangebouwde garage/berging maakt geen deel uit van de primaire woonfunctie is derhalve ook geen onderdeel van het hoofdgebouw. Zoals al eerder opgemerkt maakt een vanuit een woning toegankelijke bijkeuken wel deel uit van het hoofdgebouw (ABRvS 28 november 2012, nr. 201203251/1/A1, ECLI:NL:RVS:2012:BY4437, TBR 2013/27).

Maximale oppervlakte van bijbehorende bouwwerken in het bebouwingsgebied



Met behulp van de gegeven bebouwingspercentages kan worden berekend hoeveel er totaal aan oppervlakte aan bijbehorende bouwwerken in het bebouwingsgebied aanwezig mag zijn. In een bebouwingsgebied met een omvang van bijvoorbeeld 80 m², mag 50% worden bebouwd met bijbehorende bouwwerken. Er mag in die situatie dus 40 m² aan bijbehorende bouwwerken bij het oorspronkelijk hoofdgebouw aanwezig zijn. Bij een bebouwingsgebied van bijvoorbeeld 220 m² mag dat de volgende oppervlakte zijn: (50% van 100 m²=50 m²) + (20% van 120 m²=24 m²) = 74 m². Bij een bebouwingsgebied van bijvoorbeeld 760 m² mag er een oppervlakte aan bijbehorende bouwwerken aanwezig zijn van: (50% van 100 m²=50 m²) + (20% van 200 m²=40 m²) + (10% van 360 m²=36 m²) = 126 m².

Zolang de oppervlakte van de in het bebouwingsgebied aanwezige bijbehorende bouwwerken de berekende limiet niet overschrijdt, kan er nog worden bijgebouwd.

Praktische toepassing berekening oppervlakte bijbehorende bouwwerken

Stapsgewijs kan de toegelaten oppervlakte aan bijbehorende bouwwerken als volgt worden berekend:

1. In stap één wordt vanuit de actuele omvang van het hoofdgebouw en de actuele perceelsbegrenzing, het achtererfgebied bepaald.
 -
2. In stap twee wordt het bebouwingsgebied bepaald. Het betreft hier het achtererfgebied en de grond onder de niet tot het oorspronkelijk hoofdgebouw behorende gedeelten van het hoofdgebouw. De grond onder de naderhand aan het oorspronkelijk hoofdgebouw toegevoegde aan- of uitbouwen behoort dus tot het bebouwingsgebied.
 -
3. In de volgende stap wordt met de oppervlakte van het bebouwingsgebied en de gegeven bebouwingspercentages, de maximaal toelaatbare oppervlakte aan bijbehorende bouwwerken berekend. Het gaat hier om de oppervlakte van bijbehorende bouwwerken

die totaal in het bebouwingsgebied (bij het oorspronkelijk hoofdgebouw) aanwezig mag zijn. Om te bepalen hoeveel er nog mag worden bijgebouwd, dient de reeds aanwezige oppervlakte aan (al dan niet met vergunning gebouwde) bijbehorende bouwwerken in het bebouwingsgebied van dit maximum te worden afgetrokken. De oppervlakte die dan resteert kan nog worden bijgebouwd.

Nieuwe bebouwingsregeling versus bestaande bebouwingsregeling

De nieuwe opzet om de bebouwingsmogelijkheden aan bijbehorende bouwwerken te bepalen, kan onder omstandigheden zowel een uitbreiding als een beperking van mogelijkheden om vergunningvrij te bouwen tot gevolg hebben ten opzichte van de vorige regeling. Dat hangt vooral af van de bebouwingsmogelijkheden van het bestemmingsplan. Met het doel een regeling te bieden die eenvoudiger toepasbaar is, worden deze gevolgen aanvaardbaar geacht.

In de nieuwe regeling wordt de toegestane oppervlakte van vergunningvrije bijbehorende bouwwerken niet langer begrensd met een gedeelte binnen en een gedeelte buiten een bepaalde afstand van het oorspronkelijk hoofdgebouw. De nieuwe limiet geldt voor de totale oppervlakte aan bijbehorende bouwwerken in het bebouwingsgebied. Daarbij wordt gerekend met alle in het achtererfgebied aanwezige bijbehorende bouwwerken, ongeacht of deze met een vergunning zijn gebouwd. Er hoeft dus geen archiefwerk meer plaats te vinden om uit te zoeken welk van de bestaande bouwwerken destijds met of zonder vergunning is gebouwd.

De nieuwe regeling staat verder niet langer geïsoleerd van de bebouwingsregeling in het bestemmingsplan. Dat wordt bewerkstelligd door dat de met vergunning gebouwde bijbehorende bouwwerken meetellen bij het beantwoorden van de vraag of nog vergunningvrij mag worden bijgebouwd. Deze opzet heeft ook gevolgen voor de wijze waarop wordt bepaald of op grond van het bestemmingsplan nog bijbehorende bouwwerken mogen worden gebouwd. Anders dan voorheen zullen in het kader van de oppervlakteberekening van het bestemmingsplan ook alle aanwezige bijbehorende bouwwerken betrokken moeten worden. Ongeacht of deze met een vergunning zijn gebouwd. De nieuwe regeling breekt daarmee met de jurisprudentie dat vergunningvrij gebouwde bouwwerken in beginsel bij die berekening buiten beschouwing bleven.⁸ Om dit te expliciteren is met dit besluit in artikel I, onderdeel E, een nieuw artikel 2.9 aan het Bor toegevoegd. Hierin wordt bepaald dat bij de vaststelling of het bouwen van een bijbehorend bouwwerk in achtererfgebied past in het bestemmingsplan of de beheersverordening, alle in het achtererfgebied reeds aanwezige bijbehorende bouwwerken in mindering worden gebracht op het door het bestemmingsplan of de beheersverordening toegestane maximum van die bouwwerken.

Door de bovenbeschreven wisselwerking tussen het bestemmingsplan en de regeling voor vergunningvrij bouwen, ontstaat een betere samenhangende planologische benadering. Een van de problemen die met de vorige regeling werd ondervonden was de wijze waarop de bebouwingsregeling van het bestemmingsplan en de bebouwingsregeling uit artikel 2 van de bijlage in elkaar grepen. De maximale bouwmogelijkheden van bijbehorende bouwwerken werden altijd bepaald door de combinatie van bouwmogelijkheden die het bestemmingsplan en de regeling uit artikel 2 van de bijlage bood. Om de bebouwingsmogelijkheden optimaal te kunnen benutten diende er altijd gecombineerd in beide regelingen te worden gekeken, waarbij aan de hand van een 'optelsom' van beide regelingen kon worden bepaald wat er uiteindelijk in het achtererfgebied kon worden gebouwd. Die opzet was in de kern complex en leidde er niet zelden toe dat er verschillen van inzicht ontstonden over de bouwmogelijkheden. Dit leidde niet alleen tot frustraties bij de uitvoeringspraktijk maar ook tot rechtsonzekerheid. De nieuwe regeling, die in intensief overleg met de VNG, de

⁸ Verwezen wordt naar de uitspraak ABRvS 8 augustus 2012, nr. 20110539/1/A1, ECLI:NL:RVS:2012:BX3911, TBR 2012/215, AB 2012/286.

Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland en een aantal gemeenten tot stand is gebracht, leidt tot meer duidelijkheid en eenvoud.

Een bijkomend effect van de nieuwe regeling is dat een standaardisering tot stand komt van de bouwmogelijkheden bij hoofdgebouwen, in het bijzonder bij woningen. De nieuwe regeling kan ook bijdragen aan deregulering in bestemmingsplannen. De nieuwe regeling geeft zoals gesteld een samenhangende planologische regeling voor achtererfgebied bij hoofdgebouwen, die voor veel voorkomende situaties een in de praktijk aanvaardbaar geachte bouwmogelijkheid biedt. In veel situaties kan met deze standaardregeling worden volstaan en hoeft in een bestemmingsplan geen aanvullende bebouwingsregeling meer te worden gegeven voor het bouwen op erven bij een hoofdgebouw. Volstaan kan worden met het opnemen van een bouwmogelijkheid voor het hoofdgebouw, waarbij de aanvullende bebouwingsmogelijkheden (aan- en uitbouwen en bijgebouwen) vanzelf gereguleerd worden door de regeling voor het vergunningvrij bouwen. Gemeenten die aanvullende bebouwingsmogelijkheden willen bieden, kunnen hiertoe in het bestemmingsplan een regeling opnemen die extra ruimte biedt.

De verruiming van de vergunningvrije bouwmogelijkheden, die in bepaalde situaties in het achtererfgebied als gevolg van de nieuwe regeling kan optreden, is niet wenselijk geacht in rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten. In overleg met de VNG, de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland en een aantal gemeenten is daarom met dit besluit in artikel 4a, tweede lid, van de bijlage, een aanpassing doorgevoerd voor de bouwmogelijkheden in rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten. In die gezichten kunnen niet langer bijbehorende bouwwerken worden gebouwd op grond van artikel 2, onderdeel 3, van de bijlage. Alleen op grond van artikel 3 van de bijlage kunnen in die gezichten nog vergunningvrije bijbehorende bouwwerken worden gebouwd. Daarbij dient te worden voldaan aan het bestemmingsplan. In deze beschermde stads- en dorpsgezichten zal verder gelden dat dit 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 (het erf gelegen tussen de denkbeeldige lijnen in het verlengde van de zijgevels van het hoofdgebouw) 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.

Voor het bouwen van bijbehorende bouwwerken aan of bij beschermde monumenten (inclusief het bouwen op het perceel bij een monument) blijft ongewijzigd dat er altijd voor het bouwen een vergunning is vereist. Hierbij wordt volledig getoetst aan het bestemmingsplan en redelijke eisen van welstand. Daarnaast geldt bovendien dat voor veranderingen aan monumenten zelf (bijvoorbeeld door het bouwen van een aan- of uitbouw) ook voor de monumentenactiviteit vergunning is vereist, in het kader waarvan het belang van de monumentenzorg wordt afgewogen.

Voorts wordt nog gewezen op de mogelijkheid om via het bestemmingsplan, uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening, het vergunningvrij bebouwen van percelen met een bijzondere stedenbouwkundige of landschappelijke betekenis in te perken. De regeling in het bestemmingsplan is gelet op de omschrijving van het begrip 'erf' uit artikel 1 van de bijlage relevant voor de vraag in hoeverre gronden bij een hoofdgebouw als erf kunnen worden aangemerkt en dus in hoeverre binnen het tot het erf behorende achtererfgebied zonder vergunning bijbehorende bouwwerken kunnen worden opgericht. Het is mogelijk om percelen bij een hoofdgebouw geheel of gedeeltelijk een andere bestemming te geven dan de bestemming van het hoofdgebouw. Op het desbetreffende perceelsgedeelte kan in zo'n geval een bestemming rusten die een gebruik als buitenruimte ten dienste van het hoofdgebouw niet of slechts in beperkte mate toestaat. Denk bijvoorbeeld aan flats en appartementengebouwen, waarbij aan de omliggende gronden een bestemming 'openbaar groen' of 'stedelijk groen' is gegeven. Ook bij perceelsgedeelten die liggen in bijvoorbeeld

een agrarisch- of weidegebied, bos, duinen, hei, natuur, stadspark, openbaar plantsoen of openbare weg, zal duidelijk zijn dat met het geven van een andere bestemming geen sprake is van erf.

Ook is het mogelijk om gronden 'mede' te bestemmen voor andere functies. Er geldt dan bijvoorbeeld voor het gehele perceel een bestemming woondoeleinden, maar door een zogenoemde dubbelbestemming te geven of door mede bepaalde waarden, functie- of gebiedsaanduidingen toe te kennen, kan tot uitdrukking worden gebracht dat percelen of perceelsgedeelten mede een ander planologisch doel dienen. Indien de bestemmingsregeling in zo'n geval gepaard gaat met belemmeringen om een perceel of delen van een perceel te gebruiken en feitelijk in te richten ten dienste van het hoofdgebouw, is er geen sprake van erf. Deze laatste mogelijkheid is expliciet in de jurisprudentie bevestigd⁹. In de genoemde uitspraak van 10 juli 2013 betrof het een perceel waaraan in het geheel een woonbestemming was gegeven, maar waarbij aan een deel van het perceel tevens een specifieke functieaanduiding was gegeven. Met de nadere aanduiding 'landschapswaarden' werd bewerkstelligd dat er zodanige beperkingen waren gesteld aan de mogelijkheden voor het bebouwen, inrichten en gebruiken van die perceelsgedeelten, dat geen sprake was erf in de zin van artikel 1 van de bijlage.

Een dergelijke oplossing is ook mogelijk in stedelijk gebied, waarbij naast een woonbestemming aan een perceel of gedeelte daarvan een dubbelbestemming of een specifieke aanvullende waarde wordt toegekend. Een dergelijke waarde kan bijvoorbeeld worden toegekend met het oog op de bescherming van een cultuurhistorisch waardevolle tuin. Met de toegekende aanduiding worden voorschriften opgenomen die gericht zijn op het behoud en de bescherming van de aanwezige cultuurhistorische waarden, die tot uiting komen in de tuinarchitectuur, de aanleg, onderliggende structuren en aanwezige tuinhuisen, bruggen en tuinsieraden. De beperkingen die hiermee worden gesteld aan de mogelijkheden voor het bebouwen, inrichten en gebruiken van die percelen of delen daarvan, leiden ertoe dat geen sprake is erf in de zin van artikel 1 van de bijlage. Voor de ruimtelijke onderbouwing van het toekennen van zo'n aanduiding kan worden verwezen naar tuinhistorisch onderzoek¹⁰.

Artikel 2, onderdeel 5

Met deze wijziging is verduidelijkt dat de in artikel 2, onderdeel 5, onder c, van bijlage II gestelde maatvoeringseis ten aanzien van de zijkanten van een dakraam, daklicht, lichtstraat of een soortgelijke daglichtvoorziening in een dak tevens betrekking heeft op de onder- en bovenzijde van die voorziening. Dit gold al, voor zover het betreft dakramen, onder het regime van het Bblb en beoogd is dat ongewijzigd over te nemen in het Bor, waarbij het begrip 'zijdkanten' als overkoepelend begrip is gebruikt voor zowel de onder- als bovenzijde als de feitelijke zijkanten. Inmiddels is gebleken dat dit in de praktijk tot misverstanden leidt en dat dit ook niet in lijn is met artikel 2, onderdeel 4, van bijlage II, waarin de onder- en bovenzijde en de zijkanten wel van elkaar worden onderscheiden. Om die reden is artikel 2, onderdeel 5, onder c, thans verduidelijkt door uitdrukkelijk aan te geven dat naast de zijkanten, ook de onder- en bovenzijde van een dakraam, daklicht, lichtstraat of een soortgelijke daglichtvoorziening zich op een afstand van meer dan 0,5 m van de randen van het dakvlak of platte dak moet bevinden.

⁹ Verwezen wordt naar de uitspraak ABRvS 10 juli 2013, nr. 201209655/1/A1, ECRI:NL:RVS:2013:228, TBR 2013/116 en ABRvS 17 juli 2013, nr. 201210561/1/A1, ECRI:NL:RVS:2013:340, TBR 2013/131.

¹⁰ Zie Richtlijnen tuinhistorisch onderzoek. Voor waardestellingen van groen erfgoed. Van het College van Rijksadviseurs / Rijksadviseur Cultureel Erfgoed, Den Haag.

Artikel 2, onderdeel 7

Met deze wijziging zijn in artikel 2, onderdeel 7, van bijlage II de mogelijkheden beperkt om in de gevel van een bijbehorend bouwwerk vergunningvrij een kozijn, kozijninvulling of gevelpaneel aan te brengen of te wijzigen. Anders dan voor het vergunningvrij aanbrengen van deze voorzieningen in de gevel van een hoofdgebouw, gold hiervoor ten aanzien van de gevel van een bijbehorend bouwwerk geen enkele beperking. De ervaringen die tot nu toe in de praktijk ten aanzien van bijbehorende bouwwerken zijn opgedaan met artikel 2, onderdeel 7, hebben uitgewezen dat dit vanuit het oogpunt van de welstand tot onwenselijke situaties aanleiding kan geven. De beperking die nu wordt aangebracht is de eis dat de gevel van het bijbehorend bouwwerk waarin men een kozijn, kozijninvulling of gevelpaneel wil aanbrengen of wijzigen, moet zijn gelegen in achtererfgebied, op een afstand van meer dan 1 m vanaf openbaar toegankelijk gebied, tenzij geen redelijke eisen van welstand van toepassing zijn. Een vergelijkbare afstandseis geldt ook voor het oprichten van bijbehorende bouwwerken zelf op grond van artikel 2, onderdeel 3, onder c, van bijlage II. Op deze wijze wordt voorkomen dat bijvoorbeeld in een erker aan de voorzijde van de woning deze voorzieningen vergunningvrij kunnen worden aangebracht of gewijzigd.

Artikel 2, onderdeel 17

Bij dit onderdeel is artikel 2, onderdeel 17, onder a, van bijlage II gewijzigd. Dit onderdeel betreft een van de eisen waaraan een andere antenne-installatie dan bedoeld in de onderdelen 15 en 16 van dat artikel moet voldoen om vergunningvrij te kunnen worden opgericht. Voorheen gold de eis dat de antenne-installatie achter de voorgevelrooilijn moest zijn geplaatst. Hierbij was echter miskend dat het mogelijk is dat de voorgevelrooilijn vóór de voorgevel van een gebouw ligt, zodat de desbetreffende eis vanuit het oogpunt van de welstand soms tot de onwenselijk geachte situatie kon leiden dat een antenne-installatie aan de voorgevel van een gebouw kon worden bevestigd. Gelet op de gehanteerde 'voor-achterkantbenadering', waarin het vergunningvrije bouwen aan de voorzijde van gebouwen slechts beperkt is toegestaan, is nu de eis opgenomen dat de installatie achter het voorerfgebied moet zijn geplaatst. Dit betekent feitelijk dat de hier bedoelde antenne overal in achtererfgebied dan wel op of aan een hoofdgebouw of een bijbehorend bouwwerk mag worden gerealiseerd, mits deze is geplaatst op of aan een zijde van het bouwwerk dat niet grenst aan het voorerfgebied. Daarbij gaat het om de antenne-installatie in zijn geheel. Indien de bevestiging van de antenne aan een gevelzijde is gelegen die niet grenst aan het voorerfgebied, maar de antenne, bijvoorbeeld in geval van een schotelantenne, vervolgens boven het voorerfgebied uitsteekt, is niet aan de eis van dit artikelonderdeel voldaan.

Artikel 2, onderdeel 18

Bij dit onderdeel zijn enige wijzigingen aangebracht in artikel 2, onderdeel 18, onder b, van bijlage II. Dit artikelonderdeel heeft betrekking op vergunningvrije infrastructurele dan wel openbare bouwwerken, geen gebouw zijnde, ten behoeve van, kort samengevat, de beveiliging en regulering van diverse vormen van verkeer.

Wat betreft bouwwerken zoals flitspalen en trajectcontrolesystemen is in de praktijk de vraag gerezen of deze onder de reikwijdte van het artikelonderdeel vallen. Gelet op de aard van deze voorzieningen is er geen enkel beletsel voor het vergunningvrij oprichten van deze bouwwerken. Betoogd zou kunnen worden dat dergelijke bouwwerken als bouwwerk ten behoeve van het al in het artikelonderdeel genoemde motief 'verkeersregeling' kunnen worden aangemerkt. Niet wordt echter uitgesloten geacht dat de rechter hierover anders zou oordelen. Teneinde elke onduidelijkheid hierover op voorhand te voorkomen, is thans in artikel 2, onderdeel 18, onder b, uitdrukkelijk bepaald dat het onderdeel mede betrekking heeft op bouwwerken, geen gebouw zijnde, ten behoeve van de handhaving van de verkeersregels.

Daarnaast is bij bouwwerken voor het opladen van accu's van voertuigen de beperking geschrappt dat het moet gaan om voertuigen die een elektromotor als hoofdmotor hebben.

Ten slotte is in dit artikelonderdeel verduidelijkt dat naast bouwwerken ten behoeve van tolheffing ook bouwwerken ten behoeve van het verschaffen van toegang tot het openbaar vervoer of openbaar vervoersgebouwen onder de reikwijdte van het artikelonderdeel vallen. Hierbij moet in het bijzonder gedacht worden aan ov-toegangspoortjes die (al dan niet in combinatie met bijbehorende scheidingswanden) in stationsgebouwen staan ten behoeve van het in- en uitchecken van het vervoersbewijs. De plaatsing van deze bouwwerken, die tevens geschiedt uit een oogpunt van sociale veiligheid, hangt samen met de overgang naar de OV-chipkaart als enig vervoersbewijs voor reizen met het openbaar vervoer. Ook voor deze bouwwerken geldt dat betoogd kan worden dat deze ook voorheen al onder de reikwijdte van dit artikelonderdeel vielen. Om onduidelijkheid hierover op voorhand te voorkomen is dit thans echter uitdrukkelijk bepaald.

In dit verband wordt erop gewezen dat de plaatsing van ov-chippoortjes gevolgen kan hebben voor de bereikbaarheid van stadsdelen aan weerszijden van een station, als de poortjes zijn geplaatst in een loopverbinding. Het stelsel van de Wegenwet biedt gemeenten echter 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 behoeft 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. Het plaatsen van ov-toegangspoortjes zal overigens, hoewel vergunningsvrij, door de Nederlandse Spoorwegen altijd in overleg met betrokken gemeenten plaatsvinden.

Artikel 2, onderdeel 21

In onderdeel 21 vervalt de eis met betrekking tot de maximale bebouwingsoppervlakte. Het gaat hier om een restcategorie van heel kleinschalige bouwwerken, die niet zijn aan te merken als bijbehorend bouwwerk (gedacht kan worden aan een kleine bijenkorf, kippen- of konijnenren of losstaande brievenbus). Aan het stellen van een maximale oppervlakte voor dergelijke kleinschalige bouwwerkjes blijkt in de praktijk geen behoefte te bestaan. De bepaling zou in relatie tot de met dit besluit gewijzigde regeling voor het bepalen van de maximaal toelaatbare oppervlakte van bijbehorende bouwwerken ook vragen oproepen. Mede om die reden is besloten de bepaling geheel te schrappen.

Artikel 2, onderdeel 22

Met de toepassing van artikel 2, onderdeel 3, van bijlage II, is het reeds mogelijk om zonder omgevingsvergunning een bijbehorend bouwwerk te bouwen voor de huisvesting in verband met mantelzorg. Met de toevoeging van onderdeel 22 wordt het mogelijk om ook een al bestaand bijbehorend bouwwerk (geheel of gedeeltelijk) te gebruiken en in te richten ten behoeve van mantelzorg. Ook een bestaand (met omgevingsvergunning gebouwd) bijbehorend bouwwerk, dat in maatvoering en plaatsing niet voldoet aan de randvoorwaarden van een vergunningvrij bijbehorend bouwwerk, kan met toepassing van dit onderdeel worden gebruikt voor huisvesting in verband met mantelzorg.

Uit de begripsomschrijving van 'huisvesting in verband met mantelzorg' vloeit voort dat het alleen kan gaan om huisvesting in of bij een woning. Een gebruik als hier bedoeld kan dus alleen gevestigd worden in een woning of in een bouwwerk bij een woning. Dat kan

bijvoorbeeld ook gaan om een dienstwoning waarbij een in een gebouw (mogelijk het op het perceel aanwezige hoofdgebouw) een ruimte wordt ingericht voor huisvesting in verband met mantelzorg.

Indien voor het kunnen gebruiken en inrichten van het bouwwerk voor huisvesting in verband met mantelzorg bouwwerkzaamheden nodig zijn, kunnen deze vergunningvrij plaatsvinden met toepassing van artikel 3, onderdeel 8, van bijlage II. Voorwaarde is wel dat aan de daar opgenomen randvoorwaarden wordt voldaan (geen verandering van de draagconstructie, geen verandering van de brandcompartimentering of beschermde subbrandcompartimentering, geen uitbreiding van de bebouwde oppervlakte en geen uitbreiding van het bouwvolume). Ook hier geldt dat in geval de behoefte aan mantelzorg komt te vervallen, de eventueel aangebrachte bouwkundige voorzieningen (zoals sanitair en keuken) voor zover deze niet in overeenstemming zijn met het bestemmingsplan of ten dienste staan van een gebruik dat niet in overeenstemming is met het bestemmingsplan, weer dienen te worden verwijderd. Verwezen wordt in dit verband ook naar de toelichting bij de definitie van 'huisvesting in verband met mantelzorg'.

Artikel 3, onderdeel 1

Met deze wijziging is in de eerste plaats aan artikel 3, onderdeel 1, van bijlage II, overeenkomstig artikel 2, onderdeel 3, van bijlage II, toegevoegd dat het ook kan gaan om een uitbreiding van een bijbehorend bouwwerk. Voor de achtergrond van het opnemen van dit element wordt verwezen naar de toelichting bij dat artikelonderdeel. Ook voor de toegevoegde eis dat in het vergunningvrij op te richten bijbehorend bouwwerk, ingeval dat uit meer dan één bouwlaag bestaat, een verblijfsgebied als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012 uitsluitend mag zijn gelegen op de eerste bouwlaag, wordt verwezen naar de toelichting op de wijzigingen van artikel 2, onderdeel 3.

Verder is aan artikel 3, onderdeel 1, van bijlage II overeenkomstig artikel 2, onderdeel 3, onder c, van bijlage II de eis toegevoegd dat het bijbehorend bouwwerk moet zijn gelegen op een afstand van meer dan 1 m vanaf openbaar toegankelijk gebied, tenzij geen redelijke eisen van welstand van toepassing zijn. De achtergrond van het opnemen van deze eis in artikel 2, onderdeel 3, onder c, is dat ingeval een bijbehorend bouwwerk wordt opgericht op minder dan 1 m vanaf openbaar toegankelijk gebied, het noodzakelijk is om, tenzij de gemeenteraad op grond van artikel 12, tweede lid, van de Woningwet heeft besloten dat voor het betrokken gebied of het betrokken bouwwerk geen redelijke eisen van welstand van toepassing zijn, het welstandsaspect preventief te beoordelen in het kader van de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo. Bij het oprichten van een bijbehorend bouwwerk op grond van artikel 3, onderdeel 1, is die noodzaak niet anders. Deze eis dient daarom ook op bijbehorende bouwwerken als bedoeld in dat artikelonderdeel betrekking te hebben.

Daarnaast is aan artikel 3, onderdeel 1, van bijlage II, overeenkomstig artikel 2, onderdeel 3, onder d, van bijlage II, de eis toegevoegd dat het op te richten bijbehorend bouwwerk niet mag worden voorzien van een dakterras, balkon of andere niet op de grond gelegen buitenruimte. Ook voor deze eis geldt dat het daaraan ten grondslag liggende motief – de noodzaak om een niet op de grond gelegen buitenruimte preventief te beoordelen op het aspect van de constructieve veiligheid - bij bijbehorende bouwwerken die op grond van artikel 3, onderdeel 1, mogen worden opgericht, niet anders is dan bij de bijbehorende bouwwerken, bedoeld in artikel 2, onderdeel 3.

Artikel 3, onderdeel 3

Deze wijziging houdt verband met de samenhang die er bestaat tussen de artikelen 3, onderdeel 3, en 2, onderdeel 4, van bijlage II bij het Bor. In laatstgenoemd onderdeel, dat betrekking heeft op het vergunningvrij bouwen van een dakkapel in het achterdakvlak of een niet naar openbaar toegankelijk gebied gekeerd zijdakvlak, is als eis gesteld dat een dakkapel als hiervoor bedoeld niet mag worden gebouwd bij, kort samengevat, niet-permanente bouwwerken of bouwwerken waar niet permanent mag worden gewoond. Deze beperking is opgenomen om te voorkomen dat, door het aanbrengen van een dakkapel, permanente bewoning in bijvoorbeeld een recreatief nachtverblijf zou worden gestimuleerd of dat een niet-permanent bedoelde situatie zou leiden tot een continuering van het gebruik op het moment dat dit niet langer meer zou zijn toegestaan. In artikel 3, onderdeel 3, dat zoals dat luidde voor dit wijzigingsbesluit uitsluitend betrekking had op het vergunningvrij bouwen van een dakkapel in het voordakvlak of een naar openbaar toegankelijk gebied gekeerd zijdakvlak, is deze eis niet gesteld. Dit is nader toegelicht in de nota van toelichting bij het Bor (Stb. 2010, 143, blz. 155-156). Volstaan wordt met een verwijzing hiernaar.

Als gevolg van het hierboven beschreven verschil in eisen tussen de artikelen 2, onderdeel 4, en 3, onderdeel 3, kon zich de ongerijmde situatie voordoen dat een dakkapel in het achterdakvlak van een bouwwerk als bedoeld in artikel 2, onderdeel 4, onder f, niet vergunningvrij kon worden gebouwd, terwijl op hetzelfde bouwwerk op grond van artikel 3, onderdeel 3, wel vergunningvrij een dakkapel in het voordakvlak kon worden gebouwd. Met de onderhavige wijziging, waarbij de reikwijdte van artikel 3, onderdeel 3, is uitgebreid tot een dakkapel in het achterdakvlak van een bouwwerk als bedoeld in artikel 2, onderdeel 4, onder f, is deze inconsistentie opgeheven.

Artikel 3, onderdeel 6

Bij dit onderdeel is in artikel 3, onderdeel 6, van bijlage II de beperking vervallen dat een op grond van dat artikel onderdeel vergunningvrij te realiseren silo als voeder- of mest silo moet kunnen worden aangemerkt. Deze eis bleek in de praktijk onnodig beperkend. Thans heeft het artikel onderdeel op elke silo ten behoeve van agrarische bedrijfsvoering betrekking en kunnen er dus ook andersoortige opslagsilo's worden gebouwd.

Artikel 3, onderdeel 7

Bij dit onderdeel is artikel 3, onderdeel 7, van bijlage II verruimd. Niet langer zijn op grond van dit onderdeel alleen buisleidingen als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van het Besluit externe veiligheid buisleidingen vergunningvrij, maar alle buisleidingen die niet onder artikel 2, onderdeel 18, van bijlage II vallen. Deze groep omvat niet alleen buisleidingen als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van het Besluit externe veiligheid buisleidingen, maar ook buisleidingen die niet strekken ten behoeve van een infrastructurele of openbare voorziening, welke eis wordt genoemd in de aanhef van artikel 2, onderdeel 18. Er is geen reden om dergelijke buisleidingen niet onder de werking van artikel 3, onderdeel 7, te laten vallen.

Artikel 4, algemeen

Met dit onderdeel zijn wijzigingen aangebracht in artikel 4 van bijlage II bij het Bor. In dit artikel worden de gevallen van planologisch strijdig gebruik als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo aangewezen, op grond waarvan met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo, een omgevingsvergunning kan worden verleend. Voor de hier genoemde gevallen geldt dat het bevoegd gezag, veelal het college van burgemeester en wethouders, met de reguliere voorbereidingsprocedure van paragraaf 3.2 van de Wabo, het besluit op de aanvraag om de omgevingsvergunning moet voorbereiden. Voor de met het bestemmingsplan strijdige gevallen die niet onder artikel 4 vallen en evenmin met een binnen het bestemmingsplan voorziene mogelijkheid om een

omgevingsvergunning te verlenen kunnen worden toegestaan, geldt dat de omgevingsvergunning met de uitgebreide voorbereidingsprocedure van paragraaf 3.3 van de Wabo wordt voorbereid. In deze paragraaf wordt de uitgebreide voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) van toepassing verklaard. Voor de duidelijkheid wordt erop gewezen dat de in artikel 4 aangewezen gevallen weliswaar redactioneel in enkelvoud zijn gesteld, maar ook in meervoud kunnen worden toegepast. Dat betekent dat bijvoorbeeld met toepassing van artikel 4, onderdeel 1, ook voor verschillende bijbehorende bouwwerken tegelijk een omgevingsvergunning kan worden verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2^o, van de Wabo.¹¹ Ook geldt dat de verscheidene onderdelen van artikel 4 in één omgevingsvergunning gecombineerd kunnen worden toegepast. Zo is het mogelijk om met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2^o, van de Wabo, tegelijkertijd omgevingsvergunning te verlenen voor een bepaald gebruik, bedoeld in artikel 4, onderdeel 9, van een bestaand hoofdgebouw en voor de bouw en het gebruik van een bijbehorend bouwwerk, bedoeld in artikel 4, onderdeel 1.

Met het merendeel van de bij dit besluit doorgevoerde aanpassingen wordt de reikwijdte van artikel 4 op onderdelen vergroot, zodat meer aanvragen om een omgevingsvergunning met de reguliere voorbereidingsprocedure en daarmee dus sneller kunnen worden afgewikkeld. Voor gevallen die niet binnen de reikwijdte van artikel 4 vallen, wordt de uitgebreide voorbereidingsprocedure gevolgd. Globaal beschouwd is dat laatste het geval voor de bouw van een nieuw hoofdgebouw of het realiseren van een nieuw gebruik op een bepaalde locatie. 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 gelden daarbij beperkende randvoorwaarden. Daarnaast worden nog enkele andere specifieke activiteiten in artikel 4 benoemd waarvoor de reguliere voorbereidingsprocedure moet worden toegepast.

De beslistermijn van de reguliere voorbereidingsprocedure bedraagt maximaal acht weken. Dat zal in de regel toereikend zijn om aanvragen af te wikkelen. In een enkel geval kan zich wellicht een situatie voordoen waarin het bevoegd gezag binnen die termijn nog geen afgeronde en uitgekristalliseerde afweging heeft kunnen maken omtrent de aanvaardbaarheid van de aangevraagde activiteit. Dat kon zich overigens ook voor deze aanpassingen van artikel 4 al voordoen. Voor dergelijke situaties biedt artikel 3.9, tweede lid, van de Wabo de mogelijkheid om de beslistermijn met zes weken te verlengen, tot een duur van veertien weken. Overigens wordt er in dit verband voor de goede orde op gewezen dat ingeval het bevoegd gezag de aanvrager krachtens artikel 4:5 van de Awb heeft verzocht de aanvraag aan te vullen, de beslistermijn op de aanvraag ingevolge artikel 4:15, eerste lid, van de Awb wordt opgeschort. Het vragen om aanvulling van de aanvraag gaat dus niet ten koste van de beslistermijn.

Een ander geval waarin het verlengen van de beslistermijn nodig kan zijn is de situatie waarin het een bouwplan betreft waarvoor een noodzaak bestaat om kosten te verhalen met vaststelling van een exploitatieplan. In dit verband wordt erop gewezen dat bij de wet pChw aan artikel 6.12, tweede lid, onder a, van de Wro een omgevingsvergunning die is verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2^o, van de Wabo is toegevoegd. De praktijk leert dat de noodzaak tot kostenverhaal met een exploitatieplan zich slechts in een zeer beperkt aantal situaties voordoet. Als al kostenverhaal aan de orde is, wordt dit kostenverhaal meestal 'anderszins verzekerd' als bedoeld in artikel 6.12, tweede lid, van de Wro, bijvoorbeeld omdat via een anterieure overeenkomst afspraken over kostenverhaal zijn vastgelegd. Indien binnen de beslistermijn het vereiste kostenverhaal niet is geregeld, komt de aanvraag in beginsel voor afwijzing in aanmerking. Indien het kostenverhaal immers niet is verzekerd, komt de financiering van de voor het project vereiste publieke voorzieningen in het geding, is de uitvoerbaarheid niet gegarandeerd en is het project niet in

¹¹ Verwezen wordt naar de uitspraak ABRvS 26 oktober 2011, nr. 201103159/1/H1, ECLI:NL:RVS:BU1640, TBR 2011/197.

overeenstemming te achten met een goede ruimtelijke ordening. In plaats van een afwijzing binnen de gegeven beslistermijn, ligt het meer voor de hand dat in zo'n geval gebruik wordt gemaakt van de aanvullende mogelijkheden die artikel 4:15, tweede lid, van de Awb biedt om de beslistermijn op te schorten. Hierdoor komt meer tijd beschikbaar om alsnog een sluitende regeling te treffen voor het kostenverhaal. Voor het opschorten van de beslistermijn op die grondslag is wel instemming van de aanvrager vereist. Een aanvrager zal hier in de regel genoeg mee nemen, omdat een positief besluit op iets langere termijn de voorkeur zal genieten boven een weigering per ommekeer.

Het feit dat de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is, betekent overigens niet dat er geen inspraakmogelijkheid kan worden ingebouwd. Indien een bevoegd gezag en een aanvrager dit wenselijk achten kan zowel voorafgaand aan als in de reguliere voorbereidingsprocedure actief de mogelijkheid worden gegeven tot het indienen van zienswijzen naar aanleiding van de aanvraag of een ontwerp-besluit. In overleg met een aanvrager kan ook tijdens het vooroverleg een ontwerp-aanvraag ter inzage worden gelegd, op basis waarvan een inspraakmogelijkheid wordt gegeven. Dit is een optimale vorm van participatie, gebaseerd op het gedachtegoed van de 'sneller en beter' aanpak, waarbij in een vroeg stadium al inspraak kan worden geboden aan belanghebbenden. Al tijdens de planvorming en het vormgeven van de in te dienen aanvraag ontstaat zo een dialoog tussen de initiatiefnemer en belanghebbenden, die daarbij worden gefaciliteerd door het bevoegd gezag. Hiermee kan tijdswinst worden geboekt in de reguliere procedure en de daarop volgende rechtsbeschermingsprocedure. Ook is niet uitgesloten dat tijdens de reguliere voorbereidingsprocedure zelf, ter invulling van de 'informele' zienswijzeregeling uit artikel 4:8 van de Awb, de mogelijkheid van een zienswijze wordt gegeven. De wetgever laat vrij hoe deze vorm van inspraak wordt geboden. Denkbaar is dat inspraak wordt geboden aan personen waarvan op voorhand bekend is dat deze mogelijk bedenkingen hebben tegen een initiatief. Ook op basis van een ter inzage gelegde aanvraag kan een gelegenheid tot inspraak worden gegeven. Ook in deze gevallen kan zo nodig de beslistermijn worden verlengd of met instemming van de aanvrager, op grond van artikel 4:15, tweede lid, van de Awb, worden opgeschort.

De reguliere voorbereidingsprocedure biedt al met al, in overleg met de aanvrager, flexibele en snelle mogelijkheden voor inspraak door belanghebbenden. Deze inspraakmogelijkheden kunnen, voor zover deze nodig worden geacht, goed worden afgestemd op de aard en omvang van een project.

Onder de verruimde reikwijdte van artikel 4 zouden – in potentie – ook gevallen kunnen worden gebracht waarvoor, gelet op de gevolgen voor het milieu van de voorgenomen activiteit, de verplichting zou bestaan tot het maken van een milieueffectrapport (hierna: Mer). Om die reden is bij dit besluit in artikel 5, zesde lid (nieuw), van bijlage II in een uitzonderingsbepaling voorzien voor mer-plichtige en mer-beoordelingsplichtige activiteiten. In dit verband wordt verder volstaan met een verwijzing naar artikel 5, lid 6, alsmede de toelichting daarop.

Artikel 4, aanhef

Met de in dit onderdeel opgenomen wijziging van de aanhef van artikel 4, is verduidelijkt dat het in dat artikel gaat om mogelijkheden om een omgevingsvergunning te verlenen voor de activiteit, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo, te weten het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan of ander planologisch kader. Dit volgt ook al indirect uit de al in artikel 4, aanhef, opgenomen verwijzing naar artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo, maar ter vergroting van de leesbaarheid is het wenselijk om dit in artikel 4, aanhef, uitdrukkelijk te verwoorden.

Artikel 4, onderdeel 1

Bij dit onderdeel is artikel 4, onderdeel 1, in zijn geheel geherformuleerd. Hierbij is het artikelonderdeel in de eerste plaats redactioneel vereenvoudigd, wat betreft het daarin gemaakte onderscheid tussen bijbehorende bouwwerken binnen en buiten de bebouwde kom. Verder is artikel 4, onderdeel 1, onder b, onderdeel 3^o, vervallen, op grond waarvan voor een bijbehorend bouwwerk buiten de bebouwde kom, om voor de verlening van een omgevingsvergunning op grond van artikel 4 in aanmerking te komen, moest worden voldaan aan de eis dat het bouwen niet tot gevolg heeft dat het aansluitend terrein voor meer dan 50% wordt bebouwd, dan wel dat de oppervlakte die op grond van het bestemmingsplan of de beheersverordening voor bebouwing in aanmerking komt voor meer dan 50% wordt overschreden. Deze eis is vervallen, om de regeling eenvoudiger toepasbaar te maken. Het vergde veelal een lastige berekening om na te gaan in hoeverre aan deze normen werd voldaan. De randvoorwaarde dat een te bouwen bijbehorend bouwwerk geen grotere oppervlakte mag hebben dan 150 m², is toereikend om de mogelijkheden van de artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2^o, van de Wabo, en daarmee de toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure, af te bakenen.

Ten slotte is ook in dit onderdeel expliciet gemaakt dat hiermee eveneens een uitbreiding van een bijbehorend bouwwerk mogelijk kan worden gemaakt. De reden voor deze explicitering is al toegelicht bij artikel I, onderdeel M, onder 2, onder c, van dit besluit (onder het kopje 'Bijbehorend bouwwerk of uitbreiding daarvan').

Artikel 4, onderdeel 3

Aan artikel 4, onderdeel 3, is toegevoegd dat het onderdeel ook betrekking kan hebben op een gedeelte van een bouwwerk, geen gebouw zijnde. Hiermee wordt beoogd de bedoeling te verduidelijken dat bij een bouwwerk dat slechts gedeeltelijk in strijd is met het bestemmingsplan, uitsluitend dat gedeelte aan de in dit onderdeel genoemde randvoorwaarden moet voldoen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in recente jurisprudentie een andere uitleg ontwikkeld.¹² Van deze uitleg wordt met deze wijziging afstand genomen.

Artikel 4, onderdeel 4

Ter voorkoming van misverstanden over de vraag of bouwdelen van ondergeschikte aard onder de reikwijdte van artikel 4 vallen, is in artikel 4, onderdeel 4, expliciet tot uitdrukking gebracht dat dit het geval is. Bij bouwdelen van ondergeschikte aard kan bijvoorbeeld worden gedacht aan liftopbouwen, schoorstenen, ventilatiekanalen, airco-units, luchtbehandelingsinstallaties, glazenwassersinstallaties, brandtrappen of bouwwerken die samenhangen met installaties binnen een gebouw.

Artikel 4, onderdeel 8

Bij deze wijziging is de bestaande tekst van artikel 4, onderdeel 8, vervallen. Deze wijziging houdt verband met de toevoeging van een nieuw onderdeel 11 aan artikel 4 (zie onderdeel M, onder 4, onder g). De gevallen die voorheen onder artikel 4, onderdeel 8, vielen, zijn opgegaan in het nieuwe onderdeel 11. Volstaan wordt met een verwijzing naar de toelichting bij dat artikelonderdeel.

In het vrijgekomen onderdeel 8 is een nieuwe activiteit toegevoegd. Het gaat om het gebruiken van gronden voor een niet-ingrijpende herinrichting van openbaar gebied. Het kan bijvoorbeeld gaan om het toevoegen van een aantal parkeerplaatsen in een groenstrook, het verleggen van trottoirs of het aanbrengen van groenvoorzieningen. Een herinrichting van openbaar gebied vindt vaak ook plaats in samenhang met het bouwen van een

¹² Zie ABRvS 24 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:485 en ABRvS 31 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2692.

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

Artikel 4, onderdeel 9

Met deze wijziging is artikel 4, onderdeel 9, van bijlage II opnieuw vastgesteld. De wijziging heeft betrekking op de mogelijkheid om aan bestaande gebouwen (al dan niet tijdelijk) een andere functie te geven. Onder meer door het laten vervallen van de beperking dat de oppervlakte niet meer dan 1.500 m² mag bedragen, kunnen meer aanvragen om een omgevingsvergunning voor dergelijke gebruikswijzigingen met de reguliere procedure worden afgewikkeld. Gezien in samenhang met de in artikel I, onderdeel M, onder 6, onder a, opgenomen wijziging van artikel 5, eerste lid, van bijlage II, ingevolge waarvan het bij de toepassing van dit onderdeel van artikel 4 niet langer een belemmering vormt dat het aantal woningen toeneemt, wordt op deze wijze onder meer voorzien in de behoefte om snel een besluit te kunnen nemen over de toelaatbaarheid van (al dan niet tijdelijke) bewoning van leegstaande (kantoor)gebouwen, bijvoorbeeld met het oog op het tegengaan van kraken. Dergelijke gebouwen hebben veelal een grotere oppervlakte dan hiervoor genoemd. Met deze wijziging wordt uitvoering gegeven aan de motie Linhard c.s. (Kamerstukken II 2009/10, 32 123 XI, nr. 38).

Voor gebouwen die gelegen zijn buiten de bebouwde kom zijn de mogelijkheden om een ander gebruik toe te staan beperkt tot een logiesfunctie voor werknemers. Onder logiesfunctie wordt in dit verband hetzelfde verstaan als in artikel 1.1, tweede lid, van het Bouwbesluit 2012. Ten behoeve van het bieden van logies (tijdelijk onderdak) voor werknemers is de specifieke mogelijkheid gegeven om ook buiten de bebouwde kom, door middel van het verlenen van een omgevingsvergunning met toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure, een gebruikswijziging van een bestaand gebouw toe te staan.

In artikel 4, onderdeel 9, zijn verder enige redactionele aanpassingen doorgevoerd teneinde toepassingsmogelijkheden van dit artikelonderdeel waarover in de praktijk misverstanden kunnen bestaan, te verduidelijken.

Zo is in het artikelonderdeel expliciet tot uitdrukking gebracht dat onder de reikwijdte van het artikelonderdeel niet alleen valt het desbetreffende bouwwerk, maar ook het daarbij aansluitend terrein. Anders zou de ongerijmde situatie kunnen ontstaan dat een bouwwerk na de gebruikswijziging feitelijk onbruikbaar is, omdat het aansluitend terrein niet ten behoeve van het bouwwerk mag worden gebruikt, waardoor bijvoorbeeld de toegang tot het bouwwerk wordt verhinderd. Met bovengenoemde wijziging wordt buiten twijfel gesteld dat het aansluitend terrein onder de reikwijdte van het artikelonderdeel valt.

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

Verwezen wordt hier tot slot naar artikel 5, zesde lid, van bijlage II bij het Bor, dat bij dit besluit is toegevoegd. Hierin is een beperking opgenomen voor de toepassingsmogelijkheden van artikel 4, onderdelen 9 en 11, voor activiteiten waarvoor (kort samengevat) de mogelijkheid bestaat dat een milieueffectrapport dient te worden gemaakt. In dit verband wordt volstaan met een verwijzing naar de toelichting bij artikel I, onderdeel M, onder 6, onder d.

Artikel 4, onderdeel 11

Deze wijziging voorziet in de toevoeging van een nieuw onderdeel 11 aan artikel 4, op grond waarvan voor vergunningverlening op basis van dat artikel eveneens in aanmerking komt ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10, voor een termijn van ten hoogste tien jaar. De toevoeging van deze nieuwe, algemene categorie is al aangekondigd in de memorie van toelichting bij de wet pChw (Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 3, blz. 35) en strekt tot het flexibeler maken van de mogelijkheden voor tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan of de beheersverordening. Het feit dat het hier gaat om *ander* gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10, houdt in dat voor een omgevingsvergunning voor een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan voor gebruik dat wel is genoemd in een van die onderdelen, het desbetreffende onderdeel, en niet onderdeel 11, de grondslag voor vergunningverlening dient te zijn. Zo kan een omgevingsvergunning voor een met het bestemmingsplan strijdig bijbehorend bouwwerk ingevolge artikel 4, onderdeel 1, van bijlage II, met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo worden verleend. Dat geldt ook indien het gaat om een vergunning voor de tijdelijke aanwezigheid van het betrokken bijbehorend bouwwerk, ook indien het een tijdsbeloop betreft van meer dan tien jaar. Indien het een planologisch strijdig gebruik betreft dat niet is genoemd in de onderdelen 1 tot en met 10, kan voor een tijdelijk gebruik met een duur van maximaal tien jaar, de vergunning ingevolge artikel 4, onderdeel 11, van bijlage II verleend worden met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo. Zo kan bijvoorbeeld het tijdelijk plaatsen van een (nood)gebouw ten behoeve van een tijdelijke winkelvestiging, binnen gronden met een agrarische bestemming, via deze grondslag plaatsvinden. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor het tijdelijk inrichten van voor agrarische doeleinden bestemde gronden ten behoeve van parkeerplaatsen.

Zoals al bij artikel I, onderdeel J, van dit besluit, in het kader van de wijziging van artikel 5.18 van het Bor toegelicht, dient bij het verlenen van de vergunning aannemelijk te zijn dat de activiteit na de in de vergunning gestelde termijn daadwerkelijk kan en zal worden beëindigd. Daarvoor is relevant dat het feitelijk mogelijk is dat de activiteit zonder onomkeerbare gevolgen kan worden beëindigd.

De in de vergunning gestelde termijn op de grondslag van artikel 4, onderdeel 11, kan maximaal tien jaar bedragen. Indien een vergunning voor een langere tijdsduur moet worden verleend, kan (behoudens de mogelijkheden met artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 1° en 2°, van de Wabo), slechts met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo, vergunning worden verleend. De termijn in de vergunning kan worden verlengd, of er kan opnieuw voor dezelfde activiteit vergunning worden verleend, mits de totale tijdsduur van tien jaar niet wordt overschreden. Op de grondslag van artikel 4, onderdeel 11, kan dus niet telkens opnieuw voor een duur van tien jaar vergunning worden verleend.

Verwezen wordt hier tot slot naar artikel 5, zesde lid, van bijlage II bij het Bor, dat bij dit besluit is toegevoegd. Hierin is een beperking opgenomen voor de toepassingsmogelijkheden van artikel 4, onderdelen 9 en 11, voor activiteiten waarvoor (kort samengevat) de mogelijkheid bestaat dat een milieueffectrapport dient te worden gemaakt. In dit verband wordt volstaan met een verwijzing naar de toelichting bij artikel I, onderdeel M, onder 6, onder d.

Artikel 4a, lid 2

De wijziging die in artikel 4a, tweede lid, onderdeel b, is aangebracht leidt ertoe dat artikel 2, onderdeel 3, niet meer van toepassing is in door het Rijk aangewezen beschermde stads- of dorpsgezichten. Als onderdeel van de afspraken die met de VNG en de gemeenten Amsterdam, Utrecht en Den Haag zijn gemaakt, is daarmee de mogelijkheid om op grond van artikel 2 vergunningvrij bijbehorende bouwwerken te bouwen in achtererfgebied in rijksbeschermde stads- en dorpsgezichten komen te vervallen. In de beschermde gezichten blijft het alleen mogelijk om op grond van artikel 3, zonder omgevingsvergunning voor het bouwen, een bijbehorend bouwwerk te bouwen in het deel van het achtererfgebied dat zich recht bevindt achter het hoofdgebouw. Op het zijerf blijft de omgevingsvergunningplicht voor het bouwen bestaan, zodat een preventieve toetsing aan het bestemmingsplan en redelijke eisen van welstand zullen blijven plaatsvinden.

Artikel 5, lid 1

Dit onderdeel maakt het mogelijk dat bij de toepassing van de artikelen 2, onderdelen 3 en 22, 3, onderdeel 1, en 4, onderdeel 1, voor zover het betreft huisvesting in verband met mantelzorg, alsmede van artikel 4, onderdelen 9 en 11 (afwijkend gebruik in bestaande gebouwen respectievelijk 'ander' gebruik voor een termijn van ten hoogste tien jaar), wordt afgeweken van het in artikel 5, eerste lid, neergelegde uitgangspunt dat bij de toepassing van de artikelen 2, 3 en 4 van de bijlage het aantal woningen gelijk moet blijven. Dit element vormt het – noodzakelijke – sluitstuk in het streven om de mogelijkheden voor het tijdelijke afwijken van het bestemmingsplan of de beheersverordening flexibeler te maken, dit mede in verband met de door de praktijk breed gedragen wens om het realiseren van mantelzorgwoningen en het ombouwen van leegstaande kantoren tot woningen te vergemakkelijken. In dit verband wordt erop gewezen dat vanwege de mogelijkheid dat, als gevolg van de onderhavige wijziging, het verlenen van een omgevingsvergunning met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo nu ook tot gevolg kan hebben dat het aantal woningen kan toenemen, daarmee met de grenswaarden uit de Wet geluidhinder rekening dient te worden gehouden. Met het oog hierop is in artikel 2.2.2 van de wet pChw de Wet geluidhinder gewijzigd.

Artikel 5, lid 3

Bij dit onderdeel is aan artikel 5, derde lid, van bijlage II een onderdeel c toegevoegd. Artikel 5, derde lid, zondert de mogelijkheid om op grond van artikel 2, onderdeel 3, van de bijlage vergunningvrij bijbehorende bouwwerken te bouwen in een aantal gevallen uit. Deze gevallen betreffen situaties waarin het vanwege het belang van de externe veiligheid onwenselijk is dat ter plaatse in strijd met de planologische regelgeving bijbehorende bouwwerken kunnen worden gebouwd.

De nieuwe situatie die met het oog op het hiervoor genoemde belang wordt toegevoegd is het geval waarin het desbetreffende bijbehorend bouwwerk is voorzien in een gebied dat is gelegen binnen een op dat bouwwerk van toepassing zijnde afstand als bedoeld in artikel 3.12, 3.18, 3.28, 3.30a, 4.3, 4.4, 4.5, 4.5b, 4.77 of 4.81 van het Activiteitenbesluit milieubeheer. In die artikelen zijn afstanden voorgeschreven die in acht moeten worden genomen tussen bepaalde installaties of opslagvoorzieningen waar met stoffen wordt gewerkt die een veiligheidsrisico voor de omgeving met zich kunnen brengen, ten opzichte van kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten. Onder bovengenoemde voorzieningen en installaties vallen onder andere een gasdrukmeet- en regelstation en een opslagtank met propaan of propeen. De voorgeschreven afstanden zijn afhankelijk van de aard en omvang van de desbetreffende installatie of voorziening en variëren tussen de 1 en 50 meter.

Artikel 5, lid 5

Bij dit onderdeel is artikel 5, vijfde lid, van bijlage II gewijzigd. Als gevolg van deze wijziging is dit artikellid niet langer van toepassing op artikel 2, onderdeel 1, van bijlage II, op grond waarvan gewoon onderhoud van een bouwwerk omgevingsvergunningvrij is mits aan een aantal nader omschreven eisen wordt voldaan. Achtergrond hiervan is het volgende.

Op grond van artikel 3, onderdeel 8, is, mits aan een aantal nader omschreven eisen wordt voldaan, geen omgevingsvergunning voor het bouwen vereist voor een verandering van een bouwwerk. Artikel 5, vijfde lid (oud), een zogeheten 'anti-shop' bepaling, bepaalde dat artikel 3, onderdeel 8, echter niet van toepassing is op een activiteit die tevens een activiteit is als bedoeld in artikel 2 of 3, onderdelen 1 tot en met 7, maar niet voldoet aan de in die artikelen ten aanzien van die activiteit gestelde eisen. Dit had tot gevolg dat indien sprake is van gewoon onderhoud van een bouwwerk waarbij de detaillering, profilering of vormgeving wijzigde, de route naar artikel 3, onderdeel 8, van de bijlage was afgesneden. Dit was, in aanmerking genomen de activiteiten waarom het hier kan gaan, een onnodige beperking. Deze beperking is met de onderhavige wijziging van artikel 5, vijfde lid, opgeheven.

Artikel 5, lid 6

Bij dit onderdeel is aan artikel 5 een nieuw zesde lid toegevoegd. Hierin worden van de toepassing van artikel 4, onderdelen 9 en 11, van bijlage II bij het Bor, zoals bij dit besluit gewijzigd, bepaalde activiteiten uitgezonderd. De strekking van artikel 5, zesde lid, is dat als een activiteit daaronder valt, op de beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan ten behoeve van die activiteit, niet de reguliere voorbereidingsprocedure maar de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is. Er is dan sprake van een geval waarvoor met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo een omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan kan worden verleend.

De uitgezonderde activiteiten zijn de activiteiten, bedoeld in onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit mer. Dit zijn zowel de mer-plichtige als de mer-beoordelingsplichtige activiteiten in kolom 1 van genoemde onderdelen van de bijlage bij het Besluit mer. Bij het formuleren van deze uitzonderingsbepaling is geabstraheerd van de vraag of het ook gaat om een aangewezen geval waarin de mer-plicht of de mer-beoordelingsplicht geldt alsmede om een aangewezen besluit. Dit is geregeld in de kolommen 2 en 4 van genoemde onderdelen van de bijlage bij het Besluit mer. Ook is ingeval van een mer-beoordelingsplicht geabstraheerd van de vraag of het bevoegd gezag ook feitelijk heeft besloten dat een MER moet worden gemaakt. Hiermee wordt voor de uitvoeringspraktijk een duidelijk criterium geboden om te bepalen of artikel 4, onderdelen 9 en 11, van bijlage II al dan niet van toepassing is.

Artikel 6

Bij deze wijziging is artikel 6 van bijlage II in zijn geheel geherformuleerd, waarbij onderdeel a (oud) is uitgebreid en onderdeel b is komen te vervallen.

Artikel 6 geeft een specifieke regeling voor het bepalen van het achtererfgebied op een perceel als daar, naast het als hoofdgebouw aan te merken gebouw, meer gebouwen aanwezig zijn die noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van de geldende of toekomstige bestemming, of als naast een hoofdgebouw dat geen woning is nog één of meer woningen aanwezig zijn. Voor laatstgenoemde situatie was al een uitzondering van toepassing voor de bepaling van het achtererfgebied (artikel 6, onderdeel a (oud)). Nu is deze regeling uitgebreid naar de situatie waarin, naast het hoofdgebouw, meer gebouwen aanwezig zijn die noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van de geldende of toekomstige bestemming. Het gaat bijvoorbeeld om defensierterreinen, bedrijfsterreinen en zorgcomplexen.

Met de nu doorgevoerde wijziging wordt bereikt dat als een van bovengenoemde situaties zich voordoet, het achtererfgebied wordt bepaald door het hoofdgebouw, de woning of een van de andere hiervoor bedoelde gebouwen waarvan de voorkant het dichtst is gelegen bij het openbaar toegankelijk gebied. Artikel 6 leidt ertoe dat het achtererfgebied op een perceel zo groot mogelijk is, in ieder geval groter dan wanneer in situaties als in artikel 6 bedoeld, op een perceel een verder van openbaar toegankelijk gebied verwijderd gebouw maatgevend voor het achtererfgebied zou zijn. Overigens moet ervan worden uitgegaan dat ook als er meer gebouwen op een perceel zijn gelegen, altijd één van die gebouwen als hoofdgebouw is aan te merken. Hoe in dat verband de eis moet worden uitgelegd dat het moet gaan om het gebouw dat het belangrijkste is voor de bestemming – verwezen wordt naar de begripsomschrijving van hoofdgebouw in artikel 1, eerste lid, van de bijlage – zal van geval tot geval verschillen. De functie van een gebouw zal hiervoor, gelet op de geldende bestemming, doorslaggevend zijn. Indien er meer gebouwen zijn met gelijkwaardige functies kan een aanknopingspunt gevonden worden in de omvang van het gebouw (het grootste gebouw is in dat geval het hoofdgebouw) of het aantal personen dat in een gebouw werkzaam is of verblijft (het gebouw met de meeste personen is het hoofdgebouw).

Artikel 6 zal bij dit soort complexen met meerdere gebouwen, als het gaat om het vergunningvrij kunnen bouwen van bijbehorende bouwwerken, vooral betekenis hebben voor de toepassing van artikel 3, onderdeel 1, van de bijlage. Meestal is naast het hoofdgebouw al een oppervlakte van meer dan 150 m² aan bijbehorende bouwwerken in het bebouwingsgebied aanwezig, zodat de mogelijkheden om te bouwen op grond van artikel 2, onderdeel 3, opgesoupeerd zullen zijn.

Artikel 6, onderdeel b (oud), regelde dat in een situatie waarin naast een hoofdgebouw tevens één of meer woningen op een perceel aanwezig zijn, deze voor de toepassing van artikel 2, onderdeel 3, onder a, van bijlage II tevens als hoofdgebouw werden aangemerkt. Dat betekende dat rondom die woningen, mits aan de overige eisen van artikel 2, onderdeel 3, werd voldaan, gebruik kon worden gemaakt van de bouwmogelijkheden direct grenzend aan het hoofdgebouw (in dat geval dus de woning) in artikel 2, onderdeel 3, onder a. Het ging in deze situatie veelal om bedrijfswoningen of dienstwoningen. In de nieuwe berekeningswijze voor de maximale oppervlakte aan vergunningvrije bouwwerken wordt gerekend met een maximum aan toegestane m² per perceel, waarbij er geen afzonderlijk maximum meer geldt voor bijbehorende bouwwerken binnen een zone direct rondom hoofdgebouwen. In dit systeem is de regeling van artikel 6, onderdeel b (oud), niet meer inpasbaar. Dit onderdeel is daarom vervallen.

Wel is aan artikel 7 van de bijlage een lid toegevoegd waarin een specifieke mogelijkheid wordt gecreëerd voor het bouwen van bijbehorende bouwwerken voor huisvesting in verband met mantelzorg waarop de nieuwe oppervlakteberekening in artikel 2, onderdeel 3, onder f, van de bijlage niet van toepassing is. Deze mogelijkheid is in de praktijk vooral van belang voor de hier bedoelde percelen waarop al een bedrijfs- of dienstwoning naast bedrijfsgebouwen aanwezig is. Verwezen wordt naar de toelichting bij deze wijziging.

Artikel 7

Met deze wijziging zijn in artikel 7 in de eerste plaats enige wetstechnische wijzigingen aangebracht die samenhangen met de wijzigingen in artikel 2, onderdeel 3, van bijlage II bij het Bor. Daarnaast is een lid toegevoegd waarin uitwerking is gegeven aan de motie Bisschop en Van Veldhoven (Kamerstukken II 2013/14, 32 127, nr. 196), waarin is verzocht, om ten opzichte van het in het kader van de voorhangprocedure gepubliceerde ontwerp van dit besluit, de mogelijkheden voor het creëren van mantelzorgwoningen in het buitengebied te verruimen.

In de genoemde motie is aangegeven om bij de uitwerking in ieder geval de afstand tot het hoofdgebouw, de hoogte van het bouwwerk en de eisen met betrekking tot het dak te betrekken. Onder meer in samenspraak met leveranciers van mobiele mantelzorgvoorzieningen is vastgesteld dat de randvoorwaarden met betrekking tot

dakvorm, hoogte en afstand tot het hoofdgebouw, zoals die worden gesteld aan vergunningvrije bijbehorende bouwwerken in artikel 2, onderdeel 3, van de bijlage, niet belemmerend zijn voor het kunnen plaatsen van mantelzorgvoorzieningen. Deze randvoorwaarden zijn juist gesteld om ruimtelijke kwaliteit te kunnen waarborgen. In het buitengebied, op percelen waar in de regel al de nodige oppervlakte aan bijbehorende bouwwerken aanwezig is, zal vooral die aanwezige oppervlakte de mogelijkheden beperken voor het kunnen toevoegen van een mantelzorgvoorziening. Om daar op in te spelen is, met de toevoeging van het tweede lid van artikel 7, geregeld dat artikel 2, onderdeel 3, onder f, buiten toepassing blijft voor een geheel of in delen verplaatsbare mantelzorgvoorziening. Het buiten toepassing blijven van het genoemde onderdeel leidt er toe dat er voor het in het bebouwingsgebied plaatsen van een verplaatsbare mantelzorgvoorziening in het geheel geen randvoorwaarde geldt met betrekking tot de toelaatbare bebouwingsoppervlakte. Ook een al aanwezige geheel of in delen verplaatsbare mantelzorgvoorziening, blijft buiten beschouwing voor de toepassing van artikel 2, onderdeel 3, onder f, bij de vraag of nog een ander bijbehorend bouwwerk in het achtererfgebied kan worden gebouwd. Als voorwaarde geldt wel dat het gaat om een bijbehorend bouwwerk dat geheel of in delen kan worden verplaatst (woonunit, woonwagen of andersoortig verplaatsbaar gebouw), de oppervlakte van het bouwwerk niet meer bedraagt dan 100 m² en het gaat om een perceel buiten de bebouwde kom. Vanwege de definiëring van 'huisvesting in verband met mantelzorg' kan een hier bedoelde verplaatsbare mantelzorgvoorziening alleen worden geplaatst bij een (dienst)woning en slechts bewoond worden door maximaal twee personen, van wie tenminste één persoon mantelzorg verleent aan of ontvangt van een bewoner van de woning.

Artikel 8

Met deze wijziging is het overgangsrecht in artikel 8 van bijlage II bij het Bor gewijzigd. Hierop is in paragraaf 6 van het algemeen deel van deze nota van toelichting al ingegaan. Volstaan wordt met een verwijzing hiernaar.