

Vergaderjaar 2013–2014

**32 127**

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

**Nr. 189**

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

Vastgesteld 8 april 2014

Binnen de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu hebben enkele fracties de behoefte om vragen en opmerkingen voor te leggen aan de Minister van Infrastructuur en Milieu over de brief 31 oktober 2013 over het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht en diverse andere algemene maatregelen van bestuur in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht d.d. 31 oktober 2013 (Kamerstuk 32 127, nr. 171).

De vragen en opmerkingen zijn op 28 november 2013 aan de Minister van Infrastructuur en Milieu voorgelegd. Bij brief van 8 april 2014 zijn deze, voorzien van een inleiding, door de Minister beantwoord.

De voorzitter van de commissie,  
Paulus Jansen

De griffier van de commissie,  
Sneep

| <b>Inhoudsopgave</b>  | <b>blz.</b> |
|---|-------------|
| <b>I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties</b>                                 | <b>2</b>    |
| 1. Inleiding  | 2           |
| 2. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD                   | 3           |
| 3. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA                  | 4           |
| 4. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP                    | 8           |
| 5. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66                      | 10          |
| 6. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de ChristenUnie          | 11          |
| 7. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren | 14          |
| <b>II Reactie van de Minister</b>   | <b>14</b>   |

## **I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties**

### **1. Inleiding**

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het ontwerpbesluit. Deze leden zijn voorstander van de Crisis- en herstelwet (Chw) omdat deze de uitvoering van ruimtelijke projecten op een zorgvuldige manier versnelt en zijn dan ook verheugd te zien dat stappen worden gezet om de Chw een permanent karakter te geven door middel van dit ontwerpbesluit tot wijziging van diverse algemene maatregelen van bestuur. Deze leden hebben met betrekking tot het voorliggende ontwerpbesluit nog een aantal vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met interesse en enige zorg kennisgenomen van het voorstel voor het besluit tot wijziging van diverse algemene maatregelen van bestuur in verband met het permanent maken van de Chw. De leden van de PvdA-fractie hebben nog enkele vragen bij de uitbreiding van het vergunningvrij bouwen en hebben behoefte aan verdere toelichting op enkele andere punten.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het ontwerpbesluit. Vanwege de impact van een aantal wijzigingen hebben de leden van de SP-fractie nog wel een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het ontwerpbesluit en hebben thans geen behoefte aan het stellen van vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het ontwerpbesluit en hebben thans geen behoefte aan het stellen van vragen.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het genoemde ontwerpbesluit en willen de regering nog enkele vragen voorleggen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht en diverse andere algemene maatregelen van bestuur in verband met het permanent maken van de Chw en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht. Zij hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren hebben met afkeuring kennisgenomen van het ontwerpbesluit tot wijziging diverse algemene maatregelen van bestuur in verband met permanent maken van de Chw. Deze leden hebben er steeds op gewezen dat het buitenspel zetten van regels die milieu, natuur, een leefbare omgeving en inspraak van burgers en organisaties beschermen niet de oplossing kan zijn voor het verbeteren van de besluitvorming, en zij wijzen dan ook dit ontwerpbesluit af. Deze leden willen graag nog enkele vragen stellen over de voorgestelde wijzigingen.

## **2. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD**

### *1. Aanleiding en achtergrond*

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de voorgestelde wijzigingen niet tegelijk met de integrale stelselherziening van het omgevingsrecht, zoals die vorm krijgt in de Omgevingswet, worden doorgevoerd en welke *quick-wins* er zijn waardoor deze wijzigingen nu moeten worden doorgevoerd.

### *3. Advisering en consultatie*

Kan de Minister uitleggen welke knelpunten die in de praktijk worden ervaren worden weggelaten teneinde de regeling eenvoudiger toepasbaar te maken, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Deze leden vragen zich voorts af wat de reden is om bij hoofdgebouwen gebruikelijke en door gemeenten in het algemeen toelaatbaar geachte bouwwerken onder een landelijk uniforme regeling te brengen en wat de meerwaarde hiervan is. Kan de Minister aangeven of de voorstellen voor vergunningvrij bouwen op erven voor iedere gemeente toepasbaar is? De leden van de VVD-fractie hebben te horen gekregen dat dit voorstel op meerdere punten strijdig is met bijvoorbeeld het Amsterdamse ruimtelijke ordeningsbeleid en dat de regeling zou kunnen leiden tot een bebouwing van meer dan 50% van het erf. Klopt dit, zo vragen de leden van de VVD-fractie? Deze leden vragen ook op welke manier bij het opstellen van deze wijzigingen rekening is gehouden met specifieke situaties als de gemeente Amsterdam.

### *Artikelsgewijs*

#### *Artikel I (Besluit omgevingsrecht)*

##### *Onderdeel G*

De leden van de VVD-fractie vragen hoe voorkomen gaat worden dat mensen in een mantelzorgvoorziening veel rompslomp ondervinden bij het verlengen dan wel verkrijgen van een omgevingsvergunning, met het oog op het volgende: «Bij het tijdelijk toestaan van een mantelzorgvoorziening is het denkbaar dat de geldigheid van de vergunning wordt gekoppeld aan de termijn waarin de bepaalde persoon in die voorziening woonachtig is en afhankelijk is van de ontvangst van mantelzorg» en «De in de vergunning opgenomen termijn kan overigens door het bevoegd gezag te allen tijde worden verlengd of er kan voor het desbetreffende planologisch strijdige gebruik opnieuw omgevingsvergunning worden verleend».

##### *Onderdeel I*

De leden van de VVD-fractie vragen waarom voorkomen moet worden dat vergunningvrije bijbehorende bouwwerken al direct aan de voorgevel kunnen aansluiten bij het hoofdgebouw. Voorts vragen deze leden of de

voorwaarde dat een bijbehorend bouwwerk een schuin dak moet hebben alleen is gelegen in het argument dat het onder meer uit architectonisch oogpunt soms aantrekkelijker wordt gevonden dan een plat dak. Vindt de Minister dit geen overbodige belemmering, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

#### *Artikel II (Besluit algemene regels ruimtelijke ordening)*

##### *Onderdeel D*

De leden van de VVD-fractie vragen hoe wordt omgegaan met een bouwwerk in een reserveringsgebied als een infrastructuurproject mogelijk versneld wordt aangelegd waardoor het tijdelijke bouwwerk een belemmering vormt. Is de Minister bereid om een clause op te nemen dat in een dergelijk geval het bouwwerk verwijderd moet worden en dat de eigenaar van het bouwwerk zich daar ook van bewust is bij de aanvraag van de omgevingsvergunning? Zo ja, dan zijn genoemde leden benieuwd hoe wil de Minister dat opnemen. Zo nee, waarom niet?

### **3. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA**

#### *Gemeentelijke autonomie en de relatie met de voorgenomen Omgevingswet*

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de regeling voor omgevingsvergunningvrij bouwen met de voorgenomen wijzigingen zodanig wordt aangepast dat er sprake is van een meer uniforme, nationale regeling. Het gaat concreet vooral om de verruimde mogelijkheden om bijbehorende bouwwerken te kunnen bouwen in achtererfgebied, zo stellen deze leden. Zonder direct in te gaan op de specifieke inhoudelijke wijzigingen lijkt een verruiming van het vergunningvrij bouwen tot gevolg te hebben dat de gemeenten geen invloed meer kunnen uitoefenen op de welstand en stedenbouwkundige aanvaardbaarheid van de betreffende bouwwerken, zo menen deze leden. De leden van de PvdA-fractie vragen de Minister of de voorgenomen wijziging ertoe leidt dat gemeenten een deel van hun planologische autonomie verliezen en of dat dit met deze wijziging is beoogd. In de nota van toelichting wordt gesteld dat met de beoogde wijzigingen «vooruitgelopen wordt op de integrale stelselherziening van het omgevingsrecht, zoals die vorm krijgt in de voorgenomen in de Omgevingswet», zo vragen de leden van de PvdA-fractie. In de laatste jaren is een groot deel van de verantwoordelijkheden op het terrein van ruimtelijke ordening en kwaliteit bij de gemeenten komen te liggen, en ook in de voorgenomen Omgevingswet zullen veel verantwoordelijkheden bij de lokale overheden worden neergelegd, zo menen deze leden. De vraag van de leden van de PvdA-fractie is dan ook: hoe ziet de Minister de relatie tussen de betreffende voorliggende wijzigingen waarin de gemeentelijke autonomie voor een deel beperkt lijkt te worden en de verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden in de voorgenomen Omgevingswet?

#### *Mogelijkheden voor gemeenten tot beperking van vergunningvrij bouwen*

In de nota van toelichting wordt, in reactie op de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) die vreest voor de negatieve gevolgen van landelijk uniforme vergunningvrije bouw mogelijkheden, gesteld dat het juist de bedoeling is om in de betreffende situaties de invloedssfeer van de gemeentelijke bestemmingsplannen te beperken, zo lezen de leden van de PvdA-fractie. Eventuele ongewenste gevolgen zouden met de mogelijkheid tot het stellen van randvoorwaarden uitgesloten kunnen

worden. Concreet wordt in de nota van toelichting de mogelijkheid beschreven om «via het bestemmingsplan de gronden die als «erf» in de zin van artikel 1 van bijlage II, opgenomen begripsbeschrijving zijn aan te merken, in te perken», waarmee de mogelijkheden voor vergunningvrije bijbehorende bouwwerken worden beperkt, constateren deze leden. De leden van de PvdA-fractie hebben hun twijfels over de juridische houdbaarheid en de algehele werking van deze constructie. Deze leden hebben dan ook de volgende vragen: kan de Minister aangeven of er daadwerkelijk jurisprudentie bestaat waarin het opnemen van de bedoelde bestemmingsregelingen die het vergunningvrij bouwen uitsluiten, uitdrukkelijk is getoetst? En zo ja, laat deze jurisprudentie deze werkwijze uitdrukkelijk toe?

Ook vragen de leden van de PvdA-fractie hoe deze constructie uitwerkt op gronden die in erfpacht zijn uitgegeven. Is het wel mogelijk om ruimtelijk te onderbouwen dat het gebruik van grond die door de gemeente in erfpacht is uitgegeven, met als doel het als tuin bij het hoofdgebouw te kunnen gebruiken en ook als zodanig in gebruik is (soms al vele decennia), planologisch onmogelijk wordt gemaakt met achterliggende bestemmingsregelingen, zo vragen deze leden. Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie of deze constructie ook van invloed kan zijn op de hoogte van de erfpacht, aangezien de mogelijkheden tot vergunningvrij bouwen worden vergroot en de grond potentieel meer waard wordt, met name op plekken waar er met de wijziging van de regeling daadwerkelijk een verruiming van de mogelijkheden tot vergunningvrij bouwen plaatsvindt. En wat zijn de gevolgen voor de erfpacht als de gemeente in het bestemmingsplan een deel van het perceel zo bestemt dat het geen «erf» meer is, terwijl dit in het erfpachtcontract wel zo is opgenomen, zo vragen deze leden.

Afgezien van de juridische houdbaarheid van de constructie waarin een deel van een perceel in het bestemmingsplan zodanig bestemd wordt dat het niet als «erf» aangemerkt wordt, vragen de leden van de PvdA-fractie zich af of het geen onnodig complexe manier is om ongewenste gevolgen van de regeling voor vergunningvrij bouwen te voorkomen. De leden van de PvdA-fractie vragen de Minister in dit verband dan ook of het klopt dat de betreffende delen van het perceel die niet als «erf» aangemerkt worden, niet gebruikt of ingericht mogen worden ten dienste van de hoofdfunctie, wat zou betekenen dat gebruik als tuin, parkeerterrein of recreatief gebruik formeel uitgesloten is. Houdt deze route ook in dat bij een vergunningaanvraag voor een bouwwerk in een betreffend «niet-erf»-gebied ook een wijziging van het bestemmingsplan of afwijking moet worden doorgevoerd en zo ja, hoe verhoudt dit zich tot de expliciete doelstelling van de voorliggende wijzigingen om de administratieve lasten en bureaucratische rompslomp te verminderen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Kortom, zo vragen genoemde leden, is de voorgestelde constructie om ongewenste effecten van de uniformering van de regeling voor vergunningvrij bouwen niet onnodig omslachtig en brengt deze werkwijze niet nieuwe problemen met zich mee?

#### *Planologische totaalbenadering*

In het voorliggende besluit wordt beoogd om tot een planologische totaalbenadering te komen bij oppervlakteberekening van bijbehorende bouwwerken, waarin de verhoging van de absolute maximering van 50 m<sup>2</sup> naar 100 m<sup>2</sup> een essentieel punt is, zo constateren de leden van de PvdA-fractie. In de nota van toelichting wordt expliciet gesteld dat deze nieuwe opzet gericht is op vereenvoudiging van de oppervlakteberekening en niet bedoeld is om de mogelijkheden tot vergunningvrij bouwen te verruimen. Wel wordt erkend dat in sommige gevallen een uitbreiding van de mogelijkheden zal plaatsvinden, terwijl sommige gemeenten in bepaalde gevallen de mogelijkheden juist willen beperken

om het dichtslibben van achtererfgebieden te voorkomen (bijvoorbeeld bij stedelijke binnentuinen). De leden van de PvdA-fractie zien dat hiermee vereenvoudiging van de berekening wordt bereikt, maar maken zich zorgen over situaties waarin de nieuwe regeling tot knelpunten zal leiden, met name bij gesloten bouwblokken en binnentuinen in stedelijk gebied. Daarbij speelt ook de zorg over meer verharding bij deze leden, waardoor regenwater minder snel weg kan sijpelen en wateroverlast kan toenemen, bijvoorbeeld met ondergelopen kelders. De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre het dichtslibben van gesloten bouwblokken en stedelijke binnentuinen effectief kan worden tegengegaan in het licht van de voorgestelde wijzigingen.

Wordt het in de nieuwe regeling mogelijk om de betreffende terreinen voor de helft te bebouwen zonder dat gemeenten daar eisen aan kunnen stellen wat betreft maximering van maatvoering en oppervlakte, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Ook vragen deze leden in hoeverre de uitwerking van de planologische totaalbenadering in bijvoorbeeld stedelijke binnentuinen en gesloten bouwblokken in conflict kan komen met ander lokaal beleid op het gebied van onder meer (openbaar) groen en waterbeheer. Hoe hoog wordt het risico geacht dat gebieden zoals het Groene Hart dichtslibben wanneer hier op grote schaal in het achtererfgebied vergunningvrij gebouwd zou gaan worden, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De voorgestelde planologische totaalbenadering is eerder voorgesteld bij de voorhangprocedure van het ontwerp van het Besluit omgevingsrecht (Bor, Kamerstukken II 2008/09, 31 953, nr. 6), maar de opzet is toen drastisch gewijzigd als gevolg van de aanvaarding van de motie Boelhouwer/Wiegman-van Meppelen Scheppink (Kamerstukken II 2008/09, 31 953, nr. 23). Met deze motie werd beoogd om een verruiming van het vergunningvrij bouwen, wat betreft de oppervlakte en de maatvoering, alleen mogelijk te maken voor zover het bestemmingsplan de verruiming toestaat. De regering besloot daarop de mogelijkheden voor vergunningvrij bouwen in art. 2 uit Bijlage II van het Bor te beperken en ruimere mogelijkheden voor vergunningvrij bouwen te bieden in art. 3, voor zover het bestemmingsplan dit bouwen toelaat; dit in lijn met de strekking van de motie Boelhouwer/Wiegman-van Meppelen Scheppink. De leden van de PvdA-fractie vragen waarom thans toch wordt gekozen voor de voorliggende benadering die in strijd is met de expliciete wens van de Tweede Kamer zoals uiteengezet in de motie Boelhouwer/Wiegman-van Meppelen Scheppink. Welke zwaarwegende argumenten heeft de Minister om nu toch voor deze benadering te kiezen waarbij de mogelijkheid tot beperking van vergunningvrij bouwen in het bestemmingsplan wordt opgeheven, zo vragen deze leden. Kortom, de leden van de PvdA-fractie vragen of het niet beter zou zijn om het aan de gemeenten te laten om in het bestemmingsplan aan te geven op welke gebieden of percelen het vanuit het oogpunt van ruimtelijke kwaliteit wenselijk is om vergunningvrij bouwen niet toe te staan.

### *Mantelzorgwoningen*

De leden van de PvdA-fractie juichen toe dat de mogelijkheden voor het plaatsen van mantelzorgwoningen worden vereenvoudigd. Wel vragen zij zich af hoe gehandhaafd blijft dat het feitelijke gebruik overeenkomt met het begrip «mantelzorg». Kan de Minister aangeven in hoeverre zij effectieve handhaving van deze regeling mogelijk acht in het kader van de in het voorliggende besluit opgenomen beschrijving van het begrip «mantelzorg»? Met andere woorden, is het mogelijk om op basis van de voorgestelde begripsomschrijving te beoordelen of er inderdaad sprake is van een mantelzorgrelatie waar in de regeling op gedoeld wordt, zo vragen deze leden. Kan de Minister aangeven hoe effectief gehandhaafd kan worden dat mantelzorgwoningen weer teruggebracht worden tot de

juiste functie wanneer de mantelzorgsituatie tot een eind is gekomen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

#### *Verruimde mogelijkheid tot het vergroten van een hoofdgebouw*

Met de voorgestelde aanpassing mag het gebruik van een bijbehorend bouwwerk overeenkomstig zijn aan het gebruik van het hoofdgebouw zelf als het zich bevindt binnen een afstand van niet meer dan vier meter van het hoofdgebouw (was 2,5 meter). In de nota van toelichting wordt opgemerkt dat daarmee niet de totale oppervlakte aan vergunningvrije bouwmogelijkheden wordt vergroot en dat slechts wordt bereikt dat een ruimer aandeel van de bijbehorende bouwwerken bij het hoofdgebouw kan worden betrokken. De planologische impact van deze wijziging is «in de regel dan ook van ondergeschikte betekenis», zo lezen de leden van de PvdA-fractie. Deze leden vragen of het niet in de lijn der verwachting ligt dat deze impact substantieel is op plaatsen waar het bestemmingsplan in combinatie met het vergunningvrij bouwen niet meer toestaat dan 2,5 meter, omdat de *business case* voor een uitbreiding voor zowel bedrijven als woningen aantrekkelijker wordt. In hoeverre is het wenselijk om deze verruiming van de mogelijkheden ook van toepassing te laten zijn op zijgevels? Voorziet de Minister in dit verband geen ongewenste effecten, zo vragen deze leden.

#### *Bijbehorend bouwwerk met een kap*

De leden van de PvdA-fractie achten het verstandig dat de hoogte van een daknok naast een maximale grens van vijf meter begrensd wordt door een formule die de afstand tot de erfgrens meeweegt. Wel zetten zij vraagtekens bij de generieke welstandseis dat bijgebouwen op het achtererf hoger dan drie meter een schuin dak moeten hebben. De leden van de PvdA-fractie vragen de Minister naar de argumenten om in de betreffende gevallen alleen standaard zadeldaken of schilddaken toe te staan en lessenaarsdaken of mansardekappen te verbieden. Deze leden vragen een nadere onderbouwing van de beweringen in de nota van toelichting dat een bijgebouw met een schuin dak «uit architectonisch oogpunt soms aantrekkelijker gevonden wordt dan een plat dak» en dat «de architectuur van een bijbehorend bouwwerk zich met een kap ook beter laat aansluiten bij de architectuur van het hoofdgebouw». De leden van de PvdA-fractie vragen voorts of de architectonische aansluiting niet afhankelijk is van de stijl van het hoofdgebouw en of de voorliggende generieke welstandseis niet juist architectonische miskleunen in de hand werkt.

#### *Tijdelijke andere functie voor gebouwen buiten bebouwde kom*

In het voorgenomen besluit wordt voor gebouwen buiten de bebouwde kom tijdelijk ander gebruik toegestaan in de vorm van een logiesfunctie voor werknemers. De leden van de PvdA-fractie vragen de Minister aan te geven welke voorwaarden voor vergunningverlening gaan gelden op het gebied van milieu, bijvoorbeeld op het vlak van geluidshinder en geuroverlast, en in hoeverre hier de brandveiligheidseisen worden toegepast.

#### *Afwijking in ontwikkelingsgebied van Wet geluidshinder*

In het voorgenomen besluit is een artikel opgenomen waardoor in een ontwikkelingsgebied kan worden afgeweken van geldende grenswaarden wat betreft geluidshinder, zo constateren de leden van de PvdA-fractie. Kan de Minister aangeven welke concrete gevolgen dit heeft voor de toelaatbare geluidsbelasting van woningen, zo vragen zij. In de nota van toelichting wordt nog eens expliciet genoemd dat de betreffende

bepalingen geen betrekking hebben op de binnenwaarden in woningen. Deze leden vragen de Minister aan te geven of dit betekent dat bewoners in ontwikkelingsgebieden wel te maken kunnen krijgen met ernstige geluidsoverlast wanneer zij hun raam openzetten of zich in hun tuin bevinden.

#### **4. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP**

##### *2. Administratieve lasten*

De leden van de SP-fractie waren en zijn kritisch over het feit dat één van de door de Minister genoemde voordelen van de Chw de vermindering van administratieve lasten zou zijn. Bij de wijzigingen van artikel 2 van bijlage II bij het Bor en de regeling voor het vergunningvrij bouwen zijn geen of geen noemenswaardige effecten voor de administratieve lasten. De leden van de SP-fractie vragen zich af wat de redenen zijn – nu administratieve lastenvermindering als onderbouwing is weggevallen – om deze wijzigingen alsnog voor te stellen.

##### *6. Overgangsrecht*

«Voor aanvragen van een omgevingsvergunning voor activiteiten die ten tijde van het nemen van het besluit op die aanvraag niet meer vergunningplichtig zijn, geldt dat het besluit op de aanvraag als bestuurlijk rechtsonderdeel zal bevatten dat voor de betrokken activiteit geen vergunning is vereist.» Volgens de nota van toelichting geldt dit als appellabel besluit waartegen belanghebbenden in rechte kunnen opkomen, zo constateren de leden van de SP-fractie. Zij zijn benieuwd welke rechtsgang hier precies mee wordt bedoeld.

Op welke wijze meent de Minister het verdedigbaar, dat het vergunningvrij worden van een activiteit kan betekenen dat het bevoegd gezag niet langer bevoegd is om handhavend op treden, terwijl betrokkenen wellicht net aan het eind van hun rechtsgang zitten? Te betwisten zaken kunnen immers jaren hebben gelopen. Naar mening van de leden van de SP-fractie getuigt het van een betrouwbare overheid ook hier voor overgangsrecht te kiezen, te meer hier in de omgekeerde situatie (verworden vergunningplichtige activiteit blijft vergunningvrij). De leden van de SP-fractie zijn benieuwd naar een reactie hierop.

##### *Artikel 5.16: categorie tijdelijke bouwwerken*

De leden van de SP-fractie merken op, dat de term «tijdelijke bouwwerken» binnen de Chw langzaam maar gestaag in tijdsduur is veranderd; van ten hoogste vijf jaar, via ten hoogste tien jaar naar nu een termijn van ten hoogste vijftien jaar. De onderbouwing hiervoor ontbreekt naar mening van deze leden. De verruiming is volgens de tekst onder andere bedoeld om belemmeringen weg te nemen voor de bouw van mantelzorgwoningen. De leden begrijpen niet dat hiervoor een complete categorie in tijdelijkheid wordt verlengd. Naar mening van de leden had dit ondervangen kunnen worden door aan mantelzorgwoningen expliciet een termijn van bijvoorbeeld vijftien jaar op te nemen. De leden hebben ronduit moeite met het feit dat deze «tijdelijke» bouw slechts hoeft te voldoen aan de in het Bouwbesluit opgenomen voorschriften voor tijdelijke bouw. Begrip was er voor deze keuze, bij een waarlijk tijdelijk bouwwerk voor een periode van ten hoogste vijf jaar, maar dit is naar mening van de leden doorgeslagen liberalisering van het Bouwbesluit 2012.

De leden hebben ook vragen bij de uitvoerbaarheid van de handhaving. Is de Minister voorstander van een handhaafbaarheidstoets van de regeling (eis van een sociale relatie tussen verpleegde en verpleger, is er werkelijk

sprake van verpleging/verzorging of van «gewone» bewoning etc.)? Is een meldingsplicht in combinatie met een «borg» wellicht een oplossing: er wordt een bedrag betaald voor het in gebruik nemen van een mantelzorgwoning, dat weer terugbetaald wordt wanneer de mantelzorgsituatie wordt beëindigd, zo vragen deze leden. Op deze wijze komt handhaving na de periode van vijftien jaar ook beter in beeld, naar mening van de leden.

Kan de Minister de regeling voorleggen aan brandweer en GGD, zo vragen de leden van de SP-fractie. Voorts vragen zij hoe het gesteld is met de veiligheid van bedlegerige patiënten in kwalitatief ondermaatse bouwwerken op onbereikbare binnen terreinen. Naar mening van de leden wreekt zich hier ook de risico's van het loslaten van de eisen van het bouwbesluit

*Artikel 2.1, eerste lid onder c, van de Wabo; vergund planologisch strijdig gebruik.*

In de nota van toelichting wordt gesteld dat de in de vergunning opgenomen termijn door het bevoegd gezag te allen tijde worden verlengd of er kan voor het desbetreffende planologische strijdige gebruik opnieuw een omgevingsvergunning worden verleend. De leden van de SP-fractie vragen of in dit geval het College van Burgemeester en Wethouders of de gemeenteraad het bevoegd gezag is. De leden vragen tevens of indien er sprake is van een verlenging door bevoegd gezag er sprake is van een plafond in tijd en of er door omwonenden in dat geval een mogelijkheid is tot beroep en bezwaar. Naar mening van de leden moet voorkomen worden dat via een hiaat in de tekst planologisch strijdig gebruik in principe neer gaat komen op permanent gemaakt strijdig gebruik.

#### *Vergunningvrij bouwen*

De leden van de SP-fractie vragen zich af waarom nu toch gekozen wordt om de mogelijkheden om een bestaand hoofdgebouw uit te breiden en een planologische totaalbenadering voor de oppervlakteberekening van bijbehorende bouwwerken nu wel door te voeren. In 2009 is deze opzet immers via de motie Boelhouwer/Wiegman-van Meppelen Scheppink niet in het Bor terechtgekomen. De leden missen de onderbouwing waarom nu de aanvankelijke opzet toch weer in het Bor komt. De leden van de SP-fractie maken bezwaar tegen het feit dat deze nationale regeling van vergunningvrij bouwen, materieel tot gevolg heeft dat de gemeente geen invloed meer kan uitoefenen op de welstand en hierdoor een deel van haar planologische autonomie verliest. Ruimtelijke ordening en ruimtelijk beleid zijn bij uitstek zaken die op gemeentelijk niveau geregeld dienen te worden. Het heeft naar mening van de leden de voorkeur om, beleidsmatig gemotiveerd, gebieden of percelen uit te zonderen van vergunningvrij bouwen. Ook bevreemdt het de leden dat er onderscheid wordt gemaakt tussen de behandeling van gemeentelijke stads- en dorpsgezichten en die van rijksgezichten. De leden van de SP-fractie pleiten er nadrukkelijk voor dat de gemeentelijke beschermde gezichten in bijlage II van het Bor dezelfde status krijgen als het rijksgezicht, analoog aan een gelijke behandeling van gemeentelijke en rijksmonumenten.

#### *OV-toegangspoortjes*

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat het plaatsen van toegangspoortjes vergunningplichtig dient te blijven. Toegangspoortjes delen in bepaalde gemeenten de stad letterlijk in tweeën, het zijn barrières binnen de loopverbindingen naar achterliggende wijken of voorzieningen. Door het mogelijk verstrekken van een vergunning, wordt de belangenafweging

van monumentale status, relatie met het overig stationsgebied en de openbare orde en veiligheid beter geborgd, zo menen deze leden.

#### *Lex Silencio Positivo*

De leden van de SP-fractie realiseren zich dat straks voor veel meer vergunningen de reguliere voorbereidingsprocedure gaat gelden, waarvan de Lex Silencio Positivo (LSP, van rechtswege verleende vergunning die stilzwijgend wordt verleend als de verstrekkende overheid bij een vergunningaanvraag te laat of niet reageert) onderdeel uitmaakt. Toename van het aantal vergunningen onder de reguliere procedure kan er toe leiden dat meer vergunningen van rechtswege worden verleend, ook wanneer dat maatschappelijk onwenselijk is, zo stellen de leden. Wil de Minister bezien of afschaffing (of niet van toepassing laten zijn) van de LSP mogelijk is, zo vragen deze leden. Immers, door gebruik te maken van de Wet dwangsom kunnen burgers ook om een beslissing vragen.

### **5. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66**

#### *Artikelsgewijs*

##### *Artikel I*

###### *Onderdeel G*

De leden van de D66-fractie constateren dat met deze wijziging het mogelijk wordt een omgevingsvergunning te verlenen waarmee wordt afgeweken van het bestemmingsplan zonder een daaraan gekoppelde termijn. Alle varianten in tijdsduur worden mogelijk, en zoals de Minister stelt kan het dus gaan om twee dagen, vijf jaar, maar ook om vijftien jaar en langer. Het bevreemdt de genoemde leden dat er feitelijk dus niet langer een maximumtermijn is voor het afwijken van het originele bestemmingsplan en dat daarmee afstand wordt gedaan van het idee van een «tijdelijke vergunning». Graag ontvangen deze leden van de Minister een duidelijk uiteenzetting wat hiervan de consequenties kunnen zijn voor de ruimtelijke ordening in Nederland.

###### *Onderdeel I, onder 1, onder a, onder 1*

De leden van de D66-fractie vragen wat de gevolgen zijn van het vergunningvrij bouwen voor het stedelijk groen en het leefklimaat in bebouwde gebieden. Bovendien willen zij weten of de regels voor vergunningvrij bouwen voldoende duidelijk zullen zijn ook met betrekking tot het verschil tussen tuin en erf en of er een toename aan juridische procedures verwacht kan worden.

###### *Onderdeel I, onder 2, onder e*

De leden van de D66-fractie merken op dat in enkele gevallen het plaatsen van OV-chippootjes nadelige gevolgen kan hebben voor het vrij verkeer van personen en goederen. In enkele gevallen staan deze namelijk op een doorgaande route en fungeren zij niet enkel als toegangspoort voor het station. In zulke gevallen is het van belang dat er goed overleg plaatsvindt met de gemeente over het plaatsen van deze poortjes en de consequenties daarvan. Graag ontvangen de genoemde leden een uitleg van de Minister op welke manier wordt gegarandeerd dat dit overleg zal plaatsvinden, dan wel welke alternatieve oplossing(en) zij voor dit probleem voorstaat.

Tevens bevreemdt het de leden van de D66-fractie dat het vergunningvrij plaatsen van OV-chippootjes wordt geregeld via de Chw, aangezien het plaatsen van deze poortjes geen enkele relatie heeft met het oorspronkelijke doel van de Chw, namelijk het versneld uitvoeren van ruimtelijke plannen teneinde het economisch herstel te bevorderen. Graag ontvangen

de genoemde leden een uitgebreide en goed beargumenteerde uiteenzetting van de Minister waarom het nuttig en noodzakelijk wordt geacht het vergunningsvrij plaatsen van OV-chippootjes via de Chw te regelen.

#### *Artikel VI Besluit ruimtelijke ordening*

##### *Onderdeel B*

De leden van de D66-fractie constateren dat op basis van jurisprudentie het begrip goede ruimtelijke ordening in steeds ruimere zin wordt opgevat. Graag ontvangen de genoemde leden van de Minister een goede uiteenzetting wat hiervan de positieve én negatieve consequenties zijn. Daarbij horen zij eveneens graag hoe dit zich verhoudt tot het doel van de Chw, namelijk het versneld uitvoeren van ruimtelijke plannen teneinde het economisch herstel te bevorderen, en het doel van de nieuwe Omgevingswet, namelijk het makkelijker maken van het omgevingsrecht.

#### **6. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de ChristenUnie**

##### *Lex Silencio Positivo*

Door de voorgestelde wijziging en verruiming van de reikwijdte van artikel 4 Bijlage II van het Bor gaat voor veel meer vergunningen de reguliere voorbereidingsprocedure gelden, zo constateren de leden van de ChristenUnie-fractie. Deze procedure moet in beginsel in acht weken zijn afgerond, met een verlengingsmogelijkheid van zes weken. De LSP is onderdeel van deze procedure. Genoemde leden zijn er voor als procedures versneld kunnen worden maar alleen als dit niet ten koste gaat van de zorgvuldigheid. Het voorstel betekent in dit geval ook dat een vergunning van rechtswege (automatisch) wordt verleend als de termijn wordt overschreden. Genoemde leden vragen of deze termijn voor sommige complexe activiteiten in de praktijk niet te krap zal zijn, bijvoorbeeld bij een grote of langdurige afwijking van een omgevingsplan, waardoor er risico is op een toename van vergunningen die van rechtswege worden verleend, ook wanneer dat maatschappelijk onwenselijk is. Wordt de termijn niet te kort voor situaties waarbij een beoordeling op de milieueffectrapportageplicht nodig is? Voor een dergelijke controle is immers tijd nodig. Kan dit niet leiden tot strijdigheid met Europese regelgeving? Genoemde leden vragen of voor dergelijke gevallen de LSP niet buiten toepassing kan worden verklaard. Zij wijzen er op dat ook zonder LSP burgers en bedrijven een dwangsom kunnen vragen als de gemeenten binnen de geldende termijn geen besluit heeft genomen.

##### *Vergunningvrij bouwen*

De leden van de ChristenUnie-fractie steunen het uitgangspunt om in meer situaties vergunningvrij te kunnen bouwen. Zij hebben echter vragen over de gekozen invulling en vragen of het mede in verband met draagvlak niet verstandiger is het voorstel van vergunningvrij bouwen in een apart voorstel te regelen zodat de andere minder omstreden voorstellen snel kunnen worden ingevoerd. Zij wijzen er op dat de Kamer eerder de motie Boelhouwer/Wiegman van Meppelen Scheppink heeft aangenomen juist vanwege deze zorg. Genoemde leden vragen of het klopt dat het met het voorstel in sommige situaties mogelijk wordt om meer dan vijftig procent van het achtererf te bebouwen, bijvoorbeeld in het geval indien het bestemmingsplan een bouwrecht toekent op een specifiek gedeelte van een erf waardoor cumulatie in mogelijk wordt in de volgorde van vergunningsvrij en vergunningplichtig bouwen. Immers bij het maximum van 50%

bebouwing van het achtererfgebied tellen vergunde bouwwerken niet mee in de omvang van het achtererfgebied, zo constateren deze leden. De leden van de ChristenUnie-fractie uiten zorgen dat de regeling voor vergunningsvrij bouwen alleen geschikt is voor doorsneesituaties (de uitbouw van een doorsnee tussenwoning), maar daarmee niet in het belang van een goede ruimtelijke ordening is in situaties die daarvan afwijken zoals percelen gelegen in weidegebied, percelen die zijn gelegen langs openbaar water, percelen met karakteristieke solitair staande gebouwen, gebouwen in binnensteden die op de begane grond geen woonfunctie maar een bedrijfsfunctie hebben en stedelijke binnentuinen. Gaat zo met name in historische binnensteden, waar al weinig stedelijk groen aanwezig is, niet te veel groen verloren, zonder dat de gemeente hierover kan oordelen, zo vragen deze leden. Genoemde leden wijzen op het belang van groene binnentuinen die in stedelijke omgevingen een belangrijke bijdrage leveren ter compensatie van de drukke voorzijde van de stadstraat. Ook vragen zij of het wenselijk is vergunningsvrij bouwen toe te staan in de zogenaamde keurtuinen, die sinds de aanleg van de grachtgordel in Amsterdam alleen gebruikt mogen worden als tuinen. Deze leden vragen hoe dit zich verhoudt met de plaatsing op de Werelderfgoedlijst van UNESCO en of het mogelijk is in deze situatie vergunningsvrij bouwen niet toe te staan.

Op grond van cultuurhistorische argumenten is reeds een uitzondering gemaakt op het vergunningvrij bouwen op, aan en bij beschermde rijks- en gemeentelijke monumenten. Genoemde leden vragen waarom de gemeentelijke stads- en dorpsgezichten in bijlage II niet dezelfde behandeling krijgen als de rijksbeschermde gezichten, terwijl de gemeentelijke monumenten wel aan rijksmonumenten gelijkgesteld zijn. De leden van de ChristenUnie-fractie geven in overweging een andere voorziening te treffen voor afwijkende situaties om zo de regeling minder complex te maken en de gemeentelijke autonomie te behouden. Waarom is er niet voor gekozen om te komen tot een generieke regeling waarbij gemeenten de ruimte krijgen om, beleidsmatig gemotiveerd en locatie-specifiek, af te wijken van een nationaal bepaalde generieke set vergunningvrije bouwwerken, zo vragen deze leden. Concreet zou dit kunnen door het schrappen van art. 2 uit Bijlage II van het Bor (het toestaan van vergunningvrije bouwwerken, ongeacht de bepalingen van het bestemmingsplan) en het verruimen van art. 3 van het Bor. Het rijk zou daarbij dienen aan te geven welke bouwwerken in het achtererfgebied niet langer via een vergunning getoetst hoeven te worden aan Bouwbesluit, het is aan de gemeenten om in het bestemmingsplan, dus beleidsmatig gemotiveerd, aan te geven op welke plaatsen uit een oogpunt van ruimtelijke kwaliteit (stedenbouw, welstand, cultuurhistorie, landschap) een vergunning desondanks noodzakelijk is.

Vergunningvrije bouwwerken zijn welstandsvrij, zo constateren de leden van de ChristenUnie-fractie. Zij vragen daarom waarom de zeer specifieke eis wordt ingevoerd dat een schuur hoger dan drie meter een schuin dak moet hebben. Er zijn tal van situaties waarin een schuine kap op een bijgebouw uit architectonisch oogpunt detoneert bijvoorbeeld een schuurtje bij een Rietveld-huis. Genoemde leden onderschrijven wel dat het realiseren van een bouwwerk van vijf meter hoog op de erfgrans bezwaarlijk kan zijn.

Genoemde leden vragen ook hoe de voorgestelde wijzigingen voor vergunningsvrij bouwen zich verhouden tot de komende wijzigingen rond de invoering van de Omgevingswet. Zij vragen of het wenselijk is om in zo een korte tijd meerdere wijzigingen door te voeren ten aanzien van het vergunningsvrij bouwen. Zij vragen dit mede omdat het voorstel voor vergunningvrij bouwen niet lijkt te passen bij de uitgangspunten die het kabinet hanteert voor de omgevingswet namelijk gemeenten stimuleren om kwaliteitsbeleid te voeren maar hen niet met te dirigistische eisen voor de voeten lopen.

Ook hebben de leden van de ChristenUnie-fractie zorgen over het feit dat de toelaatbaarheid van vergunningsvrij bouwen mede afhankelijk wordt van de interpretatie van het lokale bestemmingsplan. Is niet het gevaar aanwezig dat burgers op grond van het gewijzigde besluit er van uit gaan dat het bouwen vergunningsvrij is en er te laat achter komen dat hun erf toch geen erf is, omdat via het bestemmingsplan is geregeld dat de tuin niet als achtererf kan worden aangemerkt?

Genoemde leden vragen welke kosten er gemoeid zijn met het aanpassen van de bestemmingsplannen aan de nieuwe methodiek. Klopt het dat gemeenten gedwongen worden tot een grootschalige herziening van bestemmingsplanregels terwijl ze recent al veel kosten hebben gemaakt voor het actualiseren van de bestemmingsplannen voor 1 juli 2013?

Ook hebben genoemde leden vragen over de juridische houdbaarheid van het wegbestemmen van erven om zo vergunningsvrij bouwen te blokkeren. De leden vragen waarop de mening wordt gebaseerd dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dit uitdrukkelijk heeft toegelaten. Klopt het dat de aangehaalde jurisprudentie uitsluitend betrekking heeft op handhavingszaken op basis van onherroepelijke bestemmingsplannen? Genoemde leden vragen of de Afdeling in een bestemmingsplanprocedure het niet als erf bestemmen van gronden die sinds jaar en dag in gebruik zijn als erf, wel zal toelaten. Klopt het dat er nog geen jurisprudentie over het antwoord op deze vraag is? Is hierover advies gevraagd bij de Raad van State, zo vragen deze leden.

De consequentie van het wegbestemmen van achtererven is dat de betreffende delen van het perceel niet mogen worden ingericht, noch gebruikt, ten dienste van de hoofdfunctie. Klopt het, zo vragen genoemde leden, dat dit dus ook gebruik als moes- of siertuin, parkeerterrein, of recreatief gebruik uitsluit? Genoemde leden hebben de indruk dat het wegbestemmen een omslachtige en ingrijpende manier om het gerechtvaardigde doel te bereiken, namelijk dat er situaties zijn waarin de gemeente grote kwalitatieve bezwaren heeft tegen het vergunningvrij plaatsen van bijbehorende bouwwerken.

De gepresenteerde route heeft ook tot gevolg dat een vergunningaanvraag voor een bouwwerk in een betreffend «niet-erf»-gebied niet alleen getoetst wordt op welstandsaspecten en planologische wenselijkheid: er moet een wijziging van het bestemmingsplan of een afwijking worden doorgevoerd. Leidt dit, zo vragen deze leden, niet tot onnodige bureaucratie waarmee de deregulering die het voorstel beoogt weer voor een belangrijk deel ongedaan wordt gemaakt?

Genoemde leden vragen voorts naar concrete voorbeelden wat mogelijk vergunningsvrij mogelijk wordt qua bouwhoogte. Klopt het dat de verhoging naar vijf meter alleen kan worden toegepast voor het toepassen van een bouwkap op bijgebouwen? De leden van de ChristenUnie-fractie geven in overweging dat er steeds vaker behoefte is aan het bouwen van een uitbouw tot en met de eerste verdieping aan een tussenwoning met een begane grond en twee verdiepingen waarbij de zolderverdieping een schuin dak heeft. Wordt een dergelijke aanbouw met dit voorstel nu wel of niet vergunningvrij, zo vragen de leden.

### *OV-toegangspoortjes*

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat bij een tiental grotere gemeenten discussie speelt over de plaatsing van toegangspoortjes voor de OV-chipkaart waarmee de openbare functie van stationspassages wordt onttrokken. Genoemde leden zijn van mening dat met maatwerk per locatie zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat deze poortjes nieuwe barrières vormen op plaatsen waar de stationspassages ook een belangrijke lokale functie hebben. Zij vragen daarom of hiervoor de vergunningplicht behouden kan worden gezien de belangenafweging van de veelal monumentale status, de relatie met het overige

stationsgebied en de openbare orde en veiligheid. Omdat de plaatsing van poortjes geen veelvoorkomende zaak is, lijkt dit genoemde leden niet bezwaarlijk. Bovendien heeft het ook geen relatie met de economische crisis en het herstel daarvan en kan gemeentelijke betrokkenheid vooraf, veel gedoe achteraf voorkomen.

## **7. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren**

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren merken op dat tot hun afkeuring de voorliggende wijzigingen niet alleen zien op het uitvoeren van het eerder genomen besluit tot het permanent maken van de Chw. Er is een aantal elementen aan toegevoegd, zoals het uitbreiden van het vergunningsvrij bouwen in achtererfgebied. Zowel de VNG als verschillende gemeenten zelf hebben de Minister erop gewezen dat dit kan leiden tot onwenselijke en onwerkbaar situaties. De Minister houdt echter vol bij het toevoegen van dit element in dit ontwerpbesluit. Kan de Minister, zo vragen deze leden, haar redenen hiervoor uitgebreider toelichten, en hierbij ook ingaan op de bezwaren die er bijvoorbeeld door de gemeente Amsterdam zijn ingediend? Het kabinet heeft steeds bij hoog en laag volgehouden dat de Chw alleen bedoeld was voor maatschappelijk gewenste projecten en situaties. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren zien dat de Chw echter continu wordt gebruikt om controversiële projecten erdoorheen te duwen. De uitbreiding van vergunningvrij bouwen op het achtererf is hiervan weer een illustratie. Waarom gaat de Minister niet in op de suggestie van de VNG om dit alleen toe te staan voor mantelzorgvoorzieningen? Waarom staat zij erop om de gemeenten instrumenten uit handen te slaan die zij momenteel hebben om hun dorpen en steden leefbaar te houden? Graag een reactie, zo vragen deze leden.

Een ander element uit het voorliggende ontwerpbesluit dat de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren veel zorgen baart, is dat voor veel meer vergunningen de reguliere voorbereidingsprocedure gaat gelden, waardoor hier ook de LSP voor gaat gelden. Dat houdt in dat een vergunning automatisch wordt verleend als de termijn wordt overschreden. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren concluderen hieruit dat het kabinet kennelijk geen waarde meer hecht aan een zorgvuldige vergunningverlening. Immers, gemeenten zijn momenteel al overbelast door de decentralisaties die gaande zijn in een tijd waarin zij ook flink moeten bezuinigen. Dit ontwerpbesluit zorgt er voor dat ook bij complexe activiteiten de LSP van toepassing zal zijn, bijvoorbeeld bij een grote of langdurige afwijking van een omgevingsplan. Kan de Minister bevestigen dat toename van het aantal vergunningen onder de reguliere procedure ertoe kan leiden dat meer vergunningen van rechtswege worden verleend, ook wanneer dat maatschappelijk onwenselijk is? Zo nee, waarom niet en hoe garandeert zij dat dit niet zal gebeuren? Zo ja, vindt zij dat acceptabel? Is zij bereid tot het afschaffen van de LSP in de reguliere voorbereidingsprocedure? Immers, er zijn ook zonder dit mechanisme voldoende mogelijkheden om gemeenten aan te sporen tot spoedige vergunningverlening, bijvoorbeeld via de Wet dwangsom, waarbij een zorgvuldige vergunningverlening veel beter geborgd is. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren ontvangen graag een reactie.

## **II Reactie van de Minister**

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen die door enkele fracties uit de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu zijn gesteld over het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht en

diverse andere algemene maatregelen van bestuur in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht. Graag voldoe ik aan het verzoek de gestelde vragen te beantwoorden.

## **1. Inleiding**

Alvorens tot beantwoording van de gestelde vragen te komen wil ik eerst aangeven dat naast inbreng vanuit de Tweede Kamer, vragen zijn gesteld door de fractie van GroenLinks uit de Eerste Kamer. Ook zijn er enkele inspraakreacties op het ontwerpbesluit ontvangen.

De gegeven inbreng is aanleiding geweest om op ambtelijk niveau, samen met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, nader overleg te voeren met enkele gemeenten, waaronder Amsterdam, Utrecht en Den Haag. Daarbij waren ook de VNG en de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland betrokken. Bij de gesprekken is unaniem bevestigd dat de nieuw voorgestelde berekeningssystematiek voor de toegelaten oppervlakte aan vergunningvrije bijbehorende bouwwerken tot een belangrijke vereenvoudiging zal leiden. Tegelijkertijd is vastgesteld dat de nieuwe systematiek, afhankelijk van de bebouwingsmogelijkheden van een bestemmingsplan, onder omstandigheden zou kunnen leiden tot een ruimer of juist kleiner bebouwingsbeslag van vergunningvrije bouwwerken. Voor waardevolle stedelijke binnentuinen en andere erven in beschermde stads- en dorpsgezichten werd een verruiming van de toegelaten oppervlakte aan vergunningvrije bijbehorende bouwwerken bezwaarlijk geacht. Voor grote percelen in het buitengebied werd vooral de beperking bezwaarlijk geacht.

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

Met expliciete bestuurlijke steun van de gemeenten Eindhoven, Delft, Haarlem, Rotterdam, Schijndel, Westland, Zoetermeer en Amersfoort, en overeenstemming over nog door te voeren aanpassingen met Amsterdam, Utrecht, Den Haag, de VNG en de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland, bestaat er een groot draagvlak voor de nieuwe regeling. In het verlengde van dit resultaat heeft ook ambtelijke afstemming plaatsgevonden met de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit. Hoewel de Federatie kritisch staat tegenover een landelijke categorie van

vergunningvrije bouwwerken en enkele onderdelen die de regeling bevat, is zij van mening dat de wijzigingen die nog zullen worden doorgevoerd op zichzelf een verbetering zullen betekenen ten opzichte van het voorliggende ontwerpbesluit.

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

Over de vragen die zijn gesteld met betrekking tot de praktische toepasbaarheid en handhaafbaarheid van een regeling voor vergunningvrij bouwen van mantelzorgvoorzieningen bij woningen, is nader overleg gevoerd met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de VNG. De uitkomst daarvan is dat de in het ontwerpbesluit opgenomen definitie van mantelzorg wordt verduidelijkt. Hierdoor ontstaat meer helderheid over de situatie waarin men het recht heeft om een bijbehorend bouwwerk te gebruiken als mantelzorgvoorziening. Daarmee zullen ook eventuele handhavingsproblemen beter worden ondervangen.

De bovenstaande onderwerpen zullen hierna verder worden toegelicht. Daarbij worden dan tevens de vragen beantwoord die vanuit de diverse fracties over de verschillende onderwerpen zijn gesteld. Hoewel in het schriftelijk verslag de vragen per fractie zijn geordend, is ten behoeve van de leesbaarheid de beantwoording zoveel mogelijk gebundeld per onderwerp. Dit maakt het mogelijk om bepaalde vragen in samenhang te beantwoorden. Omdat de vragen van enkele fracties over vergunningvrij bouwen de achtergronden van die regeling raken, wordt eerst daaraan aandacht geschonken. Daarbij wordt toegekomen aan de beantwoording van enkele vragen die hierop betrekking hebben. Dat geldt ook voor de vragen die zijn gesteld over de relatie van dit ontwerpbesluit met het wetstraject voor een nieuwe Omgevingswet.

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

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

Vóór 1 oktober 1992 konden gemeenten op grond van de bouwverordening zelf vergunningvrije bouwwerken aanwijzen. Daar bestond destijds bij gemeenten echter weinig animo voor. Het gevolg van de deregule-

ringsoperaties op het terrein van de bouwregelgeving uit de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw is geweest dat eerst op wetsniveau en later bij amvb een steeds betekenisvollere categorie van vergunningvrije bouwwerken werd aangewezen.

Onder het uitgangspunt van de zogenoemde «voor- en achterkantbenadering» is de keuze gemaakt om vergunningvrije bouwmogelijkheden vooral in het achtererfgebied mogelijk te maken. Ook voor zover een bestemmingsplan bij een hoofdgebouw voorziet in uitbreidingsmogelijkheden, is dat in de regel beperkt tot het achtererfgebied. Het betreft hier het «privé domein» van bewoners en gebruikers, dat in ruimtelijk opzicht is gelegen aan de niet naar openbaar toegankelijk gebied gekeerde zijden van hoofdgebouwen. In het achtererfgebied is een terughoudende overheidsregulering op zijn plaats. Deze vorm van regulering leent zich voor de grote hoeveelheid van standaard bouwactiviteiten goed voor een landelijk geüniformeerde opzet. Met de landelijk uniforme regeling voor vergunningvrij bouwen is in het verleden aanzienlijke winst geboekt in het terugdringen van regeldruk en administratieve lasten.

Door alle betrokken fracties zijn in dit verband vragen gesteld over planologische autonomie van gemeenten en de redenen waarom de landelijke regeling de sturingsmogelijkheden voor gemeenten op ruimtelijke kwaliteit beperkt. Een deel van het antwoord op die vragen ligt besloten in de hiervoor beschreven historie van het tot stand komen van een landelijk uniforme regeling voor vergunningvrij bouwen en de administratieve winst die die regeling voor gemeenten en burgers heeft opgeleverd.

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

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

risico op bouwfouten of strijdigheid met regelgeving. Ook tijdens het overleg dat nadien is gevoerd met de gemeenten Amsterdam, Utrecht en Den Haag, zijn de voordelen van een landelijk uniforme regeling voor vergunningvrij bouwen benadrukt.

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

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

Een aantal fracties heeft zorgen geuit over de complexiteit van de regeling voor vergunningvrij bouwen. In dit verband kan ook verwezen worden naar de reactie van de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit.

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

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

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

wetsniveau, geeft dus niet altijd een volledig beeld van de regels waarmee een burger in de praktijk te maken heeft.

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

In antwoord op een vraag van de fractie van de VVD, kan in dit verband worden aangegeven dat ook de randvoorwaarde dat een bijbehorend bouwwerk alleen vergunningvrij kan worden gebouwd op een afstand van 1 m of meer achter de voorgevel van een hoofdgebouw, in het belang van een goede ruimtelijke ordening is opgenomen. Het is niet uitgesloten dat een bijbehorend bouwwerk direct aansluitend aan de voorgevel van een hoofdgebouw kan voldoen aan een goede ruimtelijke ordening. Met het oog op de zogenoemde «voor- en achterkantbenadering» is er echter voor gekozen dat dit op basis van een omgevingsvergunning, met een beoordeling aan het bestemmingsplan en de welstandsnota, in concrete gevallen wordt beoordeeld.

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

Overigens merk ik op dat het bouwen of verbouwen van een bouwwerk, net als het bezit en het gebruik van een bestaand bouwwerk, nu eenmaal de nodige verplichtingen en verantwoordelijkheden meebrengt. Het is evident dat men zich in het kader van die verantwoordelijkheid behoort te verdiepen in de geldende regelgeving en zo nodig externe expertise dient te betrekken voor zover men meent hier zelf niet goed mee uit de voeten te kunnen. Zo dienen nieuw te bouwen en bestaande bouwwerken bijvoorbeeld te voldoen aan de regels omtrent technische bouw kwaliteit uit het Bouwbesluit 2012 en dient te worden voldaan aan het burenrrecht. Degene die vergunningvrij bouwt draagt daarvoor een eigen verantwoordelijkheid.

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

#### **4. Quick-wins vooruitlopend op de Omgevingswet**

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd welke «quick-wins» met de voorliggende wijzigingen worden behaald. Ook is door de fracties van de VVD en ChristenUnie gevraagd waarom deze wijzigingen vooruitlopend op de Omgevingswet worden doorgevoerd.

Een belangrijk doel van het voorliggende ontwerpbesluit is om vereenvoudigingen door te voeren en knelpunten weg te nemen die thans worden ervaren bij de toepassing van de regeling voor vergunningvrij bouwen en de regeling voor omgevingsvergunningen om van het bestemmingsplan af te wijken.

Een van de problemen met de huidige opzet van de regeling voor vergunningvrij bouwen is de wijze waarop de bebouwingsregeling van het bestemmingsplan en de bebouwingsregeling uit artikel 2 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht (hierna: de bijlage) in elkaar grijpen. De maximale bouw mogelijkheden van bijbehorende bouwwerken worden nu altijd bepaald door de combinatie van bouw mogelijkheden die het bestemmingsplan en de regeling uit artikel 2 van genoemde bijlage biedt. Om de bebouwingsmogelijkheden optimaal te kunnen benutten dient er altijd gecombineerd in beide regelingen te worden gekeken, waarbij aan de hand van een «optelsom» van beide regelingen kan worden bepaald wat er uiteindelijk in het achtererfgebied kan worden gebouwd. Die opzet is in de kern complex en leidt er niet zelden toe dat er verschillen van inzicht ontstaan over de bouw mogelijkheden. Dit leidt niet alleen tot frustraties bij de uitvoeringspraktijk maar ook tot rechtsonzekerheid. De voorgestelde regeling, die naar aanleiding van het in de inleiding genoemde overleg met gemeenten op onderdelen nog wordt aangepast, zal een belangrijke vereenvoudiging bewerkstelligen.

Tegelijk kan binnen de mogelijkheden voor vergunningvrije bijbehorende bouwwerken, een ruimer deel worden gebruikt als vergroting van het hoofdgebouw. Zo wordt de beperkende maat dat een aan- of uitbouw bij een woning niet dieper mag zijn dan slechts 2,5 m verruimd naar 4,0 m. Deze wijziging zal het merendeel van aan- en uitbouwen bij een woning vergunningvrij maken. Het bebouwingsbeslag van vergunningvrije bouwwerken wordt hiermee op zichzelf niet verruimd, maar het wordt wel mogelijk een groter aandeel daarvan te benutten als vergroting van een woning of ander hoofdgebouw. Verder wordt het mogelijk gemaakt dat een bijbehorend bouwwerk gebruikt wordt ten behoeve van mantelzorg en worden met enkele redactionele aanpassingen een aantal knelpunten en onduidelijkheden weggenomen die mede door jurisprudentie aan het licht zijn gekomen.

Een ander belangrijk winstpunt van het voorliggende ontwerpbesluit ligt op het terrein van de omgevingsvergunning voor afwijkingen van het bestemmingsplan. Een vergunning voor een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan kan nu slechts worden verleend voor een maximale duur van vijf jaar. Deze termijn wordt flexibeler, zodat gemeenten beter kunnen inspelen op tijdelijke behoeften uit de praktijk. Verder zal door uitbreiding van de in artikel 4 van de bijlage aangewezen gevallen, in meer situaties een vergunning voor afwijkingen van het bestemmingsplan sneller, met de reguliere voorbereidingsprocedure, kunnen worden afgegeven. De aanpassingen maken het eenvoudiger om leegstaande (kantoor)gebouwen een andere functie te geven, om mantelzorgvoorzieningen toe te staan of om voor tijdelijke bouwwerken een vergunning te verlenen.

In het kort gesteld leidt het ontwerpbesluit dus tot een eenvoudiger regeling voor vergunningvrij bouwen en ontstaan er ruimere mogelijkheden om, al dan niet tijdelijk, met een snellere procedure, afwijkingen van het bestemmingsplan toe te staan. Deze winstpunten zijn relatief eenvoudig binnen het bestaande stelsel van het omgevingsrecht door te voeren. Daarbij zijn deze verbeteringen van groot belang voor de uitvoeringspraktijk. In het bijzonder voor de regeling van vergunningvrij bouwen geldt dat deze door heel veel burgers en bedrijven dagelijks

wordt toegepast. Ik vind het van belang de uitvoeringspraktijk van deze regeling op de voet te volgen. In deze actieve benadering kunnen eventuele knelpunten snel aan het licht komen en zo mogelijk voortvarend worden aangepakt met aanpassingen in de regelgeving. Er is geen reden om deze verbeteringen nog enkele jaren uit te stellen en pas door te voeren op het moment waarop de Omgevingswet in werking zal treden.

In de vorm van zogenoemde quick-wins zijn deze wijzigingen toegevoegd aan het wetstraject voor het permanent maken van de Crisis- en herstelwet (Chw). In antwoord op de vragen hieromtrent – bijvoorbeeld van de fractie van D66, waarom ov-toegangspoortjes onderwerp van regeling zijn in het kader van de Chw – kan ik aangeven dat het hier aanpassingen betreft van de generieke regelgeving binnen het stelsel van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), Wet ruimtelijke ordening en Woningwet. De aanpassingen zijn dus niet inhoudelijk gekoppeld aan de Chw.

## **5. Het bepalen van het «achtererfgebied» met het bestemmingsplan**

Een deel van de vragen heeft betrekking op het feit dat alleen vergunningvrije bijbehorende bouwwerken gebouwd kunnen worden in het achtererfgebied bij een hoofdgebouw. Het bestemmingsplan is mede bepalend voor de vraag welk deel van een perceel als achtererfgebied kan worden aangemerkt. Dit vloeit voort uit de omschrijving van het begrip «erf».<sup>1</sup> Gemeenten beschikken met het bestemmingsplan over een sturingsinstrument voor de plek binnen een perceel waar vergunningvrij kan worden gebouwd. Dat is onder de huidige regeling voor vergunningvrij bouwen al het geval en zal met de nieuw voorgestelde regeling niet veranderen.

Enkele inspraakreacties hebben de indruk gewekt dat gemeenten met de invoering van de nieuwe systematiek voor bijbehorende bouwwerken, gedwongen zouden zijn om op grote schaal bestemmingsplannen aan te passen. Dit om de bouw van bijbehorende bouwwerken te voorkomen op perceelsgedeelten waar dit onwenselijk zou zijn. De leden van de fractie van de PvdA hebben in dit verband twijfels geuit over de juridische houdbaarheid om met de toepassing van het bestemmingsplan delen van een perceel zodanig te bestemmen dat geen sprake is van erf. Daarbij hebben deze leden ook gevraagd hoe deze mogelijkheid zich verhoudt tot situaties waarin gronden door de gemeente zijn uitgegeven in erfpacht. Ook de fractie van de ChristenUnie vraagt in dit verband welke kosten met de benodigde aanpassingen van bestemmingsplannen gemoeid zullen zijn. Voorts wordt door de fracties van D66 en de ChristenUnie de vraag gesteld of het in de praktijk voor burgers wel voldoende duidelijk zal zijn welke delen van een perceel als erf kunnen worden aangemerkt.

In antwoord op deze vragen wil ik eerst het beeld wegnemen dat gemeenten met de voorgestelde systematiek gedwongen zouden zijn hun bestemmingsplannen aan te passen. De nieuwe systematiek heeft betrekking op de wijze waarop bepaald wordt welke oppervlakte aan bijbehorende bouwwerken binnen het achtererfgebied mag worden gebouwd. Een vereenvoudiging van deze systematiek brengt geen veranderingen met zich mee voor de begrenzing van het achtererfgebied.

---

<sup>1</sup> De begripsomschrijving van «erf» zoals opgenomen in artikel 1 van de bijlage, is ontwikkeld in de rechtspraak en luidt als volgt: al dan niet bebouwd perceel, of een gedeelte daarvan, dat direct is gelegen bij een hoofdgebouw en dat in feitelijk opzicht is ingericht ten dienste van het gebruik van dat gebouw, en, voor zover een bestemmingsplan of beheersverordening van toepassing is, deze die inrichting niet verbieden.

Het deel van het perceel waar onder de huidige regeling vergunningvrije bijbehorende bouwwerken mogen worden gebouwd, verandert dus niet met de voorgestelde systematiek.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat bij het ontwerpbesluit een wijziging wordt doorgevoerd in de definitie van achtererfgebied. Deze wijziging leidt echter alleen tot een technisch-juridische verduidelijking voor percelen waar de erfbegrenzing ten opzichte van het hoofdgebouw een schuin beloop heeft. Deze wijziging is dus slechts op een beperkt aantal situaties van toepassing, waarin de huidige regeling momenteel onduidelijk is. Hierin is evenmin een aanleiding gelegen om bestemmingsplannen aan te passen.

Tijdens de gesprekken met de VNG, de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland en de gemeenten Utrecht, Amsterdam en Den Haag, is uitvoerig gesproken over de mogelijkheden om met het bestemmingsplan te sturen met het «erfbegrip», zoals hierboven bedoeld. Hoewel de mogelijkheden hiertoe met het voorliggende ontwerpbesluit op zichzelf niet wijzigen, is vastgesteld dat er in de praktijk behoefte bestaat aan een goede uitleg over die mogelijkheden. Gezien de verruiming van de vergunningvrije bouw mogelijkheden in achtererfgebied, die als gevolg van de nieuwe regeling onder omstandigheden kan optreden (in paragraaf 6 zal hierop nader worden ingegaan), kunnen gemeenten zich voor de vraag gesteld zien of het wenselijk is bepaalde specifiek gelegen percelen niet langer als achtererfgebied aan te merken en of in verband daarmee het bestemmingsplan voor die percelen moet worden aangepast.

In de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit is hierover al een passage opgenomen, waarin ook verwezen is naar recente jurisprudentie hierover. In antwoord op vragen van de fractie van de ChristenUnie kan bevestigd worden dat de mogelijkheid die het bestemmingsplan biedt om te sturen met het «erfbegrip», in deze jurisprudentie wordt bevestigd. Het is juist dat het hier gaat om jurisprudentie in handhavingzaken. De uitleg die in de rechtspraak wordt gegeven is geheel in lijn met de in artikel 1, eerste onderdeel, van de bijlage opgenomen omschrijving van het begrip «erf». Deze omschrijving biedt gemeenten de nodige ruimte om via het bestemmingsplan, vanuit een ruimtelijk motief, delen van percelen zodanig te reguleren dat geen sprake is van erf in de zin van de bijlage.

In overleg met de betrokken gemeenten is afgesproken dat de nota van toelichting op het bovenstaande verder wordt aangevuld en verduidelijkt. Hierover zal nadere afstemming plaatsvinden. Afgesproken is dat in de nota van toelichting in de eerste plaats zal worden ingegaan op de mogelijkheid om percelen bij een hoofdgebouw geheel of gedeeltelijk een andere bestemming te geven dan de bestemming van het hoofdgebouw. Op het desbetreffende perceelsgedeelte rust in zo'n geval een bestemming die een gebruik als buitenruimte ten dienste van het hoofdgebouw niet of beperkt toestaat. Dat kan bijvoorbeeld bij flats en appartementen, door de daarbij gelegen gronden een bestemming «openbaar groen» te geven. Ook bij perceelsgedeelten die liggen in bijvoorbeeld een agrarisch 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. Welke ruimtelijke mogelijkheden in die perceelsgedeelten worden toegestaan, zal bepaald worden door de bestemming die op die gronden rust. Bij openbare weg of verkeersdoeleinden zal er verharding zijn toegestaan, bij agrarische doeleinden alleen weidegronden of akkers. In antwoord op de vraag van de ChristenUnie hieromtrent, kan dus worden aangegeven dat het zal afhangen van de gebruiksmogelijkheden die de bestemming biedt

in hoeverre hier een gebruik als moes- of siertuin, parkeerterrein of recreatief gebruik is toegestaan. Wellicht dat binnen een bestemming agrarische doeleinden een bouwwerk is toegestaan ten dienste van bijvoorbeeld de schuilgelegenheid voor een paard. Dat bouwwerk zal echter niet vergunningvrij zijn. Er is immers geen sprake van «erf» behorend bij een hoofdgebouw.

Ook is afgesproken om in de nota van toelichting nader in te gaan op de mogelijkheid 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 bepaalde waarden, functie- of gebiedsaanduidingen aan delen van een perceel toe te kennen, kan tot uitdrukking worden gebracht dat deze perceelsgedeelten mede een ander planologisch doel dienen. Indien de bestemmingsregeling in zo'n geval gepaard gaat met belemmeringen om die 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 bevestigd. Ook in dat geval zal uit het bestemmingsplan overigens telkens helder moeten volgen welke delen van een perceel wel en niet als erf kunnen worden aangemerkt.

In aanvulling op het bovenstaande kan in antwoord op de vraag van de fractie van de PvdA worden aangegeven, dat in geval binnen gronden die niet als erf zijn aan te merken toch de bouw van een bijbehorend bouwwerk wordt gewenst, vergunning nodig is voor zowel het bouwen als voor afwijking van het bestemmingsplan.

In antwoord op de door de fractie van de PvdA gestelde vraag over in erfpacht uitgegeven gronden, merk ik op dat de eigendomssituatie voor de toepassing van de mogelijkheden van een bestemmingsplan in zijn algemeenheid niet relevant is. De positie van een grondeigenaar verschilt niet wezenlijk van de positie van een erfpachter. In verband met de vraag of een perceel of deel daarvan ingevolge het bestemmingsplan als «erf» in de zin van de bijlage kan worden aangemerkt, zal het er niet toe doen of de gronden al dan niet in erfpacht zijn uitgegeven. Hiervoor kan ook verwezen worden naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 17 juli 2013, nr. 201210561/1/A1, ECLI:NL:RVS:2013:340, waarin een situatie aan de orde was waarbij een gedeelte van een in erfpacht uitgegeven perceel bij een woning, niet als «erf» in de zin van de bijlage kon worden aangemerkt. Het lijkt wel mogelijk dat er onder omstandigheden een zwaardere motiveringsplicht bestaat voor een wijziging van het bestemmingsplan waarmee een perceelsgedeelte zodanig wordt bestemd dat geen sprake meer is van erf in de zin van de bijlage. Dat zal bijvoorbeeld het geval kunnen zijn in situaties waarin desbetreffende perceelsgedeelten al jarenlang als erf zijn ingericht en feitelijk als zodanig in gebruik zijn, zeker als daar ook al bijbehorende bouwwerken zijn gebouwd. Hetzelfde kan gelden indien de desbetreffende perceelsgedeelten in erfpacht zijn uitgegeven, waarbij contractueel is vastgelegd dat de gronden ten dienste van het hoofdgebouw mogen worden gebruikt en ingericht, waarbij ook de bouw van opstallen is toegestaan.

## **6. Beschermde stads- en dorpsgezichten en (stedelijke) binnentuinen**

Zoals in de inleiding al aangegeven, is in de gesprekken met de VNG, de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland en de gemeenten Amsterdam, Utrecht en Den Haag, overeenstemming bereikt over de wijze waarop de gewijzigde regeling voor het vergunningvrij bouwen in het

ontwerpbesluit op onderdelen kan worden aangepast waardoor de vrees voor ongewenste effecten kan worden weggenomen. De bezwaren op dit punt spitsten zich toe op de vergunningvrije bouw mogelijkheden van bijbehorende bouwwerken in rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten en stedelijke binnentuinen, die door dit ontwerpbesluit in bepaalde omstandigheden zouden kunnen toenemen. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren hebben gevraagd hierop nader in te gaan. De leden van de fractie van D66 hebben in dit verband specifiek gevraagd naar de gevolgen voor het stedelijke groen en het leefklimaat in bebouwde gebieden. De fractie van de VVD heeft gevraagd of het juist is dat meer dan 50% van een erf kan worden bebouwd. De leden van de fractie van de PvdA hebben gevraagd naar de gevolgen voor gesloten bouwblokken en binnentuinen in stedelijke gebied en daarbij de zorg geuit over toenemende verharding en de wijze waarop regenwater kan worden verwerkt. Verder is door deze leden gevraagd naar het risico op het dichtslibben van het Groene Hart.

In antwoord op de geuite zorgen moet worden vooropgesteld dat vergunningvrije bijbehorende bouwwerken alleen in het achtererfgebied bij een hoofdgebouw kunnen worden gebouwd. Zoals al toegelicht gaat het hier om de in planologisch opzicht bij een hoofdgebouw behorende achtertuin, die kan worden gebruikt en ingericht ten dienste van dat hoofdgebouw. Al onder de huidige regeling kan er in dat achtererfgebied vergunningvrij worden gebouwd. Dat wijzigt niet met voorliggend ontwerpbesluit. Een vrees voor een eventueel dichtslibben van gebieden zoals het Groene Hart is daarom niet nodig.

Op de desbetreffende vraag van de fractie van de VVD kan worden aangegeven dat vergunningvrij niet meer dan 50% van het achtererfgebied kan worden bebouwd. Dat is alleen anders indien het bestemmingsplan zelf hogere bebouwingspercentages zou toestaan. Het maximale percentage van 50% wordt al sinds de invoering van een landelijke categorie vergunningvrije bijbehorende bouwwerken gehanteerd en wijzigt niet met het voorliggende ontwerpbesluit. Er ontstaan dus geen extra mogelijkheden voor het «dichtslibben» van achtererven met bebouwing en het voorliggende besluit heeft evenmin implicaties voor de afvoer van hemelwater.

In dit verband wordt nog opgemerkt dat het Bouwbesluit 2012 eisen stelt ten aanzien van de opvang en afvoer van hemelwater van daken van te bouwen bouwwerken. Verder geldt dat de afvoer van hemelwater, ook wat betreft oppervlakteverhardingen op particuliere terreinen, wordt gereguleerd door het stelsel van de Waterwet en de Wet milieubeheer. De eigenaar van een terrein is er primair voor verantwoordelijk dat het hemelwater wordt afgevoerd door de infiltratie in de bodem of door afvoer naar het oppervlaktewater. Voor plaatsen waar de afvoer van hemelwater niet op deze wijze kan geschieden, dient te worden voorzien in een door de gemeente aangeboden voorziening waarin het hemelwater geloosd kan worden. In stedelijk gebied zal dit veelal een (gescheiden) rioolstelsel zijn, waarop het hemelwater kan worden afgevoerd. De gemeente heeft daarbij op grond van de Wet milieubeheer de mogelijkheid om met het oog op het doelmatig beheer van afvalwater regels te stellen aan het lozen van hemelwater in het rioolstelsel.

Hoewel de gevolgen van het voorliggende ontwerpbesluit voor het kunnen bebouwen van achtererven in het algemeen beperkt zullen zijn, is het onder omstandigheden mogelijk dat, afhankelijk van de regeling in het bestemmingsplan, soms minder of meer oppervlakte aan bijbehorende bouwwerken in achtererfgebied kan worden gebouwd. Vooral bij achtererfgebieden die groter zijn 100 m<sup>2</sup>, in combinatie met bestemmings-

plannen die zeer geringe bebouwingmogelijkheden bieden, kan sprake zijn van een toename van bebouwingmogelijkheden. Dit blijkt zich in het bijzonder te kunnen voordoen in grotere stedelijke binnentuinen die zijn gelegen in beschermde stadsgezichten. In samenspraak met mijn ambtsgenoot van OCW, ben ik met de VNG, de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland en de gemeenten Amsterdam, Utrecht en Den Haag overeengekomen om het voorliggende ontwerpbesluit hierop aan te passen.

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

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

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

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

Een aantal fracties heeft vragen gesteld over de mogelijkheid om vergunningvrije bijbehorende bouwwerken te bouwen die hoger zijn dan 3 m. In dat geval worden randvoorwaarden gesteld aan de dakvorm, waaronder de eis van een schuin dak. De fractie van de VVD vraagt of deze randvoorwaarden alleen uit architectonisch oogpunt worden gesteld en of de randvoorwaarden niet onnodig belemmerend zijn. De fractie van

de PvdA vraagt waarom alleen gebruikelijke zadel- en schilddaken zijn toegestaan en lessenaardaken en mansardekappen niet. Ook wordt gevraagd om een nadere onderbouwing van de stellingname in de nota van toelichting dat een schuin dak architectonisch soms beter aansluit bij de architectuur van een hoofdgebouw. Ook de fractie van de ChristenUnie vraagt hiernaar en merkt op dat bijvoorbeeld bij het Rietveld-huis een schuin dak juist zou detoneren. De fractie van de ChristenUnie vraagt voorts of het juist is dat alleen op bijgebouwen de mogelijkheid wordt gegeven om een kap te bouwen. Ook vraagt deze fractie of het bouwen van een uitbouw tot en met de eerste verdieping bij een tussenwoning met een schuine kap, tot de mogelijkheden behoort.

In antwoord op de gestelde vragen wil ik eerst benadrukken dat het hier gaat om een bouwmogelijkheid binnen de categorie van vergunningvrije bijbehorende bouwwerken die niet aan het bestemmingsplan behoeft te voldoen. Deze vergunningvrije bijbehorende bouwwerken mogen onder de huidige regeling, op een afstand van meer dan 2,5 m van het hoofdgebouw, niet hoger zijn dan 3 m. Het ontwerpbesluit maakt het, met een aanpassing van de genoemde afstand van 2,5 m naar 4 m, mogelijk om deze bouwwerken te bouwen tot een hoogte van maximaal 5 m. Op de vraag van de fractie van de ChristenUnie kan dus worden geantwoord dat bijbehorende bouwwerken (aan-, uit- en bijgebouwen, overkappingen en andere bouwwerken met een dak) op een afstand van meer dan 4 m van het hoofdgebouw, voorzien mogen zijn van een kap.

In een bijbehorend bouwwerk hoger wordt gebouwd dan 3 m, worden er vanuit ruimtelijk en architectonisch oogpunt randvoorwaarden gesteld aan de dakvorm. Deze randvoorwaarden zijn naar mijn oordeel gerechtvaardigd, omdat daarmee wordt voorkomen dat een ontoelaatbare inbreuk op de bezonningssituatie op belendende percelen ontstaat. Verder wordt daarmee voorkomen dat er bouwwerken worden gebouwd die vanuit hun ruimtelijke effecten op de omgeving in het algemeen onaanvaardbaar worden geacht. In dat verband kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een kubusvormig bijgebouw met een hoogte van 5 m. Een dergelijk bouwwerk is bijzonder zeldzaam in woongebieden. Het is niet uitgesloten dat een dergelijk bouwwerk onder omstandigheden aanvaardbaar kan zijn, bijvoorbeeld bij het genoemde Rietveld-huis, maar dat dient dan in het kader van het bestemmingsplan te worden beoordeeld. Hetzelfde geldt voor een bijbehorend bouwwerk met een mansardekap.

Per saldo staat het ontwerpbesluit de grote bulk toe van veel voorkomende bijgebouwen met een plat of schuin dak. Bijzondere kapvormen of dakhoogten met mogelijk ingrijpende ruimtelijke effecten en uitstraling, zullen mede afhankelijk van het bestemmingsplan vergunningplichtig zijn. Dat geldt ook voor aanbouwen bovenop een eerste verdieping aan de achterzijde van woningen, waarnaar de fractie van de ChristenUnie heeft gevraagd. Nog los van het feit dat de regeling zo is opgezet dat bij het bouwen van verblijfsruimten op een verdiepingvloer uit een oogpunt van de preventieve toets aan het Bouwbesluit 2012 een vergunning is vereist, wordt het ook vanuit ruimtelijk oogpunt van belang geacht dat het bestemmingsplan toepasselijk is op dergelijke omvangrijke uitbreidingen van een hoofdgebouw.

## **8. Oppervlakteberekening voor vergunningvrije bijbehorende bouwwerken**

Een deel van de gestelde vragen heeft betrekking op de voorgestelde systematiek voor het bepalen van de maximaal toelaatbare oppervlakte van vergunningvrije bijbehorende bouwwerken. Deze nieuwe systematiek

is eerder onderdeel geweest van een ontwerpbesluit tot aanpassing van de regeling voor vergunningvrij bouwen, maar is toen vanwege de motie Boelhouwer/Wiegman-Van Meppelen Scheppink (Kamerstuk 31 953, nr. 23) uiteindelijk niet doorgevoerd. De fractie van de SP vraagt waarom die aanvankelijke opzet toch weer in de regeling komt, zeker nu hiermee geen noemenswaardige administratieve lastenwinst wordt geboekt. Ook de fractie van de PvdA vraagt welke zwaarwegende redenen hieraan ten grondslag liggen. De fractie van de ChristenUnie wijst eveneens op de desbetreffende motie en geeft in overweging om een afzonderlijke voorziening te treffen voor afwijkende situaties om zo de regeling minder complex te maken en gemeentelijke autonomie te behouden. Mede in verband met het draagvlak geeft de ChristenUnie daarbij in overweging de regeling voor vergunningvrij bouwen in een apart voorstel op te nemen, zodat de minder omstreden onderdelen snel kunnen worden ingevoerd.

In antwoord op deze vragen wordt vooropgesteld dat de complexiteit van de huidige regeling op dit punt de aanleiding vormt voor het wijzigen van de systematiek voor het bepalen van de maximaal toelaatbare oppervlakte van vergunningvrije bijbehorende bouwwerken. In de inleiding en onder paragraaf 4 is daarop al op ingegaan. Vooral het feit dat er momenteel altijd een optelsom moet worden gemaakt van de bebouwingmogelijkheden van de regeling voor vergunningvrij bouwen en die van de bebouwingregeling van het bestemmingsplan, maakt de huidige systematiek complex en vatbaar voor fouten en uiteenlopende interpretaties. De nieuwe systematiek zal een urgente vereenvoudiging voor de uitvoeringspraktijk met zich brengen. Dat wordt breed onderkend. Deze nieuwe systematiek is in overleg met veel praktijkdeskundigen uit gemeenten en stedenbouwkundige bureaus tot stand gebracht. Niet langer hoeft men twee regelingen te doorgronden en in samenhang toe te passen om te bezien welke bouw mogelijkheden er zijn. Dat geeft de doorslag om deze eerder voorgestelde systematiek opnieuw als uitgangspunt te nemen voor het voorliggend ontwerpbesluit. In de nieuwe systematiek biedt de regeling voor vergunningvrij bouwen zelfstandig de mogelijkheid om in het algemeen aanvaardbaar geachte bebouwingmogelijkheden te realiseren in het achtererfgebied. Zeker nu daarbij de mogelijkheid om een hoofdgebouw te vergroten wordt verbeterd (met een aanbouw met een diepte van 4 m in plaats van 2,5 m), zullen meer bijbehorende bouwwerken binnen het stelsel van vergunningvrij bouwen kunnen worden gebouwd.

In aansluiting op de opmerking van de fractie van de SP over administratieve lasten, kan erkend worden dat met het ontwerpbesluit niet een aanzienlijke administratieve lastenwinst kan worden ingeboekt. Wel zal de hoeveelheid vergunningplichtige bouwwerken met de nieuwe regeling naar verwachting per saldo afnemen. Daarmee wordt zeker enige winst geboekt in administratieve en bestuurlijke lasten in verband met het indienen van aanvragen en het doorlopen van procedures. Omdat het vooral gaat om in omvang beperkte bouwwerken, die voor het merendeel al onder de werking van artikel 3 van de bijlage vielen en dus niet preventief werden getoetst aan het Bouwbesluit 2012, wordt hierop naar verwachting geen substantiële winst geboekt. De administratieve lasten voor een vergunning voor dergelijke bouwwerken met een beperkte omvang in achtererfgebied, waarbij slechts de planologische aanvaardbaarheid moet worden beoordeeld, zijn in het algemeen beperkt. Zoals al eerder benadrukt is de aanpassing primair erop gericht om de regeling eenvoudiger te maken, waardoor de winst slechts meer indirect tot stand zal komen.

De afspraken die ik in samenspraak met mijn ambtsgenoot van OCW, met de VNG, de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland en de gemeenten Amsterdam, Utrecht en Den Haag heb gemaakt, zullen er nog toe leiden dat de voorgestelde systematiek op onderdelen wordt aangepast. De eenduidige maatvoering om het bij een oorspronkelijk hoofdgebouw behorende achtererfgebied tot een procentueel maximum van 50% en een absolute oppervlakte van 100 m<sup>2</sup> te kunnen bebouwen, zal worden aangepast. Voor kleinere percelen, waarvan een achtererfgebied niet groter is dan 100 m<sup>2</sup>, wordt deze norm aanvaardbaar geacht. Voor omvangrijkere percelen wordt een bebouwingspercentage van 50% te groot geacht, terwijl tegelijkertijd een absolute oppervlakte van 100 m<sup>2</sup> te beperkt wordt geacht. Om aan deze bezwaren tegemoet te komen zullen in overleg met de gemeentelijke stedenbouwkundigen en planologen, de maatvoeringen meer genuanceerd worden. Dit kan plaatsvinden in een model waarin het bebouwingspercentage geleidelijk afneemt naar gelang het achtererfgebied groter is. Er bestaat consensus over de vormgeving en de invulling van dit model. Over de precieze maatvoeringen die zullen worden gehanteerd vinden thans nog de laatste gesprekken plaats.

### **9. Ov-toegangspoortjes**

De leden van de fracties van de SP, D66, Christen Unie en GroenLinks hebben vragen gesteld over vergunningvrije ov-toegangspoortjes. Zo bepleit de fractie van de ChristenUnie het behouden van een vergunningplicht in verband met de monumentale status van sommige stationsgebouwen en het belang van de openbare orde en veiligheid. De fracties van D66 en de SP wijzen op het gevolg dat de ov-toegangspoortjes barrières vormen in de loopverbindingen door stationsgebouwen, waardoor er sprake is van een verminderde bereikbaarheid van stadsdelen aan weerszijden van een stationsgebied. Dit speelt bijvoorbeeld in de gemeente Leiden, die in verband hiermee ook zelf een reactie op het ontwerpbesluit heeft gestuurd.

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

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

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

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

Wat betreft het belang van de toegankelijkheid en openbare orde en veiligheid in stationsgebouwen, bestaat er gelet op de motieven die met de vergunning voor het bouwen kunnen worden beschermd (een goede ruimtelijke ordening, welstand en technische bouwkwaliteit), geen aanleiding voor een vergunningplicht voor het bouwen van ov-toegangspoortjes. Het stelsel van de Wegenwet biedt gemeenten het aangewezen instrumentarium om, ongeacht het vergunningvrij zijn van de ov-toegangspoortjes, zelfstandig de openbaarheid van wegen te waarborgen. Daarnaast kan het bestemmingsplan hierbij een rol spelen. Indien ov-toegangspoortjes alleen toegang verschaffen aan personen met een geldig vervoers- of ander toegangsbewijs, komt het openbare karakter van het gebruik in het stationsgebouw en de loopverbinding te vervallen. Indien een dergelijke gebruiksbeperking leidt tot een met het bestemmingsplan strijdig gebruik, kan er op die grondslag handhavend worden opgetreden. Zo'n gebruiksbeperking 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. De vraag in hoeverre met het bestemmingsplan in de concrete situatie in Leiden een onbelemmerde doorgang kan worden afgedwongen, is momenteel onderwerp van een handhavingprocedure.

Mede onder verwijzing naar het algemeen overleg van 6 maart jl., dat uw Kamer voerde met Staatssecretaris Mansveld over het openbaar vervoer, de ov-chipkaart en het taxivervoer, wil ik tegelijkertijd benadrukken dat het uitgangspunt is dat de NS in nauw overleg met de betrokken gemeenten lokaal tot gepaste oplossingen komt voor de plaatsing en de toegankelijkheid van de ov-toegangspoortjes.

## **10. Tijdelijke omgevingsvergunning en het Bouwbesluit 2012**

De leden van de fractie van de SP hebben aangegeven moeite te hebben met de voorgenomen aanpassing van het Bouwbesluit 2012, waarbij tijdelijke bouwwerken tot een periode van vijftien jaar slechts behoeven te voldoen aan de eisen voor tijdelijke bouw. Als deze aanpassing vooral nodig zou zijn ten behoeve van de bouw van mantelzorgwoningen, had

hiervoor dan geen specifieke uitzondering opgenomen kunnen worden, zo vragen deze leden. Een generieke verschuiving van de tijdelijke termijn van vijf naar vijftien jaar beschouwt de fractie van de SP als doorgeslagen liberalisering van het Bouwbesluit 2012. In dit verband vraagt de fractie van de SP ook naar de veiligheid van bedlegerige patiënten in kwalitatief ondermaatse bouwwerken op onbereikbare binnenterreinen. Hier wreekt zich aldus de fractie van de SP, het loslaten van de eisen van het Bouwbesluit 2012.

In antwoord op deze vragen wordt opgemerkt dat momenteel in het Bouwbesluit 2012 niet is aangegeven wanneer sprake is van een tijdelijk bouwwerk en dus evenmin is aangegeven in welke gevallen de eisen voor tijdelijke bouw van toepassing zijn. Met een omgevingsvergunning voor het bouwen, kan worden geregeld dat een bouwwerk slechts voor een bepaalde tijd in stand gehouden mag worden. Het is aan het bevoegd gezag om in de vergunning de tijdsduur te bepalen. De maximale duur van de te stellen termijn bedraagt momenteel vijf jaar. Daarbij geldt echter de mogelijkheid om deze termijn elke vijf jaar opnieuw met een termijn van maximaal vijf jaar te verlengen. Voor woningen geldt hiervoor een uitzondering, waarbij de totale maximale termijn vijf jaar bedraagt.

In het ontwerpbesluit wordt landelijk geregeld dat een bouwwerk, dat is gebouwd volgens de eisen voor tijdelijke bouw, zoals voorgeschreven in het Bouwbesluit 2012, niet langer aanwezig mag zijn dan vijftien jaar. Deze wijziging vormt voor woningen een uitbreiding. Deze uitbreiding is niet enkel bedoeld om de plaatsing van mantelzorgwoningen te vergemakkelijken, maar biedt ook een uitkomst voor tijdelijke studentenhuisvesting, tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten of tijdelijke bouw in krimpgebieden. Daarbij is ook rekening gehouden met de terugverdiëntijd die voor dergelijke bouwwerken geldt. Het niveau van tijdelijke bouw is nooit lager dan de eisen die als ondergrens gelden voor bestaande bouw. Er is dus geen sprake van ondermaatse bouwwerken of het loslaten van eisen uit het Bouwbesluit 2012. Overigens is men niet verplicht om op het lagere niveau voor tijdelijke bouw te bouwen. De eisen die het Bouwbesluit stelt zijn immers minimumeisen. De nota van toelichting bij het ontwerpbesluit zal op dit punt worden aangevuld zodat duidelijk wordt dat mantelzorg niet de enige aanleiding voor deze wijziging vormt.

## **11. Tijdelijke omgevingsvergunning en het bestemmingsplan**

Het bevreemdt de leden van de fractie van D66 dat een omgevingsvergunning kan worden verleend voor een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan, zonder een daaraan gekoppelde termijn. In feite wordt daarmee afstand gedaan van een «tijdelijke vergunning», zo stellen deze leden. Zij vragen om een duidelijke uiteenzetting welke gevolgen dit heeft voor de ruimtelijke ordening in Nederland. De fractie van de SP vraagt in verband met de mogelijkheid om een afgegeven tijdelijke vergunning te verlengen, of het college van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad hiervoor het bevoegde gezag is. Deze fractie vraagt ook of er hierbij een plafond in de tijd is en of omwonenden in bezwaar en beroep kunnen opkomen. De fractie wijst er op dat voorkomen moet worden dat door een hiaat in de tekst, tijdelijk planologisch strijdig gebruik gaat neerkomen op permanent planologisch strijdig gebruik. De leden van de fractie van de VVD vragen in dit verband hoe wordt voorkomen dat mensen in een mantelzorgvoorziening veel rompslomp ondervinden bij het verkrijgen of verlengen van een omgevingsvergunning voor het tijdelijk toestaan van een mantelzorgvoorziening.

In antwoord op deze vragen wil ik eerst het eventuele beeld wegnemen dat er bij een vergunning voor een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan, geen termijn hoeft te worden gesteld. Bij een tijdelijke vergunning is het evident dat moet worden aangegeven tot welk moment de vergunning geldt. Dat kan door middel van het stellen van een concrete termijn, waarbij gewerkt wordt met een datum of een periode (dagen, weken, maanden, jaren). Ook is denkbaar dat gewerkt wordt met een termijn die afhankelijk wordt gesteld van een bepaalde gebeurtenis of een voorval.

In antwoord op de vraag van de fractie van de VVD kan worden aangegeven dat het bij een tijdelijke vergunning voor een mantelzorgvoorziening moeilijk van te voren is in te schatten hoe lang de behoefte aan die voorziening aanwezig zal zijn. Om onnodige rompslomp voor tussentijdse verlenging van de vergunning te voorkomen, kan in zo'n geval gewerkt worden met een voorschrift waarin is bepaald dat de vergunning geldt voor de duur dat de behoefte aan mantelzorg aanwezig is.

In antwoord op de vraag van D66 over het ontbreken van een termijn voor tijdelijke vergunningen, kan worden benadrukt dat de wet nu al de mogelijkheid biedt om voor elke activiteit een vergunning te verlenen waarbij permanent kan worden afgeweken van het bestemmingsplan. Het ontwerpbesluit voorziet in de mogelijkheid om voor dergelijke afwijkende activiteiten, ook voor een beperkte tijdsduur vergunning te verlenen. Dan is het ook niet meer nodig om bij wet of amvb voor te schrijven hoe lang zo'n tijdelijke vergunning maximaal mag duren. De voorgestelde regeling biedt het bevoegd gezag de mogelijkheid om per concreet geval een van het bestemmingsplan afwijkende activiteit op aanvaardbaarheid te beoordelen en daarvoor wel of geen vergunning te verlenen. Centraal bij deze afweging staat dat voldaan moet worden aan een goede ruimtelijke ordening, ongeacht of deze activiteit voor een onbepaalde tijd of onder beperking van een bepaalde tijdsduur wordt aangevraagd en vergund.

Deze vorm van lokale maatvoering brengt naar mijn beoordeling geen relevante gevolgen met zich voor de ruimtelijke ordening in Nederland. Er wordt juist voorzien in een behoefte waarbij gemeenten beter maatwerk kunnen leveren, bijvoorbeeld om mantelzorgvoorzieningen toe te staan. Ook bij tijdelijke vergunningen dienen onverminderd belangen tegen elkaar te worden afgewogen en moet gemotiveerd worden dat voldaan wordt aan een goede ruimtelijke ordening. Dat geldt net zo goed voor situaties waarin een tijdelijke vergunning wordt verlengd. Ook aan zo'n besluit moet een afweging van belangen ten grondslag liggen en dient te worden gemotiveerd dat voldaan wordt aan een goede ruimtelijke ordening.

In alle gevallen kan tegen deze besluiten, ook indien sprake is van het verlengen van een aan een vergunning verbonden termijn, in beroep worden opgekomen. De vraag of daarbij eerst nog bezwaar moet worden gemaakt is afhankelijk van de vraag of de reguliere of uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is.

In antwoord op de vraag van de fractie van de SP kan aangegeven worden dat, behoudens uitzondering, burgemeester en wethouders het bevoegd gezag zijn voor omgevingsvergunningen. Dat geldt ook voor de vergunning die betrekking heeft op het afwijken van het bestemmingsplan (afwijkend of strijdig planologisch gebruik). De raad beschikt bij omvangrijkere en meer ingrijpende planologische activiteiten over de bevoegdheid van een verklaring van geen bedenkingen. In die situaties

kan het college de vergunning alleen verlenen nadat een verklaring van de gemeenteraad is ontvangen dat tegen het verlenen van de vergunning geen bedenkingen bestaan. De in artikel 4 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht aangewezen categorie van gevallen geeft aan wanneer de reguliere voorbereidingsprocedure op een aanvraag van toepassing is. Voor het wijzigen van een verleende vergunning, bijvoorbeeld het verlengen van de termijn, geldt dezelfde voorbereidingsprocedure als waarmee de vergunning destijds is verleend. Voor de in artikel 4 van genoemde bijlage aangewezen gevallen geldt de eis van de verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad niet.

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

Met het voorliggende ontwerpbesluit wordt artikel 4 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht op onderdelen aangepast, waardoor de omgevingsvergunning voor met het bestemmingsplan strijdige activiteiten in meer gevallen met de reguliere voorbereidingsprocedure kan worden voorbereid. De fractie van de ChristenUnie vraagt of de beslistermijn voor de reguliere voorbereidingsprocedure niet te kort is voor een zorgvuldige voorbereiding van grote of langdurige afwijkingen van het bestemmingsplan. Ook vraagt deze fractie of er geen strijd kan ontstaan met Europese regelgeving. Gewezen wordt in dit verband op situaties waarin een verplichting bestaat tot het opstellen van een milieueffectrapportage. De fractie vraagt of de lex silencio positivo voor deze gevallen niet buiten toepassing kan worden verklaard. Ook de fracties van de SP en de Partij voor de Dieren wijzen op de lex silencio positivo en de negatieve maatschappelijke gevolgen die daardoor kunnen ontstaan. De fractie van de Partij voor de Dieren vraagt in dat verband te bevestigen dat de toename van het aantal vergunningen onder de reguliere procedure een toename kan betekenen van het aantal vergunningen van rechtswege, ook in gevallen waarin dat maatschappelijk onwenselijk is. Beide fracties vragen om te bezien of de lex silencio positivo kan worden afgeschaft, nu er inmiddels ook een mogelijkheid bestaat van een dwangsom bij niet tijdig beslissen.

In verband met de mogelijkheid om buiten de bebouwde kom een logiesfunctie voor werknemers toe te staan, vraagt de fractie van de PvdA naar de toepasselijkheid van regels op het terrein van milieu, geluidhinder en geuroverlast.

Met de aanwijzing van gevallen in artikel 4 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht, geldt voor het hele land dat de reguliere voorbereidingsprocedure voor het nemen van de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik wordt toegepast. 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, zoals antenne-installaties tot een hoogte van 40 m of installaties bij een agrarisch bedrijf voor het produceren van duurzame energie door het bewerken van uitwerpselen van dieren. Met voorliggend ontwerpbesluit worden daar ook tijdelijke activiteiten aan toegevoegd tot de duur van tien jaar, die niet vallen onder een van de andere onderdelen van artikel 4.

De afbakening in artikel 4 zoals die met het ontwerpbesluit vorm krijgt, leidt er toe dat complexe afwijkingen van het bestemmingsplan met de uitgebreide voorbereidingsprocedure worden afgewikkeld. De voorgestelde afbakening valt naar mijn opvatting binnen het huidige stelsel dan ook goed te verdedigen, al zal ook deze afbakening – net als de huidige – voor discussie vatbaar zijn. Zo ontvangt mijn ministerie heel regelmatig vanuit gemeenten het verzoek om concrete gevallen aan artikel 4 toe te voegen. Ook wordt op vrijwel ieder congres of iedere bijeenkomst over het omgevingsrecht bepleit om procedures te versnellen en te vereenvoudigen. Tegelijkertijd, zo blijkt ook uit de door u gestelde vragen, leven er zorgen over de vraag of de reguliere voorbereidingsprocedure wel voldoende waarborgen biedt voor een goede voorbereiding van besluiten en of de *lex silencio positivo* daarbij niet tot ongewenste effecten leidt.

In antwoord op het verzoek van de Partij voor de Dieren kan in zijn algemeenheid bevestigd worden dat het risico op vergunningen van rechtswege groter is, naarmate die voor meer situaties van toepassing wordt. Dat wil nog niet zeggen dat daardoor ook vaker maatschappelijk ongewenste gevolgen zullen ontstaan. Binnen het stelsel van de Wabo zijn er de nodige waarborgen ingebouwd waarmee nadelige gevolgen worden voorkomen. Van een eventuele vergunning van rechtswege dient publicatie plaats te vinden waarbij belanghebbenden geïnformeerd worden over de mogelijkheid om bezwaar te maken. Pas na de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift – en bij indiening van een bezwaarschrift pas nadat een besluit op het bezwaar is genomen – treedt de vergunning van rechtswege in werking. Daarnaast bestaan er altijd mogelijkheden om alsnog voorschriften te verbinden aan de vergunning van rechtswege of zelfs de gehele vergunning in te trekken.

De afbakening in artikel 4 van eerder genoemde bijlage leidt er toe dat grote of langdurige afwijkingen van het bestemmingsplan met de uitgebreide voorbereidingsprocedure worden afgewikkeld. In antwoord op de vraag van de ChristenUnie kan in dat verband worden aangegeven dat uit het bij het ontwerpbesluit aan artikel 5 van de bijlage toegevoegde zesde lid volgt dat gevallen waarin een milieueffectrapportage moet worden opgesteld of gevallen waarin alleen al beoordeeld dient te worden of een dergelijke rapportage moet worden opgesteld, buiten de reikwijdte van artikel 4 vallen. In al die gevallen geldt dus de uitgebreide voorbereidingsprocedure.

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

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

Ook in de uitgebreide voorbereidingsprocedure bestaat er pas een gelegenheid om zienswijzen in te dienen op het moment waarop de aanvraag is ingediend en er al een ontwerpbesluit is genomen. Mede op basis van de ingediende zienswijzen wordt er een definitief besluit op de

aanvraag genomen. Zonder dat daarna nog een bezwaarfase volgt, kan direct tegen dat besluit beroep worden ingesteld. Er geldt niet het vereiste van een hoorzitting en evenmin dient er per zienswijze een gemotiveerd besluit te worden genomen. Gelet daarop biedt de reguliere voorbereidingsprocedure wel beschouwd meer waarborgen voor een mondelinge gedachtewisseling en een motivering van de reactie op een ingebracht bezwaar.

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

Tenslotte kan ten aanzien van de vraag van de fractie van de PvdA over van toepassing zijnde regels op het terrein van milieu, geluidhinder en geuroverlast worden opgemerkt dat het geen verschil maakt of een vergunning met de reguliere of uitgebreide procedure wordt voorbereid. Een vergunning om in strijd met het bestemmingsplan een activiteit toe te staan, zoals een logiesfunctie voor werknemers, kan alleen worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. In dat verband dient te worden voldaan aan de betrokken milieuregelgeving en dient eveneens te worden beoordeeld of bestaande activiteiten, zoals bijvoorbeeld milieuinrichtingen, geen beperkingen zullen ondervinden van een nieuwe activiteit.

### **13. Mantelzorgvoorzieningen**

De fractie van de PvdA juicht de vereenvoudigingen voor het plaatsen van mantelzorgvoorzieningen toe, maar vraagt wel naar de handhaafbaarheidsaspecten. Ook de fractie van de SP wijst op de handhaafbaarheid, en vraagt naar een handhaafbaarheidstoets. Gevraagd wordt of het gelet op de begripsomschrijving van mantelzorg goed is vast te stellen of er daadwerkelijk sprake is van een mantelzorgrelatie. Voorts vraagt de fractie van de PvdA hoe effectief gehandhaafd kan worden dat mantelzorgwoningen weer teruggebracht worden tot de juiste functie, wanneer aan de mantelzorgsituatie een einde is gekomen. De fractie van de SP suggereert ten behoeve van de handhaafbaarheid om een melding te introduceren en een financiële borgstelling.

In antwoord op deze vragen kan worden aangegeven dat de in het voorliggende ontwerpbesluit opgenomen definitie van het begrip «mantelzorg» afkomstig is uit de thans geldende Wet maatschappelijke ondersteuning. Momenteel is de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 bij uw Kamer in behandeling. Met het wetsvoorstel wil de regering bewerkstelligen 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 met dit wetsvoorstel verantwoordelijk voor het ondersteunen van zelfredzaamheid en participatie van mensen met een beperking, chronische psychische of psychisch-sociale problemen. Die ondersteuning moet erop gericht zijn dat mensen zo lang mogelijk in hun eigen leefomgeving kunnen blijven wonen. Het vereenvoudigen van mogelijkheden om bijbehorende bouwwerken bij woningen tijdelijk te kunnen gebruiken ten behoeve van mantelzorg past bij dit beleid.

De gestelde vragen over de handhaafbaarheid en de bepaalbaarheid van het bestaan van een mantelzorgrelatie, hebben aanleiding gegeven nog eens naar de beschikbare definities te kijken in zowel de huidige Wet maatschappelijke ondersteuning als het wetsvoorstel Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015). Geconcludeerd kan worden dat de daarin opgenomen 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. 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 zal in de definitie tot uiting worden gebracht, zodat in gevallen waar gereede twijfels bestaan over de mantelzorgbehoefte de bewijslast hieromtrent bij de zorgbehoevende kan worden gelegd. Een definitie voor het begrip «mantelzorg» zou als volgt kunnen komen te luiden: intensieve zorg of ondersteuning, die niet in het kader van een hulpverlenend beroep wordt geboden aan een hulpbehoevende, ten behoeve van zelfredzaamheid of participatie zoals gedefinieerd in Wmo 2015 rechtstreeks voortvloeiend uit een tussen personen bestaande sociale relatie, die de gebruikelijke hulp van huisgenoten voor elkaar overstijgt, waarvan de behoefte met een verklaring van een huisarts, wijkverpleegkundige of andere door de gemeente aangewezen sociaal-medisch adviseur kan worden aangetoond.

Ten aanzien van de overige handhavingsaspecten kan het volgende worden opgemerkt. In de generieke regeling voor vergunningvrije bijbehorende bouwwerken geldt de beperking dat bouwwerken buiten een afstand van 4 m vanaf het oorspronkelijk hoofdgebouw functioneel ondergeschikt dienen te worden gebruikt. Op deze bepaling is bij het ontwerpbesluit een uitzondering toegestaan ten behoeve van een mantelzorgsituatie. Dat betekent dat een bijbehorend bouwwerk bewoond mag worden door een persoon die mantelzorg ontvangt of verleent, gedurende de periode dat sprake is van een mantelzorgbehoefte. 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 bestemmingsplan in een bijgebouw woont, zonder dat sprake is van mantelzorg. Bij het beëindigen van de mantelzorgrelatie dient het woongebruik te zijn beëindigd en dienen tevens de eventuele woonvoorzieningen die zijn aangebracht om het bijbehorend bouwwerk geschikt te maken voor bewoning, te worden verwijderd. Het zal hierbij in de regel gaan om sanitaire voorzieningen zoals een badkamer, toilet en keuken. Ook op dit punt verschilt de situatie niet van de illegale bewoning van bijgebouwen die kan voorkomen zonder dat sprake is van een mantelzorgsituatie.

In antwoord op de vraag van de fractie van de SP over het introduceren van een melding, kan aangegeven worden dat met een melding de handhavingssituatie niet zal verbeteren. Nog los van de extra administratieve lasten die dit met zich zal brengen, zal in de meeste illegale situaties sowieso geen melding worden gedaan. Een dergelijk administratief regime lijkt om die reden weinig toegevoegde waarde te hebben. Een eventuele financiële borgstelling, alvorens men vergunningvrij een gebruik ten behoeve van mantelzorg in een bijbehorend bouwwerk mag beginnen, acht ik eveneens een zwaar instrument dat bovendien gepaard zal gaan met de nodige administratieve lasten. Ook daarbij is het de vraag of het werkelijk een relevante bijdrage zal leveren aan een adequate handhaving. Eerder ontstaat hiermee de indruk dat personen die goedwillend zijn zwaarder zullen worden belast dan nodig is.

#### **14. Afwijking van de Wet geluidhinder in een ontwikkelingsgebied**

In het ontwerpbesluit is een artikel opgenomen waardoor in een ontwikkelingsgebied kan worden afgeweken van geldende grenswaarden voor geluidshinder, zo constateren de leden van de fractie van de PvdA. Deze leden vragen welke concrete gevolgen dit heeft voor de toelaatbare geluidbelasting van woningen. In de nota van toelichting wordt expliciet genoemd dat de betreffende bepalingen waarvan kan worden afgeweken geen betrekking hebben op de binnenwaarden in woningen. De fractie vraagt of dit betekent dat bewoners in ontwikkelingsgebieden wel te maken kunnen krijgen met ernstige geluidsoverlast wanneer zij hun raam openzetten of zich in hun tuin bevinden.

Zoals ook opgemerkt in de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit, biedt artikel 2a, onderdeel d, van het Besluit uitvoering Chw op dit moment al de mogelijkheid om in aangewezen ontwikkelingsgebieden af te wijken van de grenswaarden uit de Wet geluidhinder op de gevels van woningen. Een dergelijke afwijking kan, met de inachtneming van de randvoorwaarde van het binnenniveau, ten aanzien waarvan geen afwijking mogelijk is, inderdaad leiden tot een hogere geluidbelasting op de gevels van woningen dan normaal is toegestaan. Dit zal echter op grond van artikel 2.3, zevende lid, van de Chw in duur beperkt moeten zijn tot een periode van maximaal tien jaar.

De wijziging van artikel 2a, onderdeel b, van het Besluit uitvoering Chw strekt er met name toe te verduidelijken dat deze afwijking van de grenswaarden uit de Wet geluidhinder ook mogelijk is bij de toepassing van artikel 2.14, eerste lid, aanhef en onder c, onder 2, van de Wabo bij de beoordeling van de aanvraag om een milieuomgevingsvergunning. Hierover is in de praktijk verwarring ontstaan, in het bijzonder bij het haven- en industriecomplex van de gemeente Rotterdam. Deze wijziging stelt buiten twijfel dat de aanwezige schaarse geluidruimte binnen een ontwikkelingsgebied op basis van regels in een bestemmingsplan voor dat gebied kan worden gestuurd en beheerd – bijvoorbeeld in de vorm van een perceelsgewijze geluidverkaveling – in plaats van op basis van de grenswaarden uit de Wet geluidhinder. Het hoeft bij de toepassing van artikel 2, onderdeel b, van het Besluit uitvoering Chw dus niet zonder meer te gaan om verruiming van de geluidruimte van een ontwikkelingsgebied, maar om een andere verdeling binnen die geluidruimte. Dit betekent bijvoorbeeld dat bij een aanvraag om een milieuomgevingsvergunning die voldoet aan de grenswaarden uit de Wet geluidhinder maar niet past in de op grond van het ter plaatse geldende bestemmingsplan gehanteerde geluidverkaveling, de vergunning kan worden geweigerd.

## 15. Overgangsrechtelijke vragen

De leden van de fractie van de SP hebben vragen gesteld over het overgangsrecht. Zij verwijzen naar een passage uit de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit. Daarin wordt aangegeven dat voor aanvragen om vergunning voor een bouwwerk dat ten tijde van de inwerkingtreding van het ontwerpbesluit vergunningvrij is geworden, een besluit op de aanvraag zal moeten worden genomen met de inhoud dat voor het bouwwerk zoals aangevraagd geen vergunning nodig is. Tegen dit besluit kunnen burgers in rechte opkomen. De fractie van de SP vraagt welke rechtsgang hier wordt bedoeld.

In antwoord op deze vraag kan worden aangegeven dat het hier de normale rechtsgang betreft die openstaat voor de beslissing op de aanvraag om vergunning. Bij een besluit op de aanvraag kan het gaan om het verlenen of weigeren van de vergunning. Het is echter ook mogelijk dat besloten wordt om de aanvraag niet te behandelen, omdat niet aan het verzoek is voldaan om de aanvraag met bepaalde gegevens of bescheiden aan te vullen. Ook is mogelijk dat wordt besloten dat het verzoek niet als aanvraag in behandeling kan worden genomen, omdat de verzoeker niet als belanghebbende in de zin van de Algemene wet bestuursrecht kan worden aangemerkt en het verzoek daarom niet als aanvraag is te kwalificeren. De mogelijkheid waarnaar de fractie van de SP verwijst, betreft de situatie waarin vergunning wordt gevraagd voor een activiteit waar geen vergunning voor nodig is. Dat kan zich ook voordoen in een situatie waarin de vergunningplicht ten tijde van het indienen van de aanvraag nog bestond, maar tijdens de voorbereiding van het besluit op die aanvraag is komen te vervallen. In het bestuursrecht geldt de hoofdregel dat wordt uit gegaan van de actuele feiten en omstandigheden ten tijde van het nemen van het besluit. Ook de op dat tijdstip geldende regelgeving wordt toegepast bij het nemen van de beslissing. In een situatie waarin ten tijde van het nemen van de beslissing op de aanvraag om vergunning, geen vergunning meer is vereist, zal het besluit op de aanvraag het rechtsoordeel moeten bevatten dat er geen vergunning voor de activiteit nodig is. Net als de eerder genoemde besluiten, staat ook tegen dit besluit de normale rechtsgang open. Indien het besluit is voorbereid met de reguliere voorbereidingsprocedure, betreft het de mogelijkheid van bezwaar, beroep en hoger beroep. Indien het besluit met de uitgebreide voorbereidingsprocedure is voorbereid, wordt de bezwaarfase overgeslagen en kan er rechtstreeks beroep en in het verlengde daarvan hoger beroep worden ingesteld.

Een tweede overgangsrechtelijke vraag van de fractie van de SP gaat over de situatie waarin een bouwwerk, waartegen een handhavingsprocedure is gestart wegens illegale bouw, ten tijde van die procedure vergunningvrij wordt. De leden van de fractie van de SP vragen op welke wijze het verdedigbaar is dat het bevoegd gezag in zo'n situatie niet langer bevoegd is om handhavend op te treden, terwijl betrokkenen net aan het einde van een rechtsgang zitten. De fractie van de SP acht het getuigen van een betrouwbare overheid als ook voor deze situaties wordt voorzien in overgangsrecht, te meer nu hier in de omgekeerde situatie ook voor is gekozen.

In antwoord op deze vraag wil ik eerst opmerken dat het niet de eerste keer is dat met wijzigingen in regelgeving, vergunningplichtige activiteiten vergunningvrij worden gemaakt en andersom. Het is daarbij gebruikelijk dat een vergunningvrij bouwwerk dat tijdens of na voltooiing van de bouw vergunningplichtig wordt, onder de werking van overgangsrecht zonder vereiste vergunning kan worden afgebouwd en in stand worden gelaten. Voor vergunningplichtige bouwwerken die vergunningvrij

worden (en in dat verband lopende handhavingsprocedures), is het gebruikelijk dat niet wordt voorzien in overgangsrecht. Ik zie geen reden om daarvan bij dit ontwerpbesluit af te wijken. Anders zou zich de ongerijmde situatie kunnen voordoen dat iemand gedwongen wordt om een bouwwerk af te breken, terwijl datzelfde bouwwerk daarna vervolgens geheel vergunningvrij opnieuw kan worden herbouwd. Ik ga er van uit dat de leden van de fractie van de SP deze consequentie ook niet voor ogen hebben met hun vraag om in overgangsrecht te voorzien.

Voor zover de achtergrond van deze vraag van de fractie van de SP is gelegen in de Wabo, bij de inwerkingtreding waarvan destijds in artikel 1.6 van de Invoeringswet Wabo wel is voorzien in overgangsrecht voor genomen besluiten tot het opleggen van zogenoemde herstelsancties (toepassing van bestuursdwang of oplegging van een last onder dwangsom), is in dit geval sprake van een wezenlijk andere situatie. Het overgangsrecht bij de inwerkingtreding van de Wabo voorzag er in dat het oude recht van toepassing bleef op deze handhavingsbesluiten. Met dat overgangsrecht werden, gelet op de wijzigingen die de Wabo met zich bracht, diverse overgangsrechtelijke situaties bestreken die zich ten aanzien van de verschillende activiteiten konden voordoen die onder de werking van de Wabo werden gebracht (naast de bouwactiviteit bijvoorbeeld ook de milieuactiviteit). Dat overgangsrecht zag dus niet alleen op situaties waarin vergunningplichtige activiteiten vergunningvrij werden, maar ook op gevallen waarin het bevoegd gezag als gevolg van de Wabo wijzigde of op gevallen waarin er bij de inwerkingtreding van de Wabo materieel juist helemaal niets wijzigde. Gelet op deze grote variëteit aan overgangsrechtelijke situaties is toen voor het overgangsrecht als algemeen uitgangspunt gekozen dat het oude recht op lopende handhavingsprocedures van toepassing zou blijven. Daarbij is meegewogen dat een bevoegd gezag altijd de vrijheid heeft om een lopende handhavingsprocedure te beëindigen als handhaving, gelet op inmiddels gewijzigde omstandigheden, niet langer opportuun zou zijn. Bij het voorliggende ontwerpbesluit doet een complexiteit aan overgangsrechtelijke situaties die zou nopen tot een vergelijkbare benadering als die waarvoor destijds bij de inwerkingtreding van de Wabo is gekozen zich niet voor.

Het gevolg van het ontbreken van overgangsrecht is dat in lopende handhavingsprocedures formeel tot het moment van het nemen van de beslissing op bezwaar, rekening gehouden moet worden met de inwerkingtreding van het onderhavige ontwerpbesluit.

Indien een bestaand illegaal gebouwd bouwwerk inmiddels vergunningvrij is geworden ten tijde van het nemen van het besluit omtrent een handhavend optreden, of het nemen van de hierop volgende beslissing op bezwaar, is er geen sprake meer van een overtreding waartegen de mogelijkheid bestaat om met een herstelsanctie op te treden. Zelfs als ten tijde van het nemen van een beslissing omtrent het opleggen van een herstelsanctie een concreet zicht op legalisering bestaat, is er blijkens vaste rechtspraak sprake van een bijzondere omstandigheid die kan rechtvaardigen dat van een handhavend optreden met een herstelsanctie wordt afgezien. Van zo'n concreet zicht op legalisering kan sprake zijn indien het besluit, waaruit blijkt dat een bouwwerk vergunningvrij wordt, in het staatsblad is gepubliceerd. Voor een verzoek om handhaving ten aanzien van een illegaal gebouwd bouwwerk kan het dus betekenen dat het verzoek moet worden afgewezen, als het bouwwerk ten tijde van de voorbereiding van de beslissing op dat verzoek vergunningvrij en legaal is geworden.

Voor nog niet geëffectueerde handhavingbesluiten die zich in het procedurestadium van beroep of hoger beroep bevinden of handhavingbesluiten die al onherroepelijk zijn, komt de vraag aan de orde of effectuering van de herstelsanctie nog opportuun is. Dat dient van geval tot geval te worden gezien. Ten aanzien hiervan is meest voor de hand liggend dat in die situaties besloten wordt om het besluit inzake de herstelsanctie in te trekken. Er zal in het algemeen geen belang mee zijn gediend om een bouwwerk te laten afbreken, dat vervolgens vergunningvrij kan worden herbouwd. In dat verband is ook van belang dat de oplegging van een herstelsanctie geen bestraffend (punitief) doel dient.

## **16. Overige vragen**

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd hoe wordt omgegaan met een tijdelijk bouwwerk in een reserveringsgebied als een infrastructuurproject mogelijk versneld wordt aangelegd waardoor het aanwezige tijdelijke bouwwerk een belemmering vormt. Die leden vroegen of er een clause kan worden opgenomen die bepaalt dat in een dergelijk geval het bouwwerk verwijderd moet worden en dat de eigenaar van het bouwwerk zich daar ook van bewust is bij de aanvraag van de omgevingsvergunning.

Deze vraag heeft betrekking op de voorgenomen wijziging van artikel 2.7.4 van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (hierna: Barro) in artikel II, onderdeel D, van het ontwerpbesluit.

Vooropgesteld moet worden dat het in de hier bedoelde reserveringsgebieden mogelijk blijft datgene te doen wat op grond van de geldende bestemmingsplannen op het moment van aanwijzen van het reserveringsgebied is toegestaan. Voor het aanwijzen van nieuwe bestemmingen in een aangewezen reserveringsgebied of voor het afwijken van een bestemmingsplan door middel van een omgevingsvergunning gelden beperkingen, tenzij het een omgevingsvergunning betreft die buiten het toepassingsbereik van het Barro valt. In dat verband wordt verwezen naar artikel 1.1, vijfde lid, van het Barro zoals dat na de inwerkingtreding van dit ontwerpbesluit komt te luiden (artikel II, onderdeel A, van het ontwerpbesluit).

Het bevoegd gezag moet bij de beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan waarop het Barro van toepassing is de locatie en de realisatietermijn van een infrastructuurproject in de besluitvorming betrekken en zodoende beoordelen voor welke termijn het bouwwerk ter plaatse behouden kan blijven zonder dat het een belemmering zal vormen voor de nieuwe infrastructuur. Deze termijn, die in de vergunning dient te worden gesteld, kan maximaal vijf jaar bedragen, zoals nu ook al het geval is. De verwachting is dat met deze termijn op het moment van behandeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning steeds voldoende duidelijkheid bestaat over de wijze van uitvoering en de realisatietermijn van een project. Indien echter een versnelling van een infrastructuurproject op enig moment te verwachten valt, kan het bestuursorgaan ook een kortere termijn in de omgevingsvergunning stellen of daarin bepalen dat de omgevingsvergunning eerder dan voor afloop van de gestelde termijn vervalt als een bepaalde gebeurtenis zich voordoet. Gelet op de kenbaarheid van de voorwaarde en de rechtszekerheid van de vergunninghouder is het wenselijk dat een dergelijke voorwaarde is opgenomen in de omgevingsvergunning en niet in een wettelijke bepaling. Onder deze omstandigheden zie ik geen aanleiding een clause op te nemen zoals door de leden van de VVD-fractie gewenst.

De leden van de fractie van D66 constateren in de jurisprudentie een ontwikkeling waaruit blijkt dat het begrip «goede ruimtelijke ordening» steeds ruimer wordt opgevat. De leden vragen naar positieve en negatieve consequenties van deze ontwikkeling, hoe dit zich verhoudt tot het met de Chw beoogde doel van economisch herstel en het versneld uitvoeren van ruimtelijke plannen en het doel van de Omgevingswet om het omgevingsrecht te vereenvoudigen.

Bestemmingsplannen worden al sinds de invoering van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in 1965 juridisch genormeerd door de bepaling dat bestemmingen en met het oog daarop te verbinden voorschriften slechts worden gesteld ten behoeve van een «goede ruimtelijke ordening». Het criterium van een «goede ruimtelijke ordening» geldt als het centrale beoordelingskader voor de integrale afweging van belangen en de motivering die ten grondslag moet worden gelegd aan besluiten voor de ruimtelijke inrichting van Nederland. Het betreft hier een relatief open norm, waarbij sprake is van een grote bestuurlijke beleidsvrijheid. De concretisering van die open norm dient plaats te vinden in het kader van besluiten zoals een bestemmingsplan of een omgevingsvergunning voor een activiteit die afwijkt van het bestemmingsplan (de vroegere «artikel 19-vrijstelling van de WRO»).

Bij het toestaan van ruimtelijke ontwikkelingen dienen alle ruimtelijk relevante belangen en consequenties te worden betrokken. Het kan daarbij ook gaan om onderwerpen van ruimtelijk belang, zoals verkeerslawaaï of natuurbescherming, die al (deels) vanuit een ander motief zijn gereguleerd binnen andere regelgeving. Het criterium van een goede ruimtelijke ordening zorgt voor een integratie van die belangen en kan ook aanvullend werken, met als resultaat een goed afgewogen besluit op grond van de Wet ruimtelijke ordening of de Wabo. Binnen een zich steeds wijzigende en complexer wordende samenleving is het op zichzelf niet verwonderlijk dat ook de concrete invulling van de open norm van een goede ruimtelijke ordening in de tijd evolueert.

Indien men in een beroepsprocedure overtuigend duidelijk weet te maken dat het bestuursorgaan een ruimtelijk relevante consequentie niet of in onvoldoende mate bij de besluitvorming heeft betrokken, kan dat leiden tot gegrondverklaring en vernietiging van het betrokken besluit. Zo is bijvoorbeeld gebleken dat openingstijden voor horecagelegenheden, de hoeveelheid vee binnen een agrarische inrichting, de leeftijd van bewoners van woningen in de nabijheid van een hoogspanningsleiding of de hoeveelheid en de gemiddelde leeftijd van bezoekers van een evenement, van betekenis kan zijn in de afweging over de vraag of een bepaalde activiteit voldoet aan een goede ruimtelijke ordening. Op zichzelf is dat inherent aan het hanteren van de open norm van een goede ruimtelijke ordening.

De opgebouwde jurisprudentie rond het begrip «goede ruimtelijke ordening» is sterk casuïstisch van karakter. Dat is ook begrijpelijk omdat de feiten en omstandigheden in nagenoeg elk lokaal ruimtelijk besluit sterk variëren. De door de leden van de fractie van D66 gesignaleerde ontwikkeling in de rechtspraak geeft mogelijk dan ook niet zozeer blijk van een steeds ruimer wordende opvatting van het begrip «goede ruimtelijke ordening», maar meer van een met de tijd groeiend inzicht over welke aspecten relevant kunnen zijn in een te maken ruimtelijke afweging. De Crisis- en herstelwet was en is er niet op gericht om de elementaire doelstelling van de Wro te wijzigen, maar om een versnelling aan te brengen in de procedures. Het gaat te ver om in het kader van het voorliggende ontwerpbesluit deze oogmerken te heroverwegen of te wijzigen.

Bij de vormgeving van het nieuwe stelsel van omgevingsrecht, dat met de beoogde Omgevingswet en uitvoeringsregelingen zal worden verwezenlijkt, zal de jurisprudentie uiteraard worden betrokken. Daarbij moet worden onderkend dat de functie van het huidige bestemmingsplan onder die wet naar verwachting een bredere reikwijdte zal krijgen en dat met die verbreding ook een nieuw oogmerk en beoordelingskader zal moeten worden geformuleerd. Daarbij wordt dan tevens bezien op welke wijze de uitvoeringsregelingen van die beoogde wet kunnen bijdragen aan een verlichting van de bestuurlijke lasten, met name op het punt van onderzoek, toelichting of motivering van de «ruimtelijke» besluiten.

## **17. Slot**

In aansluiting op bovenstaande beantwoording van de gestelde vragen, wordt thans het ontwerpbesluit op onderdelen aangepast aan de afspraken die met de VNG, de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland en de genoemde gemeenten zijn gemaakt. Daarna zal het ontwerpbesluit voor advies aan de Raad van State worden toegezonden.