

## Memo AmvB's pCHW.

*Reactie op voorstellen tot wijziging van (onderdelen) van het vergunningvrije bouwen, regeling voor mantelzorgwoningen en verlenging van tijdelijk gebruik van 5 naar 10 jaar. – StCrt 31-10-2013, nr 30053*

---

### Vooraf

De Federatie Ruimtelijke Kwaliteit wil zijn complimenten uitspreken voor de wijze waarop in dit voorstel een aantal gerezen knelpunten uit de praktijk worden geadresseerd. Onze aanvankelijke aarzelingen over de nieuwe definitie van achtererfgebied zijn nagenoeg geheel weggenomen. Hoewel wij vanuit de Federatie, uit een oogpunt van ruimtelijke kwaliteit, geen opvatting hebben over het gebruik van bijbehorende bouwwerken als mantelzorgwoning, of over het verlengen van tijdelijk gebruik van bouwwerken naar tien jaar, hebben wij respect voor de maatschappelijke motieven die daar aan ten grondslag liggen en waardering voor de wijze waarop die nu zijn verwerkt.

Dat doet niet af aan onze principiële opvatting dat een nationale regeling van vergunningvrij bouwen, die materieel tot gevolg heeft dat de gemeente geen invloed meer kan uitoefenen op de welstand en de stedenbouwkundige aanvaardbaarheid van de betreffende bouwwerken en dus een deel van haar planologische autonomie verliest, niet op zijn plaats is. Een dergelijk uniform beleid strookt niet met de grote verantwoordelijkheid die het rijk aan gemeenten toekent op het gebied van ruimtelijke ordening en ruimtelijke kwaliteit. De Federatie Ruimtelijke Kwaliteit is bijzonder benieuwd naar de relatie die het onderhavige besluit heeft met de voorgenomen Omgevingswet, waarin de zorgplicht voor Omgevingskwaliteit en de verantwoordelijkheid voor borging van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving bij lokale overheden wordt neergelegd.

Bovendien menen wij dat de regeling voor vergunningvrij bouwen onnodig complex is. Wiskundige formules voor het bepalen van de hellingshoek van het dak, nieuwe definities voor achtererfgebied, interpretatiekwesties over welke bouwwerken niet tot het hoofdgebouw mogen worden gerekend en over de volgorde van het bouwen van bouwwerken die op grond van art. 2 (ongeacht bestemmingsplan) en art. 3 (binnen de grenzen van het bestemmingsplan) vergunningvrij kunnen worden opgericht, maken de regeling ongemeen ingewikkeld.

Wij blijven van mening dat het te verkiezen zou zijn dat gemeenten de mogelijkheid hebben om, uiteraard beleidsmatig gemotiveerd, gebieden of percelen uit te zonderen van vergunningvrij bouwen. Dat betekent natuurlijk niet dat in die gebieden bijbehorende bouwwerken taboe zijn, het betekent dat de gemeenten via een vergunning zorgvuldigheid kunnen betrachten met het oog op de beleidsmatig gewenste ruimtelijke kwaliteit. Een systeem waarin de autonomie weer bij gemeenten wordt gelegd is veel minder ingewikkeld dan de huidige uiterst complexe regeling, waarover in de uitvoeringspraktijk al jaren geklaagd wordt.

Kort gezegd pleiten wij voor 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.

## Erfdefinitie

In de Memorie van Toelichting wordt een halve pagina besteed aan de manier waarop gemeenten, door in hun bestemmingsplan (een deel van) het perceel zo te bestemmen dat de erf-definitie uit het BOR er niet op van toepassing is, waardoor ze het vergunningvrije bouwen 'uitzetten'. Er zijn enige ervaringen opgedaan met deze manier van werken (bijvoorbeeld bij stolpboerderijen in de Beemster), en in twee recente uitspraken heeft de Afdeling Bestuursrecht RvS bevestigd dat vergunningvrij bouwen niet mogelijk is in gebieden die expliciet anders bestemd zijn dan als erf.

De consequentie hiervan is dat de betreffende delen van het perceel niet mogen worden ingericht, noch gebruikt, ten dienste van de hoofdfunctie. Dat sluit dus ook gebruik als moes- of siertuin, parkeerterrein, of recreatief gebruik uit. Het is 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, met alle bureaucratische rompslomp die daarmee gepaard gaat.

In de voorgestelde regelgeving wordt dus enerzijds onderkend dat er situaties zijn, waarin een gemeentelijke beperking van het vergunningvrije bouwen wenselijk is, maar anderzijds wordt die mogelijkheid slechts via de zeer complexe en oneigenlijke hulpconstructie van een wijziging van het bestemmingsplan geboden. Dat is niet in het belang van de deregulering en de helderheid.

## Gemeentelijk beschermd stads- of dorpsgezicht

Daar staat tegenover dat er op grond van cultuurhistorische argumenten reeds een uitzondering is gemaakt op het vergunningvrije bouwen. Het vergunningvrij bouwen geldt immers niet (of zeer beperkt) op, aan en bij beschermde rijks- en gemeentelijke monumenten en de regels zijn minder vrij in beschermde stads- en dorpsgezichten. Wij menen dat het niet te verdedigen is, dat de gemeentelijke stads- en dorpsgezichten in deze anders behandeld worden dan de rijksgezichten. De gemeenten die gebieden beschermen doen dat omdat de cultuurhistorische ensemblewaarde hoog is, met het instrument van de erfgoedverordening in de hand; het rijk heeft de gemeenten ook nadrukkelijk de bevoegdheid gegeven om beschermde gezichten aan te wijzen. Wij pleiten er nadrukkelijk voor dat de gemeentelijke beschermde gezichten in bijlage II van het BOR dezelfde status krijgen als de rijksgezichten, analoog aan de gelijke behandeling van gemeentelijke en rijksmonumenten.

## 100 m2 vergunningvrij bouwen, met een maximum van 50% bebouwd erf

De Federatie staat ambivalent tegenover de generieke mogelijkheid om 50% van een erf te bebouwen met bijbehorende bouwwerken tot een maximum van 100 m2, tenzij het bestemmingsplan grotere bouwmogelijkheden biedt.

De regeling vereenvoudigt ontegenzeggelijk de berekening van de bouwwerken die wel of niet op grond van een bepaald artikel meegeteld moeten worden. De jurisprudentie heeft de beoogde duidelijkheid op dit punt geen goed gedaan. In veel gevallen zal door deze wijziging het volume aan vergunningvrije bouwwerken niet kunnen toenemen, soms zelfs afnemen (namelijk bij percelen groter dan 200 m2, en een beperkend bestemmingsplan). De planologische totaalbenadering die hier gekozen wordt, spreekt ons aan.

Er zijn echter wel degelijk situaties waarin de nieuwe regel tot knelpunten zal leiden. Wij maken ons met name zorgen over de bebouwing van nu nog open binnenterreinen in gesloten bouwblokken in stedelijk gebied. In de jaren zeventig en tachtig zijn met grote inzet van publieke stadsvernieuwingsmiddelen dichtgeslibde binnenterreinen gesaneerd en opgeknapt. Deze regeling zet, iets sterker dan de vorige regeling, de deur open naar bebouwing van de helft van de binnenterreinen, zonder dat daar kwaliteitseisen op van toepassing mogen zijn. Wij zouden geen bezwaar hebben tegen het voorstel, indien gemeenten, uiteraard beleidsmatig gemotiveerd, gebieden of percelen kunnen uitzonderen van de vergunningsvrijheid.

Het hier gepresenteerde voorstel is nadrukkelijk in strijd met een expliciete wens van de Tweede Kamer (motie Boelhouwer/Wiegman); in dat licht verdient de keuze om het opnieuw bij de Kamer aan te kaarten een betere onderbouwing en nieuwe argumenten. Die hebben wij in het conceptbesluit niet aangetroffen.

#### Voorgescreven kapvorm

Vergunningvrije bouwwerken zijn welstandsvrij. Toch heeft het rijk gemeend generieke welstandseisen te moeten stellen aan de kapvorm van bijgebouwen op het achtererf. Wij achten het zeer aanvechtbaar om, uit architectonische motieven, een schuine kap voor te schrijven (en daarenboven een lessenaarsdak of mansardekap te verbieden) voor bijbehorende bouwwerken die hoger zijn dan 3 meter. Er zijn tal van situaties waarin een schuine kap op een bijgebouw uit architectonisch oogpunt ernstig detoneert – denk aan een schuurtje bij een Rietveld-huis. Deze schuine kap is trouwens niet verplicht voor de bouwwerken op kleinere afstand dan 4 meter van de achtergevel, en geldt ook niet voor bouwwerken die op grond van art. 3 vergunningvrij zijn. Het is overigens juist dat het bezwaarlijk is om op de erfgrens een bouwwerk te realiseren van 5 meter hoog, dus dat er een relatie gelegd wordt tussen de nokhoogte en de afstand tot het erf van de burens is zeer begrijpelijk (maar dient dan voor alle bijbehorende bouwwerken te gelden).

#### Functioneel ondergeschikt gebruik verschuift van 2,5 naar 4 meter vanaf de gevel

Het is uit een oogpunt van goede stedenbouw en van welstand onwenselijk dat aanbouwen aan woningen, met name aan de zijgevels, standaard 4 meter diep mogen zijn. Wij pleiten ervoor om de uitbouw aan de achterzijde van 4 meter toe te staan, maar aan de zijgevel de beperking tot 2,5 meter te handhaven.

#### Mantelzorgwoningen

Uit een oogpunt van welstand en ruimtelijke kwaliteit hebben wij geen bezwaar tegen het gebruik van bijbehorende bouwwerken (die op grond van de regeling toch al gerealiseerd kunnen worden) als mantelzorgwoning. Uit maatschappelijk oogpunt is het toe te juichen dat de planologische ruimte voor het realiseren van mantelzorgwoningen toeneemt. Wel pleiten we voor een handhaafbaarheidstoets van deze regeling (de eis van een sociale relatie tussen verpleegde en verpleger; de vraag of er werkelijk van een verpleging/verzorging sprake is of feitelijk van 'gewone' bewoning; de eis dat de inrichting van de woning, na afloop van de zorgrelatie, wordt teruggebracht naar functioneel ondergeschikt gebruik, het vage criterium 'zorg die de gebruikelijke zorg van huisgenoten voor elkaar overstijgt'). Is het niet te overwegen om een meldingsplicht in combinatie met een statiegeldregeling in te voeren? Een systeem waarbij een bedrag betaald wordt voor het in gebruik nemen van een mantelzorgwoning, dat weer terugbetaald wordt op het moment dat de mantelzorgsituatie wordt beëindigd?

Een alternatief zou zijn om de mantelzorgwoning onder te brengen in de 'kruiemregelning' van art. 4 van bijlage II BOR, waardoor een snelle vergunningsprocedure doorlopen kan worden om de aanvaardbaarheid te toetsen, en bovendien het gebruik als mantelzorgwoning kan worden toegestaan van reeds bestaande bijgebouwen op het erf, die niet in de maatvoering van art. 2 vallen.











Daarnaast pleiten wij ervoor om de regeling expliciet om advies voor te leggen aan brandweer en ggd. Wij maken ons zorgen over de veiligheid van bedlegerige patiënten in kwalitatief ondermaatse bouwwerken op onbereikbare binnenterreinen: de risico's van het niet-naleven van het Bouwbesluit zijn onevenredig groot.

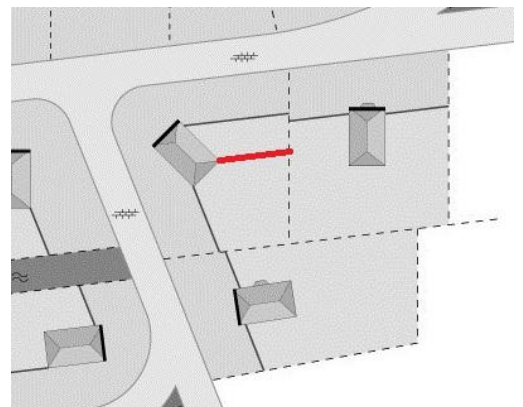
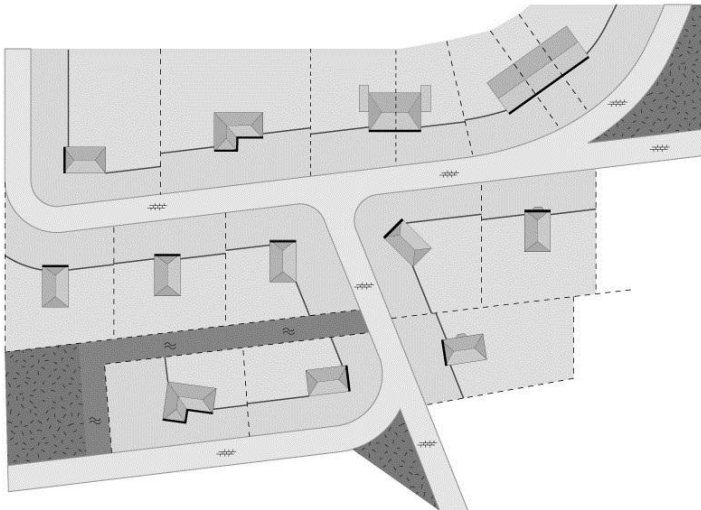
### Wijziging definitie achtererfgebied

We hebben de indruk dat met de nieuwe definitie van het achtererfgebied onduidelijkheid uit het verleden, alsmede veel uit kwaliteitsoogpunt ongewenste situaties, worden voorkomen. Wel denken we dat de vraag, vanaf welke gevel de grens van "1 meter achter de gevel" toegepast moet worden, op de tekening uit de MvT echter nog niet in alle gevallen duidelijkheid geeft. Het lijkt alsof de tekst van de regeling niet strookt met één van de percelen op de tekening. Het gaat dan om de vraag hoe schuin een pand op de kavel moet staan om de stelling te staven dat de zijgevel niet naar 'openbaar toegankelijk gebied' gekeerd is:

#### **Achtererfgebied**

##### Legenda

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



FtC

22-11-2013