

Vergunningvrij bouwen: regels 2014

EEN PRAKTISCHE UITLEG VAN DE WET MET VERHELDERENDE
JURISPRUDENTIE

Vergunningvrij bouwen: regels 2014

EEN PRAKTISCHE UITLEG VAN DE WET MET VERHELDERENDE
JURISPRUDENTIE

Henk Veenstra



VERGUNNINGVRIJ BOUWEN - REGELS 2014

Berghauser Pont Publishing
Postbus 14580
1001 LB Amsterdam
www.berghauserpont.nl



Geautomatiseerd Zetwerk: Diskad Concepts
Omslag: Rosanna Zito, Zedline.
Foto omslag: Kristian Buus
Druk: Scan Laser BV, Zaandam

2^e druk 2017
ISBN: 9789491930751
NUR: 823

© 2017 Berghauser Pont Publishing

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg besteed is, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever geen enkele aansprakelijkheid voor eventuele (druk) fouten en onvolledigheden, noch voor gevolgen hiervan.*

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means, without the publishers prior written permission.

Voorwoord

Met het in werking treden van de nieuwste versie van Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht is een volgende stap genomen in de deregulering van de wet- en regelgeving op het gebied van bouwen.

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht heeft als basis een verbod om zonder een omgevingsvergunning activiteiten uit te voeren, tenzij anders is bepaald. En dat “tenzij anders is bepaald” is de Bijlage II. Qua opzet en indeling is er niet veel veranderd. Waarom dan toch een boek met als titel “Vergunningvrij bouwen, regels 2014”? Daar zijn twee redenen voor.

De vraag naar uitleg over het vergunningvrij bouwen is een vraag die leeft in de bouwwereld en daarom reden nummer één. Niet alleen de professional maar ook bij anderen, die minder vaak met vergunningvrij bouwen, en de soms toch wel lastige wetgeving, in aanraking komen. De tweede reden is dat er toch weer een aantal wijzigingen zijn doorgevoerd die nieuw zijn, die een andere benadering vragen bij de vraag of nu wel of niet een bouwwerk zonder vergunning mag worden gebouwd of wel of niet met de reguliere vergunningprocedure een omgevingsvergunning voor een planologische afwijking kan worden verleend. Onderdelen die in de Bijlage en dus ook in dit boek aanbod komen.

Het boek is meer dan alleen het aangeven van de wijzigingen in de wetgeving. Het eerste deel van het boek is algemeen van aard: historie, wetgeving en toekomst. Het overgrote deel van het boek is echter de uitleg van de Bijlage, inclusief de wijziging die op 1 november 2014 van kracht zijn geworden, achtererfgebied, vergunningvrij bouwen, mantelzorg, kruimellijst en de minder in het oog springende wijzigingen.

Of het boek in een behoefte voorziet? Ik hoop van wel, maar besef mij ook terdege dat het boek maar een beperkte houdbaarheid heeft. Al was het alleen maar dat er de komende jaren nog veel zal veranderen in de bouw- en regelgeving, denk alleen maar aan de Omgevingswet die er aan staat te komen. Maar ook andere ontwikkelingen zoals de private kwaliteitsbor-

ging, de jurisprudentie en veranderende inzichten zullen van invloed zijn op deze wet- en regelgeving in de (nabije) toekomst.

Nu, twee jaar later, is het boek toe aan de tweede druk. In die twee jaar is Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht, maar ook het Besluit omgevingsrecht zelf, op onderdelen gewijzigd. Geen wijzigingen die veel impact hebben op de mogelijkheden van het vergunningvrij bouwen. Maar toch voldoende reden om deze wijzigingen op te nemen in de tweede druk. Daarnaast is in deze tweede druk recente, belangrijke en/of aansprekende jurisprudentie opgenomen.

De belangrijkste wijzigingen van de afgelopen twee jaar hebben betrekking op een tweetal aanpassingen in de kruimellijst:

- artikel 4, lid 9, Bijlage II Bor, de mogelijkheid om een omgevingsvergunning te verlenen in strijd met het bestemmingsplan voor het gebruiken van bouwwerken. Deze mogelijkheid is nu ook van toepassing voor de opvang van asielzoekers of andere categorieën vreemdelingen.
- artikel 4, Bijlage II bij het Bor, naast een wijziging in de typering van bouwwerken, is hier toegevoegd dat dit artikel ook van toepassing is voor voorzieningen gericht op het isoleren van een gebouw.

De overige wijzigingen zijn ondergeschikt van aard.

Ik houd mij nog steeds aanbevolen voor suggesties en (aansprekende) praktijkvoorbeelden. Velen hebben op één of andere manier mij geholpen bij dit boek, door mee te lezen, mee te denken en mee te praten, waarvoor dank. In het bijzonder Johan Knossen, met hem heb ik regelmatig de problemen en specifieke situaties doorgesproken en om zijn visie/mening gevraagd. Niet alleen bij de eerste editie, maar ook voor deze tweede druk.

Henk Veenstra
December 2016

Verantwoording bronnen

In het boek is gebruik gemaakt van illustraties die afkomstig zijn uit het voorlichtingsmateriaal van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (voorheen VROM). Deze illustraties staan voor een deel ook in het uitgave Wabo Handboek, een (digitale) uitgave van *Dorp, Stad & Land* (www.dorpstadenland.nl). Veel foto's zijn van de auteur en een aantal zijn afkomstig van het internet waarbij niet altijd achterhaald kon worden wie de maker was. Daar waar de bron wel bekend is, wordt daar naar verwezen.

Lijst van afkortingen

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
Apv	Algemene plaatselijke verordening
Arrs	Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bblb	Besluit bouwvergunningvrij en licht-bouwvergunning- plichtige bouwwerken
Bor	Besluit omgevingsrecht
BW	Burgerlijk Wetboek
Bijlage	Bijlage II Besluit omgevingsrecht
Chw	Crisis en herstelwet
Kruimel- lijst	Artikel 4 Bijlage II Besluit omgevingsrecht
MDW	Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit
Mor	Regeling omgevingsrecht
Nvt	Nota van toelichting
Olo	Omgevingsloket Online
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wro	Wet ruimtelijke ordening
Ww	Woningwet

Inhoud

Voorwoord	V
Lijst van afkortingen	IX
Deel 1: Boek algemeen	1
1. Inleiding	1
1.1. Algemene inleiding - ontwikkeling	1
1.2. Vergunningvrij bouwen	2
1.3. Bijlage II Besluit omgevingsrecht	3
2 Geschiedenis Wetgeving	4
2.1. Woningwet 1901	4
2.2. Woningwet 1962	5
2.3. Woningwet 1991	6
2.4. Woningwet 2003	8
2.5. Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	9
2.6. Omgevingswet	10
3 Vergunningvrij bouwen	13
3.1. Algemeen - ontwikkeling vergunningvrij bouwen	13
3.2. Niet regelvrij	17
3.3. Wijzigingen 2014	19
3.4. Achtererfgebied	20
3.5. Mantelzorg	20
3.6. Bijbehorende bouwwerken	21
3.7. Vergroten hoofdgebouw	22
3.8. Bijbehorend bouwwerk op grond van artikel 3 Bijlage II Besluit omgevingsrecht	22
3.9. Kruidmellijst	23
3.10. Overige wijzigingen	23

4	De Wabo en vergunning activiteiten bouwen en monumenten	24
4.1	Inleiding - Wabo evaluatie	24
4.2	Wabo	25
4.3	Omgevingsvergunning	27
4.4	Onlosmakelijkheid	30
4.5	Vorbereidingsprocedures	36
4.6	Rechtsbescherming	40
4.7	In werking treden van een vergunning	41
5	Bijlage II Besluit omgevingsrecht	43
5.1	Bijlage II Besluit omgevingsrecht: Opbouw	43
5.2	Opbouw en werking Bijlage II Besluit omgevingsrecht	44
5.3	Bouwen	45
5.4	Bouwwerk	49
5.5	Vergunningplichtig of vergunningvrij	64
5.6	Bestemmingsplan en uitsluiten vergunningvrije bouwwerken	67
5.7	De verklaring vergunningvrij bouwen	70
5.8	Afsluitend	72
	Deel 2: Bijlage II uitgelegd	73
	Artikel 1, lid 1, Begripsbepalingen	73
a.	Achtererfgebied	75
b.	Antennedragers	84
c.	Antenne-installatie	85
d.	Bebouwingsgebied	86
e.	Bijbehorend bouwwerk	87
f.	Daknok	91
g.	Dakvoet	92
h.	Erf	93
i.	Hoofdgebouw	100
j.	Huisvesting in verband met mantelzorg	107
k.	Mantelzorg	107
l.	Openbaar toegankelijk gebied	109

m.	Voorerfgebied	115
n.	Voorgevelrooilijn	115
o.	Woonwagen	118
Artikel 1, lid 2, Meetvoorschriften		119
Artikel 1, lid 3, Meetvoorschriften		122
Artikel 1, lid 4, Mantelzorg		122
Artikel 2: Categorieën gevallen waarin voor bouwactiviteiten en planologische gebruiksactiviteiten geen omgevingsvergunning is vereist		124
1.	Gewoon onderhoud	125
2.	Werkzaamheden op basis aanschrijving	128
3.	Op de grond staand bijbehorend bouwwerk	132
4.	De omschrijving	136
5.	De kenmerken afzonderlijk bekeken	138
6.	Dakkapel	157
7.	Daglichtvoorziening	161
8.	Collector of paneel als energievoorziening	163
9.	Kozijn, kozijninvulling of gevelpaneel	164
10.	Zonwering, rolhek, luik of rolluik	167
11.	Afscheiding tussen balkons of dakterrassen	168
12.	Tuinmeubilair	169
13.	Sport- of speeltoestel	172
14.	Erf- of perceelafscheiding	174
15.	Overbruggen van een terreinhoogteverschil	184
16.	Vlaggenmast	187
17.	Antenne-installatie ten behoeve van mobiele telecommunicatie	188
18.	C2000-infrastructuur	193
19.	Andere antenne-installatie	193
20.	Bouwwerk ten behoeve van een infrastructurele of openbare voorziening	196

21.	Magazijnstelling	203
22.	Bouwplaatsinrichting en overige werkzaamheden	204
23.	Ander bouwwerk in voor-of achtererfgebied	205
24.	Bouwwerk mantelzorg zonder vergunning	207
	Afsluitend	207

Artikel 3: Categorieën gevallen waarin voor bouwactiviteiten geen omgevingsvergunning is vereist **208**

	Inleiding	208
1.	Bijbehorend bouwwerk in achtererfgebied	209
2.	Bouwwerk ten behoeve van recreatief nachtverblijf	212
3.	Dakkapel	214
4.	Sport- of speeltoestel	215
5.	Zwembad, bubbelbad of soortgelijke voorziening	216
6.	Bouwwerk, geen gebouw zijnde, ten behoeve van agrarische bedrijfsvoering	220
7.	Buisleiding	222
8.	Verandering van een bouwwerk	222
	Afsluitend	229

Artikel 3a: Categorieën gevallen waarin voor activiteiten met betrekking tot een beschermd monument geen omgevingsvergunning is vereist **232**

	Inleiding - achtergrond	232
	Artikel 3a - toelichting	232

Artikel 4: Categorieën gevallen waarin voor planologische gebruiksactiviteiten een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder punt 2, van de wet kan worden verleend **235**

	Inleiding	235
1.	Bijbehorend bouwwerk	237
2.	Gebouw ten behoeve van een infrastructurele of openbare voorziening	246
3.	Bouwwerk, geen gebouw zijnde	247

4.	Dakkapel, dakopbouw of gelijksoortige uitbreiding van een gebouw	250
5.	Antenne-installatie, mits niet hoger dan 40 m	253
6.	Installatie bij een glastuinbouwbedrijf voor warmtekrachtkoppeling	253
7.	Installatie bij een agrarisch bedrijf waarmee duurzame energie wordt geproduceerd	254
8.	Het gebruiken van gronden van openbaar gebied	254
9.	Het gebruiken van bouwwerken, al dan niet in samenhang met in pandige bouwactiviteiten	257
10.	Het gebruiken van een recreatiewoning voor bewoning	260
11.	Ander gebruik van gronden of bouwwerken	268
	Hoofdstuk V: Bijzondere bepalingen	273
	Inleiding Hoofdstuk V Bijzondere bepalingen	273
	Artikel 4a: Monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten	273
	Artikel 5: Uitzonderingen	282
	Artikel 6	290
	Artikel 7	292
	Hoofdstuk VI: Overgangsrecht	294
	Bijlage	297
	Trefwoordenregister	315

Deel 1: Boek algemeen

1. Inleiding

1.1. Algemene inleiding - ontwikkeling

De overheid heeft niet van oudsher bemoeienis gehad met de fysieke leefomgeving. In de 19e eeuw vindt er een aantal veranderingen binnen Nederland plaats die van invloed zijn geweest op de overheidsbemoeienis en wet- en regelgeving. Innovatie, mechanisatie, minder behoefte aan landarbeiders, de trek van werkzoekenden naar de grote stad en zeker na de industrialisatie de vraag naar (goedkope) arbeidskrachten, heeft de druk op de steden en de woon- en leefomgeving beïnvloed.

In de 19e eeuw was volkshuisvesting geen taak voor de overheid maar werd veel overgelaten aan het particulier initiatief zoals woningbouwverenigingen.

In de tweede helft van 1800 werd de volkshuisvesting als een maatschappelijk probleem gezien, veel sloppenwijken, krot- en kelderwoningen, overbevolking en slechte hygiënische omstandigheden met epidemieën tot gevolg. Dat alles heeft geresulteerd in de Woningwet 1901. Van die wet was de kern het bevorderen van goede woon- en gezondheidsomstandigheden

en kende veel stimuleringsregelingen voor woningbouw. Nu, ruim 110 jaar later, bestaat de Woningwet nog steeds maar heeft in die 110 jaar vele wijzigingen ondergaan. In die 110 jaar heeft ook een verschuiving plaats gevonden van stimuleren van woningbouw en goede en gezonde woningen naar meer de woningbouw overlaten aan de markt en sturend



Onbewoonbaar verklaarde woning Leeuwarden, Wissensdwinger Beeldbank Leeuwarden.

op kwalitatief goede woningen, die voldoen aan de huidige normen op gebied van gezondheid en veiligheid.

Ontwikkelingen, welke mede zijn bepaald door actieprogramma's gericht op deregulering en lastenverlichting. Deze ontwikkelingen zijn nog niet ten einde en zullen zeker nog in de komende jaren in de wetgeving doorwerken. De eerstkomende, grote, wijziging in nieuwe wetgeving op het gebied van de fysieke leefomgeving zal de Omgevingswet zijn.

1.2 Vergunningvrij bouwen

Als gevolg van de deregulering en lastenvermindering voor zowel de burger als de overheid is het vergunningvrij bouwen geïntroduceerd. Binnen vooraf gestelde kaders was er geen verbod om zonder een vergunning bouwwerken te bouwen. Hoe men bouwde werd dan overgelaten aan de verantwoordelijkheid van de burger. De deregulering van vergunningplicht naar vergunningvrij heeft wel tot gevolg gehad dat de burger de toch wel lastige wetgeving rond vergunningvrij bouwen zelf is gaan interpreteren, met alle gevolgen van dien. Internet heeft daar ook een rol in gespeeld. Zeker het omgevingsloketonline (OLO), welke bij de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is ontwikkeld, legt nadrukkelijk de rol van beoordeling van vergunningvrij bouwen bij de burger neer.

Desondanks blijft de behoefte aan duidelijke uitleg over vergunningvrij bouwen groot. Dat is niet alleen af te lezen aan het grote aanbod van trainingen en cursussen maar ook het digitaal raadplegen van websites die betrekking hebben op het vergunningvrij bouwen.

Berghauser Pont Publishing, mede eigenaar van www.omgevingsweb.nl, heeft deze tendens ook waargenomen en ervaart dat er een behoefte bestaat aan een praktisch boek dat ingaat op het vergunningvrij bouwen. In deze tweede druk is de laatste stand van zaken en wijzigingen verwerkt en is recente jurisprudentie opgenomen.

Het boek is opgedeeld in twee delen. Deel 1 is algemeen van aard en zal (kort) ingaan op het ontstaan van de Woningwet en de latere Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Het tweede deel spitst zich toe op het vergunningvrij bouwen waarbij artikelsgewijs Bijlage II Besluit omgevingsrecht aan de orde zal komen.

1.3 Bijlage II Besluit omgevingsrecht

De Bijlage II Besluit omgevingsrecht is meer dan alleen het vergunningvrij bouwen van bouwwerken. Er ligt een duidelijke relatie met de Wabo. Aan de Wabo (vergunning)procedures zal daarom in deel 1 aandacht besteed worden. Dat zal voornamelijk op hoofdlijnen zijn en alleen daar waar een relatie is met bouwen en monumenten. De overige vergunning- en toestemmingstelsels, bijvoorbeeld milieu, vellen van opstanden, reclame en uitweg, komen niet aan bod.

In deze Bijlage is ook opgenomen de zogenaamde kruimellijst. De Wabo biedt in artikel 2.12, lid 1, onder c, de mogelijkheid om met een omgevingsvergunning af te wijken van het bestemmingsplan. Dat kan onder meer als het gaat om, in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen. Het gaat dan om artikel 4 van Bijlage II Bor. Hoewel de opzet van dit boek uitleg over vergunningvrij bouwen is, is de kruimellijst een wezenlijk onderdeel van de Bijlage en zal dan ook deel uitmaken van deel 2 van het boek.

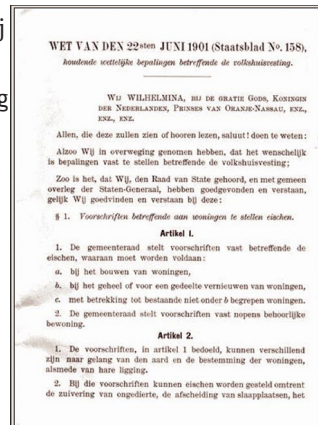
De overheid kiest er bewust voor om panden maar ook delen van de bebouwde omgeving te beschermen. In Nederland kennen we beschermde monumenten, door de rijksoverheid maar ook door de gemeente. Dat geldt ook voor beschermde stads- en dorpsgezichten. Ongebreideld vergunningvrij bouwen bij monumenten en in beschermde stads- en dorpsgezichten is niet wenselijk en is dan ook aan banden gelegd. Bijlage II Bor beperkt het vergunningvrij bouwen in die situaties.

2 Geschiedenis Wetgeving

2.1 Woningwet 1901

De woningbouw tot eind 19e eeuw was nagenoeg vrij van overheidsbemoeyenis. Deze voelde zich niet verantwoordelijk voor de huisvesting van haar onderdanen. De huisvesting was dan ook slecht en erbarmelijk. Dat gold niet alleen voor de woning. Maar ook voorzieningen zoals riolering, verlichting en bestrating was geen issue. Laat staan dat er sprake was van enige ruimtelijke ordening.

In 1899 werd door een aantal ministers bij de Tweede Kamer een voorstel ingediend voor een soort van Woningwet. Aanleiding daartoe was een rapport van de commissie van de Maatschappij tot het Nut van het Algemeen. Deze Woningwet werd in 1901, door het kabinet Pierson, aangenomen maar is pas in augustus van 1902 in werking getreden. Daarmee was een landelijk kader tot stand gekomen voor het volkshuisvestingsbeleid en komt er een eind aan de versnippering in regelgeving op lokaal niveau.



Vanaf dat moment stelt de overheid de kaders voor gebouwen, woningen en openbare ruimte vast en wordt de uitvoering aan de gemeenten opgedragen. De gemeenten dienen daarvoor onder andere een bouwtoezicht in te stellen en een bouwverordening vast te stellen. De Woningwet 1901 stelt ook de bouwvergunning verplicht.

Hoewel de Woningwet 1901 beschouwd kan worden als de eerste overheidsbemoeyenis op het gebied van de volkshuisvesting bleek toch dat (te) veel vrijheid nog aan de gemeenten werd overgelaten waardoor de versnippering in lokale regelgeving groot bleef. De Woningwet werd in de

jaren 1921 en 1931 aangepast aan actuele omstandigheden. Maar ook de jaren daarna is de wet nog regelmatig aangepast.

Ook in de Woningwet 1901 was, hoewel niet expliciet genoemd, een mogelijkheid geschapen dat de vergunningplicht niet in alle gevallen van toepassing was. In de Memorie van Toelichting van de Woningwet 1901 was al te lezen dat het niet de bedoeling was dat niet elke kleine verandering of vernieuwing van gebouwen tot een bouwvergunningplicht moest leiden.

2.2 Woningwet 1962

De eerst volgende en belangrijke wijzing van de Woningwet 1901 is die van 1962. Bij die herziening is expliciet opgenomen dat er uitzonderingen zijn op de bouwvergunningplicht. De Woningwet 1962, die overigens pas in werking trad op 1 augustus 1965, stond in het artikel 47, lid 1, dat het verboden was te bouwen zonder of in afwijking van een schriftelijke vergunning van burgemeester en wethouders. In het tweede lid van dat artikel stond de uitzondering op deze vergunningplicht nader uitgewerkt. Een bouwvergunning was niet vereist voor het bouwen ingevolge een aanschrijving van burgemeester en wethouders, voor werkzaamheden behorende tot het gewone onderhoud en, overeenkomstig hetgeen daarentrent in de bouwverordening nader is bepaald.

Deze laatste toevoeging gaf de gemeente de bevoegdheid om op het terrein van het vergunningvrij bouwen maatwerk te ontwikkelen. Maar het was een beperkte beleidsvrijheid. Het tweede lid bepaalde wel over welke onderwerpen, type bouwwerken dit vergunningvrij bouwen op basis van de bouwverordening betrekking kon hebben. Namelijk de veranderingen of vernieuwingen van ondergeschikte betekenis en het bouwen van bouwwerken, die geen gebouwen zijn, van geringe afmetingen.

In de bouwverordening van de gemeente Leeuwarden uit die tijd is de vertaling van artikel 47 Woningwet 1962 verwoord in artikel 14, verboden te bouwen.

Naast dat er geen bouwvergunning vereist was voor een aanschrijving en het gewoon onderhoud was er geen vergunning vereist voor:

- veranderingen of vernieuwingen aan een bouwwerk, indien door of namens burgemeester en wethouders is meegedeeld, dat de veranderingen of vernieuwingen uit bouwkundig en esthetisch oogpunt van zodanige ondergeschikte betekenis zijn, dat voor de uitvoering ervan geen bouwvergunning wordt vereist;
- het bouwen van een niet van de openbare weg af zichtbare erfafscheidingen welke voldoen aan het bepaalde in artikel 302, lid 3;
- het bouwen van antennes, die van de voet gemeten geen grotere hoogte hebben dan 3 meter;
- niet onder b en c vallende en niet van een openbare weg af zichtbare bouwwerken, geen gebouwen zijnde, met geen grotere horizontale oppervlakte dan 6 m² en geen grotere hoogte dan 1,5 meter.

In het artikel werd wel een restrictie opgenomen, men moest zich wel houden aan de overige bepalingen uit de bouwverordening en de voorschriften uit het bestemmingsplan.

Het vergunningvrij bouwen heeft nu een wettelijke basis gekregen en is daardoor ingekaderd, maar toentertijd werd er veel aan de gemeenten overgelaten hoe dat vergunningvrij bouwen gestalte werd gegeven. De wet gaf alleen de kaders en de gemeentelijke bouwverordening de nadere invulling. Juist hierdoor konden er tussen gemeenten zich nog grote verschillen voordoen.

2.3 Woningwet 1991

De Woningwet 1962 blijft bijna 30 jaar van kracht en wordt vervangen door de Woningwet 1991 welke op 1 oktober 1992 in werking is getreden. De Woningwet 1991 mag min of meer wel als een revolutie in de bouwregelgeving beschouwd worden. En wel om twee redenen. De eerste reden is de aanleiding. De overheid streeft in die jaren (ook al) naar vereenvoudiging en vermindering van regelgeving. En in het verlengde daarvan vermindering van lasten voor burgers, bedrijven en de overheid.

De deregulering van overheidsbeleid heeft als basis het beleid van het tweede kabinet Van Agt, begin jaren 80, dat was bijna 10 jaar eerder. De deregulering binnen de Woningwet is mede het gevolg van het Actieprogramma deregulering (woning)bouwregelgeving uit 1983. De tweede reden is dat in de Woningwet 1991 de regelgeving over het vergunningvrij bouwen, de uitzondering op de bouwvergunningplicht, landelijk uniform werd geregeld. Dit moest de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor de burger zeker stellen. Geen lokale regelgeving en afwijking op de bouwvergunningplicht in een lokale verordening.

Uitgangspunt is en blijft dat het verboden is om zonder vergunning te bouwen. Maar nieuw is het artikel 42 Woningwet 1991, waarbij wordt bepaald dat geen bouwvergunning is vereist van bij algemene maatregel van bestuur aangegeven bouwwerken, mits het voornemen van een dergelijk bouwwerk bij burgemeester en wethouders is gemeld, de toen genaamde meldingsplichtige bouwwerken. En in artikel 43 Woningwet 1991 wordt een opsomming gegeven van bouwwerken die vergunningvrij zijn.

De AMvB voor meldingsplichtige bouwwerken was het Besluit meldingsplichtige bouwwerken (Bmb), dat tegelijkertijd met de Woningwet 1991 in werking trad.

Bij zowel de vergunningvrije als de meldingsplichtige bouwwerken ging het om een limitatieve imperatieve opsomming van bouwwerken.

In de Woningwet 1991 is de basis gelegd voor de nog jarenlange bestaande regeling over de meldingsplichtige bouwwerken en de systematiek voor de beoordeling daarvan. Het begrip “melden” heeft wel vaak tot verwarring geleid. Menig burger ging bij melden uit van: ik stel de gemeente in kennis dat ik een bouwwerk die voldoet aan de meldingsplicht ga bouwen en dat is voldoende, want ik heb gemeld en heb dus de toestemming. Zo was het echter niet. Ook melden moest via de vereiste formulieren, tekeningen en berekeningen. De melding moest preventief getoetst worden aan het Bouwbesluit, het bestemmingsplan en de redelijke eisen

van welstand. En deze toets betekende dan ook dat de toestemming op de melding geweigerd kon worden, wat een besluit was in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), dus ook vatbaar voor bezwaar en beroep.

Het artikel 43 Woningwet 1991 is de eerste landelijke uniformering voor het vergunningvrij bouwen. Inhoudelijk heeft deze regeling diverse wijzigingen in de loop der jaren ondergaan maar de systematiek en werkwijze is wel gelijk gebleven.

2.4 Woningwet 2003

Het gedachtegoed bij de Woningwet 1991, deregulering en lastenvermindering, is ook de basis geweest voor de volgende grote wijziging van de Woningwet, die van 2003 welke op 1 januari 2003 in werking is getreden.

Het kabinet heeft in 1995 uitgesproken dat regelgeving en de administratieve lasten voor ondernemers nog verder moesten worden teruggebracht. Daarnaast was er de wens om de marktwerking te versterken en moest de kwaliteit van wet- en regelgeving verbeterd worden. Het project “Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit” (MDW) was geboren. Uitvloeisel van dit project was onder andere de rapportage over “Herziene Woningwet en Bouwbesluit” en “Bouwregelgeving”.

De algemene conclusies uit het project MDW voor het onderdeel bouwregelgeving was: het is goed maar kan beter. Beter op het gebied van:

- meer aansluiten op maatschappelijke behoeften en wensen;
- over een breder maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak beschikken;
- in de praktijk beter hanteerbaar en handhaafbaar zijn.

Uiteindelijk hebben de voorstellen geresulteerd in de Woningwet 2003 waarin de meldingsplichtige bouwwerken, en dus ook de bijbehorende AMvB, weer zijn afgeschaft. Uit de evaluatie bleek namelijk dat meldingsplicht toch wel veel weg had van vergunningplicht, omdat de

preventieve toets nadrukkelijk onderdeel uitmaakte van de procedure om goedkeuring op een melding te krijgen.

De Woningwet 2003 gaat dan alleen nog maar uit van vergunningplichtige en vergunningvrije bouwwerken, waarbij deze laatste categorie uitgebreid werd. Veel van de onder de Woningwet 1991 meldingsplichtige bouwwerken werden nu vergunningvrij.

Bij de vergunningplicht werd een nieuwe tweedeling ingevoerd. Deze nieuwe indeling zag vooral op de procedure die doorlopen moest worden voor het besluiten op de aanvraag, de reguliere en de lichte bouwvergunning.

De Woningwet 2003 ging ook nog steeds uit van het basisprincipe dat het verboden was zonder vergunning te bouwen, artikel 40 Woningwet 2003, en de uitzondering dat geen bouwvergunning was vereist bij AMvB genoemde gevallen, artikel 43 Woningwet 2003. In deze AMvB is ook opgenomen in welke gevallen een lichte bouwvergunning vereist was. Deze AMvB was het Besluit bouwvergunningvrije en lichtbouwvergunningplichtige bouwwerken (Bblb).

De denkwijze van de Woningwet 2003 ging er van uit dat een te bouwen bouwwerk eerst werd getoetst aan de genoemde bouwwerken die zonder vergunning gebouwd mochten worden. Als het bouwwerk daar niet onder viel dan moest beoordeeld worden of dan een lichte bouwvergunning vereist was. Indien dat ook niet het geval was dan was een reguliere bouwvergunning van toepassing.

2.5 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Op 1 oktober 2010, ruim 100 jaar nadat de eerste Woningwet het licht zag, wordt de Woningwet grondig herzien, zo niet voor een groot deel uitgekleeft. Hoofdstuk IV, vergunningen, komt in zijn geheel te vervallen. Dit hoofdstuk wordt ondergebracht in een geheel nieuwe wet die ziet op de fysieke leefomgeving, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht