

Vergunningvrij bouwen aan een verspringende gevel

Bouwrecht

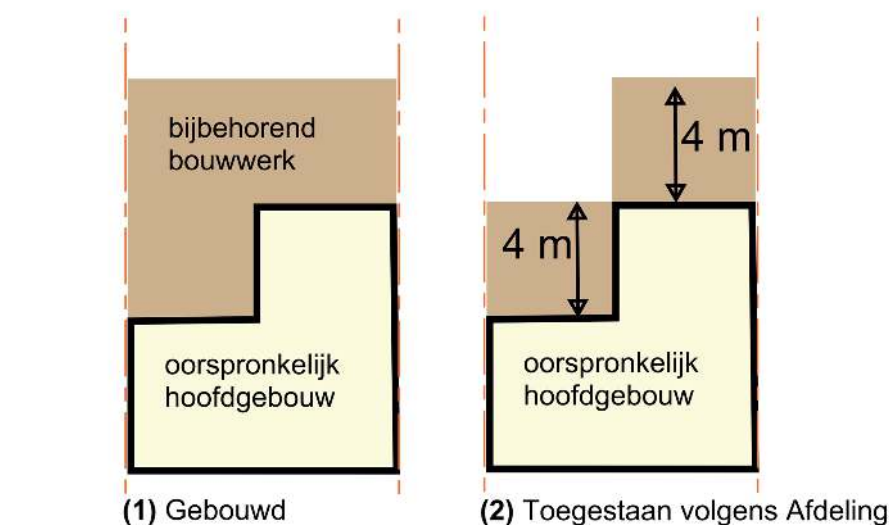
Tekst mr. ing. Jacco Huijzer

Op 2 februari 2022 deed de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak in het hoger beroep tegen een handhavingsbesluit dat door de gemeente jegens een gebouweigenaar was opgelegd. De uitspraak gaat over de wijze van meten van een vergunningvrije aanbouw aan een verspringende gevel. Deze uitspraak roept veel vragen op die voor de praktijk van het vergunningvrij bouwen heel principiële zijn. Niet alleen voor nieuw te bouwen bijbehorende bouwwerken, maar ook voor bouwwerken die reeds gebouwd zijn.

Aan de achterzijde van een tussenwoning werd eind 2016 een uitbouw gebouwd. De woning had over vier bouwlagen een verspringende achtergevel. De gemeente was van mening dat de aanbouw niet vergunningvrij was, omdat een deel van de uitbouw zich op meer dan 4 meter van het oorspronkelijke hoofdgebouw bevond en dit deel niet functioneel ondergeschikt was aan de woning.

Een aanvraag omgevingsvergunning werd afgewezen, waarschijnlijk vanwege strijdigheid met het bestemmingsplan. De gemeente legde een last onder dwangsom op: de uitbouw moest verwijderd worden. Het bezwaar daartegen werd ongegrond verklaard. De rechtbank oordeelde in de beroepsprocedure dat er geen sprake was van een vergunningvrij bouwwerk, aangezien de uitbouw de verspringing in de achtergevel van de woning niet volgde.

De bewoner stelt hoger beroep in. De Afdeling oordeelde echter: "Er is geen aanleiding voor het oordeel dat de rechtbank er ten onrechte vanuit is gegaan dat de uitbouw in dit geval de contouren van het hoofdgebouw dient te volgen. Ingevolge artikel 2, aanhef en onderdeel 3, onder a, van bijlage II van het Bor, gezien in samenhang met artikel 1, tweede lid, van bijlage II van het Bor, dient de afstand van 4 m loodrecht vanaf het oorspronkelijk hoofdgebouw te worden gemeten. De Afdeling constateert in dit verband dat aan artikel 2 van bijlage II van het Bor geen van artikel 1, tweede lid, van bijlage II van het Bor afwijkende meetme-



Figuren 1 en 2 uit de toelichting op het Bor. Let op bij een aanbouw aan een verspringende achtergevel: de uitbouw mag zich nergens meer dan 4 meter van het oorspronkelijk hoofdgebouw bevinden indien deze functioneel ondergeschikt is aan de woning.

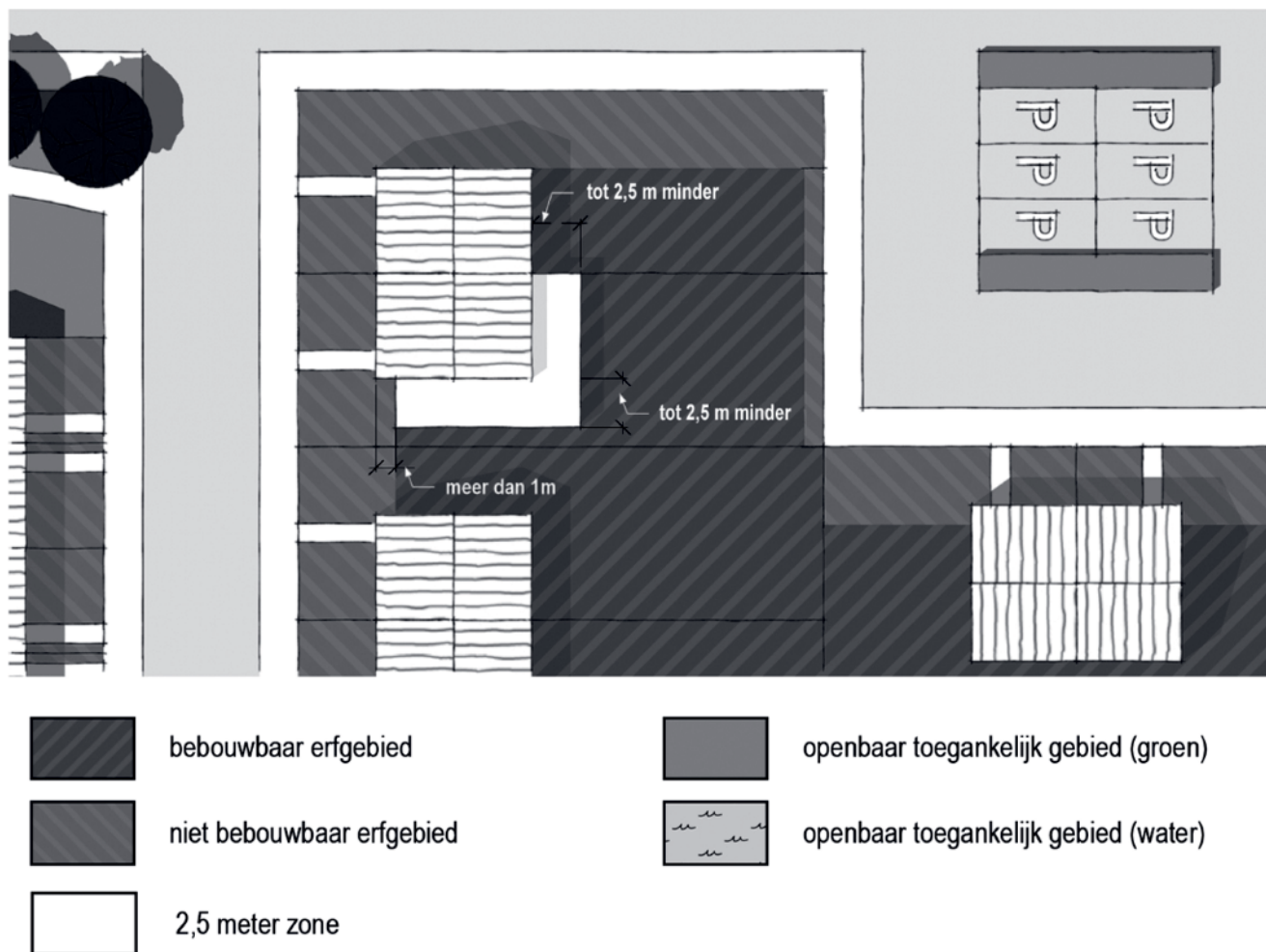
thode ten grondslag is gelegd. Uit het voorgaande maakt de Afdeling op dat de vergunningvrije uitbouw in dit geval de verspringing in de achtergevel dient te volgen." De gemeente was daarom bevoegd om handhavend op te treden. Een beroep op het gelijkheidsbeginsel slaagde vervolgens wel, als gevolg waarvan een nieuw besluit op bezwaar genomen dient te worden.

Kanttekening

In deze uitspraak wordt uitleg gegeven aan de regels voor vergunningvrij bouwen. Artikel 2,

onderdeel 3, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor) stelt voorwaarden aan het vergunningvrij mogen bouwen van een bijbehorend bouwwerk. Op een afstand van meer dan 4 meter van het oorspronkelijk hoofdgebouw gelden strengere eisen dan op een afstand van minder dan 4 meter. Er worden op meer dan 4 meter eisen gesteld aan de dakvorm, de hoogte van de dakvoet en de dakenok, en aan het gebruik, dat functioneel ondergeschikt aan het hoofdgebouw moet zijn. Deze uitspraak gaat over de wijze waarop de 4 meter vanaf het oorspronkelijk hoofdgebouw

bijbehorende bouwwerken binnen 2,5 meter zone



Figuur 14 uit de toelichting op het Bor.

moet worden gemeten. De gemeente had handhavend opgetreden omdat het deel dat op meer dan 4 meter was gelegen niet functioneel ondergeschikt was aan de woning. Het oorspronkelijk hoofdgebouw was hier een bestaande woning met een verspringing in de achtergevel. De uitbouw was over de volle breedte van het perceel op een afstand van 4 meter van het verspringende deel gerealiseerd (zie figuren 1 en 2). In deze uitspraak wordt geoordeeld dat de uitbouw aan een verspringende gevel de verspringing in de achtergevel moet volgen. Dat is alleen mogelijk wanneer de 4 meter recht naar achteren gemeten moet worden.

De toelichting van het Bor, waarnaar ook in de uitspraak wordt verwezen, geeft aan: “Voor de duidelijkheid wordt erop gewezen dat de afstand van 2,5 meter ten opzichte van het hoofdgebouw, overeenkomstig artikel 1, tweede lid, loodrecht wordt gemeten. Bij een vierkant of rechthoekig hoofdgebouw zal ook de zone van 2,5 meter derhalve een vierkante of rechthoekige vorm beslaan” (Stb. 2010, 143,

p. 141). In de toelichting op het Bor is ook figuur 14 opgenomen (Stb. 2010, 143, p. 142). De 2,5 meter waarvan in de toelichting sprake is, is overigens in 2014 verruimd naar 4 meter (Stb. 2014, 333).

De afbeelding en de aangehaalde zin uit de toelichting op het Bor maken duidelijk hoe de wetgever bedoeld heeft om de 4-meterzone te bepalen. En dat is mijns inziens niet de manier waarop dit in deze uitspraak wordt uitgelegd. Om inzicht te krijgen hoe de wetgever het mijns inziens heeft bedoeld wordt hierna stap voor stap doorgenomen hoe de 4-meterzone bepaald moet worden.

Stap 1: Bepaal zone rond ‘kale’ oorspronkelijk hoofdgebouw

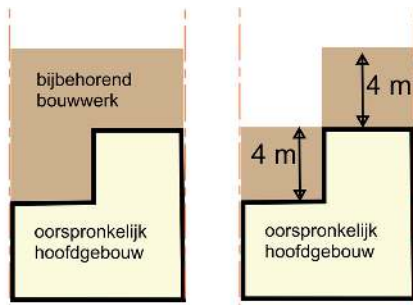
De toelichting op het Bor geeft tekstueel aan dat bij een vierkant of rechthoekig hoofdgebouw ook de zone van 4 meter een vierkante of rechthoekige vorm zal beslaan. Een belangrijke constatering is dat dit niet terug te zien is in de afbeelding in diezelfde toelichting; de

weergegeven zone achter en naast het vierkante hoofdgebouw is L-vormig. Dat is niet strijdig met elkaar. Om dat te zien moet er echter eerst een tussenstap gezet worden.

De eerste, belangrijkste stap is om de 4-meterzone op het ‘kale’ oorspronkelijk hoofdgebouw te projecteren. Dat wil zeggen, op het oorspronkelijk hoofdgebouw dat volledige geabstraheerd is van zijn omgeving. Dit is afgebeeld in figuur 3 en figuur 4 (zie pagina 37), voor een vierkant en rechthoekig gebouw.

Voor deze stap is het niet van belang wat de omvang van het perceel is, of wat precies het achtererfgebied is. Die komen straks aan de orde. De wijze van meten van de afstand van 4 meter zegt namelijk niets over de positie waar er precies (vergunningvrij) gebouwd mag worden. Eerst bepalen we waar de zone ligt, en vervolgens in welk deel van die zone de voorwaarden getoetst moeten worden.

In figuur 3 en figuur 4 wordt zichtbaar dat door de 4-meterzone haaks op de gevels van het ‘kale’ oorspronkelijk hoofdgebouw inderdaad



(1) Gebouwd

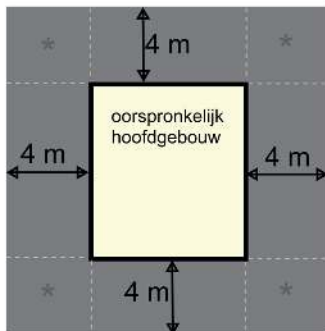


(2) Toegestaan volgens Afdeling

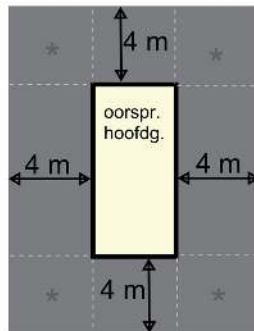
Artikel 2, onderdeel 3, sub b, van bijlage II van het Bor:
 voor zover op een afstand van meer dan 4 m van het oorspronkelijk hoofdgebouw:

1°. indien hoger dan 3 m: voorzien van een schuin dak, de dakvoet niet hoger dan 3 m, de daknok gevormd door twee of meer schuine dakvlakken, met een hellingshoek van niet meer dan 55°, en waarbij de hoogte van de daknok niet meer is dan 5 m en verder wordt begrensd door de volgende formule: maximale daknokhoogte [m] = (afstand daknok tot de perceelsgrens [m] x 0,47) + 3;

2°. functioneel ondergeschikt aan het hoofdgebouw, tenzij het betreft huisvesting in verband met mantelzorg,

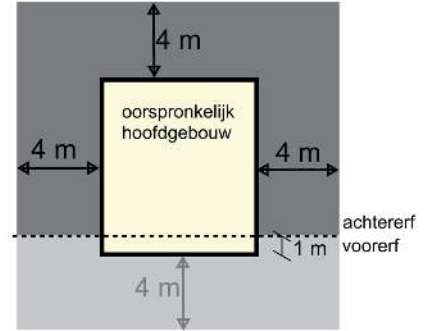


(3) 4 m-zone: haaks op het 'kale', vierkante hoofdgebouw



(4) 4 m-zone: haaks op het 'kale', rechthoekige hoofdgebouw

* hoeken verbinden de haaks op de gevel gemeten 4-m zones



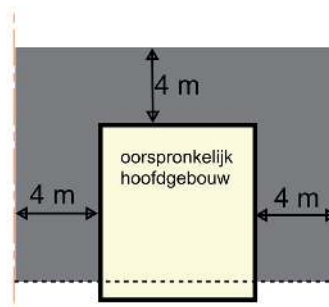
(5) Onderscheid voorerf - achtererf vierkant hoofdgebouw



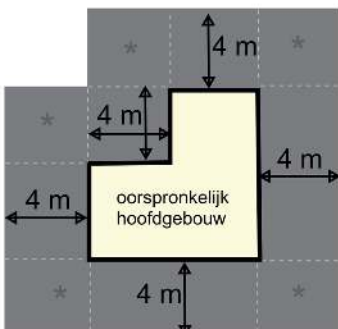
(6) Tussenwoning vierkant



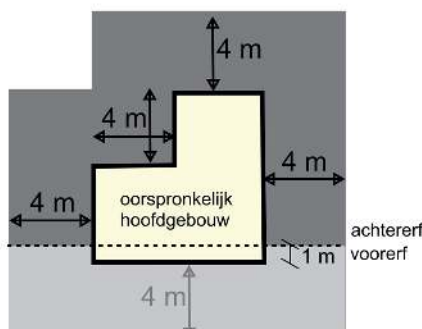
(7) Hoekwoning vierkant



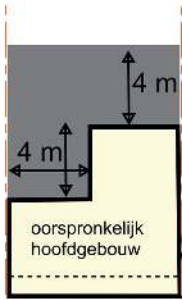
(8) Vrijstaande woning vierkant



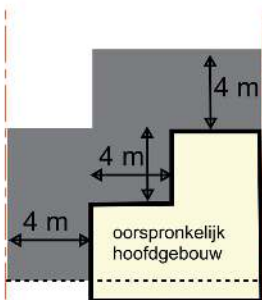
(9) 4 m haaks op het 'kale' hoofdgebouw met verspringende achtergevel



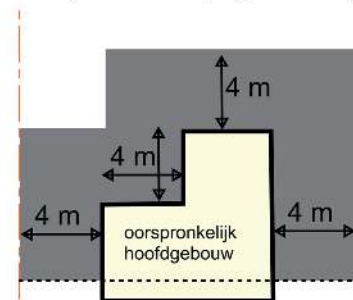
(10) Onderscheid voorerf - achtererf hoofdgebouw met verspringende achtergevel



(11) Tussenwoning met versprongen achtergevel



(12) Hoekwoning met versprongen achtergevel



(13) Vrijstaande woning met versprongen achtergevel

een vorm ontstaat die identiek is aan dat gebouw, zoals de toelichting aangeeft: een vierkant en een rechthoek. Dat veronderstelt wel twee dingen. Ten eerste veronderstelt dit dat er haaks op elke gevel wordt gemeten. Ten tweede veronderstelt dit dat de 'hoeken' van de haaks op alle gevels gelegen vlakken met elkaar verbonden worden. Anders zou er immers geen vierkant of rechthoek ontstaan. Die hoeken zijn in figuur 3 en figuur 4 met een * aangegeven.

Stap 2: Laat het voorerfgebied buiten beschouwing

Een bijbehorend bouwwerk mag uiteraard slechts in het achtererfgebied zijn gelegen. Het in het voorerfgebied gelegen deel van de 4-meterzone is dus niet relevant en kan daarom net zo goed weggelaten worden in de toetsing. Dat is afgebeeld in figuur 5.

Stap 3: Betrek de omvang van het perceel bij de beoordeling

In welk deel van het resterende deel van de zone er daadwerkelijk gebouwd kan en mag worden hangt vervolgens af van de omvang van het perceel. Voor een tussenwoning, waarbij de perceelsgrenzen op de woning-scheidende wand liggen, blijft alleen het deel achter de woning over (figuur 6). Dat geldt trouwens ook voor een hoekwoning waar het achtererfgebied alleen achter de woning ligt, omdat het perceel aan openbaar toegankelijk gebiedt grenst. Voor een andere hoekwoning blijft verder alleen het deel aan de voorzijde en aan één zijkant van de woning over (figuur 7). De op die manier verkregen 4-meterzone van de hoekwoning correspondeert met de afbeelding uit de toelichting op het Bor, wat een bevestiging is dat deze werkwijze correspondeert met hoe de wetgever het bedoeld heeft. Voor een vrijstaande woning resteert tot slot een zone aan drie zijdes van de woning (figuur 8).

Beoordeling L-vormig oorspronkelijk hoofdgebouw

Vervolgens passen we ditzelfde principe toe op een oorspronkelijk hoofdgebouw met een versprongen achtergevel (anders gezegd: een L-vormig gebouw). De artikeltekst en de toelichting van het Bor geven geen enkele aanleiding om te veronderstellen dat de wijze van meten bij een L-vormig gebouw anders is dan bij een vierkant gebouw. Allereerst wordt de

4-meterzone rond het kale, L-vormige oorspronkelijk hoofdgebouw gelegd (figuur 9). Er wordt 4 meter haaks op alle gevels gemeten. De hoeken van de haaks gemeten vlakken worden vervolgens met elkaar verbonden. Dat is dus net als bij een vierkant of rechthoekig gebouw. Dat maakt zichtbaar dat er een L-vormige 4-meterzone rond een L-vormig gebouw ontstaat, die de verspringing in de gevel volgt. Het voorerfgebied wordt vervolgens buiten beschouwing gelaten (figuur 10). Tot slot bepaalt het perceel waar er daadwerkelijk vergunningvrij gebouwd mag worden; dit is afgebeeld voor een L-vormige tussenwoning (figuur 11), een hoekwoning (figuur 12) en een vrijstaande woning (figuur 13).

Waar gaat het mis?


De hiervoor beschreven wijze van toetsing is bij iedere gebouwvorm toepasbaar en is onafhankelijk van de omvang van het perceel. In deze uitspraak gaat dat mis, en wel in deze overweging: *“Reeds omdat het bijbehorend bouwwerk in het achtererfgebied op een grote afstand dan 4 meter van het niet-verspringende deel van het oorspronkelijk hoofdgebouw is gerealiseerd, en daarmee de verspringing in de achtergevel niet wordt gevolgd, wordt niet voldaan aan de eis in artikel 2, aanhef en onderdeel 3, onder a, van bijlage II van het Bor.”*

De Afdeling zag de verspringing van de gevel van het hoofdgebouw niet terug in de aanbouw (figuur 1). De verspringing wordt echter niet vereist voor de uitbouw, maar voor de 4-meterzone. In die zone was de verspringing ook niet direct zichtbaar. De oorzaak daarvan was echter slechts dat het een tussenwoning betrof, waarbij het verspringende deel van de 4-meterzone buiten het perceel viel; vergelijk figuur 11 met figuur 12 en 13. Wanneer men alle voorwaarden voor vergunningvrij bouwen tegelijk op de uitbouw projecteert, en men dan nog de in de toelichting vermelde vierkante of rechthoekige 4-meterzone wenst te zien, dan wordt toetsing erg moeilijk. Het zicht op de omvang van de 4-meterzone wordt dan als het ware ontnomen. En dat is precies waar het hier mis ging: de omvang van het perceel ontnam het zicht op de volledige 4-meterzone. Alleen wanneer de 4-meterzone aan het 'kale' oorspronkelijk hoofdgebouw wordt gerelateerd wordt de volledige vorm van de zone zichtbaar.

Helaas is dat hier niet toegepast. Alle argumenten van appellant worden vervolgens van tafel geveegd door de Afdeling. Er mag “in het licht van het voorgaande” volgens de Afdeling niet vanaf een zijgevel worden gemeten. In elk geval niet bij een tussenwoning. Dat is echter een andere wijze van meten dan uit de toelichting volgt. De afbeelding in de toelichting op het Bor laat zich ook niet verklaren met de in deze uitspraak voorgeschreven wijze van meten. De Afdeling maakt zich daar gemakkelijk van af, door te overwegen dat in de “Nota van Toelichting in dit verband alleen vrijstaande gebouwen en gebouwen op een hoek staan vermeld en dit geen betrekking heeft op een geval – zoals hier aan de orde – met een tussenliggende woning”. Dat is correct, maar tegelijk schrijft het Bor voor tussenwoningen geen andere meetmethode voor dan voor een hoekwoning. Het is daarom onduidelijk hoe de door de Afdeling voorgeschreven wijze van meten toegepast zou moeten worden als het een vrijstaand L-vormig gebouw is. Moet er dan wél ten opzichte van de zijgevels gemeten worden? Maar waarom dan ineens wel? En wat betekent dit sowieso voor hoekwoningen en vrijstaande woningen? Die vragen zijn helaas niet te beantwoorden op basis van deze uitspraak.

Tot slot

In deze situatie volgde de 4-meterzone wel degelijk de verspringing in de gevel van de woning, en viel de uitbouw dus wel degelijk binnen de 4-meterzone. Voor deze casus maakt dat verder niets meer uit. De vragen die deze uitspraak oproept zijn echter relevant voor alle situaties waarbij er sprake is van een verspringende gevel, of waarbij het bijbehorend bouwwerk aan een zijgevel wordt (of reeds is!) gebouwd. Dit zijn principiële vragen, waarvan te hopen is dat daar snel duidelijkheid over komt. Gemeenten hebben na de inwerkingtreding van de Omgevingswet daarvoor toekomstige situaties in elk geval de mogelijkheid toe. De op artikel 2 van het Bor gebaseerde regels voor het omgevingsplanvergunningvrij bouwen van bijbehorende bouwwerken staan in de Bruidsschat. Het laatste woord is hier vast nog niet over gezegd...

 **Informatie over de auteur**
Mr. ing. J.C. (Jacco) Huijzer is senior adviseur bouwregeling/juridisch adviseur bij Nieman Raadgevende Ingenieurs. Het besproken geschil kan worden teruggevonden onder nummer 202007023/1/R1.