



EEN OF MEER BOUWWERKEN?

Voor de toepassing van de publiekrechtelijke bouwregelgeving is het van belang om af te bakenen wat de omvang van een bouwwerk is: is er sprake van één bouwwerk of van twee afzonderlijke bouwwerken? Dat is bijvoorbeeld relevant bij toepassing van de verbouwregels. Ook bij het bouwen onder kwaliteitsborging is dit van belang. In de praktijk blijkt echter niet altijd even eenvoudig te bepalen of er sprake is van één of van meerdere bouwwerken. Bestaat hier een eenduidig criterium voor?

TEKST JACCO HUIJZER EN JOOST VOS

In de bijlage bij de Omgevingswet is een definitie van 'bouwwerk' opgenomen: *'constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren, met inbegrip van de daarvan deel uitmakende bouwwerkgebonden installaties anders dan een schip dat wordt gebruikt voor verblijf van personen en dat is bestemd en wordt gebruikt voor de vaart.'*

Met deze definitie is aangesloten bij de omschrijving die was opgenomen in de model-bouwverordening van de VNG. In de memorie van toelichting is aangegeven: *'Daarmee is verzekerd dat de in tientallen jaren opgebouwde jurisprudentie over dat begrip van toepassing blijft, hetgeen uit oogpunt van rechtszekerheid en voor de uitvoeringspraktijk van grote betekenis is.'*¹ Hiermee wordt de jurisprudentie bedoeld die is ontstaan sinds de Woningwet 1962, waarin het begrip 'bouwwerk' werd geïntroduceerd. De wetgever nam destijds bewust geen definitie op. Een bouwwerk kan 'van alles en nog wat' zijn; de betekenis in het normale spraakgebruik is bepalend, zo gaf de minister destijds aan.²

In de model-bouwverordening (MBV) van de VNG uit 1965 (en later 1992) werd wel een definitie opgenomen. In jurisprudentie werd die definitie opgevat als een uitleg van wat volgens de ontwerpers

van deze verordening onder 'bouwwerk' moest worden begrepen.³ De definitie werd ook 'slechts' als richtsnoer gebruikt; het spraakgebruik is volgens de bestuursrechter richtinggevend.⁴ Dat is de reden dat het, ondanks de grote hoeveelheid jurisprudentie die in de loop der jaren gewezen is, nog steeds niet altijd zwart-wit is aan te geven wat wel of geen bouwwerk is. De definitie uit de MBV is nu gecodificeerd door middel van een definitie in de Omgevingswet, aangevuld met wat voorheen in artikel 1 lid 3 (installaties) en lid 7 (schepen) van de Woningwet stond. Met deze definitie is dus geen wijziging beoogd.

EEN OF MEER BOUWWERKEN?

Minstens zo belangrijk als de vraag of er überhaupt sprake is van een bouwwerk is de vraag wat de afbakening is van de omvang van dat bouwwerk: is er sprake van één bouwwerk, of van twee of meer afzonderlijke bouwwerken? Dit heeft nogal wat rechtsgevolgen. Bijvoorbeeld ten aanzien van het toetskader: als tegen een bestaand bouwwerk een bouwwerk wordt gebouwd, is dat dan het oprichten van een nieuw bouwwerk (waarop de nieuwbouwregels van hoofdstuk 4 van het Bbl van toepassing zijn), of is dat het vergroten van een bestaand



bouwwerk (waarop de verbouwregels van hoofdstuk 5 van toepassing zijn)? Hoe zit dat met het bouwen van een kantoorgebouw direct naast een bestaand kantoorgebouw, waartussen enkel een verbindingsgang wordt gerealiseerd?

De gevolgklasse in het kader van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen moet ook per bouwwerk worden toegepast,⁵ zodat het ook daarvoor relevant is wat de omvang van een bouwwerk is. Is een rechtstreeks vanaf de openbare weg bereikbaar appartement in de plint van een appartementengebouw een afzonderlijk bouwwerk (waarvoor een traject met een kwaliteitsborger doorlopen moet worden) of is er sprake van één bouwwerk (waarvoor een omgevingsvergunning voor bouwen moet worden aangevraagd)? En valt een bedrijfswoning die tegen een bestaand bedrijf wordt gebouwd, met één verbindingsdeur hiertussen, onder gevolgklasse 1? Valt het bouwen van een magazijnstelling in een gesprekterd gebouw onder kwaliteitsborging? ⁶ Steeds is bepalend: is er sprake van één bouwwerk of van afzonderlijke bouwwerken?

Ook voor de regels van vergunningvrij bouwen is dit relevant: is iedere woning van een rijtje grondgebonden woningen die op één fundering staan een afzonderlijk bouwwerk (regels vergunningvrij bouwen toepassen per woning) of is dit één bouwwerk (regels vergunningvrij bouwen toepassen op de hele rij)? En ongetwijfeld zijn er nog meer regels waarvoor het relevant is of er sprake is van één of meerdere bouwwerken.

DEFINITIE

Of iets een afzonderlijk bouwwerk is of niet is in de ene situatie gemakkelijker aan te geven dan in de andere situatie. De rijtjeswoning zal iedereen wel als afzonderlijk bouwwerk aanmerken, ook al staat die op één fundering, en ook al lopen ook de gevels en de daken door. Maar waarin verschilt een rijtjeswoning dan principieel van het appartement in de plint van een appartementengebouw, dat niet snel als afzonderlijk bouwwerk

De geachte afgevaardigde de heer Beernink heeft, ik zou haast zeggen: de wet op de voet volgende, in de eerste plaats over artikel 1 een vraag gesteld, en wel de vraag waarom daarin niet is opgenomen een definitie van het begrip bouwwerk. De geachte afgevaardigde heeft in dit verband in de eerste plaats verwezen naar de definitie, die wel was opgenomen in het ontwerp van de Staatscommissie-Van den Bergh. Ik heb die definitie vanmiddag nog eens van de geachte afgevaardigde gehoord en ik moet zeggen, Mijnheer de Voorzitter, dat, wanneer ik die definitie zo hoor — ik kende trouwens de definitie wel —, het naar mijn mening toch eigenlijk wel de voorkeur verdient om een zo, ik zou bijna zeggen, technische definitie niet op te nemen in dit ontwerp, dat eigenlijk niet een technische aangelegenheid regelt, maar meer een sociale aangelegenheid. Is het niet veel beter, Mijnheer de President, ons ten aanzien van het woord bouwwerk eigenlijk maar aan te sluiten bij het gewone spraakgebruik? Ik geloof, dat dit vele voordelen heeft boven het opnemen van een ingewikkelde definitie, aangezien men in de praktijk voortdurend voor de vraag zal komen te staan: Is dit nu nog een bouwwerk of is het geen bouwwerk? Met het gewone spraakgebruik zal men zich m.i. over het algemeen beter kunnen redden dan met een min of meer uitgewerkte technische definitie.

Fragment parlementaire behandeling Woningwet 1962: aansluiten bij spraakgebruik.

aangemerkt zal worden? Dat is nog niet zo gemakkelijk aan te geven.

Er is geen wettelijke regeling die ondubbelzinnig aangeeft hoe de omvang van een bouwwerk bepaald moet worden. We hebben slechts de definitie van het begrip 'bouwwerk'. En feitelijk is alleen het eerste woord van die definitie bepalend: is het één constructie, of zijn het twee constructies? Dat lijkt ons niet veel verder te helpen. Toch is het wel een belangrijke constatering dat die definitie relevant is voor de bepaling van de omvang van een bouwwerk. Dat schept namelijk ruimte om hier op dezelfde manier mee om te gaan als bij de bepaling of er überhaupt sprake is van een bouwwerk. Ook daarvoor is geen ondubbelzinnige zwart-witbenadering mogelijk, maar is het spraakgebruik het uitgangspunt en de definitie richtinggevend, met sterk casuïstische jurisprudentie tot gevolg. Die casuïstische benadering zou dan ook voor de afbakening van de omvang van een bouwwerk toegepast moeten worden, waarbij ook 'het spraakgebruik' bepalend is. Dat geeft in elk geval een eerste verklaring waarom de rijtjeswoning anders benaderd kan worden dan het appartement in de plint van een appartementengebouw.

JURISPRUDENTIE

Er is verder wel enige – zeer casuïstische – jurisprudentie die ingaat op de vraag of er sprake is van één of van meerdere bouwwerken. De voor ons onderwerp relevante overwegingen in die uitspraken zijn doorgaans vrij compact. Een eenduidig toepasbare lijn is niet eenvoudig te ontdekken, behalve dat (soms ook impliciet) het criterium van de bouwkundige en functionele relatie tussen constructies steeds een rol speelt. Hierna staat een aantal vragen geformuleerd waarmee de bestuursrechter blijkens de jurisprudentie oordeelt of er sprake is van één bouwwerk of van afzonderlijke bouwwerken. Deze vragen vormen als het ware gezichtspunten die dezelfde bouwkundige en functionele relatie steeds net op een andere manier verwoorden.

- Vormen de beide constructies bouwkundig één onlosmakelijk geheel? ⁷
- Vormen de beide constructies functioneel één onlosmakelijk geheel? ⁸
- Kunnen de beide constructies afzonderlijk van elkaar worden opgericht? ⁹
- Is de ene constructie noodzakelijk om de andere te kunnen laten functioneren? ¹⁰
- Kunnen beide constructies onlosmakelijk als één geheel worden gezien? ¹¹



- Is er tussen de constructies samenhang in constructief opzicht? ¹²
- Zijn de beide constructies duurzaam aan elkaar bevestigd? ¹³
- Is de ene constructie gelet op grootte, omvang en ruimtelijke uitstraling functioneel en qua constructie ondergeschikt aan het andere bouwwerk? ¹⁴
- Zijn constructies onafhankelijk met elkaar direct met de grond verbonden en als zodanig een op zichzelf staand bouwwerk? ¹⁵
- Wijzen de ligging, verschijningsvorm of functie op afzonderlijke bouwwerken? ¹⁶
- Vormen de constructies in ruimtelijk opzicht één geheel? ¹⁷
- Kan de ene constructie los gezien worden van de andere constructie? ¹⁸
- Is de ene constructie noodzakelijk om de andere te kunnen laten functioneren? ¹⁹
- Is de constructie een afzonderlijke en ondergeschikte toevoeging aan een bouwwerk? ²⁰
- Wat is de ruimtelijke impact van de constructie? ²¹
- Dienen de constructies elk een zelfstandig gebruiksdoel? ²²
- Staat de ene constructie in functioneel opzicht ten dienste van de andere constructie? ²³

Deze vragen kunnen helpend zijn bij de beantwoording van de vraag of er sprake is van een of meer bouwwerken. Het gaat hier dus niet om een limitatieve opsomming van dé criteria. Het betreft slechts de verwoording van helpende ge-

zichtpunten die in een concrete situatie toegepast moeten worden.

TOT SLOT

Voor de vraag of er sprake is van één bouwwerk of van meerdere bouwwerken is geen eenduidig criterium te geven. Althans, geen criterium dat tot een eenduidige uitkomst leidt. Net als voor de vraag of er van een bouwwerk sprake is, is ook voor de omvang van een bouwwerk 'het spraakgebruik' bepalend, waarbij de bouwkundige en functionele samenhang relevante, richtinggevende gezichtspunten zijn. Er zijn duidelijke situaties en er zijn minder duidelijke situaties. Juist in de minder duidelijke situaties is het van belang om wat meer 'door de oogbaren' te kijken, en bij wat er dan gezien wordt de argumenten ten aanzien van bouwkundige en functionele samenhang te wegen. Het voorgaande betekent overigens wel dat bij wat er in een concrete situatie geldt, het bevoegd gezag onvermijdelijk een rol zal blijven spelen, ook wanneer alle gevolgklassen en verbouw onder het stelsel van kwaliteitsborging zullen vallen. ■

OVER DE AUTEURS

MR. ING. JACCO HUIJZER IS SENIOR ADVISEUR/JURIST BOUWREGELGEVING BIJ NIEMAN RAADGEVENDE INGENIEURS. ING. JOOST VOS IS SPECIALIST BOUWREGELGEVING EN KWALITEITSBORING BIJ NIEMAN RAADGEVENDE INGENIEURS EN AUTEUR VAN HET BOEK 'PRAKTIJK-BOEK KWALITEITSBORING VOOR HET BOUWEN'.



Als tegen of op een bestaand bouwwerk een bouwwerk wordt gebouwd, is dat dan het oprichten van een nieuw bouwwerk, of is dat het vergroten van een bestaand bouwwerk?

- 1 Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 616.
- 2 Kamerstukken II 1958/59, 4234, nr. 6, p. 6, Handelingen II 1960/61, nr. 69, p. 4033.
- 3 HR 24 november 1972, NJ 1973, 10.
- 4 ARRV 5 september 1979, ECLI:NL:RVS:1979:AM4747.
- 5 Zie 'Is (niet) kiezen voor gevolgklasse 1 mogelijk?', *Bouwkwaliiteit in de Praktijk* 2024/05, p. 37-39.
- 6 Vergelijk ATGB advies 2108-1 van 30 september 2021.
- 7 Vergelijk ABRS 28 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3839, 201710393/1/A1, r.o. 3.1, Rb. Utrecht 6 april 2009, ECLI:NL:RBUTR:2009:BI0335, r.o. 2.4, Rb. Amsterdam 12 april 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BX0931, r.o. 2.5.1, Rb. Amsterdam 13 december 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:8245, r.o. 11. Zie ook ABRS 8 maart 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV3872, 200505431/1, r.o. 2.6.
- 8 Vergelijk Rb. Utrecht 6 april 2009, ECLI:NL:RBUTR:2009:BI0335, r.o. 2.4, Rb. Amsterdam 12 april 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BX0931, r.o. 2.5.1.
- 9 Vergelijk ABRS 28 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3939, 201710393/1/A1, r.o. 3.1.
- 10 Vergelijk ABRS 28 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3939, 201710393/1/A1, r.o. 3.1.
- 11 Vergelijk ABRS 24 juni 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI9659, 200803935/1/R2, r.o. 2.13.1.
- 12 Idem.
- 13 Vergelijk Rb. Amsterdam 11 september 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:6449, r.o. 10-12.
- 14 Vergelijk Rb. Limburg 21 november 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:11239, r.o.7. Bekrachtigd in ECLI:NL:RVS:2018:3939.
- 15 Vergelijk ABRS 28 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3939, 201710393/1/A1, r.o. 3.1.
- 16 Vergelijk ABRS 6 februari 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC3620, 200703068/1, r.o. 2.7.1.
- 17 Vergelijk Rb. Amsterdam 13 december 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:8245, r.o. 11.
- 18 Vergelijk ABRS 24 juni 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI9659, 200803935/1/R2, r.o. 2.13.1.
- 19 Vergelijk ABRS 28 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3939, 201710393/1/A1, r.o. 3.1.
- 20 Vergelijk ABRS 25 januari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV1834, r.o. 2.2.
- 21 Vergelijk Rb. Amsterdam 13 december 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:8245, r.o. 11.
- 22 Vergelijk ABRS 11 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7688, 201301313/1/A1 en 201301313/2/A1, r.o. 3.1.
- 23 Vergelijk ABRS 25 januari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV1834, 201106871/1/A1, r.o. 2.2.