



FOTO: PORAI

# VERGUNNINGVRIJ MAKEN VAN OMGEVINGSPLANACTIVITEIT

‘Vergunningvrij bouwen voor versnelling woningbouw’ kopte aannemer Heijmans op 19 februari 2026 in een nieuwsbericht. Hierbij gaven zij aan in samenwerking met de gemeente Vught een woonwijk met ruim 200 grondgebonden woningen vergunningvrij te laten bouwen. Is het vergunningvrij maken van de omgevingsplanactiviteit voor de bouw van nieuwe woningen een grote kans of een groot risico?

TEKST WICO ANKERSMIT

**D**e Omgevingswet heeft door de knip de oude ‘bouwvergunning’ gesplitst in twee totaal los van elkaar staande activiteiten: de bouwactiviteit die alleen ziet op de bouwtechnische regels waaraan een bouwwerk moet voldoen, en de omgevingsplanactiviteit die de ruimtelijke en esthetische regels dekt.

In het systeem van de Omgevingswet is de bouwactiviteit geregeld in artikel 5.1 lid 1, waar een vergunningplicht geldt ‘tenzij’ voor die activiteit geen vergunning nodig is. Om die reden is in artikel 2.25 van het Bbl een bouwwerk met een dak pas vergunningplichtig als deze aan een aantal voorwaarden voldoet, zoals een minimale hoogte van 5 meter, of dat het

een hoofdgebouw moet zijn. De omgevingsplanactiviteit daarentegen is geregeld in artikel 5.1 lid 2, waar een vergunningplicht geldt ‘voor zover’ voor die activiteit is geregeld dat er een vergunning nodig is. Dit artikel geeft de gemeente de mogelijkheid om in haar omgevingsplan zelf te regelen welke omgevingsplanactiviteiten er met of zonder vergunning kunnen worden uitgevoerd. Met de bruidsschat is bijvoorbeeld het bijbehorende bouwwerk, zoals deze al vergunningvrij was onder de Wabo, ook in het omgevingsplan terecht gekomen. Maar de gemeente heeft hier de vrijheid om dit voor veel meer bouwactiviteiten of andere activiteiten mogelijk te maken.

### WETGEVER STIMULEERT VERGUNNINGVRIJ

In de memorie van toelichting op de Omgevingswet staat letterlijk: *Een vergunningplicht is met name geschikt voor gevallen waarin een beoordeling en een belangenafweging moet plaatsvinden die is toegespitst op een concreet geval of gebied en waartegen derde-belanghebbenden hun bedenkingen naar voren moeten kunnen brengen.* Hiermee stimuleert de wetgever om veel meer omgevingsplanactiviteiten vergunningvrij te maken. En dat is ook logisch aangezien het verlenen van een vergunning voor een activiteit die geheel aan de regels van bindend recht in het omgevingsplan voldoet, ook een vergunning zonder enige waarde is. Als bijvoorbeeld een woning geheel past binnen deze bindende regels, zoals bouwblok, goothoogte, nokhoogte en gebruik, dan hoeft de gemeente tenslotte geen enkele afweging te maken.

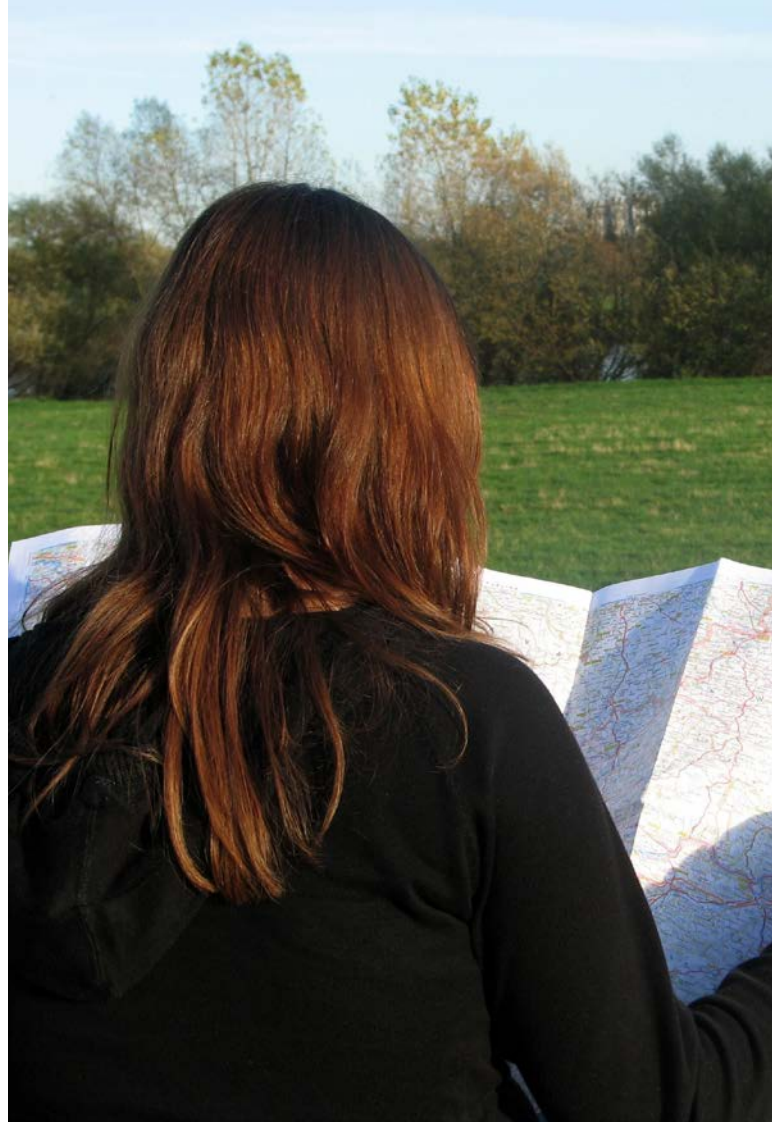
Daarnaast kunnen belanghebbenden tegen zo'n vergunning wel bezwaar maken. Maar de rechter kan hier uitsluitend toetsen of het initiatief daadwerkelijk binnen de regels past en kan dus nog niet inhoudelijk naar de regels kijken. Dit terwijl het bezwaar dat wordt ingediend op de vergunning bijna altijd gaat over de regels waarbinnen moet zijn beslist. De rechter zal in deze situaties dan ook moeten aangeven dat er geen bezwaar kan worden gemaakt op de vergunning waar aan de regels is getoetst, maar dat op de regels zelf bezwaar had moeten worden gemaakt. Het omgevingsplan zelf dus.

Toch zie ik in de praktijk dat gemeenten huiverig zijn met het veel meer vergunningvrij maken van activiteiten. Zeker als het gaat om nieuwe hoofdgebouwen, zoals de woningen in Vught. Dat heeft verschillende redenen. Een van de redenen is dat de esthetische beoordeling op basis van beleid plaatsvindt, waar geen toetsbare (prestatie)regels in staan maar meer adviseerbare kaders in zijn opgenomen. En dat is weer een afweging waar derde-belanghebbenden het wel of niet mee eens kunnen zijn.

Een andere reden is dat de informatie die wordt gebruikt bij het aanvragen van een vergunning ook wordt gebruikt voor het toewijzen van een huisnummer, aansluiting op de riolering, de WOZ, de BAG en andere registraties. Maar dat hoeft niet direct een probleem te zijn als voor het invoeren van een meldingsplicht wordt gekozen in plaats van geheel vergunningvrij. De indieningsvereisten voor een melding kunnen zodanig worden gekozen dat alle benodigde gegevens voor deze registraties toch moeten worden ingediend voordat de melding wordt geaccepteerd.

### PRIVAATRECHTELIJKE TOETSING

De gemeente Vught kiest, zoals blijkt uit de persberichten die hierover zijn gepubliceerd, niet voor een meldingsplicht maar voor een 'privaatrechtelijke toetsing'. Wat dit precies inhoudt, wordt niet toegelicht. Maar zoals ik het lees is het meer een vrijwillige toetsing kort voor de bouw of daadwerkelijk aan alle eisen uit het omgevingsplan wordt voldaan. Dit is te vergelijken met gemeenten die 'gratis' advies geven of een burger de regels van een vergunningvrije uitbouw wel goed heeft begrepen.



De gemeente Vught geeft hier wel aan een 'goedkeurende verklaring' op te gaan geven. Maar het kan echter zo maar door een eventuele bezwaarmaker worden gezien als een 'appellabel besluit' waarmee het toch weer een vorm van een vergunning wordt.

Bovendien is het juridisch gezien discutabel om een goedkeurende verklaring privaatrechtelijk te regelen, terwijl dit ook bestuursrechtelijk kan worden vormgegeven. De overheid mag immers geen gebruik maken van het privaatrecht wanneer met het publiekrecht hetzelfde doel kan worden bereikt. Zeker vanuit het perspectief van belanghebbenden is het aanzienlijk transparanter om de ontwikkelaar een aanvraag om omgevingsvergunning te laten indienen en daarop te besluiten dat het bouwwerk vergunningvrij is. In dat kader kan tevens een beleidsmatige en esthetische beoordeling plaatsvinden, ook wel aangeduid als een positieve weigering van de aanvraag. Met een privaatrechtelijke goedkeurende verklaring wordt het juridische risico dat de bouwer kennelijk niet wil lopen door te bouwen zonder een onherroepelijke omgevingsvergunning, feitelijk bij de gemeente neergelegd. De beoogde versnelling wordt daarbij niet gerealiseerd door het vergunningvrij maken van het initiatief; de vertraging ontstaat juist doordat de bouwer ervoor kiest niet te starten met de bouw, ondanks dat de wetgeving dit wel toestaat. Tevens kan discussie ontstaan over het juiste moment waarop een dergelijke verklaring kan of moet worden afgegeven. Het omgevingsplan treedt immers reeds na vier weken in werking, terwijl het indienen van een verzoek om voorlopige voorziening geen automatische schorsende werking heeft.

## FINANCIËLE CONSEQUENTIES VTH

De meest belangrijke en ook te begrijpen regel dat dit nog niet heel ruim wordt opgenomen in nieuwe omgevingsplannen die gemeenten momenteel aan het maken zijn, betreft de financiële consequenties voor de afdeling VTH. De formatie van VTH binnen gemeenten wordt voor het grootste deel betaald door de leges die de gemeente mag heffen op basis van de Gemeentewet. Deze inkomsten mogen maximaal kostendekkend zijn, maar dat redden gemeenten al vele jaren niet meer. Door de Omgevingswet zijn er steeds meer taken bijgekomen zonder dekking. Bovendien kost het door de toenemende complexiteit van de regelgeving steeds meer tijd om goed te informeren, te adviseren en te besluiten.

Daarnaast zijn er door de komst van de meldingsplicht op de bouwactiviteit, het wegvallen van de vergunningplicht brandveilig gebruik en de nieuwe informatieplichten, toenemende activiteiten die geen dekking meer kennen. Het meer vergunningvrij maken van omgevingsplanactiviteiten zou, zonder een alternatieve financiering van VTH-taken, het faillissement betekenen van alle VTH-afdelingen in Nederland. Dat is ook de reden waarom in 2024, nog voor de invoering van de Omgevingswet, opnieuw door de Vereniging BWT Nederland en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) is gepleit voor alternatieve financiering van de VTH-taken ter vervanging van het instrument leges. Om dus meer vergunningvrij te maken, zoals de provincie Noord-Brabant promoot en de gemeente Vught gaat toepassen, moet dit echt gekoppeld gaan worden aan deze meest belangrijke drempel, namelijk de leges. Met de beoogde realisatie van 275 woningen in deze casus loopt de betreffende gemeente een substantieel bedrag aan leges mis dat normaliter bijdraagt aan het in stand houden van het systeem van kruissubsidiëring. Doordat deze kruissubsidiëring onderdeel is van het legesbeleid, wordt dit gemis feitelijk opgevangen door andere initiatiefnemers binnen de gemeente die wél het volledige legestartief betalen. Daarmee dreigt dan direct ook een ongelijk speelveld te ontstaan.

## HOOFDDOEL VERSNELLING?

Waar ik overigens moeite mee heb, is dat dit initiatief vooral wordt ingestoken op het versnellen van de woningbouwopgave. Er wordt in diverse persberichten geroepen dat deze aanpak de bouw van woningen naar verwachting met anderhalf tot twee jaar zal versnellen. Dat klinkt natuurlijk heel mooi, en versnellen daar is niemand op tegen, alleen wordt deze tijdswinst wel iets te gemakkelijk als hoofddoel gepresenteerd. Uiteraard kan nadat een vergunning is verleend bezwaar worden gemaakt, waarna beroep kan worden ingesteld. Maar als ook nu al een vergunning voor een omgevingsplanactiviteit wordt verleend die geheel past binnen de ruimtelijke regels uit het omgevingsplan (tijdelijke deel of al nieuw) dan kan de bouw starten nadat de vergunning is verleend. Wil dan een eventuele bezwaarmaker de bouw tegenhouden, dan dient hij een voorlopige voorziening te vragen waarbij de rechter de bouw eventueel kan stilleggen door de vergunning te



schorsen. Maar als er geheel wordt gebouwd binnen de regels zal de rechter niet snel schorsen en kan er net zoals bij vergunningvrij bouwen, zoals we dat al vele jaren kennen, worden gebouwd. Uiteraard met een risico, maar dat risico is naar mijn mening gelijk bij vergunningvrije bouw. Dan kunnen belanghebbenden immers ook vragen om handhaving als zij van mening zijn dat er volgens hen niet wordt gebouwd volgens de regels uit het omgevingsplan.

Met andere woorden: is die tijdswinst er nu ook als men de omslag maakt om te gaan bouwen nadat de vergunning is verleend? Dit vraagt inderdaad een omslag in denken bij de opdrachtgever, de aannemer en de financiers, maar is niet anders dan als het straks vergunningvrij wordt.

## CONCLUSIE

De conclusie is dan ook naar mijn mening dat het meer vergunningvrij maken van omgevingsplanactiviteiten zeker een kans is die moet worden benut. Maar zonder een totaal andere financiering van VTH-taken en het gaan nadenken over het verschil tussen de waarde van de preventieve of repressieve rechtsbescherming van belanghebbenden, geeft dit een risico dat veel gemeenten nog niet durven nemen. ■

## BRONNEN

- <https://www.heijmans.nl/nl/nieuws/primeur-in-vught-vergunningsvrij-bouwen-voor-versnelling-woningbouw>
- <https://vng.nl/nieuws/advies-over-houdbare-financiele-dekking-voor-vth-taken>
- <https://www.cobouw.nl/334931/heijmans-en-vught-willen-vergunningsvrij-bouwen-wat-zijn-de-risicos>

## OVER DE AUTEUR

WICO ANKERSMIT IS DIRECTEUR VAN DE VERENIGING BWT NEDERLAND EN IS LID VAN DE REDACTIERAAD VAN PONT, VAKBLAD BOUWEN MET KWALITEIT.