



Wanneer is een verbouwing wel of niet vergunningplichtig?

Vergunningplichtig of vergunningvrij?

De regels voor vergunningvrij bouwen zijn sinds 1 januari van dit jaar opgenomen in afdeling 2.3 van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Anders dan de regels in bijlage II Bor is er niet langer sprake van een opsomming van vergunningvrije bouwactiviteiten, maar is een definitie gegeven van bouwactiviteiten die vergunningplichtig zijn. Voldoe je aan deze definitie, dan is een omgevingsvergunning voor een (technische) bouwactiviteit verplicht. Om te bepalen of dat zo is, vormen de artikelen 2.25 en 2.26 van het Bbl het 'startpunt'.

Tekst Wico Ankersmit, Hajé van Egmond en Henry de Roo

Het verschil tussen de artikelen 2.25 en 2.26 van het Bbl is een bouwwerk met of zonder dak. Een woning, carport, aanbouw, schuur of dakkapel zijn voorbeelden van een bouwwerk met een dak. Voorbeelden van een bouwwerk zonder dak zijn een lichtmast, schutting, schommel, glazen-wassersinstallatie op een dak van een gebouw of bijvoorbeeld zonnepanelen (op het dak of grondgebonden). In deze artikelen worden de bouwwerken aangewezen die vergunningplichtig voor een technische bouwactiviteit zijn. Alléén wanneer de activiteit op grond van deze artikelen vergunningplichtig is, is het nodig om vervolgens ‘verder te kijken’ of de activiteit onder een van de uitzonderingen (artikel 2.27 Bbl) valt. Als een bouwwerk ‘niet voldoet’ aan de artikelen 2.25 en 2.26 Bbl is er sprake van vergunningvrij (technisch) bouwen. Hiermee is dus nu ook duidelijk dat het maken van een doorbraak in de achtergevel bij het bouwen van een aanbouw vergunningvrij is. Weliswaar wordt de constructie daarmee gewijzigd, maar als de aanbouw op grond van 2.25 Bbl vergunningvrij is, dan kom je aan de bepaling in artikel 2.27 Bbl dat de constructie niet mag wijzigen, niet toe. Belangrijk te vermelden is dat vergunningvrije bouwactiviteiten niet regelvrij zijn en nog steeds moeten voldoen aan de regels van het Bbl.

Hoogte bouwactiviteit

Beide categorieën hebben een relatie met de hoogte van een bouwactiviteit. Is het bouwwerk dat gebouwd of veranderd wordt hoger (gelegen) dan 5 meter, dan is de bouwactiviteit vergunningplichtig. De hoogte moet hierbij, zoals bepaald in artikel 2.23 Bbl, gemeten worden vanaf het aansluitend terrein. Bouw je bijvoorbeeld op 6 meter hoogte op een dak van een woning, dan geldt die woning als ‘openhoging’ die buiten beschouwing gelaten moet worden en is de bouwactiviteit dus vergunningplichtig.

Andere voorbeelden: het aanbrengen van erker (uitbreiding voorzijde woning) die bestaat uit één bouwlaag met een bouwhoogte van 3,5 meter en op de grond staat, is op grond van

artikel 2.25 Bbl niet vergunningplichtig voor de technische bouwactiviteit. Of op een plat dak van een garage een kap plaatsen ten behoeve van bijvoorbeeld een extra slaapkamer, waarbij de hoogte uitkomt boven de 5 meter. Dat is een bouwwerk met een dak, dat niet op de grond staat en daarmee op grond van artikel 2.25 Bbl ook vergunningplichtig is voor de technische bouwactiviteit.

Verandering bestaand bouwwerk

Ook interne veranderingen, zoals het maken van een nieuwe doorgang in een dragende wand of het veranderen van de omvang van een (beschermd sub)brandcompartiment, vallen onder deze regeling. Voorheen (in artikel 3 onderdeel 8 bijlage II Bor) was elk van deze genoemde interne veranderingen vergunningplichtig voor de bouwactiviteit (Wabo, a-activiteit). Nu is dat anders en vallen dergelijke verbouwingen onder de regels voor bouwwerken zonder dak (artikel 2.26 Bbl). En het verplaatsen van de zogenoemde voorkant-achterkantbenadering naar de omgevingsplanactiviteit maakt dat met deze nieuwe regels onder de Omgevingswet veel meer bouwwerken (technisch) vergunningvrij zijn geworden. In artikel 2.25 en 2.26 Bbl zijn wel enkele onbedoelde ‘versoepelingen’ gesloten. Zo zijn op grond van artikel 2.26 Bbl constructieve wijzigingen, wijzigingen van de (beschermd sub)brandcompartimentering als deze bouwactiviteiten plaatsvinden aan een bouwwerk lager dan 5 meter. Een ander voorbeeld is een brug die tot 5 meter hoog vergunningvrij is geworden. Deze en andere punten worden hersteld bij een eerstvolgende wijziging (zie het verzamelbesluit Bbl 2024 dat per 1 januari 2025 in werking treedt).

Bouwmelding en kwaliteitsborger

Het ‘startpunt’ van artikelen 2.25 en 2.26 Bbl is ook relevant om te concluderen of wel of niet een bouwmelding vereist is (in plaats van een omgevingsvergunning) én dus of er een kwaliteitsborger moet worden ingeschakeld. Pas bij het ‘vaststellen’ van een vergunningplicht voor een (technische) bouwactiviteit,

hoeft gekeken te worden naar de in artikel 2.27 Bbl genoemde uitzonderingen. Is een bouwactiviteit dus vergunningvrij op grond van artikel 2.25 of 2.26 Bbl, dan ontstaat er niet opnieuw een vergunningplicht door de bepalingen in artikel 2.27 Bbl en kan er geen sprake zijn van een meldingplicht onder het stelsel voor kwaliteitsborging. Bij vergunningvrije (technische) bouwactiviteiten, zoals een aan- of uitbouw van een bestaande woning, kan zonder kwaliteitsborger worden gebouwd. Hetzelfde geldt voor de in het tweede lid van artikel 2.27 Bbl genoemde uitzonderingen op de vergunningplicht, zoals bijvoorbeeld dakkapellen.

Op grond van artikel 2.27 lid 1 sub a Bbl zijn bouwactiviteiten die onder gevolgklasse 1 van het stelsel van kwaliteitsborging vallen, zoals bedoeld in artikel 2.17 Bbl, uitgezonderd van de vergunningplicht. Voor deze bouwactiviteit geldt volgens artikel 2.18 Bbl een melding bouwactiviteit.

Ruimtelijke bouwactiviteit

Let op! De andere kant van ‘de knip’ leidt in veel gevallen nog tot een vergunningplicht. Het bouwen heeft naast een technische bouwactiviteit (beoordeling) ook te maken met het ruimtelijk deel van dat bouwen. Deze ruimtelijke bouwactiviteit is in principe vergunningplichtig (artikel 5.1 lid 1 onder a Omgevingswet), tenzij vergunningvrij op grond van of artikel 2.29 Bbl, of de artikelen 22.27 en 22.36 van het tijdelijk deel van het omgevingsplan van de gemeente. Dat laatste kan dus van gemeente tot gemeente gaan verschillen in de toekomst. Een mooie kans om de oude regels van bijlage II van het Bor eens goed tegen het licht te houden en te versimpelen!

Praktijkvoorbeelden

Op de volgende pagina’s volgt een zevental praktijkvoorbeelden. Opmerking vooraf: voldoet een bouwactiviteit niet aan de regels van artikel 2.25 of 2.26, dan is de bouwactiviteit vergunningvrij. De nieuwe regels maken dus dat we net even anders moeten denken dan we gewend waren onder bijlage II van het Bor.

Praktijkvoorbeelden

Aanbrengen zonnepanelen op een dak of in een weiland

Aanbrengen zonnepanelen op een dak

Voor de vraag of artikel 2.25 of 2.26 Bbl aan de orde is, kijk je naar de bouwactiviteit 'het aanbrengen van zonnepanelen'. Zonnepanelen hebben geen dak, dus is artikel 2.26 Bbl van toepassing. De hoogte van 5 meter speelt een rol voor wel of niet vergunningplichtig. Zijn de zonnepanelen op een hoogte van 6 meter op het dak gelegen, dan is in principe een omgevingsvergunning nodig (artikel 2.26 lid 1 sub a Bbl).



Echter, de zonnepanelen zijn – als verandering van het bestaande bouwwerk – vervolgens op grond van artikel 2.27 lid 1 sub b Bbl, alsnog een technische bouwactiviteit die vergunningvrij is.

Aanbrengen zonnepanelen in een weiland

Voor grondgebonden zonnepanelen met een hoogte van 2,5 meter die op een stalen constructie worden aangebracht, geldt dat de bouwactiviteit aangemerkt kan worden als een 'bouwwerk zonder dak'. Artikel 2.26 Bbl is van toepassing. De hoogte van 5 meter speelt een rol voor wel of niet vergunningplichtig. Aangezien de bouwhoogte lager is dan 5 meter is geen omgevingsvergunning nodig (artikel 2.26 lid 1 sub a Bbl). In dit geval is sprake van een technisch bouwactiviteit die vergunningvrij is.

Bij het plaatsen van zonnepanelen kan discussie ontstaan over de vraag of het aanbrengen van zonnepanelen wel een verandering van een bouwwerk is en of (grondgebonden) zonnepanelen niet toch een dak hebben. Om duidelijk te maken dat zonnepanelen in alle gevallen beoogd zijn als technisch vergunningvrij, zal via het verzamelbesluit Bbl 2024 dat op 1 januari 2025 in werking zal treden, zonnepanelen worden toegevoegd als uitzondering op de vergunningplicht in lid 2 van artikel 2.27 Bbl.

Nieuwe aanbouw bij woning met dakterras

Voor de vraag of artikel 2.25 of 2.26 Bbl aan de orde is, kijk je naar de bouwactiviteit zelf en niet naar dat wat je eventueel wijzigt. Het vergroten van een woning met een aanbouw (bijbehorend bouwwerk) kan aangemerkt worden als 'bouwwerk met dak'. Artikel 2.25 Bbl is van toepassing. Ingeval de aanbouw lager is dan 5 meter, op de grond staat, geen verdiepingvloer heeft en als gevolg van dat bouwen geen (nieuw!) hoofdgebouw is, is er bijna sprake van een vergunningvrije bouwactiviteit. Bijna, want in onderdeel d van artikel 2.25 Bbl staat dat het bouwwerk dat voorzien is van een dakterras vergunningplichtig is. Daar is in dit voorbeeld sprake van. De bouwactiviteit voldoet daarmee aan een van de criteria van artikel 2.25 Bbl en is dus technisch omgevingsvergunningplichtig (artikel 5.1 lid 2 sub a Omgevingswet).

Op grond van artikel 2.27 lid 1 sub a Bbl zijn bouwactiviteiten die onder gevolgklasse 1 van het stelsel van kwaliteitsborging vallen, als bedoeld in artikel 2.17 Bbl, uitgezonderd van de vergunningplicht. Voor deze bouwactiviteit geldt volgens artikel 2.18 Bbl een melding bouwactiviteit. Aangezien het in dit voorbeeld gaat om een woning (gevolgklasse 1), maakt artikel 2.17 Bbl dat de aanbouw valt onder kwaliteitsborging en dus meldingplichtig is zodra ook 'verbouwen' onder het stelsel van kwaliteitsborging valt. Artikel 2.17 lid 4 Bbl bepaalt dat bouwactiviteiten die verbouwen betreffen nog niet onder het stelsel voor kwaliteitsborging vallen. Tot die tijd (in ieder geval tot 1 juli 2025) is sprake van vergunningplicht voor de bouwactiviteit (technisch).



Dakterras op plat dak van woning

Voor de vraag of artikel 2.25 of 2.26 Bbl aan de orde is, kijk je naar de bouwactiviteit. Een dak gebruiken als dakterras gaat gepaard met een bouwactiviteit voor het aanbrengen van een (terras)vloer en een noodzakelijke vloerafscheiding. Het aanbrengen van een vloer en vloerafscheiding kan als bouwactiviteit aangemerkt worden als een ‘bouwwerk zonder dak’. Artikel 2.26 Bbl is vervolgens van toepassing. De hoogte van 5 meter speelt een rol voor het wel of niet vergunningplichtig zijn van deze activiteit. Worden de bouwactiviteiten op een hoogte van boven de 5 meter op het dak uitgevoerd, dan is in principe een omgevingsvergunning nodig (artikel 2.26 lid 1 sub a Bbl). Als het een dakterras op een hoogte van 3,5 meter is gelegen niet. Ook hier wordt nog een aantal wijzigingen doorgevoerd via het verzamelbesluit Bbl 2024, dat op 1 januari 2025 in werking zal treden. Op grond van artikel 2.27 lid 1 sub a Bbl zijn bouwactiviteiten die onder gevolgklasse 1 van het stelsel van kwaliteitsborging als bedoeld in artikel 2.17 Bbl vallen, uitgezonderd van de vergunningplicht. Voor deze bouwactiviteit geldt volgens artikel 2.18 Bbl een melding bouwactiviteit.

Een dak gebruiken als dakterras dat gepaard gaat met het aanbrengen van een (terras)vloer en een noodzakelijke vloerafscheiding kan worden aangemerkt als verbouwen. Op grond van lid 4 van artikel 2.17 Bbl is verbouwen (vooralsnog) uitgesloten als een bouwactiviteit die onder gevolgklasse 1 valt.



Wijzigen draagconstructie of veranderen (sub)brandcompartiment

Voor de vraag of artikel 2.25 of 2.26 Bbl aan de orde is, kijk je naar de bouwactiviteit. Een wijziging in een draagconstructie of verandering van een (sub)brandcompartiment in een bestaand gebouw kan aangemerkt worden als een ‘bouwwerk zonder dak’. Denk bij een verandering van een beschermd subbrandcompartiment bijvoorbeeld aan het maken van nieuwe slaapkamers (bedgebied) in een bestaand kinderdagverblijf. Artikel 2.26 Bbl is vervolgens van toepassing. De hoogte van 5 meter speelt een rol

voor wel of niet vergunningplichtig. Gaat het om bouwactiviteiten op een hoogte van 5 meter of meer gelegen, dan is in principe een omgevingsvergunning nodig (artikel 2.26 lid 1 sub a Bbl). Bij een ingreep op een hoogte tot 5 meter is sprake van een technisch bouwactiviteit die vergunningvrij is.¹

1. Zoals eerder in dit artikel aangeven zal het verschil in vergunningplicht bij bouwen hoger of lager dan 5 meter op korte termijn worden aangepast. In artikel 2.26 Bbl zal worden opgenomen dat alle constructieve wijzigingen of wijzigingen van de compartimentering vergunningplichtig zijn.



Uitbreiden basisschool met vijf klaslokalen

Het vergroten van een basisschool (bijbehorend bouwwerk, volgens de definitie in het Bbl), eenlaags en niet hoger dan 5 meter, kan aangemerkt worden als 'bouwwerk met dak'. Artikel 2.25 Bbl is van toepassing. In geval de uitbreiding lager is dan 5 meter, op de grond staat en geen verdiepingvloer heeft, is deze vergunningvrij. Nu er ook geen sprake is van een (nieuw!) hoofdgebouw, wordt niet voldaan aan de criteria van artikel 2.25 Bbl en dus is de technische bouwactiviteit vergunningvrij. Als gevolg van deze aanbouw zal de bestaande draagconstructie en de omvang van het bestaande (sub)brandcompartiment wijzigen. Omdat het bouwen van een bijbehorend bouwwerk op grond van artikel

2.25 Bbl niet vergunningplichtig is, kom je echter niet toe aan artikel 2.27 Bbl. Dus ook de wijziging van de constructie behorende bij de uitbreiding is vergunningvrij.

Aangezien er ook geen beperking is gegeven aan de omvang van de uitbreiding kan de basisschool in dit voorbeeld fors vergroot worden zonder vergunning. Zélf s met inachtneming van wijzigingen in de draagconstructie en/of omvang van het (sub)brandcompartiment. Daarbij geldt natuurlijk wel dat de vergunningvrije aanbouw moet voldoen aan de verbouwingeregels uit hoofdstuk 5 van het Bbl! Ook zal een nieuwe gebruiksmelding moeten worden gedaan.



Vergroten winkel met twee bouwlagen

Het vergroten van een supermarkt (bijbehorend bouwwerk) door toevoeging van twee bouwlagen (met op elke bouwlaag een verblijfsruimte) met een hoogte van 8 meter, kan aangemerkt worden als 'bouwwerk met dak'. Artikel 2.25 Bbl is van toepassing. Deze uitbreiding voldoet aan meerdere criteria van artikel 2.25 Bbl (hoger dan 5 meter en verblijfsruimte op hoger gelegen bouwlagen) en dus is de technische bouwactiviteit omgevingsvergunningplichtig (artikel 5.1 lid 2 sub a Omgevingswet).



Foto: De Bossche Groenen.



Foto: Knauf.

Aanbrengen van gevelisolatie of gevelplaten

Voor de vraag of artikel 2.25 of 2.26 Bbl aan de orde is, kijk je naar de bouwactiviteit. Het aanbrengen of vervangen van gevelisolatie of gevelplaten aan een bestaand gebouw kan aangemerkt worden als een ‘bouwwerk zonder dak’. Artikel 2.26 Bbl is van toepassing.

De hoogte van 5 meter speelt een rol voor wel of niet vergunningplichtig. Zijn de bouwactiviteiten op een hoogte van 5 meter of meer gelegen, dan is in principe een omgevingsvergunning nodig (artikel 2.26 lid 1 sub a Bbl). Bij een ingreep op een hoogte tot 5 meter is sprake van een technisch bouwactiviteit die vergunningvrij is.

Het aanbrengen van gevelisolatie of het aanbrengen van gevelplaten is op grond van artikel 2.27 lid 1 sub b onder 3e Bbl niet uitgezonderd van de vergunningplicht en in beginsel benoemd als een vergunningplichtige bouwactiviteit.

Voor gebouwen die geen verblijfsgebied hebben boven een hoogte van 13 meter is in lid 2 (onder d) van artikel 2.27 Bbl een uitzondering gemaakt. Gebouwen die geen verblijfsgebied boven de 13 meter hebben, zoals grondgebonden woningen, kunnen dus zonder vergunning of melding nageïsoleerd worden (als het gaat om de technische bouwacti-

viteit). Mogelijk is er voor andere werkzaamheden wel sprake van een meld- of vergunningplicht: denk bijvoorbeeld aan een flora-en-fauna-activiteit en de omgevingsplanactiviteit voor bouwwerken. Ook het herstellen van bestaande gevelisolatie of het vervangen van een enkel gevelpaneel wordt niet gezien als een op grond artikel 2.26 lid 1 Bbl vergunningplichtige technisch bouwactiviteit.

Opgemerkt wordt dat onder d van lid 2 in artikel 2.27 Bbl wordt gesproken over ‘na-isolatie van de gevel, anders dan het aanbrengen van isolatie in een bestaande spouw met instandhouding van het bestaande buitengevelblad’. Hiermee wordt bedoeld dat alle na-isolatie van bestaande spouwconstructies sowieso vergunningvrij is. Het na-isoleren van spouwconstructies heeft daarmee geen relatie met de genoemde hoogtemaatvoering. Houd ook bij dergelijke werkzaamheden rekening met eventueel een flora-en-fauna-activiteit.

Informatie over de auteurs

Wico Ankersmit is directeur van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland. Hajé van Egmond is werkzaam bij de Afdeling Bouwregelgeving en Bouwkwaliiteit van de Directie Bouw en Energie van het ministerie van BZK. Henry de Roo is adviseur en docent bouwregelgeving bij RooBeek Advies.