

Terug naar de toekomst: off-grid wonen

De juridische mogelijkheden en knelpunten bij off-grid wonen
in Nederland



Jolinde Kerbof
Studentnummer: 339714

Groningen, juni 2023



Terug naar de toekomst: off-grid wonen

De juridische mogelijkheden en knelpunten bij off-grid wonen in Nederland

Jolinde Kerbof
Studentnummer: 339714

Sociaal juridische dienstverlening
Hanzehogeschool Groningen

Afstudeerdocent: Rosanne Schriever

Afstudeerorganisatie: EnTranCe
Praktijkbegeleider: Ron de Vrieze

Groningen, juni 2023

Samenvatting

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van EnTranCe en Tandem Vormgeving & Bouwadvies. Het onderzoek gaat over de juridische mogelijkheden en belemmeringen van off-grid wonen in Nederland. Hierbij wordt gelet op het Bouwbesluit 2012, het Besluit bouwwerken leefomgeving, het bestemmingsplan en het omgevingsplan.

Het doel van dit onderzoek is het doen van aanbevelingen aan EnTranCe en Tandem Vormgeving & Bouwadvies over de juridische mogelijkheden en belemmeringen omtrent off-grid wonen.

De centrale onderzoeksvraag luidt: "Wat zijn de mogelijkheden en belemmeringen van off-grid wonen in Nederland gelet op het Bouwbesluit 2012, het Besluit bouwwerken leefomgeving, het bestemmingsplan en straks het omgevingsplan en op welke wijze beoordeelt de gemeente of er ontheffing wordt verleend voor het Bouwbesluit 2012 of het Besluit bouwwerken leefomgeving en of er een omgevingsvergunning wordt verleend om te mogen afwijken van het bestemmingsplan of omgevingsplan wanneer off-grid wonen niet is toegestaan?"

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden zijn de volgende theorie-, praktijk- en analysevragen opgesteld.

Theorie

- Op welke wijze kan er door middel van een omgevingsvergunning worden afgeweken van het bestemmingsplan of omgevingsplan wanneer off-grid wonen niet is toegestaan?
- Welke bepalingen uit het Bouwbesluit 2012 zijn van toepassing op off-grid wonen en wat schrijven deze bepalingen voor?
- Welke bepalingen uit het Besluit Bouwwerken leefomgeving zijn van toepassing op off-grid wonen en wat schrijven deze bepalingen voor?

Praktijk

- Op welke wijze beoordeelt de gemeente of er mag worden afgeweken van het bestemmingsplan of dat het bestemmingsplan gewijzigd mag worden wanneer off-grid wonen niet is toegestaan?
- Op welke wijze beoordeelt de gemeente de aanvraag voor ontheffing van het Bouwbesluit 2012 bij off-grid wonen?

Analyse

- Wat zijn de verschillen en overeenkomsten tussen de bepalingen op het gebied van off-grid wonen betreft het verlenen van een vergunning voor het afwijken van of het wijzigen van het bestemmingsplan en de werkwijze van de gemeente?
- Wat zijn de verschillen en overeenkomsten in de werkwijze van verschillende gemeenten betreft de beoordeling of er mag worden afgeweken van het bestemmingsplan met betrekking tot off-grid wonen?
- Wat zijn de verschillen en overeenkomsten de tussen de bepalingen op het gebied van off-grid wonen in het Bouwbesluit 2012 en de werkwijze van gemeenten betreft het verlenen van een vergunning voor ontheffing van het Bouwbesluit 2012 bij off-grid wonen?

- Wat zijn de verschillen en overeenkomsten in de werkwijze van verschillende gemeenten betreffende de beoordeling van de aanvraag voor ontheffing van het Bouwbesluit 2012 bij off-grid wonen?

Om antwoord te kunnen geven op de theoriedeelvragen is er literatuuronderzoek gedaan. Om de praktijkdeelvragen te beantwoorden zijn er interviews gehouden met medewerkers van 5 verschillende gemeenten die (gedeeltelijke) off-grid tiny houses hebben gerealiseerd. De analysedeelvragen zijn beantwoord door de resultaten van het theorieonderzoek met de resultaten het praktijkonderzoek te vergelijken en deze te analyseren. Daarnaast zijn ook de resultaten van het praktijkonderzoek onderling vergeleken.

Na beantwoording van de deelvragen blijkt dat de aansluitplicht uit het Bouwbesluit komt te vervallen wanneer er sprake is van een gelijkwaardige oplossing. Dit zorgt ervoor dat off-grid woningen gerealiseerd kunnen worden in Nederland. Of er sprake is van een gelijkwaardige oplossing wordt door de gemeenten op verschillende manieren beoordeeld. Dit kan ervoor zorgen dat de ene gemeente een oplossing als gelijkwaardig aanmerkt, maar de andere gemeente niet.

De gemeente kan op twee manieren een omgevingsvergunning verlenen wanneer off-grid wonen vanuit het bestemmingsplan niet is toegestaan: op grond van de kruimellijst of via een buitenplanse afwijking. De gemeente heeft de beleidsvrijheid om wel of niet mee te werken aan de realisatie van off-grid woningen. Wanneer de gemeente besluit mee te werken door het verlenen van een omgevingsvergunning, zullen er vervolgens onderzoeken moeten worden gedaan. Deze onderzoeken moeten worden uitgevoerd om te bepalen of er sprake is van een goede ruimtelijke ordening en of een omgevingsvergunning niet in strijd is met de (milieu)regelgeving.

“Ga een samenwerking aan met de gemeente” de belangrijkste aanbeveling naar aanleiding van dit onderzoek. Bij alle gemeenten die zijn geïnterviewd voor dit onderzoek, was er sprake van een samenwerking tussen de initiatiefnemers en de gemeente. Door samen te werken met de gemeente is de kans groter dat de omgevingsvergunning wordt verleend en dat de off-grid woningen gerealiseerd worden.

“Realiseer off-grid woningen in een gemeente die ervaring heeft met off-grid wonen” is een andere belangrijke aanbeveling. Veel gemeenten hebben off-grid woningen opgezet als pilot. Een van de redenen om off-grid woningen te realiseren als pilot is om te kijken of het goed bevalt. Vraag bij de gemeenten na of zij een goede ervaring hebben met de off-grid woningen. Wanneer een gemeente een goede ervaring heeft met de huidige off-grid woningen en haar bewoners, is de kans groter om in samenwerking met de gemeente off-grid woningen voor onbepaalde tijd te realiseren.

Voorwoord

Het adviesrapport voor u is geschreven in opdracht van EnTranCe en Tandem Vormgeving & Bouwadvies. In mei 2022 heb ik de afstudeermarkt van de Hanzehogeschool bijgewoond, op zoek naar een leuke afstudeeropdracht om de studie Sociaal Juridische Dienstverlening mee af te ronden. Hier sprak ik met Ron de Vrieze van EnTranCe, die vol enthousiasme vertelde over de opdracht off-grid wonen in samenwerking met Tandem. Ik wist na mijn gesprek met Ron eigenlijk al dat ik die middag niet verder hoefde te zoeken. Dit was de opdracht die ik voor mijn afstudeeronderzoek wilde doen. Diezelfde avond heb ik Ron gemaaild met het verzoek om een afspraak in te plannen om de mogelijkheden te bespreken. Een paar dagen later zat ik met hem om tafel en vertelde hij dat ik het onderzoek mocht uitvoeren.

Ten eerste wil ik graag de opdrachtgevers bedanken dat ik dit onderzoek voor hen mocht uitvoeren. In het bijzonder wil ik Ron de Vrieze, mijn praktijkbegeleider, bedanken voor de begeleiding. Verder wil ik mijn afstudeerdocent Rosanne Schriever bedanken voor de begeleiding en feedback. Dankzij Rosanne haar snelle en altijd duidelijke feedback, kon ik gelijk verder met mijn onderzoek en het schrijven en verbeteren van mijn adviesrapport. Daarnaast gaat mijn dank uit aan alle medewerkers van de gemeenten die ik heb mogen interviewen voor mijn onderzoek. Zonder hen zou dit adviesrapport nu niet voor u liggen. Ze hebben allemaal de tijd voor me genomen en mij van ontzettend veel informatie voor mijn onderzoek kunnen voorzien.

Tot slot wil ik mijn ouders en vriendinnen bedanken die mij op hebben gevangen als ik er even doorheen zat en mij steeds weer hebben weten te motiveren.

Jolinde Kerbof
Groningen, juni 2023

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: Inleiding	8
1.1 Onderzoekskader	8
1.2 Onderzoeksdoelstelling	10
1.3 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen.....	10
1.5 Methoden van onderzoek.....	11
1.6 Opbouw adviesrapport.....	11
Hoofdstuk 2: Methodologische verantwoording.....	12
2.1 Theoretisch kader.....	12
2.2 Verantwoording praktijkonderzoek.....	14
2.3 Kwaliteiten en beperkingen	15
Hoofdstuk 3: Normatief en theoretisch kader.....	17
3.1 Bestemmings- en omgevingsplan	17
3.1.1 Bestemmingsplan.....	17
3.1.2 Omgevingsplan.....	21
3.2 Bouwbesluit 2012.....	23
3.3 Besluit bouwwerken leefomgeving	27
3.4 Samenvatting en onderzoekspunten.....	30
Hoofdstuk 4: Resultaten praktijkonderzoek	32
4.1 Afwijken en wijzigen bestemmingsplan	32
4.1.1 Onderzoekspunt 1: Afwijken of wijzigen bestemmingsplan.....	32
4.1.2 Onderzoekspunt 2: Kruidlijst of buitenplanse afwijking	33
4.1.3 Onderzoekspunt 3: Beoordeling verlenen omgevingsvergunning	33
4.1.4 Onderzoekspunt 4: Verwachte veranderingen omgevingsplan	34
4.2 Ontheffing Bouwbesluit 2012	35
4.2.1 Onderzoekspunt 5: Gelijkwaardige oplossing.....	35
4.2.2 Onderzoekspunt 6: Geen gelijkwaardige oplossing	36
4.2.3 Onderzoekspunt 7: Verwachte veranderingen Bbl.....	37
4.3 Samenvatting	38
Hoofdstuk 5: Analyse	39
5.1 Afwijken of wijzigen bestemmingsplan	39
5.1.1 Onderzoekspunt 1: Afwijken of wijzigen bestemmingsplan.....	39
5.1.2 Onderzoekspunt 2: Kruidlijst of buitenplanse afwijking	40
5.1.3 Onderzoekspunt 3: Beoordeling verlenen omgevingsvergunning	41
5.1.4 Onderzoekspunt 4: Veranderingen omgevingsplan	41

5.2 Ontheffing Bouwbesluit 2012	42
5.2.1 Onderzoekspunt 5: Gelijkwaardige oplossing	42
5.2.2 Onderzoekspunt 6: Geen gelijkwaardige oplossing	43
5.2.3 Onderzoekspunt 7: Verwachte veranderingen Bbl.....	43
5.3 Samenvatting	44
Hoofdstuk 6: Conclusie	45
Hoofdstuk 7: Aanbevelingen	47
Bronnenlijst	49
Bijlage 1: Interviewvragenlijst gemeente	51

Hoofdstuk 1: Inleiding

In dit hoofdstuk wordt omschreven waar het onderzoek over gaat. In de eerste paragraaf wordt het onderzoekskader weergegeven. Daarna komen de onderzoeksdoelstelling, de centrale onderzoeksvraag en de theorie-, praktijk- en analysesdeelvragen aan bod. Tot slot worden de methoden van onderzoek besproken en wordt de opbouw van dit adviesrapport kort uitgelegd.

1.1 Onderzoekskader

Opdrachtgever

De opdrachtgevers van dit onderzoek zijn EnTranCe en Tandem Vormgeving & Bouwadvies. EnTranCe is een innovatiewerkplaats waar studenten, docenten, onderzoekers, bedrijven, overheden en maatschappelijke organisaties bij elkaar komen. Hier wordt de energietransitie van verschillende kanten onderzocht.¹ In samenwerking met Tandem Vormgeving & Bouwadvies is de opdracht 'Off-grid wonen' tot stand gekomen. Tandem is een bouwkundig ingenieursbureau. Ze ontwerpen, adviseren en begeleiden projecten op het gebied van woning- en utiliteitsbouw in Groningen, Friesland en Drenthe.² Er zijn meerdere studenten van verschillende studies die zich met de opdracht 'Off-grid wonen' bezighouden. Iedereen onderzoekt een ander aspect van het onderwerp off-grid wonen.

Off-grid wonen

Off-grid wonen houdt in dat de woning niet aangesloten is op nutsvoorzieningen. Er is dus geen aansluiting op het distributienet voor gas, elektriciteit, warmte, water en riolering. Kortom: de woning is helemaal zelfvoorzienend.³

Er zijn verschillende redenen waarom mensen off-grid willen wonen. Zo is het over het algemeen duurzamer en dus beter voor het milieu. Daarnaast is het goedkoper. Door bijvoorbeeld zelf elektriciteit op te wekken, hoeft de bewoner geen energierekening te betalen. Ook ervaren bewoners meer vrijheid. Zo zitten ze niet vast aan contracten.⁴

Woningen die goed off-grid kunnen, zijn tiny houses. In de praktijk wordt een woning van maximaal 50 vierkante meter aangemerkt als tiny house. In tiny houses wordt permanent gewoond en ze zijn dus niet bedoeld als recreatiewoning.⁵ Omdat deze huizen erg klein zijn, hoeft er veel minder energie te worden opgewekt om de woning te verwarmen en te voorzien van stroom dan bij een normale woning.⁶

¹ EnTranCe, *Over EnTranCe*, z.d., en-tran-ce.org/over-entrance/ (laatst geraadpleegd op 9 oktober 2022).

² Tandem Vormgeving & Bouwadvies, *Over ons*, z.d., tandemvormgeving.nl (laatst geraadpleegd op 9 oktober 2022).

³ Off-gridcentrum, *Off grid wonen, zo doe je dat*, 9 december 2019, offgridcentrum.nl/off-grid-wonen-zo-doe-je-dat/ (laatst geraadpleegd op 9 oktober 2022).

⁴ Studio Eco, *Off grid wonen: wat betekent dat precies?*, 1 september 2020 studioeco.nl/off-grid-wonen-nederland/ (laatst geraadpleegd op 9 oktober 2020).

⁵ Tiny House Nederland, *Wat zijn Tiny Houses?*, z.d., tinyhousenederland.nl/ik-wil-tiny/wat-zijn-tiny-houses/ (laatst geraadpleegd op 9 oktober 2022).

⁶ Marjolein in het klein, *Tiny Houses in Nederland*, z.d., marjoleininhetklein.com/tiny-houses-in-nederland/ (laatst geraadpleegd op 9 oktober 2022).

Praktische aanleiding

Het Bouwbesluit 2012 bevat voorschriften voor alle bouwwerken voor veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu.⁷ Op grond van het Bouwbesluit 2012 moeten woningen aangesloten te zijn op de nutsvoorzieningen. Toch is het mogelijk om off-grid te wonen in Nederland. Dit komt doordat het mogelijk is om een ontheffing te krijgen voor de voorschriften in het Bouwbesluit 2012 die stellen dat woningen aangesloten moeten zijn op nutsvoorzieningen. Of de ontheffing wordt verleend zal beoordeeld worden door de gemeente.

Op 1 januari 2024 wordt de Omgevingswet ingevoerd. Het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) is hier een onderdeel van en zal het Bouwbesluit 2012 gaan vervangen.⁸ Dit zal veranderingen met zich meebrengen die wellicht invloed hebben op off-grid wonen. Het is belangrijk dat EnTranCe en Tandem op de hoogte zijn van deze veranderingen.

Naast het Bouwbesluit 2012 en het Bbl is ook het bestemmingsplan van belang. Het bestemmingsplan is een ruimtelijk plan waarin staat wat er met de ruimte of grond in een gemeente mag gebeuren. Een bestemmingsplan beschrijft of de grond is bestemd voor wonen of voor een andere bestemming. Wanneer de grond niet de bestemming wonen heeft, wil dat nog niet zeggen dat wonen hier niet kan.⁹ Het is mogelijk om een omgevingsvergunning aan te vragen bij de gemeente voor het bouwen of gebruiken van de grond in strijd met het bestemmingsplan.¹⁰

Met ingang van de Omgevingswet wordt het bestemmingsplan gewijzigd in het omgevingsplan. Op dit moment hebben gemeenten voor een grondgebied meerdere bestemmingsplannen. Met ingang van de Omgevingswet moet iedere gemeente voor het hele grondgebied één omgevingsplan opstellen. Het doel van de wijziging van het bestemmingsplan in het omgevingsplan is dat gemeenten de omgevingsplannen flexibeler kunnen inrichten dan de bestemmingsplannen.¹¹ Ook dit brengt mogelijk veranderingen met zich mee voor off-grid wonen.

Het doel van het onderzoek is om duidelijk te krijgen met welke wet- en regelgeving EnTranCe en Tandem te maken krijgen en welke voorwaarden deze wet- en regelgeving stelt aan off-grid wonen. Het is noodzakelijk voor EnTranCe en Tandem om duidelijk te krijgen op welke manier er ontheffing kan worden verleend voor de bepalingen in het Bouwbesluit 2012 en Bbl die betrekking hebben op de aansluitplicht op de nutsvoorzieningen. Daarnaast is het voor hen belangrijk om duidelijk te krijgen op welke manier er kan worden afgeweken van het bestemmings- of omgevingsplan wanneer off-grid wonen niet is toegestaan. Dit is van belang op het moment dat ze off-grid projecten willen gaan realiseren in de toekomst en ze hiermee te maken gaan krijgen.

⁷ Rijksoverheid, *Wat is het Bouwbesluit 2012?*, z.d., rijksoverheid.nl/onderwerpen/bouwregelgeving/vraag-en-antwoord/wat-is-het-bouwbesluit-2012 (laatst geraadpleegd 9 oktober 2022).

⁸ Rijksoverheid, *Praktijkboek Besluit bouwwerken leefomgeving*, 14 september 2021, rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2021/09/14/praktijkboek-besluit-bouwwerken-leefomgeving (laatst geraadpleegd 9 oktober 2022).

⁹ Architect Direct, *Het bestemmingsplan: alles wat je moet weten*, 9 september 2019, architectdirect.nl/algemeen/wat-is-een-bestemmingsplan/ (laatst geraadpleegd op 9 oktober 2022).

¹⁰ Kenniscentrum InfoMil, *Procedure omgevingsvergunning*, z.d., infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-algemene/procedure/ (laatst geraadpleegd 25 maart 2023).

¹¹ Informatiepunt Leefomgeving, *Veranderingen omgevingsplan*, z.d., iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsplan-hoofdpijnen/omgevingsplan-hoofdpijnen/veranderingen-omgevingsplan/ (laatst geraadpleegd op 28 januari 2023).

Dit is niet enkel iets waar EnTranCe en Tandem mee te maken krijgen. Iedereen die in Nederland off-grid wil wonen krijgt met deze wet- en regelgeving te maken. Zij zullen allemaal een aanvraag bij de gemeente moeten doen. Dit houdt in dat de uitkomst van het onderzoek niet enkel voor EnTranCe en Tandem interessant is, maar voor iedereen die off-grid wil wonen in Nederland of zich in dit onderwerp verdiept.

EnTranCe en Tandem hebben zelf nog geen stappen genomen om dit uit te zoeken. Ze hebben beperkte kennis en ervaring op het gebied van off-grid wonen. Ze zijn zich op dit moment slechts aan het verdiepen in het onderwerp.

1.2 Onderzoeksdoelstelling

Het doen van aanbevelingen aan EnTranCe en Tandem Vormgeving & Bouwadvies over de juridische mogelijkheden en belemmeringen omtrent off-grid wonen
door

het geven van inzicht in welke regels er gelden voor off-grid wonen gelet op het Bouwbesluit 2012, het Besluit bouwwerken leefomgeving, het bestemmingsplan en straks het omgevingsplan en op welke wijze de gemeente beoordeelt of er ontheffing wordt verleend voor het Bouwbesluit 2012 of het Besluit bouwwerken leefomgeving en of er kan worden afgeweken van het bestemmingsplan of omgevingsplan wanneer off-grid wonen niet is toestaan.

1.3 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Wat zijn de mogelijkheden en belemmeringen van off-grid wonen in Nederland gelet op het Bouwbesluit 2012, het Besluit bouwwerken leefomgeving, het bestemmingsplan en straks het omgevingsplan en op welke wijze beoordeelt de gemeente of er ontheffing wordt verleend voor het Bouwbesluit 2012 of het Besluit bouwwerken leefomgeving en of er een omgevingsvergunning wordt verleend om te mogen afwijken van het bestemmingsplan of omgevingsplan wanneer off-grid wonen niet is toegestaan?

Om antwoord te kunnen geven op de centrale onderzoeksvraag zijn deelvragen opgesteld. Deze zijn onderverdeeld in theorie-, praktijk en analysedeelvragen.

Theorie

- Op welke wijze kan er door middel van een omgevingsvergunning worden afgeweken van het bestemmingsplan of omgevingsplan wanneer off-grid wonen niet is toegestaan?
- Welke bepalingen uit het Bouwbesluit 2012 zijn van toepassing op off-grid wonen en wat schrijven deze bepalingen voor?
- Welke bepalingen uit het Besluit Bouwwerken leefomgeving zijn van toepassing op off-grid wonen en wat schrijven deze bepalingen voor?

Praktijk

- Op welke wijze beoordeelt de gemeente of er mag worden afgeweken van het bestemmingsplan of dat het bestemmingsplan gewijzigd mag worden wanneer off-grid wonen niet is toegestaan?

- Op welke wijze beoordeelt de gemeente de aanvraag voor ontheffing van het Bouwbesluit 2012 bij off-grid wonen?

Analyse

- Wat zijn de verschillen en overeenkomsten tussen de bepalingen op het gebied van off-grid wonen betreft het verlenen van een vergunning voor het afwijken van of het wijzigen van het bestemmingsplan en de werkwijze van de gemeente?
- Wat zijn de verschillen en overeenkomsten in de werkwijze van verschillende gemeenten betreft de beoordeling of er mag worden afgeweken van het bestemmingsplan met betrekking tot off-grid wonen?
- Wat zijn de verschillen en overeenkomsten de tussen de bepalingen op het gebied van off-grid wonen in het Bouwbesluit 2012 en de werkwijze van gemeenten betreft het verlenen van een vergunning voor ontheffing van het Bouwbesluit 2012 bij off-grid wonen?
- Wat zijn de verschillen en overeenkomsten in de werkwijze van verschillende gemeenten betreft de beoordeling van de aanvraag voor ontheffing van het Bouwbesluit 2012 bij off-grid wonen?

1.5 Methoden van onderzoek

Om de theoriedeelvragen te beantwoorden is er literatuuronderzoek gedaan. Er is onderzoek gedaan naar verschillende wetten en besluiten. Daarnaast is er jurisprudentie en vakliteratuur gebruikt. Om de praktijkdeelvragen te beantwoorden zijn er medewerkers van vijf verschillende gemeenten geïnterviewd.

1.6 Opbouw adviesrapport

Hoofdstuk 2 is de methodologische verantwoording. In dit hoofdstuk wordt omschreven van welke onderzoeksmethoden en onderzoeksubjecten gebruik is gemaakt voor de beantwoording van de theorie- en praktijkdeelvragen. Daarnaast wordt omschreven hoe de verzamelde gegevens geanalyseerd zijn en worden de kwaliteiten en beperkingen van het onderzoek besproken. In hoofdstuk 3 worden de theorievragen beantwoord. Aan het einde van dit hoofdstuk staan de onderzoekspunten beschreven. Deze onderzoekspunten zijn gebruikt om de praktijkdeelvragen te kunnen beantwoorden. De praktijkvragen worden beantwoord in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 worden de analysedeelvragen beantwoord. Hoofdstuk 6 is de conclusie. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag. Tot slot staan in hoofdstuk 7 de aanbevelingen naar aanleiding van dit onderzoek beschreven.

Hoofdstuk 2: Methodologische verantwoording

In dit hoofdstuk worden de keuzes onderbouwd die gemaakt zijn bij het maken van het theoretisch kader en bij het uitvoeren van het praktijkonderzoek. Daarnaast wordt omschreven hoe de verzamelde gegevens geanalyseerd zijn en worden de kwaliteiten en beperkingen van het onderzoek besproken.

2.1 Theoretisch kader

Onderzoeksmethode

Het beantwoorden van de theoriedeelvragen is gedaan door middel van literatuuronderzoek. Er is gebruik gemaakt van literatuuronderzoek omdat er bestaande kennis verzameld moest worden om de theoriedeelvragen te kunnen beantwoorden. Voor het theorieonderzoek is gebruik gemaakt van wet- en regelgeving, literatuur (handboeken en artikelen uit tijdschriften) en jurisprudentie. Daarnaast is er gebruikt gemaakt van een handreiking van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland en informatie van twee websites.

Wet- en regelgeving

Er is gebruik gemaakt van de Wet ruimtelijke ordening (Wro), omdat in deze wet bepalingen zijn opgenomen omtrent de inhoud en de procedure voor wijziging van het bestemmingsplan. Om antwoord te kunnen geven op de vraag op welke wijze er kan worden afgeweken van het bestemmingsplan, is het van belang om inzicht te krijgen in de inhoud van het bestemmingsplan en op welke manier deze gewijzigd kan worden.

In het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) staat op welke gronden en welke wijze een omgevingsvergunning kan worden aangevraagd. Het Bor en de Wabo zijn belangrijk om antwoord te kunnen geven op de vraag welke wijze er door middel van een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van het bestemmingsplan.

De belangrijkste besluiten waarvan gebruik is gemaakt zijn het Bouwbesluit 2012 en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). In deze besluiten staan de bepalingen die het meest van belang zijn bij off-grid wonen. In het Bouwbesluit is de aansluitplicht op de nutsvoorzieningen opgenomen. Ook staat in dit besluit op welke manier er ontheffing kan worden verleend voor deze aansluitplicht. Hier staat dus in op welke manier off-grid wonen juridisch gezien mogelijk is. Het Bbl gaat het Bouwbesluit vervangen. Hierin staat dat er geen sprake is van een aansluitplicht op de nutsvoorzieningen, maar dat de gemeente ervoor kan kiezen om de aansluitplicht op te nemen in het omgevingsplan.

De Omgevingswet is belangrijk omdat deze nieuwe wet veranderingen met zich mee zal brengen op het gebied van off-grid wonen. Met ingang van deze wet treedt onder andere het Bbl in werking. Daarnaast zal met ingang van de Omgevingswet het bestemmingsplan worden gewijzigd in het omgevingsplan. Om te onderzoeken wat voor veranderingen het omgevingsplan met zich meebrengt, is de Omgevingswet van belang, omdat hierin alles over het omgevingsplan staat. Daarnaast staat in de Omgevingswet wanneer de aansluitplicht, indien deze is opgenomen in het omgevingsplan, komt te vervallen. De Omgevingswet is dus ook belangrijk, omdat hierin staat op welke manier off-grid wonen straks mogelijk is.

Juridische literatuur

Er is gebruik gemaakt van M. van Overveld e.a., *Handboek Bouwbesluit 2012*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2011 en M.I. Berghuis e.a., *Praktijkboek Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)*, Alphen aan den Rijn: Vakmedianet BV 2021. Van deze handboeken is gebruik gemaakt om extra informatie te verzamelen over de bepalingen in het Bouwbesluit en het Bbl. Deze boeken zijn gevonden op de website van de Rijksoverheid. Dit maakt dat de handboeken een betrouwbare bron zijn.

Daarnaast is er gebruik gemaakt van het artikel *Omgevingsrecht kwartet* geschreven door J.H.G. van den Broek. Dit artikel is verschenen in het Tijdschrift voor Bouwrecht in 2016. Het artikel geeft inzicht in alle AMvB's die met ingang van de Omgevingswet in zullen gaan, waaronder het Bbl. Van dit artikel is alleen de informatie over het Bbl in het onderzoek gebruikt. Er is beschreven welke veranderingen het Bbl met zich meebrengt ten opzichte van het Bouwbesluit. Er is enkel van deze informatie gebruik gemaakt, omdat alleen dit van belang is voor het onderzoek.

Het laatste artikel dat gebruikt is voor het theorieonderzoek is *Waar staat eigenlijk dat het verboden is om een gasaansluiting te krijgen bij een nieuwbouwwoning?* geschreven door H.C.M. van Egmond. Dit artikel is van belang voor het onderzoek omdat hierin staat omschreven dat voor woningen een gasaansluiting niet langer verplicht is. Dit is dus erg relevant bij off-grid wonen, omdat deze woningen niet aangesloten zijn op het distributienet voor gas. Dit artikel is gevonden bij art. 6.10 Bouwbesluit 2012 op Kluwer Navigator als literatuur.

Jurisprudentie

Voor het theorieonderzoek is gebruik gemaakt van één uitspraak: ECLI:NL:RBAMS:2020:2413. Deze uitspraak gaat erover dat het warmteplan van de gemeente Amsterdam in strijd is met de gelijkwaardigheidsbepaling uit het Bouwbesluit 2012. Deze uitspraak is van belang voor het onderzoek, omdat de aansluiting op het warmtenet verplicht is indien er sprake is van een warmteplan. In theorie is het mogelijk om onder deze verplichting uit te komen indien er sprake is van een gelijkwaardige oplossing.

Er is van slechts één uitspraak gebruik gemaakt voor dit onderzoek. De reden hiervoor is dat off-grid wonen een redelijk nieuw onderwerp is in Nederland. Hierdoor is er weinig jurisprudentie over te vinden. De jurisprudentie die er wel is, is niet relevant voor de beantwoording van de theorievragen.

Externe informatie

Om inzicht te krijgen welke veranderingen het Bbl met zich meebrengt voor off-grid wonen is er gebruik gemaakt van de handreiking tiny houses van de Vereniging Bouw- & Woningtoezicht Nederland. Hoewel deze handreiking specifiek over tiny houses gaat, komt het onderwerp off-grid ook aan bod. Van deze onderdelen is dan ook gebruik gemaakt in het onderzoek. De Vereniging Bouw- & Woningtoezicht is de vereniging voor iedereen die werkzaam is binnen of voor het Bouw- & Woningtoezicht in Nederland. Ministeries en andere belangenorganisaties winnen bij deze vereniging ook wel advies in.¹² Dit maakt dat het een betrouwbare bron is.

¹² Vereniging Bouw- & Woningtoezicht Nederland, *Welkom bij vereniging BWT*, z.d., vereniging-bwt.nl/ (laatst geraadpleegd op 26 maart 2023).

Daarnaast is gebruik gemaakt van de website van Kenniscentrum InfoMil. Het kenniscentrum InfoMil is onderdeel van Rijkswaterstaat en is het centraal informatiepunt voor wet- en regelgeving binnen het omgevingsdomein.¹³ Van deze website is gebruik gemaakt omdat hier veel informatie te vinden is over op welke wijzen er kan worden afgeweken van het bestemmingsplan en hoe de omgevingsvergunning kan worden aangevraagd. Dit is belangrijke informatie voor de beantwoording van de eerste theoriedeelvraag.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet, zal de rol van Kenniscentrum InfoMil overgenomen worden door het Informatiepunt Leefomgeving (IPLO). Achter deze website zitten dezelfde specialisten als bij Kenniscentrum InfoMil.¹⁴ Ook van deze website is veel gebruik gemaakt voor het theorieonderzoek. Hier is alles te vinden dat betrekking heeft op de nieuwe Omgevingswet. Daarom is er veel informatie op te vinden over het omgevingsplan en hoe hiervan kan worden afgeweken. Ook deze website is dus erg belangrijk geweest voor de beantwoording van de eerste theoriedeelvraag.

Analyse resultaten normatief en theoretisch kader

Allereerst is alle informatie verzameld om de theoriedeelvragen te kunnen beantwoorden. Hieruit is de meest relevante informatie geselecteerd. Hierbij is gekeken naar wat de belangrijkste informatie is om de theoriedeelvragen te beantwoorden en welke informatie weggelaten kon worden. Dit om ervoor te zorgen dat het theorieonderzoek niet te uitgebreid is en onnodige informatie bevat. De informatie is vervolgens overzichtelijk uitgewerkt in het theoriehoofdstuk: hoofdstuk 3.

2.2 Verantwoording praktijkonderzoek

Onderzoeksobjecten

De onderzoeksobjecten waarvan voor het praktijkonderzoek gebruik van gemaakt is zijn medewerkers van verschillende gemeenten. Het gaat in dit geval om één medewerker van de gemeente Westerwolde, twee medewerkers van de gemeente Groningen, één medewerker van de gemeente Alkmaar, één medewerker van de gemeente Harderwijk en twee medewerkers van de gemeente Dijk en Waard.

Om een selectie te maken van welke gemeenten uitgenodigd zouden worden voor een interview, moest eerst duidelijk worden in welke gemeenten off-grid woningen staan. Het is immers minder zinvol om gemeenten te interviewen die geen ervaring hebben met off-grid woningen. Bij de gemeenten die ervaring hebben met off-grid woningen kunnen de interviewvragen beter worden beantwoord dan bij de gemeenten die hier geen ervaring mee hebben, omdat de interviewvragen toch voornamelijk over off-grid wonen gaan. De meeste off-grid woningen in Nederland zijn tiny houses. De focus is daarom op tiny houses gelegd. Op de website van Marjolein Jonker staat een overzicht met daarin per provincie waar en hoeveel tiny houses er geplaatst zijn. Marjolein is onder andere oprichter en ambassadeur van Stichting Tiny House Nederland en oprichter van de Wooncoöperatie Tiny House Alkmaar.¹⁵ Op basis van dit overzicht op de website van Marjolein Jonker

¹³ Kenniscentrum InfoMil, *InfoMil – Kenniscentrum in transitie*, z.d., infomil.nl/rijkswaterstaat/infomil/ (laatst geraadpleegd op 26 maart 2023).

¹⁴ Kenniscentrum InfoMil, *InfoMil – Kenniscentrum in transitie*, z.d., infomil.nl/rijkswaterstaat/infomil/ (laatst geraadpleegd op 26 maart 2023).

¹⁵ Marjolein in het klein, *Wie is Marjolein?* Z.d., marjoleininhetklein.com/over-marjolein/wie-is-marjolein/ (laatst geraadpleegd op 26 maart 2023).

is vervolgens een selectie gemaakt van gemeenten waarbij deze tiny houses (vermoedelijk) off-grid zijn. In totaal zijn er uitnodigingen voor een interview gestuurd naar 15 verschillende gemeenten. Er zijn meer dan 15 gemeenten waarin tiny houses staan. Er zijn slechts uitnodigingen verstuurd naar 15 gemeenten, omdat bij de andere gemeenten duidelijk was dat de tiny houses niet off-grid waren. Omdat dit onderzoek over off-grid gaat, is het daarom zinvoller om alleen uitnodigingen te sturen naar de gemeenten waar vermoedelijk off-grid tiny houses staan. Omdat het van tevoren niet duidelijk was of de tiny houses in deze gemeenten daadwerkelijk off-grid zijn, is dit in de uitnodiging voor het interview gevraagd. Van de 15 gemeenten stonden enkel de bovenstaande 5 gemeenten open voor een interview. De meeste gemeenten hebben geen reactie gegeven op de uitnodiging. Ook niet nadat er herhaaldelijk contact was gezocht. De gemeenten die niet open stonden voor een interview, gaven aan hier geen tijd voor te hebben.

Onderzoeksmethoden

Het praktijkonderzoek is gedaan door middel van interviews. Voor deze methode is gekozen omdat het onderzoek zich richt op een kleine groep mensen, namelijk in totaal 7 medewerkers van 5 verschillende gemeenten. Daarnaast geeft deze onderzoeksmethode de mogelijkheid om te kunnen doorvragen. Dit heeft ervoor gezorgd dat er ter plekke kon worden ingespeeld op de antwoorden en dat er eventuele extra vragen konden worden gesteld. Dit heeft ervoor gezorgd dat de informatie die de medewerkers van de gemeenten hebben gegeven goed aansluit op de onderzoekspunten en hierdoor is er een duidelijk antwoord gekomen op de praktijkdeelvragen.

Meetinstrumenten

Het meetinstrument waarvan gebruik is gemaakt bij het praktijkonderzoek is een interviewvragenlijst. De interviewvragenlijst is bijgevoegd als bijlage (zie bijlage 1). Dit is het enige meetinstrument waarvan gebruik is gemaakt, omdat de interviews de enige onderzoeksmethode is die gebruikt is. Ieder interview is begonnen met een introductie waarbij een korte uitleg werd gegeven over het onderzoek en het doel van het interview. Vervolgens werden er een aantal eenvoudige vragen gesteld. Daarna werd overgegaan naar de kernvragen. Deze vragen zijn opgesteld aan de hand van de onderzoekspunten en de praktijkdeelvragen.

Analyse praktijkresultaten

Van de interviews is een geluidopname gemaakt. Tijdens de interviews zijn aantekeningen gemaakt van de belangrijkste bevindingen. De geluidopnames zijn vervolgens uitgewerkt. De antwoorden die de medewerkers hebben gegeven zijn ingevoerd in de interviewvragenlijst bij de bijbehorende vraag. Voor het schrijven van het praktijkhoofdstuk zijn alle uitgewerkte interviews naast elkaar gelegd. Vervolgens is per onderzoekspunt bekeken wat de belangrijkste bevindingen zijn. Deze bevindingen zijn per onderzoekspunt uitgewerkt in het praktijkhoofdstuk: hoofdstuk 5.

2.3 Kwaliteiten en beperkingen

Kwaliteiten

Een kwaliteit van dit onderzoek is dat bij het theorieonderzoek gebruik is gemaakt van betrouwbare bronnen. Uiteraard is er gebruik gemaakt van wet- en regelgeving, maar ook van de andere gebruikte bronnen, zoals handboeken, de handreiking tiny houses en de websites van Kenniscentrum InfoMil en IPLO. Alle informatie in deze bronnen is verzameld en samengesteld door deskundigen op het gebied van de gebruikte wet- en regelgeving voor dit onderzoek. Dit zorgt ervoor dat de bevindingen uit het theorieonderzoek betrouwbaar zijn.

Een andere kwaliteit van dit onderzoek zijn de verschillen tussen de verschillende gemeenten. Zo hebben bijvoorbeeld twee gemeenten een omgevingsvergunning verleend voor 5 jaar en twee andere gemeenten voor 10 jaar. Weer een andere gemeente heeft geen omgevingsvergunning verleend om te mogen afwijken van het bestemmingsplan, maar heeft het bestemmingsplan gewijzigd. Doordat er verschillen tussen deze gemeenten zitten is er per gemeente verschillende informatie verzameld, waarbij er met name is gekeken naar de redenen van bepaalde keuzes. Hierdoor zijn de resultaten uit het praktijkonderzoek divers, wat de resultaten betrouwbaar maakt.

Door de verkregen informatie uit het theorie- en praktijkonderzoek is er een duidelijk antwoord op de centrale hoofdvraag geformuleerd. Dit heeft ervoor gezorgd dat er duidelijke en bruikbare aanbevelingen voortvloeien uit de conclusie. Dit zorgt ervoor dat de opdrachtgevers ook daadwerkelijk iets hebben aan dit onderzoek en de onderzoeksdoelstelling behaald is.

Beperkingen

Naast kwaliteiten heeft dit onderzoek ook beperkingen. De eerste is dat er slechts 5 gemeenten zijn geïnterviewd. Omdat de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen betrekking hebben op de werkwijze van de gemeente, zijn de resultaten van dit onderzoek afhankelijk van de medewerking van gemeenten. Omdat er maar 5 gemeenten geïnterviewd zijn, zijn de resultaten van het onderzoek minder betrouwbaar dan wanneer er meer gemeenten geïnterviewd zouden zijn.

Het onderzoek is niet binnen een bepaalde organisatie uitgevoerd, maar bij verschillende gemeenten. Hierdoor is er gebruik gemaakt van maar één soort onderzoeksmethode, namelijk interviews. Doordat het onderzoek in opdracht van EnTranCe en Tandem is uitgevoerd en niet van de gemeente zelf, is het erg lastig om van andere onderzoeksmethoden gebruik te maken zoals bijvoorbeeld dossieronderzoek. Doordat er gebruik is gemaakt van maar één onderzoeksmethode zijn de resultaten minder betrouwbaar dan wanneer er gebruik gemaakt wordt van meerdere onderzoeksmethoden.

Voorafgaand aan de interviews hebben een aantal medewerkers van de gemeenten aangegeven dat de tiny houses in hun gemeente off-grid waren. Echter kwam in de interviews naar voren dat dit niet altijd het geval was. De tiny houses waren inderdaad in bepaalde aspecten off-grid, bijvoorbeeld door niet aangesloten te zijn op het distributienet voor elektriciteit. Dit maakt de woning alleen niet volledig off-grid. Dit is een beperking omdat dit onderzoek gaat over woningen die wel volledig off-grid zijn. Aan de andere kant heeft dit er ook voor gezorgd dat er antwoord gekomen is op de vraag wat er gebeurt wanneer er geen sprake is van een gelijkwaardige oplossing. Dit is dus zowel een beperking als een kwaliteit.

Hoofdstuk 3: Normatief en theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de theorievragen. Het hoofdstuk is onderverdeeld in 4 paragrafen. In paragraaf 1 wordt antwoord gegeven op de vraag: “Op welke wijze kan er door middel van een vergunning worden afgeweken van het bestemmingsplan of omgevingsplan wanneer off-grid wonen niet is toegestaan?” In paragraaf 2 wordt antwoord gegeven op de vraag: “Welke bepalingen uit het Bouwbesluit 2012 zijn van toepassing op off-grid wonen en wat schrijven deze bepalingen voor?” In paragraaf 3 wordt antwoord gegeven op de vraag: “Welke bepalingen uit het Besluit Bouwwerken leefomgeving zijn van toepassing op off-grid wonen en wat schrijven deze bepalingen voor?” In paragraaf 4 wordt een korte samenvatting gegeven van het theoretisch kader en staan de onderzoekspunten genoemd.

3.1 Bestemmings- en omgevingsplan

Een bestemmingsplan is een juridisch bindend document voor burgers, bedrijven en de overheid. Hierin wordt aangegeven hoe de grond op een bepaalde locatie mag worden gebruikt en wat er gebouwd mag worden.¹⁶ Met ingang van de Omgevingswet zal het bestemmingsplan worden vervangen door het omgevingsplan. Elke gemeente zal dan één omgevingsplan hebben voor het gehele grondgebied.¹⁷

Het bestemmings- en omgevingsplan is van belang voor off-grid wonen. Wanneer off-grid wonen vanuit het bestemmings- of omgevingsplan niet is toegestaan, zal hiervan moeten worden afgeweken. In deze paragraaf wordt beschreven op welke wijze er door middel van een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van het bestemmings- en omgevingsplan wanneer off-grid wonen niet is toegestaan.

3.1.1 Bestemmingsplan

De gemeente is verplicht om iedere 10 jaar een nieuw bestemmingsplan vast te stellen. Dit geldt echter niet wanneer het bestemmingsplan digitaal raadpleegbaar is.¹⁸ Hierdoor worden bestemmingsplannen voor langere tijd vastgesteld. Wanneer off-grid wonen vanuit het bestemmingsplan niet is toegestaan, is het mogelijk om van het bestemmingsplan af te wijken door middel van een omgevingsvergunning. Dit kan op twee verschillende manieren.

Kruimellijst

Het is mogelijk op grond van de kruimellijst (Bijlage II, artikel 4 Besluit omgevingsrecht) tijdelijk af te wijken van het bestemmingsplan. De Kruimellijst is een lijst met gevallen die per Algemene Maatregel van Bestuur zijn aangewezen. Bij deze gevallen kan met een omgevingsvergunning worden afgeweken van het bestemmingsplan. Het kan hierbij gaan om bijvoorbeeld dakkapellen en

¹⁶ Kenniscentrum InfoMil, *Uitleg bestemmingsplan*, z.d., infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-ruimtelijke/bestemmingsplan/uitleg/ (laatst geraadpleegd op 26 maart 2023).

¹⁷ Informatiepunt leefomgeving, *Omgevingsplan*, z.d., iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsplan-hoofdlijnen/ (laatst geraadpleegd op 26 maart 2023).

¹⁸ Art. 3.1 Wro jo. art. 3.1a Wro

antenne-installaties, maar ook om een omgevingsvergunning te verlenen voor tijdelijke projecten van maximaal 10 jaar.¹⁹ Dit kan dus een uitkomst zijn voor tijdelijke off-grid woningen.²⁰

Een omgevingsvergunning voor de gevallen van de kruimellijst kan alleen worden verleend als er voldaan is aan de bijbehorende voorwaarden uit Bijlage II, artikel 4 Bor. Dit is echter niet van toepassing op tijdelijke projecten van maximaal 10 jaar, omdat hier geen bijbehorende voorwaarden staan genoemd. Een andere voorwaarde is dat het aantal woningen niet mag toenemen.²¹ Wanneer er niet aan deze voorwaarden is voldaan, kan er geen omgevingsvergunning worden verleend op basis van de kruimellijst. Dit geldt echter niet voor het tijdelijk bestemmen van maximaal 10 jaar. Tijdelijke off-grid woningen van maximaal 10 jaar zijn hier dus een uitzondering op.²²

De inhoudelijke beoordeling van de aanvraag wordt gedaan aan de hand van:

1. Gemeentelijk beleid. Het bevoegd gezag heeft beleidsvrijheid om wel of niet mee te werken. Vaak hebben gemeenten een Kruiemelgevallenbeleid opgesteld. Hierin worden kaders weergegeven voor wanneer wel of geen omgevingsvergunning wordt verleend.
2. Goede ruimtelijke ordening/zorgvuldige belangenafweging. Het verlenen van de omgevingsvergunning mag niet in strijd zijn met een goede ruimtelijke ordening. Een goede ruimtelijke ordening is een criterium die ervoor moet zorgen dat een aanvaardbaar woon- en leefklimaat wordt gewaarborgd.²³
3. Verplichtingen (milieu)wetgeving. De ruimtelijke impact van kruimellijstgevallen zijn meestal klein, maar dit betekent niet dat er nooit een toetsing aan de milieuregelgeving moet plaats vinden. In het geval van tijdelijke off-grid woningen zal er mogelijk onderzoek plaats moeten vinden naar bijvoorbeeld geluid, luchtkwaliteit, externe veiligheid, water, et cetera. Deze onderzoeken dragen er tevens aan bij om te bepalen of er sprake is van een goede ruimtelijke ordening.²⁴

Voor afwijkingen op grond van de kruimellijst geldt de reguliere procedure. Er geldt een beslistermijn van 8 weken. Het is mogelijk om in bezwaar, beroep en hoger beroep te gaan. Er is geen terinzagelegging. Indien er binnen 8 weken nog geen besluit is genomen, dan is de vergunning van rechtswege verleend. Indien de aanvraag is gecombineerd met een aanvraag waarvoor de

¹⁹ Bijlage II, artikel 4 lid 11 Bor

²⁰ Kenniscentrum InfoMil, *Afwijken bij AMvB aangewezen gevallen (kruimellijst)*, z.d., infomil.nl/onderwerpen/integrale/wet-algemene/toestemmingen-wabo/toestemming-afwijken/kruimellijst/ (laatst geraadpleegd op 26 maart 2023).

²¹ Bijlage II, artikel 5 lid 1 Bor

²² Kenniscentrum InfoMil, *Afwijken bij AMvB aangewezen gevallen (kruimellijst)*, z.d., infomil.nl/onderwerpen/integrale/wet-algemene/toestemmingen-wabo/toestemming-afwijken/kruimellijst/ (laatst geraadpleegd op 26 maart 2023).

²³ Art. 2.12 lid 1 Wabo

²⁴ Kenniscentrum InfoMil, *Afwijken bij AMvB aangewezen gevallen (kruimellijst)*, z.d., infomil.nl/onderwerpen/integrale/wet-algemene/toestemmingen-wabo/toestemming-afwijken/kruimellijst/ (laatst geraadpleegd op 26 maart 2023).

uitgebreide procedure van toepassing is, dan geldt voor de gehele aanvraag de uitgebreide procedure.²⁵

Buitenplanse afwijking

Een andere manier om af te wijken van het bestemmingsplan wanneer off-grid wonen niet is toegestaan, is met een omgevingsvergunning buitenplanse afwijking. De aanvraag moet situatietekeningen bevatten van de huidige en toekomstige situatie. Ook moeten er in de aanvraag gegevens staan over het huidige en toekomstige gebruik. Daarnaast moet worden aangegeven wat de gevolgen zijn voor de ruimtelijke ordening en moet de aard en de omvang van het project aangegeven zijn.²⁶

De inhoudelijke beoordeling van de aanvraag wordt gedaan aan de hand van:

1. Een goede ruimtelijke ordening/zorgvuldige belangenafweging. Het verlenen van de omgevingsvergunning mag niet in strijd zijn met een goede ruimtelijke ordening.
2. Verplichtingen (milieu)wetgeving. Omdat een buitenplanse afwijking moet voldoen aan (milieu)wetgeving, dient er een onderzoek plaats te vinden waarbij getoetst wordt aan beleid en regelgeving. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om geluid, luchtkwaliteit, externe veiligheid, water, et cetera. Deze onderzoeken dragen er tevens aan bij om te bepalen of er sprake is van een goede ruimtelijke ordening.
3. Verklaring van geen bedenkingen gemeenteraad. Het verlenen van een omgevingsvergunning is een bevoegdheid van het College van B&W, maar deze mag pas verleend worden als gemeenteraad een verklaring van geen beperkingen (vvgb) heeft afgegeven. Dit is verplicht omdat het vaststellen van bestemmingsplannen een bevoegdheid is van de gemeenteraad.²⁷

Een aanvraag voor een omgevingsvergunning buitenplanse afwijking moet een ruimtelijke onderbouwing bevatten. Een ruimtelijke onderbouwing is vergelijkbaar met de toelichting van een bestemmingsplan. Daarnaast moet voldaan worden aan de onderzoeksverplichtingen van de Awb.²⁸ Dit houdt in dat het College van B&W de nodige kennis dient te vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.²⁹

Voor een buitenplanse afwijking geldt de uitgebreide procedure. Er geldt een beslistermijn van 6 maanden. In de eerste 8 weken moet er een beslissing komen of moet de termijn met 6 weken worden verlengd. Daarna volgt de ter inzagelegging van het ontwerpbesluit, ter inzagelegging van het besluit en eventueel beroep en hoger beroep.³⁰

²⁵ Kenniscentrum InfoMil, *Afwijken bij AMvB aangewezen gevallen (kruimellijst)*, z.d., infomil.nl/onderwerpen/integrale/wet-algemene/toestemmingen-wabo/toestemming-afwijken/kruimellijst/ (laatst geraadpleegd op 26 maart 2023).

²⁶ Kenniscentrum InfoMil, *Buitenplans afwijken*, z.d., infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-algemene/buitenplans-afwijken/ (laatst geraadpleegd op 26 maart 2023).

²⁷ Kenniscentrum InfoMil, *Buitenplans afwijken*, z.d., infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-algemene/buitenplans-afwijken/ (laatst geraadpleegd op 26 maart 2023).

²⁸ Art. 3.1.6 Bro

²⁹ Art. 3.2 Awb

³⁰ Kenniscentrum InfoMil, *Buitenplans afwijken*, z.d., infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-algemene/buitenplans-afwijken/ (laatst geraadpleegd op 26 maart 2023).

Tijdelijk afwijken

Bij het afwijken van het bestemmingsplan kan gekozen worden voor afwijken voor onbepaalde of bepaalde tijd. Een omgevingsvergunning op grond van de kruimellijst wordt altijd verleend voor maximaal 10 jaar. Een omgevingsvergunning buitenplanse afwijking kan zowel voor onbepaalde als voor bepaalde tijd worden verleend.

Op de bovenstaande manier kan zonder beperkingen worden afgeweken van het bestemmingsplan voor onbepaalde tijd. Het is gebruikelijk om bij de herziening van het bestemmingsplan de bestemming aan te passen aan de inhoud van de omgevingsvergunning. Het bestemmingsplan wordt dan dus gewijzigd.

Bij een buitenplanse afwijking van langer dan 10 jaar kan de aanvrager in de aanvraag van de omgevingsvergunning aangeven dat het om een termijn van langer dan 10 jaar gaat. Het kan gaan om verschillende soorten in tijdsduur, bijvoorbeeld 15 of 20 jaar.

Er kan ook een omgevingsvergunning buitenplanse afwijking worden verleend voor maximaal 10 jaar. Dit kan een uitkomst zijn wanneer afwijken voor maximaal 10 jaar op grond van de kruimellijst niet kan. Het zou kunnen dat er geen omgevingsvergunning wordt verleend voor een kruimelgeval, omdat het initiatief niet past binnen de beleidsregels van de gemeente. In dit geval is het mogelijk om een omgevingsvergunning buitenplanse afwijking aan te vragen voor maximaal 10 jaar. Voor de aanvraag van een omgevingsvergunning van bepaalde tijd is dezelfde procedure van toepassing als bij de aanvraag voor onbepaalde tijd.³¹

Wijzigen bestemmingsplan

Wanneer de bestemming van het bestemmingsplan permanent gewijzigd moet worden, kan de gemeente ervoor kiezen om een nieuw bestemmingsplan op te stellen. De voorbereiding van het bestemmingsplan wordt gedaan door het College van burgemeesters en wethouders.³²

Voor het ontwerp van het bestemmingsplan overleggen burgermeester en wethouders met alle relevante bestuursorganen. Vervolgens wegen ze de feiten en belangen tegen elkaar af en stellen de bestemming, regels en toelichting op. De kennisgeving wordt gepubliceerd en alle belangrijke partijen worden ingelicht. Vervolgens wordt het ontwerpbesluit ter inzage gelegd. Iedereen heeft de mogelijkheid om zienswijzen tegen dit ontwerpbesluit in te dienen.

Vervolgens zal er een reactie op de zienswijzen volgen. Deze beantwoording van de zienswijzen dient tevens als motivering van het bestemmingsplan.

De vaststelling van het bestemmingsplan wordt gedaan door de gemeenteraad.³³ Binnen 12 weken na de termijn van terinzagelegging van het ontwerpbesluit beslist de gemeenteraad over de vaststelling van het bestemmingsplan. Vervolgens wordt de kennisgeving van het vaststellingsbesluit gepubliceerd. Hierbij wordt het vaststellingsbesluit en bijbehorende stukken ter inzage gelegd. Tegen

³¹ Kenniscentrum InfoMil, *Regels in de Wabo voor tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan*, z.d., infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-algemene/tijdelijk-afwijken/#h98bff54a-2d1f-4982-8b97-c723551e625d (laatst geraadpleegd op 26 maart 2023).

³² Art. 160 lid 1 sub b Gemw.

³³ Artikel 3.1 lid 1 Wro jo. Art. 3.8 lid 1 sub e Wro.

het vaststellingsbesluit staat beroep open. Het vaststellingsbesluit treedt in werking op de dag na het aflopen van de beroepstermijn.³⁴

3.1.2 Omgevingsplan

Met ingang van de Omgevingswet zal het bestemmingsplan worden vervangen door het omgevingsplan. Elke gemeente zal dan één omgevingsplan hebben voor het gehele grondgebied.

De gemeente kan voor ieder gebied aangeven welke activiteiten er wel of niet toegestaan zijn, bijvoorbeeld bedrijvigheid, recreatie of wonen. In het omgevingsplan hoeft niet specifiek bepaald te worden wat er in welk gebied komt. Zo kan er bijvoorbeeld voor een ontwikkelingsgebied worden gekozen voor een algemenere beschrijving met randvoorwaarden. De gemeente geeft zelf aan welke regels er gesteld zijn aan de activiteiten.³⁵

Veranderingen omgevingsplan

Op moment van schrijven hebben gemeenten meerdere bestemmingsplannen voor het grondgebied. Met ingang van de Omgevingswet moet iedere gemeente voor het gehele grondgebied één omgevingsplan vaststellen. Dit betekent dat er de ruimte is voor gemeenten om de omgevingsplannen flexibeler en globaler op te stellen dan de huidige bestemmingsplannen. Hierdoor biedt het omgevingsplan ruimte aan initiatieven binnen daarin opgestelde kaders.³⁶

Het verschil dat het meeste opvalt, is dat het omgevingsplan een bredere reikwijdte heeft dan het bestemmingsplan. Zo kan het omgevingsplan regels bevatten die over de hele fysieke leefomgeving gaan. De regels in het omgevingsplan gaan hoogstwaarschijnlijk lijken op de regels die op dit moment in gemeentelijke verordeningen staan, bijvoorbeeld regels voor kappen, ligplaatsen en monumenten. Ook mag het omgevingsplan regels bevatten over het gebruik van gronden en bouwwerken en het bouwen en in stand houden van bouwwerken.³⁷

Er zullen geen rijksregels meer gelden voor een aantal activiteiten en aspecten. Dit is omdat veel regels veel beter op lokaal niveau kunnen worden gesteld. Het kan bijvoorbeeld gaan om regels in horeca-, recreatie- en detailhandelactiviteiten.

Verder zijn er geen regels over uitvoerbaarheid opgenomen in het omgevingsplan. De gemeente kan in het omgevingsplan aangeven dat een functie op een bepaalde locatie 'zou kunnen' komen. Op dit moment moet de gemeente veel onderzoek doen naar mogelijke functies, die nooit gerealiseerd

³⁴ Kenniscentrum InfoMil, *Overzicht: procedure bestemmingsplan*, z.d., infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/bestemmingsplan/procedure/bestemmingsplan/overzicht-procedure/ (laatst geraadpleegd op 26 maart 2023).

³⁵ Informatiepunt Leefomgeving, *Omgevingsplan op hoofdlijnen*, z.d., iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsplan-hoofdlijnen/omgevingsplan-hoofdlijnen/ (laatst geraadpleegd op 26 maart 2023).

³⁶ Informatiepunt Leefomgeving, *Veranderingen omgevingsplan*, z.d., iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsplan-hoofdlijnen/omgevingsplan-hoofdlijnen/veranderingen-omgevingsplan/ (laatst geraadpleegd op 26 maart 2023).

³⁷ Informatiepunt Leefomgeving, *Veranderingen omgevingsplan*, z.d., iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsplan-hoofdlijnen/omgevingsplan-hoofdlijnen/veranderingen-omgevingsplan/ (laatst geraadpleegd op 26 maart 2023).

zullen worden. Door de Omgevingswet hoeft de gemeente pas onderzoek te doen wanneer een concreet initiatief zich aandient. Hierdoor hoeft de gemeente uiteindelijk minder onderzoek te doen. Tot slot vervalt de plicht om iedere 10 jaar het omgevingsplan te actualiseren.³⁸

Afwijken omgevingsplan

Voor een omgevingsplanactiviteit is een omgevingsvergunning nodig. Er wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen binnenplanse en buitenplanse omgevingsactiviteit. Bij een binnenplanse omgevingsactiviteit wordt niet afgeweken van het omgevingsplan. Bij een buitenplanse omgevingsactiviteit wel.³⁹

In het omgevingsplan zijn regels opgenomen over welke activiteiten op een locatie zijn toegestaan. Hier kan een voorwaarde bij gelden dat er voor de activiteit een omgevingsvergunning nodig is. In het omgevingsplan zijn de beoordelingsregels en aanvraagvereisten opgenomen. Dit heet een binnenplanse vergunningsplicht.⁴⁰

Van een buitenplanse vergunningsplicht is sprake wanneer een activiteit, in dit geval off-grid wonen, vanuit het omgevingsplan niet is toegestaan. De beoordelingsregels die gelden voor een buitenplanse omgevingsactiviteit zijn de beoordelingsregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Het bevoegd gezag mag alleen een omgevingsvergunning verlenen met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.⁴¹ Daarnaast gelden de volgende beoordelingsregels:

- De instructieregels voor het omgevingsplan uit H5 van het Bkl.
- De instructieregels van de provincie voor het omgevingsplan.
- Instructiebesluiten van Rijk en provincie indien van toepassing.
- De regels die gelden voor het stellen van maatwerkregels indien het betrekking heeft op een maatwerkregel.⁴²

Een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsactiviteit kan om meerdere redenen geweigerd worden. Zo kan de omgevingsvergunning geweigerd worden als het in strijd is met de beoordelingsregels uit de artikelen 8.0b en 8.0e van het Bkl. Ook wordt een omgevingsvergunning niet verleend wanneer de aangevraagde activiteit in strijd is met de omgevingsvisie, programma's of een ander relevant gemeentelijk beleid. Wanneer de omgevingsplanactiviteit betrekking heeft op een voorbeschermingsregel in het omgevingsplan of het uitvoeren van een project belemmert waarvoor een projectbesluit is vastgesteld, wordt de omgevingsvergunning niet verleend.⁴³

³⁸ Informatiepunt Leefomgeving, *Veranderingen omgevingsplan*, z.d., iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsplan-hoofdpijnen/omgevingsplan-hoofdpijnen/veranderingen-omgevingsplan/ (laatst geraadpleegd op 26 maart 2023).

³⁹ Informatiepunt Leefomgeving, *Dit houdt de omgevingsplanactiviteit in*, z.d., iplo.nl/regelgeving/regels-voor-activiteiten/omgevingsplanactiviteit/dit-houdt-de-omgevingsplanactiviteit-in/ (laatst geraadpleegd op 26 maart 2023).

⁴⁰ Informatiepunt Leefomgeving, *Vergunningsplicht omgevingsplanactiviteit*, z.d., iplo.nl/regelgeving/regels-voor-activiteiten/omgevingsplanactiviteit/vergunningplicht-omgevingsplanactiviteit/ (laatst geraadpleegd op 26 maart 2023).

⁴¹ Art. 8.0a lid 2 Bkl

⁴² Art. 8.0b jo. 8.0e Bkl

⁴³ Informatiepunt Leefomgeving, *Vergunningsplicht omgevingsplanactiviteit*, z.d., iplo.nl/regelgeving/regels-voor-activiteiten/omgevingsplanactiviteit/vergunningplicht-omgevingsplanactiviteit/ (laatst geraadpleegd op 26 maart 2023).

Met ingang van de Omgevingswet komt de kruimelgevallenregeling te vervallen. Het is dus niet mogelijk om van het omgevingsplan af te wijken op grond van de kruimellijst. De procedure voor een omgevingsvergunning voor een omgevingsactiviteit is straks standaard de reguliere procedure, dezelfde procedure bij de kruimellijst. Hierdoor is de kruimelgevallenregeling niet meer nodig.⁴⁴

Wijzigen omgevingsplan

Voor een aanvraag tot het wijzigen van het Omgevingsplan zijn er geen speciale aanvraagvereisten. De aanvrager moet gegevens aanleveren die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn. Als deze onvoldoende zijn, kan de gemeente om aanvullende gegevens vragen. Indien deze gegevens vervolgens niet worden aangeleverd of ze zijn onvoldoende, neemt de gemeente de aanvraag niet in behandeling.⁴⁵

De criteria die gelden bij het nemen van een besluit op een aanvraag tot wijzigen van het omgevingsplan zijn:

- De doelen van de Omgevingswet.⁴⁶
- De evenwichtige toedeling van functies aan locaties.⁴⁷
- De instructieregels over het omgevingsplan uit hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).
- De instructieregels over het omgevingsplan uit de omgevingsverordening.
- De instructies (instructiebesluiten) van Rijk en provincies over het omgevingsplan.

De gemeente kan ervoor kiezen om het omgevingsplan niet te wijzigen wanneer het initiatief niet past binnen het gemeentelijk beleid. Er is dan geen sprake van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties of het is in strijd met andere doelen uit de Omgevingswet. Ook kan de aanvraag worden afgewezen wanneer er voor de gewenste ontwikkeling regels nodig zijn die in strijd zijn met de doelen van de Omgevingswet. Daarnaast kan het voorkomen dat de gemeenteraad niet bereid is om het omgevingsplan aan te passen. Financiële overwegingen kunnen hierbij een rol spelen.⁴⁸

Om het omgevingsplan te wijzigen moet de gemeente de procedure van afdeling 3.4 van de Awb toepassen. Dit houdt onder andere in dat de gemeente een ontwerpbesluit moet publiceren. De beslistermijn is 6 maanden, maar deze mag met een redelijke termijn worden verlengd.⁴⁹

3.2 Bouwbesluit 2012

In het Bouwbesluit 2012 staan voorschriften voor het uitvoeren van bouwactiviteiten, bouwen, verbouwen, gebruiken en slopen van bouwwerken. Deze voorschriften gelden voor zowel nieuwe als bestaande bouwwerken. Ze zijn van toepassing op alle bouwwerken, dus niet alleen woningen en

⁴⁴ Informatiepunt Leefomgeving, *Kruimelgevallenregeling vervalt*, z.d., iplo.nl/thema/ruimtelijke-ontwikkelingen/veranderd/kruimelgevallenregeling-vervalt/ (laatst geraadpleegd op 26 maart 2023).

⁴⁵ Art. 3:10 lid 3 jo. 4:2 lid 2 jo. 4:5 Awb

⁴⁶ Art. 1.3 jo 2.3 lid 1 Omgevingswet

⁴⁷ Art. 4.2 Omgevingswet

⁴⁸ Informatiepunt Leefomgeving, *Aanvraag tot wijziging van het omgevingsplan*, z.d., iplo.nl/regelgeving/overzicht-procedures/aanvraag-wijziging-omgevingsplan/ (laatst geraadpleegd op 26 maart 2023).

⁴⁹ Informatiepunt Leefomgeving, *Aanvraag tot wijziging van het omgevingsplan*, z.d., iplo.nl/regelgeving/overzicht-procedures/aanvraag-wijziging-omgevingsplan/ (laatst geraadpleegd op 26 maart 2023).

kantoren, maar bijvoorbeeld ook tunnels en bruggen.⁵⁰ De voorschriften in het Bouwbesluit zijn vastgesteld voor veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu.⁵¹

Zoals eerder aangegeven is een off-grid woning niet aangesloten op het distributienet voor gas, elektriciteit, warmte, water en riolering. Er zal daarom uitsluitend worden ingegaan op de onderdelen van het Bouwbesluit die betrekking hebben op de voorzieningen voor gas, elektriciteit, warmte, water en riolering.

Gas

Afdeling 6.2 van het Bouwbesluit heeft betrekking op de voorziening voor het afnemen en gebruiken van energie. Deze afdeling gaat over gas, elektriciteit en warmte. Het is van toepassing op nieuwbouw en bestaande bouw.

Art. 6.7 van het Bouwbesluit stelt dat een bouwwerk met een voorziening voor het afnemen en gebruiken van energie een veilige voorziening moet hebben voor het afnemen en gebruiken van energie. Het gaat hierbij over gas, elektriciteit en warmte.

De aanwezigheid van een gasvoorziening in een bouwwerk is niet verplicht.⁵² Per 1 juli 2018 is de aansluitplicht voor kleinverbruikers komen te vervallen. Dit betekent dat een aansluiting op het distributienet voor gas niet langer verplicht is. Onder kleinverbruikers vallen woningen en andere kleine gebouwen. Echter, kan het College van Burgermeester en Wethouders op grond van zwaarwegende redenen besluiten dat in een bepaald gebied kleingebruikers wél een aansluitplicht hebben. Dit is een uitzonderingsgeval.⁵³ Omdat woningen onder kleinverbruikers vallen, is een gasaansluiting niet verplicht voor off-grid wonen.

Elektriciteit

De aanwezigheid van een elektriciteitsvoorziening is niet direct voorschreven. Indirect is een elektriciteitsvoorziening echter wel verplicht om verschillende soorten voorschreven voorzieningen van energie te kunnen voorzien. De voorgeschreven voorzieningen zijn verlichting, noodverlichting en een rookmelder. Er is geen omvang voor een elektriciteitsvoorziening voorgeschreven.⁵⁴

Art. 6.8 lid 1 omschrijft dat een elektriciteitsvoorziening bij lage spanning moet voldoen aan de veiligheidsvoorschriften van NEN 1010. Bij hoge spanning moet de elektriciteitsvoorziening voldoen aan de veiligheidsvoorschriften van NEN-EN-IEC 61936-1 en NEN-EN 50522.

Er sprake is van hoge spanning indien de nominale wisselspanning meer dan 1.000 volt bedraagt of bij een nominale gelijkspanning meer dan 1.500 volt. Er is sprake van een lage spanning indien de nominale wisselspanning niet meer dan 1.000 volt bedraagt of bij de nominale gelijkspanning niet meer dan 1.500 volt.⁵⁵

⁵⁰ Van Overveld 2011, p. 14.

⁵¹ Rijksoverheid, *Bouwbesluit 2012*, z.d., rijksoverheid.nl/onderwerpen/bouwregelgeving/bouwbesluit-2012 (laatst geraadpleegd 26 februari 2023).

⁵² Van Overveld 2011, p. 187.

⁵³ Kluwer Navigator, *Waar staat eigenlijk dat het verboden is om een gasaansluiting te krijgen bij een nieuwbouwwoning?* z.d., new.navigator.nl/document/idpassf81d242c439b483489a2ad89fc07710b?ctx=WKNL_CSL_463&tab=tekst (laatst geraadpleegd op 26 maart 2023).

⁵⁴ Van Overveld 2011, p. 184.

⁵⁵ Art. 1.1 Bouwbesluit 2012.

Op grond van art. 6.10 lid 1 Bouwbesluit 2012 moet een voorziening voor elektriciteit aangesloten zijn op het distributienet voor elektriciteit indien de aansluitafstand minder dan 100 meter bedraagt. Het is niet verplicht bij een aansluitafstand van meer dan 100 m en wanneer de kosten van de aansluiting hoger zijn dan bij een aansluitafstand van 100 m.⁵⁶

De aansluitafstand is de afstand tussen de leiding van het distributienet en het deel van het bouwwerk dat zich het dichtst bij die leiding bevindt, gemeten langs de kortste lijn waarlangs een aansluiting zonder bezwaren kan worden gemaakt.⁵⁷

Warmte

Art. 6.10 lid 3 Bouwbesluit 2012 bepaalt dat bij nieuwbouw een gebouw met een of meerdere verblijfsgebieden aangesloten moet worden op het distributienet voor warmte. Dit is echter alleen van toepassing wanneer de aansluitafstand niet groter is dan 40 m of wanneer de aansluitkosten niet hoger zijn dan ze zouden zijn bij een aansluitafstand van 40 m.

Een distributienet voor warmte kan bijvoorbeeld stadsverwarming, een collectieve warmtekrachtinstallatie (WKK) of collectieve warmtepompen zijn.⁵⁸

Water

Afdeling 6.3 van het Bouwbesluit 2012 heeft betrekking op de watervoorziening. Het gaat hierbij zowel om nieuwbouwwoningen als bestaande bouw.

De aanwezigheid van een watervoorziening is niet direct voorschreven. Indien er een watervoorziening aanwezig is, moet deze voldoen aan de eisen genoemd in afdeling 6.3 zodat het drinkwater of warmwater de gezondheid niet nadelig beïnvloedt.⁵⁹

In art. 6.12 lid 1 van het Bouwbesluit 2012 staat omschreven dat een drinkwatervoorziening moet voldoen aan NEN 1006. In art. 6.13 lid 1 staat omschreven dat een warmwatervoorziening tevens moet voldoen aan NEN 1006. Het doel van deze eis is dat waterinstallaties water leveren die zowel geschikt zijn voor consumptie als voor hygiëne. Dit is tevens de eis waaraan de drinkwatervoorziening moet voldoen om het risico op legionella te beperken. Zowel art. 6.12 lid 2 Bouwbesluit 2012 als art. 6.13 lid 2 Bouwbesluit 2012 geeft aan dat bij ministeriële regeling voorschriften kunnen worden gegeven over de eisen waaraan drinkwater en warmwater moet voldoen.

Op grond van art. 6.14 van het Bouwbesluit dient een drinkwatervoorziening aangesloten te worden op het openbare distributienet voor drinkwater indien de aansluitafstand niet groter is dan 40 m of de aansluitafstand is groter dan 40 m en de aansluitkosten zijn niet hoger dan bij een aansluitafstand van 40 m.

Riolering

Afdeling 6.4 van het Bouwbesluit 2012 heeft betrekking op de afvoer van huishoudelijk afvalwater en hemelwater. Het gaat hierbij zowel om nieuwbouwwoningen als bestaande bouw.

⁵⁶ Van Overveld 2011, p. 186-187.

⁵⁷ Art. 1.1 Bouwbesluit 2012.

⁵⁸ Van Overveld 2011, p. 189.

⁵⁹ Art. 6.11 Bouwbesluit 2012

Bij bouwwerken met een toiletruimte, badruimte of opstelplaats voor een lozingstoestel is een voorziening voor huishoudelijk afvalwater.⁶⁰ Het doel hiervan is dat geen voor de gezondheid nadelige situatie ontstaat als gevolg van het niet adequaat opvangen en afvoeren van huishoudelijk afvalwater. Daarnaast is dit om ervoor te zorgen dat de afvalstroom pas na zuivering in het milieu terecht komt.⁶¹

In art. 6.16 lid 2 Bouwbesluit 2012 worden eisen gesteld aan de afvoervoorziening. Bij nieuwbouw moet de afvoervoorziening een capaciteit, een lucht- en waterdichtheid en een uitmonding en capaciteit van de ontspanningsleiding hebben die voldoen aan NEN 3215.

Op grond van art. 10.33 van de Wet milieubeheer dragen Burgermeesters en Wethouders zorg voor de afvoer van stedelijk afvalwater, tenzij gedeputeerde staten ontheffing verlenen. Dit houdt in dat overal een openbaar riool of een inrichting als bedoeld in art. 10.33 van de Wet milieubeheer aanwezig moet zijn. Hierop moet de afvoer voor huishoudelijk afvalwater op worden aangesloten.⁶²

Gelijkwaardige oplossing

In art. 1.3 lid 1 van het Bouwbesluit staat omschreven dat het mogelijk is om van een in de hoofdstukken 2 tot en met 7 af te wijken van de gestelde prestatie-eis. Het is hierdoor dus mogelijk om af te wijken van de bovengenoemde bepalingen uit hoofdstuk 6 van het Bouwbesluit. Bij een beroep op gelijkwaardigheid moet worden aangetoond dat het bouwwerk of het gebruik daarvan tenminste dezelfde mate van veiligheid, bescherming van de gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid of milieu biedt, als in het voorschrift. Bij de beoordeling wordt daarnaast afgewogen of er voldaan wordt aan de doelen van de wetgever, ook wel overheidsdoelen genoemd. Er moet worden getoetst op de peilers die bij de prestatie-eis een rol spelen. De aansturingsartikelen kunnen hierbij een indicatie geven. Zo is bijvoorbeeld in art. 6.7 van het Bouwbesluit aangegeven dat een voorziening voor het afnemen en gebruiken van energie moet voldoen aan de eisen in afdeling 6.2 in verband met de veiligheid.

Daarnaast moet worden vastgesteld wat de overheidsdoelen zijn. Dit kan worden afgeleid uit:

- De functionele eisen en de grenswaarden.
- De nota van toelichting.
- De wetshistorie.
- Kamerstukken en andere officiële publicaties.
- De onderzoeksresultaten die ten grondslag hebben gelegen aan het voorschrift.⁶³

Indien een elektriciteitsvoorziening in een bouwwerk een eigen bron op bijvoorbeeld zonne- of windenergie heeft, dan hoeft de voorziening niet op het distributienetwerk voor elektriciteit te worden aangesloten als het gelijkwaardigheidsbeginsel wordt toegepast.⁶⁴ Hetzelfde geldt voor de aansluiting op het distributienet voor warmte, water en riolering. Wanneer er sprake is van een gelijkwaardige oplossing vervalt de aansluitplicht op het distributienet voor warmte, water en riolering.⁶⁵

⁶⁰ Art. 6.15 Bouwbesluit 2012.

⁶¹ Van Overveld 2011, p. 193.

⁶² Van Overveld 2011, p. 198.

⁶³ Van Overveld 2011, p. 44.

⁶⁴ Van Overveld 2011, p. 187.

⁶⁵ Van Overveld 2011, p. 188-190.

Bij een beroep op gelijkwaardigheid voor een warmtevoorziening zal er niet alleen rekening worden gehouden met veiligheid, maar ook met energiezuinigheid en milieu. Op grond van art. 1.3 lid 4 van het Bouwbesluit moet de energiezuinigheids- en milieuprestaties van de aangedragen oplossing moeten worden vergeleken met de prestaties bij de aansluiting op het warmtenet. Het referentiekader is de mate van energiezuinigheid en bescherming van het milieu zoals deze in het warmteplan is opgenomen.⁶⁶

In een uitspraak van 24 april 2020 heeft de rechtbank Amsterdam geoordeeld dat het warmteplan van de gemeente Amsterdam in strijd is met de gelijkwaardigheidsbepaling uit het Bouwbesluit 2012. Amsterdam heeft een warmteplan vastgesteld voor 2.700 nieuwbouwwoningen in de wijk Sluisbuurt. De gemeente wil de huizen verplicht op het warmtenet laten aansluiten. Deze verplichting moet ervoor zorgen dat er voldoende aansluitingen zijn om het warmtenet rendabel te maken. Een warmtenet is echter niet de enige duurzame oplossing voor warmtevoorziening. Een woning kan bijvoorbeeld door de energie van zonnepanelen worden verwarmd.

In het Bouwbesluit 2012 is een aansluitplicht op het warmtenet opgenomen. Echter is ook de gelijkwaardigheidsbepaling van art. 1.3 van toepassing. Dit betekent dat de woning niet op het warmtenet aangesloten hoeft te worden als een andere warmtevoorziening, die net zo energiezuinig is als het warmtenet, de woning kan verwarmen. Dit zou een risico kunnen vormen voor een rendabel warmtenet, omdat mogelijk niet het vereiste aantal aansluitingen wordt gehaald. Het beroep is ingesteld door de "Stichting ter bevordering van de Fossilvrij-beweging". De Stichting stelt dat het warmteplan in strijd is met de gelijkwaardigheidsbepaling, omdat elektriciteit van zonnepanelen voor een warmtepomp niet mag worden meegerekend bij het bepalen of er sprake is van een gelijkwaardige oplossing.

In de Nota van Toelichting bij de gelijkwaardigheidsbepaling is beschreven dat de gemeente de berekeningswijze van de energiezuinigheid van een bouwwerk zelf mag invullen, maar de gemeente niet gelijkwaardige oplossingen op zichzelf mag beperken of uitsluiten.

De rechtbank oordeelt dat het warmteplan in strijd is met de gelijkwaardigheidsbepaling van het Bouwbesluit omdat het de toetsing aan de gelijkwaardigheid beperkt. Dit houdt in dat een aansluiting aan het warmtenet niet verplicht is, indien er een gelijkwaardige oplossing is.⁶⁷

3.3 Besluit bouwwerken leefomgeving

Het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) is een Algemene Maatregel van Bestuur op basis van de Omgevingswet. Het Bbl bevat regels over veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid bij het bouwen en verbouwen van een Bouwwerk, de staat van het bouwwerk, het gebruik van het bouwwerk en het uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden.

Het Bbl geeft invulling aan de grondslag uit art. 4.3 lid 1 onder a Omgevingswet. Op grond van dit artikel moet bij Algemene Maatregel van Bestuur algemene rijksregels worden gesteld over bouwactiviteiten, sloopactiviteiten en het gebruik en in stand houden van bouwwerken.

De regels in het Bbl zijn onderverdeeld in hoofdstukken voor: bestaande bouw, nieuwbouw, verbouw, gebruik en bouw- en sloopwerkzaamheden.

⁶⁶ Kluwer Navigator, *Lexplicatie, commentaar op art. 6.10 Bb 2012, z.d.*, new.navigator.nl/document/id116288753ace4f6a99055131ed215ad2?ctx=WKNL_CSL_1980&tab=tekst (laatst geraadpleegd op 26 maart 2023).

⁶⁷ ECLI:NL:RBAMS:2020:2413.

Verder is de volgorde van bestaande bouw en nieuwbouw omgedraaid ten opzichte van het Bouwbesluit 2012. In het Bbl zijn de regels betreft bestaande bouw in hoofdstuk 3 opgenomen en de regels betreft nieuwbouw in hoofdstuk 4. Volgens de regering doet deze wijziging beter recht aan de daadwerkelijke situatie in Nederland, namelijk dat het grootste gedeelte van de bouwwerken in Nederland al bestaat en een kleiner deel nog gebouwd zal moeten worden. Enkel hoofdstuk 4 is relevant voor off-grid woningen, aangezien het hierbij vrijwel altijd om nieuwbouw gaat.⁶⁸

Gas

Paragraaf 4.7.2 van het Bbl heeft betrekking op de voorziening voor het afnemen en gebruiken van energie. Het gaat hierbij om gas en elektriciteit. Het is enkel van toepassing op nieuwbouw.

Indien er een voorziening voor gas aanwezig is, moet deze op grond van art. 4.200 lid 1 Bbl voldoen aan NEN 1078 bij een nominale werkdruk van ten hoogste 0,5 bar. Bij een nominale werkdruk hoger dan 0,5 bar en lager dan 40 bar moet een voorziening voldoen aan NEN-EN- 15001-1.

Voor zowel nieuwbouw als bestaande bouw geldt dat het niet is voorgeschreven om een gasvoorziening te hebben. Ook worden er geen eisen meer gesteld aan de omvang van de installatie. Een gasvoorziening die niet op een distributienet voor gas is aangesloten moet ook aan de eisen van art. 4.200 Bbl.⁶⁹

Art. 6.10 van het Bouwbesluit 2012 is niet in dit besluit overgenomen. Er is dus geen eis om aangesloten te zijn op een distributienet voor gas. Wel hebben gemeenten de mogelijkheid om hiervoor eigen regels te stellen in het omgevingsplan.⁷⁰

Elektriciteit

Voor zowel nieuwbouw als bestaande bouw geldt dat het hebben van een elektriciteitsvoorziening niet is voorschreven. Ook worden er geen eisen gesteld aan de omvang van de installatie. Indien er een elektriciteitsvoorziening is gelden de eisen van art. 4.199 Bbl. Dit geldt zowel voor een voorziening voor elektriciteit die is aangesloten op een distributienetwerk als op een eigen stroomvoorziening.⁷¹

In de lijst met begrippen (bijlage I, onderdeel van A) van het Bbl is aangegeven wanneer er sprake is van een lage of hoge spanning. Er is sprake van een lage spanning bij een nominale wisselspanning van niet meer dan 1.000 volt of bij een nominale gelijkspanning van niet meer dan 1.500 volt. Er is sprake van een hoge spanning bij een nominale wisselspanning van meer dan 1.000 volt of bij een nominale gelijkspanning van meer dan 1.500 volt.

Op grond van art. 4.199 Bbl moet een voorziening voor elektriciteit bij een nieuw te bouwen bouwwerk voldoen aan NEN 1010 bij lage spanning en NEN-EN-IEC 61936-1 en NEN-EN 50522 bij hoge spanning. Tevens moet een voorziening voor noodstroom voldoen aan NEN 1010.

Zoals hierboven al aangegeven is art. 6.10 van het Bouwbesluit 2012 niet in dit besluit overgenomen. Dit betekent dat er geen eis is om aangesloten te zijn op een distributienet voor elektriciteit. Ook hierbij geldt dat gemeenten eigen regels kunnen opstellen in het omgevingsplan.⁷²

⁶⁸ Van den Broek 2016, p. 448-449.

⁶⁹ Berghuis 2021, p. 326.

⁷⁰ Berghuis 2021, p. 322.

⁷¹ Berghuis 2021, p. 324.

⁷² Berghuis 2021, p. 322.

Warmte

Er zijn in het Bbl zijn geen regels weergegeven voor een aansluiting op het distributienet voor warmte. De gemeenten kunnen hiervoor eigen regels opstellen in het omgevingsplan.

Water

Op grond van art. 4.202 Bbl en art. 4.203 Bbl moet een voorziening van drinkwater en warmwater bij een nieuw te bouwen bouwwerk voldoen aan NEN 1006.

Voor zowel nieuwbouw als bestaande bouw geldt dat indien een bouwwerk een watervoorziening heeft voor menselijke consumptie en voor hygiëne, deze voorziening moet voldoen aan NEN 1006. Deze eis is gesteld om ervoor te zorgen dat drinkwater- en warmwaterinstallaties water leveren met een kwaliteit die geschikt is voor menselijke consumptie en hygiëne. De eisen waar de drinkwaterinstallatie aan moet voldoen is dan ook van belang om het risico op legionella te beperken.⁷³

In het Besluit bouwwerken leefomgeving is niet voorgeschreven een watervoorziening te hebben. Indien er wel een watervoorziening aanwezig is moet er aan bovenstaande eisen worden voldaan. De eis van art. 6.14 van het Bouwbesluit 2012 is vervallen. Dit betekent dat het niet langer verplicht is om een watervoorziening aan te sluiten op een distributienet voor drinkwater. Wel kunnen gemeenten hier regels over opstellen in hun omgevingsplannen.⁷⁴

Riolering

Op grond van art. 4.204 lid 1 Bbl en moeten nieuw te bouwen bouwwerken een voorziening hebben voor de afvoer van huishoudelijk afvalwater en hemelwater waarmee het water zonder nadelige gevolgen voor de gezondheid kan worden afgevoerd.

Op grond van art. 4.205 lid 1 Bbl moet een gebruiksfunctie met een toilet- of badruimte of met een andere opstelplaats voor een lozingstoestel bij een nieuw te bouwen bouwwerk een voor die opstelplaats afvoervoorziening voor huishoudelijk afvalwater hebben.

Op grond van art. 4.205 lid 2 Bbl moet een afvoervoorziening voor huishoudelijk afvalwater bij een nieuw te bouwen bouwwerk een capaciteit, een lucht- en waterdichtheid en een uitmonding en capaciteit van de ontspanningsleiding hebben die voldoen aan NEN 3215.

De regels van art. 4.205 Bbl gelden voor een bouwwerk aangesloten op een openbare voorziening voor de inzameling, het transport en de zuivering van huishoudelijk afvalwater.

In het Besluit bouwwerken leefomgeving is niet geregeld hoe de riolering van het bouwwerk buiten het bouwwerk wordt aangesloten op het openbaar riool. Ook hiervoor kunnen gemeenten regels opstellen in een omgevingsplan.⁷⁵

Gelijkwaardige oplossing

Zoals hierboven beschreven is er vanuit het Bbl geen verplichting om aangesloten te zijn op het distributienet voor gas, elektriciteit, warmte, water en riolering. Toch kan de gemeente hierover regels opstellen in het omgevingsplan waardoor dit wel verplicht is.

⁷³ Berghuis 2021, p. 329.

⁷⁴ Berghuis 2021, p. 329.

⁷⁵ Berghuis 2021, p. 332.

Op grond van art. 4.7 Omgevingswet jo. Art. 2.4 Bbl is het mogelijk een gelijkwaardige maatregel te treffen. Met een gelijkwaardige maatregel kan er van de eerdergenoemde prestatie-eis worden afgeweken, zolang de veiligheid, bescherming van de gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid op niveau blijven. Bij de beoordeling of er sprake is van een gelijkwaardige maatregel, moet worden gekeken of er wordt voldaan aan de doelen van de wetgever en aan de invulling van de eisen van het Besluit bouwwerken leefomgeving. Wanneer er aan al deze punten wordt voldaan, is er sprake van een gelijkwaardige maatregel en kan er op die manier worden afgeweken van de eisen uit het Bbl.⁷⁶

3.4 Samenvatting en onderzoekspunten

Er kan van het bestemmingsplan worden afgeweken op grond van de kruimellijst. Het moet hierbij wel gaan om tijdelijk maximaal 10 jaar off-grid wonen. Daarnaast is het mogelijk om af te wijken van het bestemmingsplan door middel van een buitenplanse afwijking. Dit kan voor bepaalde of onbepaalde tijd. Tot slot kan er door de gemeente gekozen worden om het bestemmingsplan te wijzigen. Er zal dan een nieuw bestemmingsplan worden opgesteld.

Met ingang van de Omgevingswet zal het bestemmingsplan worden gewijzigd in het omgevingsplan. Afwijken van het omgevingsplan is mogelijk door middel van een omgevingsvergunning, een buitenplanse omgevingsactiviteit. Daarnaast is het mogelijk om een aanvraag in te dienen om het omgevingsplan te wijzigen.

Op grond van het Bouwbesluit 2012 geldt er een aansluitplicht op het distributienetwerk voor elektriciteit, warmte, water en riolering. Door gebruik te maken van het gelijkwaardigheidsbeginsel vervallen deze aansluitplichten. Er moet worden aangetoond dat de oplossing tenminste dezelfde mate van veiligheid, bescherming van de gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu biedt, als in het voorschrift.

In het Bbl is zijn geen aansluitplicht opgenomen voor elektriciteit, warmte, water en riolering. De gemeente kan hier zelf regels over opstellen in het omgevingsplan. Indien in het omgevingsplan een aansluitplicht is opgenomen, kan hier wederom door middel van het gelijkwaardigheidsbeginsel van worden afgeweken.

Op basis van het theoretisch kader zijn de volgende onderzoekspunten opgesteld:

- Hoe wordt de keuze gemaakt tussen afwijken van het bestemmingsplan en het wijzigen van het bestemmingsplan?
- Hoe wordt de keuze gemaakt tussen afwijken op grond van de kruimellijst en afwijken op grond van een binnenplanse afwijking?
- Hoe wordt beoordeeld of een omgevingsvergunning wordt verleend voor afwijken van het bestemmingsplan?
- Wat verandert er naar verwachting van de gemeente wanneer het bestemmingsplan wordt gewijzigd in het omgevingsplan?
- Wanneer is er sprake van een gelijkwaardige oplossing?
- Wat gebeurt er als er geen sprake is van een gelijkwaardige oplossing?
- Wat verandert er naar verwachting van de gemeente bij de invoering van het Bbl?

⁷⁶ Berghuis 2022

Aan de hand van de bovenstaande onderzoekspunten zal antwoord worden gegeven op de praktijkdeelvragen in hoofdstuk 4.

Hoofdstuk 4: Resultaten praktijkonderzoek

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de praktijkdeelvragen aan de hand van de onderzoekspunten. Het hoofdstuk is onderverdeeld in 3 paragrafen. In paragraaf 1 wordt antwoord gegeven op de vraag: “Op welke wijze beoordeelt de gemeente of er mag worden afgeweken van het bestemmingsplan of dat het bestemmingsplan gewijzigd mag worden wanneer off-grid wonen niet is toegestaan?” In paragraaf 2 wordt antwoord gegeven op de vraag: “Op welke wijze beoordeelt de gemeente de aanvraag voor ontheffing van het Bouwbesluit 2012 bij off-grid wonen?” In paragraaf 3 wordt een korte samenvatting gegeven van de resultaten van het praktijkonderzoek.

4.1 Afwijken en wijzigen bestemmingsplan

4.1.1 Onderzoekspunt 1: Afwijken of wijzigen bestemmingsplan

Wanneer off-grid wonen vanuit het bestemmingsplan niet is toegestaan, kan de gemeente ervoor kiezen om een omgevingsvergunning te verlenen om te mogen afwijken van het bestemmingsplan. Ook kan de gemeente ervoor kiezen om het bestemmingsplan te wijzigen. Van de 5 geïnterviewde gemeenten hebben 4 gemeenten ervoor gekozen om een omgevingsvergunning te verlenen om te mogen afwijken van het bestemmingsplan. Slechts één gemeente heeft gekozen om het bestemmingsplan te wijzigen.

De gemeenten Groningen, Harderwijk, Alkmaar en Dijk en Waard hebben een omgevingsvergunning verleend voor het toestaan van off-grid wonen. Bij al deze gemeenten is het stuk grond waar de off-grid woningen op geplaatst zijn eigendom van de gemeente. De gemeenten Alkmaar en Dijk en Waard hebben een omgevingsvergunning verleend voor 5 jaar, met een mogelijke verlening voor 10 jaar. De medewerker van de gemeente Alkmaar vertelt aan dat er eerst een vergunning voor 5 jaar is verleend. Na 5 jaar zal er een evaluatie plaatsvinden en zou de vergunning eventueel met 5 jaar kunnen worden verlengd. Bij deze evaluatie wordt gekeken of de bewoners tevreden zijn en in de tiny houses willen blijven wonen. Tevens zal er gekeken worden naar de ervaring van de omwonenden en bedrijven die in de buurt zitten. Indien wordt vastgesteld dat het alle partijen goed bevalt, zal de gemeente de omgevingsvergunning met 5 jaar verlengen. Daarna zullen de off-grid tiny houses weg moeten, omdat er sprake is van een pilot. Wel geeft de beleidsmedewerker aan dat deze pilot ideaal is om te kijken of het mogelijk is om de bestemming van de kavel te wijzigen naar wonen.

De gemeenten Groningen en Harderwijk hebben een omgevingsvergunning verleend voor 10 jaar. Deze gemeenten hebben gekozen voor een afwijking van het bestemmingsplan omdat de off-grid tiny houses van tijdelijke aard zijn. Ook hier is er sprake van een pilot. Door middel van een pilot onderzoeken deze gemeenten of het in de praktijk mogelijk is om met succes off-grid te wonen. Wanneer de pilot een succes is, zullen de gemeenten overwegen om een stuk grond beschikbaar te stellen om permanente tiny houses op te realiseren. “Wat betreft Westpark: dit is een park en dat moet ook een park blijven. Wij willen niet dat daar definitief Tiny Houses komen. Omdat het tijdelijk is, zijn we voor een afwijking van het bestemmingsplan gegaan. Eén van de randvoorwaarden die zijn opgesteld is dat de tiny houses makkelijk te verplaatsten of uit elkaar te halen zijn en ergens anders weer kunnen worden opgebouwd”, vertelt de projectmanager van Tiny House Westpark in Groningen.

De gemeente Westerwolde heeft het bestemmingsplan voor het perceel van het Land van Aine in Ter Apel gewijzigd. Het perceel is door de stichting Noordland aangeschaft. Voordat de stichting het perceel gekocht had, zat er een bedrijfsbestemming op. De bestemming is gewijzigd in wonen. Het doel was om bepaalde oude bedrijfsgebouwen weer te gaan gebruiken en daar omheen off-grid ecowoningen te bouwen. De stichting heeft een visiedocument laten opstellen die als bron gediend heeft om het bestemmingsplan te wijzigen. Er is gekozen voor een wijziging voor het bestemmingsplan om ervoor te zorgen dat het voor het gehele perceel in één keer goed geregeld is. De medewerker van de gemeente Westerwolde vertelt: "Het is de bedoeling dat er verschillende blokjes van woningen komen. Die kunnen nu los van elkaar worden aangevraagd en worden gerealiseerd. Als je dat in een vergunning zou gieten, ben je gefixeerd aan die vergunning en kun je er niet zo makkelijk meer van afwijken. Met een wijziging van het bestemmingsplan kun je het gebruik in één keer toestaan en altijd later nog aangepaste plannen maken. Zolang deze maar binnen dat bestemmingsplan passen. Dit is een stuk handiger voor de lange termijn, aangezien het Ecodorp voor onbepaalde tijd is."

4.1.2 Onderzoekspunt 2: Kruiemellijst of buitenplanse afwijking

De gemeenten die een omgevingsvergunning hebben verleend om te kunnen afwijken van het bestemmingsplan, hebben dit gedaan op basis van de kruiemellijst. Alle medewerkers van de gemeenten geven aan dat de procedure voor afwijken op grond van de kruiemellijst eenvoudiger is dan de procedure voor een buitenplanse afwijking. Daarnaast is ervoor gekozen om af te wijken van het bestemmingsplan in plaats van het bestemmingsplan te wijzigen, omdat de off-grid tiny houses van tijdelijke aard zijn. Op grond van de kruiemellijst kan van het bestemmingsplan worden afgeweken voor maximaal 10 jaar. Hiervoor geldt de reguliere procedure. Een omgevingsvergunning buitenplanse afwijking kan worden verleend voor bepaalde of onbepaalde tijd. In beide gevallen geldt de uitgebreide procedure. Omdat de tiny houses van tijdelijke aard zijn, hebben alle gemeenten ervoor gekozen om een omgevingsvergunning te verlenen op grond van de kruiemellijst. Wanneer er sprake is van permante off-grid tiny houses zal er een omgevingsvergunning buitenplanse afwijking voor onbepaalde tijd moeten worden verleend.

4.1.3 Onderzoekspunt 3: Beoordeling verlenen omgevingsvergunning

Bij alle geïnterviewde gemeenten is er sprake van een initiatief vanuit de gemeente of een samenwerking tussen de gemeente en de initiatiefnemers. De gemeenten Groningen en Harderwijk hebben zelf besloten een pilot met off-grid tiny houses te realiseren. Zij zijn op zoek gegaan naar geïnteresseerden die zelf graag een off-grid tiny house wilden bouwen om hierin te wonen. Deze gemeenten hebben samen met de (toekomstige) bewoners de pilot gerealiseerd. Bij de gemeenten Westerwolde, Alkmaar en Dijk en Waard zijn de initiatiefnemers naar de gemeente gestapt om de mogelijkheden te bespreken. Hier is vervolgens een samenwerking tussen de gemeente en initiatiefnemers ontstaan.

Om te beoordelen of er een omgevingsvergunning kan worden verleend zal de gemeente onderzoek moeten doen of dit mogelijk is. Er zal onderzocht moeten worden of een afwijking van het bestemmingsplan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en de (milieu)regelgeving. Alle geïnterviewde gemeenten geven aan dat zij de omgevingsdienst inhuren. De omgevingsdienst adviseert de gemeente op verschillende gebieden: geluid, geur, luchtkwaliteit maar ook flora en fauna. Daarnaast wordt de Veiligheidsregio geraadpleegd. Deze adviseert onder andere over de

bereikbaarheid en externe veiligheid. In alle gevallen zal er een bodemonderzoek moeten worden gedaan om vast te stellen of de bodemkwaliteit voldoende is om off-grid woningen op te realiseren. Ook zal er een geluidsonderzoek worden uitgevoerd. Hierbij wordt getoetst of er sprake is van een goed woon- en leefklimaat met betrekking tot geluid. Er zal onder andere onderzoek worden gedaan naar rail- en wegverkeer.

Voor het luchtkwaliteitsonderzoek moet rekening worden gehouden met de luchtkwaliteitseisen van hoofdstuk 5 van de Wet Milieubeheer. Er wordt hierbij gelet op stikstofdioxide en fijnstof.

Luchtkwaliteitseisen vormen geen belemmering voor ruimtelijke ontwikkeling indien:

1. Er geen sprake is van een feitelijke of dreigende overschrijding van een grenswaarde;
2. Het project niet voor een verslechtering van de luchtkwaliteit zorgt;
3. Het project niet in betekende mate bijdraagt aan de luchtverontreiniging;
4. Het project is opgenomen in een regionaal programma van maatregelen of in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit.

Bodemonderzoek wordt gedaan om te bepalen of er milieu hygiënische bezwaren zijn. Zo wordt er gekeken of er verontreinigingen zijn in of op de bodem. Daarnaast worden er grondwatermonsters genomen. Ook kan ervoor gekozen worden om onderzoek te laten doen naar het voorkomen van asbest in de bodem.

Het beleid voor externe veiligheid is gericht op het verminderen en beheersen van risico's van zware ongevallen met gevaarlijke stoffen in inrichtingen en tijdens het transport ervan. Het doel van het externe veiligheidsbeleid is om bewoners een minimum beschermingsniveau te bieden tegen een ongeval met gevaarlijke stoffen.

Bij een onderzoek naar de externe veiligheid wordt gekeken naar transport van gevaarlijke stoffen via het water, het spoor of de weg. Ook wordt er onderzocht of er sprake is van transport van gevaarlijke stoffen door buisleidingen. Op basis van deze punten wordt beoordeeld hoe groot het risico is op zware ongevallen met gevaarlijke stoffen.

De medewerkers van alle gemeenten geven aan dat er niet een vast lijstje is waarnaar gekeken wordt om te beoordelen of er van het bestemmingsplan kan worden afgeweken. Het is afhankelijk van de locatie en wat daar in de omgeving zit. "Zit er bijvoorbeeld een agrariër? Dan weet je dat je ook heel goed moet kijken naar het aspect geur. Reguliere woningen hebben wel een hoog beschermingsniveau ten aanzien van geluid, geur ect. Dat zijn aspecten die je er wel bij moet betrekken." vertelt de juridische casemanager van de gemeente Dijk en Waard. Het is bij voorbaat dus lastig te zeggen naar welke punten gekeken zal worden.

4.1.4 Onderzoekspunt 4: Verwachte veranderingen omgevingsplan

De medewerkers van de gemeenten vinden het lastig te zeggen wat er gaat veranderen in de procedure voor het afwijken of wijzigen van het omgevingsplan wanneer deze is ingevoerd. Ze verwachten dat er aan de procedure niet zoveel zal veranderen, omdat er aan dezelfde omgevingskwaliteiten moet worden getoetst als bij het bestemmingsplan. Ze denken niet dat het moeilijker of makkelijker wordt om van het omgevingsplan af te wijken of om deze te wijzigen in vergelijking met het bestemmingsplan.

Ondanks dat de medewerkers van de andere gemeenten verwachten er niet veel zal veranderen, verwacht de technisch casemanager van de gemeente Dijk en Waard dat het moeilijker wordt om af

te wijken van het omgevingsplan. “De reikwijdte wordt straks met het omgevingsplan een stuk breder. Wat we nu doen is dat we toetsen aan een goede ruimtelijke ordening. Dat is een paraplubegrip waaronder bepaalde ruimtelijke aspecten vallen. We kunnen in het omgevingsplan bijvoorbeeld ook zeggen: hier willen we veel duurzaamheidsaspecten doorvoeren of een bepaald gedeelte van het perceel mag je niet verharderen. Dat zijn allemaal dingen die nu nog moeilijk te regelen zijn. Duurzaamheid is geen onderdeel van goede ruimtelijke ordening. In het omgevingsplan kunnen we dat dus wel regelen. Ik denk dat dit ervoor zorgt dat het moeilijker wordt om af te wijken van zo’n omgevingsplan omdat we aan veel meer dingen moeten toetsen. Voor zowel de gemeente als bevoegd gezag als voor de initiatiefnemer. Hierdoor wordt het vooroverleg, waarin wij met de initiatiefnemer om tafel gaan, straks nog belangrijker.”

4.2 Ontheffing Bouwbesluit 2012

4.2.1 Onderzoekspunt 5: Gelijkwaardige oplossing

Vier van de vijf gemeenten hebben ontheffing voor de off-grid bepalingen van het Bouwbesluit verleend door middel van het gelijkwaardigheidsbeginsel. Toch zijn enkel de tiny houses in de gemeente Alkmaar volledig off-grid. Bij sommige gemeenten is dit een bewuste keuze geweest en bij andere gemeenten heeft dit ermee te maken dat de bedachte oplossing, geen gelijkwaardige oplossing is. Dit zal verder worden besproken in de volgende paragraaf.

De gemeente Alkmaar heeft voor het project Tiny House Alkmaar in de omgevingsvergunning 2 punten opgenomen welke aangeven dat er geen verplichting is opgenomen tot aansluiting op het openbaar riool. De medewerker van de gemeente Alkmaar geeft aan: “Voor nieuwbouw en bestaande bouw bepaalt het Bouwbesluit dat een bouwwerk een zodanige voorziening voor de afvoer van huishoudelijk afvalwater moet hebben dat de gezondheid niet in gevaar komt. Dus als de bewoners aantonen dat er een voorziening is opgenomen, in het geval van de pilot een composteermachine, of in ieder geval een voorziening voor bijvoorbeeld het toilet, dan is het niet verplicht om aangesloten te zijn op riolering om te voldoen aan het Bouwbesluit. Het is dan een gelijkwaardig oplossing die getoetst kan worden. Dit geldt ook voor gas, elektra en water.” De tiny houses in Alkmaar zijn dus volledig off-grid doordat er is aangetoond dat er sprake is van gelijkwaardige oplossingen. Van een gelijkwaardige oplossing is sprake als de oplossing tenminste dezelfde mate van veiligheid, bescherming van de gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu biedt als het voorschrift. Elektriciteit wordt verkregen door zonnepanelen, welke opgeslagen wordt in accu’s. Regenwater wordt opgevangen en vervolgens gefilterd. Daarnaast wordt er gebruik gemaakt van een droogtoilet en een helofytenfilter om het water te zuiveren. Het gefilterde water wordt vervolgens gebruikt om de moestuin en planten in water te voorzien.

De tiny houses in Harderwijk zijn gedeeltelijk off-grid. De medewerker van de gemeente Harderwijk vertelt dat ook zij de pilot hebben kunnen realiseren door gebruik te maken van gelijkwaardige oplossingen. De woningen in Harderwijk worden verwarmd door middel van een houtkachel en worden van energie voorzien door zonnepanelen. Ook hier wordt het regenwater opgevangen en gefilterd. Het huishoudelijk afvalwater wordt gefilterd door een helofytenfilter en gaat vervolgens naar het riool. Dit betekent echter dat de woningen niet off-grid zijn. Hier wordt in de volgende paragraaf op teruggekomen.

De woningen in het Ecodorp Land van Aine in Ter Apel zijn tevens gedeeltelijk off-grid. De woningen zijn aangesloten op het distributienet voor elektriciteit. Dit wordt echter alleen gezien als

noodoplossing en hier wordt dus standaard gebruik van gemaakt. Het grootste gedeelte van de elektriciteit wordt opgewekt door zonnepanelen. Er is voor gekozen om de woningen toch op het distributienet voor elektriciteit aan te sluiten voor wanneer de elektriciteit die opgewekt door de zonnepanelen niet toereikend is. Het is wel de intentie van de bewoners om in de toekomst volledig off-grid te wonen. Ze willen ervoor zorgen dat de aansluiting op het distributienet niet meer nodig zal zijn in de toekomst door minder energie te gaan verbruiken. Het grond en regenwater wordt gezuiverd tot drinkwater en er wordt gebruik gemaakt van waterloze composttoiletten. Het huishoudelijk afvalwater wordt door middel van helofytenfilters gefilterd. De medewerker van de gemeente Westerwolde kon helaas geen antwoord geven op de vraag wat de bewoners met het gefilterde water doen. Er is contact gezocht met de bewoners, maar hier is helaas geen reactie op gekomen.

De gemeente Groningen heeft voor het project Tiny House Westpark in Groningen een document laten opstellen door het College van B&W. Het gaat om het document 'Passend toetsings- en handhavingskader Tiny Houses Westpark'. De gemeente Groningen heeft ervoor gekozen om maatwerk te leveren bij de bouwplantoetsing. De tiny houses worden ontworpen en gebouwd door de bewoners zelf. Om de bewoners flexibiliteit binnen de wet- en regelgeving te bieden, heeft de gemeente dit document opgesteld. Dit document is een intern document dat door de gemeente gebruikt wordt voor toetsing van de tiny houses en geldt alleen voor de tiny houses in Westpark Groningen. De tiny houses worden als tijdelijk bouwwerk en Particulier Opdrachtgeverschap getoetst.

De tiny houses zijn getoetst aan een aantal geselecteerde onderdelen van het Bouwbesluit 2012, namelijk: constructieve veiligheid, brandveiligheid en gezondheid. Het gaat hierbij om specifieke afdelingen uit de hoofdstukken 2, 3, 6 en 7 van het Bouwbesluit. De bepalingen betreft de aansluiting op nutsvoorzieningen staan in hoofdstuk 6, afdelingen 6.2, 6.3 en 6.4. In het document staat dat er uit hoofdstuk 6 enkel wordt getoetst aan de afdelingen 6.5, 6.6 en 6.8. Er wordt dus niet getoetst op de artikelen waarin staat dat de woning aansloten moet zijn op het distributienet voor elektriciteit, warmte, water en riolering. Ontheffing voor deze artikelen is dus niet nodig.

4.2.2 Onderzoekspunt 6: Geen gelijkwaardige oplossing

Van de 5 geïnterviewde gemeenten is er slechts één gemeente waarin volledige off-grid woningen gerealiseerd zijn. Alleen de tiny houses in de gemeente Alkmaar zijn volledig off-grid. Dit heeft er mee te maken dat het niet altijd mogelijk is om aan te tonen dat er sprake is van een gelijkwaardige oplossing.

Het was de intentie van de gemeente Groningen en de bewoners om de woningen in Tiny House Westpark volledig off-grid te maken. Uiteindelijk is besloten om dit niet te doen. De bewoners wilden hun huishoudelijk afvalwater filteren via een helofytenfilter en vervolgens lozen op het oppervlaktewater. Het waterschap stond dit echter niet toe.

Het waterschap zegt hierover het volgende: "Het mag in principe niet uitmaken, maar als de bewoners zelf verantwoordelijk zijn voor de lozingsnormen voorzien wij handhavingsproblemen en waterkwaliteitsproblemen met diverse klachten over de waterkwaliteit in de ontvangende sloot. Met name fosfaat wordt niet voldoende gezuiverd door dit soort voorzieningen." Het waterschap Noorderzijlvest heeft dus beslist dat een helofytenfilter geen gelijkwaardige oplossing is. De gemeente heeft daarom riolering aangelegd waarop de woningen aansloten zijn. Daarnaast zijn de woningen in Westpark aangesloten op het distributienet voor drinkwater en het distributienet voor elektriciteit. Er wordt grotendeels gebruik gemaakt van energie die geleverd

wordt door zonnepanelen. Echter is de hoeveelheid energie die de zonnepanelen opleveren niet toereikend in de wintermaanden en zal er daarom gebruik worden gemaakt van het distributienet voor elektriciteit. Bij tiny houses die niet aangesloten zijn op het distributienet voor elektriciteit, zoals in de gemeenten Alkmaar en Harderwijk, is het verbruik minder doordat er bijvoorbeeld gebruik wordt gemaakt van een houtkachel. Een andere reden waarom andere tiny houses niet aangesloten hoeven te zijn op het distributienet voor elektriciteit is omdat de zonnepanelen meer energie opwekken en/of er gebruik wordt gemaakt van een accu die meer energie kan opslaan.

Zoals eerder aangegeven zijn de tiny houses in Harderwijk gedeeltelijk off-grid. Er wordt gebruik gemaakt van een helofytenfilter om het huishoudelijk afvalwater te filteren, maar het gefilterde water gaat toch naar het riool. Er zou dus gesteld kunnen worden dat de woningen niet volledig off-grid zijn omdat ze indirect zijn aangesloten op het riool. De gemeente en de bewoners zien dit echter niet zo en spreken van semi off-grid.

De reden dat het gefilterde water naar het riool gaat, is omdat het water niet op de oppervlakte geloosd mag worden. Er is besloten dat het gefilterde water niet op de oppervlakte geloosd mag worden omdat dit mogelijk een risico vormt voor de volksgezondheid. De gemeente geeft aan dat er te weinig bekend is over de zuiverende werking van een helofytenfilter. Voor sommige stoffen in het water, hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om reinigings- en verzorgingsmiddelen, maar ook ziekteverwekkers, resistente bacteriën, hormonen, medicijn(resten), nanodeeltjes en microplastics, is bekend dat ze lastig afbreekbaar of te verwijderen zijn. Dit geldt zelfs voor de traditionele rioolwaterzuivering.

Daarnaast zou de zuivering gemonitord moeten worden. De kosten voor dit monitorsprogramma worden geschat op €50.000 voor 5 jaar. Het college van B&W heeft vastgesteld dat deze kosten buitenproportioneel zijn.

Uiteindelijk is ervoor gekozen om het helofytenfilter wel toe te staan, onder de voorwaarde dat het gezuiverde water geloosd wordt in het riool. Om van dit experiment te leren, is er een vrijwillig monitoringsprogramma opgezet. Het milieu en hygiënisch functioneren van de helofytenfilter zal worden geanalyseerd. De kosten van dit monitorsprogramma worden geschat op €26.000. Dit is dus iets meer dan de helft van het verplichte monitorsprogramma.

Al met al is vastgesteld door de gemeente Harderwijk dat het helofytenfilter geen gelijkwaardige oplossing is. Wel is er door de gemeente een alternatief geboden. Ook hoeven de bewoners geen rioolheffing te betalen. Zij filteren het water immers al zelf.

4.2.3 Onderzoekspunt 7: Verwachte veranderingen Bbl

Alle medewerkers van de geïnterviewde gemeenten geven aan op dit moment niet goed voorbereid te zijn op de komst van het Bbl. Wel hebben ze het Bbl allemaal ingezien en zijn de medewerkers van mening dat het Bbl een stuk overzichtelijker is dan het Bouwbesluit 2012. Bij de meeste gemeenten zal er een bedrijf worden ingehuurd om cursussen te komen geven over het Bbl.

De medewerker van de gemeente Harderwijk geeft aan dat alle gemeenten de bruidsschat hebben gekregen van de overheid waarin minimumcriteria staan. De gemeente kan ervoor kiezen om op sommige punten strenger of juist minder streng zijn. Dit wordt ingebouwd in het nieuwe omgevingsplan. Dit geldt ook voor de aansluiting op de nutsvoorzieningen. Zowel de gemeente Harderwijk als de gemeente Dijk en Waard geven aan hier nog niet mee bezig te zijn geweest, mede omdat ze nog 10 jaar de tijd hebben om dit uit te werken. Het is dus mogelijk dat gemeenten een aansluitplicht op de nutsvoorzieningen in het omgevingsplan opnemen. Naar verwachting van de

medewerkers van de gemeenten Harderwijk, Dijk en Waard en Westerwolde kan in dat geval op dezelfde manier worden afgeweken van de eisen in het omgevingsplan: door middel van het gelijkwaardigheidsbeginsel.

Ook de medewerker van de gemeente Groningen geeft aan nog niet zoveel van het Bbl af te weten, omdat ze er vanuit de gemeente nog weinig informatie over hebben ontvangen. De gemeente Groningen heeft voor het project in Westpark geen gebruik gemaakt van het gelijkwaardigheidsbeginsel, maar heeft een document opgesteld waarin staat dat niet getoetst wordt aan de artikelen die betrekking hebben op off-grid wonen. De medewerker geeft aan niet te weten hoe dit bij toekomstige projecten na de invoering van het Bbl zal gaan. "Het zou kunnen dat er weer een document wordt opgesteld waardoor niet aan alle artikelen uit het Bbl wordt getoetst".

4.3 Samenvatting

De gemeenten Groningen, Harderwijk, Alkmaar en Dijk en Waard hebben ervoor gekozen om een omgevingsvergunning te verlenen om te kunnen afwijken van het bestemmingsplan. Er is hiervoor gekozen omdat de off-grid projecten van deze gemeenten van tijdelijke aard zijn. Alle gemeenten hebben de omgevingsvergunning verleend op grond van de kruimellijst. Dit hebben ze gedaan omdat deze procedure korter en eenvoudiger is dan de procedure voor een omgevingsvergunning buitenplanse afwijking.

De gemeente Westerwolde heeft ervoor gekozen om het bestemmingsplan te wijzigen. De reden hiervoor is dat het Ecodorp in Ter Apel blijvend en dus voor onbepaalde tijd is.

De medewerkers van de gemeenten kunnen niet aangeven wat er gaat veranderen in de procedure voor het afwijken of wijzigen van het omgevingsplan wanneer deze is ingevoerd. De meeste medewerkers verwachten dat er aan de procedure niet zoveel zal veranderen. De medewerker van de gemeente Dijk en Waard verwacht dat het juist moeilijker wordt om af te wijken van het omgevingsplan in vergelijking met het bestemmingsplan.

De gemeenten Harderwijk, Alkmaar, Dijk en Waard en Westerwolde hebben ontheffing van het Bouwbesluit verleend door gebruik te maken van het gelijkwaardigheidsbeginsel. De gemeente Groningen heeft een document gesteld waarin staat dat er niet getoetst wordt aan de artikelen die betrekking hebben op off-grid wonen.

In het geval van de gemeente Groningen en de gemeente Harderwijk is bepaald dat het helofytenfilter geen gelijkwaardige oplossing is. De tiny houses zijn daarom aansloten op het riool. De tiny houses in de gemeente Harderwijk maken wel gebruik van het helofytenfilter, maar het gefilterde water gaat alsnog naar het riool.

Hoofdstuk 5: Analyse

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de analysedeelvragen. Het hoofdstuk is onderverdeeld in 3 paragrafen. In paragraaf 1 wordt antwoord gegeven op de vragen: “Wat zijn de verschillen en overeenkomsten tussen de bepalingen op het gebied van off-grid wonen betreft het verlenen van een vergunning voor het afwijken van of het wijzigen van het bestemmingsplan en de werkwijze van de gemeente?” en “Wat zijn de verschillen en overeenkomsten in de werkwijze van verschillende gemeenten betreft de beoordeling of er mag worden afgeweken van het bestemmingsplan met betrekking tot off-grid wonen?” In paragraaf 2 wordt antwoord gegeven op de vragen: “Wat zijn de verschillen en overeenkomsten de tussen de bepalingen op het gebied van off-grid wonen in het Bouwbesluit 2012 en de werkwijze van gemeenten betreft het verlenen van een vergunning voor ontheffing van het Bouwbesluit 2012 bij off-grid wonen?” en “Wat zijn de verschillen en overeenkomsten in de werkwijze van verschillende gemeenten betreft de beoordeling van de aanvraag voor ontheffing van het Bouwbesluit 2012 bij off-grid wonen? In paragraaf 3 wordt een korte samenvatting geven van dit hoofdstuk.

5.1 Afwijken of wijzigen bestemmingsplan

5.1.1 Onderzoekspunt 1: Afwijken of wijzigen bestemmingsplan

Uit de theorie blijkt dat er door middel van een omgevingsvergunning van het bestemmingsplan kan worden afgeweken. Dit kan voor bepaalde of onbepaalde tijd. Ook kan het bestemmingsplan worden gewijzigd. Dit is voor onbepaalde tijd.

Uit de interviews met de gemeente blijkt dat 4 van de 5 gemeenten een omgevingsvergunning hebben verleend voor maximaal 10 jaar. Eén gemeente heeft ervoor gekozen het bestemmingsplan te wijzigen.

Een overeenkomst tussen de theorie en praktijk is dat de gemeenten een omgevingsvergunning hebben verleend voor bepaalde tijd, namelijk maximaal 10 jaar. Deze gemeenten hebben hiervoor gekozen omdat er sprake is van een pilot. Ze willen door middel van de pilot nagaan off-grid wonen goed bevalt. Zowel voor de bewoners als voor de gemeente. Het gaat hierbij dus om tijdelijke projecten. De gemeente Westerwolde heeft het bestemmingsplan gewijzigd. Er is hiervoor gekozen omdat de wijziging voor onbepaalde tijd is. De initiatiefnemers van het Ecodorp in Ter Apel wilden dit project realiseren voor onbepaalde tijd. De gemeente heeft hiermee ingestemd door het bestemmingsplan te wijzigen. Verschillen tussen de theorie en praktijk zijn er bij dit onderzoekspunt niet.

Een overeenkomst tussen de gemeenten die een omgevingsvergunning hebben verleend zijn dat ze allemaal een omgevingsvergunning hebben verleend voor bepaalde tijd, namelijk maximaal 10 jaar. Zoals hierboven genoemd is de reden hiervoor dat er bij deze 4 gemeenten sprake is van een pilot. Een andere overeenkomst is dat de kavel waarvoor de omgevingsvergunning is verleend eigendom is van de gemeente. De gemeenten hebben een kavel ter beschikking gesteld omdat het om een tijdelijk project gaat. Het zou zonde zijn om de initiatiefnemers voor een project van maximaal 10 jaar een kavel te laten aanschaffen. In plaats daarvan huren de bewoners tijdelijk het stuk grond van de gemeente. Een andere reden waarom het gebruikte kavel eigendom is van de gemeente, is omdat

twee gemeenten zelf de initiatiefnemers zijn van de pilot. Omdat zij de initiatiefnemers zijn, vonden ze dat de gemeente zelf verantwoordelijk is om een locatie te regelen waar de tiny house op gerealiseerd kunnen worden.

Een verschil tussen de gemeenten die een omgevingsvergunning hebben verleend om te mogen afwijken van het bestemmingsplan betreft de duur van de vergunning. De gemeenten Groningen en Harderwijk hebben een omgevingsvergunning verleend voor 10 jaar. De gemeenten Alkmaar en Dijk en Waard hebben een omgevingsvergunning verleend voor 5 jaar met de mogelijkheid om deze vergunning te verlengen met 5 jaar. De gemeenten Groningen en Harderwijk vinden dat er 10 jaar nodig is om te kunnen bepalen of de pilot een succes is. De gemeenten Alkmaar en Dijk en Waard willen na 5 jaar beoordelen of de pilot een succes is. Mocht de pilot geen succes zijn, dan kan deze na 5 jaar worden beëindigd en zit de gemeente niet vast aan een omgevingsvergunning van 10 jaar. Het verschil tussen de gemeenten die een omgevingsvergunning hebben verleend om te mogen afwijken van het bestemmingsplan en de gemeente Westerwolde is dat de gemeente Westerwolde het bestemmingsplan heeft gewijzigd. Een ander verschil is dat de omgevingsvergunningen om te mogen afwijken van het bestemmingsplan tijdelijk zijn. De wijziging van het bestemmingsplan is permanent, net als de woningen op de kavel. Daarnaast is de kavel waarbij is afgeweken van het bestemmingsplan eigendom van de gemeente. De kavel waarvoor het bestemmingsplan is gewijzigd is eigendom van de Stichting Noordeland.

5.1.2 Onderzoekspunt 2: Kruiemellijst of buitenplanse afwijking

Uit de theorie blijkt dat er van het bestemmingsplan kan worden afgeweken wanneer off-grid wonen vanuit het bestemmingsplan niet is toegestaan. De omgevingsvergunning kan worden verleend op grond van de kruiemellijst of op grond van een buitenplanse afwijking. Een omgevingsvergunning op grond van de kruiemellijst kan worden verleend wanneer de off-grid woningen van tijdelijke aard zijn: maximaal 10 jaar. Een omgevingsvergunning buitenplanse afwijking kan voor bepaalde of onbepaalde tijd worden verleend.

Uit de interviews met de gemeenten blijkt dat alle gemeenten die een omgevingsvergunning hebben verleend om te mogen afwijken van het bestemmingsplan, dit op grond van de kruiemellijst hebben gedaan. De medewerkers van deze gemeenten geven aan dat ze dit gedaan hebben omdat het sprake is van een tijdelijk project.

De overeenkomst tussen de theorie en praktijk is dat de gemeenten zich gehouden hebben aan de reguliere procedure voor het afwijken van het bestemmingsplan op grond van de kruiemellijst. Alle gemeenten hebben dit precies gedaan zoals is voorgeschreven. Verschillen tussen de theorie en praktijk zijn er bij dit onderzoekspunt niet.

Een overeenkomst tussen de gemeenten is dat de gemeenten allemaal op grond van de kruiemellijst een omgevingsvergunning hebben verleend. Hier is bewust voor gekozen, omdat deze procedure het minste tijd in beslag neemt en het meest eenvoudig is in vergelijking met de procedure voor een buitenplanse afwijking. Voor een omgevingsvergunning buitenplanse afwijking geldt de uitgebreide procedure terwijl voor een omgevingsvergunning op grond van de kruiemellijst de reguliere procedure geldt. De beslistermijn bij uitgebreide procedure is 6 maanden en de beslistermijn bij de reguliere procedure is 8 weken. De procedure voor een omgevingsvergunning op grond van de kruiemellijst neemt dus veel minder tijd in beslag.

Het verschil tussen de gemeenten is dat de gemeente Groningen en de gemeente Harderwijk een omgevingsvergunning hebben verleend voor 10 jaar. De gemeente Alkmaar en de gemeente Dijk en Waard hebben een omgevingsvergunning verleend voor 5 jaar. Wel geven beide gemeente aan dat deze omgevingsvergunning met 5 jaar verlengd kan worden. Waarom de gemeenten hiervoor gekozen hebben, is in de vorige paragraaf beschreven.

5.1.3 Onderzoekspunt 3: Beoordeling verlenen omgevingsvergunning

Uit de theorie blijkt dat de beoordeling voor de aanvraag van een omgevingsvergunning op grond van de kruimellijst wordt gedaan aan de hand van gemeentelijk beleid, goede ruimtelijke ordening en de verplichtingen van de (milieu)wetgeving. De gemeente heeft beleidsvrijheid om wel of niet mee te werken aan het verlenen van de omgevingsvergunning.

De beoordeling voor de aanvraag van een omgevingsvergunning buitenplanse afwijking wordt gedaan aan de hand van een goede ruimtelijke ordening, verplichtingen van de (milieu)wetgeving en de verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad.

Uit de interviews met de gemeenten blijkt dat de projecten op initiatief van de gemeente zijn of dat er sprake is van een samenwerking tussen de gemeente en de initiatiefnemers. Alle gemeenten laten onderzoeken uitvoeren om na te gaan of een omgevingsvergunning niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en de verplichtingen van de (milieu)wetgeving.

Zoals in de theorie is omschreven heeft de gemeente de beleidsvrijheid om wel of niet mee te werken aan het verlenen van een omgevingsvergunning. In de praktijk is hier invulling aan gegeven doordat de projecten op initiatief van de gemeente zijn of doordat er sprake van een samenwerking is tussen de gemeente en de initiatiefnemers. Alle gemeenten hebben er op deze manier voor gekozen om mee te werken aan het verlenen van de omgevingsvergunning. Daarnaast geven alle gemeenten aan dat er op verschillende gebieden onderzoek moet worden gedaan. Hierbij worden met name geluid, geur, luchtkwaliteit en externe veiligheid genoemd. Ook wordt door alle gemeenten aangegeven dat welke onderzoeken er plaats moeten vinden afhankelijk is van de locatie. Op basis van de uitkomsten van deze onderzoeken wordt gekeken of er sprake is van een goede ruimtelijke ordening en of een omgevingsvergunning niet in strijd is met (milieu)regelgeving. Er zijn dus alleen maar overeenkomsten tussen de theorie en situatie in de praktijk en tussen de verschillende gemeenten.

5.1.4 Onderzoekspunt 4: Veranderingen omgevingsplan

Uit de theorie blijkt dat met ingang van de Omgevingswet de kruimgevallenregeling komt te vervallen. De procedure voor een omgevingsvergunning is straks standaard de regulier procedure. Daarnaast wordt er onderscheid gemaakt tussen een binnenplanse en buitenplanse omgevingsactiviteit. Bij een binnenplanse omgevingsactiviteit wordt niet afgeweken van het bestemmingsplan. Echter is hier wel een omgevingsvergunning voor nodig. Bij een buitenplanse omgevingsactiviteit wordt wel afgeweken van het omgevingsplan. Hiervoor is uiteraard ook een omgevingsvergunning nodig. De beoordelingsregels uit het Bkl gelden hiervoor. Belangrijk is dat bij de beoordeling rekening wordt gehouden met een evenwichtige toedeling van locaties.

Uit de interviews met de gemeenten blijkt dat de medewerkers niet goed weten of er iets gaat veranderen in de procedure voor het afwijken of wijzigen van het omgevingsplan. De verwachting is dat er hierin niet veel zal veranderen. Eén van de medewerkers van de gemeente Dijk en Waard verwacht dat het moeilijker gaat worden om van het omgevingsplan af te wijken.

Het belangrijkste verschil tussen de theorie en praktijk is dat de medewerkers van de gemeenten er niet van op de hoogte zijn dat de kruimelgevallenregeling komt te vervallen. Alle medewerkers geven aan hier niet van op de hoogte te zijn. Een overeenkomst tussen de theorie en praktijk is dat de medewerkers er wel van op de hoogte zijn dat dezelfde onderzoeken uit zullen moeten worden gevoerd om te bepalen of er een omgevingsvergunning kan worden verleend.

Een overeenkomst tussen de verschillende gemeenten is dat de medewerkers van de gemeenten allemaal aangeven er niet goed van op de hoogte te zijn wat er gaat veranderen met ingang van de Omgevingswet. Op één medewerker na, denken ze allemaal dat er niet veel zal gaan veranderen. Een verschil tussen de gemeenten is dat de medewerker van Dijk en Waard, in tegenstelling tot de andere medewerkers, denkt dat het moeilijker wordt om van het omgevingsplan af te wijken in vergelijking met bestemmingsplan. Dit komt doordat er in het omgevingsplan nieuwe aspecten kunnen worden opgenomen die niet bij een goede ruimtelijke ordening horen, zoals duurzaamheid. Dit zou betekenen dat er meer onderdelen moeten worden getoetst. Dit zal in de toekomst uit de praktijk moeten blijken.

5.2 Ontheffing Bouwbesluit 2012

5.2.1 Onderzoekspunt 5: Gelijkwaardige oplossing

Uit de theorie blijkt dat de woning niet op het distributienet voor elektriciteit, warmte, water en riolering hoeft te worden aangesloten als hier een gelijkwaardige oplossing voor is. Er moet worden aangetoond dat de oplossing dezelfde mate van veiligheid, bescherming van de gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu biedt als wordt voorschreven.

Uit de interviews met de gemeenten blijkt dat gemeenten Harderwijk, Alkmaar, Westerwolde en Dijk en Waard ontheffing van de bepalingen in het Bouwbesluit die betrekking hebben op de aansluitplicht op het distributienet hebben verleend door middel van een gelijkwaardige oplossing. De Gemeente Groningen heeft een document opgesteld waarin staat dat slechts een aantal geselecteerde onderdelen van het Bouwbesluit worden getoetst voor de tiny houses in Westpark.

Bij de gemeenten Harderwijk, Alkmaar en Westerwolde worden zonnepanelen, een filter om het regenwater te zuiveren en een droogtoilet gezien als gelijkwaardige oplossing. Bij de gemeenten Alkmaar en Westerwolde wordt ook het helofytenfilter als gelijkwaardige oplossing aangemerkt. Er is onderzocht of deze oplossingen tenminste dezelfde mate van veiligheid, bescherming van de gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu biedt als het voorschrift. Dit komt overeen met de theorie.

Een opvallend verschil tussen de gemeenten is dat het college van B&W van de gemeente Groningen heeft een document laten opstellen waarin staat dat slechts een aantal geselecteerde onderdelen van het Bouwbesluit worden getoetst voor de tiny houses in Westpark. Hierdoor is er niet getoetst aan de artikelen die betrekking hebben op de aansluitplicht op het distributienet, waardoor de aansluitplicht automatisch is komen te vervallen. Er is dan ook geen gebruik gemaakt van het gelijkwaardigheidsbeginsel. De medewerkers van de gemeente Groningen konden helaas niet toelichten waarom gekozen is om niet te toetsten aan de desbetreffende artikelen uit het Bouwbesluit en op welke grond dit mogelijk is. Dit is zowel een verschil tussen de verschillende gemeenten als tussen de gemeente Groningen en de theorie.

5.2.2 Onderzoekspunt 6: Geen gelijkwaardige oplossing

Uit de theorie blijkt dat er geen sprake is van een gelijkwaardige oplossing wanneer de oplossing niet dezelfde mate van veiligheid, bescherming van de gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu biedt als wordt voorschreven. De aansluitplicht blijft in dit geval gelden.

Uit de interviews met de gemeenten is gebleken dat het helofytenfilter bij de gemeenten Groningen en Harderwijk niet als gelijkwaardige oplossing werd aangemerkt. Bij de gemeenten Westerwolde en Alkmaar is het helofytenfilter wel als gelijkwaardige oplossing aangemerkt.

In de gemeente Groningen is geen gebruik gemaakt van het gelijkwaardigheidsbeginsel. In dit geval heeft het waterschap besloten dat er geen gebruik mocht worden gemaakt van het helofytenfilter. Het waterschap voorzag handavings- en waterkwaliteitsproblemen voor de sloot waarin het gefilterde water geloosd zou gaan worden. Het waterschap stelt dat met name fosfaat niet voldoende door het helofytenfilter gefilterd wordt. Daarnaast heeft de gemeente Harderwijk tevens gesteld dat het helofytenfilter geen gelijkwaardige oplossing is. De reden hiervoor is dat er volgens de gemeente Harderwijk nog te weinig bekend is over de zuiverende werking van het helofytenfilter en dit mogelijk een risico kan vormen voor de volksgezondheid wanneer het gefilterde water op de oppervlakte wordt geloosd. Dit komt overeen met de theorie, aangezien het helofytenfilter niet dezelfde mate van bescherming van de gezondheid en milieu biedt als wordt voorgeschreven. Dit maakt dat het geen gelijkwaardige oplossing is.

Een opmerkelijk verschil tussen de gemeenten is dat de gemeenten Westerwolde en Alkmaar het helofytenfilter wél als gelijkwaardige oplossing hebben aangemerkt. Het water wordt onder andere gebruikt voor de bewatering van de moestuin en planten. Op deze manier komt het gefilterde water in de bodem terecht. De medewerker van de gemeente Alkmaar geeft aan dat wanneer het water gefilterd is, dit mag worden terugbracht in het grond en oppervlaktewater. Dit terwijl dit bij de gemeenten Groningen en Harderwijk juist niet is toegestaan. Waarom dit bij de gemeenten Westerwolde en Alkmaar wel mag, konden de medewerkers van beide gemeenten niet zeggen.

5.2.3 Onderzoekspunt 7: Verwachte veranderingen Bbl

Uit de theorie blijkt dat er vanuit het Bbl geen verplichting is om aangesloten te zijn op het distributienet voor gas, elektriciteit, warmte, water en riolering. De gemeente kan ervoor kiezen om hier regels over op te stellen in het omgevingsplan. Dit kan ervoor zorgen dat er toch een aansluitplicht is. In dat geval kan er, net als bij het Bouwbesluit, gebruik worden gemaakt van een gelijkwaardige oplossing. Belangrijk is dat de veiligheid, bescherming van de gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid op het beoogde niveau blijven. Door toepassing van de gelijkwaardige oplossing vervalt de aansluitplicht.

In de interviews met de gemeenten geven alle medewerkers aan niet goed voorbereid te zijn op de komst van het Bbl. Wel zijn ze ervan op de hoogte dat de gemeente de mogelijkheid heeft om extra regels opstellen in het omgevingsplan. Ook geven ze aan te weten dat dit geldt voor de aansluitplicht op de nutvoorzieningen. De medewerkers van de gemeenten Harderwijk, Westerwolde en Dijk en Waard geven aan dat wanneer de aansluitplicht wordt opgenomen in het omgevingsplan, er mogelijk weer gebruik zal worden gemaakt van het gelijkwaardigheidsbeginsel.

Hoewel de medewerkers van alle gemeenten aangeven niet goed voorbereid te zijn op de komst van het Bbl, zijn de medewerkers van 3 van de 5 gemeenten er wel van op de hoogte wat voor veranderingen het voor off-grid wonen met zich meebrengt. Zij geven aan dat de gemeente de mogelijkheid heeft om de aansluitplicht op de nutsvoorzieningen op te nemen in het omgevingsplan. Ook wordt er aangegeven dat wanneer de gemeente de aansluitplicht in het omgevingsplan opneemt, deze komt te vervallen wanneer er sprake is van een gelijkwaardige oplossing. Dit komt overeen met de theorie.

5.3 Samenvatting

Tussen de theorie en de werkwijze van de gemeente in de praktijk, zijn voornamelijk overeenkomsten. Dit komt doordat de gemeenten zich houden aan de wet- en regelgeving. Een verschil is dat de gemeente Groningen geen ontheffing van het Bouwbesluit heeft verleend door gebruik te maken van het gelijkwaardigheidsbeginsel, maar door niet aan de desbetreffende artikelen in het Bouwbesluit te toetsen.

Tussen de gemeenten onderling bestaan zowel overeenkomsten als verschillen. Overeenkomsten zijn onder andere dat de gemeenten die een omgevingsvergunning hebben verleend om te mogen afwijken van het omgevingsplan, dit op grond van de kruimellijst hebben gedaan. Voor al deze gemeenten geldt dat hiervoor is gekozen omdat de tiny houses van tijdelijke aard zijn: maximaal 10 jaar. De kavel is in alle gevallen eigendom van de gemeente. Zonnepanelen, een filter om het regenwater te zuiveren en een droogtoilet worden door alle gemeenten aangemerkt als gelijkwaardige oplossing.

Een verschil tussen de gemeenten is dat de gemeente Westerwolde als enige het bestemmingsplan heeft gewijzigd. De woningen zijn geplaatst voor onbepaalde tijd. In dit geval is de kavel eigendom van de stichting Noordeland.

Een ander verschil tussen de verschillende gemeenten is voor welke periode de omgevingsvergunning op grond van de kruimellijst is verleend. De gemeenten Groningen en Harderwijk hebben de vergunning voor 10 jaar verleend. De gemeenten Alkmaar en Dijk en Waard voor 5 jaar.

Nog een verschil is er tussen de gemeente Groningen en de andere gemeenten. Enkel de gemeente Groningen heeft ervoor gekozen om ontheffing van de aansluitplicht te verlenen door aan bepaalde artikelen uit het Bouwbesluit niet te toetsen. De andere gemeenten hebben ontheffing van de aansluitplicht verleend door middel van het gelijkwaardigheidsbeginsel.

Verder wordt door de gemeenten Alkmaar en Westerwolde het helofytenfilter als gelijkwaardige oplossing aangemerkt. Door het waterschap Noorderzijlvest en Harderwijk is besloten dat het helofytenfilter geen gelijkwaardige oplossing is. Er wordt bij deze gemeenten hierdoor geen gebruik gemaakt van het helofytenfilter.

Hoofdstuk 6: Conclusie

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag van het onderzoek. Omdat in het Bouwbesluit 2012 staat dat een woning aangesloten moet zijn op het distributienet voor elektriciteit, warmte, water en riolering, is er onderzocht op welke manier het mogelijk is om niet aan deze aansluitplicht te hoeven voldoen. Met ingang van de Omgevingswet wordt het Bouwbesluit 2012 vervangen door het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Dit zal veranderingen met zich meebrengen voor off-grid wonen. Naast het Bouwbesluit 2012 en het Bbl zijn ook het bestemmingsplan en straks het omgevingsplan van belang bij off-grid wonen. Wanneer wonen vanuit het bestemmings- of omgevingsplan niet is toegestaan, kan er een omgevingsvergunning worden aangevraagd om af te wijken van het bestemmings- of omgevingsplan. Op welke wijze de gemeente beoordeelt of dit mogelijk is, is tevens onderzocht.

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Wat zijn de mogelijkheden en belemmeringen van off-grid wonen in Nederland gelet op het Bouwbesluit 2012, het Besluit bouwwerken leefomgeving, het bestemmingsplan en straks het omgevingsplan en op welke wijze beoordeelt de gemeente of er ontheffing wordt verleend voor het Bouwbesluit 2012 of het Besluit bouwwerken leefomgeving en of er een omgevingsvergunning wordt verleend om te mogen afwijken van het bestemmingsplan of omgevingsplan wanneer off-grid wonen niet is toegestaan?

Ontheffing Bouwbesluit 2012 en Besluit bouwwerken leefomgeving

De gemeente beoordeelt of de aansluitplicht voor het distributienetwerk voor de nutsvoorzieningen komt te vervallen door na te gaan of er sprake is van een gelijkwaardige oplossing. Een gelijkwaardige oplossing is een oplossing die tenminste dezelfde mate van veiligheid, bescherming van de gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid of milieu biedt, als het van toepassing zijnde voorschrift. Indien de gemeente bepaalt dat de oplossing gelijkwaardig is, vervalt de aansluitplicht. Dit geldt voor alle nutsvoorzieningen, waardoor off-grid wonen mogelijk is.

De gemeente kan er ook voor kiezen om niet aan de desbetreffende artikelen te toetsen uit het Bouwbesluit. In dit onderzoek heeft één van de geïnterviewde gemeenten voor deze manier gekozen. Het is dus niet gebruikelijk, maar wel een mogelijkheid. In deze gemeente zijn de woningen niet volledig off-grid, mede doordat het helofytenfilter niet werd toegestaan als alternatief voor riolering door het waterschap. Hieruit blijkt dat door niet te toetsen aan de desbetreffende artikelen uit het Bouwbesluit, dit niet betekent dat er geen sprake hoeft te zijn van een gelijkwaardige oplossing.

In het Bbl zijn geen voorschriften opgenomen over de aansluiting op het distributienetwerk voor de nutsvoorzieningen. Wel heeft de gemeente de mogelijkheid om een aansluitplicht op te nemen in het omgevingsplan. In dat geval kan off-grid wonen op dezelfde manier worden gerealiseerd als bij het Bouwbesluit 2012, namelijk door middel van een gelijkwaardige oplossing. Naar verwachting van de gemeenten zal de wijze van de beoordeling of er ontheffing wordt verleend voor het Bbl hetzelfde zijn als bij het Bouwbesluit 2012: door middel van een gelijkwaardige oplossing.

Uit het onderzoek blijkt dat het niet altijd mogelijk is om volledig off-grid te wonen. Dit kan te maken hebben met de wet- en regelgeving, maar dit hoeft niet per se. Zo is het in de praktijk bijvoorbeeld mogelijk dat off-grid wonen niet mogelijk is doordat de elektriciteit die de zonnepanelen produceren niet toereikend is of dat de accu niet voldoende capaciteit heeft om de elektriciteit op te slaan.

Hierdoor wordt er soms voor gekozen om de woning toch aan te sluiten op het distributienetwerk voor elektriciteit als back-up. Een andere reden waarom off-grid wonen niet altijd mogelijk is, is omdat een oplossing die ervoor moet zorgen dat een aansluiting op het distributienetwerk niet verplicht is, niet als gelijkwaardige oplossing wordt aangemerkt door de gemeente. Uit het onderzoek blijkt dat dit bij meerdere gemeenten het geval is met het helofytenfilter.

Er zijn echter ook gemeenten die het helofytenfilter wel als gelijkwaardige oplossing aanmerken. Dit zijn dan ook de gemeenten waarbij de woningen wél volledig off-grid zijn. Het helofytenfilter is dus niet per definitie geen gelijkwaardige oplossing. Dit biedt mogelijkheden doordat in de toekomst bij de beoordeling of het helofytenfilter een gelijkwaardige oplossing is, kan worden aangegeven dat dit bij verschillende gemeenten als gelijkwaardige oplossing is aangemerkt.

Afwijken bestemmingsplan en omgevingsplan

Er kan op twee verschillende manieren worden afgeweken van het bestemmingsplan. Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente er meestal voor kiest om tijdelijk af te wijken van het bestemmingsplan op grond van de kruimelgevallenregeling. De reden hiervoor is dat off-grid wonen een nieuw onderwerp is en de gemeenten eerst een pilot starten, om te kijken of off-grid wonen mogelijk is en of dit goed bevalt. Een andere reden is dat voor afwijken op grond van de kruimellijst de reguliere procedure geldt in plaats van de uitgebreide procedure voor afwijken of grond van een buitenplanse afwijking. De gemeenten hebben de beleidsvrijheid om wel of niet mee te werken aan verlenen van een omgevingsvergunning om off-grid wonen mogelijk te maken. Daarom hebben verschillende initiatiefnemers ervoor gekozen om een samenwerking met de gemeente aan te gaan. Daarnaast zullen er onderzoeken moeten worden gedaan om te bepalen of de gemeente een omgevingsvergunning kan verlenen om af te wijken van het bestemmingsplan. Welke onderzoeken er gedaan moeten worden, is afhankelijk van de locatie. Zo kan er onderzoek worden gedaan naar bijvoorbeeld geluid, geur, luchtkwaliteit en externe veiligheid. De uitkomsten van deze onderzoeken bepalen of er sprake is van een goede ruimtelijke ordening en of een omgevingsvergunning niet in strijd is met de (milieu)regelgeving. Indien dit het geval is, zal de omgevingsvergunning worden verleend.

Met ingang van de Omgevingswet wordt het bestemmingsplan gewijzigd in het omgevingsplan. De kruimelgevallenregeling komt dan te vervallen. Voor de aanvraag van een omgevingsvergunning zal standaard de reguliere procedure gelden. Naar verwachting van de gemeenten zal er niet veel veranderen in de wijze voor de beoordeling voor het verlenen van een omgevingsvergunning.

Kortom: een gelijkwaardige oplossing biedt de mogelijkheid om off-grid te wonen in Nederland.

Wanneer de gemeente oordeelt dat er sprake is van een gelijkwaardige oplossing vervalt de aansluitplicht op de nutsvoorzieningen. Echter beoordelen de gemeenten dit niet allemaal op dezelfde manier. Dit kan ervoor zorgen dat de ene gemeente een oplossing als gelijkwaardig aanmerkt, maar de andere gemeente niet.

Wanneer off-grid wonen vanuit het bestemmingsplan niet is toegestaan, kan de gemeente op twee manieren een omgevingsvergunning verlenen om van het bestemmingsplan af te wijken: op grond van de kruimellijst of via een buitenplanse afwijking. De gemeente heeft de beleidsvrijheid om wel of niet mee te werken aan het verlenen van een omgevingsvergunning om off-grid wonen mogelijk te maken. Er zullen onderzoeken moeten worden gedaan om te bepalen of er sprake is van een goede ruimtelijke ordening en of een omgevingsvergunning niet in strijd is met de (milieu)regelgeving. Welke onderzoeken er plaats moeten vinden is afhankelijk van de locatie.

Hoofdstuk 7: Aanbevelingen

Het doel van dit onderzoek is het doen van aanbevelingen aan EnTranCe en Tandem Vormgeving & Bouwadvies over de juridische mogelijkheden en belemmeringen omtrent off-grid wonen in Nederland. In dit hoofdstuk zijn de aanbevelingen uitgewerkt.

Ga een samenwerking aan met de gemeente

De gemeente heeft beleidsvrijheid bij het verlenen van een omgevingsvergunning. Dit betekent dat zij zelf mogen kiezen of ze willen meewerken aan de realisatie van off-grid woningen indien het bestemmings- of omgevingsplan off-grid wonen niet toestaat. Bij alle gemeenten die zijn geïnterviewd voor dit onderzoek, was er sprake van een initiatief van de gemeente of van een samenwerking tussen de initiatiefnemers en de gemeente. Vraag bij de gemeente een verkennend gesprek aan om duidelijk te krijgen waar de gemeente woningen wil bouwen en om de mogelijkheden te bespreken. Door samen te werken met de gemeente is de kans groter dat de omgevingsvergunning wordt verleend en dat de off-grid woningen gerealiseerd worden.

Realiseer off-grid woningen in een gemeente die ervaring heeft met off-grid wonen

Omdat off-grid wonen een redelijk nieuw onderwerp is, hebben veel gemeenten off-grid woningen opgezet als pilot. De gemeenten willen eerst nagaan of off-grid wonen überhaupt haalbaar en te realiseren is. Daarnaast is een pilot om te kijken of het goed bevalt. Als dit het geval is kan de gemeente ervoor kiezen om de woningen te vergunnen voor onbepaalde tijd en er kunnen eventueel meer off-grid woningen gerealiseerd worden. Vraag bij de gemeenten na of zij een goede ervaring hebben met de off-grid woningen. Wanneer een gemeente een goede ervaring heeft met de huidige off-grid woningen en haar bewoners, is de kans groter om in samenwerking met de gemeente off-grid woningen voor onbepaalde tijd te realiseren.

Bij aankoop perceel waarbij off-grid wonen niet is toestaan; ga van tevoren na welke onderzoeken er gedaan moeten worden

Indien de gemeente geen perceel ter beschikking wil/kan stellen om off-grid woningen op te realiseren, is het mogelijk om zelf een perceel aan te schaffen. De initiatiefnemers van het Ecodorp Land van Aine in Ter Apel hebben dit gedaan door een stichting op te zetten en samen het perceel aan te schaffen. Mogelijk is off-grid wonen op dit perceel niet toegestaan. Er zal dan een omgevingsvergunning moeten worden aangevraagd om te mogen afwijken van het bestemmings- of omgevingsplan. De onderzoeken die moeten worden gedaan om na te gaan of een omgevingsvergunning verleend mag worden, is afhankelijk van de locatie. Daarom is het verstandig om voor de aanschaf van een perceel bij de gemeente na te gaan welke onderzoeken er plaats moeten vinden en hoe groot de kans is dat een omgevingsvergunning zal worden verleend.

Gelijkwaardige oplossingen: maak gebruik van zonnepanelen, een regenwaterfiltersysteem en een droogtoilet

Bij alle geïnterviewde gemeenten wordt er gebruik gemaakt van zonnepanelen als gelijkwaardige oplossing voor de aansluiting op het distributienet voor elektriciteit. Een regenwaterfiltersysteem welke het regenwater opvangt en dit filtert tot drinkwater is een alternatief voor de aansluiting op het distributienet voor water. Wat betreft de riolering is een droogtoilet enkel een gelijkwaardige oplossing voor de aansluiting van het toilet en dus niet voor de afvoer van het andere huishoudelijk afvalwater. Deze alternatieven kunnen zonder problemen gebruikt worden, omdat dit door alle gemeenten is aangemerkt als gelijkwaardige oplossing.

Bepaal van tevoren wat het energieverbruik van de woning zal zijn

Meerdere tiny houses in de gemeenten die zijn geïnterviewd voor dit onderzoek zijn niet volledig off-grid. In sommige gevallen komt dit mede doordat de woningen zijn aangesloten op het distributienetwerk voor elektriciteit als back-up. Dit komt doordat de elektriciteit die wordt opgewekt door de zonnepanelen en wordt opgeslagen in accu's niet toereikend is. Het is daarom verstandig om van tevoren te bepalen hoeveel elektriciteit de woning en haar bewoner(s) naar verwachting gaan verbruiken. Op basis hiervan kan er rekening gehouden worden met de hoeveel en wat voor soort zonnepanelen er geplaatst moeten worden en of de accu voldoende energie kan opslaan. Dit zorgt ervoor dat de woning volledig off-grid kan.

Leg de focus op de gemeenten waarbij het helofytenfilter als gelijkwaardige oplossing is aangemerkt.

Indien er bij de realisatie van off-grid woningen gebruik moet worden gemaakt van een helofytenfilter, is het handig om de focus te leggen op de gemeenten waarbij het helofytenfilter is aangemerkt als gelijkwaardige oplossing. Dit kan twee dingen betekenen. De eerste is dat bij de keuze in welke gemeente de off-grid woningen gerealiseerd zullen worden, wordt gekozen voor een gemeente waarbij het helofytenfilter gebruikt mag worden. Er zal wel eerst uitgezocht moeten worden in welke gemeenten dit aan de orde is. Dit kan door simpelweg na te vragen bij bewoners of zij gebruik maken van het helofytenfilter. De tweede is om bij een gemeente die nog moet beoordelen of het helofytenfilter een gelijkwaardige oplossing is, aan te geven bij welke gemeenten het een gelijkwaardige oplossing is. Hierdoor kan de gemeente deze gemeenten als voorbeeld nemen. Dit kan mogelijk helpen bij de beoordeling van de gemeente of het helofytenfilter een gelijkwaardige oplossing is.

Vervolgonderzoek: alternatieven helofytenfilter

Bij een aantal gemeenten vormt het vinden van een gelijkwaardige oplossing voor riolering een knelpunt. Dit komt doordat bij off-grid vaak een helofytenfilter als alternatief voor de riolering wordt gebruikt, maar deze niet door alle gemeenten als gelijkwaardige oplossing wordt gezien. Indien er onderzoek gedaan kan worden naar alternatieven voor het helofytenfilter, kan er worden gekeken of deze alternatieven wél een gelijkwaardige oplossing zijn. Dit kan ervoor zorgen dat off-grid woningen in de toekomst makkelijker te realiseren zijn.

Vervolgonderzoek: gelijkwaardige oplossingen

Om een duidelijk overzicht te krijgen in wat gelijkwaardige oplossingen zijn, zal er onderzoek moeten worden gedaan naar wat allemaal als gelijkwaardige oplossingen wordt aangemerkt door de gemeenten. Dit onderzoek kan gedaan worden door binnen gemeenten uit te zoeken wat als gelijkwaardige oplossingen zijn goedgekeurd en gebruikt worden in de praktijk. Op basis hiervan kan een overzicht worden opgesteld met alle goedgekeurde gelijkwaardige oplossingen.

Bronnenlijst

Wet- en regelgeving

Algemene wet bestuursrecht
Besluit bouwwerken leefomgeving
Besluit kwaliteit leefomgeving
Besluit omgevingsrecht
Bouwbesluit 2012
Gemeentewet
Omgevingswet
Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wet ruimtelijke ordening

Jurisprudentie

Rechtbank Amsterdam 24-04-2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:2413

Literatuur

Berghuis 2021

M.I. Berghuis e.a., *Praktijkboek Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)*, Alphen aan den Rijn: Vakmedianet BV 2021

Berghuis 2022

M.I. Berghuis e.a., *Handreiking tiny houses. Een praktische gids voor een technische toets aan de eisen van het Besluit bouwwerken leefomgeving*, 2022

Van Overveld 2011

M. van Overveld, e.a., *Praktijkboek Bouwbesluit 2012*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2011

Van den Broek, BR2016/65, p. 445-451

J.H.G. van den Broek, *Omgevingsrecht kwartet. Mag ik van jou de AMvB's...* BR2016/65, afl. 9, p. 445-451

Websites

Informatiepunt Leefomgeving, *Aanvraag tot wijziging van het omgevingsplan*, z.d., iplo.nl/regelgeving/overzicht-procedures/aanvraag-wijziging-omgevingsplan/ (laatst geraadpleegd op 26 maart 2023).

Informatiepunt Leefomgeving, *Dit houdt de omgevingsplanactiviteit in*, z.d., iplo.nl/regelgeving/regels-voor-activiteiten/omgevingsplanactiviteit/dit-houdt-de-omgevingsplanactiviteit-in/ (laatst geraadpleegd op 26 maart 2023).

Informatiepunt Leefomgeving, *Kruimelgevallenregeling vervalt*, z.d., iplo.nl/thema/ruimtelijke-ontwikkelingen/veranderd/kruimelgevallenregeling-vervalt/ (laatst geraadpleegd op 26 maart 2023).

Informatiepunt leefomgeving, *Omgevingsplan*, z.d.,
iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsplan-hoofdpijnen/ (laatst geraadpleegd op 26 maart 2023).

Informatiepunt Leefomgeving, *Omgevingsplan op hoofdpijnen*, z.d.,
iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsplan-hoofdpijnen/omgevingsplan-hoofdpijnen/ (laatst geraadpleegd op 26 maart 2023).

Informatiepunt Leefomgeving, *Veranderingen omgevingsplan*, z.d.,
iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsplan-hoofdpijnen/omgevingsplan-hoofdpijnen/veranderingen-omgevingsplan/ (laatst geraadpleegd op 26 maart 2023).

Informatiepunt Leefomgeving, *Vergunningsplicht omgevingsplanactiviteit*, z.d.,
iplo.nl/regelgeving/regels-voor-activiteiten/omgevingsplanactiviteit/vergunningplicht-omgevingsplanactiviteit/ (laatst geraadpleegd op 26 maart 2023).

Kenniscentrum InfoMil, *Afwijken bij AMvB aangewezen gevallen (kruimellijst)*, z.d.,
infomil.nl/onderwerpen/integrale/wet-algemene/toestemmingen-wabo/toestemming-afwijken/kruimellijst/ (laatst geraadpleegd op 26 maart 2023).

Kenniscentrum InfoMil, *Buitenplans afwijken*, z.d., infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-algemene/buitenplans-afwijken/ (laatst geraadpleegd op 26 maart 2023).

Kenniscentrum InfoMil, *Overzicht: procedure bestemmingsplan*, z.d.,
infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-ruimtelijke/bestemmingsplan/procedure/bestemmingsplan/overzicht-procedure/ (laatst geraadpleegd op 23 maart 2023).

Kenniscentrum InfoMil, *Regels in de Wabo voor tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan*, z.d.,
infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-algemene/tijdelijk-afwijken/ (laatst geraadpleegd op 26 maart 2023).

Kenniscentrum InfoMil, *Uitleg bestemmingsplan*, z.d.,
infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-ruimtelijke/bestemmingsplan/uitleg/ (laatst geraadpleegd op 26 maart 2023).

Kluwer Navigator, *Lexplicatie, commentaar op art. 6.10 Bb 2012*, z.d.,
new.navigator.nl/document/id116288753ace4f6a99055131ed215ad2?ctx=WKNL_CSL_1980&tab=tekst (laatst geraadpleegd op 26 maart 2023).

Kluwer Navigator, *Waar staat eigenlijk dat het verboden is om een gasaansluiting te krijgen bij een nieuwbouwwoning?* z.d.,
new.navigator.nl/document/idpassf81d242c439b483489a2ad89fc07710b?ctx=WKNL_CSL_463&tab=tekst (laatst geraadpleegd op 26 maart 2023).

Rijksoverheid, *Bouwbesluit 2012*, z.d., rijksoverheid.nl/onderwerpen/bouwregelgeving/bouwbesluit-2012 (laatst geraadpleegd 26 februari 2023).

Bijlage 1: Interviewvragenlijst gemeente

1. Wat zijn uw taken en verantwoordelijkheden binnen de gemeente ...?
2. Off-grid wonen, met name in tiny houses, wordt in Nederland een steeds populairder thema. Wat merkt u hier bij de gemeente ... van?
3. Indien off-grid wonen vanuit het bestemmingsplan niet is toegestaan zal er een omgevingsvergunning moeten worden aangevraagd om hiervan mogen af te wijken of zal het bestemmingsplan gewijzigd moeten worden. Hoe wordt de keuze gemaakt tussen afwijken van het bestemmingsplan door middel van een omgevingsvergunning en het wijzigen van het bestemmingsplan?
4. Het is mogelijk om een omgevingsvergunning te verlenen om off-grid wonen toe te staan op grond van de kruimellijst of op grond van een buitenplanse afwijking. Hoe wordt de keuze gemaakt op welke grond de omgevingsvergunning wordt verleend?
5. Hoe wordt beoordeeld of een omgevingsvergunning wordt verleend om af te mogen wijken van het bestemmingsplan?
6. Het bestemmingsplan zal met ingang van de Omgevingswet vervangen worden door het omgevingsplan. Wat verandert er ten opzichte van de beoordeling voor de aanvraag voor een vergunning om van het omgevingsplan af te wijken of deze te wijzigen ten opzichte van de aanvraag om af te wijken van het bestemmingsplan of deze te wijzigen?
7. Hoe wordt beoordeeld of er ontheffing voor de aansluitplicht in het Bouwbesluit wordt verleend?
8. Hoe wordt beoordeeld of er sprake is van een gelijkwaardige oplossing?
9. Wat gebeurt er als er geen sprake is van een gelijkwaardige oplossing?
10. Binnenkort zal het Bouwbesluit 2012 vervangen worden door het Besluit bouwwerken leefomgeving als onderdeel van de Omgevingswet. Wat verandert er ten opzichte van de beoordeling van de aanvraag voor ontheffing van het Besluit bouwwerken leefomgeving omtrent off-grid wonen in vergelijking met het Bouwbesluit?
11. Zijn er nog onderwerpen die u gemist heeft of zijn er nog dingen die u wilt toevoegen?