Gemeente Utrecht

Voorstel aan de gemeenteraad

Voorbereidingsbesluit Dakkapellen zijkant en achterkant van woningen

Beleidsveld	Ruimtelijke ordening
Organisatieonderdeel	Ruimte, afdeling Omgevingsrecht
Opsteller	Wim van Gelder
Kenmerk	34273228
Vergaderdatum Raad	Volgt
Referendabel	Nee (artikel 1:2 lid 2 onder f Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht)
Geheim	Ja

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor te besluiten:

1. Het ‘Voorbereidingsbesluit Dakkapellen zijkant en achterkant van woningen’ te nemen, waarmee initiatieven kunnen worden tegengehouden die niet passen binnen de nog op te stellen regels in het omgevingsplan over het bouwen van grote dakkapellen op de achterkant en zijkant van daken die niet naar het openbaar toegankelijk gebied zijn gekeerd, regels die enerzijds een verruiming van het vergunningvrije bouwen inhouden en anderzijds voorkomen dat dakkapellen zo groot worden dat er een dakopbouw lijkt te zijn gebouwd.

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,

GEHEIM

Geheimhouding

Het college heeft tijdelijke geheimhouding opgelegd op dit raadsvoorstel en de bijlagen Voorbereidingsbesluit dakkapellen zijkant en achterkant van woningen’ op grond van artikel 87 Gemeentewet om redenen genoemd in artikel 5.1 lid 2 onder i van de Woo tot inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit.
Openbaarmaking van de documenten voordat het voorbereidingsbesluit is genomen en in werking is getreden, schaadt het goed functioneren van de gemeente. Openbaarheid kan ertoe leiden dat vlak voor de inwerkingtreding nog activiteiten worden ondernomen, die strijdig zijn met de nieuwe regels in voorbereiding.

Voorheen gaf de Wet ruimtelijk ordening de mogelijkheid om in het raadsbesluit op te nemen dat een voorbereidingsbesluit in werking treedt ‘de dag na raadsbesluit’. Deze mogelijkheid geeft de Omgevingswet niet meer.
Onder de Omgevingswet geldt dat artikel 3.40 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing is; het besluit treedt in werking zodra het is bekend gemaakt. Bekendmaking vindt plaats in het digitale gemeenteblad. Zodra de bekendmaking heeft plaatsgevonden, wordt uw raad daar direct per email over geïnformeerd.

Samenvatting

Het voorbereidingsbesluit is bedoeld om te voorkomen dat er dakkapellen aan de zijkant of achterkant van woningen gebouwd mogen worden die qua omvang op een dakopbouw lijken. Het voorbereidingsbesluit geeft tijd om regels in het omgevingsplan op te nemen die in de hele gemeente dezelfde mogelijkheden geven voor dakkapellen. De regels zullen het vergunningvrije bouwen van het Besluit bouwwerken leefomgeving enigszins uitbreiden.

Context

Aanleiding

Op 24 februari 2026 heeft de rechtbank uitspraak gedaan over twee dakkapellen in Rivierenwijk. Een bijzonder grote dakkapel aan de achterzijde achtte de rechter in overeenstemming met het bestemmingsplan Rivierenwijk dat deel uitmaakt van het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Met deze uitspraak ligt de weg open voor dakkapellen die de omvang hebben van een dakopbouw aan de achterkant van een woning, zonder dat het effect op de leefbaarheid is beoordeeld. De uitspraak lijkt ook alleen te gelden voor wijken waar een bestemmingsplan geldt dat is opgesteld voordat de achterkanten van woningen welstandsvrij zijn verklaard. Het gevolg zou zijn dat er in een willekeurige groep wijken een ruime mogelijkheid is voor dakkapellen, in plaats van dat de wijk is aangewezen op grond van stedenbouwkundige kenmerken. De gemeente heeft beroep ingesteld tegen de uitspraak, maar het kan lang duren voordat dat behandeld wordt.
Nu is het op grond van artikel 2.29 van het Besluit bouwwerken leefomgeving (onderdeel b) al mogelijk om dakkapellen van een ruim formaat zonder vergunning te bouwen op de achterkant en de zijkant van een dak dat niet naar het openbare toegankelijk gebied gekeerd is, ongeacht de regels in het omgevingsplan. De gemeente heeft het tot nu toe niet nodig geacht om nog grotere dakkapellen toe te staan. Daarom zijn in het omgevingsplan alleen regels opgenomen over dakkapellen aan de voorkant van gebouwen.

Juridische context

Op grond van artikel 4.14 van de Omgevingswet kan de gemeenteraad “een voorbereidingsbesluit nemen met het oog op de voorbereiding van in het omgevingsplan te stellen regels”. Het derde lid van dat artikel, onderdeel a, biedt de mogelijkheid om te verbieden om zonder omgevingsvergunning “activiteiten te verrichten die op grond van het omgevingsplan zijn toegestaan, maar nog niet plaatsvinden”.
Het voorbereidingsbesluit geldt maximaal 1,5 jaar. Er staat geen beroep open tegen het voorbereidingsbesluit. Het voorbereidingsbesluit maakt onderdeel uit van het omgevingsplan Utrecht.

Beslistermijn

Het is van belang dat het voorbereidingsbesluit met voortvarendheid genomen wordt. Daarmee wordt zoveel mogelijk voorkomen dat er initiatieven plaats kunnen vinden die in strijd zijn met de regels die de gemeente wil gaan stellen.

Beoogd effect

Zolang het voorbereidingsbesluit geldt, worden aanvragen voor grote dakkapellen getoetst aan het voorbereidingsbesluit dat in ieder geval op hoofdlijn de eisen stelt die straks in het omgevingsplan worden opgenomen. Daarmee wordt voorkomen dat er dakkapellen gebouwd worden die daarmee in strijd zijn en mogelijk een precedent scheppen voor vergelijkbare te grote dakkapellen. Ook wordt voorkomen dat de kaders die gelden voor het bouwen van dakopbouwen niet gevolgd worden bij dakkapellen die qua omvang daar nauwelijks van verschillen.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad

Op 16 juli 2026 heeft u het Delegatiebesluit Omgevingswet genomen, waarin u een aantal gevallen waarin de gemeente een voorbereidingsbesluit kan nemen heeft gedelegeerd aan het college van burgemeester en wethouders. De inhoud van dit voorbereidingsbesluit valt niet onder de reikwijdte van dat delegatiebesluit.

GEFIM

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	Het 'Voorbereidingsbesluit Dakkapellen zijkant en achterkant van woningen' te nemen, waarmee initiatieven kunnen worden tegengehouden die niet passen binnen de nog op te stellen regels in het omgevingsplan over het bouwen van grote dakkapellen op de achterkant en zijkant van daken die niet naar het openbaar toegankelijk gebied zijn gekeerd, regels die enerzijds een verruiming van het vergunningvrije bouwen inhouden en anderzijds voorkomen dat dakkapellen zo groot worden dat er een dakopbouw lijkt te zijn gebouwd.
Argumenten	
1.1	Het voorbereidingsbesluit biedt meer ruimte dan wat vergunningvrij al mogelijk is en hindert daarom slechts een kleine categorie van dakkapellen.
	Het voorbereidingsbesluit geldt alleen voor dakkapellen die groter zijn dan wat op grond van artikel 2.29 van het Besluit bouwwerken leefomgeving (onderdeel b) is toegestaan. De maten die in artikel 1.2 van het voorbereidingsbesluit zijn opgenomen voor dakkapellen zijn op enkele onderdelen ruimer dan de maten in het Besluit bouwwerken leefomgeving.
1.2	De regels van het voorbereidingsbesluit zorgen dat overal dezelfde regels gelden.
	De uitspraak van de rechter geldt waarschijnlijk voor een willekeurige groep wijken, al valt niet uit te sluiten dat de uitspraak een groot deel van de gemeente betreft. Met het voorbereidingsbesluit en later met de regels van het omgevingsplan gelden overal in de gemeente dezelfde bouwmogelijkheden voor dakkapellen.
1.3	Het voorbereidingsbesluit belemmert het beter benutten van de bestaande woningvoorraad door het optoppen, uitbuiken, splitsen en delen van woningen niet.
	In het coalitieakkoord is de ambitie uitgesproken om de bestaande woningvoorraad beter te benutten. In zijn algemeenheid: dakkapellen zijn kleinschalige uitbreidingen van bestaande woningen die nauwelijks extra vloeroppervlak opleveren, laat staan nieuwe woningen. Dit voorbereidingsbesluit is zo geformuleerd dat dakkapellen die de gemeente op grond van het omgevingsplan toestaat of die vergunningvrij gebouwd mogen worden, zonder meer gebouwd kunnen worden. Dat zijn al forse dakkapellen. De regels in het voorbereidingsbesluit verruimen de mogelijkheid om vergunningvrij dakkapellen te bouwen zelfs enigszins, omdat de maximaal toegestane maten in het voorbereidingsbesluit iets ruimer zijn dan de maten voor het vergunningvrij bouwen in het Besluit bouwwerken leefomgeving. Het voorbereidingsbesluit biedt ook de mogelijkheid om met een omgevingsvergunning nog grotere dakkapellen toe te staan dan die op grond van de wet of het omgevingsplan mogelijk zijn. Het voorbereidingsbesluit heeft geen invloed op of relatie met de beleidsregels voor het bouwen van dak*opbouwen* en belemmert het bouwen van dakopbouwen dus niet. Dakopbouwen vallen namelijk buiten de reikwijdte van het voorbereidingsbesluit. De reikwijdte is in artikel 1.2 van het voorbereidingsbesluit vastgelegd.
1.4	De zorgvuldigheid waarmee dakopbouwen worden toegestaan, kan ook plaatsvinden bij de beoordeling van dakkapellen die qua omvang vergelijkbaar zijn met dakopbouwen.
	Uit de uitspraak van de rechter volgt dat, in ieder geval in een aantal wijken, een bijzonder grote dakkapel kan worden gebouwd, zo groot dat er geen zinvol onderscheid is te maken met een dakopbouw aan de achterkant van een woning. Voor het bouwen van een dakopbouw is een omgevingsvergunning nodig die met behulp van de beleidsregel Dakopbouwen gemeente Utrecht getoetst wordt. Die

CONCEPT

	toets is nodig om het effect op de leefbaarheid van de omliggende gebouwen te kunnen beoordelen en, als dat effect te slecht uitpakt voor de omwonenden, de dakopbouw te verbieden. Het is redelijk dat ook het effect van grote dakkapellen met een dergelijke toets beoordeeld wordt. Omdat de dakkapellen die onder de vergunningplicht vallen welstandsvrij zijn, met uitzondering van dakkapellen in een beschermd stads- of dorpsgezicht, blijven de beleidsregels over welstand buiten toepassing. Dat geldt ook voor beleidsregels die alleen voor echte dakopbouwen relevant zijn, zoals regels over het straatprofiel.
1.5	Het voorbereidingsbesluit geeft de gemeente anderhalf jaar de tijd om het omgevingsplan aan te passen.
	De voorbereiding van een wijziging van het omgevingsplan kost tijd. In dit geval moeten de regels over dakkapellen aangevuld worden. Met het nemen van het voorbereidingsbesluit krijgt de gemeente de tijd om die regels aan te passen, zonder dat ondertussen dakkapellen vergund moeten worden die in strijd komen met die nog op te stellen regels.
Kanttekeningen/Risico's	
1.1	De regels van het voorbereidingsbesluit kunnen beperkend werken voor grotere dakkapellen.
	Op grond van artikel 8.0b van het Besluit kwaliteit leefomgeving moet de gemeente een aanvraag die niet met de regels van het voorbereidingsbesluit vergund kan worden, afwijzen. Dat geldt ook voor een buitenplanse omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit, de vergunning waarmee van het omgevingsplan kan worden afgeweken.

Financiën
De kosten voor het opstellen van het voorbereidingsbesluit en het omgevingsplan, voornamelijk personele kosten, worden gedekt uit de lopende begroting voor de transitie van het omgevingsplan.

Vervolg
Het voorbereidingsbesluit zal planologisch opgenomen worden in een wijziging omgevingsplan. De planning is om die wijziging in de loop van 2027 aan de raad voor te leggen.

Samen stad maken
Een voorbereidingsbesluit is een beheersmatige en beschermende maatregel die tijdelijk geldt. Op het voorbereidingsbesluit is 'Gemeente aan zet' van toepassing, wat betekent dat bewoners niet betrokken worden bij dit besluit. Bewoners kunnen uiteraard wel invloed uitoefenen op de aanpassing van de regels van het omgevingsplan die wordt voorbereid.

Communicatie
Na vaststelling wordt het voorbereidingsbesluit openbaar gepubliceerd in het digitale gemeenteblad en op de internetsite waar het omgevingsplan digitaal raadpleegbaar is, Regels op de kaart.

(Niet)Referendabel
Dit raadsbesluit is niet referendabel. De uitzonderingsgrond van artikel 1:2, tweede lid, onder f, van de Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht is van toepassing: dit raadsvoorstel betreft een voorbereidingsbesluit.

Bijlagen
Bijlagen besluitvorming
- GEHEIM Digitale link naar het 'Voorbereidingsbesluit dakkapellen zijkant en achterkant van woningen' in rx.base

Bijlagen informatief
- GEHEIM Voorbereidingsbesluit Dakkapellen zijkant en achterkant, bekendmaking

GEHEIM