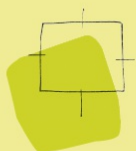


Facetbestemmingsplan
kruimelgevallen



BügelHajema

Ruimte voor de leefomgeving

Toelichting

Facetbestemmingsplan kruimelgevallen

Inhoudsopgave

Toelichting	5
Hoofdstuk 1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding en doel	7
1.2 Ligging en begrenzing plangebied	7
1.3 Geldende bestemmingsplannen	8
1.4 Leeswijzer	8
Hoofdstuk 2 Uitgangspunten nieuwe regeling	9
2.1 Nu en onder de Omgevingswet	9
2.2 Toekomstige regeling	10
Hoofdstuk 3 Omgevingsaspecten	17
Hoofdstuk 4 Juridische vormgeving	19
4.1 Algemeen	19
4.2 Bestemmingsplanregels	19
Hoofdstuk 5 Uitvoerbaarheid	21
5.1 Economische uitvoerbaarheid	21
5.2 Maatschappelijke uitvoerbaarheid	21

Toelichting

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

Dit facetbestemmingsplan heeft tot doel om een deel van het buitenplanse vergunningsstelsel - dat geldt op grond van artikel 2.12, lid 1, sub a onder 2, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en artikel 4 van Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor) - op te nemen in een binnenplans vergunningsstelsel. Daarmee worden een aantal regels uit artikel 4 opgenomen in de algemene afwijkingsregels van de geldende bestemmingsplannen van de gemeente Aa en Hunze.

De gemeente doet dit met het oog op de komst van de Omgevingswet. Met de Omgevingswet wordt het onderscheid tussen zogenaamde kruimelgevallen, lichte categorieën van buitenplans afwijken van het bestemmingsplan, en de zwaardere gevallen opgeheven. Het Bor is namelijk een Algemene maatregel van bestuur (AMvB), die zijn grondslag vindt in de Wabo. Deze wet vervalt met de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

De Omgevingswet kent dus slecht één manier om buitenplans van het omgevingsplan af te wijken. Deze zogenaamde buitenplanse omgevingsplanactiviteit kan net als nu worden verleend met een omgevingsvergunning. Hiervoor geldt in beginsel de reguliere procedures uit de Algemene wet bestuursrecht. Voor kruimelgevallen verandert er procedureel niets (deze kennen nu ook de reguliere procedure). Het onderscheid tussen lichte en zwaardere besluiten is hiermee echter ook inhoudelijk verdwenen, op het gevaar af dat ook de lichte kruimelgevallen zwaarder worden behandeld.

De gemeente Aa en Hunze vindt het niet wenselijk dat alle kruimelgevallen in bovenstaande zin gelijk worden getrokken met een "gewone", buitenplanse omgevingsvergunning. De gemeente wil daarom graag dat een aantal kruimelaanvragen in het vervolg binnenplans kunnen worden afgehandeld.

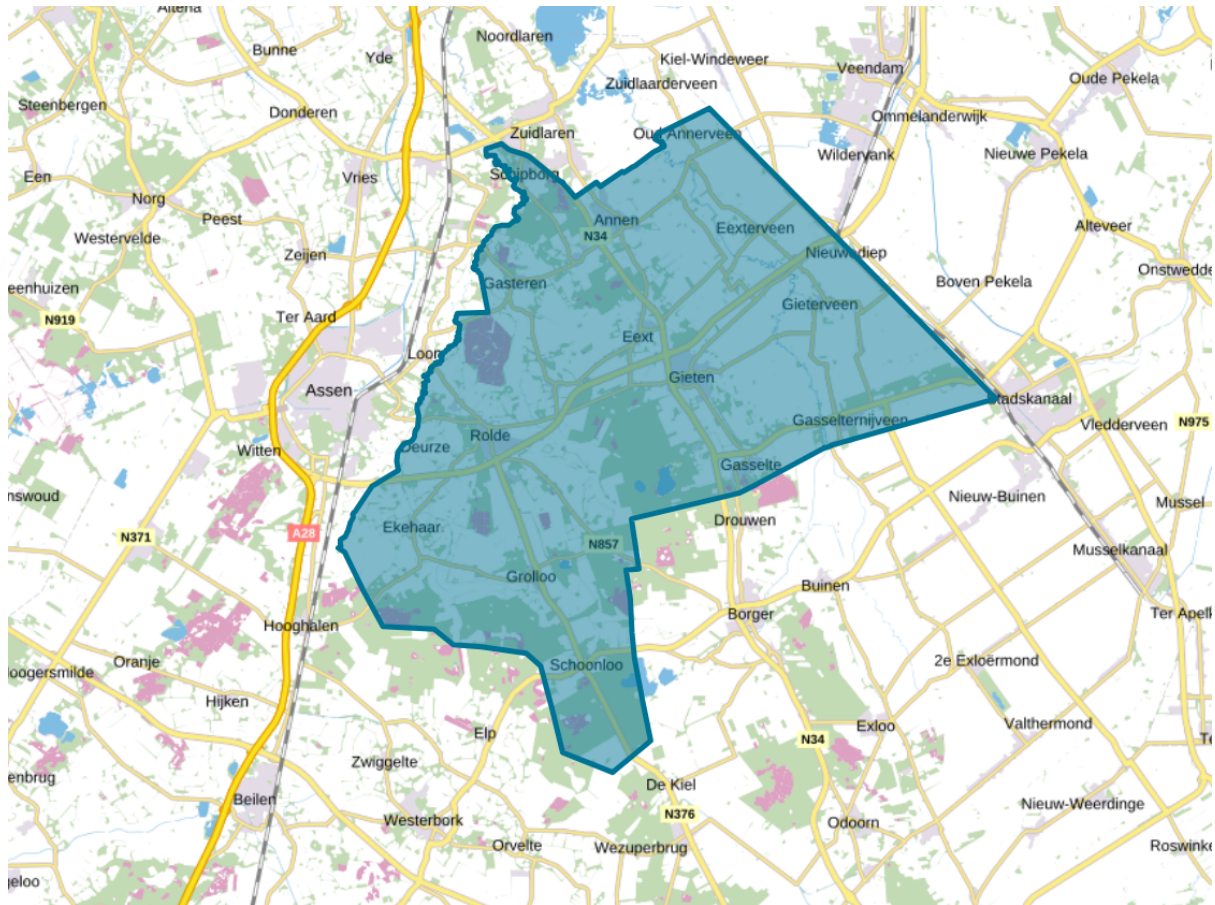
Hiermee wordt een mogelijk zwaardere buitenplanse toetsing op het criterium evenwichtige toedeling van functies aan locaties bespaard na de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

In de navolgende hoofdstukken zal bovenstaande nader worden toegelicht en zullen de juridische verschillen tussen kruimelgevallen en andere afwijkingsmogelijkheden worden besproken.

Dit bestemmingsplan is een facetbestemmingsplan. In het facetplan wordt de kruimelregeling opgenomen in alle vastgestelde bestemmingsplannen door middel van (extra) algemene afwijkingsregels, die door een 'Van toepassing verklaring' in de gehele gemeente zullen gelden. Deze facetregeling werkt aanvullend op de vastgestelde bestemmingsplannen.

1.2 Ligging en begrenzing plangebied

Dit facetbestemmingsplan omvat de gehele gemeente Aa en Hunze.



Figuur 1.1: Begrenzing facetbestemmingsplan (bron: pdok)

1.3 Geldende bestemmingsplannen

Dit facetbestemmingsplan heeft betrekking op alle bestemmingsplannen van de gemeente Aa en Hunze die zijn vastgesteld. De bestemmingsplannen die worden vastgesteld ná de vaststelling van voorliggend facetbestemmingsplan, dienen de regeling uit dit facetbestemmingsplan over te nemen. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt het facetbestemmingsplan, net als alle andere geldende bestemmingsplannen, van rechtswege onderdeel van één gemeentelijk omgevingsplan.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 staat stil bij de uitgangspunten en onderbouwing van de nieuwe regeling. Hoofdstuk 3 licht de omgevingsaspecten kort toe. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 een juridische planbeschrijving gegeven. Hoofdstuk 5 gaat in op de economische en maatschappelijke uitvoerbaarheid van het plan.

Hoofdstuk 2 Uitgangspunten nieuwe regeling

2.1 Nu en onder de Omgevingswet

Nu onder de Wabo

Om af te kunnen wijken van de regels uit een bestemmingsplan is op grond van artikel 2.1, lid 1, sub c van de Wabo een omgevingsvergunning vereist.

De Wabo kent 3 categorieën van afwijken, te weten: de binnenplanse afwijkingsmogelijkheid en twee soorten buitenplanse afwijkingsmogelijkheden. Deze categorieën zijn opgenomen in artikel 2.12, lid 1, sub a onder 1, 2 en 3 van de Wabo.

Op grond van artikel 2.12, lid 1, sub a onder 2 van de Wabo kan voor gevallen die per AMvB zijn aangewezen met een buitenplanse omgevingsvergunning worden afgeweken van het bestemmingsplan. Die gevallen zijn concreet benoemd in Bijlage II van het Bor onder artikel 4.

De onderdelen die in artikel 4 van bijlage II van het Bor zijn opgenomen noemt men ook wel "kruimelgevallen". Dit geeft aan dat het als een lichtere categorie van afwijken van het bestemmingsplan wordt gezien, waarvoor meestal minder zware belangenafwegingen hoeven te worden gemaakt. Hiervoor geldt dat de vergunning kan worden verleend met een zogenaamde reguliere procedure (standaard 8 weken). Dit in tegenstelling tot andere buitenplanse afwijkingsmogelijkheid, die is opgenomen onder artikel 2.12, lid 1, sub a onder 3, Wabo, waarvoor een uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure (UOV) moet worden gevoerd en die tot 26 weken kan duren.

Kruimelgevallen zijn bijvoorbeeld bepaalde bijgebouwen, dakkapellen, nutsvoorzieningen en antenne-installaties. Daarbij geldt onder andere de voorwaarde dat het aantal woningen niet mag toenemen (artikel 5, lid 1, bijlage II, Bor). Hierop gelden een paar uitzonderingen als mantelzorg. Past het initiatief niet binnen het kader van artikel 4 van bijlage II van het Bor, dan kan voor de omgevingsvergunning niet de grondslag van artikel 2.12, lid 1, sub a onder 2, Wabo gebruikt worden. Dan zal de grondslag van de uitgebreide afwijking bestemmingsplan (artikel 2.12, lid 1, sub a onder 3, Wabo) gevolgd moeten worden.

Straks onder de Omgevingswet

De Omgevingswet biedt straks nog steeds de mogelijkheid om met een vergunning van een omgevingsplan af te wijken. Dat afwijken met een vergunning heet onder de Omgevingswet een (binnenplanse of buitenplanse) *omgevingsplanactiviteit*; voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten vaak afgekort als bopa. Wat betreft buitenplans afwijken kent de Omgevingswet geen onderscheid meer tussen de buitenplanse kruimelgevallen en uitgebreide buitenplanse omgevingsvergunningen. De Omgevingswet gaat ervan uit dat een vergunning om af te wijken van een omgevingsplan in beginsel altijd met een reguliere procedure wordt afgedaan.

Omdat straks nog maar één (reguliere) procedure geldt, is vanuit het standpunt van de wetgever kennelijk geen reden meer om zogenaamde kruimelgevallen te onderscheiden van de andere buitenplanse vergunningen.

Toch blijkt uit de praktijk van de afgelopen jaren dat kruimelgevallen inhoudelijk anders in een vergunningentraject worden opgepakt dan de grotere afwijkingen. Uit artikel 2.12, lid 1, sub a onder 3 van de Wabo blijkt ook dat een niet-kruimelgeval moet worden gemotiveerd met een '*goede ruimtelijke onderbouwing*'. Dit betekent niet dat kruimelgevallen niet moeten worden gemotiveerd, maar die worden in de praktijk vaak met een motivering van beperkte omvang in het besluit tot verlening van een omgevingsvergunning meegenomen, terwijl de goede ruimtelijke onderbouwing altijd een los document is waar veel meer aandacht aan wordt gegeven.

Inhoudelijk bestaat dus het risico dat de toetsing voor deze gevallen wordt verzwaard, omdat hiervoor een bredere minder duidelijk afgeperkte belangenafweging moet worden gemaakt. Hierbij zijn de eisen die worden gesteld op grond van het Bkl en andere wettelijke eisen mede uitgangspunt. Met name in de overgangperiode (eerste jaren na inwerkingtreding van de Ow) kan dit voor eenvoudige bouwplannen vertragende werking hebben. Dit heeft onder andere te maken met het leren werken met de nieuw geformuleerde instructies uit de Omgevingswet en het Bkl en het inwerken van medewerkers. Het is een feit dat nieuwe wetgeving altijd tot heel veel nieuwe vragen en juridische casussen zal leiden. Om de lasten in de komende jaren niet verder te verzwaren wordt het daarom wijs geacht om vergunningplichten die altijd al relatief eenvoudig konden worden afgedaan ook zo te blijven afdoen.

2.2 Toekomstige regeling

2.2.1 Algemeen

Behoeft facetregeling

Zoals hierboven is aangegeven wordt het niet wenselijk geacht dat de kruimelgevallen inhoudelijk gelijk worden getrokken met een "gewone", buitenplanse omgevingsvergunning. De gemeente wil graag dat de kruimelaanvragen in het vervolg binnenplans kunnen worden afgehandeld. Bijkomend voordeel van opname in een binnenplans afwijkingstelsel is dat hiermee ook voor deze gevallen de heffing van leges wordt verlicht.

Afweging per geval

Voor alle duidelijkheid betekent de opname van deze gevallen in een binnenplanse regeling niet dat al deze gevallen altijd worden toegestaan. Het blijft nog steeds een vergunningsmogelijkheid, waarbij burgemeester en wethouders nog steeds gemotiveerd een aanvraag kunnen weigeren. Het bevoegd gezag heeft immers ook nu in principe beleidsvrijheid om wel of niet mee te werken aan een aanvraag op grond van artikel 4 van Bijlage II van het Bor. Dit blijkt uit het woord "kan" dat in artikel 2.12, lid 1 van de Wabo is opgenomen. Bovendien worden de gevallen nader afgewogen op basis van extra algemene afwegingscriteria. Dit wordt in paragraaf 2.2.3 toegelicht.

Meest ruim geldende regeling

In dit facetbestemmingsplan wordt de kruimelregeling uit het Bor opgenomen als binnenplanse afwijkingmogelijkheid, die door een 'Van toepassing verklaring' in de gehele gemeente zullen gelden. Deze facetregeling zal aanvullend gelden op alle vastgestelde bestemmingsplannen. Daar waar het huidige bestemmingsplan bij recht of bij afwijking méér juridisch-planologische ruimte biedt, blijft de huidige regeling in tact. Daar waar dit voorliggende facetbestemmingsplan méér juridisch-planologische ruimte biedt, treedt de afwijkingsregel van dit facetplan in de plaats van de huidige bestemmingsplanregel. Op deze manier blijft de meest ruime regeling van toepassing op een locatie.

Gemeentelijk beleid

De gemeente Aa en Hunze heeft momenteel geen zogenaamd kruimelbeleid, oftewel beleid waar de gemeente de aanvraag omgevingsvergunning op grond van artikel 4 van Bijlage II van het Bor op afweegt.

Kruimelgevallen

Artikel 4 van Bijlage II van het Bor heeft 11 subleden. Kortgezegd gaan de subleden over een afwijking ten behoeve van:

1. bijbehorende bouwwerken of een uitbreiding daarvan;
2. gebouwen ten behoeve van infrastructurele of openbare voorzieningen;
3. bouwwerken, geen gebouwen zijnde;
4. een dakterras, balkon of een andere niet op de grond gelegen buitenruimte aan of op een gebouw, een dakkapel, dakopbouw of gelijksoortige uitbreiding van een gebouw, de uitbreiding van een bouwwerk

met een bouwdeel van ondergeschikte aard dan wel voorzieningen gericht op het isoleren van een gebouw;

5. een antenne-installatie;
6. een installatie bij een glastuinbouwbedrijf voor warmtekraftkoppeling;
7. een installatie bij een agrarisch bedrijf voor duurzame energieproductie middels mestbewerking;
8. het gebruiken van gronden voor een niet-ingrijpende herinrichting van openbaar gebied;
9. het gebruiken van bouwwerken, eventueel in samenhang met bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroten, en van bij die bouwwerken aansluitend terrein, mits, voor zover gelegen buiten de bebouwde kom, het uitsluitend betreft een logiesfunctie voor werknemers of de opvang van asielzoekers of andere categorieën vreemdelingen;
10. het gebruiken van een recreatiewoning voor bewoning;
11. onder gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10, voor een termijn van ten hoogste tien jaar (tijdelijke afwijking).

Van een deel is het niet wenselijk dit vast te leggen als binnenplanse afwijking. Deze gevallen worden buitenplans, omdat de gemeente ze te ingrijpend of omvattend acht om binnenplans af te wegen. In de navolgende paragraaf 2.2.2 worden enkel die afwijkingsmogelijkheden uitgewerkt, waarvan de gemeente het wenselijk acht deze binnenplans te regelen.

2.2.2 Doorvertaling afwijkingsmogelijkheden in facetplan

Uitbreidingen hoofdgebouw en/of aan- en uitbouw

Er wordt een binnenplanse afwijkingsmogelijkheid toegevoegd voor het uitbreiden van een hoofdgebouw en/of een aan- en uitbouw. De uitbreiding vindt plaats in het achtererfgebied. Welk deel van een perceel onder het achtererfgebied valt, wordt in de begrippen omschreven. Het moet gaan om een grondgebonden woning. Er worden de volgende voorwaarden gesteld aan de afwijkingsbevoegdheid:

- a. de nieuw bebouwing wordt ten minste 3 m uit de zijdelingse bouwperceelgrens gebouwd;
- b. tevens mag worden gebouwd achter bestaande aan- of uitbouwen die zijn gebouwd op een naar een openbaar gebied gericht zijerf;
- c. de oppervlakte van het hoofdgebouw in de nieuwe situatie ligt ten minste 50% binnen het in het bestemmingsplan opgenomen bouwvlak;
- d. de oppervlakte van het hoofdgebouw bedraagt niet meer dan 150 m²;
- e. de oppervlakte van aan- en uitbouwen bedraagt ten hoogste 150 m² en er blijft voldoende buitenruimte (tuin) bij grondgebonden woningen over;
- f. er wordt niet afgeweken van regels ten aanzien van de maximale goot- en bouwhoogten voor hoofd- en bijgebouwen uit het vigerend bestemmingsplan.

Aan huis verbonden beroep en bedrijf

Aan huis verbonden beroep en bedrijf is nu in veel plannen beide bij afwijking mogelijk. In niet ieder plan is een (al dan niet correcte) regeling opgenomen voor beroep en bedrijf aan huis. Met voorliggend plan wordt dit in één keer geregeld voor de hele gemeente. De afweging vindt plaats bij de vergunningverlening. Beroep en bedrijf aan huis wordt binnen de bebouwde kom mogelijk gemaakt per binnenplanse afwijking, onder de volgende voorwaarden:

- a. er is sprake van de bestemming 'Wonen' of 'Agrarisch', of een overeenkomstige agrarische of woonbestemming;
- b. het beroeps-/bedrijfsvloeroppervlak ten behoeve van het aan-huis-verbonden beroep of de kleinschalige bedrijfsmatige activiteit bedraagt niet meer dan één derde deel van het vloeroppervlak van de (bedrijfs)woning, inclusief de bijbehorende bouwwerken binnen het bestemmingsvlak;
- c. het beroeps-/bedrijfsvloeroppervlak ten behoeve van het aan-huis-verbonden beroep of de kleinschalige bedrijfsmatige activiteit bedraagt niet meer dan 50 m²;
- d. degene die de activiteiten in de woning uitvoert, is hoofdbewoner van de woning;
- e. er detailhandel vindt geen detailhandel plaats, met uitzondering van productiegebonden detailhandel;
- f. de activiteiten passen qua aard, omvang en uitstraling in een woonomgeving;
- g. de activiteiten zijn niet meldingsplichtig of vergunningplichtig ingevolge de Wet milieubeheer

respectievelijk de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;

- h. een aan-huis-verbonden beroep of kleinschalige bedrijfsmatige activiteit is niet toegestaan in recreatiewoningen;
- i. een aan-huis-verbonden beroep of kleinschalige bedrijfsmatige activiteit is niet toegestaan ter plaatse van het bestemmingsplan 'Uitbreiding bedrijventerrein Bloemakkers', vastgesteld op 25 november 2009.

Logiesverstrekking/bed & breakfast

De mogelijkheid tot logiesverstrekking, ofwel bed and breakfast, is in veel bestemmingsplannen van de gemeente al correct geregeld. In een aantal bestemmingsplannen mist deze regeling. Daarom wordt met voorliggend facetplan de regeling nogmaals voor alle bestemmingsplannen opgenomen.

Onder bed & breakfast wordt verstaan: het bieden van de, ten opzichte van het hoofdgebruik ondergeschikte, mogelijkheid tot recreatief nachtverblijf en ontbijt aan personen die hun hoofdverblijf elders hebben.

Bed & breakfast in het hoofdgebouw en/of in een aangebouwd bijbehorend bouwwerk wordt bij recht toegestaan onder de volgende voorwaarden:

- a. er is sprake van de bestemming 'Wonen' of 'Agrarisch', of een overeenkomstige agrarische of woonbestemming;
- b. de gebruiksoppervlakte van de bed & breakfast bedraagt ten hoogste 50 m² ;
- c. er worden niet meer dan 2 kamers ten behoeve van logiesverstrekking gerealiseerd;
- d. de kamers zijn voor niet meer dan vier personen voor logiesverstrekking tegelijk;
- e. de kamers zijn niet voorzien van een eigen keukenblok;
- f. er zijn voldoende parkeervoorzieningen op het eigen erf aanwezig.

Een bed & breakfast in een vrijstaand bijbehorend bouwwerk is niet bij recht toegestaan. De gemeente neemt hiervoor een afwijkingsmogelijkheid op. Hieraan worden de volgende voorwaarden gesteld:

- a. er is sprake van de bestemming 'Wonen' of 'Agrarisch', of een overeenkomstige agrarische of woonbestemming;
- b. de gebruiksoppervlakte van de bed & breakfast bedraagt ten hoogste 50 m² ;
- c. er worden niet meer dan 2 kamers ten behoeve van logiesverstrekking gerealiseerd;
- d. de kamers zijn voor niet meer dan vier personen voor logiesverstrekking tegelijk;
- a. de kamers zijn niet voorzien van een eigen keukenblok;
- b. er zijn voldoende parkeervoorzieningen op het eigen erf aanwezig;
- c. er wordt voldaan aan de uitgangspunten van de beleidsnotitie 'Bed & Breakfast-accommodaties in Aa en Hunze' (vastgesteld op 23 april 2015), dan wel diens rechtsopvolger.

Zonnepanelen in veldopstelling

In de gemeente geldt de regel dat maximaal 1 m² (overige) bouwwerken, geen gebouwen zijnde, zijn toegestaan. De gemeente wil deze regeling verruimen ten aanzien van zonnepanelen in grond- of veldopstelling. Zonnepanelen in grond- en veldopstelling zijn bouwwerken, geen gebouwen zijnde. De afwijkingsmogelijkheid bevat een aantal voorwaarden, te weten:

- a. de zonnepanelen worden uitsluitend in het achtererfgebied gebouwd;
- b. de maximale bouwhoogte bedraagt 1,5 m;
- c. de maximale oppervlakte van de grond- of veldopstelling per bestemmingsvlak bedraagt 50 m²;
- d. de zonnepanelen worden landschappelijk ingepast middels een erfinrichtingsplan;
- e. er aangetoond is dat de zonnepanelen niet op het dak kunnen worden geplaatst.

Tijdelijke woonunit bij verbouw bestaande (bedrijfs-)woningen

In geval van het verbouwen van een woning kan het soms noodzakelijk zijn een tijdelijke woonunit te betrekken. De gemeente neemt een afwijkingsmogelijkheid op om dergelijke tijdelijke woonunit te plaatsen

op het woonperceel. Hieraan zijn wel voorwaarden gekoppeld:

- a. het gaat om een bestaande (bedrijfs-)woning (niet zijnde een recreatiewoning), met dien verstande dat deze regeling niet geldt voor nieuwbouw;
- b. het plaatsen van de tijdelijke woonunit is noodzakelijk;
- c. de tijdelijke woonunit wordt uitsluitend geplaatst voor de duur voor zolang dit noodzakelijk is voor het verbouwen van de woning, met een maximum van 24 maanden na onherroepelijk worden van de omgevingsvergunning;
- d. de tijdelijke woonunit wordt direct verwijderd nadat deze niet meer noodzakelijk is voor de verbouw van de woning.

Vergroten bouwvolume t.b.v. isolatiemaatregelen

In het kader van duurzaamheid wordt een afwijkingsmogelijkheid opgenomen voor het vergroten van het bouwvolume van hoofd- en bijgebouwen, als dit voor isolatiemaatregelen wordt gedaan. Aanvrager toont dit aan. Voor de betere isolatie mogen maximale maatvoeringseisen en bouwgrenzen worden overschreden. Hieraan worden wel een tweetal voorwaarden gesteld:

- a. de maximale maatvoeringseisen wordt met niet meer dan 10% en bouwgrenzen worden met niet meer dan 1 m overschreden, waarbij de afstand tussen hoofdgebouw en de zijdelingse perceelsgrens minimaal 3 m blijft bedragen;
- b. deze afwijkingsmogelijkheid is niet van toepassing op monumenten, beschermde dorps- en stadsgezichten en karakteristieke bebouwing.

Via welstandsadvies en de toets op het straat- en bebouwingsbeeld (zie paragraaf 2.2.3) is voldoende geborgd dat de beeldkwaliteit niet onevenredig wordt aangetast.

Antennemasten tot 40 meter

Antenne-installaties voor telecombedrijven dienen in beginsel te worden geconcentreerd op bestaande masten of bestaande hoge bouwwerken. Wanneer dit niet mogelijk is, is onder voorwaarden een nieuwe antenne-installatie overweegbaar. Medewerking aan de bouw van een antenne-installatie voor telecombedrijven kan worden verleend onder de volgende voorwaarden;

- a. uit onderzoek moet blijken dat site-sharing bij bestaande antenne-installaties of bestaande hoge(re) gebouwen niet mogelijk is;
- b. de antenne-installatie de mogelijkheid biedt tot site-sharing en roaming;
- c. niet wordt gebouwd op en bij monumenten;
- d. de bouwhoogte niet meer bedraagt dan 40 m;
- e. de ontwikkeling past binnen de kaders van het geldende gemeentelijke antennebeleid.

Medewerking aan de bouw van een antenne-installatie voor particulieren wordt niet verleend. Het realiseren van antenne-installaties ten behoeve van particulieren kan worden gerealiseerd binnen de kaders van landelijke wetgeving omtrent het vergunningsvrij bouwen (artikel 2, lid 15, 16 en 17, bijlage II, Bor).

Niet-ingrijpende herinrichting van openbaar gebied

Het gebruiken van gronden voor een niet-ingrijpende herinrichting van openbaar gebied wordt als binnenplanse afwijkingsmogelijkheid opgenomen.

In de nota van toelichting bij het Bor (Stb. 2014, 333, blz. 54) is vermeld dat bij het beantwoorden van de vraag of al dan niet sprake is van een ingrijpende herinrichting van openbaar gebied, onder andere de te verwachten gevolgen van de herinrichting voor omwonenden en gebruikers van het desbetreffende gebied zullen moeten worden betrokken. In aanvulling op de nota van toelichting maakt jurisprudentie (onder andere ABRvS 22 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1749) duidelijk dat niet bepalend is of omvangrijke en ingrijpende werkzaamheden nodig zijn, maar of de herinrichting van het gebied zelf als ingrijpend moet worden aangemerkt.

Woningsplitsing

Vanuit volkshuisvesting en vanuit de Woonvisie 2020+ (en bijbehorend addendum) vindt de gemeente het wenselijk om een afwijkingsmogelijkheid op te nemen voor woningsplitsing. De afwijkingsmogelijkheid is beperkt tot bestaande hoofdgebouwen in de bebouwde kom, met de bestemming 'Wonen' of een overeenkomstige woonbestemming. Er is aldus geen sprake van functiewijziging, omdat er al een woonfunctie rust op het hoofdgebouw. Er wordt enkel een wooneenheid toegevoegd middels woningsplitsing. De woningsplitsing vindt in het hoofdgebouw plaats, dat wil zeggen dat geen sprake is van het vergroten van bebouwing. Samengevat gelden de volgende voorwaarden:

- a. er sprake is van een bestaand hoofdgebouw, met de bestemming 'Wonen' of een overeenkomstige woonbestemming;
- b. er is in de huidige en toekomstige situatie sprake van een woonfunctie, met dien verstande dat na de woningsplitsing geen sprake is van een functiewijziging;
- c. er is geen sprake van een bedrijfswoning of recreatiewoning;
- d. het hoofdgebouw is gelegen in de bebouwde kom;
- e. het hoofdgebouw wordt gesplitst in twee zelfstandige woningen, met elk een minimum oppervlakte van 75 m² (voetprint);
- f. de uiterlijke verschijningsvorm van het hoofdgebouw blijft gelijk;
- g. het oppervlakte van het hoofdgebouw en de bijbehorende bouwwerken worden niet vergroot;
- h. er is aantoonbaar voldoende parkeergelegenheid op eigen terrein;
- i. er wordt een erfinrichtingsplan opgesteld, teneinde te komen tot een goede ruimtelijke inpassing;
- j. deze regeling geldt niet voor locaties behorende bij monumenten, beschermd stads- en dorpsgezicht of karakteristieke bebouwing.

2.2.3 Algemene afwegingscriteria

In de vorige paragraaf is beschreven welke afwijkingsmogelijkheden dit facetplan toevoegt, al dan niet onder voorwaarden. Zoals eerder opgemerkt worden de gevallen afgewogen op basis van een aantal extra algemene afwegingscriteria.

Geen andere wettelijke belemmeringen of weigeringsgronden

Het betreft hier vigerende wet- en regelgeving en gemeentelijk beleid in brede zin. Bij het aanwezig zijn van wettelijke belemmeringen zal geen medewerking worden verleend. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een bouwwerk dat in strijd is met redelijke eisen van welstand, zoals opgenomen in artikel 2.10 Bor. De toets aan het welstandsbeleid vindt plaats ten tijde van de bouwvergunning.

Ook kan worden gedacht aan een noodzakelijke natuurtoets op grond van de Wet natuurbescherming, archeologisch onderzoek op grond van een dubbelbestemming of een belemmering in het kader van externe veiligheid.

Indien blijkt dat sprake is van planschade die door de gemeente moet worden vergoed, kan dit een reden zijn om een aanvraag tot afwijken van een bestemmingsplan af te wijzen. De wet voorziet in de mogelijkheid planschade door middel van een overeenkomst met de aanvrager te verhalen op de aanvrager.

Goede ruimtelijke ordening

Er wordt gemotiveerd dat sprake is van een 'goede ruimtelijke ordening' (artikel 2.12 Wabo). Gelet op de diversiteit van kruimelgevallen verschilt de motivering per aanvraag. Bij de toepassing van de beleidsregels geldt dat iedere aanvraag tot afwijking in elk geval moet worden beoordeeld aan de onderstaande criteria, mits uiteraard van toepassing op het specifieke geval:

- er dient geen onevenredige aantasting plaats te vinden van het woon- en leefmilieu;
- er dient geen onevenredige aantasting plaats te vinden van de verkeersveiligheid en de bestaande parkeerbelasting;

Facetbestemmingsplan kruimelgevallen

- het straat- en bebouwingsbeeld mogen niet in negatieve zin worden beïnvloed;
- de uitbreiding mag de bestaande rechten van omliggende functies niet beperken;
- de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden, waaronder de woonsituatie op omliggende percelen, mede bezien vanuit privacy en schaduwwerking;
- er moet sprake zijn van een goede ruimtelijke inpassing;
- er dient geen onevenredige aantasting plaats te vinden van cultuurhistorische waarden, waaronder monumenten, stads- en dorpsgezichten en karakteristieke bebouwing.

Extra voorwaarden

Aan een vergunning kunnen voorwaarden of instandhoudingsverplichtingen worden verbonden. Ze mogen uitsluitend dienen tot bescherming van de belangen die de bepalingen uit het bestemmingsplan, waarvan wordt afgeweken, beogen te beschermen.

Hoofdstuk 3 Omgevingsaspecten

De huidige bestemmingsplannen kennen reeds binnenplanse bestemmingsspecifieke en algemene afwijkingsmogelijkheden. Voorliggend facetbestemmingsplan voegt daar in beperkte mate mogelijkheden aan toe. Deze zijn van zichzelf van zodanige beperkte aard en invloed dat de toetsing op omgevingsaspecten zoals geluidhinder, luchtkwaliteit, bodem, milieuzonering, externe veiligheid, archeologie, cultuurhistorie, ecologie, m.e.r., water et cetera niet in het kader van dit facetplan nodig is. In de bestaande bestemmingsregelingen zijn bovendien al borgingsregelingen opgenomen, zoals dubbelbestemmingen en beschermingszones. Deze aspecten zijn dus reeds geborgd in de bestaande plannen en vervallen niet. Daarnaast gaat het hier slechts om toevoegingen op bestaande functies (met name bouwwerken), die slechts in beperkte mate gevoelige functies zoals het wonen betreffen en die in dat geval allen reeds aanwezig zijn.

De aanvragen worden afgewogen op onder andere de aantasting van het woon- en leefklimaat, de verkeersveiligheid, de stedenbouwkundige kwaliteiten, et cetera. Deze aspecten mogen niet in onevenredige mate worden aangetast.

Het bestemmingsplan vormt in ruimtelijk-functionele zin aldus een dusdanig beperkte wijziging dat nadere onderzoeken of motivering niet nodig zijn. Omdat er geen directe rechten worden toegekend, maar deze uitsluitend mogelijk worden via een vergunning waartegen beroep op de rechter openstaat, zijn de belangen van derden hierbij ook geborgd.

Hoofdstuk 4 Juridische vormgeving

4.1 Algemeen

Deze herziening is een bestemmingsplan dat één onderdeel wil regelen in meerdere geldende bestemmingsplannen. Het facetbestemmingsplan formuleert extra algemene afwijkingsregels voor de hele gemeente. Dit facetplan kent geen bestemmingen, omdat aan de huidige bestemmingsplannen slechts een algemeen artikel wordt toegevoegd aan de regels. Dat betekent dat de geldende bestemmingen niet integraal zijn heroverwogen, maar van kracht blijven. Op de verbeelding zijn dan ook geen bestemmingen aangeduid. Alle geldende bestemmingsplannen blijven voor het overige onverminderd van toepassing.

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) bevat de regeling voor de opzet en de inhoud van een bestemmingsplan. In het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is deze regeling verder uitgewerkt. Het bestemmingsplan bestaat uit:

- a. een verbeelding van het bestemmingsplangebied waarin alle bestemmingen van de gronden worden aangewezen;
- b. de regels waarin de bestemmingen worden beschreven en waarbij per bestemming het doel wordt of de doeleinden worden genoemd;
- c. een toelichting waarin onder meer het relevante beleid op verschillende overheidsniveaus wordt beschreven, een toets plaatsvindt aan de milieuaspecten en de bestemmingsregels worden toegelicht.

Ook zijn de regels van de Standaard Vergelijkbare BestemmingsPlannen 2012 (SVBP 2012) toegepast. Met deze standaard worden de regels en de verbeelding zodanig opgebouwd en ingericht dat bestemmingsplannen goed met elkaar kunnen worden vergeleken. Het bestemmingsplan, met de daarbij behorende toelichting, wordt langs elektronische weg vastgelegd en ook in die vorm vastgesteld, tegelijk met een analoge versie van het bestemmingsplan. Als de digitale en analoge versie tot interpretatieverschillen leiden, is de digitale versie beslissend.

4.2 Bestemmingsplanregels

De regels zijn opgebouwd uit een aantal hoofdstukken. Deze indeling ziet er als volgt uit:

- Hoofdstuk 1 Inleidende regels;
- Hoofdstuk 2 Algemene regels;
- Hoofdstuk 3 Overgangs- en slotregels.

De tekst hieronder bespreekt deze hoofdstukken puntsgewijs.

4.2.1 Inleidende regels

In Artikel 1 zijn begrippen opgenomen die betrekking hebben op de afwijkingsregeling in Artikel 5.

In Artikel 2 wordt verwezen naar alle geldende bestemmingsplannen waarvoor deze facetregeling als aanvulling wordt opgenomen. Het facetbestemmingsplan is een aanvulling op deze geldende bestemmingsplannen. Het bepaalde in deze bestemmingsplannen blijft van toepassing, met dien verstande dat in geval van strijdigheid van bepalingen, de bepalingen van dit facetbestemmingsplan voorgaan op de regels die ingevolge deze bestemmingsplannen op de desbetreffende gronden van toepassing zijn, alleen in geval de afwijkingsregels van het facetbestemmingsplan meer juridisch-planologische ruimte bieden dan de vigerende bestemmingsplannen. Met andere woorden: wanneer een vigerend bestemmingsplan op dit moment meer ruimte bij recht of afwijking biedt, blijft dit vigerende (afwijkings)recht bestaan en gaat dit vigerende (afwijkings)recht voor.

4.2.2 Algemene regels

In hoofdstuk 2 zijn de anti-dubbeltelregel en algemene afwijkingsregels opgenomen.

Anti-dubbeltelregel

Het doel van de anti-dubbeltelregel (Artikel 3) is om te voorkomen dat, wanneer volgens een bestemmingsplan bepaalde gebouwen niet meer dan een bepaald deel van een bouwperceel mogen beslaan, het opengebleven terrein nog eens meetelt bij het toestaan van een ander gebouw, waaraan een soortgelijke eis wordt gesteld. Kort gezegd, komt het erop neer, dat grond die één keer in beschouwing is genomen voor het toestaan van gebouwen, niet een tweede maal mag meetellen voor de toelaatbaarheid van andere gebouwen, als die grond inmiddels tot een ander bouwperceel is gaan behoren.

Algemene afwijkingsregels

In Artikel 5 zijn de algemene afwijkingsregels opgenomen. De vormgeving, achtergrond en uitleg van de regels is al nader besproken in Hoofdstuk 2 van de toelichting.

4.2.3 Overgangs- en slotregels

In hoofdstuk 3 zijn het overgangsrecht en de slotregel opgenomen in respectievelijk Artikel 6 en Artikel 7. Voor de redactie van het overgangsrecht geldt het Besluit ruimtelijke ordening. Bebouwing die niet voldoet aan de bepalingen van dit bestemmingsplan is onder het overgangsrecht gebracht. Een geringe uitbreiding van de bebouwing met tien procent wordt mogelijk gemaakt.

Het gebruik van gronden en bebouwing dat in strijd is met dit nieuwe bestemmingsplan op het tijdstip van inwerkingtreding, mag in beginsel worden voortgezet. Wijziging van dit strijdige gebruik is verboden, indien de afwijking van het plan wordt vergroot. Indien het strijdige gebruik, na het tijdstip van inwerkingtreding van het plan voor een periode langer dan een jaar wordt onderbroken, is het verboden dit gebruik daarna te hervatten of te laten hervatten.

In de slotregel van het bestemmingsplan wordt aangegeven onder welke titel het bestemmingsplan wordt vastgelegd.

Hoofdstuk 5 Uitvoerbaarheid

5.1 Economische uitvoerbaarheid

Gezien de aard van de regeling, die bovendien reeds onder de huidige wetgeving buitenplans bestond, speelt economische uitvoerbaarheid geen rol.

5.2 Maatschappelijke uitvoerbaarheid

5.2.1 Inspraak

Omdat de ontwikkeling die dit bestemmingsplan mogelijk maakt slechts een beperkte invloed op de omgeving heeft, heeft de gemeente geen los inspraaktraject ingesteld voorafgaand aan de wettelijke uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure.

5.2.2 Vooroverleg

Het bestemmingsplan is in het kader van het wettelijke vooroverleg (artikel 3.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening) aan de provincie, het waterschap en andere vooroverleginstanties worden voorgelegd. Hierop zijn geen overlegreacties ontvangen.

5.2.3 Zienswijzen

Het ontwerp-bestemmingsplan wordt voor een periode van zes weken ter inzage gelegd. Gedurende deze periode heeft iedereen de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen. Eventuele zienswijzen worden te zijner tijd in het bestemmingsplan verwerkt.

