

Beleid omtrent planologische afwijking op grond van artikel 4 Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht” gemeente Lingewaard

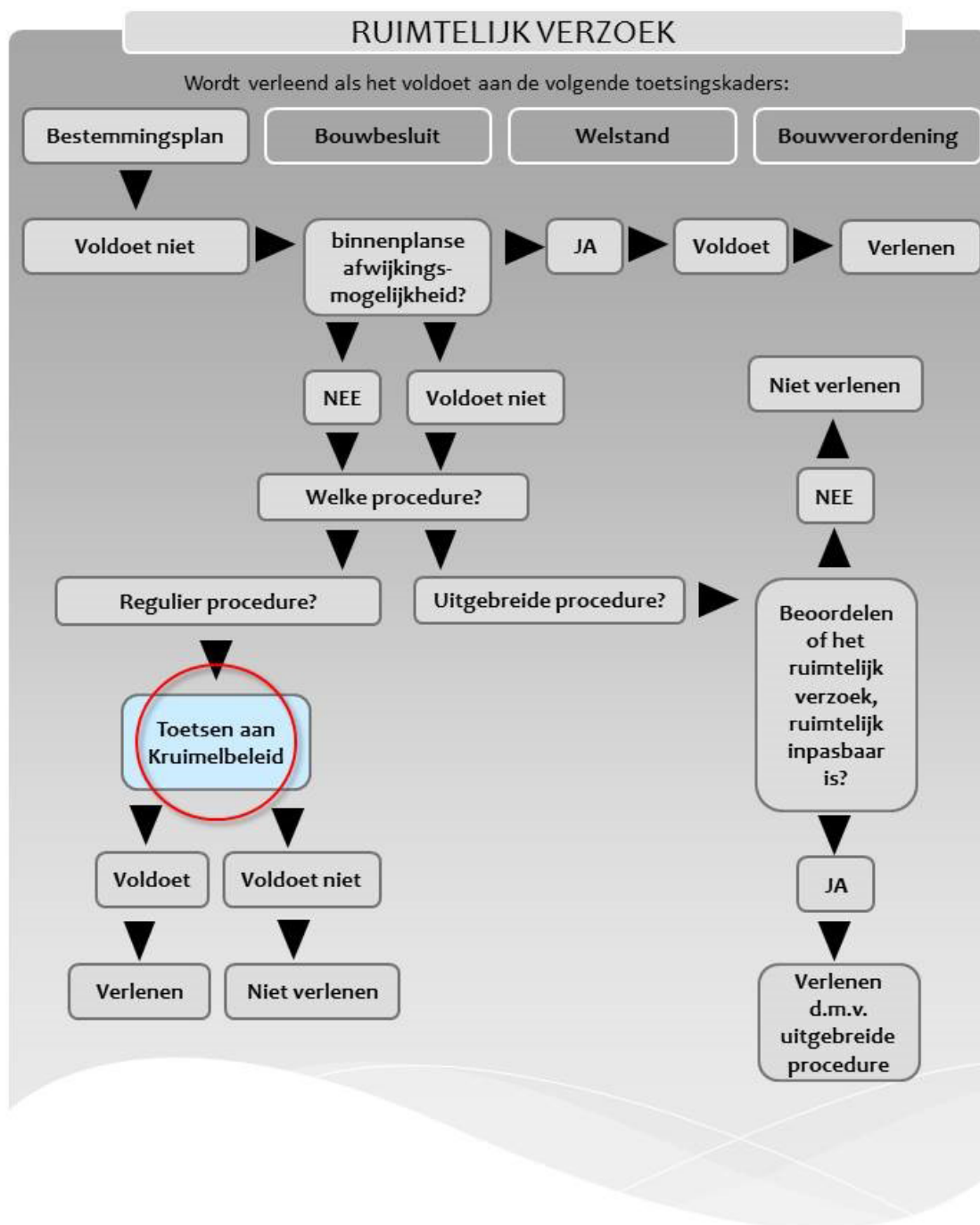
1. Inleiding

1.1 Aanleiding “waarom kruimelbeleid”

Door de verschillende ruimtelijke deelgebieden is de gemeente Lingewaard een gemeente met een veelzijdig karakter. Om deze waarden te behouden is het belangrijk duidelijke kaders te hebben waarbinnen ruimtelijke ontwikkelingen kunnen plaatsvinden. Door het actueel maken en houden van bestemmingsplannen wordt hieraan een belangrijke bijdrage geleverd. Met uitzondering van het buitendijks gebied heeft de gemeente Lingewaard de beschikking over actuele bestemmingsplannen.

Het actueel zijn van de bestemmingsplan betekent niet dat er geen ontheffingen meer worden verleend op basis van artikel 4 bijlage II Bor; de zogenaamde kruimellijst. In tegendeel. Bij de actualisatie van de plannen is uitgegaan van het vastleggen van de bestaande situatie. In de regels van deze bestemmingsplannen zijn de planologische mogelijkheden al verruimd. Voor het merendeel van de percelen in Lingewaard bieden de huidige en toekomstige planologische regels voldoende ruimte. Voor m.n. hoekpercelen biedt artikel 4 bijlage II Bor een uitkomst voor het leveren van maatwerk. Voorwaarde hierbij is dat bij medewerking het besluit voldoende gemotiveerd dient te zijn.

Het hier bedoelde kruimelbeleid heeft betrekking op aanvragen die volgens onderstaand schema in aanmerking komen voor toetsing aan dit (kruimel)beleid.



1.2 DOEL

Het doel van dit beleid is om meer duidelijkheid te geven over de toepassing van het kruimelbeleid bij ruimtelijke ontwikkelingen en de uniformiteit bij deze toepassing te waarborgen.

De beleidsregels gaan in op de zogenaamde kruimelgevallen, waarvoor burgemeester en wethouders met toepassing van artikel 2.12 lid 1 onder a, onder 2 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) een omgevingsvergunning kunnen verlenen. Deze beleidsregels geven een verdere uitwerking van de in artikel 4 van Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor) gegeven mogelijkheden. Het volledige artikel is opgenomen in Bijlage I bij deze beleidsregels.

1.3 BELEID

Burgemeester en wethouders zijn bevoegd dit beleid vast te stellen.

Aanvullend geldt dat:

1. Burgemeester en wethouders volgens deze beleidsregels moeten handelen;
2. Het voldoen aan de beleidsregels niet garandeert dat een omgevingsvergunning wordt verleend, omdat:
 - A: in bijzondere omstandigheden, als de gevolgen voor een belanghebbende onevenredig zijn in vergelijking met het doel van de beleidsregel, burgemeester en wethouders hiervan mogen afwijken (zie artikel 4:84 Algemene wet bestuursrecht (Awb)). Deze afwijking van de beleidsregels is slechts bij uitzondering mogelijk en moet goed gemotiveerd worden.
 - B: artikel 4:48 Awb het mogelijk maakt dat bij deze beleidsregel zelf wordt voorzien in een afwijkmogelijkheid, bijvoorbeeld in de vorm van een "hardheidsclausule", op grond waarvan in specifieke gevallen van het beleid kan worden afgeweken. In de hierna opgenomen beleidsregels is een dergelijke hardheidsclausule toegevoegd.

1.4 INHOUD PLANOLOGISCH AFWIJINGENBELEID.

Deze beleidsnota bestaat uit twee hoofdstukken. Hoofdstuk 1 vormt de inleiding. In hoofdstuk 2 zijn de voorwaarden geformuleerd waaraan de aanvraag omgevingsvergunning dient te voldoen. Deze voorwaarden zijn opgedeeld in algemene en specifieke regels. In onderdeel I zijn de algemene regels geformuleerd. In onderdeel II zijn voor iedere afzonderlijke afwijkingsbevoegdheid specifieke regels geformuleerd.

2. Beleidsregels

Onderdeel I: Algemene regels

- A. Er moet voldaan worden aan de volgende voorwaarden:
 1. De aanvraag is uitvoerbaar volgens wet- en regelgeving;
 2. De aanvraag past binnen het gemeentelijk beleid en mag de uitvoering van beleid/een bestemmingsplan dat in voorbereiding is niet bemoeilijken;
 3. Er ontstaat bij medewerking geen precedentwerking waardoor –gedwongen- medewerking in andere gevallen leidt tot een ongewenste ruimtelijke ontwikkeling of milieuhygiënische situatie;
 4. Het bouwplan gaat niet ten koste van parkeergelegenheid op het perceel, tenzij voldoende vervangende parkeergelegenheid voor (vracht)auto's wordt aangelegd, een en ander volgens het gestelde bij het gemeentelijk parkeerbeleid;
 5. De aanvraag doet geen onevenredige afbreuk aan of levert geen onevenredige hinder/beperkingen op voor aangrenzende of nabije functies en bestemmingen;
 6. De aanvrager sluit met de gemeente een planschadeverhaalsovereenkomst en indien noodzakelijk een anterieure overeenkomst in geval een exploitatieovereenkomst door de gemeente voor het verhalen van gemaakte kosten noodzakelijk wordt bevonden;
- B. Burgemeester en wethouders kunnen aan medewerking nadere regels verbinden met het oog op een goede ruimtelijke ordening
- C. Burgemeester en wethouders kunnen in bijzondere situaties besluiten om in afwijking van de hierna volgende specifieke regels een omgevingsvergunning te verlenen, als de aanvraag niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

Onderdeel II: Specifieke regels

Aanvullend op de algemene regels geldt dat in principe wordt meegewerkt als ook voldaan wordt aan de specifieke regels. In de tekstkaders staat de wettelijke tekst per onderdeel:

Bor: Bijlage II, Artikel 4 – onderdeel 9 (gecombineerd met onderdeel 1)

9. het gebruiken van bouwwerken, eventueel in samenhang met bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroten, en van het bij de bouwwerken aansluitende terrein, mits voor zover gelegen buiten de bebouwde kom, het uitsluitend betreft een logiesgelegenheid voor werknemers of de opvang van asielzoekers of andere categorieën van vreemdelingen

Afwijking is mogelijk voor:

1. Het transformeren van bedrijfspanden naar andere functies;
2. Aanvraag voorzien is van een goede ruimtelijke onderbouwing.

Bor: Bijlage II, Artikel 4 – onderdeel 11

11. ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10, voor een termijn van ten hoogste tien jaar.

Afwijking is mogelijk voor:

1. Ander gebruik van gronden en bouwwerken gedurende een bepaalde termijn naar andere functies;
2. Aanvraag voorzien is van een goede ruimtelijke onderbouwing.

Procedure

Op aanvragen is de reguliere procedure van toepassing. Voor de specifieke regels is een intern werkproces opgesteld waarbij aangegeven is welke stukken bij een aanvraag gevoegd moet worden. Indien een aanvraag via het omgevingsloket wordt ingediend zorgt de Odra er voor dat de aanvraag voorgelegd wordt aan de regiekamer.

Hardheidsclausuele

Voor wat betreft de toepassing van deze regeling zijn burgemeester en wethouders bevoegd om af te wijken van deze regeling, wanneer deze voor een of meer belanghebbende/-n gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregels te dienen doelen.

Van een bijzondere omstandigheid kan sprake zijn indien:

Er geen redelijke alternatieven bestaan voor het verlenen van medewerking, mits de ruimtelijke consequenties beperkt blijven en geen (ongewenste) precedentwerking hoeft te worden gevreesd.

Van onevenredigheid kan sprake zijn indien:

De aanvraag niet binnen geldend beleid past maar als gevolg van het verzoek een beleidswijziging wordt doorgevoerd.

Inwerkingtreding

Dit beleid treedt in werking op de eerste dag na bekendmaking.

Titel

Het beleid kan worden aangehaald met de citeertitel: "Beleid omtrent planologische afwijking op grond van artikel 4 Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht" gemeente Lingewaard".

Toelichting

Juridische positie

Een omgevingsvergunning kan worden verleend voor een activiteit die strijdig is met het bestemmingsplan. In de eerste plaats door toepassing te geven aan regels in een bestemmingsplan die afwijkingen toelaten. In de tweede plaats kan de omgevingsvergunning worden verleend in de gevallen die zijn aangewezen bij Algemene Maatregel van Bestuur; de zogenaamde buitenplanse afwijking. In de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is bepaald (artikel 2.10 lid 2) dat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor bouwen dat in strijd is met het planologische regime gezien moet worden als een verzoek om het toepassen van het bepaalde in artikel 2.12 Wabo. In artikel 2.12, eerste lid onder a, van de Wabo worden de gevallen opgesomd waarin vergunning kan worden verleend die strijdig zijn met het bestemmingsplan. Genoemd worden de afwijkingsregels die zijn opgenomen in het bestemmingsplan en de gevallen aangewezen bij AMvB. Dit wordt wel de lijst van planologische kruimelgevallen genoemd. Hierop heeft onderhavig beleid betrekking. De bevoegdheid om de vergunning in die gevallen te verstrekken wordt met deze beleidsnota ingekaderd en transparant gemaakt. Na de bekendmaking van het vastgestelde 'planologisch afwijkingenbeleid' als opgenomen in artikel 4 van Bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht krijgt het de status van beleidsregel als bedoeld in artikel 1:3 juncto artikel 4:81 en verder van de Algemene wet bestuursrecht. Voor de onderbouwing van besluiten om een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik kunnen burgemeester en wethouders verwijzen naar deze beleidsnota. Daarmee is de afwijking voldoende gemotiveerd. De toepassing van artikel 2.12 van de Wabo blijft een bevoegdheid van burgemeester en wethouders. Ingevolge artikel 4:84 Awb handelt het bestuursorgaan in overeenstemming met de beleidsnota, tenzij dat voor één of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Van bijzondere omstandigheden is (pas) sprake, indien daarmee bij de totstandkoming van de beleidsnota geen rekening is gehouden en die daarom niet in de beleidsnota zijn verdisconteerd. Artikel 4:84 van de Awb staat er niet aan in de weg dat in de beleidsregels zelf wordt voorzien in een afwijkingsmogelijkheid, bijvoorbeeld in de vorm van een 'hardheidsclausule', op grond waarvan in specifieke gevallen van het beleid kan worden afgeweken. In de beleidsregel is een dergelijke hardheidsclausule toegevoegd.

Aanvragen

Aanvragen kunnen betrekking hebben op bijvoorbeeld verschillende bijbehorende bouwwerken of op verschillende onderdelen en kunnen in één omgevingsvergunning tegelijk of gecombineerd worden toegepast. Aanvragen moeten voldoen aan het geen in het Bor en de daarbij behorende bijlage II is bepaald. Of vervolgens medewerking wordt verleend, is afhankelijk van de vraag of voldaan wordt aan onderhavige beleidsnota. De beleidsnota biedt niet in alle gevallen uitsluitel. In die gevallen wordt een ad hoc afweging gemaakt.

Toelichting op de algemene regels

A1 Getoetst zal worden of bijvoorbeeld de Wet geluidhinder, Wet bodemverontreiniging, Wet milieubeheer of de Flora- en faunawet, Monumentenwet 1988 van toepassing is en zo ja, of voldaan wordt aan die wet dan wel bijvoorbeeld een ontheffing kan worden verleend.

A2 De aanvraag moet passen binnen bestaand beleid. Het is voorts niet gewenst mee te werken aan een verzoek dat betrekking heeft op een gebied waarvoor beleid in ontwikkeling is en wellicht de uitvoering van het beleid zal bemoeilijken.

A3 Ook al lijkt een aanvraag om afwijking in het concrete geval redelijk, toch zal altijd verder worden gekeken dan het betreffende perceel. Dit voorkomt dat een ruimtelijke ontwikkeling wordt ingezet die in een groter verband als ongewenst moet worden beschouwd.

A4 Het vergroten of veranderen van een functie kan leiden tot de verplichting om meer parkeergelegenheid op het eigen terrein aan te leggen (volgens de normen van de Crow). Daarbij gaat het niet alleen om het aantal maar ook om de bruikbaarheid. In het geval van bedrijven speelt ook de afwikkeling van het bevoorradingsverkeer en het parkeren door dat verkeer een rol bij de afweging.

A5 Het is in bestaand bebouwd gebied acceptabel dat door een aanvraag bijv. de privacy van omwonenden wordt geraakt (normaal maatschappelijk risico). Onevenredige aantasting is evenwel aanleiding om niet mee te werken. De concrete situatie zal worden beoordeeld.

A6 Bij burgemeester en wethouders kan, binnen de voorwaarden van de Wet ruimtelijke ordening (Wro), een verzoek om planschade worden ingediend indien een omgevingsvergunning wordt verleend voor het gebruiken van gronden en bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan. Deze bepaling in de Beleidsnota voorziet in het doorleggen van het risico dat bijvoorbeeld aan een omwonende een tegemoetkoming in de planschade moet worden betaald naar de aanvrager. Die krijgt een voordien te ondertekenen planschadeverhaalovereenkomst aangeboden. De overeenkomst die wordt opgesteld is afgeleid van de overeenkomst die bij het vervaardigen van bestemmingsplannen wordt gehanteerd. In het Bor is thans ook vastgelegd dat het bepaalde in artikel 6.12, lid 2 Wro van toepassing is zodat het vaststellen van een exploitatieplan aan de orde kan zijn. In het Bro is dit uitgewerkt. Een exploitatieplan is niet nodig als vooraf een overeenkomst is gesloten met de aanvrager over het verhalen van gemeentelijke kosten. Daarvoor kan eveneens de opzet worden gebruikt zoals die voor het vervaardigen van bestemmingsplannen wordt gehanteerd.

B Een concrete situatie kan aanleiding zijn om regels te verbinden aan de afwijking die een goede ruimtelijke ordening moet waarborgen. Bij het toelaten van horecagelegenheden in de centrumgebieden kan bijvoorbeeld uit ruimtelijk oogpunt het vastleggen van openingstijden aan de orde zijn. Of de aanvrager moet bijvoorbeeld door middel van bebording verwijzen naar een niet direct duidelijke ligging van een parkeergelegenheid.

C Artikel 4 van bijlage II van het Bor bestrijkt een grote verscheidenheid aan denkbare situaties waarin om een afwijking van het bestemmingsplan kan worden verzocht. Met dit beleid is beoogd voor de meest voor de hand liggende situaties een afwijkingsmogelijkheid te bieden in aanvulling op de mogelijkheden die vergunningsvrij en volgens het bestemmingsplan al worden geboden. Beleid is echter nooit allesomvattend. Vandaar dat deze hardheidsclausule erin voorziet dat voor specifieke bijzondere gevallen alsnog kan worden afgeweken van het bestemmingsplan. Wanneer van een bijzondere omstandigheden sprake is, is niet in algemene termen te beschrijven maar zal in de concrete situatie beoordeeld moeten worden. Uiteraard gelden bij toepassing van de hardheidsclausule verzwaarde motiveringseisen, waarbij onderbouwd zal moeten worden waarom er sprake is van een bijzondere situatie.

Bijlage I Intern werkproces.

Nu ook complexe aanvragen om omgevingsvergunning voor de activiteiten bouw en strijdt met ruimtelijke regels (bijvoorbeeld transformatie bedrijfsfunctie naar woonfunctie) binnen 8 weken afgehandeld moeten worden moet ook het werkproces hierop afgestemd worden. Gebeurt dit niet dan is er sprake van een vergunning van rechtswege. Dit betekent dat de diverse stappen in het proces op elkaar afgestemd moeten worden. Het reguliere proces ziet er meestal als volgt uit:

- Intake-beoordeling ontvankelijkheid
 - in behandeling nemen
 - toetsing/advisering integrale besluitvorming. Om hieraan te voldoen wordt onderscheid gemaakt in categorieën aan vragen:
1. De aanvragen, die vallen onder de leden 1 t/m 8 en 10 van artikel 4 bijlage II Besluit omgevingsrecht zullen op dezelfde wijze plaatsvinden als tot heden en het werkproces behoeft geen aanpassing. Daarbij kan worden opgemerkt dat alleen politiek gevoelige aanvragen in de regiekamer worden behandeld. De Omgevingsdienst Regio Arnhem is verantwoordelijk hiervoor.
 2. De aanvragen, die vallen onder de leden 9 en 11 van artikel 4 bijlage II Besluit omgevingsrecht hebben als consequentie dat de verschillende actoren in het proces één week de tijd hebben om hun advies te geven (zowel in de ontvankelijkheid fase, als in de beoordelingsfase). Dat wil zeggen dat ook zal moeten worden bezien of er sprake is van Grex-aspecten, milieuaspecten en een goede ruimtelijke ordening. Dit houdt in dat in het kader van de ontvankelijkheid de aanvraag voorzien moet zijn van de volgende stukken:
 - Inrichtingstekening (afhankelijk van de situatie)
 - een beschrijving van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het project (verplicht)
 - bodemonderzoek (NVN 5740)
 - archeologisch onderzoek
 - cultuur historisch onderzoek
maakt onderdeel uit van de ruimtelijke onderbouwing, alleen in bijzondere situaties is onderzoek nodig
 - akoestisch onderzoek
 - flora en fauna onderzoek;
 - natuurtoets
afhankelijk van de ligging van het plangebied t.o.v. Natura 2000-gebied)
 - watertoets / overleg waterschap (Waterparagraaf)
 - planschaderisicoanalyse
(verplicht in verband met te sluiten planschadeverhaalovereenkomst)
 - explosievenonderzoek
(afhankelijk van de toetst aan de bodembelastingkaart NGE)
 - externe veiligheidstoets
(maakt onderdeel uit van de toelichting van de ruimtelijke onderbouwing, alleen in specifieke situaties is onderzoek nodig)
 - milieuzoneringstoets
(maakt onderdeel uit van de toelichting van de ruimtelijke onderbouwing)

Hierbij is op te merken dat er vaak sprake is van een vorm van vooroverleg/quick scan, die het aanvraagproces zal vergemakkelijken. Duidelijk is dat indien hiervoor voldoende beleid is gemaakt op de diverse terreinen (en integraal op elkaar afgestemd), dat het makkelijker zal worden de aanvragen te behandelen. Deze aanvragen zullen worden voorgelegd in de regiekamer.
 3. Bij spoedeisende aanvragen kan, in overleg, gekozen worden voor een andere routing van de stukken.
 4. Aan aanvragers zal worden geadviseerd om plannen in een zo vroeg mogelijk stadium met de buurt en omwonenden te bespreken. Bij verbouwingen heeft de aanvrager ook te maken met het burendrecht. Vooraf overleggen voorkomt onnodige burenruzie dan wel langslappende gerechtelijke procedures. Hierbij kunnen eventueel de plaatselijke wijkplatforms worden betrokken.

Bijlage II

Wettekst Bijlage II artikel 4 Bor

Voor verlening van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, komen in aanmerking:

1. een bijbehorend bouwwerk of uitbreiding daarvan, mits, voor zover gelegen buiten de bebouwde kom, wordt voldaan aan de volgende eisen:
 - a. niet hoger dan 5 m, tenzij sprake is van een kas of bedrijfsgebouw van lichte constructie ten dienste van een agrarisch bedrijf,
 - b. de oppervlakte niet meer dan 150 m²;
2. een gebouw ten behoeve van een infrastructurele of openbare voorziening als bedoeld in artikel 2, onderdeel 18, onder a, dat niet voldoet aan de in dat subonderdeel genoemd eisen, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:
 - a. niet hoger dan 5 m, en
 - b. de oppervlakte niet meer dan 50 m²;
3. een bouwwerk, geen gebouw zijnde, of een gedeelte van een dergelijk bouwwerk, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:
 - a. niet hoger dan 10 m, en
 - b. de oppervlakte niet meer dan 50 m²;
4. een dakkapel, dakopbouw of gelijksoortige uitbreiding van een gebouw dan wel de uitbreiding van een bouwwerk met een bouwdeel van ondergeschikte aard;
5. een antenne-installatie, mits niet hoger dan 40 m;
6. een installatie bij een glastuinbouwbedrijf voor warmtekrachtkoppeling als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder w, van de Elektriciteitswet 1998;
7. een installatie bij een agrarisch bedrijf waarmee duurzame energie wordt geproduceerd door het bewerken van uitwerpselen van dieren tot krachtens artikel 5, tweede lid, van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet aangewezen eindproducten van een krachtens dat artikellid omschreven bewerkingsprocedé dat ziet op het vergisten van ten minste 50 gewichtsprocenten uitwerpselen van dieren met in de omschrijving van dat procedé genoemde nevenbestanddelen;
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, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:
 - a. de recreatiewoning voldoet aan de bij of krachtens de Woningwet aan een bestaande woning gestelde eisen;
 - b. de bewoning niet in strijd is met de bij of krachtens de Wet milieubeheer, de Wet geluidhinder, de Wet ammoniak en veehouderij en de Wet geurhinder en veehouderij gestelde regels of de Reconstructiewet concentratiegebieden,
 - c. de bewoner op 31 oktober 2003 de recreatiewoning als woning in gebruik had en deze sedertdien onafgebroken bewoont, en
 - d. de bewoner op 31 oktober 2003 meerderjarig was;
11. ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10, voor een termijn van ten hoogste tien jaar.