

Besluit van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente West Betuwe houdende regels omtrent het Kruiemelbeleid

In haar vergadering van 26 maart 2019 heeft het college van burgemeester en wethouders, op grond van artikel 4:81 Awb, beleid vastgesteld met betrekking tot 'kruiemelgevallen', op basis van artikel 2.12, lid 1a sub 2 Wabo.

Kruiemelgevallen zijn ruimtelijke ingrepen die niet passen in het bestemmingsplan en waarvoor het college op grond van de Wabo bevoegd is toch een omgevingsvergunning te verlenen. Veel voorkomende voorbeelden van dergelijke ingrepen zijn het plaatsen van een dakopbouw, een uitbreiding van een hoekwoning en het gebruiken van bestaande gebouwen voor andere doeleinden dan het bestemmingsplan toelaat.

In de beleidsnotitie "Kruiemelbeleid" wordt weergegeven op welke manier de ruimtelijke inpasbaarheid wordt beoordeeld en voor welke categorieën van gevallen het college in ieder geval geen gebruik zal maken van haar bevoegdheid om af te wijken van het bestemmingsplan. Het beleid treedt in werking op 11 april 2019.

De 'Kruiemelregeling 2017', het afwijkingenbeleid conform artikel 2.12, lid 1 onder a onder 2° Wabo juncto artikel 4 van bijlage II Bor, dat op 6 juli 2017 is vastgesteld door de voormalig gemeente Neerijnen, is ingetrokken op 26 maart 2019.

U kunt de beleidsnotitie raadplegen op de website www.overheid.nl.

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente West Betuwe

besluit:

1. Het Kruiemelbeleid van de gemeente Geldermalsen (10 november 2015) zoals opgenomen in bijlage 1, met ingang van de dag na bekendmaking, verbindend te verklaren voor het grondgebied van de gemeente West Betuwe
2. Bij de inwerkingtreding van de onder punt 1 genoemde kruiemelgevallenregeling wordt het Kruiemelbeleid van de gemeente Neerijnen ingetrokken

Kruiemelbeleid

In het kader van artikel 2.12, lid 1a sub 2 Wabo

Artikel 1

INHOUD

1 ACHTERGROND	
2 PROCEDURELE MOGELIJKHEDEN	
3 REIKWIJDTE	
4 MEEWERKEN: JA OF NEE	
5 MOTIVATIEPLICHT EN HET GELIJKHEIDSBEGINSEL	
6 AFWEGINGSCRITERIA	
7 STEDENBOUWKUNDIGE BASISPRINCIPES	
8 UITGESLOTEN VAN DE KRUIEMELGEVALLENREGELING	

1 ACHTERGROND

Via bestemmingsplannen worden regels gegeven voor gebruik en bebouwing van een perceel. Het doel is om waar mogelijk direct (bouw)recht te geven. Het is evenwel mogelijk dat een nieuw initiatief niet past binnen het directe recht. Dit komt doordat sommige nieuwe (bouw)plannen:

1. alleen toelaatbaar zijn indien de architectuur in combinatie met de bouwmassa specifiek wordt afgestemd op de locatie en de omgeving, en/of
2. vanuit een sociaal-, maatschappelijk en / of economische achtergrond toch toegelaten moeten kunnen worden in een publiek besluitvormingsproces, en/of

3. dusdanig anders zijn dan in de huidige situatie aanwezig dat het een geheel nieuwe ontwikkeling is. Vanuit oogpunt van rechtszekerheid kan dat niet 'zomaar' in een bestemmingsplan opgenomen worden. Dat vraagt onderzoek en een uitgebreide toets aan diverse wetten en regels.

2 PROCEDURELE MOGELIJKHEDEN

De wetgever voorziet op verschillende manieren in mogelijkheden om medewerking te verlenen aan (bouw)plannen welke strijdig zijn met het directe (bouw)recht. Dit zijn:

1. Binnenplanse afwijkingen. In het (bestemmings)plan worden de maten en locatie-eisen gegeven waarvoor maximaal afgeweken kan worden. Tevens wordt aangegeven waarop in elk geval gelet moet worden bij het verlenen van de afwijking. De raad stelt de bestemmingsplannen vast met daarin de afwijkingen en het is vervolgens het college welke bevoegd is tot het verlenen van de afwijkingen;
2. Afwijken op basis van bijlage 2 van het Besluit omgevingsrecht (Bor). In deze bijlage bij het Bor staat beschreven voor welke situaties het college een afwijkingsprocedure mag voeren. Dit zijn mogelijkheden welke door de wetgever zijn bepaald los van een (gemeentelijk) (bestemmings)plan;
3. Een projectafwijking met een uitgebreide procedure, de wijziging en de herziening van het bestemmingsplan.

Dit zijn zwaardere instrumenten waarbij respectievelijk de raad (al dan niet gedelegeerd aan het college), het college en de raad bevoegd zijn.

Voorliggende beleidsnotitie gaat in op de afwijkingen op basis van bijlage 2 Bor. De oplossing wordt in het reguliere traject van het verlenen van een omgevingsvergunning opgenomen. Dat kan omdat het ruimtelijke effect beperkt is. Daarom wordt hiervoor ook wel de populaire term 'kruimel' aan gegeven. Kruimelprojecten kennen een beperkt ruimtelijk effect op gemeentelijk schaalniveau. Op locatieniveau kunnen ze echter zeker een effect hebben. Het correct omgaan met het verlenen van medewerking met een 'kruimel' mag dan ook niet onderschat worden. Daarom blijft er in voorkomende gevallen altijd sprake van een individuele afweging of gebruik gemaakt zal worden van de kruimelgevallenregeling. Dit beleidsdocument is een belangrijke leidraad, maar geeft geen garanties of rechten waar individuele aanvragers de gemeente op kunnen aanspreken.

3 REIKWIJDTE

De reikwijdte voor het toepassen van het kruimelbeleid wordt bepaald door de wettelijk gegeven afwijkingsmogelijkheden in artikel 4 en 5 van bijlage 2 Bor. Onderstaand deze artikelen, voor zover relevant:

Artikel 4

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 dakterras, balkon of 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, 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.

Artikel 5

1. Bij de toepassing van de artikelen 2, 3 en 4 blijft het aantal woningen gelijk. Deze eis is niet van toepassing op de gevallen, bedoeld in:
 - a. de artikelen 2, onderdelen 3 en 22, en 3, onderdeel 1, voor zover het betreft huisvesting in verband met mantelzorg,
 - b. artikel 4, onderdeel 1, voor zover het betreft huisvesting in verband met mantelzorg,
 - c. artikel 4, onderdelen 9 en 11.
2. Artikel 4, onderdelen 9 en 11, is niet van toepassing op een activiteit als bedoeld in onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage.

4 MEEWERKEN: JA OF NEE

Bij de beoordeling van een verzoek om mee te werken aan een (bouw)plan dat valt onder de kruimelprojecten zijn twee vragen van belang:

1. Wat is het ruimtelijke effect van het plan?
2. Wat is het belang van de aanvrager voor het plan, wat is de achtergrond daarbij?

Het antwoord op deze twee vragen kan zijn:

1. Het plan is zonder meer ruimtelijk inpasbaar;
2. Het plan is ruimtelijk inpasbaar, mits;
3. Het plan is niet of moeilijk ruimtelijk inpasbaar, maar er is toch een reden om mee te werken;
4. Het plan is niet ruimtelijk inpasbaar en er is geen reden om mee te werken.

Ad 1 Het plan is zonder meer ruimtelijk inpasbaar

Plannen die zonder meer ruimtelijk inpasbaar zijn, hadden ook met direct recht mogelijk kunnen zijn. Ze worden bijvoorbeeld beperkt door de standaardisering van bestemmingsplannen en de keuze voor een 'veilige', consoliderende bestemming. Deze ruimtelijke plannen vragen eigenlijk geen bijzondere afweging, storen niemand en hebben geen enkel (negatief) effect op de ruimtelijke situatie op dit moment noch op een mogelijke situatie in de toekomst. De op te nemen eisen bij de medewerking zijn niet wezenlijk anders dan bij plannen op deze locatie die met direct recht mogelijk zijn.

Ad 2 Het plan is ruimtelijk inpasbaar, mits

Voor diverse (bouw)plannen geldt dat ze onder specifieke voorwaarden passend te maken zijn: een 'ja, mitsbenadering'.

Denk aan het uitvoeren van een bouwplan met een specifiek materiaal, met een bepaalde openheid in de constructie, het plaatsen van beplanting op / voor het plan etc. Voor deze eisen geldt dat ze via direct recht niet opgenomen kunnen worden, maar bij een afwijking wel. Denk bijvoorbeeld aan bepaalde uitbouwen op hoekpercelen, overkappingen vóór de woning, erfafscheidingen etc.

Ad 3 Het plan is niet of moeilijk ruimtelijk inpasbaar, maar er is toch een reden om mee te werken

Voor sommige plannen geldt dat ze gezien vanuit optiek van ruimtelijke kwaliteit (ontwerp) niet goed passen.

Dan kunnen er nog altijd redenen zijn om wél mee te werken. Alle argumenten bij de aanvraag en de afweging spelen daarbij een rol. Denk aan bekende sectorale argumenten vanuit het milieu, ecologie of verkeer, maar ook zwaarwegende persoonlijke redenen die een rol spelen bij het plan. Voor deze categorie plannen geldt dat in afwijking van de regulier mandaatregeling een bestuurlijk geborgd besluit aan het college van burgemeester en wethouders zal worden gevraagd.

Ad 4 Het plan is niet ruimtelijk inpasbaar en er is geen reden om mee te werken Voor de laatste type (bouw)plannen geldt dat ze vanuit ruimtelijke ontwerpoverwegingen niet goed passen op een locatie en er voorts géén reden is om toch mee te werken.

5 MOTIVATIEPLICHT EN HET GELIJKHEIDSBEGINSEL

Bij het al dan niet meewerken aan plannen is het belangrijk dat goed gemotiveerd wordt waarom meegewerkt of geweigerd wordt. Dat geldt zowel bij het meewerken aan een verzoek als het weigeren van een verzoek.

Vanuit oogpunt van het gelijkheidsbeginsel dienen gelijke plannen gelijk behandeld te worden. Dat is een bekend principe. Minder bekend is dat niet-gelijke plannen dús ook niet-gelijk behandeld moeten worden. Dát vraagt een extra goede motivering. Zowel voor het desbetreffende besluit, maar vooral ook omdat later bij situaties die er veel op lijken toch geweigerd kan worden.

Gelijkheidsbeginsel:

- o Gelijke situaties vragen een gelijke behandeling
- o Ongelijke situaties vragen een ongelijke behandeling

6 AFWEGINGSCRITERIA

Bij elke afweging, om al dan niet mee te werken aan de gevraagde afwijking, gelden een aantal kwalitatieve criteria die betrokken moeten worden. Dit zijn algemene principes die bij elk ruimtelijk besluit centraal staan.

Onderstaand deze criteria:

Bij de afweging om, al dan niet, tot afwijking over te gaan worden in elk geval de volgende aspecten betrokken:

- a. de stedenbouwkundige belangen (ruimtelijke kwaliteit);
- b. de ruimtelijke relevante aspecten, zoals bijvoorbeeld milieukundige of verkeerskundige belangen;
- c. het belang van de aanvrager;
- d. de belangen van de eigenaren en/of gebruikers van nabijgelegen gronden;
- e. de vraag of een zekerheidstelling nodig is m.b.t. de (plan)kosten;
- f. de vraag of er eisen gesteld moeten worden aan het plan met betrekking tot bijvoorbeeld de (perceels) inrichting, sloop, situering, gebruik, termijnen, vormgeving, materiaal- en kleurgebruik etc.

Elke afwijking is anders. Dat houdt ook in dat soms met een eenvoudig document volstaan kan worden waarin de motivering staat beschreven. In andere gevallen is een uitgebreidere (aparte) motivering nodig met soms ook stedenbouwkundige onderbouwingen en onderzoeksrapportages.

Voor onderdeel a, "de stedenbouwkundige afweging", volgt hierna een handreiking met een aantal basisprincipes die in deze afweging aan bod komen en enkele aandachtspunten voor twee vaak voorkomende kruimelgevallen.

7 STEDENBOUWKUNDIGE BASISPRINCIPES

Bij de stedenbouwkundige beoordeling van kruimelgevallen is het van belang na te gaan in hoeverre de beoogde ontwikkeling past in het straat- en bebouwingsbeeld. Bij voorkeur ontstaat een meerwaarde aan ruimtelijke kwaliteit. Zo niet: in welke mate is de ontwikkeling neutraal of doet zij afbreuk aan ruimtelijke kwaliteit?

De volgende algemene basisprincipes komen daarbij aan de orde.

1. Breng de positie ten opzichte van de omgeving in beeld. Hoe is de omgeving opgezet, wat zijn de kenmerken ervan en is er eventueel sprake van een specifieke situatie (bijv. hoekperceel, afwijkende kavelrichting)?
2. Bepaal bij "bouwen" de volgende ruimtelijke kenmerken van de omgeving en in welke mate deze "vast" of "variabel" zijn:
 - a. Rooilijn.
 - b. Afstanden (tot perceelsgrenzen en andere bebouwing).
 - c. Bouwhoogte.
 - d. Bouwmassa.
 - e. Kapvorm/-kaphelling.

- f. Ensembles/ritmiek/herhaling van bebouwing.
Deze stap brengt de ontwerpvrijheid in beeld. Zijn er veel vaste waarden in de omgeving, dan ligt het voor de hand hierbij aan te sluiten. Tenzij er sprake is van een specifieke situatie die een verbijzondering/afwijking daarvan rechtvaardigt.
3. Behoud in elke situatie in ieder geval:
- Onderscheid tussen hoofd- en bijgebouw.
 - Zichtlijnen.
 - Gebiedskarakteristiek (zie ruimtelijke zonering vigerende bestemmingsplannen).

De ervaring leert dat er twee kruimelsituaties zijn die veel voorkomen: de dakopbouw en het realiseren van bijbehorende bouwwerken op een hoekperceel. Hiervoor nog enkele aanvullende basisprincipes:

- Ontwerpen in samenhang met het hoofdvolume van het bouwwerk.
- Aansluiten op de bestaande situatie op het eigen perceel en de directe omgeving, zowel in beeld (trendsetters) als fysiek.
- Indeling gevel/kozijnen uitlijnen/afstemmen bestaande gevel/kozijnen.
- Materiaal, kleur en detaillering samenhangend (ook met bestaand).

Voorts

- bij dakopbouw:
 - o Aangebouwde uitbreidingen van het hoofdgebouw hebben een nok die minimaal twee pannen lager is dan het hoofdvolume.
 - o Dakhelling afstemmen op bestaande dakhelling.
- bij hoekpercelen:
 - o Aangrenzende voorgevelrooilijnen niet overschrijden.

Op basis hiervan zal het in de meeste gevallen mogelijk zijn de stedenbouwkundige afweging te maken. Wanneer niet duidelijk is of wel of niet voldaan kan worden aan bovengenoemde voorwaarden, wordt het (bouw)plan altijd ter beoordeling voorgelegd aan een stedenbouwkundige.

8 UITGESLOTEN VAN DE KRUIMELGEVALLENREGELING

Hoewel dit document een handreiking geeft voor de beoordeling van individuele gevallen en er geen rechten aan ontleend kunnen worden, worden op voorhand wel een aantal categorieën van gevallen uitgesloten. Deze categorieën van gevallen hebben een dusdanige impact op de omgeving of vereisen een zorgvuldiger communicatietraject met de omgeving waardoor het niet verantwoord wordt geacht hiervoor direct een vergunning te verlenen middels de kruimelgevallenregeling.

In ieder geval worden uitgesloten van de kruimelgevallenregeling:

- o Wijzigingen van gebruik ten behoeve van horeca categorie II of hoger.
- o Wijzigingen van gebruik ten behoeve van bedrijfsactiviteiten in categorie 3 of hoger van de VNG Bedrijvenlijst (voor bedrijven in categorie 2 zal een individuele afweging worden gemaakt).
- o Wijzigingen van gebruik ten behoeve van detailhandel.
- o Het gebruiken van recreatiewoningen ten behoeve van reguliere bewoning.
- o Vergunningen waardoor een toename van het aantal woningen ontstaat ten opzichte van het meest recent door de gemeenteraad vastgestelde woningbouwprogramma.

*Aldus besloten in de vergadering van burgemeester en wethouders van 26 maart 2019,
de secretaris,*

de burgemeester,