

Beleidsregels afwijking bestemmingsplannen

Het gebruik van de zogenaamde 10% vrijstelling in bestemmingsplannen en andere afwijkingsmogelijkheden is regelmatig bij bouwplannen aan de orde. In het merendeel van de gevallen wordt zonder meer over gegaan tot het toepassen van de afwijkingsmogelijkheid. Daarbij kan de rechtszekerheid die in het bestemmingsplan wordt geacht te bieden teniet worden gedaan. In dat kader is het van belang zorgvuldig met het verlenen van vrijstelling om te gaan en dit niet als een automatisme te hanteren. Het heeft geen zin een vrijstellingsbepaling in het bestemmingsplan op te nemen als die toch als regel worden toegepast. Het moet primair gaan om het oplossen van knelpunten waar het bestemmingsplan niet in voorziet en waartegen in planologisch opzicht geen bezwaar bestaat en niet om de bouw mogelijkheden bij voorbaat al te vergroten.

Het verlenen van vrijstelling is een bevoegdheid van de gemeente en geen recht van de aanvrager. Bij de overweging om vrijstelling wel of niet te verlenen moet het belang van de belanghebbende enerzijds en het belang dat met de handhaving van het betrokken voorschrift wordt gediend anderzijds worden betrokken. Met het oog op precedentwerking die het gevolg zal zijn van een besluit tot vrijstelling op het beleid, moet er sprake zijn van een bijzondere situatie die het rechtvaardigt dat van het bestemmingsplan wordt afgeweken. Een zorgvuldig afgewogen beleidsbeslissing moet de grondslag zijn voor het verlenen van vrijstelling. Onderdeel daarvan kan zijn dat de initiatiefnemer moet aantonen dat de burens kunnen instemmen met diens bouwplan.

Dit speelt met name in de "Kruidenbuurt" in Duivendrecht waar op basis van een stedenbouwkundige analyse en een bezonningsstudie is geconcludeerd dat de drielaagse woningen aldaar vanwege de schaduwinvloed uitgesloten zouden moeten worden van een extra bouwlaag. De betreffende analyse maken deel uit van deze beleidsregels.

Het zal echter altijd mogelijk moeten zijn om af te wijken. Artikel 4.84 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt namelijk: "Het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen."

In verband met het voorgaande hebben Burgemeester en Wethouders van Ouder-Amstel in hun vergadering van 14 april 2020 besloten de volgende beleidsregels voor het afwijken van bestemmingsplannen vast te stellen:

Aan afwijking van een (geldend) bestemmingsplan zal alleen worden meegewerkt, indien:

1. het noodzakelijk is voor het oplossen van knelpunten waar het bestemmingsplan niet in voorziet en waartegen in planologisch opzicht geen bezwaar bestaat;
2. de aanvraag uitvoerbaar is volgens wet- en regelgeving (waaronder burensrecht);
3. er geen precedent ontstaat waardoor – gedwongen – medewerking in andere gevallen leidt tot een ongewenste ruimtelijke ontwikkeling;
4. de aanvraag geen verslechtering van de sociale veiligheid veroorzaakt;
5. de aanvraag geen onevenredige afbreuk doet aan of geen onevenredige hinder/beperkingen (bijv. bezonning) oplevert voor aangrenzende of nabije functies en bestemmingen.
6. bij het ophogen van panden geen sprake is van een negatieve invloed op het stedenbouwkundig beeld en de bezonningssituatie mede in relatie tot de mogelijkheid voor het plaatsen van zonnepanelen. De drielaagse woningen in de Kruidenbuurt in Duivendrecht zijn vanwege de schaduwinvloed uitgesloten van een extra bouwlaag;
7. de aanvrager met de gemeente een planschadeovereenkomst sluit.

Deze regels treden in werking op de dag na publicatie

Ouder-Amstel, 22 april 2020

Bijlage 1 Optoppen Kruidenbuurt

In het recente verleden zijn verschillende initiatieven geweest om een extra bouwlaag te plaatsen op de woningen in de Kruidenbuurt, en in een enkel geval is dit ook toegestaan. Optoppen als woninguitbreiding komt bij deze plat afgedekte woningen eerder in aanmerking dan bij woningen die voorzien zijn van een kap. Het optoppen kan gevolgen hebben voor het stedenbouwkundige beeld van de buurt en ook voor omwonenden, die zich in hun privacy (inkijk) bedreigd kunnen voelen of die vermindering van lichtinval en schaduwwerking vrezen.

De Kruidenbuurt bestaat uit enkele carrés van noord-zuid en oost-west gerichte rijenwoningen in twee en drie bouwlagen. De drielaagse bebouwing is noord-zuid gericht, de tweelaagse bebouwing ligt oost-west. Binnen de carrés liggen bewonersparkeerplaatsen en groen/speelvoorzieningen. De buurt vertoont in opbouw, bouwhoogte en architectuur een eenheid, ondanks kleine verschillen van de carrés onderling. Het optoppen doorbreekt deze eenheid. Daarbij is de vraag gerechtvaardigd tot welke mate in dit bestaande stedenbouwkundige beeld veranderingen toelaatbaar zijn, wanneer eigentijdse woonbehoeften daartoe aanleiding geven.

De eenheid in het stedenbouwkundige beeld van de carrés is een belangrijk stedenbouwkundig criterium voor het toestaan van dakopbouwen, maar dit is niet het enige criterium. De vraag naar uitbreiding berust allereerst op veranderende behoeften bij bewoners, die samenhangen met een demografische, economische of een sociaalculturele ontwikkeling, zoals verandering in de gezins-/huishoudensamenstelling, vergroting van welvaart of veranderende leefstijlen. Wanneer de toenemende ruimtevrage voor het wonen kan worden ingelost in/bij de eigen woning beïnvloedt dit de continuïteit van de bewoningsgeschiedenis van de buurt meestal positief, en dit is een belangrijk uitgangspunt voor een positieve benadering van dergelijke verzoeken. Een derde criterium ligt in het gegeven dat omwonenden door de veranderingen niet onevenredig in hun privacy, lichtinval en in hun bezonnings situatie mogen worden aangetast.

Voor de gehele Kruidenbuurt is in 2005 een schaduwanalyse opgesteld, waarin de mogelijke schaduwwerking vanwege een extra bouwlaag is onderzocht. Gebleken is dat als gevolg van de extra opbouw op verschillende plaatsen meer en vroeger schaduw kan vallen. De schaduwwerking is altijd het grootst bij lage zonnestand 's ochtends en 's avonds. De noord-zuid gerichte drielaagse bebouwing (bij optoppen vierlaags) is hiervoor het meest gevoelig, en veroorzaakt de meeste schaduwwerking. De oost-west gerichte bebouwing ligt wat dit betreft gunstiger op de zon: de hoge zonnestand gedurende een groot deel van de dag geeft relatief beperkte schaduw op de omgeving, terwijl deze oost-west ligging de bouwblokken minder schaduwgevoelig maakt bij zonsopgang en -ondergang. In bijlage D van deze toelichting zijn enkele van de belangrijkste resultaten van de schaduwstudie opgenomen.

Als geheel bleek in de analyse dat optoppen niet een zodanige verslechtering in de bezonnings situatie van de buurt gaf dat hier geheel van zou moeten worden afgezien.

Met name het optoppen van de tweelaagse woningen geeft weinig tot geen extra schaduwhinder in de directe omgeving, terwijl juist bij bewoners van deze woningen de behoefte aan woninguitbreiding zich eerder kan voordoen dan bij de bewoners van de grotere drielaagse woningen.

In de afweging van voor- en nadelen van optoppen kan daarom het belang van woninguitbreiding bij de tweelaagse woningen doorslaggevend zijn. In het bestemmingsplan wordt bij recht de mogelijkheid geboden om de woningen in twee lagen met een extra bouwlaag uit te breiden.

De drielaagse woningen zijn vanwege de grotere schaduwinvloed uitgesloten van een extra bouwlaag.

De carrés kenmerken zich door een gelijke opzet van de bouwblokken, binnen eenzelfde maat en schaal, plat afgedekt en van eenzelfde, neutrale architectuur. Het toepassen van verschillende ontwerpen voor de dakopbouwen zou dit stedenbouwkundig beeld onevenredig kunnen aantasten, en daarmee ook de ruimtelijke kwaliteit van bebouwing en open ruimte. Het is daarom gewenst om, in geval van het toevoegen van een extra bouwlaag, uit te gaan van eenzelfde ontwerp. Ontwerpeisen kunnen echter niet in dit bestemmingsplan worden opgenomen. Dit is voorbehouden aan het Welstandstoezicht.

Eerder is een welstandelijk goed bevonden dakopbouw gerealiseerd aan de Basilicumhof. Besloten is om dit ontwerp als referentiebeeld in de welstandsbeoordeling voor volgende opbouwen te hanteren. Op deze wijze kan eenheid in het ontwerp worden afgedwongen, en krijgt ook de toekomstige aanpassingen van de bouwblokken op uniforme wijze gestalte. Zo kan de eenheid in het stedenbouwkundige zin worden gewaarborgd.