

Beleidsregel van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zutphen houdende bepalingen over buitenplanse afwijkingsmogelijkheden (Beleidsregel buitenplanse afwijkingsmogelijkheden gemeente Zutphen 2022)

Ons kenmerk: 313299

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zutphen,

gelet op artikel(en) 5:21, tweede lid, onder b. van de Omgevingswet;

gelet op titel 4.3. van de Algemene wet bestuursrecht;

b e s l u i t :

vast te stellen de:

Beleidsregel van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zutphen houdende bepalingen over buitenplanse afwijkingsmogelijkheden (Beleidsregel buitenplanse afwijkingsmogelijkheden gemeente Zutphen 2022)

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

1. Deze beleidsregel verstaat onder:
 - a. achtererfgebied: erf achter de lijn die het hoofdgebouw doorkruist op 1 meter achter de voorkant en van daaruit evenwijdig loopt met het aangrenzend openbaar toegankelijk gebied, zonder het hoofdgebouw opnieuw te doorkruisen of in het erf achter het hoofdgebouw te komen;
 - b. Bbl: Besluit bouwwerken leefomgeving;
 - c. bijbehorend bouwwerk: uitbreiding van een hoofdgebouw dan wel functioneel met een zich op hetzelfde perceel bevindend hoofdgebouw verbonden, daar al dan niet tegen aangebouwd gebouw, of ander bouwwerk, met een dak;
 - d. college: het college van burgemeester en wethouders;
 - e. erf: al dan niet bebouwd perceel, of een gedeelte daarvan, dat direct is gelegen bij een hoofdgebouw en dat in feitelijk opzicht is ingericht ten dienste van het gebruik van dat gebouw, en, voor zover een omgevingsplan van toepassing is, dit die inrichting niet verbiedt;
 - f. gemeente: gemeente Zutphen;
 - g. gevoelige functie: een functie die gevoelig is voor hinder door geur, stof, geluid en/ of gevaar, zoals woningen met daarbij behorende aan huis verbonden beroepen, onderwijsgebouwen, ziekenhuizen, verpleeghuizen, verzorgingstehuizen, psychiatrische inrichtingen, medische centra, poliklinieken en kleuterdagverblijven, alsmede de daarbij behorende terreinen, voor zover deze bestemd zijn of worden gebruikt voor de in die gebouwen verleende zorg, alsmede woonwagendplaatsen;
 - h. hetzelfde perceel: bij het bepalen of iets behoort tot "hetzelfde perceel" is niet doorslaggevend wat de kadastrale indeling is, maar wat de feitelijke actuele situatie is. Gekeken wordt hoe de grond is ingericht en wat feitelijk legaal gebruikt wordt voor het hoofdgebouw;
 - i. hoofdgebouw: gebouw, of gedeelte daarvan, dat nodig is voor de verwezenlijking van de geldende of toekomstige bestemming van een perceel en, als meer gebouwen op het perceel aanwezig zijn, gelet op die qua bestemming het belangrijkste is;
 - j. huisvesting voor mantelzorg: huisvesting in of bij een woning van één huishouden van maximaal twee personen, van wie ten minste één persoon mantelzorg verleent aan of ontvangt van een bewoner van de woning;
 - k. mantelzorg: intensieve zorg of ondersteuning, die niet in het kader van een hulpverlenend beroep wordt geboden aan een hulpbehoevende, voor zelfredzaamheid of participatie, rechtstreeks voortvloeiend uit een tussen personen bestaande sociale relatie, die de gebruikelijke hulp van huisgenoten voor elkaar overstijgt, en waarvan de behoefte met een verkla-

- ring van een huisarts, wijkverpleegkundige of andere door het college aangewezen sociaal-medisch adviseur kan worden aangetoond;
- l. omgevingstafel: het integrale proces van vooroverleg over een initiatief waarbij de haalbaarheid van het plan centraal staat, inclusief de belangenafweging van gemeentelijke interne adviseurs;
 - m. openbaar toegankelijk gebied: weg als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b. van de Wegenverkeerswet 1994, alsmede pleinen, parken, plantsoenen, openbaar vaarwater en ander openbaar gebied dat voor publiek algemeen toegankelijk is, met uitzondering van wegen uitsluitend bedoeld voor de ontsluiting van percelen door langzaam verkeer;
 - n. voorgevelrooilijn: voorgevelrooilijn als bedoeld in het omgevingsplan;
 - o. woonwageng: voor bewoning bestemd gebouw dat in zijn geheel of in delen kan worden verplaatst en op een daartoe bestemd perceel is geplaatst.
2. Tenzij anders bepaald, worden de waarden die in deze beleidsregel in meter of m2 zijn uitgedrukt gemeten overeenkomstig het bepaalde in artikel 2.15b van het Bbl, met dien verstande dat voor de wijze van meten van de oppervlakte van een overkapping de loodrechte projectie van de buitenzijde van de afdekking van de overkapping op het maaiveld wordt aangehouden.
 3. Voor de toepassing van deze beleidsregel wordt huisvesting voor mantelzorg aangemerkt als functioneel verbonden met het hoofdgebouw.

Artikel 2 Categorieën van gevallen waarbij afwijking mogelijk is

Voor verlening van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.1 Omgevingswet waarbij met toepassing van artikel 5:21, tweede lid, onder b. Omgevingswet van het omgevingsplan wordt afgeweken, komen in aanmerking:

1.
 - a. een bijbehorend bouwwerk of uitbreiding daarvan, mits, voor zover gelegen buiten de bebouwde kom, wordt voldaan aan de volgende eisen:
 - i. niet hoger dan 5 meter, tenzij sprake is van een kas- of bedrijfsgebouw van lichte constructie ten dienste van een agrarisch bedrijf en de oppervlakte niet meer dan 150 m2 bedraagt;
 - ii. voor het afwijken van het omgevingsplan voor de realisatie van een bijbehorend bouwwerk, moet dit bijbehorend bouwwerk zijn gelegen in het achtererfgebied en bestaan uit maximaal één bouwlaag;
 - b. een bijbehorend bouwwerk of uitbreiding daarvan, mits bij een woning binnen (en niet gelegen binnen een beschermd stads- of dorpsgezicht) en buiten de bebouwde kom op het voorerf geldt:
 - i. op het voorerf slechts een aan- of uitbouw van de woning mag worden gerealiseerd in de vorm van een erker, tochtportaal of entreepartij bij het woongebouw;
 - ii. de diepte van de aan- en/ of uitbouw maximaal 1,50 meter bedraagt;
 - iii. de breedte van de aan- en/ of uitbouw aan de voorgevel maximaal 60% van de breedte van de desbetreffende voorgevel van de woning tot maximaal 3 meter bedraagt;
 - iv. de goothoogte van de aan- en/ of uitbouw maximaal 3 meter bedraagt, dan wel hoger als dit uit welstandsoverwegingen of bouwtechnische redenen nodig wordt geacht;
 - v. de afstand tot de voorste perceelsgrens en/ of openbaar gebied minimaal 3 meter bedraagt;
 - c. bij een woning binnen de bebouwde kom (en niet gelegen in een beschermd stads- of dorpsgezicht), op het achtererf geldt:
 - i. voor percelen kleiner dan 300 m², een maximale grondoppervlakte van 25% van het perceel;
 - ii. voor percelen van 300 m² tot 500 m², een maximale grondoppervlakte van 25% van het perceel met een maximale grondoppervlakte van 100 m²;
 - iii. voor percelen groter dan 500 m², een maximale grondoppervlakte van 150 m²;
 - iv. het bouwperceel tot maximaal 50% wordt bebouwd, dan wel de oppervlakte die op grond van het omgevingsplan voor bebouwing in aanmerking komt voor niet meer dan 50% wordt overschreden, tenzij uit, planologisch, stedenbouwkundig, esthetisch en/ of verkeerskundig oogpunt blijkt dat het niet bezwaarlijk is dit percentage te overschrijden, maar waarbij de maximale grondoppervlakte onder i, ii en iii niet mag worden overschreden;

- v. de goothoogte van het bijbehorend bouwwerk maximaal 3 meter bedraagt, dan wel hoger als dit uit welstandsoverwegingen of bouwtechnische redenen nodig wordt geacht;
 - vi. de bouwhoogte maximaal 5 meter bedraagt;
 - vii. de afstand van het bijbehorend bouwwerk tot de voorgevelrooilijn minimaal 2,5 meter bedraagt, tenzij uit stedenbouwkundig, esthetisch en/ of verkeerskundig oogpunt blijkt dat het niet bezwaarlijk is om op een kleinere afstand of op de voorgevelrooilijn te bouwen;
 - d. bij een ander gebouw binnen de bebouwde kom geldt, dat:
 - i. het bijbehorend bouwwerk maximaal één bouwlaag met eventueel een kap heeft, waarbij de bouwhoogte maximaal 5 meter bedraagt;
 - ii. de gezamenlijke bebouwde oppervlakte aan bijbehorende bouwwerken maximaal 150 m² bedraagt;
 - iii. het bouwwerk stedenbouwkundig passend moet zijn als deze is gelegen voor de voorgevel;
2. een gebouw voor een infrastructurele of openbare voorziening als bedoeld in artikel 2.15d, onder g. van het Bbl, dat niet voldoet aan de in dat onderdeel vermelde eisen, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:
 - a. niet hoger dan 5 meter, en
 - b. de oppervlakte niet meer dan 50 m², en
 - c. maximaal één bouwlaag;
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 meter, en
 - b. de oppervlakte niet meer dan 50 m²;
 - c. waarbij op het voorerf de hoogte van erf- en terreinafscheidingen maximaal 2 meter mag bedragen en op het achtererf bouwwerken geen gebouwen zijnde in brede zin van het woord maximaal 3 meter hoog mogen zijn;
4.
 - a. 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;
 - b. aanvullend op het bepaalde onder a. geldt voor een dakopbouw dat:
 - i. deze wordt geplaatst op een woning of woongebouw en niet op een ander gebouw;
 - ii. deze op minimaal 2 meter afstand van de dakrand wordt gerealiseerd;
 - iii. de oppervlakte maximaal 20 m² bedraagt;
 - iv. de hoogte maximaal 3 meter bedraagt ten opzichte van de nok van de woning;
 - v. deze voorzien is van kap gelijk aan de hellingshoek van het dak;
 - c. aanvullend op het bepaalde onder a. geldt voor een dakterras dat:
 - i. het dakterras wordt gerealiseerd op de platte (delen van) daken van de oorspronkelijke hoofdgebouw (met uitzondering van de oorspronkelijke lager gelegen achteruitbouwen) en het oorspronkelijke dakvlak;
 - ii. de constructiehoogte van het dakterras maximaal 30 centimeter bedraagt;
 - iii. de afstand van de balustrade tot de dakrand minimaal 2 meter bedraagt;
 - iv. de bouwhoogte van de balustrade maximaal 1,20 meter bedraagt;
5.
 - a. voor de toepassing van een afwijking van het omgevingsplan voor 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 geldt dat:
 - i. geen bedrijvigheid is toegestaan die is aan te merken als een milieubelastende activiteit en door de aard niet toelaatbaar is tussen of onmiddellijk naast woningen, als het een bouwwerk betreft dat in of direct nabij een woonwijk is gesitueerd;
 - ii. geen horecafunctie is toegestaan in gebieden buiten de binnenstad of overige centrumgebieden. Bij een bedrijfsmatige activiteit in de binnenstad of het centrumgebied moet de ontwikkeling passen binnen het geldende gemeentelijk beleid;

- iii. geen seksinrichting is toegestaan;
 - iv. het aantal wooneenheden niet mag toenemen, tenzij er een meerwaarde is voor de omgevingswaarden van het gebied en de omgevingstafel een positief advies heeft opgeleverd;
 - v. na afwijking er geen bedrijfsmatige activiteiten in het openbare gebied rond het bedrijf mogen plaatsvinden, behoudens in- en uitladen;
- b. voor de toepassing van een afwijking van het omgevingsplan voor het uitbreiden van het gebruik van sportaccommodaties, al dan niet in samenhang met in pandige bouwactiviteiten, geldt in aanvulling op het bepaalde onder a. van dit lid:
- i. de bestaande sportfunctie blijft gehandhaafd;
 - ii. enkel (neven)functies zijn toegestaan, die niet als zodanig zelfstandig elders uitgevoerd of uitgeoefend kunnen worden;
 - iii. de minimale afstand tot een gevoelige functie is minimaal 30 meter;
 - iv. er moet voldoende parkeergelegenheid zijn;
 - v. de nevenfunctie heeft geen verhoging van het groepsrisico tot gevolg;
 - vi. bij een kleinschalige activiteit blijft deze beperkt tot een buurt-, wijk- of stadsdeel gerelateerde activiteit;
6. voor de toepassing van een afwijking van het omgevingsplan bij het gebruiken van een recreatiewoning voor bewoning geldt dat aan de volgende eisen moet worden voldaan:
- a. de recreatiewoning voldoet aan de bij of krachtens de Omgevingswet en het Bbl aan een bestaande woning gestelde eisen;
 - b. de bewoning leidt niet tot een onevenredige aantasting van een goed woon- en leefklimaat en de in de omgeving aanwezige bedrijvigheid wordt door de aanwezigheid van de bewoning niet op onaanvaardbare wijze in de bedrijfsactiviteiten beperkt;
 - 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.

Artikel 3 Aantal woningen blijft gelijk

Bij toepassing van deze beleidsregel blijft het aantal woningen gelijk, behalve bij artikel 2, eerste lid, voor zover het betreft huisvesting voor mantelzorg.

Artikel 4 Algemene belangenafweging

In alle gevallen geldt dat de afwijking niet mag leiden tot een onevenredige aantasting van:

- a. het woon- en leefklimaat;
- b. het straat- en bebouwingsbeeld;
- c. de verkeersveiligheidsbelangen, waaronder begrepen een onevenredige toename van verkeers- en parkeerdruk;
- d. bouw- en gebruiksmogelijkheden van aangrenzende gronden.

Artikel 5 Nadeelcompensatieovereenkomst

- 1. Bij de toepassing van een afwijking van het omgevingsplan overeenkomstig deze beleidsregel moet, overeenkomstig de geldende Verordening nadeelcompensatie gemeente Zutphen, een nadeelcompensatieovereenkomst zijn aangegaan tussen de initiatiefnemer en de gemeente.
- 2. De door initiatiefnemer ondertekende nadeelcompensatieovereenkomst moet uiterlijk 1 week voor het einde van de (verlengde) beslistermijn, door de gemeente zijn ontvangen.

Artikel 6 Cumulatiebepaling

- 1. Als er in een onderdeel van een artikel een maximum is gesteld (voor wat betreft oppervlakte) is toepassing van dit onderdeel in zijn geheel of in delen mogelijk tot eenmaal het vermelde maximum.
- 2. Bij het na elkaar toepassen van verschillende onderdelen van de artikelen op hetzelfde bouwperceel is geen sprake van cumulatie.

Artikel 7 Afwijkingsbevoegdheid

1. Het college kan afwijken van deze beleidsregel, als er sprake is van:
 - a. een kennelijke fout in het omgevingsplan;
 - b. een onvoorziene maatschappelijke ontwikkeling in het kader van het algemeen belang, zoals onderwijs, gezondheidszorg en religieuze doeleinden;
 - c. een aantoonbare en verifieerbare sociale- en/ of medische noodzaak (objectieve onderbouwing van een regionaal indicatieorgaan, of arts niet zijnde de huisarts);
 - d. gewijzigde ruimtelijke inzichten en/ of recente jurisprudentie;
 - e. stedenbouwkundige karakter/ ruimtelijke kwaliteit van de aanvraag met betrekking tot de directe woon- en leefomgeving, én

een van deze omstandigheden voor één of meer belanghebbenden gevolgen heeft die onevenredig zijn in verhouding tot de met deze beleidsregel te dienen doelen.

2. Het college kan, onverlet het bepaalde in artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht, van deze beleidsregel afwijken, als strikte toepassing van de beleidsregel voor één of meer belanghebbenden gevolgen heeft die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met deze beleidsregel te dienen doelen. Van een dergelijke onevenredigheid kan sprake zijn als aan een aantoonbaar en concreet maatschappelijk of andersoortig belang meer gewicht moet worden toegekend dan aan de ruimtelijke belangen, zoals in deze beleidsregel beoogd.

Artikel 8 Intrekking oude regeling

De Planologische afwijkingsmogelijkheden 2015, zoals vastgesteld bij besluit van 1 december 2015, wordt ingetrokken.

Artikel 9 Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking op het tijdstip waarop de Omgevingswet in werking treedt.

Artikel 10 Citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel buitenplanse afwijkingsmogelijkheden gemeente Zutphen 2022.

Aldus besloten op 22 maart 2022.

Het college van burgemeester en wethouders,

De burgemeester, de secretaris

Toelichting

Algemene toelichting

1. Aanleiding

1.1. Huidige planologische afwijkingsmogelijkheden

De planologische afwijkingsmogelijkheden (zogenaamde kruimelgevallen) betreft een lijst van gevallen, waarmee met de reguliere vergunningprocedure van 8 weken, een omgevingsvergunning kan worden verleend om af te wijken van het omgevingsplan. Deze kruimelgevallen zijn opgenomen in het huidige artikel 4 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht (Bor). Op grond van artikel 2:12 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is het mogelijk om dit artikel bij een afwijking van het omgevingsplan toe te passen. Dit is een collegebevoegdheid.

In vergelijking met een bestemmingswijziging of de grote buitenplanse afwijking (Wabo-projectbesluit) liggen de kosten bij toepassing van de kruimelgevallenregeling een stuk lager en is de proceduretijd aanzienlijk korter. In de praktijk wordt de kruimelgevallenregeling veel toegepast.

In Zutphen is in 2015 voor de kruimelgevallen beleid opgesteld dat tot op heden wordt gebruikt: Planologische afwijkingsmogelijkheden 2015. Er is in dat beleid op latere datum een aanvulling opgenomen voor multifunctioneel gebruik van sportaccommodaties.

1.2 Planologische afwijkingsmogelijkheden onder de Omgevingswet

Met de komst van de Omgevingswet vervalt de huidige kruimelgevallenlijst uit artikel 4 bijlage II bij het Bor. De reden hiervoor is dat onder de Omgevingswet voor alle afwijkingen van het omgevingsplan de reguliere procedure de standaard wordt. Dit geldt ook voor de grote buitenplanse afwijking (zogenoemd Wabo-projectbesluit), waar nu nog de uitgebreide vergunningprocedure van 6 maanden op van toepassing is. Bij een grootschalig project, waarvoor een complexe belangenafweging is vereist en waarbij het op voorhand vast staat dat meerdere belanghebbenden bedenkingen hebben, is het mogelijk alsnog een uitgebreide procedure van toepassing te verklaren. Met de zienswijzeprocedure kunnen dan belangen worden opgehaald. Uitgangspunt in de Omgevingswet is dat omgevingsvergunningen met een reguliere procedure (8 weken) worden voorbereid.

Vanuit de wetgever wordt geredeneerd dat er dan geen voordeel meer is om de kruimelgevallenregeling toe te passen. Bij dit standpunt wordt echter alleen gekeken naar het tijdsbestek van de vergunningprocedure.

1.3 Planologische afwijking in de omgevingsplannen?

Dat de huidige kruimelgevallenlijst uit artikel 4 bijlage II bij het Bor vervalt, wil echter niet zeggen dat de regels uit de kruimelgevallenlijst helemaal niet meer terug komen onder de Omgevingswet. De Omgevingswet gaat aan het gemeentebestuur meer ruimte bieden om eigen regels vast te stellen. Er kan dus voor gekozen worden om de huidige beleidsregels rondom kruimelgevallen geheel of gedeeltelijk als planologische afwijkingsregels in het omgevingsplan op te nemen. De Omgevingswet biedt tot 2029 de tijd om de tijdelijke omgevingsplannen (huidige bestemmingsplannen) om te zetten naar een omgevingsplan conform de doelstellingen van de wet. Dit betekent dat bij de inwerkingtreding van de wet er geen omgevingsplan conform de vereisten van de Omgevingswet is, waarin dergelijke afwijkingsregels opgenomen kunnen worden.

1.4 Voordeel beleidsregel

Het doel van de kruimelgevallenregeling onder de Wabo was en is het relatief snel kunnen afwijken van een bestemmingsplan. Door enkele voorwaarden te verbinden aan het feit wanneer wel en wanneer niet van een afwijking (discretionaire bevoegdheid) gebruik wordt gemaakt, is in 2015 de beleidsregel "Planologische afwijkingsmogelijkheden 2015" vastgesteld. De opsomming van afwijkingsmogelijkheden in bijlage II, artikel 4 van het Bor is weliswaar limitatief, maar de normstelling per geval is vrij ruim of soms geheel afwezig. Door het opstellen van de beleidsregel is bepaald op welke wijze hieraan invulling wordt gegeven. Zo kunnen excessen en willekeur vanuit een goede ruimtelijke ordening, uit het oogpunt van de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving en in stedenbouwkundige zin worden voorkomen. In het algemeen houdt deze beleidsregel een nuancering en aanscherping in van de mogelijkheden in bijlage II, artikel 4 van het Bor. In de praktijk blijkt dat de toepassing van deze beleidsregel goed werkt en ook efficiënt is. Daarom is bekeken of een voortzetting van de kruimelgevallenregeling onder de Omgevingswet voordelen heeft.

De Algemene wet bestuursrecht biedt waarborgen aan het opstellen en toepassen van een beleidsregel. Door een beleidsregel op te stellen is voor een reeks van gevallen duidelijk hoe de betreffende bevoegdheid door het bestuursorgaan wordt uitgeoefend. Voor derden is dan ook duidelijk waar rekening mee gehouden wordt. De beleidsregel regelt de wijze waarop het college van burgemeester en wethouders uitvoering geeft aan zijn discretionaire bevoegdheid om een omgevingsvergunning te verlenen in afwijking van een geldend bestemmingsplan/ omgevingsplan. Met de beleidsregel wordt een uniforme toetsing van de afwijkingsmogelijkheid voor diverse categorieën van gevallen beoogd.

Daarnaast kan voor de onderbouwing in een omgevingsvergunning/ afwijking worden verwezen naar de beleidsregel en is niet elke keer bij een soortgelijke situatie (bouwwerk of gebruik) een zeer uitgebreide motivering nodig. Die motivering ligt immers al (grotendeels) in de beleidsregel. Daarnaast werkt een dergelijke beleidsregel mee aan een snellere doorlooptijd, omdat niet op alle onderdelen/ categorieën advies vanuit diverse disciplines nodig is. En gelet op de in de beleidsregel opgenomen afwijkingsbevoegdheid, als ook artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht is een en ander niet in beton gegoten, maar blijft afwijken van de beleidsregel en dus maatwerk mogelijk, mits gemotiveerd.

1.5 Bevoegdheid

Het verlenen van een omgevingsvergunning in afwijking van het omgevingsplan is een bevoegdheid (geen verplichting) van het college van burgemeester en wethouders. Wanneer het verzoek om omgevingsvergunning afwijkt van het omgevingsplan en de beleidsregel wordt toegepast, kan er worden afgeweken van het omgevingsplan.

Artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) schrijft voor dat besluiten, waaronder ook beslissingen op aanvragen om omgevingsvergunning vallen, op zorgvuldige wijze tot stand moeten komen. Dit betekent dat er een gedegen gemotiveerde belangenafweging moet plaatsvinden, voordat van deze bevoegdheid gebruik wordt gemaakt. Artikel 4:82 Awb regelt dat het bestuursorgaan beleidsregels

kan vaststellen voor de uitoefening van de aan hem toegekende bevoegdheden. Via deze beleidsregel wordt aangegeven hoe het college van burgemeester en wethouders in zijn algemeenheid met een verzoek om afwijking van het omgevingsplan kan omgaan.

Omdat een afwijking van een omgevingsplan geen verplichting is maar een bevoegdheid wordt per individuele aanvraag een (belangen)afweging gemaakt. Bepaalde aanvragen kunnen weliswaar kwantitatief passen binnen de beleidsregel, maar vanuit het oogpunt van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en een goede omgevingskwaliteit in relatie tot de woon- en leefomgeving onwenselijk zijn. Dat geldt bijvoorbeeld voor gevallen waarin het verlenen leidt tot een verdichting van de achtertuin in relatie tot een stedenbouwkundig gewenste openheid, een onevenredige toename van de verkeers- en parkeerdruk, geluidshinder of andere omgevingsaspecten die een negatieve invloed hebben op de woon- en leefomgeving. Maar ook bijvoorbeeld voor woongebieden waarvoor in het omgevingsplan een afwijkende regeling is opgenomen en de beperking een beleidsmatige keuze is. Hierbij valt te denken aan o.a. een woonomgeving waar een specifiek stedenbouwkundig concept aan ten grondslag ligt of bijvoorbeeld de regeling voor bijgebouwen in het buitengebied.

2. Basis en procedure

2.1 Wettelijk kader

De vergunningplicht wordt geregeld in artikel 5.1. Omgevingswet. De buitenplanse afwijkingmogelijkheid bevindt zich in artikel 5:21, tweede lid, onder b. van de Omgevingswet: de omgevingsvergunning ook kan worden verleend met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

2.2 Procedure voor vaststelling beleidsregel

Deze beleidsregel wordt met inachtneming van de Algemene wet bestuursrecht vastgesteld. De Inspraakverordening Zutphen stelt in artikel 3, tweede lid dat geen inspraak wordt verleend ten aanzien van ondergeschikte herzieningen van een eerder vastgesteld beleidsvoornemen. De insteek van deze beleidsregel is een voortzetting van de huidige afwijkingmogelijkheden onder de (nieuwe) Omgevingswet met toepassing van een zoveel mogelijk beleidsneutrale omzetting. Inspraak is toegepast toen de beleidsregel in 2015 is vastgesteld. Inspraak wordt bij deze beleidsregel achterwege gelaten gelet op de Inspraakverordening Zutphen.

Het college van burgemeester en wethouders stelt uiteindelijk de beleidsregel vast. Immers het verlenen van een omgevingsvergunning in afwijking van het omgevingsplan is een bevoegdheid van het college. Met deze beleidsregel geeft het college aan hoe zij met deze bevoegdheid om wenst te gaan. De beleidsregel wordt ter informatie aan de gemeenteraad gestuurd.

3. Nut en noodzaak van de regeling

3.1 Bevorderen rechtszekerheid

Met deze beleidsregel geeft het college invulling aan een discretionaire bevoegdheid. Het college kan in beginsel elk voorkomend verzoek op zichzelf beoordelen en gemotiveerd inwilligen of afwijzen. Het vaststellen van een beleidsregel heeft daarentegen niet alleen een efficiëntere werkwijze tot gevolg, maar neemt ook (de schijn van) mogelijke willekeur weg. Het verhoogt de rechtszekerheid voor aanvragers en voor belanghebbenden.

3.2 Verminderen rechtsongelijkheid

Met toepassing van deze beleidsregel worden soortgelijke aanvragen op dezelfde wijze afgehandeld. Een aanvrager mag er op vertrouwen dat de beleidsregel op zijn initiatief worden toegepast, tenzij er bijzondere omstandigheden aanwezig zijn die noodzaken tot een ander besluit. Dat wordt dan uitgelegd en toegelicht.

3.3 Algemene wet bestuursrecht en jurisprudentie

Op grond van artikel 4:82 van de Awb kan ter motivering van een besluit slechts worden volstaan met een verwijzing naar een vaste gedragslijn voor zover deze is neergelegd in een beleidsregel. "Het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregels, 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", aldus artikel 4:84 Awb. De wenselijkheid van beleid blijkt ook uit de jurisprudentie. In geval van bezwaar en beroep bekijkt de rechter of er sprake is van gemeentelijk beleid en vervolgens of dit beleid consequent is toegepast. In de dagelijkse praktijk en in de jurisprudentie is eens te meer gebleken dat de juridische positie van het gemeentebestuur sterker is als er sprake is van een helder geformuleerd en consistent gevoerd beleid. Zelfs als er gemotiveerd wordt afgeweken van beleid werkt de aanwezigheid van (een) beleid(-sregel) positieversterkend.

4. Algemene uitgangspunten en bepalingen

Bij de beoordeling van aanvragen om af te wijken van het omgevingsplan gelden, voor wat betreft de in deze beleidsregel opgenomen afwijkingmogelijkheden, de volgende algemene uitgangspunten.

4.1 Aansluiting geldend omgevingsplan

Uitgangspunt van de beleidsregel is dat voor het toepassen voor wat betreft de begripsomschrijvingen, wijze van meten etc., aansluiting wordt gezocht bij de regels, zoals opgenomen in de geldende omgevingsplannen en de Omgevingswet en uitvoeringsregels waarin een aantal standaardregels zijn opgenomen. Dit betekent dat bij een verzoek om afwijking in eerste instantie wordt gekeken naar de bepalingen van het geldende omgevingsplan. Als het omgevingsplan geen houvast biedt, dan gelden de bepalingen van de beleidsregel. De beleidsregel heeft voor wat betreft de begripsomschrijvingen, wijze van meten etc. dus een aanvullende werking op het omgevingsplan. Op termijn wordt de beleidsregel onderdeel van de regels van het omgevingsplan.

4.2 Voorwaarden

Zoals gezegd gaat het om een discretionaire bevoegdheid. Het besluit om in afwijking van het omgevingsplan een omgevingsvergunning te verlenen, heeft niet het karakter van een gebonden beschikking. Er kunnen voorwaarden aan worden verbonden, mits deze ruimtelijk relevant zijn.

4.3 Uitsluiting van adviesrecht raad

De Omgevingswet regelt onder meer de adviesbevoegdheid van de gemeenteraad bij aanvragen waarbij wordt afgeweken van het omgevingsplan (hierna buitenplanse omgevingsvergunningen). De raad kan zelf bepalen of en voor welke gevallen waarin wordt afgeweken van het omgevingsplan hij een bindend advies wil geven. De raad heeft op 21 februari 2022 een lijst met betrekking tot het verplichte adviesrecht vastgesteld.

Onder de huidige wetgeving moet de gemeenteraad een verklaring van geen bedenkingen afgeven voor een omgevingsvergunning die afwijkt van een omgevingsplan. Dit geldt niet voor de gevallen die staan genoemd in artikel 4, bijlage II van het Bor (hierna ook: de kruimelgevallenregeling). In deze gevallen kan een dergelijke omgevingsvergunning worden verleend zonder consultatie van de gemeenteraad, tenzij het een initiatief is dat valt onder de categorie "initiatieven met een politiek, bestuurlijk of maatschappelijk gevoelig karakter.

De beleidsregel is een overzetting van de Planologische afwijkingmogelijkheden 2015 met kleine aanpassingen (zoals het toevoegen van de huidige wettelijke basis uit het Besluit omgevingsrecht), zodat de beleidsregel aansluit op de Omgevingswet. Er is een aantal verwijzingen naar wetten die zijn vervallen, verwijderd.

4.5 Niet meegenomen uit voormalig artikel 4, bijlage II Bor

In de huidige beleidsregel komen de categorieën waarbij geen nadere regels of voorwaarden zijn gesteld in het gemeentelijk kruimelgevallenbeleid van 2015 niet terug. In de huidige beleidsregel is opgenomen dat bij toepassing van deze categorieën maatwerk van toepassing is. Nu deze categorieën ook niet in het nieuwe beleid worden opgenomen en dus geen voorwaarden of regels stellen, is er automatisch maatwerk van toepassing. Het niet opnemen in de voorliggende beleidsregel betekent dus niet dat een dergelijk initiatief niet mogelijk is. Bij eventuele medewerking worden alle belangen afgewogen. Zo blijft de overzetting van de huidige geldende beleidsregel naar de nieuw vast te stellen beleidsregel beleidsneutraal.

Het gaat om de volgende categorieën van gevallen:

- Artikel 4, vijfde lid, bijlage II Bor regelt dat antenne-installaties die niet omgevingsvergunningvrij zijn en die in strijd zijn met het geldende planologische regime, met een afwijking vergund kunnen worden, mits de installatie niet hoger is dan 40 m.
- Artikel 4, zesde lid, bijlage II Bor beoogt de bevordering van het opwekken van duurzame energie. Opmerking verdient dat de onderhavige regeling alleen van toepassing is als de installatie wordt gebouwd bij een glastuinbouwbedrijf. Voorts moet sprake zijn van warmtekraftkoppeling als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel w. Elektriciteitswet 1998. Het moet blijkens die bepaling gaan om de gecombineerde opwekking van warmte en elektriciteit of mechanische energie door verstoking van een brandstof, waarvan de warmte nuttig gebruikt wordt, anders dan voor de productie van elektriciteit.
- Artikel 4, zevende lid, bijlage II Bor ziet op vergistingsinstallaties, ook wel biogasinstallaties genoemd (bijv. ABRvS 5 augustus 2009, 200808985/1/H1). Ook deze categorie is opgenomen met het oog op de bevordering van het opwekken van duurzame energie. Dit onderdeel is alleen van toepassing als de installatie bij een agrarisch bedrijf wordt opgericht. Installaties die separaat van een agrarisch bedrijf worden opgericht, vallen dus niet onder de reikwijdte van dit onderdeel. Voorts moet het gaan om een installatie die dierlijke mest bewerkt tot eindproducten én conform een bewerkingsprocedé die worden genoemd in hoofdstuk 2 Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (zie artikel 4, onderdeel d. Uitvoeringsregeling Meststoffenwet). Voor een installatie bij een agrarisch bedrijf waarmee duurzame energie wordt geproduceerd door het bewerken van uitwerpselen van dieren geldt aanvullend op artikel 4, bijlage II Bor dat de mest, het cosubstraat en/ of het digestaat in hoofdzaak afkomstig c.q. bestemd moet zijn voor het betreffende bedrijf dat de installatie in gebruik wil nemen. Op deze manier blijft het locatiegebonden.

- Artikel 4, achtste lid, bijlage II Bor gaat over het gebruiken van gronden voor een niet-ingrijpende herinrichting van openbaar gebied.
- Artikel 4, negende lid, bijlage II Bor bevat 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. Met betrekking tot dit onderdeel zijn vooral uitzonderingen/ verboden opgenomen, maar geen concrete voorwaarden, omdat dit een algehele afweging van belangen betreft. Er is één uitzondering, namelijk het gebruik van sportkantines, daarvoor zijn aparte beleidsregels opgesteld, die wel terugkomen in het onderhavige beleid.
- Artikel 4, tiende lid, bijlage II Bor is deels overgenomen, voor zover het betreft een bewoning van een recreatiewoning voor 1 november 2003. Het gedoogbeleid met betrekking tot recreatieterrein Bronsbergen dat eerder ook in de kruimelgevallenregeling werd genoemd laten we onverkort van toepassing, maar hoort in dit beleid (afwijking van een omgevingsplan met een omgevingsvergunning) niet thuis, maar in handhavingsbeleid.
- Artikel 4, elfde lid, bijlage II Bor maakt ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10, voor een termijn van ten hoogste tien jaar mogelijk. Deze tijdelijke afwijking blijft in het algemeen mogelijk, maar niet op basis van concrete criteria vervat in deze beleidsregel.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

Om bepalingen te kunnen toepassen zijn enkele omschrijvingen van de in deze beleidsregel gehanteerde begrippen noodzakelijk. Deze begrippen behoeven geen nadere toelichting.

Artikel 2 Categorieën van gevallen waarbij afwijking mogelijk is

Het eerste lid heeft betrekking op de bouw van bijbehorende bouwwerken en de uitbreiding van dergelijke bouwwerken. Wat onder bijbehorende bouwwerken moet worden verstaan, volgt uit de begripsomschrijving. Ook de uitbreiding op een hoofdgebouw kan als bijbehorend bouwwerk kwalificeren (ABRvS 16 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3069). Wat valt onder artikel 2.15d, onder a. van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) is hier niet aan de orde.

Deze afwijking wordt opgedeeld in een voorerf- en achtererfregeling en is voor wat betreft woongebieden in de bebouwde kom alleen van toepassing op reguliere woongebieden. Afwijkingen binnen het beschermde stads- en dorpsgezicht worden per aanvraag beoordeeld. Daarnaast geldt de regeling voor 'andere gebouwen', hieronder worden alle andere gebouwen dan woningen verstaan. De regeling voor 'andere gebouwen' kent geen onderscheid tussen voor- en achtererf, maar geldt alleen binnen (de gehele) bebouwde kom.

Deze afwijking is afgestemd op de vergunningvrije bouwwerken en maten die daarbij gehanteerd worden.

Het tweede lid regelt wat voor het afwijken van het omgevingsplan voor een gebouw ten behoeve van een infrastructurele of openbare voorziening (zoals een openbare nutsvoorziening, telecommunicatie, het openbaar vervoer of het trein- water- of wegverkeer) geldt, aanvullend op artikel 2.15d, onder g. van het Bbl, dat het gebouw bestaat uit maximaal één bouwlaag, een hoogte van maximaal 5 meter en een oppervlakte van maximaal 50m².

Het derde lid ziet op de bouw van bouwwerken, geen gebouw zijnde, in strijd met het geldende planologische regime. Het kan ook een gedeelte van een bouwwerk betreffen. Bij een bouwwerk dat slechts gedeeltelijk in strijd is met het omgevingsplan, hoeft uitsluitend dat gedeelte aan de in dit onderdeel genoemde randvoorwaarden te voldoen.

Voor het afwijken van het omgevingsplan voor een bouwwerk, geen gebouw zijnde, wordt een splitsing gemaakt tussen voor- en achtererfgebied. Hierbij geldt dat op het voorerf de hoogte van erf- en terrein-afscheidings maximaal 2 meter mag bedragen. Op het achtererf mogen bouwwerken geen gebouwen zijnde in brede zin van het woord maximaal 3 meter hoog zijn.

Het vierde lid is een verzamelcategorie en omvat diverse bouwwerken. Er wordt een aantal constructies vermeld die aan of op een gebouw kunnen worden gerealiseerd en die niet op de grond staan. De opsomming is niet limitatief, ook een 'gelijksoortige uitbreiding van een gebouw' valt onder onderdeel 4 (uit ABRvS 5 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1770 blijkt dat een dakopbouw een plat dak mag hebben). Te denken valt bijvoorbeeld aan een loggia in een schuin dakvlak.

Voor het afwijken van het omgevingsplan voor een dakopbouw zijn enkele voorwaarden opgenomen. Ook ten aanzien van het realiseren van een dakterras zijn enkele voorwaarden opgenomen.

Het vijfde lid maakt het mogelijk om aan gebouwen (al dan niet tijdelijk) een andere functie te geven die in strijd is met het geldende planologische regime. Het kan gaan om bestaande gebouwen (zoals een leegstaand kantoorgebouw), maar ook om gebouwen die nog moeten worden gebouwd. Ook het bij het gebouw aansluitende terrein valt onder de reikwijdte van dit onderdeel. Bouwactiviteiten die nodig zijn voor de beoogde gebruikswijziging zijn toegestaan, mits de bebouwde oppervlakte van het gebouw of het bouwvolume daardoor niet worden vergroot (vergroting van de bebouwde oppervlakte is wel mogelijk als het vijfde lid wordt gecombineerd met het eerste lid). Er zijn hier vooral voorwaarden overgenomen uit het geldende gemeentelijke beleid, inclusief de bredere gebruiksmogelijkheden voor sportaccommodaties. E.e.a. wordt voorgelegd bij de omgevingstafels waarbij gekeken wordt naar geldend gemeentelijk beleid en er een belangenafweging plaatsvindt van meerdere gemeentelijke interne adviseurs

Het zesde lid betreft het gebruik van recreatiewoningen voor bewoning (doorgaans permanente bewoning genoemd, maar zuiverder is het om te spreken van bewoning anders dan voor recreatief gebruik). Deze beleidsregel ziet op afwijking van het omgevingsplan met een omgevingsvergunning als voortzetting van het voormalige artikel 4, tiende lid, bijlage II Bor. Dit geldt daarmee alleen voor situaties waarbij de bewoning is aangevangen voor 1 november 2003. Voor situaties die zijn ontstaan na die datum wordt verwezen naar het gemeentelijke beleid tot het verlenen van een gedoogbeschikking "Park Bronsbergen 2014 - 2019 Verlenen en gedogen met beleid". Op 27 november 2018 is dit gedoogbeleid verlengd tot 1 mei 2024. Een gedoogbeschikking is persoonsgebonden en een omgevingsvergunning is zaaksgebonden. Het gedoogbeleid kan dan ook niet hier aan de beleidsregel worden toegevoegd, maar komt terug in een actualisatie van het gemeentelijke handhavingsbeleid.

Artikel 3 Aantal woningen blijft gelijk

Het voormalige artikel 5, eerste lid, bijlage II van het Bor bepaalde dat als toepassing wordt gegeven aan de toenmalige artikelen 2, 3 en 4 van bijlage II van het Bor het aantal woningen gelijk moet blijven. Aangezien dit beleidskader beleidsneutraal wordt omgezet naar de Omgevingswet, wordt deze bepaling nu in de beleidsregel opgenomen. Jurisprudentie geeft als uitgangspunt dat de bebouwingmogelijkheden in het omgevingsplan moeten worden gehanteerd ter bepaling of het aantal woningen gelijk blijft. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft geoordeeld dat het begrip 'aantal woningen blijft gelijk' zo moet worden opgevat dat het aantal zelfstandige woningen niet mag vermeerderen. Vermindering van het aantal woningen mag dus wel, vermeerdering niet.

Dit betekent niet dat een aanvraag om omgevingsvergunning waarbij een afwijking van een omgevingsplan noodzakelijk is en het aantal woningen toeneemt niet mogelijk is. Het toekennen van een dergelijke aanvraag is echter niet mogelijk op grond van deze beleidsregel; er moet geheel op zijn eigen merites beoordeeld worden of een afwijking van een omgevingsplan wenselijk is.

Een uitzondering wordt gemaakt bij (vrijstaande) bijgebouwen die gebruikt worden voor mantelzorg. Bij de opgenomen afwijking om bijgebouwen toe te staan en deze te gebruiken voor mantelzorg (als mantelzorgwoning) wordt deze niet aangemerkt als woning. De achterliggende reden is dat de mantelzorgwoning binnen afzienbare tijd niet meer als zodanig gebruikt wordt. Een mantelzorgwoning gebruiken als zelfstandige woning is in strijd met het geldende omgevingsplan.

Artikel 4 Algemene belangenafweging

In het kader van een goede belangenafweging vermeld dit artikel belangen die zeker bij de beoordeling afgewogen moeten worden. Deze belangen mogen niet onevenredig aangetast worden.

Artikel 5 Nadeelcompensatieovereenkomst

Artikel 15.1 Omgevingswet en artikel 4:126 Awb bepalen dat als een bestuursorgaan (in het geval van een afwijking van het omgevingsplan is dat het college) in de rechtmatige uitoefening van zijn publiekrechtelijke bevoegdheid of taak schade veroorzaakt, dat er dan sprake kan zijn van nadeelcompensatie. Dit is onder andere het geval bij het verlenen, wijzigen of intrekken van een omgevingsvergunning.

Elke buitenplanse afwijking kan planschade veroorzaken en is een eigen grondslag voor een aanvraag tot nadeelcompensatie. Op grond van artikel 15.1, tweede lid en artikel 15.4 Omgevingswet kan een aanvraag om vergoeding van schade worden ingediend nadat een omgevingsvergunning is verleend en bekend gemaakt. Daarmee verschuift het moment dat planschade, als gevolg van de vaststelling van een omgevingsplan en andere regels, plannen en verordeningen, wordt vergoed, naar het moment dat de vergunning voor de ontwikkeling wordt verleend of het moment dat de schadeveroorzakende activiteit wordt verricht. Het strekt op deze plaats te ver om hier dieper op in te gaan.

De wet geeft aan het college de mogelijkheid om met de verzoeker/ initiatiefnemer een overeenkomst te sluiten waardoor toegekende nadeelcompensatie voor rekening van verzoeker/ initiatiefnemer komt. De nadeelcompensatieovereenkomst regelt daarmee dat de schadevergoedingsplicht afgewenteld is op de initiatiefnemer. Zonder een dergelijke overeenkomst is een project niet economisch haalbaar, waardoor geen vergunning kan worden verleend. De wijze van behandelen van nadeelcompensatie wordt geregeld in de Verordening nadeelcompensatie.

Artikel 6 Cumulatiebepaling

Interessant is dat een cumulatie van het eerste lid (uitbreiding van een gebouw) en het vijfde lid (het wijzigen van het gebruik van een gebouw) is toegestaan. Dit maakt het mogelijk om van een bestaand gebouw het gebruik te wijzigen en dat gebouw tegelijk uit te breiden.

Artikel 7 Afwijkingsbevoegdheid

Als en voor zover plannen grotendeels vallen binnen de begrenzing van deze beleidsregel, maar niet geheel wordt voldaan aan deze beleidsregel, moet bekeken worden of (gemotiveerd) afgeweken kan worden van deze beleidsregel. Deze discretionaire bevoegdheid van het college brengt met zich dat wegens bijzondere omstandigheden gebruik kan worden gemaakt van de in dit artikel opgenomen afwijkingsbevoegdheid. Deze bepaling tot afwijking is in deze beleidsregel opgenomen. Het spreekt voor zich dat afwijken van de beleidsregel beperkt moet blijven om te voorkomen dat rechtsongelijkheid ontstaat. Ook moet bij een eenmaal afgeweken geval, de afwijking strikt formeel opgenomen worden in de beleidsregel.

Onder bijzondere omstandigheden kan op grond van jurisprudentie bijvoorbeeld worden verstaan:

1. een kennelijke fout in het omgevingsplan;
2. een onvoorziene maatschappelijke ontwikkeling in het kader van het algemeen belang, zoals onderwijs, gezondheidszorg en religieuze doeleinden;
3. een aantoonbare en verifieerbare sociale- en/ of medische noodzaak (objectieve onderbouwing van een regionaal indicatieorgaan, of arts niet zijnde de huisarts);
4. gewijzigde ruimtelijke inzichten en/ of recente jurisprudentie;
5. stedenbouwkundige karakter/ ruimtelijke kwaliteit van de aanvraag met betrekking tot de directe woon- en leefomgeving.

Daarom zijn deze gevallen in het eerste lid van artikel 7 opgenomen als gevallen waar het college van de beleidsregel kan afwijken. In het tweede lid is daarnaast nog een mogelijkheid opgenomen om af te wijken van de beleidsregel.

Artikel 8 Intrekking oude regeling

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 9 Inwerkingtreding

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 10 Citeertitel

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.