



Rothuizen van Doorn 't Hooft Architecten Stedenbouwkundigen Goes Middelburg Breda Terneuzen

GEMEENTE MIDDELHARNIS

Ontheffingenbeleid gemeente Middelharnis 2009



Rothuizen van Doorn 't Hoofd



Architecten
Stedenbouwkundigen



Frans den Hollanderlaan 12
Postbus 233 4460 AE Goes
telefoon (0113) 276868
fax (0113) 214420

www.rdh.nl

Goes Middelburg Breda Terneuzen

gemeente	Middelharnis
titel	Ontheffingenbeleid gemeente Middelharnis 2009
projectnummer	MH0010
datum	2009
Status	definitief

INHOUD

1	INLEIDING	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Doel en functie ontheffingenbeleid	1
1.3	Leeswijzer	2
1.4	Procedure	2
2	JURIDISCH ONTHEFFINGSINSTRUMENTARIUM ONDER DE WRO	3
2.1	Algemeen	3
2.2	Reikwijdte projectbesluit en ontheffingsbepalingen	3
2.2.1	Reikwijdte projectbesluit (artikel 3.10 Wro)	4
2.2.2	Reikwijdte tijdelijke ontheffing (artikel 3.22 Wro)	4
2.2.3	Reikwijdte planologische kruimelgevallen (artikel 3.23 Wro)	5
2.2.4	Reikwijdte binnenplanse ontheffing (artikel 3.6 Wro)	6
2.3	Flankerend beleid	7
2.3.1	Samenhang ontheffingenbeleid en bestemmingplannen	7
2.3.2	Relatie ontheffingenbeleid met welstand	7
2.3.3	Relatie ontheffingenbeleid en beschermd dorpsgezicht	8
2.4	Belangenafweging	8
2.4.1	Bevoegdheid versus verplichting	8
2.4.2	Terinzagelegging	8
2.4.3	Privaatrechtelijke aspecten	9
2.5	Hardheidsclausule	10
3	BEGRIPPEN	12
4	TOEPASSING VAN HET ONTHEFFINGSINSTRUMENTARIUM	13
4.1	Algemeen	13
4.2	Projectbesluit (artikel 3.10 Wro)	13
4.3	Tijdelijke ontheffing (artikel 3.22 Wro)	15
4.4	Planologische kruimelgevallen (artikel 3.23 Wro)	15
4.5	Binnenplanse ontheffingen (artikel 3.6 Wro)	16
5	SPECIFIEKE THEMA'S	19
5.1	Kunstwerken	19
5.2	Aan huis verbonden beroepen of bedrijfsactiviteiten	19
5.3	Mantelzorg	20
5.4	Balkons of terrassen op aan- en uitbouwen	21
5.5	Zelfstandige kantoorruimte op bedrijventerreinen	21
5.6	Vervangende nieuwbouw burgerwoningen buitengebied	21
5.7	Recreatiewoningen	22
5.8	Beschermd dorpsgezicht	22

BIJLAGEN

1. Artikel 4.1.1 Bro;
2. Globale tijdsplanning actualisering bestemmingsplannen.

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

In 2005 heeft het college van burgemeester en wethouders van Middelharnis de Nota Ontheffingenbeleid Gemeente Middelharnis vastgesteld. In deze nota wordt een afwegingskader weergegeven voor het toepassen van ontheffingen ex artikel 15, 17 en 19, leden 1, 2 en 3, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Doel van deze nota was het bieden van een afwegingskader bij concrete verzoeken om vrijstelling (al dan niet in combinatie met een bouwaanvraag), zodat snel een oordeel over de wenselijkheid en de aanvaardbaarheid van medewerking kan worden gegeven.

Op 1 juli 2008 is de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) in werking getreden. Deze wet heeft ondermeer tot gevolg dat de beleidsregels voor het verlenen van vrijstelling van bestemmingsplannen in de gemeente Middelharnis zijn achterhaald. De zogenaamde zelfstandige projectprocedure (vrijstelling ex artikel 19, lid 1, WRO) is met de inwerkingtreding van de Wro vervallen. Hiervoor is het zogenaamde projectbesluit (artikel 3.10 Wro) teruggekomen. Ook de vrijstellingsbevoegdheid ex artikel 19, lid 2, WRO is vervallen. Er is geen vergelijkbare regeling in de Wro voor terug gekomen. Het toepassen van de zogenaamde 'kruimelregeling' (vrijstelling ex artikel 19, lid 3, WRO) is in de Wro opgenomen in artikel 3.23. De tijdelijke vrijstelling (artikel 17 WRO) is opgenomen in artikel 3.22 Wro en de binnensplanse vrijstelling (artikel 15 WRO) is verankerd in artikel 3.6 Wro. In plaats van vrijstelling wordt in de Wro gesproken over ontheffing.

Gelet op de nieuwe wetgeving is een nieuwe beleidsnotitie over de toepassing van ontheffingsbevoegdheden in het kader van de Wro opgesteld. De onderhavige rapportage belichaamt dit nieuwe beleid en zal conform de Algemene wet bestuursrecht tot een beleidsregel worden.

1.2 Doel en functie ontheffingenbeleid

Deze beleidsregels hebben tot doel om bij concrete verzoeken om ontheffing van een bestemmingsplan (al dan niet in combinatie met een bouwaanvraag) een afwegingskader te bieden waarmee snel een oordeel over de wenselijkheid en aanvaardbaarheid van het verlenen van medewerking kan worden gevormd.

Verder geldt in het algemeen voor besluiten dat ze moeten berusten op een deugdelijke motivering en dat die motivering moet worden opgenomen in het desbetreffende besluit. Is een besluit echter genomen op basis van een beleidsregel, dan is er sprake van een lichtere motiveringsplicht: volstaan kan worden met een verwijzing naar de beleidsregel. Voorwaarde is wel dat de beleidsregels zijn gepubliceerd en deze deugdelijk zijn gemotiveerd.

Tenslotte geven beleidsregels de burgers inzicht in de wijze waarop het bestuursorgaan een verzoek tot om ontheffing beoordeelt. Transparantie van besluitvorming geeft het overheidshandelen meer legitimiteit en draagt bij aan de rechtszekerheid.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 handelt over het algemene toetsingskader voor ontheffingen. Er wordt ingegaan op de reikwijdte van flexibiliteitsbepalingen en de ontheffingsmogelijkheid ex artikelen 3.6, 3.10, 3.22 en 3.23 Wro. Vervolgens wordt de relatie tussen het flankerend beleid (een ontheffing en het bestemmingsplan, de welstand, het beschermd dorpsgezicht en de vergunningsvrije bouwwerken) behandeld. Voorts wordt aandacht geschonken aan de belangenafweging en tot slot wordt de zogenaamde hardheidsclausule behandeld.

Hoofdstuk 3 bevat een definitielijst waarin enkele begrippen nader worden toegelicht. In hoofdstuk 4 wordt de toepassing van het wettelijke ontheffingeninstrumentarium toegelicht. In hoofdstuk 5 wordt per thema uitgewerkt welke concrete uitgangspunten zijn vastgelegd. Per thema worden eerst de achtergronden van de uitgangspunten verwoord waarna de uitgangspunten per thema kort worden samengevat. Achtereenvolgens worden behandeld: kunstwerken, aan huis verbonden beroepen en of bedrijfsactiviteiten, mantelzorg, balkons en terrassen, zelfstandige kantoorruimte op bedrijventerreinen, vervangende nieuwbouw in het buitengebied, recreatiewoningen en het beschermd dorpsgezicht.

1.4 Procedure

Alvorens tot besluitvorming wordt overgegaan, zal de nota Ontheffingenbeleid gemeente Middelharnis 2009 in het kader van de inspraak ter visie worden gelegd. Vervolgens wordt het ontheffingenbeleid aan het college van B&W en de gemeenteraad – voor zover deze bevoegd zijn – ter besluitvorming voorgelegd. Nadat de nota is vastgesteld zal het beleid worden gepubliceerd.

2 JURIDISCH ONTHEFFINGSINTRUMENTARIUM ONDER DE WRO

2.1 Algemeen

De inhoud van beleidsregels wordt enerzijds bepaald door de reikwijdte van de regels die de mogelijkheid van een ontheffing in zich houden en anderzijds door de ruimtelijke ordeningsaspecten vanuit de rijks-, provinciale en gemeentelijke regelgeving. Gedacht moet daarbij worden aan het Besluit vergunningsvrije- en lichtbouwvergunningplichtige bouwwerken en bijvoorbeeld de welstandsnota.

Volgens artikel 46, derde lid, van de Woningwet wordt een aanvraag om bouwvergunning, die in strijd is met een bestemmingsplan, tevens aangemerkt als een aanvraag om een ontheffing ex artikel 3.6, 1^e lid onder c, 3.22, 3.23 Wro of als aanvraag om een projectbesluit ex artikel 3.10 Wro. Ten behoeve van elke afzonderlijke aanvraag om bouwvergunning die niet in overeenstemming is met een bestemmingsplan, dient dan ook te worden bepaald of toepassing aan de ontheffingsmogelijkheid dan wel het projectbesluit uit een van de bovengenoemde artikelen zal worden gegeven. In dit verband is het om meerdere redenen goed om beleid vast te stellen aan de hand waarvan kan worden beoordeeld in welke gevallen medewerking middels een ontheffing van het bestemmingsplan/projectbesluit wenselijk is. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan in welke gevallen burgemeester en wethouders in principe medewerking willen verlenen aan het doorlopen van de bovengenoemde ontheffingsbevoegdheden of een projectbesluit.

De vraag of aan een verzoek om ontheffing al dan niet medewerking dient te worden verleend, moet worden beantwoord aan de hand van globaal drie aspecten. Deze aspecten zijn achtereenvolgens:

- de inhoud van de toepasselijke regelgeving (reikwijdte);
- de criteria aan de hand waarvan het beleid wordt uitgevoerd (flankerend beleid);
- en tot slot de belangenafweging.

In het onderstaande wordt op deze drie aspecten nader ingegaan.

Teneinde te voorkomen dat het vaststellen van beleidsuitgangspunten leidt tot een starre regeling wordt aan het slot van deze paragraaf aandacht geschonken aan de zogenaamde hardheidsclausule.

In hoofdstuk 4 wordt per flexibiliteitsbepaling aangegeven welke beleidsregels van toepassing zijn.

2.2 Reikwijdte projectbesluit en ontheffingsbepalingen

Zoals hiervoor reeds aangegeven wordt het beleid inzake het al dan niet verlenen van een ontheffing mede bepaald door de reikwijdte van de regels die de mogelijkheid van een ontheffing in zich houden. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de mate waarin van de vastgestelde norm kan worden afgeweken.

2.2.1 REIKWIJDTE PROJECTBESLUIT (ARTIKEL 3.10 WRO)

Het projectbesluit maakt een activiteit mogelijk die in strijd is met het bestemmingsplan. De bevoegdheid voor het nemen van een projectbesluit ligt in principe bij de gemeenteraad maar kan overgedragen worden aan het college van burgemeester en wethouders.

Het grote verschil met de zelfstandige projectprocedure is dat in het geval van het projectbesluit het niet gaat om een zelfstandige procedure die in principe los staat van het bestemmingsplan, maar om een procedure die vooruitloopt op een nieuw bestemmingsplan. Wanneer een projectbesluit is genomen, moet de gemeente in beginsel binnen 1 jaar inpassing hiervan in het bestemmingsplan verzorgen.¹

Als een projectbesluit voor een bepaalde activiteit is genomen, komt het bestemmingsplan voor dit project geheel te vervallen: het bestemmingsplan blijft buiten toepassing. Eventuele vergunningaanvragen moeten in dat geval aan het projectbesluit worden getoetst. De procedure voor het doorlopen van een projectbesluit is zowel inhoudelijk als formeel hetzelfde als voor een bestemmingsplan.

Een projectbesluit moet worden voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing. In de ruimtelijke onderbouwing moeten de volgende onderwerpen worden opgenomen:

- a. een verantwoording van de in het projectbesluit gemaakte keuze van bestemmingen;
- b. een beschrijving van de wijze waarop in het projectbesluit rekening is gehouden met de gevolgen voor de waterhuishouding;
- c. de uitkomsten van vooroverleg zoals opgenomen in artikel 5.1.1 Bro;
- d. de uitkomsten van het onderzoek naar relevante feiten en de afgewogen belangen zoals bedoeld in artikel 3:2 Algemene wet bestuursrecht;
- e. een beschrijving van de wijze waarop burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding van het projectbesluit zijn betrokken;
- f. de inzichten over de uitvoerbaarheid van het projectbesluit.

De ruimtelijke onderbouwing kan worden aangevuld met een kaart en regels. Afhankelijk van de aard en omvang van de afwijking van het bestemmingsplan zal de ruimtelijke onderbouwing uitgebreider in omvang verschillen.

2.2.2 REIKWIJDTE TIJDELIJKE ONTHEFFING (ARTIKEL 3.22 WRO)

In artikel 3.22 Wro is de zogenaamde tijdelijke ontheffing geregeld. In de wet is specifiek opgenomen dat alleen wanneer er tijdelijk behoefte is aan een bepaald bouwwerk of een bepaald gebruik deze ontheffing kan worden verleend. De ontheffing duurt maximaal 5 jaar. Daarna moet de situatie in overeenstemming met het bestemmingsplan worden gebracht of moet de situatie worden teruggebracht in de oude toestand. Blijft de behoefte zich voordoen dan is het niet mogelijk om opnieuw of tussentijds een tijdelijke ontheffing te verlenen.

¹ Deze termijn kan opgerekt worden met 2 jaar als er al een herziening van het bestemmingsplan voorgenomen was en met 4 jaar als er meerdere projecten moeten worden ingepast. Zolang er geen inpassing van het projectbesluit plaats vindt worden de leges voor dienstverlening binnen het projectgebied opgeschort. De leges mogen helemaal niet meer geïnd worden als niet binnen 6 maanden na de termijn van inpassing het bestemmingsplan is aangepast. Vergelijk artikel 3.13 Wro.

Lag onder de WRO de nadruk nog op de tijdelijkheid van de vrijstelling, onder de Wro dient het te gaan om een tijdelijke 'behoefte'. Overigens was dit ook het uitgangspunt van WRO, doch door een wetswijziging medio 1985 is deze beperking komen te vervallen. Thans is de tijdelijke 'behoefte' weer opgenomen in de wet en maakt een wezenlijk verschil met de tijdelijkheid van een vrijstelling. Immers bij een tijdelijke vrijstelling onder de oude wet kon het wel gaan om een permanente behoefte. Van een tijdelijke behoefte kan sprake zijn indien een semipermanent gebouw wordt geplaatst, ter vervanging tijdens de herbouw van een door brand verwoest gedeelte van een gebouw. Van een permanente behoefte kan sprake zijn indien een plein dat voor de marktactiviteiten wordt gebruikt vanwege de (toenemende) parkeerdruk voor het gebruik van parkeerterrein. De marktactiviteiten worden elders binnen de gemeente via een tijdelijke ontheffing mogelijk gemaakt. De marktactiviteiten zijn een permanente behoefte, immers het plein zal blijvend voor parkeren worden gebruikt en de marktactiviteiten worden daar uitgesloten. Het verlenen van een tijdelijke ontheffing voor een tijdelijke behoefte zal niet snel aan de orde zijn, omdat een tijdelijke behoefte nu eenmaal moeilijker aannemelijk is te maken.

2.2.3 REIKWIJDTE PLANOLOGISCHE KRUISELGEVALLEN (ARTIKEL 3.23 WRO)

In artikel 3.23 Wro is de mogelijkheid opgenomen om ontheffing van het bestemmingsplan te verlenen voor een aantal gelimiteerde gevallen. Deze gevallen zijn opgesomd in artikel 4.1.1. van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Hierbij is het van belang te weten dat deze lijst is gewijzigd ten opzichte van de 'oude' kruiselgevallen onder de WRO, zoals opgenomen in artikel 20 van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 (Bro 1985).

Samengevat worden in artikel 4.1.1 Bro de volgende gevallen opgesomd:

- uitbreidingen van of bijgebouwen bij een woning;
- uitbreidingen van of bijgebouwen bij andere gebouwen;
- gebouwen voor openbare nutsvoorziening, het openbaar vervoer of het wegverkeer;
- bouwwerken geen gebouwen zijnde;
- dakkapel, dakopbouw of een gelijksoortige uitbreiding van een gebouw;
- kleine kassen en bedrijfsgebouwen van lichte constructie ten dienste van een agrarische bestemming;
- antenne-installaties met een hoogte van maximaal 40 meter;
- het gebruik van een bepaald terrein t.b.v. jaarlijks terugkerende evenementen;
- wijziging van het gebruik van bouwwerken eventueel in combinatie met in pandige verbouwing;
- wijziging van het gebruik van recreatiewoningen ten behoeve van bewoning, met dien verstande dat de ontheffing uitsluitend wordt verleend aan de aanvrager en meerderjarige huisgenoten. De ontheffing wordt beëindigd zodra deze personen de bewoning hebben beëindigd.

Voor een totaaloverzicht van de ontheffingen die kunnen worden verleend in het kader van artikel 3.23 Wro en de hierbij behorende voorwaarden wordt verwezen naar bijlage 1.

Cumulatie van ontheffingen

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in diverse uitspraken over de toepassing van de bevoegdheid om vrijstelling te verlenen op grond van artikel 19, derde lid, van de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening geoordeeld dat cumulatie van vrijstellingen onder bepaalde voorwaarden is toegelaten. Analoog aan deze jurisprudentie moet worden verondersteld dat ook een cumulatie van ontheffingen als bedoeld in artikel 3.23 van de Wro mogelijk is, zolang de restricties in de maatvoering die in artikel 4.1.1 van het Bro per afzonderlijk geval zijn gesteld, niet worden overschreden. Dit wil zeggen dat, hoewel niet is beoogd het verlenen van ontheffing bij een woning te beperken tot één bouwwerk, het niet is toegestaan door een cumulatie van ontheffingen bijvoorbeeld het in artikel 4.1.1, eerste lid, onderdeel a, sub 4, van het Bro aangegeven maximale bruto oppervlak van 150 m² te overschrijden.

2.2.4 REIKWIJDTE BINNENPLANSE ONTHEFFING (ARTIKEL 3.6 WRO)

In de gemeentelijke praktijk bestaat al sinds jaar en dag de behoefte om op ondergeschikte punten van de bestemmingsplannen af te kunnen wijken. In veel bestemmingsplannen is bijvoorbeeld de mogelijkheid opgenomen om (gemotiveerd) met ten hoogste 10% af te wijken van de in het bestemmingsplan voorgeschreven maten.

In artikel 3.6 lid 1 Wro is aangegeven dat bij een bestemmingsplan kan worden bepaald dat burgemeester en wethouders met inachtneming van de bij het plan te geven regels:

- a. binnen bij het plan te bepalen grenzen het plan kunnen wijzigen (wijzigingsbevoegdheid);
- b. het plan moeten uitwerken (uitwerkingsplicht);
- c. van bij het plan aan te geven regels ontheffing kunnen verlenen (binnenplanse ontheffing);
- d. ten aanzien van in het plan omschreven onderwerpen of onderdelen nadere eisen kunnen stellen.

Dit alles met het oog op het aanbrengen van de nodige flexibiliteit in een bestemmingsplan. De binnenplanse ontheffing (zie bovengenoemde opsomming onder c) mag slechts voor ondergeschikte afwijkingen van het bestemmingsplan worden opgenomen. Toepassing ervan mag er niet toe leiden dat de bedoeling en de opzet van de geldende bestemming wezenlijk worden aangetast. Daarvoor is een zwaardere procedure nodig, zoals een wijziging of herziening van het bestemmingsplan.

Verder moeten in het bestemmingsplan regels worden opgenomen die de ontheffingsmogelijkheid objectief begrenzen. Deze regels kunnen zowel kwantitatief (bijvoorbeeld bepaalde maatvoeringen) als kwalitatief (beleidsmatig) van aard zijn.

De toepassing van een ontheffingsmogelijkheid is echter geen vanzelfsprekendheid. Indien bijvoorbeeld een strijdigheid met het bestemmingsplan binnen de 10% marge van de flexibiliteitsbepaling valt, dient gemotiveerd te worden waarom van deze flexibiliteitsbepaling gebruik gemaakt gaat worden. Ook dient er altijd een belangenafweging plaats te vinden tussen de belangen van aanvrager, omwonenden en ook het algemeen belang.

2.3 Flankerend beleid

Naast de inhoud van de ontheffingsbepalingen wordt het ontheffingenbeleid beïnvloed door de inhoud van de ruimtelijke (gemeentelijke) regelgeving. Gedacht moet daarbij worden aan de inhoud van het bestemmingsplan, de welstandsnota, de aanwezigheid van monumenten etc. Hieronder wordt ingegaan op de relatie tussen het ontheffingenbeleid en verschillende relevante aspecten.

2.3.1 SAMENHANG ONTHEFFINGENBELEID EN BESTEMMINGPLANNEN

Met de vaststelling van beleidsregels wordt de rechtszekerheid voor de burger vergroot. Zowel de aanvrager van de ontheffing als derden-belanghebbenden kunnen op basis van deze beleidsregels beoordelen of een verzoek in beginsel voor een ontheffing van het bestemmingsplan in aanmerking komt. Een bijkomend voordeel van de beleidsregels is dat op een snellere en eenvoudigere wijze ook de interne ambtelijke beoordeling over het al of niet verlenen van een ontheffing kan plaatsvinden, en dat de beslissing over een ontheffingsverzoek kan worden gemotiveerd met een verwijzing naar deze beleidsregels, hetgeen een vermindering van bestuurslasten betekent.

Bovendien kan met deze beleidsregels, zolang nog niet alle bestemmingsplannen in de gemeente Middelharnis zijn geactualiseerd en aangepast aan de vastgestelde standaard van bestemmingsplanregels, een grote mate van uniformiteit worden bereikt voor wat betreft de bouw- en gebruiksmogelijkheden in de gemeente.

De actualisering van de bestemmingsplannen is reeds voortvarend ter hand genomen. In de recent vastgestelde bestemmingsplannen zijn de huidige planologische inzichten opgenomen met bijbehorende flexibele regels. Uitgangspunt is om uiterlijk op 1 juli 2013 over een volledig actueel bestemmingsplannenbestand te beschikken. In bijlage 2 is een globale tijdsplanning opgenomen voor de te actualiseren bestemmingsplannen. Voor de locaties waar het bestemmingsplan over enige tijd wordt herzien, kan door toepassing te geven aan de ontheffingsmogelijkheid uit artikel 3.23 van de Wro medewerking worden verleend aan activiteiten die volgens de nieuwe bestemmingsplannen zonder meer zijn toegelaten.

2.3.2 RELATIE ONTHEFFINGENBELEID MET WELSTAND

In artikel 12a van de Woningwet is aan de gemeenteraad de verplichting opgelegd om een welstandsnota vast te stellen waarin in ieder geval criteria moeten worden opgenomen die het college toepast bij de beoordeling van het aspect 'welstand'.

Het bestemmingsplan is het instrument waarmee aan gronden een bestemming wordt gegeven en waarmee de daarbij behorende bebouwings- en gebruiksmogelijkheden duidelijk worden. Ten aanzien van de verhouding tussen welstand en het bestemmingsplan is de jurisprudentie duidelijk. De welstandstoets zal zich in beginsel moeten richten naar de bouw mogelijkheden die het geldende bestemmingsplan biedt. Met andere woorden: hoe explicieter de bebouwingsmogelijkheden in een bestemmingsplan zijn geregeld, des te terughoudender dient welstand te zijn.

2.3.3 RELATIE ONTHEFFINGENBELEID EN BESCHERMD DORPSGEZICHT

De oude kernen van Middelharnis en Sommelsdijk zijn aangewezen als beschermd dorpsgezicht in de zin van artikel 35 van de Monumentenwet. Het is niet wenselijk om binnen een gebied dat is aangewezen als beschermd dorpsgezicht een ontheffingsbevoegdheid dan wel een projectbesluit zoals bedoeld in de Wro toe te passen.

Hoewel het niet de bedoeling is de situatie in een dergelijk gebied totaal te bevriezen, dient het streven erop gericht te zijn dat wenselijke of noodzakelijke veranderingen slechts geschieden op een zodanige wijze dat het aspect van het geheel geen, of in ieder geval zo weinig mogelijk schade lijdt. In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de beleidsregels voor het nemen van een ontheffings- dan wel projectbesluit.

2.4 Belangenafweging

2.4.1 BEVOEGDHEID VERSUS VERPLICHTING

Voor de goede orde wordt benadrukt dat het verlenen van een ontheffing een bevoegdheid voor het college van burgemeester en wethouders is en geen verplichting. Het college beschikt dan ook over een ruime mate van beleidsvrijheid bij zijn beslissing om al dan niet van deze bevoegdheid gebruik te maken. Aan het verlenen van een ontheffing dient een afweging van alle rechtstreeks bij het besluit betrokken relevante ruimtelijke belangen vooraf te gaan. Deze beleidsregels geven de kaders aan waarbinnen het uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening in de regel wenselijk wordt geacht een ontheffing te verlenen. In individuele gevallen kan het verlenen van een ontheffing evenwel een onevenredige aantasting van verschillende belangen betekenen en zal planologische medewerking worden geweigerd. Zo kan medewerking worden geweigerd indien onevenredige aantasting plaatsvindt van bijvoorbeeld:

- de gebruiksmogelijkheden van aangrenzende gronden en bouwwerken;
- het straat- en bebouwingsbeeld;
- de woonsituatie;
- de milieusituatie;
- de verkeersveiligheid;
- de bezonningssituatie;
- de sociale veiligheid.

Bij het beslissen over een aanvraag voor ontheffing van het bestemmingsplan/projectbesluit kan advies worden ingewonnen bij deskundigen op het gebied van de hiervoor vermelde terreinen.

2.4.2 TERINZAGELEGGING

Indien het gemeentebestuur van Middelharnis heeft besloten om medewerking te verlenen aan een ontheffingsbevoegdheid of projectprocedure acht zij het in het kader van een zorgvuldige voorbereiding van besluitvorming gewenst om ieder voornemen om ontheffing van het bestemmingsplan te verlenen te publiceren, ook al is dit niet dwingend voorgeschreven. In de publicatie wordt aangegeven dat een ieder gedurende de hiervoor genoemde periodes in de gelegenheid wordt gesteld zijn/haar zienswijze ten

aanzien van het voornemen kenbaar te maken. In de besluitvorming worden deze zienswijzen meegewogen. Indien in het kader van de procedure zienswijzen kenbaar zijn gemaakt, wordt in het ontheffingsbesluit gemotiveerd aangegeven waarom wel of waarom niet in het betreffende geval medewerking aan de ontheffing wordt verleend. In het besluit dient duidelijk te worden gemaakt waarom het in het betreffende geval wel of niet redelijk is de ontheffing van het bestemmingsplan te verlenen (objectieve besluitvorming).

Voor de verschillende flexibiliteitsregelingen worden de volgende termijnen gehanteerd:

- ontheffing ex art. 3.23 Wro: zes weken;
- ontheffing ex art. 3.22 Wro: zes weken;
- ontheffing ex art. 3.6 Wro: twee weken, tenzij een procedureregeling in een bestemmingsplan een andere termijn bevat;
- projectbesluit ex art. 3.10 Wro: zes weken.

2.4.3 PRIVAATRECHTELIJKE ASPECTEN

Naast publiekrechtelijke aspecten zijn ook privaatrechtelijke aspecten relevant indien een bouwwerk wordt gerealiseerd. De relatie tussen de stedenbouwkundige bepalingen uit het bestemmingsplan enerzijds en het burendrecht anderzijds komen soms tot uiting bij het realiseren van bijgebouwen, erfafscheidingen e.d. en leiden niet zelden tot burenruzies. Zienswijzen die ten aanzien van de hiervoor genoemde bouwwerken kenbaar zijn gemaakt zijn vaak privaatrechtelijk van aard. Is op een bouwplan geen van de in artikel 44 van de Woningwet genoemde weigeringsgronden van toepassing, dan kunnen privaatrechtelijke aspecten niet leiden tot een weigering van de bouwvergunning. In het kader van een ontheffingsprocedure dienen, voor zover bekend, privaatrechtelijke belangen echter wel degelijk te worden meegewogen.

De voor flexibiliteitsregelingen van belang zijnde privaatrechtelijke aspecten kunnen worden onderverdeeld in beperkte rechten, burendrecht en het eigendomsrecht. Hieronder worden deze aspecten nader behandeld.

Beperkte rechten

Beperkte rechten zijn zakelijke rechten waarmee een eigendomsrecht is bezwaard. Een voorbeeld van beperkt recht is het recht van erfdienstbaarheid. Beperkte rechten volgen de zaak. Bij eigendomsoverdracht blijft het betreffende perceel met het beperkte recht bezwaard. Wordt in het kader van de ontheffings- of projectprocedure een beroep gedaan op een beperkt recht, dan wordt nagegaan of een dergelijk recht is ontstaan. Vestiging van een beperkt recht ontstaat in de regel via inschrijving van de notariële akte in de openbare registers of door verjaring (zie artikel 3:314 van het Burgerlijk Wetboek). Is er sprake van een dergelijk recht dan wordt vervolgens nagegaan of het verzoek om ontheffing of het voeren van een projectprocedure zal leiden tot een continue inbreuk c.q. een ontoelaatbare hinder voor de uitoefening van dit beperkte recht.

Burendrecht

In artikel 5:50 lid 1 van het Burgerlijk Wetboek is bepaald dat, tenzij de eigenaar van het naburige erf daartoe toestemming heeft gegeven, het niet geoorloofd is binnen twee meter van de grenslijn van dit erf vensters of andere muuropeningen, dan wel balkons

of soortgelijke werken te hebben, voor zover deze op dit erf uitzicht geven. Uit jurisprudentie blijkt dat gevelopeningen die zijn voorzien van ondoorzichtig glas geen schending van dit artikel opleveren. Verder is van belang of het wel of niet gaat om een ruimte waarin iemand de gehele dag verblijft.

In het burendrecht is verder geregeld dat de eigenaar van het naburige erf moet dulden dat verankerd wordt tot het hart van de gemeenschappelijke muur. Ook is de eigenaar van het naburig erf verplicht na kennisgeving en schadeloosstelling te dulden dat op diens perceel werkzaamheden worden verricht. Hierbij kan gedacht worden aan onderhoud of het gebruik van het betreffende perceel om bouwwerkzaamheden uit te kunnen voeren. Kortheidshalve wordt verwezen naar hoofdstuk 5 van het Burgerlijk Wetboek.

Eigendomsrecht

Het eigendomsrecht is het meest omvattende recht dat ons burgerlijk recht kent. Leidt de toekenning van een ontheffing of het nemen van een projectbesluit tot een inbreuk op het eigendomsrecht (zonder dat hiervoor toestemming is gegeven), dan wordt geen ontheffing verleend of projectbesluit vastgesteld. Een voorbeeld hiervan is het verankeren van een constructie in muren die eigendom zijn van een ander. Is een muur gemeenschappelijk eigendom dan is hierop het burendrecht van toepassing (zie hierboven). Het gemeenschappelijk eigendom moet zonodig ondubbelzinnig kunnen worden aangetoond.

2.5 Hardheidsclausule

In dit stuk is een aantal beleidsregels geformuleerd die tot doel hebben om bij concrete verzoeken om ontheffing c.q. het nemen van een projectbesluit (al dan niet in combinatie met een bouwaanvraag) een afwegingskader te bieden waarmee snel een oordeel over de wenselijkheid en aanvaardbaarheid van medewerking kan worden gegeven. Het zijn uiteraard algemene uitgangspunten voor het handelen.

Dit impliceert dat er altijd bijzondere omstandigheden kunnen zijn die in een concreet geval tot een andere dan hier beschreven aanpak leiden. Of, om het in de termen van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht te formuleren: 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 beleidsregels te dienen doelen. Een aantal elementen in deze formulering behoeft verduidelijking.

1. Het bestuur handelt overeenkomstig deze nota

Het vastleggen van beleidsregels in dit ontheffingenbeleid heeft tot gevolg dat het bestuur, dat wil zeggen het college van burgemeester en wethouders, handelt overeenkomstig de uitgangspunten die in dit ontheffingenbeleid zijn geformuleerd en dat ook derden daarop moeten kunnen vertrouwen. Dit houdt in dat het college van burgemeester en wethouders beperkt is tot het verlenen van binnenplanse ontheffingen die passen binnen de kaders zoals opgenomen in dit beleidsdocument.

2. Behoudens bijzondere omstandigheden

Er kunnen altijd bijzondere omstandigheden zijn die bij toepassing van het vastgestelde beleid in een concreet geval tot onevenredige hardheid kunnen leiden. In het algemeen zal er een beroep op de hardheidsclausule kunnen worden gedaan indien:

- a. er bijzondere omstandigheden kunnen worden aangevoerd die tot medewerking in afwijking van het beleid noodzaken en er geen redelijke alternatieven bestaan om hierin te voorzien, mits de ruimtelijke consequenties beperkt blijven en geen (ongewenste) precedentwerking hoeft te worden gevreesd;
- b. Als het verzoek weliswaar niet binnen het geldende beleid past, maar een beleidswijziging als gevolg van het verzoek in de rede ligt;
- c. Een verzoek weliswaar past binnen de in dit beleid neergelegde uitgangspunten maar dat, gelet op de bijzondere omstandigheden van het geval, er geen medewerking dient te worden verleend.

Voorkomen dient te worden dat de in het beleid neergelegde uitgangspunten als een recht worden toegepast. Aan ieder ontheffingsbesluit gaat een belangenafweging vooraf die in een concreet geval, zelfs als het verzoek past binnen de in dit beleid opgenomen randvoorwaarden, tot weigering van het ontheffingsverzoek kan leiden.

Indien de hardheidsclausule wordt toegepast of in afwijking van de in het ontheffingenbeleid opgenomen randvoorwaarden geen medewerking aan een verzoek wordt verleend, wordt zowel het verzoek als de voorgenomen beleidswijziging aan het college voorgelegd. Verder wordt in het ontheffings- c.q. projectbesluit gemotiveerd aangegeven waarom in een specifiek geval wordt afgeweken van het ontheffingenbeleid. Met een verwijzing naar de motivering in het ontheffings- c.q. projectbesluit kan eventuele (ongewenste) precedentwerking worden voorkomen.

3 BEGRIPPEN

Voor zover in het ontheffingenbeleid specifieke begrippen of wijze van meten worden gehanteerd, wordt voor een omschrijving van deze begrippen en wijze van meten aangesloten bij het vigerende bestemmingsplan. Voor zover het vigerende bestemmingsplan geen invulling aan het desbetreffende begrip kan geven, wordt aangesloten op het handboek DURP.

4 TOEPASSING VAN HET ONTHEFFINGSINSTRUMENTARIUM

4.1 Algemeen

Het gemeentebestuur van Middelharnis acht het uit een oogpunt van rechtszekerheid en waarborging van de ruimtelijke samenhang van groot belang dat de bestemmingsplannen actueel zijn. Voor een groot deel van het gemeentelijke grondgebied is dat inmiddels het geval. Met de invoering van de Wro is een verplichting opgenomen om bestemmingsplannen actueel te houden. Een bestemmingsplan moet in principe binnen een periode van tien jaar na vaststelling van het bestemmingsplan worden herzien (artikel 3.1 onder 2 Wro)².

De noodzaak om ontheffing van een bestemmingsplan te verlenen, is in het algemeen groter naarmate een bestemmingsplan ouder is. Een wat ouder bestemmingsplan sluit niet altijd meer aan op de bestaande ruimtelijke inzichten en/of maatschappelijke ontwikkelingen, met name als het een ontwikkelingsgericht bestemmingsplan betreft. Van een actueel bestemmingsplan mag worden verwacht dat het plan de actuele planologische inzichten bevat. Bij de beoordeling van vrijstellingsverzoeken wordt dan ook als algemeen uitgangspunt gehanteerd: hoe jonger het bestemmingsplan, des te terughoudender wordt omgegaan met het honoreren van een ontheffingsverzoek.

De gemeente Middelharnis hanteert als uitgangspunt om in de bestemmingsplanherzieningen een bestemmingsregeling op te nemen die ruimte biedt voor ontwikkelingen. Dit wordt ondermeer mogelijk gemaakt door het opnemen van diverse directe bouw- en gebruiksregels en binnenplanse flexibiliteitsbepalingen. Tevens is het mogelijk, indien binnenplanse flexibiliteitsbepalingen onvoldoende ruimte bieden, gebruik te maken van buitenplanse flexibiliteitsbepalingen.

4.2 Projectbesluit (artikel 3.10 Wro)

De gemeente Middelharnis heeft als richtlijn genomen dat het verlenen van medewerking aan het doorlopen van een zogenaamd projectbesluit te willen beperken om twee redenen:

1. Na het doorlopen van een projectbesluit moet alsnog een bestemmingsplanprocedure worden doorlopen
Indien een projectbesluitprocedure wordt doorlopen, kunnen kosten die met deze procedure samenhangen worden doorgerekend aan de initiatiefnemer(s). Het is niet mogelijk om de kosten die samenhangen met de navolgende

² Conform artikel 3.1 onder 3 kan de gemeenteraad het besluit tot vaststelling met een periode van 10 jaar verlengen middels een verlengingsbesluit. Indien binnen de periode van 10 jaar zoals bedoeld in artikel 3.1 onder 2 of 3 geen besluit is genomen tot vaststelling van een bestemmingsplan of het nemen van een verlengingsbesluit, kunnen er geen leges worden ingevorderd voor diensten die samenhangen met het bestemmingsplan. Dat betekent concreet dat er geen leges moeten worden betaald voor bijvoorbeeld de bouwvergunning.

bestemmingplanprocedure alsnog door te rekenen aan de initiatiefnemer(s). Deze kosten komen derhalve ten laste van de gemeente.

Ook wordt hiermee de werkdruk voor het ambtelijk apparaat vergroot omdat twee in plaats van één procedure moet worden begeleid. Gelet op het kostenaspect en de ambtelijke werkdruk wordt het wenselijk geacht de bevoegdheid voor het nemen van een projectbesluit zo beperkt mogelijk toe te passen.

2. De procedure voor het doorlopen van een projectbesluit is nagenoeg gelijk aan de procedure voor het doorlopen van een bestemmingsplan.

De gemeenteraad kan de bevoegdheid voor het nemen van een besluit tot vaststelling van het projectbesluit delegeren aan burgemeester en wethouders. Binnen 12 weken na de terinzagelegging van het ontwerpbesluit moet worden beslist over vaststelling. Gelet op de frequentie van de besluitvormende vergaderingen van de gemeenteraad (eenmaal per maand, met uitzondering van het zomerreces) en de vergaderfrequentie van burgemeester en wethouders (eenmaal per week), kan sneller tot een besluit worden gekomen.

In uitzonderingsgevallen kan de gemeente alsnog beslissen aan een project mee te werken door middel van het doorlopen van een projectbesluitprocedure. Het gemeentebestuur zal medewerking verlenen indien sprake is van zwaarwegende sociale, maatschappelijke, economische en/of milieu overwegingen. Dit betreft bijvoorbeeld de volgende onderwerpen:

- situaties waarin sprake is van een verzoek voor het (tijdelijk) huisvesten van mensen in schrijnende gevallen.
Hierbij kan worden gedacht aan het (tijdelijk) huisvesten van inwoners van de gemeente, die hun eigen woning vanwege dringende redenen niet meer kunnen/mogen betreden;
- situaties waarbij sprake is van (vervangende) nieuwbouw of uitbreiding van scholen of andere voorzieningen waarmee een maatschappelijk belang is gemoeid;
- situaties waarbij de werkgelegenheid, bedrijvigheid en het (sociale) voorzieningenniveau in de gemeente wordt gewaarborgd c.q. behouden;
- situaties waarin een wettelijke saneringsplicht van toepassing is voor milieuaspecten, zoals bodem, externe veiligheid e.d. of een situatie waarbij uitplaatsing van een bedrijf ruimtelijk gezien is gewenst, vanwege hinder voor de omgeving.

Opstellen ruimtelijke onderbouwing

In paragraaf 2.2.1 is aangegeven dat een projectbesluit moet worden voorzien van een ruimtelijke onderbouwing. De gemeente Middelharnis besteedt het opstellen van een dergelijke ruimtelijke onderbouwing veelal uit aan een stedenbouwkundig bureau. De kosten hiervan worden op basis van de legesverordening aan de initiatiefnemer doorberekend. Aan de initiatiefnemer worden tevens de begeleidingskosten van het te doorlopen proces doorberekend.

Deze werkwijze is juridisch houdbaar en verloopt bovendien naar tevredenheid. De werkwijze zal dan ook worden voortgezet. Hoewel de ruimtelijke onderbouwing door een extern bureau wordt opgesteld, blijft de gemeente zelf verantwoordelijk voor de inhoud ervan. De door het stedenbouwkundige bureau opgestelde onderbouwingen worden dan ook door de gemeente getoetst aan de hieraan eisen. Hierbij wordt het volgende uitgangspunt gehanteerd: hoe groter de afwijkingen van het geldende

bestemmingsplan en hoe ingrijpender de ruimtelijke effecten van het project, hoe zwaarder de eisen zijn die aan de ruimtelijke onderbouwing worden gesteld.

4.3 Tijdelijke ontheffing (artikel 3.22 Wro)

Het is niet mogelijk om voor de toepassing van tijdelijke ontheffingen ex artikel 3.22 Wro een afwegingskader te scheppen. Daarmee wordt geen recht gedaan aan de dynamiek van dit artikel, dat kan worden toegepast indien er zich tijdelijke problemen/calamiteiten voordoen. Per situatie zal beoordeeld moeten worden of het artikel in dat concrete geval kan/zal worden toegepast.

Het is in strijd met de strekking van artikel 3.22 Wro om dit artikel vooruitlopend op een permanente oplossing te gebruiken. Het komt in het land nogal eens voor dat met toepassing van artikel 3.22 Wro medewerking wordt verleend aan bijvoorbeeld de realisering van een asielzoekerscentrum terwijl de intentie bestaat om het centrum permanent ter plaatse te vestigen. In dergelijke gevallen wordt niet voldaan aan het hiervoor genoemde 'tijdelijkheidsvereiste' en is er dan ook sprake van een juridisch gezien onvoldragen besluit.

Verder dient bedacht te worden dat de geloofwaardigheid van het bestuur een forse deuk kan oplopen indien aan het licht komt dat deze ontheffingsmogelijkheid onder het mom van tijdelijkheid is gehanteerd om op een eenvoudige wijze onder de beperkingen van het bestemmingsplan uit te komen. Gelet op het voorgaande wordt de toepassing van artikel 3.22 Wro alleen in overweging genomen indien er zich tijdelijke problemen/calamiteiten voordoen en indien concrete, objectieve gegevens voorhanden zijn op grond waarvan kan worden aangenomen dat het bouwwerk, de aanlegwerkzaamheden of het gebruik niet langer dan 5 jaar in stand zal blijven.

4.4 Planologische kruimelgevallen (artikel 3.23 Wro)

Zoals in hoofdstuk 2 reeds is aangegeven is in artikel 4.1.1, 1^e lid bepaald in welke gevallen een ontheffing ex artikel 3.23 mag worden verleend. In het onderstaande wordt ten aanzien van onderdelen uit artikel 4.1.1, 1^e lid, Bro een aantal uitgangspunten weergegeven bij het toepassen van de ontheffingsbevoegdheid.

Artikel 4.1.1, eerste lid, onderdeel a, van het Bro

Burgemeester en wethouders kunnen ontheffing verlenen van het bestemmingsplan ten behoeve van een uitbreiding van of een bijgebouw bij een woning mits:

- 1e. het aantal woningen gelijk blijft en voor zover buiten de bebouwde kom;*
- 2e. het bouwwerk niet hoger is dan 5 m, gemeten vanaf het aansluitend terrein;*
- 3e. het bouwen niet tot gevolg heeft dat het aansluitend terrein voor meer dan 50% wordt bebouwd en dat de oppervlakte die op grond van het geldende bestemmingsplan voor bebouwing in aanmerking komt met meer dan 50% wordt overschreden, en*
- 4e. het bouwwerk een bruto oppervlak heeft van ten hoogste 150 m².*

Uitgangspunten bij toepassing:

1. de bebouwde oppervlakte van gronden waar uitsluitend erfbebouwing is toegelaten bedraagt maximaal 50%, waarbij geldt dat de maximale oppervlakte van erfbebouwing binnen de bebouwde kom maximaal 50 m²; bedraagt en de oppervlakte van erfbebouwing buiten de bebouwde kom maximaal 75 m² bedraagt;
2. aan- en uitbouwen en bijgebouwen worden 1 meter achter (het verlengde van) de (voor)gevellijn gebouwd;
3. in afwijking van het bepaalde onder 2 mogen ondergeschikte onderdelen van een hoofdgebouw, zoals erkers, luifels en hiermee vergelijkbare onderdelen voor (het verlengde van) de (voor)gevellijn, worden gebouwd. Hierbij mag de (voor)gevellijn met maximaal 1 meter worden overschreden.

Artikel 4.1.1, eerste lid, onderdeel b, van het Bro

Burgemeester en wethouders kunnen ontheffing verlenen van het bestemmingsplan ten behoeve van een uitbreiding van of een bijgebouw bij een ander gebouw mits het bouwen niet tot gevolg heeft dat het aansluitend terrein voor meer dan 50% wordt bebouwd en dat de oppervlakte die op grond van het geldende bestemmingsplan voor bebouwing in aanmerking komt met meer dan 50% wordt overschreden.

Uitgangspunten bij toepassing:

1. de bebouwde oppervlakte van gronden waar uitsluitend erfbebouwing is toegelaten bedraagt maximaal 50% tot een oppervlakte van maximaal 50 m²;
2. aan- en uitbouwen en bijgebouwen worden 1 meter achter (het verlengde van) de (voor)gevellijn gebouwd;
3. in afwijking van het bepaalde onder 2 mogen ondergeschikte onderdelen van een hoofdgebouw, zoals erkers, luifels en hiermee vergelijkbare onderdelen voor (het verlengde van) de (voor)gevellijn, worden gebouwd. Hierbij mag de (voor)gevellijn met maximaal 1 meter worden overschreden.

4.5 Binnenplanse ontheffingen (artikel 3.6 Wro)

In paragraaf 2.2.4 is al aangegeven aan welke eisen een binnenplanse ontheffing moet voldoen. Met name de eisen die aan een binnenplanse ontheffing ten grondslag liggen, moeten zorgvuldig worden geformuleerd. In het ontheffingsbesluit wordt vervolgens nog nader gemotiveerd waarom medewerking aan het ontheffingsverzoek wordt gegeven. Hierbij wordt ingegaan op de eisen die in de binnenplanse ontheffing zijn opgenomen.

Momenteel wordt hard gewerkt om alle bestemmingsplannen in de gemeente te actualiseren. In deze bestemmingsplannen worden algemene ontheffingsregelingen opgenomen. De inhoud van het bestemmingsplan Stad aan het Haringvliet (vastgesteld in 2008) heeft hierbij als uitgangspunt gediend. Met het opstellen van de volgende bestemmingsplannen kan sprake zijn van voortschrijdend inzicht over de toe te passen ontheffingsbevoegdheden en de wenselijkheid in een specifieke omgeving. Bij ieder nieuw op te stellen plan wordt derhalve aangesloten bij de laatst opgestelde plannen en wordt overwogen of het wenselijk/noodzakelijk is om de eerder opgenomen ontheffingsbevoegdheden toe te passen.

De gemeente Middelharnis hanteert in eerste instantie de algemene ontheffingsregelingen in bestemmingsplannen. Hierbij wordt aangesloten bij de inhoud van het Handboek DURP, dat momenteel wordt opgesteld. Daarnaast wordt per bestemmingsplan afgewogen of andere binnenplanse ontheffingen gewenst zijn. Voor zover een bestemmingsplan niet voorziet in de opgenomen specifieke thema's zoals opgenomen in hoofdstuk 5 kan het college van burgemeester en wethouders alsnog ontheffing op basis van deze beleidsnota verlenen.

5 SPECIFIEKE THEMA'S

5.1 Kunstwerken

Een kunstwerk is in veel gevallen een bouwwerk in de zin van de Woningwet. Hieronder wordt in het algemeen verstaan: elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van de bestemming hetzij direct hetzij indirect met de grond verbonden is, hetzij direct steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren.

Verder wordt een kunstwerk niet genoemd in het Besluit bouwvergunningstvrije en lichtbouwvergunningplichtige bouwwerken en dus is voor de plaatsing ervan een reguliere bouwvergunning vereist.

Artikel 4.4.1 Bro, onder d biedt de mogelijkheid om aan kunstwerken met een oppervlakte van maximaal 50 m² en een bouwhoogte van maximaal 10 m medewerking te verlenen. In een concreet geval zal worden beoordeeld of de plaatsing van het betreffende kunstwerk vanuit stedenbouwkundig oogpunt aanvaardbaar is. Een te plaatsen kunstwerk wordt niet aan de welstandscommissie voorgelegd. Burgemeester en wethouders houden het welstandsoordeel, gehoord hebbende de kunstcommissie, aan zichzelf.

5.2 Aan huis verbonden beroepen of bedrijfsactiviteiten

Aan huis verbonden beroeps- of bedrijfsmatige activiteiten

In de op te stellen bestemmingsplannen is het gebruik van ruimten binnen de woning en in de bijgebouwen voor de uitoefening van een aan huis verbonden beroeps- of bedrijfsactiviteit rechtstreeks toegelaten onder de volgende voorwaarden:

1. het gebruik ondergeschikt is en blijft aan de woonfunctie;
2. maximaal 35% van het vloeroppervlak van de woning met inbegrip van gerealiseerde bijgebouwen, tot ten hoogste in totaal 50 m² mag worden gebruikt voor de aan huis verbonden beroeps- of bedrijfsactiviteit;
3. degene die de activiteiten in de woning of het bijgebouw zal uitvoeren, dient tevens de bewoner van de woning te zijn;
4. vergunningplichtige of meldingsplichtige activiteiten ingevolge de Wet milieubeheer zijn niet toegestaan. Aangesloten wordt in deze bij de categorie 1 en 2 bedrijven uit de VNG brochure '*Bedrijven en milieuzonering*' ;
5. er mag geen detailhandel plaatsvinden.

Voorbeelden niet limitatief: advocaten- en notariskantoor, fysiotherapeut, huisarts, psycholoog, redacteur, kunstenaar.

Publiekstrekkende beroeps- of bedrijfsmatige activiteiten aan huis

Daarnaast wordt in de op te stellen bestemmingsplannen een binnenplanse ontheffingsregeling opgenomen voor *publiekstrekkende beroeps- of bedrijfsactiviteiten aan huis*. Het gebruik van ruimten binnen de woning en in de bijgebouwen voor de

uitoefening van publieksaantrekkende beroeps- of bedrijfsactiviteiten aan huis wordt in overweging genomen onder de volgende voorwaarden:

1. het gebruik ongeschikt blijft aan de woonfunctie;
2. maximaal 35% van het vloeroppervlak van de woning met inbegrip van gerealiseerde bijgebouwen, tot ten hoogste in totaal 50 m² mag worden gebruikt voor publieksaantrekkende beroeps- of bedrijfsactiviteiten aan huis;
3. degene die de activiteiten in de woning of het bijgebouw zal uitvoeren, dient tevens de bewoner van de woning te zijn;
4. het gebruik mag niet leiden tot een onevenredige aantasting van de verkeersontsluitings- en parkeersituatie ter plaatse;
5. de activiteit dient qua aard, omvang en uitstraling te passen in een woonomgeving;
6. de activiteit mag niet vergunningplichtig of meldingsplichtig ingevolge de Wet milieubeheer zijn. Aangesloten wordt in deze bij de categorie 1 en 2 bedrijven uit de VNG brochure '*Bedrijven en milieuzonering*';
7. er mag geen detailhandel plaatsvinden, uitgezonderd een beperkte verkoop als ongeschikte activiteit en wel in verband met de activiteit. Voorbeeld: siertuin met theeschenkerij, galeriehouder.

Voorbeelden niet limitatief: bloemschikker, fietsenreparateur, fitness-studio, hondentrimmer, traiteur, nagelstudio, tv-radioreparateur.

Uitbreiding van bebouwing ten behoeve van aan huis verbonden beroeps- of bedrijfsactiviteiten

De bovenstaande regelingen voorzien in het gebruik van (publieksaantrekkende) regelingen in bestemmingsplannen. Indien een verzoek wordt ingediend voor het bouwen van gebouwen voor een dergelijke activiteit, is het mogelijk om op grond van artikel 3.23 Wro, op grond van artikel 4.1.1 onder a Bro, ontheffing te verlenen voor de uitbreiding van bebouwing op woonpercelen. Middels de ontheffing als bedoeld in artikel 3.23 Wro, op grond van artikel 4.1.1 onder i Bro, is het mogelijk vervolgens ontheffing te verlenen voor het gebruik.

Toepassing van ontheffing indien bestemmingsplannen de bovengenoemde gebouwen niet toelaten

Voor zover bestemmingsplannen nog niet zijn geactualiseerd, zal de gemeente Middelharnis meewerken aan een verzoek tot ontheffing van een bestemmingsplan, indien voldaan wordt aan de bovenstaande voorwaarden. Hiervoor zal zij gebruik maken van een ontheffing ex artikel 3.23 Wro, op grond van artikel 4.1.1 Bro.

5.3 Mantelzorg

Bij de gemeente Middelharnis komen zo nu en dan verzoeken binnen voor de uitbreiding van woningen ten behoeve van mantelzorg. Onder mantelzorg wordt verstaan de hulp die niet beroepsmatig wordt verstrekt aan bejaarden, zieken en andere hulpbehoevenden (zoals lichamelijk of verstandelijk gehandicapte kinderen). De gemeente acht het wenselijk om aan dergelijke legitieme verzoeken ((urgente sociale of medische redenen) medewerking te verlenen.

Per concreet geval zal hierin een afweging worden gemaakt. Medewerking wordt echter slechts overwogen nadat de Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst of een andere door

het gemeentebestuur aan te wijzen deskundige een positief advies heeft uitgebracht. In het ontheffingsbesluit zal, om mogelijke precedentwerking tegen te gaan, worden aangegeven dat in deze specifieke gevallen vanwege urgente sociale of medische redenen medewerking is verleend. Uitgangspunt is dat mantelzorg uitsluitend is toegestaan in aan- en uitbouwen en aangebouwde bijgebouwen.

5.4 Balkons of terrassen op aan- en uitbouwen

Zo nu en dan komen bij de gemeente verzoeken binnen om op een aan- of uitbouw een hekwerk te mogen realiseren, zodat de betreffende ruimte als terras in gebruik kan worden genomen. De realisering van een hekwerk op een aan- of uitbouw is bouwvergunningplichtig.

In de jurisprudentie is bepaald dat de hoogte van hekwerken of balkons wordt gemeten vanaf het maaiveld. Het aanbrengen van een hekwerk op een aan- of uitbouw zal dan ook meestal niet voldoen aan de regels van het bestemmingsplan.

Een hekwerk op aan- of uitbouw wordt toegestaan. Wel dient het hekwerk op een afstand van minstens 2 m van de zijdelingse perceelsgrens te worden gesitueerd, tenzij betrokken burenen schriftelijk verklaren dat zij tegen de realisering van het hekwerk geen bezwaar hebben (deze voorwaarde is direct te herleiden tot het in het Burgerlijk Wetboek opgenomen burenenrecht). Ook moet het hekwerk voldoen aan de eisen uit het Bouwbesluit, waarbij de hierin opgenomen minimale bouwhoogte als maximum wordt gehanteerd.

5.5 Zelfstandige kantoorruimte op bedrijventerreinen

Op de bedrijventerreinen in de gemeente is geen nieuwvestiging van zelfstandige kantoren toegestaan. In voorkomende gevallen wordt medewerking verleend aan ontheffing ten behoeve van de nieuwvestiging van bedrijven als een zelfstandige kantoorruimte. Ontheffing wordt uitsluitend verleend indien:

- het bedrijfsvloeroppervak niet meer dan 200 m² b.v.o. bedraagt;
- voorzover de ontheffing betrekking heeft op gronden met bestemming "Bedrijf" of "Bedrijventerrein";
- de toegestane dan wel bestaande bedrijfsactiviteiten hierdoor niet onevenredig gehinderd of beperkt worden dan wel dat er geen onevenredige parkeerdruk ontstaat. Er is in ieder geval sprake van een onevenredige parkeerdruk indien de parkeernorm zoals deze wordt gehanteerd in de CROW uitgave "*Parkeerkencijfers-Basis voor parkeernormering*" wordt overschreden;
- het bedrijfsmatig verlenen van diensten betreft waarbij het publiek niet of slechts in ondergeschikte mate (dus niet via een balie(funcitie) te woord wordt gestaan;
- dat er naar oordeel van het college naar redelijkheid geen andere oplossing is binnen de gemeente.

5.6 Vervangende nieuwbouw burgerwoningen buitengebied

Het college van burgemeester en wethouders verleent ontheffing voor nieuwbouw van burgerwoningen voorzover:

- de nieuwbouw is bedoeld ter vervanging van reeds in het buitengebied c.q. buiten de bebouwde kom gelegen bestaande woningen;

- volgens het vigerende bestemmingsplan een burgerwoning is toegestaan;
- de inhoud van de woning maximaal 650 m³ bedraagt en;
- de oppervlakte van de bij het hoofdgebouw behorende aan- en uitbouwen, bijgebouwen en overkappingen bedraagt niet meer dan 75 m².

5.7 Recreatiewoningen

De gemeente Middelharnis wenst terughoudend om te gaan met uitbreidingen van en bijgebouwen bij recreatiewoningen omdat deze leiden tot een ongewenste verdichting. Verder is de gemeente van oordeel dat de permanente bewoning van recreatiewoningen dient te worden tegengegaan. Door beperkingen te stellen aan de maatvoering van recreatieverblijven wordt de permanente bewoning van recreatieverblijven minder aantrekkelijk gemaakt. Hierin zijn de maximale bebouwingsmogelijkheden voor recreatiewoningen opgenomen. Er wordt geen medewerking verleend aan ontheffingsverzoeken ten behoeve van de uitbreiding van en bijgebouwen bij recreatiewoningen. Om precedentwerking te voorkomen wordt geen medewerking verleend aan verzoeken tot een persoonsgebonden ontheffing voor permanent wonen in recreatiewoningen.

5.8 Beschermd dorpsgezicht

In Middelharnis en Sommeldijk is een beschermd dorpsgezicht aangewezen. In 2006 is hiervoor het bestemmingsplan "Beschermd Dorpsgezicht" vastgesteld. Binnenplanse ontheffingen worden beoordeeld conform de voorwaarden van dit plan en met afweging van de daarin genoemde belangen.

Met verzoeken om buitenplanse ontheffing binnen het aangewezen beschermd dorpsgezicht wordt terughouden omgesprongen. Medewerking wordt slechts onder strikte voorwaarden verleend, mits sprake is van gebruik of interne verbouwing. Ontheffingen die voorzien in een toename van de bebouwing worden in beginsel niet verleend. Hierop kan slechts bij hoge uitzondering om dringende redenen van maatschappelijke, sociale, milieutechnische of economische aard uitzondering worden gemaakt, mits een andere oplossing voor deze problematiek redelijkerwijs niet geveerd kan worden. Indien deze uitzondering toepassing vindt, wordt voorzien in voorwaarden en beperkingen die de volgens het bestemmingsplan te beschermen belangen, dienen. Indien de ontheffing een ontwikkeling betreft aan panden die als monument, beeldbepalend pand of karakteristiek element zijn aangewezen, wordt advies ingewonnen bij de gemeentelijke monumentencommissie. Hetzelfde geldt indien de ontheffing ingrijpende (vervangende) nieuwbouw betreft binnen het beschermde dorpsgezicht.

5.9 Bestemmingswijziging bedrijfswoningen

Door faillissementen, opheffingen en afsplitsingen van onderdelen bij bedrijven ontstaan steeds vaker planologische en milieutechnische problemen bij het wijzigen van bestaande bedrijfswoningen in burgerwoningen. Om ongewenste situaties op dit vlak te voorkomen wenst de gemeente Middelharnis terughoudend om te gaan met de verandering van bedrijfswoningen naar burgerwoning. Alleen daar waar een bestemmingswijziging van een bedrijfswoning tot burgerwoning niet zal leiden tot

planologische of milieutechnische bezwaren bestaan in principe geen bezwaren tegen de toepassing van een ontheffing of planherziening. Voor agrarische bedrijfswoningen in het buitengebied wordt in beginsel niet meegewerkt aan buitenplanse ontheffingen of planherzieningen, aangezien de binnenplanse regeling in het bestemmingsplan Buitengebied voldoet. Onder voorwaarden dat de bedrijfsbebouwing zal worden gesloopt mag een agrarische bedrijfswoning namelijk binnenplans worden gewijzigd in een burgerwoning (vergelijkbaar met de provinciale Ruimte voor Ruimte regeling).



BIJLAGEN



BIJLAGE 1

Artikel 4.1.1 Wro

§ 4.1. Ontheffing als bedoeld in artikel 3.23 van de wet
Artikel 4.1.1

1. Voor de toepassing van [artikel 3.23, eerste lid, van de wet](#) komen in aanmerking:
 - a. een uitbreiding van of een bijgebouw bij een woning, mits het aantal woningen gelijk blijft en voor zover buiten de bebouwde kom:
 - 1e. het bouwwerk een bruto oppervlak heeft van ten hoogste 150m²,
 - 2e. het bouwwerk, gemeten vanaf het aansluitend terrein, niet hoger is dan 5m, en
 - 3e. het bouwen niet tot gevolg heeft dat het aansluitend terrein voor meer dan 50% wordt bebouwd dan wel dat de oppervlakte die op grond van het geldende bestemmingsplan voor bebouwing in aanmerking komt voor meer dan 50% wordt overschreden;
 - b. een uitbreiding van of een bijgebouw bij een ander gebouw mits het bouwen niet tot gevolg heeft dat het aansluitend terrein voor meer dan 50% wordt bebouwd dan wel dat de oppervlakte die op grond van het geldende bestemmingsplan voor bebouwing in aanmerking komt met meer dan 50% wordt overschreden;
 - c. een gebouw ten behoeve van een openbare nutsvoorziening, de telecommunicatie, het openbaar vervoer of het trein-, water-, of wegverkeer:
 - 1e. waarvan het bruto oppervlak niet groter is dan 50 m²,
 - 2e. dat bestaat uit één bouwlaag, en
 - 3e. dat gemeten vanaf het aansluitende terrein niet hoger is dan 5 m;
 - d. een bouwwerk, geen gebouw zijnde:
 - 1e. waarvan het bruto oppervlak niet groter is dan 50 m², en
 - 2e. dat gemeten vanaf het aansluitende terrein niet hoger is dan 10 m;
 - e. een dakkapel, dakopbouw of gelijksoortige uitbreiding van een gebouw;
 - f. een kas of een bedrijfsgebouw van lichte constructie met een bruto oppervlak van ten hoogste 100 m² ten dienste van een agrarisch bedrijf;
 - g. een antenne-installatie als bedoeld in het [Besluit bouwvergunningstvrije en lichtbouwvergunningplichtige bouwwerken](#), mits de hoogte van de antenne, of indien de antenne is geplaatst op een antennedrager als bedoeld in dat [besluit](#), de hoogte van de antennedrager en de antenne tezamen, gemeten vanaf de voet van de antenne, respectievelijk de antennedrager, minder is dan 40 m;
 - h. het gebruik van gronden of bouwwerken ten behoeve van evenementen met een maximum van drie per jaar en een duur van ten hoogste vijftien dagen per evenement, het opbouwen en afbreken van voorzieningen ten behoeve van het evenement hieronder begrepen;
 - i. het wijzigen van het gebruik van bouwwerken, al dan niet in samenhang met inpandige bouwactiviteiten, mits:
 - 1e. de gebruikswijziging plaats vindt binnen de bebouwde kom;
 - 2e. de gebruikswijziging betrekking heeft op een bruto-vloeroppervlakte van niet meer dan 1500 m², en
 - 3e. het aantal woningen gelijk blijft;
 - j. een wijziging van het gebruik van een recreatiewoning voor bewoning, mits:
 - 1e. de recreatiewoning voldoet aan de bij of krachtens de [Woningwet](#) aan een bestaande woning gestelde eisen;
 - 2e. 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](#), en
 - 3e. de aanvrager vóór, maar in elk geval op 31 oktober 2003 de recreatiewoning als woning in gebruik had en deze sedertdien onafgebroken bewoont.
2. De ontheffing, bedoeld in het eerste lid, onderdeel j, wordt uitsluitend verleend aan de aanvrager en diens met name genoemde meerderjarige huisgenoten die voldoen aan het eerste lid, aanhef en onderdeel j, onder 3e. Zij is niet overdraagbaar en vervalt in elk geval zodra genoemde personen de bewoning hebben beëindigd.



BIJLAGE 2

Globale tijdsplanning
actualisering bestemmings-
plannen

Op te stellen bestemmingsplan	Te vervangen bestemmingsplan(nen)	Datum vaststelling	Datum goedkeuring	2009	2010		2011	
				2° helft	1° helft	2° helft	1° helft	2° helft
BP Oostplaat	Plan Oostplaat	14-08-1963	27-01-1964					
	Oostplaat	01-11-2001	29-01-2002					
Buitengebied	Landelijk Gebied Mh-Sd	03-08-1972	30-05-1973					
	Landelijk Gebied Mh-Sd na 1° herziening	19-06-1975	11-08-1976					
	4° Herziening Landelijke Gebied MH-Sd	07-05-1992	22-12-1992					
	Buitengebied	04-11-1999	20-06-2000					
	Integrale Zoetwatervoorziening	17-01-2008	15-07-2008					
BP Middelharnis	Plan Rottenburgseweg	06-09-1961	04-06-1962					
	Waterweg-Oost Voorgors	07-05-1981	09-11-1982					
	Centrum Middelharnis	07-04-1988	25-10-1988					
	Waterweg-Oost Voorgors na 1° herziening	07-02-1990	12-06-1990					
	Doetinchemsestraat	02-11-1989	12-06-1990					
	Prinsenkwartier	05-04-1990	20-11-1990					
	1e Herziening Rottenburgseweg	06-06-1991	08-10-1991					
	Centrumgebied Middelharnis na 1° herziening	05-03-1992	16-06-1992					
	Prinsenkwartier na 1e herziening	23-02-1993	01-06-1993					
	Waterweg-Oost Voorgors na 2° herziening	02-05-1996	03-09-1996					
	1e Herziening Doetinchemsestraat	02-05-1996	03-09-1996					
	Havenkanaal	04-09-2003	06-04-2004					
	Hernesseroord	04-09-2008	28-04-2009					
Zuidelijke Randweg	13-11-2008	30-06-2009						
Nieuwe Tonge	Nieuwe Tonge (oud)	17-06-1971	06-09-1972					
	Nieuwe-Tonge	05-09-1996	15-04-1997					
	1° Wijziging Nieuwe Tonge	17-06-1976	04-05-1977					
Stad aan het Haringvliet	Plan Stad aan 't Haringvliet	19-06-1975	11-08-1976					
	Jachthaven Stad aan 't Haringvliet	06-04-1989	14-11-1989					
	Polder Oude Stad	05-04-1990	20-11-1990					
	2° Herziening Stad aan 't Haringvliet	02-05-1996	03-09-1996					
	Buitengebied	04-11-1999	20-06-2000					
Sommelsdijk	Ringstraat / De Stoof	06-04-1989	14-11-1989					
	1° Herziening Ringstraat / De Stoof	07-04-1994	12-07-1994					
	Dorpsweg Zuid-De Staver	03-11-1994	28-02-1995					
	Westplaat	03-03-1994	09-12-1996					
	1° Uitwerkingsplan Westplaat	22-07-1997	14-10-1997					
	1° Herziening van het 1° uitwerkingsplan Westplaat	05-05-2001	12-11-2001					