Aanpassing van het beleid voor het met een omgevingsvergunning afwijken van bestemmingsplannen

Domburg, juli 2011

Q. Karman

Corsa-nr:11b.01586

Inhoud

1.	Inleiding	3
1.1	Leeswijzer	3
2.	Planologische afwijkingsmogelijkheden in de Wabo	4
2.1.	Beleid voor afwijking van het bestemmingsplan	4
3.	Het verlenen van een omgevingsvergunning met toepassing van binnenplanse regels voor afwijking	5
3.1	Specifieke afwijkingen	5
3.2	Algemene afwijkingen	5
3.3	Terughoudend omspringen met cumulatieve afwijkingen	6
3.4	Onderscheid nieuwe en oude bestemmingsplannen	6
4.	Het verlenen van een omgevingsvergunning met toepassing van buitenplanse regels voor afwijking (kruimelgevallen)	7
4.1	Relatie afwijking en actualiteit bestemmingsplan	7
4.2	Perceelsbebouwing van meer dan 50%	7
4.3	Vrijstaande bebouwing waar dat in het desbetreffende bestemmingsplan is uitgesloten	7
4.4	Afwijking vierkante meters bebouwing	7
4.5	Bebouwing in de bestemmingen Tuin en Groenvoorziening	8
4.6	Beroep aan huis	8
4.7	Mantelzorg	9
4.8	Horeca in winkels	9
5.	Procedurele aspecten	10
6.	Beleidsregels voor het met een omgevingsvergunning afwijken van het Bestemmingsplan	12
6.1	Binnenplanse afwijkingen (artikel 2.12, lid 1, sub a onder 1 Wabo)	12
6.2	Buitenplanse afwijking (kruimelgevallen) (artikel 2.12, lid 1, sub a onder 2 Wabo)	12

1. Inleiding

Met de inwerkingtreding van de Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) op 1 oktober 2010, is een deel van de ontheffingen op basis van de Wet ruimtelijke ordening komen te vervallen en zijn deze vervangen door een omgevingsvergunning. Dit betekent het einde van de ontheffing in zijn huidige vorm. Onder de Wabo gaat de ontheffing afwijking heten. Zowel inhoudelijk als procedureel is er op dit gebied nogal wat veranderd en dit vraagt om een aangepast beleid rond het afwijken van bestemmingsplannen. Daarbij is het in het licht van deregulering ook goed om te kijken in hoeverre dit beleid is aan te scherpen of te veranderen.

1.1. Leeswijzer

Deze beleidsnota begint met in hoofdstuk 2 de verschillende afwijkingsmogelijkheden binnen de Wabo te benoemen. In hoofdstuk 3 worden de beleidsregels en de achtergronden beschreven voor afwijkingsmogelijkheden die in het bestemmingsplan zijn opgenomen. Hoofdstuk 4 beschrijft de regels en het beleid rond de buitenplanse afwijkingen. In hoofdstuk 5 is de handelswijze rond de belangenafweging beschreven. Hoofdstuk 6 is een samenvatting van de beleidsregels zoals die zijn opgesteld in hoofdstuk 3 en 4. Dit laatste hoofdstuk bevat de uiteindelijke regels op basis waarvan medewerking kan worden verleend aan het afwijken van het bestemmingsplan.

2. Planologische afwijkingsmogelijkheden in de Wabo

Artikel 2.1. eerste lid sub c. van de Wabo geeft aan dat het verboden is zonder omgevingsvergunning gronden of bouwwerken te gebruiken in strijd met het bestemmingsplan. Vervolgens is in artikel 2.10 lid 1 sub c bepaald dat een omgevingsvergunning wordt geweigerd als de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan. Tot zover is er weinig nieuws en hebben we puur te maken met een artikel dat overgaat van de woningwet naar de Wabo.

In artikel 2.10 van de Wabo is via de invoeringswet een nieuw lid toegevoegd. Dit 2e lid geeft aan dat, als een aanvraag om omgevingsvergunning in strijd is met het bestemmingsplan, deze aanvraag tevens moet worden gezien als een aanvraag om een vergunning voor een activiteit bedoeld in artikel 2.1 eerste lid sub c. Met andere woorden; dit moet gezien worden als een verzoek om af te mogen wijken van het bestemmingsplan. Een ontheffing wordt dus een omgevingsvergunning (met afwijking van het bestemmingsplan). Daarbij staat er in artikel 2.10 dat de omgevingsvergunning slechts wordt geweigerd als de vergunningverlening met toepassing van artikel 2.12 niet mogelijk is.

Dit brengt ons bij artikel 2.12 van de Wabo. In artikel 2.12 staat een opsomming aan mogelijkheden om af te mogen wijken van het bestemmingsplan. De tekst van het eerste lid luidt dan ook:

Als het gaat om een activiteit (als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, sub c) in strijd met het bestemmingsplan, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend:

- 1º met toepassing van de in het bestemmingsplan opgenomen regels inzake afwijking. We hebben het hier over de binnenplanse afwijking (3.6 lid 12.c. Wro), beter bekend als de oude artikel 15 WRO;

- 2º in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen. Hier hebben we het over de "kruimellijst". Deze verhuist van artikel 20 Bro naar artikel 4 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor), of

- 3º als de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat. De afwijkingsmogelijkheid is nu beter bekend als het projectbesluit (huidige artikel 3.10 Wro), voor velen nog bekend als de oude artikel 19 lid 1 en 2 WRO procedures. Hiermee komt het fenomeen projectbesluit te vervallen.

Een en ander komt er op neer dat er op drie verschillende manieren meegewerkt kan worden aan de verlening van een omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan.

2.1. Beleid voor afwijking van het bestemmingsplan

Zoals al eerder aangegeven staat in artikel 2.10 lid 2 dat een aanvraag slechts wordt geweigerd als de vergunningverlening met toepassing van artikel 2.12 niet mogelijk is. Het is dan ook noodzakelijk om een goed aangepast afwijkingenbeleid te hebben op basis van art. 2.12 van de Wabo. Zonder een dergelijk afwijkingenbeleid kan er onvoldoende worden gemotiveerd om niet mee te werken aan een afwijking. Als je artikel 2.10 van de Wabo letterlijk leest, ben je verplicht om medewerking te verlenen als wettelijke bepalingen binnen of buiten het bestemmingsplan hier mogelijkheden voor geven. Meer dan ooit is het dus van belang beleid te ontwikkelen rond het afwijken van bestemmingsplannen. Het gaat dan vooral om de zogenaamde binnenplanse afwijkingen en de buitenplanse kruimelgevallen.

3. Het verlenen van een omgevingsvergunning met toepassing van binnenplanse regels voor afwijking.

In een bestemmingsplan kunnen diverse afwijkingsbepalingen (ook wel flexibiliteitsbepalingen genoemd) worden opgenomen. In feite zijn deze op te delen in twee categorieën; de algemene afwijkingen en de specifieke afwijkingen.

3.1 Specifieke afwijkingen

Afhankelijk van de bestemming kunnen in bestemmingsplannen specifieke afwijkingsmogelijkheden worden opgenomen. Het gaat hier om afwijkingen zoals het beroep aan huis, mantelzorgactiviteiten, recreatieappartementen, etc. Deze afwijkingen zijn aangevuld met een aantal voorwaarden. Als hieraan wordt voldaan kan medewerking worden verleend aan een omgevingsvergunning. Voor deze groep hoeft geen aanvullend beleid te worden gemaakt, omdat het bestemmingsplan hier al voldoende handvatten voor geeft. De procedurele aspecten van dit beleid zijn wel van belang, hierover verder meer.

3.2. Algemene afwijkingen

In de gemeentelijke praktijk bestaat al sinds jaar en dag de behoefte om op ondergeschikte punten van het bestemmingsplan af te kunnen wijken. In de Veerse plannen vind je dan ook vaak de mogelijkheid om met 10% (in enkele gevallen 15%) af te kunnen wijken van de voorgeschreven maten. Deze flexibiliteitsbepaling mag alleen maar voor ondergeschikte afwijkingen worden opgenomen en toegepast. Het mag niet zo zijn dat de opzet van het bestemmingsplan wezenlijk wordt aangetast. Voor deze gevallen is namelijk een wijziging van het bestemmingsplan nodig.

Onderzoek in Veere heeft aangetoond dat dit soort flexibiliteitsbepalingen min of meer als een recht worden toegepast. Je ziet ook de praktijk ontstaan dat burgers en bedrijven al bij de aanvraag anticiperen op uitbreiding van de maatvoeringen met 10% (of 15%). Op deze manier verdwijnt juist de flexibiliteit uit een bestemmingsplan en kweek je onduidelijkheid over wat de maximale bouwvoorschriften zijn in een bepaald gebied. Uitgangspunt moet zijn dat de aanduidingen op de plankaart duidelijk moeten maken wat stedenbouwkundig maximaal aanvaardbaar is. Hierdoor wordt de flexibiliteitsbepaling weer een mogelijkheid om te kunnen afwijken in gevallen die niet voorzien zijn en gebaseerd zijn op duidelijk onderbouwde ruimtelijke argumenten. Bij het opzetten van nieuwe uitbreidingsplannen is het dan vervolgens wel zaak om dat wat maximaal toegestaan is rechtstreeks op de plankaart op te nemen (in de praktijk gaat het vaak om hogere goothoogten en nokhoogten van hoofdgebouwen).

Een striktere toepassing van afwijkingen van het bestemmingsplan levert ook andere voordelen op. Ten eerste heeft de burger al bij het lezen van de plankaart duidelijkheid over de maximaal toegestane maatvoering. Ten tweede neemt ook de rechtszekerheid toe omdat het aantal afwijkingen afneemt. Ten derde vermindert ook de kans op juridisch onvoldragen besluiten vanwege een onvolledige of onjuiste belangenafweging. In het kader van deregulering levert dit het voordeel op dat aan de burger een groot aantal vergunningen sneller kan worden verleend omdat er geen afwijkingsprocedures meer nodig zijn.

In de nieuwe bestemmingsplannen zal de mogelijkheid worden opgenomen om in beperkte mate af te kunnen wijken van de maatvoering in het bestemmingsplan wanneer dit noodzakelijk is om het bouwwerk zodanig te laten aansluiten op een bestaande, legale situatie dat dit vanuit architectonisch en/of bouwkundig opzicht een verbetering is.
Als we uitgaan van het feit dat in nieuwe uitbreidingsplannen de maximaal toelaatbare bouwafmetingen rechtstreeks in het bestemmingsplan worden vermeld, dan kan de

10% regeling voor de standaardgevallen achterwege blijven. Flexibiliteit blijft echter gewenst voor die gevallen die niet voorzien zijn, of daar waar een conflict ontstaat met andere regelgeving zoals het bouwbesluit.

Voor bestaande gebieden met nieuwe (digitale) bestemmingsplannen geldt evengoed dat de maten in het bestemmingsplan de grens vormen en dat het aan de aanvrager is om zijn afwijkend bouwplan te onderbouwen.

3.3 Terughoudend omspringen met cumulatieve afwijkingen.
Een omgevingsvergunning voor bijvoorbeeld een woning met een goothoogte die 10% afwijkt kan ruimtelijk aanvaardbaar zijn. Bij toetsing van bouwplannen moeten we echter terughoudend omspringen met cumulativiteit. Bij het verlenen van een vergunning met afwijking van de goot-, nok- en oppervlaktematen kan een dusdanige vergroting plaatsvinden dat een geheel ander stedenbouwkundig karakter ontstaat dan oorspronkelijk in het bestemmingsplan is bedoeld. Het is daarom nodig om in het beleid op te nemen dat cumulatieve afwijkingen niet zijn toegestaan als dit ten opzichte van de grootte van het perceel en de ligging ten opzichte van andere gebouwen niet aanvaardbaar is en de stedenbouwkundige opzet van het bestemmingsplan onrecht aandoet. *(voorbeeld: Brouwersbuurt, geen speling meer in afstanden tot de buren etc.)*

3.4 Onderscheid nieuwe en oude bestemmingsplannen

Bij de toetsing of medewerking kan worden verleend aan een afwijking moet wel verschil worden gemaakt tussen de actualiteit van een bepaald bestemmingsplan. De 10% regeling in de oudere plannen zal sneller te rechtvaardigen zijn dan die bij de nieuwere plannen. Bij de opstelling van de oudere plannen is namelijk geen rekening gehouden met de nieuwe aanpak dat de maximale bouwmogelijkheden op de kaart worden verwerkt. Niet alleen leeftijd speelt een rol, maar ook de gedateerdheid van de regels op zich en de ruimtelijke ontwikkelingen die spelen in een bepaald gebied. In het algemeen kan worden gesteld dat bestemmingsplannen die beschikbaar zijn gesteld via ruimtelijkeplannen.nl, recent en actueel zijn.

4. Het verlenen van een omgevingsvergunning met toepassing van buitenplanse regels voor afwijking (kruimelgevallen).

Naast de binnenplanse afwijking kan op grond van artikel 3.23, lid 3 van de Wro medewerking worden verleend voor de bij Amvb aangegeven gevallen. Voorheen waren deze opgenomen in de Bro, maar deze zijn nu verhuisd naar artikel 4 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor).

4.1 Relatie afwijking en actualiteit bestemmingsplan

De noodzaak om af te wijken van het bestemmingsplan is groter naarmate een bestemmingsplan ouder is. Oudere bestemmingsplannen sluiten vaak niet meer aan op nieuwe ruimtelijke inzichten en/of maatschappelijke ontwikkelingen en flankerende bouwregelgeving. Bij een actueel bestemmingsplan mag je er vanuit gaan dat het plan actuele planologische inzichten bevat.

Uitgangspunten:

a. bij de beoordeling van afwijkingsverzoeken wordt als algemeen uitgangspunt gehanteerd: hoe actueler (en vaak jonger) het bestemmingsplan, des te terughoudender wordt omgegaan met het honoreren van een afwijkingsverzoek.
b. toepassing van een binnenplanse afwijkingsregel gaat vóór toepassing van een in de Wabo opgenomen afwijkingsmogelijkheid.

4.2 Perceelsbebouwing van meer dan 50%

Ten opzichte van het voorgaande beleid is er geen sprake van aanpassing.

Uitgangspunt:
Er wordt geen medewerking verleend aan perceelsbebouwing van meer dan 50 %.

4.3 Vrijstaande bebouwing waar dat in het desbetreffende bestemmingsplan is uitgesloten

Al jaren wordt het uitgangspunt gehanteerd dat géén medewerking wordt verleend voor vrijstaande bebouwing op een plek waar dat in het bestemmingsplan uitdrukkelijk is uitgesloten. De reden hiervoor is dat hiermee het karakter van het bestemmingsplan zou kunnen worden aangetast en dat voor dergelijke wijzigingen een bestemmingsplanherziening het meest geschikte instrument is. Deze regel blijft dus overeind.

Uitgangspunt:
Er wordt géén medewerking verleend aan vrijstaande bebouwing waar dat in het desbetreffende bestemmingsplan is uitgesloten.

4.4 Afwijking voor vierkante meters bebouwing

Het bouwen van aan- en uitbouwen en/of bijgebouwen bij de bestemming wonen of woondoeleinden moet gelijkgetrokken worden voor alle kernen in de gemeente Veere. In nieuwe bestemmingsplannen is al geregeld dat maximaal 60 m² erfbebouwing toelaatbaar is. Voor die gevallen waar dit nog niet in het bestemmingsplan is geregeld kan medewerking worden verleend tot 60m² waarbij de bebouwingsoppervlakte van het erfgedeelte met niet meer dan 50% mag worden overschreden. Dit is echter niet aan de orde als blijkt dat in een recent bestemmingsplan expliciet is gekozen voor een beperking van het aantal vierkante meters bijgebouw (zal in de praktijk weinig voorkomen).
De afwijkingsmogelijkheid mag niet worden toegepast bij zomer- en/of recreatiewoningen.

Uitgangspunt:
Er wordt geen medewerking verleend aan de realisatie van aan- en uitbouwen en/of bijgebouwen die de in het bestemmingsplan voorgeschreven bebouwingsoppervlakte voor dergelijke gebouwen op de (sub)bestemming of aanduiding erf met meer dan 50%, en de totale oppervlakte van aan- en bijgebouwen van 60 m², overschrijden. De afwijkingsmogelijkheid mag niet worden toegepast bij zomer- en/of recreatiewoningen

4.5 Bebouwing in de bestemmingen Tuin en Groenvoorziening
Op grond van het bestemmingsplan is bouwen in de bestemmingen Tuin en Groenvoorziening over het algemeen beperkt of helemaal niet toegestaan. Bij verkoop van groenstroken kan de behoefte bij de eigenaar of gebruiker ontstaan om te bouwen in deze "tuin" stroken. Terughoudendheid is hierbij geboden. In feite zou eerst moeten worden bekeken of er een reden is om de bestemming aan te passen, waardoor het bouwen rechtstreeks mogelijk gemaakt wordt. Als dit aan de orde is, is de primaire weg de bestemmingsplanherziening.

Uitgangspunt:
Er wordt géén medewerking verleend aan bebouwing in de bestemmingen "Groenvoorziening" en "Tuin".

4.6 Beroep aan huis
Ten aanzien van het voorgaande beleid is er sprake van een kleine aanpassing. In navolging van een landelijke trend is er voor gekozen de maximaal aantal vierkante meters op te rekken naar 40 m². In veel gevallen voorziet dit in een behoefte en kan op grond van jurisprudentie nog steeds gesproken worden van ondergeschikt gebruik.

Uitgangspunt:
Als voldaan wordt aan de onderstaande (cumulatieve) voorwaarden kan afwijking worden verleend voor het uitoefenen van een beroep- en/of bedrijf aan huis:

1. niet meer dan 40 m² van de woning of een bijgebouw zal in gebruik zijn ten behoeve van beroeps- en/of bedrijfsmatige activiteiten;
2. het gebruik heeft een kleinschalig karakter en zal het kleinschalige karakter behouden;
3. het gebruik is naar aard met het woonkarakter van de omgeving in overeenstemming;
4. het gebruik ondersteunt de woonfunctie (degene die de activiteiten uitvoert is tevens de gebruiker/bewoner van de woning);
5. het gebruik leidt niet tot nadelige beïnvloeding van de normale afwikkeling van het verkeer, dan wel het gebruik leidt niet tot een onevenredige parkeerdruk op de openbare ruimte;
6. de uitoefening van detailhandel is niet toegestaan, uitgezonderd die gevallen dat de detailhandel een ondergeschikte nevenactiviteit is in verband met het desbetreffende beroep en/of bedrijf;
7. aan de gevel zijn geen reclame-uitingen zichtbaar;
8. de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden en bouwwerken worden niet onevenredig aangetast.

4.7 Mantelzorg

Ten opzichte van het voorgaande beleid is er geen sprake van een aanpassing.

Uitgangspunt:
Als voldaan wordt aan de onderstaande (cumulatieve) voorwaarden kan medewerking worden verleend voor het uitoefenen van mantelzorg in een bijgebouw of aan-/uitbouw bij een woning:

1. de oppervlakte mag niet meer dan 40 m² bedragen;
2. op het bouwperceel dient een (dienst)woning aanwezig te zijn, die krachtens het bestemmingsplan op de betreffende gronden toelaatbaar is;
3. per bouwperceel is ten hoogste één bijgebouw of aan-/uitbouw voor mantelzorg toegestaan;
4. de oppervlakte- en hoogtematen van het bijgebouw of de aan-/uitbouw mag niet meer bedragen dan in het onderliggende bestemmingsplan is bepaald;
5. de aanvrager dient eigenaar en bewoner van het pand te zijn waarbij een ruimte voor mantelzorg wordt gerealiseerd;
6. mantelzorg wordt slechts toegestaan bij woningen die permanent worden bewoond;
7. de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden en bouwwerken mogen niet onevenredig worden aangetast;
8. medewerking kan alleen worden verleend wanneer een doktersverklaring (CIZ-verklaring) is afgegeven.

4.8 Horeca in winkels

In het voorgaande beleid was een ontheffing opgenomen voor ondergeschikte horeca-activiteiten binnen de bestemming Detailhandel. Hierbij was aangegeven dat de oppervlakte niet meer mag bedragen dan 25% van de verkoopoppervlakte, met een maximum van 30m². Het toestaan van ondergeschikte horeca, zonder dat het bestemmingsplan daartoe een indicatie geeft, is op basis van geldende jurisprudentie echter al mogelijk zonder een systeem voor ontheffingen. Dit kan echter alleen als er sprake is van:

- Een niet op zich zelf staand gebruik;
- Activiteiten, waaraan geen zelfstandige betekenis mag worden toegekend en die moeten worden beschouwd als serviceverlening binnen de hoofdbestemming;
- Activiteiten die incidenteel, in beperkte mate, voortvloeiend uit en ondergeschikt aan de hoofdbestemming/-functie, plaatsvinden;
- Een activiteit die niet een zodanige ruimtelijke uitstraling heeft dat deze niet meer valt te rijmen met de hoofdfunctie van het perceel.

Vanuit het oogpunt van deregulering en op basis van jurisprudentie wordt dit gebruik rechtstreeks toegestaan.

5. Procedurele aspecten

De Wabo onderscheidt twee voorbereidingsprocedures; de reguliere en de uitgebreide. De regel is dat alles de reguliere voorbereidingsprocedure volgt tenzij anders is bepaald. Voor zowel de binnenplanse afwijkingen en de buitenplanse kruimelgevallen geldt dat de reguliere procedure moet worden gevolgd. De voorontwerpen van afwijkingen worden dus niet (meer) ter inzage gelegd en er hoeft geen zienswijze procedure te worden gevolgd.
Daarnaast is het zo dat een reguliere Wabo vergunningprocedure binnen 8 weken (+ eventueel verlenging met 6 weken) moet worden doorlopen en beschikt. Als de wettelijke termijn wordt overschreden, dan ontstaat er een van rechtswege verleende vergunning. Bij vergunningaanvragen voor zaken die in strijd zijn met het bestemmingsplan ligt de grens voor het ontstaan van een van rechtswege verleende vergunning dus bij de maximale mogelijkheden die de kruimellijst biedt (art. 4, bijlage II van de Bor). Dit is een behoorlijke wijziging ten opzichte van de voorgaande praktijk waar veelal de voorbereidingsprocedure conform 3.4 Awb werd gevolgd.

Belangenafweging
Het feit dat geen ontwerp meer ter inzage moet worden gelegd wil echter niet zeggen dat er geen sprake meer is van een belangenafweging. De memorie van toelichting bij de Wabo geeft aan dat artikel 4.7 en 4.8 van de Awb van toepassing zijn.

4.7. Voordat een bestuursorgaan een aanvraag tot het geven van een beschikking geheel of gedeeltelijk afwijst, stelt het de aanvrager in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen indien de afwijzing zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de aanvrager betreffen, en die gegevens afwijken van gegevens die de aanvrager ter zake zelf heeft verstrekt.

4.8. Voordat een bestuursorgaan een beschikking geeft waartegen een belanghebbende die de beschikking niet heeft aangevraagd naar verwachting bedenkingen zal hebben, stelt het die belanghebbende in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen indien de beschikking zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de belanghebbende betreffen, en die gegevens niet door de belanghebbende zelf ter zake zijn verstrekt.

Artikel 4.7. heeft alleen betrekking op de werkwijze ten opzichte van de aanvrager. Er is nergens voorgeschreven op welke wijze de aanvrager zijn zienswijze kenbaar kan maken en welke termijn hiervoor gegeven kan worden. Dit zal per geval bekeken moeten worden. Het ligt voor de hand dat met het oog op het verstrijken van de beslistermijn (en als gevolg hiervan een van rechtswege verleende vergunning) een deadline wordt gesteld richting de aanvrager. Als er te weinig tijd is voor een schriftelijk traject kan ook worden volstaan met het mondeling indienen van een zienswijze. Op grond van artikel 4.9 Awb staat het de aanvrager vrij om ofwel schriftelijk ofwel mondeling zijn zienswijze kenbaar te maken.

Artikel 4.8 is een bepaling betreffende het horen van een derde belanghebbende. De beperking hierbij is dat er sprake moet zijn van een belanghebbende die naar verwachting bedenkingen zal hebben. Hier is uiteraard alleen sprake van als er aanwijzingen zijn in die richting. Die aanwijzingen kunnen direct zijn doordat belanghebbenden al eerder hebben aangegeven dat men bedenkingen heeft tegen het betreffende plan. Het kan ook zijn dat uit de plannen zelf kan worden afgeleid dat een derde belanghebbende in zijn belang kan worden geschaad. Het kan echter niet zo zijn dat in alle gevallen van de hoorplicht gebruik wordt gemaakt. 4.8 Awb is geen vervanging van de bestaande bezwaar- en beroepsprocedure maar heeft alleen een functie in de zorgvuldige voorbereiding van een beschikking. Je moet er als gemeente voor waken dat een vervanging ontstaat van de zienswijze. Niet voor niets gaat de Wabo uit van de Lex Silentio Positivo met daarbij de aantekening dat een vergunning die afwijkt van het bestemmingsplan pas rechtskracht krijgt als de termijn voor het indienen van bezwaar is verstreken. Hiermee zijn de belangen van derden voldoende gewaarborgd, aldus de Memorie van toelichting bij de Wabo.

De Memorie van toelichting bij de Wabo geeft overigens niet aan hoe de hoorplicht moet worden uitgevoerd. Op grond van 4.9 Awb kan de belanghebbende naar keuze schriftelijk of mondeling zijn zienswijze naar voren brengen. Gezien het feit dat de keuze bij de belanghebbende ligt, is het denkbaar dat deze al vroeg in het stadium wordt betrokken, dus nog voordat er een concept-besluit ligt. Op die manier heeft de belanghebbende iets meer tijd en kan de eventuele reactie van de belanghebbende in het conceptbesluit worden meegewogen. Om praktische uitvoering te geven aan de bepalingen in 4.7 t/m 4.9 Awb wordt in de volgende gevallen besloten actief de belanghebbende te benaderen:

1. Als omwonenden in het voorstadium richting gemeente actief hebben aangegeven problemen te hebben met de bouwplannen;
2. Als de aanvraag een forse afwijking betreft waarvan duidelijk is dat omwonenden hier bezwaar tegen zullen hebben.

6. Beleidsregels voor het met een omgevingsvergunning afwijken van het bestemmingsplan.

6.1 Binnenplanse afwijkingen (artikel 2.12, lid 1, sub a onder 1 Wabo)

Cumulatieve afwijkingen
Cumulatieve afwijkingen zijn niet toegestaan als dit ten opzichte van de grote van het perceel en de ligging ten opzichte van andere gebouwen niet aanvaardbaar is en de stedenbouwkundige opzet van het betreffende bestemmingsplan onrecht aandoet.

Actualiteit bestemmingsplannen
Bij de beoordeling van aanvragen die niet voldoen aan het bestemmingsplan wordt als algemeen uitgangspunt gehanteerd: hoe actueler (en vaak jonger) het bestemmingsplan, des terughoudender wordt omgegaan met het honoreren van een verzoek om afwijking. Actuele plannen zijn plannen die beschikbaar zijn via ruimtelijkeplannen.nl. Bij oudere bestemmingsplannen moeten situaties worden vergeleken met de mogelijkheden die een herziening van het betreffende bestemmingsplan zou bieden.

6.2 Buitenplanse afwijking (kruimelgevallen) (artikel 2.12, lid 1, sub a onder 2 Wabo)

Relatie afwijking en actualiteit van bestemmingsplan
a. Bij de beoordeling van aanvragen die niet voldoen aan het bestemmingsplan wordt als algemeen uitgangspunt gehanteerd: hoe actueler (en vaak jonger) het bestemmingsplan, des terughoudender wordt omgegaan met het honoreren van een verzoek om afwijking. Actuele plannen zijn plannen die beschikbaar zijn via ruimtelijkeplannen.nl. Bij oudere bestemmingsplannen moeten situaties worden vergeleken met de mogelijkheden die een herziening van het betreffende bestemmingsplan zou bieden.
b. toepassing van een binnenplanse afwijkingsregel gaat vóór toepassing van een in de Wabo opgenomen afwijkingsmogelijkheid.

Perceelsbebouwing van meer dan 50 %
Er wordt geen medewerking verleend aan perceelsbebouwing van meer dan 50 %.

Vrijstaande bebouwing waar dat in het desbetreffende bestemmingsplan is uitgesloten
Er wordt geen medewerking verleend aan vrijstaande bebouwing waar dat in het desbetreffende bestemmingsplan is uitgesloten.

Afwijking voor vierkante meters erfbebouwing
Er wordt geen medewerking verleend aan de realisatie van aan- en uitbouwen en/of bijgebouwen die de in het bestemmingsplan voorgeschreven bebouwingsoppervlakte voor dergelijke gebouwen op de (sub)bestemming of aanduiding erf met meer dan 50%, en de totale oppervlakte van aan- en bijgebouwen van 60 m², overschrijden. De afwijkingsregel mag niet worden toegepast bij zomer- en/of recreatiewoningen.

Bebouwing in de bestemmingen Tuin en Groenvoorziening
Er wordt géén medewerking verleend aan bebouwing in de bestemmingen "Groenvoorziening" en "Tuin".

Beroep aan huis

Als voldaan wordt aan de onderstaande (cumulatieve) voorwaarden kan afwijking worden verleend voor het uitoefenen van een beroep- en/of bedrijf aan huis:

1. niet meer dan 40 m² van de woning of een bijgebouw zal in gebruik zijn ten behoeve van beroeps- en/of bedrijfsmatige activiteiten;
2. het gebruik heeft een kleinschalig karakter en zal het kleinschalige karakter behouden;
3. het gebruik is naar aard met het woonkarakter van de omgeving in overeenstemming;
4. het gebruik ondersteunt de woonfunctie (degene die de activiteiten uitvoert is tevens de gebruiker/bewoner van de woning);
5. het gebruik leidt niet tot nadelige beïnvloeding van de normale afwikkeling van het verkeer, dan wel het gebruik leidt niet tot een onevenredige parkeerdruk op de openbare ruimte;
6. de uitoefening van detailhandel is niet toegestaan, uitgezonderd die gevallen dat de detailhandel een ondergeschikte nevenactiviteit is in verband met het desbetreffende beroep en/of bedrijf;
7. aan de gevel zijn geen reclame-uitingen zichtbaar;
8. de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden en bouwwerken worden niet onevenredig aangetast.

Mantelzorg

Als voldaan wordt aan de onderstaande (cumulatieve) voorwaarden kan medewerking worden verleend voor het uitoefenen van mantelzorg in een bijgebouw of aan-/uitbouw bij een woning:

1. de oppervlakte mag niet meer dan 40 m² bedragen;
2. op het bouwperceel dient een (dienst)woning aanwezig te zijn, die krachtens het bestemmingsplan op de betreffende gronden toelaatbaar is;
3. per bouwperceel is ten hoogste één bijgebouw of aan-/uitbouw voor mantelzorg toegestaan;
4. de oppervlakte- en hoogtematen van het bijgebouw of de aan-/uitbouw mag niet meer bedragen dan in het onderliggende bestemmingsplan is bepaald;
5. de aanvrager dient eigenaar en bewoner van het pand te zijn waarbij een ruimte voor mantelzorg wordt gerealiseerd;
6. mantelzorg wordt slechts toegestaan bij woningen die permanent worden bewoond;
7. de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden en bouwwerken mogen niet onevenredig worden aangetast;
8. medewerking kan alleen worden verleend wanneer een doktersverklaring (CIZ-verklaring) is afgegeven.

Horeca in winkels

In gebouwen met de bestemming Detailhandel zijn tevens ondergeschikte horeca-activiteiten uit categorie 1a van de Staat van Horeca-activiteiten toegestaan, waarbij de oppervlakte voor die ondergeschikte activiteiten (niet zijnde een zelfstandige horecafunctie) niet meer mag bedragen dan 25% van de verkoopvloeroppervlakte, met een maximum van 30 m^2. Het toestaan van ondergeschikte horeca, zonder dat het bestemmingsplan daartoe een indicatie geeft, is op basis van geldende jurisprudentie echter al mogelijk zonder een systeem voor ontheffingen. Dit kan echter alleen als er sprake is van:

- Een niet op zich zelf staand gebruik;
- Activiteiten, waaraan geen zelfstandige betekenis mag worden toegekend en die moeten worden beschouwd als serviceverlening binnen de hoofdbestemming;
- Activiteiten die incidenteel, in beperkte mate, voortvloeiend uit en ondergeschikt aan de hoofdbestemming/-functie, plaatsvinden;
- Een activiteit die niet een zodanige ruimtelijke uitstraling heeft dat deze niet meer valt te rijmen met de hoofdfunctie van het perceel.

Vanuit het oogpunt van deregulering en op basis van jurisprudentie wordt dit gebruik rechtstreeks toegestaan.

Deze beleidsregels treden in werking op de dag na de bekendmaking hiervan.

Aldus vastgesteld door burgemeester en wethouders van Veere,
Domburg, 19 juli 2011,

de wnd. secretaris,	de burgemeester,
C.A. den Hamer	R.J. van der Zwaag,