

# Ontheffingenbeleid op grond van artikel 3.23 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro)

## Wetstechnische informatie

### Gegevens van de regeling

Overheidsorganisatie	gemeente Lelystad
Officiële naam regeling	Ontheffingenbeleid op grond van artikel 3.23 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro)
Citeertitel	Ontheffingenbeleid op grond van artikel 3.23 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro)
Besloten door	college van burgemeester en wethouders
Deze versie is geldig tot (als de vervaldatum is vastgesteld)	
Onderwerp	

### Opmerkingen m.b.t. de regeling

Geen.

### Grondslagen

1. Algemene wet bestuursrecht, art. 4:81 e.v.
2. Wet ruimtelijke ordening
3. Besluit ruimtelijke ordening

### Regelgeving die op deze regeling is gebaseerd (gedelegeerde regelgeving)

1. Geen.

### Overzicht van in de tekst verwerkte wijzigingen

Datum inwerking-treding	Terug-werkende kracht	Betreft	Ontstaansbron: datum ondertekening; bron bekendmaking	Inwerkingtreding: datum ondertekening; bron bekendmaking	Voorstel gemeenteraad
18-9-2008		nieuwe regeling	9-9-2008 Flevopost, 17-9-2008	9-9-2008 Flevopost, 17-9-2008	Nr. B08-07238



Ontheffingenbeleid art. 3.23 Wet ruimtelijke ordening

## INHOUD

<b>1. Ontheffingenbeleid op grond van artikel 3.23 Wet ruimtelijke ordening</b>	<b>2</b>
- Reikwijdte beleid	2
- Toetsingskader	3
<b>2. Specifieke criteria bouwwerken</b>	<b>4</b>
- Aan- en uitbouwen en bijgebouwen	4
- Zwembaden	4
- Erfafscheiding	4
- Gebouwen en openbare voorzieningen	4
- Overige bouwwerken, geen gebouwen zijnde	4
<b>3. Ontheffing wijziging gebruik voor aan huis verbonden beroepen en / of bedrijven</b>	<b>5</b>
- Algemeen	5
- Criteria	5
<b>Bijlage I : Criteria aan- en uitbouwen en bijgebouwen</b>	<b>7</b>
<b>Bijlage II : Toegelaten aan huis verbonden beroepen en activiteiten</b>	<b>8</b>
<b>Bijlage III : Nadere uitwerking / concretisering ontheffingenbeleid</b>	<b>10</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>10</b>
1.1 Kader	10
1.2 Doel van het ontheffingenbeleid	10
1.3 Evaluatie en actualisatie	10
<b>2. Mogelijkheden voor afwijken van het bestemmingsplan</b>	<b>11</b>
2.1 Afwijken van het bestemmingsplan onder de oude WRO	11
2.2 Afwijken van het bestemmingsplan onder de nieuwe Wro	11
2.3 Toetsingsvolgorde	13
2.4 Voorwaarden	13
2.5 Financiële aspecten	13
<b>3. Korte analyse ontheffingenpraktijk</b>	<b>13</b>
3.1 Inleiding	13
3.2 Algemeen	13
3.3 Tijdelijke ontheffing	14
3.4 Binnenplanse ontheffing	14
3.5 Projectbesluit artikel 3.10 Wro / ontheffing artikel 3.23 Wro	14
<b>4. Ontheffingenbeleid</b>	<b>15</b>
4.1 Inleiding	15
4.2 Reikwijdte beleid	15
4.3 Algemeen toetsingskader	15
4.4 Hardheidsclausule	16

## **1. Ontheffingenbeleid op grond van artikel 3.23 Wet ruimtelijke ordening**

Het ruimtelijk beleid van de gemeente Lelystad is vastgelegd in circa 70 bestemmingsplannen. Daarnaast gelden diverse beeldkwaliteitsplannen en andere ruimtelijke relevante nota's. Het bestemmingsplan is een juridisch document dat zowel burger als gemeente rechtstreeks bindt. Het bepaalt in belangrijke mate wat qua gebruik en bebouwing van gronden wel of niet mogelijk is op een bepaalde locatie. Zo worden onder meer aanvragen om bouwvergunning getoetst aan het bestemmingsplan.

Bij een fors percentage van de ingediende bouwaanvragen en verzoeken over gebruik van gronden blijkt sprake van strijd met het bestemmingsplan. Deze aanvragen/verzoeken kunnen op grond van het bestemmingsplan worden afgewezen worden of de gemeente kan door middel van een ontheffing van het bestemmingsplan medewerking verlenen. Daarnaast is in het kader van de handhaving bij constatering van een afwijking of overtreding van het bestemmingsplan de vraag altijd actueel of handhavend moet worden opgetreden dan wel ontheffing kan c.q. moet worden verleend.

De Wet ruimtelijke ordening (Wro), die op 1 juli 2008 is getreden, kent verschillende mogelijkheden om af te wijken van een geldend bestemmingsplan. In de bij deze nota behorende informatieve Bijlage III worden deze wettelijke mogelijkheden nader toegelicht. Deze beleidsnota zelf behandelt slechts wanneer toepassing wordt gegeven aan de mogelijkheid om op grond van artikel 3.23 Wro ontheffing te verlenen van het geldende bestemmingsplan. Deze ontheffing is vergelijkbaar met de vrijstelling op grond van artikel 19.3 WRO, de zgn. 'kruimelgevallenregeling'.

Voor de toepassing van de kruimelgevallenregeling is eerder beleid vastgesteld om te bepalen wanneer voor aan- en uitbouwen en bijgebouwen, wijziging van gebruik en zwembaden vrijstelling wordt verleend. Dit beleid is niet meer toereikend. In de eerste plaats omdat per 1 juli de nieuwe Wro in werking is getreden en het beleid daaraan moet worden aangepast. Daarnaast blijken te veel bouwplannen, waartegen planologisch geen bezwaren bestaan, toch niet binnen dit beleid te passen. Voor deze gevallen wordt nu bij elke individuele aanvraag een ruimtelijke motivering gegeven voor het verlenen of weigeren van de ontheffing. Daarbij kunnen verschillende overwegingen een rol spelen en bestaat het risico dat in beginsel gelijke gevallen verschillend worden beoordeeld.

### **Reikwijdte beleid**

In deze beleidsnota worden criteria vastgesteld voor de meest voorkomende soorten aanvragen te weten bouwwerken binnen de bebouwde kom en het gebruik daarvan. De uitgangspunten bij de toepassing van die criteria zijn:

- aan aanvragen die passen binnen de criteria wordt zonder nadere motivering medewerking verleend;
- voor aanvragen waarvoor specifieke criteria zijn bepaald geldt dat, als niet wordt voldaan aan deze criteria, de aanvraag wordt geweigerd. Van dit uitgangspunt wordt slechts bij hoge uitzondering afgeweken (de zgn. inherente afwijkingsbevoegdheid).
- voor aanvragen waarop geen specifieke criteria van toepassing zijn wordt op basis van een individuele beoordeling door de afdeling Ruimtelijke Plannen bepaald of ontheffing kan worden verleend;

Voor een nadere uitwerking en concretisering van het beleid wordt verwezen naar de bijlagen I t/m III.

## **Toetsingskader**

Inhoudelijk wordt de mogelijkheid voor het verlenen van ontheffing op grond van artikel 3.23 Wro afgebakend door de tekst van artikel 4.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Uitsluitend voor de in dit artikel opgenomen gevallen kan op grond van artikel 3.23 Wro ontheffing worden verleend van het bestemmingsplan. Binnen het kader van artikel 4.1.1 Bro kan de gemeente eigen beleid formuleren voor de toepassing van de bevoegdheid ex artikel 3.23 Wro.

Ten aanzien van de toepassing van artikel 3.23 Wro stelt de wet niet de eis dat het ontheffingsbesluit op een goede ruimtelijke onderbouwing moet steunen. Een motivering van besluiten omtrent ontheffingen blijft echter noodzakelijk. De Algemene wet bestuursrecht schrijft voor dat elk besluit op zorgvuldige wijze moet worden voorbereid en dat de motivering het besluit moet kunnen dragen.

Door de toetsingscriteria als beleidsregel vast te stellen kan voor de motivering van een besluit tot het verlenen of weigeren van een aangevraagde ontheffing eenvoudig naar die beleidsregel worden verwezen. In dit beleid zijn voor zover mogelijk al op voorhand afwegingen gemaakt die kunnen worden betrokken bij de beoordeling van een ontheffingsverzoek.

Afhankelijk van de relevantie wordt bij de belangenafweging de ontheffing beoordeeld op de volgende criteria:

1. Geen andere wettelijke belemmeringen of weigeringsgronden  
Het betreft hier vigerende wet- en regelgeving en gemeentelijk beleid in brede zin. Bij het aanwezig zijn van wettelijke belemmeringen zal geen medewerking worden verleend. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een bouwwerk dat in strijd is met redelijke eisen van welstand.
2. Planschade  
Indien blijkt dat er sprake is van planschade die door de gemeente moet worden vergoed is dit een reden om de gevraagde ontheffing te weigeren.
3. Burgerlijk Wetboek  
Als er sprake is van strijd met de bepalingen van burennrechtelijke aard uit het BW dan wordt de ontheffing geweigerd.
4. Verkeer / parkeren  
Het realiseren van de bebouwing of het gebruik waarvoor de ontheffing is aangevraagd mag niet tot gevolg hebben dat de verkeersafwikkeling en parkeermogelijkheden in de omgeving onevenredig worden belast.

## **2. Specifieke criteria bouwwerken**

### **Aan- en uitbouwen en bijgebouwen**

Voor aan- en uitbouwen en bijgebouwen binnen de bebouwde kom zijn per woning- en/of kavelttype concrete criteria geformuleerd die bepalen wanneer een ontheffing wordt verleend en wanneer deze wordt geweigerd. Deze criteria zijn in de vorm van afbeeldingen opgenomen in de van deze nota deel uitmakende Bijlage I. Hierbij wordt opgemerkt dat de tekeningen leidend zijn ten opzichte van de daarnaast opgenomen toelichtende tekst.

Voor beantwoording van de vraag of een perceel binnen de bebouwde kom ligt, is de kaart behorende bij de Bouwverordening bepalend.

### **Zwembaden**

Overdekte zwembaden worden beoordeeld als (bij)gebouw. Niet-overdekte zwembaden worden beoordeeld als bouwwerk, geen gebouw zijnde. Voor de beoordeling van niet-overdekte zwembaden gelden de volgende toetsingscriteria:

- het zwembad wordt geheel achter de achtergevel van een woning gesitueerd;
- de bruto-oppervlakte (uitwendig gemeten constructie) van het zwembad bedraagt niet meer dan 50 m<sup>2</sup>;
- de hoogte van het zwembad, gemeten vanaf het aansluitende terrein, bedraagt niet meer dan 0.50 meter.
- de bruto-oppervlakte (uitwendig gemeten constructie) van het zwembad bedraagt niet meer dan 50% van de oppervlakte van het achter de achtergevel van de woning gelegen erf;
- het totale bebouwingspercentage van de kavel bedraagt niet meer dan 50%;
- de afstand van het zwembad tot enige perceelsgrens bedraagt ten minste 1,50 meter.

### **Erfafscheidingen**

Voor erfafscheidingen wordt slechts ontheffing verleend wanneer deze ten minste 1 meter achter (het verlengde van) de voorgevel van de woning zijn gelegen en de hoogte niet meer bedraagt dan 2 meter. De ontheffing wordt geweigerd wanneer er onevenredig afbreuk wordt gedaan aan de kwaliteit van de openbare ruimte.

### **Gebouwen openbare voorzieningen**

Ontheffing wordt verleend ten behoeve van:

- gebouwen ten behoeve van openbare nutsvoorzieningen, het openbaar vervoer of het trein- water-of wegverkeer, mits:
  1. het bruto-vloeroppervlak niet meer bedraagt dan 50 m<sup>2</sup>;
  2. het gebouw bestaat uit niet meer dan één bouwlaag;
  3. de hoogte gemeten vanaf het aansluitende terrein niet meer bedraagt dan 5,0 meter.

### **Overige bouwwerken, geen gebouwen zijnde**

Ontheffing wordt verleend ten behoeve van:

- hekwerken op aan- of uitbouwen tot een maximale hoogte van 1,0 meter;
- pergola's tot een maximale hoogte van 3,0 meter.

### **3. Ontheffing wijziging gebruik voor aan huis verbonden beroepen en / of bedrijven**

#### **Algemeen**

Een aan huis verbonden beroep is in de regel een dienstverlenend beroep, dat op een kleine schaal door een bewoner in een woning en/of daarbij behorende erfbouw wordt uitgeoefend. De woning behoudt, ondanks de uitoefening van dit beroep, in overwegende mate haar woonfunctie. De desbetreffende beroepsuitoefening heeft een ruimtelijke uitstraling die in overeenstemming is (en blijft) met de woonfunctie.

Een kleinschalige, aan huisverbonden, bedrijfsmatige activiteit is een vorm van bedrijvigheid die door zijn beperkte omvang in een gebouw met een woonfunctie of een aangebouwd bijgebouw kan worden uitgeoefend. Ook hier geldt dat de bedrijfsuitoefening een ruimtelijke uitstraling heeft die in overeenstemming is (en blijft) met de woonfunctie.

#### **Criteria**

Voor aan huis verbonden beroepen en kleinschalige bedrijven zijn twee situaties mogelijk:

##### Geen ontheffing van het bestemmingsplan nodig

Sommige aan huis verbonden beroepen zijn volgens vaste jurisprudentie van de Raad van State -mits de woonfunctie primair blijft en de uitstraling van de beroepsbeoefening daarmee in overeenstemming is- zonder meer aan te merken als passend binnen de woonbestemming, tenzij het bestemmingsplan deze beroepsbeoefening expliciet uitsluit. Het gaat dan om de zgn. vrije beroepen: medische beroepsbeoefenaars, architecten, advocaten, notarissen, etc.).

De randvoorwaarden die hierna worden genoemd zijn een verdere uitkristallisering van het vorenstaande. Een vrij beroep dat voldoet aan genoemde randvoorwaarden pas binnen een woonbestemming tenzij het bestemmingsplan dit gebruik expliciet verbiedt dan wel reguleert.

##### Wel ontheffing van het bestemmingsplan nodig

Andere categorieën van aan huis verbonden beroepen passen zonder ontheffing van de geldende woonbestemming niet binnen het bestemmingsplan. Het zelfde geldt voor kleinschalige, aan huis verbonden beroepen. Als aan de hierna genoemde randvoorwaarden wordt voldaan dan wordt een ontheffing voor wijziging van het gebruik verleend.

##### Randvoorwaarden

Voor het uitoefenen van aan huis verbonden beroepen en kleinschalige, aan huis verbonden bedrijfsmatige activiteiten gelden de volgende randvoorwaarden:

1. de woonfunctie moet als primaire functie gehandhaafd blijven;
2. het uiterlijk van de betreffende woning mag niet worden aangetast, reclame-uitingen mogen een maximale totale oppervlakte van 0,50 m<sup>2</sup> hebben;
3. het beroep of bedrijf mag uitsluitend worden uitgeoefend in het woonhuis, aan- en/of uitbouwen en aangebouwde bijgebouwen;
4. het aan huis verbonden beroep of de kleinschalige bedrijfsmatige activiteit moet in hoofdzaak worden uitgeoefend door een bewoner van de desbetreffende woning: deze bewoner mag zich daarbij laten ondersteunen door ten hoogste één niet in de desbetreffende woning woonachtige persoon;
5. vormen van horeca en auto- en motorreparatie zijn niet toegestaan;
6. alleen vormen van beroepsbeoefening en bedrijvigheid die voorkomen op de lijst uit Bijlage II bij deze nota zijn toegestaan;
7. de uitoefening van beroepen, bedrijven of activiteiten waarop de Wet milieubeheer van toepassing is, is niet toegestaan;
8. detailhandel is niet toegestaan;

9. maximaal 30% van de bruto vloeroppervlakte van de gebouwen op een perceel mag gebruikt worden ten behoeve van een aan huis verbonden beroep of bedrijf, tot een maximum van 50 m<sup>2</sup> voor aan huis verbonden beroepen en 100 m<sup>2</sup> voor aan huis verbonden beroepen;
10. er moeten op eigen terrein of in de directe omgeving voldoende parkeerplaatsen voor bezoekers aanwezig zijn, negatieve invloed op de normale verkeersafwikkeling en parkeerdruk ter plaatse is niet toegestaan.





## **BIJLAGE II:**

Lijst van:

- toegelaten aan huis verbonden beroepen;
- toegelaten kleinschalige (aan huis verbonden) activiteiten.

### Aan huis verbonden beroepen

1. Uitoefening van (para-)medische beroepen in een individuele praktijk, waaronder:
  - huisarts;
  - psychiater / psycholoog;
  - fysiotherapeut / bewegingsleer-deskundige;
  - diëtist / voedingsleer-deskundige;
  - mondhygiënist;
  - tandheelkundige;
  - logopedist;
  - dierenarts;
  - etc.
2. Advies- en ontwerp bureau's:
  - reclame-ontwerpbureau;
  - grafisch ontwerpbureau;
  - architect;
  - etc.
3. (Zakelijke) dienstverlening, waaronder:
  - notaris;
  - advocaat;
  - accountant;
  - assurantie- / verzekeringstussenpersoon;
  - makelaar;
  - etc.

### Kleinschalige bedrijfsmatige (aan huis verbonden) activiteiten

1. Kledingmakerij, kledingverstelbedrijf en kledingherstelbedrijf;
2. Kantoorfunctie ten behoeve van bedrijvigheid die elders wordt uitgeoefend;
3. Reparatiebedrijven ten behoeve van particulieren, zoals:
  - schoen- en lederwarenreparatie;
  - uurwerkenreparatie;
  - goud- en zilverwerkreparatie;
  - reparatie van kleine (elektrische en/of mechanische) gebruiksgoederen;
  - reparatie van muziekinstrumenten;
  - etc.met dien verstande dat reparatie- en onderhoudsbedrijven voor motorvoertuigen niet zijn toegestaan.
4. Overige dienstverlenende bedrijven, zoals:
  - kappersbedrijf;
  - schoonheidssalon;
  - pedicure / manicure;
  - etc.

5. Onderwijzende instellingen, zoals:

- autorijschool;
- computercursus;
- handwerk cursus;
- etc.

met dien verstande dat ten behoeve van de onderwijzende instellingen werkplaatsen, laboratoria en dergelijke voorzieningen niet zijn toegestaan.

6. Internetbedrijf of winkel met dien verstande dat er geen detailhandel mag plaatsvinden.

## **BIJLAGE III:**

### **Nadere uitwerking / concretisering ontheffingenbeleid**

#### **1. Inleiding**

##### **1.1 Kader**

In Nederland wordt het gebruik van de ruimte geordend op basis van plannen. Kort gezegd zijn dit plannen die aangeven hoe bepaalde gronden mogen worden gebruikt en wat er op mag worden gebouwd. Deze plannen vinden hun grondslag in de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Het bekendste en voor de dagelijkse praktijk meest relevante voorbeeld van een dergelijk plan is het gemeentelijke bestemmingsplan. N.B.: ook de provincie resp. het rijk kunnen bestemmingsplannen vaststellen, deze worden in de wet aangeduid als inpassingsplan.

Een bestemmingsplan is een planologisch-juridisch instrument dat rechtstreeks bindende werking heeft, het bindt zowel de burger als ook bestuursorganen. Het vormt een direct toetsingskader voor datgene wat iemand met specifieke gronden beoogt. Het bestemmingsplan bepaalt uiteindelijk of iemand al dan niet op een bepaalde manier gebruik mag maken van zijn gronden en wat daarop al dan niet gebouwd mag worden. Niet altijd zal het gewenste gebruik of de gewenste bebouwing overeenstemmen met de mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt. De wetgever heeft daarin voorzien. De Wro kent een aantal mogelijkheden om ten behoeve van bouwen en/of gebruik af te wijken van een geldend bestemmingsplan.

Wanneer kan en wil de gemeente in beginsel medewerking verlenen aan een vorm van gebruik of bebouwing die het bestemmingsplan niet toelaat? Daarover gaat deze beleidsnota.

##### **1.2 Doel van het ontheffingenbeleid**

Doel van deze beleidsnota is om inzicht te geven in de vraag in welke gevallen en onder welke voorwaarden de gemeente *in beginsel* bereid is om medewerking te verlenen aan een bepaalde ontheffing en daarmee concrete afwijkingen van een geldend bestemmingsplan toe te staan. Op deze manier wordt op voorhand duidelijkheid gegeven over de toetsings- en afwegingskaders die bij de besluitvorming over het al dan niet verlenen van een ontheffing een rol spelen en de randvoorwaarden waaraan minimaal voldaan moet worden.

De woorden *in beginsel* geven aan dat nooit zonder meer vaststaat dat in een concreet geval, ook al voldoet dat aan het hier geformuleerde beleid, altijd medewerking zal worden verleend. Aan de beslissing op het ontheffingsverzoek moet altijd een grondige, volledige en zorgvuldige belangenafweging ten grondslag liggen. Alle aan de orde zijnde belangen, inclusief bijvoorbeeld belangen van privaatrechtelijke aard, moeten daarbij tegen elkaar worden afgewogen. Het kan dus voorkomen dat op basis van deze nota in beginsel de bereidheid tot het verlenen van een ontheffing bestaat, maar dat er in een specifiek geval sprake is van een zwaarwegend argument of belang op grond waarvan toch moet worden besloten de gevraagde ontheffing te weigeren.

##### **1.3 Evaluatie en actualisatie**

Beleid en de toepassing daarvan moeten bij voorkeur regelmatig geëvalueerd en waar nodig geactualiseerd worden, bijvoorbeeld aan de hand van een analyse van de in een bepaald tijdvak verleende dan wel geweigerde ontheffingen. Wijzigingen in wetgeving en de consequenties daarvan voor de mogelijkheid om af te wijken van een bestemmingsplan, maar ook maatschappelijke ontwikkelingen kunnen in een dergelijke evaluatie meegenomen worden.

## **2. Mogelijkheden voor afwijken van het bestemmingsplan**

### **2.1 Afwijken van het bestemmingsplan onder de oude WRO**

De oude Wet op de Ruimtelijke Ordening kende een aantal sinds jaar en dag bekende mogelijkheden om af te wijken van het bepaalde in een bestemmingsplan. Al deze afwijkingsmogelijkheden werden aangeduid als 'vrijstelling'. Het gaat dan om de vrijstellingen op grond van:

- artikel 15 WRO (binnenplanse vrijstelling);
- artikel 17 WRO (tijdelijke vrijstelling);
- artikel 19.1 WRO (zelfstandige projectprocedure);
- artikel 19.2 WRO (vrijstelling op basis van algemene of specifieke verklaring van GS);
- artikel 19.3 WRO (kruimelgevallen-regeling).

Alle aanvragen om bouwvergunning die zijn ingediend voor 1 juli 2008 worden op grond van het overgangsrecht uit de Wro afgehandeld op basis van het oude recht. Voor bouwplannen die hieronder vallen en met artikel 19.3 WRO vergund kunnen worden blijft ook het oude gemeentelijk vrijstellingenbeleid van toepassing.

### **2.2 Afwijken van het bestemmingsplan onder de nieuwe Wro**

De verschillende bepalingen die ertoe strekken strijdigheden met een bestemmingsplan op te heffen zijn onder de nieuwe Wro (die met ingang van 1 juli 2008 in werking is getreden) ingrijpend herzien. De wet ken daartoe nu de volgende mogelijkheden:

#### Artikel 3.6 lid 1c Wro

De zgn. binnenplanse ontheffingsmogelijkheid. Dit instrument is bedoeld om flexibiliteit aan te brengen in een bestemmingsplan. Zowel de inhoud/randvoorwaarden als de te volgen procedure maken deel uit van het bestemmingsplan zelf. De ontheffing kan slechts betrekking hebben op de in een bepaalde bestemming gegeven voorschriften, maar mag niet leiden tot een (materieel) andere bestemming dan die welke op de plankaart is aangegeven.

#### Artikel 3.22 Wro

De tijdelijke ontheffing, waarbij de tijdelijkheid van de behoefte waarin de ontheffing beoogt te voorzien moet worden aangetoond. De termijn waarvoor de ontheffing wordt verleend mag niet meer dan vijf jaar bedragen.

#### Artikel 3.23 Wro

Dit artikel heeft betrekking op de categorie van gevallen, waarvan de wetgever in een nadere regeling (artikel 4.1.1 Besluit ruimtelijke ordening) heeft bepaald dat deze in ruimtelijke zin van ondergeschikte betekenis zijn. Deze ontheffingsmogelijkheid wordt daarom ook wel de 'kruimelgevallenregeling' genoemd. Artikel 4.1.1 Bro bepaalt:

### **§ 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:*
    - 1<sup>e</sup>. *het bouwwerk niet hoger is dan 5 m, gemeten vanaf het aansluitend terrein;*
    - 2<sup>e</sup>. *het aantal woningen gelijk blijft;*
    - 3<sup>e</sup>. *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;*

- 4<sup>e</sup>. *buiten de bebouwde kom het bouwwerk een bruto oppervlak heeft van ten hoogste 150 m<sup>2</sup>;*
- b. *een uitbreiding van of een bijgebouw bij een ander gebouw mits het bouwen niet tot gevolg heeft dat het aansluitende 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;*
- c. *een gebouw ten behoeve van een openbare nutsvoorziening, de telecommunicatie, het openbaar vervoer of het trein-, water- of wegverkeer;*  
 1<sup>e</sup>. *waarvan het bruto-vloeroppervlak niet groter is dan 50 m<sup>2</sup>;*  
 2<sup>e</sup>. *dat bestaat uit één bouwlaag, en*  
 3<sup>e</sup>. *dat gemeten vanaf het aansluitende terrein niet groter is dan 5 m;*
- d. *een bouwwerk, geen gebouw zijnde:*  
 1<sup>e</sup>. *waarvan het bruto-vloeroppervlak niet groter is dan 50 m<sup>2</sup>;*  
 2<sup>e</sup>. *dat gemeten vanaf het aansluitende terrein niet hoger is 10 m;*
- e. *een dakkapel, dakopbouw of gelijksoortige uitbreiding van een gebouw;*
- f. *een kas of een bedrijfsgebouw van lichte constructie met een bruto-vloeroppervlak van ten hoogste 100 m<sup>2</sup> ten dienste van een agrarisch bedrijf;*
- g. *een antenne-installatie als bedoeld in het Besluit bouwvergunningvrije en licht-bouwvergunningplichtige 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 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 in pandige bouwactiviteiten, mits:*  
 1<sup>e</sup>. *de gebruikswijziging plaatsvindt binnen de bebouwde kom;*  
 2<sup>e</sup>. *de gebruikswijziging betrekking heeft op een bruto-oppervlakte van niet meer dan 1500 m<sup>2</sup>, en*  
 3<sup>e</sup>. *het aantal woningen gelijk blijft;*
- j. *een wijziging van het gebruik van een recreatiewoning voor bewoning, mits:*  
 1<sup>e</sup>. *de recreatiewoning voldoet aan de bij of krachtens de Woningwet aan een bestaande woning gestelde eisen;*  
 2<sup>e</sup>. *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*  
 3<sup>e</sup>. *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, als 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 3<sup>e</sup>. Zij is niet overdraagbaar en vervalt in elk geval zodra genoemde personen de bewoning hebben beëindigd.*

Hiermee is tevens de maximale reikwijdte van deze beleidsnota bepaald: toepassing van artikel 3.23 Wro kan nooit verder strekken dat de gevallen als hierboven aangegeven.

#### Artikel 3.10 Wro

Het projectbesluit. Ten behoeve van een niet binnen een bestemmingsplan passend project van gemeentelijk belang kan de gemeenteraad een projectbesluit nemen, waarmee die

delen van het bestemmingsplan die aan het realiseren van dat project in de weg staan buiten toepassing worden verklaard.

#### Overige afwijkingmogelijkheden

Bestemmingsplannen kennen vaak wijzigingsbevoegdheden als bedoeld in artikel 3.6.1a Wro. Hierbij gaat het niet om ontheffingen, maar mogelijkheden voor het daadwerkelijk veranderen van een bestemming die in het bestemmingsplan zelf zijn opgenomen. Ook daarmee kunnen specifieke strijdigheden worden opgeheven. Belangrijkste verschil met een ontheffing: bij het verlenen van een ontheffing blijft de oorspronkelijke bestemming onverkort van kracht, bij een wijziging ex artikel 3.6.1a Wro juist niet.

### **2.3 Toetsingsvolgorde**

Een activiteit (bouwen of gebruik) wordt getoetst aan het ter plaatse geldende bestemmingsplan. Wanneer wordt vastgesteld dat de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan én geen betrekking heeft op een tijdelijke behoefte, dan wordt de volgende volgorde gehanteerd om te bepalen welke afwijkingmogelijkheden kunnen worden toegepast:

1. artikel 3.6 Wro (binnenplanse ontheffing);
2. artikel 3.23 Wro (kruimelgevallenregeling);
3. artikel 3.10 Wro (projectbesluit)

De volgorde is gebaseerd op de zwaarte van de ingreep en daarmee ook de zwaarte van de procedure. De lichtst mogelijke toereikende procedure voor het wegnemen van de strijdigheden wordt toegepast. De wetgever heeft voor minder ingrijpende gevallen lichtere procedures gedacht. Naarmate de ingreep zwaarder wordt neemt ook de zwaarte en inhoudelijke complexiteit van de procedure toe.

### **2.4 Voorwaarden**

Aan een ontheffing kunnen altijd voorwaarden worden verbonden. Deze voorwaarden mogen niet onredelijk bezwarend zijn. Ze mogen uitsluitend dienen tot bescherming van de belangen die de bepalingen uit het bestemmingsplan, waarvan de ontheffing wordt verleend, beogen te beschermen.

### **2.5 Financiële aspecten**

Aan het in behandeling nemen van een verzoek tot het verlenen van ontheffing resp. het nemen van een projectbesluit en de daarbij behorende procedures zijn voor de aanvrager kosten verbonden. De hoogte van deze kosten is vastgesteld in de gemeentelijke legesverordening. Deze verordening wordt jaarlijks geactualiseerd.

## **3. Korte analyse ontheffingenpraktijk**

### **3.1 Inleiding**

Bij het vaststellen van een ontheffingenbeleid is het zinvol kort (terug) te kijken naar de praktijk. Welke soorten ontheffingen worden het meest toegepast, wat is daarvan de oorzaak? Geldt hiervoor al beleid en is dat inzichtelijk genoeg?

### **3.2 Algemeen**

De totstandkoming van een bestemmingsplan is een relatief langdurig proces. Tussen het moment waarop de beleidsmatige uitgangspunten worden geformuleerd en het moment van onherroepelijk worden zit al snel een periode van enkele jaren. De wettelijke 'houdbaarheid' van een bestemmingsplan bedraagt vervolgens tien jaar. Een bestemmingsplan loopt dan ook per definitie achter de feiten aan. Ruimtelijke, economische en maatschappelijke ontwikkelingen verlopen sneller dan in ruimtelijke plannen kan worden verwerkt.

Woonwensen van burgers veranderen en lopen na enige tijd uit de pas met het bestemmingsplan.

De wens om bijvoorbeeld qua oppervlakte aan woonruimte of erfbouwing meer te willen dan het bestemmingsplan toelaat is één van de voornaamste redenen voor aanvragen om ontheffing. Daarnaast zal er altijd sprake zijn van ruimtelijke ontwikkelingen die door de bestemmingsplanwetgever niet (kunnen) worden voorzien.

### **3.3 Tijdelijke ontheffing**

Aangezien het hier uitsluitend om tijdelijke én daarbij in tijd begrensde afwijkingen gaat, speelt deze ontheffing in de praktijk met name bij verbouwing van bestaande panden waarbij om de betreffende functie te kunnen blijven uitoefenen een tijdelijke voorziening noodzakelijk is. Daarnaast wordt bij omvangrijke projecten voor bouwketen e.d. die gedurende meerdere jaren blijven bestaan eveneens toepassing gegeven aan artikel 3.22 Wro.

Ook in deze tijdelijke situatie wordt gezocht naar veilige oplossingen, die bovendien zo min mogelijk negatieve effecten moeten veroorzaken voor de omgeving, mede gerelateerd aan de duur van de periode van instandhouding. Hoe langer deze periode, hoe zwaarder de eisen die worden gesteld.

De tijdelijkheid van de afwijking moet op basis van objectief meetbare feiten en omstandigheden aantoonbaar zijn. Dit blijkt in de praktijk vaak niet eenvoudig. Toepassing van deze ontheffing komt dan ook in relatief beperkte mate voor.

### **3.4 Binnenplanse ontheffing**

De binnenplanse ontheffing mag uitsluitend betrekking hebben op afwijking van specifieke voorschriften die aan een bepaalde bestemming uit het betreffende plan zijn verbonden, bijvoorbeeld overschrijding van bebouwingsmaten e.d. Deze ontheffing mag niet worden toegepast om functies toe te laten die als geheel in strijd zijn met de desbetreffende bestemmingsregeling.

Het toepassingsbereik van deze ontheffing is naar zijn aard tamelijk beperkt. Ook deze ontheffing wordt daarom in het algemeen relatief weinig toegepast. Het verlenen van binnenplanse ontheffingen komt nog het meest voor bij toepassing van de zgn. 10%-regeling: een paraplubepaling in bestemmingsplannen voor kleinere overschrijdingen van maten, percentages, e.d.

### **3.5 Projectbesluit artikel 3.10 Wro / ontheffing artikel 3.23 Wro**

In de praktijk heeft de overgrote meerderheid van alle ontheffingsprocedures betrekking op ontheffingen op grond van artikel 3.23 Wro.

Een projectbesluit is steeds een maatwerkbesluit, waarbij bovendien toepassing moet worden gegeven aan inhoudelijke en formele randvoorwaarden die zijn vastgesteld door hogere overheden. De bevoegdheid tot het nemen van een projectbesluit leent zich vanwege zijn specifieke aard niet voor het formuleren van inhoudelijk beleid c.q. breed toe te passen toetsingskaders. De toepassing van de bevoegdheid tot het nemen van een projectbesluit op grond van artikel 3.10 van de Wro wordt hier daarom verder buiten beschouwing gelaten.

De ontheffingen op grond van artikel 3.23 Wro hebben in de meeste gevallen betrekking op uitbreidingen van woningen die een ruimtelijk gezien niet-ingrijpend karakter hebben. De bebouwingmogelijkheden van het bestemmingsplan, maar ook de mogelijkheden voor vergunningvrij bouwen, lopen vaak achter bij de woonwensen van de burger.

Juist ten aanzien van deze 'kruielgevallen' is het wettelijk toetsingskader onvoldoende gedetailleerd. Artikel 4.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) regelt slechts in welke



situaties aan artikel 3.23 Wro toepassing mag worden gegeven en geeft daarbij feitelijk niet meer dan een bovengrens. Om inhoudelijk sturing te kunnen geven en tot eenduidige toetsingskaders voor de toepassing van artikel 3.23 Wro te kunnen komen zijn verder uitgekristaliseerde beleidsmatige toetsingskaders wenselijk.

## **4. Ontheffingenbeleid**

### **4.1 Inleiding**

De gemeente Lelystad heeft al eerder een beleid geformuleerd omtrent de toepassing van de vrijstellingsbevoegd ex artikel 19 lid 3 WRO, voor aan- en uitbouwen, bijgebouwen, functiewijzigingen en zwembaden. In de praktijk bleek dit beleid niet meer te voldoen. Onder meer door veranderende woonwensen neemt het aantal aanvragen dat niet past binnen het beleid, maar waartegen geen stedenbouwkundige bezwaren, steeds meer toe. Daarnaast geeft de inwerkingtreding van de Wro aanleiding tot herziening van het geldende beleidskader.

Op dit moment wordt voor de niet binnen het beleid passende gevallen die wel aanvaardbaar worden geacht steeds een individuele ruimtelijke onderbouwing gegeven. Aangezien bij de beoordeling van vrijstellings- of ontheffingsverzoeken steeds een volledige afweging van alle betrokken belangen moet worden gemaakt, neemt de kans toe dat vergelijkbare gevallen niet langer op een vergelijkbare manier worden beoordeeld. Een dergelijke ontwikkeling is zowel voor de burger (die behoefte heeft aan duidelijkheid en rechtszekerheid) als voor de gemeente zelf (die behoefte heeft aan eenduidigheid en handhaafbaarheid) ongewenst. Het bestaande vrijstellingenbeleid is dan ook zowel inhoudelijk als formeel toe aan een actualisatieslag.

### **4.2 Reikwijdte beleid**

Deze nota heeft zoals eerder aangegeven slechts betrekking op het verlenen van een ontheffing van het bestemmingsplan op grond van artikel 3.23 Wro. Uitgangspunt van deze nota is dat toetsingscriteria worden vastgesteld voor de meest voorkomende soorten aanvragen, namelijk (uitbreidingen van) bouwwerken binnen de bebouwde kom en wijzigingen van gebruik van gronden en/of bouwwerken. Aan die aanvragen, die passen binnen de in deze nota geformuleerde criteria, kan zonder nadere motivering medewerking worden verleend. Aan plannen, die niet passen binnen de van toepassing zijnde criteria, wordt géén medewerking verleend.

Aanvragen waarop de criteria niet van toepassing zijn worden individueel en in overleg met de afdeling Ruimtelijke Plannen beoordeeld. In voorkomende gevallen kan op basis van een individuele goede ruimtelijke onderbouwing toch ontheffing worden verleend.

### **4.3 Algemeen toetsingskader**

Bij ieder ontheffingsverzoek wordt onderzocht hoe het individuele belang van de aanvrager zich verhoudt tot het door de gemeente te bewaken algemene belang. Bij dat onderzoek spelen aspecten als openbare orde, veiligheid (waaronder brandveiligheid, sociale veiligheid, verkeersveiligheid), landschapsschoon, natuur e.d. een rol.

Bij de beoordeling van het ontheffingsverzoek moet ook rekening worden gehouden met de beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Juist omdat het bij een ontheffingsverzoek gaat om een individuele concrete situatie -in tegenstelling tot de integrale ruimtelijke benadering bij een herziening van een bestemmingsplan- moet nadrukkelijk rekening worden gehouden met de consequenties van het verzoek voor de omgeving en omwonenden. De effecten voor de aangrenzende percelen moeten voor zover mogelijk in beeld worden gebracht. Het ontheffingsverzoek wordt overeenkomstig de wettelijke bepalingen ter inzage gelegd. Daarbij bestaat de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen.

Afhankelijk van de van geval tot geval vast te stellen relevantie wordt bij de beoordeling van het ontheffingsverzoek inhoudelijk in elk geval getoetst aan de volgende elementen:

#### *Geen andere wettelijke belemmeringen of andere weigeringsgronden*

Hier gaat het om de geldende wet- en regelgeving en gemeentelijk – of ander beleid in brede zin. Wanneer dergelijke belemmeringen zich voordoen kan geen medewerking worden verleend aan het ontheffingsverzoek, ook al past dit op zichzelf beschouwd binnen het ontheffingenbeleid.

Denk hierbij aan strijd met redelijke eisen van welstand, het niet kunnen verkrijgen van vergunningen op grond van de Natuurbeschermingswet, belemmeringen voortvloeiend uit de Keur van de waterbeheerder, etc.

#### *Planschade ex artikel 6.1 Wro*

Voordat ontheffing wordt verleend moet worden bepaald of, en zo ja: tot welk bedrag, de gemeente bereid is eventuele planschade die het gevolg is van het ontheffingsbesluit te vergoeden. Gaat de geschatte planschade dit bedrag te boven of is de gemeente niet bereid planschade te vergoeden, dan wordt geen medewerking verleend aan het ontheffingsverzoek.

De wet voorziet in de mogelijk planschade door middel van een overeenkomst met de aanvrager van de ontheffing te verhalen op de aanvrager. De bereidheid van een aanvrager om een dergelijke overeenkomst te sluiten kan aanleiding geven om toch medewerking te verlenen aan het ontheffingsverzoek.

#### *Privaatrechtelijke belemmeringen*

Tegen het voornemen om met toepassing van artikel 3.23 Wro ontheffing te verlenen kunnen door belanghebbenden -in het kader van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure- zienswijzen worden ingediend. Daaruit kan bijvoorbeeld naar voren komen dat eigendomsverhoudingen, bepalingen van burensrecht en andere belemmeringen van privaatrechtelijke aard zich tegen het realiseren van het plan, waarop het ontheffingsverzoek betrekking heeft, verzetten.

Aangezien met betrekking tot een ontheffingsverzoek alle relevante feiten, omstandigheden en belangen moeten worden afgewogen, kunnen ook belangen van privaatrechtelijke aard aanleiding geven de ontheffing te weigeren, dit in tegenstelling tot een reguliere bouwvergunning waarbij in de Woningwet het toetsingskader limitatief is opgesomd.

#### *Verkeer en parkeren*

Het toevoegen van bebouwing of een wijziging van functies zal in principe niet mogen leiden tot een toename van de verkeers- en parkeerdruk, bijvoorbeeld door wijziging van gebruik naar een functie met een sterker verkeersaantrekkende werking of door het zodanig bebouwen van gronden dat parkeren op eigen erf onmogelijk wordt gemaakt.

#### **4.4 Hardheidsclausule**

In deze nota is een aantal criteria geformuleerd die tot doel hebben om bij concrete ontheffingsverzoeken (al dan niet in combinatie met een bouw aanvraag) een afwegingskader te bieden, waarmee snel en eenduidig een oordeel over de wenselijkheid en de aanvaardbaarheid van de betreffende ontheffing kan worden gegeven. Het zijn uiteraard algemene uitgangspunten voor het handelen.

Zoals al werd vastgesteld geeft dit toetsingskader duidelijkheid over de vraag wanneer in beginsel medewerking wordt verleend aan een ontheffingsverzoek. Deze formulering geeft aan dat er altijd bijzondere omstandigheden kunnen zijn die in een concreet geval leiden tot

een andere conclusie dan op grond van het algemene in deze nota beschreven kader verwacht zou worden.

Het vastleggen van de beleidsregels in deze nota heeft tot gevolg dat burgemeester en wethouders handelen overeenkomstig de hier geformuleerde uitgangspunten en dat derden daarop ook mogen vertrouwen. Er kunnen echter altijd bijzondere omstandigheden zijn die bij toepassing van de beleidsregels in een concreet geval tot onevenredige hardheid kunnen leiden. Er zal een beroep op de hardheidsclausule gedaan kunnen worden wanneer:

- 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 er geen (ongewenste) precedentwerking hoeft te worden gevreesd;
- het verzoek weliswaar niet binnen het geldende beleid past, maar een beleidswijziging als gevolg van het verzoek in de rede ligt.

Anderzijds kan het voorkomen dat een verzoek weliswaar past binnen het beleidskader maar dat, gelet op de bijzondere omstandigheden van het geval, geen medewerking dient te worden verleend. Het mag niet zo zijn 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 ontheffingsverzoek binnen het beleid past, tot weigering van het ontheffingsverzoek kan leiden. Elk beleid kan onvoorziene neveneffecten veroorzaken. Toepassing van de hardheidsclausule kan onaanvaardbare gevolgen van beleidsregels voorkomen.