

**Afwijkingen/
Vrijstellingenbeleid
Herziening mei 2011**

Bijbouwen bij woningen

Deel I Toelichting

Versie 27 mei 2011

Inhoudsopgave

pagina

DEEL A – BELEIDSKADER	3
AFWIJKINGEN/VRIJSTELLINGENBELEID	4
1. Aanleiding herziening	4
2. Toepassingsbereik	
3. Werkwijze	5
4. Mogelijkheden tot afwijking van het beleid	6
5. Onderdelen afwijkingenbeleid	7
DEEL B - VERANTWOORDING	8
1. AANLEIDING	9
2. NAAR EEN ANDERE AANPAK	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Vrij laten of strak sturen	12
2.3 De afweging uitgewerkt	14
3. HET AFWIJKINGENBELEID	17
3.1 De inhoudelijke beleidsbouwstenen	17
4. JURIDISCHE STATUS VAN HET VRIJSTELLINGENBELEID	19
5. PROCEDURE	22
6. DEFINITIEBEPALINGEN	23

DEEL A – BELEIDSKADER

AFWIJKINGEN/VRIJSTELLINGENBELEID

1. Aanleiding herziening

Op 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wabo, in werking getreden. Vanaf die datum zijn de planologische vrijstellingsprocedures ondergebracht in deze nieuwe wet. Dat betekent dat de gemeente Brunssum het bestaande vrijstellingenbeleid, dat is gebaseerd op zowel de nieuwe Wet ruimtelijke ordening als de (oude) Wet op de Ruimtelijke Ordening, moet aanpassen aan de nieuwe, juridische juiste, terminologie. Wat houdt dat concreet in?

Om te beginnen, wijzigt de titel, vrijstellingenbeleid, in afwijkingenbeleid. Op basis van de Wabo verleent de gemeente afwijking van het bestemmingsplan in die gevallen dat een aanvraag om omgevingsvergunning niet voldoet aan het bestemmingsplan maar de gemeente bereid is mee te werken aan de aanvraag. De termen vrijstelling, op basis van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, of ontheffing, op basis van de Wet ruimtelijke ordening, zijn voor nieuwe aanvragen niet meer van toepassing.

Daarnaast zijn voor alle planologische procedures nieuwe Wabo-termen geïntroduceerd. De nieuwe Wabo-termen vervangen in deze herziening weliswaar de oude benamingen, maar de oorspronkelijke procedurenamen zijn toch blijven staan in de tekst. Dit gebeurt met het oog op duidelijkheid omtrent oudere aanvragen die in het verleden op basis van het vrijstellingenbeleid zijn afgewezen of verleend.

Ook heeft de Wabo een nieuwe term geïntroduceerd voor alle mogelijke soorten bijgebouwen, namelijk het 'bijbehorende bouwwerk'. Hieronder vallen alle uitbreidingen van een hoofdgebouw, aan- en uitbouwen, bijgebouwen en overkappingen. Deze nieuwe term wordt, waar nodig, in de nota opgenomen.

Tenslotte is het belangrijk om te vermelden dat het beleid inhoudelijk niet wijzigt. Alleen daar waar toepassing van de Wabo ertoe leidt dat bouwwerken nu, in tegenstelling tot de situatie vóór 1 oktober 2010, vergunningvrij zijn, is de tekst in de nota aangepast.

2. Toepassingsbereik

- Het afwijkingenbeleid is van toepassing op het gehele woongebied van de gemeente Brunssum.
- Het afwijkingenbeleid is van toepassing op alle vigerende en toekomstige bestemmingsplannen waarin woningen zijn gelegen, uiteraard indien de vergunning niet rechtstreeks op basis van het bestemmingsplan verleend kan worden.
- Het afwijkingenbeleid omvat: alle 'kruimelgevallen' waarin met toepassing van artikel 2.12 lid 1 onder a sub 1 Wabo wordt afgeweken van het bestemmingsplan (voorheen aanvragen ex artikel 3.6 lid 1 sub c van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) de zgn. binnenplanse ontheffingen) en/of aanvragen ex artikel 15 van de Wet op de

Ruimtelijke Ordening (WRO) zgn. binnenplanse vrijstellingen) en waarin met toepassing van artikel 2.12 lid 1 onder a sub 2 (voorheen aanvragen ex artikel 3.23 Wet ruimtelijke ordening jo artikel 4.1.1. Besluit ruimtelijke ordening, zgn. buitenplanse ontheffingen en/of aanvragen ex artikel 19 lid 3 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening jo artikel 20 BRO zgn. buitenplanse vrijstellingen), mits het betreft bouwwerkzaamheden rondom een woongebouw inclusief het oprichten van 1 grondgebonden woning of het ombouwen van een pand tot maximaal 3 gestapelde woningen.

- Het afwijkingenbeleid is tevens van toepassing op vrijstellingen ex artikel 15 en ex artikel 19 lid 3 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (oud) ingeval de bouwvergunning waarvoor vrijstelling wordt overwogen is ingediend vóór 1 juli 2008.
- Het beleid vervangt het bestemmingsplan niet, maar wordt uitsluitend toegepast indien er strijd met het bestemmingsplan is geconstateerd. Omdat afwijking altijd moet worden overwogen, biedt het onderhavige beleid criteria aan de hand waarvan kan worden bepaald of er wel of geen afwijking wordt verleend.
- Het afwijkingenbeleid heeft uitsluitend betrekking op *ruimtelijke* afwijkingen met betrekking tot zowel het hoofdgebouw als aan-, uit- en bijgebouwen, bijbehorende bouwwerken en andere bouwwerken (geen gebouw zijnde). Het betreft in casu dus geen *functionele* afwijkingen (uitgezonderd ten aanzien van parkeren). Bij het verlenen van de afwijkingen wordt er dan ook vanuit gegaan dat er geen functionele wijziging plaatsvindt, ook al is dit op basis van het bestemmingsplan toegestaan. Indien een functionele wijziging ook deel uitmaakt van de aanvraag, dient de aanvraag altijd ter beoordeling aan de stedenbouwkundige voorgelegd te worden.
- Het bevoegde bestuursorgaan is het college van Burgemeester en Wethouders;
- Voor de begripsomschrijvingen wordt verwezen naar het desbetreffende vigerende bestemmingsplan.
- Indien een beeldkwaliteitsplan voor een bepaald gebied is vastgesteld, prevaleert het betreffende beeldkwaliteitsplan. Het afwijkingenbeleid kan dan wel nog aanvullend werken voor bouwwerken die niet nader in een beeldkwaliteitsplan zijn opgenomen.

3. Werkwijze

In het verleden is een inventarisatie gemaakt van vrijstellingen en ontheffingen die het meest voorkomen. Onderzocht is hoe met de verlening van de vrijstellingen omgegaan is. Worden deze vrijwel altijd verleend / afgewezen of is dit per geval verschillend? De eerstgenoemde gevallen kunnen rechtstreeks door de plantoetsers van de cluster Vergunningen van de Gemeentewinkel afgedaan worden, voor de andere gevallen moet altijd eerst een afweging gemaakt worden door de stedenbouwkundige. Hiervoor zijn kaders aangegeven in het onderhavige afwijkingenbeleid.

Teneinde een goed onderscheid te kunnen maken tussen deze gevallen, is gekeken naar verschillende aspecten zoals specifieke wijken en gebieden, woningtypes, specifieke kenmerken van de woningen (bijv. monumenten of hoekwoningen) en het gedeelte van de kavel waarop de aanvraag betrekking heeft (voor-, zij- en achterkant). Voor deze onderverdeling is de welstandstypologiekaart, behorende bij de welstandsnota van de

gemeente Brunssum, als uitgangspunt gebruikt.

Op basis van voornoemde aspecten kan sturing gegeven worden aan de bouw mogelijkheden bij woningen.

- + Positief:** aanvraag om omgevingsvergunning past binnen het beleid en er dient een afwijkingsprocedure te worden gevoerd (Loket Vergunningen).
- Negatief:** aanvraag om omgevingsvergunning past niet binnen het beleid en de vergunning dient geweigerd te worden door het Loket Vergunningen.
- Ø Afweging:** aanvraag om omgevingsvergunning past afhankelijk van de concrete situatie wel of niet binnen het beleid. Derhalve dient zij ter afweging voorgelegd te worden aan de stedenbouwkundige, die gemotiveerd een positief of negatief advies afgeeft aan het Loket Vergunningen.

4. Mogelijkheden tot afwijking van het beleid

Gelet op artikel 4:84 Awb dient het bestuursorgaan te handelen overeenkomstig de beleidsregel. Afwijken van het beleid is wel mogelijk mits dit goed wordt gemotiveerd. Bij het opstellen van dit beleid is uitgegaan van de stedenbouwkundige toetsing ten aanzien van bouwplannen die de afgelopen 7 jaar zijn ingediend. Hieruit is een soort van gedragslijn ontstaan welke in dit beleid is gecodificeerd. Geen enkele situatie is echter hetzelfde. Zo is het mogelijk dat het beleid in 90 % van de gevallen stedenbouwkundig verantwoord kan worden toegepast. In een enkel geval zal echter een beter ruimtelijk planologisch resultaat behaald kunnen worden door juist niet conform het beleid te handelen. In die gevallen, mits goed gemotiveerd door een stedenbouwkundige, moet afwijking van het beleid dan ook mogelijk zijn. Te denken valt aan de navolgende situaties:

Bijvoorbeeld een burgerwoning op een bedrijventerrein waarbij een iets soepelere benadering van dit beleid een fraaier resultaat zou kunnen geven.

Terwijl een woning in een buitengebied misschien juist iets strenger zou moeten worden beoordeeld. Ook het gelijkheidsbeginsel zou een rol kunnen spelen. Stel bijvoorbeeld dat in een straat of wijk op alle hoeken al in afwijking van dit beleid is gebouwd. Strengere toepassing van dit beleid zou dan een afwijkend resultaat geven. Alsdan kan dit beleid wel weer aanvullend werken. Verder kunnen de enorme hoogteverschillen in Brunssum redenen zijn om voorzichtig om te gaan met dit beleid.

Verder is het beleid zoals vermeld niet van toepassing indien voor het gebied een beeldkwaliteitsplan is vastgesteld. Zo is bijvoorbeeld voor de wijk "Emma, woonvlek II" een beeldkwaliteitsplan vastgesteld en in werking getreden. In dat beeldkwaliteitsplan zijn stenen muren als erfafscheiding op hoeksituaties voorgeschreven. Dit staat haaks op dit

afwijkingenbeleid waarin dichte erfafscheidingen direct op de hoek verboden zijn. In dat geval moet dus getoetst worden aan het beeldkwaliteitsplan. Een bouwwerk dat daarin niet is opgenomen valt echter weer onder de werking van dit afwijkingenbeleid.

Bij de aanwijzing van de beschermde stads- en dorpsgezichten in januari 2009 zullen nadere sneltoetscriteria voor deze gebieden worden geformuleerd. In dit beleid is zoveel als mogelijk hiermee rekening gehouden, maar een en ander zou ook kunnen leiden tot een noodzakelijke afwijking van dit beleid.

Schematisch kan e.e.a. als volgt worden weergegeven:

Strijd met bestemmingsplan!



Geldt een beeldkwaliteitsplan? ►►► ja, dan wordt hieraan getoetst tenzij het bkp hierin niet voorziet. Alsdan is het afwijkingsbeleid van toepassing.



nee, dan wordt getoetst aan het onderhavige afwijkingenbeleid!



Betreft het 'gevoelsmatig' een exceptioneel geval dan is het wenselijk de stedenbouwkundige om een advies te vragen waarbij afwijking, mits goed gemotiveerd, mogelijk is.

In ieder geval is het de bedoeling dat ten aanzien van elke afwijking van het beleid bekeken zal worden of het beleid moet worden bijgesteld of dat het een dusdanig incidenteel geval betreft dat bijstelling niet noodzakelijk c.q. gewenst is.

5. Onderdelen afwijkingenbeleid

Het onderhavige afwijkingenbeleid bestaat uit een 3-tal onderdelen, zijnde het onderhavige hoofdrapport (toelichting), de schema's waarin het beleid per soort bouwwerk is beschreven en een apart beleid voor hoeksituaties.

DEEL B - VERANTWOORDING

1. AANLEIDING

Brunssum heeft een gedifferentieerde ruimtelijke structuur. De ontwikkeling in de 20^e eeuw van rustig kerkdorp naar levendige 'mijnstad' heeft zijn sporen nagelaten in het beeld van Brunssum anno nu. Op een relatief kleine oppervlakte zijn wijken, gebieden en panden terug te vinden die wel één of andere bouwperiode uit de Nederlandse stedenbouwkundige- en architectuurgeschiedenis representeren. Dat maakt van Brunssum een unieke en interessante gemeente¹.

Elke wijk en/of gebied in Brunssum vraagt om een eigen aanpak die aansluit op de heersende karakteristiek en de aanwezige kwaliteiten. Om op de specifieke situaties met maatwerk te kunnen sturen zijn in de bestemmingsplannen van de gemeente Brunssum, naast de diverse algemeen van toepassing zijnde voorschriften, diverse afwijking/ontheffing en/of vrijstellingsmogelijkheden opgenomen.

Het gemeentelijk beleid is erop gericht 'de burger centraal' te stellen en de organisatie meer klantgericht te maken. Vragen van burgers dienen snel en duidelijk beantwoord te worden. Daarom is het gewenst, dat over een adequaat toetsingskader bij aanvragen om afwijking van het bestemmingsplan wordt beschikt.

Met de in deze notitie voorgestelde beleidsregels wordt ernaar gestreefd om de behandelingstermijnen van binnenplanse afwijkingsverzoeken danig te verkorten. Voorts zullen zij tot een afname van het aantal aanvragen om omgevingsvergunning waarbij de gemeente afwijking van het bestemmingsplan verleent, kunnen leiden, omdat vooraf reeds inzicht bestaat in de vraag of een verzoek voor inwilliging in aanmerking kan komen.

De gemeente Brunssum heeft destijds aan BRO gevraagd om, onder andere op basis van de ervaring die BRO in Brunssum heeft opgedaan ten aanzien van de welstandsnota, een voorstel te doen voor herijking van het toenmalige vrijstellingenbeleid van de gemeente met een doorkijkje naar een eventuele gehele bestemmingsplanherziening. Deze notitie is nadrukkelijk bedoeld voor ruimtelijke aanvragen om omgevingsvergunning waarbij de gemeente binnenplans afwijkingen, ontheffingen c.q. vrijstellingen kan verlenen (uitgezonderd ten aanzien van parkeren) op grond van het vigerende be-

¹ Voor een uitgebreide beschrijving van de Brunssumse karakteristiek verwijzen wij naar hoofdstuk 5 van de Welstandsnota Brunssum.

stemmingsplan (art. 2.12 lid 1 onder a sub 1 Wabo, art. 3.6 lid 1 sub c Wro) alsmede voor ruimtelijke aanvragen om omgevingsvergunning waarbij de gemeente buitenplanse afwijkingen, ontheffingen c.q. vrijstellingen kan verlenen (art. 2.12 lid 1 onder a sub 2 Wabo, art. 3.23 Wro jo art. 4.1.1. Bro).

Voor bouwvergunningaanvragen die zijn ingediend vóór de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening op 1 juli 2008 is het beleid ook van toepassing op de zogenaamde kruimelgevallen, zijnde een vrijstelling ex artikel 15 en 19 lid 3 WRO (oud) jo artikel 20 BRO (oud). Het afwijkingenbeleid wordt toegepast door de plantoetsers (Dienst Gemeentewinkel, cluster Vergunningen) en wordt bijgesteld door de Dienst Beleid en Strategie. Om de zoveel tijd, in ieder geval eenmaal per jaar wordt de werking en toepassing van het beleid geëvalueerd.

Voor projectafwijkingensbesluiten, aanvragen om omgevingsvergunning waarvoor de gemeente met toepassing van artikel 2.12 lid 1 onder a sub 3 Wabo afwijking van het bestemmingsplan verleend (ofwel de oude vrijstellingen ex artikel 19 lid 1 en 2 WRO) zal per situatie een aparte afweging gemaakt moeten worden door stedenbouwkundigen, omdat het hierbij vaak om uiteenlopende en/of complexe bouwactiviteiten gaat met een zwaardere onderzoeksplicht.

Het beleid is van toepassing op alle woningen binnen het Brunssumse grondgebied.

In deze notitie afwijkingenbeleid is aan de hand van het bestaande vrijstellingenbeleid, de welstandsnota en een overzicht van recente aanvragen om omgevingsvergunning en bouwvergunning (ongeveer vanaf 2001) een afwijkingen/vrijstellingenbeleid opgenomen. Bovendien zal van dit nieuwe afwijkingen/vrijstellingenbeleid de juridische status aangegeven worden.

2. NAAR EEN ANDERE AANPAK

2.1 Inleiding

Zowel vanuit rechtszekerheid en rechtsgelijkheid naar de burger, als uit oogpunt van efficiency binnen de gemeentelijke organisatie heeft de gemeente behoefte aan een betere structurering van het afwijkingenbeleid.

Uitgangspunt daarbij is de volgende 'handelingslijn':

- met het ruimtelijk beleid wordt sturing gegeven aan de ontwikkeling van het bouwen en gebruik, omdat daarmee bepaalde doelen kunnen worden bereikt;
- vertrekpunt van het beleid is daarmee het zo concreet mogelijk benoemen van deze doelen en de keuzen die daarmee samenhangen;
- om deze doelen te bereiken zal op sommige punten, plekken en/of aspecten strakkere sturing nodig zijn, op andere punten kan meer vrijheid worden geboden;
- door helder te benoemen waarom in welke situatie strakker of vrijer kan worden gestuurd ontstaat voor elke situatie een 'eenduidig' beleid (zo zal er in een beschermd stadsgezicht strakker gestuurd worden dan in een 'standaard' woongebied).

Vanuit de praktijkervaring van de gemeente Brunssum kunnen een aantal activiteiten worden benoemd waarvoor de afgelopen jaren meer of minder frequent afwijking/ontheffing/vrijstelling van het vigerende bestemmingsplan aan de orde was. Deze vragen kunnen in beginsel worden teruggebracht tot de volgende hoofdthema's:

Bouwaanvragen die betrekking hebben op het hoofdgebouw:

- het oprichten van een volledig nieuwe woning;
- het veranderen van het hoofdgebouw.

Bouwaanvragen die betrekking hebben op aanpassing van de situeringseisen:

- bouwen voor de voorgevel(rooilijn)
- aanpassing maximale afstand tot de zijdelingse perceelsgrens.

Bouwaanvragen die betrekking hebben op overige bouwactiviteiten op het perceel:

- verhogen maximaal bebouwingspercentage;

- verhogen maximale oppervlakte bouwwerken achter de achtergevel(rooilijn);
- bijbehorende bouwwerken in meer dan 1 bouwlaag;
- maximale oppervlakte bijbehorende bouwwerken gestapelde bebouwing (bergruimte en garageboxen);
- maximale hoogte erfafscheidingen;
- maximale hoogte andere bouwwerken;
- opstelruimte voor garages;
- parkeren in voortuin.

Uiteraard blijven daarnaast specifieke vragen over waarvoor altijd maatwerk noodzakelijk zal zijn.

Het antwoord op deze vragen kan worden gesplitst in een beleidsmatig deel:

- wil de gemeente in beginsel wel of niet medewerking verlenen?

en een uitvoeringstechnisch deel:

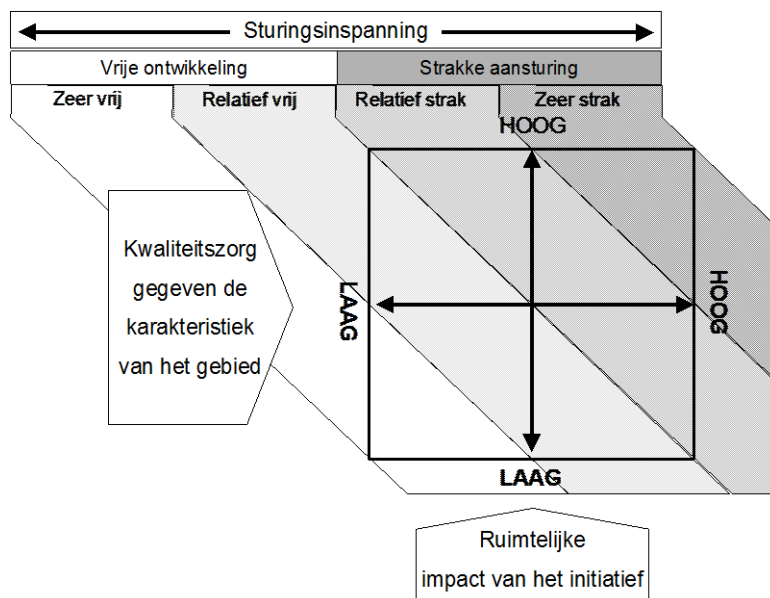
- zo ja, onder welke condities, zoals bouwhoogte, goothoogte, dak etc.

2.2 Vrij laten of strak sturen

Of de gemeente in beginsel wel of niet wil meewerken is een beleidsmatige keuze. Deze keuze wordt bepaald door het spanningsveld tussen:

- de mate waarin de gemeente aan de initiatiefnemer ruimte wil geven aan zijn bouw- en/of gebruiksbehoefte,
- het belang dat de gemeente hecht aan het behoud van bepaalde karakteristieke waarden van de buurt, straat, situatie of het gebouw;
- de belangen van derden; burgers, bedrijven en instellingen (dus niet zijnde de initiatiefnemer).

Samen bepalen ze de zwaarte van het beleid dat de gemeente voor een bepaalde situatie wil voeren. Het te voeren beleid kan daarbij variëren van zeer vrij tot zeer strak. Dit principe is in figuur 1 verbeeld.



Figuur 1: Sturingsinspanning

Het te voeren beleid kan per hoofdthema in een bepaalde situatie verschillend worden ingevuld. Bij de afweging ten aanzien van het vergroten van de hoofdbouwmassa zullen andere overwegingen relevant zijn dan bij de afweging tot functieverandering.

Het structurele verschil in de algemene beleidsinstek tussen strakke sturing en vrije sturing is in tabel 1 aangegeven.

	Zeer strakke Aansturing	Redelijk strakke aansturing	Redelijk vrije aansturing	Zeer vrije aansturing
Algemene beleid	De huidige situatie is zodanig bijzonder en van betekenis dat zij in beginsel behouden moet blijven. Aan aanpassingen en veranderingen van de situatie dienen daarom gestelde. Deze vragen om zorgvuldig, objectgericht maatwerk.	De huidige situatie heeft een aantal kenmerken en karakteristieken die bijzonder en van betekenis zijn. Aanpassingen en veranderingen moeten geen afbreuk doen aan deze kenmerken en karakteristieken. Dat stelt een aantal strakke condities aan deze activiteiten.	De huidige situatie heeft een aantal karakteristieken die van betekenis zijn. Aanpassingen en veranderingen moeten deze karakteristieken respecteren. Dat stelt aan deze activiteiten een beperkt aantal gerichte condities.	De huidige situatie heeft geen karakteristieken die van betekenis zijn. Aanpassingen en veranderingen van de huidige situatie is mogelijk. Aan deze activiteiten worden minimale (algemene) condities gesteld.

Tabel 1: Sturingsinspanning

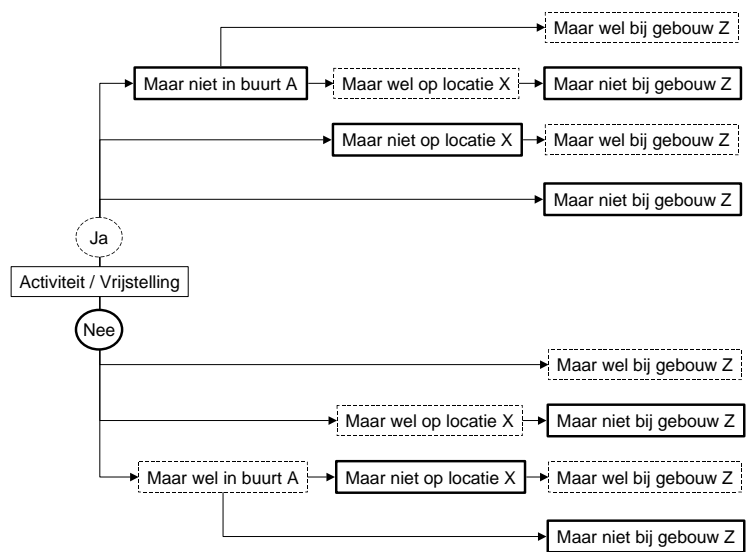
De bestemmingsvoorschriften en de voorwaarden van het afwijkingenbeleid zijn de juridisch-planologische vertaling van de gemaakte beleidskeuzen. Zij dienen om de vergunningaanvragen formeel te kunnen toetsen. Zij zijn dus niet het doel van het beleid, maar de operationalisering van het beleid.

2.3 De afweging uitgewerkt

Voor de verschillende aanvragen om omgevingsvergunning zal men in een gebied met veel kwaliteiten anders willen omgaan dan in een gebied met minder kwaliteiten. Ook de situatie, bijvoorbeeld een hoek van een straat, of een helling is van invloed op de afweging. Tenslotte kan de specifieke kwaliteit van het betreffende pand van invloed zijn op de afweging.

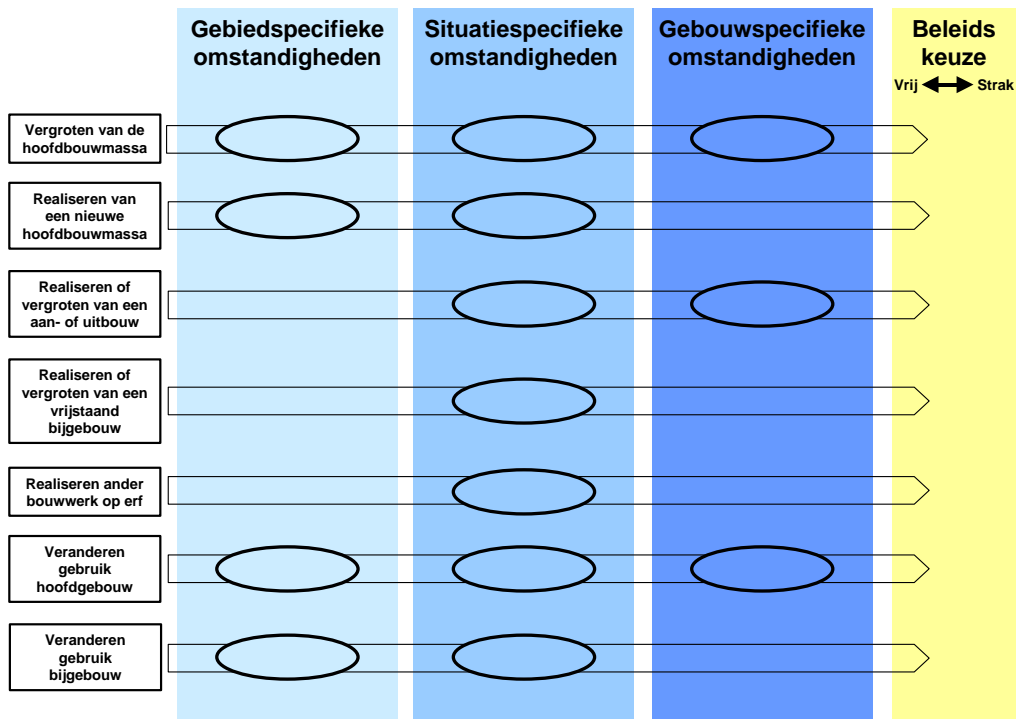
Voor elke ruimtelijke situatie in Brunssum kan worden aangegeven welke beleidsintentie voor die situatie van toepassing is. De eerste afweging vindt plaats op het niveau van de buurt of de stedenbouwkundige eenheid. Afhankelijk van de karakteristieken en kwaliteiten en beoogde ontwikkelingen kan het basisbeleidsniveau per buurt worden aangegeven. In de tweede stap kunnen binnen deze eenheid kleinere deelgebieden (straten, blokken) worden onderscheiden waarvoor een afwijkend beleid gewenst is. Dat kan zowel in strenger als in vrijer beleid zijn. Als derde slag moet worden bekeken of er op objectniveau ook nog aanleiding is voor specifiek afwijkend beleid. Dat objectniveau kan worden bepaald door de situatie (bijvoorbeeld de hoek van een straat) of door de specifieke karakteristiek van het object (bijvoorbeeld een bijzonder bouwvorm).

In figuur 2 is het principe van deze stapsgewijze benadering van het gewenste beleid aangegeven.



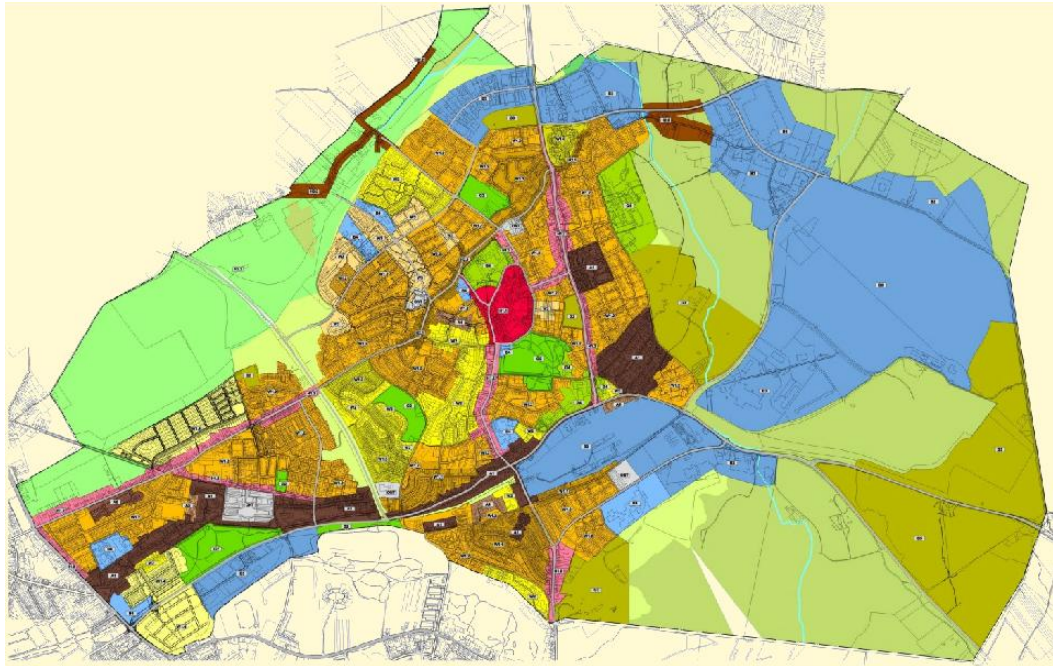
Figuur 2: Afwegingsprincipe

Niet alle aspecten zijn voor elke bouw- of gebruiksvraag even relevant. Figuur 3 geeft een overzicht van de betekenis van gebiedsspecifieke omstandigheden, situatiespecifieke omstandigheden en gebouwspecifieke omstandigheden voor de verschillende hoofdthema's.

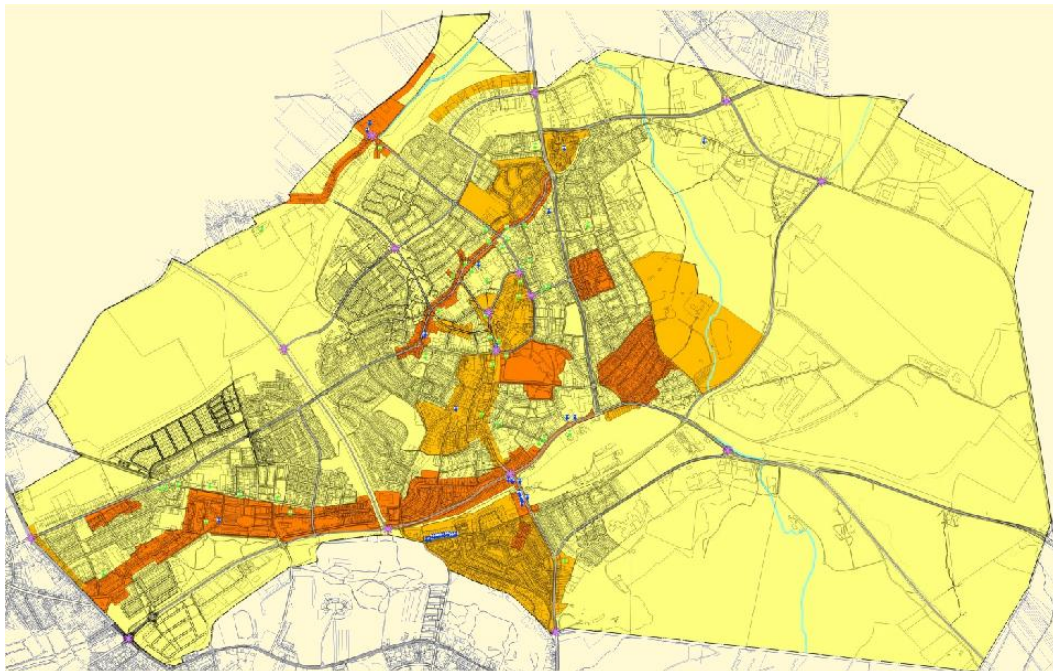


Figuur 3: Afwegingsprincipe

De overwegingen die de gemeente hanteert bij de verschillende typen bouwopgaven en de verschillende zich daarbij voordoende situaties zijn per bouwopgave uitgewerkt en vastgelegd in de schema's. Deze schema's geven het inzicht in welke situaties de gemeente kiest voor een zo ruim mogelijke toepassing van de afwijkingsbevoegdheden en in welke situatie voor een meer kritische toepassing van deze bevoegdheden.



Welstandstypologiekaart gemeente Brunssum



Welstandsbeleidskaart gemeente Brunssum

3. HET AFWIJINGENBELEID

3.1 De inhoudelijke beleidsbouwstenen

De hiervoor beschreven systematiek is voor Brunssum uitgewerkt. Per bouw- of gebruiksvraag is aangegeven met welke kenmerken en karakteristieken rekening wordt gehouden. Daarbij wordt gebruik gemaakt van in andere beleidsdocumenten vastgelegde informatie.

Voor het opstellen van de gegevens die gebruikt worden voor het afwijkingenbeleid is waar mogelijk gebruik gemaakt van bestaande en in de raad vastgestelde beleidsdocumenten van de gemeente Brunssum, waaronder de Welstandnota Brunssum, alsmede van de vigerende bestemmingsplannen.

Aanvullend wordt bij de afweging gebruik gemaakt van fysiek herkenbare situaties de ligging van een pand op de hoek van twee straten / op een zichtlocatie.

Gebieden

De bestemmingsplankaarten en de welstandtypologie- en beleidskaart geven een goed inzicht in de gedifferentieerde ruimtelijke en functionele opbouw van Brunssum. De typologiekarta van de welstandsnota geeft een goed, hanteerbaar onderscheid in de karaktersverschillen tussen gebieden, waarmee ondermeer de gebieden met gedifferentieerde bouwmassa's onderscheiden kunnen worden. Daartoe zijn de volgende typologische eenheden gerekend:

- Woon- en gemengde gebieden met een duidelijke relatie met de cultuurhistorie (H-gebieden);
- Planmatig ontworpen woongebieden (W-gebieden);
- Woongebieden met sterke architectuur kenmerken (A-gebieden);
- Werkgebieden en grootschalige publieke voorzieningen (B-gebieden);
- Groengebieden (G-gebieden).

De aanduiding van bouwhoogtes in de verschillende bestemmingsplankaarten geven geen aanleiding tot het aanwijzen van andere gebieden.

Voor het onderscheid in gedifferentieerde functiegebieden is gebruik gemaakt van de bestemmingsplannen Woongebied en Centrum.

Centrum

Binnen het bestemmingsplan Centrum is op de kaart 'Functionele karakteristiek' de functionele opbouw van het centrum van Brunssum weergegeven.

Er is onderscheid gemaakt in:

- Hoofdwinkelcentrum;
- Buurtwinkelcentrum;
- Aanloopgebieden;
- Diensten;
- Gemengde doeleinden;
- Horeca;
- Woongebied.

Woongebied

Binnen het bestemmingsplan Woongebied is op de bestemmingsplankaarten onderscheid gemaakt in de bestemmingen:

- Woondoeleinden I (bestaand woongebied);
- Woondoeleinden II (nieuwbouw);
- Gemengde doeleinden;
- Bijzondere doeleinden;
- Militaire doeleinden;
- Recreatieve doeleinden.

Bij grote hoogteverschillen in gebieden is het bepalen van het peil waaruit wordt gemeten van groot belang. Voor het proefgebied zijn de hoeksituaties en de hellingen afzonderlijk in kaart gebracht.

Plekken en panden

Ook hoeksituaties bepalen hoe men met de bouwopgaven in de verschillende gebieden moet omgaan. Panden op straathoeken vragen in veel gevallen om een andere sturing dan panden in het midden van de straat. Deze situaties zijn niet in de bestaande beleidsdocumenten terug te vinden, maar zijn in het veld gemakkelijk waarneembaar. Voor hoeksituaties is derhalve een eigen beleid geformuleerd welke integraal onderdeel uitmaakt van deze beleidsnotitie.

Voor het aanduiden van de bijzondere panden wordt gebruik gemaakt van de lijst van Beeldbepalende panden en Rijksmonumenten zoals die is opgenomen in de Welstandsnota. Het zijn panden die op grond van (cultuur)historie of architectuurgeschiedenis belangrijk en waardevol zijn. Deze panden hebben binnen Brunssum de status van Rijksmonument of Beeldbepalend pand en genieten dan ook een bijzondere bescherming. De verschillende bouwopgaven dienen dan ook afgestemd te worden op de te beschermen waarden.

4. JURIDISCHE STATUS VAN HET AFWIJ- KINGENBELEID

Aan de invoering van voornoemd afwijkingenbeleid dient een zorgvuldige voorbereiding vooraf te gaan. De 'spelregels' die beschrijven hoe de gemeente gebruik dient te maken van de haar toekomende bevoegdheid om afwijking van het geldende bestemmingsplan te verlenen dienen in juridische zin aangemerkt te worden als beleidsregels.

Ingevolge artikel 4:81, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan een bestuursorgaan beleidsregels vaststellen met betrekking tot een hem gedelegeerde bevoegdheid. Ingevolge artikel 4:84 Awb handelt een bestuursorgaan overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor één of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Een beleidsregel wordt geacht in algemene zin het resultaat te zijn van een belangenafweging, als bedoeld in artikel 3:4, eerste lid van de Awb. De toepassing van de beleidsregel laat echter de in artikel 3:2 Awb neergelegde verplichting dat een bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis vergaart omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen onverlet. Uit artikel 4:84 in samenhang met artikel 3:4, tweede lid Awb vloeit immers voort dat het college moet onderzoeken of in het concrete geval een uitzondering moet worden gemaakt op de beleidsregel. Deze uitzonderingsmogelijkheid wordt ook wel de 'inherente afwijkingsbevoegdheid' genoemd. Er dient overigens in beginsel alleen van de toepassing van de beleidsregel afgeweken te worden bij strijd met het evenredigheidsbeginsel. Het begrip 'beleidsregel' is gedefinieerd in artikel 1:3 Awb: *"een bij besluit vastgestelde algemene regel voor de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan."* Een beleidsregel is dus schriftelijk en regelt de wijze waarop een bevoegdheid moet worden toegepast. Indien een besluit is genomen aan de hand van een beleidsregel, kan ter motivering volstaan worden met een verwijzing naar de betreffende beleidsregel (artikel 4:82 Awb). Artikel 3:42 Awb bepaalt dat de bekendmaking van de beleidsregels dient te geschieden door kennisgeving van de regels of van de zakelijke inhoud ervan in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze.

In deze beleidsregel is aangesloten op de bouwvergunningvrije mogelijkheden die door het Besluit houdende regels ter uitvoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Besluit omgevingsrecht, Bor) geboden

worden. Onderhavige beleidsregel mag activiteiten, waarvoor geen omgevingsvergunning is vereist, dan ook niet uitsluiten, wel worden andere c.q. ruimere mogelijkheden geboden, die overigens gewoon omgevingsvergunningplichtig zijn.

Voor de afwijkingen / ontheffingen / vrijstellingen waarop dit beleid van toepassing is, is het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag. Derhalve is het afwijkingenbeleid, gelet op artikel 4:81 Awb, ook vastgesteld door het terzake bevoegde bestuursorgaan, zijnde het college.

5. PROCEDURE

Ingevolge de Inspraakverordening van de gemeente Brunssum² is inspraak in beginsel mogelijk op alle terreinen van gemeentelijk bestuur. Inspraak is in ieder geval verplicht bij de voorbereiding of herziening van ruimtelijke plannen. Hiervan is in casu geen sprake. Het onderhavige afwijkingenbeleid beoogt niet de plaats in te nemen van het bestemmingsplan. Dit is juridisch gezien ook niet mogelijk. Het bestemmingsplan blijft het enige toetsingskader. Slechts indien de voorgenomen bouwactiviteit niet past in het vigerende bestemmingsplan wordt op grond van dit afwijkingenbeleid een besluit genomen omtrent de afwijking.

Het oorspronkelijke vrijstellingenbeleid, waarvan nu herziening plaatsvindt, is op 11 juli 2007 gepubliceerd en vervolgens gedurende een termijn van zes weken ter inzage gelegd, waarbij eenieder in de gelegenheid is gesteld zijn zienswijze mondeling of schriftelijk kenbaar te maken. Dit vond destijds plaats op basis van de 'oude' inspraakverordening van de gemeente Brunssum van 7 oktober 2003, 2003 nr. 110.

Gedurende de terinzagetermijn zijn geen zienswijzen ingekomen.

Destijds is, vooruitlopend op de inwerkingtreding van dit - oorspronkelijke - vrijstellingenbeleid, reeds door de plantoetsers gebruik gemaakt van het beleid. Bij de toetsing is geconstateerd dat het beleid op bepaalde onderdelen nog niet 'lekker liep', er waren enkele bouwwerken niet of niet adequaat in het beleid opgenomen en enkele nieuw geïntroduceerde termen vatbaar voor discussie.

Voor deze 'mankementen' zijn oplossingen gezocht en deze zijn voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders in de collegevergadering van 8 juli 2008. Het college ging akkoord en een en ander heeft uiteindelijk geleid tot vaststelling van het beleidsstuk 'vrijstellingenbeleid, bijbouwen bij woningen', 2008 .

Het beleidsstuk werd op 24 december 2008 gepubliceerd in de daartoe bestemde huis-aan-huisbladen en trad met ingang van 1 januari 2008 in werking.

De onderhavige herziening van het vrijstellingenbeleid heeft als doel het oorspronkelijke vrijstellingenbeleid aan te passen aan de recent in werking getreden juridische wet- en regelgeving op ruimtelijk gebied, de Wabo. De herziening bevat uitdrukkelijk geen inhoudelijke beleidswijzigingen. Het is daarom niet nodig om deze herziening aan inspraak te onderwerpen. Wel

² Inspraakverordening gemeente Brunssum, vastgesteld bij raadsbesluit van 29 september 2009, in werking getreden op 22 oktober 2009 (2009 nr. 11224).

zal deze herziening voorgelegd worden aan het college van burgemeester en wethouders waarna publicatie plaatsvindt op de gemeentelijke website. Het afwijkingen, genaamd 'Afwijkingen-/Vrijstellingenbeleid, herziening mei 2011' treedt daarna in werking.

Tegen de onderhavige herziening afwijkingen/vrijstellingenbeleid staan geen rechtsmiddelen open (artikel 7:1 j° 8:1 j° 8:2 Algemene wet bestuursrecht).

6. DEFINITIEBEPALINGEN

Voor het afwijkingenbeleid geldt dat de begripsomschrijvingen gehanteerd worden uit het desbetreffende van toepassing zijnde bestemmingsplan. De volgende begrippen zijn in de meeste bestemmingsplannen niet nader gedefinieerd. Het betreft de navolgende begrippen in willekeurige volgorde.

Achter- erfdiepte

De totale lengte van de zijdelingse perceelsgrens vanaf de oorspronkelijke achtergevel tot aan de achtererfgrens

Ach- tererfgrens

De perceelsgrens aan de achterzijde van de woning welke meestal evenwijdig aan de perceelsgrens aan de voorzijde is gelegen.

Ach- terperceel

Het gedeelte van het perceel dat gelegen is achter de oorspronkelijke achtergevel. Deze

kan worden herleid door een vergelijk met belendende panden, materiaalgebruik, afwijkende hoogtes, etc.

Erfgrenslengte

De totale lengte van de desbetreffende zijdelingse perceelsgrens gemeten vanaf de erfgrrens aan de voorzijde tot aan de erfgrrens aan de achterzijde.