Collegebesluit

Collegevergadering: 12 mei 20220

Zaaknummer	:	598183
Afdeling	:	Bouw- en Woningtoezicht
Portefeuillehouder	:	A.C. Nienhuis (A.P. van der Have)
Openbaarheid	:	Openbaar

ONDERWERP
Verzoek om preventief handhavend op te treden tegen een voorgenomen uitbreiding van een garage en andere voorgenomen bouwwerkzaamheden op het perceel Dr. Schaepmanlaan 2.

SAMENVATTING
Wij hebben besloten het verzoek om handhavend op te treden tegen voorgenomen bouwwerkzaamheden op het perceel Dr. Schaepmanlaan 2 af te wijzen. De werkzaamheden zijn vergunningvrij en mogen dus worden uitgevoerd.

JURIDISCH EN BELEIDSKADER

Het systeem van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) behelst de formele integratie van verschillende vergunningen, geregeld in verschillende wetten. Dit houdt in dat als voor een initiatief meerdere vergunningen of toestemmingen (activiteiten) vereist zijn die onder het stelsel van de Wabo vallen dit initiatief vergund kan worden met één omgevingsvergunning voor al die activiteiten.
Het gaat hier om de activiteiten bouwen en afwijken van het bestemmingsplan.
Volgens artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en c van de Wabo is het verboden respectievelijk te bouwen en af te wijken van het bestemmingsplan zonder omgevingsvergunning.
Artikel 2.1, derde lid van de Wabo regelt dat bij algemene maatregel van bestuur categorieën van gevallen kunnen worden aangegeven waarvoor de in het eerste lid genoemde verboden niet gelden. Deze aangewezen categorieën zijn dus vergunningvrij.
De algemene maatregel van bestuur waarin dit geregeld is, is het Besluit omgevingsrecht (Bor).

Het Besluit omgevingsrecht en uitzonderingen op de vergunningplicht (situaties die vergunningvrij zijn)
Artikel 2.3 van het Bor verwijst voor bouwen en afwijken van het bestemmingsplan naar artikel 2 en 3 van bijlage II bij het Bor.
Artikel 2 van bijlage II omschrijft categorieën van gevallen die vergunningvrij zijn zowel voor bouwen als voor afwijken van het bestemmingsplan.
Artikel 3 van bijlage II omschrijft categorieën van gevallen die alleen voor bouwen vergunningvrij zijn. Voor bouwplannen die hieronder vallen is dus geen vergunning voor bouwen vereist, maar wel voor afwijken van het bestemmingsplan als het bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan.
Het gaat hier om de categorie bijbehorende bouwwerken. Artikel 1 van bijlage II definieert een bijbehorend bouwwerk als een:

"*uitbreiding van een hoofdgebouw dan wel functioneel met een zich op hetzelfde perceel bevindend hoofdgebouw verbonden, daar al dan niet tegen aangebouwd gebouw, of ander bouwwerk, met een dak*".

In artikel 2 van bijlage II (zowel bouwen als afwijken van het bestemmingsplan zijn vergunningvrij) is het bijbehorend bouwwerk geregeld onder 3. Deze regeling is vrij ingewikkeld met regels over hoogte en vooral ingewikkelde regels over het oppervlak, waarbij eerst het bebouwingsgebied moet worden vastgesteld.
In artikel 3 van bijlage II (alleen bouwen is vergunningvrij) is het bijbehorend bouwwerk geregeld onder 1. Deze regeling is vrij eenvoudig. De voornaamste eisen zijn dat het bijbehorend bouwwerk gelegen moet zijn op het achtererfgebied, niet hoger is dan 5 meter en op meer dan meer 1 meter van openbaartoegankelijk gebied ligt.
Artikel 1 van bijlage II definieert achtererfgebied als:
"erf achter de lijn die het hoofdgebouw doorkruist op 1 m achter de voorkant en van daaruit evenwijdig loopt met het aangrenzend openbaar toegankelijk gebied, zonder het hoofdgebouw opnieuw te doorkruisen of in het erf achter het hoofdgebouw te komen".

BESLUIT B&W
Het verzoek (preventief) handhavend op te treden tegen de uitbreiding van de garage en andere voorgenomen bouwwerkzaamheden op het perceel Dr. Schaepmanlaan 2 af te wijzen.

AANLEIDING

<u>Er is een omgevingsvergunning verleend voor afwijken van het bestemmingsplan voor het uitbreiden van de garage</u>
Per besluit van 9 maart 2020 heeft de gemeente Heemstede aan de eigenaar van het perceel Dr. Schaepmanlaan 2 een omgevingsvergunning verleend voor het uitbreiden van een garage. De vergunning is slechts verleend voor het afwijken van het bestemmingsplan.
Het gaat om een deel van het bouwplan dat valt onder de bestemming Waterstaat – Waterkering. Volgens de planvoorschriften zijn op deze bestemming geen gebouwen en overkappingen toegestaan. Het deel waarvoor een vergunning is verleend ligt op het achtererfgebied en voldoet ook aan de andere eisen uit artikel 3 van bijlage II bij het Bor (zie juridische context), zodat geen vergunning voor bouwen vereist is, maar voldoet niet aan artikel 2. Er is dus alleen een omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan vereist.

<u>Er is een handhavingsverzoek ingediend voor voorgenomen bouwwerkzaamheden die niet onder de verleende omgevingsvergunning vallen</u>
Uit de stukken bij de omgevingsvergunning blijkt dat de eigenaar bouwwerkzaamheden wil verrichten, waaronder bouwwerkzaamheden die in het geheel niet onder de vergunning vallen. Tegen deze voorgenomen werkzaamheden richt zich het handhavingsverzoek.
Het gaat om het uitbreiden en verhogen van de garage, het uitbreiden van de slaapkamer, het aanpassen van de entrée van de woning en het plaatsen van een overkapping. Voor deze werkzaamheden is geen omgevingsvergunning voor bouwen verleend en grotendeels in het geheel geen omgevingsvergunning verleend. Omdat uit de stukken blijkt dat de eigenaar voornemens is dit te bouwen,

is het college bevoegd preventief handhavend op te treden en de bouw te verbieden. In het handhavingsverzoek bestrijdt verzoeker dat de voorgenomen werkzaamheden vergunningvrij zijn.
Het gaat om een verzoek om preventieve handhaving nu de werkzaamheden nog geen aanvang hebben genomen. Omdat de eigenaar in de stukken bij de vergunning aanvraag de werkzaamheden heeft aangekondigd kan gesteld worden dat de werkzaamheden met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zullen plaatsvinden en is het college bevoegd preventief te handhaven. Overigens zijn inmiddels, nadat het handhavingsverzoek is ingediend, de bouwwerkzaamheden begonnen.

MOTIVERING

De onderdelen die niet onder de verleende omgevingsvergunning vallen zijn vergunningvrij

Inleiding
De eigenaar heeft voordat de omgevingsvergunning werd aangevraagd contact opgenomen met de gemeente en we hebben haar geïnformeerd over hetgeen vergunningvrij kan worden gebouwd.
Het gaat om vier bouwwensen:
1. Plaatsen overkapping (ca. 20 m2),
2. Uitbreiden slaapkamer (ca. 5 m2),
3. Vergroten entree (ca. 9 m2)
4. Uitbreiden garage (ca. 20 m2)

Bij onderstaande moet telkens hetgeen wij hierboven bij de “juridische context” uiteen hebben gezet in ogenschouw worden genomen.

De nummers 1, 2 en 3 hebben wij toegerekend aan artikel 2 van bijlage II van het Bor (bouwen en afwijken van het bestemmingsplan is vergunningvrij) en nummer 4 aan artikel 3 van bijlage II van het Bor (alleen bouwen vergunningvrij). Zie de bijgevoegde tekening.

Waarom deze keuze?
Uitgangspunt is dat we eerst kijken wat in strijd is met het bestemmingsplan en voor die onderdelen die in strijd zijn met het bestemmingsplan eerst kijken wat onder artikel 2 valt. Als het daar onder valt is immers zowel het bouwen als het afwijken van het bestemmingsplan vergunningvrij. Daarom vallen onder artikel 2 ook minder situaties dan onder artikel 3 waar alleen bouwen vergunningvrij is.

Uitbreiding garage
De uitbreiding van de garage ten behoeve van het wonen kan niet gerealiseerd worden op basis van artikel 2, omdat het buiten de 4 meterzone valt die bij de toepassing van dit artikel gebruikt mag worden voor het wonen. Het bestemmingsplan maakt het wel mogelijk om deze uitbreiding te gebruiken voor het wonen. Dit is dus vergunningvrij op basis van artikel 3 (alleen bouwen). Afwijken van het bestemmingsplan is hier niet aan de orde omdat het aan het bestemmingsplan voldoet.

Plaatsen overkapping en uitbreiden slaapkamer
De nummers 1 en 2 vallen onder de bestemming “Waterstaat-Waterkering” en zijn dus in strijd met het bestemmingsplan omdat op deze bestemming geen gebouwen en overkappingen zijn toegestaan.
Omdat nummers 1 en 2 vallen onder artikel 2 is geen omgevingsvergunning vereist.

In de als bijlage bijgevoegde conceptbeschikking worden bovenstaande punten verder uitgewerkt, met uitleg over de vaststelling van het vergunningvrij te bouwen oppervlak, inclusief bepaling bebouwingsgebied (term uit bijlage II bij het Bor) en het binnen het bestemmingsplan maximaal te bebouwen oppervlak.

Het aanpassen van de entrée van de woning
Verzoeker wijst op het feit dat de uitbreiding van de entrée gesitueerd is op de bestemming “tuin” en daarmee niet vergunninvrij kan zijn omdat op deze bestemming geen sprake is van een erf en dus evenmin van achtererfgebied.
Hiermee refereert verzoeker aan de regel dat bijbehorende bouwwerken alleen vergunningvrij zijn voor zover gebouwd op het achtererf gebied. Om te kunnen spreken van een achtererfgebied moet er minimaal sprake zijn van een erf. Op de bestemming “tuin” kan daar naar inzicht van verzoeker geen sprake van zijn. Op deze bestemming zijn geen gebouwen toegestaan.
Hiermee lijkt verzoeker te refereren aan de definitie van erf in artikel 1 van bijlage II bij het Bor. Dit artikel definieert erf als:
“*al dan niet bebouwd perceel, of een gedeelte daarvan, dat direct is gelegen bij een hoofdgebouw en dat in feitelijk opzicht is ingericht ten dienste van het gebruik van dat gebouw, en, voor zover een bestemmingsplan of een beheersverordening van toepassing is, deze die inrichting niet verbieden”.*
Het gaat hier vooral om de laatste zinsnede, dat een bestaand bestemmingsplan de inrichting niet mag verbieden. Hiermee wordt niet bedoeld dat een bouwwerk waarmee een erf is ingericht niet in strijd mag zijn met het bestemmingsplan. Dat zou artikel 2, aanhef en onder 3 van bijlage II bij het Bor immers volstrekt illusoir maken. Dit artikel geeft namelijk categorieën van gevallen waarvoor zowel bouwen als afwijken van het bestemmingsplan vergunningvrij zijn. Zie hiervoor de juridische context. Als artikel 2, aanhef en onder 3 bijbehorende bouwwerken op het achtererfgebied vergunningvrij maakt, terwijl de term achtererfgebied zou impliceren dat het bouwwerk in het bestemmingsplan moet passen, zou deze eis het onmogelijk maken dat een bijbehorend bouwwerk überhaupt vergunningvrij kan zijn en opname van dit onderdeel volkomen zinloos en onbegrijpelijk maken.

Bedoelde zinsnede moet volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zodanig worden opgevat dat de inrichting van het erf moet passen bij de bestemming. De planvoorschriften laten op de bestemming “tuin” weliswaar geen gebouwen en overkappingen toe, het gebruik en de inrichting ten behoeve van het wonen passen wel degelijk bij de bestemming “tuin”. Hiermee is sprake van een erf in de zin van bijlage II van het Bor.
Om bovenstaande te verduidelijken enige voorbeelden waar de bestemming niet past bij het wonen. Daarvan is bijvoorbeeld sprake bij de bestemmingen “verkeer”,

“groen” en “natuur”. Op deze bestemmingen is vergunningvrij bouwen van bijbehorende bouwwerken ten behoeve van het wonen dus niet mogelijk.

Het doorbreken van muren
Verzoeker wijst op artikel 3, aanhef en onder 8 sub a van bijlage II bij het Bor. Hierin staat dat een wijziging van een bouwwerk niet vergunningvrij is als er sprake is van een verandering van de draagconstructie. Als een verbouwing echter voldoet aan de eisen voor vergunningvrije aan- of uitbouwen hoort daarbij dat draagmuren worden doorbroken. Dat laatste is dan ook vergunningvrij.

FINANCIËN
n.v.t.

PLANNING/UITVOERING
n.v.t.

PARTICIPATIE EN COMMUNICATIE
Verzoeker ontvangt een beschikking.

DUURZAAMHEID
n.v.t.

BIJLAGEN
Handhavingsverzoek
Conceptbeschikking
Tekening vergunningvrij bouwen (tevens bijlage bij beschikking
Tekening bebouwingsgebied (tevens bijlage bij beschikking)
Verleende omgevingsvergunning met vergunning tekening.